

Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – nur geringe Wirkungen auf Equal Pay und Überlassungshöchstdauer

Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) von April 2017 verfolgte der Gesetzgeber mehrere Ziele: Die Leiharbeit sollte auf ihre Kernfunktion fokussiert, in dieser aber gleichzeitig auch gestärkt werden. Die Stellung der Leiharbeitskräfte sollte, insbesondere hinsichtlich der Löhne, aber auch in Bezug auf die Chancen am Arbeitsmarkt, verbessert werden. Die Tarifautonomie sollte gestärkt werden, indem man den Tarifparteien Spielräume zur Regelung bestimmter Parameter der Arbeitnehmerüberlassung, etwa bei der Überlassungshöchstdauer oder dem Equal Pay, einräumte. Die wichtigsten Neuregelungen der Gesetzesnovelle waren eine Beschränkung der Überlassungshöchstdauer auf 18 Monate sowie die Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf gleiche Bezahlung (Equal Pay) grundsätzlich ab dem ersten Einsatztag.

Das IAW hat die Gesetzesnovelle evaluiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ziele der Gesetzesreform insgesamt nur teilweise erreicht werden konnten. Insbesondere die vorab sehr intensiv und kontrovers

diskutierten und teils komplexen Regelungen zur Überlassungshöchstdauer und zum Equal Pay bleiben weitgehend wirkungslos.

Dies liegt zum einen daran, dass nur relativ wenige Leiharbeitskräfte von den Neuregelungen direkt betroffen waren (siehe Abbildung auf der nächsten Seite). So hatten vor der Reform nur 22% der Leiharbeitskräfte eine Dauer von mehr als 18 Monaten. Von den Einsätzen mit einer Dauer von mehr als neun Monaten galt nur für 19% der betroffenen Leiharbeitskräfte Equal Pay nicht. Bei Einsätzen mit einer Dauer von mehr als 15 Monaten waren es sogar nur 6%.

Zudem konnten von den Tarifvertragsparteien (und sogar von nicht tarifgebundenen Betrieben) weitreichende Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Überlassungshöchstdauer und des Equal Pay getroffen werden. So enthält rund die Hälfte der Tarifverträge in größeren Branchen Regelungen, die Überlassungs-

Fortsetzung Seite 2

EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

ob Dienstleister, Fertigungsbetriebe oder die öffentliche Verwaltung – alle schätzen einhellig den Fachkräftemangel fast überall als die wichtigste Bremse für das wirtschaftliche Wachstum ein. Einige Ökonomen argumentieren, dass der Preismechanismus das Problem lösen würde. Es müssten also nur die Löhne steigen, dann wanderten die Fachkräfte in die Bereiche, wo sie am dringendsten gebraucht werden (und wo sie am wenigsten ersetzt werden können).

So einfach ist es aber nicht. Ein Grund dafür sind Mobilitätsbarrieren. Unterschiede in Qualifikationen, Tätigkeiten und Regionen verhindern einen Ausgleich innerhalb des Arbeitsmarkts. Die Beseitigung dieses „Mismatch“ dauert lange, mitunter sehr lange. Selbst wenn das Preissignal von denen gehört wird, die ihre beruflichen Entscheidungen jetzt treffen, braucht es Jahre, bis sie ihre berufliche Ausbildung durchlaufen haben und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Bleibt also die Frage: Wie lässt sich das Fachkräfteproblem in einem überschaubaren Zeitraum lösen? Neben der Fachkräfteeinwanderung ist die bessere Nutzung des Potenzials der Zugewanderten wichtig, ebenso wie die Weiterbildung. Und noch hat die Altersgruppe der über 50-Jährigen die größten Schwierigkeiten damit, sich im technologischen Wandel weiterzuentwickeln. Das dies nicht so bleiben muss, zeigen Ergebnisse einer Studie in dieser Ausgabe.

Eine interessante Lektüre wünscht



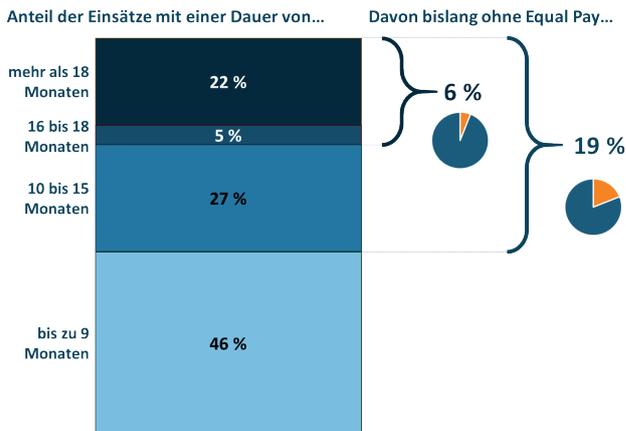
Professor Dr. Bernhard Boockmann

Aus dem Inhalt:

Editorial	1	Große Potenziale bei Innovationen für und durch ältere Menschen.....	3
Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – nur geringe Wirkungen auf Equal Pay und Überlassungshöchstdauer	1	Neue Publikationen aus dem IAW	3
Forschungsberichte aus dem IAW:		Vorträge	4
Gestiegener Fachkräftemangel vor allem in Dienstleistungsbetrieben	2	Veranstaltungsankündigung	4
		Personalia	4

Weitere Informationen zum IAW sowie aktuelle Pressemitteilungen finden Sie im Internet auf der IAW-Website unter www.iaw.edu.

Einsatzdauern und Equal Pay vor der AÜG-Reform



Quelle: IAW/infas-Leiharbeitskräftebefragung, IAW-Berechnungen und -Darstellung.

höchst dauern von 48 Monaten und mehr erlauben. Die Ausnahmeregelung zum Equal Pay aus dem Tarifvertrag der Leiharbeit betrifft fast 80 % aller Leiharbeitskräfte – diese haben damit erst nach neun Monaten einen Anspruch auf Equal Pay.

Ein Grund für die geringe Eingriffstiefe und die überschaubare Wirksamkeit der gesetzlichen Neuregelungen ist, dass vom Gesetzgeber teilweise konträre Ziele verfolgt werden und einige der Maßnahmen gegenläufig wirken. Das Ziel der Stärkung

der Tarifautonomie beispielsweise wird zwar durch die Möglichkeiten und die Nutzung von Ausnahmeregelungen durch die Tarifvertragsparteien erreicht – jedoch um den Preis, dass die ebenfalls beabsichtigten Regelungen zur Überlassungshöchstdauer und zum Equal Pay weitgehend ins Leere laufen. Ein anderes Beispiel ist, dass die Geltung von Equal Pay für Leiharbeitskräfte zwar von den allermeisten Akteuren befürwortet wird, dass die getroffenen Regelungen und deren Durchführung in der Praxis jedoch insgesamt als zu komplex und nur eingeschränkt wirkungsvoll bewertet werden.

→ IAW/infas: [Evaluation des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes](#), BMAS-Forschungsbericht 614, Mai 2022.

Ansprechperson:
Dr. Andreas Koch
Tel. 07071 9896-12
andreas.koch@iaw.edu

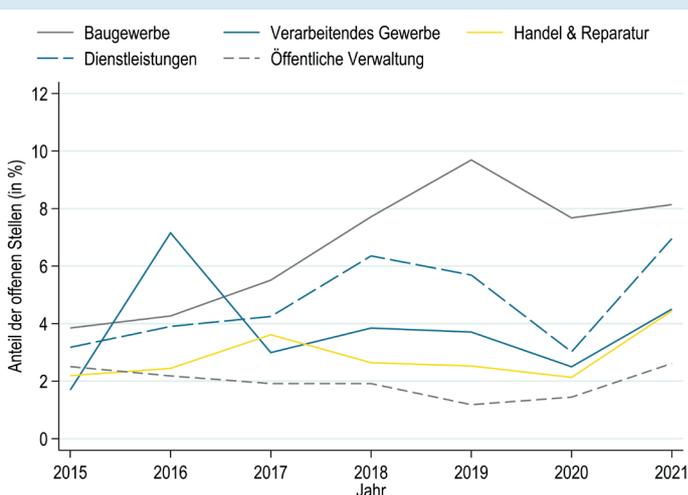
Gestiegener Fachkräftemangel vor allem in Dienstleistungsbetrieben

Der Fachkräftemangel in Baden-Württemberg war im ersten Corona-Jahr 2020 leicht zurückgegangen. Schon im Jahr 2021 war er jedoch wieder so stark wie vor der Pandemie. Das zeigt das Verhältnis

von unbesetzten Arbeitsstellen zur Summe der besetzten und unbesetzten Stellen in den baden-württembergischen Betrieben (siehe Abbildung).

Im Jahr 2021 hat der Fachkräftemangel vor allem in den Dienstleistungsbereichen zugenommen, deutlich stärker als im Verarbeitenden Gewerbe. Das ist auch der Grund dafür, dass der Fachkräftemangel im Jahr 2021 im Bundesgebiet ungefähr gleich stark war wie in Baden-Württemberg insgesamt. In den Jahren davor war der Fachkräftemangel in Baden-Württemberg dagegen stets höher als im Bundesgebiet, weil das hier besonders starke Verarbeitende Gewerbe besonders dringend auf neue Fachkräfte angewiesen war.

Anteil der offenen Stellen im Zeitverlauf nach Sektoren



Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg 2015-2021.

→ René Kalweit/Maren Baumgärtner: Fachkräftemangel und Auswirkungen auf die betriebliche Entwicklung in Baden-Württemberg, [IAW-Kurzbericht 4/2022](#)

Ansprechperson:
René Kalweit
Tel. 07071 9896-18
rene.kalweit@iaw.edu

Große Potenziale bei Innovationen für und durch ältere Menschen

Im Zuge des fortschreitenden demographischen Wandels wird verstärkt über die Bedeutung älterer Menschen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung diskutiert. Dabei geht es auch um die Fragen, welche Rolle ältere Menschen in Innovationsprozessen spielen und welche Innovationen nötig sind, um selbstbestimmtes Altern zu ermöglichen.

Das IAW hat zusammen mit Prof. Dr. Daniel Buhr im Auftrag der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) eine Studie zu Innovationen für und durch ältere Menschen durchgeführt. Die Analysen im Bereich der Innovationen durch ältere Menschen fokussierten auf Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die eine Beteiligung älterer Menschen in betrieblichen Innovationsprozessen oder im Rahmen selbständiger Tätigkeiten möglich machen. Im Themenfeld Innovationen für ältere Menschen wurden die Bereiche Mobilität und Wohnen sowie Gesundheit und Pflege und die dort vorhandenen Innovationspotenziale in den Blick genommen. Die Studie stützt sich neben der Auswertung von Literatur und Sekundärdaten maßgeblich auf Interviews mit Expertinnen und Experten.

Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere das breite Erfahrungswissen älterer Beschäftigter deren Einbindung in Innovationsprozesse begünstigt. Dieses Wissen gewinnbringend zu nutzen, stellt

verschiedene Anforderungen an die Betriebe. Dazu gehören etwa ein innovationsfreundliches und gesundheitsorientiertes Umfeld, die Zusammenarbeit jüngerer und älterer Beschäftigter oder ein auch für ältere Beschäftigte und deren Bedürfnisse passendes Personalmanagement. Dabei ist es wichtig, dass Betriebe weg von einem defizitorientierten hin zu einem potenzialorientierten Altersbegriff gelangen und ältere Beschäftigte aktiv in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbinden. Wenn ältere Beschäftigte aus dem Erwerbsleben ausscheiden, ist es entscheidend, die Weitergabe des vorhandenen Wissens sicherzustellen.

Im Bereich der Innovationen für ältere Menschen kommt dem Thema Wohnen eine herausragende Bedeutung zu. Hier liegen enorme Innovationspotenziale, denn der Wohnungsbestand in Deutschland muss mittel- bis langfristig viel besser und umfassender als bisher an die Bedürfnisse älterer Menschen angepasst werden. Noch ist nur ein Bruchteil der Wohnungen in Deutschland barrierefrei. Allerdings ist eine Fokussierung allein auf die Wohnung unzureichend. Vielmehr sollte das gesamte Wohnumfeld, der Sozialraum, das Quartier altersgerecht – und zunehmend digital und vernetzt – geplant werden. An der Entwicklung der benötigten Konzepte sollten die Bürgerinnen und Bürger dieser Quartiere beteiligt werden. Neben Engagement und Ehrenamt

ist dazu auch professionelle Unterstützung im Hauptamt nötig, etwa durch ein Quartiersmanagement oder Kümmerer vor Ort, idealerweise zusammen mit einer digitalen Hilfeplattform oder App. So können technische und soziale Innovationen miteinander verzahnt werden. Außerdem können dadurch die sogenannten stillen Gruppen erreicht werden, die mitunter am meisten von technischen und sozialen Innovationen profitieren könnten. Auf kommunaler Ebene kann eine integrierte Quartiersentwicklung maßgeblich durch eine agile Verwaltung begünstigt werden, die sich stärker in konkreten Projekten organisiert, sich besser koordinieren und bestehende Abteilungsgrenzen leichter überwinden kann, etwa zwischen Stadtentwicklung, Stadtverwaltung und Altenhilfeplanung.

→ Daniel Buhr/Andreas Koch/Tobias König/Natalie Laub/Marcel Reiner: Innovationen für und durch ältere Menschen, Studie zum deutschen Innovationssystem Nr. 7-2023

https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Studien/2023/StuDIS_07_2023.pdf

https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2023/EFI_Gutachten_2023.pdf

Ansprechperson:
Dr. Natalie Laub
Tel. 07071 9896-19
natalie.laub@iaw.edu

Neue Publikationen aus dem IAW

Veröffentlichungen in referierten Zeitschriften

Anne Zühlke:

Monetäre Renditen von sekundärer und tertiärer Bildung in Deutschland – ein narratives Review. Zeitschrift für Bildungsforschung (2023).

<https://doi.org/10.1007/s35834-023-00380-y>

Andrea Kirchmann, Anastasia Maier, Christin Schafstädt:

Die Beratung im Jobcenter in Zeiten der Corona-Pandemie. Sozialer Fortschritt, 71(12), 859-869, 2022.

VORTRÄGE

16.02.2023

Andreas Koch: „Evaluation des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)“, IAB-Colloquium, Nürnberg.

10.03.2023

Marcel Reiner: „Policy-Outcomes als Grundlage von Policy-Learning? Implikationen der Evaluationsforschung auf politische Reformprozesse am Beispiel des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns“, 10. wissenschaftliche Promotionswerkstatt Rhein-Ruhr, Duisburg.

13.03.2023

Bernhard Boockmann, Teilnehmer an der Podiumsdiskussion zum Thema „Gewaltige Umbrüche in der Arbeitswelt – Ansatzpunkte für eine neue Humanisierung?“ im Rahmen der Ringvorlesung „Arbeit im Umbruch: Kann eine erfolgreiche Transformation gelingen?“ mit Barbara Resch, IG Metall Baden-Württemberg; Dr. Martin Rosemann, SPD; Setareh Radmanesch, Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt Tübingen, Moderation: Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Tübingen, Vorstand F.A.T.K.

22.03.2023

Marcel Reiner: „Bildungsdurchlässigkeit in der Praxis“ (gemeinsam mit Jochen Späth, Kathrin Mittelstät), 22. Hochschultage Berufliche Bildung, Bamberg.

31.03.2023

Natalie Laub: „Tightening access to early retirement: who can adapt?“, IAAEU Workshop in Labour Economics in Trier.

VERANSTALTUNGSANKÜNDIGUNG



Cecilia Malmström

Frühere EU-Kommissarin Cecilia Malmström zu Gast bei der diesjährigen Bundesbank-IAW Lecture on European Economic Integration am 5. Juli 2023 um 18 Uhr, Neue Aula, Universität Tübingen

Changing trade patterns in a turbulent world – a European perspective

Cecilia Malmström ist derzeit Nonresident Senior Fellow am **Peterson Institute for International Economics**, Washington D.C. Sie war von 2014 bis 2019 **EU-Kommissarin für Handel** und von 2010 bis 2014 **EU-Kommissarin für Inneres**. Als EU-Kommissarin für Handel vertrat Malmström die Europäische Union in der Welthandelsorganisation (WTO) und anderen internationalen Handelsorganisationen.

→ Sie können sich gern schon jetzt zu dieser Veranstaltung anmelden unter iaw@iaw.edu.

PERSONALIA



Tobias Brändle

Ende Februar 2023 wechselte **Dr. Tobias Brändle** auf eine Professur an die Hochschule Pforzheim. Seit 2012 war Tobias Brändle als wissenschaftlicher Mitarbeiter insbesondere im Bereich der empirischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsforschung am IAW tätig.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit wird Professor Brändle als Research Fellow des IAW auch künftig fortsetzen.

Ein Praktikum absolviert derzeit Paul Voß. Sonja Schröder ist neu als studentische Hilfskraft am IAW. Ihre Tätigkeit beendet haben Simon Zürneck, Paula Roth, Ruqqiya Kumar, Maren Baumgärtner, Maria Krempl und Svenja Hofacker.

Impressum

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen
Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen
Tel. 07071 9896-0
iaw@iaw.edu
<https://www.iaw.edu>

Verantwortlich: Prof. Dr. Bernhard Boockmann
(Wissenschaftlicher Direktor)

Die IAW-News werden vorzugsweise per E-Mail versandt.