

Mindestlohn: Ausnahmen überflüssig	2
Löhne: Differenzierte Tariflandschaft	2
<b>Fiskalpolitik:</b> Investitionen wirksamer als Steuersenkung	3
<b>Bildung:</b> Begehrter Hochschulabschluss	4
<b>Arbeitsrecht:</b> Werkverträge – Den Dschungel lichten	6
<b>Öffentlicher Dienst:</b> Leistungsprämien bleiben umstritten	7
<b>TrendTableau</b>	8

## KONJUNKTUR

# Binnennachfrage treibt das Wachstum

**Die deutsche Wirtschaft wächst kräftig,  
weil die Binnennachfrage brummt.  
Der Mindestlohn trägt dazu bei.**

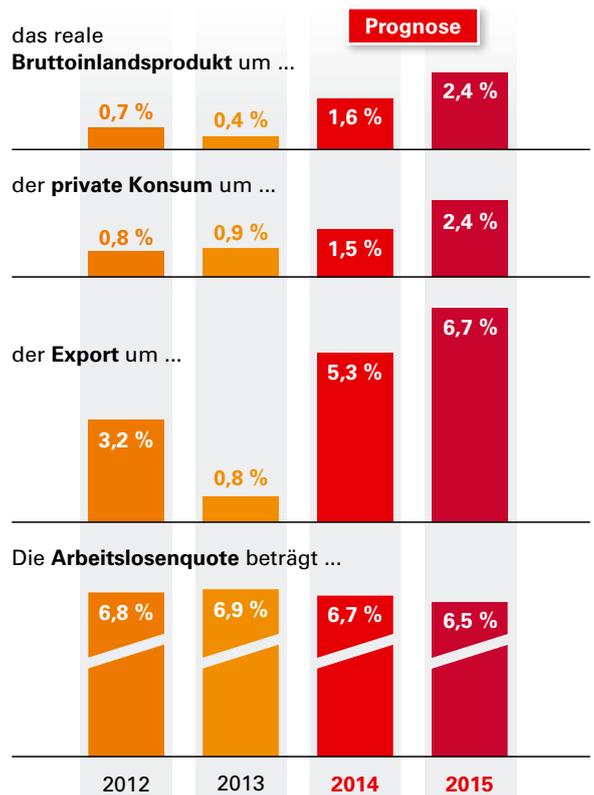
Der Aufschwung kommt. Das Bruttoinlandsprodukt wird in diesem Jahr um durchschnittlich 1,6 Prozent zulegen, 2015 sogar um 2,4 Prozent, prognostiziert das IMK.\* Ebenso positiv ist aus Sicht der Forscher die veränderte Struktur des Wachstums: Anders als im vergangenen Jahrzehnt hänge es nicht mehr allein am Außenhandel, sondern werde wesentlich vom Konsum und zunehmend von den Investitionen im Inland getragen. Der Hintergrund: Durch stärkere Lohnsteigerungen und die weiter wachsende Beschäftigung belebe sich der Konsum der privaten Haushalte, der lange extrem schwach war. „Deutschland hat endlich wieder gute Aussichten auf einen balancierten Aufschwung, von dem breite Schichten der Bevölkerung profitieren“, sagt Gustav Horn, der Wissenschaftliche Direktor des IMK. Weil sich die Weltwirtschaft erhole und deutsche Unternehmen sehr wettbewerbsfähig seien, lege der Export zu. Der wachsende Konsum im Inland sorge zugleich für zunehmende Importe. „Davon profitieren auch unsere Handelspartner. Die gefährlichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte werden so etwas kleiner“, sagt Horn.

Im kommenden Jahr regt der neue Mindestlohn nach Analyse der Forscher die Nachfrage zusätzlich an. So dürften die real verfügbaren Einkommen 2015 um erkleckliche 2,4 Prozent zunehmen, weil sowohl Löhne als auch Gewinne spürbar steigen. Auf Basis der empirischen Forschung gehen die Wissenschaftler davon aus, dass der Mindestlohn zu keinen nennenswerten Beschäftigungseffekten führen wird – zumal die Regierung eine „sehr vorsichtige“ Einführung vorsehe. Die Arbeitslosigkeit werde im Jahresmittel 2015 auf gut 2,8 Millionen sinken.

Allerdings sehen die Wissenschaftler auch gewichtige Risiken. In erster Linie warnen sie vor einer Deflation im Euroraum und einer weiteren kräftigen Aufwertung des Euro – beides Konsequenzen des massiven Sparkurses. Der wird zwar mittlerweile gelockert. Das bestenfalls geringe Wachstum in vielen Krisenstaaten, die hohe Arbeitslosigkeit und hohe Realzinsen begünstigten aber deflationäre Tendenzen. Die Leistungsbilanzüberschüsse, die der Euroraum bei steigenden Exporten und schwächeren Importen insgesamt erzielt, erhöhten wiederum den Aufwertungsdruck auf den Euro.

## Wirtschaft kommt in Schwung

Laut IMK verändert sich im Vergleich zum Vorjahr:



Quelle: IMK 2014 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

Um den Risiken entgegenzusteuern, empfiehlt das IMK, in den Krisenländern neben Staatsanleihen auch Papiere von kleinen und mittleren Unternehmen aufzukaufen, um deren Finanzierungsbedingungen zu verbessern. Zudem sollten in wirtschaftlich stärkeren Euroländern die öffentlichen Investitionen wachsen. In Deutschland sei das unerlässlich, um die Infrastruktur zu modernisieren. ◀

\* Quelle: IMK Arbeitskreis Konjunktur: Deutschland im Aufschwung – Risiken bleiben, IMK-Report Nr. 91, April 2014  
Link zur Studie unter [boecklerimpuls.de](http://boecklerimpuls.de)

# Ausnahmen überflüssig

**Der Mindestlohn kommt. Die Ausnahmen treffen nur einen begrenzten Personenkreis, sind aber trotzdem unnötig.**

Für weniger als 8,50 Euro pro Stunde dürfen künftig drei Gruppen beschäftigt werden: Langzeitarbeitslose, Praktikanten ohne abgeschlossene Ausbildung und Arbeitnehmer unter 18 Jahren. Für die ersten beiden Gruppen soll die Zeit ohne Mindestlohnanspruch auf sechs Monate beziehungsweise sechs Wochen begrenzt werden. Wer mit 16 oder 17 Jahren im Niedriglohnbereich arbeitet, hat jedoch nichts vom Mindestlohn.

Ein Argument dafür lautet, Jugendliche sollten sich nicht verlocken lassen, einen vergleichsweise gut bezahlten Job anzunehmen, statt eine geringer dotierte, aber langfristig ertragsreichere Berufsausbildung zu beginnen. Sehr realitätsnah ist dieser Gedanke allerdings nicht, sagt Reinhard Bispinck.\* Denn bereits heute lässt sich mit einem Aushilfsjob mehr verdienen, als ein Azubi bekommt – im Einzelhandel etwa ist die unterste Tarifvergütung doppelt so hoch wie die Ausbildungsvergütung im ersten Jahr. Das hält Jugendliche aber keineswegs davon ab, sich zu qualifizieren. Von den 16- bis 17-Jährigen Haupt- oder Realschulabsolventen, die noch keine Berufsausbildung abgeschlossen haben, sind über drei Viertel Azubis. 23 Prozent jobben, fast alle davon in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Nur 1,5 Prozent haben einen regulären Voll- oder Teilzeitjob.

Und bei den jugendlichen Minijobbern sei kaum davon auszugehen, dass sie ihre auf 450 Euro pro Monat begrenzte

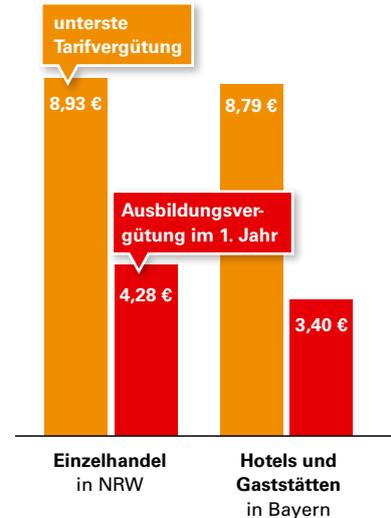
Tätigkeit als echte Alternative zu einer Berufsausbildung ansehen, erläutert Bispinck. Die überwiegende Mehrheit dürfte noch keine Lehrstelle gefunden haben oder Zeiten zwischen Schule und Ausbildung überbrücken. Es sei nicht ersichtlich, so Bispinck, warum diesen jungen Leuten der Mindestlohn vorzuenthalten werden sollte – und warum Arbeitgeber die Möglichkeit bekommen sollten, die gesetzliche Lohnuntergrenze durch Rekrutierung jugendlicher Arbeitskräfte zu unterlaufen.

Ebenso wenig gerechtfertigt ist in den Augen des WSI-Forschers die Ausnahmeregelung für die über eine Million Langzeitarbeitslosen. Denn „bei Mindestlohnjobs handelt es sich in der Regel um Tätigkeiten, die auch von diesem Personenkreis problemlos erledigt werden können. Beschäftigungsförderung sollte wenn nötig über Lohnkostenzuschüsse, aber nicht über Niedriglöhne erfolgen.“ ◀

\*Reinhard Bispinck ist Leiter des WSI-Tarifarchivs.

## Wenig Geld für Azubis

Auch ohne Mindestlohn ist Jobben kurzfristig lukrativer als Ausbildung.



## Löhne

### Differenzierte Tariflandschaft

Es gibt nicht „den“ Tarifvertrag in Deutschland: Die Tarifvertragslandschaft und die Vergütungsstrukturen weisen eine große Vielfalt auf. Das geht aus einer Dokumentation der tariflichen Vergütungstabellen für über 30 Branchen durch das WSI-Tarifarchiv hervor.\* Die Differenzierung nach Branchen, Regionen und Tätigkeiten spiegelt die unterschiedlichen tarifpolitischen Traditionen wider und zeigt die Fähigkeit der Tarifparteien, die konkreten Bedingungen in den Wirtschaftszweigen kollektivvertraglich zu regeln, so Reinhard Bispinck, Leiter

des Tarifarchivs. Ein gesetzlicher Mindestlohn habe die Funktion, diese Vielfalt nach unten abzusichern, und lasse darüber hinaus Spielraum für tarifvertragliche Gestaltung. Bundesweit einheitliche Branchenverträge wie im Bank- oder Versicherungsgewerbe bilden die Ausnahme. Überwiegend gelten Tarifverträge für Bundesländer oder Regionen. In der Metallindustrie bestehen 21, im Hotel- und Gaststättengewerbe 18, im Einzelhandel 16 regionale Tarifgebiete. Je nach Region kann sich die Bezahlung spürbar unterscheiden. Der Trend in der Tarifpolitik geht zu einheitlichen Entgeltverträgen für alle Beschäftigten. So ist es etwa in der

chemischen Industrie, in der Metallindustrie oder im öffentlichen Dienst. Bisweilen bestehen aber noch getrennte Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte, zum Beispiel in der Textilindustrie. Die Zahl der Vergütungsgruppen hängt vor allem mit dem Tätigkeitsspektrum zusammen. Im Maler- und Lackiererhandwerk sehen die regionalen Tarifverträge häufig nur 3 oder 4 Lohngruppen vor, im Kfz-Gewerbe sind es zwischen 4 und 7, in der Eisen- und Stahlindustrie 7 bis 10. Größer wird die Zahl in Branchen mit einheitlichen Entgelttarifverträgen: Im öffentlichen Dienst gibt es 15, in der Metall- und Elektroindustrie bis zu 17, im Bewa-

chungsgewerbe sogar bis zu 27 Gruppen.

Die Spannweite der Tariflöhne zwischen den Branchen ist groß. Gelernte Fachkräfte mit mindestens dreijähriger Ausbildung steigen im sächsischen Hotel- und Gaststättengewerbe mit 1.493 Euro, in der Metallindustrie Baden-Württembergs mit bis zu 2.804 Euro ein. Auch innerhalb der Branchen gibt es zum Teil große Unterschiede, die wiederum die Bandbreite des Tätigkeitsspektrums widerspiegeln: So reichen im Bankgewerbe die Tarifgehälter von 2.035 bis 4.495 Euro, in der nordrhein-westfälischen Energiewirtschaft sogar von 1.561 bis 5.855 Euro.

\*Quelle: WSI-Tarifarchiv, April 2014

Mehr Informationen unter [boecklerimpuls.de](http://boecklerimpuls.de)

# Investitionen wirksamer als Steuersenkung

Öffentliche Investitionen sind ein gutes, schnell wirkendes Mittel, um eine Konjunkturflaute abzumildern. Dies zeigt eine Auswertung des IMK.

Lange Zeit war ein aktiver Eingriff des Staates in die konjunkturelle Entwicklung – die sogenannte diskretionäre Fiskalpolitik – verpönt. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise legten jedoch viele Länder Konjunkturprogramme zur Stabilisierung des Wachstums auf. Und siehe da: Nach tiefen Einbrüchen erholte sich die Konjunktur zumindest in Deutschland und China schneller als erwartet. Gleichwohl schwenkten die USA und viele europäische Staaten noch vor dem Abklingen der Krise auf einen teilweise drastischen Sparkurs um. Die Folge: In den Ländern mit den härtesten Konsolidierungsprogrammen brach die Wirtschaft erneut ein.

Grund genug, die Wirkung von staatlichen Eingriffen genauer zu untersuchen. Das IMK hat deshalb 104 internationale Studien zum Thema statistisch ausgewertet, deren Datengrundlage von den 1930ern bis heute reicht.\* Ihr Interesse galt dem so genannten Fiskalmultiplikator, der die Wirkung eines staatlichen Konjunkturpakets oder Sparprogramms auf die wirtschaftliche Entwicklung misst.

Bei einem Multiplikator von Eins sind Effekt und Impuls gleich hoch, verstärkende und schwächende Reaktionen gleichen sich also gerade aus. Je höher der Multiplikator, desto größer ist die stimulierende Wirkung eines Konjunkturpakets – und desto stärker ist der wachstumsdämpfende Effekt einer Konsolidierung.

„Es zeigt sich, dass der Wert des Multiplikators für fiskalische Impulse auf der Ausgabenseite des Staates im Mittel der untersuchten Studien nahe bei Eins liegt, wobei die Spannweite der Ergebnisse recht hoch ist“, so die Wissenschaftler. Öffentliche Investitionen erweisen sich dabei als wirksamste Waffe zur Belebung der Konjunktur – wirksamer als höherer Staatskonsum, mehr staatliche Beschäftigung oder eine Anhebung der Militärausgaben.

Der Multiplikator öffentlicher Investitionen liegt bei 1,3 bis 1,8 – sprich: Lenkt man einen Euro der allgemeinen Staatsausgaben in öffentliche Investitionen um, steigt das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 1,30 Euro bis 1,80 Euro, also stärker als der ursprüngliche Impuls. Einnahmeseitige Impulse hingegen weisen einen geringeren Multiplikatoreffekt auf. Steuersenkungen kosten also mehr, als sie bringen.

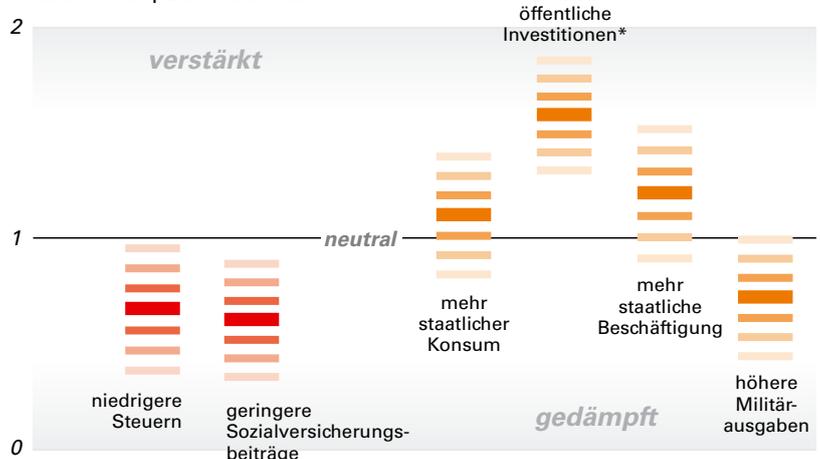
Ihre Erkenntnisse haben die IMK-Forscher auch in Modellrechnungen einfließen lassen, um zu prüfen, wie viel stärker die deutsche Wirtschaft in den vergangenen zehn Jahren gewachsen wäre, wenn die öffentlichen Investitionen die Abschreibungen auf Schulen, Straßen und Brücken zumindest ausgeglichen hätten. Fakt ist: Von 2003 bis 2013 hat sich ein Substanzverlust von 35 Milliarden Euro angehäuft. Hätten die Staatsausgaben die Abschreibungen ausgeglichen, dann

wäre seit 2003 auch das BIP höher ausgefallen. Über die Jahre hätte sich bei kreditfinanzierten Investitionsausgaben das zusätzliche Wachstum auf 38,7 bis 56,3 Milliarden Euro summiert.

„Die Ergebnisse zeigen, dass diskretionäre Fiskalpolitik, sobald die entsprechenden Maßnahmen beschlossen sind, entgegen der lange Zeit verbreiteten Behauptung rasch realwirtschaftlich wirksam ist“, fassen die Wissenschaftler zusammen. Bei angespannter Haushaltslage – oder wenn, wie in

## Konjunktur: Am besten helfen Investitionen

Fiskalische Impulse wirken ...



\* Lesebeispiel: Die Höhe des Multiplikators bewegt sich laut verschiedenen Studien bei öffentlichen Investitionen zwischen 1,3 und 1,8. | Quelle: IMK 2014 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

der Bundesrepublik, eine Schuldenbremse greift – empfiehlt das IMK zur Ankurbelung der Konjunktur steuerfinanzierte Investitionsprogramme. Das hätte im Falle Deutschlands über die Jahre 2003 bis 2013 eine höhere Wirtschaftsleistung von insgesamt 21,1 bis 42,2 Milliarden Euro bedeutet.

Die bedeutsamste Wirkung von diskretionärer Fiskalpolitik sei allerdings: Sie schafft Vertrauen. Wenn der Staat sich in einer Konjunkturkrise den allgemeinen Abwärtstendenzen mit Mehrausgaben entgegenstelle, schränken auch die privaten Haushalte ihren Konsum nicht übermäßig ein, und Unternehmen trauten sich weiter zu investieren. „Dass eine restriktive diskretionäre Fiskalpolitik umgekehrt auch Vertrauen zerstören kann, indem sie Einkommenserwartungen den sicheren Boden entzieht, zeigt die Entwicklung in den Krisenländern des Euroraums“, erläutern die Wissenschaftler. Die Kürzung öffentlicher Ausgaben sorgte dafür, dass auch Privathaushalte und Unternehmen Konsum und Investitionen einschränkten, sodass sich der restriktive Impuls und mit ihm die Krise sogar noch verstärkten. ◀

\* Quelle: Gustav Horn, Sebastian Gechert, Katja Rietzler, Kai Daniel Schmid: Streitfall Fiskalpolitik – eine empirische Auswertung zur Höhe des Multiplikators, IMK Report Nr. 92, April 2014  
[Link zur Studie unter boecklerimpuls.de](http://www.boecklerimpuls.de)

# Begehrter Hochschulabschluss

Immer mehr Jugendliche beginnen ein Studium.

Der Trend zur Hochschulbildung dürfte auch künftig anhalten.

Überfüllte Hörsäle und Wohnungsmangel in Universitätsstädten einerseits, Klagen über unbesetzte Lehrstellen andererseits: Dass sich das deutsche Bildungssystem im Wandel befindet, scheint unübersehbar. Skeptiker warnen bereits vor einem „Akademisierungswahn“. Inwiefern solche Warnungen berechtigt sind, damit hat sich André Wolter auseinandergesetzt. Der Erziehungswissenschaftler von der Berliner Humboldt-Universität hat die aktuelle Situation in einem Aufsatz historisch und international eingeordnet.\* Nach seiner Einschätzung stellt die wachsende Bedeutung akademischer Bildung eine unvermeidliche Entwicklung dar, weil ein Hochschulabschluss immer wichtiger für den beruflichen Erfolg wird. Demnach wäre in absehbarer Zeit kaum mit einer Entlastung der Hochschulen zu rechnen.

Über Jahrhunderte war die deutsche Universitätslandschaft ausgesprochen überschaubar, schreibt Wolter. Im 15. Jahrhundert habe sich die Gesamtzahl der Studenten im Deutschen Reich auf etwa 6.000 belaufen, bis 1800 seien es vermutlich nie mehr als 10.000 gewesen. Danach ging es bergauf: Mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts setzte „ein steiler, aber diskontinuierlicher Wachstumsprozess“ ein, hundert Jahre später waren etwa 35.000 Bürger immatrikuliert. Schätzungen zufolge stieg die Studierendenquote von 0,5 Prozent im Jahr 1870 über 1,1 Prozent zur Jahrhundertwende bis auf 2,7 Prozent 1931. Unter den Nationalsozialisten ging sie wieder zurück, auf 1,5 Prozent im Jahr 1939. Alles

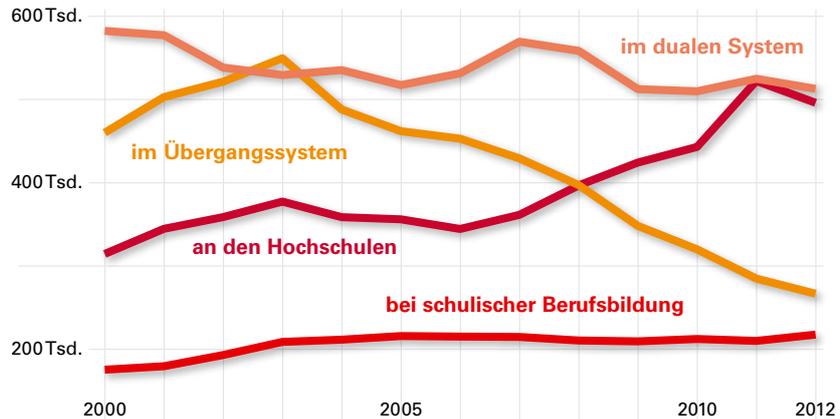
in allem, so der Wissenschaftler, sei seit 1870 ein langfristiger Wachstumstrend erkennbar, der nur durch Kriegs- und Krisenzeiten und die Politik der Nazis unterbrochen wurde. Als Gründe für diese Entwicklung nennt er die steigende Zahl von Gymnasien, die Öffnung der Hochschulen für Frauen, Neugründungen von Universitäten und die Gleichstellung der Technischen Hochschulen. Zugleich hätten die Industrialisierung und die Ausweitung der staatlichen Bürokratie den Bedarf an akademisch geschulten Arbeitskräften erhöht.

**Von der Elite- zur Massenuniversität:** Trotzdem blieb Hochschulbildung zunächst eine elitäre Angelegenheit. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich daran laut Wolter et-

was geändert. Die Zahl der Studienanfänger sei seit 1950 in fast jedem Jahr gewachsen, um 1970 übertraf sie erstmals die 100.000er-Marke. Zu Wachstumsschüben hätten insbesondere der Ausbau des Hochschulsystems ab 1965 und die Einführung von Fachhochschulen Anfang der 1970er-Jahre geführt. Nach 1981 hätten sich nie weniger als 200.000 Personen bei den Hochschulen eingeschrieben, seit 2003 gebe es konstant mehr als 300.000 Studienanfänger pro Jahr. Die bislang höchste Zahl wurde 2011 mit 520.000 Erstsemestern erreicht – auch dank Sonderfaktoren wie doppelter Abiturjahrgänge und der Aussetzung der Wehrpflicht. Genauso wie die absolute Zahl habe die Quote der Studienanfänger seit den 1950er-Jahren nahezu ununterbrochen zugenommen, so der Forscher. Zuletzt gab

## Studium und Lehre fast gleichauf

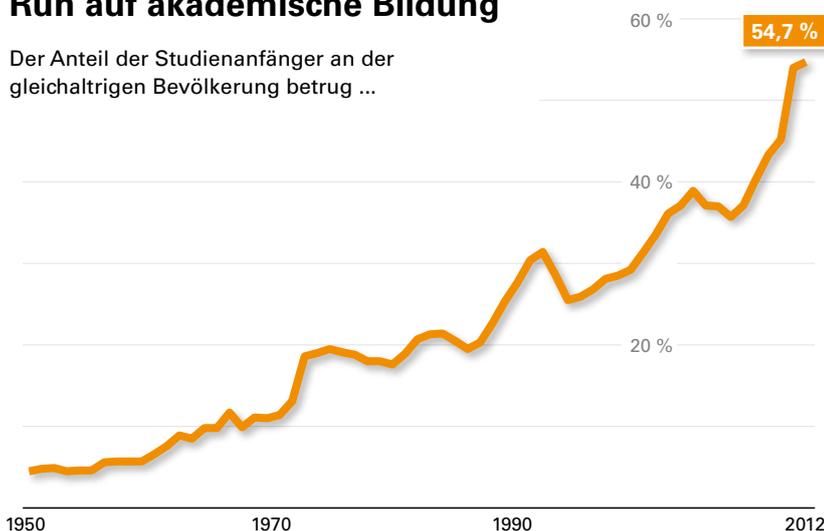
So entwickelten sich die Anfängerzahlen ...



Quelle: Wolter 2014 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

## Run auf akademische Bildung

Der Anteil der Studienanfänger an der gleichaltrigen Bevölkerung betrug ...



Quelle: Wolter 2014 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

es laut den Angaben des Statistischen Bundesamtes einen „sprunghaften Anstieg“ von weniger als 40 Prozent im Jahr 2007 bis auf 55 Prozent 2012.

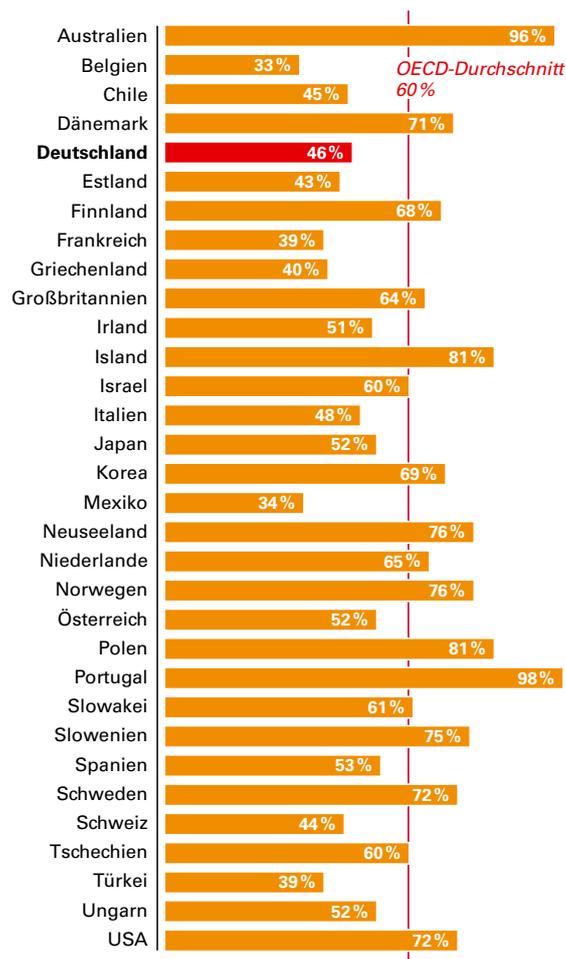
**Deutschland ist kein Sonderfall:** Im internationalen Vergleich erscheine die Entwicklung in Deutschland keineswegs außergewöhnlich, stellt der Autor fest, sondern entspreche einem globalen Trend. Lange Zeit sei die Hochschulexpansion hierzulande sogar eher unterdurchschnittlich verlaufen. Entsprechend lag Deutschland im Jahr 2011 nach der Systematik der OECD mit einer Studienanfängerquote von 46 Prozent weit unter dem Durchschnitt der Industriestaaten von 60 Prozent – auch wenn das starke Wachstum der letzten Jahre zu einer Annäherung geführt habe. Hintergrund der weltweiten Entwicklung ist laut Wolter die zunehmende Bedeutung hochqualifizierter Arbeit in allen postindustriellen Volkswirtschaften. Wissenschaftsbasierte Ausbildungswege würden ökonomisch immer wichtiger, herkömmliche Formen gewerblicher, industrieller oder handwerklicher Berufsausbildung verlören an Boden. „Das Argument, die Studienanfängerquoten in Deutschland seien aufgrund der besonderen Bedeutsamkeit der betrieblichen Berufsausbildung so niedrig und deswegen international nicht vergleichbar, wirkt angesichts dieses volkswirtschaftlichen Wandels zu wissenschaftlichen Strukturen von Arbeit, Beschäftigung und Wertschöpfung doch ein wenig kurz gegriffen“, urteilt der Forscher.

**Mehr Abiturienten, beständige soziale Selektion:** Für die aktuelle Situation in Deutschland sind nach Wolters Analyse vor allem Entwicklungen im Schulsystem ausschlaggebend. Der Wechsel von der Grundschule auf ein Gymnasium stelle hierzulande – anders als in den meisten anderen Staaten – nach wie vor die entscheidende Hürde für ein Studium dar. Immer mehr Schüler überwinden diese Hürde: Einschließlich derjenigen, die über berufliche Bildungseinrichtungen eine Studienberechtigung erlangen, hat mittlerweile gut die Hälfte eines Altersjahrgangs Zugang zu akademischer Bildung, stellt der Erziehungswissenschaftler fest. Diese Entwicklung habe die soziale Unwucht im deutschen Bildungssystem allerdings nicht korrigieren können: „Die Population derjenigen, die ihre Schulzeit mit Studienberechtigung abschließen, bildet eine hochgradig nach sozialen Merkmalen vorgefilterte Gruppe.“ Auch ob Abiturienten von der Möglichkeit zu studieren tatsächlich Gebrauch machen, hänge nicht zuletzt vom Bildungshintergrund des Elternhauses ab – selbst bei gleichen schulischen Leistungen.

**Der Bildungswettbewerb nimmt zu:** Wer aus bildungsfernen Verhältnissen stammt, hat damit zunehmend schlechte Karten, wenn es um berufliche Positionen und Einkommen geht. Denn soziale Verteilungsprozesse würden immer stärker durch formale Qualifikation und Zertifikate legitimiert, schreibt Wolter. Entsprechend gebe es einen wachsenden Druck auf nachkommende Generationen, sich höhere Bildung als „Grundausrüstung in der Statuskonkurrenz“ anzueignen. Diese Logik führe zu einer spiralförmigen Verschärfung des Bildungswettbewerbs. Hochschulabschlüsse würden zu einer immer wichtigeren Voraussetzung für Berufserfolg. Vor diesem Hintergrund, urteilt der Wissenschaftler, sei davon auszugehen, dass der Run auf die Universitäten anhalten wird: Deutschland müsse sich nicht nur auf eine Fortsetzung der Expansion, sondern auch auf massive Strukturverschiebungen im Verhältnis von akademischer und beruflicher Bil-

## Deutschland unter Durchschnitt

Die Studienanfängerquote\* betrug 2011 in ...



\* geschätzter Anteil der Schulabgänger, die im Laufe ihres Lebens studieren werden  
Quelle: OECD 2013 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

dung einstellen. Die Suche nach Azubis könnte für manche Betriebe durchaus schwieriger werden.

Auf das Hochschulsystem sieht der Bildungsforscher wachsende Herausforderungen zukommen: Zumindest in den nächsten zehn Jahren sei mit einer Entlastung nicht zu rechnen, was kritische Fragen hinsichtlich der Ressourcenausstattung und der Studienbedingungen aufwerfe. Nach 2025 sei aus demografischen Gründen zwar ein Rückgang der absoluten Nachfrage zu erwarten, die Studierquoten dürften aber kaum sinken. Angesichts dieser Entwicklung prophezeit Wolter, dass Warnungen vor einem Qualitätsverlust akademischer Bildung und einem Überangebot von Akademikern auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren Konjunktur haben werden. Neu sind solche Befürchtungen nicht: Klagen über eine arbeitsmarktpolitisch verhängnisvolle Überfüllung der deutschen Universitäten mit „ungeeigneten“ Studierenden, vorwiegend aus den unteren Ständen, gab es bereits im 18. Jahrhundert. ◀

\* Quelle: Andrä Wolter: Eigendynamik und Irreversibilität der Hochschulexpansion: Die Entwicklung der Beteiligung an Hochschulbildung in Deutschland, in: Ulf Bancherus u.a. (Hrsg.): Übergänge im Spannungsfeld von Expansion und Exklusion – Eine Analyse der Schnittstellen im deutschen Hochschulsystem, wbv, Bielefeld 2014

# Werkverträge: Den Dschungel lichten

**Umkehr der Beweislast, Angleichung der Bezahlung, mehr Mitbestimmung: So lässt sich nach Analyse von Rechtswissenschaftlern der Missbrauch von Leiharbeit und Werkverträgen eindämmen.**

Das Verhältnis von Schein und Wirklichkeit beschäftigt nicht nur Philosophen, sondern auch Juristen: Arbeitsrechtlern stellt sich unter anderem die Frage, wie mit Scheinwerkverträgen gesetzlich umzugehen ist. Christiane Brors von der Universität Oldenburg und Peter Schüren von der Universität Münster haben sich mit diesem Problem in einem Gutachten für das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium auseinandergesetzt.\* Außerdem haben sie Vorschläge entwickelt, wie der Gesetzgeber dem Missbrauch von Leiharbeit einen Riegel vorschieben kann. Ihrer Analyse zufolge wären klare Fristen und Vorgaben für die Bezahlung von Leiharbeitern nötig. Unternehmen müssten nachweisen, dass ein echter Werkvertrag vorliegt. Außerdem sollten Betriebsräte mehr Informationsrechte erhalten.

aus dem Leiharbeits- ein Arbeitsverhältnis. „Auf diese Weise wird herbeigeführt, was Verleiher und Entleiher gesetzwidrig vermeiden wollten“, so die Rechtswissenschaftler.

**Höhe der Bezahlung.** Bei der Entlohnung sieht das Gutachten die Gleichbehandlung von befristet beschäftigten Leiharbeitern und Stammpersonal vor. Die Leiharbeitstarife, die in der Regel deutlich niedriger als in anderen Branchen ausfallen, sollen bei Befristung also nicht mehr gelten. Die Begründung: Laut einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts sei das geringere Lohnniveau bei der Leiharbeit dadurch gerechtfertigt, dass Verleiher das Risiko von einsatzlosen Zwischenzeiten tragen. Nach Ansicht von Brors und Schüren entfällt diese Rechtfertigung, wenn Verleiher Beschäftigte ohnehin nur für die Dauer einer Überlassung einstellen. Für unbefristet beschäftigte Leiharbeiter sollen weiterhin spezielle Tarife möglich sein – allerdings nur für maximal neun Monate. Danach müssten ausnahmslos alle Beschäftigten den gleichen Stundenlohn erhalten. Das gelte auch für Überlassung aus dem Ausland. Um diesen Anspruch abzusichern, sollte der Entleiher für Lohnrückstände des Verleihers haften. So würden Unternehmen dazu angehalten, nur mit seriösen Verleihern zusammenzuarbeiten, argumentieren die Juristen.

**Umkehr der Beweislast.** Bei illegaler Überlassung durch Scheinwerkverträge und bei Scheinselbstständigen empfehlen Brors und Schüren eine Beweislastumkehr. Momentan sei es kaum möglich, sich beim wirklichen Arbeitgeber einzu-

klagen, weil die Beweislast beim Kläger liege, der selten Zugang zu den nötigen Informationen habe. Stattdessen soll künftig der Nachweis ausreichen, dass man in einem Betrieb tätig ist. Der Betriebsinhaber müsste dann belegen, dass es sich tatsächlich um einen Werkvertrag mit einer Fremdfirma oder einem Selbstständigen handelt. Bei entsandten Ausländern ist das etwas komplizierter: Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs sind deutsche Gerichte bei Vorliegen einer Entsendebescheinigung nicht befugt, die zugrunde liegende Vertragsbeziehung umzuwandeln. Als Alternative schlagen die Autoren einen Anspruch auf die übliche Vergütung zuzüglich eines Aufschlags in Höhe des Arbeitgeberanteils in der Sozialversicherung vor. Damit werde

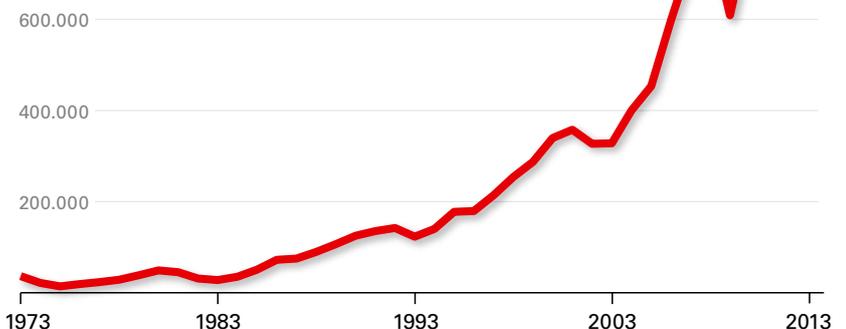
der Kostenvorteil illegaler Überlassung aufgehoben, was abschreckend wirke.

**Mehr Mitbestimmung.** Eine weitere Empfehlung: Betriebsräte sollten in die Lage versetzt werden, wirksam gegen den Missbrauch von Fremdpersonal einzuschreiten. Möglich sei das nur, wenn Arbeitnehmervertreter umfassend informiert sind. Brors und Schüren plädieren dafür, einen dauerhaften Unterrichtsanspruch im Betriebsverfassungsgesetz zu verankern. Fremdpersonaleinsatz würde dann automatisch unzulässig, wenn der Betriebsrat nicht umfassend und rechtzeitig informiert wurde. ◀

\* Quelle: Christiane Brors, Peter Schüren: Missbrauch von Werkverträgen und Leiharbeit verhindern, Gutachten für das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Februar 2014  
[Link zur Studie unter boecklerimpuls.de](#)

## Boomende Leiharbeit

So viele Leiharbeitnehmer gab es im Juni ...



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2014 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

**Beschäftigungsdauer.** Gemäß der EU-Richtlinie zur Leiharbeit dürften Betriebe dieses Instrument nur bei vorübergehendem Flexibilisierungsbedarf nutzen, schreiben Brors und Schüren. Was genau „vorübergehend“ bedeutet, sei allerdings strittig, da das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz keine präzisen Vorgaben enthalte. Um das zu ändern, schlagen die Gutachter vor, eine „widerlegbare Vermutung der nicht vorübergehenden Überlassung“ nach sechs Monaten gesetzlich festzulegen. Das heißt: Wer einen Beschäftigten länger als ein halbes Jahr entleihen möchte, muss stichhaltige Gründe dafür nennen. Länger als 18 Monate soll Leiharbeit nur noch unter ganz engen, überprüfbaren Voraussetzungen möglich sein – etwa wenn bei einem Entwicklungsprojekt niemand für eine befristete Einstellung zur Verfügung steht. Werden die gesetzlichen Grenzen überschritten, wird automatisch

## ÖFFENTLICHER DIENST

# Leistungsprämien bleiben umstritten

Seit einigen Jahren können Kommunen ihren Beschäftigten Leistungsprämien zahlen.

Die Begeisterung für die neuen Möglichkeiten hält sich in Grenzen – bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.

Zwei Prozent eines Monatsentgelts können laut Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) derzeit nach Leistungskriterien ausgeschüttet werden, sofern eine entsprechende Dienstvereinbarung zustande kommt. Werner Schmidt und Andrea Müller vom Tübinger Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur haben, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, untersucht, welche Erfahrungen Kommunen bislang mit Leistungsprämien gemacht haben.\* Fazit: Die „Einführung von leistungsorientierter Bezahlung im deutschen öffentlichen Dienst“ müsse „in der Fläche als weitgehend gescheitert gelten“.

Die Studie beruht auf einer Befragung von Arbeitgebern und Personalräten in mehr als 1.000 Kommunen sowie von gut 3.000 Beschäftigten. In 55 Prozent der untersuchten Gemeinden kommt die tarifliche Möglichkeit der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) zum Einsatz. 59 Prozent der Beschäftigten können damit bei entsprechender Bewertung Leistungsprämien erhalten. In den übrigen Kommunen werden die als Leistungsentgelt gedachten Mittel pauschal ausgeschüttet.

Die Meinungen zu LOB gehen weit auseinander, wie die Untersuchung zeigt. Dabei folgen die Einschätzungen nicht dem einfachen Schema: Arbeitgeber dafür, Arbeitnehmer dagegen. In Kommunen ohne LOB haben sich keineswegs nur die Personalräte gegen eine Einführung gesträubt. In 57 Prozent dieser Fälle waren auch die Arbeitgeber keine Befürworter von Prämiensystemen. Unter den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes herrscht ebenfalls Uneinigkeit. „LOB ist eine gute Sache“, meinen 36 Prozent; „Ich bin gegen LOB“, sagen 37 Prozent. Andere „dulden“ das System.

Fraglich ist, was Leistungsentgelt im öffentlichen Dienst unter dem Strich überhaupt bewirkt, so die Wissenschaftler. Weniger als die Hälfte der Arbeitgeber berichtet von positiven Auswirkungen auf Motivation und Leistung. Wenn Effekte wahrgenommen werden, dann sind diese nur schwach ausgeprägt. In dieser Hinsicht ähneln sich die Angaben von Arbeitgebern und Personalräten. Zwar haben Anforderungen und erbrachte Arbeitsleistungen in der jüngeren Vergangenheit deutlich zugenommen. Das hat jedoch kaum etwas mit LOB zu tun. Die Gründe sehen die Befragten vor allem in Haushaltsengpässen, Stellenabbau und neuen Aufgaben, für die keine zusätzlichen Kollegen eingestellt werden.

Nach wie vor unbefriedigend ist in vielen Kommunen die Qualität der Leistungsmessung. Im ungünstigsten Fall werden diejenigen, die nicht die volle Prämie erhalten, stärker demotiviert als die Belobigten beflügelt. Dazu passt, dass 70 Prozent der betroffenen Beschäftigten, 60 Prozent der Personalräte und sogar 54 Prozent der Arbeitgeber berichten, „Neid und Konkurrenzdenken“ hätten durch LOB zugenommen.

Viel hängt offenbar von der konkreten Umsetzung ab. So wird deutlich, dass Zielvereinbarungen ein besseres Instrument sind als bloße Beurteilungen durch Vorgesetzte – die nicht immer nach nachvollziehbaren Kriterien erfolgen.

## Strittige Prämien

In diesen Bereichen führt leistungsorientierte Bezahlung zu Verbesserungen, sagen von den befragten ...

### Eigenverantwortung



### Dienstleistungsqualität



### Motivation



### Leistungsgerechtigkeit



### Verhältnis zwischen Führungskräften und Mitarbeitern



### Verhältnis unter den Kollegen



### Beteiligung der Beschäftigten



Quelle: Schmidt, Müller 2013 | © Hans-Böckler-Stiftung 2014

Mehrheitlich sehen die Befragten Änderungsbedarf bei der leistungsorientierten Bezahlung, konstatieren Schmidt und Müller. Bloß: „Es besteht keine Einigkeit darüber, was verändert werden soll.“ Dies mache Reformen schwierig. Letztlich zeige sich hier der Geburtsfehler der LOB: Die Regelung im TVöD war seinerzeit „nicht Ausdruck eines gemeinsamen Willens der Tarifparteien“, sondern ein Kompromiss, dem die Gewerkschaft zustimmte, um den Flächentarifvertrag zu retten. ◀

\* Quelle: Werner Schmidt, Andrea Müller: Leistungsentgelt in den Kommunen: Praxis einer umstrittenen Regelung, in: WSI-Mitteilungen 2/2014

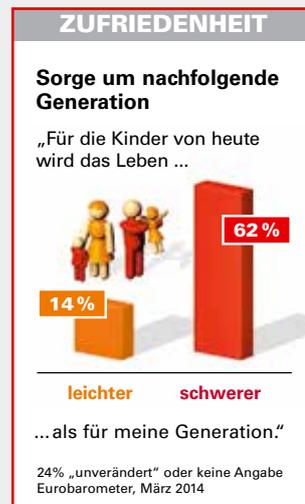
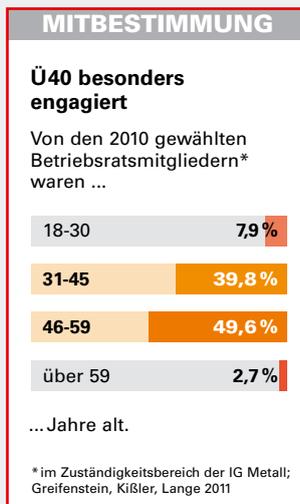
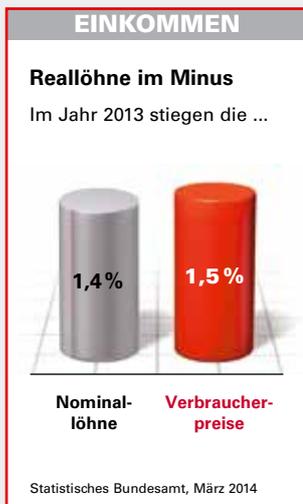
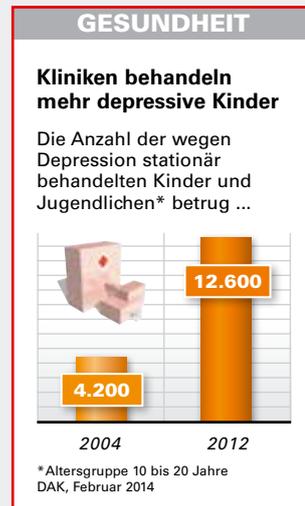
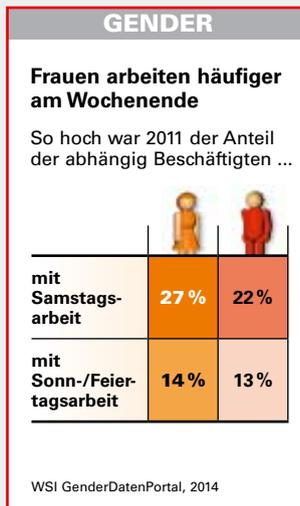
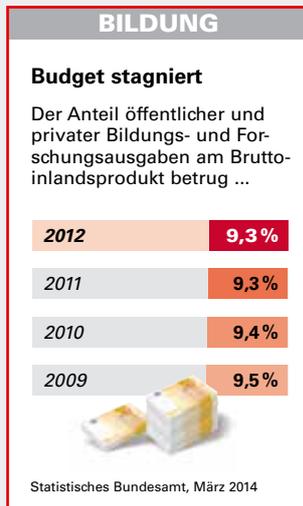
Mehr Informationen unter [boecklerimpuls.de](http://boecklerimpuls.de)

## Impressum

**Herausgeberin:** Hans-Böckler-Stiftung  
 Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 02 11 / 77 78-0  
**Verantwortlicher Geschäftsführer:** Dr. Wolfgang Jäger (V.i.S.d.P.);  
**Chefredaktion:** Rainer Jung; **Redaktion:** Dr. Kai Kühne,  
 Annegret Loges, Ernst Schulte-Holtey, Philipp Wolter,  
 Sören Zieher; E-Mail redaktion-impuls@boeckler.de;  
 Telefon 02 11 / 77 78-286, Fax 02 11 / 77 78-207;  
**Druck und Versand:**  
 Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf

**Weiter im Netz:** Alle Grafiken zum Download (Abdruck frei nach Rücksprache mit der Redaktion und Angabe der Quelle), weitergehende Informationen, Links und Quellenangaben unter boecklerimpuls.de

## TrendTableau



► **EINKOMMEN:** Die europäische Wirtschaftskrise hat die Lebenssituation von mehr Menschen verschlechtert, als die amtliche Statistik erkennen lässt. So waren 2012 in der EU-27 nach statistischer Definition 16,9 Prozent der Einwohner von Armut bedroht, da sie über weniger als zwei Drittel des mittleren Einkommens verfügten. Wird jedoch das mittlere Einkommen

von 2008 herangezogen, sind nach Berechnungen der Europäischen Kommission 18,2 Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet. Stark bemerkbar macht sich der Statistikeffekt in den Ländern, in denen die Realeinkommen in Folge der Krise deutlich gesunken sind. So lebten 2012 „offiziell“ gut 23 Prozent der Griechen unterhalb der Armutsgrenze. Wird hingegen das Medi-

an-Einkommen von 2008 zur Berechnung herangezogen, steigt der Anteil der Armutsgefährdeten an der Gesamtbevölkerung auf über 35 Prozent. Abgeschwächt zeigt sich dieser Effekt auch in Spanien oder Portugal.

Europäische Kommission, März 2014

► **GENDER:** Wenn Unternehmen in Stellenausschreibungen nach „zielstrebigen“ oder

„durchsetzungsstarken“ Mitarbeitern suchen, bewerben sich vor allem Männer. Frauen fühlen sich eher von Begriffen wie „engagiert“ oder „verantwortungsvoll“ angesprochen, wie eine experimentelle Studie der TU München herausfand. Dies könne erklären, warum sich viele Frauen trotz Qualifikation nicht auf Führungspositionen bewerben.

TU München, April 2014

Der nächste Böckler Impuls erscheint am 7. Mai

bestellen unter [boecklerimpuls.de](http://boecklerimpuls.de)