

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Wortprotokoll**

**60. Sitzung**

Berlin, Montag, dem 04. April 2011, 15:15 Uhr  
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (DIE LINKE.)

**Tagesordnung**

**Einziges Tagesordnungspunkt ..... 946**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Antrag der Abgeordneten Josip Juratovic, Anton Schaaf, Anette Kramme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

**Faire Mobilität und soziale Sicherung - Voraussetzungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 schaffen** (BT-Drucksache 17/4530)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend), Rechtsausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union,*

b) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial gestalten** (BT-Drucksache 17/5177)

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend), Finanzausschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

## Anwesenheitsliste\*

---

### Mitglieder des Ausschusses

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

Stellv. Mitglieder des Ausschusses

#### CDU/CSU

Brehmer, Heike  
Connemann, Gitta  
Dörflinger, Thomas  
Heinrich, Frank  
Lange, Ulrich  
Lehrieder, Paul  
Linnemann, Carsten  
Michalk, Maria  
Schiewerling, Karl  
Tauber, Dr. Peter  
Weiß (Emmendingen), Peter

Lietz, Matthias

#### SPD

Hiller-Ohm, Gabriele  
Juratovic, Josip  
Kramme, Anette  
Krüger-Leißner, Angelika

#### FDP

Molitor, Gabriele

#### DIE LINKE

Birkwald, Matthias W.  
Kipping, Katja  
Krellmann, Jutta  
Zimmermann, Sabine

#### BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Müller-Gemmeke, Beate  
Pothmer, Brigitte

#### Ministerien

Brauksiepe, PStS Dr. Ralf (BMAS)  
Räuchle, RR Robert (BMAS)

#### Fraktionen

Balders, Dr. Sven-Frederik (CDU/CSU-Fraktion)  
Baumgartner, Rosina (SDP-Fraktion)

#### Bundesrat

Hofmann, VAe Janika (NRW)  
Schmidt, ORRin Vera (RP)  
Thölken, VAe Rosemarie (BB)

#### andere Ausschüsse

Jasper, Dieter (CDU/CSU) (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)

#### Sachverständige

Bayreuther, Prof. Dr. Frank  
Binne, Dr. Wolfgang (Deutsche Rentenversicherung Bund)  
Böning, Dr. Marta (Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte)  
Buntenbach, Annelie (Deutscher Gewerkschaftsbund)  
Dietz, Dr. Martin (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)  
Hornung-Draus, Renate (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)  
Lorenz, Dr. Frank  
Rydzewski, Marek  
Schmale, Oliver (Bundesagentur für Arbeit)

---

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Steiner, Thorsten (Deutsche Rentenversicherung Bund)  
Strässer, Stefan (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)  
Wolf, Roland (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)

## 60. Sitzung

Beginn: 15.15 Uhr

**Vorsitzende Kipping:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, wir treten jetzt ein in die zweite Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales. Ich möchte Sie alle ganz herzlich dazu begrüßen. Gegenstand der heutigen Anhörung ist zum einen ein Antrag der SPD-Fraktion, Faire Mobilität und soziale Sicherung – Voraussetzungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 schaffen (BT-Drucksache 17/4530) und ein Antrag der Fraktion DIE LINKE. – Arbeitnehmerfreizügigkeit sozial gestalten (BT-Drucksache 17/5177). Es gibt Stellungnahmen von den Sachverständigen zu diesem Thema, die sind zusammengestellt in der Ausschussdrucksache 17(11)477.

Für all diejenigen, die zum ersten Mal an einer solchen Anhörung teilnehmen, nochmal einige Erläuterungen zum Ablauf. Wir haben insgesamt 60 Minuten. Wir verzichten auf Eingangsstatements, dazu gibt es ja die schriftlichen Stellungnahmen. Die Fragezeit ist entsprechend der Stärke der Fraktionen verteilt und der Ablauf ist immer eine konkrete Frage und eine Antwort. Ich bitte die jeweiligen fragestellenden Abgeordneten, gleich zu Beginn ihrer Frage deutlich zu machen, an wen diese Frage adressiert ist.

Ich möchte die Sachverständigen nun im Einzelnen begrüßen: für den Deutschen Gewerkschaftsbund Frau Annelie Buntenbach, für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Frau Renate Hornung-Draus und die Herren Roland Wolf und Stefan Strässer, von der Bundesagentur für Arbeit Herrn Oliver Schmale, vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Herrn Dr. Martin Dietz, vom Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte Frau Dr. Marta Böning, von der Deutschen Rentenversicherung Bund die Herren Dr. Wolfgang Binne und Thorsten Steiner. Die Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung wurde eingeladen, hat aber keinen Vertreter geschickt. Und wir haben Einzelsachverständige die wir ganz herzlich willkommen heißen, Herrn Prof. Dr. Frank Bayreuther, Dr. Frank Lorenz und Marek Rydzewski. Wir beginnen mit der Befragung der Sachverständigen mit der Fragerunde der CDU/CSU-Fraktion; es beginnt Herr Schiewerling.

**Abgeordneter Schiewerling (CDU/CSU):** Meine Frage richtet sich an die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, an den Deutschen Gewerkschaftsbund und an Herrn Prof. Dr. Bayreuther. Erscheint es aus Ihrer Sicht sinnvoll, das Arbeitnehmerentsendegesetz auf alle Branchen auszuweiten und damit unterschiedslos auch solche Branchen einzubeziehen, deren Tarifvertragsparteien dieses Instrument nicht für sich nutzen möchten oder in denen die für eine Anwendung des Arbeitnehmerentsendegesetzes erforderlichen Tarifstrukturen von vornherein nicht vorliegen? Ist das Abstellen auf diesen Handlungsbedarf in konkreten Einzelbranchen nicht auch schon durch die Entsenderichtlinie

vorgezeichnet, die ja lediglich für eine Branche, die Baubranche, eine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Schaffung nationaler Entsenderegelungen begründet und den Mitgliedsstaaten lediglich eine Option einräumt, weitere Branchen einzubeziehen?

**Vorsitzende Kipping:** Wer möchte Seitens der BDA antworten? Herr Wolf, bitte schön.

**Sachverständiger Wolf (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände):** Mit der Novellierung des Entsendegesetzes sind in der letzten Legislaturperiode mehrere neue Branchen in dieses Gesetz aufgenommen worden. Es ist zu erwarten, dass die Arbeitnehmerüberlassung zwar nicht ins Entsendegesetz aufgenommen wird, aber zukünftig vergleichbare Strukturen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erhält. Man kann jetzt darüber streiten, ob das der richtige Ort gewesen wäre. Vor diesem Hintergrund und der mir nicht bekannten Notwendigkeit, für weitere Branchen Entsenderegelungen zu treffen halte ich eine Erstreckung des Entsendegesetzes auch von der Europäischen Entsenderichtlinie her auf sämtliche Branchen dieser Republik für überflüssig und sogar rechtlich problematisch.

**Vorsitzende Kipping:** Zudem war der Deutsche Gewerkschaftsbund gefragt. Frau Buntenbach bitte schön.

**Sachverständige Buntenbach (Deutscher Gewerkschaftsbund):** Wir sehen das an der Stelle ganz anders. Wir halten es für ausgesprochen sinnvoll, dass alle Branchen in das Entsendegesetz aufgenommen werden, denn das würde bedeuten, dass die Mindeststandards - und um die geht es ja - innerhalb der Allgemeinverbindlichkeitserklärung über das Entsendegesetz immer in den jeweiligen Branchen für alle auch sichergestellt sind und dass die dann da noch oberhalb ggf. des Niveaus eines gesetzlichen Mindestlohnes liegen würden und wir damit die unterschiedlichen Strukturen in den verschiedenen Branchen auch abgebildet hätten. Verbindlich heißt in dem Fall eben auch für in- und ausländische Firmen und in- und ausländische Beschäftigte gleichermaßen. Gleichzeitig halten wir aber auch für nötig, den gesetzlichen Mindestlohn als existenzsichernden Mindestlohn ins Gesetzblatt aufzunehmen um hier auch eine unterste Auffanglinie am Arbeitsmarkt zu haben, die sicherstellt, dass der Druck am Arbeitsmarkt nicht so fortgesetzt werden kann, wie das jetzt im Moment der Fall ist.

Zur Entsenderichtlinie muss ich sagen, dass wir hier zwar ein Instrument aus Europa haben, das sicherlich an einigen Stellen hilfreich ist, dass wir aber auch hier Reformbedarf sehen. Denn bei dieser Entsenderichtlinie muss klargestellt werden, dass das, was hier europäisch als gleiche Standards vereinbart ist, nicht sozusagen das Maximum beschreibt, also eine endgültige Aufzählung aller Daten oder aller

Elemente, die hier geregelt werden sollen, sondern dass hier die Mindeststandards gefasst werden und das darüber hinaus die einzelnen Staaten hier auch noch Regelungsmöglichkeiten haben.

**Vorsitzende Kipping:** Danke schön und zu dem geben wir diese Frage an Prof. Dr. Bayreuther.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bayreuther:** Ich hielte eine Generalisierung des Entsenderechts für relativ schwierig, weil es Branchen gibt, die sich dazu nicht eignen. Im produzierenden Gewerbe gibt es keine Dienstleistung, in die Arbeitnehmer entsandt werden. Es finden sich diversifizierende Lohnstrukturen mit unterschiedlichen Lohngittern, die nicht in das Entsendegesetz passen. Die Branchen, die prekäre Beschäftigung aufweisen, sind überwiegend in das Entsendegesetz aufgenommen. Diejenigen, die das Bedürfnis haben, noch hinzuzukommen, sollten einen entsprechenden Antrag stellen. Ich setze allerdings voraus, dass es einen Mindestlohn für die Leiharbeit geben wird, so wie er jetzt beschlossen wurde. Ansonsten wäre das Entsendegesetz in der Tat lückenhaft. Unter dieser Voraussetzung würde ich aber nicht für eine Generalisierung plädieren.

**Abgeordneter Lehrieder (CDU/CSU):** Meine Frage geht auch in etwa in diese Richtung und geht an BDA und an Herrn Prof. Dr. Bayreuther. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung in der Rechtssache Ruffert im Jahr 2008 die Tariftreueregelung im niedersächsischen Vergabegesetz, die eine Beachtung örtlich maßgeblicher einfacher Tarifverträge bei der Ausführung öffentliche Aufträge vorsah, als unvereinbar mit der Entsenderichtlinie angesehen. Könnte nun mehr eine gesetzliche Mindestlohnregelung, die sich ausschließlich auf den Bereich öffentliche Aufträge beschränkt, den Anforderungen einer allgemeinen Regelung nach der Entsenderichtlinie überhaupt entsprechen?

**Sachverständiger Wolf (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände):** Die Ruffert-Entscheidung umfasst vor dem Hintergrund Ihrer Frage zwei Elemente. Erstens ist die Frage der Tariftreueregelung umfasst. Hier hat der Europäische Gerichtshof in meinen Augen ganz klare Vorgaben gemacht. Solche Tariftreueregelungen sind vor dem Hintergrund der Entsenderichtlinie und der Dienstleistungsfreiheit unzulässig und verstoßen gegen Europarechte. Warum ist das so? Solche Tariftreuereklärungen sind - das wird auch von niemandem bezweifelt - ein Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit und müssen daher gerechtfertigt werden. Zur Rechtfertigung gibt es die Entsenderichtlinie. Die Entsenderichtlinie sieht zwei Verfahren vor, mit denen Entgelter erstreckt werden können. Tariftreueregelungen gehören nicht dazu. Das hat der Europäische Gerichtshof so ausjudiziert. Da kann es eigentlich keinen Zweifel von Meinungen geben, so dass Tariftreueregelungen per Gesetz, so wie sie zumindest bis zum damaligen Zeitpunkt diskutiert wurden und in Niedersachsen angegriffen worden sind, ausgeschlossen sind.

Eine andere Frage ist die Frage - so wie ich sie verstehe -, einen echten Mindestlohn einzuführen, der nur für öffentliche Aufträge gilt. Auch da habe ich vor dem Hintergrund der Entscheidung des Europäi-

schen Gerichtshofes meine Zweifel. Denn der Europäische Gerichtshof hat auch deutlich gemacht, dass er selber erhebliche Zweifel hegt an einem Mindestlohn, der nur für einen bestimmten Ausschnitt für Tätigkeiten gelten soll, weil dafür dann die Rechtfertigungsbasis nicht ausreichend vorhanden wäre. Auch so einen Mindestlohn würde ich sehr kritisch sehen vor der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

**Sachverständiger Prof. Dr. Bayreuther:** Bedenken gegen einen solchen Mindestlohn bleiben sicher. Trotzdem bin ich der Meinung, dass er nicht von vornherein europarechtswidrig sein müsste. Der entscheidende Punkt aus meiner Sicht ist, dass der Europäische Gerichtshof sich im Ruffert-Urteil daran gestört hat, dass gesamte Tarifgitter erstreckt werden. Der Anbieter, der sich um einen öffentlichen Auftrag bewirbt, musste damals auch höhere Lohngitter einhalten, wenn er den Auftrag erhalten will. Das wäre bei dem Verlangen, einen fixen Mindestlohn zu gewähren, nicht der Fall. In der Tat ist es so, dass der Europäische Gerichtshof zwar auch gesagt hat, dass die Rechtfertigung von Tariftreueklauseln schwierig ist, weil sie sich nur auf einen Teils Arbeitsmarkt beziehen, eben nur auf öffentliche Aufträge. Wenn aber nur ein Mindestlohn verlangt wird, wiegt der Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit eben wesentlich weniger schwer, als das bislang der Fall war, so dass ich nicht so sicher wäre, ob der Europäische Gerichtshof sich daran wirklich stören würde. Deshalb halte eine solche Regelung nicht von vornherein für europarechtswidrig.

**Abgeordnete Connemann (CDU/CSU):** Aus dem Bereich des Arbeitsrechts wurde bereits mehrfach die Entsenderichtlinie angesprochen. Somit geht meine Frage an Herrn Professor Bayreuther, nämlich zum Art. 2 Abs. 2 der Entsenderichtlinie. Die bestimmt, ob bei der Frage, ob es sich bei einer entsandten Person um einen Arbeitnehmer handelt, auf das Arbeitsrecht des Staates abzustellen ist, in den die Person entsandt wurde. Sehen Sie vor dem Hintergrund dieser Regelung dennoch Bedarf für eine Nachklärung oder eine Klarstellung? Eine zweite Frage richtet sich an die BDA in diesem Fall. Von der Opposition ist in diesem Zusammenhang vor dem Hintergrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit die Bundesregierung aufgefordert worden, sich für interregionale Gewerkschaftsräte einzusetzen bzw. diese zu fördern. Ist dies eine staatliche Aufgabe? Wie verhält sich diese auch mit der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 sowie auch mit der staatlichen Neutralitätspflicht?

**Sachverständiger Prof. Dr. Bayreuther:** Einen Änderungsbedarf mit Rücksicht auf Art. 2 Abs. 2 sehe ich nicht. Der Arbeitnehmerbegriff beurteilt sich jeweils nach dem Recht des Mitgliedsstaates, wo der Arbeitnehmer tätig wird. Das entspricht gängigem europäischen Recht und den Vorgaben der Rom-I-Verordnung, also des internationalen Privatrechts. Man kann es im nationalen Recht sicher für wünschenswert halten, wenn der Arbeitnehmerbegriff gesetzlich niedergelegt werden würde. Dabei muss man allerdings auch sehen, dass über viele Jahrzehnte entsprechende Versuche gemacht worden sind, eine Regelung gesetzlicher Natur - wer ist Arbeit-

nehmer - wer ist nicht Arbeitnehmer – zu schaffen, das bis heute aber nicht komplett gelungen ist. Deswegen meine ich, dass die geltende Rechtslage und damit Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hier wohl ausreichen dürfte.

**Sachverständiger Wolf** (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Ich mache es auch ganz kurz. Die Einrichtung solcher trilateralen Wirtschaftsausschüsse halten wir für keine Aufgabe des Gesetzgebers. Möglich mag sie im europäischen Recht sein, aber der Gesetzgeber hier in Deutschland würde sich - was das in meinen Augen anbelangt - doch massiv in Richtung Eingriff in die Koalitionsfreiheit auf nationaler Ebene bewegen, wenn er so etwas anordnen würde. Wir haben auch historisch mit solchen Wirtschaftsräten keine erfolgreichen Erfahrungen gemacht. Die Weimarer Reichsverfassung sah das vor und das Projekt ist kläglich gescheitert.

**Abgeordneter Weiß** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an die Deutsche Rentenversicherung. Ist eine Registrierung von Entsendungen technisch durchführbar? Was leistet denn die Datenstelle in Würzburg schon jetzt? Wie kann die bisherige Form der Datenspeicherung, der statistischen Erfassung von Entsendebescheinigungen sowie die Zusammenarbeit in Europa verbessert werden?

**Sachverständiger Dr. Binne** (Deutsche Rentenversicherung Bund): Eine klare Antwort: Die Registrierung von Entsendungen findet derzeit schon statt - Sie haben es angesprochen -, und zwar bei der Datenstelle der Rentenversicherungsträger in Würzburg. Das ist schon seit längerer Zeit Praxis. Es gibt nämlich seit 2006 eine Vorschrift im Sozialgesetzbuch VI, in der ist geregelt, dass in einer Datei bei der Datenstelle in Würzburg zentral Durchschriften von allen im Ausland ausgestellten Entsendebescheinigungen gespeichert werden müssen. Nach EU-Recht ist der Entsendestaat verpflichtet, der Datenstelle eine Durchschrift der Entsendebescheinigung zuzuleiten. Diese Durchschrift muss den Entsende- und den Beschäftigungsstaat ausweisen. Sie muss Angaben zur Branche enthalten, in der die Beschäftigung stattfindet, und auch zur Beschäftigungsdauer. Auf Grundlage dieser Datei findet eine Art erste Plausibilitätsprüfung statt. Beispielsweise im Hinblick auf die Dauer der Entsendung und auch auf die Anzahl von Beschäftigten, die ein Arbeitgeber ins Ausland entsandt hat. In dieser Entsendedatei sind aktuell - ich habe hier den Stand 28.02.2011 - etwa 650.000 Entsendevorgänge gespeichert.

Seit 2007 können die Informationen aus der Datenbank zu Prüfzwecken von den Betriebsprüfungen der Rentenversicherungsträger, von den Unfallversicherungsträgern und von der Zollverwaltung, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, elektronisch abgerufen werden. Die deutschen Behörden sind zwar nach EU-Recht - das muss man dazu sagen - an den Inhalt der Entsendebescheinigung gebunden. Wenn sich allerdings im Einzelfall Zweifel daran ergeben, dass die Entsendebescheinigung zu Recht ausgestellt worden ist, dann gibt es nach EU-Recht die Möglichkeit, an die ausstellende Behörde des Mitgliedstaates heranzutreten und sie zu bitten, dass die Bescheinigung nochmals überprüft wird. Wenn diese Überprüfung zu dem Ergebnis führt, dass Entsende-

gründe nicht vorlagen, muss die Entsendebescheinigung zurückgenommen werden.

Noch zwei Bemerkungen zu der Entsendedatei: Auf der Grundlage dieser Datei werden Statistiken erstellt, und zwar zu den Branchen, zu den Herkunftsländern und zur Beschäftigungsdauer. Diese Statistiken werden dem Bundesarbeitsministerium, den zuständigen Kontrollbehörden, die ich schon erwähnt habe, und EUROSTAT in Luxemburg zur Verfügung gestellt. Weiterhin soll die Entsendedatei in Würzburg demnächst aufgestockt werden. Derzeit befindet sich im Gesetzgebungsverfahren das Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa. In ihm ist vorgesehen, dass die Meldepflicht zur Datenstelle bzw. die Speicherpflicht über die Entsendung hinaus auch auf die sogenannten Mehrfachbeschäftigten ausgedehnt wird. Mehrfachbeschäftigte sind nach EU-Recht diejenigen, die gleichzeitig oder nacheinander gewöhnlich in zwei Mitgliedstaaten erwerbstätig sind. Auf diese Personengruppe ist ebenfalls grundsätzlich das Recht des Wohnmitgliedstaates anwendbar. Auch sie soll demnächst bei der Datenstelle registriert werden. Zu Ihrer Frage, was verbessert werden kann: Aus meiner Sicht läuft das Verfahren gut. Ich sehe da kaum weitere Optimierungsmöglichkeiten.

**Abgeordnete Michalk** (CDU/CSU): Eine Frage an die Bundesagentur für Arbeit bezüglich der Information. In welcher Weise kann auf die verschiedenen Bedürfnisse der Arbeitnehmer, auf einen Adressaten orientiert, auf die hochwertigen Informationen und Beratungen eingegangen werden? Worauf legen Sie dort besonders Wert? Zum Beispiel Hotline, persönliche Anlaufstellen, Mehrsprachigkeit usw.

**Sachverständiger Schmale** (Bundesagentur für Arbeit): Die Bundesagentur für Arbeit versucht all diese Wege, die Sie angesprochen haben, über ihre Informations- und Beratungsangebote sicherzustellen. Wir haben das bekannte Netz der Agenturen für Arbeit, das sich flächendeckend mit diesen Informations- und Beratungsangeboten auseinandersetzt. Wir haben zusätzlich die Beratung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der ZAV, in der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung in Bonn, und wir sind darüber hinausgehend Teil des Eures-Netzes, in dem nicht nur wir, sondern auch die Sozialpartner Beratungen anbieten, flächendeckend auch wiederum und speziell auch in den Grenzregionen. Das ist eine Mischung aus persönlicher Beratung. Das ist eine Mischung aus zentralisierter Beratung in der ZAV in Bonn und in den verschiedenen Standorten der ZAV. Das ist auch eine telefonische Beratung über die Hotline der ZAV. Das ist aber genauso eine Beratung über das Internet-Angebot der ZAV und der Eures-Partner, in dem auch nicht nur deutschsprachige Informationen zur Verfügung gestellt werden, sondern auch mehrsprachige Angebote.

Wenn Sie sich zum Beispiel die Seite mit Tschechen ansehen. Dort finden Sie beide Angebote - auf deutsch und auf tschechisch. Genauso auf der polnischen Seite. Hinzukommt, dass auch die Beraterinnen und Berater bei Eures nicht alle dieselben Sprachen, aber alle mehrere Sprachen sprechen und man sagen kann, dass wir ein Grundset an Mehrsprachigkeit haben.

**Abgeordneter Heinrich** (CDU/CSU): Ich schließe mich dieser Frage an Sie an, Herr Schmale von der Bundesagentur für Arbeit. In welchem Maße und welche Kapazitäten werden da möglicherweise benötigt? Mit welchen regionalen Schwerpunkten, um diesen Umstand der Zuwanderung und der Mobilität aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in den nächsten Monaten gerecht zu werden? Sind Ihnen Schwierigkeiten bei der Bereitstellung dieser Eures-Mittel für die Grenzpartnerschaften durch die EU-Kommission bekannt?

**Sachverständiger Schmale** (Bundesagentur für Arbeit): Wir haben das flächendeckende Angebot in den Agenturen. Da ist jetzt nicht von einer Personalaufstockung auszugehen. Wir haben uns aber bei der Eures-Beratung insbesondere auch in den Grenzagenturen im letzten Jahr bereits verstärkt, um einem möglichen Anstieg an Beratungs- und Informationsbedarf gerecht werden zu können. Wir haben etwa in den östlichen Gebieten an der Grenze zu Polen und zu Tschechien die Beratungskapazität, alleine was unseren Part in der Eures-Beratung angeht, verdoppelt. Wir haben insgesamt über die Bundesrepublik hinweg die Beratungskapazitäten ausgebaut, was Eures angeht. Wir wollen damit versuchen, dem ja in seinem Umfang noch nicht genau zu benennenden Bedarf dann auf jeden Fall entgegen zu kommen. Zweiter Teil der Frage: Mir sind derzeit keine Finanzierungsschwierigkeiten für die Grenzpartnerschaften bekannt.

**Vorsitzende Kipping:** Das Fragerecht wechselt um zur Fraktion der SPD. Erste Fragestellerin ist Frau Kollegin Kramme.

**Abgeordnete Kramme** (SPD): Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Lorenz. Ich möchte mit einer recht allgemein gehaltenen Frage anfangen. Hat die Bundesregierung die erforderlichen Regelungen im Hinblick auf die jetzt eintretenden Rechtsänderungen getroffen, um tatsächlich Lohndumping in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern und zusätzlich eine faire Situation für entsandte Beschäftigte zu schaffen?

**Sachverständiger Dr. Lorenz:** In der Tat muss man mit Blick auf den Kalender festhalten, dass es mindestens fünf vor zwölf ist, wenn nicht sogar noch später. Wir sind in der Situation unmittelbar vor dem 1. Mai. Insoweit ist es sicher gut, dass das, was jetzt im Rahmen der Ergänzung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes geändert werden soll, ein erster Schritt in die richtige Richtung ist - wengleich dieser Schritt nach meinem Dafürhalten nicht ausreicht, um generell auch insoweit Lohndumping durch Ausnutzung von Leiharbeitsverhältnissen grenzüberschreitend zu verhindern. Wenn man sich auf eine Lohnuntergrenze beschränkt, wie das ja vorgehen ist, haben wir weiterhin auch erhebliche Entgeltunterschiede zwischen der Ausübung von Tätigkeiten. Und insoweit muss man auch im Blick behalten, dass das, was als Dienstleistung qualifiziert wird, nach europäischem Recht ja nicht übereinstimmt mit dem, was wir gemeinhin als Dienstleistung verstehen, sondern gerade z. B. die Übernahme von Tätigkeiten im metallverarbeitenden Bereich durchaus insoweit auch als Dienstleistung zu qualifizieren ist. Wenn wir da die Entgelte miteinander

vergleichen, dann haben wir Abweichungen vom unteren Aussehen, von mindestens 100 Prozent. Das ist der eine Punkt. Insoweit ist das sicherlich problematisch.

Es tritt ein zweiter Aspekt hinzu, der natürlich immer dann entsteht, wenn man in einem Bereich etwas reguliert, dass dann auch in anderen Bereichen entsprechende Freiräume entstehen oder genutzt werden. Wir beschäftigen uns allein innerstaatlich schon sehr lange auch arbeitsrechtlich mit der schwierigen Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung einerseits und der Durchführung von Werk- und Dienstleistungsverträgen andererseits. Es sind einige Kriterien dazu in der Rechtsprechung entwickelt worden. Dennoch ist der Nachweis in der Praxis immer sehr schwierig, weil allein die Vertragsgestaltung als solche in der Regel wenig aussagekräftig ist, sondern sie stellen einen bestimmten Vertragsstand dar. Und da würde ich mir schon vorstellen und halte es auch für dringend erforderlich, dass man in diesem Bereich nachbessert, gerade was beispielsweise die Frage einer möglichen gesetzlichen Vermutung angeht im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung, um dort nicht alleine auf sehr schwierige Beweisproblematiken zurückgreifen zu müssen. Denn im Zweifel müsste dann der betroffene Beschäftigte nachweisen, dass es sich tatsächlich um illegale Arbeitnehmerüberlassung handelt. Und das wird sehr schwierig werden.

**Abgeordneter Juratovic** (SPD): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Böning. Was ist erforderlich, um eine gute Beratung der entsandten Arbeitnehmer zu ermöglichen? Ist aus Ihrer praktischen Erfahrung eine präventive Arbeit wichtig? Können Sie beraten, bevor für einen Arbeitnehmer ein Arbeitsvertrag abgeschlossen ist bzw. wie können Sie die Arbeitnehmer vor Abschluss der Entsendung erreichen? Welche Stellen verweisen an Sie, über welche Kontakte kommen die Menschen zu Ihnen? Und wissen auch die staatlichen Stellen in Deutschland und in anderen Ländern, dass Sie die Arbeitnehmer in der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützen?

**Sachverständige Dr. Böning** (Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte): Aus unserer Sicht ist die sprachliche, kulturelle und fachliche Kompetenz in den Beratungsstellen extrem wichtig, damit man die Menschen zum richtigen Zeitpunkt erreicht. Und natürlich ist die präventive Arbeit das A und O. Denn man muss die Menschen erreichen, bevor sie hierherkommen und möglicherweise einem Missbrauch ausgesetzt werden. Deswegen verstehen wir unseren Auftrag als präventive Beratung neben auch interventiver Beratungen, wenn es soweit kommt. Wir erreichen die Menschen über sogenannte Multiplikatoren im In- und Ausland - im Ausland insbesondere über polnische, rumänische usw. Arbeitsbehörden, auch über die Eures-Stellen, mit denen wir sehr intensiv zusammenarbeiten, über die inländischen und ausländischen Gewerkschaften, über sogenannte Interessenvertretungen hier in Berlin, die die polnischen, rumänischen usw. Communities hier für sich gegründet haben, Verbände, Vereine und natürlich über die modernen Medien und ganz intensiv über das Internet, wo wir in verschiedenen Blogs aktiv

sind, über die ausländische Presse in Berlin und im Ausland über Radio und Fernsehen.

**Abgeordnete Lösekrug-Möller** (SPD): Ich habe eine Frage an den DGB, an Frau Buntenbach. Ich frage Sie, ob Sie eine Zunahme von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten durch volle Arbeitnehmerfreizügigkeit erwarten. Ich hätte gerne eine Einschätzung von Ihnen und natürlich möchte ich auch gerne eine Bewertung, wie aus Ihrer Sicht die Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmer aus Osteuropa Wettbewerb insbesondere in der Leiharbeit verschärft und wie Sie einschätzen, ob die jetzt verhandelte Lohnuntergrenze ausreichend ist.

**Sachverständige Buntenbach** (Deutscher Gewerkschaftsbund): Ich glaube, dass diese Lohnuntergrenze in der Leiharbeit nicht ausreicht, um den Druck nach unten im Arbeitsmarkt aufzufangen, der hier entstehen kann. Denn diese Lohnuntergrenze ist ein erster Schritt. Aber wir haben damit nur verhindert, dass es an dieser Stelle noch viel schlimmer wird, als es jetzt schon ist. Aber wir haben noch keine Verbesserung erreicht, denn wir haben die Lohnabweichung, die mit Leiharbeit nach wie vor möglich sind. Und die liege zum Teil bei 50 bis 60 Prozent. Die werden wir auch in Zukunft haben. Stattdessen haben wir gefordert, wir brauchen hier equal pay, das heißt, der Gesetzgeber muss hier sicherstellen, dass auch gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort gezahlt wird. Das ist aus unserer Sicht deshalb so wichtig, weil, wenn nicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit in Europa damit verbunden wird, dass Lohndumping verhindert wird, es dann ein Druck, den wir durch die Zuwanderung bekommen, nach unten im Arbeitsmarkt ist. Genau das gilt es aus unserer Sicht zu verhindern. Deswegen geht es um gesetzlichen Mindestlohn, die Aufnahme der Branchen ins Entsendegesetz, bei der Leiharbeit um equal pay. Es geht aber gleichzeitig auch um effektivere Kontrollen dieser Standards. Wo wir sie noch zusätzlich brauchen, brauchen wir das natürlich auch. Das heißt, Kontrollen, wenn es zum Beispiel darum geht, bei der Frage der FKS-Schwarzarbeit hier die personellen Kapazitäten auch zu haben, Generalunternehmerhaftung, mit der klar ist, dass hier der Druck nicht nach unten in Vermeidung von eigentlich vorgegebenen gesetzlichen Regeln stattfindet. Das sind aus unserer Sicht absolut wichtige Dinge, um die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit entsprechend zu begleiten.

**Abgeordnete Hiller-Ohm** (SPD): Meine Frage schließt sich gleich an und richtet sich auch an Frau Buntenbach. Sie sind schon darauf eingegangen. Muss befürchtet werden, dass durch entsandte Beschäftigte der Niedriglohnbereich und prekäre Beschäftigung weiter ausgeweitet werden? Was kann man tun, um dies zu verhindern? Sehen Sie eine besondere Betroffenheit von Frauen in bestimmten Branchen? Jetzt haben wir gerade in Deutschland ein Aufwachen von Frauen in prekärer Beschäftigung. Haben Sie die Befürchtung, dass es dort für die Frauen noch schwerer werden könnte?

**Sachverständige Buntenbach** (Deutscher Gewerkschaftsbund): In der Tat haben wir die Sorge, dass gerade prekäre Beschäftigungsformen zunehmen

werden, wenn der Gesetzgeber die Weichen nicht so stellt, dass der Arbeitsmarkt hier entsprechend geregelt ist, dass die Mindeststandards stimmen und dass Lohndumping vermieden werden kann. Ich glaube, dass wir Frauen besonders treffen, denn Frauen sind diejenigen, die zu großen Teilen im Niedriglohnbereich arbeiten. Der Druck wird entstehen im Niedriglohnbereich als Verdrängung. Gleichzeitig werden weitere prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Das ist jedenfalls unsere Befürchtung. Deswegen ist es unsere Forderung nach der Regulierung am Arbeitsmarkt - wie ich es schon vorhin beschrieben habe - und nach einer effektiveren Kontrolle dieser Regeln. Dazu gehören auch mehr Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte, die das vor Ort im Betrieb jeweils mit begleiten und kontrollieren können. Gleichzeitig gehört auch ein gutes Beratungs- und Informationsangebot dazu für die, die kommen oder die kommen wollen. Da reicht aus unserer Sicht das, was es bis jetzt gibt, über Eures und die Grenzpartnerschaften nicht aus. Ich glaube, hier brauchen wir ein breiteres Angebot, was auch die Leute erreicht. Uns werden Fälle berichtet wie zum Beispiel aus Rumänien, wo Leute angeworben werden. Denen wird ein Zettel hingehalten, den sie für den Arbeitsvertrag halten. Weil sie ihn nicht übersetzen können, sehen sie nicht, dass es nur der Gewerbeschein ist, mit dem sie dann zu ungeschützten Bedingungen auf der Baustelle vermittelt werden und dafür dann noch eine Vermittlungsgebühr bezahlen. Das darf nicht passieren. Da brauchen die Leute bessere Möglichkeiten der Unterstützung und der Beratung und besseren Schutz.

**Abgeordnete Krüger-Leißner** (SPD): Ich würde gern Herrn Dr. Lorenz fragen. Ist eine Abgrenzung möglich zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten, die zu uns entsandt werden? Nach welchen Bedingungen muss eine Überprüfung erfolgen, um Scheinselbständigkeit zu verhindern? Kann eine wirksame Kontrolle durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll nach derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet werden?

**Sachverständiger Dr. Lorenz:** Es ist vorhin verschiedentlich darauf hingewiesen worden, wir haben mehrere Konstellationen zu betrachten. Das eine ist, dass es aufgrund der gegenwärtigen europäischen Rechtsprechung eine Bindung des Status des Zielandes der Dienstleistungserbringung an die Bescheinigung A 1, früher E 101, gibt. Das ist sicherlich ein Ansatzpunkt, wo das bisherige Verfahren, was zwar grundsätzlich auch entsprechende Überprüfungen ermöglicht, aber auch etwas schwerfällig ist, überarbeitet werden muss. Ansonsten, auch was die deutsche Seite angeht, haben wir das Problem, dass hier auch erst einmal der deutsche Gesetzgeber ein Stück weit seine Hausaufgaben machen muss. Es gab - manche werden sich daran erinnern - ein Gesetz zur Bekämpfung der Scheinselbständigkeit, was allerdings eine sehr kurze Geschichte hat, was den sozialversicherungsrechtlichen Begriff der abhängigen Beschäftigung anging, was dort einige wertvolle Hinweise gegeben hat. Das ist dann relativ kurzfristig auch wieder entschärft worden.

Wir haben auf der arbeitsrechtlichen Seite die Situation, dass wir im Grunde mit einer Rechtsprechung

konfrontiert sind, die sich seit den letzten 40 Jahren nicht geändert hat, obwohl wir erleben, selbst bei innerstaatlichen Sachverhalten, dass Arbeitsverhältnisse heute ganz anders aussehen. Vieles, was wir prekäre Beschäftigung nennen, spielt sich auch im Bereich von Selbständigkeit oder Scheinselbständigkeit ab. Es wird nach wie vor großer Wert auf das Kriterium der Weisungsgebundenheit gelegt, auch im Arbeitsrecht, nicht auf das Kriterium der wirtschaftlichen Abhängigkeit. Von daher denke ich, dass auch aus dem Arbeitnehmerbegriff nach deutschem Arbeitsrecht, auch nach deutschem Sozialversicherungsrecht, der deutsche Gesetzgeber dringend gefordert ist, einmal vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, aber auch innerhalb Deutschlands Maßnahmen zu ergreifen.

**Vorsitzende Kipping:** Wir treten jetzt ein in die Frage der FDP, die eröffnet wird mit der Frage von Herrn Vogel.

**Abgeordneter Vogel (FDP):** Ich hätte gern im Sinne der Weitung des Spektrums erst einmal eine allgemeine Einschätzung, welche Auswirkungen Sie durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit auf den deutschen Arbeitsmarkt überhaupt erwarten, und zwar vom IAB und BDA. Vielleicht um den Aspekt ergänzt, ob und wenn ja, wie die verändert aussehen würden, wenn auch für Rumänien und Bulgarien jetzt schon die volle Freizügigkeit gewährt werden würde?

**Sachverständiger Dr. Dietz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung):** Grundsätzlich muss man sagen, dass durch die unterschiedliche Handhabung, was die Arbeitnehmerfreizügigkeit angeht, eine Projektion für die nächsten Jahre sehr schwierig ist. Es gab bestimmte Umlenkungseffekte der Migrationsströme in den letzten Jahren dadurch, dass insbesondere Irland und Großbritannien die Arbeitsmärkte geöffnet haben, so dass wir in den Studien, die uns vorliegen und auf die sich auch andere Stellungnahmen, von Timo Baas und Herbert Brücker bezogen, eine Projektion erhalten haben, wo man erst einmal abschätzt, wie viel wandern in die EU 15 zu? Man geht von einer Zahl pro Jahr von etwa 250.000 Personen aus, die sich dann bis 2020 etwas verringert. Die entscheidende Frage für uns ist, wie viel entfällt davon auf Deutschland von diesen 250.000? Da haben wir drei Szenarien. Die obere Grenze wäre die Zahl, die vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Großbritannien und Irland eintrat. Da hatten wir in etwa 60 Prozent der Zuwanderung aus diesem Gebiet. Nachdem Großbritannien und Irland seine Märkte geöffnet haben, gehen die Zahlen deutlich runter. Das ist die untere Grenze. Die mittlere Zahl wären etwa 45 Prozent des Potenzials. Das heißt, wir liegen im Spektrum zwischen etwa 50.000 Zuwanderern pro Jahr und 130.000 Zuwanderern pro Jahr nach dieser Projektion.

**Sachverständiger Wolf (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände):** Von einer Friktion auf dem Arbeitsmarkt durch die Zuwanderung gehen wir ebenso wie das IAB nicht aus. Die Bundesrepublik ist neben der Republik Österreich einer der letzten Staaten, die den Arbeitsmarkt überhaupt für Zuwanderung aus den EU-Partnerstaaten öffnet. Es ist eben schon vom IAB dargestellt worden, dadurch,

dass andere Staaten hier viel schneller gehandelt haben, hat ein gewisser Absaugeffekt stattgefunden. Insbesondere den hohen Fachkräftebedarf, den wir in Deutschland haben, werden wir aus dem Potenzial, das heute noch zur Verfügung steht, sicher nicht ausreichend decken können. Wichtig bleibt trotzdem die Verhinderung von möglichem Missbrauch in der Zeitarbeit, um unseren heute schon bestehenden gesetzlichen Mindestlohn nicht zu unterlaufen. Ich glaube, die Einigung, die hier im Parlament zur Zeitarbeit geschaffen worden ist, war richtig und notwendig, was die Erstreckung des bestehenden Mindestlohnes angeht. Einen weiteren Regelungsbedarf sehen wir nicht – auch nicht wenn die Freizügigkeit für Rumänien und Bulgarien eröffnet wird.

**Abgeordneter Vogel (FDP):** Von der BDA wurden jetzt nicht nur die Friktionen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch die Hoffnungen und Reaktionen auf den Fachkräftemangel angesprochen. Da vielleicht nochmal die Rückfrage an das IAB, von welchem Bildungsniveau bei den Zuwanderern ist denn da auszugehen?

**Sachverständiger Dr. Dietz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung):** Es ist so, dass, wenn wir von den Erfahrungen ausgehen, die wir in Großbritannien und Irland sehen, die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten eher Jüngere und eher Gutqualifizierte betrifft. Wir sehen auch in diesen neuen Mitgliedstaaten in den letzten Jahren eine starke Bildungsexpansion. Das heißt, die Qualifikation von Jüngeren nimmt dort sehr stark zu und verbessert sich. Davon wird man sicherlich auch profitieren, was die Struktur der Zuwanderung angeht. Das gilt auch für Bulgarien und Rumänien. Es ist so, dass wir bei Bulgarien und Rumänien halt auch ähnlich wenig Erfahrung haben, auf die wir zurückgreifen können wie bei den acht neuen Mitgliedstaaten. Was wir wissen, ist, dass es momentan eine relativ starke Zuwanderung nach Spanien und Italien gibt. Wir können wenig prognostizieren, wie sich das bei einer Öffnung für Deutschland auswirkt. Ein wichtiger Punkt ist, das natürlich durch die Zuwanderung von Menschen aus diesen Ländern nach Spanien und Italien entsprechende Netzwerke in den Zieländern entstehen, was dann dazu führt, dass gewisse Nachzieheffekte auftreten, was den Zuzug nach Deutschland etwas beschränken könnte.

**Abgeordnete Molitor (FDP):** Meine Frage richtet sich an die BDA und zwar, gehen Sie davon aus, dass den deutschen Unternehmen ab 1. Mai 2011 mehr Arbeitnehmer zur Verfügung stehen werden, die ihre Arbeit für geringes Entgelt anbieten werden?

**Sachverständiger Wolf (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände):** Ich habe ja eben schon deutlich gemacht, es gab in letzter Zeit noch ein gewisses Potential für diesen ganz konkreten Fall im Bereich der Arbeitsnehmerüberlassung. Dieses Potenzial wird durch die Erstreckung des heute schon existierenden tariflichen Mindestlohns in der Zeitarbeit weitgehend vermindert. Andere Branchen, bei denen der geschilderte Effekt eintreten könnte und sich damit die Frage der Erstreckung stellen würde, sind mir nicht bekannt.

**Abgeordnete Molitor** (FDP): Dann schließen wir noch eine Frage an. Wie wirkt sich die Zuwanderung denn langfristig auf das Bruttoinlandsprodukt, auf das Pro-Kopf-Einkommen sowie die Finanzsituation der sozialen Sicherungssysteme aus? Diese Frage möchte ich an das IAB richten.

**Sachverständiger Dr. Dietz** (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung): Es ist so, dass wir auch hier Modellrechnungen durchgeführt haben, die versuchen, ein Modellszenario ohne Zuwanderung mit einem Szenario zu vergleichen, wo wir die entsprechende Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten haben. Was das Bruttoinlandsprodukt angeht, erhalten wir bis 2020 im mittleren Wanderungsszenario einen Anstieg um 0,8 Prozent im Vergleich zu einer Situation ohne Zuwanderung. Dadurch, dass wir davon ausgehen, dass wir eher Zuwanderung haben von Jüngeren, die dann auch tatsächlich erwerbstätig werden, sehen wir auch, dass das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf um knapp 0,1 Prozent im Vergleich zu einer Situation ohne Zuwanderung steigen wird. Was die Sozialleistungen oder die Sozialversicherungssysteme angeht, haben wir keine eigenen Studien. Es gibt eine Studie von Holger Bonin für das Jahr 2004. Diese schaut sich an, wie das Finanzierungssaldo von Ausländern in Deutschland ist. Da kommt man auf ein positives Finanzierungssaldo, d. h., insgesamt hat man etwa 2.000 Euro pro Kopf bei den Ausländern, die in die öffentlichen Haushalte und in die Sozialversicherungen einfließen. Man geht hier also mit einem Plus raus, wobei man sagen kann, dass diese Zahl sicherlich noch besser aussehen könnte, wenn man zu einer stärkeren Arbeitsmarktintegration von Ausländern kommen könnte.

**Vorsitzende Kipping:** Vielen herzlichen Dank. Wir treten nun ein in die Fragerunde der Fraktion DIE LINKE. Die wird eröffnet von Frau Krellmann. Bitte schön.

**Abgeordnete Krellmann** (DIE LINKE.): Meine Frage geht an Herrn Rydzewski. Welche Probleme sehen Sie zum einen für Betroffene und ihre Familien, für die Sozialversicherung und für den Arbeitsmarkt aufgrund dessen, was am 1. Mai 2011 passiert im Zusammenhang mit Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerüberlassung?

**Sachverständiger Rydzewski:** Probleme erwarte ich in folgenden Bereichen: zum einen im Bereich der fehlenden Informationen über die rechtlichen Rahmenbedingungen, die es in Deutschland gibt. Die Beobachtung der Presseveröffentlichungen in Polen deutet darauf hin, dass die Arbeitnehmer momentan noch keine ausreichenden Informationen über die Bedingungen in Deutschland haben oder sogar in die Irre geführt werden, was die Erwartungen angeht. Die fehlenden Kenntnisse über die Rahmenbedingungen führen dazu, dass überhaupt keine selbstständige Einschätzung über die Legalität der Beschäftigung möglich ist. Zum anderen führt das im Bereich der Entsendung dazu, dass bei den vielen Ausnahmemöglichkeiten und -regelungen, die es gibt, durchaus mit negativen Konsequenzen zu rechnen ist, wenn sich die Entsendung im Nachhinein als illegal bzw. rechtlich nicht ordnungsgemäß herausstellt, bis hin zum Verlust von Ansprüchen auf Altersversorgung oder den Krankenversicherungs-

schutz. Was noch zu erwarten wäre, wenn keine umfassende Information eingeführt wird, ist, dass zum Beispiel durch Nichteinhaltung des Mindestlohns die soziale Absicherung verletzt wird. Es werden keine Beiträge von dem zustehenden Lohn abgeführt, sondern von den niedrigeren Beträgen, die dann angesetzt werden. Dies wäre am Beispiel von Polen so, dass man ein Teil des Lohns bei Entsendung in Form von Spesen abrechnet, die nicht sozialversicherungspflichtig und auch nicht steuerpflichtig sind. Es wäre davon auszugehen, dass hier erhebliche Nachteile entstehen - wie gesagt -, bis hin zum Verlust von Ansprüchen, rückwirkende Streichung von Versicherungszeiten und Regressansprüchen der Sozialversicherungsträger gegenüber den betroffenen Versicherten. Das führt natürlich dazu, dass es durch Ausnutzung von Informationsdefiziten und der Umgehung der entsprechenden Sozialversicherungsvorschriften zur Verwerfung auf dem Arbeitsmarkt kommt.

Ich habe mir erlaubt, die polnischen Sozialversicherungsbeiträge auszurechnen. Das sind ungefähr 40 Prozent. Da gibt es kaum Unterschied zu dem, was in Deutschland an Sozialversicherungsabgaben abgeführt wird, so dass bei Einhaltung der Vorschriften, der Mindestlöhne und der Sozialversicherungsbeiträge es nicht möglich ist, deutlich günstiger die Dienstleistung anzubieten, als ob man den Vertrag in Deutschland direkt abschließen würde. Aus den Gesprächen, die wir im Grenzgebiet in der letzten Zeit geführt haben, deutet viel darauf hin, dass die Menschen nach dem Eintritt der vollständigen Freizügigkeit auch nur eingeschränkten Gebrauch von der Entsendung machen werden, weil es für sie nicht attraktiv erscheint, wenn sie sich auch direkt in Deutschland einstellen lassen können. Da wäre möglicherweise mit einer Veränderung beim Arbeitnehmerverhalten zu rechnen. Unabhängig davon sind Sprachbarrieren immer noch ein Thema bei der grenzüberschreitenden Mobilität. Da sehe ich auch noch Verbesserungspotential, insbesondere in der Kooperation zwischen Deutschland und Polen, insbesondere weil ich in der Grenzregion tätig bin, da kann man noch die Zusammenarbeit verbessern.

**Abgeordnete Zimmermann** (DIE LINKE.): Ich habe gleich noch eine Nachfrage: Welche Maßnahmen halten Sie denn für geeignet, um gerade die Probleme, die Sie gerade beschrieben haben, lösen zu können? Ich meine, Sie müssen nicht auf alle Probleme eingehen, aber zumindest auf die Wichtigsten, die aus Ihrer Sicht notwendig sind.

**Sachverständiger Rydzewski:** Der Austausch zwischen den Behörden sollte verstärkt werden. Die Datei, die in Würzburg existiert, sollte umfassender genutzt werden, um bestimmte Sachverhalte zu analysieren und auch zu hinterfragen. Zum Beispiel sollte man die Pflegekräfteproblematik oder die Problematik der Haushaltshilfen beleuchten. Für diesen Bereich gibt es in Polen keinen Markt, so dass man davon ausgehen kann, dass die Unternehmen mitunter illegal diese Arbeitskräfte entsenden. Diesen Unternehmen fehlt überhaupt die Entsendefähigkeit. Es gäbe noch einen anderen Weg, wie man die Zusammenarbeit verbessern könnte. Der Austausch von Personal zwischen den zuständigen Behörden der

Mitgliedstaaten wäre zielführend, um sich überhaupt über die Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern auszutauschen, um die länderspezifischen Sachverhalte zu verstehen. Eine Scheinselbstständigkeit wie in Deutschland existiert in Polen nicht. In Polen ist Scheinselbstständigkeit quasi wie ein ganz normales Arbeitsmarktinstrument zu sehen. In den Zusammenhang wäre auch noch mal zu schauen, dass man überall Büros für entsandte Beschäftigte oder andere Institutionen umfassend über die Bedingungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt informiert, um die Ausnutzung von Arbeitskräften und die Unterschlagung von Sozialversicherungsbeiträgen zu verhindern.

**Abgeordneter Birkwald (DIE LINKE.):** Meine Frage geht auch an Herrn Rydzewski. Welchen Stellenwert messen Sie den Beratungsstellen für entsandte bzw. mobile Beschäftigte bei? Es gibt bisher nur eine im Land Berlin. In den beiden Anträgen, die hier heute zugrunde liegen, wird ein flächendeckendes Netz von Beratungsstellen gefordert.

**Sachverständiger Rydzewski:** Diese Stellen sind - soweit man sie mit muttersprachlichen Mitarbeitern ausstattet - sehr dienlich, um das Bewusstsein der Arbeitnehmer über die Rahmenbedingungen in Deutschland zu erhöhen und sie auf mögliche Rechtsverstöße zu sensibilisieren, damit sie sich nicht in solch prekäre Arbeitsverhältnisse treiben lassen. Sie müssen auch wissen, welche Pflichten sich aus einem Arbeitsverhältnis ergeben. Insbesondere muss man sie aber auf ihre Rechte hinweisen, und das sollte entlang der Grenze eine gängige Praxis sein.

**Vorsitzende Kipping:** Wir treten ein in die Frageunde der GRÜNEN. Frau Pothmer, Sie haben das Wort.

**Abgeordnete Pothmer BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Meine Frage geht an Herrn Dietz vom IAB. In Ihrer Stellungnahme gehen Sie auf die Forderung nach equal-pay ein und schlagen eine schrittweise Einführung des equal-pay vor. Mich würde interessieren, in welchem Zeitraum und in welchen Stufen Sie das genauer vorschlagen und wie Sie dabei die betrieblichen Besonderheiten berücksichtigen wollen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein Löwenanteil der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter nur bis zu drei Monate in einem einzigen Betrieb tätig ist. Die Aufgaben, die sie in den Betrieben erfüllen, sind ja auch extrem unterschiedlich. Da sind sehr einfache Tätigkeit dabei, wo man sagen kann, die Einarbeitungszeit beträgt vielleicht einen halben Tag.

**Sachverständiger Dr. Dietz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung):** Wir haben tatsächlich den Vorschlag gemacht, dass man equal-pay nicht sofort einführt, also nicht ab dem ersten Tag. Grund dafür ist, dass die Zeitarbeit eine gewisse Einstiegsmöglichkeit für Arbeitslose ist. Wir wissen, dass etwa 50 Prozent der Übergänge in Zeitarbeit aus der Arbeitslosigkeit kommen, nochmal zusätzlich zehn Prozent sogar Langzeitarbeitslose. Hier haben wir natürlich ein Problem, wenn wir über equal-pay Leiharbeit schlagartig verteuern. Das kann Einstiegsmöglichkeiten kosten. Deswegen die Überlegung, dass

man nicht auf einen Schlag equal-pay einführt, sondern in Schritten. Beispielfähig haben wir gesagt, man könnte jetzt in drei Schritten - nach zwei Monaten ein Drittel Angleichung, nach vier Monaten ein zweites Drittel - eine Angleichung durchführen. Dann hätte man nach einem halben Jahr tatsächlich equal-pay erreicht. Hier kann man natürlich auch andere Stufen und andere Prozentzahlen wählen.

Sie haben natürlich Recht, dass bei unterschiedlichen Tätigkeiten in unterschiedlichen Betrieben, unterschiedlichen Berufen, aber auch von Mensch zu Mensch ganz unterschiedliche Dinge eine Rolle dafür spielen werden, wie schnell sich tatsächlich eine Angleichung von Produktivitäten und entsprechend auch von Löhnen ergeben kann. Hier ist es natürlich so, dass das Ganze so komplex und heterogen ist, dass man das schlicht und einfach nicht sinnvoll in der Regelung abbilden kann. Man bräuhete eigentlich individuelle Regelungen und dafür müsste man erst das Wissen haben, wie die Angleichungsprozesse dort tatsächlich stattfinden. Das heißt, ich sehe keine Möglichkeit selbst betriebliche Besonderheiten zu berücksichtigen. Ich glaube, dass es hier tatsächlich darum geht, sich ein Hilfskonstrukt einer stufenweisen Anpassung zu nehmen, was zumindest gewisse Gefahren ausblendet und trotzdem zu Ergebnissen kommt. Und wenn man jetzt politisch zu entscheiden hat, kann man natürlich auf kürzere Fristen gehen. Man kann auch sagen, nach ein, zwei und drei Monaten. Da gibt es aufgrund dieser Komplexität, die ich eben genannt hatte, auch keine Forschungsergebnisse, die einen „richtigen“ Anpassungsprozess beschreiben würden.

**Abgeordnete Pothmer BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Meine nächste Frage geht wieder an Sie, Herr Dietz. Ich habe einen gewissen Widerspruch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme festgestellt. Ich bitte Sie, ihn doch aufzuklären. Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, dass Sie davon ausgehen Sie haben das eben auch noch mal gesagt dass in erster Linie junge und gut qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland kommen werden. Und gleichzeitig schreiben Sie, dass es eine Gruppe von Deutschen auf dem Arbeitsmarkt geben wird, und zwar insbesondere die mit einfachen Tätigkeiten, die sofort und relativ schnell ersetzt werden können. Die könnten die Verliererinnen und Verlierer dieses Arbeitsmarktes sein. Gehen Sie denn davon aus, dass einwandernde Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weit unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt werden? Oder warum sollen die Gutqualifizierten die in einfachen Tätigkeiten verdrängen?

**Sachverständiger Dr. Dietz (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung):** Grundsätzlich ist es so, dass wir tatsächlich davon ausgehen, dass die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer relativ gut sein wird. Wir haben aber auch schon viel über Arbeitnehmerüberlassung gesprochen. Da wird es sicherlich nicht unbedingt um diesen Personenkreis gehen. Da wird es vielmehr hauptsächlich um Personen gehen, die in den Bereich der einfachen Tätigkeiten kommen werden. Hier haben wir dann sicherlich einen gewissen Wettbewerb zwischen Personen, die schon da sind und denjenigen, die neu

hineinkommen. Wobei wir auch wissen, dass häufig die Migranten, die schon da sind, in Konkurrenz stehen mit den Migranten, die hineinkommen. Wegen der anfangs dargestellten Unsicherheit über die tatsächlichen Wanderungsströme kann man allerdings nur schwer vorhersagen, welche Effekte tatsächlich entstehen.

Was aber noch wichtig ist bei dem eben angesprochenen Punkt, ist unterwertige Beschäftigung. Was wir heutzutage wissen, ist, dass bei etwa 36 Prozent der Migranten aus den neuen Mitgliedstaaten, die schon da sind, der Bildungsabschluss in der Statistik unbekannt ist. Und das deutet tatsächlich darauf hin, dass wir hier ein Problem haben, was die Anerkennung von Bildungsabschlüssen angeht. Entsprechend ist anzunehmen, dass vielfältig das Problem einer Beschäftigung auftritt, die dem eigentlichen Qualifikationsniveau nicht angemessen ist.

**Abgeordnete Pothmer** BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch eine Frage an Herrn Dietz. Mich hat gewundert, dass Sie sagen, es gibt Forschungsergebnisse aus anderen Ländern, die dafür sprechen würden, eine besondere Regelung in Sachen Mindestlohn für junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu treffen. Wir kennen diese Regelung aus Frankreich. Können Sie mir andere europäische Länder nennen, in denen es eine Sonderregelung für jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gibt?

**Sachverständiger Dr. Dietz** (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung): Großbritannien hat Erfahrungen mit differenzierten Werten für Jüngere gemacht. Das Problem bei Jüngeren ist tatsächlich ihr geringeres Lohnpotenzial am Arbeitsmarkt - gerade wenn noch ein geringes Ausbildungsniveau dazukommt. Mindestlöhne, die sehr hoch ansetzen, können dann als Markteintrittsbarriere für Jugendliche wirken.

**Vorsitzende Kipping:** Wir treten ein in die freie Runde. Da gilt wie immer die Bitte, sehr kurz und nur eine Person zu fragen. Als erste hatte sich Frau Krüger-Leißner gemeldet.

**Abgeordnete Krüger-Leißner** (SPD): Ich würde gern Frau Dr. Böning noch etwas über ihre Beratungsstelle fragen. Diese Beratungsstelle gibt es schon seit Mai 2010, also schon fast ein Jahr. Wir haben vorhin schon kurz darüber gesprochen, dass sie vom Berliner Senat finanziert wird, aber auch von der Integrationsbeauftragten des Bundes. Wie läuft das seit einem Jahr, wie wichtig ist diese Beratungsstelle? Gibt es auch Überlegungen, diese Beratung, die im präventiven Bereich läuft, auch auf Brandenburg auszuweiten? Nennen Sie mir ein paar praktische Beispiele.

**Sachverständige Dr. Böning** (Beratungsbüro für entsandte Beschäftigung): Die Stelle wird ausschließlich von der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen finanziert. Natürlich gibt es Überlegungen, die Beratungstätigkeit auf Brandenburg auszuweiten, schon aus dem Grund, weil die Fälle häufig in dem Zwischenraum zwischen Brandenburg und Berlin stattfinden. Das ist nicht so ganz leicht abzugrenzen. Ein Unternehmen, das in Potsdam angesiedelt ist, nimmt in Berlin Aufträge an. Natürlich laufen Verhandlungen - soweit ich weiß -

zwischen den in Berlin und Brandenburg Regierenden darüber, wie die Zusammenarbeit künftig auszusehen hat; die wird auch angestrebt.

Wie die Fälle aussehen? Wir werden aus dem ganzen Bundesgebiet angerufen, sind allerdings nicht dazu berechtigt, die Fälle aus dem ganzen Bundesgebiet zu beantworten, weil wir den Auftrag in Berlin erhalten haben. Wir werden überwiegend von EU-Ausländern aus den neuen Mitgliedstaaten kontaktiert, die schwerpunktmäßig in der Bau-, Pflege-, Gebäudereinigungsbranche arbeiten, meistens mit Fragen zum Thema Lohn, Sozialversicherung und auch Steuern. Bei den Fragen des Lohnes geht es häufig um die Fragen: Ist ein Lohn von drei oder vier Euro in der Baubranche in Ordnung? Darf mir so viel bezahlt werden? Denn so viel wird zumindest in Berlin bezahlt, vielleicht nicht in Baden-Württemberg. Oder Fragen aus der Pflegebranche: Ich arbeite 24 Stunden am Tag für 800 Euro im Monat, ist das in Ordnung? Was kann ich dagegen machen? Das sind ganz häufig Beschäftigte, die entsandt werden, formell wenigstens, obwohl die Entsendefähigkeit solcher Unternehmen aus dem EU-Bereich häufig fragwürdig ist. Wir werden aber auch von Menschen kontaktiert, die formell Gewerbetreibende, aber faktisch in jeder Hinsicht abhängig Beschäftigte sind. Wir werden auch von Menschen kontaktiert, die in Deutschland schwarzarbeiten. Diejenigen, die vorübergehend berufstätig in Deutschland sind, kontaktieren uns mit allen sozial- und arbeitsrechtlichen Fragen.

**Abgeordnete Zimmermann** (DIE LINKE.): Ich habe eine ganz kurze Frage an die Bundesagentur für Arbeit. Jetzt haben wir equal pay nicht durchsetzen können. Sie kennen die Stellenangebote, die in Ihrem Computer stehen. Da steht immer beim Lohn nach Vereinbarung. Wie wollen Sie sicherstellen, dass die Stellenangaben im Entgelt ausgewiesen werden?

**Sachverständiger Schmale** (Bundesagentur für Arbeit): Soweit wir Mindestlohnbedingungen haben, wird sich die Stellenaufnahme insofern gestalten, als wir von dem Arbeitgeber die Angabe verlangen, ob dieser Lohn eingehalten wird oder ob darüber hinausgehend gegebenenfalls gezahlt wird. Soweit keine Angaben gemacht werden, können wir nicht davon ausgehen, dass die Bedingungen eingehalten werden. Dann wird noch einmal mit dem Arbeitgeber gesprochen, ansonsten kann das Stellenangebot nicht angenommen werden.

**Abgeordnete Michalk** (CDU/CSU): Ich habe eine kurze Nachfrage an die Bundesagentur für Arbeit. Wir hatten vorhin die Arbeitnehmerseite und das Informationsangebot kurz beleuchtet. Jetzt unter dem Aspekt, was Herr Rydzewski gesagt hat, dass eine Uninformiertheit zum Beispiel auf der polnischen Seite zu beobachten ist, die Frage geschlossen: Wie arbeiten Sie unter dem Informationsaspekt mit den Behörden und den öffentlichen Einrichtungen in unseren Nachbarländern in Vorbereitung dieser gesetzlichen Änderung zusammen?

**Sachverständiger Schmale** (Bundesagentur für Arbeit): Wir haben zum einen das operative Geschäft in den Grenzregionen. Wir haben auch Euresberater in

den anderen Ländern, dort gibt es eine operative Arbeit zusammen mit den Kollegen und Kolleginnen dort. Auf der anderen Seite haben wir in der Zentrale eine Einheit für internationale Beziehungen, aber auch in der ZAV, die mit den ausländischen Arbeitsverwaltungen zusammenarbeiten.

**Abgeordnete Müller-Gemmeke** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Wolf von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Der Ausschuss war letztes Jahr in Brüssel auf Ausschuss-Reise und da haben wir unter anderem ein Gespräch mit der europäischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gehabt. Damals ging es auch um das Thema gesetzlicher Mindestlohn. Der Arbeitgeberverband hat damals als Antwort gegeben: In der Regel sei man nicht auf der Seite der Arbeitnehmer, aber in diesem Punkt schon. Ein gesetzlicher Mindestlohn sei notwendig und würde vor allem auch keine Probleme bringen. Ich hätte gern gewusst, warum Sie dort anders denken.

**Sachverständiger Wolf** (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Leider war ich bei dem Brüsseler Termin nicht zugegen und kann dazu unmittelbar nichts sagen. Ich habe schon deutlich gemacht, in den Branchen, in denen ein Bedarf insbesondere vor dem Hintergrund der vollzogenen Er-

weiterung der Europäischen Union und dem Eintritt der Freizügigkeit ab dem 1. Mai 2011 besteht, haben auch wir für die Erstreckung eines tariflichen Mindestlohnes soweit wir ihn in der Bundesrepublik Deutschland haben, geworben - so z. B. in der Arbeitnehmerüberlassung. Für eine weitergehende Erstreckung von Mindestlöhnen in anderen Branchen, so sie denn noch nicht im Entsendegesetz stehen, sehen wir keinen Bedarf. Wir halten dies für kontraproduktiv für die Tarifautonomie und wir halten eine generalisierende Erstreckung auch für einen Eingriff in die positive und negative Koalitionsfreiheit.

**Vorsitzende Kipping:** Vielen herzlichen Dank. Mit diesen Worten sind wir am Ende der heutigen Ausschuss-Anhörung angelangt. Ich bedanke mich ganz herzlich bei allen Sachverständigen, dass Sie unsere Arbeit mit Ihrer Expertise bereichert haben. Das Thema wird uns erhalten bleiben und weiter im Ausschuss beraten werden. Die Fraktionen werden hoffentlich die entsprechenden Schlüsse aus der heutigen Beratung ziehen. Ich wünsche allen noch einen wunderschönen Tag.

Sitzungsende: 16.20 Uhr

## Sprechregister

Bayreuther, Prof. Dr. Frank 947  
Binne, Dr. Wolfgang (Deutsche Rentenversicherung Bund) 948  
Birkwald, Matthias W. 953  
Böning, Dr. Marta (Beratungsbüro für entsandte Beschäftigte) 954  
Buntenbach, Annelie (Deutscher Gewerkschaftsbund) 946, 950  
Connemann, Gitta 947  
Dietz, Dr. Martin (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) 951, 952, 953, 954  
Heinrich, Frank 949  
Hiller-Ohm, Gabriele 950  
Juratovic, Josip 949  
Kipping, Katja 946, 947, 949, 951, 952, 953, 954, 955  
Kramme, Anette 949  
Krellmann, Jutta 952  
Krüger-Leißner, Angelika 950, 954  
Lehrieder, Paul 947  
Lorenz, Dr. Frank 949, 950  
Lösekrug-Möller, Gabriele 950  
Michalk, Maria , 948, 954  
Molitor, Gabriele 951, 952  
Müller-Gemmeke, Beate 955  
Pothmer, Brigitte 953, 954  
Rydzewski, Marek 952, 953  
Schiewerling, Karl 946  
Schmale, Oliver (Bundesagentur für Arbeit) 948, 949, 954  
Vogel, Johannes 951  
Weiß (Emmendingen), Peter 948  
Wolf, Roland (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) 946, 947, 948, 951, 955  
Zimmermann, Sabine 952, 954