

## Stellungnahme des

### Gesamtverbandes der Personaldienstleister e.V. (GVP)

#### zur Erlaubnis der Einwanderung von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in die Zeitarbeit im Rahmen der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und der FDP: „Neuregelungen im SGB II und SGB III zur Umsetzung von Vorhaben der Wachstumsinitiative im Bereich Arbeitsmarkt“

*Berlin, den 30. September 2024*

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat den Gesamtverband der Personaldienstleister e.V. (GVP) zur Stellungnahme für „Neuregelungen im SGB II und SGB III zur Umsetzung von Vorhaben der Wachstumsinitiative im Bereich Arbeitsmarkt“ aufgefordert. Dieser Aufforderung kommt der GVP nach und nimmt im Folgenden allerdings nur Stellung zu den geplanten Neuregelungen, die die Zeitarbeit direkt betreffen. Bei allen anderen Neuregelungen verweist der GVP auf die Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA), deren Mitglied er ist.

Der GVP begrüßt grundsätzlich, dass die Bundesregierung die Notwendigkeit erkannt hat, dass die Personaldienstleister in Drittstaaten Fachkräfte rekrutieren und mittels Zeitarbeit in Deutschland beschäftigen können. Auf dem Arbeitsmarkt ist der Fachkräftebedarf weiterhin hoch. In vielen Berufsgruppen fällt es Arbeitgebern – ob aus öffentlicher Hand oder Privatwirtschaft – schwer, Stellen zu besetzen. Der Fachkräftemangel ist eine Realität, und angesichts der demografischen Entwicklung ist nicht damit zu rechnen, dass er in absehbarer Zukunft verschwinden wird. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen kann die Rekrutierung im Ausland eine große Herausforderung sein. Personaldienstleister haben das Knowhow, diese Unternehmen zu unterstützen: Personaldienstleister sind Experten bei der Rekrutierung und haben große Expertise bei der Beschäftigung von Ausländern. Dies wird schon deutlich am Anteil Beschäftigter mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, die in der Zeitarbeitsbranche mit 45 Prozent dreimal so hoch ist wie auf dem Gesamtarbeitsmarkt. Weiterhin bringen insbesondere die multinationalen Personaldienstleister eine große Auslandsexpertise mit, die viele klein- und mittelständische Unternehmen gar nicht haben können. Eine erkleckliche Anzahl Personaldienstleister ist bereits in vielen Herkunftsländern vertreten, sie kennen sich dort mit den Gegebenheiten bestens aus und sind migrationswilligen Fachkräften als Arbeitgeber in ihrem Heimatland bekannt. Die Vorteile der Öffnung der Zeitarbeit für die Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten liegen also auf der Hand. Umso bedauerlicher ist es, dass die Bundesregierung im vorliegenden Entwurf davon nur unter so großen Einschränkungen Gebrauch machen will, dass sich die Personaldienstleister sehr gut überlegen werden, ob sie in die Fachkräftegewinnung von Drittstaaten einsteigen, denn der Weg ist ohnehin schon dornig und mit Hürden gespickt. Genannt seien hier nur die Stichpunkte lange Wartezeiten für Visa, intransparente Zuständigkeiten und überlange Dauern bei Anerkennungsverfahren sowie fehlende digitale Infrastruktur für den Einwanderungsprozess.

## **Im Einzelnen:**

### **Zu Artikel 10a (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)**

Die Formulierungshilfe sieht vor, die Fachkräftezuwanderung in die Zeitarbeit auf Personen zu beschränken, die die Voraussetzungen der sogenannten Kleinen Blauen Karte erfüllen. Die Öffnung soll also nur für Fachkräfte aus Drittstaaten mit akademischem oder vergleichbarem bzw. mit einem qualifizierten deutschen Abschluss gelten. Drittstaatler mit in ihrem Heimatland abgeschlossener Berufsausbildung würden somit in der Regel weiterhin nicht als Zeitarbeitskräfte beschäftigt werden können, obwohl gerade diese Personengruppe besonders auf dem deutschen Arbeitsmarkt benötigt wird: Laut Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (Kofa) gibt es bereits heute bundesweit 392 Engpassberufe, also Berufe, in denen nicht genügend qualifizierte Arbeitsuchende vorhanden sind, um alle vakanten Stellen zu besetzen. Insbesondere Fachkräfte mit abgeschlossener Berufsausbildung, bei denen die Zuwanderung über die Zeitarbeit nicht möglich ist und auch nicht eröffnet werden soll, fehlen auf dem Arbeitsmarkt: Auf deutlich über 800.000 offene Stellen kommen lediglich knapp 500.000 entsprechend qualifizierte Arbeitsuchende. Angesichts dieser Zahlen ist es kaum verwunderlich, dass schon heute der Fachkräftemangel 39 Prozent der Unternehmen in ihrer Geschäftstätigkeit behindert, wie das KfW-ifo-Fachkräftebarometer ausweist. Schon mit der Beschränkung der Öffnung auf Personen, die die Voraussetzungen der sogenannten Kleinen Blauen Karte erfüllen oder einen qualifizierten deutschen Abschluss vorweisen können, werden also erhebliche Potenziale der Personaldienstleister zum Schaden der deutschen Wirtschaft nicht genutzt.

Im Übrigen weist der GVP die Unterstellung der „Ausbeutung“ entschieden zurück. Für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Zeitarbeitsunternehmens bestimmen sich die Arbeitsbedingungen nach den tariflichen Regelungen der mit den acht Einzelgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) abgeschlossenen Tarifwerke der Zeitarbeit. Die Tarifabdeckung von Zeitarbeitskräften beträgt rund 90 Prozent, während die Tarifabdeckung im Durchschnitt über alle Arbeitsverhältnisse nur 43 Prozent beträgt.<sup>1</sup> Ferner ist die Arbeitnehmerüberlassung nach § 1 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erlaubnispflichtig und die Unternehmen der Branche unterliegen regelmäßigen Kontrollen durch die Erlaubnisbehörde, die Bundesagentur für Arbeit, und durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls. Der Schutz vor vermeintlicher Ausbeutung ist also bereits gegeben.

### **Sonderrecht für neurekruitierte Fachkräfte aus Drittstaaten:**

Während sich also für die überwiegende Mehrzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Zeitarbeitsunternehmens die Arbeitsbedingungen nach den tariflichen Regelungen der Zeitarbeitstarifverträge bestimmen, soll sich hingegen das Arbeitsentgelt von neurekruitierten Drittstaatlern ab dem ersten Tag der Beschäftigung nach denen eines vergleichbaren Arbeitnehmers im jeweiligen Einsatzbetrieb (im Folgenden Equal Pay) richten. Diese Ungleichbehandlung innerhalb eines Zeitarbeitsunternehmens lässt sich kaum rechtfertigen. Sie würde darüber hinaus eine Unterscheidung zwischen drittstaatsrekrutierten und sonstigen Zeitarbeitskräften schaffen, die artifiziell und nicht begründbar ist.

---

<sup>1</sup> Obwohl es bei der geplanten Neuregelung um Fachkräftezuwanderung geht, sei hier noch der Hinweis gegeben, dass die Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit deutlich über dem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn liegt: Ab 1. Oktober 2024 beträgt der Zeitarbeitsmindestlohn 14,00 Euro, während es beim allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn aktuell 12,41 Euro sind.

### **Keine Tarifverträge 2. Klasse:**

Dass mit der in der vorliegenden Formulierungshilfe vorgesehenen Anwendung von „Equal Pay“ Drittstaatler vor „Ausbeutung“ geschützt werden sollen, unterstellt auch, dass die mit den DGB-Gewerkschaften abgeschlossenen Tarifwerke der Zeitarbeit Tarifverträge 2. Klasse mit ausbeuterischen Entgelten seien. Diese Unterstellung hat nicht im Blick, dass sich die Lohnunterschiede (Pay Gap) zwischen Gesamtarbeitsmarkt und Zeitarbeit durch die Tarifabschlüsse der Sozialpartner in den letzten Jahren eklatant verringert haben. So beziffert das RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung den Lohnabstand bei allen Beschäftigten auf 2,6 Prozent und weist darauf hin, dass selbst diese Lohnlücke „*fast komplett*“ verschwindet, „*wenn Beschäftigte innerhalb und außerhalb der Zeitarbeit mit Hilfe der Methode des ‚statistischen Zwillings‘ verglichen werden.*“<sup>2</sup> Dieser geringe Lohnabstand steht in keinem Verhältnis zu einem derart schwerwiegenden Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Tarifautonomie wie der geplanten Equal Pay-Regelung.

### **Intransparenz durch Equal Pay:**

Equal Pay bedeutet wechselnde Arbeitsbedingungen bei jedem Einsatz in einem neuen Kundenbetrieb. Damit werden für Drittstaatler, die im Zweifelsfall der deutschen Sprache nicht ganz so mächtig sind, Verdienste intransparent, zumal durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts Equal Pay alle geldwerten Vorteile bis hin zur betrieblichen Altersvorsorge und Benefits der Arbeitgeber umfasst. Sinn und Zweck der Anwendung von Tarifverträgen ist dagegen, transparente und einheitliche Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Der Rekrutierung von Fachkräften aus Drittstaaten ist es jedenfalls nicht zuträglich, wenn Zeitarbeitsunternehmen aufgrund des Equal Pay-Grundsatzes keine verbindlichen Aussagen zur Bezahlung machen können. Im Übrigen gilt Equal Pay nur während der Überlassung, so dass die Anwendung Drittstaatler in sogenannten verleihfreien Zeiten schlechter stellen würde als bei der Anwendung der Zeitarbeitstarifverträge.

### **Aufwändige Kontrollen bei Equal Pay:**

Zeitarbeitsunternehmen werden durch Bundesagentur für Arbeit und Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls auf Einhaltung der rechtlichen Vorschriften kontrolliert. Eine solche Kontrolle ist bei Anwendung von Tarifverträgen, deren Einhaltung dann ebenfalls überprüft wird, relativ einfach und unaufwändig. Bei Equal Pay müssten beide Behörden dagegen zuerst die Arbeitsbedingungen eines vergleichbaren Stammbeschäftigten im jeweiligen Einsatzbetrieb ermitteln, um im zweiten Schritt zu prüfen, ob diese Arbeitsbedingungen auch bei der eingesetzten Zeitarbeitskraft eingehalten wurden. Die Kontrolle von Equal Pay ist also mit einem massiven Zusatzaufwand verbunden – und mit größerer Rechtsunsicherheit, weil selbst Einsatzbetriebe teilweise nicht in der Lage sind, verbindlich Auskunft zu diesem weiten Equal Pay zu geben.

---

<sup>2</sup> RWI Projektbericht - Die Lohnlücke in der Zeitarbeit, Mai 2022.

## Mindestbeschäftigungsdauer und Kündigungsverbot von 12 Monaten

Die Mindestbeschäftigungsdauer mit arbeitgeberseitigem Kündigungsverbot schafft ein spezielles Kündigungsrecht für Drittstaatsangehörige. Um Fachkräfte in Drittstaaten erfolgreich anzuwerben und in Deutschland zu beschäftigen, sind erhebliche Vorleistungen von Seiten der Unternehmen notwendig. Es liegt also im wirtschaftlichen Interesse eines Personaldienstleisters, diese Fachkräfte möglichst lange zu beschäftigen, damit die Investitionen sich rentieren. Ein wie in der vorliegenden Formulierungshilfe geplantes neues Kündigungsrecht in den ersten 12 Beschäftigungsmonaten, das weit über die Mindestbeschäftigungsdauer von sechs Monaten bei der Blauen Karte EU hinausgeht, ist entschieden abzulehnen. Wie beim Equal Pay würde dies die Einführung eines speziellen Arbeitsrechts für in Drittstaaten angeworbene Fachkräfte bedeuten. Ein spezielles Kündigungsrecht, das vom jeweiligen Aufenthaltsstatus des Mitarbeiters abhängt, wäre nicht nur bürokratisch, sondern ist schon aufgrund von Diskriminierungsaspekten abzulehnen:

- In Drittstaaten angeworbene Fachkräfte würden ein gegenüber Inländern – bzw. Personen mit anderem Aufenthaltsstatus – privilegiertes Kündigungsrecht genießen. Das wäre nur schwer zu vermitteln und würde die Akzeptanz in Belegschaften gefährden.
- Es sind Konstellationen möglich, in denen Einwanderer zwischen verschiedenen Aufenthaltsstatus wählen können. Das Kündigungsrecht würde von dieser Entscheidung abhängen.
- Der Kündigungsschutz für in Drittstaaten angeworbene Fachkräfte würde im Fall betriebsbedingter Kündigungen die Sozialauswahl aushebeln.
- Das spezielle Kündigungsrecht würde die Personaldienstleister in ihrem unternehmerischen Tun stark einschränken. Das deutsche Kündigungsrecht bietet bereits ein hohes Schutzniveau, neue Einschränkungen sind daher unnötig.

Ferner wirft ein solches spezielles Kündigungsrecht für angeworbene Fachkräfte in der Zeitarbeit auch die Frage auf, wieso in allen anderen Branchen sogar Befristungen der Beschäftigung in Drittstaaten angeworbener Fachkräfte möglich sind.

## Kontingentierung

Voraussetzung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 40 Aufenthaltsgesetz zur Beschäftigung in der Zeitarbeit soll sein, dass die betroffenen Drittstaatsangehörigen in ein sich *„auf bestimmte Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen beziehen[des] oder diese ausschließen[des]“* Kontingent passen. Sollte die Bundesagentur für Arbeit kein entsprechendes Kontingent schaffen, bliebe die Fachkräftezuwanderung für die Zeitarbeit weiterhin auf Personen beschränkt, die die Voraussetzungen der Großen Blauen Karte EU erfüllen, also auf eine verschwindend kleine Gruppe, die vom Erlaubnisvorbehalt der Bundesagentur für Arbeit ausgenommen ist. Diese Regelung schafft – entgegen den Beschlüssen der Wachstumsinitiative – nicht nur umfangreiche neue Bürokratie, sie verhindert auch Planungssicherheit für die Personaldienstleister und ihre Kunden, aber ebenfalls für Fachkräfte aus Drittstaaten. Dies ist eine weitere erhebliche Einschränkung, die eine planvolle Arbeit mit längeren Vorbereitungszeiten für Fachkräfte im Ausland erheblich erschwert oder gar unmöglich macht – insbesondere, weil die Bundesagentur für Arbeit *„das Kontingent jederzeit ändern“* kann. Damit wird die Fachkräftezuwanderung über die Zeitarbeit sowohl für

Fachkräfte aus Drittstaaten als auch für Personaldienstleister zu einem Vabanquespiel mit ungewissem Ausgang, das kaum dazu angetan ist, dringend benötigtes, qualifiziertes Personal nach Deutschland zu holen.

### **Fazit:**

Der deutsche Arbeitsmarkt leidet an Fachkräftemangel, der sich aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren noch deutlich verschärfen wird. Die Personaldienstleister könnten mittels Zeitarbeit einen wichtigen Beitrag zur Abmilderung dieses Mangels leisten, wenn der Gesetzgeber dies zuließe und die Fachkräftezuwanderung für die Zeitarbeit ohne Einschränkungen öffnen würde. Davon würden öffentliche und private Arbeitgeber profitieren. Die ohnehin nur sehr marginale Öffnung für die Zeitarbeit verbunden mit derart weitreichenden Einschränkungen ist dagegen leider völlig ungeeignet, dies zu ermöglichen. Personaldienstleister werden sich gut überlegen, ob sie sich unter diesen Umständen überhaupt auf das Wagnis der Fachkräftegewinnung in Drittstaaten einlassen sollen. Das Potential der Zeitarbeit bei der Fachkräfteeinwanderung wird mit der geplanten Neuregelung jedenfalls ohne Not verschenkt.

Außerdem wird mit der vorliegenden Formulierungshilfe ein spezielles Arbeitsrecht in Bezug auf Arbeitsentgelte und Kündigungsschutz für Drittstaatsangehörige geschaffen. Das geht so weit, dass wesentliche Arbeitsbedingungen zukünftig vom Aufenthaltsstatus der Drittstaatsangehörigen abhängen. Schon jetzt ist abzusehen, dass dies zu Unfrieden in den Belegschaften führen wird, wenn Drittstaatsangehörige Sonderrechte genießen. Ferner bedarf es auch wenig Fantasie, um sich Klagen wegen Ungleichbehandlung aufgrund der vorliegenden Regelungen vorzustellen. Damit ist die geplante Neuregelung dazu geeignet, erhebliche Rechtsunsicherheit zu schaffen.

In der Wachstumsinitiative wird eine „*bürokratiearme Umsetzung*“ versprochen. Davon ist der vorliegende Vorschlag allerdings weit entfernt. Das Sonderarbeitsrecht wird erheblichen Aufwand für Personaldienstleister und ihre Kunden nach sich ziehen und schafft zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Kontrollbehörden. Weiteren Verwaltungsaufwand auf Seiten der Bundesagentur für Arbeit wird die Kontingentlösung verursachen. Nicht zuletzt macht die Begründung für den ungewöhnlich langen Zeithorizont der Umsetzung den bürokratischen Mehraufwand deutlich: Laut Formulierungshilfe können aufgrund umfassender IT-Umstellungen bei der Bundesagentur für Arbeit die Änderungen voraussichtlich erst am 1. Januar 2026 in Kraft treten.