

Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung

- Ergebnisse der fachlichen Begleitung
von START Zeitarbeit NRW

Langfassung

Vorgelegt durch das Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und
Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen

Achim Vanselow
Claudia Weinkopf

Gelsenkirchen 2000

Dieser Bericht ist in der Reihe „notiert“, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, erschienen. Er kann schriftlich oder per Fax bestellt werden: GWN GmbH, Herrn Wendlinger, Am Krausenbaum 11, 41464 Neuss, Fax: 02131/74502132.

Vorwort

Als die „START Zeitarbeit NRW GmbH“ Anfang 1995 gegründet wurde, um Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu betreiben, handelte es sich aus verschiedenen Gründen um eine besondere Initiative:

- Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument war zuvor in Deutschland – außerhalb des START-Modellprojektes - kaum erprobt worden.
- Noch ungewöhnlicher war, dass diese Initiative unter Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Landesregierung, Arbeitsverwaltung und kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene stattfand.
- Aufgrund der zuvor geringen Erfahrungen mit dem Ansatz war es ein Wagnis, eine landesweite Gesellschaft mit zahlreichen Niederlassungen zu gründen.
- Ob die Zielsetzung, dass die Gesellschaft nach einer Anschubfinanzierung kostendeckend arbeiten könnte, tatsächlich erreicht werden würde, war zum Zeitpunkt der Gründung völlig offen.

Waren schon die ersten Erfahrungen aus der Pilotphase mit vier Niederlassungen in Gronau, Bocholt, Wesel und Essen auf großes öffentliches Interesse gestoßen, so galt dies erst recht für die nunmehr gegründete Landesgesellschaft. Dies war einer der Gründe dafür, dass das Institut Arbeit und Technik, das schon die Pilotphase wissenschaftlich begleitet hatte, im Sommer 1995 vom Arbeitsministerium NRW beauftragt wurde, die Entwicklung von START weiterhin wissenschaftlich und fachlich zu begleiten.

Seit der Gründung von START Zeitarbeit NRW sind nunmehr fast fünf Jahre verstrichen. In dieser Zeit hat die Gesellschaft zahlreiche Höhen und Tiefen durchlebt, aber auch vieles erreicht. So konnte einer nennenswerten Zahl von Arbeitslosen zu einem festen Arbeitsplatz in einem regulären Betrieb verholfen werden, und hiervon haben in besonderem Maße auch schwervermittelbare Arbeitslose profitiert. Noch mehr Arbeitslosen wurde zumindest für eine gewisse Zeit eine Beschäftigung als Leiharbeitskraft und teilweise auch Qualifizierung geboten.

Wenngleich START in der Form einer landesweit agierenden Gesellschaft nach wie vor einzigartig in Deutschland ist, so haben die Erfahrungen doch dazu beigetragen, dass das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung inzwischen als eine Möglichkeit, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu fördern, deutlich stärker verbreitet ist als noch vor einigen Jahren. Und es gibt immer wieder Stimmen, die eine Ausweitung des Ansatzes auf andere Bundesländer bzw. die Aufnahme wiedereingliederungsorientierter



Arbeitnehmerüberlassung in das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium auf der Bundesebene (SGB III) fordern. Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Erfahrungen nach wie vor oder sogar verstärkt von großem Interesse.

Mit diesem Abschlussbericht der fachlichen Begleitung legen wir eine Bilanz der bisherigen Arbeit und Erfahrungen von und mit START Zeitarbeit NRW vor und diskutieren die Erfolge, Probleme und mögliche Perspektiven in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus.

Wir möchten uns an dieser Stelle noch einmal herzlich bei all denjenigen bedanken, die uns in Expertengesprächen zur Verfügung standen bzw. unsere Arbeit durch die Bereitstellung von Informationen unterstützt haben.

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	0
	Zusammenfassung	IV
1	Einleitung	1
1.1	Arbeitsweise und Vorgeschichte von START Zeitarbeit NRW	2
1.1.1	Vorgeschichte	3
1.1.2	Die Gründung der START Zeitarbeit NRW GmbH	5
1.2	Die fachliche Begleitung	6
1.2.1	Fragestellungen	7
1.2.2	Methodik und Vorgehensweise	8
1.3	Aufbau des Berichts	10
2	Hintergrund und Bewertungsmaßstäbe	12
2.1	Flexibilisierungstendenzen und Arbeitnehmerüberlassung	12
2.1.1	Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik	15
2.1.2	Risiken von Leiharbeitskräften	19
2.1.3	Verbreitung, Marktentwicklung, Potenziale von Arbeitnehmerüberlassung	23
2.2	Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsmarktpolitik	27
2.2.1	START Zeitarbeit NRW im Kontext der Landesarbeitsmarktpolitik	29
2.2.2	Arbeitnehmerüberlassung mit Integrationsabsicht: Das Bundesprogramm „ÄuGRi“	34
2.3	Ansatzpunkte und Kriterien für eine sozialverträglichere Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung	36
2.4	Fazit und Fragestellungen	39
3	START Zeitarbeit NRW: Strukturelle Aspekte	41
3.1	Ziel und Konzept der Arbeitnehmerüberlassung bei START Zeitarbeit NRW	41
3.2	Gesellschafter und Aufsichtsrat	43
3.3	Implementierung und regionale Verbreitung	45
3.4	Organisation und Personal	47
3.5	Arbeitsweise	51
3.5.1	Zugang von Arbeitslosen und Bewerberauswahl	52
3.5.2	Akquisition von Arbeitsplätzen	53
3.5.3	Organisation des Verleiheinsatzes	54
3.6	Wirtschaftliche Ergebnisse	55

4	Quantitative und qualitative Resultate der bisherigen	59
	Verleihtätigkeit	59
4.1	Ergebnisse der Verleihtätigkeit	59
4.1.1	Konzentration des Verleihs auf Arbeitslose	60
4.1.2	Zielgruppen	62
4.1.3	Übergänge in Betriebe und sonstige Austritte	68
4.1.4	Strukturdaten der Leiharbeitskräfte	71
4.2	Verbleib ausgeschiedener Leiharbeitskräfte	73
4.2.1	Beschreibung der Befragtengruppe	75
4.2.2	Beschäftigungsverhältnis bei START Zeitarbeit NRW	77
4.2.3	Beschäftigungssituation nach dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW	78
4.2.4	Fazit	83
4.3	Qualifizierung von Leiharbeitskräften	84
4.3.1	Stellenwert und Zielsetzung der Qualifizierung	84
4.3.2	Umsetzung des Qualifizierungsanspruchs	86
4.3.3	Umfang und Inhalte der Qualifizierung	88
4.3.4	Neuorientierung der Qualifizierungsaktivitäten	91
4.4	Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt	92
4.4.1	Erfahrungen aus dem Frauenprojekt	94
4.4.2	Bewertung	96
4.5	Die Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW	99
4.5.1	Struktur der Entleihbetriebe	99
4.5.2	START Zeitarbeit NRW im Urteil von Entleihbetrieben: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung	101
4.5.2.1	Strukturdaten der befragten Betriebe, Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit und Einsatzmotive	103
4.5.2.2	Einschätzung des besonderen „Profils“	105
4.5.2.3	Einschätzung der Serviceleistungen	108
4.5.2.4	Aktive Förderung des Übergangs in Betriebe	109
4.5.2.5	Beurteilung im Vergleich zu anderen Zeitarbeitsunternehmen	110
4.5.2.6	Anregungen und Kritik	112
4.5.3	Fazit	112
4.6	Kooperationsstrukturen	113
4.6.1	Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung	113
4.6.1.1	Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit und allgemeine Einschätzung des Ansatzes	115
4.6.1.2	Koordination der Zusammenarbeit	116
4.6.1.3	Felder der Zusammenarbeit	117
4.6.2	Regionale Vernetzung	120
4.6.2.1	Regionalbeiräte	121
4.6.2.2	Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden	123
4.6.2.3	START Zeitarbeit NRW und „zweiter Arbeitsmarkt“	125
4.7	Resümee	127
4.7.1	Arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen	131
4.7.2	Sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs	132

4.7.2.1	Beschäftigungsstabilität	132
4.7.2.2	Entlohnung	133
4.7.2.4	Kollektive Interessenvertretung	136
4.7.2.5	Physische und psychische Belastungen	139
4.7.3	Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit	140
5	Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in anderen Bundesländern	140
5.1	Ergebnisse und Erfahrungen des Bundesförderprogramms „AüGRi“	140
5.2	Die Entwicklung nach dem Auslaufen der Bundesförderung	143
5.3	Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Ansätzen eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung	146
6	Funktionen und Potenziale eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung	150
6.1	Arbeitsmarktpolitische Funktionen	150
6.1.1	Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument	152
6.1.3	Rückwirkungen auf die herkömmliche Arbeitnehmerüberlassung?	159
6.2	Fazit und Perspektiven	161
6.3	Ausblick	165
	Literaturverzeichnis	168
	Tabellenverzeichnis	182
	Abbildungsverzeichnis	184

Zusammenfassung

1. Die „START Zeitarbeit NRW GmbH“ ist im Januar 1995 gegründet worden. Die Gesellschaft betreibt Arbeitnehmerüberlassung mit der Zielsetzung, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen in dauerhafte Beschäftigung zu fördern. START Zeitarbeit NRW stellt ausschließlich Arbeitslose als Leiharbeitskräfte ein, die befristet in Betrieben eingesetzt werden und dort die Chance erhalten, Arbeitgeber durch ihre Leistungsfähigkeit zu überzeugen und möglichst im Anschluss an den Verleih übernommen zu werden. Die typischen Einstellungsbarrieren, auf die Arbeitslose häufig treffen, sollen auf diesem Weg überwunden werden.
2. Der Unterschied zur herkömmlichen Arbeitnehmerüberlassung dokumentiert sich auch im Gesellschafterkreis des Unternehmens, dem u. a. das Land Nordrhein-Westfalen, Arbeitgeberverbände, der DGB Landesbezirk NRW, kommunale Spitzenverbände, die Wohlfahrtsverbände sowie die Evangelische Kirche angehören. Gemeinsames Motiv der Akteure war es, die Flexibilisierungsvorteile, die Zeitarbeit den Betrieben bietet, mit dem Interesse der Arbeitslosen an einer dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbinden. Dabei sollte dafür Sorge getragen werden, dass die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse besondere Standards erfüllt. Es bestand zudem Einigkeit darüber, dass sich die Gesellschaft nach einer geförderten Anlaufphase ohne Subventionen am Markt tragen sollte.
3. Das Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW (IAT) hat zwischen Juni 1995 und Juni 1999 im Auftrag des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums die fachliche Begleitung von START Zeitarbeit NRW durchgeführt. Zu den Aufgaben zählten
 - die Dokumentation der Entwicklung und Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW,
 - die Untersuchung der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit dieses Integrationsansatzes sowie
 - die inhaltliche und organisatorische Unterstützung des Aufsichtsrates und der Gesellschafter.

Die zentralen Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.

4. Am Ende des Untersuchungszeitraums war START Zeitarbeit NRW mit 30 Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen vertreten. Die landesweite Etablierung der Gesellschaft ist damit trotz einer kritischen Phase am Ende der Anschubfinanzierung 1996 gelungen. Die Transparenz der Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW war insbesondere durch die regelmäßige Information der regionalen Akteure gewährleistet.
5. Seit Anfang 1995 erhielten 8.437 zuvor Arbeitslose einen zumeist unbefristeten Arbeitsvertrag bei START Zeitarbeit NRW, darunter 4.658 Personen oder 55,2 %, die zu den schwervermittelbaren Zielgruppen des Arbeitsmarktes (wie z.B. Langzeitarbeitslose, ausländische und geringqualifizierte Arbeitslose) gezählt wurden. Sozialhilfebeziehende wurden kaum erreicht. 1.778 Personen oder 21,1 % der Leiharbeitskräfte, die START in den vergangenen Jahren eingestellt hat, waren zuvor länger als ein Jahr arbeitslos. Damit hat START das Gesellschaftsziel erfüllt, überwiegend Personen aus den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen einzustellen. Ende Juni 1999 waren 1.176 Leiharbeitskräfte bei START Zeitarbeit NRW beschäftigt.
6. Der Einsatzschwerpunkt des Verleihs lag im gewerblichen Bereich. Die Erhöhung des Anteils von Einsätzen im Dienstleistungsbereich war zwar erklärtes Ziel der Gesellschaft, ließ sich aber nur schrittweise realisieren.
7. Insgesamt schieden im betrachteten Zeitraum 7.264 Beschäftigte wieder bei START Zeitarbeit NRW aus. Davon erhielten 3.318 oder 45,7 % einen Arbeitsvertrag in einem Betrieb. Die Befürchtung, Betriebe würden bei den Einstellungen nur Leiharbeitskräfte ohne vermittlungshemmende Merkmale berücksichtigen, bestätigte sich nicht. 45,4 % der übernommenen Leiharbeitskräfte stammten aus den Zielgruppen. 54,3 % der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte schieden ohne direkte Anschlussbeschäftigung aus. Wenn START Zeitarbeit NRW nach einem Verleiheinsatz keine Anschlussaufträge organisieren konnte, wurden Kündigungen ausgesprochen.

8. Der Frauenanteil an den Übernahmen lag im Gesamtzeitraum mit 21,8 % deutlich über dem Anteil der Frauen an den Neueinstellungen (17,0 %). Der niedrige Beschäftigungsanteil von Frauen ist im Wesentlichen auf den Schwerpunkt der Einsätze im gewerblichen Bereich zurückzuführen. Im Dienstleistungsbereich, in dem der Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen in Nordrhein-Westfalen weit über 80 % liegt, ist START Zeitarbeit NRW erst schwach vertreten.
9. Zwei Befragungen von rund 170 ausgeschiedenen Leiharbeitskräften kamen zu dem Ergebnis, dass
 - sich zum Befragungszeitpunkt die Wiedereingliederungsquote gegenüber dem Zeitpunkt des Ausscheidens nochmals erhöht hatte und sich mehr als zwei Drittel der Befragten in einem Beschäftigungsverhältnis befanden.
 - Abgänge in Arbeitslosigkeit hatten vorübergehenden Charakter, auch für ehemalige Zielgruppenangehörige, und führten nicht zu (erneuter) Langzeitarbeitslosigkeit.

Als besonders stabil erwiesen sich die Beschäftigungsverhältnisse mit dem ehemaligen Entleihbetrieb.

10. START Zeitarbeit NRW hat den Anspruch, die Integrationschancen der Leiharbeitskräfte auch durch Qualifizierung zu verbessern. Die Gesellschaft tritt nicht selbst als Bildungsträger auf, sondern kooperiert in diesem Bereich mit bestehenden Einrichtungen. Insgesamt wurden 972 meist kurzfristige Maßnahmen durchgeführt. Der inhaltliche Schwerpunkt der Maßnahmen lag im gewerblich-technischen Bereich. Der Anteil der Qualifizierung an den verleihfreien Zeiten zwischen zwei Einsätzen konnte von 5 % (1996) bis auf zeitweilig 30 % (1998) gesteigert werden.
11. Eine Befragung von 84 Entleihbetrieben ergab, dass eine Nachfrage nach integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung besteht, wenn sie als professionelle Personaldienstleistung angeboten wird. Das Profil des Unternehmens, insbesondere das Erprobungsangebot, wird als das besondere „Plus“ von START Zeitarbeit NRW wahrgenommen. Dies gilt ausdrücklich auch für die Entlohnung der Leiharbeitskräfte nach dem Tarif des Entleihbetriebes. Diese Regelung sorgt für „Ruhe im Be

trieb“. Das Serviceangebot der Niederlassungen wurde überwiegend positiv beurteilt.

12. START Zeitarbeit NRW hat in den vergangenen vier Jahren bewiesen, dass Arbeitnehmerüberlassung, die sich auf die Einstellung von Arbeitslosen konzentriert und aktiv den Übergang in Betriebe fördert, ohne Subventionen betrieben werden kann. Nach anfänglichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten erwirtschaftete die Gesellschaft Ende 1998 einen Jahresumsatz von 93,5 Millionen DM bei einem Ergebnis von 5 Millionen DM. Seit 1997 schrieb die Gesellschaft „schwarze Zahlen“, nachdem am Ende des geförderten Zeitraums hohe Verluste aufgelaufen waren. In einer Phase des Interimsmanagements wurden durchgreifende Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konsolidierung der Gesellschaft ergriffen wie rigorose Sparmaßnahmen, ein Personalstop und Preiserhöhungen, die tarifpolitisch von Beiträgen der Beschäftigten flankiert wurden. Im Zuge des letztlich erfolgreichen Konsolidierungskurses war das Stammpersonal besonderen Belastungen ausgesetzt, was zeitweise eine hohe Fluktuation zur Folge hatte.
13. Es hat sich gezeigt, dass zwischen der arbeitsmarktpolitischen und der wirtschaftlichen Zielsetzung Spannungen auftreten können. Um die Reputation als leistungsfähiges Zeitarbeitsunternehmen nicht zu gefährden, muß START Zeitarbeit NRW eine sorgfältige Personalauswahl treffen und kann nicht jeden schwervermittelbaren Arbeitslosen einstellen. Durch die Entlohnung der Leiharbeitskräfte nach dem Tarif des Entleihbetriebes wird zwar das Problem der Lohndiskriminierung verhindert, doch stieß die Gesellschaft im Bereich der Hilfskrafttätigkeiten auf Wettbewerbsprobleme, da hier die Diskrepanz zwischen tariflicher Entlohnung und der Entlohnung von Beschäftigten im Bereich Arbeitnehmerüberlassung am größten ist. Schließlich war es der Gesellschaft aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich, auf Kündigungen zu verzichten, wenn sich kein neuer Verleiheinsatz organisieren ließ.

Nach unserer Auffassung kann dieses Spannungsverhältnis nicht restlos gelöst werden, da es in der Grundkonstruktion des Ansatzes angelegt ist. Die wirtschaftliche Stabilität ist die Voraussetzung für das Erreichen der arbeitsmarktpolitischen Ziele. Die Herstellung

eines angemessenen Gleichgewichtes zwischen diesen Zielsetzungen ist ein Balanceakt, der täglich neu in den START-Niederlassungen bewältigt werden muss.

14. Trotz der geschilderten Reibungspunkte bleibt festzuhalten, dass START Zeitarbeit NRW bei der Umsetzung eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung mit dem Anspruch der Sozialverträglichkeit erfolgreich war. Es konnte der Beweis angetreten werden, dass
 - ein Zeitarbeitsunternehmen, das das Interesse seiner Beschäftigten an einem Übergang in ein herkömmliches Arbeitsverhältnis ernst nimmt und aktiv fördert, am Markt bestehen kann;
 - dass eine arbeitnehmerfreundliche Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse, insbesondere hinsichtlich der Entlohnung, auch unter Wettbewerbsbedingungen möglich ist und
 - dass Qualifizierungsmaßnahmen als ein adäquater Beitrag eines Zeitarbeitsunternehmens verstanden werden können, um die „Beschäftigungsfähigkeit“ der Leiharbeitskräfte, die ein besonderes Beschäftigungsrisiko tragen, zu verbessern.

15. Der Ansatz eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung wurde im Untersuchungszeitraum zunehmend auch in anderen Bundesländern umgesetzt, wobei der besondere START-Ansatz, das Ziel der Arbeitsmarktintegration mit sozialverträglicher Gestaltung des Verleihs zu verknüpfen, den Verleih kostendeckend zu betreiben und sich mit diesem Konzept dem Wettbewerb auf dem Zeitarbeitsmarkt zu stellen, die Ausnahme blieb. Stattdessen integrierten gemeinnützige Träger aus dem Bereich der Arbeitsförderung die Arbeitnehmerüberlassung in ihre bestehenden Aktivitäten, wobei der Verleih eher „nebenbei“ und als finanzielles „Zuschußgeschäft“ betrieben wurde. Ein „Patentrezept“ zur Umsetzung dieses Integrationsansatzes existierte im Untersuchungszeitraum nicht.

1 Einleitung

START Zeitarbeit NRW betreibt Arbeitnehmerüberlassung mit der Zielsetzung, zuvor Arbeitslose wieder in reguläre Beschäftigung zu integrieren. Gleichzeitig erhebt START den Anspruch, Arbeitnehmerüberlassung „sozialverträglich“ zu betreiben. Als landesweite Gesellschaft, die von einem breiten Gesellschafterkreis getragen wird, tangiert START damit eine Reihe von Aspekten der Arbeitsmarktregulierung und Arbeitsmarktpolitik, die in Zeiten zunehmender Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitig anhaltend hoher Arbeitslosigkeit von erheblicher Bedeutung sind: Dies betrifft zum einen Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt allgemein und die Diskussion über Chancen und Risiken von Arbeitnehmerüberlassung sowie ihre Regulierung und Regulierbarkeit und zum anderen den Stellenwert der Arbeitnehmerüberlassung im Kontext der Arbeitsmarktpolitik sowie ihre Wirksamkeit bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Nicht zuletzt wurde mit der Gründung von START Zeitarbeit NRW der Anspruch verbunden, die wiedereingliederungsorientierte und sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung nach einer Phase der öffentlichen Anschubfinanzierung kostendeckend zu betreiben.

Aus diesen drei Ansprüchen bzw. grundlegenden Zielsetzungen leiten sich bereits die übergreifenden Fragestellungen ab, auf die dieser Bericht bezogen auf die Arbeit von START Zeitarbeit NRW Antworten geben soll:

- **Arbeitsmarktintegration:** Inwieweit kann Arbeitnehmerüberlassung ein Instrument sein, um die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und insbesondere von besonderen Problemgruppen in reguläre Beschäftigung zu fördern?
- **Sozialverträglichkeit:** Kann man Arbeitnehmerüberlassung sozialverträglich, d.h. ohne die bekannten Benachteiligungen z. B. hinsichtlich der Beschäftigungsstabilität und der Entlohnung gestalten?
- **Wirtschaftlichkeit:** Sind die beiden vorgenannten Ziele – arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und der Anspruch der Sozialverträglichkeit – zu erreichen, wenn gleichzeitig eine betriebswirtschaftliche Kostendeckung angestrebt wird?

Bevor der Hintergrund und die Bewertungsmaßstäbe in Teil 2 detaillierter ausgeführt werden, skizzieren wir im Folgenden zunächst die grundsätzliche Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW und die Vorgeschichte, die letztlich zur Gründung einer landesweiten Gesellschaft geführt hat (1.1). In 1.2 steht die fachliche Begleitung, ihre zentralen Forschungsfragestellungen sowie die Vorgehensweise und Methodik unserer Untersuchung im Mittelpunkt. In 1.3 wird der Aufbau dieses Berichtes erläutert.

1.1 Arbeitsweise und Vorgeschichte von START Zeitarbeit NRW

Mit der Gründung des Zeitarbeitsunternehmens „START Zeitarbeit NRW GmbH“ Anfang 1995 haben arbeitsmarktpolitische Akteure in Nordrhein-Westfalen den Versuch unternommen, landesweit den gewachsenen betrieblichen Bedarf an flexibel einsetzbaren Arbeitskräften mit einer dezidiert arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung zu verknüpfen. Ziel der Verleihtätigkeit ist laut § 2 des Gesellschaftervertrages „die dauerhafte Wiedereingliederung in das Erwerbsleben“. START Zeitarbeit NRW sollte in der Praxis beweisen, dass Arbeitnehmerüberlassung sowohl professionell und wirtschaftlich als auch sozialverträglich betrieben werden kann und dass hiervon in besonderem Maße auch benachteiligte bzw. schwervermittelbare Arbeitslose profitieren können.

Besonders herauszuheben ist die Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen: Nach einer geförderten Anlaufphase sollte die Gesellschaft in der Lage sein, sich durch die aus dem Verleih erwirtschafteten Erlöse finanziell selbst zu tragen.

Im Mittelpunkt des Konzeptes von START Zeitarbeit NRW steht das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung. Arbeitslose Bewerberinnen und Bewerber erhalten nach einem bestandenen Vorstellungsgespräch in einer START-Niederlassung einen i. d. R. unbefristeten Arbeitsvertrag – und sind ab diesem Zeitpunkt nicht mehr arbeitslos. Als Leiharbeitskräfte werden sie zeitlich befristet in regulären Betrieben eingesetzt und erhalten so die Gelegenheit, sich für eine Festanstellung in diesen Betrieben zu bewähren. Werden betriebliche Einsätze ohne Übernahme beendet, bemühen sich die Personaldisponentinnen und –disponenten darum, neue Einsatzmöglichkeiten zu akquirieren.

Die arbeitsrechtliche Situation der Leiharbeitskräfte entspricht dem typischen Dreiecksverhältnis der Arbeitnehmerüberlassung. START Zeitarbeit NRW schließt mit den zukünftigen Leiharbeitskräften einen Arbeitsvertrag und übernimmt sämtliche Arbeitgeberrechte und –pflichten wie z. B. die Entlohnung. Die Leiharbeitskräfte erbringen ihre Arbeitsleistung bei einem Dritten - dem Entleihbetrieb. Für diese Arbeitsleistung zahlt der Entleihbetrieb einen Preis an den Verleiher (START Zeitarbeit NRW), der deutlich über den normalen Bruttolöhnen für diese Arbeit liegt. In Teil 2 gehen wir ausführlicher auf die Regulierung und Entwicklung der Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik ein.

Im Anschluss skizzieren wir zunächst die Vorgeschichte sowie die Erfahrungen von START Zeitarbeit in der Pilotphase (1.1.1), weil auf dieser Grundlage die Entscheidung für die Gründung einer landesweiten Gesellschaft gefallen ist (1.1.2).

1.1.1 Vorgeschichte

Die Idee, nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen nach dem niederländischen Vorbild auch in Nordrhein-Westfalen zu erproben, war zunächst Ende der achtziger Jahre im Rahmen von Kontakten zwischen der niederländischen und nordrhein-westfälischen Arbeitsverwaltung entstanden (vgl. zum folgenden Weinkopf/Krone 1995; Hirsch 1995; Vanselow/Weinkopf 1996: 10ff; Weinkopf 1996a: 209ff). Wie in den Niederlanden wurde auch in der Bundesrepublik ein großer Wert auf eine beteiligungsorientierte Vorgehensweise gelegt. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, die Arbeitsverwaltung auf Landesebene sowie regionale Akteure waren in den Diskussions- und Entscheidungsprozess involviert, um eine breite Basis für die Gründung einer ersten START-Niederlassung in Gronau nahe der niederländischen Grenze zu erreichen.

Den Gewerkschaften, die zum damaligen Zeitpunkt noch ein Verbot gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung forderten, kam dabei eine Schlüsselrolle zu. Der DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen hat seine Unterstützung Mitte 1991 schließlich zugesagt, nachdem START Zeitarbeit sich bereit erklärt hatte, einen gewerkschaftlichen Anforderungskatalog in allen Punkten zu erfüllen. Zentrale Punkte dieses Anforderungsprofils waren, dass START Zeitarbeit (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 109)

- in der Bundesrepublik im Wesentlichen dem ursprünglichen niederländischen Modell folgt - also nicht gewinnorientiert agiert,
- Leiharbeit als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen einsetzt und ausschließlich zuvor Arbeitslose verleiht,
- einen hohen Anteil von besonderen Zielgruppen einbezieht,
- die Leiharbeitskräfte nach dem im Entleihbetrieb gültigen Tarif entlohnt,
- ergänzend zum Verleih Qualifizierungsmöglichkeiten anbietet und
- eng mit der Arbeitsverwaltung kooperiert.

Um eine Einbeziehung gesellschaftlich relevanter Gruppen wie in den Niederlanden zu realisieren und eine Steuerung sowie Kontrolle der Aktivitäten von deutscher Seite zu gewährleisten, wurde ein Beirat mit Rahmen- und Richtlinienkompetenzen gegründet, in dem Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kommune und Kreis sowie Wohlfahrtsverbände vertreten waren. Schließlich musste das niederländische Konzept an die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik – also insbesondere an das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - angepasst werden. Ein wesentlicher Unterschied besteht diesbezüglich darin, dass in Deutschland i. d. R. unbefristete Arbeitsverträge mit Leiharbeitskräften abgeschlossen werden müssen, während die Arbeitsverträge in den Niederlanden jeweils auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristet werden dürfen.

Trotz zahlreicher Schwierigkeiten ist es START Zeitarbeit in der Pilotphase gelungen, die wesentlichen Forderungen des gewerkschaftlichen Anforderungsprofils von 1991 zu erfüllen, wie aus Abbildung 1 hervorgeht.

Abbildung 1: Ergebnisse der Begleitforschung der Pilotphase 1992-1994

	Anforderungsprofil des DGB	Realisierung durch START
Unternehmensziele	Leiharbeit mit der Zielsetzung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt	erfüllt
	keine Gewinnorientierung	erfüllt
	Fondsbildung aus Überschüssen zur Finanzierung weiterer Projekte	nicht erfüllt (bislang keine Überschüsse)
Organisation des Verleihs	intensive Betreuung der Leiharbeitskräfte	erfüllt
	Konzentration auf zuvor Arbeitslose	erfüllt
	Zielgruppenanteil möglichst hoch (Zielgröße 70 %)	weitgehend erfüllt (Zielgruppenanteil 54 %)
	Verleih in der Region	erfüllt
	Orientierung an Tarifverträgen der Entleihbetriebe; Abschluss eines entsprechenden Tarifvertrags	erfüllt
	Qualifizierung in verleihsfreien Zeiten	nicht erfüllt
Kooperation mit Betrieben	intensive Betreuung und Beratung von Betrieben (Werbung, Öffentlichkeitsarbeit)	erfüllt
Regionale Vernetzung	Bildung eines Beirates	erfüllt
	Kooperation mit der Arbeitsverwaltung	erfüllt
	Kooperation mit anderen Trägern und Projekten	teilweise erfüllt

Quelle: Weinkopf/Krone 1995: 109

Die Pilotphase wurde überwiegend als Erfolg bewertet, wenngleich einige Schwierigkeiten deutlich geworden waren:

- Anfänglich bestanden aufgrund der geringen Betriebsdichte im ländlichen Umfeld der ersten START-Niederlassung in Gronau Schwierigkeiten bei der Ausweitung und

Stabilisierung des Personalbestandes an Leiharbeitskräften. Im Laufe des Jahres 1993 wurden daher drei weitere Niederlassungen in Bocholt, Essen und Wesel gegründet.

- Die kostenintensive Gründungsphase verhinderte, dass START Zeitarbeit in der Pilotphase Überschüsse erzielen konnte.
- Als Folgewirkung der finanziellen Situation konnte die Zielsetzung, in verleihfreien Zeiten Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen, nicht umgesetzt werden, und START Zeitarbeit musste zahlreiche Kündigungen wegen Arbeitsmangels aussprechen.

1.1.2 Die Gründung der START Zeitarbeit NRW GmbH

Trotz deutlich ansteigender Verleihzahlen während der Pilotphase (1992: 69 Leiharbeitskräfte, 1993: 109 Leiharbeitskräfte, 1994: 466 Leiharbeitskräfte) und der weitgehenden Erfüllung des gewerkschaftlichen Anforderungsprofils kündigte die niederländische START-Organisation Ende 1993 an, sich im Laufe des Jahres 1994 aus Nordrhein-Westfalen zurückziehen zu wollen.¹ „Damit stellte sich die Frage, ob und ggf. wie START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen weitergeführt werden könnte.“ (Weinkopf 1996a: 235) Nachdem es zunächst so aussah, als wenn dies nicht gelänge, ergriff der damalige Präsident des Landesarbeitsamtes NRW, Dr. Karl Pröbsting, im Mai 1994 die Initiative und lud zentrale Akteure vonseiten der Arbeitgeber, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung ein, um über die Möglichkeit einer Fortführung des START-Ansatzes in Nordrhein-Westfalen zu beraten.

Bis der Gesellschaftervertrag der neuen „START Zeitarbeit NRW GmbH“ letztlich am 20. Januar 1995 unterzeichnet werden konnte, mussten zahlreiche offene Fragen geklärt und Widerstände in den beteiligten Organisationen und Institutionen überwunden werden. Gründungsgesellschafter waren:

- die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Arbeitsministerium,
- die Bundesanstalt für Arbeit, vertreten durch das Landesarbeitsamt NRW,
- die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände,
- der Arbeitgeberverband Stahl,
- der nordrhein-westfälische Handwerkstag,
- der DGB-Landesbezirk NRW,
- die Landkreise NRW,

¹ „Dabei spielte nicht zuletzt eine Rolle, daß bis dahin noch keine Kostendeckung erreicht worden war und sich im Vorstand von START die Stimmen mehrten, die es nicht mehr für vertretbar hielten, mit Überschüssen, die in den Niederlanden erwirtschaftet worden waren, eine arbeitsmarktpolitische Initiative in der Bundesrepublik zu bezuschussen.“ (Weinkopf 1996a: 234f)

- der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund und
- die niederländische START-Organisation.

„Ein großer Unsicherheitsfaktor war lange Zeit die Finanzierung der kostenintensiven Gründungsphase, da die Beteiligten einer raschen Ausweitung des Ansatzes gegenüber einem schrittweisen Ausbau des Niederlassungsnetzes den Vorzug gaben.“ (Weinkopf 1996a: 235) Letztlich wurde die Entscheidung zur Gründung dadurch befördert, dass das Bundesarbeitsministerium im September 1994 ein zeitlich befristetes Förderprogramm aufgelegt hatte – die „Richtlinien zur Förderung der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AÜGRi) (vgl. 2.2.2). Aus diesem Programm wurde START Zeitarbeit NRW ein Darlehen in Höhe von 5,5 Millionen gewährt, das zusammen mit einem weiteren Darlehen in Höhe von 2 Millionen DM und einem Betriebs- und Investitionszuschuss in Höhe von 3,5 Millionen DM vonseiten des Landes NRW die Anschubfinanzierung sicherstellte. Nach spätestens zwei Jahren sollte sich die Gesellschaft finanziell selbst tragen.

Das Anforderungsprofil des DGB wurde in den Gesellschaftervertrag eingearbeitet und bildete so die Grundlage der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung auf der einen und dem Anspruch der „Sozialverträglichkeit“ auf der anderen Seite. Im März 1995 hatte START Zeitarbeit NRW zunächst mit 22 Niederlassungen und vier Geschäftsstellen in ganz Nordrhein-Westfalen sowie einer Hauptverwaltung in Duisburg die Arbeit aufgenommen. In Teil 3 gehen wir noch genauer auf die Organisation und Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW ein.

1.2 Die fachliche Begleitung

Nachdem das Institut Arbeit und Technik bereits die Pilotphase von START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Arbeitsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen wissenschaftlich begleitet hatte (Weinkopf/Krone 1995), wurden wir im September 1995 auch mit der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW beauftragt. Der Auftrag des Arbeitsministeriums NRW war zunächst bis Ende 1997 befristet, wurde später aber bis Ende Juni 1999 ausgedehnt, um einen längeren Zeitraum in die Analyse einbeziehen und auch neuere Entwicklungen berücksichtigen zu können. Weiterhin spielte hierbei eine Rolle, dass das Arbeitsministerium länger als ursprünglich geplant den Aufsichtsratsvorsitz innehatte und weitere Unterstützung benötigte. Die Aufgaben der fachlichen Begleitung bestanden nämlich nicht nur in der wissenschaftlichen Begleitung der Arbeit von START Zeitarbeit NRW, sondern auch in der inhaltlichen sowie organisatorischen Unterstützung des Aufsichtsrates und der Gesellschafter von START Zeitarbeit NRW sowie der Gesellschaft selbst. So wurden z. B. Informationen für Aufsichtsratssitzungen und Gesellschafterversammlungen aufbereitet,

die Sitzungen protokolliert sowie Kurzberichte und andere Informationen erstellt. Allgemeine Anfragen zum Ansatz von START Zeitarbeit NRW leitete die Gesellschaft an die fachliche Begleitung weiter.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurden die Entwicklung und die Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW verfolgt und dokumentiert und darüber hinaus zahlreiche inhaltliche Aspekte und Fragestellungen untersucht. Im Laufe der Untersuchung kam als weiterer Schwerpunkt die Erhebung der bundesweiten Erfahrungen mit dem Ansatz wiederingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung hinzu. Weiterhin wurden zum Transfer von Zwischenergebnissen mehrere Veröffentlichungen erstellt und Vorträge gehalten sowie Workshops und Veranstaltungen durchgeführt. Nicht zuletzt waren zahlreiche Anfragen von außen (sowohl aus dem politischen bzw. institutionellen als auch aus dem wissenschaftlichen Bereich) zu bearbeiten. Es versteht sich von selbst, dass diese verschiedenen Stränge der fachlichen Begleitung eng miteinander verknüpft waren und inhaltlich kaum zu trennen sind.

Wir gehen im Folgenden zunächst auf zentrale Fragestellungen (1.2.1) und anschließend auf die Methodik und Vorgehensweise (1.2.2) der fachlichen Begleitung ein.

1.2.1 Fragestellungen

Die Aufgabe einer wissenschaftlichen Begleitung besteht in erster Linie darin, die Entwicklung und Ergebnisse des jeweiligen Untersuchungsobjekt zu verfolgen und zu dokumentieren und zu überprüfen, inwieweit die Zielsetzungen und Ansprüche, die im Vorfeld formuliert und gestellt wurden, tatsächlich erreicht werden konnten. Insofern stellte sich bei START Zeitarbeit NRW die Frage, wie sich diese Gesellschaft seit ihrer Gründung Anfang 1995 entwickelt hat. Dies betrifft mehrere Dimensionen:

- **Implementation:** Es war zu prüfen, wie die rasche Ausweitung des START-Ansatzes umgesetzt worden ist und wie sich dies auf die interne Struktur der Gesellschaft und auf ihre Arbeitsweise ausgewirkt hat. Weiterhin war zu analysieren, welche Veränderungen im Zeitablauf vorgenommen wurden und warum. Nicht zuletzt spielt in diesem Kontext die Entwicklung der Kooperationsbeziehungen mit verschiedenen Akteuren und Institutionen eine maßgebliche Rolle.
- **Arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit:** Die Gesellschaft sollte den Verleih auf Arbeitslose konzentrieren und überwiegend Zielgruppenangehörige einstellen. Durch die risikolose Erprobung sollten betriebliche Vorbehalte beseitigt werden. Zu überprüfen war u.a., wie Betriebe das neue Angebot bewerten, ob die Wiedereingliederung von Arbeitslosen gelingt und wie stabil die neuen Beschäftigungsverhältnisse

sein würden. Zudem sollte START Zeitarbeit NRW die Wiedereingliederungschancen der Leiharbeitskräfte durch Qualifizierungsmaßnahmen erhöhen.

- **Sozialverträglichkeit:** Erklärter Anspruch von START Zeitarbeit NRW war und ist, Arbeitnehmerüberlassung sozialverträglich zu betreiben. Hier stellte sich die Frage, wie dieser Anspruch in der Praxis realisiert werden konnte und welche Modifikationen im Zeitablauf vorgenommen werden mussten. Darüber hinaus spielt eine Rolle, inwieweit sich der START-Ansatz in der Praxis von der Arbeitsweise kommerzieller Zeitarbeitsfirmen unterscheidet.
- **Wirtschaftlichkeit:** Ein Ziel der Gesellschafter bestand von vorneherein darin, dass die Gesellschaft nach einer zweijährigen Gründungsphase kostendeckend arbeitet. In diesem Zusammenhang stellte sich u. a. die Frage, ob und unter welchen Bedingungen diese Zielsetzung erreicht werden konnte und ob sich hieraus Veränderungen hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen und den Kriterien der Sozialverträglichkeit ergeben haben.

Die Beurteilung des Ansatzes wiederingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung und seiner Potenziale konnte sich jedoch nicht allein auf die Erfahrungen von START Zeitarbeit NRW stützen, sondern musste darüber hinaus auch die Erfahrungen von ähnlichen Ansätzen in NRW und in anderen Bundesländern einbeziehen, um die Grenzen und Potenziale dieses Konzeptes abschätzen zu können.

Weiterhin war zu berücksichtigen, ob und inwiefern einerseits die Diskussion über Chancen und Risiken von Arbeitnehmerüberlassung allgemein und die Entwicklung der kommerziellen Zeitarbeitsfirmen und andererseits die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch START Zeitarbeit NRW beeinflusst worden sind. Hierauf gehen wir in Teil 2 und in der Bewertung (Kapitel 4.7) noch detaillierter ein.

1.2.2 Methodik und Vorgehensweise

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW wurden sowohl qualitative als auch quantitative Methoden angewendet, wobei der Schwerpunkt auf den qualitativen Methoden lag. Über die gesamte Projektlaufzeit hinweg bestand ein regelmäßiger Kontakt zwischen der fachlichen Begleitung und der Geschäftsleitung von START Zeitarbeit NRW sowie mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates, der zugleich das Arbeitsministerium des Landes Land Nordrhein-Westfalen als Hauptgesellschafter vertritt. Die Gesellschaft stellte uns darüber hinaus monatlich zentrale Daten wie die Einstellungs- und Übernahmestatistik der Leiharbeitskräfte zur Verfügung.

In rund 60 Expertengesprächen wurden die Erfahrungen von Beschäftigten von START Zeitarbeit NRW, örtlichen Arbeitsämtern, Entleihbetrieben und anderen Verleihinitiativen erhoben. Daneben gab es zahlreiche informelle Kontakte innerhalb und außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen, z. B. über ein „Netzwerk wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung“, das dem gegenseitigen Austausch von Gesellschaften dienete, die Arbeitnehmerüberlassung mit Vermittlungsabsicht betreiben.

In zwei schriftlichen Befragungen wurden zum einen die Erfahrungen von Entleihbetrieben von START Zeitarbeit NRW (Frühjahr 1999) und zum anderen die Erfahrungen von anderen Verleihgesellschaften im Bundesgebiet (Ende 1996) erhoben. Die Erfahrungen von Arbeitsämtern an START-Standorten wurden einerseits durch die bereits erwähnten Interviews mit Expertinnen und Experten der Arbeitsverwaltung ermittelt und andererseits durch ergänzende telefonische Umfragen aktualisiert. Weiterhin wurden im Juni 1997 und im Frühjahr 1999 zwei telefonische Befragungen von ehemaligen START-Leiharbeitskräften durchgeführt, um Informationen über deren Beschäftigungssituation nach Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW zu erhalten. Wir gehen an den entsprechenden Stellen dieses Berichtes jeweils noch ausführlicher auf die jeweiligen Methoden und Fragestellungen ein.

Einen hohen Stellenwert hatte darüber hinaus die Teilnahme an den Aufsichtsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen sowie Treffen mit den Vorsitzenden der regionalen Beiräte, da dies die Möglichkeit bot, die Interessen der jeweils Beteiligten und ihrer Organisationen noch genauer kennen zu lernen und auch Veränderungen im Zeitablauf festzustellen und einschätzen zu können. „Denn im konkreten Agieren der AkteurInnen werden Zielsetzungen, Erwartungen und Befürchtungen der jeweiligen Institutionen bzw. Organisationen deutlicher.“ (Weinkopf/Krone 1995: 24) Gleichzeitig waren die Diskussionen in diesen Gremien von herausragender Bedeutung für die Arbeitsweise und Entwicklung von START Zeitarbeit NRW.

Während der gesamten Projektlaufzeit waren wir eingebunden in politische und fachliche Diskussionen über die Chancen und Risiken sowie Probleme wiedereingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung und haben solche Diskussionen teilweise auch selbst angestoßen – z. B. das oben bereits erwähnte Netzwerk von wiedereingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen im Bundesgebiet. Die Diskussionen mit Praktikerinnen und Praktikern haben den Blick sowohl für gemeinsame Probleme als auch für unterschiedliche Orientierungen der verschiedenen Gesellschaften geschärft.

Im Projektverlauf haben wir mehrere Veranstaltungen durchgeführt, auf denen die Ergebnisse der Begleitforschung vorgestellt und mit Experten und Expertinnen diskutiert wurden:

- der Workshop „Zwei Jahre START Zeitarbeit NRW: Eine Zwischenbilanz“ am 5. Juni 1997,
- das Praktikertreffen „Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik“ am 5. Mai 1998,
- der Workshop „Integrationsleistung sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten“ am 27. November 1998 und
- die Fachtagung „Vier Jahre Zeitarbeit NRW – vom Experiment zur Etablierung“ am 25. November 1999.

Weiterhin wurden mehrere Vorträge auf verschiedenen Workshops und Tagungen in Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus gehalten.

Im Projektverlauf haben wir über die bereits erwähnten zahlreichen internen Berichte, die sich eher an die Gesellschafter, Aufsichtsratsmitglieder und die Landesregierung richteten, drei Berichte mit Zwischenergebnissen der fachlichen Begleitung veröffentlicht (vgl. Vanselow/Weinkopf 1996; 1997; 1998), die auf großes Interesse in der Öffentlichkeit gestoßen sind. Weiterhin wurden in einigen Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und Sammelbänden einzelne Aspekte aus dem Untersuchungskontext vertieft – z. B. die Kooperation mit der Arbeitsverwaltung (Vanselow 1998) und die Handlungsmöglichkeiten von Betriebsräten (Weinkopf 1996b).

1.3 Aufbau des Berichts

In Teil 2 stehen die bereits angesprochenen zentralen Bewertungsmaßstäbe von START Zeitarbeit NRW und der Kontext, in dem man sich bewegte, im Mittelpunkt. Dies betrifft einerseits die Frage nach Besonderheiten, Problemen und Entwicklungstendenzen bei der kommerziellen Arbeitnehmerüberlassung, die eine zentrale Vergleichsfolie für die Arbeit von START Zeitarbeit NRW darstellen, und andererseits den Stellenwert und die Wirksamkeit bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen im Vergleich und im Kontext zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. Weiterhin werden in Teil 2 auch die Kriterien für eine sozialverträgliche Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung diskutiert, die sich sowohl an Problemen kommerzieller Arbeitnehmerüberlassung als auch an arbeitsmarktpolitischen Ansprüchen orientieren.

In Teil 3 stehen die Erfahrungen und Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW im Untersuchungszeitraum im Mittelpunkt. Dabei gehen wir auf strukturelle Aspekte, d.h. die Arbeitsweise von START und ihre Veränderungen im Zeitablauf, ebenso ein wie auf quantitative Ergebnisse und eine Reihe von qualitativen Aspekten wie die Qualifizierung, die Integration von Frauen, die Entleihbetriebe, die Kooperation mit der Arbeitsverwaltung und die regionale Vernetzung.

In Teil 4 werden die quantitativen und qualitativen Ergebnisse unter den eingangs formulierten Fragestellungen bewertet und kommentiert.

Anschließend werden die Erfahrungen und Ergebnisse von START in Teil 5 verglichen mit den sonstigen Erfahrungen von Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen im gesamten Bundesgebiet, die vor allem zwischen 1994 und 1996 im Rahmen eines bundesweiten Förderprogramms entstanden sind.

Im abschließenden Teil 6 gehen wir auf Potenziale und Perspektiven der wiederingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung ein.

2 Hintergrund und Bewertungsmaßstäbe

Wie eingangs bereits angesprochen tangiert START als wiederingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft mit dem Anspruch der Sozialverträglichkeit eine Reihe von Aspekten der Arbeitsmarktregulierung und Arbeitsmarktpolitik, die in Zeiten zunehmender Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitig anhaltend hoher Arbeitslosigkeit von erheblicher Bedeutung sind: Dies betrifft zum einen Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt allgemein und die Diskussion über Chancen und Risiken von Arbeitnehmerüberlassung sowie ihre Regulierbarkeit und die Frage, ob Leiharbeit sozialverträglich gestaltet werden kann, und zum anderen den Stellenwert bzw. die Potenziale der Arbeitnehmerüberlassung im Kontext der Arbeitsmarktpolitik sowie ihre Wirksamkeit bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Im Folgenden werden diese Aspekte näher beleuchtet.

Wir gehen dabei zunächst auf den Stellenwert von Arbeitnehmerüberlassung vor dem Hintergrund der Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt ein (2.1). Im Mittelpunkt stehen dabei zentrale Aspekte der Regulierung von Arbeitnehmerüberlassung (2.1.1), ihre hinsichtlich der sozialen und arbeitsrechtlichen Absicherung begrenzte Wirksamkeit in der Praxis bzw. faktische Benachteiligungen von Leiharbeitskräften (2.1.2), die quantitative Bedeutung und Entwicklungstendenzen der Arbeitnehmerüberlassung sowie die Frage, welche Chancen sich mit Zeitarbeit für die Beschäftigten verbinden (2.1.3). In Teil 2.2 beleuchten wir die arbeitsmarktpolitischen Potenziale von Arbeitnehmerüberlassung und den Stellenwert von START Zeitarbeit NRW im Kontext der Arbeitsmarktpolitik des Landes. Weiterhin diskutieren wir in Teil 2.3 die Frage von Kriterien für eine sozialverträgliche(re) Gestaltung von Leiharbeit.

2.1 Flexibilisierungstendenzen und Arbeitnehmerüberlassung

Zu den Ursachen und Ausprägungen von Flexibilisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt gibt es inzwischen zahlreiche Untersuchungen und Veröffentlichungen. Auch wir haben bereits eine Reihe von Beiträgen zu dieser Diskussion geleistet (vgl. z. B. Weinkopf/Krone 1995: 7ff; Weinkopf 1996). Wir wollen uns daher an dieser Stelle darauf beschränken, nur einige Stichworte zu benennen, die in diesem Kontext immer wieder auftauchen. So werden zunehmende Flexibilitätsanforderungen u. a. auf die steigende Bedeutung des Dienstleistungssektors, auf die zunehmende Verflechtung und Arbeitsteilung von Unternehmen, auf eine stärkere Kundenorientierung sowie auf Bestrebungen, Personalkosten zu senken und den Arbeitseinsatz stärker an die oftmals schwankende Auftragslage anzupassen, zurückgeführt. Diese Entwicklungstendenzen bewirken z. B., dass in zunehmendem Maße versucht wird, die Arbeitszeiten von Stammbeschäftigten flexibler zu gestalten (durch Überstunden, Arbeitszeitkonten, Jahresarbeitszeitmodelle u. Ä.) und verstärkt auch auf andere Arbeits- und Beschäftigungsformen zu

rückzugreifen. Beispielhaft seien hier befristete Arbeitsverträge, Honorar-, Dienst- und Werkverträge sowie Abrufkräfte genannt.

Auch Arbeitnehmerüberlassung ist ein Instrument, auf das die Betriebe zurückgreifen können, um personalpolitische Flexibilitätsanforderungen abzudecken. Personalpolitische Flexibilität soll aus betrieblicher Sicht zum einen die Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen sichern und zum anderen die Arbeitskraft an den jeweiligen Personalbedarf anpassen. Betriebliche Flexibilität kann in vielfältigen Formen auftreten, die hier nur am Beispiel der gängigen Flexibilitätsmuster idealtypisch aufgeführt werden können. Zunächst kann zwischen interner und externer Personalflexibilität differenziert werden (vgl. Weinkopf 1996a: 27ff).² Interne Flexibilität wird durch organisatorische Maßnahmen und mit dem vorhandenen Personal umgesetzt. Externe Flexibilität setzt marktformige Transaktionen voraus (vgl. Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990: 27). Hierunter fällt auch der Fremdfirmeneinsatz. Bereits seit Ende der siebziger Jahre lässt sich diese Entgrenzung der betrieblichen Beschäftigungspolitik beobachten. „Die `Betriebsgrenze´ wurde und wird dabei als Abgrenzung gestaltbarer und nicht-gestaltbarer Faktoren zur Disposition gestellt, die Möglichkeiten der Externalisierung von Anpassungsleistungen systematischer als zuvor in das Options-Spektrum einbezogen.“ (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990: 27)

Diese Typisierung kann durch die Dimensionen „funktionale“ und „numerische Flexibilität“ erweitert werden. Funktionale Flexibilität zielt auf eine verbesserte Qualifikation des Personals, numerische Flexibilität auf die Anpassung der Belegschaftsstärke an die betrieblichen Erfordernisse (z. B. Entlassungen, befristete Einstellungen).

Tabelle1: Formen betrieblicher Flexibilität

Personal-flexibilität	Numerisch	Funktional
Extern	Variation der Beschäftigtenzahl durch Einstellungen oder Entlassungen	Beauftragung von Fremdfirmen (ggf. nach „Outsourcing“ ehemals selbständiger Betriebsteile)
Intern	Variation der Arbeitszeit (Überstunden, Kurzarbeit) Variation der Arbeitsintensität	Weiterbildung der Beschäftigten Gegenseitige Vertretung Interne Versetzungen

Quelle: Weinkopf 1996: 29 unter Verwendung von Dragendorf/Heering 1986: 35.

Arbeitnehmerüberlassung lässt sich - wenn auch nicht ganz trennscharf (vgl. Weinkopf 1996: 29; Schröder 1997: 41) - aus Sicht des Entleihbetriebes als Instrument extern-

² Vgl. hierzu auch Büssing/Glaser 1998: 586ff.; Schröder 1997: 40ff; Bellmann u. a. 1996: 1ff.

numerischer Flexibilität einordnen. Sie zielt zumeist auf die Anpassung über die Beschäftigtenzahl. Grundsätzlich stehen den Betrieben aber – wie oben bereits ausgeführt – auch andere Instrumente zur Verfügung, um die gewünschte Wirkung zu erzielen wie z. B. Überstunden für das vorhandene Personal, die Einstellung befristeter Arbeitskräfte oder der Abschluss von Werkverträgen.³

Welche Flexibilisierungsinstrumente Betriebe letztlich in welcher Situation und in welchem Mix wählen, hängt von den jeweils vorherrschenden Bedingungen ab. „Die betrieblichen Möglichkeiten in den Bereichen funktionale, numerische, qualifikatorische und organisatorische Flexibilität bilden einen mehrdimensionalen Raum, in dem die Betriebe ihren Standort und Standard wählen können. Ausgehend von ihren Gegebenheiten – Betriebsphilosophie, Produkt- und Leistungsspektrum, Marktabhängigkeit, Personal, Technik und Organisationsform usw. – bestimmen die Betriebe individuell die in der jeweiligen Situation für sie günstigsten Flexibilitätselemente.“ (Bellmann u.a. 1996: 124). Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass Betriebe in der Bundesrepublik zumeist nach der Strategie „intern vor extern“ (Schröder 1997: 43) und „funktional statt numerisch“ (Bellmann u.a. 1996: 1) vorgehen und Leiharbeit von eher nachgeordneter Bedeutung ist. Sie kommt dann zum Einsatz, wenn andere Flexibilisierungsstrategien nicht gegriffen haben oder nicht zur Verfügung stehen.

Rudolph und *Schröder* (1997: 114) haben festgestellt, dass Leiharbeit „getragen von den Konjunkturaufschwüngen und der damit verbundenen hohen Auftragslage“ zu einer effektiven Kapazitätsauslastung beigetragen hat. Andere Instrumente der Personalanpassung wie Überstunden und befristete Arbeitsverträge wurden nicht durch Leiharbeit ersetzt, sondern Leiharbeit wurde ergänzend genutzt.

Offenbar lassen sich die Nutzungsmotive der Betriebe bei Arbeitnehmerüberlassung nicht in einem engen Schema erfassen. Brose u.a. (1990: 143f) sprechen mit Blick auf die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von Leiharbeitskräften anschaulich von einer „Mehrzweckwaffe“ der Personalpolitik. Neben dem Einsatz als Flexibilisierungsinstrument wird Arbeitnehmerüberlassung z. B. genutzt als Instrument

- zur Reduzierung von Personalkosten;
- zur Externalisierung betrieblicher Funktionen;
- zur Disziplinierung von Stammbeschafteten;
- zur Rekrutierung und Auslese von Arbeitskräften.

Wir gehen in 2.1.1 zunächst auf die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland ein, um den rechtlichen Rahmen zu beschreiben, in dem sich auch START Zeitarbeit NRW bewegt. Anschließend stehen in 2.2.2 Risiken und Benachteiligung

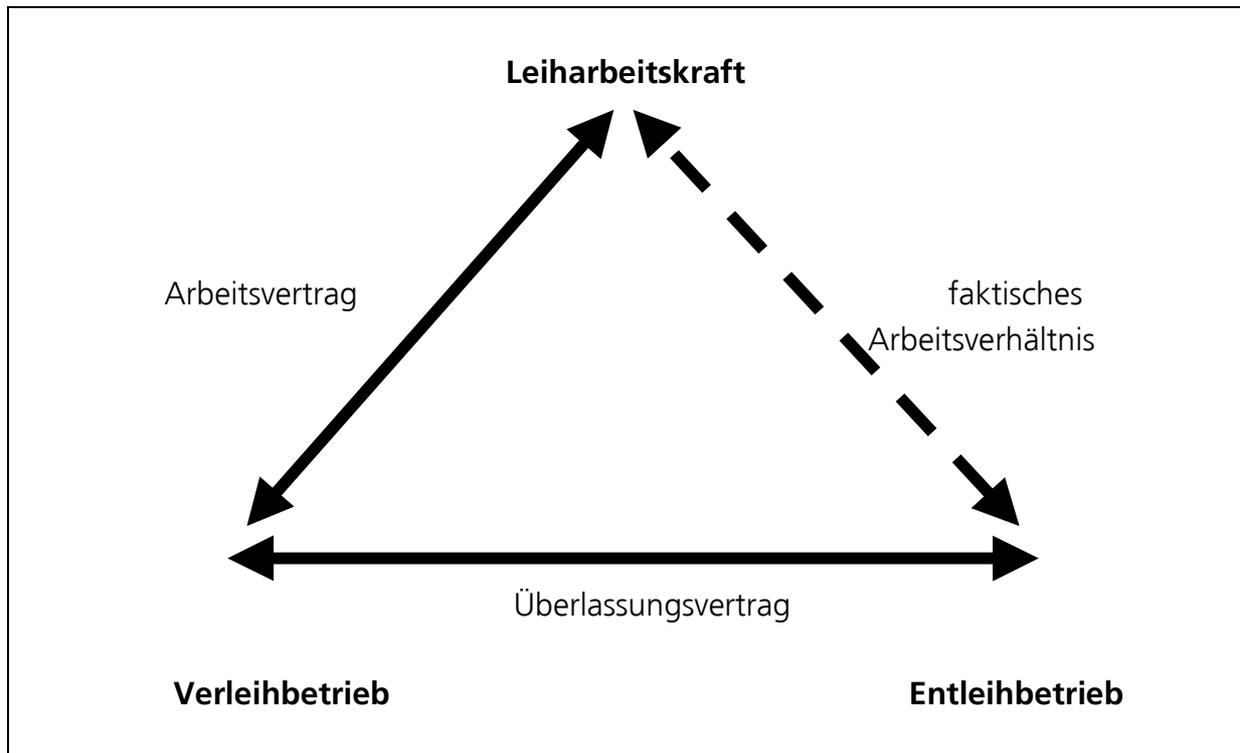
³ Vgl. zur Frage der Substituierbarkeit von Leiharbeit auch Brose u. a. (1990: 144), die eher im Einsatz von Überstunden ein „funktionales Äquivalent“ für Leiharbeit sehen als in befristeten Einstellungen oder in Teilzeitarbeit.

gungen von Beschäftigten, die sich aus der Tätigkeit als Leiharbeitskraft ergeben können, und in 2.1.3 Umfang und Entwicklungstendenzen der Arbeitnehmerüberlassung im Mittelpunkt.

2.1.1 Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik

Arbeitsrechtlich ist die Arbeitnehmerüberlassung durch eine Dreieckskonstruktion gekennzeichnet. Arbeitgeber der Leiharbeitskraft im arbeitsrechtlichen Sinn ist das Verleihunternehmen, welches damit auch die Arbeitgeberfunktion mit allen damit verbundenen Rechten, Pflichten und Risiken übernimmt wie z. B. Lohnabrechnung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Kündigungsschutz. Ihre Arbeitsleistung erbringt die Leiharbeitskraft bei einem Dritten, dem Entleiher, der für diese Leistung eine Vergütung an den Verleihbetrieb bezahlt, die deutlich höher liegt als der jeweilige Bruttostundenlohn. Leiharbeitskraft und Verleihbetrieb schließen einen *Arbeitsvertrag*, der Entleihbetrieb hingegen schließt mit dem Verleihbetrieb einen *Arbeitnehmerüberlassungsvertrag* ab. Während des Verleihs hat der Entleihbetrieb das Weisungsrecht gegenüber der Leiharbeitskraft. Beteiligt ist weiterhin die Bundesanstalt für Arbeit, quasi als vierte Partei, die Verleihbetrieben die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung erteilt und an die die Verleihbetriebe die gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen für die amtliche AÜG-Statistik richten (vgl. Scholz 1989: 193).

Abbildung 2: Konstruktion des Leiharbeitsverhältnisses



Quelle: Weinkopf/Krone 1995: 29

Interessante Hinweise auf die politischen Kontroversen um Arbeitnehmerüberlassung, auf die wir später noch ausführlicher eingehen, geben bereits die Begriffe, mit denen Arbeitnehmerüberlassung bezeichnet wird. Leiharbeit, Personalleasing, Zeitarbeit, Arbeitskräfteverleih sind einige der verwandten Bezeichnungen. Noch vor einigen Jahren konnte man an der jeweiligen Begriffsverwendung ablesen, welcher politische Standpunkt vertreten wurde. Dies hat sich u. E. jedoch inzwischen etwas abgeschliffen. Wir verwenden die Begriffe synonym.

Die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik orientiert sich am Leitbild, „die Leiharbeit als ein eigenständiges, die einzelne Überlassung überdauerndes, normales Arbeitsverhältnis zu etablieren, in dem der Verleiher der alleinige Arbeitgeber ist“ (Voswinkel 1995: 110). Diese Prinzipien lassen sich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1967 zurückführen, in dem das bis dahin geltende Verbot der gewerbsmäßigen Überlassung von Arbeitskräften als unvereinbar mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aufgehoben wurde. Das Bundessozialgericht spezifizierte in einem Grundsatzurteil im Jahre 1970 Abgrenzungskriterien zur verbotenen privaten Arbeitsvermittlung. Der Gesetzgeber setzte diese Anstöße mit dem 1972 einstimmig verabschiedeten Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) um (vgl. Schröder 1997: 70, 108ff). Dabei standen die folgenden Zielsetzungen im Vordergrund (vgl. Becker 1980: 13):

- Ausschaltung unseriöser Verleiher durch eine Erlaubnispflicht, Kontroll- und Prüfungsbefugnisse der Bundesanstalt für Arbeit (*gewerberechtliche* Komponente);
- Schutz des staatlichen Arbeitsvermittlungsmonopols durch die Abgrenzung legaler Arbeitnehmerüberlassung von verbotener privater Arbeitsvermittlung (*vermittlungsrechtliche* Komponente);
- Sicherung des arbeitsrechtlichen Status der Leiharbeitskräfte durch Mindestarbeitsbedingungen (*arbeitsrechtliche* Komponente);
- Sicherung der sozialversicherungsrechtlichen Belange der Leiharbeitskräfte durch ein Kontrollmeldeverfahren und eine im Jahre 1988 eingeführte Subsidärhaftung des Entleihers für Sozialversicherungsbeiträge (*sozialversicherungsrechtliche* Komponente);
- Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit ausländischer Arbeitskräfte durch Beschäftigungsverbote (ausländerrechtliche Komponente).

Die aufgeführten Regelungen gelten nur für gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. „Gewerbsmäßigkeit“ wird unterstellt, wenn eine auf eine gewisse Dauer angelegte und auf die Erzielung unmittelbarer oder wirtschaftlicher Vorteile ausgerichtete selbständige Tätigkeit vorliegt (Schüren 1994: 26, 218ff). Die Dauer und die Anzahl der überlassenen Leiharbeitskräfte sind nicht ausschlaggebend. Der Begriff der „gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung“ taucht im Gesetzestext nicht auf. In einem Kommentar zum AÜG findet sich unter diesem Stichwort folgende Ausführung: „Die **Gewinnerzielungsabsicht fehlt**, wenn die Tätigkeit unmittelbar gemeinnützigen, karitativen, wissenschaftlichen oder sonstigen ideellen Zwecken dient. Werden dabei Einnahmen in irgendeiner Form erzielt (z. B. aus Eintrittsgeldern, Bücher- oder Getränke- und Speiseverkauf etc.) ist dies solange unschädlich, wie diese Erlöse **nur zur Deckung der eigenen Aufwendungen** bestimmt sind. Gewinnerzielungsabsicht liegt erst vor, wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen sollen und der erwirtschaftete Gewinn anderen, seien es auch gemeinnützigen Zwecken zugeführt werden soll“ (Schüren 1994: 226ff, Hervorhebung im Original).⁴

Neben Erlaubnis- und Meldepflichten gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit beinhaltet das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eine Reihe von Regelungen, die die Gestaltung der Arbeitsverträge mit Leiharbeitskräften betreffen. Waren früher unbefristete Arbeitsverträge und bestimmte Nachbeschäftigungszeiten im Anschluss an betriebliche Arbeitseinsätze vorgeschrieben (vgl. ausführlicher Weinkopf/Krone 1995: 31f), so sind diese in den vergangenen Jahren sukzessive aufgeweicht worden. Dies steht im Zusammenhang mit der Aufhebung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit zum 1. August 1994 im Rahmen des Beschäftigungsförderungsgesetzes. Denn dadurch wurde die Abgrenzung zwischen legaler Arbeitnehmerüberlassung und bis dahin illegaler privater Ar

4 Auf die schwierige Frage der Gemeinnützigkeit von Arbeitnehmerüberlassung kommen wir noch zurück.

beitsvermittlung, die als wichtiger Bezugspunkt der Regulierung galt, de facto obsolet (vgl. Voswinkel 1995).

Als Bausteine der in den vergangenen Jahren vollzogenen „kontrollierten Liberalisierung“ (Rudolph/Schröder 1997: 104) sind zu nennen:

- die mehrfache Ausweitung der zulässigen Überlassungsdauer einer Leiharbeitskraft an einen Betrieb auf inzwischen zwölf Monate: Die gesetzliche Regelung einer maximalen Überlassungsdauer soll verhindern, dass Dauerarbeitsplätze von Leiharbeitskräften besetzt werden. Von der neuen Regelung versprach sich der Gesetzgeber neue Beschäftigungschancen für Leiharbeitskräfte im Bereich der mittelfristigen Vertretung von Stammpersonal. Die wirtschaftliche Attraktivität für Entleihbetriebe, eine Leiharbeitskraft auf echten Dauerarbeitsplätzen einzusetzen, wurde dagegen gering eingeschätzt (vgl. Marschall 1997: 26);
- die Lockerung der Vorgaben hinsichtlich der Befristung von Arbeitsverträgen und dem Verbot des „deckungsgleichen Einsatzes“: Diese für den hier betrachteten Zeitraum von 1995 bis 1999 besonders relevante Gesetzesänderung im Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) vom 24. März 1997 begründete der Gesetzgeber mit der „Aufhebung beschäftigungshemmender Vorschriften“ sowie der „Beseitigung von Hindernissen, die einer Nutzung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze entgegenstehen“ (Bundestags-Drucksache 13/4941: 247, zitiert nach Groeger 1998: 470). Das *erste* Arbeitsverhältnis darf daher grundsätzlich befristet werden. Wenn der folgende befristete Arbeitsvertrag unmittelbar an einen befristeten oder unbefristeten Arbeitsvertrag anschließt, sind sogar wiederholte Befristungen möglich. Von einer völligen Freigabe von Befristungen hat der Gesetzgeber abgesehen, da befürchtet wurde, dass Verleiher das Beschäftigungsrisiko in verleihfreien Zeiten auf die Arbeitslosenversicherung abwälzen würden (vgl. Marschall 1997: 27).

Die Wiedereinstellung nach einer vorangegangenen Beendigung des Arbeitsverhältnisses ist nach wie vor restriktiv geregelt, damit das Befristungsverbot nicht durch Kündigungen umgangen werden kann. Das Reformgesetz ermöglicht aber die einmalige Kündigung ohne Beachtung von Fristen. Das Verbot, das Arbeitsverhältnis der Leiharbeitskräfte mit dem Verleiher zeitgleich an den Einsatz beim Entleiher zu koppeln, Arbeitsvertrag und Einsatz zu „synchronisieren“, wurde beibehalten (Synchronisationsverbot). Ausnahmen sind nur bei schwervermittelbaren Arbeitskräften möglich, die unmittelbar nach dem Einsatze ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleihbetrieb aufnehmen. Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Bauhauptgewerbe wurde beibehalten (vgl. Marschall 1997: 27).

Die beschriebenen Lockerungen der gesetzlichen Regulierung von Arbeitnehmerüberlassung gehen den kommerziellen Zeitarbeitsfirmen jedoch keineswegs weit genug. So fordert z. B. der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen, der eine Interessenorganisation von Zeitarbeitsunternehmen ist, eine Verlängerung der maximalen Verleihzeiten, eine Aufhebung des Synchronisationsverbotes sowie eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeiten und prognostiziert für diesen Fall einen erheblichen Beschäftigungsgewinn: „Wir können 200.000 neue Arbeitsplätze schaffen, wenn der Gesetzgeber sich bewegt“ (Schneider 1999: 66). Andere Branchenvertreter fordern sogar die gänzliche Abschaffung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) von 1972 (vgl. Handelsblatt vom 4. März 1997: 17).

Während die einen also auf eine weitere Liberalisierung drängen, fordern die anderen unter Verweis auf zahlreiche Benachteiligungen der Leiharbeitskräfte gegenüber anderen Beschäftigten seit langem ein Verbot gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung. Dieser Standpunkt wird vor allem von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Akteuren vertreten. Allerdings haben entsprechende Forderungen in den vergangenen Jahren an Häufigkeit und Nachdrücklichkeit verloren. Zunehmend wird eher der Standpunkt vertreten, dass es sinnvoller und realistischer sei, Benachteiligungen und Risiken von Leiharbeitskräften durch gesetzliche und tarifliche Regelungen zu verringern. Zu dieser Entwicklung haben einerseits die Diskussion über und Erfahrungen mit START Zeitarbeit NRW beigetragen. Andererseits spielt jedoch auch eine Rolle, dass zumindest ein Teil der kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen in den vergangenen Jahren deutlich gemacht hat, dass man gewillt ist, sich an gesetzliche Regelungen zu halten und sich von den „schwarzen Schafen“ der Branche abzugrenzen.

Die in Kapitel 2.3 thematisierten Kriterien für Sozialverträglichkeit spielen in der Diskussion über die künftige Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung eine zentrale Rolle. Zunächst sollen jedoch die nach wie vor bestehenden Risiken, denen Leiharbeitskräfte oftmals unterliegen, und eine Reihe quantitativer und qualitativer Aspekte weiter vertieft werden.

2.1.2 Risiken von Leiharbeitskräften

Sowohl die gewerkschaftliche Verbotsforderung als auch Forderungen nach einer sozialverträglicheren Gestaltung von Leiharbeit stützen sich darauf, dass die vom Gesetzgeber ursprünglich angestrebte Angleichung von Leiharbeitsverhältnissen an dauerhafte „Normalarbeitsverhältnisse“ in der Praxis nicht gelungen ist. Als Problembereiche werden in diesem Kontext häufig die Beschäftigungsstabilität, Lohndiskriminierung, Qualifikationsverluste, rechtliche und faktische Hemmnisse der Interessenvertretung sowie physische und psychische Belastungen genannt (vgl. z. B. Rasell/Appelbaum 1998; Debus

1982: 52ff; Brose u.a. 1990: 124). Wir gehen im Folgenden detaillierter auf diese Aspekte ein:

- **Beschäftigungsstabilität:** Die vom Gesetzgeber anvisierte Bündelung befristeter betrieblicher Einsätze zu längerfristiger Beschäftigung gelingt offenbar nur selten. So belegen empirische Untersuchungen auf der Basis der AÜG-Statistik und der IAB-Beschäftigtenstichprobe, dass die Beschäftigungsstabilität von Leiharbeitsverhältnissen sehr gering ist. In den achtziger Jahren dauerten über 90 % der Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeitskräften nur bis zu einem Jahr und nur ca. 1 % länger als drei Jahre (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 118). Im Jahre 1993 überdauerte sogar nur ein gutes Drittel aller Leiharbeitsverhältnisse einen Zeitraum von drei Monaten (Weinkopf/Krone 1995: 35). „De facto fungiert Leiharbeit als Durchgangsinstantz, Beschäftigungsstabilitäten lassen sich nicht nachweisen.“ (Schröder 1997: 86) Die hohe Instabilität kann sich auch negativ auf die soziale Absicherung auswirken. Kurzfristige Beschäftigung begründet keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, und aus kurzen Beschäftigungsphasen im Wechsel mit Arbeitslosigkeit entstehen nur geringe Rentenansprüche.
- **Lohndiskriminierung:** Die deutsche Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung beinhaltet – anders als in einigen anderen Ländern (Weinkopf/Krone 1995: 40ff) – keinerlei Vorschriften zur Entlohnung von Leiharbeitskräften. Die Gewerkschaften haben es überdies bis vor kurzem abgelehnt, entsprechende Tarifverträge abzuschließen. Erst in jüngster Zeit sind zwei Tarifverträge mit Leiharbeitsunternehmen abgeschlossen worden (vgl. Vogelsang 1999). Nach Berechnungen auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe erreichen Leiharbeitskräfte im Durchschnitt nur 63,4 % der Verdienste, die Beschäftigte in der Gesamtwirtschaft erzielten. Auch unter Berücksichtigung von Strukturunterschieden hinsichtlich der Qualifikation und Tätigkeit sind Lohnunterschiede von bis zu 20 % festzustellen (vgl. Schröder 1997: 260f). Diese Lohndiskriminierung lässt sich nicht allein mit kürzerer Betriebszugehörigkeit erklären. Darüber hinaus kommen offenbar Lohnabwälzungsprozesse zum Tragen, die mit der Einsatzlogik der Entleiher sowie mit der gewinnorientierten Vermittlungslogik der Verleiher verbunden sind (vgl. Schröder 1997: 261). Auch die vergleichsweise geringen Löhne wirken sich nachteilig auf die soziale Absicherung von Leiharbeitskräften aus, da sich die Höhe von Lohnersatzleistungen und Rentenansprüchen im Wesentlichen aus den zuvor erzielten Einkommen ableitet.
- **Auswirkungen auf die Qualifikation:** Rentabel ist Leiharbeit für die Betriebe vor allem, wenn die Einsatzzeiten auf das absolut notwendige Maß reduziert werden. Vor diesem Hintergrund haben sie Interesse an direkt verwertbaren Qualifikationen. Weiterhin werden Leiharbeitskräften tendenziell eher einfachere und standardisierte Tätigkeiten zugewiesen. Voraussetzung für eine Qualifikationserweiterung - auch in einem weitgefassten Sinne – wäre demgegenüber zum einen, dass die Leiharbeits

kräfte über Fertigkeiten verfügen, die sie in die Lage versetzen, auf verschiedenen Arbeitsplätzen ohne Qualifikationseinbußen eingesetzt werden zu können, und zum anderen, dass die Arbeitsplätze Lernmöglichkeiten bieten. Das Rentabilitätsinteresse des Entleihers an kurzen Einarbeitungszeiten und direkt verwertbaren Qualifikationen lässt spezielle, aber nicht nachgefragte Fertigkeiten verkümmern. Darüber hinaus folgt der Arbeitseinsatz von Leiharbeitskräften weniger ihrer tatsächlichen Qualifikation als vielmehr dem jeweiligen betrieblichen Bedarf. Die wenigsten Leiharbeitskräfte können an Fortbildungsmaßnahmen beim Entleiher oder bei den Zeitarbeitsunternehmen selbst teilnehmen (vgl. Debus 1982: 54).

- **Rechtliche und faktische Hemmnisse der Interessenvertretung:** Mögliche Interessenkonflikte und ein Vertretungsbedarf besteht bei Leiharbeitskräften sowohl in den Zeitarbeitsunternehmen selbst als auch in den Einsatzbetrieben. Zwar beinhaltet das AÜG seit 1982 gewisse Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte. Allerdings erschweren typische Merkmale der Zeitarbeit wie z. B. die geringe Beschäftigungsdauer und die unterschiedlichen Einsatzorte die Formulierung gemeinsamer Interessen ebenso wie deren Vertretung sowohl in den Zeitarbeitsfirmen als auch in den Einsatzbetrieben. So gibt es z. B. nur in sehr wenigen Zeitarbeitsunternehmen einen Betriebsrat.
- **Physische und psychische Belastungen:** Wechselnde Arbeitsorte, die für Arbeitnehmerüberlassung typisch sind, können mit einer besonderen psychischen und ggf. auch physischen Belastung einhergehen. Das Gleiche gilt für die Instabilität der Beschäftigung. Weiterhin unterliegen Leiharbeitskräfte teilweise auch höheren Belastungen, weil sie mitunter für Tätigkeiten eingesetzt werden, die den Stammbeschäftigten der Einsatzbetriebe nicht zugemutet werden sollen. Nicht zuletzt erhöht mangelnde Einarbeitung ggf. das Unfallrisiko. Nach Angaben der Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG) wurden 1998 rd. 61.000 Unfälle mit Leiharbeitskräften gemeldet (vgl. Grond 1999). Mit einer Unfallhäufigkeit von 209 je 1.000 Beschäftigte liegt die Arbeitnehmerüberlassung deutlich über dem Durchschnitt aller Wirtschaftszweige. Eine nichtrepräsentative Untersuchung der VBG von 391 Unfällen, an denen Leiharbeitskräfte beteiligt waren, ermittelte folgende Problemfelder: mangelnde Eignung der Leiharbeitskräfte, ungenügende Arbeitsplatzbeschreibung durch den Entleihbetrieb, unzureichende Eingliederung und Integration der Leiharbeitskräfte in den Entleihbetrieb sowie zu ungenaue sicherheitstechnische Festlegungen in den Arbeitnehmerüberlassungsverträgen.⁵

5 Die VBG erstellt derzeit eine Wirksamkeitskontrolle für die im Bundesgebiet vertretenen Zeitarbeitsunternehmen. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lagen noch keine Ergebnisse dieser Untersuchung vor. Es deutet sich jedoch ein Trend an, dass es Zeitarbeitsfirmen, die über ein Arbeitsschutzmanagementsystem verfügen, gelingt, die Unfallhäufigkeit drastisch zu reduzieren.

Teilweise lassen sich die skizzierten Benachteiligungen von Leiharbeitskräften auf illegale Verhaltensweisen zurückführen. Überprüfungen der Bundesanstalt für Arbeit decken jedes Jahr Verstöße von Verleihfirmen gegen sozialversicherungs- und arbeitsrechtliche Vorschriften auf. In schweren Fällen können Bußgelder verhängt oder die Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung entzogen werden. In den letzten Jahren wurden die Überprüfungen intensiviert (1997: 1.300 Kontrollen, 1998: 1.400 Kontrollen).⁶

Die zentrale Besonderheit von Arbeitnehmerüberlassung besteht für Entleiher in der „Externalisierung von Rekrutierungsaufwand, Fluktuationsrisiken und Motivationsproblemen“ (Voswinkel 1995: 127) an das Verleihunternehmen. Der Verleiher kann diese Risiken in Form höherer Preise an den Entleiher zurückgeben oder durch geringere Kosten ausgleichen. Der Rückübertragung des Risikos an den Auftraggeber sind relativ enge Grenzen gesetzt. Bei einem zu hohen Preis kann der Entleiher auf einen anderen Anbieter oder ggf. auch auf ein anderes Flexibilisierungsinstrument ausweichen. Die Mittel, die Verleihern zur Kostenreduzierung zur Verfügung stehen, sind im Wesentlichen reduzierte Entgelte für die Leiharbeitskräfte und möglichst niedrige Kosten für unproduktive Zeiten z. B. zwischen zwei Einsätzen. Auf diese ökonomischen Handlungsbedingungen der Arbeitnehmerüberlassung werden die häufigsten Verstöße gegen das AÜG zurückgeführt:

- „direkte Deckungsgleichheit von Einsatz und Beschäftigungszeit ohne ausreichenden Grund,
- nicht bezahlte Feiertage oder andere nicht bezahlte Nichteinsatzzeiten,
- Wiedereinstellung innerhalb von drei Monaten nach Kündigung,
- unzulässige Verkürzung der Kündigungsfrist“ (Voswinkel 1995: 128).

Kritikerinnen und Kritiker der Arbeitnehmerüberlassung halten die Kontrolltätigkeit der Bundesanstalt für unzureichend und vermuten eine hohe Dunkelziffer von Verstößen gegen Schutzrechte der Leiharbeitskräfte. Eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung zur Bekämpfung der sozial schädlichen Delikte auf dem Leiharbeitsmarkt wäre es, die personelle Ausstattung der Kontrollinstanzen aufzustocken und die Sanktionen bei Verstößen zu verschärfen, statt sie als „Kavaliersdelikt“ zu behandeln. *Krone* (1996: 208ff) verweist auf den mitunter schwierigen Interessenkonflikt für die Arbeitsverwaltung, gerade großen Verleihunternehmen mit hohen Beschäftigtenzahlen einerseits als Dienstleister, andererseits als Kontrollinstanz gegenüberzutreten zu müssen.

6 Als Ergebnis der stärkeren Kontrolltätigkeit verzeichnete die Bundesanstalt für Arbeit zwar eine gesunkene Anzahl von Bußgeldverfahren (1997: 300, 1998: 280), aber ein Ansteigen der Bußgelder (1997: 43.000 DM, 1998: 95.000 DM), was auf schwerwiegendere Verstöße schließen lässt. 69 Unternehmen mussten nach einer Kontrolle den Betrieb einstellen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 75).

Neben Verstößen gegen geltende Regelungen scheint ein Teil der skizzierten Benachteiligungen von Leiharbeitskräften jedoch auch auf die Besonderheiten der Arbeitnehmerüberlassung zurückzuführen sein. Bei Überlegungen, wie Arbeitnehmerüberlassung sozialverträglicher gestaltet werden könnte, stellen diese Besonderheiten eine zentrale Herausforderung dar. Sofern Benachteiligungen kaum vermeidbar erscheinen, stellt sich die Frage, ob es Möglichkeiten der Kompensation gibt oder nicht. Wir kommen in 2.3 darauf zurück.

2.1.3 Verbreitung, Marktentwicklung, Potenziale von Arbeitnehmerüberlassung

Im internationalen Vergleich hat Arbeitnehmerüberlassung auf dem deutschen Arbeitsmarkt bislang einen eher geringen Stellenwert. Während z. B. das Zeitarbeitsunternehmen Manpower in den USA als größter Arbeitgeber gilt und in den Niederlanden 4 % der Erwerbstätigen als Zeitarbeitskräfte arbeiten (Bögelein 1999: 216), liegt der Anteil der in der Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigten in der Bundesrepublik nur bei ca. einem Prozent der Erwerbstätigen (Bundesanstalt für Arbeit 1999: 74).⁷

Die Entwicklung auf dem Zeitarbeitsmarkt ist von einer hohen Dynamik gekennzeichnet. Laut der amtlichen Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit betrieben Mitte 1998 4.375 Unternehmen ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung im Hauptzweck (vgl. zum folgenden Bundesanstalt für Arbeit 1999: 73ff). Damit hat sich die Zahl der Verleihbetriebe in den letzten fünfzehn Jahren verfünffacht. Es überwiegen kleine und mittlere Anbieter auf dem Markt. Nur 16 % der Betriebe verfügen über mehr als 50 Leiharbeitskräfte.

Tatsächlich liegt die Zahl derjenigen Betriebe, die eine Überlassungserlaubnis besitzen, mit 7.846 Betrieben noch erheblich höher. Erfasst werden nämlich außerdem auch so genannte „Mischbetriebe“, die Arbeitnehmerüberlassung nicht im Hauptzweck betreiben und keine Erlaubnis benötigen. Hierunter fallen überwiegend Kleinbetriebe, die bei Auftragsmangel gelegentlich eigene Beschäftigte verleihen (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 111).⁸

7 Dass Zeitarbeitsunternehmen eine bedeutsame wirtschaftliche Dimension erreichen können, belegt auch das Beispiel des Schweizer Adecco-Konzerns, der 1998 zu den sieben größten Unternehmen in der Schweiz zählte und eine größere Wirtschaftskraft aufwies als etwa die Swisscom (Telekommunikation) (vgl. Handelsblatt vom 14. Juli 1999: 16).

8 Die sog. „Kollegenhilfe“ wurde mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1990 eingeführt. Zweck sollte es sein, wirtschaftliche Krisensituationen in Kleinbetrieben mit weniger als 20 Beschäftigten ohne Entlassungen oder Kurzarbeit zu überbrücken. Von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte konnten von ihrem Arbeitgeber auch ohne Überlassungserlaubnis bis zu drei Monate an andere Arbeitgeber desselben Wirtschaftszweigs im selben oder einem angrenzenden Handwerkskammerbezirk überlassen werden (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 111, Anm. 26). Die Änderung des AÜG von 1997 erleichterte die „Kollegenhilfe“ durch eine Erhöhung der Beschäftigtenzahl der Kleinbetriebe von 20 auf 50 und

Die Verleihunternehmen, die Arbeitnehmerüberlassung im Hauptzweck betreiben, meldeten zum Stichtag 30. Juni 1998 252.900 Leiharbeitskräfte. Angesichts von 33,7 Mio. Erwerbstätigen erscheint diese Anzahl eher gering. Die zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit, die Arbeitnehmerüberlassung zukommt, hängt dementsprechend auch nicht in erster Linie mit der absoluten Anzahl der dort Beschäftigten zusammen, sondern mit den enormen Steigerungsraten in den vergangenen Jahren. Gegenüber 1997 war die Zahl der Leiharbeitskräfte z. B. um rund 20 % gestiegen; im Vergleich zu 1992 (133.734 Leiharbeitskräfte) ist sogar fast eine Verdoppelung der bei Zeitarbeitsunternehmen Beschäftigten zu konstatieren.

Die Leiharbeitskräfte stammten überwiegend aus den Metall- und Elektroberufen (38,7%). 28,2 % der Leiharbeitskräfte waren geringqualifiziert, womit sich dieser Anteil um 2 % gegenüber dem Vorjahr erhöhte. Damit hat die Branche nach wie vor ein starkes Standbein in diesem Segment. Die Bereiche Büro und Verwaltung (11,7 %) und Dienstleistung (8,6 %) rangierten mit deutlichem Abstand dahinter (vgl. Bögelein 1999).

Eine Studie der ABN-Amro-Bank prognostiziert der Zeitarbeit in Deutschland ein jährliches Marktwachstum von 17 %. Damit weist die Branche neben der Informationstechnologie das stärkste Wachstum auf (vgl. Fröndhoff 1999: 35). Zugleich zeichnet sich ein Konzentrationsprozess auf dem bislang noch sehr stark fragmentierten Markt der Arbeitnehmerüberlassung ab. Die größeren Anbieter schätzen, dass ein Marktanteil von 10% notwendig sein wird, um mittelfristig zu den Marktführern zu gehören (vgl. Jakobs 1998: 20).⁹ Die aktuelle Zunahme von Zeitarbeitsbüros in den Innenstädten dürfte noch zunehmen.¹⁰ Kleinere Wettbewerber suchen ihre Chancen in Marktnischen.¹¹

Branchenberichte weisen auf das erweiterte Tätigkeitsfeld der Unternehmen hin, die sich von reinen Überlassungsgesellschaften zu umfassenden Dienstleistern für den Personalbereich gewandelt haben. „Neu sind die zunehmende Branchenspezialisierung und eine erweiterte Palette neuer Personaldienstleistungsprodukte“ (Schneider 1999: 66). Als

durch eine Verlängerung des Verleihzeitraumes von drei auf zwölf Monate. Die Befristung der Regelung wurde aufgehoben (vgl. Marschall 1997: 26).

9 Die niederländische Gesellschaft Randstad Holding dürfte dieses Ziel nach dem Kauf des deutschen Unternehmens Time Power Personal-Dienstleistungen GmbH & Co. KG bereits erreicht haben (vgl. Handelsblatt 11. März 1999: 23). Die Marktanteile der anderen Branchengrößen wie Adecco, Persona, Manpower, Offis und DIS werden auf 3 bis 4 % geschätzt. Insgesamt entfallen auf diese Gruppe etwa 25 % des deutschen Marktes. Die übrigen 75 % teilen sich ca. 2.900 Verleihfirmen mit rund 4.900 Niederlassungen (vgl. Handelsblatt vom 22. September 1998: 20).

10 Das Unternehmen Manpower, das Anfang 1999 noch mit ca. 120 Niederlassungen auf dem Markt vertreten war, will nach eigenen Angaben spätestens Mitte 2000 über 200 Niederlassungen verfügen (vgl. Handelsblatt vom 16./17. April 1999: 19).

11 Das Unternehmen Amadeus hat sich z. B. auf den Bereich Rechnungswesen spezialisiert und weist zweistellige Wachstumsraten auf (vgl. Handelsblatt vom 21. April 1999: 47).

zukunftsträchtig gilt das Engagement in Bereichen wie der Telekommunikation, der Datenverarbeitung und der Finanzdienstleistung.¹²

Die beschäftigungspolitische Wirkung von Arbeitnehmerüberlassung ist umstritten. Während die einen auf positive Beschäftigungswirkungen verweisen, argumentieren andere wie z. B. das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass „Leiharbeit bzw. deren Ausbreitung gesamtwirtschaftlich zu einem Beschäftigungsrückgang führen. Das insgesamt von Betrieben vorzuhaltende Personal für Spitzenbelastungen läßt sich gepoolt deutlich verringern. Nur so ist die Existenz dieser Beschäftigungsvariante überhaupt ökonomisch zu erklären“ (Walwei 1996: 227). Chancen werden hingegen bei einer stärkeren Ausnutzung der Fluktuation für benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes erkannt. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit Personalentwicklung geht dagegen von einem Nettoentlastungseffekt aus und verneint einen Einfluss von Leiharbeit auf den Abbau von „Normalarbeitsverhältnissen“ (BZA 1998).

Qual oder Wahl, Risiko oder Chance – solche und ähnliche Gegensatzpaare werden häufig genutzt, um die ambivalenten Wirkungen zu verdeutlichen, die Arbeitsverhältnisse im Bereich Arbeitnehmerüberlassung auf die dort Beschäftigten haben (vgl. Schröder 1997: 56ff, Weinkopf 1996: 19ff). Eine eindeutige Zuordnung erscheint kaum möglich, da die Beschäftigteninteressen nicht homogen sind und sich auch die Bedürfnisse der Erwerbstätigen individualisieren (vgl. schon frühzeitig Bosch 1986). Allerdings ist dieser Individualisierungsprozess höchst ambivalent. „Akute Notsituationen, Abhängigkeiten und Konkurrenzbeziehungen wie auch neue Möglichkeiten zur individuellen Entfaltung“ (Bosch 1996: 172) können die Triebkräfte sein.

Untersuchungen über Berufsverläufe von Zeitarbeitskräften in der Bundesrepublik untermauern die These von der Ambivalenz der Beschäftigungsform Arbeitnehmerüberlassung. Brose u.a. (1990: 128) kommen zu dem Schluss, Zeitarbeit sei ein „Symptom der Erosionstendenzen, indem sie auf das Brüchigwerden von ‚Karrieren‘ verweist“; andererseits könnten in der Zeitarbeit auch bereits Anzeichen eines neuen Institutionalisierungsprozesses gesehen werden, insofern diese Beschäftigungsform als eine Institution auf dem Arbeitsmarkt (neben anderen) in gewissem Sinn zur Normalisierung von Mobilität und Diskontinuität im Berufsleben beiträgt.

Die entscheidende Fragestellung lautet dann nicht mehr, ob es sich im Bereich Arbeitnehmerüberlassung um *atypische* Arbeitsverhältnisse handelt, sondern ob es sich um eine *prekäre* Beschäftigungsform handelt (vgl. auch Schröder 1997: 36).

12 Auf der EXPO 2000 wird das Unternehmen ADECCO rund 7.000 Arbeitskräfte einsetzen (vgl. Vogel-sang 1999).

Auf die möglichen Risiken und Benachteiligungen von Leiharbeitskräften sind wir bereits ausführlich eingegangen. Als mögliche Chancen von Leiharbeit werden z. B. folgende Aspekte genannt:

- Leiharbeit kann es ermöglichen, eine Vielzahl von Arbeitsverfahren und –abläufen kennen zu lernen und dabei praktische Kenntnisse zu erweitern.
- Diese vielfältigen Arbeitserfahrungen können zu mehr Anpassungsfähigkeit führen und so einen Qualifikationszuwachs darstellen sowie Karrierewege eröffnen (vgl. Russell/Appelbaum 1998: 382; Schröder 1997: 38).
- Die Beschäftigung bei einem Verleihunternehmen kann den Leiharbeitskräften zudem größere Spielräume eröffnen, z. B. Phasen der Nichterwerbstätigkeit einzulegen.
- Weiterhin wird argumentiert, dass Arbeitnehmerüberlassung auf geänderte Erwerbswünsche der Arbeitskräfte nach flexiblerer Gestaltung der Erwerbstätigkeit reagiert und insofern einen Autonomiegewinn für die Beschäftigten bringt.

Eine Befragung von Leiharbeitskräften kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass das wichtigste Motiv für die Aufnahme einer Tätigkeit bei einem Verleihunternehmen die Beendigung oder Vermeidung von Arbeitslosigkeit ist. „Dieses Motiv hat aufgrund der verschlechterten Arbeitsmarktlage in den zurückliegenden Jahren an Bedeutung gewonnen und Motive, die auf den originären Vorteilen der Zeitarbeit beruhen, in den Hintergrund gedrängt.“ (Wahl/Kuhn/Schneider 1995: 44 ff)

Tabelle 2: Gründe der Beschäftigten für die Aufnahme von Zeitarbeit 1995 (Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %)

Gründe	Zeitarbeitskräfte Insgesamt	Männer	Frauen
Weil ich sonst arbeitslos wäre	57	61	42
Weil ich Kontakte zu anderen Firmen knüpfen kann, um eine neue Stelle zu finden	48	48	50
Weil ich durch unterschiedliche Tätigkeiten beruflich dazulernen möchte	46	44	54
Weil ich viel Abwechslung erlebe, neue Orte und Menschen kennen lerne	37	35	46
Weil ich nur kurze Zeit arbeiten kann	13	12	16
Keine Angaben	2	1	3

Quelle: Wahl/Kuhn/Schneider 1995: 45

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bewertung der Arbeitnehmerüberlassung eng verknüpft ist mit der Frage, wie die Verteilung von Anpassungsfreiräumen und Anpassungserfordernissen (vgl. Semlinger 1991) in der Realität aussieht und wer bei Flexibilisierungsprozessen gewinnt bzw. verliert.¹³ Wie wir bereits ausführlich aufgezeigt haben, schneiden Leiharbeitskräfte im Vergleich mit anderen Beschäftigten bei zentralen Merkmalen eines Arbeitsverhältnisses wie Einkommen, soziale Sicherheit oder Beschäftigungssicherheit häufig schlechter ab.

Die Diskussion von Chancen und Risiken der Beschäftigungsform Arbeitnehmerüberlassung bekräftigt den Eindruck von Ambivalenz, ohne ihn eindeutig pro oder contra auflösen zu können. Wir stimmen daher *Walwei* (1996: 226) zu, wenn er ausführt: „Da für beide Marktseiten atypische Beschäftigung in der Regel nicht die erste Wahl darstellen dürfte, ist sowohl Interessenkongruenz als auch Interessendivergenz zwischen den Beteiligten denkbar. Inwieweit bei Interessendivergenzen atypische Erwerbsformen letztlich zustandekommen, hängt dann im Wesentlichen von der Verhandlungsmacht und Konzessionsbereitschaft der Vertragsparteien ab. Somit ist und bleibt die Beurteilung atypischer Erwerbsformen ambivalent. Atypische Beschäftigung kann, muss aber nicht prekären Charakter haben. Generelle Verbote wären insofern nicht zu rechtfertigen.“

Damit kommt der Gestaltung atypischer Beschäftigungsformen wie der Arbeitnehmerüberlassung eine hohe Bedeutung zu, die das Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen unterstützt und die Potenziale dieser Erwerbsformen zum Nutzen aller Beteiligten und letztlich der besseren Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erschließt. „Das Prinzip lautet also nicht Ausgrenzung, sondern Integration.“ (*Walwei* 1996: 226)

Wir kommen in 2.3 auf die Frage von Ansatzpunkten und Kriterien einer sozialverträglichen Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung zurück. Zuvor soll jedoch in 2.2 der arbeitsmarktpolitische Kontext beleuchtet werden.

2.2 Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsmarktpolitik

Während Arbeitnehmerüberlassung lange Zeit fast ausschließlich als eine spezifische Form atypischer Beschäftigung diskutiert und oftmals auch kritisiert worden ist, spielt insbesondere seit etwa Anfang der neunziger Jahre zusätzlich auch die Frage eine Rolle, ob sie nicht auch arbeitsmarktpolitische Chancen birgt. Während zuvor allenfalls die Zeitarbeitsunternehmen selbst auf entsprechende Potenziale verwiesen haben, wird dies nunmehr auch in anderen Kreisen diskutiert. Diese Entwicklung wurde in starkem Maße auch von den Diskussionen und ersten Erfahrungen aus der Pilotphase von START Zeitarbeit beeinflusst. Weiterhin hat in diesem Kontext eine Rolle gespielt, dass mit der Auf

¹³ Wie sich am Beispiel einer sozialverträglichen Arbeitszeitgestaltung aufzeigen lässt, sind optimale Verteilungsrelationen von Autonomie und Flexibilität eher die Ausnahme und mehr oder weniger ausgeprägte Spannungsverhältnisse die Regel (vgl. *Büssing/Glaser* 1998: 587).

hebung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit im Sommer 1994 die bereits zuvor schwierige Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsvermittlung an Bedeutung bzw. Brisanz verloren hat (vgl. ausführlicher Weinkopf/Krone 1995: 15ff; Weinkopf 1996a).

Von erheblicher Bedeutung für eine stärkere Nutzung von Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument war nicht zuletzt, dass das Bundesarbeitsministerium im September 1994 – ebenfalls beeinflusst durch die ersten Erfahrungen mit START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen - ein zeitlich befristetes Förderprogramm aufgelegt hat, aus dem wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen Darlehen und Zuschüsse erhalten konnten. Auf die Konzeption dieses Programms gehen wir in 2.2.2 noch ausführlicher ein.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument eine Reihe von Anforderungen erfüllt, die in der Diskussion über eine Reform bzw. Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums immer wieder vorgebracht werden: Betriebsnähe, Arbeitseinsatz unter Marktbedingungen, Kooperation mit Betrieben u. Ä..

Bei Arbeitnehmerüberlassung haben Betriebe die Chance, Arbeitskräfte sozusagen „unverbindlich“ kennen zu lernen, bevor sie diese ggf. in feste Beschäftigung übernehmen. Dieser Erprobungscharakter wird oftmals – und teilweise auch berechtigt – als besondere Belastung der Betroffenen angesehen und kritisiert. Allerdings bieten sich hierdurch auch Chancen: Denn Betriebe werden auf der Basis eines Verleiheinsatzes eher bereit sein, Arbeitskräfte einzusetzen, die sie anderenfalls nicht einstellen würden (vgl. auch Weinkopf/Krone 1995: 16 ff und 116).

Personalverantwortliche neigen leicht dazu, aus der Zugehörigkeit zu einer Gruppe auf die individuelle Leistungsfähigkeit zu schließen. Tatsächlich *kann* Arbeitslosigkeit u. a. negative gesundheitliche und psycho-soziale Folgewirkungen mit sich bringen, die einen Wiedereintritt ins Erwerbsleben erschweren (vgl. Wagner/Stackelbeck/Muth 1998: 205ff; Kieselbach 1995) und für den Arbeitgeber mit höheren Einarbeitungskosten verbunden sind. Dies *muss* aber keineswegs zwangsläufig eintreten und rechtfertigt nicht ein pauschales „Aussortieren“ von Zielgruppenangehörigen aus dem Kreis der Bewerberinnen und Bewerber um einen Arbeitsplatz. „Obwohl Arbeitssuchende für verschiedene Jobs eine unterschiedliche Eignung aufweisen, führt diese Vorgehensweise doch in der Gesamtheit zu einer Benachteiligung bestimmter Arbeitnehmergruppen mit unvorteilhaften Hintergrundmerkmalen (statistische Diskriminierung), die noch durch subjektive Präferenzen verstärkt werden kann. Diskriminierung kann dann auch bei gleichen Einarbeitungskosten zu einer Position am Ende der Warteschlange führen.“ (Winkler 1997: 433)

Den geschilderten betrieblichen Vorbehalten gegen die Einstellung von Arbeitslosen und insbesondere Zielgruppenangehörigen entsprechen auf der Angebotsseite korrespondierende Einschätzungen der Arbeitslosen selbst (vgl. Wagner/Stackelbeck/Muth 1998:

188f). Die Einstellungen von Arbeitgebern und Arbeitslosen errichten so sich ergänzende mentale Wiedereinstellungsbarrieren, die von außen aufgebrochen werden müssen (vgl. Vanselow/Weinkopf 1997: 50). Insofern kann Arbeitnehmerüberlassung dazu beitragen, sowohl betriebliche Vorbehalte gegenüber der Qualifikation und Motivation bestimmter Gruppen zu überwinden als auch den Betroffenen selbst die Möglichkeit zu geben, Unsicherheiten bezüglich der eigenen Leistungsfähigkeit abzubauen.

Diese Überlegungen haben nicht zuletzt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen dazu bewegt, START Zeitarbeit NRW als einen Baustein ihrer eigenen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten zu unterstützen. Wir skizzieren im Folgenden die Landesarbeitsmarktpolitik insgesamt und gehen dabei insbesondere auf den Stellenwert von START Zeitarbeit NRW ein.

2.2.1 START Zeitarbeit NRW im Kontext der Landesarbeitsmarktpolitik

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen misst der aktiven Bekämpfung von Arbeitslosigkeit hohe Bedeutung zu. Das Mittelaufkommen je Arbeitslosen ist mit 578 DM das höchste im Vergleich der Flächenländer in Westdeutschland (Baden-Württemberg: 233 DM, Bayern: 172 DM) (vgl. Bosch 1999: 6).

Seit Ende der achtziger Jahre wird im Rahmen einer Auseinandersetzung mit neuen politischen Steuerungsmodellen zunehmend die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik vorangetrieben. Die Grundidee dieses Prozesses ist, dass „diejenigen, die vor Ort die größte Kompetenz und Sachkenntnis für die Entwicklung möglichst optimaler Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit haben, (...) gewonnen werden (sollen), aktiv an der Umsetzung der Ziele der Landesarbeitsmarktpolitik mitzuarbeiten“ (Bürger 1999: 19). Diese Verbindung von Regionalisierung und Beteiligungsorientierung ist bis heute ein wesentliches Merkmal der Landesarbeitsmarktpolitik.

Das arbeitsmarktpolitische Konzept der Landesregierung beruhte im Berichtszeitraum auf einem Drei-Säulen-Modell (vgl. MAGS 1997; Horstmann 1998, www.arbeitsmarkt.nrw.de/konzept/saeulen):

- 1) Unterstützung betrieblicher Modernisierungsprozesse
 - 2) Flankierung des regionalen und sektoralen Strukturwandels
 - 3) Gezielte Wiedereingliederung besonderer Zielgruppen des Arbeitsmarktes
- **Unterstützung betrieblicher Modernisierungsprozesse:** Durch diesen präventiv wirkenden Ansatz sollen die Arbeitsplätze von Arbeitskräften, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, gesichert werden. Im Fokus stehen insbesondere Beschäftigte kleiner und mittlerer Unternehmen, die durch Qualifizierungsmaßnahmen u. a. in die

Lage versetzt werden sollen, mit neuen Technologien umzugehen und die Anforderungen neuer Produktionskonzepte zu bewältigen. Für diese Aufgabe werden insbesondere die mit Mitteln der Europäischen Union kofinanzierten Programme QUATRO und ADAPT genutzt.

- **Flankierung des regionalen und sektoralen Strukturwandels:** Auf die regional unterschiedliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und ihren vielfältigen Folgen reagiert die Landesregierung mit Angeboten für besonders benachteiligte Regionen und Sektoren mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Diese Angebote umfassen die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen, Existenzgründungshilfen und Beschäftigungsbeihilfen. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sollen möglichst mit strukturpolitischen Aktivitäten verzahnt werden. Die Förderkulisse umfasst die Programme PRO REGIO (Förderung des Strukturwandels in besonders betroffenen industriellen und ländlichen Regionen), RECHAR und RESIDER (Förderung des Strukturwandels in Montanregionen) sowie KONVER (Unterstützung von Regionen, die vom Truppenabbau und dem Personalabbau in der Rüstungsindustrie besonders betroffen sind).
- **Gezielte Wiedereingliederung besonderer Zielgruppen des Arbeitsmarktes:** Die zielgruppenorientierten Angebote sollen besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen einen Weg (zurück) in dauerhafte Beschäftigung ebnen. Die Integration von Langzeitarbeitslosen, Berufsrückkehrerinnen, arbeitslosen Jugendlichen und Behinderten in den Arbeitsmarkt soll nachhaltig und effektiv gefördert werden. Die Maßnahmen sollen auf die Fähigkeiten, Neigungen und die Motivationslage der Personen abgestimmt sein und an den Erfordernissen des ersten Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Dabei wird besonderer Wert auf die Beteiligung von Betrieben gelegt. Das Programmangebot in diesem Schwerpunkt umfasst Maßnahmen zur Qualifizierung und Beschäftigung im Rahmen der EU-kofinanzierten Programme AQUA und QUAZI, ein Frauenförderprogramm und Berufsbildungseinrichtungen zur Qualifizierung besonderer Personengruppen. Der Beschäftigungsaspekt steht bei den Programmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ und der ergänzenden Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie der Umsetzung der „Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung“ im Vordergrund, zu der die Programme YOUTHSTART, NOW, HORIZON und INTEGRA zählen. Weiterhin strebt die Landesregierung mit dem Programm „Soziale Wirtschaftsbetriebe NRW“ an, Existenzgründungen mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für Zielgruppenangehörige zu verbinden.

Zu den neuen Instrumenten zählt auch das im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative ADAPT geförderte Projekt JOBROTATION („Stellvertretermodell“), in dem Arbeitslose befristet Stammkräfte, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, in den Betrieben vertreten. In Wesel und Mönchengladbach werden seit Mitte 1998 in

Kooperation mit dem Arbeitsamt Assessment Center für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose durchgeführt.

In jüngster Zeit haben in der Landesregierung Überlegungen an Bedeutung gewonnen, die Unterstützungsangebote intensiver als bisher an den individuellen Fähigkeiten und Problemlagen von Zielgruppenangehörigen auszurichten, gleichzeitig aber auch verstärkt die Mitwirkung und Verantwortung der geförderten Personen einzufordern. Der Bezug öffentlicher Förderung wird dabei an die „persönliche Aktivierung“ gekoppelt. Die nordrhein-westfälische Arbeitsmarktpolitik vollzieht damit die „Abkehr vom reinen Maßnahmendenken hin zu individuellen Ansprache- und Unterstützungskonzepten“ (Keuler 1999: 9).

Diese Philosophie prägt auch das 1998 gestartete Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit („Jugend in Arbeit“), das gemeinsam mit Betrieben, Industrie und Handwerk umgesetzt wird. Hierbei wurden „erstmalig **alle** infrage kommenden Jugendlichen einer Zielgruppe flächendeckend angesprochen und eine Aussage über ihren Verbleib gemacht. Es erfolgt eine individuelle, flexible Beratung, Entwicklungsplanung und betriebliche Heranführung durch einen Coach“ (Schäffer 1999: 4, Hervorhebung im Original). Die Landesregierung arbeitet bei der Umsetzung des Programms eng mit Betrieben und Kammern zusammen, damit jeder arbeitsfähige und arbeitswillige Jugendliche einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt erhält. Das Programm setzt auf das Prinzip „Fördern und Fordern“, das in Skandinavien, den Niederlanden und Großbritannien schon seit längerem Anwendung findet und das individuelle, realistische Angebote an Zielgruppenangehörige an klare Konsequenzen koppelt, die auch die Kürzung oder Streichung von Transferleistungen beinhalten können (vgl. Schäffer 1999: 5).¹⁴

Die engere Anbindung arbeitsmarktpolitischer Unterstützungsangebote an die Anforderungen des regulären Arbeitsmarktes erfordert demnach auch neue Instrumente, um Betriebe für Arbeitslose und insbesondere Personen aus den Zielgruppen des Arbeitsmarktes, zu öffnen und so den „Schonraum“ Arbeitsmarktpolitik“ (Bosch 1999: 6) betriebsnäher zu gestalten. Hier ist auch die Unterstützung von START Zeitarbeit NRW zu verorten. Aus Sicht der Landesregierung ergänzt die sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung das vorhandene Instrumentarium zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und insbesondere von Zielgruppenangehörigen. Als zentral sieht die Landesregierung dabei die Unternehmensnähe des Instrumentes an, die sich in die seit Anfang der Neunzigerjahre vorangetriebene Weiterentwicklung der Landesarbeitsmarktpolitik einpasst (vgl. MAGS 1997: 88) sowie dass die Arbeitnehmerüberlassung, wie sie von START Zeitarbeit betrieben wird, inzwischen ohne öffentliche Zuschüsse auskommt und stattdessen von Betrieben und Unternehmen bezahlt wird (vgl. Baedeker 1999).

¹⁴ Auf lokaler Ebene arbeiten in Nordrhein-Westfalen ebenfalls schon einige Projekte nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“, z. B. in Köln-Kalk, Oberhausen und Krefeld (vgl. Zander 1999a).

EXKURS: Problemgruppen des Arbeitsmarktes

Da eine der Zielsetzungen von START Zeitarbeit NRW darin besteht, insbesondere auch die Wiedereingliederung von benachteiligten Arbeitslosen („Zielgruppenangehörige“, „Schwervermittelbare“) zu fördern, beleuchten wir in diesem Exkurs, welche Gruppen hierzu im Allgemeinen und auch insbesondere in Nordrhein-Westfalen zu zählen sind und wie sich deren Arbeitslosigkeitsrisiken entwickelt haben (vgl. Landesarbeitsamt a-h).

Arbeitslosigkeit verteilt sich nicht gleichmäßig über die Erwerbsbevölkerung, sondern trifft einige Gruppen besonders stark, andere weniger. Weiterhin sind auch die Risiken von Langzeitarbeitslosigkeit unterschiedlich verteilt. Unterschiede lassen sich hierbei an verschiedenen personenbezogenen und qualifikatorischen Merkmalen festmachen, aber auch an der Situation auf dem jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt.

Zu den Personen, die häufiger entlassen und/oder seltener eingestellt werden, zählen insbesondere (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999; Wagner/Stackelbeck/Muth 1998: 89ff; Landesarbeitsamt NRW 1999d):

- Lebensältere¹⁵;
- Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen;
- Menschen mit fehlender beruflicher Qualifikation und
- Langzeitarbeitslose, insbesondere mit kumulierten Merkmalen.

Besondere Arbeitslosigkeitsrisiken weisen auch Frauen, Berufsrückkehrerinnen, jüngere Arbeitslose und ausländische Arbeitslose auf.¹⁶

Berufsbezogen sind seit Jahren hohe Anteile von Langzeitarbeitslosen in den Bereichen Chemie, Metall- und Metallerzeugung, Bekleidung und in den technischen Berufen zu finden. Ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko tragen weiterhin Angehörige von Berufen, in denen es keine eindeutige Berufsausbildung gibt und in denen der Anteil der Un- und Angelernten besonders hoch ist - wie in Reinigungsberufen, in Lager- und Transportberufen oder im Gartenbau (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1998h: 2).

Welche Auswirkungen darüber hinaus aber auch regionale oder wirtschaftsstrukturelle Einflussfaktoren auf die Arbeitslosigkeit haben können, zeigen die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung des Umfangs und der Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit im Ruhrgebiet und im Raum München:

- Die Langzeitarbeitslosigkeit von „Ungelernten“¹⁷ liegt im Ruhrgebiet 16-mal höher als in München.
- Die Dauer der Arbeitslosigkeit dieser Gruppe liegt im Ruhrgebiet um knapp 40 % höher.

15 Zur Problematik der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben vgl. Wagner/Stackelbeck/Muth 1998: 120ff.

16 Zur Rolle vermittlungshemmender Merkmale vgl. Wagner/Stackelbeck/Muth 1998: 61ff. Weitere Ausführungen zu einzelnen Zielgruppen finden sich im Landessozialbericht und in den Sonderuntersuchungen des Landesarbeitsamtes.

17 Personen ohne Berufsausbildung, jünger als 55 Jahre und ohne gesundheitliche Einschränkungen (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999c: 8)

- Die Chancen von Zielgruppenangehörigen, doch wieder in das Erwerbsleben zurückzukehren, sind im Ruhrgebiet deutlich geringer.
- Während in München im Jahre 1998 30 % der über 55-Jährigen ihre Arbeitslosigkeit beenden konnten, waren es im Ruhrgebiet nur 16 % (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999d: 8).

Die Chancen von Langzeitarbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, sinken mit der Dauer der Arbeitslosigkeit. Während die Quote der Arbeitsaufnahme bei Personen mit einer Arbeitslosigkeitsperiode zwischen 12 und 24 Monaten im September 1998 in Nordrhein-Westfalen noch bei 31 % lag, so sank dieser Wert bei Personen mit einer längeren Arbeitslosigkeitsdauer bis auf 18 % (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999d: 4).

Innerhalb der so genannten „Problemgruppen“ unter den Arbeitslosen gibt es wiederum unterschiedliche Risikostrukturen. Jüngere Arbeitslose werden z. B. häufiger arbeitslos und weisen damit ein höheres „Zugangsrisiko“ auf. Sie werden aber auch schneller wieder eingestellt und sind deshalb seltener unter den Langzeitarbeitslosen zu finden (niedriges „Verbleibsrisiko“). Ältere Personen hingegen sind zwar durch Kündigungsschutzregelungen besser vor Entlassungen geschützt (niedriges „Zugangsrisiko“). Werden sie aber arbeitslos, haben sie aber größere Probleme, wieder einen Arbeitsplatz zu finden und sind somit häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (hohes „Verbleibsrisiko“) (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999d: 3ff).

Über den Risikofaktor „Alter“ hinaus sind vor allem gesundheitliche Beeinträchtigungen bestimmendes Merkmal der Langzeitarbeitslosen. Im September 1998 traf mindestens eines dieser Merkmale auf 56 % der Langzeitarbeitslosen zu. Deutlich zugenommen hat im Berichtszeitraum jedoch auch der Anteil von Personen, die jünger als 55 Jahre und nicht gesundheitlich beeinträchtigt waren. Etwa 50 % der Langzeitarbeitslosen hatte keinen Berufsabschluss. Die Faktoren „Geschlecht“ und „Nationalität“ bestimmen die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit in NRW dagegen in geringerem Maße. Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen liegt relativ konstant bei etwa 40 % (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999d: 5ff). Ausländische Staatsangehörige weisen zwar ein erheblich höheres Zugangsrisiko auf, was sich in den letzten Jahren eher noch verschärfte; sie sind unter den Langzeitarbeitslosen aber unterdurchschnittlich vertreten (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999e und 1999d: 6).

In der jüngeren Vergangenheit war in Nordrhein-Westfalen ein positiver Trend bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von Frauen zu beobachten, wie das Landesarbeitsamt im Rahmen der jährlichen Sonderuntersuchungen von Arbeitslosen feststellte. Seit den achtziger Jahren haben sich die Anteile der Frauen an der Arbeitslosigkeit und an der Beschäftigung angenähert. Die Frauenarbeitslosigkeit sank von 48,2% (1990) auf 41,9 % (1997), während der Frauenanteil an den Beschäftigten im selben Zeitraum von 38 % auf 41,3 % stieg. 1998 wurde dieser Trend erstmals wieder unterbrochen, und die Arbeitslosigkeit von Frauen stieg wieder bis auf 43,6 % an. Das Landesarbeitsamt äußerte die Befürchtung: „Ein Teil der Positionsgewinne auf dem Arbeitsmarkt, die die Frauen seit den achtziger Jahren erzielt haben, könnte wieder verloren gehen.“ (Landesarbeitsamt NRW 1998g: 2). Von der wirtschaftlichen Erholung des Jahres 1998, die im Wesentlichen vom Produzierenden Gewerbe getragen wurde, profitierten vor allem Männer.

Die geschlechtsspezifische Analyse der Arbeitslosigkeit nach der Berufsstruktur zeigt, dass in Berufsgruppen wie den Bauberufen, den Metall- und Metallherzeugungsberufen oder auch den Elektroberufen fast ausschließlich Männer arbeitslos gemeldet sind. Auf der anderen Seite liegen in Berufsfeldern wie den hauswirtschaftlichen Berufen, Erzieher/in, Arzthelfer/in oder Friseur/in die Anteile der arbeitslosen Frauen über 90 %. Diese geschlechtsspezifische Struktur der Arbeitslosigkeit entspricht den Anteilen auf der Beschäftigtenseite (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1998h: 1).

Ein besonderes Arbeitsmarktrisiko trugen im Betrachtungszeitraum Frauen, die in Fertigungsberufen auf Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen beschäftigt waren wie z. B. Montiererinnen oder Warenprüftätigkeiten. Unternehmen gingen verstärkt dazu über, solche Arbeitsplätze im Rahmen von Rationalisierungsmaßnahmen abzubauen. Der Weg in den qualifizierten Facharbeiterbereich wird von Frauen nach wie vor selten erfolgreich beschritten (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1998h: 5).

Vor dem Hintergrund dieser kurzen Ausführungen zur Struktur von Problemgruppen unter den Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen lässt sich festhalten, dass mit den bei START Zeitarbeit NRW definierten Zielgruppen

- Langzeitarbeitslose,
- Ältere,
- Personen unter 25 Jahren,
- Geringqualifizierte,
- Behinderte,
- Berufsrückkehrerinnen,
- ausländische Arbeitslose

tatsächlich mit besonderen Arbeitsmarktrisiken und Problemen bei der Wiedereingliederung konfrontiert sind.

2.2.2 Arbeitnehmerüberlassung mit Integrationsabsicht: Das Bundesprogramm „AüGRi“

Die ersten Erfahrungen der START Zeitarbeit GmbH haben dazu beigetragen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) mit den „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AüGRi) im August 1994 ein neues arbeitsmarktpolitisches Förderprogramm mit einem Volumen von insgesamt 51 Millionen DM aufgelegt hat. Die auf zwei Jahre befristete Förderung des Bundes war als Anschubfinanzierung für Gesellschaften vorgesehen, die ähnlich wie START Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Problemgruppen betrieben. Die Arbeitskräfte sollten die Chance erhalten, nach „angemessener Einarbeitung und Bewährung“ - so der Wortlaut der Richtlinie - einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit dem Entleiher zu schließen.

Die Förderbedingungen sahen vor, dass der Anteil der schwervermittelbaren Arbeitslosen an den Leiharbeitskräften der betreffenden Gesellschaft mindestens 25 % betragen musste. Als Zielgruppen definierte das Programm Langzeitarbeitslose, über 50-jährige, Behinderte (§§ 1 oder 2 Schwerbehindertengesetz) und rehabilitierte Suchtkranke. Diese

Zielgruppendefinition orientierte sich an den Durchführungsanweisungen zur Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit zur Förderung der Arbeitsaufnahme (AfDA).

Das Bundesprogramm stand grundsätzlich sowohl gewerbsmäßigen als auch gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften offen, wobei unterschiedliche Förderungsregelungen vorgesehen waren: Während gewerbsmäßige Träger die Fördermittel als zinsloses, aber rückzahlbares Darlehen erhielten, wurden gemeinnützigen Trägern Zuschüsse gewährt. Die Darlehen für gewerbsmäßige Leiharbeitsunternehmen konnten anteilig in Zuschüsse umgewandelt werden, wenn schwervermittelbare Arbeitskräfte einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit dem Entleiher schlossen oder wenn die Gesellschaften Angehörige dieser Personengruppe in verleihfreien Zeiten beruflich qualifizierten. Damit enthielt das Programm zusätzliche Anreize zur Wiedereingliederung von Zielgruppenangehörigen und zur Qualifizierung von Leiharbeitskräften in verleihfreien Zeiten.

Unmittelbar nach Bekanntwerden des Programms gingen bei den Landesarbeitsämtern zahlreiche Anfragen gewerblicher Zeitarbeitsagenturen ein, die sich sehr interessiert zeigten. Wohl aufgrund der relativ strengen Förderbedingungen gehörten letztlich aber nur sehr wenige kommerzielle Agenturen zu den Zuwendungsempfängern. Wie wir in Teil 5 noch ausführlicher darstellen werden, waren die meisten der geförderten Gesellschaften bzw. der Träger als gemeinnützig anerkannt und hatten zuvor noch keine Erfahrungen mit Arbeitnehmerüberlassung. Man hatte es also weit überwiegend nicht mit Profis, sondern mit „Neulingen“ auf dem Gebiet der Arbeitnehmerüberlassung zu tun (vgl. Vanselow/Weinkopf 1997).

Wenngleich hierzu keine offiziellen Verlautbarungen vorliegen, spricht vieles dafür, dass die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln durch gemeinnützige Träger vonseiten des Bundesarbeitsministeriums ursprünglich eher als Ausnahme gedacht war. Darauf deutet auch hin, dass es zu Beginn der Förderung keine Absprachen mit der Finanzverwaltung gab, unter welchen Bedingungen Gesellschaften, die wiederingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung betreiben, als gemeinnützig anerkannt werden könnten, und diese Frage auch lange nach Auslaufen der Förderung noch nicht abschließend geklärt war. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Frage der Anerkennung der Gemeinnützigkeit mit gravierenden Konsequenzen für die betroffenen Gesellschaften verbunden war. Neben der Gewährung der Fördermittel als Zuschuss statt als Darlehen verbanden sich mit der Gemeinnützigkeit weitere erhebliche Vorteile für die betreffenden Gesellschaften. Sie benötigten keine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gemäß § 2 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und unterlagen damit nicht den Restriktionen des Gesetzes wie darlehensgeförderte Gesellschaften oder die kommerziellen Verleihunternehmen.

Die Frage der Gemeinnützigkeit war anfangs für START Zeitarbeit NRW noch unentschieden. Die Gesellschaft hielt sich aber bei der Verleihtätigkeit an die Restriktionen des AÜG, um nicht bei Versagen der Gemeinnützigkeit mit Problemen konfrontiert zu sein. Das Förderprogramm des Bundesarbeitsministeriums berücksichtigte in seiner Zielsetzung und Ausgestaltung ausschließlich die arbeitsmarktpolitische Dimension der Integration in den Arbeitsmarkt und verzichtete auf weitergehende Ansprüche an eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Arbeitnehmerüberlassung, wie sie bei START Zeitarbeit vor allem auf Initiative des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen verankert worden waren. Die Frage der Sozialverträglichkeit steht im Folgenden im Mittelpunkt. Auf die Ergebnisse und Erfahrungen mit dem Bundesprogramm sowie auf die Entwicklungen nach Auslaufen der befristeten Förderung gehen wir in Teil 5 noch ausführlicher ein.

2.3 Ansatzpunkte und Kriterien für eine sozialverträglichere Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung

Offensichtlich bietet Arbeitnehmerüberlassung aus arbeitsmarktpolitischer Sicht durchaus Chancen für eine (Re-)Integration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben; es können aber auch Risiken vielfältiger Art für die dort beschäftigten Arbeitskräfte drohen. Insofern stellt sich die Frage nach Kriterien und Ansatzpunkten für eine sozialverträglichere Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung. Wir haben bereits vor einigen Jahren den Versuch unternommen, Kriterien für eine sozialverträgliche Variante der Arbeitnehmerüberlassung zu entwickeln, an die wir hier anknüpfen wollen (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 43ff). Diese Kriterien dienen zugleich als Referenzrahmen für die Bewertung der Sozialverträglichkeit von START Zeitarbeit NRW.

Die Gründung von START Zeitarbeit NRW wurde von zahlreichen kritischen Stellungnahmen begleitet. Gewerbliche Arbeitnehmerüberlassungsunternehmen kritisierten, dass hier ein „Subventionsbetrieb“ den Wettbewerb auf dem Zeitarbeitsmarkt störe. Andere Stimmen befürchteten, dass unter dem Deckmantel der Arbeitsmarktpolitik der Deregulierung des Arbeitsmarktes Vorschub geleistet werden sollte, und unterstrichen die bekannten Risiken der Arbeitsform Arbeitnehmerüberlassung. Wir werden versuchen, die inhaltlichen Einwände gegen START Zeitarbeit NRW in den Bewertungsmaßstäben angemessen zu berücksichtigen.

Mit der Abschaffung des so genannten „Vermittlungsmonopols“ der Bundesanstalt für Arbeit hat die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung – wie bereits ausgeführt – einen wichtigen Bezugspunkt verloren. An dieser Stelle knüpfen Überlegungen an, die bisherige Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung neu zu fundieren und am Leitbild

einer „sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung“ zu orientieren (vgl. auch Voswinkel 1995: 109).¹⁸

Die Entwicklung von Kriterien für die Sozialverträglichkeit von Arbeitnehmerüberlassung muss Besonderheiten dieser spezifischen Arbeitsform wie z. B. das typische Dreiecksverhältnis zwischen der Leiharbeitskraft, dem Verleihbetrieb als Arbeitgeber und dem Entleihbetrieb als dem Ort, an dem die Arbeitsleistung erbracht wird, berücksichtigen. Diese Feststellung ist nur scheinbar banal, da manchen Diskussionsbeiträgen zu diesem Thema die Prämisse zugrunde zu liegen scheint, das Leiharbeitsverhältnis könne zu einem „Normalarbeitsverhältnis“, womöglich gar zu einem „Normalarbeitsverhältnis de luxe“ umgebaut werden. Dies erscheint jedoch völlig unrealistisch. „Kriterien für eine sozialverträgliche Gestaltung von Leiharbeit müssen (...) geeignet sein, die ausführlich skizzierten spezifischen Benachteiligungen von Leiharbeitskräften zu vermeiden. Allerdings ist eine völlige Angleichung an die Standards des sogenannten ‚Normalarbeitsverhältnisses‘ (Bosch 1986) nicht möglich. Leiharbeit beinhaltet nicht aufzulösende Abweichungen von regulären oder Normalarbeitsverhältnissen – wie etwa das Auseinanderfallen von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis bzw. die Beteiligung dreier Parteien. Daraus resultieren spezifische Besonderheiten, deren Auswirkungen nicht gänzlich aufgehoben, sondern teilweise nur abgemildert werden können. (...) Eine sozialverträgliche Gestaltung von Leiharbeitsverhältnissen sollte konkret darauf abzielen, daß Risikoverlagerungen unterbunden, rückgängig gemacht oder ausgeglichen werden, daß dementsprechend der soziale Schutz für die von neuen Beschäftigungsformen Betroffenen aufrechterhalten wird“ (Mückenberger 1991: 207).“ (Weinkopf/Krone 1995: 43f)

Die Risikoverlagerung weg von den Einsatzbetrieben ist sozusagen eine wesentliche Geschäftsgrundlage für Arbeitnehmerüberlassung, die nicht wegzudefinieren ist. Zur Diskussion steht vielmehr, *wie* die Risiken zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeitskräften verteilt werden. *Dass* Leiharbeitskräfte ein gegenüber Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbereichen erhöhtes Risiko tragen – *Kock* (1989) verwendet dafür den Begriff der „Risikobelegschaft“ - ist in 2.1.2 bereits herausgearbeitet worden. Der Anspruch einer sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung sollte demnach sein, die Risikoverteilung zwischen Verleihbetrieb und Leiharbeitskräften so zu gestalten, dass einseitige Risikoabwälzungen zu Lasten der Beschäftigten wirkungsvoll verhindert werden.

18 *Voswinkel* (1995: 133) formuliert drei Zielkomplexe für eine sozialverträgliche Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung: „Sie müßte die Nutzung der Leiharbeit als reines Kostensenkungs-, also Lohn-dumpinginstrument verhindern. Damit würde sie auch den Interessen der Belegschaften der Entleihbetriebe entsprechen. Zugleich müßte sie den Interessen der Leiharbeiter dadurch nutzen, daß sie die Leiharbeit als überbetriebliche Verkettung von Zeitarbeitseinsätzen fördert. Den seriösen Verleihern müßte die Respektierung der Interessen der Leiharbeiter dadurch erleichtert werden, daß Dumpingkonkurrenz in der Branche einerseits, übermäßige Risikoüberwälzung vom Ent- auf den Verleiher andererseits erschwert werden.“ Vgl. auch die konzeptionellen Überlegungen von Seifert, Rinderspacher und Garhammer (alle 1995) zur sozialverträglichen Arbeitszeitgestaltung.

Wir haben vor einigen Jahren vorgeschlagen, zwischen zwei Gestaltungsvarianten von sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung zu unterscheiden (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 47):

- zum einen die „**Stabilisierungs- oder Bündelungsvariante**“, die auf die Bündelung befristeter Einsätze in verschiedenen Betrieben zu einem relativ stabilen Arbeitsverhältnis beim Verleihunternehmen unter Vermeidung der skizzierten Nachteile zielt;
- zum anderen die „**wiedereingliederungs- oder sozialorientierte Arbeitsvermittlungsvariante**“, die sich grundsätzlich an den für die erste Variante entwickelten Kriterien orientiert, gleichzeitig aber auch arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgt. Die Zielsetzung besteht hierbei vorrangig darin, die Wiedereingliederung der Leiharbeitskräfte in andere Betriebe zu fördern und hierbei insbesondere auch die Förderung von benachteiligten Arbeitslosen in den Mittelpunkt zu stellen.

Zweifellos bestand und besteht der Anspruch von START Zeitarbeit NRW vorrangig darin, die Kriterien der Sozialverträglichkeit in der wiedereingliederungsorientierten Variante von Arbeitnehmerüberlassung zu erfüllen. Damit steht die langfristige Beschäftigungssicherheit der Leiharbeitskräfte nicht im Vordergrund der Bewertung. Eine Stabilisierung der Beschäftigung beim Verleiher ist aber dennoch solange anzustreben, bis die Übernahme in einem anderen Betrieb gelungen ist. Weitere Kriterien der Sozialverträglichkeit in der wiedereingliederungsorientierten Variante von Arbeitnehmerüberlassung ergeben sich einerseits aus den von uns vor einigen Jahren entwickelten Anforderungen als auch aus dem vom DGB formulierten Anforderungsprofil, das bereits in 1.1 skizziert worden ist.

Übergreifende Anforderungen, die grundsätzlich für beide Varianten der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung gelten, betreffen

- die strikte Einhaltung der Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes;
- die Entlohnung (Gleichbehandlung mit den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe);
- vergleichbare Arbeitsbedingungen mit den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe;
- möglichst qualifikationsadäquate Arbeitseinsätze;
- ergänzende Qualifizierung;
- die kollektive Interessenvertretung.

Hinzu kommen weitere für die Arbeitsvermittlungsvariante spezifische Kriterien und Anforderungen:

- Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung als zentrale Zielsetzung;
- Konzentration auf Arbeitslose;
- hoher Anteil von Zielgruppenangehörigen;
- intensive Betreuung der Leiharbeitskräfte;
- Verwendung von Überschüssen für besondere Aktivitäten zur Förderung der Wiedereingliederung;
- Kooperation mit der Arbeitsverwaltung;
- regionale Vernetzung und Kooperation mit anderen Trägern und Projekten.

Bereits in der Pilotphase hatte START die meisten dieser Kriterien erfüllt. Ausnahmen waren die Verwendung von Überschüssen für vermittlungsfördernde Maßnahmen und das Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten. Beides scheiterte daran, dass noch keine Überschüsse erwirtschaftet worden waren, die zur Realisierung dieser Anforderungen hätten eingesetzt werden können. Weiterhin erschienen die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Trägern und Projekten noch zu wenig entwickelt (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 109ff). Besonders positiv herauszuheben war demgegenüber, dass es gelungen war, einen Tarifvertrag mit der Gewerkschaft ÖTV abzuschließen, der vorsah, die Leiharbeitskräfte jeweils nach den in den Entleihbetrieben gültigen Tarifverträgen zu entlohnen. Weiterhin war bereits 1993 ein Betriebsrat gegründet worden.

Für die hier im Mittelpunkt stehende Entwicklung der seit 1995 landesweit agierenden START Zeitarbeit NRW GmbH stellte sich die Frage, ob die in der Pilotphase bereits realisierten Anforderungen weiterhin erfüllt wurden und inwieweit es gelungen ist, die damals noch nicht erfüllten Kriterien umzusetzen. Besondere Brisanz kommt diesen Fragen zu, weil im Untersuchungszeitraum eine kostendeckende Arbeitsweise erreicht werden sollte und nicht ohne weiteres absehbar war, inwieweit die betriebswirtschaftliche Orientierung Abstriche bei den sozialen und arbeitsmarktpolitischen Ansprüchen erforderlich machen würde.

2.4 Fazit und Fragestellungen

Mit der Analyse des Kontextes, in dem START Zeitarbeit NRW sich als Unternehmen, das Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen betreibt, bewegt, wollten wir aufzeigen, welche Rahmenbedingungen und Vergleichsmaßstäbe bei der Analyse und Bewertung der Erfahrungen mit diesem Ansatz in Nordrhein-Westfalen zu beachten und zu berücksichtigen sind.

Die Darstellung der Regulierung und Praxis kommerzieller Arbeitnehmerüberlassung hat gezeigt, dass trotz der inzwischen aufgeschlosseneren Haltung z. B. der Gewerkschaften gegenüber Zeitarbeit Benachteiligungen der betroffenen Beschäftigten nach wie vor

bestehen. Diese waren ein zentraler Ausgangspunkt für den Versuch, mit dem START-Ansatz zu erproben, inwieweit eine sozialverträglichere Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung möglich ist und wo aber auch Grenzen der Anpassung an Standards anderer Arbeitsverhältnisse bestehen.

Handelte es sich in der Pilotphase noch um einen kleinen Modellversuch, so stand im Untersuchungszeitraum eine große Landesgesellschaft auf dem Prüfstand zu beweisen, ob und inwiefern Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit bei Arbeitnehmerüberlassung miteinander vereinbar sind. Und nicht nur dies alleine: Gleichzeitig sollten bekanntlich auch arbeitsmarktpolitische Ziele erreicht werden – nämlich die dauerhafte Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung und die Realisierung eines möglichst hohen Anteils von auf dem Arbeitsmarkt vielfach benachteiligten Zielgruppenangehörigen. Nachdem wir auch diesen arbeitsmarktpolitischen Kontext von verschiedenen Seiten beleuchtet haben, wenden wir uns nun den Ergebnissen von START Zeitarbeit NRW nach inzwischen fast fünf Jahren zu und beleuchten sie aus verschiedenen Blickwinkeln.

3 START Zeitarbeit NRW: Strukturelle Aspekte

Wir haben die Darstellung der Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW zweigeteilt. Bevor in Kapitel 4 die zentralen Ergebnisse der Verleihtätigkeit vorgestellt werden, stehen im Folgenden zunächst strukturelle Aspekte im Vordergrund. Dies betrifft insbesondere Zielsetzungen und Konzept (3.1), Gesellschafter und Aufsichtsrat (3.2), die Implementierung und regionale Verbreitung (3.3), Organisation und Personal (3.4) sowie die konkrete Arbeitsweise bei der Personalbeschaffung und -betreuung, der Akquisition von betrieblichen Einsätzen sowie der Organisation des Verleihs (3.5). In 3.6 steht die Entwicklung der wirtschaftlichen Ergebnisse im Mittelpunkt.

Um die teilweise gravierenden Veränderungen der Struktur und Arbeitsweise verständlich zu machen, die in den einzelnen Unterpunkten beschrieben werden, muss vorab darauf hingewiesen werden, dass sich die Entwicklung von START Zeitarbeit NRW im Untersuchungszeitraum in zwei Phasen einteilen lässt. In der öffentlich geförderten Anfangsphase, die Ende 1996 endete, stand ein rasches Beschäftigungswachstum im Vordergrund. Da das Ziel, bis zum Ende des Förderzeitraums die Kostendeckung zu erreichen, deutlich verfehlt wurde, setzte Anfang 1997 die Konsolidierung der Gesellschaft ein. Mit Hilfe durchgreifender Maßnahmen in personeller, finanzieller und struktureller Hinsicht erreichte die Gesellschaft 1997 doch noch die wirtschaftliche Tragfähigkeit und erzielte 1998 ein positives Ergebnis von 5 Millionen DM. Der Konsolidierungskurs führte auch zu einem Wechsel der Unternehmenskultur, die bis dahin eher am öffentlichen Dienst orientiert war. Inzwischen versteht sich START Zeitarbeit NRW als professionelles Personaldienstleistungsunternehmen, das im Wettbewerb mit anderen Anbietern bestehen muss. Die Kehrseite der teilweise radikalen Veränderungen und des hohen Drucks in der letztlich erfolgreichen Konsolidierungsphase bestand in einer zeitweise überdurchschnittlichen Fluktuation des Stammpersonals.

3.1 Ziel und Konzept der Arbeitnehmerüberlassung bei START Zeitarbeit NRW

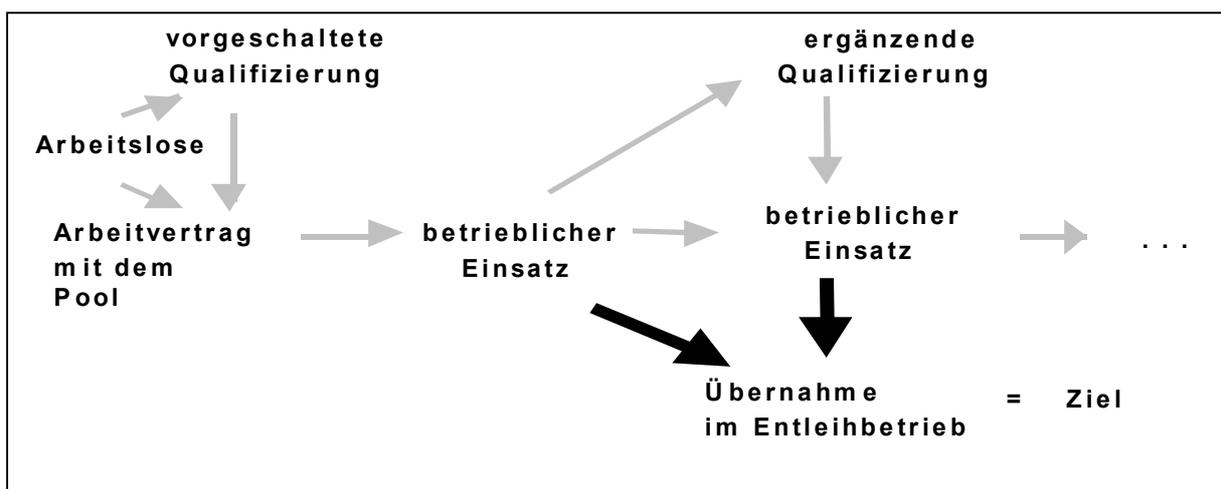
Der Gesellschaftsvertrag von START Zeitarbeit NRW formuliert als Unternehmensziel „die dauerhafte Wiedereingliederung Arbeitsloser in das Erwerbsleben, wobei der Anteil schwervermittelbarer Arbeitsloser überwiegen muss“ (§ 2 Gesellschaftsvertrag). Um dieses Ziel zu erreichen, sollte START Zeitarbeit NRW Arbeitslose einstellen, an Betriebe des regulären Arbeitsmarktes verleihen und den Übergang der Leiharbeitskräfte in die Entleihbetriebe oder sonstige Betriebe unterstützen. Die Zielgruppenorientierung der Gesellschaft bezweckte, dass gerade Personen mit vermittlungshemmenden Merkmalen durch den Einsatz als Leiharbeitskraft bei START Zeitarbeit NRW eine Integrationschance erhalten sollten. Eine Einstellung setzte aber voraus, dass die arbeitslosen Bewerberinnen

und Bewerber grundsätzlich einsatzfähig und –willig waren und dass ein passender Auftrag eines Betriebes vorlag.

Zugleich sollte die Gesellschaft ihre Kosten am Markt durch Erlöse aus dem Verleih erwirtschaften. Es war erklärte Absicht der Gesellschafter, die Förderung auf eine Anschubfinanzierung zu begrenzen. Die Gesellschaft sollte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden, ohne das Ziel der Gewinnmaximierung zu verfolgen. Überschüsse sollten reinvestiert oder für die Qualifizierung von Leiharbeitskräften verwendet werden.

Nach der Unternehmensphilosophie von START Zeitarbeit NRW sollten die den Betrieben angebotenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Lage sein, die Flexibilitätsprobleme des Kunden zu lösen (Eignungsprinzip). Zugespielt könnte man formulieren, vielen START-Leiharbeitskräften fehlte nichts außer der Chance, auf einem regulären Arbeitsplatz ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, um dann eingestellt zu werden. Abbildung 3 gibt den idealtypischen Ablauf von integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung wieder. Die Leiharbeitskräfte sollen solange an Betriebe verliehen werden, bis sie von einem dieser Betriebe oder einem anderen in feste Beschäftigung übernommen werden. Wenn zwischen zwei Verleiheinsätzen Lücken auftreten, sollen diese durch Qualifizierungsmaßnahmen überbrückt werden.

**Abb.: 1 Abbildung 3: Idealtypischer Ablauf integrationsorientierter
Abb.: 2 Arbeitnehmerüberlassung**



Quelle: Weinkopf/Krone 1995: 61.

Die Abbildung macht deutlich, dass sich START Zeitarbeit NRW im Wesentlichen auf den Verleih von Arbeitslosen konzentrieren sollte. Die Gesellschaft unterschied sich damit von Einrichtungen der Arbeitsförderung, die z. T. umfassende Beratungs-, Qualifizierungs- und sozialpädagogisch flankierte Betreuungsangebote für Arbeitslose vorhalten.

START Zeitarbeit NRW sollte stattdessen in den Wettbewerb mit gewerblichen Verleihunternehmen treten. Vor dem Hintergrund einer entwickelten Struktur der Arbeitsförderung in Nordrhein-Westfalen wollten die Gesellschafter mit einer landesweit agierenden, unter einem Markennamen auftretenden Verleihgesellschaft, die sich auf die „Öffnung“ von regulären Betrieben, insbesondere für Zielgruppenangehörige konzentriert, etwas Neues schaffen.

Die Gesellschaft trat auch nicht als Vermittlungsagentur auf, obwohl sie eine Vermittlungserlaubnis besaß. Dieser Punkt war insbesondere dem Landesarbeitsamt wichtig. Nach dem Ausscheiden der Bundesanstalt aus dem Gesellschafterkreis (Anfang 1997) hat sich an dieser Praxis nichts geändert. Die Vermittlungserlaubnis diente der rechtlichen Absicherung für den Fall, dass potenzielle Entleiher Bewerberinnen und Bewerber direkt nach dem Vorstellungsgespräch übernehmen wollten, ohne dass zuvor ein Verleiheinsatz absolviert wurde.

Die Qualifizierung von Leiharbeitskräften gehörte zwar zum Tätigkeitsspektrum der Gesellschaft, war aber der Verleihtätigkeit konzeptionell nachgeordnet. Bei der Umsetzung des Qualifizierungsanspruchs sollte START Zeitarbeit NRW mit externen Weiterbildungsträgern und den Entleihbetrieben zusammenarbeiten, selbst aber keine Maßnahmen anbieten und damit auch nicht auf dem Weiterbildungsmarkt als Anbieter in Erscheinung treten.

Wir werden in Kapitel 3.5 noch ausführlicher auf die Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW und die praktischen Erfahrungen mit dieser Variante des Verleihs eingehen.

3.2 Gesellschafter und Aufsichtsrat

Die landesweite Implementierung der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung in Nordrhein-Westfalen wurde von einem breiten Bündnis arbeitsmarktpolitischer Akteure getragen, das sich im Berichtszeitraum noch ausweitete. Im September 1996 stießen der Deutsche Städtetag und die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände zum Gesellschafterkreis. Die Bundesanstalt für Arbeit schied dagegen Anfang 1997 aus dem Gesellschafterkreis aus, da sie ihre Beteiligung an die Bedingung geknüpft hatte, dass die Gesellschaft als gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung anerkannt wird, was die Finanzbehörden jedoch versagten.¹⁹ Die Anteile der Bundesanstalt übernahm als neuer Gesellschafter die Evangelische Kirche.

Die Gesellschafterversammlung war bis zur konstituierenden Sitzung des Aufsichtsrates im Februar 1996 das zentrale Entscheidungs- und Kontrollorgan der Gesellschaft. Den Vorsitz der Gesellschafterversammlung, den bis zu ihrem Ausscheiden aus dem Gesell

schafterkreis die Arbeitsverwaltung innehatte, übernahm der Vertreter des Arbeitgeberverbandes Stahl.

¹⁹ Zur Frage der Gemeinnützigkeit von Arbeitnehmerüberlassung vgl. auch Kapitel 5.

Im Aufsichtsrat bildete sich die Struktur der Gesellschafter in verkleinertem Rahmen ab. Ihm gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, der öffentlichen Körperschaften und der Arbeitnehmerseite von START Zeitarbeit NRW an. Der Aufsichtsrat hatte die Aufgabe, die gesetzlichen Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes zu erfüllen, die Gesellschafter von Aufgaben zu entlasten und die Geschäftsführung beratend, kontrollierend und ggf. korrigierend zu begleiten. Den Vorsitz hatte im Untersuchungszeitraum ein Vertreter des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums inne.

Die Geschäftsführung hatte die gesetzlich und vertraglich vorgesehenen Funktionen zu erfüllen und war an Einzelweisungen des Gesellschafterkreises gebunden. Der Geschäftsführer war alleinverantwortlich für das Management der Gesellschaft und die Umsetzung der Geschäftspolitik. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Konsolidierung kam es zu mehreren Wechseln in der Geschäftsführung, worauf wir in Kapitel 3.4 noch eingehen werden.

3.3 Implementierung und regionale Verbreitung

Die Gesellschafter gaben Anfang 1995 einer rasch durchgeführten, landesweiten „top-down“-Implementierung den Vorzug gegenüber einer zeitlich gestreckten „bottom-up“-Strategie. Für dieses Vorgehen sprach auch die befristete Förderung durch das Bundesprogramm AÜGRi und die Anschubfinanzierung der Landesregierung. Innerhalb von zwei Jahren sollte START Zeitarbeit NRW kostendeckend arbeiten und sich am Markt tragen.

Mit 22 Niederlassungen und der Hauptverwaltung in Duisburg nahm START Zeitarbeit NRW im März 1995 seine Tätigkeit auf. Ein Jahr später hatte sich die Zahl der Standorte schon auf 33 erhöht. In Einzelfällen beteiligten sich kommunale Akteure an der Finanzierung von Niederlassungen. Dieser Höchststand konnte jedoch nicht gehalten werden. Aus wirtschaftlichen Gründen wurden im Herbst 1996 vier Niederlassungen wieder geschlossen (in Aachen, Bocholt, Gronau, Kleve). Mit den Schließungsentscheidungen, die z. T. gegen den Widerstand regionaler Akteure erfolgten, machten die Gesellschafter zum damaligen Zeitpunkt unmissverständlich deutlich, dass sich START Zeitarbeit NRW neben sozialen auch wirtschaftlichen Zielsetzungen stellen musste. Von einem weiteren Standort, Recklinghausen, zog sich START Zeitarbeit NRW ebenfalls aus wirtschaftlichen Gründen Ende 1998 zurück. Am Ende des Untersuchungszeitraums wurden neue Niederlassungen in Olpe und Münster eröffnet. Die Gründung neuer Standorte setzte grundsätzlich eine positive Marktprognose sowie ein gutes Kooperationsklima mit den Akteuren der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik voraus. Ende Juni 1999 verfügte START Zeitarbeit NRW damit über 30 Niederlassungen in ganz Nordrhein-Westfalen.

Das Angebot konzentrierte sich in den industriell geprägten Ballungsräumen der Rheinschiene und des Ruhrgebietes, wo sich gleich mehrere Niederlassungen in geringer räumlicher Entfernung fanden (Oberhausen, Duisburg, Essen, Bochum). Die hohe Niederlassungsdichte im Ruhrgebiet spiegelt die besondere arbeitsmarktpolitische Problemlage dieser Region wieder. Der Aktionsradius der Niederlassungen beschränkte sich in den Großstädten vorrangig auf das Stadtgebiet. In ländlich strukturierten Räumen wie in Ostwestfalen oder im Sauerland musste eine Niederlassung große Flächenkreise abdecken (z. B. die Niederlassungen Siegen, Paderborn, Rheine).

Abb.: 3 Abbildung 4: Das Niederlassungsnetz von START Zeitarbeit NRW



3.4 Organisation und Personal

Am Ende des Untersuchungszeitraums beschäftigte START Zeitarbeit NRW 142 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Stammebelegschaft, davon 97 in den Niederlassungen. 21 Beschäftigte waren in der Duisburger Hauptverwaltung und 24 in einem Mitarbeiterpool eingesetzt, in dem neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Einsätze in den Niederlassungen vorbereitet wurden. In der Zentrale waren das Rechnungswesen, das Controlling mit Revision, die EDV sowie das Personalwesen, die Organisation und die Verwaltung zusammengeführt.

Die Organisation der Verleiheinsätze und die Akquisition von Betrieben gehörte zu den zentralen Aufgaben der Niederlassungen, die als Profit Center geführt wurden. Sie sollten mit mindestens drei Personen besetzt sein, wobei die Niederlassungsleitung in die Personaldisposition eingebunden war. Zu den Aufgaben der Personaldisposition gehörten

- die Akquisition von Überlassungseinsätzen,
- die Kontaktpflege mit Kundenbetrieben,
- die Beratung, Auswahl und Einstellung von Arbeitslosen als Leiharbeitskräfte,
- die Betreuung der Leiharbeitskräfte,
- die Kooperation mit den örtlichen Arbeitsämtern, Wirtschaftsverbänden und anderen Akteuren der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sowie
- Verwaltungs- und Abrechnungsarbeiten.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag auf der Organisation der Verleiheinsätze. Die Qualifikationserfordernisse für die Personaldisposition lagen eher im administrativen und technischen, nicht aber im sozialpädagogischen Bereich. Zum Qualifikationsprofil der Personaldisponentinnen und -disponenten gehörten wie in der gewerblichen Branche (vgl. Engels 1997) u. a.:

- personalwirtschaftliche und rechtliche Kenntnisse, vor allem des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)²⁰,
- Bestimmungen zum Gesundheitsschutz und zur Arbeitssicherheit,
- Kenntnisse über die nachgefragten Berufe und Tätigkeiten sowie
- Verkaufstalent.

Die Beschäftigten in der Disposition mussten aufgrund des direkten Umgangs mit Arbeitslosen und mit Betrieben weiterhin über soziale Kompetenzen verfügen, die sie in

²⁰ Hierzu zählen etwa die Arbeitsvertragsgestaltung, die Gestaltung der Kooperationsverträge, die Rechnungsstellung und das Mahnwesen.

die Lage versetzten, die beidseitige Erprobung zu flankieren. Die Niederlassungsleitung musste darüber hinaus über betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen.

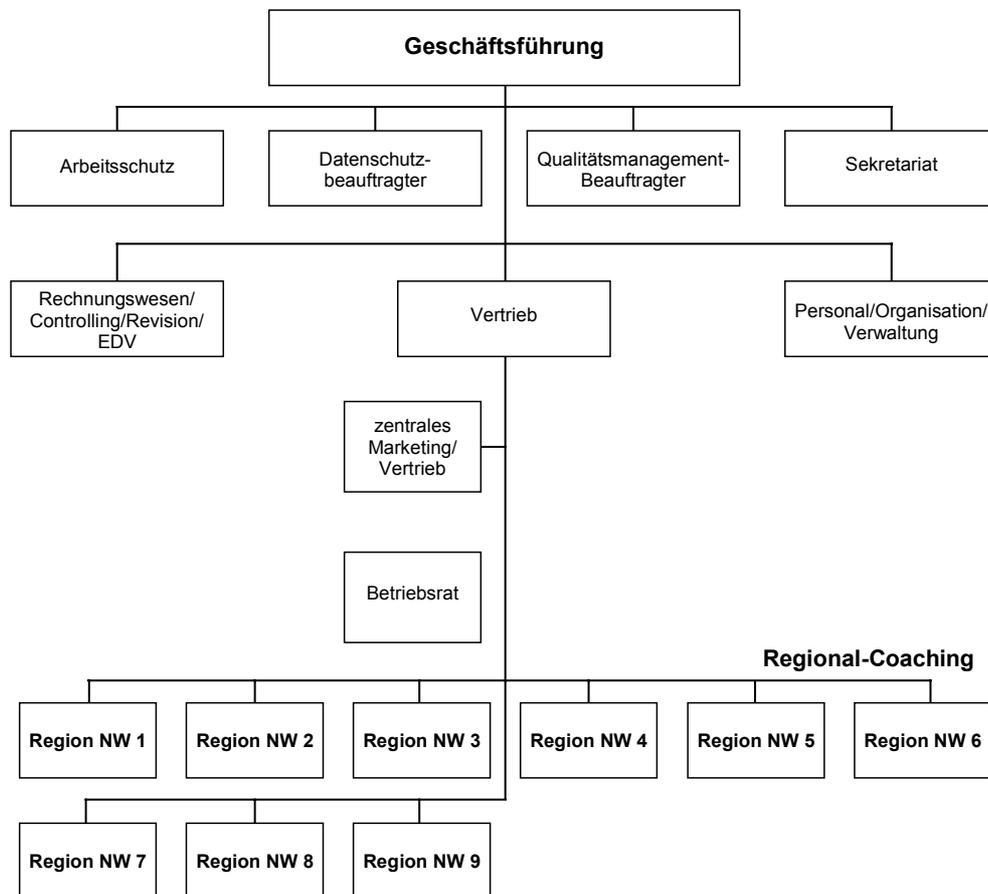
Die Besetzungstärke der Niederlassungen variierte je nach Anzahl der beschäftigten Leiharbeitskräfte. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung wurde ein Qualitätsschutzmanagementsystem (QMS) mit integriertem Arbeits- und Gesundheitsschutz fertig gestellt, in dem die grundlegenden Abläufe des Verleihs dokumentiert werden sollten. Arbeitnehmerüberlassung ist ein dezentrales Geschäft. Durch das QMS sollten die Abläufe der Verleihtätigkeit in den Niederlassungen an einem einheitlichen Qualitätsleitbild ausgerichtet werden. Bis zum Jahresende 1999 sollte der Zertifizierungsprozess abgeschlossen sein.

START Zeitarbeit NRW wies keine Abteilungen auf, die sich auf bestimmte Branchen, Berufs- oder Qualifikationsgruppen spezialisiert haben. Die einzige Ausnahme bildete ein befristetes, vom Bundesfrauenministerium gefördertes Projekt zur Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch Arbeitnehmerüberlassung, auf das wir in Kapitel 4.4 noch eingehen werden. Anregungen zur Spezialisierung des Angebotes z. B. durch Spezialabteilungen für die Überlassung von Hochqualifizierten wurden nicht umgesetzt.²¹

Im Berichtszeitraum wurde die Organisation der Gesellschaft mehrfach geändert, wovon insbesondere die mittlere Management-Ebene betroffen war. 1996 wurde ein „Regionalleiter“-System eingeführt. Die Regionalleiter waren zwischen Vertriebsleitung und Niederlassungen angesiedelt und hatten die Aufgabe, die Aktivitäten von fünf bis sieben Niederlassungen zu koordinieren. Da alle Abteilungen direkt der Geschäftsführung unterstellt waren, wurden die Kommunikationswege sehr lang, was ein flexibles Reagieren der Niederlassungen auf kurzfristige Anforderungen erschwerte. Die Anfang 1999 erfolgte Organisationsreform delegierte mehr Verantwortung in die Niederlassungen, wovon insbesondere der Vertrieb profitieren sollte, und ersetzte die Regionalleiter durch sog. „Coaches“. Als „Coaches“ fungieren Niederlassungsleiter, die selbst in das Tagesgeschäft involviert sind und als „primus inter pares“ neben der eigenen noch zwei weitere Niederlassungen innerhalb eines Wirtschaftsraumes betreuen.

²¹ Derartige Aktivitäten finden sich z. B. in den Niederlanden bei der niederländischen START-Gesellschaft mit der Abteilung TOP START. In den USA haben sich Verleihfirmen, so genannte „Job-Shops“ (Mangum u.a. 1985: 604), z. T. auf Hochqualifizierte in bestimmten Einsatzfeldern spezialisiert. Innerhalb des „Frauenprojektes“ von START Zeitarbeit NRW wurde zeitweise versucht, insbesondere Akademikerinnen zu integrieren.

Abbildung 5: Organisationsstruktur („Coach-Modell“)



Quelle: leicht geändert nach START Zeitarbeit NRW (1999): 19.

Die internen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden bei der Gründung der Gesellschaft unter Beteiligung der Arbeitsverwaltung überwiegend aus der Arbeitslosigkeit rekrutiert und nicht etwa aus der Verleihbranche abgeworben. Die Gesellschafter wollten mit diesem Vorgehen den arbeitsmarktpolitischen Anspruch der neuen Gesellschaft unterstreichen. Kaum ein Mitglied des Stammpersonals verfügte zum damaligen Zeitpunkt über mehrjährige Berufserfahrung in der Arbeitnehmerüberlassung. Die Stammbeschäftigten in den Niederlassungen hatten zumeist eine technische Ausbildung oder eine Ausbildung im Verwaltungsbereich absolviert. Die zusätzlich notwendigen Kenntnisse (z. B. Arbeitsrecht, AÜG) vermittelte START Zeitarbeit NRW. Insbesondere nach dem Auslaufen der Förderung erhöhte sich der Druck auf das interne Personal. Dies und ein im Vergleich zur gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung relativ niedriges Entlohnungsniveau hatten bis 1998 eine hohe Fluktuation der internen Beschäftigten zur Fol

ge.²² Die Probleme im Personalbereich wirkten sich wiederum auf die wirtschaftlichen Ergebnisse einzelner Standorte und die Kooperation mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren aus, wie noch zu zeigen sein wird. Als personalpolitische Gegenmaßnahme wurde ein „Mitarbeiterpool“ installiert, den neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchlaufen müssen. Der Pool diente der Qualifizierung und sollte zudem als „Personalpuffer“ fungieren. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums gelang es, die Fluktuation erheblich zu begrenzen und die negativen Auswirkungen durch Personal aus dem „Mitarbeiterpool“ aufzufangen.

Die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konsolidierung der Gesellschaft Anfang 1997 erstreckten sich auch auf die Tarifpolitik. Im Rahmen eines „Aktionsplanes START 1997“ wurden unter Beteiligung der Gewerkschaft ÖTV die Tarifverträge für Leiharbeitskräfte und Stammpersonal modifiziert. Neueingestellte Leiharbeitskräfte sollten in den ersten sechs Monaten 95 % des Tarifs des Entleihbetriebes erhalten. Wenn in dem Betrieb selbst bereits andere Einstiegstarife galten, sollten diese zugrunde gelegt werden (z. B. IG Metall, IG Chemie, Papier Keramik). In den verleihfreien Zeiten zwischen den Einsätzen sollten die Leiharbeitskräfte den „Personalkartenlohn“ als Grundvergütung erhalten. Die besonderen Zulagen wurden gestrichen. Der Zeitpunkt der Entgeltzahlung wurde auf den 20. Kalendertag des Folgemonats verschoben, um Liquiditätsprobleme zu entschärfen. Außerdem wurde ein Arbeitszeitkonto für Leiharbeitskräfte eingeführt. Geleistete Mehrarbeit konnte damit in verleihfreien Zeiten abgefeiert werden (Handelsblatt vom 21./22. November 1997).²³

Für die internen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurde der gleichfalls am öffentlichen Dienst orientierte Tarifvertrag geändert und ein leistungsorientiertes Entlohnungssystem eingeführt. Durch ein Bonussystem konnten die Beschäftigten bis zu 160 % eines Monatsgehältes erreichen. Bei einer durchschnittlichen Leistung erhielten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur noch 80 %. Bei der Bonusberechnung wurden sowohl wirtschaftliche Kriterien - die Umsatzrendite - wie auch soziale Kriterien - die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt - berücksichtigt. Die Bonuszahlungen für die Stammpersonal wurden durch einen aufkommensneutralen Fonds finanziert, der sich aus Zulagen und Sonderzahlungen speiste, die dafür abgeschafft wurden. Die Auswertungen für die

²² Von ähnlichen Problemen für den Bereich der öffentlichen Beschäftigungsförderung berichtet Wilk (1997: 97).

²³ Der Einsatz von Arbeitszeitkonten in der Arbeitnehmerüberlassung war lange ein Streitpunkt zwischen der Arbeitsverwaltung und Zeitarbeitsunternehmen. Die Befürchtung war, dass die Verleihbetriebe das typische Betriebsrisiko der verleihfreien Zeiten auf die Leiharbeitskräfte abwälzen würden. Vorschläge der Arbeitsverwaltung wie das Ansammeln einer Wochenarbeitszeit scheiterten an der administrativen Umsetzung. Mittlerweile können Zeitarbeitsfirmen Arbeitszeitkonten einrichten. Leiharbeitskräfte können nun ohne zeitliche Befristung Arbeitszeit ansammeln. Es muss aber sichergestellt sein, dass einzig der Arbeitnehmer (!) am Ende eines Rechnungsabschnitts darüber entscheidet, ob die Stunden ausgezahlt werden oder auf das Konto fließen. Die Verfügungsgewalt muss bei der Leihkraft liegen (vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitshilfe/Hinweise zum Arbeitsvertrag § 11 AÜG, IV 1+2. Stand August 1998).

erste Bonusberechnung führten zu dem Ergebnis, dass die wirtschaftlich erfolgreichen Niederlassungen auch hohe Zielgruppenanteile realisierten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verzichteten 1997 außerdem auf eine Lohnerhöhung und auf einen Urlaubstag.

Neben dem Bonussystem vereinbarten die Gesellschaft und die ÖTV im Sommer 1998 mit der Gewinnbeteiligung für Stammkräfte ein zweites Anreizinstrument, durch das die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaft partizipieren sollten. Diese Summe belief sich auf bis zu zwei Monatsgehälter. „Konkret sieht die Regelung vor, dass an die 120 Stammmitarbeiter in den 29 Start-Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen jährlich ein Betrag ausgeschüttet wird, der sich an 10 % des Jahresüberschusses bereinigt um 2 % Umsatzrendite orientiert“ (Handelsblatt vom 13. Juli 1998: 6). Zugleich verfolgten die Tarifparteien die Absicht, den Abstand zum Entlohnungsniveau in der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung nicht zu groß werden zu lassen. Über das Ende des Untersuchungszeitraums hinaus sollte die Personal- und Organisationsentwicklung ein wichtiges geschäftspolitisches Handlungsfeld bleiben.

Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte der Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW vorgestellt werden: die Personalbeschaffung und -betreuung, die Akquisition von Arbeitsplätzen sowie die Organisation des Verleihs.

3.5 Arbeitsweise

Die Personaldisposition von START Zeitarbeit NRW nahm grundsätzlich den betrieblichen Bedarf zum Ausgangspunkt und suchte im Anschluss eine geeignete Person, die diesen Arbeitsplatz besetzen konnte. Sie ging also ähnlich wie die Arbeitsvermittlung überwiegend stellenorientiert vor. Ausnahmen von der stellenorientierten Arbeitsweise wurden z. B. gemacht, wenn Arbeitsplätze für den Einsatz behinderter Leiharbeitskräfte eine besondere Ausstattung aufweisen mussten.

START Zeitarbeit NRW sollte sich auf Arbeitslose konzentrieren und keine beschäftigten Arbeitskräfte abwerben. Da zu erwarten war, dass sich ein Verleih von ausschließlich schwervermittelbaren Arbeitslosen wirtschaftlich nicht tragen würde, durfte START Zeitarbeit NRW auch Arbeitslose ohne besondere Vermittlungshemmnisse verleihen. Die Einstellungen von Schwervermittelbaren sollten aber überwiegen. Durch diesen „Mix“ von Arbeitslosen mit und ohne Vermittlungshemmnisse sollte Vorbehalten von Arbeitgebern begegnet werden. Schwervermittelbare Arbeitslose sollten ggf. im Anschluss an erfolgreiche Einsätze in Betriebe verliehen werden. Das sog. „Tragwellenprinzip“ bedeutet, „daß START einen hohen Anteil von Zielgruppen nur realisieren kann, indem Betrieben auch gut qualifizierte Arbeitslose zur Verfügung gestellt werden. Wenn in der Kooperation

mit Betrieben ein Vertrauensverhältnis aufgebaut worden ist, kann auch der Einsatz von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen versucht werden“ (Weinkopf/Krone 1995: 20).

Die Arbeitsverträge wurden überwiegend unbefristet abgeschlossen. Das 1997 geänderte Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erlaubte zwar die einmalige Befristung, doch machte START Zeitarbeit NRW von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch. Der Anteil befristeter Arbeitsverträge lag 1998 unter 5 %.

Es war die Aufgabe der Personaldisponentinnen und -disponenten in den Niederlassungen, Leiharbeitskräfte und Betriebe zusammenzuführen. Schwerpunkte ihrer Arbeit bildeten die Akquisition von Überlassungseinsätzen und die Kontaktpflege zu den Entleihbetrieben einerseits sowie die Personalauswahl unter den interessierten Arbeitslosen und die Betreuung der verliehenen Arbeitskräfte andererseits.

3.5.1 Zugang von Arbeitslosen und Bewerberauswahl

Das Beschäftigungsangebot von START Zeitarbeit NRW richtete sich an einsatzfähige Arbeitslose und basierte auf Freiwilligkeit. Grundvoraussetzung der Einstellung war die Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft der Bewerberinnen und Bewerber.

Personen, die (noch) nicht über arbeitsweltliche Basisqualifikationen verfügten wie die geläufigen „Sekundärtugenden“, zu denen u.a. Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Genauigkeit zählen, konnten nicht in Betrieben eingesetzt werden. Als „Spezialist“ für eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung hielt START Zeitarbeit NRW nicht die Beratungskompetenz vor, um Problemlagen, die einem Integrationsversuch vorgelagert sind wie z. B. Überschuldungs- oder Suchtprobleme wirkungsvoll bearbeiten zu können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Niederlassungen mussten aber in der Lage sein, noch nicht einsatzfähige Bewerberinnen und Bewerber auf einschlägige Beratungsangebote in der Region aufmerksam zu machen.

Viele Arbeitslose wurden von der Arbeitsverwaltung auf START Zeitarbeit NRW hingewiesen. Mit zunehmendem Bekanntheitsgrad gewannen auch andere Rekrutierungswege an Bedeutung. Aktuelle oder ehemalige Leiharbeitskräfte machten Freunde, Verwandte und Bekannte auf das Angebot von START Zeitarbeit NRW aufmerksam. Zugänge von Sozialhilfebeziehenden über die Sozialämter waren dagegen kaum zu verzeichnen (vgl. Kapitel 4.6.2.2).²⁴

Da die Einsätze im ersten Arbeitsmarkt nicht in einem „Schonraum“, sondern zu einem mindestens marktüblichen Preis erfolgten und die Einsätze nach dem Eignungsprinzip

²⁴ Unter den 1998 1.847 eingestellten Leiharbeitskräften befanden sich nur 110 zuvor Sozialhilfeberechtigte, was einem Prozentanteil von knapp 6 % entspricht.

besetzt werden sollten, konnte START Zeitarbeit NRW nicht auf eine sorgfältige Vorauswahl verzichten. Die Personaldisponentinnen und -disponenten mussten erkennen, ob Personen die fachlichen und sozialen Voraussetzungen für den betrieblichen Einsatz erfüllten.²⁵ Dabei verließen sich die Personaldisponentinnen und Personaldisponenten in erster Linie auf ihr Erfahrungswissen. Fiel die Entscheidung nach einem Vorstellungsgespräch zugunsten der Bewerberinnen und Bewerber aus, nahm die Disposition ihre Daten in die EDV der Niederlassung auf. START Zeitarbeit NRW erfasste neben fachbezogenen Kenntnissen und Fertigkeiten auch extrafunktionale Qualifikationen, was erfahrungsgemäß eine passgenaue Personalauswahl für betriebliche Einsätze erleichtert (vgl. Göckler 1996).

Der Umfang dieser Karteien unterschied sich z. T. deutlich von Niederlassung zu Niederlassung. Der Durchschnitt lag bei einer Stichtagsbetrachtung bei ca. 370 Bewerberinnen und Bewerbern pro Niederlassung (vgl. Vanselow/Weinkopf 1998: 12). Wenn ein passender Auftrag einging und keine geeignete bereits beschäftigte Leiharbeitskraft zur Verfügung stand, nahm START Zeitarbeit NRW Neueinstellungen vor. Ggf. konnte eine etwa vierwöchige Qualifizierung vorgeschaltet werden, um die „Passgenauigkeit“ herzustellen.

Auch die Beratung und Betreuung der eingesetzten Leiharbeitskräfte gehörten zu den Aufgaben der Personaldisposition. Hierzu zählte, für Leiharbeitskräfte als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen, bei Bedarf auf Beratungseinrichtungen hinzuweisen oder Bewerberinnen und Bewerber zu Vorstellungsgesprächen zu begleiten sowie bei ggf. auftretenden Konflikten im Entleihbetrieb vermittelnd einzugreifen.

3.5.2 Akquisition von Arbeitsplätzen

Zum einen standen START Zeitarbeit NRW für die Akquisition von Arbeitsplätzen die herkömmlichen Marketinginstrumente, mit denen jedes Zeitarbeitsunternehmen arbeiten kann, zur Verfügung. Zum anderen nutzte die Gesellschaft Zugänge, die sich auf das START-Konzept zurückführen lassen. Zur ersten Kategorie zählten Aktivitäten wie Mailings, Telefonanfragen oder Betriebsbesuche in Gewerbegebieten.²⁶ Der zweiten Kategorie sind unterstützende Aktivitäten von Gesellschaftern und Mitgliedern der regionalen Beiräte sowie die Ansprache von Betriebsräten zuzuordnen. An einigen Standorten

²⁵ Neuere Untersuchungen über die Personalrekrutierung (Leiharbeitskräfte) im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung belegen, daß dort bevorzugt nichtarbeitslose Personen eingestellt werden (vgl. Rudolph/Schröder 1997).

²⁶ Aus geschäftspolitischen Gründen verzichtete START Zeitarbeit NRW auf Inserate in der regionalen Presse.

traten START-Beschäftigte gemeinsam mit Vermittlerinnen und Vermittlern des Arbeitsamtes im Außendienst auf (vgl. ausführlicher Kapitel 4.6.1).

Die Akquisition neuer Verleiheinsätze litt stellenweise darunter, dass der Ansatz der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung noch zu wenig bekannt war. Eine Untersuchung der Fachhochschule Niederrhein, Fachbereich Wirtschaft, im Auftrag der Niederlassung Mönchengladbach kam Anfang 1997 zu dem Ergebnis, dass die Existenz einer START-Niederlassung am Ort weder den Arbeitslosen noch den ansässigen Betrieben bekannt war. Gleiches galt für den Ansatz der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung (FH Niederrhein 1997).²⁷ Ähnliche Probleme bei der Marktdurchdringung bestanden auch an anderen Standorten. Die Gesellschaft reagierte darauf mit organisatorischen Änderungen, die den Vertrieb unterstützen sollten, und mit einer Überarbeitung des Marketingmaterials, das den Niederlassungen für die Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt wurde.

3.5.3 Organisation des Verleiheinsatzes

Wenn eine Anfrage eines Entleihbetriebes in einer Niederlassung einging, kalkulierte die Niederlassung ein Angebot. Bei der Preisgestaltung verfügten die Niederlassungen nur über einen sehr engen Spielraum. Die Hauptverwaltung wollte auf diesem Wege sicherstellen, dass kostendeckende Preise vereinbart werden und die Niederlassungen den Entleihbetrieben nicht zu weit entgegenkamen. In der Anlaufphase wurden an einigen Standorten Verleihsätze vereinbart, die nicht die vollen Kosten deckten, um zunächst vor Ort überhaupt ins Geschäft zu kommen und die geforderten Einsatzzahlen zu realisieren. Dies wirkte sich in der Folge sehr negativ auf die wirtschaftliche Situation der Gesellschaft aus.

Nahm der Entleihbetrieb das Angebot an, wurde bei neuen Kunden ggf. die Zahlungsfähigkeit überprüft.²⁸ Verließ diese ebenfalls positiv, erhob die Personaldisposition Informationen über den zu besetzenden Arbeitsplatz. Dies geschah durch Arbeitsplatzbeschreibungen des Entleihers – sofern solche existierten - und durch Betriebsbesuche der Disponentinnen und Disponenten. Verließ die Bewerberauswahl erfolgreich, wurden ein oder mehrere Bewerberinnen und Bewerber dem Entleiher vorgestellt. Dabei hat sich eine Begleitung durch die Personaldisposition bewährt, wenngleich dies nicht immer erforderlich oder gewünscht war. Hier musste die Disposition den individuellen Unterstützungsbedarf richtig einschätzen.

²⁷ Befragt wurden 400 Arbeitslose und 150 Betriebe im Raum Mönchengladbach. Nur 13,7 % der Arbeitslosen und 20 % der Betriebe kannten START Zeitarbeit NRW.

²⁸ Während der Laufzeit des „AÜGRi“-Programms sind Gesellschaften wegen zahlungsunfähiger Entleihbetriebe in Konkurs gegangen.

Die Betriebe sollten in den Vorstellungsgesprächen ein realistisches Bild von der Leistungsfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber erhalten. Wenn der oder die Bewerber/in den Vorstellungen des Entleihers entsprach, erfolgt die arbeitsmedizinische Untersuchung. Wenn auch diese ohne Probleme verlief, wurde der oder die Bewerber/in bei START Zeitarbeit NRW eingestellt und an den Entleihbetrieb überlassen. Während des Verleihs sollte ein regelmäßiger Kontakt zwischen Niederlassung, Leiharbeitskraft und Entleihbetrieb bestehen. Die Intensität des Kontaktes hing insbesondere von der individuellen Situation der Leiharbeitskraft und den Anforderungen des Arbeitsplatzes, aber auch von Anzahl der verliehenen Leiharbeitskräfte pro Niederlassung ab. Der Entleihbetrieb musste die Überprüfung des Arbeitsplatzes durch Mitarbeiter des Arbeitsschutzes von START Zeitarbeit NRW ermöglichen. In Kapitel 4.5 werden wir ausführlicher auf die Einschätzung der Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW aus betrieblicher Sicht eingehen.

Die Nachbetreuung nach einem Übergang in einen Betrieb war nicht fest institutionalisiert. Die Niederlassungen erhielten in der Regel nur dann Informationen über den weiteren Beschäftigungsverlauf, wenn noch andere START-Leiharbeitskräfte in dem Betrieb eingesetzt waren und die Disposition in regelmäßigem Kontakt mit Personalverantwortlichen stand.

Als Erfolgsfaktoren der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung durch START Zeitarbeit NRW erwiesen sich damit

- die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Verleihunternehmen und Entleiher,
- möglichst genaue Informationen über die Anforderungen des zu besetzenden Arbeitsplatzes sowie
- Serviceleistungen der örtlichen Niederlassung, die an den betrieblichen Bedarf angepasst waren.

3.6 Wirtschaftliche Ergebnisse

Die zweijährige Anlaufphase von START Zeitarbeit NRW wurde in einer Höhe von insgesamt 17,1 Millionen DM durch den Bund (6,24 Millionen DM) und die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (10,86 Millionen DM) gefördert.²⁹ Die Fördermittel entfielen zu 6,2 Millionen DM auf Darlehen, 6,9 Millionen DM auf Zuschüsse und 4,0 Millionen DM auf einen einmaligen Verlustausgleich Ende 1996.

Weitere öffentliche Mittel erhielt START Zeitarbeit NRW im Rahmen von Projektförderungen für die Qualifizierung von Leiharbeitskräften (Fördergeber: Europäische Union)

²⁹ Hinzu kam die Stundung des Kaufpreises an die niederländische START-Organisation von 1,77 Mio. DM.

sowie für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (Fördergeber: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Darüber hinaus nutzte die Gesellschaft individuelle Zuschüsse wie z. B. Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose.

Tabelle 3: Umsätze und Erträge 1995 bis 30. Juni 1999

Jahr	Umsätze	Ergebnis
1995	30 Mio. DM	- 2,7 Mio. DM
1996	59 Mio. DM	- 2,96 Mio. DM
1997	79,5 Mio. DM	0,68 Mio. DM
1998	93,5 Mio. DM	5,0 Mio. DM
1999	70,00 Mio. DM	2,38 Mio. DM

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 3/00

Im ersten Jahr übertraf die Gesellschaft das Umsatzziel um 100 %. Das Ergebnis lag mit –2,7 Millionen DM in der Größenordnung der Planung. Die rasche Expansion war jedoch mit Kosten verbunden, die (noch) nicht vorgesehen waren wie dem Aufbau eines internen Rechnungswesens. Das zweite Jahr brachte eine negative Ergebnisentwicklung, die im Wesentlichen auf gravierende Verluste im ersten Winterquartal zurückzuführen waren, die im Jahresverlauf nicht mehr ausgeglichen werden konnten. Wie die Aufstellung der Umsätze und Ergebnisse andeutet, gelang es der Gesellschaft nicht, bis zum Ende des Förderzeitraumes Ende 1996 positive Erträge zu erzielen. Mit einem kumulierten Verlust von rund 5,6 Millionen DM beendete START Zeitarbeit NRW die geförderte Anlaufphase.

Seit Juni 1997 arbeitet START Zeitarbeit NRW kostendeckend und konnte das Geschäftsjahr 1997 erstmals mit einem positiven Ergebnis abschließen. 1998 erwirtschaftete START Zeitarbeit NRW einen Umsatz von 93,5 Millionen DM und erzielte ein Ergebnis von fünf Millionen DM. Die Gesellschaft verfügte über eine gute Liquidität und erhielt das Testat der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ohne Einschränkungen. Von den 29 Niederlassungen, die als Profit Center geführt wurden, verfehlten lediglich acht am Jahresende 1998 die Kostendeckung. Das Ergebnis des ersten Halbjahres 1999 verschlechterte sich durch einen Rückgang der Umsatzerlöse, der auf den Verlust eines Großauftrages zurückzuführen war. Bis zum Jahresende 1999 erreichte die Gesellschaft bei einem Jahresumsatz von 70 Millionen DM dennoch ein positives Ergebnis von 2,38 Millionen DM.

Da START Zeitarbeit NRW nicht auf Dauer aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollte, ergriffen die Gesellschafter Anfang 1997 drastische Maßnahmen zur wirtschaftlichen Konsolidierung, die auch personelle Veränderungen im Management der Gesellschaft zur Konsequenz hatten. Die Gesellschafter trauten der alten Geschäftsführung, die sich unbestreitbar große Verdienste um die Verbreitung der START-Idee erworben hatte, die Konsolidierung der neuen Landesgesellschaft unter den gegebenen Umständen nicht mehr zu.

Ein Anteilseigner äußerte sich hierzu in der Presse: „Das soziale Engagement stimmte, aber die ökonomischen Zahlen hatten die Mitarbeiter nicht im Griff“ (Handelsblatt vom 21./22. November 1997: 6). Mit geändertem Management und in enger Abstimmung mit Mitgliedern des Aufsichtsrates und den Gesellschaftern wurde das Unternehmen im Laufe des Jahres 1997 konsolidiert. Im Rahmen eines Maßnahmenpaketes wurden u. a.

- die Kosten der Gesellschaft drastisch reduziert,
- die Liquidität dauerhaft gesichert und
- das Personal in den Niederlassungen stärker auf die wirtschaftlichen Vorgaben der Geschäftsführung orientiert.

Die schon erwähnten Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, die am 1. April 1997 in Kraft traten, wirkten sich ebenfalls günstig auf das wirtschaftliche Ergebnis von START Zeitarbeit NRW aus. Zu welchen quantitativen Ergebnissen die Verleihfähigkeit von START Zeitarbeit NRW geführt hat, stellen wir im nächsten Kapitel vor.

4 Quantitative und qualitative Resultate der bisherigen Verleihtätigkeit

Im Zentrum dieses Kapitels steht die Frage, inwieweit es START Zeitarbeit NRW gelungen ist, die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Konzeptes zu erfüllen und die besonderen Ansprüche an die sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs umzusetzen. Zu Beginn werden die Bestands- und Bewegungsdaten ausgewiesen, d. h. Daten über Neueinstellungen und Anteile von Zielgruppen an den Leiharbeitskräften sowie die erreichten Integrationszahlen. Strukturdaten der Leiharbeitskräfte zu Alter, Qualifikation und Ausgangsberufen geben zudem genaueren Aufschluss darüber, welche Arbeitslosen START Zeitarbeit NRW erreicht hat (4.1). Darüber hinaus werden einzelne Fragestellungen vertiefend behandelt. Die Übergangszahlen allein sagen noch nichts über die Nachhaltigkeit der Integration in den Arbeitsmarkt aus. Es wurden daher ausgeschiedene Leiharbeitskräfte nach ihrer Beschäftigungssituation im Anschluss an die Tätigkeit bei START Zeitarbeit NRW befragt (4.2).

Über die reine Verleihtätigkeit hinaus sollten die Beschäftigungschancen der Leiharbeitskräfte durch Maßnahmen befördert werden, die an individuellen Qualifikationsdefiziten ansetzen sollten. Die Qualifizierung nahm einen hohen Stellenwert im Konzept der „sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung“ ein, entsprechend hoch war die Aufmerksamkeit, inwieweit sich der Qualifizierungsanspruch würde umsetzen lassen (4.3). Zudem richtete sich ein besonderes Augenmerk auf die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch Arbeitnehmerüberlassung, da dieser Ansatz im Untersuchungszeitraum im Rahmen eines Modellprojektes des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) besonders gefördert wurde (4.4). Schließlich war zu prüfen, wie Betriebe das Angebot von START Zeitarbeit NRW einschätzen (4.5) und wie sich die Niederlassungen in die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Strukturen vor Ort einfügen (4.6).

4.1 Ergebnisse der Verleihtätigkeit

Das vorrangige arbeitsmarktpolitische Ziel der Gesellschaft bestand darin, einen möglichst hohen Anteil von Übergängen in andere Betriebe zu realisieren (Arbeitsmarktintegration). Außerdem sollten nur Arbeitslose eingestellt werden (Konzentration auf Arbeitslose), wobei der Anteil der schwervermittelbaren Arbeitslosen überwiegen sollte (Zielgruppenorientierung). Auf diese Aspekte werden wir in den folgenden Abschnitten ausführlicher eingehen. Tabelle 4 zeigt vorab die Ergebnisse der bisherigen Verleihtätigkeit im Überblick

Tabelle 4: Übersicht über wichtige Eckdaten von START Zeitarbeit NRW 1995 bis 30. Juni 1999

	1995	1996	1997	1998	1999 1.Hj.	Gesamt
Neueinstellungen	1.577	2.108	2.166	1.847	739	8.437
<i>Davon</i>	996	1.034	969	1.196	463	4.658
...Zielgruppen						
...keine Zielgruppe	581	1074	1.197	651	276	3.779
Bestand am Jahresende	781	1.232 ³⁰	1.558	1.320	1.176	-
Arbeitnehmerüberlassungsverträge	2.562	3.908	3.674	1.098	1.075	12.317
Übernahmen in Betriebe	326	679	912	1.025	376	3.318
Kündigungen durch START Zeitarbeit NRW	419	862	763	1.060 ³¹	508	-
Eigenkündigungen ohne Übernahme	51	118	165			

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

4.1.1 Konzentration des Verleihs auf Arbeitslose

Arbeitslose stoßen angesichts der verschärften Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt auf besondere Barrieren bei dem Versuch eines Wiedereintritts in Beschäftigung, da „Arbeitslosigkeit“ in Bewerbungsverfahren ein Ausschlusskriterium darstellen kann (vgl. Schröder 1997: 280). START Zeitarbeit NRW hingegen kehrt diese Rekrutierungslogik um, da ausschließlich Arbeitslose eingestellt werden. Die Kerndaten aus dem Untersuchungszeitraum stellen sich wie folgt dar:

- Zwischen 1995 und dem 30. Juni 1999 stellte START Zeitarbeit NRW 8.437 Arbeitslose ein. Diese Leiharbeitskräfte absolvierten über 12.300 betriebliche Einsätze.
- 55,2 % dieser Neueinstellungen entfielen auf Personen aus den Zielgruppen des Arbeitsmarktes.

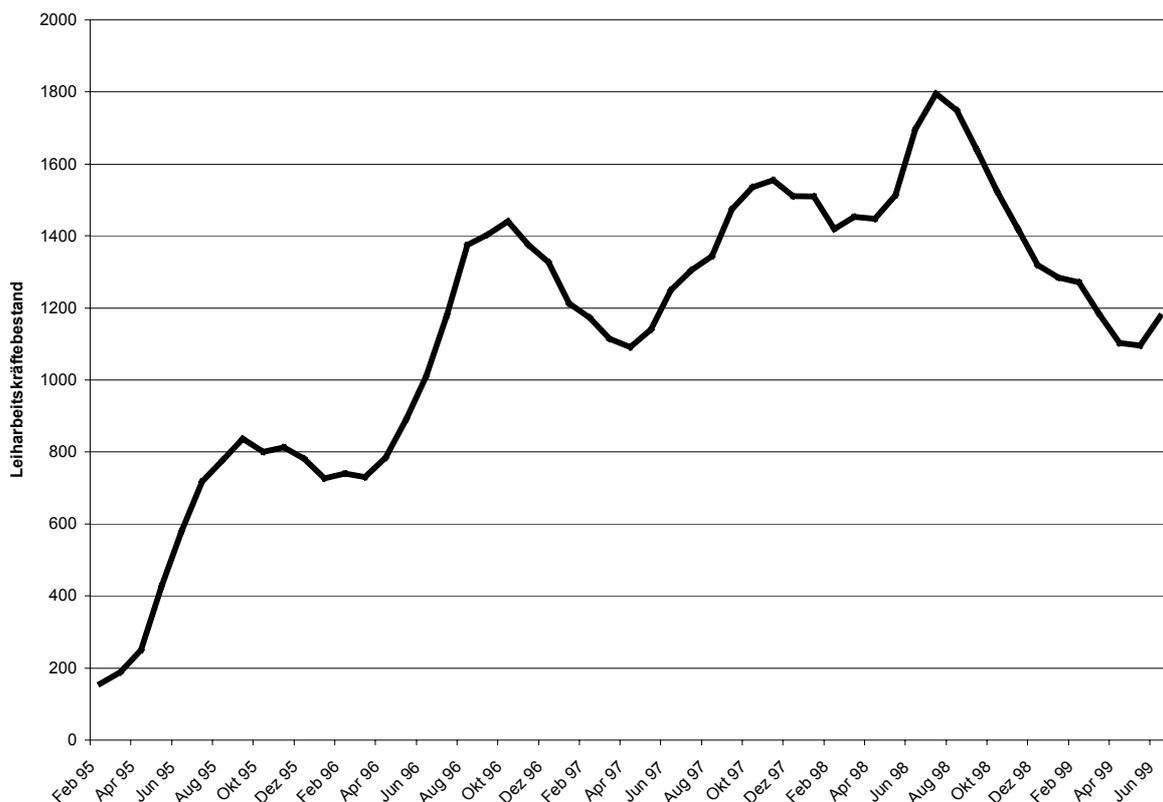
Das rapide Beschäftigungswachstum der ersten beiden Jahren bremste sich 1997 etwas ab. Die angestrebte Relation von Stammkräften und Leiharbeitskräften von 1:15 wurde 1998 nahezu erreicht, entwickelte sich 1999 aufgrund eines Rückgangs bei den Leihar

³⁰ Diese Zahl weicht von den Angaben in der Zwischenbilanz der fachlichen Begleitung für 1997 ab (1.327). Die Differenz geht auf nachträgliche Änderungen der START-Statistik zurück, nachdem das Berichtssystem der Gesellschaft Anfang 1997 umgestellt wurde.

³¹ Nach einer Änderung des Berichtswesens werden die arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Kündigungen nicht mehr getrennt ausgewiesen. In den Zahlen für 1998 und 1999 (1. Hj.) sind neben den ündigungen auch ausgelaufene befristete Verträge enthalten. Die Anzahl der Kündigungen ist also etwas überzeichnet.

beitskräften aber wieder auseinander. Die vorhandene Struktur war Mitte 1999 bei einer Beschäftigtenzahl von 1.176 und einer Relation Stammkräfte/Leiharbeitskräfte von 1: 12,1 nicht ausgelastet³², wobei allerdings neu gegründete Niederlassungen das Ergebnis negativ beeinflussen. Abbildung 6 gibt den jeweiligen Personalbestand am Monatsende bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wieder.

**Abb.: 4 Abbildung 6: Leiharbeitskräftebestand am Monatsende
1995 bis 30. Juni 1999**



Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Am Jahresbeginn 1995 beschäftigte START Zeitarbeit NRW rund 150 Leiharbeitskräfte. Wie der steile Anstieg der Kurve zeigt, stand in den ersten beiden Jahren das Beschäftigungswachstum im Vordergrund. Um die Akzeptanz für das 1995 noch keineswegs unumstrittene Modell zu erhöhen, sollte START Zeitarbeit NRW schnell einen – auch vor Ort - sichtbaren Beschäftigungsbeitrag liefern. Am Ende der geförderten Phase war die Anzahl der Leiharbeitskräfte auf 1.327 gestiegen. Im folgenden Zeitraum setzte sich das Wachstum nicht ungebremst fort, da die Konsolidierung der Gesellschaft in den Vordergrund rückte. Der bisherige Beschäftigungshöchststand wurde im Laufe des Jahres 1998 mit rund 1.800 Leiharbeitskräften erreicht. Der anschließende Rückgang der Verleih

³² Die Beschäftigten in der Hauptverwaltung und im Mitarbeiterpool wurden hierbei nicht berücksichtigt.

zahlen bis zur Jahresmitte 1999 erklärt sich z. T. durch den Verlust eines Großkunden, bei dem zeitweilig bis zu 500 Leiharbeitskräfte eingesetzt waren.

Die Schwankungen im Kurvenverlauf gehen teilweise auf saisonale und konjunkturelle Einflussfaktoren zurück. Zum einen spiegelt sich hier der übliche Saisonzyklus in der Zeitarbeit wieder, mit einem Höchststand in den Sommer- und einem Rückgang in den Wintermonaten. Zum anderen wirkten sich konjunkturelle Schwankungen in Branchen, in die eine größere Anzahl von Leiharbeitskräften verliehen war, etwa in der Automobil- oder Stahlindustrie, jeweils förderlich oder hemmend auf den Beschäftigungsstand aus. Hier bestätigt sich der prozyklische Charakter von Arbeitnehmerüberlassung (vgl. auch Rudolph/Schröder 1997: 106, 114ff).

Über diese branchentypischen Muster hinaus sind aber auch interne Faktoren deutlich geworden, die das Beschäftigungsniveau beeinflusst haben. Mit dem Auslaufen der öffentlichen Finanzierung gewannen wirtschaftliche Überlegungen in der Gesellschaft an Einfluss, die sich auch auf das Beschäftigungsniveau auswirkten. Eine strategische Entscheidung betraf 1997 z. B. die Umsteuerung vom Hilfskraft- in den Facharbeiterbereich. Um die Kostendeckung zu erreichen, setzte START Zeitarbeit NRW verstärkt Facharbeiter ein. So konnten mit einem niedrigeren Personalstand höhere Preise erzielt werden, die letztlich den Fortbestand der Gesellschaft sicherten.

4.1.2 Zielgruppen

Die Legitimation der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung ist eng verknüpft mit der Frage, ob tatsächlich die schwervermittelbaren Personen des Arbeitsmarktes erreicht werden. Die Vorgabe des Gesellschaftsvertrages verlangt, dass „der Anteil schwervermittelbarer Arbeitsloser überwiegen muß“ (§ 2,1 Gesellschaftsvertrag).

Die Statistik von START Zeitarbeit NRW führt folgende Zielgruppen auf:

- Behinderte,
- Personen, die 50 Jahre und älter sind,
- Langzeitarbeitslose,
- Berufsrückkehrer/innen,
- Ausländer/innen und
- Geringqualifizierte.

Im Juni 1998 wurden als zusätzliche Zielgruppe jugendliche Arbeitslose (25 Jahre und jünger) aufgenommen.³³

³³ Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit besaß 1998 politische Priorität in Nordrhein-Westfalen. Im Sommer 1998 hatte die Landesregierung die Initiative „Jugend in Arbeit“ gestartet (vgl. Schäffer 1999:

Die Zielgruppendefinition leitete sich aus dem Bundesprogramm AÜGRi her, an dem START Zeitarbeit NRW zwischen 1994 und 1996 teilgenommen hat (ausführlicher hierzu Kapitel 5 und Vanselow/Weinkopf 1997). Zu den zentralen Fördervoraussetzungen zählte, dass der Anteil von Behinderten, Älteren und Langzeitarbeitslosen im Förderzeitraum mindestens 25 % betragen musste.³⁴ Dieses Kriterium hat die Gesellschaft erfüllen können.³⁵

Im Zeitraum der Förderung durch das Bundesarbeitsministerium wurden die Daten für die förderfähigen Zielgruppen vom Landesarbeitsamt überprüft. Nach dem Auslaufen der Förderung gab es keine Quote für einzelne Zielgruppen mehr. Gesellschafter und Aufsichtsrat legten aber Wert darauf, dass sich der Verleih nicht auf Personengruppen konzentriert, bei denen der „geringste betriebliche Widerstand“ zu erwarten ist.

Über den gesamten Zeitraum wies START Zeitarbeit NRW zusätzlich zu den förderfähigen Personengruppen weitere Kategorien von schwervermittelbaren Arbeitslosen auf, um deutlich zu machen, dass sich das Angebot nicht auf die drei „AÜGRi-Zielgruppen“ beschränkt, sondern sich auch an andere Personengruppen richtet, die auf besondere Vermittlungshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt treffen (Berufsrückkehrer/innen, Ausländer/innen, Geringqualifizierte sowie seit Juni 1998 jugendliche Arbeitslose). Auch diese erweiterte Zielgruppendefinition ist nicht als abschließende zu verstehen. Auf die Aufnahme zusätzlicher Zielgruppen, etwa (Spät-)Aussiedler/innen, wurde aber verzichtet, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Niederlassungen nicht zu stark mit administrativen Aufgaben zu belasten. Der ausgewiesene Zielgruppenanteil von START Zeitarbeit NRW stellt demnach eine Untergrenze dar.

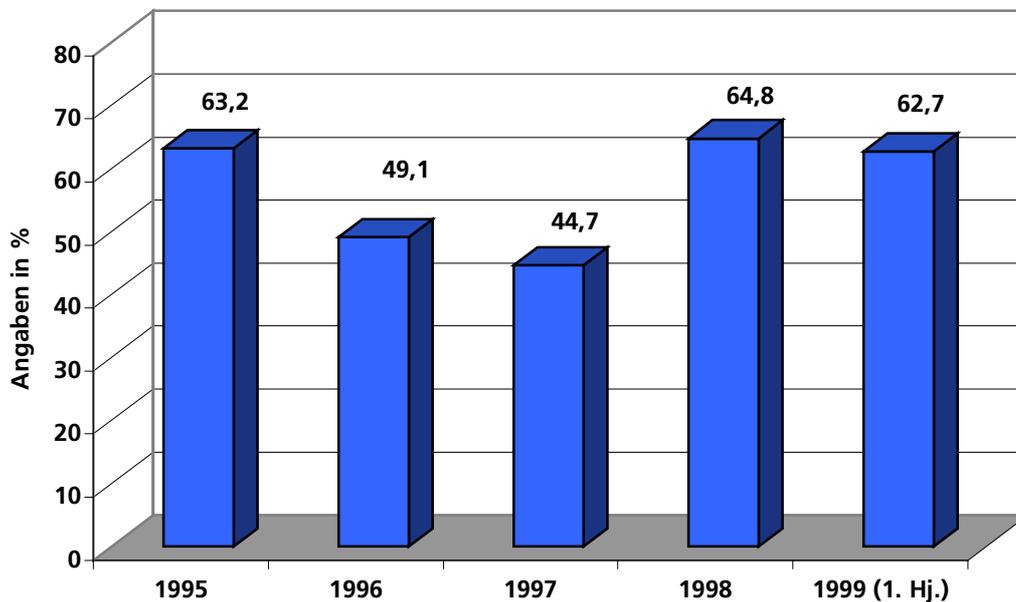
Die Zielgruppenanteile an den Neueinstellungen gingen am Ende des geförderten Zeitraumes deutlich zurück, stiegen aber 1998 wieder an und scheinen sich auf einem Niveau von über 60 % zu stabilisieren.

Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen behandelte die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt seit 1997 als Schwerpunkt (vgl. Matysik 1999: 12).

³⁴ Die vierte Zielgruppe des AÜGRi-Programms, rehabilitierte Suchtkranke, wurde bei START Zeitarbeit NRW nie als Zielgruppe geführt.

³⁵ 1995 betrug der Anteil dieser Zielgruppen 36,6 %, 1996 noch 25,7 %. Der Rückgang der Prozentzahl erklärt sich dadurch, dass vermehrt Personen aus anderen Zielgruppen bzw. ohne besondere Vermittlungshemmnisse eingestellt wurden. Das absolute Niveau der sog. „AÜGRi-Zielgruppen“ veränderte sich jedoch kaum (1995: 577, 1996: 541).

Abbildung 7: Anteil der Zielgruppenangehörigen an den Neueinstellungen in %



Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Die niedrige Quote für das Jahr 1997 ist dem wirtschaftlichen Druck geschuldet, unter dem die Gesellschaft nach dem Ende der Bundesförderung stand und der es notwendig machte, in relativ kurzer Zeit das wirtschaftliche Ergebnis deutlich zu verbessern. Da mit qualifizierten Arbeitskräften höhere Erlöse erzielt werden können und zunehmend Wettbewerbsprobleme im Bereich der Hilfskräfte auftraten, sank der Anteil von Personen, die nicht als Fachkräfte einsetzbar waren. Nach der fortgeschrittenen wirtschaftlichen Konsolidierung, der Aufnahme einer neuen Zielgruppe (Jugendliche unter 25 Jahre) sowie verstärkten geschäftspolitischen Anstrengungen stieg der Zielgruppenanteil 1998 wieder deutlich an.

In Tabelle 5 ist aufgeführt, in welchem Maße die einzelnen Zielgruppen von START Zeitarbeit NRW erreicht wurden.

Tabelle 5: Zielgruppen unter den Leiharbeitskräften

	1995		1996		1997		1998		1999, 1. Hj.		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Neueinstellungen Insgesamt	1.577	100	2.108	100	2.166	100	1.847	100	739	100	8.437	100
Keine Zielgruppe	581	36,8	1.074	50,9	1.197	55,3	651	35,2	276	37,3	3.779	44,8
Zielgruppe	996	63,2	1.034	49,1	969	44,7	1.196	64,8	463	62,7	4.658	55,2
Zielgruppenanteile an allen Neueinstellungen:												
Behinderte	29	1,8	32	1,5	27	1,2	21	1,1	7	0,9	116	1,4
50 Jahre und älter	73	4,6	37	1,8	37	1,7	29	1,5	13	1,8	189	2,2
Langzeit- arbeitslose	475	30,1	472	22,4	383	17,7	348	18,8	100	13,6	1.778	21,1
25 Jahre und jünger	-	-	-	-	-	-	437	23,7	147	19,9	584	6,9
Berufsrück- kehrerInnen	16	1,0	31	1,5	24	1,1	56	3,0	90	12,2	217	2,8
AusländerInnen	223	14,1	327	15,5	378	17,5	195	10,6	14	1,9	1.137	13,5
Gering- qualifizierte	180	11,4	135	6,4	120	5,5	110	6,0	92	12,4	637	7,6

Anmerkung zur Statistik: Die Angaben zu den einzelnen Zielgruppen in Tab. 5 sind hierarchisch geordnet, wobei dem Merkmal „behindert“ die höchste, dem Merkmal „gering qualifiziert“ die niedrigste Wertigkeit zukommt. Es handelt sich hierbei um eine pragmatische Vorgehensweise, um Doppelzählungen von Personen zu vermeiden. Weist eine Person mehrere Merkmale auf, wird sie in die jeweils höchste Kategorie eingeordnet. Ein behinderter Langzeitarbeitsloser würde also in der Kategorie „Behinderte“ gezählt. Ob eine Kumulation von Merkmalen bei einzelnen Personen vorliegt, ist aus dieser Statistik nicht ersichtlich.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Es stellt sich zunächst die Frage, welches Gewicht der Erweiterung der Zielgruppendefinition um die Gruppe der jugendlichen Arbeitslosen zukommt. Wie die Tabelle zeigt, stellten die Jugendlichen jahresbezogen seit 1998 die größte Zielgruppe. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der hierarchischen Zuordnung der Zielgruppen ausländische und geringqualifizierte Jugendliche nunmehr in dieser „höheren“ Zielgruppe geführt werden.³⁶ Auch wenn es keine ausdrückliche normative Binnendifferenzierung der Zielgruppen gibt, müssen die Jugendlichen wohl zu den leichter vermittelbaren Personen innerhalb der Zielgruppenangehörigen gezählt werden, da auf zusätzliche Merkmale wie „fehlende Berufsausbildung“ verzichtet wurde.

³⁶ Wie ein Vergleich der Monate Mai 1998 (letzter Monat der alten Zielgruppenzählung) und Juni 1998 (erster Monat mit der zusätzlichen Zielgruppe „Jugendliche“) ergab, fanden keine großen Austauschprozesse zwischen der Zielgruppe der Jugendlichen und der drei nachgeordneten Zielgruppen statt. Nur 21 der 251 Personen aus der Zielgruppe „Jugendliche“ sind nach der Änderung der Zählweise in diese Zielgruppe „aufgerückt“.

Wie der Exkurs über Problemgruppen auf dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt gezeigt hat, trifft das Risiko, arbeitslos zu bleiben, besonders Langzeitarbeitslose, Ältere und Behinderte. Diese Gruppen treffen offenbar auf besondere Vorbehalte der Betriebe. In welchem Maße sind sie von START Zeitarbeit NRW erreicht worden?

Die Langzeitarbeitslosen stellen im gesamten Zeitraum die größte Einzelgruppe mit einem Anteil von 38,2 % an allen Zielgruppenangehörigen (Anteil an allen Leiharbeitskräften: 21,1 %). Im Zeitverlauf ist jedoch ein Rückgang festzustellen. Nachdem anfangs fast jede/r zweite Zielgruppenangehörige länger als ein Jahr arbeitslos gewesen war, sank dieser Anteil bis zum Ende des ersten Halbjahres 1999 auf 21,6 %.

Ältere und behinderte Arbeitslose wurden im gesamten Zeitraum kaum erreicht. Der Anteil der Älteren an den Neueinstellungen betrug 2,2 %, der Anteil der behinderten Arbeitslosen 1,4 %. Anders als bei den Langzeitarbeitslosen ist es START Zeitarbeit NRW im Untersuchungszeitraum offenbar kaum gelungen, betriebliche Vorbehalte gegenüber diesen Gruppen zu überwinden. Dieser Eindruck wurde in Gesprächen mit der Geschäftsführung und mit Niederlassungsleitern bestätigt. Die Rekrutierung älterer Arbeitsloser wurden diesen qualitativen Informationen zufolge durch die bisherige Praxis der Rückzugsstrategien Älterer vom Arbeitsmarkt erschwert (vgl. Knuth 1999a). Die Erhöhung des Anteils behinderter Leiharbeitskräfte scheiterte daran, dass keine qualifizierten Bewerber aus dieser Personengruppe für Einsätze im gewerblichen Bereich zur Verfügung standen. Trotz besonderer Initiativen der Gesellschaft blieb der Anteil behinderter Leiharbeitskräfte dauerhaft niedrig.³⁷

Ein deutlich abnehmender Beschäftigungsanteil war zwischen 1995 und 1997 bei den geringqualifizierten Leiharbeitskräften zu beobachten. Dies fällt mit der geschäftspolitischen Entscheidung zusammen, aufgrund von Wettbewerbsproblemen in diesem Segment, die durch die Tarifbindung von START Zeitarbeit NRW entstehen, stärker auf den Bereich der qualifizierten Arbeitslosen auszuweichen. Schon frühzeitig zeichnete sich ab, dass START Zeitarbeit NRW aufgrund der tariflichen Bindung Probleme haben würde, im Wettbewerb mit kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen in diesem Segment zu bestehen (vgl. Vanselow/Weinkopf 1996:15).³⁸ Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch das Bemühen von START Zeitarbeit NRW, mehr qualifizierte Arbeitslose als Leiharbeitskräfte einzustellen. Umso überraschender ist der erneute Anstieg 1998, der noch unterzeichnet

³⁷ Die Beteiligung von START Zeitarbeit NRW an einem Modellversuch des Handwerks und des Landchaftsverbandes Westfalen-Lippe brachte keine substanzielle Verbesserung. Zur Arbeitsmarktintegration von Behinderten durch Arbeitnehmerüberlassung vgl. auch Winkler 1997 und Tiemann/Mäder 1996 und 1997.

³⁸ Aktuelle Untersuchungen auf der Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit weisen für Arbeiterinnen und Arbeiter mit niedriger Qualifikation im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung ein um 40 % niedrigeres Monatseinkommen gegenüber der entsprechenden Vergleichsgruppe in der Gesamtwirtschaft aus. Das Monatseinkommen der Facharbeiterschaft lag in der Zeitarbeit um 28,6

ist, da einige Personen in der Zielgruppe der „Jugendlichen“ und der „Ausländer/innen“ geführt werden. Geringqualifizierte Arbeitslose wurden zuletzt wieder häufiger erreicht. Es ist den Niederlassungen demnach trotz des „Handicaps“ des Referenzlohns gelungen, auch im preissensiblen Bereich der Geringqualifizierten Fuß zu fassen.

Der Rückgang bei den ausländischen Arbeitskräften gegen Ende des Untersuchungszeitraums deutet darauf hin, dass vermehrt jugendliche Ausländerinnen und Ausländer in der „höheren“ Zielgruppe „Jugendliche“ geführt werden.

Der Beschäftigungsanteil von Berufsrückkehrer/innen konnte zum Ende des Untersuchungszeitraums gesteigert werden und lag zuletzt bei 12 %. Auf den besonderen Aspekt der Integration von Frauen durch Arbeitnehmerüberlassung kommen wir in Kapitel 4.6 zurück.

Der Integration von Sozialhilfebeziehenden durch START Zeitarbeit NRW kam im Untersuchungszeitraum eine Sonderrolle zu. Einerseits zählten sie ursprünglich nicht zu den ausgewiesenen Zielgruppen und auch nicht zu den Förderfällen des Bundesförderprogramms. Andererseits hatten insbesondere die Vertreter öffentlicher Körperschaften im Gesellschafterkreis ein besonderes Interesse an der Wiedereingliederung dieses Personenkreises in den Arbeitsmarkt. Einen zusätzlichen Impuls für eine stärkere Berücksichtigung dieser Gruppe bewirkte das Auftreten der niederländischen Integrationsfirma „Maatwerk“ in der Bundesrepublik, die sich die Direktvermittlung von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziel gesetzt hatte und mit z. T. spektakulären Erfolge Aufmerksamkeit errang (vgl. zu den Aktivitäten der Gesellschaft in Hamburg auch Maatwerk 1997 sowie allgemeiner zum Ansatz der Direktvermittlung von Schwervermittelbaren van den Berg/van der Veer 1996). Hierdurch stiegen auch die Erwartungen an START Zeitarbeit NRW, Sozialhilfebeziehende auf dem Wege des Verleihs in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zeitweise wurde deshalb der Anteil der Sozialhilfebeziehenden ausgewiesen. 1998 betrug der Anteil an den Neueinstellungen mit 110 Personen knapp 6 %. Auf die Hintergründe dieses eher geringen Beschäftigungsanteils gehen wir in Kapitel 4.6.2.2 ein.

Die durchschnittliche Beschäftigungszeit der Leiharbeitskräfte liegt nach Schätzung der Geschäftsführung bei drei bis vier Monaten. Für den Stichtag 31.12.1998 liegen genauere Daten zur Beschäftigungsdauer der 1998 ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte bei START Zeitarbeit NRW vor. 64 % der Leiharbeitskräfte waren kürzer als 200 Tage bei START Zeitarbeit NRW beschäftigt. Nur in Einzelfällen waren Arbeitskräfte über mehrere Jahre bei START Zeitarbeit NRW tätig. Diese Bündelung aufeinander folgender Einsätze zu einem Quasi-Normalarbeitsverhältnis bei START Zeitarbeit NRW blieb die Ausnahme.

% unter demjenigen der Vergleichsgruppe in der Gesamtwirtschaft. Bei den Angestellten betrug die Differenz 21,8 % (vgl. Schröder 1997: 260 ff).

**Tabelle 6: Beschäftigungsdauer der Leiharbeitskräfte bei START
Zeitarbeit NRW (Stichtag 31.12.1998) (n = 1.320)**

Beschäftigungsdauer	Anteil der Leiharbeitskräfte
100 Tage und weniger	35 %
Über 100 – 200 Tage	29 %
Über 200 bis 365 Tage	19 %
Über 365 – 1.000 Tage	16 %
Über 1.000 Tage	1 %

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

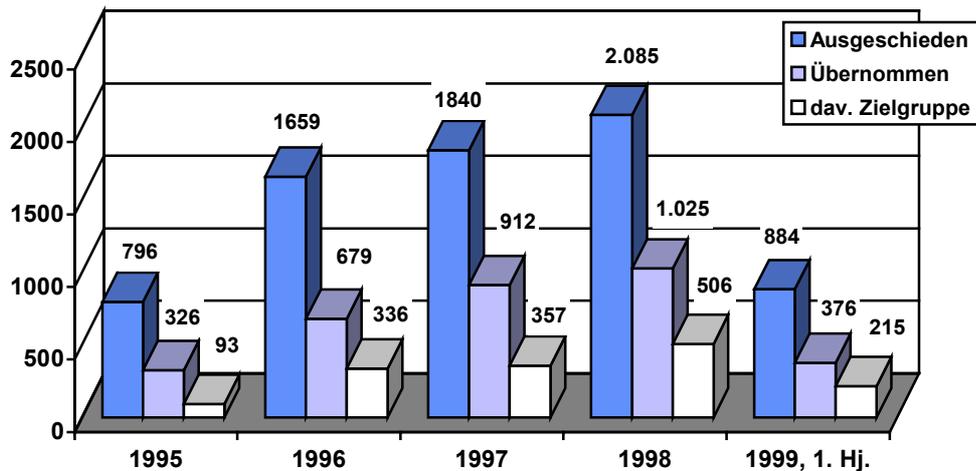
© IAT 7/1999

4.1.3 Übergänge in Betriebe und sonstige Austritte

Der Kerngedanke der Vermittlungsförderung durch Arbeitnehmerüberlassung besteht darin, dass Arbeitslose über den „Umweg“ der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des regulären Arbeitsmarktes einmünden. Von diesen Übernahmen sollten auch die Zielgruppenangehörigen profitieren. Im Untersuchungszeitraum schieden 7.264 Leiharbeitskräfte wieder bei START Zeitarbeit NRW aus:

- Insgesamt wurden 45,7 % der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte von Betrieben übernommen.
- Die Befürchtung, die Betriebe könnten eine „Bestenauslese“ betreiben, indem sie nur Leiharbeitskräfte ohne vermittlungshemmende Merkmale übernehmen könnten, bestätigte sich nicht. 45,4 % der übernommenen Leiharbeitskräfte gehörten vor ihrer Einstellung bei START Zeitarbeit NRW zu den „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes. Damit hat sich die Arbeitsweise nach dem sog. „Tragwellenprinzip“ bewährt.
- 54,3 % der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte schieden aus, ohne in Beschäftigung überzugehen. Ursache hierfür waren zumeist fehlende Anschlussaufträge.

Abb.: 5 Abbildung 8: Austritte von Leiharbeitskräften 1995 bis 30. Juni 1999



Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

76 % der integrierten Leiharbeitskräfte wurden von den ehemaligen Entleihbetrieben übernommen. Zuletzt lag dieser Anteil sogar über 80 %.

Tabelle 7: Übergänge von Leiharbeitskräften in Betriebe

	1995		1996		1997		1998		1999 1. Hj.		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Übergänge	326	100	679	100	912	100	1.025	100	376	100	3.317	100
Davon Entleiher	232	71,2	513	75,6	709	77,7	767	74,8	307	81,6	2.528	76,2

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Es ist zu vermuten, dass der Anteil der angebahnten Übergänge in Entleihbetriebe sogar noch etwas höher liegt. Die Statistik von START Zeitarbeit NRW weist nur die unmittelbar an das Beschäftigungsverhältnis anknüpfenden Übergänge in Beschäftigung aus. Erfolgt die Einstellung nach einer, wenn auch kurzen Phase der Arbeitslosigkeit werden diese Übernahmen nicht aufgeführt. So hat ein Großkunde z. B. Anfang 1999 in einem Zeitraum von etwa vier Wochen nach Ende der Einsätze noch 35 ehemalige Leiharbeitskräfte übernommen, deren Arbeitsvertrag mit START Zeitarbeit NRW bereits gelöst war. Diese Übernahmen wurden in der Statistik von START Zeitarbeit NRW nicht geführt. Die ausgewiesene Übernahmequote stellt demnach eine Untergrenze, die ausgewiesene Quote der Austritte ohne Anschlussbeschäftigung eine Obergrenze dar.

Rund 45 % der Personen, denen der Wiedereinstieg gelang, gehörten vor ihrer Einstellung bei START Zeitarbeit NRW zu den Zielgruppen des Arbeitsmarktes (vgl. Tabelle 8). Damit lag der Übernahmeanteil der Zielgruppenangehörigen rund 10 % unter ihrem

Beschäftigungsanteil. Zuletzt überstieg der Anteil der Zielgruppenangehörigen jedoch den Anteil der Personen ohne Zielgruppenmerkmale. Besonders häufig wurden Langzeitarbeitslose, Ausländerinnen und Ausländer sowie Jugendliche übernommen.³⁹ Die Jugendlichen, einschließlich der jüngere Ausländerinnen und Ausländer und der jüngeren Geringqualifizierten, wiesen 1998 und im ersten Halbjahr 1999 die beste Eingliederungsbilanz auf. Positive Tendenzen wurden zuletzt bei den Behinderten deutlich, wobei das Ausgangsniveau allerdings sehr niedrig lag. Auch der Übernahmeanteil von Berufsrückkehr/innen und Geringqualifizierten stieg 1999 leicht an.

Tabelle 8: Übergänge von Zielgruppenangehörigen in Betriebe

	1995		1996		1997		1998		1999, 1. Hj.		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Übergänge insgesamt	326	100	679	100	912	100	1.025	100	376	100	3.318	100
keine Zielgruppe	233	71,5	343	50,5	555	60,9	519	50,6	161	42,8	1.811	54,6
Zielgruppe	93	28,5	336	49,5	357	39,1	506	49,4	215	57,2	1.507	45,4
Anzahl einzelner Zielgruppen und Anteil an allen Zielgruppenübergängen:												
Behinderte	2	2,2	7	2,1	8	2,2	10	2,0	13	6,0	40	2,7
50 Jahre und älter	11	11,8	14	4,2	18	5,0	7	1,4	3	1,4	53	3,5
Langzeitarbeitslose	45	48,4	104	31,0	160	44,8	151	29,8	60	27,9	520	34,5
25 Jahre und jünger	-	-	-	-	-	-	200	39,5	66	30,7	266	17,7
BerufsrückkehrerInnen	2	2,2	24	7,1	15	4,2	22	4,3	26	12,1	89	6,0
AusländerInnen	17	18,3	117	34,8	115	32,2	73	14,4	12	5,6	334	22,2
Geringqualifizierte	16	17,2	69	20,5	41	11,5	43	8,5	35	16,3	204	13,5

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Vor der Gründung der Gesellschaft wurde noch grundsätzlich darüber diskutiert, ob Kündigungen wegen Arbeitsmangels vereinbar sein könnten mit dem Anspruch, sozialverträglichen Verleih zu betreiben. Es wurde befürchtet, das sich Kündigungen negativ auf den gerade erst beschrittenen Integrationsweg von Arbeitslosen auswirken könnten. Auf der anderen Seite wurde das Problem der Finanzierung von Beschäftigungszeiten gesehen, in denen die Leiharbeitskräfte nicht im Einsatz sind und den Kosten keine Erlöse aus dem Verleih gegenüberstehen. Letztlich wurde auf ein Verbot von Kündigungen verzichtet.

Im Gesamtzeitraum beendeten 3.438 Leiharbeitskräfte oder 53,89 % ihr Arbeitsverhältnis, ohne direkt im Anschluss eine neue Beschäftigung anzutreten. Es handelte sich ü

³⁹ Bis Mai 1998 wurden jugendliche Ausländerinnen und Ausländer noch in der Kategorie „Ausländer/innen“ geführt.

berwiegend um Kündigungen durch START Zeitarbeit NRW, wenn sich kein neuer Verleiheinsatz organisieren ließ. Diese Zahl enthält aber auch einen nicht exakt zu beziffernden Anteil Eigenkündigungen von Leiharbeitskräften aus den Jahren 1995 und 1996, die parallel zu den Verleiheinsätzen ihre Suchbemühungen fortsetzten und damit Erfolg hatten.

4.1.4 Strukturdaten der Leiharbeitskräfte

Für die Ende 1998 noch beschäftigten Leiharbeitskräfte (n = 1.320⁴⁰) liegen Strukturdaten zu folgenden Bereichen vor:

- Alter,
- Qualifikation,
- Ausgangsberufe und
- Einsatzbereiche der Leiharbeitskräfte.

Tabelle 9: Altersstruktur der Leiharbeitskräfte (Stichtag 31.12.1998)

Altersgruppen	Leiharbeitskräfte Absolut	in %
Unter 25 Jahren	289	21,91 %
Über 25 – 35	542	41,04 %
Über 35 – 45	336	25,44 %
Über 45 – 50	102	7,71 %
Über 50	51	3,90 %
Gesamt	1320	100%

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Der Schwerpunkt liegt mit 63 % deutlich bei den jüngeren Leiharbeitskräften unter 35 Jahren und entspricht damit einem für die Arbeitnehmerüberlassung typischen Muster (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 107). Die Arbeitsform der Arbeitnehmerüberlassung entspricht aufgrund der wechselnden Einsätze nicht immer den Wünschen und Bedürfnissen von Arbeitskräften. Jüngeren Arbeitskräften wird gemeinhin eine höhere Flexibilitätswilligkeit nachgesagt. Auch die Marketing-Aktivitäten der gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen stellen diese Gruppe gewöhnlich in den Vordergrund.

⁴⁰ Teilweise weichen die Angaben meldetechnisch bedingt geringfügig von diesem Wert ab.

**Tabelle 10: Qualifikationsstruktur der Leiharbeitskräfte
(Stichtag 31.12.1998) (n = 1.321)**

Ausbildung	Männer	Frauen	Gesamt	
Sonderschule	22	3	25	1,86 %
Hauptschule	609	41	650	49,21 %
Realschule	259	23	282	21,36 %
Höhere Handelsschule	29	0	29	2,23 %
Abitur	74	20	94	7,15 %
Fachoberschulreife	69	11	80	6,04 %
Fachhochschulreife	34	9	43	3,25 %
Hochschulabschluss	22	3	25	1,86 %
Sonstige	65	28	93	7,06 %
Gesamt:	1.183	138	1.321	100,00%

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/1999

Für den gleichen Stichtag liegen Daten über die Einsatzbereiche der Leiharbeitskräfte vor. Sowohl bei Männern als auch bei Frauen überwiegen deutlich die Hilfstätigkeiten. Branchentypisch bildet bei den Männern der gewerbliche, bei den Frauen der Bürobereich den Schwerpunkt (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 74).

**Tabelle 11: Leiharbeitskräfte nach Berufsgruppen (Stichtag 31.12.1998)
(n = 1.320)**

Berufsgruppen	Männer	Frauen	Gesamt	
Helfer	564	51	615	46,59 %
KFZ-Branche	200	8	208	15,76 %
Bürokraft	20	45	65	4,92 %
Dreher/Fräser	45	0	45	3,41 %
Schlosser-/helfer	92	0	92	6,97 %
Schweißer	29	1	30	2,27 %
Elektriker und verwandte Berufe	54	2	56	4,24 %
Staplerfahrer	33	0	33	2,50 %
Industriemechaniker und verwandte Berufe	35	4	39	2,95 %
Chemie	13	7	20	1,52 %
Flugzeugabfertiger	21	2	23	1,74 %
Kranfahrer	7	6	13	0,98 %
Maler	8	2	10	0,76 %
Maschinenbediener	51	2	53	4,02 %
Sonstige	10	8	18	1,36 %
Gesamt	1.182	138	1.320	100 %

Quelle: Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Der hohe Anteil der Hilfstätigkeiten bei den Männern geht auf einen Großauftrag zurück. Auf der Ebene der Niederlassungen ist eine breite Streuung bei den Hilfstätigkeiten festzustellen. Der hohe Anteil für die Gesellschaft lässt sich insbesondere darauf zurückführen, dass gerade Niederlassungen mit einem hohen Beschäftigungsstand einen hohen Anteil an Hilfstätigkeiten aufweisen.

Die Männer sind überwiegend in den Metall- und Elektroberufen, die Frauen in den Bereichen Organisation, Büro und Verwaltung eingesetzt. Bekanntlich wird die Disposition erheblich erleichtert, wenn die Qualifikation der Leiharbeitskräfte es ermöglicht, unterschiedliche Arbeitsplätze zu besetzen. Derartige „Substitutionsbeziehungen“ wurden schon frühzeitig von *Hofbauer/König* (1972) nachgewiesen. Insbesondere Berufe wie Mechaniker oder Schlosser weisen ein hohes Substitutionspotential auf, und Berufe mit einem hohen Substitutionspotential sind es denn auch, die häufig in der Arbeitnehmerüberlassung anzutreffen sind. START Zeitarbeit NRW bildet keine Ausnahme.

Am Ende dieses Abschnitts lässt sich zusammenfassen, dass bei START Zeitarbeit NRW die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, nicht die Beschäftigungssicherheit im Sinne einer langjährigen Tätigkeit als Leiharbeitskraft im Vordergrund steht. Die Vorgabe der Gesellschafter, überwiegend Zielgruppenangehörige zu beschäftigen, hat START Zeitarbeit NRW im Untersuchungszeitraum erfüllt

Das Arbeitsverhältnis bei START Zeitarbeit NRW kann nur bedingt mit einem Normalarbeitsverhältnis verglichen werden, wie die relativ kurze Beschäftigungszeit der Leiharbeitskräfte belegt. Damit erweist sich die Tätigkeit als Leiharbeitskraft als „Durchgangsstation“. Fast jede zweite Leiharbeitskraft (46 %) ging im Anschluss an einen Verleiheinsatz in Betriebe des regulären Arbeitsmarktes über. Nach einer beschäftigungsintensiven Aufbauphase und einer zwischenzeitlich erreichten Auslastung der vorhandenen Struktur ging die Anzahl der beschäftigten Leiharbeitskräfte am Ende des Untersuchungszeitraums wieder zurück. Zuletzt sank der Beschäftigungsanteil von Personengruppen, die ein überdurchschnittliches Verbleibsrisiko aufweisen. Die „typische“ Leiharbeitskraft war im Untersuchungszeitraum männlich, knapp über dreißig Jahre alt und besaß eine abgeschlossene Berufsausbildung aus dem gewerblichen Bereich.

4.2 Verbleib ausgeschiedener Leiharbeitskräfte

Vergleicht man die Übergangsquote der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte von START Zeitarbeit NRW, die rund 46 % beträgt, etwa mit den Abgängen in Beschäftigung nach Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), so können die Wiedereingliederungseffekte von START Zeitarbeit NRW aus arbeitsmarktpolitischer Sicht überaus positiv bewertet werden. *Trube* (1997: 295 ff) ermittelte in einer Befragung von 161 Trägern von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine Übergangsquote für den direkten Übergang in den ersten Arbeitsmarkt von 37 %. Regional begrenzte Untersuchungen ermittelten über

wiegend niedrigere Übergangsquoten (Bremen: 26 bzw. 38 %, Offenbach: 20 bzw. 26%, Hamburg: 13 bzw. 16 %) (vgl. auch Knuth 1996: 22ff).

Es stellt sich aber darüber hinaus die Frage, wie stabil die Arbeitsverhältnisse der übergangenen ehemaligen Leiharbeitskräfte sind. Wenngleich START Zeitarbeit NRW die Beschäftigungssicherheit nach einem Übergang nicht beeinflussen kann, so würden die Wiedereingliederungserfolge doch geschmälert, wenn sich herausstellen würde, dass viele der ehemaligen Leiharbeitskräfte nach kurzer Zeit wieder arbeitslos werden („Dreh-türeffekt“). Entleihbetriebe könnten Leiharbeitskräfte z. B. aus Kostengründen befristet übernehmen, um sie in einem absehbaren Zeitraum billiger beschäftigen zu können. Es stellt sich also die Frage nach der *Stabilität* und der *Qualität* der Anschlussbeschäftigung.

Auch für diejenigen Ausgeschiedenen, die keine direkte Anschlussbeschäftigung gefunden haben, ist zu fragen, wie sich ihr weiterer Erwerbsverlauf gestaltet. Bleiben sie mittelfristig arbeitslos, oder findet ein nennenswerter Anteil in absehbarer Zeit eine neue Beschäftigung? Profitieren sie dabei ggf. von den Erfahrungen, die sie als Leiharbeitskraft gemacht haben?

Wenn Leiharbeitskräfte START Zeitarbeit NRW verließen, erfasste die Gesellschaft, ob sie vom ehemaligen Entleihbetrieb übernommen wurden, von einem anderen Betrieb oder ob keine Übernahme vorlag. Im Fall der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte, die nicht in einen Betrieb übergangen, wurde bis Ende 1997 differenziert, ob es sich um arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Kündigungen handelte. Darüber hinaus erhob die Gesellschaft keine Informationen über den weiteren Erwerbsverlauf der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte.

Im Rahmen eines Werkvertrages konnten in einer ersten Befragung zwischen Mai und Juni 1997 leitfragengestützte Telefoninterviews mit 51 ausgeschiedenen Leiharbeitskräften geführt werden (vgl. zur Methode Frey/Kunz/Lüschen 1990).⁴¹ Die Fragen an die ehemaligen Leiharbeitskräfte bezogen sich auf biographische Angaben und berufliche Hintergründe, die Phase der Beschäftigung bei START Zeitarbeit NRW sowie die Phase nach dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW. Aus Gründen des Datenschutzes mussten die Leiharbeitskräfte der Weitergabe ihrer Daten (Name, Adresse, Telefonnummer) durch START Zeitarbeit NRW zustimmen. Zu diesem Zweck wurden Bereitschaftserklärungen erstellt, die zusammen mit den Arbeitsverträgen unterschrieben und nach dem Ausscheiden der Beschäftigten an die fachliche Begleitung weitergeleitet werden sollten. Der Rücklauf war jedoch sehr gering. Dies muss nicht zwangsläufig auf eine geringe Teilnahmebereitschaft der Leiharbeitskräfte hindeuten. Es ist zu vermuten, dass die Bearbeitung der Erklärung im turbulenten Alltagsgeschäft der Niederlassungen

⁴¹ Die Ergebnisse der ersten Verbleibsbefragung vom Juni 1997 wurden an anderer Stelle bereits ausführlich vorgestellt (vgl. Vanselow/Weinkopf 1998). In dieser wie in der nun vorzustellenden Befragung führte Ingo Zander die Telefoninterviews

in den Hintergrund gerückt ist. Vor diesem Hintergrund hatten die Ergebnisse dieser ersten Befragung nur exemplarischen Charakter.

Wegen der besonderen Bedeutung der Frage nach dem Verbleib ausgeschiedener Leiharbeitskräfte entschlossen wir uns, kurz vor dem Ende der fachlichen Begleitung im Mai 1999 eine zweite Befragung durchzuführen, um eine breitere empirische Basis herzustellen. Bis Anfang Mai 1999 lagen 206 Einverständniserklärungen ausgeschiedener Leiharbeitskräfte vor. Aufgrund des kurzen noch verbleibenden Zeitraums konzentrierte sich die Befragung im Wesentlichen auf den Verbleibsaspekt. Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse der zweiten Befragung ausgeschiedener Leiharbeitskräfte vor.

206 ausgeschiedene Leiharbeitskräfte hatten ihr Einverständnis für die Teilnahme an der Befragung erklärt. Mit 122 Personen oder 59,2 % konnte ein Telefoninterview geführt werden. 84 Personen konnten aus den folgenden Gründen nicht befragt werden:

- Kein Telefonanschluss: 23
- Telefonnummer geändert: 38
- Nicht angetroffen: 7
- Ablehnung durch den Befragten: 14
- Sonstige Gründe 1

Ein Interview wurde bei der letzten Frage abgebrochen. Es ging aber mit den vorhandenen Antworten in die Auswertung ein.

4.2.1 Beschreibung der Befragtengruppe

Unter den 122 Befragten befanden sich 26 Frauen (21,3 %) und 96 Männer (78,7%), womit Frauen im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung bei START Zeitarbeit NRW etwas überrepräsentiert waren. 91 % der Befragten besaßen die deutsche Staatsangehörigkeit. Die größte Gruppe der ausländischen Befragten waren türkische Staatsangehörige (4). Das Durchschnittsalter der Befragten lag bei knapp 33 Jahren. Die Spannweite der Angaben reicht von 20 bis 57 Jahre.⁴² Die Verteilung entspricht im Wesentlichen den Vergleichswerten für die gesamte Gesellschaft (Stand Ende 1998), mit Ausnahme der Altersgruppe 46 bis 50 Jahre, die in der Befragung etwas schwächer vertreten war.

⁴² Bei der ersten Befragung lag der Frauenanteil um elf Prozentpunkte höher. Die Verteilung nach Staatsangehörigkeit und Alter stimmt weitgehend überein.

Tabelle 12: Altersverteilung der Befragtengruppe

Alter	Personen		
	Abs.	%	START in %
Unter 25 Jahre	27	22,1	21,9
26 – 35 Jahre	56	45,9	41,0
36 – 45 Jahre	31	25,4	25,4
46 – 50 Jahre	4	3,3	7,7
Über 50 Jahre	4	3,3	3,9
Gesamt	N = 122		N = 1.320

© IAT 7/99

61 Befragte oder 50 % gehörten nach eigener Angabe vor ihrer Beschäftigung bei START Zeitarbeit NRW einer arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe an. Davon wiesen 15 Personen mindestens zwei Merkmale auf. Die Zielgruppenmerkmale verteilen sich wie folgt (inkl. kumulierte Merkmale):

- Behindert: 3
- 50 und älter: 4
- Langzeitarbeitslos: 24
- 25 Jahre und jünger: 27
- Berufsrückkehrer/in: 3
- Ausländer: 10
- keine abgeschlossene Berufsausbildung: 5

Die Zielgruppenstruktur der Befragtengruppe spiegelt die Zielgruppenstruktur von START Zeitarbeit NRW wieder. Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Ausländerinnen und Ausländer bilden die größten Einzelgruppen, während insbesondere Behinderte und Ältere eher vereinzelt vertreten sind.

Die Erhebung des schulischen Qualifikationsprofils ergibt einen deutlichen Schwerpunkt im Spektrum Hauptschule/Sonderschule/Volksschule mit insgesamt 45,1 %. 23 % haben die Realschule/Mittelschule besucht. Der Anteil der Befragten mit Abitur und Fachabitur liegt bei 18,9 %. Knapp 5 % haben weiterführende Schulen besucht oder das Gymnasium ohne Abschluss verlassen. 8 % machten zu diesem Punkt keine Angaben. In der Tendenz stimmen diese Angaben mit den Daten in Kapitel 4.1.4 (Stichtag 31.12.1998) überein.

Der weit überwiegende Teil der Befragten weist eine Ausbildung auf, die zumeist auch abgeschlossen wurde. Nur drei Personen gaben an, die Ausbildung nicht beendet zu haben. Bei den Berufsgruppen überwiegen Schlosser und Mechaniker im gewerblichen und Büro- und Verwaltungsberufe im erheblich schmaleren Dienstleistungsbereich.

18 Personen waren vor ihrer Einstellung bei START Zeitarbeit länger als ein Jahr arbeitslos.

Tabelle 13: Dauer der Arbeitslosigkeit der Befragten vor dem Eintritt bei START Zeitarbeit NRW

Dauer der Arbeitslosigkeit	Personen
Bis 1 Monat	18
Über 1 bis 3 Monate	33
Über 3 bis 6 Monate	18
Über 6 bis 12 Monate	13
Über 12 bis 24 Monate	13
Über 24 bis 48 Monate	4
Über 48 Monate	1
Zuvor nicht arbeitslos gemeldet	13
Keine Angaben	9
Gesamt	122

© IAT 7/99

Die 13 Personen, die angaben, vor der Einstellung nicht arbeitslos gewesen zu sein, kamen entweder im Anschluss an Weiterbildungs- oder Rehabilitationsmaßnahmen zu START Zeitarbeit NRW, oder sie waren zuvor geringfügig beschäftigt oder nicht erwerbstätig.

4.2.2 Beschäftigungsverhältnis bei START Zeitarbeit NRW

Zur Verbleibsdauer lagen keine exakten Daten vor, da sich die Befragten am Telefon nicht immer an die genauen Ein- und Austrittstermine erinnern konnten. Auf der Basis der vorhandenen Aussagen werden aber Trends deutlich. Nur rund ein Fünftel der Befragten war länger als ein Jahr bei START Zeitarbeit NRW beschäftigt. Die Hälfte schied bereits vor Ablauf von sechs Monaten wieder aus. Hier bestätigt sich der Charakter von START Zeitarbeit NRW als „Durchgangsstation“ für Arbeitslose.

Angesichts der relativ kurzen Beschäftigungszeiten überrascht es nicht, dass nur eine Minderheit der Befragten mehr als zwei Verleiheinsätze absolvierte.

Tabelle 14: Absolvierte Verleiheinsätze bis zum Ausscheiden

Absolvierte Verleiheinsätze bis zum Ausscheiden	Leiharbeitskräfte
Ein Einsatz	87
Zwei Einsätze	21
Drei Einsätze	9
Vier Einsätze	4
Fünf Einsätze	1
Gesamt	122

16.

17. © IAT 7/99

Fast 75 % der Befragten absolvierten während ihrer Beschäftigungszeit bei START Zeitarbeit NRW Verleiheinsätze überwiegend im gewerblichen Bereich. 17 % der Befragten waren im kaufmännischen Bereich eingesetzt und 7 % machten keine Angaben.

Auf die Frage nach der beruflichen Stellung im Einsatz gaben 47,6 % der Befragten an, als Hilfskräfte eingesetzt worden zu sein. Der Anteil der Hilfskrafttätigkeiten liegt damit deutlich über dem Anteil der Geringqualifizierten nach den Ausgangsberufen. 29 % der Befragten wurden im Facharbeiterbereich eingesetzt. Die übrigen Nennungen verteilen sich auf Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich (z. B. Bürotätigkeiten, Call Center).

Fünf Personen hatten während ihrer Beschäftigungszeit bei START Zeitarbeit NRW an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen.

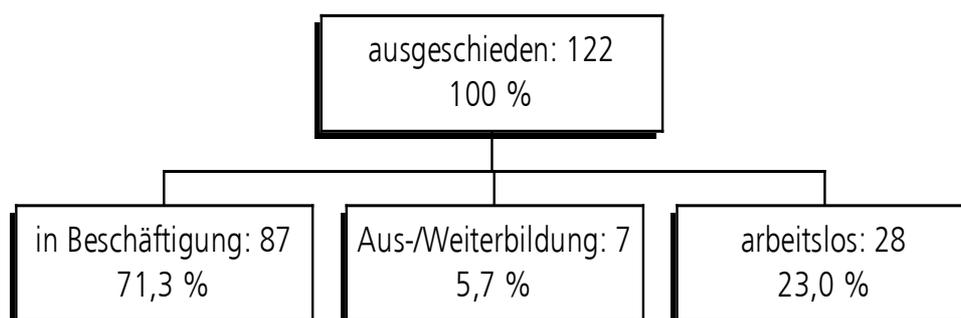
4.2.3 Beschäftigungssituation nach dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW

Die Fragen zum weiteren Berufsverlauf nach dem Ende des Arbeitsverhältnisses bei START Zeitarbeit NRW bezogen sich auf zwei Zeitpunkte:

- zum einen auf den Zeitpunkt direkt nach dem Ausscheiden, der individuell verschieden war,
- und zum anderen auf den Befragungszeitpunkt (Mai 1999).

Von den 122 Befragten nahmen 87 oder 71,3 % direkt im Anschluss an das Beschäftigungsverhältnis bei START Zeitarbeit NRW eine Tätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber auf, 28 Personen oder 23 % waren zunächst arbeitslos, drei Personen traten eine Fortbildungsmaßnahme des Arbeitsamtes an und vier Befragte nahmen eine Ausbildung oder ein Studium auf. Damit nahmen an der Befragung überdurchschnittlich viele Personen teil, die über START Zeitarbeit NRW einen neuen Arbeitgeber gefunden hatten.

Abb.: 6 Abbildung 9: Beschäftigungssituation ausgeschiedener Leiharbeitskräfte im direkten Anschluss an die START-Tätigkeit



Die Brücke in den Arbeitsmarkt führte die übernommenen Leiharbeitskräfte zumeist in den ehemaligen Entleihbetrieb. Von den 87 übernommenen Personen wurden 58 von dem ehemaligen Entleihbetrieb und 28 von einem anderen Betrieb eingestellt. Eine Person machte hierzu keine Angaben.

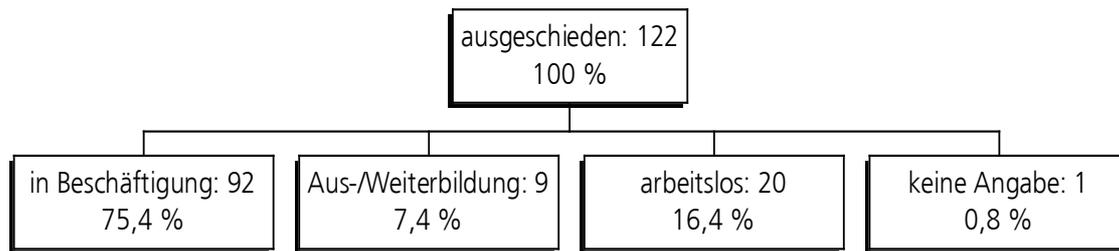
Auch in der Befragtengruppe profitierten sowohl Personen aus der Zielgruppe als auch Personen ohne vermittlungshemmende Merkmale von den Einstellungsvorgängen. Jede zweite Person, die eine Beschäftigung aufnahm, gehörte vor der Einstellung bei START Zeitarbeit NRW einer Zielgruppe an (n = 45). Unter den Personen, die direkt übernommen wurden, waren zwölf Frauen. Das Durchschnittsalter der Übernommenen lag bei 32,9 Jahren.

Die ehemaligen Leiharbeitskräfte unterschrieben überwiegend unbefristete Arbeitsverträge (58 %), und zwar unabhängig davon, ob der ehemalige Entleihbetrieb oder ein anderer Betrieb die Einstellung vornahm. Bei den neuen Arbeitsverhältnissen handelte es sich fast ausschließlich um Vollzeitbeschäftigungen (97,6 %). Kaum eine Leiharbeitskraft wechselte auf einen Teilzeitarbeitsplatz. Es fanden sich auch keine Hinweise auf Wechsel in geringfügige Beschäftigung oder zu einem anderen Zeitarbeitsunternehmen.

Personen, die im Verleih als Hilfskräfte eingesetzt waren, wurden seltener vom Entleihbetrieb übernommen als Leiharbeitskräfte, die im Einsatz qualifiziertere Tätigkeiten ausgeübt hatten, fanden aber häufiger eine neue Beschäftigung bei einem anderen Betrieb. Es ist zu vermuten, dass fortgesetzte Suchaktivitäten dieser Personen während der START-Tätigkeit den „Seiteneinstieg“ begünstigten. Es gehörte zu den Aufgaben der Disponentinnen und Disponenten, die Leiharbeitskräfte zu weiteren Bewerbungsaktivitäten zu ermutigen und sie ggf. zu unterstützen.

Die nun folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Situation der Befragten zum Zeitpunkt der Befragung im Mai 1999, wobei die Zeiträume zwischen der Einstellung bei START Zeitarbeit NRW und dem Ausscheiden individuell variieren. Die zentralen Ergebnisse lauten in Kürze: Der Anteil der beschäftigten ehemaligen Leiharbeitskräfte hatte sich im Mai 1999 noch einmal leicht erhöht. Die im Anschluss an die Verleihtätigkeit angetretenen Arbeitsverhältnisse bestanden überwiegend noch, wobei sich insbesondere die Beschäftigungsverhältnisse mit den ehemaligen Entleihbetrieben als stabil erwiesen. Die „Bewährungsphase“ im Verleiheinsatz begünstigte insbesondere das Überstehen der Probezeit. Jedes zweite Arbeitsverhältnis bestand schon länger als ein Jahr. Auch ehemalige Langzeitarbeitslose gelangten in stabile Beschäftigung. Die folgende Abbildung zeigt die Beschäftigungssituation der befragten ehemaligen Leiharbeitskräfte im Überblick. Anschließend gehen wir ausführlicher auf die Ergebnisse ein.

Abb.: 7 Abbildung 10: Beschäftigungssituation ausgeschiedener Leiharbeitskräfte zum Befragungszeitpunkt (Mai 1999)



© IAT 7/99

Der Beschäftigungsanteil der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte hatte sich im Mai 1999 gegenüber dem Zeitpunkt des Ausscheidens noch einmal leicht erhöht. Zum Befragungszeitpunkt befanden sich 92 ehemalige Leiharbeitskräfte oder 75,4 % der Befragten wieder in Arbeit, drei Personen oder 2,5 % in einer Bildungsmaßnahme der Arbeitsverwaltung und 20 Personen oder 16,4 % waren noch oder wieder arbeitslos. Unter den Beschäftigten finden sich auch die drei Personen, die im Anschluss an ihre Verleihtätigkeit eine Bildungsmaßnahme des Arbeitsamtes absolviert hatten. Alle drei wurden vom ehemaligen Entleihbetrieb übernommen.

Bei den 92 bestehenden Arbeitsverhältnissen dominierten die Vollzeitarbeitsverhältnisse (98 %). Zwei Personen arbeiteten in Teilzeit mit sechs bzw. 15 Wochenstunden. Die Mehrzahl der Arbeitsverträge war unbefristet (57 %).

Die Übernahmen im Anschluss an die Verleihtätigkeit erwiesen sich als stabil. Von den 87 eingestellten Leiharbeitskräften waren 72 oder 82,7 % zum Befragungszeitpunkt noch im gleichen Betrieb tätig. 15 waren nicht mehr in diesem Arbeitsverhältnis beschäftigt.

Da die Leiharbeitskräfte zu unterschiedlichen Zeitpunkten START Zeitarbeit NRW verließen, unterscheiden sich auch die Beschäftigungszeiten bei den neuen Arbeitgebern. Die Beschäftigungsdauer der 72 Personen, die ohne Unterbrechung seit dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW beschäftigt waren, geht aus Tabelle 15 hervor. Dabei werden die Einmündungen in die Entleihbetriebe und in andere Betriebe getrennt betrachtet. Bei mehr als der Hälfte der Befragten betrug die Beschäftigungszeit schon über ein Jahr.

Tabelle 15: Beschäftigungsdauer der ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse

	Entleihbetrieb		Andere Betriebe		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Unter 6 Monaten	6	11,5	5	25,0	11	15,3
6 – 12 Monate	16	30,8	6	30,0	22	30,6
Über 12 Monate	29	55,8	8	40,0	37	51,4
Keine Angaben	1	1,9	1	5,0	2	2,7
Gesamt	52	100	20	100	72	100

© IAT 7/99

Wie diese „Momentaufnahme“ zeigt, werden durch die Überlassungseinsätze durchaus stabile Arbeitsverhältnisse, insbesondere bei den Entleihbetrieben, angebahnt. Das Niveau bei den sonstigen Einmündungen in Beschäftigung liegt zwar unter dem Durchschnitt, aber der Trend ist auch in dieser Gruppe eindeutig positiv.

15 Arbeitsverhältnisse, die nach dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW eingegangen worden waren, bestanden zum Befragungszeitpunkt nicht mehr. Gründe, die zur Beendigung der Arbeitsverhältnisse führten, waren vor allem ausgelaufene befristete Arbeitsverträge und Selbstkündigungen der Arbeitskräfte. Sechs Arbeitsverhältnisse wurden innerhalb der ersten sechs Monate wieder beendet, fünf innerhalb von sechs bis zwölf Monaten und zwei nach über einem Jahr. Zur Dauer der übrigen Arbeitsverhältnisse lagen keine Angaben vor.

Zehn der 15 Personen fanden nach z. T. mehrfachen Wechseln einen neuen Arbeitsplatz. Vier Personen gaben an, nach dem Ausscheiden bis zum Befragungszeitpunkt arbeitslos gewesen zu sein. Der „Rückfall“ in Arbeitslosigkeit blieb damit auf eine kleine Gruppe der übernommenen Leiharbeitskräfte beschränkt.

Wir wenden uns nun der Gruppe von ehemaligen Leiharbeitskräfte zu, die unmittelbar nach ihrem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW arbeitslos geworden waren. Von diesen 28 Personen fanden

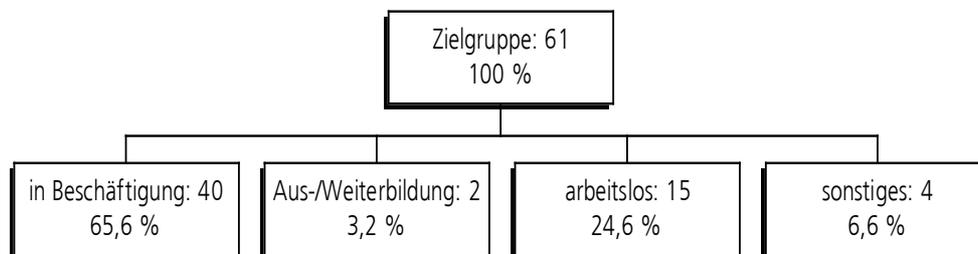
- 13 innerhalb eines Zeitraumes von weniger als drei Monaten einen Arbeitsplatz,
- weitere sechs Personen gingen innerhalb von sechs bis zwölf Monaten in Beschäftigung über und
- neun blieben durchgehend bis zum Befragungszeitpunkt ohne neue Beschäftigung.

Die Arbeitslosigkeitsperioden der letztgenannten Gruppe lagen zwischen 4 und 25 Monaten. Von drei Personen, die länger als zwölf Monate nach dem Ausscheiden noch immer arbeitslos waren, gehörte nur einer zu den ehemaligen Zielgruppenangehörigen.

Es bleibt festzuhalten, dass (erneute) Langzeitarbeitslosigkeit nach dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW auf wenige Fälle beschränkt blieb.

Von besonderem Interesse war, welche Entwicklung die Berufsverläufe der ehemaligen Zielgruppenangehörigen nehmen würden. Der Beschäftigungsanteil, der unmittelbar im Anschluss an die Verleihtätigkeit bei 52 % gelegen hatte, reduzierte sich bis Mai 1999 auf 43,4 % aller Befragten. Ursache für den Rückgang des Zielgruppenanteils war, dass eine höhere Anzahl von Personen ohne Vermittlungshemmnisse zwischenzeitlich wieder einen Arbeitsplatz gefunden hatte. Rund ein Viertel der 61 ehemaligen Zielgruppenangehörigen war zum Befragungszeitpunkt arbeitslos.

Abbildung 11: Verbleib von Zielgruppenangehörigen zum Befragungszeitpunkt



© IAT 7/99

Die Eingliederungsquote bei den 23 ehemaligen Langzeitarbeitslosen liegt deutlich über 50 %. Sieben Personen waren zum Befragungszeitpunkt arbeitslos, davon vier ununterbrochen seit dem Ausscheiden bei START Zeitarbeit NRW. Die Mehrzahl der neuen Arbeitsverhältnisse, die ehemalige Langzeitarbeitslose nach ihrem Austritt bei START Zeitarbeit NRW antraten, hatten zum Befragungszeitpunkt noch Bestand. Die Wechsel von einem Arbeitsplatz in erneute Arbeitslosigkeit blieben begrenzt und überstiegen nicht die Anzahl der Wechsel von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Man kann daher auch im Hinblick auf die Gruppe der ehemaligen Langzeitarbeitslosen nicht von einem „Drehtüreffekt“ sprechen.

Eine weitere Sonderauswertung nahmen wir bei der Gruppe der 51 Personen vor, die als Hilfskräfte in den Entleihbetrieben eingesetzt waren. Das Durchschnittsalter entsprach mit 31,5 Jahren dem Durchschnitt aller Leiharbeitskräfte. Etwa die Hälfte dieses Personenkreises stammte aus den Zielgruppen des Arbeitsmarktes. Sechs Personen waren länger als zwölf Monate arbeitslos. Nur acht der 51 Personen gaben an, über keine berufliche Ausbildung zu verfügen. Die übrigen Befragten gaben zumeist Facharbeiterberufe an. In einem Fall war ein Lebensmittelingenieur als Hilfskraft im gewerblichen Bereich eingesetzt. Diese auf den ersten Blick krasse Diskrepanz zwischen Qualifikation und Verleiheinsatz wird dadurch verständlicher, dass der Mann zuvor Aushilfstätigkeiten

und geringfügigen Beschäftigungen nachgegangen war, insofern bereits einen diskontinuierlichen Berufsverlauf aufwies, und sich von daher zu einem Einsatz als Hilfskraft in einem Großunternehmen bereitfand.⁴³

Die deutliche Mehrzahl dieses Personenkreises, 60,8 %, ging im Anschluss an den Verleiheinsatz in Betriebe über. Der Anteil von Leiharbeitskräften aus dieser Gruppe, die *nicht* in den Entleihbetrieb wechselten, lag über dem Durchschnitt der Befragtengruppe. Offenbar waren die eigenen Suchaktivitäten in dieser Gruppe intensiver. Bis zum Befragungszeitpunkt hatte sich der Übernahmeanteil noch einmal auf 66,7 % erhöht.

4.2.4 Fazit

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stand die Frage, inwieweit die Wiedereingliederung von Leiharbeitskräften in Beschäftigung gelingt und welche Stabilität und Qualität die neuen Beschäftigungsverhältnisse aufweisen. Die Befürchtung, die Tätigkeit von vormaligen Arbeitslosen als Leiharbeitskraft könnte sich als bloße Etappe vor einer erneuten Arbeitslosigkeitsperiode erweisen, hat sich nicht bestätigt. Im Gegenteil: der Beschäftigungsanteil der befragten ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte stieg im Zeitverlauf sogar noch an. Die angebahnten Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich überwiegend als stabil. Auch Zielgruppenangehörige konnten die Tätigkeit bei START Zeitarbeit NRW erfolgreich als Chance nutzen. Bei der Anschlussbeschäftigung handelte es sich zumeist um einen Vollzeit Arbeitsplatz beim ehemaligen Entleihbetrieb.

Die Angaben zur Arbeitslosigkeitsperiode vor dem Eintritt können die individuelle Betroffenheit von Arbeitslosigkeit im Erwerbsleben der Befragten nur ausschnitthaft wiedergeben. Die Zugänge aus Weiterbildungsmaßnahmen deuten an, dass die Erwerbsverläufe von Leiharbeitskräften von START Zeitarbeit NRW schon mehrfach durch Arbeitslosigkeitsperioden unterbrochen wurden.⁴⁴

Der Beitrag von START Zeitarbeit NRW bei den Übergängen in andere als die Entleihbetriebe ist schwierig zu quantifizieren. Bemerkenswert ist immerhin die hohe Wiederbeschäftigungsquote. Die Gesamtergebnisse von START Zeitarbeit NRW zeigen, dass es auch zahlreiche direkte Übergänge in andere Betriebe gibt. Dies kann zum einen darin begründet sein, dass die Personaldisponentinnen und -disponenten die Leiharbeitskräfte darin bestärken, sich weiter zu bewerben und Initiative bei der Suche nach einem regu-

⁴³ Durch Intensivinterviews mit Leiharbeitskräften haben Brose u.a. (1990) festgestellt, dass viele Leiharbeitskräfte diskontinuierliche Erwerbsverläufe schon vor dem Eintritt in Leiharbeit aufwiesen.

⁴⁴ Die wissenschaftliche Begleitung der Reintegrationsmaßnahme „Werkstatt 90“, einer Maßnahme des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen zur Reintegration von mehrjährig Arbeitslosen, stellte im Rahmen von mehrstündigen Einzelinterviews mit Teilnehmern fest, dass die „faktische Arbeitslosigkeit“ erheblich über der Dauer der letzten Arbeitslosigkeitsperiode vor Eintritt in die Maßnahme liegen konnte (vgl. Scharf/Kieselbach/Klink/Schulz 1995).

lären Dauerarbeitsplatz außerhalb der Zeitarbeit zu zeigen. Zum anderen bewerben sich die Leiharbeitskräfte aus einer Beschäftigung und nicht mehr aus der Arbeitslosigkeit heraus, was sich förderlich auf die Beurteilung ihrer Bewerbungen auswirken dürfte.

Ein nennenswerter Teil der Leiharbeitskräfte geht nicht unmittelbar in Betriebe über, sondern erst nach einer erneuten Arbeitslosigkeitsphase. Die Brücke in neue Beschäftigung reicht in diesen Fällen also nicht ganz bis an das andere Ufer. Der bisherige Ansatz, schon gekündigte Leiharbeitskräfte in einer „aktivierten Kündigungsfrist“ auf den Weg in Betriebe mit mobilitätsfördernden Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. Bewerbungstrainings) vorzubereiten, scheint daher in die richtige Richtung zu weisen. Die Qualifizierung von Leiharbeitskräften steht auch im Mittelpunkt des folgenden Kapitels.

4.3 Qualifizierung von Leiharbeitskräften

Der Qualifizierung von Leiharbeitskräften kommt im Konzept der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung bei START Zeitarbeit NRW eine ergänzende Funktion zu. Zwischen 1995 und Ende Juni 1999 führte START Zeitarbeit NRW 964 meist kurzfristige Maßnahmen durch, die inhaltlich überwiegend im gewerblich-technischen Bereich angesiedelt waren. Der Anteil der Qualifizierung an den verleihfreien Zeiten konnte von unter 5 % 1996 bis auf 30 % gesteigert werden. Die praktischen Erfahrungen bei der Qualifizierung von Leiharbeitskräften führten Ende 1998 zu einer Überarbeitung des ursprünglichen Qualifizierungskonzeptes in Richtung einer stärkeren Anpassung an die betrieblichen Bedarfe. Innerbetriebliche Maßnahmen im Entleihbetrieb selbst haben dadurch gegenüber Maßnahmen bei externen Weiterbildungsträgern an Gewicht gewonnen.

4.3.1 Stellenwert und Zielsetzung der Qualifizierung

Die Qualifizierung von Leiharbeitskräften wurde schon frühzeitig - insbesondere vom DGB-Landesbezirk NRW - als ein wichtiges Element sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung bewertet (vgl. Vanselow/Weinkopf 1996: 20ff; Vanselow/Weinkopf 1998: 24ff). Gerade die Integrationschancen von Zielgruppenangehörigen, die über die sonstigen Vermittlungshemmnisse hinaus Qualifikationsdefizite aufweisen, sollten erhöht werden. Damit wurden zugleich zusätzliche, den „normalen“ Verleih ergänzende Aktivitäten eingefordert. Diese Maßnahmen sollten darauf zielen,

- Einsätze von Arbeitslosen ggf. erst möglich zu machen (Vorqualifizierung),
- „Leerlaufzeiten“ zwischen zwei Einsätzen für die Bearbeitung erkannter Qualifikationsdefizite zu nutzen und ggf. eine Anschlussbeschäftigung zu ermöglichen sowie

- den Übergang in den Entleihbetrieb oder andere Betriebe zu unterstützen.

Durch Qualifizierung sollten also nicht nur die Integrationschancen verbessert, sondern auch Beschäftigungsschwankungen ausgeglichen werden mit dem Ziel einer Weiterbeschäftigung bei START Zeitarbeit NRW. Auch aus Sicht der Arbeitsförderung erscheint es sinnvoller und der Motivation der Leiharbeitskräfte förderlicher, verleihfreie Zeiten für Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen, anstatt diese Phasen mit „Nichtstun“ zu verbringen. Die Leiharbeitskräfte konnten auch nicht alternativ in eigenen Produktionsbereichen von START Zeitarbeit NRW, einem „Betrieb ohne eigene Betriebsstätte“ (Weinkopf 1996: 270), diese Zeiten überbrücken. Nur sehr wenige Leiharbeitskräfte wurden in verleihfreien Zeiten für Bürotätigkeiten in den Niederlassungen eingesetzt.

Die Umsetzung der Qualifizierungsanforderung scheiterte lange an organisatorischen und finanziellen Barrieren. Die vorgesehene Finanzierung aus Eigenmitteln setzte voraus, dass die Gesellschaft für die Dauer der Qualifizierung sowohl für die Maßnahmekosten als auch für die tariflichen Löhne bzw. Unterhaltsgelder der Leiharbeitskräfte Mittel bereitstellte, denen keine Erlöse aus Verleiheinsätzen gegenüberstanden. Da START Zeitarbeit NRW in der Anfangszeit keine Überschüsse erwirtschaftete und die Leiharbeitskräfte als Beschäftigte eines Unternehmens die Anspruchsvoraussetzungen der Arbeitsförderung nicht erfüllten, setzte sich die finanzielle Problematik aus der Pilotphase anfangs fort.⁴⁵

Die Qualifizierung von Leiharbeitskräften stellte zudem besondere organisatorische Anforderungen an Weiterbildungsträger. Das Angebot musste die besonderen Bedingungen der Arbeitnehmerüberlassung berücksichtigen:

- unsichere Ein- und Austrittstermine der Leiharbeitskräfte,
- unsichere Anzahl der Maßnahmeteilnehmer/innen,
- Organisation der Maßnahmen als kurzfristige Bausteine („Module“),
- „Qualifizierung nach Maß“, d.h. die Maßnahmen mussten auf individuelle Defizite sowie auf den konkreten betrieblichen Bedarf zugeschnitten sein.

Von den Weiterbildungsträgern wurde eine hohe Flexibilität verlangt, da kaum geplant werden konnte, wann und bei wie vielen Personen verleihfreie Zeiten entstehen würden. Gemäß dem Grundsatz „Arbeit vor Qualifizierung“ konnten Leiharbeitskräfte kurzfristig wieder in Betrieben eingesetzt werden und standen daher nicht für langfristige Maßnahmen zur Verfügung. Damit werden auch zugleich die Grenzen der Qualifizierung im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassung deutlich. Die zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen lassen etwa im Fall von Ungelernten das Nachholen von Berufsabschlüssen nicht zu.

⁴⁵ In einigen Fällen bestand die Möglichkeit, Qualifizierungsmaßnahmen auf der Basis des im Sommer 1994 eingeführten § 103 b AFG zu fördern. Da sich die Rechtslage inzwischen geändert hat, verweisen wir an dieser Stelle auf die Ausführungen in Vanselow/Weinkopf 1996: 22ff.

4.3.2 Umsetzung des Qualifizierungsanspruchs

Die Umsetzung des Qualifizierungsanspruchs bei START Zeitarbeit NRW lässt sich rückblickend in drei Phasen einteilen:

- vereinzelte Aktivitäten, vor allem auf Initiative der Niederlassungen (1995 bis April 1996);
- außerbetriebliche Qualifizierung mit öffentlicher Förderung (April 1996 bis August 1999);
- überlappend mit der zweiten Phase der Einstieg in die überwiegend eigenfinanzierte Qualifizierung, die zunehmend innerbetrieblich durchgeführt wurde.

Die 1995 noch bestehende Finanzierungslücke konnte 1996 mithilfe eines Pilotprojektes der Europäischen Union nach Artikel 6 der ESF-Verordnung geschlossen werden. Ende April 1996 bewilligte die EU für die Qualifizierung von Leiharbeitskräften in verleihfreien Zeiten bis Ende 1997 Mittel in Höhe von rd. 648.000 ECU. Diese Förderung wurde später noch einmal bis August 1999 verlängert.

Die Förderung bezog sich auf die Finanzierung der Personal- und Personalnebenkosten von drei Qualifizierungsdisponenten sowie auf die Maßnahmekosten. Der Eigenanteil von START Zeitarbeit NRW beinhaltete die Sachleistungen, die firmenspezifische Einweisung der Qualifizierungsdisponenten und die Lohnfortzahlung für die Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer. Während der Laufzeit des Bundesprogramms AÜGRi bezog die Gesellschaft noch Fördergelder für die Qualifizierung von Zielgruppenangehörigen.

Die Qualifizierungsdisponenten sollten zum einen Leiharbeitskräfte und Betriebe intensiv beraten und betreuen, und zum anderen organisatorische Fragen mit Bildungsträgern klären. Zu ihren Aufgaben gehörte im Einzelnen

- Bildungsträger auszuwählen, die den organisatorischen Anforderungen der Qualifizierung von Leiharbeitskräften genügten;
- ein Qualifikationsprofil der neu eingestellten Leiharbeitskräfte zu erstellen, um Ansatzpunkte für Qualifizierungsmaßnahmen zu finden, d.h. entwicklungsfähige Fertigkeiten von Ungelernten unterhalb der Zertifikatsschwelle aufspüren, die die Betroffenen ggf. nicht als vermittlungsfördernde Qualifikation wahrnahmen und auch nicht in Bewerbungsgesprächen oder Beratungsgesprächen beim Arbeitsamt artikulieren konnten, und die Ergänzung dieses Qualifikationsprofils durch neue Informationen aus den Verleiheinsätzen;
- Unterstützung von Betrieben bei der Bedarfsformulierung.

Ziel dieser Aktivitäten war es, in den Regionen ein geeignetes Angebot aufzubauen, um Leiharbeitskräften in verleihfreien Zeiten eine passgenaue Qualifizierung zu ermöglichen.

Unter Beteiligung des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums und des Landesarbeitsamtes erarbeitete die Gesellschaft ein „Drei-Phasen-Konzept“, das schon vor der Einstellung bei START Zeitarbeit NRW einsetzte (Vorqualifizierung), die verleihfreien Zeiten für Qualifizierungsaktivitäten nutzte und auch die Austrittsphase einschloss, wenn Leiharbeitskräfte ggf. wieder in die Arbeitslosigkeit entlassen werden mussten. In Tabelle 16 ist das Konzept vereinfacht wiedergegeben.

Tabelle 16: „Drei-Phasen-Konzept“ der Qualifizierung

Phase	Personenkreis	Inhalt	Dauer	Finanzierung
Vor- Qualifizierung	Personen, die nach Einschätzung der PDs nicht sofort einsetzbar sind	sozialqualifikatori- sche oder berufs- fachliche Schwer- punkte	4 Wochen	§ 103 b AFG bzw. Trai- ningsmaßnahmen nach § 48 SGB III
verleihfreie Zeiten	Verleihfreie Leihar- beitskräfte	Bedarf gemäß Qualifikationsprofil	unterschiedlich	a) Lohnfortzahlung der LAK: START Zeitarbeit NRW b) Maßnahmekosten: EU
Austritts- Phase	Leiharbeitskräfte, die START verlassen und keine An- schlussbeschäfti- gung aufweisen	Selfmarketing, z. B. Bewerbungs- trainings, Strategien der Arbeitssuche	innerhalb der Kündigungsfrist	START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/99

Da nicht alle grundsätzlich geeigneten arbeitslosen Bewerberinnen und Bewerber sofort einsetzbar waren, bot START Zeitarbeit NRW in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung im Rahmen einer etwa vierwöchigen Vorqualifizierung eine Hilfestellung an. Der Zeitraum macht zugleich die Grenzen der Unterstützungsmöglichkeiten deutlich. Adressaten der Maßnahmen sollten grundsätzlich alle interessierten Arbeitslosen sein, verbindlich sollten sie für Personen aus den Zielgruppen sein, die nach dem Urteil der Personaldisposition nicht direkt einsetzbar waren und deren letzte Qualifizierungsmaßnahme länger als sechs Monate zurücklag. Die Finanzierung sollte aus Mitteln der Arbeitsverwaltung erfolgen.

Die Vorqualifizierung konnte je nach Bedarf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer inhaltlich sowohl auf die Verbesserung der sozialen Kompetenzen der Bewerber als auch auf berufsfachliche Aspekte bezogen sein. Durch Übungen zum Zeit- und Konfliktmanagement konnten außerfachliche Basisqualifikationen aufgefrischt werden. Teilnehmende mit individuellen Problemlagen, wie Verschuldungsproblemen oder organisatorischen Problemen bei der Kinderbetreuung während der Arbeitszeit, wurden individuell beraten. Obligatorisch waren Schulungen über Rechte und Pflichten als Leiharbeitskraft und

des Verleihers. Die betriebsbezogenen Maßnahmen dienten der Vorbereitung auf einen Einsatz, wenn ein Betrieb konkrete Qualifizierungsanforderungen an einzustellende Leiharbeitskräfte formuliert hatte. Die bedarfsgerechte Qualifizierung sollte die Teilnehmenden in die Lage versetzen, diese Arbeitsplätze als Leiharbeitskräfte zu besetzen.

Die Qualifizierung verleihfreier Leiharbeitskräfte setzte an den Defiziten an, die aus dem individuellen Qualifikationsprofil hervorgingen. Die Leiharbeitskräfte erhielten in diesem Zeitraum von START Zeitarbeit NRW den Lohn, der auf ihrer Personalkarte eingetragen war. Die Maßnahmekosten waren durch die ESF-Förderung gedeckt.

Schließlich sollte auch die Austrittsphase von Leiharbeitskräften, für die kein Anschlussauftrag organisiert werden konnte und die nicht in Beschäftigung übergangen, für Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden, um die Chancen auf eine rasche Wiedereinstellung zu erhöhen. In der Restbeschäftigungszeit konnten z. B. Bewerbungstrainings absolviert werden. Die Qualifizierungsdisponenten leiteten das bei der Einstellung erstellte und während des Einsatzes ggf. ergänzte Qualifikationsprofil an die Arbeitsverwaltung weiter, die ggf. weitere Qualifizierungsaktivitäten einleiten konnte, wenn die individuellen Fördervoraussetzungen erfüllt waren. Die Kosten für diese „aktivierte Kündigungsfrist“ trug START Zeitarbeit NRW.

4.3.3 Umfang und Inhalte der Qualifizierung

Seit 1995 hat der Umfang der Qualifizierungsaktivitäten deutlich zugenommen. Bis Ende Juni 1999 führte START Zeitarbeit NRW 972 Maßnahmen mit einem Volumen von rund 47.400 Stunden durch (Tabelle 17). Die Qualifizierungsaktivitäten folgten dem Verlauf der verleihfreien Zeiten und damit dem Konjunkturverlauf der Zeitarbeit. In den Wintermonaten lag die Zahl der Maßnahmen höher als in den Sommermonaten.

Der Anteil der Qualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten betrug im Förderzeitraum 13 % des Gesamtvolumens verleihfreier Zeiten, wobei dieser Anteil bis 1998 bis auf 30 % gesteigert werden konnte. Am Ende des Untersuchungszeitraumes lag dieser Anteil bei rund 8 %, was auf ein erhöhtes Aufkommen verleihfreier Zeiten aufgrund eines ausgelaufenen Großauftrages zurückzuführen war.

Unerwartet viele Betriebe zogen innerbetriebliche Maßnahmen externen Qualifizierungsmaßnahmen vor. Interne Maßnahmen waren aber im Rahmen der ESF-Förderung zunächst nicht förderfähig, so dass erneut ein Finanzierungsproblem entstand. Die Gesellschaft versuchte dennoch, auf diesen Bedarf zu reagieren, was zu einem Anstieg der einsatzbegleitenden Maßnahmen führte.

**Tabelle 17: Anzahl der Qualifizierungsmaßnahmen auf Jahresbasis
1995 bis 30. Juni 1999**

Jahr	gesamt	ESF-Förderung	einsatzbegleitend
1995	36	0	36
1996	68	59	9
1997	261	215	46
1998	410	356	54
1999 (1. Hj.)	197	166	31
Gesamt	972	796	176

© IAT 7/1999

Die Inhalte der Qualifizierung lagen überwiegend im gewerblich-technischen Bereich. Rund die Hälfte der Maßnahmen wurden absolviert, um einen Staplerschein oder Kranführerschein zu erwerben oder eine Schweißerprüfung abzulegen. Die in der Tabelle mehrfach genannten „Grundausbildungen“, die einen Anteil von rund 12 % ausmachen, dienen der Überprüfung von Kenntnissen bei Bewerberinnen und Bewerbern, die über keine Zertifizierung ihrer beruflichen Kenntnisse verfügten wie die Gruppe der „Angelernten“, oder die ihre Zertifikate in anderen Bildungssystemen erworben hatten wie z. B. Spätaussiedler/innen. In der Kategorie „Bildungserprobung“ sind Maßnahmen bei externen Bildungsträgern zusammengefasst, die den Qualifizierungsdisponenten Informationen über die grundsätzliche Einsetzbarkeit, die individuell erreichbaren Bildungsziele und die hierfür notwendigen Zeiträume liefern sollten. Zielgruppe waren Personen, die absehbar nur mit einem größeren Qualifizierungsaufwand als Leiharbeitskräfte einsetzbar gewesen wären. Auch die Maßnahmen im Lagerwesen bereiteten Einsätze vor, die eher im unteren Qualifikationssegment angesiedelt waren. Hingegen zielten die rund 11 % umfassenden Maßnahmen in den Bereichen Fertigungs- und Automatisierungstechnik (CNC/CND, SPS) und Konstruktion (CAD) auf den qualifizierten Facharbeiterbereich. 12,5 % der Maßnahmen waren stärker auf Einsätze im Dienstleistungsbereich gerichtet (PC-Anwendung, Bürokommunikation, Buchhaltung/Rechnungswesen).

Tabelle 18: Qualifizierungsinhalte 1995 bis 30. Juni 1999

Inhalte der Qualifizierungsmaßnahmen	Anzahl der Maßnahmen
Gabelstaplerschein	234
Schweißprüfung	146
Grundkenntnisse Metall, insbesondere Werkstoff- und Maschinenkunde	76
PC-Anwendung/EDV	63
Computergestützte Fertigung CNC/CND	59
Lagerwesen/ Logistik	49
Kranführerscheine	32
Speicherprogrammierbare Steuerung (SPS)	29
Bildungserprobung	27
Bürokommunikation	25
Betriebliche Einarbeitung	24
Grundausbildung Elektrotechnik	21
Buchhaltung, Rechnungswesen	16
Bewerbungstrainings	12
Grundkenntnisse der Holzbearbeitung	5
Sprachlehrgänge	5
Grundkenntnisse der Kunststoffbearbeitung	4
Vorbereitung Facharbeiterprüfung	1
Computer Aided Design (CAD)	1
Betriebswirtschaftliche Software (SAP-Einführung)	1
Gesamt	830⁴⁶

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/1999

Die im ursprünglichen Qualifizierungskonzept vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen zur Einsatzvorbereitung und in der Austrittsphase konnten bislang erst in Ansätzen umgesetzt werden. Vorqualifizierungen fanden im Untersuchungszeitraum nur in geringem Umfang und fast ausschließlich als Einzelmaßnahmen in enger Abstimmung mit der örtlichen Arbeitsverwaltung statt. Insbesondere die Haushaltssituation der Bundesanstalt stand einer breiteren Anwendung entgegen. Am Ende des Untersuchungszeitraumes konnten nur in Einzelfällen Trainingsmaßnahmen nach SGB III in Absprache mit der Arbeitsverwaltung für diesen Zweck genutzt werden.

Die geringe Anzahl der Bewerbungstrainings (12) verweist darauf, dass auch die Qualifizierung in der Austrittsphase keinen breiten Raum einnahm. Tatsächlich scheiterte eine breitere Nutzung am Weiterbildungsverhalten der Leiharbeitskräfte. Obwohl die Tätigkeit als Leiharbeitskraft nicht den Stellenwert einer stabilen langjährigen Beschäftigung einnimmt, waren im Kündigungsfall häufig ein rapider Motivationsabfall und steigende Fehlzeiten bei den Betroffenen festzustellen. Der Versuch, die Kündigungsfrist durch Maßnahmen zu „aktivieren“, die den Gekündigten eine bessere Orientierung auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen, ist damit kaum angenommen worden.

⁴⁶ Da Angaben über die Qualifizierungsinhalte nicht für den gesamten Untersuchungszeitraum vorlagen, weicht die Summenangabe in Tabelle 18 von der Gesamtzahl der Maßnahmen ab.

Die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen hatte positive Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation der Leiharbeitskräfte. Mitte 1997 nahm START Zeitarbeit NRW eine interne Recherche nach dem Verbleib der qualifizierten Leiharbeitskräfte vor. Danach wurden 61 % der Qualifizierungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in Anschlusseinsätzen eingesetzt, 13 % gingen in Betriebe über und 13 % gingen in die Arbeitslosigkeit. Über 13 % der Teilnehmenden lagen keine Informationen vor. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums lag der Anteil derjenigen, die im Anschluss an eine Qualifizierungsmaßnahme entweder bei START Zeitarbeit NRW weiterbeschäftigt oder von Betrieben übernommen wurden, bei rund 80 %.

4.3.4 Neuorientierung der Qualifizierungsaktivitäten

Seit Anfang 1999 arbeitet START Zeitarbeit NRW mit einem modifizierten „Drei-Phasen-Modell“ der Qualifizierung. In der Vergangenheit waren immer wieder Konflikte zwischen arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen aufgetreten:

- Da verleihfreie Zeiten das wirtschaftliche Ergebnis der Niederlassungen belasteten, zögerten die Niederlassungen die Meldung von verleihfreien Leiharbeitskräften an die Qualifizierungsdisponenten lange hinaus, um evtl. doch noch Anschlusseinsätze akquirieren zu können. Dadurch blieb den Qualifizierungsdisponenten kaum Vorlaufzeit für die Einleitung sinnvoller Qualifizierungsmaßnahmen.
- Zeitweilig konnte der Anteil der verleihfreien Zeiten bis auf 1 % am gesamten Stundenvolumen reduziert werden, was die Wirtschaftlichkeit verbesserte, den Spielraum für Qualifizierungsmaßnahmen aber extrem einschränkte. Dies hatte wiederum negative Rückwirkungen auf die Zusammenarbeit mit Bildungsträgern, die zur geforderten hohen Flexibilität nur bei einer größeren Anzahl von Qualifizierungsteilnehmer/innen bereit waren.
- Zahlreiche Maßnahmen wurden nicht zu Ende geführt, weil die Disposition zwischenzeitlich einen neuen Auftrag akquirieren konnte. Allein im Jahr 1997 wurden über 60 Maßnahmeabbrüche aus diesem Grund registriert.

Zudem wurde in der Praxis sichtbar, dass Entleihbetriebe stärker als erwartet innerbetriebliche und berufsbegleitende Maßnahmen bevorzugten. Diese Aspekte wurden bei der Umstrukturierung des Qualifizierungskonzeptes berücksichtigt. Die neue Zielsetzung sieht vor, dass die Niederlassungen einen „Qualifizierungsmix“ von 60 % in verleihfreien Zeiten, 20 % innerbetrieblicher Qualifizierung und 20 % berufsbegleitender Maßnahmen anstreben sollen. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes überwog noch deutlich die Qualifizierung in verleihfreien Zeiten. Bis zum Ende des Jahres 1999 sollte die anvisierte Relation umgesetzt werden.

Weiterhin erhielten die Niederlassungen einen wirtschaftlichen Anreiz zur Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen. In den Wirtschaftsplan des Jahres 1999 wurde erstmals ein Qualifizierungsbudget aufgenommen, das sich quasi aus Vorableistungen der Niederlassungen speist. Wenn Niederlassungen Leiharbeitskräfte qualifizieren, bekommen sie diese vorab geleisteten Mittel praktisch „zurückerstattet“, erleiden aber keinen wirtschaftlichen Verlust. Führen sie keine Maßnahmen durch, „subventionieren“ sie die Maßnahmen anderer Niederlassungen.

Darüber hinaus wurde die Rolle der Niederlassungen bei der Planung und Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen gestärkt. Die Qualifikations- und Defizitanalyse erfolgt nun ebenso wie die Entwicklung von Qualifizierungsplänen, die Kontakte mit Bildungsträgern und Betrieben und die organisatorische Abwicklung der Maßnahmen vor Ort. Die Zentrale wird über die Qualifizierungsaktivitäten unterrichtet und stellt ihrerseits personelle Unterstützung für die Bewältigung dieser Aufgaben bereit. Mit der Dezentralisierung der Qualifizierung geht ein intensiviertes Weiterbildungscontrolling einher, das u. a. zu prüfen hat, ob die Maßnahmen sachgerecht erfolgen und wie sich der Verbleib der qualifizierten Leiharbeitskräfte gestaltet.

Anfang 1999 wurde überdies ein Qualifizierungsausschuss eingerichtet, in dem inhaltliche Fragen mit Vertretern des Landesarbeitsamtes, eines Unternehmens, eines Bildungsträgers und einer Gewerkschaft diskutiert werden.

4.4 Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt

Wenngleich Frauen nicht als spezielle Zielgruppe von START Zeitarbeit NRW definiert worden sind, werden die Frauenanteile in den Einstellungs- und Übernahmestatistiken gesondert ausgewiesen, und die Geschäftsführung wird von den Gesellschaftern regelmäßig um eine Berichterstattung zu diesem Thema gebeten. Entgegen der sonstigen Praxis bei START Zeitarbeit NRW, keine speziellen operativen Einheiten für die Integration einzelner Zielgruppen vorzuhalten, oblag die Integration von Frauen durch Arbeitnehmerüberlassung im Untersuchungszeitraum so genannten „Frauendisponentinnen“. Deren Tätigkeit wurde im Rahmen eines Projektes vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zwischen Juli 1996 und August 1999 in Höhe von 2,6 Millionen DM gefördert.

START Zeitarbeit NRW beschäftigte im Untersuchungszeitraum 1.434 Frauen, was einem Anteil an allen Leiharbeitskräften von 17,0 % entspricht. Wie die Angaben in Tabelle 19 zeigen, konnte der Frauenanteil im Zeitablauf nicht gesteigert werden, sondern ist im Gegenteil sogar gesunken – von 21,9 % Ende 1995 auf nur noch 15,3 % Ende Juni 1999.

Tabelle 19: Ergebnisse der Verleihtätigkeit im Überblick (Leiharbeitskräfte nach Geschlecht)

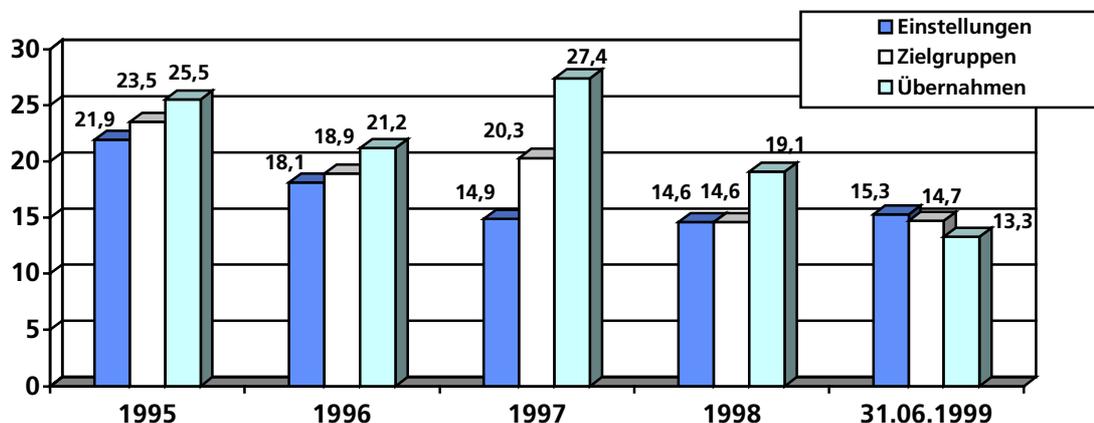
	1995		1996		1997		1998		1999, bis 31.6.		Gesamt	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Einstellungen Gesamt	1.577	100	2.108	100	2.166	100	1.847	100	739	100	8.437	100
Davon Männer	1231	78,1	1.726	81,9	1.843	85,1	1.577	85,4	626	84,7	7.003	83,0
Davon Frauen	346	21,9	382	18,1	323	14,9	270	14,6	113	15,3	1.434	17,0
Zielgruppen Gesamt	996	100	1.034	100	969	100	1.196	100	463	100	4.658	100
Davon Männer	762	76,5	839	81,1	772	79,7	1.021	85,4	395	85,3	3.789	81,3
Davon Frauen	234	23,5	195	18,9	197	20,3	175	14,6	68	14,7	869	18,7
Übergänge gesamt	326	100	679	100	912	100	1.025	100	376	100	3.318	100
Davon Männer	243	74,5	535	78,8	662	72,6	829	80,9	326	86,7	2.595	78,2
Davon Frauen	83	25,5	144	21,2	250	27,4	196	19,1	50	13,3	723	21,8

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/1999

Unter den Zielgruppenangehörigen waren Frauen im Gesamtzeitraum mit 18,7 % gemessen an ihrem Beschäftigungsanteil von 17,0 % leicht überproportional vertreten. Bei den Übergängen in Betriebe liegt der Frauenanteil mit 21,8 % ebenfalls über ihrem Anteil an den Neueinstellungen. Dies deutet darauf hin, dass die Problematik vorwiegend darin besteht, überhaupt geeignete Einsätze für Frauen zu akquirieren. Wenn dies gelungen ist, werden Frauen tendenziell häufiger in feste Beschäftigung übernommen als Männer. Die folgende Graphik gibt die Anteile von Frauen an den Einstellungen, den Zielgruppen und den betrieblichen Übernahmen auf Jahresbasis wieder.

Abb.: 8 Abbildung 12: Frauenanteile an den Einstellungen, den Zielgruppen und den betrieblichen Übernahmen



Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von START Zeitarbeit NRW

© IAT 7/1999

Auf der Ebene der Niederlassungen war eine große Schwankungsbreite der Frauenbeschäftigung festzustellen. Einigen Niederlassungen, die kaum Frauen beschäftigten, standen andere gegenüber, die einen Frauenanteil von bis zu 50 % aufwiesen. Dies hängt zusammen mit der unterschiedlichen Struktur der Entleihbetriebe, die teilweise, aber nicht ausschließlich durch Schwerpunkte der Stellenakquisition und somit durch strategische Entscheidungen der Niederlassungen beeinflusst wird.

Der niedrige Frauenanteil bei START Zeitarbeit NRW ist nach unserer Einschätzung auf mehrere Faktoren zurückzuführen: So konzentrierte sich die Verleihtätigkeit von START Zeitarbeit NRW sehr stark auf den gewerblichen Bereich und eher größere Betriebe, wo traditionell wenig Frauen beschäftigt werden. Die Erschließung von Einsätzen im Dienstleistungsbereich und in kleineren und mittleren Betrieben, in denen die meisten Frauen beschäftigt sind, ist START demgegenüber bislang kaum gelungen. Der Rückgang der Frauenbeschäftigung im Zeitablauf ist z. T. auch darauf zurückzuführen, dass anfangs mehr Frauen als Hilfskräfte im gewerblichen Bereich eingesetzt werden konnten. Nachdem im Hilfskraftbereich Probleme aufgetreten waren, weil die kommerzielle Konkurrenz aufgrund der i.d.R. fehlenden Tarifbindung hier deutlich niedrigere Preise realisieren kann, hat die Gesellschaft den Anteil qualifizierter Arbeitskräfte erhöht. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass ein Großkunde über mehrere Jahre eine große Anzahl nahezu ausschließlich männlicher Leiharbeitskräfte eingesetzt hat. Zeitweise waren bei diesem Kunden bis zu 500 Leiharbeitskräfte tätig.

4.4.1 Erfahrungen aus dem Frauenprojekt

Im Rahmen des vom Bundesfrauenministerium geförderten Projektes zur Integration von Frauen durch Arbeitnehmerüberlassung wurden seit Anfang September 1996 zunächst Frauendisponentinnen an zehn Standorten eingesetzt. Im September 1997 wurde die Anzahl der Frauendisponentinnen von zehn auf acht reduziert (Bonn, Bielefeld, Duisburg, Düsseldorf, Hagen, Köln, Paderborn, Wuppertal). Dass es während der Laufzeit des Projektes nicht gelungen ist, den Frauenanteil zu erhöhen, ist neben den bereits aufgeführten Hemmnissen auch darauf zurückzuführen, dass die Bemühungen zeitlich mit dem tief greifenden Konsolidierungskurs der Gesellschaft, der z. T. gravierende interne Veränderungen mit sich brachte, zusammenfiel. Auch das Frauenprojekt litt unter einer erheblichen Fluktuation des Personals, und die neu eingestellten Disponentinnen waren zumeist branchenfremd und mussten zunächst eingearbeitet werden.

Gleichwohl sind die Erfahrungen aus dem Frauenprojekt interessant und decken sich teilweise auch mit den Erfahrungen ähnlicher Projekte in anderen Bundesländern. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine schriftliche Befragung der acht Frauendisponentinnen, die wir im Sommer 1999 durchgeführt haben, sowie auf persönliche Gespräche mit der ehemaligen Projektleiterin, den Disponentinnen und der Geschäftsführung von START Zeitarbeit NRW.

Von den verbliebenen acht Disponentinnen waren zwei seit dem Beginn des Projektes 1996 in dieser Funktion. Sechs Frauen waren später eingestellt worden, davon vier erst im Verlauf des Jahres 1999. Die Vorbereitung auf die Tätigkeit als Frauendisponentin wurde überwiegend als ausreichend angesehen, Defizite wurden im berufskundlichen Bereich ausgemacht. Die Integration in die Niederlassungen wurde durchgehend positiv beurteilt.

Die Disponentinnen sollten in den Niederlassungen zwar insbesondere, aber nicht ausschließlich die Integration von Frauen befördern. Sie sollten also auch männliche Bewerber beraten. Im Durchschnitt führten sie zwischen 10 und 15 Bewerbungsgespräche in der Woche, wobei der Anteil der Frauen bei etwa 50 % lag. Der Anteil der Aufträge, die mit Frauen besetzt wurden, wurde auf etwa 60 % geschätzt.

Die Struktur der Entleihbetriebe, in denen Arbeitseinsätze für Frauen akquiriert werden konnten, unterschied sich an den einzelnen Standorten der Frauendisponentinnen nach Betriebsgröße, sektoraler und Branchenzugehörigkeit. Dennoch lassen sich Trends ausmachen. Die Einsätze der Frauen erfolgten überwiegend in Betrieben mittlerer Größe zwischen 100 und 200 Beschäftigten⁴⁷, was den Angaben für die gesamte Gesellschaft entspricht. Kleine Betriebe akzeptierten häufig die Preise von START Zeitarbeit NRW nicht. Einsatzschwerpunkt waren vor allem kaufmännische Tätigkeiten und der Bereich der Hilfstätigkeiten.⁴⁸

Nach Einschätzung der Disponentinnen eigneten sich nicht alle Bewerber/innen für den Einsatz in der Zeitarbeit. Der Anteil der Frauen, die nach einem Beratungsgespräch als nicht einsatzfähig eingestuft wurden, lag bei etwa 40 %. Als Hindernisse wurden insbesondere fehlende Mobilität (kein Führerschein, kein PKW), geringe Arbeitszeitflexibilität, unflexible Kinderbetreuung, schlechte Deutschkenntnisse sowie Qualifikationsdefizite genannt. Die Disponentinnen hoben in Gesprächen weiterhin hervor, dass arbeitslosen Frauen in den Bewerbungsgesprächen oft die Angst vor der unbekanntem Arbeitsform Zeitarbeit genommen werden musste. Dies betraf vor allem Niederlassungen in ländlichen Gebieten. Als positiver Faktor hat sich erwiesen, Frauen in langfristigen Einsätzen einzusetzen und ihnen so die Angst vor häufig wechselnden Einsätzen zu nehmen.

⁴⁷ Die Kategorisierung erfolgte durch START Zeitarbeit NRW.

⁴⁸ Aus den Meldungen von START Zeitarbeit NRW für die AÜG-Statistik des Jahres 1998 geht hervor, dass bei den Frauen mit 44,9 % die Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe überwogen. Ebenfalls stark vertreten sind mit 36,7 % die Hilfstätigkeiten. Alle weiteren Berufsgruppen liegen z. T. deutlich unter 5 %. Die geschlechtsspezifische Aufteilung der Einsatzbereiche entspricht der Branchenpraxis in der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 108; Bundesanstalt für Arbeit 1999: 74).

Als Motiv der Bewerberinnen, bei START Zeitarbeit NRW zu arbeiten, wurde durchgehend der Wunsch nach einem Dauerarbeitsplatz im Entleihbetrieb angegeben. Die Beschäftigungsform der Zeitarbeit wurde von den Frauen offenbar bewusst als Durchgangsstation und nicht um ihrer selbst willen gewählt.

Die Disponentinnen schätzten den Stellenwert der Öffentlichkeitsarbeit hoch ein. Im Projektverlauf wurden Kontakte zu Weiterbildungsträgern, Kooperationsstellen „Frau und Beruf“, Gleichstellungsbeauftragten u. a. geknüpft und über START Zeitarbeit NRW informiert. Als Erfolg konnte verbucht werden, dass Weiterbildungsträger Teilnehmerinnen auf START Zeitarbeit NRW hinwiesen und über die grundsätzliche Arbeitsweise informierten. Damit sank die Hemmschwelle von Frauen, sich bei START Zeitarbeit NRW zu bewerben.

4.4.2 Bewertung

Wenn als Erfolgsmaßstab für das Frauenprojekt die erreichten Verleihzahlen zugrunde gelegt werden, fällt die Bewertung ernüchternd aus. Vergleicht man den Beschäftigungsanteil von Frauen bei START Zeitarbeit NRW mit ihrem Beschäftigungsanteil an der Arbeitslosigkeit bzw. der Beschäftigung in NRW, so werden Frauen weit unterdurchschnittlich erreicht. Der durchschnittliche Frauenanteil von 17 % liegt weit unter dem Anteil von Frauen an der Arbeitslosigkeit (43,6 %) und an der Beschäftigung (41,3 %) in Nordrhein-Westfalen (vgl. Landesarbeitsamt NRW 1999a: 1). In der Arbeitnehmerüberlassung (West) insgesamt liegt der Frauenanteil zwar ebenfalls deutlich unter diesen Vergleichswerten, aber immerhin bei rund 20 % (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 74).

Aus unserer Sicht lässt sich aus den Erfahrungen des Frauenprojektes bei START Zeitarbeit NRW jedoch nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich nicht zur Förderung der Integration von Frauen geeignet sei – im Gegenteil: „Wenn man davon ausgeht, dass die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt häufig nicht die Folge individueller Qualifikationsdefizite, sondern genereller Vorbehalte der Betriebe ist und die spezifische Funktion von .. (sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung) nicht vorrangig in der Vermittlung formaler Qualifikationen, sondern in der Überwindung betrieblicher Vorbehalte besteht, ... (müsste diese) Frauen besonders gute Wiedereingliederungschancen eröffnen.“ (Weinkopf 1996a: 316)⁴⁹

⁴⁹ Im Original ist von „Arbeitskräftepools“ die Rede. Wir haben das Zitat an den entsprechenden Stellen angepasst.

Dass diese These nicht völlig falsch ist, zeigen die Erfahrungen, dass Frauen überdurchschnittlich häufig von Betrieben übernommen wurden.⁵⁰ Wenn es erst einmal gelungen ist, Frauen als Leiharbeitskräfte in Betrieben unterzubringen, haben sie offenbar gute Chancen, in feste Beschäftigung übernommen zu werden. Aber es ist im Rahmen der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung offenbar keineswegs einfach, überhaupt Arbeitsplätze für Frauen zu akquirieren. Die Ursachen sind auf verschiedenen Ebenen zu verorten:

- **die Branchenschwerpunkte der Zeitarbeit:** Im gewerblichen Sektor, wo Frauen sehr viel seltener beschäftigt sind als Männer, wird häufiger auf Zeitarbeitskräfte zurückgegriffen als im Dienstleistungssektor, in dem die meisten Frauen beschäftigt sind.
- **Betriebsgrößen und betriebswirtschaftliche Effizienz:** Frauen arbeiten häufig eher in kleineren Betrieben. Somit ist eine gezielte Ansprache von kleinen und mittleren Betrieben notwendig, um Arbeitsplätze für Frauen zu akquirieren. Diese Akquisition ist arbeitsaufwendig, weil „viele Klinken geputzt“ werden müssen und oft nur wenige zusätzliche Einsätze akquiriert werden können, weil kleine und mittlere Unternehmen selten mehr als einen Arbeitsplatz zu besetzen haben. Die Akquisition in Großbetrieben bringt dagegen oftmals Einsätze für mehrere Leiharbeitskräfte. Aufwand und Ertrag stehen hier in einem günstigeren Verhältnis. Das ist besonders relevant für die betriebswirtschaftliche Effizienz der Arbeitnehmerüberlassung.
- **konkurrierende Alternativen:** In Bereichen, in denen viele Frauen beschäftigt sind, wie z. B. im Einzelhandel stehen den Betrieben andere Möglichkeiten zur Verfügung, schwankenden Personalbedarf abzudecken - z. B. geringfügige Beschäftigung, Aushilfen, Arbeit auf Abruf und Ähnliches. Diese Alternativen sind für die Betriebe noch flexibler und vor allem kostengünstiger als Zeitarbeit. Solange keine Probleme dabei auftreten, auf diesen Wegen zusätzliches Personal zu rekrutieren, solange also genug Frauen bereit sind, auf dieser Basis zu arbeiten, werden diese Betriebe kaum auf die Idee kommen, Zeitarbeit zu nutzen.
- **die Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte:** Von Zeitarbeitskräften wird oftmals eine noch höhere Flexibilität und Mobilität erwartet als von anderen Beschäftigten. Eine eingeschränkte zeitliche Verfügbarkeit (z. B. aufgrund von Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtung) oder begrenzte räumliche Flexibilität erschwert somit die Akquisition von betrieblichen Einsätzen.

Diese Faktoren, die eine Erhöhung des Frauenanteils bei Zeitarbeit insgesamt hemmen, können nicht ohne weiteres ausgeräumt werden, weil es sich ganz überwiegend um strukturelle Probleme handelt, die auch die Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ins

⁵⁰ Deutlicher als bei START Zeitarbeit NRW lässt sich dies anhand der Erfahrungen mit einem ähnlichen Projekt des BMFSFJ bei der GeAT in Thüringen belegen: Hier lag der Frauenanteil unter den Leiharbeitskräften insgesamt bei 30 %, unter den Übernahmen in Betriebe aber bei 45 %.

gesamt beeinträchtigen. Die Lösung oder Verringerung dieser Probleme entzieht sich somit weitgehend dem Einfluss der Personaldisponentinnen und -disponenten.

Gleichwohl sehen wir Ansatzpunkte für eine Erhöhung des Frauenanteils bei wiedereingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung und damit auch bei START Zeitarbeit NRW: Erfolgreich kann Arbeitnehmerüberlassung offenbar vor allem in Bereichen sein, in denen keine große Reserve von billigeren Aushilfskräften zur Verfügung steht, weil z. B. besondere Qualifikationen erforderlich sind. Daraus folgt, dass Schwerpunkte in solchen Bereichen gesetzt und versucht werden müsste, hier besondere Kompetenz zu entwickeln - durch eine gezielte Ansprache von Betrieben z. B. im Pflegebereich oder in der IT-Branche und durch eine Kooperation mit Arbeitsämtern und Bildungseinrichtungen, um auch entsprechend qualifiziertes Personal bereitstellen zu können. Weiterhin sollte im Interesse von Frauen versucht werden, in den Betrieben dafür zu werben, mehr Rücksicht auf besondere Flexibilitätswünsche zu nehmen bzw. zumindest zu erproben, ob z. B. neue Arbeitszeitmodelle tatsächlich funktionieren. In diesem Sinne müsste die sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung weiterhin bzw. sogar verstärkt als "Mittlerin" wirken und die Erprobung innovativer Lösungen fördern.

Perspektivisch wird sich der Beschäftigungsanteil von Frauen bei START Zeitarbeit NRW nur dann erhöhen lassen, wenn die Gesellschaft insgesamt mehr Aufträge aus dem Dienstleistungsbereich und insbesondere auch für die Besetzung von Teilzeitstellen akquiriert. START Zeitarbeit NRW ist teilweise schon jetzt in der Lage, Aufträge aus dem Dienstleistungsbereich zu besetzen. Es wird auf absehbare Zeit eine wichtige geschäftspolitische Aufgabe sein, diesen Anteil - wenn auch vermutlich in kleinen Schritten - auszubauen. Die Erfahrungen aus dem Modellprojekt haben aufgezeigt, dass sich auch im Dienstleistungsbereich Markt- und Wiedereingliederungschancen bieten, wenngleich zunächst mehr Kapazitäten in die Akquisition investiert werden müssen.

Die Weiterbeschäftigung der bis Sommer 1999 vom BMFSFJ geförderten Frauendisponentinnen, die vermutlich eine überdurchschnittliche Sensibilität und Motivation zur Förderung der Frauenbeschäftigung haben, über den Förderzeitraum hinaus kann hier auch künftig förderlich wirken. Da sich nach Einschätzung der Geschäftsleitung die Organisationsform einer „Spezialabteilung“ für die Integration von Frauen nicht bewährt hat, werden die früheren Frauendisponentinnen nunmehr noch stärker in die Arbeit der Niederlassungen integriert. Es bleibt zu hoffen, dass die Erfahrungen aus dem Modellprojekt genutzt werden können, um den Frauenanteil unter den START-Leiharbeitskräften künftig zu erhöhen.

4.5 Die Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW

Der Erfolg des START-Konzeptes hängt existenziell von der Akzeptanz der Betriebe ab. In *wirtschaftlicher* Hinsicht stellen die Erlöse aus der Überlassungstätigkeit die finanzielle Grundlage der Gesellschaft dar. In *arbeitsmarkt- und sozialpolitischer* Hinsicht bilden die Entleihbetriebe im besten Fall das andere Ufer der „Integrationsbrücke“ für die eingesetzten Leiharbeitskräfte und damit das Ziel der Wiedereingliederungsbemühungen. Zumindest sichern die Einsätze aber das Arbeitsverhältnis als Leiharbeitskraft bei START Zeitarbeit NRW ab.

Im Folgenden gehen wir näher auf die strukturellen Merkmale der Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW ein. Außerdem interessierte uns, wie aktuelle und ehemalige Entleihbetriebe die Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW einschätzen. Wir führten daher Anfang 1999 eine Betriebsbefragung durch, an der sich 84 Betriebe beteiligten und deren Ergebnisse wir in diesem Kapitel vorstellen werden.

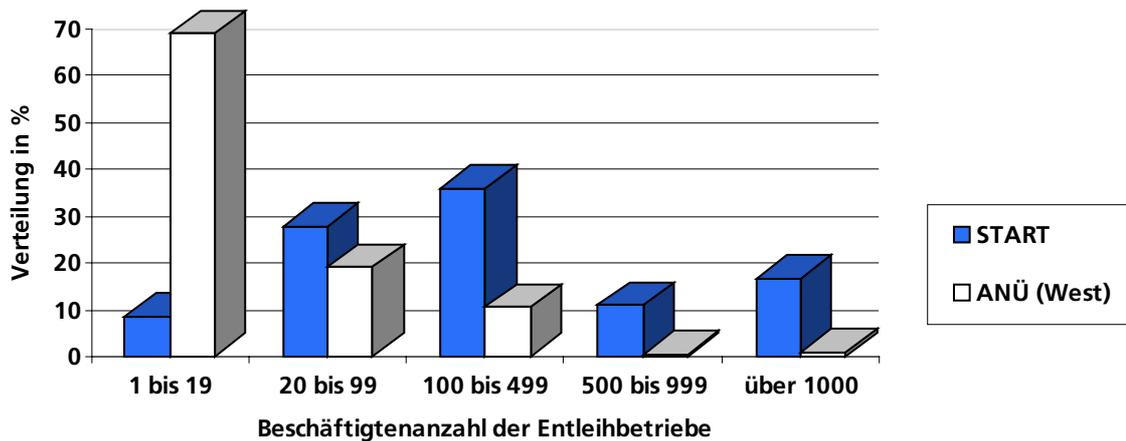
4.5.1 Struktur der Entleihbetriebe

START Zeitarbeit NRW führte keine Statistik über die Strukturdaten der Entleihbetriebe. Die notwendigen Informationen mussten daher in den Niederlassungen im Rahmen einer Stichtagsbefragung erhoben werden. Die folgenden Angaben beziehen sich auf Meldungen von 26 der damals 29 Niederlassungen am Ende des dritten Quartals 1998.

Die Niederlassungen arbeiteten zum Stichtag mit 261 Betrieben zusammen. Betrachtet man die Betriebsgröße der Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW, so liegt der Schwerpunkt bei Betrieben mit 20 bis 499 Beschäftigten. Von großer Bedeutung für die Stabilität einer Niederlassung sind Kunden, die relativ regelmäßig und mehr als nur einen oder zwei Leiharbeitskräfte entleihen. 20 Niederlassungen arbeiteten am Stichtag mit Kunden zusammen, die zehn oder mehr Leiharbeitskräfte entliehen hatten. Die Geschäftspolitik von START Zeitarbeit NRW sah ein stärkeres Engagement bei kleinen und mittleren Unternehmen vor, umso das wirtschaftliche Risiko des Geschäftes mit Großkunden zu streuen, aber auch, um die höhere Beschäftigungsintensität von kleineren Betrieben für Übergänge von START-Leiharbeitskräften zu nutzen. Der Zugang zu kleinen Betrieben erwies sich als schwierig, was durch Untersuchungen des IWG Bonn über die wirtschaftliche Bedeutung der Zeitarbeit in der Bundesrepublik bestätigt wird. Dies wird darauf zurückgeführt, dass in Betrieben mit weniger als 20 Beschäftigten „weniger arbeitsteilig und standardisiert gearbeitet wird. Darüber hinaus werden in Kleinbetrieben Personalengpässe häufig durch unbezahlten Mehrarbeit der Inhaber oder der mithelfenden Familienangehörigen ausgeglichen.“ (Wahl/Kuhn/Schneider 1995: 29 ff)

Die Daten über die Betriebsgröße der Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW können mit Daten verglichen werden, die für die gesamte Branche bezogen auf Westdeutschland vorliegen (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 111).

Abb.: 9 Abbildung 13: Beschäftigtenanzahl der Entleihbetriebe: START Zeitarbeit NRW und Arbeitnehmerüberlassung (West)



Quelle: Angaben von 26 START-Niederlassungen, Stand Ende 3. Quartal 1998; für Arbeitnehmerüberlassung (West): Rudolph/Schröder (1997): 111, Tab. 10.

Es werden Unterschiede erkennbar. Die herkömmliche Arbeitnehmerüberlassung weist ein deutliches Schwergewicht bei den kleinen Betrieben auf, wobei zu vermuten ist, dass die vielen kleinen Entleihbetriebe nur einzelne Überlassungsfälle in Anspruch nehmen (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 111). START Zeitarbeit NRW hat Kleinbetriebe mit seinem Angebot erst selten erreicht, ist dagegen im mittleren Segment und bei den Großbetrieben deutlich besser vertreten.

Die Differenzierung der Entleihbetriebe nach Wirtschaftsbereichen belegt, dass sich der Verleih von START Zeitarbeit NRW auf das Produzierende Gewerbe konzentriert. Der Branchenschwerpunkt liegt mit 43,3 % in den Bereichen „Metallerzeugung/-verarbeitung“ und „Maschinenbau“. In den Dienstleistungsbereich wird deutlich seltener verliehen

Tabelle 20: Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW nach Branchenzugehörigkeit

Wirtschaftszweig	Entleihbetriebe, Verteilung abs.	Entleihbetriebe, Verteilung in %
Land-/Forstwirtschaft	0	0
Energie/ Wasserversorgung/ Bergbau	4	1,5
Chemie-/Kunststoff-/ Gummiverarbeitung	19	7,3
Steine und Erden/ Feinkeramik/ Glas	9	3,4
Metallerzeugung/ -verarbeitung	73	28,0
Stahl-/Leichtmetallbau	13	5,0
Maschinenbau	38	14,6
Straßenfahrzeug-/ Schiff-/ Luft- fahrzeugbau	11	4,2
Elektrotechnik	28	10,7
Feinmechanik/ Optik/ EBM/ Mu- sikinstrumente	1	0,4
Holz/ Papier/ Druck	11	4,2
Leder/Schuhe/Textil/Bekleidung	4	1,5
Nahrungs-/ Genussmittel	8	3,1
Bauhauptgewerbe	0	0
Ausbaugewerbe	4	1,5
Handel	9	3,4
Verkehr/Nachrichtenübermittlung	1	0,4
Kredit-/Versicherungswesen	0	0
Konsumnahe Dienstleistungen	3	1,1
Soziale Dienstleistungen	2	0,8
Wirtschaftsnahe Dienstleistungen	16	6,1
Staat	2	0,8
Keine Angaben	5	1,9
Gesamt	261	100

Quelle: Angaben von 26 START-Niederlassungen, Stand Ende 3. Quartal 1998

© IAT 7/99

Diese Verteilung entspricht im Wesentlichen den Daten für die gesamte Branche der Arbeitnehmerüberlassung in Westdeutschland (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 112). START Zeitarbeit NRW bewegte sich demnach nicht in einer „Nische“ des Zeitarbeitsmarktes, sondern stand im Wettbewerb mit anderen Verleihunternehmen um die gleichen Kunden.

4.5.2 START Zeitarbeit NRW im Urteil von Entleihbetrieben: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung

START Zeitarbeit NRW verfolgt das Integrationsziel in Form einer Dienstleistung, die Betriebe als Kunden gewinnen will und steht dabei im Wettbewerb mit anderen Anbietern. Die Betriebe, die zwischen mehreren Alternativen bei der Lösung ihrer Flexibilitätsprobleme wählen können, müssen daher von der Qualität der angebotenen Dienstleistung

überzeugt werden, zumal die Nutzung der Leiharbeitskräfte Kosten verursacht, die etwa in der Höhe des doppelten Bruttolohnes anzusiedeln sind.

In vorangegangenen Betriebsgesprächen hatten wir den Eindruck gewonnen, dass Entleihbetriebe in START Zeitarbeit NRW in erster Linie einen „normalen“ Personal-dienstleister sehen, der ihnen Flexibilitätsreserven bietet (vgl. Vanselow/Weinkopf 1998: 48). Der soziale Anspruch macht sich insofern bemerkbar, als der Erprobungsaspekt eine besondere Rolle bei der Entscheidung für eine Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW spielt. Um weitere Informationen über die Akzeptanz von START Zeitarbeit NRW durch die Betriebe zu erhalten, führten wir im April 1999 eine schriftliche Befragung von aktuellen und ehemaligen Entleihbetrieben durch. Ziel war es vorrangig, eine Einschätzung der Entleihbetriebe über die besonderen Merkmale der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung und die Leistungsfähigkeit von START Zeitarbeit NRW vor dem Hintergrund konkreter Erfahrungen mit START-Leiharbeitskräften zu erhalten. Wir stützten uns bei der Befragung auf Kundenlisten von 27 Niederlassungen. Bevor die Fragebögen verschickt wurden, bestand Gelegenheit, die Fragen mit dem Personalleiter eines langjährigen Kundenbetriebes von START Zeitarbeit NRW zu diskutieren und noch einmal zu überarbeiten. Die Ansprechpartnerinnen und -partner bei den Entleihbetrieben sandten die ausgefüllten Bögen anonym an das IAT zurück. Von 250 angeschriebenen Betrieben beteiligten sich 84 oder 33,6 % an der Befragung. Die Fragebögen gliederten sich in neun Abschnitte:

- allgemeine Rahmendaten;
- Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW;
- Einschätzung ausgewählter Aspekte von START Zeitarbeit NRW;
- Einschätzung ausgewählter Serviceleistungen von START Zeitarbeit NRW;
- konkrete Erfahrungen aus bisherigen Verleiheinsätzen;
- Qualifizierung von Leiharbeitskräften;
- Erfahrungen mit übernommenen Leiharbeitskräften;
- Beurteilung von START Zeitarbeit NRW im Vergleich zu anderen Verleihunternehmen;
- Perspektive – Kritik/Anregungen.

Eine abschließende offene Frage bot den Gesellschaften die Gelegenheit, Erfahrungen und Kritikpunkte zu äußern.

4.5.2.1 Strukturdaten der befragten Betriebe, Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit und Einsatzmotive

Die Angaben der befragten Betriebe zur Anzahl der Beschäftigten und zur Branchenzugehörigkeit wiesen keine gravierenden Unterschiede gegenüber den bereits vorgestellten Strukturdaten aller Entleihbetriebe auf. Die meisten Betriebe gehörten der Betriebsgrößenklasse von 20 bis 499 Beschäftigte an. Der Branchenschwerpunkt lag auch bei den befragten Betrieben im gewerblichen Bereich.

Drei viertel der Betriebe bejahten die Frage nach einer kollektiven Interessenvertretung der Beschäftigten, 66 % waren tariflich gebunden. Im Jahr 1998 hatten 30 % der Betriebe ihren Personalstand erhöht, bei 37% war er konstant geblieben und 20 % hatten ihren Personalstand verringert. 23 % machten hierzu keine Angaben.

Die Geschäftsbeziehungen zwischen START Zeitarbeit NRW und den befragten Betrieben erstreckten sich in den meisten Fällen (65 %) über einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren. Nur in einem Fall reichten die Kontakte bis in die Pilotphase vor 1995 zurück. 31 Betriebe oder 37 % bezeichneten sich selbst als Stammkunden von START Zeitarbeit NRW. Die 84 befragten Betriebe hatten über den gesamten Zeitraum der Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW nach eigener Schätzung 1.665 Leiharbeitskräfte entliehen.⁵¹ Angaben über den Anteil von Zielgruppenangehörigen lagen nicht vor.⁵² Die Verleihdauer entspricht im Wesentlichen den Durchschnittswerten für START Zeitarbeit NRW. 77,4 % der Entleihbetriebe gaben an, im Gesamtzeitraum insgesamt 297 Leiharbeitskräfte im Anschluss an einen Einsatz übernommen zu haben.

Wie erfuhren die Betriebe überhaupt von dem besonderen Angebot von START Zeitarbeit NRW? Anders als insbesondere die großen Zeitarbeitsunternehmen verfügte die Gesellschaft nicht über einen Marketing-Etat und inserierte auch nicht in der Tagespresse, deshalb spielten Akquisitionsaktivitäten der Mitarbeiter/innen in den Niederlassungen die größte Rolle. Hinweise der Arbeitsverwaltung und arbeitgebernaher Organisationen unterstützten diese Eigenaktivitäten. Einige Betriebe wurden von der eigenen Interessenvertretung auf START Zeitarbeit NRW aufmerksam gemacht.

⁵¹ Diese Anzahl ist leicht unterzeichnet, da bei der Angabe einer Schwankungsbreite der geringere Wert in die Auswertung eingegangen ist.

⁵² Wir haben darauf verzichtet, den Anteil der vormals als schwervermittelbar geltenden Personen von den Entleihern schätzen zu lassen, da die Leiharbeitskräfte als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Firma START Zeitarbeit NRW vorgestellt und eingesetzt werden und die vormalige Zielgruppenzugehörigkeit bei entsprechender Passung der Bewerber im Vorstellungsgespräch nicht mehr angesprochen werden musste. Es war außerdem zu erwarten, dass die Antworten sichtbare Merkmale wie Alter oder ggf. Nationalität überzeichnet hätten gegenüber nicht sichtbaren Merkmalen wie Langzeitarbeitslosigkeit.

Tabelle 21: Ausgangspunkte der Zusammenarbeit
(Mehrfachnennungen möglich)

Kontaktaufnahme	Anzahl der Nennungen
Eigenaktivitäten von START Zeitarbeit NRW	53
Information durch das Arbeitsamt	12
Information durch Kammern	2
Information von Arbeitgeberverbänden	9
Hinweis von anderen Arbeitgebern	5
Hinweis des Betriebsrates/ Personalrates	12
Sonstiges*	10
Keine Angaben	2

© IAT 7/99

*Die Kategorie „Sonstiges“ enthält überwiegend den Hinweis auf Medienberichte über START Zeitarbeit NRW.

Über die Einsatzmotive von Entleihbetrieben in der herkömmlichen Arbeitnehmerüberlassung ist bekannt, dass die Übernahme von Leiharbeitskräften eher als ein „Nebenbefekt“ betrachtet werden muss und dass das Interesse der Betriebe eher auf die kurzfristige Bewältigung von Engpässen gerichtet ist (vgl. Schröder 1997: 302). Wir fragten die Betriebe daher nach dem Anlass der Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW, um zu überprüfen, welcher Stellenwert der Übernahmemöglichkeit beigemessen wurde.

Tabelle 22: Anlass der Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW
(n = 83, Mehrfachnennungen möglich)

Anlass	Abs.	%
Ungeplante Auftragsspitzen, Terminschwierigkeiten	43	51,8
Urlaubsvertretung, Krankheit, Mutterschaftsurlaub, Kur	36	44,4
Geplante Auftragsspitzen	20	24,1
Saisonarbeiten	5	6,0
Spezialarbeiten	4	4,8
Verkleinerung der Stammebelegschaft	7	8,4
Risikolose Erprobung neuer Arbeitskräfte	48	57,8
Sonstiges	1	1,2

© IAT 7/99

Wie das Ergebnis zeigt, bildete der Erprobungsaspekt im Fall von START Zeitarbeit NRW das Hauptmotiv der Betriebe für die Zusammenarbeit.⁵³ Doch START Zeitarbeit NRW

⁵³ Die Einsatzlogik der Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW kann an dieser Stelle nicht im Detail analysiert werden. Vgl. zur gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung die betrieblichen Fallstudien bei Brose u. a. 1990: 153ff.

wurde auch in den Bereichen der „klassischen“ Einsatzmotive für Arbeitnehmerüberlassung wie der Überbrückung von Arbeitsspitzen und Vertretungen eingesetzt. Saisonarbeiten und Spezialaufgaben spielten dagegen nur eine untergeordnete Rolle beim Einsatz von START-Leiharbeitskräften. Da START Zeitarbeit NRW grundsätzlich das gesamte Branchenspektrum bedient, kann der geringe Wert bei den Spezialaufgaben nicht überraschen.

Es bleibt bis hierhin festzuhalten, dass es START Zeitarbeit NRW gelungen war, den Aspekt der Erprobung von Leiharbeitskräften zur späteren Festanstellung im Entleihbetrieb als besonderes Profil darzustellen. Die Befragung zeigte auch, dass Entleiher das Angebot der Erprobung oft, aber nicht immer nutzten. START Zeitarbeit NRW wurde auch für das „klassische“ Überbrückungsgeschäft genutzt, in dem eine Übernahme in eine Festanstellung eher unwahrscheinlich war. Aus wirtschaftlichen Gründen kann es sich die Gesellschaft ganz offenkundig nicht leisten, Aufträge ohne absehbare Übernahmeabsicht abzulehnen.

4.5.2.2 Einschätzung des besonderen „Profils“

START Zeitarbeit NRW unterscheidet sich in der Gesellschafterstruktur, der besonderen Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration und dem Bemühen um eine sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs deutlich von der herkömmlichen Arbeitnehmerüberlassung. Eine ganz andere Frage ist aber, wie Betriebe diese besonderen Merkmale beurteilen, ob sie überhaupt relevant für die Zusammenarbeit sind oder ob sie aus betrieblicher Sicht sogar negativ beurteilt werden. Vorangegangene Gespräche mit Personalverantwortlichen, die mit START Zeitarbeit NRW zusammenarbeiteten, ließen erwarten, dass die organisatorischen Merkmale wie der breite Gesellschafterkreis und die Interessenvertretung für interne und externe START-Beschäftigte aus betrieblicher Sicht für die konkrete Zusammenarbeit weniger entscheidend waren als das besondere Dienstleistungsangebot und insbesondere dessen kostenrelevanten Bestandteile (vgl. Vanselow/Weinkopf 1998: 41ff). Diese Erwartung wurde in der Befragung tendenziell bestätigt, jedoch weit weniger eindeutig als erwartet (Tabelle 23).

**Tabelle 23: Einschätzung besonderer Merkmale von START
Zeitarbeit NRW durch die Entleihbetriebe (n=84)**

	Un- wichtig	Eher un- wichtig	Eher wichtig	Wichtig	Keine Angaben
Entlohnung der Leiharbeitskräfte nach dem im Entleihbetrieb gültigen Tariflohn	4	28	27	20	5
Qualifizierung der Leiharbeitskräfte	2	6	22	49	5
Übernahmemöglichkeit am Ende des Verleiheinsatzes	4	16	27	33	4
Besondere Berücksichtigung von schwervermittelbaren Arbeitslosen	14	48	11	4	7
Breites Bündnis gesellschaftlicher Akteure als Gesellschafter	13	29	25	13	4
Betriebsrat für Stamm- und Leiharbeitskräfte	19	37	12	7	9

© IAT 7/99

Die Qualifizierung der Leiharbeitskräfte ist für die Entleihbetriebe von zentraler Bedeutung. Fast ebenso wichtig wurde die Übernahmemöglichkeit am Ende eines Einsatzes eingestuft. Der Ansatz, befristete Verleiheinsätze zu Erprobungszwecken zu nutzen, traf offenbar auf ein betriebliches Interesse. Auch die Orientierung an den tariflichen Regelungen des Entleihbetriebes wurde von einer Mehrzahl der befragten Betriebe positiv beurteilt. Hier deutet sich an, dass außer der Frage des Preises noch andere Faktoren das betriebliche Kalkül beeinflussen.

Die Berücksichtigung von besonderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes und die Zusammensetzung des Gesellschafterkreises von START Zeitarbeit NRW stellten für das Kalkül der Entleiher eher nachgeordnete Aspekte dar. Gleiches gilt für die Existenz eines Betriebsrates für die internen und externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mittelbar dürfte die Existenz eines Betriebsrates aber dennoch die Entscheidung, mit START Zeitarbeit NRW zusammenzuarbeiten, beeinflussen. Wie bereits erwähnt, werden Betriebe z. T. von der eigenen Interessenvertretung auf START Zeitarbeit NRW aufmerksam gemacht und für diese dürfte die Existenz eines Betriebsrates im Verleihunternehmen größere Relevanz besitzen.

Aufgrund des besonderen Stellenwertes der Entlohnungsfrage haben wir die befragten Entleihbetriebe um eine gesonderte Einschätzung dieses Merkmals gebeten.

Tabelle 24: Einschätzung des Referenzlohn-Prinzips

	Stimme nicht zu	Stimme eher nicht zu	Stimme eher zu	Stimme voll zu	Keine Angabe
Die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte sorgt für Ruhe im Betrieb („gleicher Lohn für gleiche Arbeit“).	9	15	32	23	5
Die Leiharbeitskräfte sind motiviert und gehen engagiert an ihre Aufgaben.	0	10	53	16	5
Die Leiharbeitskräfte sind Mitarbeiter der Firma START. Wie sie entlohnt werden, ist für unseren Betrieb nicht von Interesse.	30	27	18	2	7
→ nur Betriebe mit einem Betriebsrat: n = 67					
Die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte erleichtert dem Betriebsrat des entleihenden Betriebes die Zustimmung zum Einsatz von Leiharbeit.	2	11	23	22	9

© IAT 7/99

Die Anwendung der Referenzlohn-Regelung bei START Zeitarbeit NRW sollte verhindern, dass durch den Einsatz von Leiharbeitskräften betriebliche Standards unterlaufen werden können. Untersuchungen über die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung haben bezüglich des Einkommensaspekts einen „Trend zur Prekarisierung“ (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 117) festgestellt. Die Entlohnung der START-Leiharbeitskräfte erfolgte dagegen nach den im Entleihbetrieb gültigen tariflichen Regelungen. Schon die Begleitforschung der Pilotphase von START Zeitarbeit hat auf den Umstand aufmerksam gemacht, dass Betriebe es z. T. durchaus schätzen, Leiharbeit einsetzen zu können, ohne das durch unterschiedliche Entlohnungsregelungen Unruhe in den Betrieb getragen wird. Damals wurde ein Personalverantwortlicher zitiert, der die Entlohnungsregelung als förderlich für die Integration in den Betrieb bezeichnete: „Es gibt hier keine zwei Klassen – START-Mitarbeiter und eigene Mitarbeiter, sondern alle werden exakt auf der gleichen Basis bezahlt“ (Weinkopf/Krone 1995: 91).

Auch die aktuelle Entleiherbefragung belegt mit 55 positiven Nennungen eine hohe Zustimmung zu dieser Auffassung. Zustimmung erhielt auch die Aussage, dass nach gleichen Maßstäben entlohnte Leiharbeitskräfte motivierter und engagierter ihre Aufgaben verrichten. Nur eine Minderheit der Befragten hielt die Höhe der Entlohnung der Leiharbeitskräfte für nicht relevant, da es sich nicht um die eigenen Beschäftigten handele. Die meisten Betriebe mit einer Personalvertretung sahen in der Entlohnungsregelung einen Faktor, der dem Betriebsrat die Zustimmung zum Einsatz von Arbeitnehmerüberlassung erleichtert.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Mehrzahl der Betriebe die besonderen Merkmale von START Zeitarbeit NRW wahrnahm und positiv bewertete.

4.5.2.3 Einschätzung der Serviceleistungen

START Zeitarbeit NRW betont in seiner Selbstdarstellung, dass sich die Gesellschaft als professioneller Personaldienstleister versteht. Wir nahmen daher auch Fragen zur Serviceorientierung der Niederlassungen auf.⁵⁴

Die Betriebe fühlten sich ausreichend durch die internen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von START Zeitarbeit NRW beraten. Der Erprobungscharakter des Verleihs, die Möglichkeit, Leiharbeitskräfte ggf. auszutauschen und die ständige Ansprechbarkeit der Personaldisposition wurden in den Kundengesprächen obligatorisch angesprochen. Ein größeres Informationsdefizit war jedoch beim Angebot, Leiharbeitskräfte zu qualifizieren, festzustellen. Hier scheint es an einigen Standorten eine „Beratungslücke“ gegeben zu haben. Immerhin 14 Betriebe fühlten sich über diesen Punkt nicht ausreichend informiert.

Die Personaldisposition ist angehalten, Bewerberinnen und Bewerber beim Vorstellungsgespräch in die Betriebe zu begleiten. Neben der Möglichkeit, bei dieser Gelegenheit noch offene Fragen abzuklären, sollen insbesondere Arbeitslose mit geringem Selbstwertgefühl von der Anwesenheit der START-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter profitieren (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 67). Überwiegend wurde dies auch so durchgeführt, wie die Betriebe bestätigten.

Von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit eines Verleihunternehmens ist es, wie schnell auf Kundenanfragen reagieren kann. 49 Betriebe zeigten sich in dieser Hinsicht zufrieden, 27 Betriebe hatten unterschiedliche Erfahrungen gemacht, und sieben Betriebe waren nicht zufrieden mit der Reaktionszeit.

START Zeitarbeit NRW versucht, sich durch ein besonderes Qualitätsversprechen eine Wettbewerbsposition auf dem umkämpften Leiharbeitsmarkt zu erobern. Die eingesetzten Leiharbeitskräfte sollen passgenau dem betrieblichen Bedarf entsprechen, ggf. besteht die Möglichkeit einer Anpassungsqualifizierung. Die Personaldisponent/innen stehen als Ansprechpartner zur Verfügung. Sollten Schwierigkeiten während des Verleihs auftreten, besitzt der Entleiher ein Austauschrecht.

57 Betriebe bejahten die Frage, ob die eingesetzten Leiharbeitskräfte den betrieblichen Anforderungen überwiegend genügten. 26 Betriebe hatten zwiespältige Erfahrungen gemacht, davon zwei nur negative. Die Notwendigkeit, Leiharbeitskräfte auszutauschen, trat in 54 Betrieben mindestens einmal auf, in sechs Betrieben häufiger. Betroffen waren überwiegend Nichtfacharbeiter (36) sowie in geringerem Maße gewerbliche Fachkräfte

⁵⁴ Es handelte sich dabei um die Indikatoren „Information/Kundenberatung“, „Vorstellung von Bewerbern“ und „Flexibilität des Angebotes“ (vgl. zur Messung von Kundenorientierung im Bereich unternehmensnaher Dienstleistungen auch Schönfeld/Stöbe 1995: 64 ff).

(24). Als Ursachen für einen Personalaustausch nannten die Betriebe Qualifikationsdefizite der Leiharbeitskräfte, Fehlzeiten und Nichterscheinen am Arbeitsplatz. Konflikte mit Vorgesetzten oder Kollegen sowie Verstöße gegen die Betriebsordnung stellten hingegen keine gravierenden Konfliktfelder dar.

Tabelle 25: Gründe für einen Personalaustausch im laufenden Einsatz
(Mehrfachnennungen möglich)

Austauschgründe	Anzahl der Antworten
Qualifikationsdefizite der Leiharbeitskräfte	37
Ärger mit Vorgesetzten/ Kollegen	4
Fehlzeiten	21
Nichterscheinen am Arbeitsplatz	20
Verstöße gegen die Betriebsordnung	4
Sonstige Gründe*	9

© IAT 7/99

* Sprachschwierigkeiten (1), Leistungsmangel (1), Arbeitseinstellung bzw. Motivation (4).

38 Betriebe gaben an, dass die Niederlassungen schnell für Ersatz sorgten. 14 Befragte konnten dies allerdings nur teilweise und sechs gar nicht bestätigen. Für zwölf Betriebe waren die Probleme im Verleih mit negativen Folgen verbunden, d. h. zumeist mit Mehrarbeit für die Stammbeschäftigten. In drei Fällen konnten Fristen nicht eingehalten werden. In keinem Fall haben Betriebe Aufträge verloren.

4.5.2.4 Aktive Förderung des Übergangs in Betriebe

42 Befragte gaben an, dass START Zeitarbeit NRW Übernahmen von Leiharbeitskräften aktiv gefördert hat. In einer offenen Frage konnten diese Aktivitäten näher bezeichnet werden. Danach handelte es sich um

- beratende Tätigkeiten (Leistungsbeurteilung von Übernahmekandidaten, Hinweise auf besonders geeignete Übernahmekandidaten);
- die Unterstützung der Leiharbeitskraft (Förderung der Motivation, Information über betriebliche Anforderungen) ;
- Serviceleistungen („kurzer Dienstweg“) bis zu
- der organisatorischen Unterstützung des Übergangs. In einzelnen Fällen sah START Zeitarbeit NRW z. B. davon ab, auf Kündigungsfristen zu bestehen.

Über die genannten Aktivitäten hinaus sahen die Betriebe weitere Möglichkeiten der aktiven Förderung von Übernahmen für START Zeitarbeit NRW in einsatzvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen, um die Passgenauigkeit zu verbessern sowie in Anpassungsqualifizierungen am Ende des Einsatzes zur Vorbereitung auf den zu besetzenden Arbeitsplatz (7 Nennungen).

Hier werden zugleich die Grenzen des begleiteten Übergangs in neue Beschäftigung deutlich. Die Betriebe bestätigten einen fördernden Einfluss von START-Aktivitäten während des Verleihs (Stabilisierung und Motivation der Leiharbeitskraft, besondere Empfehlungen), verneinten aber weiterreichende Einflussmöglichkeiten, insbesondere nach einer Übernahme in den eigenen Betrieb. Der Wunsch nach einer „Nachbetreuung“ durch die Personaldisposition wurde von keinem Betrieb geäußert.

4.5.2.5 Beurteilung im Vergleich zu anderen Zeitarbeitsunternehmen

Es war zu erwarten, dass die befragten Betriebe nicht nur das Angebot von START Zeitarbeit NRW, sondern auch von anderen Verleihunternehmen in Anspruch nahmen. Tatsächlich verfügten 56 Betriebe über Erfahrungen mit verschiedenen Anbietern. Wir baten diese Betriebe, START Zeitarbeit NRW anhand ausgewählter Kategorien mit anderen Verleihunternehmen zu vergleichen. Aufgrund der geringen Fallzahl sollten die Zahlen allerdings nicht überbewertet werden.

Tabelle 26: START Zeitarbeit NRW im Vergleich mit anderen Zeitarbeitsunternehmen

	Vorteil START	Kein Unter- schied	Vorteil andere Verleiher	Keine Angaben
Preisgestaltung (absolut)	4	16	35	5
Preis-Leistungs-Verhältnis nach Beschäftigtengruppen:				
- Nichtfacharbeiter	5	12	20	23
- Fachkräfte, gewerblich	10	15	13	22
- Fachkräfte, kaufmännisch	5	12	7	36
Kundenbetreuung, Serviceleistungen	20	27	6	7
Auswahl der Leiharbeitskräfte durch den Verleiher	26	17	5	12
Fachliche Eignung der Arbeitskräfte nach Beschäftigtengruppen:				
- Nichtfacharbeiter	8	26	3	23
- Fachkräfte, gewerblich	15	21	1	22
- Fachkräfte, kaufmännisch	8	18	0	34
Soziale Eignung der Leiharbeitskräfte (z. B. Zuverlässigkeit, Teamfähigkeit)	13	26	4	17
Betreuung der Leiharbeitskräfte durch die Disposition	23	27	2	8
Erprobung neuer Mitarbeiter/innen	23	28	1	8
Qualifizierung von Leiharbeitskräften	29	20	1	10

© IAT 7/99

Insgesamt fällt dieser Vergleich positiv für START Zeitarbeit NRW aus. Das noch junge Unternehmen hat es offenbar geschafft, sich als Dienstleister neben etablierten Anbietern zu behaupten. Jedenfalls schneidet START Zeitarbeit NRW hinsichtlich der Serviceleistungen, der Personalauswahl und der passgenauen Besetzung von Arbeitsplätzen besser oder zumindest nicht schlechter ab als die Wettbewerber. Deutliche Vorteile weist START Zeitarbeit NRW bei der Qualifizierung der Leiharbeitskräfte, der Erprobung neuer Arbeitskräfte und der Betreuung durch die Disposition auf.

Vorteile der Wettbewerber werden eindeutig bei der Preisgestaltung gesehen. Die Antworten auf die Frage nach der Preis-Leistungs-Relation für einzelne Beschäftigtengruppen gibt Aufschluss darüber, dass der Abstand bei Nichtfacharbeiterinnen und Nichtfacharbeitern am größten ist, während sich die Werte bei qualifizierten Kräften annähern.

Insgesamt zeigten sich die Betriebe zufrieden mit der bisherigen Zusammenarbeit. 74 der 84 befragten Betriebe gaben an, auch zukünftig im Bedarfsfall das Angebot von START Zeitarbeit NRW nutzen zu wollen.

4.5.2.6 Anregungen und Kritik

In einer offenen Frage konnten die Befragten abschließend Verbesserungsvorschläge und Kritik formulieren. Die wesentlichen Kritikpunkte bezogen sich auf die hohe Fluktuation an einigen Standorten sowie die Preisgestaltung. START-Leiharbeitskräfte seien im Branchenvergleich zu teuer, insbesondere in Einarbeitungs- und Qualifizierungsphasen wurden offenkundig Preisnachlässe erwartet, die START Zeitarbeit NRW nicht einzuräumen bereit war.

Konkrete Verbesserungsvorschläge der Betriebe betrafen eine höhere Flexibilität der Niederlassungen bei anfallenden Überstunden und Hinweise auf Fördermöglichkeiten bei der Übernahme von förderfähigen Leiharbeitskräften. Weitergehende Vorschläge bezogen sich auf das Qualifikationsspektrum der angebotenen Arbeitskräfte. Zwei Betriebe äußerten einen Bedarf nach höherqualifizierten Arbeitskräften wie Ingenieuren, Technikern und kaufmännischen Angestellten, den START Zeitarbeit NRW bislang nicht befriedigen konnte.

4.5.3 Fazit

START Zeitarbeit NRW verlieh schwerpunktmäßig in den gewerblichen Bereich und überwiegend in den Metallbereich. Betriebe aus dem Dienstleistungsbereich gehörten seltener zu den Kunden der Gesellschaft. Im Vergleich mit der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung war START Zeitarbeit NRW in Kleinbetrieben unterdurchschnittlich, in Großbetrieben dagegen überdurchschnittlich häufig vertreten.

Eine schriftliche Befragung von 84 Entleihbetrieben zeigte, dass die Betriebe das besondere Profil von START Zeitarbeit NRW, insbesondere das Übernahmeangebot und die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte, wahrnahmen und überwiegend positiv beurteilten. Die Möglichkeit der Erprobung neuer Mitarbeiter/innen bildete aus betrieblicher Sicht das wichtigste Motiv der Zusammenarbeit. Die Betriebe nutzten START Zeitarbeit NRW in erster Linie als Personaldienstleister, weniger wegen des sozialen Anspruchs. Kritisch wurde die hohe Fluktuation an einigen Standorten und die Preisgestaltung, insbesondere im Segment der Nichtfacharbeiter/innen, beurteilt. Die überwiegende Mehrheit der befragten Betriebe wollte aber auch zukünftig im Bedarfsfall mit START Zeitarbeit NRW zusammenarbeiten.

4.6 Kooperationsstrukturen

Um den arbeitsmarktpolitischen Ansatz der wiedereingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung erfolgreich in den Regionen implementieren zu können, bedurfte es der Unterstützung wichtiger arbeitsmarktpolitischer Akteure vor Ort. Die „regionale Vernetzung“ gewann mit dem landesweiten Aufbau von Niederlassungen gegenüber der Pilotphase, als mit START Zeitarbeit ein niederländisches Modell erstmals lokal in der Bundesrepublik erprobt werden sollte, noch weiter an Bedeutung.

Die Gesellschafter legten großen Wert auf die Einbindung der Niederlassungen in die regionalen Strukturen. Auch bei der Gründung neuer Niederlassungen wurde zuvor Kontakt zu Vertreterinnen und Vertretern öffentlicher Körperschaften, der Arbeitsverwaltung sowie von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen aufgenommen.

Wie sich die Zusammenarbeit zwischen START Zeitarbeit NRW und den regionalen Akteuren in der Praxis entwickelt hat, welche Probleme aufgetreten sind und wie diese ggf. überwunden wurden, wird im Folgenden ausgeführt. Dabei gehen wir zunächst auf die Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung ein, da sich beim Zusammenführen von Arbeitslosen und Betrieben zahlreiche Berührungspunkte zwischen den START-Niederlassungen und den örtlichen Arbeitsämtern ergeben und eine reibungslose Kooperation hier besonders wichtig für den Erfolg von START Zeitarbeit NRW ist. Danach wenden wir uns der Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren in den „Regionalbeiräten“ zu, die an jedem START-Standort eingerichtet wurden. Da in den Regionen ein besonderes Interesse an der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt bestand, gehen wir auf diesen Punkt gesondert ein. Es wurde bereits erwähnt, dass Sozialhilfebeziehende bisher kaum von START Zeitarbeit NRW erreicht wurden.

4.6.1 Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung

Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen der operativen Ebene der örtlichen Arbeitsverwaltung und den START-Niederlassungen hing entscheidend von den handelnden Personen ab. Die anfängliche Skepsis vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung war bis zum Ende des Untersuchungszeitraums einem routinierten Miteinander im Tagesgeschäft gewichen. Das Konkurrenzproblem wurde vor allem dadurch entschärft, dass START Zeitarbeit NRW an keinem Standort die „Marktführerschaft“ der Arbeitsverwaltung bei den Besetzungsvorgängen des lokalen Arbeitsmarktes gefährden konnte. Als ernsthaftes Problem erwies sich die hohe Fluktuation der internen Beschäftigten in einigen START-Niederlassungen während der Konsolidierungsphase, die bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes aber eingedämmt werden konnte. Auf kategorische Ablehnung der

integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung, die noch in der Pilotphase⁵⁵ anzutreffen war, stießen wir nicht mehr. Die Arbeitsvermittlung hat das „Tragwellenprinzip“ überwiegend akzeptiert und weist auch leichter vermittelbare Arbeitslose auf START hin. Konkurrenzsituationen im Alltagsgeschäft wurden pragmatisch von Fall zu Fall gelöst. Das Ausscheiden der Bundesanstalt für Arbeit aus dem Gesellschafterkreis hat sich offenbar nicht auf die konkrete Zusammenarbeit vor Ort ausgewirkt.

Das besondere Verhältnis der Arbeitsverwaltung zu START Zeitarbeit NRW erklärt sich durch die gemeinsame Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration insbesondere von schwervermittelbaren Personen. Sichtbarster Ausdruck der Sonderstellung von START Zeitarbeit NRW war die Moderatorenrolle des Präsidenten des Landesarbeitsamtes im Gründungsprozess sowie die zwischenzeitliche gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit. Auch nachdem die Arbeitsverwaltung den Gesellschafterkreis wieder verlassen hatte, wurde das Landesarbeitsamt regelmäßig über die Entwicklung der Gesellschaft informiert. An dem Anfang 1999 gebildeten Qualifizierungsausschuss von START Zeitarbeit NRW nahm ein Vertreter des Landesarbeitsamtes teil.

Nach der landesweiten Ausweitung von START Zeitarbeit NRW mussten auch an den neuen Standorten Kooperationsbeziehungen zur Arbeitsverwaltung etabliert werden. Folgende Aspekte waren dabei bedeutsam:

- Welche konkreten Formen der Zusammenarbeit haben sich vor Ort entwickelt?
- Welche Faktoren fördern die Zusammenarbeit, welche hemmen sie?
- Können Anfangsschwierigkeiten, z. B. Konkurrenzdenken von Beschäftigten der Arbeitsämter gegenüber den „Neuen“ in der Arena, überwunden werden?
- Ist die Umsetzung des „Tragwellenprinzips“ gelungen, d.h. der Mix von Arbeitslosen mit und ohne besondere Vermittlungshemmnisse, oder neigten Vermittler dazu, ausschließlich die „Problemfälle“ aus ihrer Kartei zu START Zeitarbeit NRW zu schicken?

Um diese Fragen zu beantworten, führten wir im Sommer 1997 an 15 der insgesamt 29 START-Standorte Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern örtlicher Arbeitsämter. Daneben bestanden über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg Kontakte zum Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen. Im Folgenden präsentieren wir die Einschätzung der Kooperation mit START Zeitarbeit NRW aus der Sicht der Arbeitsverwaltung.

⁵⁵ Ein Personaldisponent beschrieb 1993 die Situation: „Dann gibt es auch wieder Arbeitsämter, mit denen ist die Zusammenarbeit ganz schlecht. Da hört man, selbst von den Arbeitsberatern: Bevor ich Arbeitslose zu START schicke, damit sie sich dort eintragen lassen können und vielleicht über START eine Arbeitsstelle finden, nehme ich lieber in Kauf, daß sie noch ein paar Wochen arbeitslos sind, bevor ich für sie eine Stelle habe.“ (Krone/Weinkopf 1993:11)

4.6.1.1 Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit und allgemeine Einschätzung des Ansatzes

Da Arbeitnehmerüberlassung ein dezentrales Geschäft ist, hing vieles von den handelnden Personen vor Ort ab. Während die einen Niederlassungen den engen Kontakt mit der Arbeitsverwaltung suchten, reduzierten die anderen den Kontakt im Wesentlichen auf die notwendigen Meldevorgänge.

Es wurden aber auch regionale Unterschiede deutlich. Die AÜG-Statistik wies für Nordrhein-Westfalen 1998 die bundesweit höchste Anzahl an Verleihunternehmen aus (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 206), wobei die regionalen Teilarbeitsmärkte der Zeitarbeit sehr unterschiedlich entwickelt waren. Urbanen Zentren der Zeitarbeit wie Köln mit über 100 Zeitarbeitsunternehmen standen im ländlichen Raum nahezu „leiharbeitsfreie“ Gebiete gegenüber.

Im Untersuchungszeitraum war eine spürbare „Entspannung“ zwischen der Arbeitsverwaltung und der Zeitarbeitsbranche festzustellen, die ihren sichtbarsten Ausdruck in so genannten „Zeitarbeitsmessen“ fand, auf denen sich die eingeladenen Zeitarbeitsunternehmen in den Räumen des Arbeitsamtes präsentieren und mit Arbeitslosen ins Gespräch kommen konnten.⁵⁶ An solchen Veranstaltungen nahm auch START Zeitarbeit NRW teil. In den Zentren der Zeitarbeit wurden Verleihunternehmen wie „normale“ Arbeitgeber behandelt. Im ländlichen Raum musste START Zeitarbeit NRW z. T. erst Vorbehalte gegenüber der Arbeitsform Zeitarbeit ausräumen, bevor um Unterstützung für den START-Ansatz geworben werden konnte. Es existierte in den Ämtern zwar keine institutionalisierte Qualitätskontrolle der Verleihbetriebe, doch durch Rückmeldungen von Bewerberinnen und Bewerbern über die Gepflogenheiten auf dem lokalen Markt fühlten sich Vermittlerinnen und Vermittler ausreichend informiert.

Als entscheidenden Vorteil von START Zeitarbeit NRW werteten die meisten Befragten die risikolose Erprobung der Leiharbeitskräfte für die Betriebe. Das Instrument des Eingliederungsvertrages nach §§ 229 ff. SGB III bietet der Arbeitsverwaltung zwar auch diese Möglichkeit, wurde von den Betrieben im Untersuchungszeitraum aber noch relativ wenig genutzt. Hervorgehoben wurde auch die Möglichkeit von START Zeitarbeit NRW, sich auf den „Matching-Prozess“ zu konzentrieren, da die Disposition von administrativen Aufgaben entlastet sei.

⁵⁶ Solche Veranstaltungen fanden z. B. in Düsseldorf, Köln, Paderborn, Rheine und Mönchengladbach statt.

4.6.1.2 Koordination der Zusammenarbeit

In der Anfangsphase musste sich die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsämtern und den START-Niederlassungen erst einspielen. Vermittlerinnen und Vermittler waren anfangs noch unsicher über die konkrete Arbeitsweise und die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung. Die Ämter benannten „START-Koordinatorinnen und –Koordinatoren“, um eine reibungslose Kooperation im täglichen Geschäft zu gewährleisten. Sie sollten Anlaufstationen für START Zeitarbeit NRW oder die eigenen Kolleginnen und Kollegen sein und im Konfliktfall oder bei offenen Fragen der Zusammenarbeit eingreifen oder aufklären. Der Kontakt zwischen der START-Koordination verschiedener Dienststellen war nicht institutionalisiert.

Die Funktion der „START-Koordination“ konnte amtsintern bei der Arbeitsvermittlung oder der Arbeitsberatung und hier sowohl auf der operativen als auch auf der Leitungsebene angesiedelt sein. Die organisatorische Nähe der Koordinatorinnen und Koordinatoren zu START Zeitarbeit NRW differierte entsprechend. Während einige sehr stark in das operative Geschäft mit den START-Niederlassungen eingespannt waren, arbeiteten andere im Tagesgeschäft überhaupt nicht mit START Zeitarbeit NRW zusammen und reagierten nur im Bedarfsfall. Wenn keine Klagen der Vermittlerinnen und Vermittler laut wurden und keine regelmäßigen Kontakte vereinbart waren, fehlte den „START-fernen“ Koordinatorinnen und Koordinatoren die Verbindung zur Niederlassung. Die START-Koordination war zudem für die zuständigen Personen in den Ämtern eine zusätzliche Tätigkeit. Je nach erforderlichem Aufwand und bisherigen Erfahrungen in der konkreten Zusammenarbeit wurde die Aufgabe als „lästig“ empfunden, da sie neben dem Tagesgeschäft erledigt werden musste. Da sich die öffentliche Arbeitsvermittlung selbst in einer Umbruchsituation befand, war die Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW in manchen Ämtern nur schwach ausgeprägt.

Das Spektrum der Koordinationsaktivitäten reichte von der passiven „Feuerwehrfunktion“ bis zur aktiven „Personalberatung“ in der Anlaufphase. Die Ämter gaben z. T. auch Hinweise zur Akquisition von Entleihbetrieben oder zur Verbesserung der Selbstdarstellung. Hier spiegelt sich der unterschiedliche Entwicklungsstand der einzelnen START-Niederlassungen wider. In der Gründungsphase beteiligten sich Arbeitsämter z. T. an der Personalauswahl für die Besetzung „ihrer“ START-Niederlassung. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von START Zeitarbeit NRW hospitierten in den Arbeitsämtern und lernten die Arbeitsweise der Vermittlung und die zuständigen Personen am jeweiligen Standort kennen. Die Arbeitsverwaltung verstand dies als vertrauensbildende Maßnahme, die in vielen Fällen auch zum Erfolg, d. h. einer vertrauensvollen Zusammenarbeit, führte. Der gegenteilige Effekt konnte jedoch eintreten, wenn das START-Personal häufig wechselte und die nachfolgenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr in ähnlicher Form eingearbeitet wurden. Dies war während der teilweise turbulenten Aufbauphase in einigen Niederlassungen der Fall. Einzelne Ämter hatten bis zu vier „START-

Generationen“ am Ort eingearbeitet. In den Gesprächen wurde vor diesem Hintergrund die Qualität der Personalauswahl und -führung der zwischenzeitlich ausgetauschten Geschäftsleitung kritisiert. Die Kooperationsbereitschaft dieser Ämter wurde auf eine harte Probe gestellt. Vermittlerinnen und Vermittler, die immer wieder zur Zusammenarbeit mit neuen START-Beschäftigten aufgefordert wurden, verloren die Motivation. Die Kooperation musste sich gerade auf der persönlichen Ebene immer wieder neu einspielen. Ein Arbeitsamtsmitarbeiter formulierte dies so: „Hier in X gründet sich START alle drei Monate neu.“

Eine wichtige Grundlage für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist die Information über die tatsächliche Arbeitsweise des Kooperationspartners. Bis auf wenige Ausnahmen sahen die Gesprächspartnerinnen und -partner die Transparenz der Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW als gegeben an. Wenn eine neue Niederlassung eröffnet wurde, stellte die Niederlassungsleitung das Konzept in Dienstbesprechungen der örtlichen Arbeitsvermittlung vor und diskutierte offene Fragen. An fast allen START-Standorten wurden regionale Beiräte eingerichtet, die sich in der Regel aus je zwei Vertretern der Wirtschaftsverbände/ Arbeitgeberorganisationen, der Gewerkschaften und der öffentlichen Hand sowie den Direktoren der örtlichen Arbeitsämter zusammensetzen (vgl. Kapitel 4.6.2). Vereinzelt wollten Vermittlerinnen und Vermittler über die Einsatzbetriebe von START Zeitarbeit NRW informiert werden, um Bewerberinnen und Bewerber besser beraten zu können.

4.6.1.3 Felder der Zusammenarbeit

Sowohl die Arbeitsverwaltung als auch START Zeitarbeit NRW beteiligen sich am „Matching-Prozess“, dem Zusammenführen von Arbeitslosen und Betrieben. Dabei ergaben sich folgende Kooperationsfelder:

- Zugang von Arbeitslosen,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Betriebskontakte,
- Förderung von Arbeitslosen.

Die Arbeitsverwaltung nahm bei der Personalbeschaffung von START Zeitarbeit NRW eine zentrale Rolle ein. Die typischen Informationsunsicherheiten des Arbeitsmarktes hinsichtlich der beruflichen, qualifikationsspezifischen und persönlichen Befähigung der Arbeitskräfte galten auch für START Zeitarbeit NRW (vgl. Walwei 1997: 539). Die Vermittlerinnen und Vermittler konnten durch eine informelle Vorauswahl dazu beitragen, dass sich einsatzfähige und arbeitswillige Arbeitslose bei START Zeitarbeit NRW bewerben. Dies setzte voraus, dass die örtliche Arbeitsvermittlung über die Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW- insbesondere das „Tragwellenprinzip“ - informiert war, und

nicht ausschließlich schwervermittelbare Arbeitslose auf START Zeitarbeit NRW aufmerksam machte. In unseren Gesprächen trafen wir nur vereinzelt auf Vermittlerinnen und Vermittler, die diesen Aspekt ignorierten. Im Regelfall bemühten sich die Mitarbeiter der Arbeitsvermittlung um passgenaue Bewerberinnen und Bewerber.

In Beratungsgesprächen trafen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung nicht selten auf die grundsätzliche Weigerung von Arbeitslosen, bei einem Verleihunternehmen zu arbeiten. Solche allgemeinen Ressentiments gegen die Arbeitsform Zeitarbeit, die z. T. auch auf einschlägige Erfahrungen der Arbeitslosen mit kommerziellen Agenturen zurückgingen, konnten in Beratungsgesprächen oft zugunsten von START Zeitarbeit NRW revidiert werden. Als überzeugendstes Argument erwies sich dabei die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte bei START Zeitarbeit NRW. Der Hinweis auf die eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung war immer als Angebot zu verstehen. Arbeitslose, die dieses Angebot nicht annahmen, hatten keine Sanktionen wie z. B. Sperrzeiten zu befürchten.

Die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte konnte auch die Auswahl durch die Arbeitsvermittlung durchaus positiv beeinflussen. An einem Standort hatten sich gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen beklagt, dass die Arbeitsverwaltung START Zeitarbeit NRW die besseren Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stelle. Dieser Kritik begegnete das Arbeitsamt mit dem Hinweis auf die tarifliche Entlohnung der Leiharbeitskräfte bei START Zeitarbeit NRW: „Der Preis bestimmt die Qualität“ (Interview mit einem Abschnittsleiter). An einigen Standorten wurden darüber hinaus regelmäßige Gespräche über Mangelberufe auf dem regionalen Arbeitsmarkt geführt oder die START-Niederlassungen erhielten frühzeitig Informationen über auslaufende Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsämter.

START Zeitarbeit NRW trat vermittlungstechnisch gegenüber der Arbeitsverwaltung als normaler Arbeitgeber auf. Damit flossen Vermittlungen an START Zeitarbeit NRW in die Erfolgsbilanz der Ämter ein und wurden auch bei der Stellenbemessung berücksichtigt. Wenn START-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter einen Auftrag akquirierten, meldeten sie die bekannt gewordene Stelle dem Arbeitsamt. In der Regel erhielten die Niederlassungen innerhalb weniger Tage drei bis vier Vermittlungsvorschläge. Gelang der Vermittlungsvorgang und stellte START Zeitarbeit NRW den Bewerber oder die Bewerberin ein, schlug sich dies in der Erfolgsstatistik der Arbeitsvermittlung wie jeder andere Besetzungsvorgang nieder.

Betriebe nutzen oft verschiedene Rekrutierungskanäle parallel. Dabei konnte es zu Reibungsverlusten kommen, wenn ein Betrieb sowohl das Arbeitsamt als auch START Zeitarbeit NRW und vielleicht noch weitere Akteure wie die private Arbeitsvermittlung oder die Direktvermittlung des Sozialamtes unabhängig voneinander mit der Personalsuche beauftragte. Vermittlerinnen und Vermittler regten daher eine bessere Absprache zwi

schen der Personaldisposition und der Arbeitsvermittlung an, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden.

Arbeitsämter und START-Niederlassungen wandten sich mit dem gemeinsamen Anliegen der Wiedereingliederung von Arbeitslosen auch an die Öffentlichkeit. An vielen Standorten fanden bereits gemeinsame Pressekonferenzen statt. Auf Arbeitsmarktkonferenzen des Arbeitsamtes erhielt START Zeitarbeit NRW Präsentationsmöglichkeiten. Solche gemeinsamen Aktivitäten hatten allerdings eine geglückte Implementierung des START-Ansatzes vor Ort zur Voraussetzung, was nicht an allen Standorten der Fall war. In Städten mit einem intensiven Wettbewerb auf dem Zeitarbeitsmarkt wurde die mangelnde Sichtbarkeit der örtlichen Niederlassung kritisiert und auf das professionelle Marketing und die offensiven Akquisitionsstrategien gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen hingewiesen.

Eine Reihe von Vermittlerinnen und Vermittlern besuchten gemeinsam mit START-Mitarbeitern Betriebe in ihrem Bezirk, insbesondere in der Aufbauphase der örtlichen START-Niederlassung. Diese gemeinsamen Betriebsbesuche wurden später wieder eingestellt, was durchaus auch dem Wunsch der START-Niederlassungen entsprach. Nur in Einzelfällen weigerten sich Vermittlerinnen und Vermittler, mit START Zeitarbeit NRW gemeinsamen Außendienst zu machen. Die Vermittlung sei ein zu sensibles Geschäft und viele Arbeitgeber seien gegenüber der Arbeitsverwaltung ohnehin voreingenommen, so dass die Vermittlung es sich nicht leisten könnte, im Betrieb gemeinsam mit einem Verleihunternehmen aufzutreten.

Da START Zeitarbeit NRW die jedem Arbeitgeber offen stehenden individuellen Förderleistungen für seine leistungsberechtigten Beschäftigten in Anspruch nahm, bestanden auch auf diesem Gebiet Berührungspunkte mit der Arbeitsverwaltung. Dabei handelte es sich vor allem um Lohnkostenzuschüsse für Langzeitarbeitslose wie die Mittel aus dem Bundesprogramm „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“. Anfängliche Unsicherheiten über die Vereinbarkeit der Förderung mit dem START-Modell führten etwa im Fall der „Beschäftigungshilfen“ zu Programmänderungen, indem die Beschäftigungszeit bei START Zeitarbeit NRW in der Neuauflage des Programms als unschädliche Unterbrechung gewertet wurde (vgl. GIB 1995: 6). Auch in der Frage der Eingliederungsverträge nach §§ 229 ff. SGB III wurde zwischenzeitlich eine Lösung gefunden, die START Zeitarbeit NRW die Nutzung dieses Instrumentes erlaubte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Befürchtungen, es könnte zu einer massiven Konkurrenz zwischen Arbeitsämtern und START-Niederlassungen kommen, nicht bewahrheitet haben. Der Umfang der Verleihtätigkeit vor Ort blieb zu gering, um die „Marktführerschaft“ der Arbeitsämter ernsthaft gefährden zu können. Vor diesem Hintergrund hat sich an den meisten Standorten eine pragmatische Form der Zusam

menarbeit entwickelt. Die Kooperation geriet dann ins Stocken, wenn das START-Personal häufig wechselte.

4.6.2 Regionale Vernetzung

Der Gesellschaftsvertrag von START Zeitarbeit NRW legt die Kooperation mit der Arbeitsverwaltung sowie mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und anderen wichtigen regionalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik explizit als Aufgabe des Unternehmens fest und sieht die Bildung von „Regionalbeiräten“ an den Standorten der Niederlassungen vor (§ 23 Gesellschaftsvertrag). Der hohe Stellenwert der „regionalen Vernetzung“ resultiert nicht zuletzt aus dem schon seit den Achtzigerjahren verfolgten Ansatz der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die Arbeitsmarktpolitik stärker zu regionalisieren (vgl. Kapitel 2.2.1). Die Mobilisierung regionaler Potenziale zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist seit Jahren fester Bestandteil der Landesarbeitsmarktpolitik. „Über eine stärkere Beteiligung der regionalen Ebene an der Politikimplementation und –umsetzung sollen die endogenen Potentiale in der Region mobilisiert werden, um an den Bedürfnissen vor Ort orientierte und somit effektivere und effizientere Problemlösungsstrategien entwickeln zu können“ (Büttner/Knuth 1999: 64). Auch START Zeitarbeit NRW sollte daher die arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen nicht losgelöst von den sonstigen regionalen Aktivitäten verfolgen, sondern ein ergänzender Bestandteil des vorhandenen Instrumentariums sein. Zugleich wurde eine breite Unterstützung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes auf lokaler Ebene als bedeutsam für die erfolgreiche Umsetzung angesehen.

Der rasche, Anfang 1995 in einem „top-down“-Verfahren vollzogene Aufbau eines landesweiten Niederlassungsnetzes verursachte in den Regionen anfänglich Akzeptanzprobleme. In Gesprächen mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren vor Ort stießen wir in der Gründungsphase immer wieder auf die Argumentation, dass eine behutsamere Implementierung unter Beteiligung der regionalen Akteure die Akzeptanz des „Neuen“ in der Arena erleichtert hätte. Der START-Ansatz wäre den Regionen „aufgestülpt“ worden, obwohl es vor Ort arbeitsmarktpolitisches Know-How, auch in Form einer funktionierenden Trägerlandschaft gegeben hätte. Hier dürften sich auch Ängste regionaler Akteure bemerkbar gemacht haben, mit einem neuen arbeitsmarktpolitischen Akteur um die knappen Ressourcen Geld und politische Unterstützung konkurrieren zu müssen (vgl. Weinkopf 1996).

Um für eine größere Akzeptanz und Unterstützung vor Ort zu werben und die Transparenz des Verleih zu gewährleisten, wurden „Regionalbeiräte“ eingerichtet, die eine beratende Funktion übernehmen sollten. Auf die Erfahrungen der Zusammenarbeit zwischen START Zeitarbeit NRW und den Regionalbeiräten gehen wir im Anschluss ein. Schon an dieser Stelle kann aber festgestellt werden, dass sich die Konkurrenzbefürchtungen im Wesentlichen nicht bestätigt haben und sich auch in schwierigen Fällen, z. B.

an Standorten mit marktnah agierenden kommunalen Beschäftigungsgesellschaften, zumindest ein „modus vivendi“ herausgebildet hat. Das Potenzial der regionalen Beiräte wurde an den Standorten bislang erst in Ansätzen genutzt.

4.6.2.1 Regionalbeiräte

Die nachfolgende Darstellung basiert auf Gesprächen, die wir mit Mitgliedern der Regionalbeiräte 1996 geführt haben (vgl. Vanselow/Weinkopf 1996: 26ff). Wir hatten außerdem Gelegenheit, bis Anfang 1999 an den regelmäßigen Konferenzen des Aufsichtsrates von START Zeitarbeit NRW mit den Vorsitzenden der Regionalbeiräte teilzunehmen.

Die Regionalbeiräte sollten sicherstellen, dass jede Niederlassung von START Zeitarbeit NRW institutionell an „ihre“ Region angebunden ist. Der Grundsatz der Beteiligungsorientierung, der konstitutiv für die ganze Gesellschaft ist, spiegelte sich auch in der Besetzung der Beiräte wider. Der Gesellschaftsvertrag sah vor, dass sich das Gremium aus sieben Mitgliedern zusammensetzt: je zwei Vertreter/innen der Wirtschaftsverbände/Arbeitgeberorganisationen, der Gewerkschaften und der öffentlichen Hand sowie dem Direktor bzw. der Direktorin des Arbeitsamtes. Der Region stand es frei, maximal zwei weitere Mitglieder zu benennen. Die Aufgabe des Regionalbeirates sollte vor allem in der Beratung der örtlichen Niederlassungsleitung bestehen.

Die tatsächliche Zusammensetzung der Beiräte orientierte sich überwiegend an dieser Vorgabe des Gesellschaftsvertrages. Die Möglichkeit, zusätzliche Mitglieder zu benennen, wurde eher selten genutzt. Die Struktur des Beirates entsprach oft derjenigen des Verwaltungsrates des örtlichen Arbeitsamtes, was eine personelle Kontinuität gewährleistete. Regionale Akteure als Beiratsmitglieder für START Zeitarbeit NRW zu gewinnen, war laut Aussage der befragten Niederlassungsleiterinnen und -leiter nicht schwierig. Formal war START Zeitarbeit NRW damit in die lokale Arbeitsmarktpolitik eingebunden.

In den Beiratssitzungen wurden die Mitglieder regelmäßig über die Entwicklung der ansässigen Niederlassung informiert. Die Hauptverwaltung lieferte ergänzende Kerndaten über den landesweiten Entwicklungsstand. Besonderer Informationsbedarf entstand während der geschäftspolitischen Weichenstellungen in der Konsolidierungsphase. Nach dem Wechsel in der Geschäftsführung suchte die neue Leitung die Diskussion mit den Beiräten an den START-Standorten und erläuterte die modifizierten Leitlinien der Geschäftspolitik.

Der Nutzen eines Beirates für die jeweilige Niederlassung bemaß sich weniger an der Anzahl der Gremiensitzungen als vielmehr an der Qualität der Zusammenarbeit mit Beiratsmitgliedern im Alltagsgeschäft. Diese verfügten durch ihre „Insider“-Kenntnisse über

eine wichtige Ressource, die START Zeitarbeit NRW bei der Umsetzung des Gesellschaftszweckes nutzen sollte. Darüber hinaus konnten sie als Multiplikatoren sowohl in ihren Organisationen als auch gegenüber potenziellen Auftraggebern in der Region dazu beitragen, Vorurteile und Vorbehalte gegen START Zeitarbeit NRW abzubauen. Die örtliche Niederlassungsleitung erhielt so z. B. die Gelegenheit, das START-Konzept auf Regionaltreffen von Personalverantwortlichen oder regionalen Messen zu präsentieren.

Einige Niederlassungen betrieben konsequent eine intensive Kontaktpflege mit den Beiratsmitgliedern. Diese sehr bewusste Pflege der Beziehungen, verbunden mit einer stabilen personellen Besetzung der Niederlassung, einem vergleichsweise hohen Beschäftigungsniveau (ca. 60 bis 100 Leiharbeitskräfte), einer guten Reputation bei den örtlichen Entleihbetrieben und dem auf der regionalen Ebene eminent wichtigen Faktor eines guten persönlichen Eindrucks der handelnden Personen ermöglichten es diesen Niederlassungen, in regionale Aktivitäten integriert zu werden. Beispielhaft können öffentlichkeitswirksame Auftritte mit Vertretern der regionalen Wirtschaft oder der Arbeitsverwaltung genannt werden, die zur Akzeptanz des Ansatzes in der Region beitrugen. Hierzu zählte auch die Beteiligung an konkreten Projekten, z. B. dem Aufbau eines Arbeitskräftepools für Unternehmen aus der Region. Solche Initiativen können als Indikator dafür gewertet werden, dass START Zeitarbeit NRW als Partner in der Region ernst genommen wurde.

Es gab aber auch „Nachzügler“ unter den Standorten, bei denen sich der Kontakt zwischen Beiräten und Niederlassung auf den regelmäßigen Informationsaustausch beschränkte. Die „Türöffner“-Funktion der Beiräte war an vielen Standorten noch entwicklungsfähig. Als hemmender Faktor für eine stabile Zusammenarbeit erwies sich die hohe Fluktuation internen Personals in einigen Niederlassungen, die gegen Ende des Untersuchungszeitraums jedoch deutlich eingedämmt werden konnte.

Die Beteiligung der regionalen Akteure beschränkte sich aber nicht auf die Ebene der Niederlassungen. Zweimal jährlich bestand für die Vorsitzenden der Regionalbeiräte die Möglichkeit, mit den Mitgliedern des Aufsichtsrates Fragen der Geschäftspolitik zu diskutieren.⁵⁷ Die Ergebnisse dieser Gespräche waren zwar für den Aufsichtsrat nicht rechtlich bindend; er sollte sie aber nach Möglichkeit bei seinen Entscheidungen berücksichtigen. In den gemeinsamen Konferenzen wurde z. B. auf Defizite im Marketingbereich der Gesellschaft hingewiesen, was dazu beitrug, das vorhandene Material überarbeiten zu lassen. Kritisch wurde die Umsteuerung aus dem Bereich der Hilfskräfte hin zu den besser qualifizierten Arbeitslosen betrachtet, was zwar aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf Verständnis stieß, aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive aber bedauert wurde. Re

⁵⁷ Seit der ersten Konferenz am 3. Juli 1996 haben bis Juni 1999 fünf weitere Konferenzen stattgefunden.

gelmäßig regten die Beiräte eine stärkere Berücksichtigung von Sozialhilfebeziehenden an. Diesen Aspekt wollen wir im folgenden Abschnitt vertiefen.

Bis hierhin bleibt festzustellen, dass START Zeitarbeit NRW den Anspruch erfüllt hat, seine Geschäftspraktiken und Ergebnisse offenzulegen. Der Anspruch der „regionalen Vernetzung“ wurde an den Standorten bis zum Ende des Untersuchungszeitraums jedoch in unterschiedlichem Maße umgesetzt. Hier sehen wir noch Potenzial für START Zeitarbeit NRW, die Möglichkeiten der regionalen Zusammenarbeit intensiver als bisher für die eigenen Wiedereingliederungsaktivitäten zu nutzen.

4.6.2.2 Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehenden

Die Hoffnungen kommunaler Akteure auf nennenswerte Eingliederungszahlen von Sozialhilfebeziehenden durch START Zeitarbeit NRW haben sich im Untersuchungszeitraum nicht erfüllt. Die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen einzelnen Niederlassungen und Sozialhilfeträgern deutet aber an, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen Arbeitnehmerüberlassung stärker als bisher für die Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt genutzt werden könnte.

Einige der hemmenden Faktoren konnten identifiziert werden. Der Aufbau tragfähiger Kooperationsstrukturen mit der örtlichen Sozialverwaltung wurde an einigen START-Standorten durch die hohe Fluktuation internen Personals verhindert. Dies trug dazu bei, dass Sozialämter nicht ausreichend über die Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW informiert waren. Unsicherheiten bestanden z. B. in der Frage, für welche Personengruppen das Integrationsangebot der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung geeignet ist. Wie bereits ausgeführt wurde, müssen Leiharbeitskräfte grundsätzlich einsatzfähig sein, da START Zeitarbeit NRW zwar einsatzvorbereitende Maßnahmen anbieten kann, nicht aber langfristige Motivations- oder Stabilisierungsmaßnahmen, wie dies etwa in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften geschieht. Daraus resultiert auch die Notwendigkeit einer sorgfältigen Personalauswahl. Dem Wunsch einiger Sozialämter, von ihnen ausgewählte Leistungsbeziehende ohne weitere Prüfung im Verleih einzusetzen, konnte START Zeitarbeit NRW nicht entsprechen. Die Personaldisposition behielt sich die Entscheidung darüber vor, ob die Sozialhilfebeziehenden für den konkreten Einsatz geeignet waren.

Zudem verlief die Koordination der Abläufe zwischen Ämtern, Leistungsbeziehenden und den START-Niederlassungen im Untersuchungszeitraum noch nicht reibungslos. Es verging zu viel Zeit zwischen dem Auftragseingang bei START Zeitarbeit NRW, der Weiterleitung des betrieblichen Anforderungsprofils an die Sozialämter und der Rückmeldung der Behörden über geeignete Leistungsbeziehende. Wenn Betriebe START Zeitarbeit NRW mit der Suche nach einer geeigneten Leiharbeitskraft auf der Basis eines Anforderungsprofils beauftragen, erwarten sie in der Regel eine Reaktion innerhalb weni

ger Tage. Bis zu einer Rückmeldung der Sozialämter konnte aber über eine Woche vergehen. Bis dahin musste die Niederlassung den Auftrag anderweitig besetzen, wenn sie den Kunden nicht verlieren wollte. Offenbar bestand ein Engpass bei der Aufbereitung vermittlungsrelevanter Informationen in den Ämtern.

Auch das Wettbewerbsproblem von START Zeitarbeit NRW im Bereich der geringqualifizierten Personen erwies sich als Hindernis. Die Leiharbeitskräfte von START Zeitarbeit NRW waren aufgrund der Tarifbindung relativ teuer und die Wettbewerber im Markt boten geringqualifizierte Arbeitskräfte deutlich billiger an. Gerade unter den Sozialhilfebeziehenden fanden sich aber zahlreiche Personen, die dieser Gruppe zuzurechnen waren.

Eine weitere Barriere der Zusammenarbeit bildeten die unterschiedlichen administrativen Zuschnitte der Zuständigkeitsbereiche der Sozialämter und des Aktionskreises der START-Niederlassungen, die sich an den Arbeitsamtsbezirken orientieren und die unter Umständen langwierige Abstimmungsprozesse erforderlich machten.

In zahlreichen Kommunen existierten zudem eigene Integrationsinitiativen.⁵⁸ Eine Umfrage der Landesberatungsgesellschaft G.I.B. kam Mitte 1998 zu dem Ergebnis, dass mehr als 100 Organisationen in Nordrhein-Westfalen Vereinbarungen mit der Kommunal- oder der Arbeitsverwaltung über erfolgsorientierte Direktvermittlung von Arbeitslosen getroffen haben. Jede zweite Kommune in Nordrhein-Westfalen betrieb 1998 Direktvermittlung von Sozialbeziehenden, davon einige im Rahmen von integrierten Gesamtkonzepten zur Wiedereingliederung dieses Personenkreises. Die Größe der Kontingente, die finanzielle Ausgestaltung und die Organisationsform der Vermittlung unterschieden sich deutlich. Die Aktivitäten richteten sich zumeist an die Zielgruppe der langzeitarbeitslosen Erwachsenen. Es stellte sich rasch heraus, dass die Vermittlungsaufgaben größere Veränderungen gegenüber den herkömmlichen Abläufen der Verwaltung zur Voraussetzung hatten, und zwar hinsichtlich der generellen Herangehensweise, der Arbeitsorganisation und der Zeiteinteilung (vgl. Lüttkenhorst/Seligmann 1999: 4; Bösel 1998).

Offenkundig bestand vor Ort noch Koordinierungsbedarf zwischen Sozialämtern und START-Niederlassungen, um Doppelarbeit und Reibungsverluste bei den Integrationsbemühungen der verschiedenen Akteure zu verhindern. Der zu beobachtende „Wertewandel“ (Bösel 1998) in den Kommunen, der zu einer stärkeren Orientierung an den Potenzialen der Leistungsbeziehenden mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geführt hat, bietet trotz der geschilderten Schwierigkeiten Ansatzpunkte zur Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW. Unsicherheiten in den Ämtern über die Ar

⁵⁸ An einzelnen Standorten bemühten sich neben START Zeitarbeit NRW noch private Vermittlungsagenturen und Beschäftigte des zuständigen Sozialamtes um die Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt (vgl. Uedelhoven 1998). Dieser parallele Einsatz von Integrationsinstrumenten, die unmittelbar auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gerichtet waren, trug punktuell durchaus Züge eines Wettbewerbs, in dem die Instrumente ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen sollten.

beitsweise von START Zeitarbeit NRW und die notwendigen Voraussetzungen von Bewerberinnen und Bewerbern für einen Einsatz dürften als Anlaufschwierigkeiten zu betrachten sein. Diese traten auch in der Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung auf und konnten größtenteils überwunden werden. An einzelnen Standorten war bereits zu beobachten, dass sich bei einer eingespielten Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und START-Niederlassungen auch die Beschäftigungsanteile von Sozialhilfebeziehenden an den Leiharbeitskräften erhöhen.

In jedem Fall sollte die Größenordnung der zu erwartenden Eingliederungserfolge von Sozialhilfebeziehenden durch START Zeitarbeit NRW nicht überschätzt werden. Wenn es richtig ist, dass in einer Großstadt in einem Jahr mit etwa 70 Direktvermittlungen von Sozialhilfebeziehenden zu rechnen ist (Bösel 1998) und START Zeitarbeit NRW für die Sozialämter nur ein Partner neben vielen anderen ist, dann dürfte der Anteil der Sozialhilfebeziehenden an den Leiharbeitskräften auch künftig begrenzt bleiben.

4.6.2.3 START Zeitarbeit NRW und „zweiter Arbeitsmarkt“

Zur „regionalen Vernetzung“ zählt über die Zusammenarbeit mit dem regionalen Beirat hinaus auch die Kooperation mit bestehenden Trägern der aktiven Arbeitsförderung, die überwiegend auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“⁵⁹ aktiv sind.

Unsere Recherchen haben ergeben, dass vor Ort durchaus Kontakte zwischen START Zeitarbeit NRW und Beschäftigungsinitiativen geknüpft wurden, die überwiegend noch dem gegenseitigen Kennenlernen und der Information dienen. Der Zugang von ehemaligen Maßnahmeteilnehmerinnen und –teilnehmern aus den Initiativen des zweiten Arbeitsmarktes hatte unter den verschiedenen Wegen der Personalbeschaffung von START Zeitarbeit NRW noch eher nachrangige Bedeutung, was zum einen auf beharrliche Vorbehalte von Akteuren der Arbeitsförderung gegenüber einem Zeitarbeitsunternehmen zurückzuführen sein mag, zum anderen aber auch auf den wachsenden Druck, unter dem Einrichtungen der Arbeitsförderung stehen, ihrerseits eine höhere Anzahl von Wiedereingliederungen in den ersten Arbeitsmarkt nachzuweisen.

Im Untersuchungszeitraum waren zwei Trends zu beobachten: Die Institutionen des zweiten Arbeitsmarktes gerieten verstärkt unter ökonomischen Rechtfertigungsdruck, und die Anzahl von kommunalen Initiativen und Projekten der Arbeitsförderung, die ihre

⁵⁹ Der Sammelbegriff „zweiter Arbeitsmarkt“ bezeichnet einen Bereich, der sich vom sog. „ersten Arbeitsmarkt“ durch folgende Merkmale unterscheidet (Bosch u. a. 1994: 50):

- Die öffentliche Beschäftigung zielt auf Beschäftigung und nicht auf Investitionen oder Produkte.
- Die Einstellungskriterien richten sich nach arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen.
- Die Beschäftigung ist zeitlich befristet.
- Die ausgeführten Arbeiten müssen zusätzlich sein.
- Die Beschäftigung bedarf in einigen Varianten besonderer Trägerinstitutionen.

Aktivitäten direkt auf den ersten Arbeitsmarkt ausrichteten, stieg unter dem Druck gestiegener Sozialhilfeausgaben enorm an.⁶⁰ Angesichts eines problematischen „Stop-and-go“ in der Förderpolitik standen viele Beschäftigungsprojekte vor der Herausforderung, mit einer schwierig zu motivierenden und zu integrierenden Teilnehmerstruktur marktnah zu agieren, um einen für das Überleben der Einrichtung notwendigen Ertrag als Ergänzung der Grundfinanzierung zu erwirtschaften (vgl. Wilk 1997; Trube 1997, Seligmann 1998). Zugleich wurden die Initiativen ihrerseits an Integrationserfolgen gemessen. *Trube* hat dieses Spektrum der Anforderungen auf die Formel eines magischen Dreiecks von Marktintegration, Sozialintegration und fiskalischem Ertrag gebracht (vgl. Trube 1997: 131ff). Vor diesem Hintergrund konnte START Zeitarbeit NRW schnell als Konkurrent um Fördermittel und politische Unterstützung in Zeiten leerer öffentlicher Kassen erscheinen.⁶¹ Das für eine Zusammenarbeit notwendige Vertrauen konnte in einer derartigen Konstellation kaum entstehen (vgl. Stöbe 1992).

Anfangs führten sicher auch generelle Vorbehalte gegen die Arbeitsform Leiharbeit zu einer skeptischen Haltung mancher Akteure gegenüber START Zeitarbeit NRW. Im Untersuchungszeitraum gingen aber Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften ihrerseits dazu über, Arbeitnehmerüberlassung zu Vermittlungszwecken in ihr Tätigkeitsspektrum aufzunehmen (z. B. das „Netzwerk Lippe“ in Detmold, vgl. auch Kapitel 5).

Die Idee der „Integrationskette“, d. h. die Stabilisierung von schwervermittelbaren Arbeitslosen im Rahmen der öffentlichen Arbeitsförderung und der anschließende Einsatz als Leiharbeitskraft konnte aus Sicht von Beschäftigungsgesellschaften als „Trittbrettfahren“ von START Zeitarbeit NRW erscheinen. Gerade dann, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Handlungskompetenzen wiedererlangt haben, werden sie von START Zeitarbeit NRW „abgeholt“ und dort werden dann die Integrationserfolge verbucht. Diese Skepsis könnte überwunden werden, wenn die Beschäftigung bei START Zeitarbeit NRW in der „Erfolgsbilanz“ der Projekte als reguläre Integration in den Arbeitsmarkt ausgewiesen werden könnte.

Das Verhältnis von START Zeitarbeit NRW zu Initiativen des zweiten Arbeitsmarktes hat sich im Untersuchungszeitraum entspannt. Die erhoffte „Brücke“ zwischen Initiativen mit eher sozialintegrativer Ausrichtung und START Zeitarbeit NRW als einem professionellen Personaldienstleister, der Zugänge zum ersten Arbeitsmarkt öffnen kann, wurde bislang aber

⁶⁰ Stellvertretend für zahlreiche Einzelbeispiele seien hier die Bestandsaufnahmen kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen von Seligmann (1998) für Nordrhein-Westfalen und Kirchmann/Klee (1999) für Baden-Württemberg genannt.

⁶¹ Diese Konkurrenzängste beruhten z. T. auf falscher oder mangelhafter Information, insbesondere über die Höhe der öffentlichen Förderung von START. Wie bereits erwähnt, hat START Zeitarbeit NRW ab 1997 keine Fördermittel mehr für die Finanzierung der Struktur erhalten.

noch selten besprochen. An der Idee eines Brückenschlages vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt sollte u. E. dennoch festgehalten werden. Die Beschäftigungsinitiativen leisten genau die Stabilisierungsarbeit bei Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungsproblemen, die START Zeitarbeit NRW nur sehr begrenzt leisten kann.

4.7 Resümee

Nach der ausführlichen Darstellung der Entwicklung und der Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW wollen wir in diesem Kapitel resümieren, inwieweit START Zeitarbeit NRW die gesetzten Ziele erreicht hat und wo Defizite aufgetreten sind. Dazu greifen wir auf die drei Zieldimensionen Arbeitsmarktintegration, sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs und Wirtschaftlichkeit zurück. Vorab gehen wir aber noch einmal auf den Entwicklungsprozess der Gesellschaft ein.

Am Ende des Untersuchungszeitraums gehörte START Zeitarbeit NRW mit einem Netz von 30 Niederlassungen zu einem der größten Zeitarbeitsunternehmen in Nordrhein-Westfalen. Schon die Tatsache, dass das Unternehmen zweieinhalb Jahre nach dem Auslaufen der öffentlichen Förderung weiterhin landesweit vertreten ist, ohne sein besonderes Profil aufzugeben oder auf eine „Rumpf-Gesellschaft“ mit wenigen tragfähigen Niederlassungen geschrumpft zu sein, kann als Erfolg gewertet werden. Das breite Bündnis von Gesellschaftern wirkte als Garant für die Seriosität des Verleihs von Arbeitslosen. Bis auf die Bundesanstalt für Arbeit, die Anfang 1997 den Gesellschafterkreis verließ, blieb dieses Bündnis stabil und entzog der Gesellschaft die Unterstützung auch nicht in der schwierigen Konsolidierungsphase. Es traten im Untersuchungszeitraum sogar weitere Organisationen hinzu und dokumentierten dadurch die breite Akzeptanz, die sich das Instrument mittlerweile erworben hat.

Die Entscheidung, das Regiepersonal für die Besetzung der Niederlassungen überwiegend aus der Arbeitslosigkeit zu rekrutieren, besaß zum Gründungszeitpunkt eine wichtige symbolische Bedeutung, erwies sich bei der weiteren Umsetzung aber als schwere Hypothek. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mussten sich an den Standorten nicht nur in ein neues Tätigkeitsfeld, die Arbeitnehmerüberlassung, einarbeiten. Sie mussten zugleich in kurzer Zeit einen vor Ort sichtbaren Beschäftigungsbeitrag liefern, die Anforderungen an die sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs nach dem START-Ansatz und die Anforderungen der Bundesförderung erfüllen und für die Unterstützung dieses Modells in den Regionen werben. Statt eines langsamen Hineinwachsens in die neue Aufgabe innerhalb bestehender Strukturen wurden die Stammkräfte „ins kalte Wasser“ geworfen. Trotz großen Engagements und der Unterstützung aus der Hauptverwaltung waren viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit diesen Anforderungen offenbar überfordert. Von zentraler Bedeutung für den weiteren Erfolg der Gesellschaft wird es daher sein, den eingeschlagenen Weg einer intensiven Personal- und Organisationsentwick

lung fortzusetzen. Davon hängt nicht zuletzt die Reputation der Gesellschaft bei den Betrieben und den regionalen Akteuren ab.

Der „Kassensturz“ der Gesellschaft am Ende des Förderungszeitraums bildete den Auftakt für die Neuausrichtung der Gesellschaft. Das Spannungsverhältnis zwischen Sozialverträglichkeit und arbeitsmarktpolitischem Anspruch auf der einen und betriebswirtschaftlichen Zwängen auf der anderen Seite wurde damit spätestens nach dem Auslaufen der Förderung manifest und veranlasste die Gesellschafter zu einer Kurskorrektur. Wir wollen an dieser Stelle an einige Punkte erinnern, an denen die Spannungen zwischen den Zielsetzungen besonders deutlich wurden:

- **Zeitweilige Zielgruppenreduzierung**

Unter dem Druck, die Kostendeckung zu erreichen, sank der Zielgruppenanteil vorübergehend deutlich ab. Einzelne Niederlassungen gingen dazu über, nahezu ausschließlich Personen aus dem Facharbeiterbereich einzustellen, die keine vermittlungshemmenden Merkmale aufwiesen. Mit dieser Personalstruktur gelang es an einigen Standorten tatsächlich, selbst mit einer relativ kleinen Anzahl von Leiharbeitskräften ein positives wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen. Diese Arbeitsweise wurde angesichts des massiven ökonomischen Drucks, der auf der Gesellschaft insbesondere Anfang 1997 lastete, akzeptiert. Nach der erfolgreichen Stabilisierung der Gesellschaft sollten aber alle Standorte zu der Arbeitsweise nach dem „Tragwellenprinzip“ zurückkehren.

- **Problem der schnellen Übernahmen**

Es konnte vorkommen, dass die Personalauswahl der Personaldisposition so überzeugend ausfiel, dass die Betriebe Bewerberinnen und Bewerber sofort nach dem Vorstellungsgespräch oder Leiharbeitskräfte schon nach wenigen Tagen des betrieblichen Einsatzes einstellen. Diese rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt erfüllt ausdrücklich den arbeitsmarktpolitischen Gesellschaftszweck, die Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu fördern. Betriebswirtschaftlich wirken sich schnelle Übergänge in Betriebe jedoch ungünstig auf START Zeitarbeit NRW aus, denn bei der Rekrutierung, der Auswahl und der Einstellung von Arbeitskräften entstehen Kosten, die erst im Verlauf des Verleiheinsatzes durch die entrichteten Zahlungen des Entleihers kompensiert bzw. übertroffen werden müssen. Das Zeitarbeitsunternehmen entlastet den Entleiher von Kostenarten wie den Personalbeschaffungskosten, Personaleinstellungskosten und Personalentlassungskosten (vgl. Oltmanns 1979: 45ff). Je nach Konstellation bei der Bereitstellung von Leiharbeitskräften (z. B. Ersteinstellung der Leiharbeitskraft oder Anschlusseinsatz, Suchkosten durch START Zeitarbeit NRW usw.) konnte ein kurzfristiger Verleiheinsatz mit anschließendem Übergang für START Zeitarbeit NRW ein Verlustgeschäft bedeuten. Andere gewerbliche Verleihunternehmen gingen

daher zunehmend dazu über, bei den Landesarbeitsämtern die Erlaubnis zur privaten Arbeitsvermittlung zu beantragen und bei Übernahmen in Entleihbetrieben diesen Vermittlungsprämien in Rechnung zu stellen.

- **Orientierung auf hohe Beschäftigtenzahlen ohne ausreichende Kostendeckung**

Gerade in der Anfangsphase wurde in der Öffentlichkeit aufmerksam registriert, wie viele Arbeitslose einen Arbeitsvertrag bei dem neuen Unternehmen mit der sozialen Zielsetzung erhalten würden. Unter dem Druck, die Zahl der Leiharbeitskräfte zu steigern, wurden in den Niederlassungen teilweise Überlassungsverträge mit Unternehmen abgeschlossen, die keine Deckung der gesamten Verwaltungskosten garantierten. Tatsächlich gelang es den Niederlassungen, die Anzahl der Beschäftigten rasch zu erhöhen, was aus arbeitsmarktpolitischer Sicht positiv bewertet werden muss. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen wäre es aber rational gewesen, Überlassungsverträge mit geringen Kostendeckungsbeiträgen zu vermeiden und ggf. eher auf Neueinstellungen zu verzichten.

- **Verlängerte Kündigungsfristen**

Viele Personaldisponentinnen und -disponenten versuchten in der ersten Zeit, im Interesse der Leiharbeitskräfte betriebsbedingte Kündigungen so weit wie möglich herauszuschieben. Diese werden dann notwendig, wenn es der Disposition nicht gelingt, einen Anschlussauftrag für verleihfreie Leiharbeitskräfte zu finden. Während des Zeitraums der verleihfreien Zeit und der Kündigungsfrist standen die betroffenen Leiharbeitskräfte auf der Lohnliste von START Zeitarbeit NRW, ohne Erlöse zu erwirtschaften. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sieht sog. Weiterbeschäftigungsfristen vor, d. h., dass Leiharbeitskräfte grundsätzlich noch über einen Zeitraum weiter beim Verleihunternehmen beschäftigt werden müssen, der 25 % der Dauer des ersten betrieblichen Einsatzes beträgt. Das AÜG erlaubte schon 1995, beide Fristen – Kündigungsfrist und Weiterbeschäftigungsfrist - parallel laufen zu lassen. Dies war auch gängige Praxis in der gewerblichen Branche. START Zeitarbeit NRW entkoppelte im ersten Jahr jedoch Weiterbeschäftigungsfrist und Kündigungsfrist. Dadurch verlängerte sich der Zeitraum, in dem die Disposition einen Anschlussauftrag für die verleihfreien und schon gekündigten Beschäftigten suchen konnte, was ggf. einen Vollzug der betriebsbedingten Kündigung verhindert hätte. Während dieses gesamten Zeitraumes erhielten die Leiharbeitskräfte Bezüge, denen i.d.R. keine Einnahmen gegenüberstanden. Unter dem Druck der Kostensenkung wurde dieses Vorgehen 1996 aufgegeben und den gesetzlichen Vorgaben angepasst.

- **Schließung unrentabler Niederlassungen**

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist ein flächendeckendes Angebot der Dienstleistung von START Zeitarbeit NRW anzustreben. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive müssen Niederlassungen jedoch zumindest eine realistische Perspektive bieten, die Kostendeckung erreichen zu können. In fünf Fällen bislang sahen die Gesellschafter diese Perspektive nicht mehr als gegeben an und zogen sich Ende 1996 von den Standorten Aachen, Bocholt, Gronau⁶², Kleve und Ende 1998 vom Standort Recklinghausen zurück. Obwohl diese Entscheidungen an einzelnen Standorten auf den massiven Widerstand regionaler Akteure trafen, hielten die Gesellschafter an dem Grundsatz fest, Niederlassungen, die absehbar nicht kostendeckend arbeiten werden, zu schließen.

- **Anpassung an Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen**

Die letzte Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes 1997 war begleitet von Befürchtungen, Verleihunternehmen könnten den erweiterten rechtlichen Spielraum nutzen, um Risiken auf die Leiharbeitskräfte abzuwälzen. Theoretisch wäre es den Gesellschaftern möglich gewesen, die Geschäftsführung auf die Beibehaltung des alten Rechtszustandes zu verpflichten, und damit jedes in diesem Kontext denkbare Risiko auszuschließen. Angesichts der Wettbewerbssituation, in der sich START Zeitarbeit NRW befand, erschien es aber unrealistisch, dass sich die Gesellschaft mit zusätzlichen, die ohnehin bestehenden arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen noch ergänzenden Auflagen gegenüber den Konkurrenten auf dem Markt behaupten könnte. Die Gesellschaft passte ihre Arbeitsweise daher an den geänderten rechtlichen Rahmen an.

Erwerbswirtschaftliche und nicht-erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen der Gesellschaft ließen sich demnach nicht immer spannungsfrei umsetzen. Zumeist musste dieses Spannungsverhältnis in der Alltagsarbeit in den Niederlassungen „ausgehalten“ werden. Soweit strategische Entscheidungen getroffen werden mussten, gingen die Gesellschafter pragmatisch vor, wobei das Erreichen der Kostendeckung notwendige Voraussetzung für die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Ziele war.

Nach diesen Bemerkungen zum Entwicklungsprozess der Gesellschaft und den Reibungspunkten der Verleihtätigkeit gehen wir im Folgenden ausführlicher darauf ein, welche Ergebnisse START Zeitarbeit NRW hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen und wirtschaftlichen Zielsetzungen sowie der Gestaltungsansprüche an eine sozialverträgliche Form des Arbeitskräfteverleihs erreicht hat.

⁶² Am Standort Gronau hatte die deutsche „START-Geschichte“ 1992 ihren Anfang genommen.

4.7.1 Arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen

Die erhoffte „Brückenfunktion“ in neue Beschäftigung hat sich für knapp 46 % der ausgeschiedenen Leiharbeitskräfte erfüllt, wobei Zielgruppenangehörige mit einem Anteil von 45 % an den Übergängen beteiligt waren. Befragungen ausgeschiedener Leiharbeitskräfte deuten an, dass die Anschlussbeschäftigung insbesondere in den ehemaligen Entleihbetrieben stabil war. Dies trifft auch auf ehemalige Zielgruppenangehörige zu. Bei den neuen Arbeitsverhältnissen handelte es sich fast ausschließlich um Vollzeitstellen, die Arbeitsverträge wurden überwiegend unbefristet abgeschlossen.

START Zeitarbeit NRW hat seine Verleihtätigkeit auf Arbeitslose konzentriert und im Untersuchungszeitraum rund 8.400 Arbeitslose eingestellt. Die Kapazität der vorhandenen Struktur wurde mit dem bisherigen Beschäftigungshöchststand von 1.800 Leiharbeitskräften im Jahre 1998 annähernd ausgeschöpft. Am Ende des Untersuchungszeitraums war die Anzahl der Leiharbeitskräften gegenüber diesem Höchststand auf 1.176 gesunken. Der Schwerpunkt des Verleihs lag im gewerblichen Bereich. Der Frauenanteil lag bei 17 %.

Die Auflage, überwiegend Angehörige aus arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen einzustellen, hat die Gesellschaft bei einem Zielgruppenanteil von 55,2 % im Gesamtzeitraum erfüllt. Nachdem der Zielgruppenanteil unter dem Druck, die Kostendeckung zu erreichen, zeitweise zurückgegangen war, stieg er 1998 wieder deutlich an und lag am Ende des Untersuchungszeitraums bei 62,7 %. Besonders häufig wurden Langzeitarbeitslose und ausländische Arbeitslose erreicht. Nach einer Änderung der Statistik bildeten am Ende des Untersuchungszeitraums jugendliche Arbeitslose die größte Gruppe. Der Anteil von Langzeitarbeitslosen war dagegen rückläufig.

Behinderte und ältere Arbeitslose wurden bisher, trotz besonderer Anstrengungen zur Erhöhung ihres Beschäftigungsanteils, im gesamten Untersuchungszeitraum nur in geringem Umfang erreicht. Gerade diese Zielgruppen bedürfen jedoch der besonderen Vermittlungsunterstützung, da sie ein überdurchschnittliches Risiko haben, arbeitslos zu bleiben. Die Wettbewerbsprobleme von START Zeitarbeit NRW im Bereich der einfachen Tätigkeiten und der Branchenschwerpunkt im gewerblichen Bereich führten dazu, dass sich die Suche nach behinderten Arbeitslosen vor allem auf den Facharbeiterbereich richtete, hier aber nur in wenigen Fällen geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu finden waren. Dennoch gab es durchaus Integrationserfolge: So übernahm z. B. ein Großkunden zehn gehörlose Leiharbeitskräfte.

START Zeitarbeit NRW hat seine Bemühungen, durch Qualifizierungsmaßnahmen die Eingliederungschancen der Leiharbeitskräfte zu verbessern, erfolgreich fortgesetzt, benötigte dafür aber eine Projektförderung der Europäischen Union, um die Finanzierungslücke zu schließen. Nach dem Erreichen der Wirtschaftlichkeit war die Gesellschaft in der Lage, die Qualifizierung durch Eigenmittel zu finanzieren. Die Qualifizierungsakti

vitäten trugen häufig dazu bei, dass Leiharbeitskräfte weiterbeschäftigt werden konnten oder die Einmündung in Betriebe ermöglicht wurde. Der Qualifizierungsanteil an den verleihfreien Zeiten konnte auf Jahresbasis von 5 % 1996 bis auf zeitweilig 30 % 1998 gesteigert werden. Das Vorhaben, Kündigungsfristen für Qualifizierungsmaßnahmen zu nutzen, wurde durch Motivationsprobleme der ausscheidenden Leiharbeitskräfte erschwert. An einigen Standorten fühlten sich Betriebe hinsichtlich des Angebotes, die Passgenauigkeit der Leiharbeitskräfte durch Qualifizierungsmaßnahmen zu verbessern, nicht ausreichend beraten.

4.7.2 Sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs

Die Ausführungen über die Besonderheiten der Erwerbsform Arbeitnehmerüberlassung in Kapitel 2 zeigten, dass für die dort Beschäftigten besondere Risikobereiche existieren hinsichtlich

- der Beschäftigungsstabilität,
- der Lohndiskriminierung,
- Auswirkungen auf die Qualifikation,
- rechtliche und faktische Hindernisse der Interessenvertretung sowie
- physische und psychische Belastungen.

In den folgenden Abschnitten wollen wir auf die Frage eingehen, inwieweit es START Zeitarbeit NRW gelungen ist, diese Risiken für die Beschäftigten zu vermeiden oder zumindest abzumildern.

4.7.2.1 Beschäftigungsstabilität

START Zeitarbeit NRW bot den Beschäftigten keine langjährige Beschäftigungssicherheit. Nur wenige Leiharbeitskräfte waren länger als ein Jahr bei START Zeitarbeit NRW beschäftigt, obwohl die Gesellschaft bei Neueinstellungen in der Regel unbefristete Arbeitsverträge abschloss. Aus Gesprächen mit Personaldisponentinnen und -disponenten sowie mit Betriebsratsmitgliedern gewannen wir den Eindruck, dass offensichtlich auch die Leiharbeitskräfte selbst nicht an einer langfristigen Tätigkeit in der Arbeitnehmerüberlassung interessiert waren, sondern auf einen raschen Übergang in den Entleihbetrieb orientiert waren. Als Zeitarbeitsunternehmen mit der Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration stand START Zeitarbeit NRW gegenüber den eigenen externen Beschäftigten in der Pflicht, dieses „Versprechen“ wo immer möglich auch einzulösen.⁶³ Wie bereits ausgeführt wurde, gingen tatsächlich rund 46 % der Leiharbeitskräfte in Betriebe über.

⁶³ Vgl. zur Problematik impliziter Übernahmeversprechen Schröder 1997: 54ff und Walwei 1990: 174.

Etwa jede zweite Leiharbeitskraft verließ START Zeitarbeit NRW, ohne in Beschäftigung überzugehen. Die unter Beschäftigungsaspekten wünschenswerte Regelung eines völligen Verzichts auf betriebsbedingte Kündigungen hätte innerhalb kurzer Zeit den finanziellen Zusammenbruch der Gesellschaft bedeutet. Umgekehrt verträgt sich eine Personalpolitik des „Heuerns und Feuerns“ nicht mit dem Anspruch auf eine sozialverträgliche Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung. In dieser Konstellation hing die Beschäftigungsstabilität der Leiharbeitskräfte in erster Linie von der erfolgreichen Akquisition neuer Aufträge durch die Personaldisposition ab. Blieben diese Bemühungen erfolglos, wurden Kündigungen unausweichlich. Da sich START Zeitarbeit NRW ausschließlich auf die Arbeitnehmerüberlassung konzentrierte, fehlten alternative Einsatzmöglichkeiten in eigenen Produktionsstätten oder Bildungseinrichtungen. Eine vorab festgelegte „Latenzzeit“ bis zu einer Kündigung gab es nicht. Der zeitliche Spielraum hing u. a. von der Einschätzung der Disposition ab, eventuell doch noch einen Anschlusseinsatz zu finden oder durch Qualifizierungsmaßnahmen einen Neueinsatz zu ermöglichen. Sicherlich spielte auch die finanzielle Situation der betroffenen Niederlassung eine Rolle.⁶⁴ Erst wenn diese Möglichkeiten ergebnislos geprüft wurden, wurde die Kündigung ausgesprochen.

Bemühungen von START Zeitarbeit NRW, Kündigungen von Leiharbeitskräften hinauszuzögern, stießen an betriebswirtschaftliche Grenzen. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) sieht Weiterbeschäftigungsfristen vor. Leiharbeitskräfte mussten danach noch über einen Zeitraum weiter beim Verleihunternehmen beschäftigt werden, der 25% der Dauer des ersten betrieblichen Einsatzes betrug. Das AÜG erlaubte schon 1995, Weiterbeschäftigungsfristen und Kündigungsfristen parallel laufen zu lassen. Dies war auch gängige Praxis in der gewerblichen Branche. START Zeitarbeit NRW entkoppelte im ersten Jahr jedoch Weiterbeschäftigungs- und Kündigungsfrist, so dass die Personaldisponentinnen und -disponenten noch über einen längeren Zeitraum einen Anschlussauftrag für die schon gekündigten Leiharbeitskräfte suchen konnten. Während dieses gesamten Zeitraumes erhielten die Leiharbeitskräfte Bezüge, denen i.d.R. keine Einnahmen gegenüberstanden. Unter dem Druck der Kostensenkung wurde dieses Vorgehen 1996 aufgegeben und den gesetzlichen Vorgaben angepasst.

4.7.2.2 Entlohnung

Die tarifvertraglich festgelegte Referenzlohnregelung sicherte den Leiharbeitskräften zu, nach den im Entleihbetrieb gültigen tariflichen Regelungen entlohnt zu werden. Unter dem wirtschaftlichen Druck der Konsolidierung vereinbarten die Tarifvertragsparteien eine „Einstiegsregelung“, wonach die Entlohnung neu eingestellter Leiharbeitskräfte in den ersten sechs Monaten bei 95 % des im Entleihbetrieb gültigen Tariflohnes liegt.

⁶⁴ Es wurde in Kapitel 3.4 bereits darauf hingewiesen, dass die Niederlassungen als Profit Center geführt wurden.

Das Referenzlohnprinzip wurde bereits in der Pilotphase 1993 in einem Tarifvertrag mit der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) festgeschrieben. Dies war in zweierlei Hinsicht richtungsweisend: Zum einen gelang es damit erstmals, einen Tarifvertrag für Leiharbeitskräfte mit einer DGB-Gewerkschaft abzuschließen. Zum anderen blieb die Tarifeinheit im Betrieb gewahrt, und die Leiharbeitskräfte konnten nicht eingesetzt werden, um tarifliche Standards im Entleihbetrieb zu unterlaufen (vgl. Vanselow/Weinkopf 1996: 15). Von diesem Prinzip wichen die Tarifparteien auch bei den folgenden Tarifverhandlungen nicht ab.

Der zuerst für die neue Gesellschaft mit der Gewerkschaft ÖTV abgeschlossene Tarifvertrag lehnte sich noch sehr stark an das Vorbild des öffentlichen Dienstes an. Damit waren zum Beispiel zahlreiche, zusätzlich zum Grundgehalt gewährte Zulagen verbunden. Da der Schwerpunkt des Verleihs im gewerblichen Bereich lag, wo viele Zuschläge nicht analog gezahlt wurden, führte dies zu dem Effekt, dass die Leiharbeitskräfte z. T. besser entlohnt wurden als die Stamarbeitskräfte. Dieses Problem führte zu einer Überprüfung der tariflichen Regelungen für die Leiharbeitskräfte.

Die Referenzlohnregelung verhinderte zwar einerseits untertariflich entlohnte Einsätze der Leiharbeitskräfte, konnte andererseits aber bei wechselnden Einsätzen zu schwankenden Einkommen führen. Die Leiharbeitskräfte erhielten eine einsatzspezifische Personalkarte, auf der die Entlohnung festgehalten war. Bei einem neuen Einsatz erhielt die Leiharbeitskraft eine neue Personalkarte mit der dann gültigen Lohneintragung. In verleihsfreien Zeiten wurde der auf der Personalkarte eingetragene Lohn gezahlt. Es war die Aufgabe der Personaldisposition, die Schwankungen nicht zu groß werden zu lassen. Die übliche Schwankungsbreite lag nach Aussage der Geschäftsführung zwischen 0,50 bis 1 DM/Stunde. Deutlich höhere Einkommensschwankungen wurden von Leiharbeitskräften nur als Übergangslösung akzeptiert.⁶⁵ Solche Schwankungen konnten z. B. auftreten, wenn Leiharbeitskräfte zunächst in Großbetrieben in typischen Hochlohnbranchen eingesetzt waren und anschließend in einen Handwerksbetrieb wechseln sollten. Niedriger entlohnte Einsätze beinhalteten zudem das Risiko, im Fall der Arbeitslosigkeit ein niedrigeres Arbeitslosengeld zu beziehen. Die Abwägung, einen niedriger entlohnten Einsatz anzutreten und die damit verbundenen Lohnschwankungen zu akzeptieren oder wegen Arbeitsmangels den Arbeitsplatz zu verlieren, musste jede Leiharbeitskraft selbst vornehmen.

Da START Zeitarbeit NRW sich nicht auf einzelne Branchen spezialisiert hat, verband sich mit der Orientierung an den Tarifverträgen der Entleihbetriebe ein nicht unerheblicher administrativer Aufwand für die Verwaltungskräfte in den Niederlassungen. Die Geschäftsführung schätzte die Anzahl der 1998 angewandten Tarifverträge auf über 200.

⁶⁵ An einem Standort berichtete uns ein Niederlassungsleiter von Unterschieden bis zu 8 DM/Stunde in Einzelfällen, was Nachfragen der Gewerkschaftsvertreter im örtlichen Beirat zur Folge hatte.

In Betrieben, die nicht tarifgebunden waren, wurden die Leiharbeitskräfte gemäß den betriebsüblichen Regelungen entlohnt.

Insgesamt wurde die tarifliche Situation der Leiharbeitskräfte bei START Zeitarbeit NRW von Gewerkschaftsvertretern mit Blick auf die Branchensituation als beispielhaft angesehen. Die Gewerkschaft ÖTV als Verhandlungspartner von START Zeitarbeit NRW sah hier am Ende des Untersuchungszeitraums keinen aktuellen Handlungsbedarf mehr.

4.7.2.3 Auswirkungen auf die Qualifikation

Grundsätzlich bieten Leiharbeitseinsätze sowohl Chancen für Qualifikationsgewinne als auch Risiken von Qualifikationseinbußen. Das individuelle Risiko hängt zunächst von der Qualifikation der Leiharbeitskraft ab. Für Ungelernte ist dieser Punkt naturgemäß weniger relevant. Personen mit einem Qualifikationsspektrum, das sich für einen breiten Einsatzbereich eignet wie Schlosser oder Mechaniker werden wiederum weniger anfällig für Qualifikationseinbußen sein als Personen mit eher „engen“ Einsatzmöglichkeiten. Zudem müsste berücksichtigt werden, welchen Wert Arbeitslose einer qualifikationsgerechten Einmündung überhaupt (noch) beimessen, oder ob ggf. die Verdienstaussichten eine wichtigere Rolle spielen. Den „angelernten Bäcker am Band“ können die höheren Verdienstaussichten in der Industrie von seinem Backofen weggelockt haben, das Industrieunternehmen wiederum schätzt die so genannten Sekundärtugenden wie Ordnung, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und bevorzugt Facharbeiter für Hilfskrafttätigkeiten (Heimann 1992: 21). Diese Phänomene werden nicht durch Zeitarbeit verursacht, können aber durch das Rentabilitätsinteresse des Verleihunternehmens verstärkt werden.

Es fiel in den Aufgabenbereich der Personaldisposition von START Zeitarbeit NRW, integrationsfördernde Arbeitsplätze zu finden. Erste Orientierung boten die Wünsche und Bedürfnisse, die Arbeitslose in den Bewerbungsgesprächen äußerten. Der passgenaue Einsatz von qualifizierten Leiharbeitskräften lag schon aus ökonomischen Gründen im Interesse der Niederlassungen, da für qualifizierte Leiharbeitskräfte höhere Verleihsätze erzielt werden können als für Hilfskräfte.

Es wurde aber schon darauf hingewiesen, dass die Tatsache der Beschäftigung als solche integrationsfördernd wirken konnte. Wie die Verbleibsbefragung gezeigt hatte, bemühen sich insbesondere Leiharbeitskräfte, die im Hilfskraftbereich eingesetzt werden, um eine Anstellung in einem anderen Betrieb, und dies durchaus mit Erfolg. Anderen Arbeitgebern wurde durch die Beschäftigung bei START Zeitarbeit NRW signalisiert, dass der Bewerber bzw. die Bewerberin motiviert waren und den Flexibilitätsansprüchen eines Zeitarbeitsunternehmens an seine Beschäftigten entsprochen hatten. „Außerdem kann unter Umständen eine positive Reputation der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft an die Stelle einer – aufgrund seiner Erwerbsbiographie oder seiner Hintergrund

merkmale – negativen Reputation des Arbeitnehmers treten“ (Winkler 1997: 437), was wiederum die Eingliederungschancen von schwervermittelbaren Arbeitslosen erhöht.

Darüber hinaus erhielten Leiharbeitskräfte die Möglichkeit, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen (vgl. Kapitel 4.3). Da der Qualifizierungsbedarf konkret an den Erfordernissen des übernahmewilligen Entleihbetriebes ausgerichtet werden konnte, wurde das oft beklagte Dilemma von Qualifizierungsstrategien vermieden, nach der Maßnahme die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwar wieder in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, nur eben als „besser ausgebildete Arbeitslose“ (Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer 1998: 33). Der Umfang der Qualifizierung wurde durch die eher kurzen Zeiträume, die für Maßnahmen genutzt werden konnten, begrenzt. Dies muss auch bei der Formulierung der Qualifizierungsziele berücksichtigt werden. Das grundsätzlich wünschenswerte Ziel, un- und angelernten Arbeitskräften zu einem Berufsabschluss zu verhelfen, wird angesichts der Rahmenbedingungen kaum in größerem Maßstab umsetzbar sein. Entsprechende Modelle gehen von erheblich längeren Zeiträumen aus, als sie sich bei START Zeitarbeit NRW realisieren lassen dürften.⁶⁶

Angesichts der Vorteile, die das „Lernen in der Arbeit“ bietet, sollte der ergänzende Charakter externen Qualifizierungsmaßnahmen im Konzept der sozialverträglichen Arbeitnehmerüberlassung beibehalten werden. Gerade für Ungelernte mit häufig negativen Lernerfahrungen bietet die eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung Chancen, Beschäftigung und Qualifizierung zu koppeln (vgl. Kloas 1995; aus arbeitspädagogischer Sicht Lipsmeier 1998).

4.7.2.4 Kollektive Interessenvertretung

Nach der Phase der Überführung des Tarifwerkes von „START Zeitarbeit“ in die neue Gesellschaft und der Konsolidierungsphase 1997/Anfang 1998 trat die kollektive Interessenvertretung 1998 in eine dritte und bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung andauernde Phase der Neuorientierung ein, wie ein Interviewpartner der ÖTV insbesondere mit Blick auf die Vergütungsstrukturen der internen Beschäftigten bilanzierte.

Arbeitnehmerüberlassung erwies sich in der Vergangenheit als schwieriges Feld für die Gewerkschaften. Kock (1990:135) sah die Situation von Leiharbeitskräften „gekennzeichnet durch einen hohen Grad an Vereinzelung“ und machte dies an der Sondersituation von Leiharbeitskräften wie wechselnden Einsatzorten und der häufigen Zwitterstellung zwischen Hoffen auf eine Übernahme im Entleihbetrieb und Angst vor (erneuter) Arbeitslosigkeit fest. In Entleihbetrieben wiederum konnte der Einsatz von Leiharbeitskräften Spaltungen innerhalb der Belegschaften bewirken und damit Einfluss neh-

⁶⁶ Ein Überblick über Möglichkeiten der modularen Nachqualifizierung findet sich in Davids 1998.

men auf die kollektive Interessenvertretung, sowohl auf Betriebs- wie auf Tarifebene⁶⁷ (ausführlich dazu Krone 1996: 176ff). Leiharbeitskräfte gerieten in dieser Situation leicht zwischen die „Fronten“.

Nachdem schon START Zeitarbeit in Gronau über einen Betriebsrat verfügte, wurde auch für die neue Gesellschaft ein Betriebsrat gewählt, der die Interessen der Leiharbeitskräfte vertreten sollte. START Zeitarbeit NRW gehört damit zu den wenigen Zeitarbeitsunternehmen, die überhaupt einen Betriebsrat haben. Seit 1995 haben zwei Wahlen stattgefunden.

Der Betriebsrat bestand aus 15 Mitgliedern, von denen zwölf in den Niederlassungen arbeiteten und drei freigestellt waren. Die freigestellten Betriebsratsmitglieder verfügten über ein mit den notwendigen Ressourcen (Büro, Telefon, Fax, Mobiltelefone etc.) ausgestattetes Büro in der Hauptverwaltung. Zwei der bisherigen vier Betriebsratsvorsitzenden waren Leiharbeitskräfte. Die monatlichen Treffen des Betriebsrates mussten bei der Terminplanung auf die Abkömmlichkeit der Leiharbeitskräfte unter den Mitgliedern im Entleihbetrieb Rücksicht nehmen. Wenn die Termine rechtzeitig angekündigt wurden, war die Freistellung kein unlösbares Problem, auch wenn manche Entleiher „murrten“.

Es erwies sich als außerordentlich schwierig, eine personelle Kontinuität in der Betriebsratsarbeit herzustellen. Die hohe Fluktuation unter den Leiharbeitskräften wirkte sich spürbar auf die Zusammensetzung des Betriebsrates aus. Innerhalb einer Wahlperiode kehrte sich die Relation von Stammkräften und Leiharbeitskräften unter den Betriebsratsmitgliedern um.⁶⁸ Die Fluktuation betraf zudem nicht nur die gewählten Mitglieder, sondern auch die „Nachrücker“.

Die Information durch die Geschäftsführung sah der Betriebsrat als gewährleistet an. Auf monatlichen Treffen mit der Geschäftsleitung wurde der Betriebsrat über geschäftspolitische Entwicklungen informiert, und auch im Betriebs- und Wirtschaftsausschuss der Gesellschaft war er vertreten. Künftig sollte der Betriebsrat auch an den Sitzungen des neugebildeten Qualifizierungsausschusses vertreten sein.

Der Betriebsrat bot Leiharbeitskräften monatlich stattfindende Sprechstunden in den Niederlassungen an. Häufig warteten Leiharbeitskräfte diese Sprechstunden jedoch nicht ab, sondern klärten kleine Probleme direkt mit den Disponentinnen und Disponenten in den Niederlassungen. Die dezentral eingesetzten Leiharbeitskräfte konnten sich zudem

⁶⁷ In der Reformdiskussion über die Zukunft der Mitbestimmung spielt Arbeitnehmerüberlassung insbesondere für den Betriebsbegriff eine Rolle. Die Gewerkschaften betonen den Aspekt der Zusammenarbeit der Beschäftigten im Betrieb, womit Leiharbeitskräfte einbezogen wären (vgl. Engelen-Kefer 1998: 75ff).

⁶⁸ Die Relation von Leiharbeitskräften zu internen Beschäftigten betrug unmittelbar nach den Wahlen 13:2. Durch die Fluktuation der Leiharbeitskräfte hatte sich dieses Verhältnis umgekehrt und lag am Ende der Wahlperiode bei 4:11.

durch eine kostenlos nutzbare Telefonnummer an den Betriebsrat in der Hauptverwaltung wenden. Weitere Kontakte ergaben sich im Rahmen der Umsetzung des Arbeitsschutzes und bei Betriebsversammlungen.

In der Anfangszeit beschwerten sich Leiharbeitskräfte häufiger über Fehler bei der Lohnabrechnung. Dieses Problem konnten durch intensive Schulung der Verwaltungskräfte behoben werden. Typische Konfliktpunkte waren außerdem Integrationsschwierigkeiten im Entleihbetrieb, Fragen rund um den Urlaub, Einsätze unterhalb der Qualifikation oder die Vereinbarkeit von flexiblen Einsätzen und Privatleben (Kinderbetreuung). Größeres Konfliktpotential boten strittige Kündigungsfälle und Abmahnungen. Da der Betriebsrat im Fall von Kündigungen gehört werden muss, eröffnen sich Einflussmöglichkeiten. Erfolgt die Kündigung innerhalb der Probezeit, hatte der Betriebsrat kaum Eingriffsmöglichkeiten. Konflikte zwischen Betriebsrat und Niederlassungen konnten im Fall von wirtschaftlich schwächeren Niederlassungen auftreten, die aus Gründen der Ergebnisverbesserung ggf. schneller bereit waren, eine Kündigung auszusprechen.

Die Mobilisierungsfähigkeit der Leiharbeitskräfte für Belange der kollektiven Interessenvertretung ist ein generelles Problem in der Arbeitnehmerüberlassung. Auch im Fall von START Zeitarbeit NRW erwies sich die Mobilisierung als schwierig. Die Wahlbeteiligung bei den bisherigen Betriebsratswahlen war bei allen Beschäftigtengruppen eher mäßig, bei den Leiharbeitskräften aber noch einmal deutlich schwächer als bei den Festangestellten. Den dezentral eingesetzten Leiharbeitskräften fehlte ein Zusammengehörigkeitsgefühl. Da bei START Zeitarbeit NRW die Möglichkeit eines Übergangs in den Entleihbetrieb eine große Rolle spielt, dürften sich die Leiharbeitskräfte eher noch weniger mit ihrem rechtmäßigen Arbeitgeber identifizieren und stärker auf die Einsatzbetriebe orientiert sein.

Kontakte des START-Betriebsrates mit Betriebsräten anderer Betriebe ergaben sich durch den Besuch von Seminaren oder Betriebsräteschulungen. Der gezielte Kontakt mit Betriebsräten von Entleihbetrieben ging häufig auf Initiativen der Niederlassungen zurück. Diese Gespräche dienten zumeist der Information über Ziele und Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW. Die oft reserviert-skeptische Haltung von Betriebsräten konnte durch Hinweise auf den Tarifvertrag und die Referenzlohnregelung durchaus positiv beeinflusst werden. Der Hinweis auf die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration verdeutlichte, dass der beabsichtigte Einsatz von START-Leiharbeitskräften Erprobungscharakter hatte und nicht der Etablierung einer flexiblen, die Stammbeschäftigten potenziell bedrohenden Randbelegschaft dienen sollte.

Die Vertretung von internen und externen Beschäftigten beinhaltete für den Betriebsrat die Gefahr von Loyalitätskonflikten. Das Dispositionspersonal in den Niederlassungen trat den Leiharbeitskräften de facto nicht als Kolleginnen und Kollegen, sondern als „Personalabteilung“ gegenüber (vgl. Kock 1990). Diese Problemstellung hatte in der

Vergangenheit für den Betriebsrat jedoch keine praktischen Auswirkungen, da die internen Beschäftigten zum einen ein anderes „Problemspektrum“ aufwiesen als die Leiharbeitskräfte und der Betriebsrat zum anderen die Auseinandersetzung mit dem Personal in den Niederlassungen nicht scheute, wenn sich Leiharbeitskräfte mit begründeten Beschwerden an die Interessenvertretung wenden. Hier bewährte sich, dass sich der Betriebsrat aus internen und externen Beschäftigten zusammensetzte, so dass beide Perspektiven angemessen berücksichtigt werden konnten.

4.7.2.5 Physische und psychische Belastungen

Die physische und psychische Belastungssituation von Leiharbeitskräften wurde von uns nicht explizit untersucht.⁶⁹ Die Entwicklung des Arbeitsschutzes bei START Zeitarbeit NRW kann u. E. aber zumindest mittelbar Hinweise zu diesem Aspekt liefern. Die Kennziffer „Unfälle auf 1.000 Beschäftigte“ lag 1998 bei START bei 100 und damit rund 50 Prozentpunkte unter dem Vergleichswert der Branche. Gegenüber 1997 (121) ist bei START Zeitarbeit NRW noch einmal eine Verbesserung eingetreten. Daten für 1995 und 1996 lagen nicht vor, sie dürften aber nach Einschätzung von Arbeitsschutzexperten von START Zeitarbeit NRW höher gelegen haben, so dass sich der Arbeits- und Gesundheitsschutz für Leiharbeitskräfte im Untersuchungszeitraum eher verbessert hat.

Die internen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Regel branchenfremd rekrutiert wurden, mussten auch hinsichtlich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Erfahrungen sammeln. Dies betraf insbesondere das Erkennen von Gefahrenquellen, wenn Arbeitsplätze bei Neukunden im gewerblichen Bereich besetzt werden sollten. Die arbeitschutzbezogene Qualifizierung des Stammpersonals wurde zwischenzeitlich intensiviert. Beschäftigte aus der Personaldisposition und die Niederlassungsleitung nahmen an Seminaren der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft teil und erwarben eine formale Qualifikation für Personalentscheidungsträger („PET-Seminar“).

Ein spezifisches Problemfeld des Arbeitsschutzes in der Arbeitnehmerüberlassung ist die Rolle des Entleihbetriebes, der ebenso wie das Zeitarbeitsunternehmen festgelegte Aufgaben des Arbeits- und Gesundheitsschutzes übernehmen muss. Hierzu zählen z. B. die Einweisung der Leiharbeitskraft auf dem Arbeitsplatz, eine vorschriftsmäßige Gestaltung des Arbeitsplatzes und ggf. die Ausstattung mit einer speziellen Personenschutz-ausrüstung. In der Praxis bestehen hier große Defizite. Erschwerend kommt hinzu, dass Entleihbetriebe nicht an den Unfallkosten beteiligt werden, da das Zeitarbeitsunternehmen sämtliche Arbeitgeberrisiken trägt. Zeitarbeitsunternehmen stehen dabei vor dem Prob

⁶⁹ Die Projektgruppe MenBit der Bergischen Universität GH Wuppertal führte im Untersuchungszeitraum einschlägige Untersuchungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung durch (vgl. Grüne/Schmitz/Wieland 1999). Die Ausführungen dieses Abschnitts basieren z. T. auf den Beiträgen des Workshops „Leiharbeit optimal gestalten“, der von MenBit am 16.06. 1999 in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund, durchgeführt wurde.

lem, den Entleihbetrieb nur sensibel auf seine Pflichten aufmerksam machen zu können, um die Kundenbeziehung nicht zu gefährden.

Bei START Zeitarbeit NRW wurde die Erfahrung gemacht, dass grobe Verstöße, die den sofortigen Abbruch der Kundenbeziehung nach sich ziehen, nur sehr selten vorkommen. Die Niederlassungen mussten schon aus wirtschaftlichem Kalkül heraus ein Interesse an niedrigen Unfallzahlen haben, da Unfälle mit Krankheitsfolge verleihefreie Zeiten produzieren, die das wirtschaftliche Ergebnis der Niederlassung belasten. Die Zusammenarbeit mit dem institutionalisierten Arbeitsschutz in Großbetrieben ist nach Aussage von Arbeitsschutzexperten von START Zeitarbeit NRW gewährleistet und stellte kein Problemfeld dar. Großbetriebe können oft auf ausführliche Arbeitsplatzbeschreibungen zurückgreifen, was die Personalauswahl erleichtert. In Kleinbetrieben ohne institutionalisierten Arbeitsschutz stellten die Disponentinnen und Disponenten den Entleihbetrieben bei Bedarf eine Checkliste zur Verfügung, mit deren Hilfe die wichtigsten Punkte des Arbeitsschutzes überprüft werden konnten (sicherheitstechnische Unterweisung, Information der Leiharbeitskräfte usw.) und die vor dem Einsatz von dem Entleihbetrieb und von dem Disponenten unterschrieben wurde.

Es ist damit noch einmal deutlich geworden, dass sich auch im Rahmen einer sich als sozialverträglich verstehenden Form der Arbeitnehmerüberlassung nicht alle Beschäftigungsrisiken, die Arbeitnehmerüberlassung von traditionellen Erwerbsformen unterscheiden, vermeiden lassen. Dies war auch nicht zu erwarten. In einzelnen Punkten mussten unter dem Druck der Wirtschaftlichkeit Abstriche von den ursprünglichen Ansprüchen an einen sozialverträglichen Verleih gemacht werden. In zentralen Punkten – und hier sind an erster Stelle die Wiedereingliederungs- und Zielgruppenorientierung und die tarifliche Entlohnung zu nennen – hat sich das Konzept als robust erwiesen.

4.7.3 Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist das zentrale Ergebnis, dass es START Zeitarbeit NRW trotz der geschilderten Schwierigkeiten gelungen ist, sich auf dem Zeitarbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen zu etablieren. Die Reibungen zwischen erwerbswirtschaftlichen und nicht-erwerbswirtschaftlichen Zielen wurden schon mehrfach angesprochen. Erinnerung sei nur an die Modifizierungen der Arbeitsweise im Untersuchungszeitraum oder an die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Qualifizierungsanspruchs. Entscheidend wirkte sich aus, dass die im Zeitraum eines Interimsmanagements ergriffenen Maßnahmen zur Konsolidierung der Gesellschaft gegriffen haben. Rigorose Sparmaßnahmen, ein Personalstop, erhöhte Preise und tarifpolitisch flankierte Beiträge der Beschäftigten waren wesentliche Bestandteile dieses Kurses.

Es gelang der Gesellschaft auf diesem Weg, die Kostendeckung ohne weitere öffentliche Unterstützung nach dem Auslaufen der Anschubfinanzierung zu erreichen. Damit wurde die Bereitschaft der Gesellschaft belohnt, gerade für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen das Arbeitgeberrisiko zu übernehmen. Für Betriebe besteht der Vorteil der Arbeitnehmerüberlassung ja gerade in der Überwälzung von Rekrutierungsaufwand, Fluktuationsrisiken und Motivationsproblemen auf das Zeitarbeitsunternehmen, mit allen damit verbundenen Kosten (vgl. Voswinkel 1995: 127). Die Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW können als Beleg dafür gewertet werden, dass Zeitarbeit auch dann ökonomisch betrieben werden kann, wenn im Branchenvergleich rigide Regelungen eine weitere Abwälzung des ökonomischen Risikos vom Zeitarbeitsunternehmen auf die dort Beschäftigten verhindern. Diesem Zweck diene auch die Einführung eines Bonussystems für die internen Beschäftigten, das wirtschaftliche Erfolge von Niederlassungen ebenso belohnte wie überdurchschnittliche Eingliederungserfolge.

Mit dem folgenden Kapitel wollen wir die Perspektive über START Zeitarbeit NRW hinaus erweitern und danach fragen, wie eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in anderen Bundesländern umgesetzt wurde. Vor diesem Hintergrund ziehen wir dann in Kapitel 6 ein abschließendes Fazit.

5 Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in anderen Bundesländern

18.

Bis hierhin wurde ausführlich die Umsetzung der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung im Fall von START Zeitarbeit NRW vorgestellt. Darüber hinaus nutzen jedoch weitere Organisationen innerhalb und außerhalb von Nordrhein-Westfalen diesen Integrationsansatz, wobei die Verbreitung insbesondere durch die befristete Förderung im Rahmen der „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AüGRi) begünstigt wurde.

5.1 Ergebnisse und Erfahrungen des Bundesförderprogramms „AüGRi“

Die Grundzüge des Bundesförderprogramms wurden in Kapitel 2.2.3 bereits umrissen. Die im August 1994 aufgelegten Förderrichtlinien waren bis Ende 1996 befristet und wurden von der Bundesregierung nicht verlängert. Wir haben im Rahmen der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW am Ende des Förderzeitraums eine Befragung von Zuwendungsempfängern des Programms durchgeführt (vgl. ausführlich Vanselow/Weinkopf 1997). Von den über 100 Zuwendungsempfängern beteiligten sich 39 an der Befragung (Tabelle 27). Ziel war es, die Erfahrungen der Zuwendungsempfänger zu erheben, um auf einer breiteren Basis Aussagen über die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument sowie über notwendige Rahmenbedingungen treffen zu können.

Tabelle 27: Anzahl der AÜGRI-Förderfälle und befragte Gesellschaften nach Landesarbeitsamtsbezirken

Landesarbeitsamtsbezirk	Zahl der Förderfälle nach AÜGRI		Befragte Gesellschaften	
	gesamt	davon gemeinnützig	Gesamt	davon gemeinnützig
Bayern-Nord	0	0	0	0
Bayern-Süd	8	8	1	1
Baden-Württemberg	16	16	8	8
Berlin/Brandenburg	5	3	2	1
Hessen	11	11	5	5
Niedersachsen/Bremen	5	3	0	0
Nord	12	8	4	2
Nordrhein-Westfalen	7	5	3	2
Rheinland-Pfalz/Saarland	7	7	2	2
Sachsen	24	22	9	8
Sachsen-Anhalt/Thüringen	9	6	5	5
Gesamt	104	86	39	34

Quelle: Vanselow/Weinkopf 1997: 14, nach Angaben der Landesarbeitsämter.

© IAT 7/99

Die zentralen Ergebnisse dieser Befragung waren:

- 72 % der befragten Gesellschaften nahmen ihre Tätigkeit im Laufe des Jahres 1995 auf. Nur eine Minderheit kam in den Genuss einer Förderung über den gesamten Förderungszeitraum von August 1994 bis Ende Dezember 1996.
- 86 % der Gesellschaften waren als gemeinnützig anerkannt. Da die Gemeinnützigkeit damals oft auch noch die Arbeitnehmerüberlassung einbezog, waren diese Gesellschaften nicht an das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und die dort festgelegten Restriktionen für gewerbliche Unternehmen gebunden.
- Rund 90 % der Gesellschaften betrieben neben der Arbeitnehmerüberlassung noch andere Aktivitäten, zumeist Beschäftigungsmaßnahmen. Nur vier Gesellschaften beschäftigten alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht zum Stammpersonal gehören, ausschließlich in der Arbeitnehmerüberlassung. Bei jeder zweiten Gesellschaft lag dieser Anteil z. T. deutlich unter 50 %. Arbeitnehmerüberlassung wurde überwiegend „nebenbei“ betrieben.
- 54 % der Gesellschaften entlohnten ihre Leiharbeitskräfte ortsüblich. Zehn Gesellschaften richteten sich nach dem Tarif des Entleihbetriebes. 12 Gesellschaften schlossen einen Haustarifvertrag ab.

- Rund 40 % der Gesellschaften gaben an, schwerpunktmäßig in bestimmte Branchen zu verleihen. Die häufigsten Nennungen entfielen auf den Metallbereich und das Baugewerbe. Das Verbot des Verleihs in das Bauhauptgewerbe traf auf den gemeinnützigen Verleih nicht zu, damit existierte zugleich eine wettbewerbsfreie „Nische“ für diese Gesellschaften.
- Die befragten Gesellschaften stellten bis Herbst 1996 insgesamt 7.437 zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte ein, davon 3.299 Zielgruppenangehörige (44 %). Zu den Zielgruppen des Bundesprogramms zählten Langzeitarbeitslose, Ältere, Behinderte und rehabilitierte Suchtkranke.
- Von den 7.437 eingestellten Leiharbeitskräften schieden bis Herbst 1996 3.775 wieder aus, von denen 1.798 oder 47,6 % in ein Arbeitsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt einmündeten. Zielgruppenangehörige wurden überdurchschnittlich häufig übernommen. Während der Zielgruppenanteil an den Gesamteinstellungen bei 44 % lag, betrug ihr Anteil an den Übernahmen deutlich über 50 %.
- Zwar strebten fast alle Gesellschaften an, die Übernahmekancen ihrer Leiharbeitskräfte auch durch Qualifizierung in verleihfreien Zeiten zu verbessern. Aus finanziellen und organisatorischen Gründen wurde der Qualifizierungsanspruch aber bei vielen Gesellschaften im Zeitverlauf zurückgeschraubt. Das Spektrum der durchgeführten Maßnahmen reichte von persönlichkeitsbildenden Maßnahmen über berufsfachliche Inhalte bis zu betriebsspezifischen Maßnahmen.
- Bei 36 Gesellschaften bestanden rund 350 Stellen im Overhead. 69 % der Gesellschaften betrieben Arbeitnehmerüberlassung mit maximal fünf Stellen. Die größte Gesellschaft beschäftigte 163 interne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Nur jede fünfte Gesellschaft hatte einen Betriebsrat.
- Wichtigste Finanzierungsquelle der Gesellschaften waren die Erlöse aus der Verleihtätigkeit und die Bundesförderung. 27 % der Gesellschaften erwirtschafteten zwischen 80 und 100 % ihrer Gesamtkosten am Markt. Nur wenige Gesellschaften erreichten im Förderzeitraum das wirtschaftliche Ziel der Kostendeckung.

Nicht gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen, sondern vor allem gemeinnützige arbeitsmarktpolitische Initiativen, die den Verleih eher „nebenbei“ betrieben, nutzten damit die Förderung integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung durch die Bundesregierung. Kaum ein Zuwendungsempfänger hatte zuvor bereits Arbeitskräfte verliehen. Die wenigsten gemeinnützigen Träger strebten eine Professionalisierung des Verleihs an, wie es bei START Zeitarbeit NRW der Fall war, sondern setzten die AÜGRi-Förderung wie eine herkömmliche arbeitsmarktpolitische Maßnahme um.

5.2 Die Entwicklung nach dem Auslaufen der Bundesförderung

Während der Laufzeit des Bundesförderprogramms lagen bei den Landesarbeitsämtern Informationen über den Stand der Aktivitäten der geförderten Gesellschaften vor. Nach dem Auslaufen der Förderung gab es hingegen keine Institution mehr, die regelmäßig Daten über die Entwicklung der Gesellschaften erhob. Die folgenden Ausführungen basieren auf Ergebnissen mehrerer Workshops und Treffen mit Praktikern, die die fachliche Begleitung von START Zeitarbeit NRW organisiert hat. Zudem befragten wir Mitte 1999 telefonisch Arbeitsmarktexpertinnen und -experten in Landesarbeitsämtern und Landesberatungsgesellschaften sowie Gesellschaften zur wiedereingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung, die uns bekannt waren, zum aktuellen Entwicklungsstand. Auch Bestandsaufnahmen der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten auf kommunaler Ebene in Baden-Württemberg durch das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (vgl. Kirchmann/Klee 1999) und in Nordrhein-Westfalen durch die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (vgl. Seligmann 1998) enthielten Beispiele für die Anwendung von Arbeitnehmerüberlassung zu Eingliederungszwecken. In diesen Quellen wird ausdrücklich auf die Vorbildfunktion von START Zeitarbeit NRW hingewiesen (vgl. Kirchmann/Klee 1999: 248).

Grundsätzliche Änderungen der Rahmenbedingungen erschwerten es insbesondere gemeinnützigen Gesellschaften, weiterhin eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung zu betreiben. Die wesentlichste Änderung der Rahmenbedingungen war sicherlich das Ende der Bundesförderung Ende 1996. Noch wenige Wochen vor dem Auslaufen äußerten Vertreterinnen und Vertreter von geförderten Gesellschaften auf einem unserer Workshops in Gelsenkirchen die Erwartung, dass die Förderung aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem neuen Integrationsinstrument über 1996 hinaus verlängert werden würde. Dies war nicht der Fall. Auch in den Bundesländern blieb eine Anschlussfinanzierung bis auf wenige Ausnahmen aus:

- Der Freistaat **Bayern** förderte den Ansatz im Rahmen des „Bayerischen Arbeitsmarktfonds“ weiter. Zu den Förderbedingungen zählte u.a.
 - alle Leiharbeitskräfte mussten zuvor arbeitslos gemeldet sein,
 - der Zielgruppenanteil der Zuwendungsempfänger musste 75 % betragen,
 - die Leiharbeitskräfte erhielten auf 11 Monate befristete Arbeitsverträge und
 - es durften keine Arbeitsverträge wegen Arbeitsmangels in verleihfreien Zeiten gekündigt werden.

An dem Förderprogramm nahm mit der „Gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung (gAÜ) der Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Arbeitgeberverbände e. V.“ eine Organisation teil, die ihr Angebot ähnlich wie START Zeitarbeit NRW landesweit anbieten konnte. Zwischen 1994 und Mai 1999 hatte die gAÜ über 3.000 Arbeitslose eingestellt.

- Die Landesregierung des Freistaates **Thüringen** hatte eine bis Ende 1999 befristete Förderrichtlinie aufgelegt, die solche Arbeitsverhältnisse subventionierte, die im Anschluss an einen Verleiheinsatz zustande gekommen sind. Danach konnten Betriebe, die Zielgruppenangehörige im Anschluss an eine praktische Qualifizierung im Rahmen einer gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung einstellten, Lohnkostenzuschüsse bis zu einer Höhe von 6.000 DM für Männer und 8.000 DM für Frauen erhalten. Zu den Zielgruppen zählte die Landesregierung Frauen, Arbeitskräfte über 45 Jahre, Jugendliche unter 25 Jahre, Arbeitnehmer, die keine abgeschlossene Berufsausbildung nachweisen oder aufgrund gesundheitlicher oder persönlicher Defizite erschwert eingegliedert werden konnten und die seit mindestens sechs Monaten beim Arbeitsamt vor Eintritt in die praktische Qualifizierung arbeitslos gemeldet waren.⁷⁰ Auch in Thüringen existierte mit der „Gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung Thüringen GeAT“ eine Gesellschaft, die mit mehreren Niederlassungen im ganzen Bundesland vertreten war und die 1996 über 1.300 Leiharbeitskräfte beschäftigt hatte.⁷¹
- Die Landesregierung von **Mecklenburg-Vorpommern** förderte nach Aussage des Sozialministeriums zwei Modellprojekte in einem Umfang von ca. 200.000 DM. In einem Fall wurde die Ausgründung eines Überlassungsprojektes aus der gemeinnützigen Trägerschaft unterstützt. Die Förderbedingungen lehnten sich an die abgelaufenen AÜGRi-Regelungen an.

Über die Frage einer weiteren Fördermöglichkeit hinaus erwies sich der Aspekt der gemeinnützigkeitsrechtlichen Behandlung von integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung als ein Schlüsselfaktor für viele gemeinnützige Träger.⁷² Nach zwischenzeitlichen Entscheidungen der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zur Behandlung von integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung wurde es für gemeinnützige Träger schwieriger, Arbeitnehmerüberlassung ohne Verlust der steuerlichen Vorteile anzuwenden (vgl. Der Betrieb 1997).⁷³ Die steuerrechtliche Beurteilung sah Mitte 1999 so

⁷⁰ Vgl. Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen aus Mitteln des Freistaats Thüringen und/oder des Europäischen Sozialfonds zur Förderung von Einstellungen in zusätzliche Dauerarbeitsplätze im Anschluß an Maßnahmen der praktischen Qualifizierung im Rahmen der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung (Erfurt, 30. November 1995). Die Geltungsdauer der Richtlinie wurde zwischenzeitlich bis zum 31.12.1999 verlängert.

⁷¹ Mittlerweile wurde die GeAT in eine GmbH umgewandelt und umbenannt in „Gesellschaft für Arbeitnehmerüberlassung Thüringen“.

⁷² Im Förderzeitraum war deutlich geworden, dass es bezüglich der gemeinnützigkeitsrechtlichen Behandlung von Gesellschaften, die wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung betrieben, Abstimmungsprobleme zwischen dem Bundesarbeitsministerium als Richtliniengeber und den Finanzbehörden gab. Die Frage konnte bis zum Ende des Förderzeitraums nicht abschließend geklärt werden.

⁷³ Das hessische Finanzministerium hat nach Erörterungen der Finanzreferenten des Bundes und der Länder die steuerliche Behandlung von Beschäftigungsgesellschaften und ihren Tätigkeitsfeldern zusammengefaßt (AZ 1997-06-27 S-0171 A 92-II A 11), denen sich die OFD Erfurt inzwischen angeschlossen hat (AZ S-0171 A–St 312) (vgl. Eiker-Bix 1998: 41).

aus, dass die Arbeitnehmerüberlassung selbst nicht als gemeinnütziger Zweck anerkannt wurde. Gemeinnützige Gesellschaften, die das Instrument weiter nutzen wollten, mussten eine Gratwanderung vollführen. Gegenüber den Finanzämtern musste die Unterstützungsbedürftigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, gegenüber den Betrieben ihre Leistungsfähigkeit überzeugend dargelegt werden.

Unter den geänderten Rahmenbedingungen stellten viele der gemeinnützigen ehemaligen Zuwendungsempfänger der AÜGRI-Förderung die Arbeitnehmerüberlassung für ihre Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach 1996 ein, da das finanzielle Risiko einer Aberkennung der vorläufig erteilten Gemeinnützigkeit durch die Finanzämter als zu groß eingeschätzt wurde.⁷⁴ Einige ehemalige Zuwendungsempfänger gründeten die Arbeitnehmerüberlassung aus dem gemeinnützigen Träger aus, um dem steuerrechtlichen Risiko auszuweichen. Diese Gesellschaften arbeiteten Mitte 1999 als gewerbliche Unternehmen und mussten sich am Markt tragen.

Bei den bereits genannten Gesellschaften aus Bayern und Thüringen, die auch noch Mitte 1999 Arbeitnehmerüberlassung zu Eingliederungszwecken betrieben, handelte es sich zusammen mit START Zeitarbeit NRW nach unseren Informationen zugleich um die drei Gesellschaften, die im Förderzeitraum 1994 bis 1996 den größten Beschäftigungsanteil aller Zuwendungsempfänger aufwiesen. Die „Großen Drei“ erwiesen sich damit – unter freilich sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen - als stabil.

Nach unserer Einschätzung hat sich integrationsorientierte Arbeitnehmerüberlassung außerhalb Nordrhein-Westfalens vor allem als Instrument der kommunalen Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Integration von Sozialhilfebeziehenden etabliert. Die Umsetzung oblag daher häufig kommunalen oder regionalen Akteuren wie z. B. kommunalen Beschäftigungsgesellschaften. In Niedersachsen organisierten vor allem Kreishandwerkerschaften den Verleih von Arbeitslosen.

Die Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Zielen und wirtschaftlicher Tragfähigkeit ohne öffentliche Förderung war kaum anzutreffen. Dem START-Konzept standen in dieser Hinsicht im Untersuchungszeitraum zwei Gesellschaften in Norddeutschland am nächsten, die sich ebenfalls als professionelle Personaldienstleister und nicht als arbeitsmarktpolitische Projekte verstanden („Zeitwerk“ in Hamburg und „ZIP Zeitarbeit + Personalentwicklung“ in Bremen).

⁷⁴ In Sachsen, dem Bundesland mit den meisten ehemaligen Zuwendungsempfängern der Bundesförderung, reduzierte sich die Anzahl der Überlassungsgesellschaften nach Auskunft des Landesarbeitsamtes von 24 (1996) auf acht (1999). Gemeinnützige Träger, die die Arbeitnehmerüberlassung nicht aufgeben wollten, gerieten in z. T. harte Auseinandersetzungen mit den Arbeits- und Finanzämtern. Dem Arbeitsförderungsverein Chemnitz (AFVC), der zeitweise über 100 Leiharbeitskräfte beschäftigte, entzog das Finanzamt die vorläufige Anerkennung der Gemeinnützigkeit und damit die Existenzgrundlage (Chemnitzer Zeitung 30.07.1997).

Als begrenzende Faktoren für den Umfang der Verleihfähigkeit erwiesen sich nach den bisherigen Erfahrungen:

- die Möglichkeit, geeignete Arbeitsplätze zu akquirieren, insbesondere für besondere Zielgruppen wie z. B. behinderte Arbeitslose,
- die Qualifikation der Leiharbeitskräfte,
- der Betreuungsbedarf der Leiharbeitskräfte sowie
- organisationsinterne Faktoren der Projekte und ihrer Träger.

Gerade bei Arbeitsförderungseinrichtungen, die den Arbeitskräfteverleih in den vergangenen Jahren besonders erfolgreich betrieben hatte, waren Tendenzen der Ausgliederung des Verleihs zu beobachten. Vereinzelt arbeiteten solche Gesellschaften bereits mit gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen zusammen, um sich wieder verstärkt den Aufgaben der Sozialintegration widmen zu können, für die bei einer deutlichen Ausweitung des Verleihs zu wenig Zeit übrig blieb.

5.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Ansätzen eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung

Verbindliche Standards über die Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung zu Vermittlungszwecken hatten sich im Untersuchungszeitraum nicht herausgebildet. Es standen sich nach wie vor eher marktorientierte Ansätze wie im Fall von START Zeitarbeit NRW und eher sozialintegrativ ausgerichtete Ansätze gegenüber, die sich in ihrer Arbeitsweise und Organisation sowie ihren Finanzierungsvoraussetzungen mehr oder weniger deutlich unterschieden.

START Zeitarbeit NRW konzentrierte sich auf die Arbeitsmarktintegration der Leiharbeitskräfte und musste die Kosten des Verleihs ohne Zuschüsse decken, konnte dafür aber auch leichter vermittelbare Arbeitslose einstellen und auch Auftraggeber bedienen, die zunächst keinen dauerhaften Personalbedarf signalisierten.

Steuerbegünstigte Arbeitsförderungsgesellschaften verfolgten zudem eine über die Arbeitsmarktintegration i. e. S. hinausreichende Integrationsaufgabe für eine arbeitsmarktfernere Personengruppe und durften schon aus steuerrechtlichen Gründen nur in engen Grenzen wirtschaftlich betätigen (vgl. Ternes 1999: 7ff; Thielemeier 1999). Sie betteten Arbeitnehmerüberlassung überwiegend in umfassende Integrationskonzepte für besonders schwervermittelbare Personen ein, die zum Ziel hatten, zunächst die Handlungsfähigkeit dieser Personen wiederherzustellen, bevor Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration eingeleitet werden konnten. Arbeitnehmerüberlassung hatte dabei die Funktion, letztes Glied in einer ganzen Kette von Integrationsmaßnahmen (psycho-soziale Stabilisierung, Qualifizierung, Betreuung und ggf. individuelle Unterstützungsleistungen wie

Schuldnerberatung, Drogenberatung, Sprachkurse, Unterstützung bei Bewerbungen u.a.m.) zu sein. Diese „Nachrangigkeit“ des Verleihs spiegelte sich auch in der Stellenausstattung vieler Projekte wider. Oft war nur eine Person mit dieser Aufgabe betraut oder die Überlassung wurde gar nicht im Stellenplan berücksichtigt, und die Akquisition und Organisation der (wenigen) Verleihfälle wurde neben dem Tagesgeschäft erledigt. Die zeitliche Reichweite der Integrationsmaßnahmen konnte sich bei Arbeitsförderungsgesellschaften über mehrere Jahre erstrecken, was bei START Zeitarbeit NRW aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich war. Verleiheinsätze von Projektteilnehmenden hatten häufig eher den Charakter eines „bezahlten Praktikums“ für schwervermittelbare Arbeitslose, während START Zeitarbeit NRW mit dem Anspruch, leistungsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verleihen, auf dem Zeitarbeitsmarkt auftrat.

Der wirtschaftliche Erfolgsmaßstab vieler kommunaler Verleihprojekte war weniger die Kostendeckung des Verleihs, sondern die Höhe der eingesparten Sozialhilfe durch die erfolgreiche Integration von Leistungsbeziehenden in den Arbeitsmarkt. Diese Einsparungen kamen zwar nicht unmittelbar den Projekten selbst zugute; sie trugen aber dazu bei, in der Kommune für den nötigen politischen Rückhalt zu sorgen, um ggf. am Ende des Geschäftsjahres einen Verlustausgleich aus öffentlichen Kassen zu erhalten.

Aus den unterschiedlichen Zielsetzungen folgten auch Unterschiede in der Arbeitsweise. Während die Personaldisposition von START Zeitarbeit NRW den betrieblichen Bedarf zum Ausgangspunkt nahm und daraufhin geeignete Leiharbeitskräfte auswählte (= stellenorientierte Arbeitsweise), gingen Arbeitsförderungsgesellschaften den umgekehrten Weg und suchten einen Arbeitsplatz für eine bestimmte Person (= personenorientierte Arbeitsweise). Die Verleihprojekte orientierten sich an den Potenzialen, Wünschen und Bedürfnissen der in der Regel schwervermittelbaren Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die z. T. im Laufe eines längeren Integrationsprozesses deutlich geworden waren. Der betriebliche Bedarf wurde natürlich nicht ignoriert, hatte aber einen deutlich geringeren Stellenwert als bei marktorientierten Gesellschaften. Damit ähnelte der Verleih im Bereich der Arbeitsförderung eher dem Integrationsansatz der „passgenauen Vermittlung“ (vgl. Lüttgenhorst/Seligmann 1999), während START Zeitarbeit NRW konzeptionell der „klassischen“ Arbeitnehmerüberlassung näher stand.

Einige Gesellschaften verliehen nur dann Arbeitskräfte an Betriebe, wenn die Übernahmewahrscheinlichkeit gewährleistet war. Die Anforderungen, die gemeinnützige Verleihgesellschaften etwa an die Übernahmewahrscheinlichkeit nach einem Verleiheinsatz stellten, erscheinen als Vorsichtsmaßnahme gegen den Missbrauch von subventionierten schwervermittelbaren Leiharbeitskräften als „billiges Arbeitsangebot“ durchaus sinnvoll. Derartige Bedingungen waren aber unter Marktbedingungen gegenüber den Entleihbetrieben kaum aufrechtzuerhalten. Bei einer größeren Anzahl von Leiharbeitskräften gilt dies umso mehr, da die Personen auch in verleihfreien Zeiten auf der Lohnliste der Verleiher stehen und die „Parkmöglichkeiten“ in anderen Tätigkeitsfeldern der Träger wie

eigenen Werkstätten oder Bildungsmaßnahmen irgendwann erschöpft sein dürften. Dann steigt auch die Wahrscheinlichkeit von betriebsbedingten Kündigungen. Ist diese Möglichkeit durch Vorgaben von Förderbedingungen ausgeschlossen (z. B. in Bayern), müssen Verleihprojekte mit Eigenmitteln einspringen, was das Instrument drastisch verteuern kann.

Das grundsätzliche Vorgehen bei der Akquisition und der Unterstützung des Verleiheinsatzes war prinzipiell immer ähnlich. Alle Projekte nahmen für sich in Anspruch, Leiharbeitskräfte zu betreuen. Dabei reichte das Spektrum der Betreuung von der Möglichkeit eines Telefonats oder eines Gesprächs mit der Disponentin oder dem Disponenten in Zwei-Wochen-Abständen bis zu der sozialpädagogisch qualifizierten Unterstützung weit über den Verleihzusammenhang hinaus.

Die IAT-Befragung von 1996 hatte u. a. gezeigt, dass viele gemeinnützige Verleihgesellschaften Arbeitskräfte zu Verleihsätzen anboten, die nicht die Kosten deckten. START Zeitarbeit NRW musste dagegen aus Gründen des wirtschaftlichen Überlebens kostendeckende Preise am Markt durchsetzen. Da die START-Leiharbeitskräfte nach dem Referenzlohnprinzip entlohnt wurden, lag das Preisniveau z. T. sogar über den marktüblichen Preisen. Damit blieb der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ gewahrt. Verleihprojekte, die mit besonders schwervermittelbaren Personen arbeiteten, konnten dagegen keine Marktpreise verlangen, wenn die individuellen Leistungseinschränkungen der Leiharbeitskräfte die gewöhnlichen Einarbeitungsschwierigkeiten deutlich überstiegen. Betriebe waren auch nicht bereit, den tariflichen Lohn für die Leiharbeitskräfte zzgl. des Aufschlags für die Verwaltungskosten zu zahlen. Entsprechend mussten Leiharbeitskräfte auch Einbußen bei der Entlohnung hinnehmen. Gegen das Referenzlohnprinzip sprach aus Sicht der Verleihprojekte außer dem hohen Verwaltungsaufwand, der mit der Lohnabrechnung nach verschiedenen Tarifwerken verbunden ist, auch inhaltliche Gründe. Argumentiert wurde besonders mit der integrationsfördernden Anreizwirkung, die von einem niedrigeren Entlohnungsniveau im Verleih ausgehe: „Mögliche negative Auswirkungen auf einen erhöhten Anteil von Beziehern ergänzender Sozialhilfe werden bewusst in Kauf genommen, damit den Zeitarbeitnehmern die Besonderheit ihres Beschäftigungsverhältnisses (Subventionierung mit öffentlichen Mitteln, teilweise Sozialhilfe in Lohnform) klarer würde, sodass sie verstärkt reale Arbeitsverhältnisse zur eigenständigen Finanzierung des Lebensunterhalts anstreben.“ (GBE 1998: 32 ff.) Diese Praxis hat jedoch die Nebenwirkung, dass in einem Betrieb unterschiedliche Entlohnungsniveaus angewendet werden.⁷⁵

⁷⁵ Ein Integrationsprojekt in der niederländischen Stadt Deventer („Deventer werkt“), das auch Arbeitnehmerüberlassung zu Vermittlungszwecken betreibt und sich auf die Zielgruppe der arbeitslosen Jugendlichen konzentriert, koppelt den Einsatz subventionierter Leiharbeitskräfte ausdrücklich an die Zustimmung des Betriebsrates bzw. Personalrates des potenziellen Entleihbetriebes, um so einer Dumping-

Die meisten Projekte waren auf einen lokal/regionalen Aktionsbereich begrenzt, was u. a. auf das Bestreben von Kommunen und Landkreisen zurückzuführen ist, Sozialhilfekosten einzusparen. Diese Begrenzung kann Vorteile haben, z. B. die regionale Verankerung der Träger. Sie kann aber auch zu einer Unübersichtlichkeit der arbeitsmarktpolitischen Angebote beitragen. Betriebe, die in einer Kommune gute Erfahrungen mit gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung gemacht haben, fanden kein entsprechendes Angebot über die Gebietsgrenzen hinaus.

Es fehlte im Untersuchungszeitraum an einem „Markenzeichen“ für eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung. Auf der Ebene der Bundesländer konnten sich derartige Angebote schon etablieren, wie neben START Zeitarbeit NRW in Nordrhein-Westfalen auch die Beispiele der „Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung der Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft e.V.“ in Bayern und der „Gesellschaft für Arbeitnehmerüberlassung Thüringen mbH - GeAT“ in Thüringen zeigt. Es fehlten bundesweit aber Standards für die Gestaltung dieses Integrationsinstruments und damit die Transparenz über die jeweilige Vorgehensweise einzelner Gesellschaften oder Projekte. Jede Initiative durchlebte ähnliche „Geburtswehen“, musste dieselben arbeits- und sozialrechtlichen Fragen klären und die eine oder andere Gesellschaft musste auch vor dem Arbeitsgericht Lehrgeld zahlen. An vielen Standorten wurde daher immer wieder das „Rad neu erfunden“.⁷⁶

Der Anspruch der Verleihgesellschaften und -projekte, mit Integrationsbemühungen direkt auf den ersten Arbeitsmarkt zu zielen, muss auch professionell umgesetzt werden. Der Regelfall dürfte sein, dass Betriebe auch von der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung eine Dienstleistung erwarten, die ihnen hilft, ihre Flexibilitätsprobleme zu lösen. Dies trifft umso mehr zu, je marktnäher die Preise gestaltet sind. Je näher die Einsätze an der betrieblichen Wirklichkeit angesiedelt sind, umso „ernsthafter“ wird auch der Test ausfallen, dem sich die Leiharbeitskräfte für die spätere Übernahme unterziehen.

Konkurrenz der Stammbeschäftigten durch arbeitsmarktpolitische Projekte vorzubeugen (vgl. Zander 1999b).

⁷⁶ Anders sieht es etwa in Belgien aus. Dort besteht mit dem Zeitarbeitsunternehmen „T-Interim“ ein landesweites Angebot, dass von der öffentlichen Arbeitsvermittlung des Landesteils Flandern (VDAB) organisiert wird (vgl. www.vdab.be/vdab/online/internat/dui/emp.htm, Stand Juni 1999). Das Zeitarbeitsunternehmen garantiert interessierten Arbeitssuchenden ausdrücklich mit Hinweis auf die institutionelle Anbindung an die Arbeitsverwaltung die Einhaltung ihrer Schutzrechte. Die Entlohnung erfolgt nach dem Referenzlohnprinzip, d.h. die Leiharbeitskräfte erhalten denselben Lohn wie eine feste Arbeitskraft mit vergleichbarem Alter und Berufserfahrung. Sie erhalten auch zusätzliche Leistungen wie Urlaubsgeld und bezahlte Feiertage. Verleihfreie Zeiten zwischen zwei Einsätzen werden in Belgien nicht vom Verleiher entlohnt. In dieser Zeit beziehen Arbeitskräfte (wieder) Lohnersatzleistungen. T-Interim bietet über den Verleih hinaus eine nach eigener Aussage „ständige und sorgfältige Betreuung“ an. Bei Qualifizierungsbedarf kann auf Angebote des VDAB zurückgegriffen werden. Bislang verlieh T-Interim 15.935 Leiharbeitskräfte (ohne Jobstudenten) an 4.051 Betriebe (vgl. www.vdab.be).

6 Funktionen und Potenziale eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung

Das Resümee der bisherigen Entwicklung und der Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW hat deutlich gemacht, dass die Gesellschaft die arbeitsmarktpolitischen Ziele und die besonderen Anforderungen an die Gestaltung des Verleihs weitgehend erfüllen konnte, ohne dauerhaft auf Subventionen angewiesen zu sein. Die Risiken der Beschäftigungsform Arbeitnehmerüberlassung konnten nicht vollständig vermieden, aber in zentralen Punkten gemildert werden. Der Blick in andere Bundesländer hat darüber hinaus gezeigt, dass das Instrument der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung unter ganz unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen und mit einer variierten Arbeitsweise eingesetzt werden kann. Es gibt keine „Patentlösung“ für die Umsetzung.

Wir wollen im Folgenden zunächst die arbeitsmarktpolitischen Funktionen und Potenziale eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung vor dem Hintergrund der Erfahrungen von START Zeitarbeit NRW einerseits und weiterer Überlassungsinitiativen andererseits beleuchten - und zwar zunächst im Kontext und im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (6.1.1) sowie anschließend bezogen auf die Eingliederung von besonderen Personengruppen (6.1.2). Weiterhin ist die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Erfahrungen mit eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung die Wahrnehmung von und den Umgang mit kommerzieller Arbeitnehmerüberlassung verändert haben (6.1.3).

In unserem Fazit und den Perspektiven in 6.2 gehen wir vor dem Hintergrund der nun vorliegenden Ergebnisse einerseits auf Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung von START Zeitarbeit NRW und andererseits auf die Potenziale einer bundesweiten Ausweitung des Ansatzes eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung ein - auch als Alternative zu derzeit teilweise sehr populären Vorschlägen zur staatlich subventionierten Ausweitung eines Niedriglohnsektors.

6.1 Arbeitsmarktpolitische Funktionen

Die Unübersichtlichkeit des Arbeitsmarktes, die Unsicherheiten hinsichtlich der Qualität und der Passgenauigkeit von Bewerberinnen und Bewerbern und die Transaktionskosten, die mit der Personalbeschaffung verbunden sind, bilden die Grundlage für die Herausbildung arbeitsmarktnaher Dienstleistungen - sei es die öffentliche Arbeitsvermittlung, seien es intermediäre Anbieter.⁷⁷ Voraussetzung dafür, dass die Betriebe dieses Angebot auch

⁷⁷ Der Einschaltungsgrad der Arbeitsverwaltung, der seit Jahren bei etwa einem Drittel der Besetzungsvorgänge lag, stieg zuletzt wieder auf rund 40 % an (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 66). Es besteht aber nach wie vor ein erhebliches Potenzial an Bewegungsvorgängen, an denen die Arbeitsverwaltung nicht beteiligt ist.

nutzen, ist die Marktreputation der am Vermittlungsprozess beteiligten Dienstleister (vgl. Walwei 1997: 539). Die Betriebe als Kunden, die zwischen verschiedenen Alternativen wählen können, müssen von der Qualität der Dienstleistung überzeugt werden. Ähnlich wie die öffentliche Arbeitsvermittlung vollführt START Zeitarbeit NRW einen „Balanceakt“ (vgl. Walwei 1995: 526) - einerseits sind die im Gesellschaftsvertrag festgelegten arbeitsmarktpolitischen Aufgaben zu erfüllen, und andererseits muss Reputation als professioneller Personaldienstleister bei den Entleihbetrieben aufgebaut werden.⁷⁸

Die Aufgabe eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung besteht darin, durch die Akquisition von Arbeitsplätzen, die Information und Beratung von Arbeitslosen und Betrieben sowie unterstützende Aktivitäten wie z. B. Qualifizierungsmaßnahmen Sortierprozesse auf dem Arbeitsmarkt zugunsten der Leiharbeitskräfte und insbesondere von Zielgruppenangehörigen, die in einem herkömmlichen Auswahlverfahren selten die Chance erhalten, ihr tatsächliches Leistungsvermögen darzustellen, zu beeinflussen. Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung lässt sich daher Ansätzen der „Arbeitsmarktausgleichspolitik“ (Buttler/Cramer 1991: 494) zuordnen.⁷⁹ Auch das Konzept der „Übergangsmärkte“ (Schmid 1994) betont die Bedeutung von Beschäftigungsbrücken zwischen verschiedenen Erwerbs- und Tätigkeitsformen, wobei die Aktivitäten von START Zeitarbeit NRW am Übergang zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung anzusiedeln sind.⁸⁰

Studien über das Einstellungsverhalten von Unternehmen gegenüber Langzeitarbeitslosen zeigen, dass Arbeitslose auf große Vorbehalte treffen (vgl. Klems/Krömmelbein/Schmid 1992; Pflieger 1995: 56ff). Gleichzeitig wächst der Pessimismus unter Langzeitarbeitslosen, wieder eine geeignete Stelle zu finden (vgl. Wagner/Stackelbeck/Muth 1998). Arbeitgeber- und Arbeitnehmereinstellungen errichten so sich ergänzende mentale Wiedereinstellungsbarrieren, die von außen aufgebrochen werden müssen. Bei der Besetzung (latent) offener Stellen müssen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitskräfte u.U. zu Konzessionen bereit sein müssen - Arbeitgeber hinsichtlich der Qualifikationserwartungen, Arbeitssuchende hinsichtlich der Arbeitsplatz-, Anforderungs- und Entlohnungserwartungen („Vermittlungsflexibilität“, Kaiser 1988) . Hier setzen Unterstützungsleistungen arbeitsmarktnaher Dienstleistungen und auch die Aktivitäten von START Zeitarbeit NRW an.

⁷⁸ „Zur Erhaltung ihrer Reputation ist es für die Arbeitsverwaltung darüber hinaus wichtig, daß sie bei Stellenbesetzungsaufträgen die qualifiziertesten Leute (...) vorschlägt. Insofern ist öffentliche Arbeitsvermittlung immer ein „Balanceakt“ zwischen der Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben und der Schaffung von Reputation als kompetente Vermittlungseinrichtung“ (Walwei 1995: 526).

⁷⁹ Vgl. ausführlich zu Ursachen und Bekämpfung von Mismatch-Arbeitslosigkeit: Pflieger 1995.

⁸⁰ Wir können an dieser Stelle nicht ausführlich auf das Konzept eingehen und verweisen daher auf die ausführliche Darstellung in Schmid 1994 sowie zuletzt in Schmid 2000.

Mit einer Wiedereingliederungsquote von 46 % hat sich die eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung nach dem START-Ansatz aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bewährt und als sinnvolle Ergänzung des vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums erwiesen, wie wir im Folgenden noch ausführlicher begründen werden.

6.1.1 Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Zunächst sei noch einmal an die Reichweite und damit die grundsätzliche Beschränkung des Ansatzes erinnert, da sie den Hintergrund bildet, vor dem wir die Resultate der Verleihtätigkeit bewerten. Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung setzt ähnlich wie die öffentliche Arbeitsvermittlung (vgl. Walwei 1995, Müller 1999a: 29)⁸¹ bei den Austauschprozessen des Arbeitsmarktes an. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze konnte nicht der Maßstab des Erfolges sein, denn eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung ist kein beschäftigungspolitisches Instrument. Die bestehende „Arbeitsplatzlücke“, die auf 6 bis 7 Millionen Arbeitsplätze geschätzt wird (vgl. Kleinhenz 1998: 405), wird weder durch dieses noch durch ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument behoben werden können. Um wieder ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen – was auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht ausgeschlossen ist – ist stattdessen ein gemeinsames Vorgehen von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unter beschäftigungspolitischen Vorzeichen notwendig, wie Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zeigen (vgl. Schnur/Walwei/Zika 1998).

Arbeitsmarktpolitischen Ansätzen, die Bewegungsprozesse am Arbeitsmarkt zugunsten einzelner Personengruppen beeinflussen wollen und die nicht direkt auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zielen, wird häufig entgegengehalten, sie würden nur die Konkurrenz unter den Arbeitslosen verschärfen. Der Vorwurf der bloßen Verdrängung unterstellt jedoch ein zu statisches Bild des Arbeitsmarktes (vgl. Knuth 1998; IWD 1997). In jedem Jahr werden Millionen Arbeitsverhältnisse beendet und neue aufgenommen. Die Probleme konzentrieren sich bei Personen, an denen diese Bewegungen vorbeigehen. Die Integration von Langzeitarbeitslosen und anderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes gelingt aber nicht allein durch den Marktmechanismus, sondern bedarf der Unterstützung. In jedem Einzelfall kommt es darauf an, die Abwärtsspirale „Arbeitslosigkeit - Armut – Ausgrenzung“ aufzuhalten.

⁸¹ Daran ändert im Grundsatz auch die Tatsache wenig, dass die nicht realisierte Kräftenachfrage 1998 stark zugenommen hat und die Betriebe insbesondere später zu besetzende Stellen nur zu 15 % den Arbeitsämtern gemeldet haben (vgl. Bundesanstalt für Arbeit 1999: 51).

Das START-Konzept will diese Bewegungsprozesse des Arbeitsmarktes zugunsten der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nutzen, die als Leiharbeitskräfte in Betrieben eingesetzt werden, um eventuell vorhandene Vorbehalte durch die erbrachte Leistung zu überwinden und dauerhaft eingestellt zu werden. Diese Eingliederungsstrategie wird den Marktteilnehmern – Arbeitslosen und Arbeitgebern – in der Form einer professionellen Dienstleistung angeboten, die die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung ergänzen soll. Von besonderer Bedeutung ist die „Türöffner“-Funktion des Verleihs für Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen.

Die Chance des gegenseitigen Kennenlernens von Arbeitgebern und Arbeitskräften wird von der Personaldisposition unterstützt, wobei diese Unterstützung nicht „am Werkstor“ endet. Leiharbeitskräfte können sich z. B. bei Integrationsproblemen an die Ansprechpartner/innen in den Niederlassungen wenden. Auch die Betriebe haben einen Ansprechpartner, wenn Leiharbeitskräfte nicht sofort „passen“. Selbst, wenn Leiharbeitskräfte ausgetauscht werden müssen, werden sie nicht sofort arbeitslos, sondern kehren zu START Zeitarbeit NRW zurück, und die Personaldisposition sucht neue Einsatzmöglichkeiten. Diese flankierende Unterstützung der „Bewährungsproben“ von Arbeitslosen ist nach unserer Ansicht ein wichtiges Element des Integrationsprozesses. Die ersten Erfahrungen mit der nordrhein-westfälischen Initiative „Integration von Beschäftigten der Kohle und Stahlindustrie ins Handwerk“, die auf der Idee eines kostenlosen „Schnupperpraktikums“ von Montanbeschäftigten im Handwerk beruhte, unterstreichen u. E. die Bedeutung eines begleiteten Übergangs in neue Beschäftigung. So mancher Wechsel von Praktikanten scheiterte trotz scheinbar passender Anforderungs- und Qualifikationsprofile an Einarbeitungsschwierigkeiten, falschen Erwartungen und Missverständnissen zwischen Arbeitgebern und Praktikanten, die aufgrund einer fehlenden Betreuung nicht aufgefangen und bearbeitet werden konnten (vgl. ausführlich Vanselow 1995). Im Gegensatz dazu steht die Personaldisposition von START Zeitarbeit NRW sowohl den Leiharbeitskräften als auch den Betrieben als Ansprechpartner zur Verfügung, falls Probleme im Verleih entstehen. Solche Warnsignale können zum Anlass genommen werden, rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Der Einsatz als Leiharbeitskraft bietet Arbeitslosen zudem die Möglichkeit, *eigenverantwortlich* etwas gegen die oft als schicksalhaft erlebte Arbeitslosigkeit zu tun. Arbeitslose suchen die START-Niederlassungen aus freiem Entschluss auf. Ihre Arbeitsbereitschaft und Motivation ist eine wichtige Erfolgsvoraussetzung. Die Basis der Zusammenarbeit ist das Freiwilligkeits-, nicht das Zuweisungsprinzip. Beschäftigungsgesellschaften klagen immer wieder darüber, dass zugewiesene Arbeitslose kaum geeignet sind für die passgenaue Vermittlung (vgl. Barloschky 1999: 6). Motivierte Arbeitslose hingegen, die über Arbeitnehmerüberlassung wieder mehr Vertrauen in das eigene Können fassen, werden sich auch auf dem Arbeitsmarkt selbstbewusster darstellen können. Ein Indiz für diese Annahme ist, dass zahlreiche Leiharbeitskräfte von START Zeitarbeit NRW nicht nur von den Entleihbetrieben, sondern auch von anderen Betrieben übernommen wurden. Es gehört zu

den Aufgaben der Personaldisposition, Leiharbeitskräfte auch während der Beschäftigungszeit bei START Zeitarbeit NRW zu weiteren Suchaktivitäten zu ermutigen und konkrete Hilfestellung zu leisten, z. B. beim Erstellen von Bewerbungsunterlagen. Auf eine obligatorische Befristung der Arbeitsverträge der Leiharbeitskräfte als Signal für den provisorischen Charakter der Tätigkeit als Leiharbeitskraft und zusätzlichen Anreiz zur fortgesetzten Arbeitsplatzsuche, wurde demgegenüber verzichtet.⁸²

Die Ernsthaftigkeit der gegenseitigen Erprobung von Leiharbeitskräften und Betrieben resultiert u. E. nicht zuletzt aus der Tatsache, dass die Verleiheinsätze unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen, die Betriebe für die Arbeitsleistung während des Verleihs einen marktgemäßen Preis entrichten müssen und die Leiharbeitskräfte eine reguläre Entlohnung erhalten. Aus der Begleitforschung von Integrationsprojekten ist bekannt, dass die Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer selbst ein Bedürfnis nach „richtiger Arbeit“ haben, dem Beschäftigungselemente in Projekten oft nur unzureichend genügen konnten, weil das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ erfüllt sein muss (vgl. Kieselbach u.a. 1997: 358, Klopffleisch/Sesselmeier/Setzer 1998: 33). Einrichtungen der Arbeitsförderung, die steuerrechtlich begünstigt werden, können nur mit Einschränkungen Arbeitslose marktgerecht qualifizieren und beschäftigen. Aus der Sicht von Beschäftigungsgesellschaften wird daher auch kritisiert, dass die Arbeitsbedingungen für Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmer oft nicht authentisch sind und die Tätigkeiten daher von ihnen nicht als vollwertig anerkannt werden (vgl. Ternes 1999: 7ff).

Doch nicht nur die fehlende Authentizität der Arbeit, sondern auch die Tatsache, dass Betriebe die erbrachte Arbeitsleistung im Rahmen einer Vollfinanzierung gratis erhalten, hatte in der Vergangenheit Motivations- und Leistungsdefizite der eingesetzten Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Folge. Entsprechende Erfahrungen wurden z. B. mit dem Berliner „Programm 301“ gemacht, das Betrieben, die für einen begrenzten Zeitraum langzeitarbeitslose Jugendliche beschäftigten, einen Zuschuss in Höhe von 100 % der Lohnkosten gewährte. Die Begleitforschung des Projektes stellte fest, dass sich die beteiligten Jugendlichen zum Teil „nicht ausreichend engagierten, weil sie wußten, daß sie für den Arbeitgeber keine Kosten verursachten“ (Lukas/Krieter/Lukas 1995: 247).

Bei der Umsetzung des dänischen „Jobrotation“-Modells in der Bundesrepublik wurde deutlich, dass Arbeitslose, die durch „Arbeit auf Zeit“ integriert werden sollen, über die Bewährungschance als solche hinaus einen finanziellen Anreiz benötigen. Die Idee dieses Modells ist es, Qualifizierungsmaßnahmen von Beschäftigten mit dem befristeten Einsatz von Arbeitslosen als Stellvertreterinnen und Stellvertretern zu kombinieren. Ähnlich wie bei START Zeitarbeit NRW verbindet sich mit den befristeten Einsätzen die Hoffnung, dass

⁸² Die AÜG-Reform von 1997 lockerte die Beschränkung befristeter Arbeitsverträge. START Zeitarbeit NRW hätte deshalb nach dem Inkrafttreten der Reform die Möglichkeit gehabt, bei Neueinstellungen den ersten Arbeitsvertrag generell und bei unmittelbar aufeinanderfolgenden Einsätzen die weiteren Arbeitsverträge wiederholt zu befristen (vgl. Marschall 1997: 27).

Arbeitslose im Anschluss an den befristeten Einsatz von Betrieben übernommen werden. Anders als in Dänemark war es in der Bundesrepublik unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen nicht möglich, den Stellvertreterinnen und Stellvertretern einen finanziellen Anreiz zu gewähren. „Auch unter Berücksichtigung der positiven Effekte, die ein betrieblicher Einsatz für Arbeitslose mit sich bringt, wie praktische Berufserfahrung, Aufbau von Beziehungen und Kontakten, Unterbrechung der Arbeitslosigkeit und zeitweise Eingliederung in den Arbeitsprozess, ist doch festzuhalten, dass es kaum finanzielle Anreize oder finanzielle Anerkennung gibt für eine Personengruppe, die häufig am Existenzminimum lebt. Dies wiegt umso schwerer, als eine Stellvertretung nicht gleichzusetzen ist mit einem Praktikum, sondern von den Stellvertreterinnen wird ein besonders hoher Einsatz erwartet, zumal wenn eventuell im Anschluss an die Vertretungszeit eine Dauerstellung winkt“ (Bölke-Zeuner/Uhrig 1999: 19; vgl. auch die Ergebnisse der Begleitforschung des Berliner Jobrotation-Projektes in Behringer 1999).

Im Gegensatz zu den angeführten Beispielen finanzieren die Betriebe die Einsätze von START-Leiharbeitskräften durch die marktgemäßen Verleihsätze. Das Problem, das Arbeitslose als „billige Arbeitskräfte“ missbraucht werden, wird so vermieden. Die Erprobung findet nicht in einem „Schonraum“, sondern unter Wettbewerbsbedingungen statt. Mit dieser „Bewährungsprobe unter Echtheitsbedingungen“ kann, und dies soll überhaupt nicht beschönigt werden, eine hohe Belastung für Arbeitslose verbunden sein, die – unmittelbar aus der Arbeitslosigkeit rekrutiert – „ins kalte Wasser geworfen“ werden und zumindest von grundsätzlich übernahmewilligen Betrieben mit besonderer Aufmerksamkeit, etwa hinsichtlich ihrer Arbeitsleistung, ihrer sozialen Eingliederung in den Betrieb oder der Fehlzeiten, beobachtet werden (vgl. Krone/Weinkopf 1995: 117), was uns in Betriebsgesprächen auch bestätigt wurde.

Von zentraler Bedeutung für die Förderung von Einstellungen, insbesondere in kleineren Betrieben, ist das persönliche Gespräch und der Aufbau von Vertrauen. Schon lange ist bekannt, dass der Kostenfaktor nicht allein und vielleicht nicht einmal an vorderer Stelle für die Einstellungsprobleme verantwortlich ist (vgl. Weinkopf 1997: 279).⁸³ Unsere Betriebsbefragung hat gezeigt, dass die Betriebe mit der Dienstleistung von START Zeitarbeit NRW durchaus zufrieden gewesen sind.

⁸³ Semlinger (1984: 84f) führt hierzu aus: „Oft sind es nicht bzw. nicht nur die Kosten, die von einer qualifizierten Einarbeitung abhalten. Da fehlt es an der Kenntnis erwachsenengerechter Ausbildungsverfahren, da ist man personell nicht in der Lage, sich neben der Produktion auch noch einer umfassenden Einarbeitung zu widmen, oder man hat keine Vorstellung davon, wie man eingefahrene Arbeitsabläufe ändern kann, um gegebenenfalls auch das eingeschränkte Leistungsvermögen mit den betriebswirtschaftlich begründeten Leistungsanforderungen in Einklang zu bringen. Auch hier geht es demnach nicht um einen Kostenersatz, dessen Bemessung und Verwendung zudem kaum zu überprüfen ist. Notwendig wäre vielmehr ein Transfer von Know-how, vermittelnde Beratung im Konfliktfall bis hin zu personeller Entlastung bei konkreten Qualifizierungs- und Betreuungsaufgaben.“

Nach diesen eher den konzeptionellen Ansatz der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung betreffenden Anmerkungen behandeln wir nun Fragen, die in Zusammenhang mit dem Personenkreis stehen, den START Zeitarbeit NRW erreicht hat.

6.1.2 Personenkreis

Da das Instrument unmittelbar auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet ist, richtet es sich an Arbeitslose, die den betrieblichen Leistungsanforderungen gewachsen sind. Damit sind unvermeidbar Auswahlprozesse verbunden. Dies ist kein Spezifikum der eingliederungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung, sondern eine Anforderung, die auch andere Integrationsinstrumente mit derselben Zielrichtung erfüllen müssen (vgl. Krömmelbein/Schmid/Weinbörner 1995).

START Zeitarbeit NRW verleiht sowohl Arbeitslose mit als auch ohne besondere Vermittlungshemmnisse. Die Kritik, eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung „schöpfe den Rahm“ unter den Arbeitslosen ab („Creaming of the poor“), verkennt die Arbeitsweise von START Zeitarbeit NRW und den Stellenwert des Instrumentes im Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Beschäftigung von Kurzzeitarbeitslosen ohne besondere Vermittlungshemmnisse soll zum einen dazu dienen, bei den Betrieben Reputation aufzubauen, um in Folgeeinsätzen auch Zielgruppenangehörige verleihen zu können. Zum anderen kann die „Öffnung“ des Instrumentes für Kurzzeitarbeitslose neben dem Aspekt der Reputationsförderung bei Entleihbetrieben noch zusätzlich unter dem Blickwinkel der präventiven Arbeitsmarktpolitik gesehen werden. Im System der Arbeitsförderung sind zwar zahlreiche Instrumente zur Förderung von Langzeitarbeitslosen vorhanden, präventiv wirkende Instrumente sind aber erst schwach entwickelt. Die neu eingeführten Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254 ff. SGB III werden bislang noch wenig in Anspruch genommen (vgl. Kirsch u.a. 1999). Arbeitslose können sich am ersten Tag ihrer Arbeitslosigkeit bei START Zeitarbeit NRW bewerben, ohne Fristen abwarten zu müssen. Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung nutzt also die vorhandene „persönliche Aktivierung“ und kann dazu beitragen, dass sich Arbeitslosigkeit nicht zu Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt.

Im Ensemble der arbeitsmarktpolitischen Integrationsinstrumente für Langzeitarbeitslose und andere Zielgruppen des Arbeitsmarktes übernimmt eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung die Funktion als „letztes Glied in der Kette“. Maßnahmen zur beruflichen Orientierung, zur Motivation und sozialen Stabilisierung von Menschen, die noch nicht bereit sind, in Betrieben eingesetzt zu werden, kann START Zeitarbeit NRW nicht übernehmen. Die Kompetenz der Stammkräfte besteht in der effizienten Umsetzung des Verleihs unter den besonderen Bedingungen des Anspruchs der Sozialverträglichkeit, nicht aber in der sozialpädagogischen Unterstützung von arbeitsmarktfernen Personen (vgl. Trube 1997: 134). Der Einsatz von Arbeitslosen, die absehbar nicht in der Lage sein

werden, sich dem Arbeitsrhythmus des Entleihbetriebes anzupassen, wäre für alle Beteiligten mit Nachteilen verbunden. Für die überforderten Arbeitslosen wäre solch ein Einsatz mit Versagenserlebnissen verbunden, die zu Frustrationen führen können. Der Betrieb könnte seinen Flexibilitätsbedarf nicht decken und schon gar nicht potenziellen Einstellungsbedarf. Die Überlassungsgesellschaft würde mit hoher Sicherheit einen Kunden verlieren (vgl. Vanselow/Weinkopf 1997: 51).

Eine etwas andere Situation ergibt sich, wenn der Verleih erkennbar Praktikumscharakter hat, wie es oft im gemeinnützigen Verleih der Fall ist. Je nach individueller Problemlage der Arbeitslosen werden hier andere Erfolgsmaßstäbe angelegt. So kann ein „durchgestandener“ Verleiheinsatz in einem Betrieb für Langzeitarbeitslose mit mehrjähriger Unterbrechung der Erwerbstätigkeit durchaus als Erfolg gelten, auch wenn sich keine Übernahme durch den Entleihbetrieb anschließt. Die Überlassung im gemeinnützigen Bereich stellt häufig auch nur einen kleinen Ausschnitt der Trägeraktivitäten dar, die darauf abzielen, Ausgrenzungsprobleme zu überwinden, um Menschen überhaupt wieder zu motivieren, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Hierfür ist eine intensive Auseinandersetzung mit den vielfältigen Motivationsfaktoren notwendig, die den Prozess der Wiedereingliederung beeinflussen können (vgl. Broer/Schitteck/Lüttgenhorst 1999: 10). Diese häufig sehr kleinen Gesellschaften beschäftigen nur sehr wenige Zielgruppenangehörige und stellen die Betreuung in den Vordergrund. Solche Gesellschaften sind aber in der Regel nicht in der Lage, kostendeckend am Markt zu arbeiten. Die fehlenden Mittel müssen dann durch dauerhafte öffentliche Zuschüsse oder aus anderen Quellen gedeckt werden.

Der Creaming-Vorwurf unterstellt zudem, dass die Arbeitslosen trennscharf in leicht und schwer zu integrierende Personen eingeteilt werden können. Personen, die nicht zu den Zielgruppen zählen, können gravierende Defizite, z. B. auf der Motivationsseite aufweisen, während Personen, die bestimmte Zielgruppenmerkmale aufweisen (wie z. B. ein hohes Lebensalter), ggf. hochmotiviert und engagiert an ihre Aufgabe herangehen und wenig Begleitung im Einsatz benötigen. Auch innerhalb der Arbeitsverwaltung wird nur mit Vorbehalten von „marktgängigen“ Bewerberinnen und Bewerbern gesprochen (vgl. Müller 1999a: 29). Integrationsvorgänge sind in der Praxis komplexer, und geeignete Diagnoseinstrumente für die Bestimmung von Vermittlungs- und Beschäftigungshemmnissen von Personen finden - soweit überhaupt vorhanden - noch kaum breite Anwendung.⁸⁴

START Zeitarbeit NRW hat den Anspruch erfüllt, überwiegend Angehörige aus den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen einzustellen. Dabei wurden einzelne Zielgruppen in sehr unterschiedlichem Ausmaß erreicht. Langzeitarbeitslose und jugendliche Arbeitslose

⁸⁴ Auf die Initiativen in Mönchengladbach und Wesel haben wir bereits in 2.2.1 hingewiesen. An der Universität-GH Siegen wurde ein Assessmentverfahren für die berufliche Rehabilitation entwickelt (vgl. www.uni-siegen/~melba). Dieses Verfahren wurde mittlerweile auch in der Arbeitsförderung erprobt, z. B. in Stuttgart und Offenbach.

wurden am häufigsten, behinderte und ältere Arbeitslose dagegen selten erreicht. Gerade Zielgruppen wie die beiden letztgenannten bedürfen jedoch der besonderen Vermittlungsunterstützung, da sie ein überdurchschnittliches Risiko haben, arbeitslos zu bleiben.

Gegen einen höheren Beschäftigungsanteil von älteren Arbeitslosen spricht aus unserer Sicht, dass Zeitarbeit, auch in ihrer Wiedereingliederungsvariante, offenbar eine Arbeitsform für Jüngere ist.⁸⁵ Hinzu kommt, dass Eingliederungsstrategien ins Leere laufen, wenn das Erwerbsleben faktisch bereits aufgegeben wurde (vgl. zu sozialverträglichen Ausgliederungsstrategien Älterer Wagner/Stackelbeck/Muth 1998: 120ff). Aktuelle politische Überlegungen, das gesetzliche Rentenalter von 65 Jahren auch zum faktischen Ruhestandsalter und die bisherige Sozialplanpraxis, die auf eine frühzeitige Ausgliederung zielte, unattraktiv zu machen, lassen die Vermutung zu, dass die Mobilitätsförderung für Ältere in absehbarer Zukunft an Gewicht gewinnen wird (vgl. Kirsch u.a. 1999: 1).

START Zeitarbeit NRW unternahm gemeinsam mit Gesellschaftern besondere Anstrengungen, den Beschäftigungsanteil behinderter Leiharbeitskräfte zu erhöhen, die sich aber kaum zahlenmäßig niederschlugen.⁸⁶ Dabei trat das Problem auf, behinderte Arbeitslose mit den von den Auftraggebern geforderten Qualifikationen im Facharbeiterbereich zu finden. Gemeinnützige Verleihgesellschaften, die aus Selbsthilfeeinrichtungen hervorgegangen sind und die sich auf die Zielgruppe der Behinderten konzentrieren, bestätigten den Mangel an geeigneten Arbeitsplätzen als Engpass des Verleihs. Einzelne Integrationsfirmen wie die Verbundwerkstatt NOSTRA in Köln verbuchten Erfolge durch den Verleih an Firmen, mit denen bereits auf anderen Tätigkeitsfeldern Kundenbeziehungen bestanden (vgl. auch Winkler 1997).

Ein Vorteil von START Zeitarbeit NRW gegenüber der Arbeitsweise der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegt in der Konzentration der Aktivitäten auf den Matching-Vorgang. Die Personaldisposition von START Zeitarbeit NRW ist nicht in vergleichbarem Maße wie die öffentliche Arbeitsvermittlung mit administrativen Aufgaben belastet. Der Personalschlüssel von START Zeitarbeit NRW lag am Ende des Untersuchungszeitraums noch unterhalb von 15 Leiharbeitskräften pro Stammkraft.

⁸⁵ Nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit waren 9,1 % der Männer und 3,4 % der Frauen, die 1995 im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung beschäftigt waren, 50 Jahre und älter (vgl. Rudolph/Schröder 1997: 107, Tabelle 3).

⁸⁶ Die Arbeitsmarktsituation von Schwerbehinderten hat sich in der Bundesrepublik im Untersuchungszeitraum weiter verschlechtert, insbesondere nahm die Anzahl der Arbeitsplätze bei den privaten Arbeitgebern für diese Gruppe beständig ab. „76 % (143.676) aller dem Gesetz nach beschäftigungspflichtigen Arbeitgeber unterschritten 1996 die gesetzlich fixierte Beschäftigungspflicht von 6 %. 37 % (70.617) davon beschäftigten überhaupt keine Schwerbehinderten“ (Henniges/Jung-Hammon/Gruber 1998: 9). Die Arbeitslosigkeit ist zudem häufig nur eine Durchgangsstation bis zur völligen Ausgliederung aus dem Erwerbsleben (vgl. George 1998: 61).

Demgegenüber ist ein Arbeitsvermittler nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit durchschnittlich für 735 Bewerber, 90 Maßnahmeteilnehmer und eine statistisch kaum erfassbare Anzahl völlig unterschiedlicher Betriebe zuständig (vgl. Müller 1999b: 124).⁸⁷ Das neue Instrument des Eingliederungsvertrages nach § 229 ff SGB III kann zwar als funktionales Äquivalent betrachtet werden, das auch der Arbeitsverwaltung die Möglichkeit bietet, eine risikolose Erprobung von Arbeitslosen in Betrieben zu unterstützen, doch hat dieses Instrument bislang keine breite Verwendung gefunden (vgl. Frick 1998 und Westkamp 1998).

Die Disponentinnen und Disponenten betreiben ein gezieltes „Marketing“ für „ihre“ Leiharbeitskräfte (vgl. Semlinger 1992). START Zeitarbeit NRW erfasst neben fachbezogenen Kenntnissen und Fertigkeiten auch extrafunktionale Qualifikationen (Stichwort Methoden- und Sozialkompetenz), was eine passgenaue Personalauswahl für betriebliche Einsätze erleichtert (vgl. Göckler 1996).

6.1.3 Rückwirkungen auf die herkömmliche Arbeitnehmerüberlassung?

Vor dem Hintergrund der Massenarbeitslosigkeit ist die Akzeptanz von Arbeitnehmerüberlassung in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen und die mehrfachen Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes erweiterten deutlich den Spielraum der Verleihunternehmen. Forderungen der Gewerkschaften nach einer sozialverträglicheren Gestaltung des Verleihs, etwa in Form eines „gesetzlichen Anspruchs der Leiharbeitskräfte auf die gleichen materiellen Arbeitsbedingungen, wie sie vergleichbare Arbeitnehmer im Entleihbetrieb haben“ (DGB 1997: 8), einer vollen Wiederherstellung des Synchronisationsverbotes und eines besonderen Kündigungsschutzes für Leiharbeitskräfte, fanden hingegen keinen Eingang in das Reformwerk. Auch die Idee einer „Prekaritätsentschädigung“ (Voswinkel 1995: 135) für Leiharbeitskräfte, die nach einem Einsatz nicht weiterbeschäftigt werden, wurde bislang nicht umgesetzt. Dieser Vorschlag zielte darauf, den Zeitarbeitsunternehmen einen Anreiz für die Weiterbeschäftigung von Leiharbeitskräften zu bieten und zugleich auf das Problem der schwierigen Kontrollierbarkeit von Verstößen gegen das AÜG zu reagieren.

Mit der erfolgreichen Umsetzung des START-Modells liegt nunmehr ein Referenzmodell vor, auf das die Befürworter einer sozialverträglicheren Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung verweisen können:

⁸⁷ Aktuelle Reformüberlegungen innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit streben an, größere Freiräume für die intensive Beratung und Vermittlung zu schaffen (vgl. das Konzept „Aufgaben der Vermittlungs- und Beratungsdienste in einem veränderten Beschäftigungssystem“) (vgl. Chaberny/Rauch/Regling 1999b: 177).

- Auch ein Zeitarbeitsunternehmen, das das Interesse seiner Beschäftigten an einem Übergang in ein herkömmliches Arbeitsverhältnis ernst nimmt und aktiv fördert, kann am Markt bestehen.
- Eine arbeitnehmerfreundlichere Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse, insbesondere hinsichtlich der Entlohnung, ist auch unter Wettbewerbsbedingungen möglich.
- Qualifizierungsmaßnahmen können als ein adäquater Beitrag des Zeitarbeitsunternehmens als Arbeitgeber verstanden werden, die „Beschäftigungsfähigkeit“ der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die als Leiharbeitskräfte ein besonderes Beschäftigungsrisiko tragen, zu verbessern.

Gestaltungsspielräume bestehen aber nicht nur auf der Ebene der Gesetzgebung. Auch Tarifparteien können grundsätzlich Einfluss auf die praktische Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung nehmen (vgl. ausführlich Bode/Brose/Voswinkel 1994, Weinkopf 1996a: 329ff).⁸⁸ Aufseiten der Gewerkschaften dominierte lange Zeit die Haltung, das Arbeitnehmerüberlassung angesichts der Beschäftigungsrisiken für die Beschäftigten generell verboten werden sollte.⁸⁹ Der Tarifvertrag zwischen START Zeitarbeit NRW und der DGB-Gewerkschaft ÖTV blieb daher auch eher eine Ausnahmeerscheinung (vgl. Weinkopf/Krone 1995: 68ff). Am Ende des Untersuchungszeitraums kam es zwischen der gewerblichen Zeitarbeit und den Gewerkschaften trotz weiterhin bestehender Interessengegensätze⁹⁰ zu einer vorsichtigen Annäherung. Die IG Metall schloss zwei Tarifverträge mit Zeitarbeitsunternehmen ab.

Der Tarifvertrag mit der Firma „BSK Zeitarbeit GmbH“ vom 1. Juli 1999 betraf rund 500 Beschäftigte des Duisburger Unternehmens, das zu der niederländischen START-Gruppe gehört. Der Entgelt-Tarifvertrag orientierte sich nicht am Referenzlohnprinzip, wie dies bei START Zeitarbeit NRW der Fall war, sondern umfasste neun Entgeltgruppen, die von 13,15 DM (Eingangsstufe) bis 25,08 DM (Hauptstufe) reichten. In Hannover hatte die IG Metall außerdem einen Tarifvertrag mit dem Zeitarbeitsunternehmen ADECCO für die rund 7000 Leiharbeitskräfte abgeschlossen, die auf der Weltausstellung EXPO 2000 eingesetzt werden. Hier wurden ebenfalls Entgeltgruppen vereinbart, wobei das Einstiegsgehalt in der ersten Stufe bei 13,50 DM begann und die höchste, in diesem Fall siebte Stufe, bei 25 DM endete, wobei noch eine Steigerung bis auf 26 DM möglich war. Der Tarifvertrag enthielt auch eine besondere Arbeitszeitregelung, die den außergewöhnlichen Umständen bei der Weltaus-

⁸⁸ Auf das schwierige Verhältnis zwischen der Zeitarbeitsbranche und den der Gewerkschaften gingen wir bereits in Kapitel 2.1.1 kurz ein.

⁸⁹ Der Gewerkschaftstag der IG Metall hatte 1989 beschlossen, keine Tarifverträge mit Zeitarbeitsfirmen abzuschließen (vgl. zu den Verbändestrategien Voswinkel/Bode 1993)

⁹⁰ Vgl. die kontroversen Beiträge von Vollbracht (2000: 31) und von Seggern (2000: 31).

stellung Rechnung trug. Außerdem wurde sichergestellt, dass die Interessenvertretung der Leiharbeitskräfte gewährleistet ist. Langzeitarbeitslose sollten bevorzugt eingestellt werden. Im Bereich der einfachen Tätigkeiten wurde ein Qualifizierungsanspruch vereinbart (vgl. Vogelsang 1999: 45ff).

Bei den in den genannten Tarifverträgen festgelegten Löhnen handelte es sich um Mindestlöhne. Die Gewerkschaft erkannte in dem Abschluss eine „Experimentierzone für spätere Flächentarifverträge“ (Vogelsang 1999: 46) und akzeptierte, dass die vereinbarten Tarifverträge unterhalb der Standards herkömmlicher Tarifverträge im Zuständigkeitsbereich der IG Metall lagen. Die Vereinbarung von Mindeststandards wurde damit begründet, dass zumindest ein „bescheidener Anfang“, so der Bezirksleiter der IG Metall Hannover, unternommen werden sollte, um die Bedingungen für Leiharbeitskräfte in der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung zu verbessern (Meine 1999: 4). Welche branchenweite Ausstrahlung diese Abschlüsse noch haben werden, war am Ende des Untersuchungszeitraums nicht abzusehen. In jedem Fall dürfte von den neuen Tarifabschlüssen Impulse für die innergewerkschaftliche Diskussion über die Gestaltung atypischer Beschäftigungsformen ausgehen.⁹¹

Für START Zeitarbeit NRW bedeutet diese neue Situation, dass die Gesellschaft nicht mehr das einzige Zeitarbeitsunternehmen ist, das einen Tarifvertrag mit einer DGB-Gewerkschaft abgeschlossen hat. Da die Gesellschaft nur in Nordrhein-Westfalen tätig ist, kommt dem Tarifabschluss der Firma BSK größere Bedeutung zu. Da es sich bei den Entgelten, die in den neuen Tarifverträgen ausgehandelt wurden, um Mindestlöhne handelt, ist START Zeitarbeit NRW mit der Situation konfrontiert, auf Wettbewerber zu treffen, die auf einen Tarifvertrag verweisen können, aber dennoch günstigere Preise anbieten können, da START Zeitarbeit NRW an den regulären Tariflohn gebunden ist. Hinzu kommt, dass der Einsatzbereich von START Zeitarbeit NRW schwerpunktmäßig im Metallbereich liegt. Dies könnte künftig die Wettbewerbssituation für START Zeitarbeit NRW verschärfen.

6.2 Fazit und Perspektiven

Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung, die kostendeckend arbeiten soll, kann sich nicht auf den Verleih von schwervermittelbaren Arbeitslosen beschränken. Unter dem Aspekt der Integrationsabsicht hat sich das Tragwellenprinzip bewährt. Es ist START Zeitarbeit NRW bis auf wenige Ausnahmen auch gelungen, bei den Entleihbetrieben als Partner anerkannt zu werden. Ein Problem ist die geringe Marktdurchdringung an einigen Standorten. In der Entwicklung von START Zeitarbeit NRW ist überdies deutlich geworden, dass die arbeitsmarktpolitischen Ziele nur dann umgesetzt werden können, wenn die be

⁹¹ Welche komplizierten Probleme die Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen für die praktischen Strategien der Gewerkschaften mit sich bringt, kann schon seit längerer Zeit in den Niederlanden beobachtet werden (vgl. Valkenburg/Beukema 1996).

triebswirtschaftlichen Voraussetzungen für die Existenz der Gesellschaft im Wettbewerb gegeben sind. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hatten noch nicht alle Niederlassungen die Kostendeckung erreicht. Insofern hängt der weitere Erfolg von der fortgesetzten wirtschaftlichen Konsolidierung der Gesellschaft ab.

START Zeitarbeit NRW bietet den Leiharbeitskräften keine *Beschäftigungssicherheit*, die einem regulären Beschäftigungsverhältnis gleichkäme. Damit rückt die Herstellung der *Beschäftigungsfähigkeit* in den Vordergrund. Die Modifizierung des Qualifizierungskonzeptes, die berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen mit breiter Verwertbarkeit zu erleichtern, weist in diesem Zusammenhang in die richtige Richtung.

- **Erschließen zusätzlicher Zielgruppen**

Es hat sich bestätigt, dass eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung, die sich auf das Matching konzentriert sowie stellenorientiert und nach dem Eignungsprinzip arbeitet, Arbeitslose mit besonderen individuellen Vermittlungsproblemen wie z. B. Behinderte nicht in größerem Umfang erreicht. Die Integration dieser Personengruppen verlangt eine intensivere Betreuung und ein umfassenderes, aufeinander abgestimmtes Maßnahmenangebot. Das heißt nicht, dass es keine marktorientierten Integrationsangebote für diese Gruppen geben kann. Das sog. „Job-Coaching“ ist ein Ansatz, bei dem die Integrationsberater, die „Job-Coaches“, gemeinsam mit den Betroffenen die einzelnen Integrationsschritte festlegen, die Maßnahmen koordinieren und mit den beteiligten Stellen abstimmen. Dieser Ansatz wurde im Untersuchungszeitraum in dem Projekt „Kooperative Integration“ in Wuppertal verfolgt, das von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des Programmes „Zusätzliche Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ für einen Zeitraum von drei Jahren gefördert wurde (vgl. Chaberny/Rauch/Regling 1999a: 178). Beteiligt sind mehrere Träger: eine Integrationsfirma, eine Werkstatt für psychisch Behinderte und ein Betriebsbereich mit Industriedienstleistungen, die sich ergänzende Module vorhalten, die je nach individuellem Bedarf vernetzt und kombiniert werden können.

Dennoch ist zu fragen, ob Arbeitslose mit einem hohen Verbleibsrisiko, die zuletzt immer seltener von START Zeitarbeit NRW erreicht wurden, nicht wieder stärker einbezogen werden können. Dies sind schließlich die Gruppen, für welche die „Mittler-Funktion“ am wichtigsten ist, da sie auf die größten Barrieren beim Wiedereinstieg treffen. Wenn sich START Zeitarbeit NRW weiterhin auf den Matching-Vorgang konzentriert und keine „Spezialabteilungen“ für die Integration von besonders benachteiligten Arbeitslosen gründet, wäre zu prüfen, ob die Zusammenarbeit mit Initiativen des zweiten Arbeitsmarktes intensiviert werden kann, um Arbeitslose aus diesen Zielgruppen dann „abzuholen“, wenn ihre Einsatzfähigkeit gewährleistet ist. Im Rahmen der zunehmenden Verbreitung des Ansatzes „Fördern und Fordern“ auf kommunaler Ebene könnte sich START Zeitarbeit NRW als professioneller Partner empfehlen, der die Aufgabe übernimmt, Betriebe für Projektteilnehmerinnen und -teilnehmer zu „öffnen“.

Weitere Beschäftigtengruppen, die stärker in die Aktivitäten von START Zeitarbeit NRW einbezogen werden sollten, sind Frauen und Sozialhilfebeziehende. Die Beschäftigung von Frauen ist eng mit der Frage verknüpft, ob es START Zeitarbeit NRW gelingt, die Einsatzbereiche im Dienstleistungssektor auszuweiten und auch Teilzeitstellen zu akquirieren. Da sich auf dem Zeitarbeitsmarkt schon zahlreiche Anbieter auf kaufmännische Tätigkeiten spezialisiert haben, müsste sich START Zeitarbeit NRW auf diesem besetzten Markt zunächst positionieren. Da zu erwarten ist, dass diese Anbieter über Bewerber/innenpools mit qualifiziertem Personal verfügen und Aufträge sehr schnell besetzen können, während START Zeitarbeit NRW erst in Ansätzen über diese Möglichkeiten verfügt und der Personalzugang im Zweifelsfall über das Arbeitsamt erfolgt, ist nicht mit einer raschen Ausweitung des Angebotes von START Zeitarbeit NRW im Dienstleistungsbereich und entsprechend verbesserten Chancen für Frauen zu rechnen. Gleichwohl ist START Zeitarbeit NRW schon im Untersuchungszeitraum in der Lage gewesen, Aufträge aus dem Dienstleistungsbereich zu besetzen, und es wird auf absehbare Zeit eine wichtige geschäftspolitische Aufgabe sein, diesen Anteil auszubauen. Im Rahmen des vom Bundesfrauenministerium geförderten Modellprojektes ist dieser Weg bereits beschritten worden.

Ein höherer Beschäftigungsanteil von Sozialhilfebeziehenden setzt eine engere Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren voraus. Im Untersuchungszeitraum gab es noch Reibungsverluste, die z. T. auf Informationsdefizite über die jeweilige Arbeitsweise zurückzuführen waren. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass es an dem einen oder anderen Standort noch generelle Vorbehalte gegen Arbeitnehmerüberlassung oder auch Konkurrenzbefürchtungen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften gegeben haben mag, die einer engeren Kooperation im Wege standen. „Best-Practice“-Beispiele an einzelnen Standorten sprechen aber dafür, dass die derzeitigen Probleme an anderen Standorten nicht grundsätzlicher Art sind. Das neue Organisationsprinzip der Gesellschaft und der aktuelle Qualitätssicherungsprozess könnten dazu beitragen, das interne Wissensmanagement zu verbessern und positive Erfahrungen von Niederlassungen auch für andere Standorte fruchtbar zu machen. Eine Voraussetzung wäre die personelle Stabilität der Niederlassungen, insbesondere der Niederlassungsleitungen.

- **Kooperation mit anderen Trägern**

Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die Diagnosefähigkeiten der Disposition mithilfe geeigneter Instrumente oder einem veränderten Qualifikationsmix in den Niederlassungen dahingehend verfeinert werden könnten, dass noch mehr schwervermittelbare Arbeitslose eine Chance erhalten. Die Entscheidung über die Einsatzfähigkeit der Leiharbeitskräfte wird von dem überwiegend technisch und kaufmännisch geschulten Personal nach dem „Bauchfaktor“ entschieden. Andere Integrationsprojekte haben gute Erfahrungen

mit „gemischten Teams“ gemacht, in denen sowohl Stammkräfte mit kaufmännischer bzw. technischer Qualifikation als auch mit sozialpädagogischer Qualifikation eingesetzt waren. Eine derartige Beschäftigtenstruktur sieht die Personalplanung von START Zeitarbeit NRW derzeit nicht vor. Alternativ könnten Weiterbildungsangebote, die in jüngster Zeit vor allem im Rahmen von Direktvermittlungsansätzen entwickelt wurden und die auf das Erkennen individueller Potenziale zielen (vgl. Broer/Schitteck/Seligmann 1999), an die Bedingungen der integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung angepasst und genutzt werden. Auch auf dem Gebiet der Personalentwicklung könnten sich START Zeitarbeit NRW und Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes ergänzen. Von einem stärkeren Erfahrungsaustausch, der nicht in einem formellem Rahmen stattfinden muss, könnten sowohl Vermittlerinnen und Vermittler der kommunalen Einrichtungen als auch die Disponentinnen und Disponenten von START Zeitarbeit NRW profitieren, da sie den Integrationsprozess aus unterschiedlichen Sichtweisen angehen.

- **Präventive Arbeitsmarktpolitik**

Im Rahmen der präventiven Arbeitsmarktpolitik gewannen in jüngster Zeit Ansätze an Bedeutung, die bei Personalabbaumaßnahmen stärker auf die Unterstützung von Wiedereingliederungsmaßnahmen durch „aktivierte“ Sozialplanmittel setzen. Zwar wird vielfach betont, dass die Bedeutung lebenslanger Beschäftigung nachlassen wird, doch fehlt es häufig noch an unterstützenden Maßnahmen für diese Mobilitätsprozesse. Reale Hilfen für den „Übergang“ in neue Beschäftigung gewinnen gegenüber dem Konsumieren einer Abfindung an Bedeutung (vgl. Knuth/Vanselow 1995). Inzwischen entdecken auch Zeitarbeitsunternehmen hierin ein interessantes Handlungsfeld wie die Zusammenarbeit der Commerzbank AG mit dem Zeitarbeitsunternehmen ADECCO (vgl. Witte 1999) und die der Deutschen Bank mit dem Unternehmen Manpower belegt (str 1998). Grundsätzlich könnte auch START Zeitarbeit NRW in diesem Feld tätig werden. Die Größenordnung dürfte jedoch nicht überschätzt werden, da Personalabbaumaßnahmen immer in einem schwierigen betriebspolitischen Umfeld stattfinden und die Akzeptanz der Betriebsparteien eine notwendige Voraussetzung der Beteiligung von START Zeitarbeit NRW darstellen würde.

- **Bundesweite Vernetzung**

Eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung ist derzeit noch ein sehr unübersichtliches Feld. Im Untersuchungszeitraum gab es Hinweise darauf, dass Betriebe, die in einem Bundesland mit eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung gute Erfahrungen gemacht hatten, Schwierigkeiten damit hatten, entsprechende Angebote in anderen Bundesländern ausfindig zu machen. Dieser Mangel an Transparenz geht einher mit fehlenden Standards für die Gestaltung sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung. Einheitliche Krite

rien für die sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung werden sich nicht „top down“ implementieren lassen. In einem Sondierungsprozess könnten die interessierten Gesellschaften zentrale Elemente identifizieren, die den unterschiedlichen Ansätzen gerecht werden. Diese Elemente könnten anschließend mit den dezentralen Berufsgenossenschaften abgestimmt werden. Da eine Zertifizierung nach ISO 9000 ff. sehr kostenintensiv ist, wären preiswertere Alternativen zu prüfen. Das Ziel dieser Aktivitäten könnte in der Einführung eines Gütesiegels für sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung bestehen (vgl. Voswinkel/Bode 1993). Darüber hinaus könnten weitere Möglichkeiten der konkreten Zusammenarbeit ausgelotet werden. In geeigneten Fällen könnten z. B. Bewerberinnen und Bewerber oder betriebliche Anfragen in einen EDV-gestützten, überregionalen Pool aufgenommen werden, auf den die beteiligten Gesellschaften bundesweit Zugriff hätten.

6.3 Ausblick

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen halten wir eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung für eine sinnvolle Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen an. Dies gilt für beide in der Praxis vorzufindenden Varianten. Die erwerbswirtschaftlich orientierten Gesellschaften, die sich auf Arbeitnehmerüberlassung konzentrieren und sich vorrangig an Arbeitslose wenden, die unmittelbar als Leiharbeitskräfte einsetzbar sind, erreichen mit ihrem Angebot eine größere Anzahl von Arbeitslosen. Diejenigen Gesellschaften und Projekte, die nahezu ausschließlich besondere Zielgruppen von Arbeitslosen berücksichtigen und Arbeitnehmerüberlassung mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombinieren und durch intensive Beratung und Betreuung flankieren, erreichen auch arbeitsmarktfernere Personen. Während erstere sich weitgehend selbst finanzieren können und müssen (ggf. nach einer geförderten Anlaufphase und Zuschüssen für zusätzliche, aber erwünschte arbeitsmarktpolitische Aktivitäten wie Qualifizierung), sprechen die bisherigen Erfahrungen dafür, dass Letztere in den meisten Fällen dauerhaft öffentliche Finanzierung benötigen. Da eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung aber auch besonderen Zielgruppen unter den Arbeitslosen gute Chancen der Integration bietet und Betriebe durchaus bereit sind, sich finanziell in nennenswertem Umfang zu beteiligen, spricht der Förderungsbedarf dieser Variante nicht gegen das Instrument als solches.

Wenngleich START Zeitarbeit NRW in dieser Form im Bundesgebiet bislang einzigartig geblieben ist, steht nach wie vor die Frage im Raum, ob der Ansatz eingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung nicht auch bundesweit eine größere Bedeutung erlangen könnte. Aus unserer Sicht wäre dies überaus sinnvoll - nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass dieses Instrument im Wesentlichen durch die Betriebe finanziert wird und damit zusätzlich zu öffentlich finanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirken kann.

Die Erfahrungen mit START unterstreichen im Übrigen deutlich, was derzeit in der politischen Diskussion über die Notwendigkeit von Niedriglöhnen vielfach ignoriert wird: Es sind nicht alleine die Kosten, die über die Einstellung von Beschäftigten entscheiden. Leiharbeitskräfte sind bekanntlich deutlich teurer als Arbeitskräfte, die z. B. mit Lohnkostenzuschüssen eingestellt werden. Aber die Betriebe haben - wie bereits ausführlich dargelegt - bei Leiharbeit die Chance, Arbeitskräfte risikolos zu erproben und kennen zu lernen und dabei auszuprobieren, ob die Frau oder der Mann in den Betrieb passt. Und - ein ebenfalls nicht unwichtiger Faktor - ihnen wird der Aufwand für die Suche, Auswahl und Lohnabrechnung abgenommen. Für diesen Service sind sie offenbar durchaus bereit einen mindestens marktgemäßen Preis zu zahlen.

Mit dieser Einschätzung stehen wir nicht allein. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin hat vor einigen Monaten die möglichen Wirkungen von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen, die als ein Instrument zur Förderung von Niedriglohnjobs in der Diskussion sind, analysiert und festgestellt, dass diese einerseits wenig zielgerichtet und andererseits sehr teuer wären (vgl. Schupp u.a. 1999). Als Alternative regt das DIW neben anderen Maßnahmen an, nach dem Vorbild der Niederlande flächendeckend staatlich unterstützte Leiharbeitsfirmen zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen einzurichten. Die Erfahrungen mit START Zeitarbeit NRW und anderen Arbeitnehmerüberlassungsinitiativen könnten hierfür aus unserer Sicht wertvolle Hinweise liefern.

Literatur

Baedeker, Hans Jürgen (1999): „Bilanz der Landesregierung“. Eröffnungsrede des Staatssekretärs im Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS) anlässlich der Konferenz „Vier Jahre START Zeitarbeit NRW – Vom Experiment zur Etablierung“, durchgeführt vom Institut Arbeit und Technik in Zusammenarbeit mit dem MASSKS am 25. Oktober 1999 in Bochum.

Barloschky, Katja (1999): Die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist notwendig! In: brandaktuell 7: 6.

Becker, F. (1980): Zur Frage einer gesetzlichen Neuregelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. In: Arbeit und Recht 1: 12-20.

Behringer, Friederike (1998): Jobrotation – eine Patenlösung für die Probleme auf dem europäischen Arbeitsmarkt? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 4: 326-343.

Bellmann, Lutz/Düll, Herbert/Lahner, Manfred/Lehmann, Udo (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 200. Nürnberg.

Bode, Ingo/Brose, Hanns-Georg./Voswinkel, Stephan (1994): Die Regulierung der Deregulierung. Zeitarbeit und Verbändestrategien in Frankreich und Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Bögelein, Margareta (1999): Zeitarbeit in Deutschland. In: Personal 5: 214-218.

Bölke-Zeuner, Gundula/Uhrig, Bettina (1999): „Jobrotation – ein Spiel, bei dem es nur Gewinner gibt?“ In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 3/4: 16-19.

Bösel, Jochen (1998): „Direktvermittlung von Sozialhilfebeziehenden“. Statement der Landesberatungsgesellschaft G.I.B. auf dem Workshop „Integrationsleistungen sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten“, durchgeführt vom Institut Arbeit und Technik in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen am 27. November 1998 in Gelsenkirchen.

Bosch, Gerhard (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft? In: WSI-Mitteilungen 3: 163-176.

Bosch, Gerhard (1999): Aktive Arbeitsmarktpolitik zwischen Fördern und Fordern. Thesen. Referat anlässlich der Fachtagung des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. „Kultur der Solidarität in einer aktiven Bürgergesellschaft“ am 12. April 1999 in Düsseldorf. Unveröffentlichtes Manuskript.

Bosch, Gerhard/Frick, Frank/Krone, Sirikit/Weinkopf, Claudia (1994): Der zweite Arbeitsmarkt: Perspektiven und Chancen. In: Daheim, Hansjürgen/Krahn, Karl/Schneider, Renate (Hg.): Standortfaktor industrielle Beziehungen. München/Mering: Hampp: 49-71.

Broer, Wicher/Schitteck, Frank/Seligmann, Michael (1999): Passgenaue Vermittlung von Arbeitslosen. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung G.I.B. Arbeitspapiere 7. Bottrop.

Brose, Hanns-Georg/Schulze-Böing, Matthias/Meyer, Werner (1990): Arbeit auf Zeit. Zur Karriere eines „neuen“ Beschäftigungsverhältnisses. Opladen: Leske + Budrich.

Bundesanstalt für Arbeit (1999): Arbeitsmarkt 1998. Sondernummer der amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit vom 12. Juni 1999. Nürnberg.

Bürger, Axel (1999): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: brandaktuell 1: 19.

Büssing, André/Glaser, Jürgen: (1998): Arbeitszeit und neue Organisations- und Beschäftigungsformen: Zum Spannungsverhältnis von Flexibilität und Autonomie. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3: 585-598.

Buttler, Friedrich/Cramer, Ulrich (1991): Entwicklung und Ursachen von mis-match-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3: 483 – 500.

Büttner, Renate/Knuth, Matthias (1999): Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Schmid, Alfons/Krömmelbein, Silvia (Hg.): Region und Arbeitsmarktpolitik. Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur. Frankfurt/Main u. a.: 64-87.

BZA 1998: „Starkes Stück. Eine neue Untersuchung zur Zeitarbeit in Deutschland“. In: Der Personaldienstleister. Arbeitsmarktpolitische Informationen. Herausgegeben vom Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen e.V. Dezember 1998.

Chaberny, Annelore/ Rauch, Uwe/ Regling, Jürgen (1999a): Selbstverwaltung: Marktnahe Integration von Behinderten. In: Arbeit und Beruf 6: 178-179.

Chaberny, Annelore/Rauch, Uwe/Regling, Jürgen (1999b): Selbstverwaltung: Neue Strategie bei den Vermittlungs- und Beratungsdiensten. In: Arbeit und Beruf 6: 177

Davids, Sabine (Hg.) (1998): Modul für Modul zum Berufsabschluß: die Modellversuchsreihe „Berufsbegleitende Nachqualifizierung“ zwischen Flexibilisierung und Qualitätssicherung von beruflicher Bildung. BiBB. Bielefeld: Bertelsmann.

Chemnitzer Zeitung vom 30.07. 1997: „Behörden zwingen Verein in die Knie“.

Debus, Norbert (1982): Leiharbeit – das Geschäft mit der Ware Arbeitskraft. Schriftenreihe für Sozialgeschichte und Arbeiterbewegung Bd. 30. Marburg an der Lahn: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaft.

Der Betrieb (1997): Ohne Autor: Abgabenordnung: Gemeinnützigkeitsrechtliche Behandlung von Beschäftigungsgesellschaften, Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften und ähnlichen Körperschaften. Heft 41 vom 10. Oktober 1997: 2055.

DGB (1997): Deutscher Gewerkschaftsbund. Bundesvorstand (Hrsg.): ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik: „Leiharbeit erhöht Beschäftigungsrisiken“. Ausgabe 7 vom 14. Oktober 1997. Düsseldorf.

Dragendorf, R./Heering, W. (1986): Beschäftigungsdauer, Effizienz und Flexibilität. Ein Beitrag zur Ökonomie des Beschäftigungsvertrages. FSA-Print 3/86. Berlin.

Eiker-Bix, Marianne (1998): Steuerrechtliche Beurteilung von Arbeitnehmerüberlassung und Beteiligung Dritter an der Arbeitsvermittlung. In: G.I.B. Info 3/4: 41.

Engelen-Kefer, Ursula (1998): 25 Jahre Betriebsverfassungsgesetz und die Zukunft der betrieblichen Mitbestimmung. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeits- und Sozialforschung (Hg.): Mitbestimmung und Beteiligung: Modernisierungsbremse oder Innovationsressource? Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 82. Bonn: 69-78.

Engels, Degenhard (1997): Personalchef und Verkäufer in einer Person. In: Handelsblatt vom 11./12. April: K 6.

FH Niederrhein (1997): Huschbeck, Thomas/Kleinert, Thomas/Lemmen, Jürgen/Schmitt, Gunnar: Konzeptpapier zur Fallstudie Non-Profit-Marketing. Projekt START. Unveröffentlichtes Manuskript.

Frey, James H./Kunz, Gerhard/Lüschen, Günther (1990): Telefonumfragen in der Sozialforschung. Methoden, Techniken, Befragungspraxis. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Frick, Frank (1998): Die Modellinitiative der Bertelsmann-Stiftung zum Eingliederungsvertrag. Statement auf dem Workshop „Integrationsleistung sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten“, durchgeführt vom IAT in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW am 27. November 1998 in Gelsenkirchen.

Fröndhoff, Bert (1999): Zeitarbeit lockt mit hohem Wachstum. In: Handelsblatt vom 5./6. Februar 1999: 35.

GBE (1998): Gesellschaft zur beruflichen Eingliederung mbH: Arbeit statt Sozialhilfe. 5 Jahre Pforzheimer Stufen-Modell. (Wieder-)eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung und fachpraktische Beschäftigung. Eine Zwischenbilanz der Jahre 1993-1998. Pforzheim.

G.I.B. (1995): 3 Mrd.-Programm für Langzeitarbeitslose. In: G.I.B.-Info 2: 6.

Garhammer, Manfred (1995): Sozialverträglichkeit von Arbeitszeiten – Soziologische Überlegungen und Ergebnisse der Zeitbudgetforschung. In: Büssing, André/ Seifert, Hartmut (Hg.): Sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung. München/Mering: Hampp: 53-80.

George, Rainer (1998): Die Arbeitsmarktsituation von Behinderten in der Bundesrepublik Deutschland. In: Arbeit und Sozialpolitik 7-8: 52-62.

Göckler, Rainer (1996): Zur inhaltlichen Orientierung der Beratungsarbeit in der AVuAB. In: Arbeit und Beruf 9: 257-260.

Groeger, Axel (1998): Arbeitsrechtliche Aspekte des neuen Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Der Betrieb 9: 470 - 473.

Grond, Herbert 1999: „Arbeits- und Gesundheitsschutz bei Leiharbeit: Fakten und Forderungen der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft. Vortrag am 16.6.1999 auf dem Workshop „Leiharbeit optimal gestalten“, durchgeführt von der Projektgruppe MenBit der Bergischen Universität Gesamthochschule Wuppertal in der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund.

Grüne, P./Schmitz, U./Wieland, R. (1999): Erste Ergebnisse zur Leiharbeit. In: Gesina aktuell 2: 56-62.

Handelsblatt:

- „Unbeliebt und unverzichtbar“, 4. März 1997: 17.
- „Bonussystem soll soziales Anliegen und Geschäftserfolg fördern“, 21./22. November 1997: 6.

- „Gewinnbeteiligung vereinbart“, 6. März 1998: 6.
- „Randstad übernimmt Time Power“, 11. März 1999: 23.
- „Schweizer Firmen behaupten sich gut in widrigem Umfeld“, 14. Juli 1999: 16.
- „Im Zeitarbeitsmarkt werden jetzt die Claims abgesteckt“, 22. September 1998: 20.
- „Manpower erwartet Umsatzsprung“, 16./17. April 1999: 19.
- „Welche Smax-Titel mag der Fondsmanager ?“, 21. April 1999: 47.

Heimann, Klaus (1992): Erfolgsmodell der Zukunft: die lernende Fabrik – betriebliche Qualifizierungspolitik in der Automobilindustrie. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 6: 20-24.

Henniges, Hasso von/Jung-Hammon, Thomas/Gruber, Hannelore (1998): Arbeitsmarktsituation von Schwerbehinderten. Aktualisierte Zahlen bis 1997. IAB-Werkstattbericht 13. Nürnberg.

Hirsch, Nicola (1995): Leiharbeit sozialverträglich gestalten. In: Soziale Sicherheit 10: 368-373.

Hofbauer, Hans/König, Paul (1972): Substitutionspotentiale bei Ausbildungsberufen (Lehrberufen) nach dem Urteil von Vorgesetzten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 5: 77-94.

Horstmann, Axel (1998): Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören zusammen. Versuche, Erfahrungen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen. In: Elsner, Wolfgang, u.a. (Hg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung: Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle. Berlin: Duncker & Humblot: 405-419.

IWD 1997: Arbeitsmarkt: Kein Grund zur Resignation. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft. 10: 4-5.

Jakobs, Georg (1998): Im Zeitarbeitsmarkt werden jetzt die Claims abgesteckt. In: Handelsblatt vom 22. September 1998: 20.

Kaiser, Manfred (1988): Berufliche Flexibilität – Konzeption, Befunde, Schlußfolgerungen, Kritik und Forschungsperspektiven. In: Mertens, Dieter (Hg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 70. Nürnberg. 3. erweiterte Auflage: 513-560.

Keuler, Manfred (1999): Fördern und Fordern. In: G.I.B.-Info 1: 8-15.

Kieselbach, Thomas (1995): Perspektiven eines zukünftigen Umgangs mit beruflichen Umbrüchen. In: WSI-Mitteilungen 12: 769-776.

Kieselbach, Thomas/Klink, Frauke/Scharf, Günter/Schulz, Sun-Ok (1997): Chancen auf einen neuen Job? Teilnehmervoraussetzungen und Effekte eines Pilotprojektes für Lang-Langzeitarbeitslose. in: Klein, Gabriele/Strasser, Hermann (Hg.) (1997): Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag: 333-360.

Kirchmann, Andrea/Klee, Günther (1999): Hilfe zur Arbeit in Baden-Württemberg. Bestandsaufnahme und Bewertung von kommunalen Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG. Schlußbericht an das Sozialministerium Baden-Württemberg. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung. Tübingen.

Kirsch, Johannes/Knuth, Matthias/Krone, Sirikit/ Mühge, Gernot (1999): Vorerst geringe Inanspruchnahme, Konzentration auf Kleinbetriebe, Nothilfe in Konkursfällen. Erster Zwischenbericht der Begleitforschung zu den Zuschüssen zu Sozialplanmaßnahmen nach §§ 254 f. SGB III. IAB-Werkstattbericht 5. Nürnberg.

Kleinhenz, Gerhard (1998): Zum Wandel der Organisationsbedingungen von Arbeit – eine Einführung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3: 405-408.

Klems , W./Krömmelbein, S./Schmid, A. (1992): Einstellungsverhalten von Unternehmen gegenüber Langzeitarbeitslosen – Eine Vorstudie. SAMF-Arbeitspapier 192-6. Gelsenkirchen.

Kloas, Peter-Werner (1995): Qualifizierung in Beschäftigung – neue Ansätze zur beruflichen Integration von Problemgruppen des Arbeitsmarktes. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2: 3-10.

Knuth, Matthias (1996): Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung). Berlin: Sigma.

Knuth, Matthias (1998): Von der Lebensstellung zur nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit. Sind wir auf dem Weg zum Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt? In: Bosch, Gerhard (Hg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York: Campus: 300-331.

Knuth, Matthias (1999a): Senkung der Arbeitslosigkeit durch Ausstieg aus dem Vorruhestand: gesellschaftliche und betriebliche Innovationserfordernisse im Umgang mit dem strukturellen und demographischen Wandel. In: Brödner, Peter/Helmstädter, Ernst/ Wid

maier, Brigitta (Hg.): Wissensteilung: Zur Dynamik von Innovation und kollektivem Lernen. München/Mering: Hampp: 107-144.

Knuth, Matthias (1999b): Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „sauren Trauben“ der Arbeitsförderung. Manuskript. Erscheint in: Trube, Achim/Wittig-Koppe, Holger (Hg.): Effekthascherei – oder wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik? Reihe „Zweiter Arbeitsmarkt“. Münster: LIT-Verlag.

Knuth, Mathias/ Vanselow, Achim (1995): Über den Sozialplan hinaus. Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen. Bd. 17. Berlin.

Kock, Klaus (1989): Die Risikobelegschaft. In: Die Mitbestimmung 9/10: 526-528.

Kock, Klaus (1990): Die austauschbare Belegschaft. Flexibilisierung durch Fremdfirmen und Leiharbeit. Köln: Bund.

Klopfleisch, Roland/Sesselmeier, Werner/Setzer, Martin (1998): Möglichkeiten des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben für Langzeitarbeitslose in Hessen. Studie im Auftrag der Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur. Technische Universität Darmstadt. Institut für Finanzwissenschaft. Darmstadt.

Krömmelbein, Silvia/Schmid, Alfons/Weinbörner, Andreas (1995): Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose in Thüringen. Eine Studie des Instituts für Wirtschaft, Arbeit und Kultur in Zusammenarbeit mit der J. W. Goethe-Universität Frankfurt/Main im Auftrag des Ministeriums für Soziales und Gesundheit in Thüringen. Weimar und Jena: Wartburg-Verlag.

Krone, Sirikit (1996): Die Kontrolle des Leiharbeitsmarktes: eine empirische Analyse der Möglichkeiten und Funktionen in einem arbeitsmarktpolitisch brisanten Feld. Pfaffenweiler: Centaurus.

Krone, Sirikit/Weinkopf, Claudia (1993): START Zeitarbeit - Arbeitsweise und Bilanz der bisherigen Ergebnisse. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

Landesarbeitsamt NRW 1999a: Erste Ergebnisse der Arbeitsstatistik. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 1. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999b: Eckdaten des Arbeitsmarktes seit 1948. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 4. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999c: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Erste Ergebnisse. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 5. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999d: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Langzeitarbeitslosigkeit. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 6. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999e: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Ausländer/innen. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 7. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999f: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Jüngere Arbeitslose. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 8. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999g: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Frauen. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 10. Düsseldorf.

Landesarbeitsamt NRW 1999h: Sonderuntersuchung über Arbeitslose. Abschließende Berichterstattung mit beruflichen und regionalen Schwerpunkten. Ende September 1998. Informationen zum Arbeitsmarkt Nr. 11. Düsseldorf.

Lipsmeier, Antonius (1998): Der Betrieb als Lernort oder Arbeiten und lernen. In: Stadt Pforzheim (Hg.): 2. Pforzheimer Regionalkonferenz zum Thema „Beschäftigung fördern statt Arbeitslosigkeit und Sozialbedürftigkeit finanzieren“ am 9. Juli 1998 in der Stadthalle Pforzheim. Tagungsdokumentation. Pforzheim: 47-57.

Lukas, Helmut/Krieter, Ute/Lukas, Veronika (1995): „Nicht nur irgendwas machen!“ Das PROGRAMM 301 – Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung. BBJ Consult Materialien 11. Berlin: BBJ-Verlag.

Lüttkenhorst, Werner/Seligmann, Michael (1999): Vorwort. In: Broer, Wicher/Schitteck, Frank/Seligmann, Michael: Passgenaue Vermittlung von Arbeitslosen. G.I.B. Arbeitspapiere 7. Bottrop.

Maatwerk (1997): Der Weg zur Arbeit. Eine Zwischenbilanz des Maatwerk-Projektes in Hamburg. Hamburg.

MAGS (1997): Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Arbeitsmarktbericht 1997. Düsseldorf.

Mangum, Garth/ Mayall, Donald/Nelson, Kristin (1985): The Temporary Help Industry: A Response to the Dual Internal Labour Market. In: Industrial and Labour Relations Review 4: 599-611.

Marschall, Dieter (1997): Flexiblere Arbeitnehmerüberlassung. In: Bundesarbeitsblatt 7-8: 26-27.

Matysik, Ulrich (1999): Interviews mit Akteuren: Landesarbeitsamt Düsseldorf. In: JA – Jugend in Arbeit. G.I.B. Info extra. August 1999. Bottrop: 12.

Meine, Hartmut (1999): Im Gespräch. In: IGM direkt. Info-Dienst der IG Metall. Nr. 9: 4.

Mückenberger, Ulrich (1991): Re-Regulierung neuer Beschäftigungsformen – Kann „atypische“ Beschäftigung sozialverträglich sein? In: Semlinger, Klaus (Hg.): Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Frankfurt/New York: Campus:203-224.

Müller, Winfried (1999a): Aus- und Fortbildung: Stellung, Aufgaben und Bedeutung der Dienstleistung Arbeitsvermittlung der BA nach dem SGB III, Teil 1. In: Arbeit und Beruf 1: 29-31.

Müller, Winfried (1999b): Aus- und Fortbildung: Stellung, Aufgaben und Bedeutung der Dienstleistung Arbeitsvermittlung der BA nach dem SGB III, Teil 2. In: Arbeit und Beruf. 4: 29-31.

Oltmanns, Christoph (1979): Personalleasing. Wiesbaden: Gabler.

Pflegner, Kerstin (1995): Mismatch-Arbeitslosigkeit. Ursachen und Gegenmaßnahmen aus arbeitsmarktpolitischer und personalwirtschaftlicher Sicht. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 185. Nürnberg.

Rasell, Edie/Appelbaum, Eileen (1998): Atypische Arbeitsverhältnisse in den USA. In: WSI-Mitteilungen 6: 381-386.

Rinderspacher, Jürgen P. (1995): Arbeitszeit als Risiko – Sozialverträglichkeit zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: Büssing, André/Seifert, Hartmut (Hg.): Sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung. München/Mering: Hampp: 31-52.

Rudolph, Helmut/ Schröder, Esther (1997): Arbeitnehmerüberlassung: Trends und Einsatzlogik. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1: 102 – 126.

Schäffer, Willy (1999): Jugend in Arbeit – ein neuer Ansatz in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: JA – Jugend in Arbeit. G.I.B. Info extra. August 1999. Bottrop: 4-5.

Scharf, Günter/Kieselbach, Thomas/Klink, Frauke/Schulz, Sun-Ok (1995): Wege in die Wiederbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 12: 785-791.

Schmid, Günther (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament): 9-23.

Schmid, Günther (2000): Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy. In: Marin, Bernd/Meulders, Danièle/Snowder, Dennis. J. (Eds.): Innovative Employment Initiatives. Public Policy and Social Welfare. Vol 24. European Centre. Vienna: 223-254.

Schneider, Sieglinde (1999): 200.000 neue Arbeitsplätze. In: Personalwirtschaft 4: 66-67.

Schnur, Peter/Walwei, Ulrich/Zika, Gerd (1998): Wege zu mehr Beschäftigung. Beispiele anderer Länder – Konsequenzen für Deutschland. Das IAB-Strategiebündel im Lichte internationaler Erfahrungen. In: Autorengemeinschaft (Hg.): IAB-Agenda 1998. IAB-Werkstattbericht Nr. 10. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Nürnberg: 33-38.

Schönfeld, Michael/Stöbe, Sybille (1995): Weiterbildung als Dienstleistung: die Zusammenarbeit zwischen Weiterbildungsträgern und Betrieben bei der Qualifizierung von Beschäftigten. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.

Scholz, Christian (1989): Personalmanagement: informationsorientierte und verhaltens-theoretische Grundlagen. München: Vahlen.

Schröder, Esther (1997): „Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht“. Start oder Fehlstart eines arbeitsmarktpolitischen Modells in Deutschland? Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 209. Nürnberg.

Schupp, J. /Volz, J. /Wagner, G. /Zwiener, R. (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer. In: DIW-Wochenbericht 27: 499-509

Schüren, Peter (1994): Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Kommentar. München: Beck.

Von Seggern, Burkhard (2000): Leiharbeit nicht beliebt. In: Der Arbeitgeber 3: 31.

Seifert, Hartmut (1995): Kriterien für eine sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung. In: Büsing, André/Seifert, Hartmut (Hg.): Sozialverträgliche Arbeitszeitgestaltung. München/Mering: Hampp: 15-30.

Seligmann, Michael (1998): Kommunale Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt. Schriftenreihe der G.I.B. Bottroper Dokumente Nr. 19. Bottrop.

Semlinger, Klaus (Hg.) (1991): Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: Interessen, Wirkungen, Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus.

START Zeitarbeit NRW (1999): Geschäftsbericht 1998. Duisburg.

Stöbe, Sybille (1992): Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Opladen: Leske und Budrich.

Str (1998): Mosaiksteine zum sanften Personalabbau. In: Personalwirtschaft 7: 32-34.

Ternes, Elvira (1999): Geschäftsbericht der SPRUNGBrett gGmbH 1998. Beschäftigungsinitiative für den Kreis Aachen. Würselen.

Thielemeier, Wolfgang (1999): Modell GAFÖG – ein unternehmensorientierter Ansatz aktiver Arbeitsförderung zugunsten von Zielgruppen im nördlichen Ruhrgebiet. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 2: 125-142.

Tiemann, Friedrich/Mäder, Werner (1996): Die Zeitarbeitsagentur für Schwerbehinderte. Leistungen der Hauptfürsorgestelle zur Förderung des Arbeitsplatzangebots und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 4: 169-188.

Tiemann, Friedrich/Mäder, Werner (1997): Neue Beschäftigungskonzepte und die Zeitarbeitsagentur für Behinderte. In: Sozialer Fortschritt 5: 126-131.

Trube, Achim (1997): Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes: Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung. Münster: LIT-Verlag.

Uedelhoven, Manfred (1998): Das Beispiel Troisdorf. In: Städte- und Gemeinderat 6: 136-138.

Valkenburg, Ben/Beukema, Leni (1996): The organisation of flexibility. Atypical jobs as a challenge for the modernisation of trade unions. In: Transfer 4: 738-754.

Van den Berg, Harry/van der Veer, Kees (1996): „Tailor-made“ – Arbeitsvermittlung nach Maß. Ein neues Modell der Arbeitsmarktintegration von schwervermittelbaren Arbeitslosen. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3: 6-29.

Vanselow, Achim (1995): Die Gemeinschaftsinitiative „Integration von Beschäftigten der Kohle- und Stahlindustrie in das Handwerk“. Möglichkeiten und Grenzen des begleiteten Übergangs in neue Beschäftigung. Eine Veröffentlichung im Rahmen des WZN-

Verbundprojektes „Neue Strategien für alte Industrieregionen“. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.

Vanselow, Achim (1998): Der Weg in die Normalität: Wie Arbeitsämter und sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung zusammenarbeiten. In: Arbeit und Beruf 10: 290-293.

Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (1996): Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument - die bisherigen Erfahrungen mit START Zeitarbeit NRW. Erster Zwischenbericht der fachlichen Begleitung von Juli 1996. Projektbericht des IAT 96/11. Gelsenkirchen.

Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (1997): Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland – Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Projektbericht des IAT 1997/07. Gelsenkirchen.

Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia (1998): START Zeitarbeit NRW zwischen Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik 1998-03. Gelsenkirchen.

Vogelsang, Annette (1999): Zeitarbeit - Ausbeutung und Sprungbrett? In: Die Mitbestimmung 8: 43-46.

Vollbracht, Ernst (2000): Zeitarbeit „gleichstellen“. In: Der Arbeitgeber 3: 31.

Voswinkel, Stefan (1995): Die Regulierung der Leiharbeit. Zeitarbeit zwischen Arbeitsvermittlung und überbetrieblicher Beschäftigung. In: Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (Hg.): Atypische Beschäftigung: verbieten oder gestalten?. Köln: Bund: 108-138.

Voswinkel, Stefan/Bode, Ingo (1993): Regulierung der Arbeitsbeziehungen und Unternehmerinteressen. Das Beispiel Leiharbeit. In: Zeitschrift für Soziologie 3: 298-316.

Wagner, Alexandra/Stackelbeck, Martina/Muth, Josef (1998): Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und ihre Familien. Landessozialbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 8. Düsseldorf.

Wahl, Stefanie/Kuhn, Andreas/Schneider, Edith (1995): Die Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland. Gutachten des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft im Auftrag der European Public Policy Advisers (UK) Ltd. Bonn.

Walwei, Ulrich (1990): Ökonomisch-rechtliche Analyse befristeter Arbeitsverhältnisse. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 139. Nürnberg.

Walwei, Ulrich (1995): Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4: 516-526.

Walwei, Ulrich (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2: 219-227.

Walwei, Ulrich (1997): Koexistenz statt Monopol. Arbeitsvermittlung nach der Liberalisierung. In: WSI-Mitteilungen 8: 538-550.

Weinkopf, Claudia (1996a): Arbeitskräftepools: überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit. München/Mering: Hampp.

Weinkopf, Claudia (1996b): Stichwort START Zeitarbeit NRW – Arbeitnehmerüberlassung aus der Sicht von Betriebsräten. In: BR-Info. Informationsdienst für Betriebsräte 12: 200-202.

Weinkopf, Claudia (1997): Gegen Langzeitarbeitslosigkeit – Plädoyer für eine Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und einen breiten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. In: Klein, Gabriele/Strasser, Hermann (Hg.) (1997): Schwer vermittelbar. Zur Theorie und Empirie der Langzeitarbeitslosigkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag: 269-292.

Weinkopf, Claudia/Krone, Sirikit (1995): START Zeitarbeit. Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des MAGS NRW. Gelsenkirchen/ Düsseldorf.

Westkamp, Ulrike (1998): Instrumente der Arbeitsverwaltung: Der Eingliederungsvertrag. Erfahrungen des Arbeitsamtes Wesel. Statement auf dem Workshop „Integrationsleistung sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten“, durchgeführt vom IAT in Kooperation mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW am 27. November 1998 in Gelsenkirchen.

Wilk, Christoph (1997): Beschäftigungsprojekte zwischen Subvention und Innovation: eine empirische Analyse lokaler Projekte in Baden-Württemberg im Rahmen des Programms „Förderung von Beschäftigungsprojekten für Langzeitarbeitslose“. Frankfurt/Berlin/Bern u.a.: Lang.

Winkler, Albrecht (1997): Screening- und Kompensationsfunktion alternativer Beschäftigungsformen für Schwerbehinderte. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2: 432-441.

Witte, Jochen (1999): Zeitarbeit nur als Zwischenstopp. In: Personalwirtschaft 2: 44-47.

Zander, Ingo (1999a): Fördern und Fordern. In: Die Mitbestimmung 8: 52-54.

Zander, Ingo (1999b): Die Kommune als Verleihfirma. In: Die Mitbestimmung 8: 55.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Formen betrieblicher Flexibilität.....	13
Tabelle 2:	Gründe der Beschäftigten für die Aufnahme von Zeitarbeit 1995 (Mehrfachnennungen möglich, Angaben in %).....	26
Tabelle 3:	Umsätze und Erträge 1995 bis 30. Juni 1999.....	55
Tabelle 4:	Übersicht über wichtige Eckdaten von START Zeitarbeit NRW 1995 bis 30. Juni 1999	58
Tabelle 5:	Zielgruppen unter den Leiharbeitskräften	63
Tabelle 6:	Beschäftigungsdauer der Leiharbeitskräften bei START Zeitarbeit NRW (Stichtag 31.12.1998, n = 1.320)	66
Tabelle 7:	Übergänge von Leiharbeitskräften in Betriebe.....	67
Tabelle 8:	Übergänge von Zielgruppenangehörigen in Betriebe	68
Tabelle 9:	Altersstruktur der Leiharbeitskräfte (Stichtag 31.12.1998).....	69
Tabelle 10:	Qualifikationsstruktur der Leiharbeitskräfte (Stichtag 31.12.1998, n = 1.321)	70
Tabelle 11:	Leiharbeitskräfte nach Berufsgruppen (Stichtag 31.12.1998, n = 1320).....	71
Tabelle 12:	Altersverteilung der Befragtengruppe.....	75
Tabelle 13:	Dauer der Arbeitslosigkeit der Befragten vor dem Eintritt bei START Zeitarbeit NRW.....	76
Tabelle 14:	Absolvierte Verleiheinsätze bis zum Ausscheiden	77
Tabelle 15:	Beschäftigungsdauer der ununterbrochenen Arbeitsverhältnisse	81
Tabelle 16:	„Drei-Phasen-Konzept“ der Qualifizierung	89
Tabelle 17:	Anzahl der Qualifizierungsmaßnahmen auf Jahresbasis 1995 bis 30. Juni 1999	90
Tabelle 18:	Qualifizierungsinhalte 1995 bis 30. Juni 1999.....	92
Tabelle 19:	Ergebnisse der Verleihtätigkeit im Überblick (Leiharbeitskräfte nach Geschlecht).....	95

Tabelle 20:	Entleihbetriebe von START Zeitarbeit NRW nach Branchenzugehörigkeit.....	103
Tabelle 21:	Ausgangspunkte der Zusammenarbeit (Mehrfachnennungen möglich).....	106
Tabelle 22:	Anlass der Zusammenarbeit mit START Zeitarbeit NRW (n = 83, Mehrfachnennungen möglich).....	107
Tabelle 23:	Einschätzung besonderer Merkmale von START Zeitarbeit NRW Durch die Entleihbetriebe (n = 84).....	108
Tabelle 24:	Einschätzung des Referenzlohn-Prinzips	109
Tabelle 25:	Gründe für einen Personalaustausch im laufenden Einsatz (Mehrfachnennungen möglich).....	111
Tabelle 26	START Zeitarbeit NRW im Vergleich mit anderen Zeitarbeitsunternehmen.....	113
Tabelle 27:	Anzahl der AGÜRI-Förderfälle und befragte Gesellschaften nach Landesarbeitsamtsbezirken	146

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ergebnisse der Begleitforschung der Pilotphase 1992-1994.....	4
Abbildung 2:	Konstruktion des Leiharbeitsverhältnisses	16
Abbildung 3:	Idealtypischer Ablauf integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung.....	42
Abbildung 4:	Das Niederlassungsnetz von START Zeitarbeit NRW	45
Abbildung 5:	Organisationsstruktur („Coach-Modell“)	48
Abbildung 6:	Leiharbeitskräftebestand 1995 bis 30. Juni 1999	59
Abbildung 7:	Anteil der Zielgruppenangehörigen an an den Neueinstellungen in %	62
Abbildung 8:	Austritte von Leiharbeitskräften 1995 bis 30. Juni 1999.....	67
Abbildung 9:	Beschäftigungssituation ausgeschiedener Leiharbeitskräfte im direkten Anschluss an die START-Tätigkeit.....	78
Abbildung 10:	Beschäftigungssituation ausgeschiedener Leiharbeitskräfte zum Befragungszeitpunkt (Mai 1999).....	80
Abbildung 11:	Verbleib von Zielgruppenangehörigen zum Befragungszeitpunkt	83
Abbildung 12:	Frauenanteile an den Einstellungen, den Zielgruppen und den betrieblichen Übernahmen.....	96
Abbildung 13:	Beschäftigtenanzahl der Entleihbetriebe: START Zeitarbeit NRW und Arbeitnehmerüberlassung (West)	102