

Weinkopf, Claudia

**Book**

## Arbeitskräftepools: Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit

Arbeit und Technik, No. 5

**Provided in Cooperation with:**

Rainer Hampp Verlag

*Suggested Citation:* Weinkopf, Claudia (1996) : Arbeitskräftepools: Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit, Arbeit und Technik, No. 5, ISBN 3-87988-171-5, Rainer Hampp Verlag, München und Mering

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116832>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

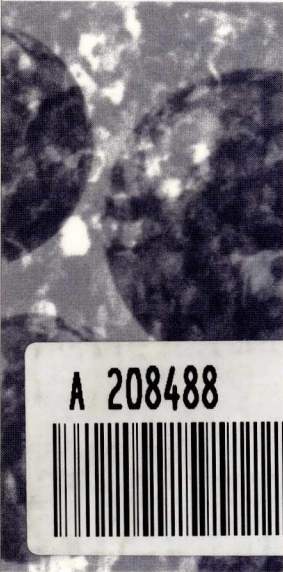
*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

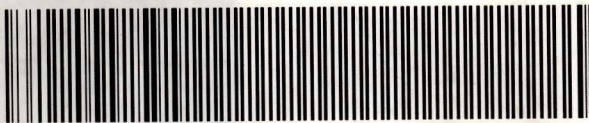
*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Claudia Weinkopf

# Arbeitskräftepools



A 208488



EIGENTUM  
DES  
INSTITUTS  
FÜR  
WELTWIRTSCHAFT  
KIEL

BIBLIOTHEK

Arbeitskräftepools

# Arbeit und Technik

herausgegeben von

Franz Lehner

Gerhard Bosch

Peter Brödner

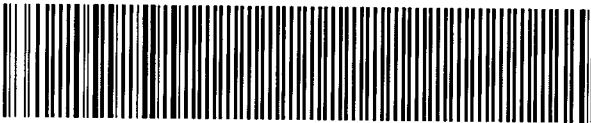
Josef Hilbert

Claudia Weinkopf

# Arbeitskräftepools

Überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von  
Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit

A 208488



667744

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Weinkopf, Claudia:**

Arbeitskräftepools : überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit / Claudia Weinkopf. - München ; Mering : Hampp, 1996

(Arbeit und Technik ; Bd. 5)

Zugl.: Dortmund, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-87988-171-5

NE: GT

Arbeit und Technik: ISSN 0947-2967

Herausgeber: Institut Arbeit und Technik  
Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen  
Munscheidstr. 14  
D - 45886 Gelsenkirchen

© 1996 Rainer Hampp Verlag München und Mering  
Meringerzeller Str. 16 D - 86415 Mering

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

## *Inhaltsverzeichnis*

0	Vorwort .....	1
1	Einleitung .....	3
1.1	Gegenstand und Fragestellungen .....	6
1.2	Vorgehensweise und Methodik der Untersuchung .....	8
1.2.1	Identifizierung und Auswahl der untersuchten Pools .....	8
1.2.2	Methodik der Untersuchung .....	9
1.2.3	Auswertung .....	12
1.2.4	Kontextinformationen .....	13
1.3	Aufbau der Arbeit .....	15
2	Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance? .....	19
2.1	Überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz .....	21
2.2	Betriebsübergreifender Personaleinsatz unter Flexibilitätsaspekten ..	27
2.3	Ursachen des zunehmenden betriebsübergreifenden Personaleinsatzes .....	30
2.3.1	Markt- und Rationalisierungsstrategien .....	31
2.3.2	Auf Technikeinsatz bezogene Strategien .....	35
2.3.3	Personalpolitische Strategien .....	35
2.3.4	Schlußfolgerungen .....	36
2.4	Zum quantitativen Ausmaß betriebsübergreifenden Personaleinsatzes .....	37
2.5	Auswirkungen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes .....	41
2.5.1	Auswirkungen auf die Beschäftigten .....	42
2.6	Überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz - nur Risiken oder auch Chancen ? .....	45
2.6.1	Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt .....	45
2.6.2	Flexiblere Übergänge erforderlich? .....	48
2.7	Arbeitskräftepools .....	52
3	Arbeitskräftepools im Kontext der Arbeits- und Arbeitsmarkt- politik - ein deutsch-niederländischer Vergleich .....	55
3.1	Leiharbeit .....	55
3.1.1	Der Befund: Unterschiedliche Bedeutung und Struktur .....	57
3.1.2	Unterschiedliche Regulierungsansätze .....	61
3.1.2.1	Überlassungsfristen und Stabilität der Beschäftigung .....	64
3.1.2.2	Entlohnung .....	66
3.1.2.3	Zulassungsbedingungen und Kontrolle .....	69
3.1.3	Betriebliche Interessen .....	71
3.1.3.1	Kündigungsschutz und Probezeiten .....	71
3.1.3.2	Regulierung anderer flexibler Arbeits- verhältnisse .....	76
3.1.4	Beschäftigteninteressen .....	77
3.1.5	Gesellschaftliche Akzeptanz .....	79
3.1.6	Die Position der Arbeitsverwaltung .....	80



3.2	Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden . . .	83
3.2.1	Organisation der Arbeitsverwaltung . . . . .	84
3.2.2	Finanzierung und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik . . . . .	86
	<i>Exkurs: Banenpools</i> . . . . .	90
3.3	Arbeitskräftepools . . . . .	95
3.3.1	Arbeitskräftepools in den Niederlanden . . . . .	95
3.3.2	Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik . . . . .	99
3.3.2.1	Diskussionen bei HDW . . . . .	102
3.3.2.2	Die GPD in Leer . . . . .	106
3.3.2.3	Personaleinsatzbetriebe in der Stahlindustrie . . . . .	107
3.3.2.4	Fazit . . . . .	109
3.4	Zusammenfassung . . . . .	110
4	Arbeitskräftepools in der Praxis . . . . .	113
4.1	Die Pools in den deutschen und niederländischen Häfen . . . . .	115
	<i>Exkurs: Besonderheiten der Hafendarbeit und historische Entwicklung der Arbeitsorganisation im Hafen</i> . . . . .	115
4.1.1	Der Hamburger Gesamthafenbetrieb . . . . .	120
4.1.1.1	Beschäftigte . . . . .	121
4.1.1.2	Einsatzbetriebe . . . . .	125
4.1.1.3	Finanzierung . . . . .	128
4.1.1.4	Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze . . . . .	128
4.1.1.5	Qualifizierung . . . . .	130
4.1.2	Der Bremer Gesamthafenbetrieb . . . . .	133
4.1.2.1	Beschäftigte . . . . .	134
4.1.2.2	Einsatzbetriebe . . . . .	139
4.1.2.3	Finanzierung . . . . .	143
4.1.2.4	Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze . . . . .	145
4.1.2.5	Qualifizierung . . . . .	146
4.1.2.6	Bewertung und Perspektiven der deutschen Gesamthafenbetriebe . . . . .	147
4.1.3	Die SHB in Amsterdam . . . . .	148
4.1.3.1	Beschäftigte . . . . .	149
4.1.3.2	Einsatzbetriebe . . . . .	151
4.1.3.3	Finanzierung . . . . .	153
4.1.3.4	Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze . . . . .	154
4.1.3.5	Qualifizierung . . . . .	155
4.1.4	Die SHB in Rotterdam . . . . .	156
4.1.4.1	Beschäftigte . . . . .	156
4.1.4.2	Einsatzbetriebe . . . . .	158
4.1.4.3	Finanzierung . . . . .	159
4.1.4.4	Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze . . . . .	159
4.1.4.5	Qualifizierung . . . . .	161

	4.1.4.6	Bewertung und Perspektiven der niederländischen Hafenpools	161
	4.1.5	Vergleichende Analyse der Hafenpools	164
4.2		Weitere Arbeitskräftepools in den Niederlanden	167
	4.2.1	Von der Auffanglösung zur dreigliedrigen Organisation:	
		Deltametaal	168
	4.2.1.1	Der Zeitarbeitspool SUD	170
	4.2.1.2	Die Arbeitsreserve SAD	172
	4.2.1.3	Verhältnis SUD - SAD	175
	4.2.1.4	Bewertung und Perspektiven	176
	4.2.2	Flexibilität und Reintegration im Güterkraftverkehr:	
		der GpDW	177
	4.2.2.1	Beschäftigte	180
	4.2.2.2	Einsatzbetriebe	183
	4.2.3.3	Finanzierung	185
	4.2.2.4	Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze	185
	4.2.2.5	Qualifizierung	186
	4.2.2.6	Bewertung und Perspektiven	189
	4.2.3	Sektorale Arbeitsmarktpolitik im Baugewerbe:	
		Bouw-Vak-Werk	190
	4.2.3.1	Beschäftigte	194
	4.2.3.2	Einsatzbetriebe	197
	4.2.3.3	Qualifizierung	198
	4.2.3.4	Finanzierung	199
	4.2.3.5	Bewertung und Perspektiven	200
	4.2.4	Arbeitsmarktpolitische Initiativen auf kommunaler Ebene	202
	4.2.4.1	Der Lagerarbeitspool in Utrecht	203
	4.2.4.2	Der Einzelhandelspool in Amsterdam	206
	4.2.4.3	Bewertung und Perspektiven	207
4.3		START	209
	4.3.1	START in den Niederlanden	210
	4.3.1.1	Das Konzept: Zeitarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument	210
	4.3.1.2	Arbeitsweise	214
	4.3.1.3	Geschäftsentwicklung	217
	4.3.1.4	Vergleich mit anderen Pools	219
	4.3.1.5	Bewertung und Perspektiven	222
	4.3.2	START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen	224
	4.3.2.1	Arbeitsweise	226
	4.3.2.2	Ergebnisse der Pilotphase	227
	4.3.2.3	Qualifizierung in verleihfreien Zeiten	230
	4.3.2.4	Entleihbetriebe	231
	4.3.2.5	Erfahrungen der Leiharbeitskräfte	233
	4.3.2.6	Die Gründung der START Zeitarbeit NRW GmbH	234
	4.3.2.7	Bewertung und Perspektiven	236

<b>5</b>	<b>Vergleichende Analyse von Arbeitskräftepools</b>	239
5.1	<b>Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Aufbau</b>	239
5.1.1	<b>Zielsetzungen</b>	240
5.1.2	<b>Entstehungsbedingungen und InitiatorInnen</b>	241
5.1.2.1	<b>Auslösende Problemlagen</b>	243
5.1.2.2	<b>InitiatorInnen</b>	245
5.1.2.3	<b>Rechtliche und politische Rahmenbedingungen</b>	247
5.1.3	<b>Trägerschaft</b>	248
5.1.4	<b>Unternehmensrechtliche Konstruktion</b>	250
5.2	<b>Absicherung der Marktposition</b>	251
5.2.1	<b>Sektorales Leiharbeitsverbot</b>	253
5.2.2	<b>Spezialisierung</b>	255
5.2.2.1	<b>Branchen bzw. Tätigkeitsbereiche</b>	256
5.2.2.2	<b>Räumlicher Einzugsbereich</b>	258
5.2.3	<b>Steuerungsmöglichkeiten der betrieblichen Nachfrage</b>	259
5.2.4	<b>Personalpolitische Steuerung der Beschäftigtenzahl</b>	261
5.3	<b>Finanzierung zwischen Entleihtarifen, Umlagen und öffentlichen Zuschüssen</b>	263
5.3.1	<b>Entleihtarife</b>	265
5.3.2	<b>Umlagen, Fonds und Mitgliedsbeiträge der Betriebe</b>	265
5.3.3	<b>Öffentliche Zuschüsse</b>	266
5.3.4	<b>Finanzierungsrestriktionen und Beschäftigungsbedingungen</b>	268
5.4	<b>Qualifizierung</b>	269
5.4.1	<b>Vorgeschaltete Qualifizierung</b>	272
5.4.2	<b>Beschäftigungsbegleitende Qualifizierung</b>	273
5.4.3	<b>Finanzierungsprobleme</b>	274
5.4.4	<b>Organisatorische Aspekte</b>	276
5.5	<b>Betriebliche Interessen</b>	278
5.5.1	<b>Abdeckung flexiblen Personalbedarfs</b>	279
5.5.2	<b>Abdeckung des Bedarfs an Spezialqualifikationen</b>	281
5.5.3	<b>Rekrutierung von Stammarbeitskräften</b>	281
5.5.4	<b>Verbesserung der Kooperation und Koordination</b>	283
5.6	<b>Bedeutung von Pools für die Beschäftigten</b>	286
5.6.1	<b>Beschäftigungsstabilität</b>	286
5.6.2	<b>Brückenfunktion</b>	288
5.6.3	<b>Qualifizierungsmöglichkeiten</b>	289
5.6.4	<b>Entlohnung</b>	291
5.6.5	<b>Betriebliche Interessenvertretung</b>	293
5.7	<b>Arbeitskräftepools aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive</b>	296
5.7.1	<b>Wiedereingliederungserfolge</b>	296
5.7.2	<b>Zielgruppen</b>	298
5.7.3	<b>Arbeitsmarktpolitische Potentiale des Poolansatzes</b>	300
5.7.3.1	<b>Abbau von betrieblichen Vorurteilen gegenüber Arbeitslosen</b>	301
5.7.3.2	<b>Sozial flankierte Arbeitsvermittlung</b>	305
5.7.3.3	<b>Maßnahmemix und praxisnahe Beschäftigung</b>	307
5.7.3.4	<b>Zusätzliche Finanzierungsspielräume</b>	310

<b>6</b>	<b>Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen</b>	<b>313</b>
6.1	Erfolge und Defizite der bestehenden Arbeitskräftepools	313
6.2	Schlußfolgerungen für die Übertragbarkeit	318
6.3	Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools im deutsch-niederländischen Vergleich	321
6.3.1	Leih- bzw. Zeitarbeit	321
6.3.2	Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik	325
6.4	Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik	328
6.4.1	Die Rolle der Gewerkschaften	329
6.4.2	Die Rolle der Politik	332
<b>7</b>	<b>Potentiale und Perspektiven des Poolkonzeptes</b>	<b>339</b>
7.1	Weitere Poolmodelle	340
7.1.1	Pools als überbetriebliche Beschäftigungsgesellschaften	341
7.1.2	Dienstleistungspools	348
7.1.2.1	Unternehmensdienstleistungspools	349
7.1.2.2	Pools zur Bündelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse	350
7.1.2.3	Professionalisierung und "Legalisierung" von Dienstleistungen in Privathaushalten	354
7.1.3	Pools zur personalpolitischen Abwicklung familienbedingter Freistellungen	359
7.1.4	Pools zur Unterstützung der Weiterbildung von Beschäftigten	363
7.2	Potentiale von Arbeitskräftepools	366
7.2.1	Sozialverträgliche Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung	367
7.2.2	Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Mobilitätsförderung	367
7.2.3	Koordinierung, Beratung und Vermittlung	368
7.3	Überbetriebliche Beschäftigung als Chance - Perspektiven des Poolkonzeptes	369
7.4	Ausblick	374
	Literaturverzeichnis	377
	Abkürzungsverzeichnis	399

## *Schaubilder*

<i>Schaubild 1:</i> <b>Konstruktion des Leiharbeitsverhältnisses</b> .....	22
<i>Schaubild 2:</i> <b>Tätigkeitsbereiche in der Zeit- bzw. Leiharbeit</b> <b>- Niederlande und Bundesrepublik im Vergleich -</b> .....	59
<i>Schaubild 3:</i> <b>Altersstruktur der Zeit- bzw. Leiharbeitskräfte</b> <b>- Niederlande und Bundesrepublik -</b> .....	60
<i>Schaubild 4:</i> <b>Entwicklung des GHBG-Anteils an der Hafenbeschäftigung</b> <b>insgesamt 1949 - 1992</b> .....	122
<i>Schaubild 5:</i> <b>Beschäftigungsentwicklung im Hamburger Hafen seit 1949</b> .....	123
<i>Schaubild 6:</i> <b>Entwicklung des GHBV-Anteils an der Hafenbeschäftigung insgesamt</b> .....	134
<i>Schaubild 7:</i> <b>Beschäftigungsentwicklung im Hafen seit 1966</b> <b>(Bremen und Bremerhaven)</b> .....	135
<i>Schaubild 8:</i> <b>Idealtypischer Ablauf von Leiharbeit zur Wiedereingliederung</b> <b>von Arbeitslosen</b> .....	230
<i>Schaubild 9:</i> <b>Schema: Intermediärer Arbeitsmarkt</b> .....	371

## *Tabellen*

<i>Tabelle 1:</i> <b>Kündigungsanträge und -genehmigungen in den Niederlanden 1979-1988</b> .....	75
<i>Tabelle 2:</i> <b>Stärken und Schwächen von Arbeitsämtern und Zeitarbeitsunternehmen nach Einschätzung der Arbeitsämter (Nennungen in %) .....</b>	83
<i>Tabelle 3:</i> <b>Ausgaben und TeilnehmerInnenzahlen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Niederlanden (Stand 1990) .....</b>	90
<i>Tabelle 4:</i> <b>Qualifizierung der Gesamthafenarbeiter in Hamburg .....</b>	133
<i>Tabelle 5:</i> <b>Anteil der verschiedenen Arten von Hafeneinzelbetrieben am Geschäft des GHBV - 1990 und 1980 im Vergleich .....</b>	141
<i>Tabelle 6:</i> <b>Anzahl der jährlich im Hafen geleisteten Schichten (GHBV Bremen) .....</b>	143
<i>Tabelle 7:</i> <b>Anteil der Hafenfacharbeiter in verschiedenen Betriebstypen im Hafen (Bremen) (in %) .....</b>	147
<i>Tabelle 8:</i> <b>Stundengarantien des GPdW im Jahre 1990 .....</b>	182
<i>Tabelle 9:</i> <b>Teilnehmer am SWEV-Projekt nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit .....</b>	197
<i>Tabelle 10:</i> <b>Anteile verschiedener Zielgruppen an den Zeitarbeitsvermittlungen von START in den Niederlanden 1988-1992 .....</b>	214
<i>Tabelle 11:</i> <b>Entwicklung der START-Aktivitäten in den Niederlanden .....</b>	219
<i>Tabelle 12:</i> <b>Schulungsaktivitäten von START in den Niederlanden 1987-1991 .....</b>	222
<i>Tabelle 13:</i> <b>Zielgruppenangehörige unter den Leiharbeitskräften von START Zeitarbeit ....</b>	229
<i>Tabelle 14:</i> <b>Wiedereingliederungserfolge arbeitsmarktpolitisch orientierter Pools .....</b>	298

## *Übersichten*

<i>Übersicht 1:</i> <b>ExpertInnengespräche zu Arbeitskräftepools</b> .....	12
<i>Übersicht 2:</i> <b>Betriebsübergreifender Personaleinsatz oder überbetriebliche Beschäftigung?</b> .....	26
<i>Übersicht 3:</i> <b>Formen betrieblicher Flexibilität</b> .....	29
<i>Übersicht 4:</i> <b>Betriebsübergreifender Personaleinsatz in der Bundesrepublik</b> .....	40
<i>Übersicht 5:</i> <b>Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme in den Niederlanden</b> .....	88
<i>Übersicht 6:</i> <b>Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden</b> .....	114
<i>Übersicht 7:</i> <b>Arbeitskräftepools nach Grundfunktion</b> .....	241
<i>Übersicht 8:</i> <b>Auslösende Faktoren und Initiative bei der Gründung der Pools</b> .....	242
<i>Übersicht 9:</i> <b>Trägerschaft der Arbeitskräftepools</b> .....	249
<i>Übersicht 10:</i> <b>Quantitatives Verhältnis Poolarbeitskräfte - Stammbeschäftigte</b> .....	262
<i>Übersicht 11:</i> <b>Finanzierungsquellen der Pools</b> .....	264
<i>Übersicht 12:</i> <b>Qualifizierung von Poolarbeitskräften</b> .....	271
<i>Übersicht 13:</i> <b>Interessenvertretungsstrukturen in Arbeitskräftepools</b> .....	295
<i>Übersicht 14:</i> <b>Mögliche Vorteile einer Professionalisierung</b> .....	356

## 0 Vorwort

Diese Arbeit wäre ohne die Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft vieler Personen in der vorliegenden Form nicht zustande gekommen. So ist ein empirisches Forschungsprojekt ohne die Bereitschaft der befragten Expertinnen und Experten, Auskünfte über den Untersuchungsgegenstand zu geben, zum Scheitern verurteilt. Mein Dank gilt daher allen, die bereit waren, mir über ihre Erfahrungen zu berichten, Materialien zur Verfügung zu stellen oder konzeptionelle Aspekte zu diskutieren. Besonders danken möchte ich in diesem Zusammenhang den Gesprächspartnerinnen und -partnern in den Niederlanden, die sich trotz gelegentlicher sprachlicher Schwierigkeiten viel Zeit genommen haben, um mir die Arbeits- und Funktionsweise der dortigen Arbeitskräftepools und/oder den arbeits- und arbeitsmarktpolitischen Hintergrund des niederländischen Systems zu erläutern.

Das Institut Arbeit und Technik hat mir durch ein Arbeitsverhältnis als wissenschaftliche Mitarbeiterin die ökonomische Basis und Infrastruktur geboten, mich intensiv mit der Thematik "Arbeitskräftepools" auseinanderzusetzen. Besonderen Dank schulde ich dem Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt, Prof. Dr. Gerhard Bosch, der einerseits die ursprüngliche Idee hatte, dieses Thema zu untersuchen, und mich andererseits in vielfältiger Weise bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt und beraten hat. Dies gilt auch für meine Kolleginnen und Kollegen in der Abteilung Arbeitsmarkt, die durch ihre Bereitschaft zur Diskussion und kritischen Auseinandersetzung den Fortgang der Arbeiten erleichtert und positiv beeinflußt haben. Nicht zuletzt habe ich für die Unterstützung der Bibliothek und der studentischen Hilfskräfte zu danken, denen ich mit meinen umfangreichen Literaturbeschaffungs- und Kopierwünschen wohl nicht selten zur Last gefallen bin.

An der Universität Dortmund, an der die Arbeit im Februar 1996 als Promotion angenommen wurde, danke ich insbesondere Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling für ihre Bereitschaft, sich konstruktiv mit meinem Thema auseinanderzusetzen.

Mein Mann Marcus und meine Töchter Jenny und Carolin haben mir viel Geduld und Toleranz entgegengebracht, wenn ich wegen der Arbeit viel weniger Zeit für sie hatte, als ihnen und mir lieb war. Meine Töchter haben erst im Laufe der Arbeit eingesehen, daß ich durch den angestrebten Dokortitel nicht zur Medizinerin werde. Danken möchte ich auch meiner Schwiegermutter, Marlene Weinkopf, die uns seit Jahren in Haushalt und Kinderbetreuung tatkräftig unterstützt. Meiner Familie widme ich diese Arbeit.





## 1 Einleitung

Als im Jahre 1990 in der Abteilung "Arbeitsmarkt" des Instituts Arbeit und Technik die Idee entstand, sich mit dem Thema "Arbeitskräftepools" empirisch auseinanderzusetzen, gründete dies auf vagen Kenntnissen, daß es in den deutschen Seehäfen sogenannte "Gesamthafenbetriebe" gibt, die als eine Art "überbetriebliche Personalreserve" für die dortigen Hafenbetriebe fungieren. Deren Arbeitsweise und Erfahrungen könnten - so unsere Ausgangshypothese - möglicherweise Ansatzpunkte aufzeigen, wie Arbeitnehmerüberlassung, der aus vielerlei Gründen problematische Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zugeschrieben werden, "sozialverträglicher" zu gestalten sei. Nach und nach erlangten wir Kenntnis darüber, daß in den Niederlanden nicht nur in den Häfen, sondern auch in einer Reihe weiterer Branchen ähnliche Poolmodelle existieren. Dabei wurde gleichzeitig rasch deutlich, daß diese keineswegs allein als auf Dauer angelegte überbetriebliche Personalreserve dienen, sondern auch oder teilweise sogar vorrangig auf die Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen zielen. Dies gilt insbesondere für die niederländische Zeitarbeitsorganisation START, die in gemeinsamer Trägerschaft der Arbeitgeber, Gewerkschaften und der öffentlichen Hand bereits seit 1978 Arbeitnehmerüberlassung betreibt, um insbesondere Schwervermittelbaren den Weg in neue Beschäftigung zu erleichtern. START war Mitte 1990 an den Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes herangetreten mit der Idee, das START-Konzept mit gewerkschaftlicher Unterstützung auch in der Bundesrepublik modellhaft zu erproben, und wir waren an diesen Vorgesprächen beteiligt.

Auf diese Weise hatte sich der Gegenstand unserer Untersuchung rasch ausgeweitet. Statt einzelne Fallstudien in den deutschen Seehäfen durchzuführen, beschlossen wir nunmehr, zusätzlich alle niederländischen Pools, von denen wir erfahren hatten, inklusive START in die Untersuchung einzubeziehen. Als sich 1991 abzeichnete, daß es außerdem zur Gründung einer ersten START-Niederlassung in Gronau/Nordrhein-Westfalen nahe der niederländischen Grenze kommen würde, lag es nahe, auch die dortigen Erfahrungen in die Untersuchung einzubeziehen. Mit der Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes erweiterte sich auch unsere Fragestellung. Sie lautete nunmehr nicht allein: **Sind Arbeitskräftepools ein Ansatz, um Arbeitnehmerüberlassung sozialverträglicher zu gestalten?** - sondern zusätzlich auch: **Inwieweit bieten Arbeitskräftepools Spielräume, Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu nutzen?**

Mit diesen Fragestellungen bewegten wir uns zunächst auf politisch äußerst heiklem Terrain. Denn nicht nur von seiten der Gewerkschaften wird in der Bundesrepublik seit langem ein generelles Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung gefordert. Begründet wird dies mit den massiven Benachteiligungen von Leiharbeitskräften, der Gefährdung betrieblicher Stammarbeitsplätze

## 1 Einleitung

sowie den zahlreichen Fällen illegaler Praktiken kommerzieller Verleihunternehmen, gegen die das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) offenbar keinen wirksamen Schutz bietet. Außerdem ist die Zahl der Leiharbeitskräfte in den vergangenen Jahren so stark expandiert, daß von einer Randerscheinung am Arbeitsmarkt kaum noch die Rede sein kann. Bis auf das Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung im Bauhauptgewerbe, das im Jahre 1982 in Kraft getreten ist, haben sich die Gewerkschaften jedoch nicht durchsetzen können. In den letzten Jahren sind sogar Tendenzen zu einer weiteren Lockerung der Regulierung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik zu verzeichnen. So wurde z.B. die Höchstdauer der Überlassung einer Leiharbeitskraft an einen Betrieb von früher drei auf inzwischen neun Monate verlängert, und auch die Aufhebung des Leiharbeitsverbots im Baugewerbe wird zunehmend diskutiert.<sup>1</sup>

Abgesehen von der offenbar geringen Durchsetzbarkeit der Forderung auf der politischen Ebene würde ein Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung allein jedoch möglicherweise auch nicht viel nützen: Die Beauftragung von SubunternehmerInnen über mehr oder weniger fragwürdige Werkverträge bis hin zu scheinselfständigen Beschäftigten erfüllt für die Betriebe ähnliche Funktionen wie der Einsatz von Leiharbeitskräften, ist aber noch schwieriger kontrollierbar. Durch ein formales Verbot der Leiharbeit könnte der drittbezogene Personaleinsatz vollständig in rechtliche Grauzonen verdrängt werden, die im Gegensatz zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung nicht einmal der Erlaubnis- und Meldepflicht unterliegen.

Wenn also ein Verbot einerseits nicht politisch durchsetzbar ist und andererseits auch fraglich erscheint, ob die angestrebten Zielsetzungen damit überhaupt erreicht werden können, dann stellt sich die Frage, ob es nicht letztlich erfolgversprechender ist, auf eine sozialverträglichere Gestaltung der Arbeitnehmerüberlassung zu setzen. Dies gilt umso mehr, als die zunehmende zwischenbetriebliche Arbeitsteilung kaum aufzuhalten und zur Stärkung des "Standorts Deutschland" wohl auch notwendig ist. Auch wenn Forderungen nach einer Flexibilisierung und Deregulierung des Beschäftigungssystems vielfach stärker ideologisch geprägt als sachlich gerechtfertigt sind, so ist gleichzeitig nicht zu leugnen, daß es Branchen und Betriebe gibt, die so starken Auftragsschwankungen unterliegen, daß ein zeitweiliger Bedarf an zusätzlichem Personal besteht, der intern nicht zu bewältigen ist. Darüber hinaus erzeugen z.B. der wachsende Weiterbildungsbedarf bei Beschäftigten und Beschäftigteninteressen nach einer

---

1 Dies war im Rahmen des "Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung" der Bundesregierung von Januar 1994 zunächst vorgesehen, konnte im Zuge der Beratungen jedoch zunächst gestoppt werden.

## 1 Einleitung

zeitweiligen Unterbrechung der Erwerbstätigkeit z.B. wegen Kindererziehung zusätzlichen Druck, personalpolitische Lösungen zu finden, die sowohl den Interessen der Beschäftigten als auch den Interessen der Betriebe entsprechen. Dies gilt insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, die häufiger als Großbetriebe keine personellen Kapazitäten für solche Fälle vorhalten können, gleichzeitig aber darauf angewiesen sind, qualifizierte Fachkräfte zu halten bzw. zu gewinnen. Ohne innovative Lösungen zur Abdeckung zeitweiligen Personalzusatz- oder -ersatzbedarfs besteht die Gefahr, daß es zu einer weiteren Zunahme nicht geschützter Leiharbeit, befristeten Arbeitsverträgen und betrieblichen Strategien des Heuerns und Feuerns kommt.

Aus dem Vergleich mit möglichen Alternativen ergibt sich eine differenzierte Einschätzung der Arbeitnehmerüberlassung: Sie erfüllt teilweise eine notwendige Funktion auf dem Arbeitsmarkt, ist aber in ihrer heutigen privatgewerbsmäßigen Form trotz detaillierter Schutzregelungen im AÜG nicht sozialverträglich. Daraus könnte man die Schlußfolgerung ziehen, daß nicht die Überlassung von Arbeitskräften generell zu verbieten wäre, wohl aber das gewerbsmäßige Betreiben solcher Überlassung ausgeschlossen oder zurückgedrängt werden müßte. Auf dem Arbeitsmarkt müßte statt dessen ein funktionales Äquivalent bereitgestellt werden, das die bisherige Funktion der Leiharbeit in sozialverträglicher Weise erfüllt.

Aber wie könnte ein solches aussehen? Es gibt bislang kaum Vorschläge oder Ansätze für eine sozialverträgliche Alternative zur Leiharbeit<sup>2</sup>, obwohl die Gestaltung und Regulierung flexibler Arbeitsverhältnisse seit den achtziger Jahren in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion breiten Raum eingenommen hat. Die vorliegenden Konzepte zur Gestaltung und Absicherung atypischer Arbeitsverhältnisse im Beschäftigteninteresse konzentrieren sich aber vor allem auf die unterschiedlichen Formen von Teilzeitarbeit.<sup>3</sup> Demgegenüber hat die gewerkschaftliche Forderung nach einem generellen Verbot der gewerbsmäßigen Leiharbeit offenbar die kreative Suche nach sozialverträglichen Alternativen weitgehend verhindert. Diese Lücke ein Stück weit zu schließen, ist Zielsetzung dieser Arbeit.

---

2 Vereinzelt Vorschläge finden sich etwa bei Dombois/Osterland 1982 und Heseler 1982.

3 Hier sind in den vergangenen Jahren bereits gewerkschaftliche Initiativen zu verzeichnen, um besonders krasse Benachteiligungen flexibler Arbeitskräfte durch tarifvertragliche Vereinbarungen (z.B. Verankerung der Sozialversicherungspflicht von Teilzeitarbeit im Bereich der Gewerkschaft HBV) abzubauen. Gleichzeitig wird im Zusammenhang mit der sozialverträglichen Gestaltung der Teilzeitarbeit vielfach auch der Anspruch auf eine Rückkehr in Vollzeitarbeit gefordert bzw. die vorrangige Berücksichtigung, wenn die Betroffenen dies wünschen. Im Zusammenhang mit einer familienbedingten Reduzierung der Arbeitszeit wird ein zumindest anteiliger Lohnausgleich diskutiert. Vgl. z.B. Bäcker/Stolz-Willig 1994.

## **1.1 Gegenstand und Fragestellungen**

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden. Unter "Arbeitskräftepools" werden Arbeitnehmerüberlassungsorganisationen verstanden, die nicht gewinnorientiert bzw. gemeinnützig arbeiten. Dabei werden im wesentlichen zwei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt. Einerseits kann ein Arbeitskräftepool darauf abzielen, durch die Bildung einer überbetrieblichen Arbeitskräftereserve den beteiligten Unternehmen personalpolitische Flexibilität zu ermöglichen, ohne daß die soziale Absicherung, die Stetigkeit der beruflichen Perspektive und damit Anreiz und Möglichkeit zur Qualifizierung für die betroffenen Arbeitskräfte darunter leiden. Dabei wird vielfältiger kurzzeitiger Personalbedarf der beteiligten Betriebe auf der überbetrieblichen Ebene des Pools zu dauerhaften Arbeitsverhältnissen gebündelt. Andererseits können Arbeitskräftepools auch darauf abzielen, durch den nicht gewerbsmäßigen Verleih von Arbeitskräften die Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung zu fördern. Beide Zielsetzungen können auch kombiniert werden. In den meisten Fällen kommt ergänzenden Qualifizierungsmaßnahmen eine hohe Bedeutung zu. Diese relativ abstrakte Definition läßt sich am besten anhand zweier Beispiele aus der Praxis veranschaulichen:

- In den Häfen unterliegen die Betriebe, die für das Be- und Entladen von Schiffen verantwortlich sind, besonders hohen Schwankungen ihres Arbeitsanfalls. Kommt ein Schiff an, muß es schnell entladen werden, um die kostenträchtigen Liegezeiten gering zu halten, bei verderblichen Waren aber auch um die rechtzeitige Weiterverarbeitung zu ermöglichen. An anderen Tagen gibt es fast nichts zu tun. Die Betriebe können ihren Personalbestand daher nicht an ihrer höchsten Auslastung orientieren, brauchen aber häufig sehr kurzfristig zusätzliches Personal. Aus Sicherheitsgründen muß es sich dabei um erfahrene und fachkundige Beschäftigte handeln. Solche flexibel einsetzbaren und qualifizierten Arbeitskräfte halten die Gesamthafenbetriebe in den deutschen Häfen vor, um sie bei Bedarf an die Hafenbetriebe zu verleihen. Da die Arbeitsspitzen bei den Hafenbetrieben nicht parallel anfallen, sondern mal die einen, mal die anderen Betriebe zusätzliches Personal benötigen, gelingt es den Gesamthafenbetrieben, die einzelbetrieblichen Schwankungen auf der überbetrieblichen Ebene auszugleichen und zu dauerhaften Arbeitsverhältnissen zu bündeln.
  
- In den Niederlanden suchte das Arbeitsamt in Utrecht vor einigen Jahren nach einem Weg, einerseits die Wiedereingliederung von besonders benachteiligten Arbeitslosen mit geringer Qualifikation in reguläre Beschäftigung zu fördern, und andererseits die Nachfrage von Betrieben nach Arbeitskräften für den Lagerbereich besser erfüllen zu können. Man entschied sich schließlich dafür, den häufig

## 1 Einleitung

aus ethnischen Minderheiten stammenden Arbeitslosen praxisorientierte Schulungen und ergänzende Sprachkurse anzubieten und ihnen nach erfolgreichem Abschluß der Maßnahmen ein auf ein Jahr befristetes Arbeitsverhältnis beim neu gegründeten Lagerarbeitspool zu garantieren. Dieser sollte die Betroffenen für zeitlich befristete Arbeitseinsätze an Betriebe verleihen, die zeitweiligen zusätzlichen Personalbedarf und/oder Interesse an der Erprobung von potentiellen Arbeitskräften zur Besetzung fester Arbeitsplätze hatten. Die zuvor Arbeitslosen hatten die Chance, zusätzlich zu den in den vorgeschalteten Schulungen vermittelten Kenntnissen praktische Arbeitserfahrungen in Betrieben zu erwerben und sich für eine Festeinstellung zu bewähren. Ein großer Teil der zuvor Arbeitslosen schaffte auf diese Weise den Wiedereinstieg in reguläre Beschäftigung.

Solche Arbeitskräftepools haben mit der gewerblichen Leiharbeit die "Drittbezogenheit" der Arbeitsverhältnisse gemeinsam: Der Arbeitseinsatz erfolgt nicht beim Arbeitgeber, sondern bei einem Dritten. Im Unterschied zu Werk- oder Dienstverträgen geht das Direktionsrecht zeitweilig auf den Betrieb über, in dem der Arbeitseinsatz erfolgt. Dennoch weisen Arbeitskräftepools grundlegende Unterschiede zur gewerblichen Leiharbeit auf: Arbeitskräftepools arbeiten nicht gewinnorientiert, befinden sich häufig in der Trägerschaft von Gewerkschaften und Arbeitgebern oder arbeitsmarktpolitischen Institutionen und sind vielfach auf bestimmte Branchen oder Tätigkeitsbereiche spezialisiert.

Vor diesem Hintergrund war bei der empirischen Untersuchung der bestehenden Arbeitskräftepools einerseits der Fragestellung nachzugehen, inwieweit sich diese konstruktiven Unterschiede auf die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit von Arbeitskräftepools auswirken: Bieten Pools den betroffenen Arbeitskräften eine höhere Beschäftigungsstabilität sowie bessere Arbeits- und Entlohnungsbedingungen als kommerzielle Verleiher? Haben Poolarbeitskräfte bessere Chancen auf eine berufliche Weiterentwicklung und Qualifizierung? Ist die Interessenvertretung der Beschäftigten gewährleistet? Können Arbeitskräftepools eine Brückenfunktion zwischen Arbeitslosigkeit und der dauerhaften Wiedereingliederung in einen Betrieb erfüllen?

Andererseits steht die Frage der Existenzbedingungen von Arbeitskräftepools im Mittelpunkt: Was war der Anlaß für die Gründung der bestehenden Pools? Unter welchen Bedingungen können sie erfolgreich mit gewerblichen Verleihern konkurrieren? Welchen Stellenwert hat die Qualifizierung der Poolarbeitskräfte für den Bestand von Arbeitskräftepools?

Auf der Grundlage der Analyse der Arbeitsweise und Existenzbedingungen der bestehenden Arbeitskräftepools sind darüber hinaus die Übertragbarkeit der Erfahrungen und die mögliche Weiterentwicklung des Poolkonzeptes von zentraler Bedeutung: Sind Arbeitskräftepools "Exoten" auf dem Arbeitsmarkt, oder können die Erfahrungen für eine weitere Verbreitung des Konzeptes genutzt

werden? Können Arbeitskräftepools auch andere als die bisher erfüllten Funktionen übernehmen? Müssen hierfür bestimmte Rahmenbedingungen geschaffen werden?

## 1.2 Vorgehensweise und Methodik der Untersuchung

Im Zentrum der Arbeit steht die empirische Untersuchung bestehender Arbeitskräftepools, deren Methodik im folgenden dargestellt wird. Dabei geht es zunächst um die Vorgehensweise bei der Identifizierung und Auswahl der zu untersuchenden Fälle. Anschließend stehen das Erhebungsverfahren sowie die Instrumente im Vordergrund. Als dem Untersuchungsgegenstand und dem Erkenntnisinteresse angemessenes Instrument wurden vorrangig ExpertInnengespräche gewählt. Darüber hinaus wird die Vorgehensweise bei der Auswertung der Gespräche beschrieben.

Die Praxis der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung, die als vorrangige Vergleichsfolie herangezogen wird, wurde auf der Basis von vorliegenden empirischen Untersuchungen und Veröffentlichungen sekundäranalytisch untersucht. Der Kontext der in der Praxis vorzufindenden Modelle wurde teils durch eigene Interviews mit ExpertInnen erhoben, teils auf der Basis vorhandener Literatur analysiert. Im gesamten Verlauf der Untersuchung wurden darüber hinaus Zwischenergebnisse interessierten Personen aus Wissenschaft, Politik und Praxis vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Auf die Vorgehensweise bei der Erlangung von Kontextinformationen wird abschließend kurz eingegangen.

### 1.2.1 Identifizierung und Auswahl der untersuchten Pools

Modelle, die im Rahmen dieser Arbeit als "Arbeitskräftepools" bezeichnet werden, sind weder ein Massenphänomen noch eindeutig juristisch oder arbeitsrechtlich definiert. Es handelt sich eher um eine Sammelkategorie für sehr unterschiedliche Ansätze (Anbindung an die Arbeitsverwaltung oder eine Branche; regionale oder landesweite Organisation), deren Bekanntheitsgrad teilweise sehr gering ist. Da die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in den meisten Ländern zwar statistische Meldepflichten beinhaltet, Arbeitskräftepools aber nicht gesondert erfaßt werden, wurden in verschiedenen Ländern ArbeitsmarktexpertInnen nach ihrer Kenntnis poolartiger Modelle befragt. Diese Recherchen wurden ergänzt durch Literatúrauswertungen. Außerdem wurden alle im Verlauf der Untersuchung interviewten ExpertInnen nach ihrer Kenntnis weiterer Arbeitskräftepools im In- und Ausland befragt. Für die Bundesrepublik und die Nieder-

lande dürften auf diese Weise alle existierenden Arbeitskräftepools identifiziert worden sein. Es handelt sich um 14 Poolmodelle, die die zugrundegelegten Kriterien erfüllen - 5 in der Bundesrepublik und 9 in den Niederlanden. Mit Ausnahme der Gesamthafenbetriebsvereine in Lübeck und Rostock wurden alle existierenden Arbeitskräftepools in die empirische Untersuchung aufgenommen. Nicht berücksichtigt wurden einige kleine lokale Initiativen in den Niederlanden, deren Arbeitsweise eher spezialisierten Arbeitsvermittlungsgagenturen entspricht.

## 1.2.2 Methodik der Untersuchung

Zur empirischen Erschließung des Forschungsfeldes "Arbeitskräftepools" wurden ausschließlich qualitative Methoden angewendet. Für eine quantitative Erhebung war einerseits die Fallzahl mit 12 Modellen zu klein; andererseits erschienen qualitative Methoden am besten geeignet, um die gewünschten ausführlichen Informationen über die Arbeitsweise und Funktionen der Pools zu erhalten. Um auf der Grundlage der bisherigen sehr unterschiedlichen Erfahrungen verallgemeinerbare Schlußfolgerungen ziehen zu können, mußte jeder Einzelfall möglichst detailliert untersucht werden. Ein solches Erkenntnisinteresse verbietet standardisierte schriftliche Befragungen. Gleichzeitig spricht die Heterogenität der Poolmodelle auch gegen standardisierte mündliche Befragungen. Vor diesem Hintergrund fiel die Entscheidung für Fallstudien mittels leitfadengestützter ExpertInneninterviews.<sup>4</sup> Der Leitfaden beinhaltete einerseits eine Reihe von Fragen, die alle Modelle betrafen, und sicherte damit die Vergleichbarkeit.<sup>5</sup> Andererseits ließ er aber auch Raum für spezifische Fragestellungen, die für das jeweilige Modell von Bedeutung waren. Nicht zuletzt konnten dadurch Aspekte thematisiert werden, die sich erst im Verlauf der Interviews ergaben.<sup>6</sup> "Eine leitfadenorientierte Gesprächsführung wird beiden gerecht, dem thematisch

---

4 Vgl. zu diesem Erhebungsinstrument, das in Standardwerken zu Methoden der empirischen Sozialforschung häufig vernachlässigt wird, ausführlicher z.B. Meuser/Nagel 1991.

5 "Es ist der gemeinsam geteilte institutionell-organisatorische Kontext der ExpertInnen, der die Vergleichbarkeit der Interviews weitgehend sichert; darüber hinaus wird Vergleichbarkeit der Interviewtexte gewährleistet durch die leitfadenorientierte Interviewführung. Der Leitfaden schneidet die interessierenden Themen aus dem Horizont möglicher Gesprächsthemen der ExpertInnen heraus und dient dazu, das Interview auf diese Themen zu focussieren." (Meuser/Nagel 1991:453).

6 *Dexter* (1970:5ff) plädiert nachdrücklich für offene Interviews gegenüber standardisierten Befragungen, um die individuelle Situationsdefinition, die Strukturierung des Gegenstandes und die subjektive Bewertung der ExpertInnen erfassen zu können.



## 1 Einleitung

begrenzten Interesse des Forschers an dem Experten wie auch dem Expertenstatus des Gegenübers." (Meuser/Nagel 1991:448)

Darüber hinaus waren eine Reihe von GesprächspartnerInnen erst bereit, bestimmte Informationen preiszugeben, nachdem ihnen die Zielsetzung der Untersuchung im persönlichen Gespräch vorgestellt und eine gewisse "Vertrautheit" hergestellt worden war. Bei ExpertInneninterviews haben auch die Befragten ihrerseits die Möglichkeit, Fragen zu stellen und vom Wissen der Interviewenden zu profitieren, während dies bei einer standardisierten schriftlichen Befragung nicht möglich ist.<sup>7</sup>

Befragt wurden vorrangig diejenigen, deren berufliche Tätigkeit darin besteht, im "Management" eines Pools dessen organisatorische und institutionelle Arbeit zu steuern. Bei den jüngeren Pools, die erst seit einigen Jahren bestehen, wurden damit häufig gleichzeitig Personen befragt, die auch an der Planung und Gründung beteiligt waren. Hingegen war dies insbesondere bei den Hafenpools, die bereits seit Jahrzehnten bestehen, naturgemäß nicht der Fall. Deren Geschichte mußte auf der Basis von Kenntnissen der heutigen Geschäftsführer rekonstruiert werden, was - soweit vorhanden und verfügbar - durch die Auswertung historischer Quellen ergänzt wurde.

Um auch die Sichtweise der Poolbeschäftigten in die Betrachtung einbeziehen zu können, wurden darüber hinaus - sofern ein Betriebsrat besteht - Betriebsratsmitglieder als ExpertInnen befragt, die vor ihrer hauptamtlichen Betriebsrats Tätigkeit selbst als Poolarbeitskraft tätig waren und damit über eigene unmittelbare Erfahrungen mit der Poolbeschäftigung verfügten. In den anderen Fällen wurden ExpertInnengespräche mit GewerkschaftsvertreterInnen geführt, die überwiegend dem Beirat o.ä. des Pools angehören und somit direkt oder indirekt Insider-Kenntnisse besitzen. Außer den Betriebsratsmitgliedern, die in der Vergangenheit selbst als Poolarbeitskraft tätig waren, konnte die subjektive Ebene der betroffenen Beschäftigten in den meisten Fällen nur mittelbar einbezogen werden. Über die Arbeitsbedingungen (Entlohnung, Qualifizierungsmöglichkeiten und Tätigkeiten) hinaus konnte die subjektive Zufriedenheit der Beschäftigten mit ihrem Status als Poolarbeitskraft teilweise durch abgeleitete Indikatoren wie etwa die Dauer der Betriebszugehörigkeit erfaßt werden. Darüber hinaus liegen für einige Pools in den Niederlanden Evaluationen vor, die von niederländischen Forschungs- oder Beratungsinstitutionen durchgeführt wurden und in deren Rah-

---

7 *Meuser/Nagel* (1991:450) thematisieren diesen Vorteil von ExpertInneninterviews nicht grundsätzlich, sondern lediglich im Kontext gelungener Diskursverläufe: "Ein solches Interview beginnt häufig mit Nachfragen des Experten zur Forschungsfrage, zum Forschungsinstitut, zu den Ressourcen. Werden gleich zu Anfang des Gesprächs Konventionen und Rituale der Begegnung zwischen Fremden in Gestalt von Experte und Forscher eingehalten, wird vom Forscher der richtige Ton getroffen und Kompetenz unauffällig demonstriert, dann kommt das Interview in Gang."

## 1 Einleitung

men teilweise (meist telefonisch) auch Poolarbeitskräfte befragt wurden. Die Ergebnisse dieser Studien wurden - soweit im Kontext dieser Arbeit relevant - in die Falldarstellungen einbezogen.

Eine direkte Einbeziehung der Betroffenenenebene durch eigene Befragungen von Poolarbeitskräften konnte nur im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der Pilotphase von START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen realisiert werden. Diese wurde von der Hans-Böckler-Stiftung und dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) zwischen Anfang 1993 und Ende 1994 gefördert. Der Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung, die gemeinsam mit *Sirikit Krone* am Institut Arbeit und Technik durchgeführt wurde, ist Anfang 1995 vom MAGS NRW veröffentlicht worden (Weinkopf/Krone 1995). In die Darstellung der Arbeitsweise von START im Rahmen dieser Arbeit sind sowohl Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung als auch Informationen aus ExpertInnengesprächen, die in den Niederlanden und in der Bundesrepublik vor Beginn und nach Abschluß der wissenschaftlichen Begleitung geführt wurden, eingeflossen.

In einigen Fällen konnten Gespräche mit VertreterInnen anderer mit dem Pool kooperierender Institutionen geführt werden, wie z.B. des zuständigen Arbeitsamtes, eines Bildungsträgers oder eines Einsatzbetriebes. Einen Überblick über die institutionelle Zugehörigkeit der befragten ExpertInnen in der Bundesrepublik und in den Niederlanden gibt *Übersicht 1*.

Fast alle ExpertInnen erklären sich vorbehaltlos mit einem Interview einverstanden, auch wenn sich in den Gesprächen selbst teilweise herausstellte, daß sie einer Verallgemeinerung des Poolkonzeptes kritisch gegenüberstanden, z.B. weil sie im Zuge einer Gründung weiterer Pools den Verlust von Sonderregelungen für "ihren" Pool befürchteten.<sup>8</sup> Die Interviews dauerten in der Regel zwei bis vier Stunden und fanden ausnahmslos in den Geschäftsräumen des jeweiligen Pools bzw. der jeweiligen Institution statt. Bei zwei kleineren niederländischen Pools waren lediglich telefonische Interviews möglich.<sup>9</sup>

---

8 Dies gilt in besonderer Weise für die Hafenspools. Diese genießen in den Niederlanden das Privileg einer besonderen Kurzarbeitsregelung; in der Bundesrepublik haben sie auf der Grundlage eines Bundesgesetzes eine Monopolstellung und sind außerdem von Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ausgenommen.

9 Es handelt sich dabei einerseits um den Einzelhandelspool in Amsterdam, der zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr existierte, und andererseits um STAP - einen kleinen Pool im Personalverwaltungsbereich, der aufgrund organisatorischer Besonderheiten nicht in die Falldarstellungen in Teil 4 aufgenommen wurde, aber in Teil 7 als ein Beispiel für einen unternehmensbezogenen Dienstleistungspool kurz vorgestellt wird.

## 1 Einleitung

### Übersicht 1: ExpertInnengespräche zu Arbeitskräftepools<sup>10</sup>

ExpertInnengespräche mit	Bundesrepublik	Niederlande	Summe
Poolmanagement bzw. Niederlassungsleitung	8	12	20
Gewerkschaft	5	4	9
Betriebsrat des Pools	3	4	7
Arbeitsverwaltung	6	2	8
Bildungsträger	1	1	2
Einsatzbetriebe	3	-	3
Poolarbeitskräfte	5	-	5
Summe	31	23	54

### 1.2.3 Auswertung

Von jedem Interview wurde ein ausführliches Protokoll angefertigt, das sich an den Kategorien des Leitfadens orientierte und die verschiedenen Aspekte der Arbeits- und Funktionsweise des Pools thematisierte. Ergänzend wurden Selbstdarstellungen, Statistiken oder Broschüren der Pools ausgewertet. Ergaben sich bei der Auswertung dieser Materialien oder bei der Erstellung der Protokolle zusätzliche Fragen, wurde versucht, fehlende oder ergänzende Informationen nachträglich telefonisch einzuholen. Dies war in fast allen Fällen möglich. Da die ersten ExpertInnengespräche bereits im Mai 1991 durchgeführt, die empirische Untersuchung aber erst im Herbst 1993 abgeschlossen wurde, wurden im Sommer 1993 telefonisch aktualisierte Informationen z.B. über die Zahl der Beschäftigten und die aktuelle Situation der Pools eingeholt. Erhebungsstichtag der wissenschaftlichen Begleitung von START Zeitarbeit war der 31. August 1994.<sup>11</sup>

Auf der Basis der Protokolle und Auswertungen schriftlichen Materials wurden zunächst die Darstellungen der einzelnen Poolmodelle als in sich ge-

---

10 Wiederholte Gespräche mit denselben GesprächspartnerInnen werden hier lediglich als ein Gespräch erfaßt.

11 Kurz vor der Veröffentlichung dieser Arbeit wurden noch einige Informationen über die Ergebnisse von START Zeitarbeit NRW im Jahre 1995 eingefügt, die im Kontext der weiteren wissenschaftlichen Begleitung von START im Auftrag des MAGS NRW erhoben worden sind.

## 1 Einleitung

schlossene Fallstudien erstellt, die in gekürzter Form den Kern von Teil 4 dieser Arbeit bilden. Der teilweise unterschiedliche Detaillierungsgrad der Fallstudien resultiert daraus, daß in einigen Fällen mehrere Gespräche geführt werden konnten und das ergänzende Material mehr oder weniger umfangreich war. Außerdem liegen - wie bereits erwähnt - zu einigen Pools in den Niederlanden Evaluationen und Studien vor, die von niederländischen Forschungs- oder Beratungsinstitutionen erstellt worden sind.<sup>12</sup> Diese wurden unter dem Aspekt der Ergänzung der eigenen Erhebungen ausgewertet und in die Falldarstellungen einbezogen. Neben der Sichtweise der Poolbeschäftigten lieferten sie häufig auch Informationen über die Situation bei Gründung des jeweiligen Pools und die Entwicklung in den letzten Jahren sowie statistische Daten, über die die Angehörigen des Managements nicht in jedem Fall Auskunft geben konnten. Vor allem ist die unterschiedliche Ausführlichkeit der Fallstudien aber der Tatsache geschuldet, daß etwa die Gesamthafenbetriebe mit einer langen Tradition und einer vergleichsweise großen Zahl von Beschäftigten facettenreicher sind als vor wenigen Jahren gegründete niederländische Pools mit nur wenigen Beschäftigten.

Darüber hinaus wurden zu verschiedenen Fragestellungen wie den Zielsetzungen, der Qualifizierung und Finanzierung Querauswertungen zu allen untersuchten Modellen erstellt, die die Grundlage der vergleichenden Analysen in Teil 5 bilden.

### 1.2.4 Kontextinformationen

Die bislang thematisierten ExpertInneninterviews nahmen bezüglich der Fragestellung der Untersuchung einen zentralen Stellenwert ein. Die befragten ExpertInnen sollten Auskunft über ihr eigenes Handlungsfeld geben. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl weiterer ExpertInnengespräche geführt, um Informationen zum Kontext des zentralen Untersuchungsgegenstandes "Arbeitskräftepools" zu erhalten.<sup>13</sup> Diese Gespräche bildeten eine wesentliche Informationsquelle neben der Auswertung von Literatur und anderen Materialien.

In den Niederlanden dienten sie insbesondere zur Erschließung von Informationen zum Arbeitsmarktsystem und der Rolle, die Arbeitskräftepools ins-

---

12 Ein Großteil dieser Studien wurde vom Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in Hoofddorp erstellt, mit dessen Mitarbeiter *Ron Konijn* ich in mehreren Gesprächen die Ergebnisse und Perspektiven diskutieren konnte.

13 Vgl. zur Unterscheidung zwischen ExpertInnengesprächen, in denen es um die Erfassung von Betriebswissen und solchen, in denen es um die Erfassung von Kontextwissen geht, ausführlicher auch Meuser/Nagel 1991:445ff.

## 1 Einleitung

besondere seit Mitte der achtziger Jahre in diesem System spielen. Darüber hinaus waren diese Gespräche auch unverzichtbar, um Informationen über das niederländische System vor dem Hintergrund einer vom deutschen Kontext geprägten Sichtweise zu erhalten. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Während im deutschen Kontext die Frage nach Rechtsgrundlagen einen hohen Stellenwert einnimmt, reagierten niederländische GesprächspartnerInnen auf solche Fragen mitunter mit Unverständnis, da ihnen die tatsächliche Praxis und weniger juristische Grundlagen relevant erschienen.<sup>14</sup> Zielsetzung der Recherchen war nicht eine Untersuchung des gesamten niederländischen Systems, sondern eine Einschätzung des Kontextes von Arbeitskräftepools in den Niederlanden, um ihre Funktion und ihren Stellenwert auf dem Arbeitsmarkt beurteilen zu können - insbesondere um bei der Frage der Übertragbarkeit der Erfahrungen auf die Bundesrepublik nicht zu Schlußfolgerungen zu kommen, die unter Berücksichtigung von Unterschieden der jeweiligen Arbeitsmarktsysteme als unhaltbar anzusehen wären.

Arbeitskräftepools sind kein rein akademisches Untersuchungsobjekt, sondern ein Thema, dem im gewerkschaftlichen und politischen Umfeld ein großes Interesse entgegengebracht wird. Daher befand sich die Forscherin während der gesamten Laufzeit der Untersuchung in einer ständigen Diskussion mit verschiedenen politischen AkteurInnen, die an den Erfahrungen der bestehenden Modelle vor allem vor dem Hintergrund der Übertragbarkeit und Umsetzbarkeit interessiert waren. Diese Diskussionen im politischen Umfeld haben einerseits den Blick für Fragestellungen bei der Untersuchung bestehender Modelle und für offene Fragen hinsichtlich der Gestaltung zukünftiger Modelle geschärft. Andererseits konnten den AkteurInnen Anregungen gegeben werden, die den Boden für interne Diskussionen in den jeweiligen Institutionen und teilweise auch für konkrete Überlegungen zur praktischen Umsetzung des Poolkonzeptes bereitet haben. So haben etwa die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von START Zeitarbeit maßgeblich dazu beigetragen, daß im Januar 1995 die neue START Zeitarbeit NRW GmbH unter Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen, kommunaler Spitzenverbände, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie der Arbeitsverwaltung gegründet worden ist, die im März 1995 Niederlassungen in ganz Nordrhein-Westfalen eröffnet hat (vgl. Handelsblatt vom 23. Januar 1995).

---

14 So war etwa dem Geschäftsführer eines niederländischen Arbeitskräftepools nicht bekannt, daß solche Institutionen vor der Reform der niederländischen Arbeitsverwaltung im Jahre 1991 einer behördlichen Erlaubnis bedurften.

### 1.3 Aufbau der Arbeit

Im Anschluß an diese Einleitung werden in Teil 2 Arbeitskräftepools als spezifische Form überbetrieblicher Beschäftigung theoretisch verortet. Die verschiedenen Formen betriebsübergreifenden Personaleinsatzes und überbetrieblicher Beschäftigung werden dargestellt und ihre Funktionen sowie Ursachen analysiert. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Bewertung ihrer zunehmenden Bedeutung, die bislang in der Literatur überwiegend negativ ausfällt, nicht differenzierter vorgenommen werden müßte. Überbetriebliche Beschäftigung stellt zwar die Allgemeingültigkeit bisheriger Formen der Arbeitsbeziehungen, der Identität von Arbeitgeber und Ort des Arbeitseinsatzes und traditionelle Strukturen der betrieblichen Interessenvertretung in Frage, beinhaltet aber gleichwohl auch Chancen einer Re-Regulierung im Interesse der Beschäftigten. Arbeitskräftepools sind in diesem Kontext ein Konzept, das den Interessen der Beschäftigten an sozialer Absicherung und qualifizierter Arbeit ebenso gerecht werden kann wie den Interessen der Betriebe an einer größeren Flexibilität des Personaleinsatzes, ohne daß die Qualifikation und Motivation der betroffenen Arbeitskräfte darunter leiden.

In Teil 3 werden die Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung und die Organisation der Arbeitsverwaltung sowie Arbeitsmarktpolitik als politische Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden vergleichend analysiert. Die Regulierung der gewerblichen Leiharbeit, ihre quantitative und qualitative Entwicklung, betriebliche Kalküle und zentrale Probleme aus der Sicht der Leiharbeitskräfte bilden einerseits den Hintergrund und die Rahmenbedingungen für die kontroverse Beurteilung der Leiharbeit durch verschiedene Interessengruppen und Institutionen und waren andererseits Anlaß für die Beschäftigung mit dem Thema "Arbeitskräftepools" im Rahmen dieser Arbeit. Aus dem Vergleich mit den Niederlanden lassen sich auch Empfehlungen für die Regulierung der Leiharbeit in der Bundesrepublik ableiten. Darüber hinaus spielen die Philosophie und Organisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine nicht unwesentliche Rolle für die Chancen, die arbeitsmarktpolitischen Potentiale von Arbeitskräftepools zu entfalten. Relevante Aspekte der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden werden thematisiert, da diese einerseits von Relevanz sind für den deutlich höheren Stellenwert von Arbeitskräftepools auf dem niederländischen Arbeitsmarkt und andererseits bei der Frage der Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik berücksichtigt werden müssen. Darauf aufbauend wird das Konzept der Arbeitskräftepools detaillierter erläutert und seine historische Entwicklung in der Bundesrepublik nachgezeichnet.

## 1 Einleitung

In Teil 4 stehen die Ergebnisse der empirischen Untersuchung bestehender Arbeitskräftepools im Mittelpunkt. Dabei werden alle untersuchten Arbeitskräftepools vor dem Hintergrund eines einheitlichen Rasters von Fragestellungen als einzelne Fälle dargestellt, um auch Raum für die Heraushebung von Besonderheiten zu lassen. Neben der Grundkonstruktion und der Entstehungsgeschichte werden die jeweiligen Zielsetzungen der Pools analysiert. Besondere Berücksichtigung finden darüber hinaus Fragen der Beschäftigtenstruktur, der Struktur der Betriebe, die Poolarbeitskräfte einsetzen, die Finanzierung und der Stellenwert der Qualifizierung in der Arbeitsweise des jeweiligen Pools. Zum Abschluß jeder Falldarstellung wird eine kurze Bewertung des Pools und seiner zukünftigen Perspektiven vorgenommen.

In Teil 5 werden die untersuchten Arbeitskräftepools einer vergleichenden Analyse unterzogen. Dabei geht es insbesondere darum, verallgemeinernde Schlußfolgerungen zu ziehen, welche Zielsetzungen Arbeitskräftepools verfolgen können und welche Rahmenbedingungen für ihr erfolgreiches Agieren notwendig sind. Ebenso werden die Motive der Betriebe, mit einem Pool zu kooperieren, sowie für die Poolbeschäftigten relevante Aspekte thematisiert, die die Beschäftigungsstabilität, Brückenfunktion, Entlohnung, Qualifizierungsmöglichkeiten sowie betriebliche Interessenvertretung betreffen. Einen weiteren Schwerpunkt der vergleichenden Analyse bildet die Bewertung von Arbeitskräftepools aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive. In diesem Kontext werden - soweit vorhanden - auch Ergebnisse empirischer und theoretischer Untersuchungen einbezogen, die bei der Klärung der Potentiale des Poolkonzeptes und des möglichen zukünftigen Stellenwertes von Arbeitskräftepools hilfreich sein können.

In Teil 6 werden die Schlußfolgerungen aus der vergleichenden Analyse hinsichtlich der Übertragbarkeit gezogen. Dabei werden auch die Ergebnisse des deutsch-niederländischen Vergleichs der Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse nochmals aufgegriffen und versucht, Ursachen für die unterschiedliche Bedeutung von Arbeitskräftepools in beiden Ländern zu identifizieren. Dabei wird auch gezeigt, daß sich in jüngster Zeit die Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik verbessert haben. Darüber hinaus werden Empfehlungen für die zukünftige Regulierung der Leiharbeit und die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik formuliert, die die Umsetzung von Arbeitskräftepools in der Praxis erleichtern könnten.

In Teil 7 stehen die Potentiale und Perspektiven von Arbeitskräftepools im Mittelpunkt. In diesem Kontext werden einerseits Vorschläge entwickelt, für welche arbeitsmarkt- oder personalpolitischen Probleme jenseits des bereits Realisierten Arbeitskräftepools einen Lösungsansatz bieten könnten - so z.B. zur Bündelung von geringfügiger Beschäftigung in Privathaushalten zu sozialver-

## *1 Einleitung*

sicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Andererseits werden die Potentiale von Arbeitskräftepools aus verschiedenen Perspektiven resümiert und die in Teil 2 zunächst nur im theoretischen Kontext erörterte Frage, ob überbetriebliche Beschäftigung nicht auch Chancen beinhalten kann und inwieweit Arbeitskräftepools dabei eine wichtige Rolle spielen könnten, wieder aufgegriffen.





## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Arbeitskräftepools sind dadurch charakterisiert, daß sie zwar Arbeitgeberfunktion gegenüber ihren Beschäftigten übernehmen und mit diesen befristete oder unbefristete Arbeitsverträge abschließen, sie aber nicht in eigenen Arbeitsstätten einsetzen, sondern an andere Betriebe "entsenden". Damit kann man in diesem Kontext auch von "überbetrieblicher Beschäftigung" sprechen. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich - mit Ausnahme einer auf Japan bezogenen Untersuchung (Ernst 1988) - bislang kaum theoretische Überlegungen zum Charakter überbetrieblicher Beschäftigung. Dies mag kaum verwundern - ist das typische Arbeitsverhältnis traditionell doch in aller Regel ein "betriebliches" - formaler und faktischer Arbeitgeber stimmen überein. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um langjährige stabile Arbeitsverhältnisse, die als charakteristisch für betriebsinterne Arbeitsmärkte gelten, oder um instabile, kurzfristige Arbeitsverhältnisse handelt.

Allerdings scheint überbetriebliche Beschäftigung in der Bundesrepublik an Bedeutung zu gewinnen - zwar nicht in Form von Arbeitskräftepools, die auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt bislang eine Ausnahmerecheinung sind - aber im Rahmen der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit), die in den vergangenen Jahren stark expandiert ist. Darüber hinaus gibt es zahlreiche andere Varianten des zeitweiligen Einsatzes von Arbeitskräften in anderen Unternehmen, die vor allem im Kontext der zunehmenden Kooperation, Verflechtung und zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung von Unternehmen an Bedeutung gewonnen haben.

Zwar haben "neue" Formen der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung<sup>15</sup> nicht in jedem Fall solche unmittelbaren und direkten Auswirkungen auf die Arbeitsverhältnisse, so daß man von "übertrieblicher Beschäftigung" sprechen könnte. Solange die Belegschaften in ihrem jeweiligen Betrieb verbleiben, werden ihre Arbeitsverhältnisse höchstens mittelbar durch die Kooperations- bzw. Geschäftsbeziehungen mit anderen Unternehmen beeinflußt. Daß dies gleichwohl zu tiefgreifenden Veränderungen der Arbeitsbedingungen, Beschäftigungssicherheit und Chancen einer wirksamen betrieblichen Interessensvertretung führen kann, haben die zahlreichen Untersuchungen im Zulieferbereich verschiedener Branchen in den vergangenen Jahren eindrucksvoll belegt (vgl. z.B. Deiß 1989; Doleschal 1989; Lehdorff 1995; Mendius/Wendeling-Schröder 1991; Semlinger 1989a). Um überbetriebliche Beschäftigung bzw. "betriebsübergreifenden Personaleinsatz" (Kock 1990) handelt es sich jedoch nur dann, wenn im Kontext zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung Personal in anderen Betrieben oder Unternehmen tätig wird, wie es vor allem bei vielen unternehmensbezogenen bzw. produktionsnahen

---

15 Vgl. hierzu ausführlicher z.B. die Beiträge in Hilbert/Kleinaltenkamp/Nordhause-Janz/Widmaier 1991; zu den unterschiedlichen Typen der Kooperation von Unternehmen z.B. Belzer 1993:45ff.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Dienstleistungen der Fall ist, die direkt im Kundenbetrieb erbracht werden - etwa im Rahmen von Werk- oder Dienstverträgen oder als Nebenleistung zur Lieferung von Maschinen und Anlagen.

Die Besonderheiten und Auswirkungen dieser zwischenbetrieblichen Arbeits(kräfte-)teilung sind bislang - wenn überhaupt - meist nur bezogen auf Leiharbeitskräfte empirisch untersucht worden (vgl. z.B. Broicher/Möller/Schaible/Winkel 1980; Frerichs/Möller/Ulber 1981; Brose/Meyer/Schulze-Böing 1989; Mayer 1987; zusammenfassend: Kock 1988). Die einzige umfassendere und auch andere Formen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes einbeziehende empirische Untersuchung wurde Ende der achtziger Jahre im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt (Kock 1990). Hier dominiert die Einschätzung, daß mit dem betriebsübergreifenden Personaleinsatz erhebliche Risiken einhergehen, vor allem weil die Bedingungen für eine kollektive Interessenwahrnehmung der Beschäftigten im Vergleich zu klassischen betrieblichen Normalarbeitsverhältnissen deutlich erschwert sind.

Beinhaltet die zunehmende zwischenbetriebliche Arbeitsteilung also zwar für die Unternehmen möglicherweise neue Markt- und Wettbewerbschancen, für die Beschäftigten aufgrund des häufig damit einhergehenden Zuwachses überbetrieblicher Beschäftigung und betriebsübergreifenden Personaleinsatzes aber erhebliche Risiken? Dieser Frage wird im folgenden nachgegangen. Zunächst wird der besondere Charakter überbetrieblicher Beschäftigung und des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes theoretisch bestimmt und unter Flexibilitätsaspekten beleuchtet. Warum überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz als spezifische Form der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung bzw. des Fremdbezugs von Gütern und Dienstleistungen in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben, wird im Kontext unternehmerischer Markt- und Rationalisierungsstrategien sowie personalpolitischer Flexibilisierungsstrategien analysiert. Darüber hinaus wird versucht, die quantitative Bedeutung überbetrieblicher Beschäftigung und des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes in der Bundesrepublik zumindest näherungsweise abzuschätzen. Anschließend stehen die Auswirkungen des zunehmenden betriebsübergreifenden Personaleinsatzes im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund der bislang in der Literatur zwar nicht durchgängig, aber doch weit überwiegend negativen Bewertung wird die Frage aufgeworfen, ob überbetriebliche Beschäftigung grundsätzlich nicht auch Chancen beinhaltet. Dabei geht es keineswegs darum, die oft überzogen positiven Bewertungen und Verheißungen der BefürworterInnen von

Zeit- oder Leiharbeit undifferenziert zu übernehmen.<sup>16</sup> Vielmehr wird hier die These vertreten, daß überbetriebliche Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Gruppen von Beschäftigten möglicherweise auch eine Chance sein kann, der Individualisierung auf dem Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem entgegenzuwirken, die im Zuge des Strukturwandels häufig notwendige Mobilität von Beschäftigten zu fördern und/oder zu flankieren und insgesamt die soziale Sicherung und Arbeitssituation zu verbessern. Ob Arbeitskräftepools ein Ansatz sein könnten, um die Chancen überbetrieblicher Beschäftigung sozialverträglich zu entwickeln, steht im Mittelpunkt dieser Arbeit, wie zum Abschluß dieses Kapitels zunächst theoretisch herausgearbeitet wird.

## 2.1 Überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz

Während typischerweise ein Arbeitsverhältnis ein zweiseitiges Rechtsverhältnis zwischen einem Betrieb und einem Arbeitnehmer oder einer Arbeitnehmerin darstellt, ist "überbetriebliche" bzw. "mittelbare" Beschäftigung dadurch charakterisiert, daß Arbeitgeber und Betrieb, in dem der Arbeitseinsatz erfolgt, auseinanderfallen. Es handelt sich also gewissermaßen um "dreiseitige" Arbeitsverhältnisse (vgl. z.B. Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:34).

Klassisches Beispiel für diese Dreieckskonfiguration ist die Leiharbeit (Arbeitnehmerüberlassung).<sup>17</sup> Verleihunternehmen stellen Arbeitskräfte ein, um sie anderen Betrieben für einen befristeten Zeitraum zum Arbeitseinsatz zu überlassen. Leiharbeitskräfte haben also einen Arbeitsvertrag mit einem Verleihunternehmen, arbeiten aber in anderen Betrieben (Entleihbetrieben). Zwischen dem Verleihunternehmen und dem Entleihbetrieb besteht eine auf vertraglichen Regelungen - dem Überlassungsvertrag - beruhende Kundenbeziehung (vgl. *Schaubild 1*). Bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen hat der Entleihbetrieb entscheidende Kompetenzen, denn Leiharbeitskräfte sind während betrieblicher Arbeitseinsätze den dortigen Vorgesetzten weisungsgebunden.

---

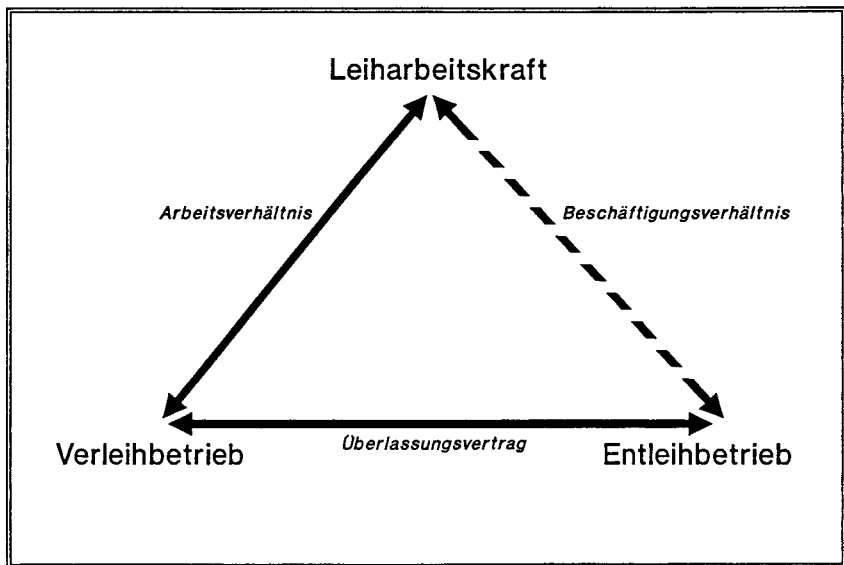
16 Positive Einschätzungen finden sich vor allem in Veröffentlichungen von Zeitarbeitsverbänden bzw. ihnen nahestehender Personen. Vgl. z.B. Biedenkopf/Miegel 1981; Bundesverband Zeitarbeit 1988 und 1989; Deutsches Institut Zeitarbeit 1988; Then 1974; 1983 und 1985; Then/Denkhaus 1994.

17 Die Begriffe "Leiharbeit", "Arbeitnehmerüberlassung" und - bezogen auf die Niederlande - auch "Zeitarbeit" werden im folgenden synonym verwendet. Die Betriebe, die Arbeitskräfte an andere Betriebe verleihen, werden als "Verleihunternehmen" oder "Verleihbetrieb", "Verleiher", "Leiharbeits-" bzw. "Zeitarbeitsunternehmen" oder "Leiharbeits-" bzw. "Zeitarbeitsagenturen" bezeichnet, ohne daß damit Unterscheidungen beabsichtigt sind. Die Betriebe, die Leiharbeits- bzw. Zeitarbeitskräfte einsetzen, werden "Entleihbetriebe" oder - meist bezogen auf Arbeitskräftepools - "Einsatzbetriebe" genannt.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Solche dreiseitigen Arbeitsverhältnisse lassen sich als "überbetriebliche" oder "mittelbare" Beschäftigung charakterisieren, weil Arbeitgeber und Nutzer der Arbeitskraft nicht identisch sind und das rechtliche Arbeitsverhältnis sich nicht mit dem faktischen Beschäftigungsverhältnis deckt. Der tatsächliche Einsatzort der Arbeitskräfte ist der Entleihbetrieb. Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen ist vom Arbeitsvertrag weitgehend gelöst. Das Direktionsrecht und die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers sind auf einen "Nutzer" übergegangen, mit dem kein Arbeitsvertrag besteht. Insofern ist das eigentliche Arbeitsverhältnis nur noch vertragliche Hülse, während die Arbeitsbedingungen durch einen Dritten bestimmt werden (Ernst 1988:133f).

*Schaubild 1:*  
**Konstruktion des Leiharbeitsverhältnisses**



Quelle: Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:34 (leicht modifiziert)

Nun gibt es über die Leiharbeit als "Reinform" überbetrieblicher Beschäftigung hinaus jedoch auch zahlreiche weitere Formen des Einsatzes von Arbeitskräften in anderen Unternehmen, die sich einerseits hinsichtlich der Regelmäßigkeit des

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

betriebsübergreifenden Einsatzes und/oder andererseits im Grad der Eingebundenheit der Arbeitskräfte in die Arbeitsorganisation des Einsatzbetriebes unterscheiden. Diese werden hier unter dem Begriff des "betriebsübergreifenden Personaleinsatzes" subsumiert. Allen diesen Formen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes ist gemeinsam, daß sie im Unterschied zur überbetrieblichen Beschäftigung das Kriterium des **regelmäßigen** Einsatzes der Arbeitskräfte in anderen Betrieben und/oder das Kriterium der **Einbindung** der Arbeitskräfte in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers (Entleih- oder Einsatzbetrieb) nicht erfüllen. Diese Unterscheidung läßt sich am besten anhand von Beispielen erläutern.

So gibt es zahlreiche Unternehmen, die gelegentlich oder auch regelmäßig im **Werk- oder Dienstvertrag**<sup>18</sup> Arbeiten für andere Unternehmen erledigen. Dabei werden dann häufig auch eigene Beschäftigte im auftraggebenden Unternehmen tätig. Wie im Fall der Arbeitnehmerüberlassung wird zwischen den beteiligten Unternehmen ein Vertrag geschlossen, in dem die Art der Kundenbeziehung geregelt wird. Theoretisch ist die Unterscheidung zwischen Leiharbeit und Werkverträgen gleichwohl eindeutig: "Der Verleiher überläßt lediglich seinen Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung. Der Werkunternehmer dagegen schuldet einen bestimmten Erfolg, zu dessen Erreichung er Erfüllungsgehilfen einsetzen kann." (Pfuhlmann 1987:24) Kriterien für einen Werkauftrag sind somit:

- \* Vereinbarung und Erstellung eines individualisierbaren Werkergebnisses;
- \* unternehmerische Dispositionsfreiheit des Werkunternehmers;
- \* Weisungsrecht des Werkunternehmers gegenüber den im Betrieb des Bestellers tätigen ArbeitnehmerInnen;
- \* Tragen des Unternehmerrisikos, insbesondere Gewährleistung durch den Werkunternehmer;
- \* erfolgsorientierte Abrechnung der Werkleistung (Pfuhlmann 1987:27).

Theoretisch ist das Tätigwerden von Arbeitskräften in anderen Unternehmen auf der Basis eines Werkvertrages nicht als überbetriebliche Beschäftigung zu klassifizieren, weil die Arbeitskräfte nicht in die Arbeitsorganisation des auftraggebenden Unternehmens eingebunden sind. Dies gilt auch dann, wenn die betroffenen Beschäftigten regelmäßig in anderen Unternehmen tätig werden.

---

18 Die Abwicklung von Dienstverträgen auf dem Betriebsgelände ist nur in engen Grenzen möglich, und es ist unabdingbar, daß das dienstleistende Unternehmen die Arbeiten unter eigener Verantwortung und nach eigenem Plan durchführt. Dienstverträge können i.d.R. nur für höherwertige und typischerweise selbständig auszuführende Tätigkeiten wie etwa Unternehmensberatung abgeschlossen werden. Allerdings kann nach gerichtlicher Entscheidung auch eine geringerwertige Dienstleistung wie etwa die Korrektur einer Adressenkartei Gegenstand eines Dienstvertrages sein. Vgl. Klag 1987:51.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

In der Praxis sind die Übergänge zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen und damit auch zwischen überbetrieblicher Beschäftigung und betriebsübergreifendem Personaleinsatz allerdings fließend. Dies zeigen die zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen und juristischen Abhandlungen zur Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträgen in den vergangenen Jahren. So werden häufig Werkverträge für Arbeiten abgeschlossen, die sich hierfür nicht eignen, weil eine eigenständige Erledigung nicht möglich ist, oder eine Fremdfirma erweist sich während eines Werkvertrages als unfähig, übernommene Arbeiten selbständig und eigenverantwortlich zu erledigen. Darüber hinaus kann eine langjährige Kooperation mit einer Fremdfirma dazu führen, daß deren Beschäftigte in der betrieblichen Praxis zunehmend in die Arbeitsorganisation integriert werden, was nur bei Arbeitnehmerüberlassung zulässig ist (Klag 1987:44). Ein typischer Problembereich ist darüber hinaus die Überlassung von Bedienungs-, Wartungs-, Montage- und Einweisungspersonal als Nebenleistung beim Kauf oder der Anmietung von Anlagen, Geräten, Systemen oder Programmen. Nach herrschender Auffassung handelt es sich dabei i.d.R. nicht um Arbeitnehmerüberlassung, wenn der Wert der Anlagen höher ist als der der Arbeitsleistung. Wenn Revisions-, Wartungs-, Reparatur- oder Erweiterungsarbeiten nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit Kauf- oder Mietverträgen stehen, ist die Zuordnung noch deutlich schwieriger. Es kann sich sowohl um Arbeitnehmerüberlassung als auch um einen Werkvertrag handeln (Pfuhlmann 1987:28). Ähnliches gilt für den Einsatz von EDV-Experten, die für bestimmte Aufgaben von einem Unternehmen angefordert werden, die nicht unmittelbar mit dem Kauf von Hard- oder Software zusammenhängen (Pfuhlmann 1987:29).<sup>19</sup>

Aufgrund dieser juristischen Abgrenzungsschwierigkeiten sind in den vergangenen Jahren Unternehmen, die häufig Werkverträge von anderen Unternehmen erhalten, dazu übergegangen, zusätzlich auch eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis nach dem AÜG zu beantragen.<sup>20</sup> In Abgrenzung zu ausschließ-

---

19 Besondere Probleme treten darüber hinaus auch bei "integrierten Teams" im High-tech-Bereich auf: Werden z.B. in der Luft- und Raumfahrtindustrie für besondere Programme oder Projekte Teams aus Beschäftigten unterschiedlicher Unternehmen gebildet, handelt es sich offenbar nicht um abgrenzbare Aufgaben, die als Werkauftrag angesehen werden könnten. Wenn die Einordnung als Arbeitnehmerüberlassung vermieden werden soll, müssen mit den betreffenden Beschäftigten befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden, während ihr eigentliches Arbeitsverhältnis ruht. Vgl. Pfuhlmann 1987:29.

20 Vor diesem Hintergrund empfiehlt ein Richter am Bundesarbeitsgericht: "Auf das Vorhandensein einer gültigen Verleiherlaubnis sollte das entleihende Unternehmen auch dann Wert legen, wenn der Personaleinsatz auf der Basis von Werk- und Dienstverträgen abgewickelt wird. Wegen der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Arbeitnehmerüberlassung und dem Einsatz von Arbeitnehmern auf werk- oder dienstvertraglicher Basis kann es in der Praxis nämlich leicht vorkommen, daß die Bundesanstalt für Arbeit oder die Gerichte des Vorliegen eines echten Werk- oder Dienstvertrages verneinen." (Becker 1988:261).

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

lich im Feld der Arbeitnehmerüberlassung tätigen Verleihunternehmen werden solche Unternehmen als "Mischbetriebe" bezeichnet. Bezogen auf die oben ausgeführten Kriterien zur Unterscheidung zwischen überbetrieblicher Beschäftigung und betriebsübergreifendem Personaleinsatz erfüllen sie, wenn sie Arbeitnehmerüberlassung betreiben, zwar das Kriterium der Einbindung der Arbeitskräfte in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers, nicht jedoch das der Regelmäßigkeit des Einsatzes von Arbeitskräften in anderen Unternehmen. Mischbetriebe verleihen meist nur gelegentlich Beschäftigte, wenn die eigene Auftragslage nicht ausreicht, um ihre Belegschaft auszulasten, oder wenn zwischenbetriebliche Kooperationen dies erfordern.<sup>21</sup>

Grundsätzlich kann für einen Teil der Arbeitskräfte dieser Mischbetriebe nicht gänzlich ausgeschlossen werden, daß sie ausschließlich in anderen Unternehmen eingesetzt werden. In diesem - allerdings konstruierten und in der Praxis wohl kaum relevanten - Sonderfall wäre ihre Tätigkeit als überbetriebliche Beschäftigung anzusehen. Die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen überbetrieblicher Beschäftigung und betriebsübergreifendem Personaleinsatz wird in *Übersicht 2* nochmals veranschaulicht.

Überbetriebliche Beschäftigung ist sozusagen eine Sonderform des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes, bei der sowohl das Kriterium der Regelmäßigkeit als auch das Kriterium der Einbindung in die Arbeitsorganisation des Einsatzbetriebs erfüllt ist. In der Praxis sind die Grenzen zwischen überbetrieblicher Beschäftigung und den anderen Formen betriebsübergreifenden Personaleinsatzes jedoch häufig fließend. Je regelmäßiger Arbeitskräfte außerhalb der Betriebsstätten ihres eigenen Arbeitgebers in anderen Unternehmen eingesetzt werden und je enger sie in die Arbeitsorganisation der auftraggebenden Unternehmen eingebunden sind, desto mehr bestimmen diese Unternehmen, zu denen sie nicht in einem Arbeitsverhältnis stehen, ihre konkreten Arbeitsbedingungen, wie dies eingangs als Besonderheit überbetrieblicher Beschäftigung herausgestellt wurde.

---

21 Auf solche Unternehmen, deren eigentlicher Unternehmenszweck nicht die Arbeitnehmerüberlassung ist, entfällt in den vergangenen Jahren ein steigender Anteil der Verleihlizenzen in der Bundesrepublik. Während noch 1985 nur 971 Mischbetriebe 1.086 reinen Verleihbetrieben gegenüberstanden (Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:4), hat sich dieses Verhältnis mit 4.056 Mischbetrieben gegenüber 2.932 reinen Verleihbetrieben im Jahre 1993 deutlich verschoben. Daß es sich dabei häufig um eine vorsorgliche Maßnahme handelt, zeigt sich daran, daß im Jahre 1993 mit 58 % deutlich mehr als die Hälfte der Mischbetriebe angaben, am Stichtag 30. Juni keine ArbeitnehmerInnen überlassen zu haben. Weitere 30 % hatten lediglich bis zu neun Arbeitskräfte verliehen. Vgl. ANBA 4/1994:588.



## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

### Übersicht 2:

#### Betriebsübergreifender Personaleinsatz oder überbetriebliche Beschäftigung?

Unternehmenstyp	Regelmäßigkeit des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes	Einbindung der Arbeitskräfte in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers	Überbetriebliche Beschäftigung?
Verleihunternehmen	x	x	ja
Mischbetrieb	-	x	nein
Unternehmen, die im Werk- oder Dienstauftrag für andere Unternehmen tätig werden	u.U. (z.B. bei Wartungsfirmen)	-	nein

Über Leiharbeit und den betriebsübergreifenden Personaleinsatz im Kontext von Werkverträgen an Fremdfirmen hinaus könnte man auch bei zwei weiteren besonderen Formen von "Arbeitsverhältnissen" diskutieren, ob sie im weitesten Sinne als überbetriebliche Beschäftigung angesehen werden können. Es handelt sich dabei zum einen um Heimarbeit und zum anderen um die sogenannte "Scheinselbständigkeit".

Während *Ernst* (1988:98ff) für Japan bestimmte Formen der Heimarbeit zur mittelbaren Beschäftigung zählt, weil diese dort häufig nicht direkt von den auftraggebenden Unternehmen, sondern von selbständigen Mittelsmännern organisiert und beaufsichtigt wird, sind solche Dreieckskonstellationen für Heimarbeit in der Bundesrepublik nicht bekannt (Brandes 1993). Insofern wird hier eher der Klassifikation von *Fenski* (1994) zugeneigt, der Heim- und Telearbeit als "außerbetriebliche Arbeitsverhältnisse" bezeichnet.

Schwieriger erscheint die Beurteilung, ob die Tätigkeit der sogenannten "Scheinselbständigen" oder "abhängigen Selbständigen" (Mayer/Paasch 1990) als eine Form des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes oder sogar überbetrieblicher Beschäftigung anzusehen ist. Dabei handelt es sich um Ein-Personen-Unternehmen (vor allem im Versicherungsaußendienst, im Güterkraftverkehr, im Einzelhandel (Kaufhäuser), im Baugewerbe und in der Druckindustrie sowie im Medienbereich), die nur für einen Auftraggeber tätig sind. Insofern könnte man argumentieren, daß die Beauftragung von Scheinselbständigen eine besondere

Form von Werk- und Dienstverträgen ist, die dann als betriebsübergreifender Personaleinsatz gelten kann, wenn der oder die Scheinselbständige direkt im Auftragsunternehmen tätig wird.

## 2.2 Betriebsübergreifender Personaleinsatz unter Flexibilitätsaspekten

Betriebsübergreifender Personaleinsatz ist aus der Sicht des Unternehmens, in dem das Personal eingesetzt wird, eine Form personalpolitischer Flexibilität. Aus der Sicht der Arbeitgeber ist die Definition kurz und bündig: "Flexibilität bedeutet Sicherung der Anpassungsfähigkeit." (Göbel 1986:63) Gemeint ist in diesem Zusammenhang einerseits die Sicherung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an sich verändernde Rahmenbedingungen und andererseits die Anpassung von Arbeitskraft an den jeweiligen Personalbedarf. Als das konstituierende Merkmal von Flexibilität wird die Möglichkeit angesehen, frühere Entscheidungen angesichts veränderter Rahmenbedingungen revidieren zu können. Insofern steht vor allem die Vergrößerung der Dispositionsspielräume der Unternehmensleitungen im Mittelpunkt (Volberg 1981:34). Anders akzentuiert wird Flexibilität als Anpassungsfähigkeit durch die Reversibilität von Entscheidungen und Maßnahmen verstanden. Letztlich geht es um die Autonomie bei Entscheidungen auf seiten der Unternehmensleitungen, die *Linne/Voswinkel* (1989b:22) in dreifachem Sinne interpretieren:

- Die Unternehmensleitung soll Entscheidungen autonom treffen können;
- sie soll Entscheidungen unabhängig von eigenen früheren Entscheidungen treffen können, und
- sie soll frei sein, überhaupt Entscheidungen treffen zu müssen.

Der dritte Aspekt ist die konsequenteste Form der Reversibilität von Entscheidungen: Ein Handeln auf Probe, ohne sich festlegen zu müssen. Anders formuliert könnte man diese Art der unternehmerischen Flexibilität auch als "das möglichst lange Offenhalten von Optionen" (Dragendorf/Heering 1986:33) definieren. "Flexibilität in Bezug auf Entscheidungen der Unternehmensleitung meint also die Fähigkeit, autonom darüber zu disponieren, welche Entscheidungen wann definitiv oder vorbehaltlich getroffen werden, und zwar ohne an frühere Entscheidungen gebunden zu sein und spätere Entscheidungen zu binden." (Linne/Voswinkel 1989b:23)

Bei den verschiedenen Instrumenten, die den Unternehmen zur Abdeckung des Personalbedarfs bei Auslastungsschwankungen zur Verfügung stehen, wird traditionell zwischen interner und externer Flexibilität unterschieden (Sengenberger 1987). Während interne Lösungen vor allem organisatorische Maßnahmen

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

erfordern und mit dem vorhandenen Personal organisiert werden (wie etwa Überstunden, Vertretungen untereinander, Rotationssysteme und Kurzarbeit), setzen externe Lösungen marktförmige Transaktionen voraus - sei es in Form der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, Fremdfirmeneinsatz oder in Form der Rekrutierung bzw. Freisetzung von Arbeitskräften (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:27). Atkinson (1985) sowie Dragendorf/Heering (1986) unterscheiden zusätzlich zwischen numerischer und funktionaler Flexibilität, was in der *Übersicht 3* veranschaulicht wird.

*Dragendorf/Heering* (1986:25) weisen zu Recht darauf hin, daß zwischen intern-funktionaler (qualitativer) und extern-numerischer (quantitativer) Flexibilität ein **potentielles Spannungsverhältnis** besteht (vgl. auch Linne/Voswinkel 1989b:25): "Jenseits gewisser Toleranzgrenzen wird eine extern-numerisch flexible Belegschaft nicht gleichzeitig auch intern-funktional flexibel sein, und umgekehrt." So erfordert eine Arbeitsorganisation, die auf vielseitige Qualifikation, ein hohes Verantwortungsbewußtsein, Entscheidungsspielräume und Teamwork setzt, stabile Arbeitsbeziehungen mit den betreffenden Beschäftigten. Gleichwohl kann extern-numerische Flexibilität, die nicht in den Kernbereichen solcher Betriebe angewendet wird, durchaus auch zur Erhöhung der intern-funktionalen Flexibilität beitragen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Arbeitszufriedenheit und Motivation der Kernbelegschaft, die in höherem Maße zu Arbeitsplatzwechseln und der Übernahme anderer oder zusätzlicher Arbeitsaufgaben bereit sein wird, wenn sie durch den Einsatz von befristet oder aushilfsweise Beschäftigten gleichzeitig entlastet wird. Denn es ist kaum von der Hand zu weisen, daß intern-funktionale Flexibilität vielfach mit intern-numerischer Flexibilität einhergeht, daß also die Übernahme zusätzlicher oder anderer Arbeitsaufgaben die Arbeitsintensität steigert oder zu Überstunden führt. Kurzfristig kann diese zusätzliche Belastung ohne Rückwirkung auf die Motivation der Betroffenen bleiben oder diese sogar steigern; mittelfristig sind aber Probleme zu erwarten, wenn keine Entlastung an anderer Stelle erfolgt.

*Übersicht 3:*  
**Formen betrieblicher Flexibilität**

Personalflexibilität	numerisch	funktional
<b>extern</b>	Variation der Beschäftigtenzahl durch Einstellungen bzw. Entlassungen	Beauftragung von Fremdfirmen (ggfs. nach "Outsourcing" selbständige ehemalige Betriebsteile)
<b>intern</b>	Variation der Arbeitszeit (Überstunden bzw. Kurzarbeit)  Variation der Arbeitsintensität	Weiterbildung der Beschäftigten  gegenseitige Vertretung  interne Versetzungen

Quelle: Dragendorf/Heering 1986:35; eigene Ergänzungen

Betriebsübergreifender Personaleinsatz ist aus der Sicht des Unternehmens, in dem der Arbeitseinsatz erfolgt, als eine Form extern-funktionaler Personalflexibilität anzusehen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Einsatz von Leiharbeitskräften, wenngleich hierbei die Grenzen zur extern-numerischen Flexibilität fließend sind, weil sich durch Leiharbeitskräfte die Anzahl der Arbeitskräfte variieren läßt. Für die Zuordnung der Leiharbeit zur extern-funktionalen Flexibilität spricht allerdings, daß der Entleihbetrieb mit Leiharbeitskräften keine arbeitsvertraglichen Beziehungen eingeht, sondern sie vom Verleiher quasi als Dienstleistung gegen Entgelt in Anspruch nimmt. Von Bedeutung für die Klassifizierung der Leiharbeit im Kontext der verschiedenen Formen von Flexibilität ist darüber hinaus, welche Zielsetzung das Auftragsunternehmen mit dem Einsatz der Leiharbeitskräfte verfolgt. Geht es vorrangig um die Abpufferung von Auftragsspitzen durch die Aufstockung des Personalbestandes mit Leiharbeitskräften, ist die Nähe zur extern-numerischen Flexibilität unverkennbar; werden qualifizierte Leiharbeitskräfte hingegen eingesetzt, um Spezialaufgaben innerhalb des Entleihbetriebs zu übernehmen, spricht dies eher für eine Zuordnung zur extern-funktionalen Flexibilität.

Die Schwierigkeiten bei der Klassifizierung von Leiharbeit machen exemplarisch deutlich, was tendenziell auch für einige andere Formen der Personalflexibilität gilt: Eine analytisch und funktional saubere Abgrenzung wird zunehmend schwieriger. Dies läßt sich auch am Beispiel von Vertretungsregelungen verdeutlichen: Der innerbetriebliche Ausgleich von Schwankungen im Arbeitsanfall durch zeitweilige Umsetzungen in eine andere Arbeitsgruppe oder Abteilung sowie die Übernahme von Aufgaben von KollegInnen, die sich im Urlaub

befinden oder krankheitsbedingt fehlen, sind in nahezu jedem Unternehmen an der Tagesordnung. Insbesondere in größeren Unternehmen gibt es daneben häufig Beschäftigte, die ausschließlich oder vorrangig als "Springerkräfte" eingesetzt werden, oder sogar ganze Abteilungen, die ausschließlich diese Aufgabe zu erfüllen haben.<sup>22</sup> Werden solche Springerkräfte innerhalb eines Unternehmens in verschiedenen zum Konzern zählenden Betrieben eingesetzt, kann man bereits von einem betriebsübergreifenden Personaleinsatz sprechen, auch wenn die Unternehmensgrenzen noch nicht durchbrochen werden.

### 2.3 Ursachen des zunehmenden betriebsübergreifenden Personaleinsatzes

Wie gezeigt, hat der betriebsübergreifende Personaleinsatz im Kontext wachsender betrieblicher Flexibilitätsanforderungen an Bedeutung gewonnen. Diese resultieren jedoch nicht allein aus einer strategischen Umorientierung der betrieblichen Personalpolitik, sondern auch - vielleicht sogar: vor allem - aus veränderten Markt- und Rationalisierungsstrategien sowie aus dem Einsatz neuer Technologien. Während sich Flexibilisierung in großen Teilen des Dienstleistungssektors, der traditionell einen höheren Anteil flexibler Arbeitsverhältnisse aufweist, vorrangig auf die verstärkte Nutzung von Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf und geringfügige sowie ggfs. befristete Beschäftigung stützt<sup>23</sup>, ist im gewerblichen Bereich vor allem eine verstärkte zwischenbetriebliche Arbeitsteilung zu beobachten, die auch produktionsnahe Dienstleistungsunternehmen miteinbezieht. Früher in die Produktionsunternehmen integrierte Dienstleistungen wie Wartung, Reinigung oder Systementwicklung werden zunehmend ausgelagert und spezialisierten Fremdfirmen übertragen. Gleichzeitig wird in vielen Bereichen die Fertigungstiefe verringert und verstärkt auf eine enge Kooperation mit Zulieferunternehmen gesetzt, die häufig "just in time" Vorprodukte anliefern müssen und dadurch in eine starke Abhängigkeit von ihren Auftraggebern geraten.

Weiterhin vollzieht sich in vielen Bereichen ein Trend weg von der standardisierten Massenproduktion hin zur flexiblen, kundenorientierten Fertigung in kleinen Losgrößen. Kurze Lieferzeiten und die Produktion nach Kundenwün-

---

22 Oft sind solche Funktionen Sprungbrett für feste Arbeitsplätze im Unternehmen, die z.B. AbsolventInnen einer beruflichen Erstausbildung systematisch oder aus Mangel an Alternativen zunächst zugewiesen werden. Umgekehrt können solche Abteilungen auch die letzte Station vor dem altersbedingten Übergang in die Rente sein und informelle "Schonarbeitsplätze" bieten. Vgl. auch 3.3.2.3.

23 Für die Bereiche Banken und Versicherungen sowie Teilbereiche des öffentlichen Dienstes gilt dies in geringerem Maße. Hochflexible Bereiche des Dienstleistungssektors sind demgegenüber z.B. der Handel und das Gebäudereinigungsgewerbe.

schen sind für viele Unternehmen einerseits notwendige Bedingung, um im Wettbewerb zu bestehen; andererseits verhindern sie eine Stabilisierung der Auftragslage z.B. durch Produktion auf Lager. Die Unternehmen unterliegen damit stärkeren Schwankungen ihrer Arbeitsauslastung und benötigen für bestimmte Aufträge Spezialqualifikationen, die sich nicht dauerhaft vorhalten können. Beides führt häufig dazu, daß auf Fremdfirmen und externes Personal zurückgegriffen wird.<sup>24</sup> Die unternehmerischen Strategien, die im Ergebnis zu einer Zunahme des betriebsübergreifenden Personaleinsatz führen, werden im folgenden detaillierter analysiert.

### 2.3.1 Markt- und Rationalisierungsstrategien

Der betriebsübergreifende Personaleinsatz ist offenbar eng verknüpft mit der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, die vor dem Hintergrund veränderten wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und unternehmerischer Strategien in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Unternehmen - insbesondere die Hersteller industrieller Massenprodukte - sehen sich zunehmend mit Marktsättigungstendenzen auf der einen Seite und einem verschärften (auch internationalen) Wettbewerb konfrontiert, der erheblichen Druck auf die Preise ausübt (Semlinger 1989b:101). Vor diesem Hintergrund verstärken sie ihre Rationalisierungsbemühungen. Gleichzeitig müssen sie sich an komplexere und ständig wechselnde Marktanforderungen anpassen. Gefordert ist sowohl quantitative Flexibilität - die Anpassung des Produktvolumens an zeitliche und mengenmäßige Veränderungen der Nachfrage - als auch qualitative Flexibilität - eine Ausweitung der Produktpalette und/oder der Variantenvielfalt, eine Verkürzung der Produktzyklen, höhere Qualität und die Erfüllung individueller Kundenwünsche (Sauer 1988:333).

Vor diesem Hintergrund beschränken sich die unternehmerischen Rationalisierungsbestrebungen zunehmend nicht mehr auf die Automatisierung und Umstrukturierung einzelner Teilbereiche, sondern haben integrativen, prozeß- und **betriebsübergreifenden** Charakter angenommen. Auf der Grundlage computergestützter Organisations- und Steuerungstechnologien wird versucht, betriebliche Produktions-, Administrations- und Distributionsprozesse umfassend zu flexibilisieren und zu ökonomisieren (Sauer/Altmann 1989:7). Industriesoziologische

---

24 Wenn die Dauer des zusätzlichen Personalbedarfs abschbar ist und entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden können, wird darüber hinaus auch häufig mit befristeten Arbeitsverträgen gearbeitet, die für die Unternehmen i.d.R. kostengünstiger sind als der Einsatz von Leiharbeitskräften, aber auch eine geringere Flexibilität bieten.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Untersuchungen kennzeichnen diese Entwicklungstendenzen und Strategien, mit denen Unternehmen versuchen, sich den Anforderungen des Strukturwandels anzupassen, seit Mitte der achtziger Jahre mit dem Begriff der "systemischen Rationalisierung" (Altmann/Deiß/Döhl/Sauer 1986; Baethge/Oberbeck 1986). Systemische Rationalisierung beschränkt sich nicht auf die innerbetriebliche Rationalisierung und Reorganisation, sondern bezieht ausdrücklich auch die Beziehungen zu Kunden und Lieferanten mit ein. Es wird versucht, zwischenbetriebliche Austauschprozesse und Informationsflüsse an die betrieblichen Erfordernisse anzupassen und zu optimieren. "Mit der transaktionsorientierten zwischenbetrieblichen Vernetzung wandelt sich die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung wie insgesamt die Struktur traditionell marktvermittelter Beziehungen." (Wollnik 1990:43)

Im Zuge einer stärkeren Orientierung an Kundenwünschen und der Fertigung von Kleinserien werden größere Unternehmen häufig in Kostenstellen oder "profit center" aufgegliedert. Bis zur Verselbständigung einzelner Unternehmensteile als eigenständige Unternehmen (Outsourcing)<sup>25</sup> ist es dann oft nur noch ein kleiner Schritt. Eine größere Transparenz über die Kosten und Erträge einzelner Unternehmensteile erleichtert darüber hinaus den Vergleich zwischen den Kosten der unternehmensinternen Erledigung bestimmter Aufgaben und der Beauftragung von Fremdunternehmen, was mit dem Schlagwort "make or buy?" treffend charakterisiert wird. Hinter dieser Entscheidung verbirgt sich jedoch weit mehr als nur unmittelbare Kostenerwägungen.<sup>26</sup> Häufig spielen auch Fragen der Qualität, Spezialisierung, Produktivität oder Konzentration auf das "Kerngeschäft" eine Rolle.

---

25 Die in den vergangenen Jahren zu diesem Thema erschienenen Veröffentlichungen deuten daraufhin, daß der Begriff des "Outsourcing" zunehmend vor allem bezogen auf den Bereich der Auslagerung der Informationsverarbeitung verwendet wird (vgl. z.B. Heinrich 1992; Köhler-Frost 1993a; Streicher 1993). Hier und im folgenden wird er jedoch in seiner allgemeinen Bedeutung für alle Arten der Ausgliederung und Verselbständigung von Unternehmensteilen verwendet.

26 *Semlinger* (1989a:518) führt aus, daß Unternehmen erstens prüfen, ob die jeweils gewünschte Leistung überhaupt selbst erbracht werden kann oder ob hierfür neue bzw. zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden müßten (Verfügbarkeit von Ressourcen und Kompetenzen). Zweitens ist zu klären, ob ein entsprechender Kapazitätsaufbau realisierbar ist, wobei sowohl juristische als auch andere Durchsetzungshindernisse dem entgegenstehen können (Durchführbarkeit). Erst wenn sich herausgestellt hat, daß Eigenleistung im Prinzip möglich ist, stellt sich drittens die Kostenfrage, "d.h. es ist zu prüfen, ob der Fremdbezug kostengünstiger oder zumindest komparativ vorteilhaft wäre, so daß eine alternative Verwendung der eigenen Ressourcen effizienter wäre (Wirtschaftlichkeit)" (ebenda). Viertens gilt es die Zweckmäßigkeit einer Auslagerung bzw. eines Fremdbezugs auch unter Unsicherheits- und sonstigen kaum kalkulierbaren Aspekten wie etwa Firmenimage oder Betriebsklima zu klären. Dies macht deutlich, daß neben Kostenaspekten auch andere Gesichtspunkte wie etwa Handlungsspielräume und mögliche Flexibilitätsgewinne für oder gegen einen Fremdbezug sprechen können.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Man könnte sich auf den Standpunkt stellen, daß im Kontext betriebsübergreifenden Personaleinsatzes der Fremdbezug von Gütern zu vernachlässigen ist, weil dieser i.d.R. nicht mit dem Einsatz von fremdem Personal in den Auftragsunternehmen einhergeht. Daß dieser hier trotzdem in die Analyse einbezogen wird, erfolgt vor dem Hintergrund der Überzeugung, daß unternehmerische Entscheidungen über den Fremdbezug von Gütern und Dienstleistungen nicht unabhängig voneinander fallen. So führt etwa die Entscheidung, eine Anlage von einer anderen Firma zu beziehen, häufig dazu, daß auch die Aufstellung und Wartung von dieser Firma geleistet werden. Überdies können gute Erfahrungen mit dem Fremdbezug von Gütern dazu beitragen, daß Unternehmen sich zunehmend auch bei Servicefunktionen für die Kooperation mit Fremdfirmen entscheiden.

Direkte Kostenvorteile des Fremdbezugs von Gütern und Dienstleistungen können z.B. daraus resultieren, daß die Fremdfirma über Investitions- oder Know-how-Vorteile verfügt, eine effizientere Produktionsstruktur und/oder niedrigere Gemeinkosten hat. Eine wichtige Rolle können dabei niedrigere Lohn- und Lohnnebenkosten spielen (Semlinger 1989a:519). Vielfach sind es jedoch weniger absolute Kostenvorteile, die aus der Sicht eines Unternehmens für Fremdbezug sprechen, sondern vielmehr die Chance, die eigene Kostenstruktur zu verändern. Fremdbezug von Gütern oder Dienstleistungen ermöglicht die Umwandlung von fixen in variable Kosten. Bei der Entscheidung für den Fremdbezug von Gütern von Zulieferunternehmen können neben Liquiditäts- und Finanzierungsvorteilen sowie der Vermeidung von investiven Festlegungen dadurch Auslastungs- und Amortisationsrisiken verringert bzw. auf die Fremdfirmen verlagert werden, was insbesondere bei unsicherem, unzeitigem oder zeitlich begrenztem Bedarf besonders attraktiv ist (Semlinger 1989a:519). Fremdbezug von Dienstleistungen und insbesondere der Einsatz von Leiharbeitskräften bieten eine deutlich höhere Flexibilität als die Beschäftigung eigener Arbeitskräfte, deren Personalkosten zumindest kurzfristig eine fixe Größe darstellen und sich nur durch Entlassungen, Kurzarbeit o.ä., bei deren Umsetzung die betrieblichen Interessenvertretungen zu beteiligen sind und die sich häufig konflikthaft gestalten, mittelfristig verändern lassen. Demgegenüber besteht bei Leiharbeitskräften die Möglichkeit, sie an das Verleihunternehmen "zurückzugeben", wenn ein Auftrag ausbleibt oder sich der Personalbedarf aus anderen Gründen kurzfristig ändert, und es fallen kaum Folgekosten an.<sup>27</sup> Die Möglichkeit, kurzfristig umzudisponieren, bietet tendenziell

---

27 Diese Möglichkeit spricht im übrigen für die Nähe der Leiharbeit zur extern-numerischen Flexibilität. Die Zahl der Beschäftigten läßt sich beim Einsatz von Leiharbeitskräften deutlich schneller an den jeweiligen Bedarf anpassen, als dies etwa bei der Nutzung befristeter Arbeitsverträge der Fall ist.



## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

auch die Inanspruchnahme anderer Fremdfirmen.<sup>28</sup> "Dienstleistungen sind leichter abzubestellen als eigenes Personal zu entlassen ist." (Kock 1990:34)

Die Unternehmen können durch den Fremdbezug von Gütern und Dienstleistungen bestimmte Risiken vermeiden - Markt- und Auslastungsrisiken, aber auch Risiken der Gewährleistung oder die Einhaltung von Terminen, für die sie nicht mehr selbst geradestehen müssen, sondern - ggfs. unter Androhung von Konventionalstrafen - auf die Fremdfirmen abwälzen können. Im Kontext systemischer Rationalisierung "zielt die Auslagerung bei gleichzeitig enger werdender Anbindung darauf ab, mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken einen die Unternehmensgrenzen überschreitenden Produktionsverbund aufzubauen, der die Versorgungssicherheit vertikaler Konzentration mit den Vorteilen des marktvermittelten Austausches (Wettbewerbsdruck auf Leistung und Preise der Anbieter) verbindet und die Erfordernisse zu eigenen riskanten Investitionen und Festlegungen vermindert" (Semlinger 1989a:520).

Im Ergebnis gelingt es Unternehmen damit häufig, die zunehmende Komplexität und Dynamik der Markt- und Produktionserfordernisse an andere Unternehmen weiterzureichen und sich dadurch eigene Flexibilitätsspielräume zu erhalten oder zu schaffen, während Flexibilitätswänge und Risiken auf die Fremdfirmen abgewälzt werden. Diese wiederum haben - je nach Art der angebotenen Güter und Dienste, ihrer Marktposition und nach ihren Qualifikationsanforderungen - häufig die Möglichkeit, diese Risiken ganz oder teilweise an ihre Beschäftigten weiterzugeben.

Im Kontext der "make or buy?"-Entscheidung ist nicht zuletzt auch die Möglichkeit von Bedeutung, sich durch die Kooperation mit unterschiedlichen Fremdfirmen jeweils eine Belegschaft zusammenstellen zu können, die über Qualifikationen verfügt, die dem aktuellen Bedarf entsprechen. So ist es etwa bei der Einführung neuer Maschinen und Anlagen für die Unternehmen häufig bequemer, erfahrenes Fremdpersonal der Herstellerfirmen in Anspruch zu nehmen, als die eigene Belegschaft hierfür zu qualifizieren (Kock 1990:81). Sind Aufträge mit unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen verbunden, so erscheint es vielfach nicht lohnend, in die Qualifikation der eigenen Belegschaft zu investieren, wenn gleichzeitig die Möglichkeit besteht, solche Qualifikationen für einen befristeten Zeitraum bei Fremdfirmen "einzukaufen".<sup>29</sup>

---

28 Dies ist allerdings von der konkreten Ausgestaltung der Verträge abhängig, die der Kooperation zugrundeliegen.

29 In diesem Kontext dient betriebsübergreifender Personaleinsatz dann wiederum stärker der Erhöhung der extern-funktionalen Flexibilität.

### 2.3.2 Auf Technikeinsatz bezogene Strategien

Nicht unerheblichen Einfluß auf die Bedeutung des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes hat darüber hinaus die Einführung neuer Technologien und Techniken in den Unternehmen - und zwar in mehreren Dimensionen. Die steigende Kapitalintensität durch Einführung neuer Technologien in vielen Bereichen läßt die Produktion vor allem dann rentabel erscheinen, wenn Betriebszeiten verlängert werden. Ist dies mit dem vorhandenen Personal nicht zu bewältigen oder leistet die eigene Belegschaft Widerstand z.B. bei der Einführung von Schichtarbeit oder der Anordnung von Überstunden, wird häufig auf externes Personal wie etwa Leiharbeitskräfte zurückgegriffen (Kock 1990:64ff).

Darüber hinaus bieten heute viele Herstellerfirmen von Maschinen und Anlagen zahlreiche Nebenleistungen an, die sich von der Montage und Inbetriebnahme über die Einarbeitung der Beschäftigten bis hin zur dauerhaften Wartung und Instandhaltung erstrecken. Insbesondere bei komplexen Maschinen und Anlagen nehmen die Anwender diese Dienstleistungen häufig in Anspruch, um eigene Fehler zu vermeiden und Entscheidungen über den Qualifikationsbedarf oder Fragen der innerbetrieblichen Arbeitsorganisation zu verschieben (Kock 1990:46).

Ein weiterer technikbezogener Aspekt beschleunigt diesen Trend: "Durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien wird die räumliche Trennung verschiedener Betriebe tendenziell überwunden. (...) Verschiedene Betriebe eines Konzerns lassen sich zentral steuern, als wären sie Abteilungen einer Fabrik. (...) Die Betriebsgrenzen sind zunehmend keine 'äußeren' Schranken mehr, sondern werden selbst zum Objekt der Unternehmensstrategien gemacht" (Klebe/Roth 1987:12f). Mit verbesserten technischen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten können Fremdfirmen eng in unternehmerische Strategien eingebunden werden, was häufig auch für deren Beschäftigte gilt. Typische Reibungsverluste und Kontrollprobleme, die früher tendenziell gegen eine stärkere Nutzung extern-funktionaler Flexibilität sprachen, verlieren zunehmend an Bedeutung. Es spricht somit aus der Sicht der Unternehmen immer weniger dagegen, zuvor bereits innerbetrieblich praktizierte Mobilität und Personalaustausch auch auf die überbetriebliche Ebene zu übertragen (Kock 1988:75f).

### 2.3.3 Personalpolitische Strategien

Hinzu kommen eher von seiten der Personalpolitik bestimmte Strategien, innerbetriebliche Personalreserven zu verringern, die ebenfalls im Ergebnis zu einer Zunahme des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes führen. Stärker als bei den

## *2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?*

anderen beiden Strategien scheint die Nutzung von Leiharbeit hierbei eine herausragende Rolle zu spielen. Leiharbeitskräfte werden häufig als flexible außerbetriebliche Personalreserve genutzt. Teilweise fungieren sie als zeitweiliger Ersatz für Stammpersonal, das wegen Krankheit oder Urlaub unvorhergesehen ausfällt. Vielfach ist jedoch auch eine systematische Verringerung des Personalbestandes bzw. eine Senkung der Reservequote in den Unternehmen erkennbar, so daß Urlaub, Freischichten, Überstundenausgleich oder Krankheit des regulären Personals nicht mehr intern abgefangen werden können. In vielen Betrieben ist ein Trend erkennbar, die eigene Belegschaft bis auf das als notwendig erachtete Minimum zu verkleinern.

Der Abbau innerbetrieblicher Personalreserven ermöglicht eine bedarfsgerechte Steuerung des Personalbestandes je nach Auftragslage. Wenn keine innerbetrieblichen Reserven mehr bestehen, lösen jeder Anstieg des Arbeitsanfalls und jede Erhöhung der personellen Ausfallquote einen Zusatzbedarf an Personal aus, der durch eine außerbetriebliche Reserve gedeckt wird. Die Unternehmen versuchen auch in diesem Zusammenhang zunehmend, arbeitsvertragliche Bindungen zu vermeiden und ansonsten kurzfristig fixe Kosten in variable Kosten umzuwandeln. Teilweise sind dadurch auch absolute Kosteneinsparungen möglich, weil Verleihunternehmen und andere Dienstleistungsfirmen oft eher in der Lage sind, Lohnkosten zu reduzieren - etwa weil sie tariflich nicht gebunden sind oder aber anderen Tarifverträgen unterliegen. Umgekehrt gibt es auch Tendenzen, eine innerbetriebliche Reserve durch Verleih an andere Unternehmen besser auszulasten oder ganz aus dem Betrieb auszugliedern (Kock 1990:52f).

### **2.3.4 Schlußfolgerungen**

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß ein ganzes Bündel von Einflußfaktoren zur Zunahme des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes beiträgt. "Es stellt sich die Frage, welche Rolle die Personalabteilungen in den Unternehmen heute noch spielen, und darüber hinaus, inwieweit die Strategien des Managements überhaupt direkt auf den Personaleinsatz bezogen sind." (Kock 1990:47) Der Einsatz von Leiharbeitskräften und die Beauftragung von Fremdfirmen sind vielfach die Folge von Markt-, Rationalisierungs- und Technikeinsatzstrategien. Auf die strategischen Entscheidungen der Unternehmensleitungen im Bereich der Erschließung neuer oder der Reaktion auf die Veränderung bestehender Märkte, des Einsatzes neuer Technologien und Rationalisierung haben Beschäftigte bzw. ihre betrieblichen Interessensvertretungen jedoch kaum Einflußmöglichkeiten. Im Bereich der betrieblichen Personalpolitik sind die Einflußmöglichkeiten nach dem Betriebsverfassungsgesetz zwar größer, aber ebenfalls begrenzt. Dies gilt umsomehr, als

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Entscheidungen über die Kooperation mit Fremdfirmen häufig von Fachabteilungen getroffen werden und die Personalabteilungen der Unternehmen nicht oder nur am Rande beteiligt sind.

Die Vielschichtigkeit der Einflußfaktoren ist insofern ein Indiz dafür, daß betriebsübergreifender Personaleinsatz sich von Seiten der betrieblichen Interessenvertretungen kaum wirksam unterbinden läßt, auch wenn die Auswirkungen aus der Sicht der Beschäftigten vielfach problematisch erscheinen mögen. Reine Abwehrstrategien sind daher häufig zum Scheitern verurteilt. Möglicherweise bestehen aber Gestaltungsmöglichkeiten, auf welche Instrumente Unternehmen zurückgreifen, um ihre zunehmenden Flexibilitätsanforderungen abzudecken.

### 2.4 Zum quantitativen Ausmaß betriebsübergreifenden Personaleinsatzes

Über das gesamte Ausmaß des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes und der überbetrieblichen Beschäftigung in der Bundesrepublik liegen keine verlässlichen Daten vor. Nur für einige Teilbereiche sind Angaben verfügbar oder lassen sich zumindest Trendaussagen formulieren.

So waren zum Erhebungsstichtag 30. Juni 1993 in der Bundesrepublik 115.058 Männer und Frauen als Leiharbeitskräfte beschäftigt. 96.792 Leiharbeitsverhältnisse waren allein im ersten Halbjahr 1993 beendet worden, wobei fast 60 % dieser Arbeitsverhältnisse nicht länger als drei Monate bestanden hatten (ANBA 4/1994:585ff). Angesichts dieser extrem hohen Fluktuation im Verleihgewerbe ist von einer Gesamtzahl an Leiharbeitsverhältnissen pro Jahr von über 400.000 auszugehen und von etwa 350.000 Personen, die innerhalb eines Jahres einmal oder mehrmals als Leiharbeitskraft tätig sind (Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:3). Weder die Zahl der Betriebe, die Leiharbeitskräfte einsetzen, noch die Zahl der Überlassungsfälle pro Jahr werden von der Bundesanstalt für Arbeit statistisch erfaßt.<sup>30</sup> Schätzungen, die auf der Basis der Fortschreibung einer Betriebsbefragung aus dem Jahre 1986/1987 vorgenommen wurden, beziffern das Ausmaß der Leiharbeitseinsätze in Betrieben auf 600.000 (ANBA 5/1992:704) bis 800.000 (ANBA 5/1990:740) pro Jahr. Der DGB geht für den Jahreszeitraum zwischen Mitte 1990 und 1991 sogar von mindestens 900.000 Überlassungsfällen aus (Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:5).

---

30 Die Erfassung der Zahl der Entleihbetriebe wurde von der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1982 eingestellt. Im Jahre 1981 betrug deren Zahl über 48.000 und hatte sich damit seit 1975 mehr als verdreifacht. Für 1991 schätzte der DGB die Zahl der Betriebe, die Leiharbeitskräfte einsetzen, auf 80.000 bis 100.000. Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:4.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Das gesamte Ausmaß der legalen Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik wird durch diese Zahlen allerdings nicht umfassend abgebildet, weil in den vergangenen Jahren einige Spezialfälle von Arbeitnehmerüberlassung aus der Erlaubnis- und Meldepflicht ausgenommen worden sind. So wurde etwa durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1990 Arbeitgebern mit weniger als 20 Beschäftigten das Recht eingeräumt, zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen Arbeitskräfte an ein anderes Unternehmen desselben Wirtschaftszweiges oder im unmittelbar angrenzenden Handwerkskammerbezirk zu überlassen. Angesichts der zunächst geringen Inanspruchnahme wurden diese Restriktionen Mitte 1992 aufgehoben (Deutscher Bundestag 1992:13). Ähnliches gilt auch für Wirtschaftszweige, in denen entsprechende Regelungen in Tarifverträgen vereinbart worden sind.<sup>31</sup>

Seit 1986 ist die Abordnung von Arbeitskräften im Rahmen einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgebern, für die ein einheitlicher Tarifvertrag gilt, unter bestimmten Bedingungen keine Arbeitnehmerüberlassung. Diese Regelung ist insbesondere für die Bauwirtschaft, in der gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung gesetzlich verboten ist, von erheblicher Bedeutung (Deutscher Bundestag 1992:13).

Auch die vorübergehende Überlassung von Arbeitskräften zwischen Konzernunternehmen, die im Kontext der Ausgliederung von Unternehmensteilen (Outsourcing) oder von Personalabbau in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen haben dürfte, wird nicht als Arbeitnehmerüberlassung statistisch erfaßt. Da das Kriterium "vorübergehend" nicht grundsätzlich ausschließt, daß die im AÜG festgelegte Höchstüberlassungsdauer von inzwischen neun Monaten ggfs. deutlich überschritten wird (Deutscher Bundestag 1992:13f), bietet diese Möglichkeit den Unternehmen erhebliche Flexibilitätsspielräume.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß es neben der legalen Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik auch noch einen großen Graubereich illegaler Arbeitnehmerüberlassung gibt, der sich der statistischen Erfassung naturgemäß völlig entzieht. Nach Einschätzung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist die quantitative Bedeutung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung auf etwa das Doppelte der legalen Arbeitnehmerüberlassung zu beziffern. Für das

---

31 In einigen Tarifverträgen im Handwerk ist schon Mitte der achtziger Jahre die Möglichkeit der Überlassung von Arbeitskräften an andere Betriebe der gleichen Branche für Phasen von Kurzarbeit verankert worden (Heizungs- und Lüftungsbau sowie Elektrohandwerk in Bayern; Heizungs, Klima- und Sanitärtechnik in Berlin). Wenngleich diese Möglichkeiten zunächst eher selten genutzt wurden und sie zudem innergewerkschaftlich sehr umstritten waren - die Bundeshandwerkskonferenz der IG Metall hat vor dem Hintergrund der heftigen Kontroversen über die Tarifvereinbarungen den Vorstand aufgefordert, "in Zukunft keinem Tarifvertrag zuzustimmen, der Arbeitnehmerüberlassung, gleich welcher Form, zum Inhalt hat" (Der Gewerkschafter 1/1989:4 - zitiert nach Kock 1990:73) - ist zu erwarten, daß sie zukünftig an Bedeutung gewinnen werden.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Jahr 1991 wird vor diesem Hintergrund von etwa einer Million einmal oder mehrmals illegal als Leiharbeitskräfte eingesetzten Personen (häufig AusländerInnen) ausgegangen (Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:11f).

Ist schon die statistische Erfassung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung lückenhaft, so lassen sich zur Verbreitung von Werk- und Dienstverträgen keinerlei valide Aussagen treffen. Das Wachstum der produktionsnahen Dienstleistungen in den vergangenen Jahren kann zwar als Hinweis für eine deutliche Zunahme gewertet werden; direkte Rückschlüsse auf den betriebsübergreifenden Personaleinsatz lassen sich hieraus aber nicht ziehen, weil einerseits nur ein Teil der produktionsnahen Dienstleistungen direkt in den Auftragsunternehmen geleistet wird und andererseits zahlreiche zeitweilig oder überwiegend als Subunternehmen tätige Betriebe noch dem produzierenden Gewerbe zugeordnet sein dürften. Auch über das Ausmaß des "Outsourcing" in den vergangenen Jahren und dessen Rückwirkungen auf die Bedeutung des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes liegen keinerlei verlässliche Informationen vor.

Die Zahl der Scheinselbständigen in der Bundesrepublik bezifferten Mayer/Paasch (1990:28ff) Ende der achtziger Jahre auf der Basis von verschiedenen Befragungen und vor dem Hintergrund des Ausmaßes illegaler Leiharbeit auf mehrere Hunderttausend - mit steigender Tendenz. Allerdings ist schwierig zu beurteilen, welchen Anteil hierunter diejenigen ausmachen, die direkt in den Auftragsunternehmen tätig werden. In *Übersicht 4* werden die unterschiedlichen Komponenten des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes und ihre quantitative Bedeutung - soweit hierzu Informationen verfügbar sind - nochmals im Überblick dargestellt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt offenkundig ein nicht mehr zu vernachlässigender Faktor sind. Zwar ist die Zahl der überbetrieblich Beschäftigten, wenn man nur die Fälle legaler und statistisch erfaßter Arbeitnehmerüberlassung heranzieht (115.058 Leiharbeitskräfte am Stichtag 30. Juni 1993), noch vergleichsweise gering; betriebsübergreifender Personaleinsatz scheint jedoch auch für viele Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis eigentlich (noch) ein betriebliches ist, zunehmend zu einer Erfahrung zu werden, mit der sie zumindest gelegentlich konfrontiert sind.

2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Übersicht 4:

**Betriebsübergreifender Personaleinsatz in der Bundesrepublik**

Kategorie	betriebsübergreifender Personaleinsatz		Ausmaß
Arbeitnehmerüberlassung	legal	durch Verleihunternehmen	ca. 900.000 Überlassungsfälle (geschätzt) pro Jahr
		durch Mischbetriebe	
	legal, aber nicht erfaßt	Kollegenhilfe	?
		Arbeitsgemeinschaften	?
		Konzernverleih	?
illegal	durch Unternehmen ohne Erlaubnis; sonstige Rechtsverstöße	ca. 1 Million (geschätzt) pro Jahr	
Werk- und Dienstverträge	mit betriebsübergreifendem Personaleinsatz im Auftragsunternehmen		?
<b>GESAMT</b>			<b>1,9 Millionen Fälle plus X</b>

Quelle: siehe Angaben im Text

Insgesamt ist die lückenhafte Datenlage zur quantitativen Bedeutung der verschiedenen Facetten des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes und zu seinem Gesamtausmaß äußerst unbefriedigend, aber aktuell nicht behebbar. Es wäre eine lohnende Aufgabe für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung, Befragungen über das Ausmaß und die Bedeutung des Fremdfirmeneinsatzes in Betrieben durchzuführen und/oder Beschäftigte nach ihren Erfahrungen mit betriebsübergreifenden Arbeitseinsätzen zu befragen. Solche Untersuchungen wären notwendig, um zumindest fundiertere Schätzungen bzw. Hochrechnungen über die Bedeutung des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes in der Bundesrepublik vorzulegen.

## 2.5 Auswirkungen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes

Im folgenden sollen die Auswirkungen des zunehmenden betriebsübergreifenden Personaleinsatzes vorrangig bezogen auf die Beschäftigten analysiert werden. Dabei wird sowohl auf die Ergebnisse vorliegender empirischer Untersuchungen als auch theoretischer Analysen zurückgegriffen, die häufig auf erhebliche Risiken und Gefährdungen der ArbeitnehmerInnen sowie der betrieblichen Interessenvertretung verweisen. Diese Analyse wäre jedoch unvollständig, wenn man sich nicht gleichzeitig vor Augen führen würde, daß die Bewertung der zunehmenden zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung und Kooperation von Unternehmen als Kontext des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes aus wirtschafts- und strukturpolitischer Sicht häufig äußerst positiv ausfällt. Produktionsnahe Dienstleistungen werden vielfach als "die" Wachstumshoffnung schlechthin angesehen, und Regionen mit einem hohen Anteil solcher Unternehmen werden große Entwicklungschancen prognostiziert. Die verstärkte Kooperation von Unternehmen wird wirtschaftspolitisch als Innovationsfaktor angesehen oder für kränkelnde Branchen sogar als einzige Chance, mittelfristig zu überleben.<sup>32</sup> Förderprogramme für Unternehmen setzen immer häufiger auf die Unterstützung zwischenbetrieblicher Kooperationen.

Offenbar klafft in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen wie -politischen Debatte eine riesige Lücke zwischen sehr positiven Bewertungen aus wirtschafts- sowie regionalpolitischer Sicht und einer tendenziell negativen Einschätzung aus Arbeitnehmersicht. Fruchtbare Verknüpfungen beider Perspektiven finden sich in der Literatur kaum.<sup>33</sup> Geht es um die Chancen, die sich aus einer verstärkten Kooperation von Unternehmen ergeben könnten, bleiben arbeits- und beschäftigungspolitische Aspekte weitgehend ausgeklammert; stehen umgekehrt die Auswirkungen betriebsübergreifenden Personaleinsatzes im Mittelpunkt, werden die Chancen und wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten einer verstärkten zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung vielfach außer acht gelassen. Aussagen wie: "Die Beziehungen zwischen auftraggebenden und auftragnehmenden Unternehmen lassen sich als ambivalente Form von Kooperation und Konkurrenz kennzeichnen. Einerseits bietet die Tendenz zur Ausgliederung betrieblicher

---

32 So etwa für die Bergbauzulieferer in Nordrhein-Westfalen - vgl. z.B. Lehner/Nordhause-Janz/Schubert 1989; Weber 1992.

33 Eine Ausnahme bildet ein Aufsatz von *Knuth/Latniak* (1991), der sich kritisch mit neuen Formen der Unternehmenskooperation auseinandersetzt und den klassischen managementorientierten Netzwerk-Konzepten ein auch die Beschäftigten sowie externe Institutionen berücksichtigendes "gestaltungsorientiertes regionales Netzwerk" gegenüberstellt sowie Probleme der Mitbestimmung in Netzwerken konstruktiv diskutiert.



## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Funktionen neue Marktchancen für Dienstleistungsunternehmen. Andererseits entstehen neue Abhängigkeiten von ökonomisch stärkeren Bestellern." (Kock 1990:59) haben vielfach eher den Charakter eines Lippenbekenntnisses, als daß sie konsequent die Analyse bestimmen würden. Auf die Notwendigkeit eines stärker integrierenden Analyseansatzes wird noch einzugehen sein. Zunächst sollen jedoch die Auswirkungen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes auf die Beschäftigten, wie sie bislang in der Literatur analysiert wurden, im Mittelpunkt stehen.

### 2.5.1 Auswirkungen auf die Beschäftigten

Angesichts der Unklarheit über das gesamte Ausmaß des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes in der Bundesrepublik auf der einen und der sehr unterschiedlichen konkreten Ausprägungen des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes (Tätigkeitsbereiche, Qualifikationsniveau und Unternehmenstypen, die als Fremdfirmen in Unternehmen tätig werden) auf der anderen Seite sind keine generellen Aussagen über die Auswirkungen auf die betroffenen Beschäftigten möglich. Statt dessen lassen sich nur Hypothesen formulieren, die für jeweils einen Teil der betroffenen Unternehmen oder Arbeitskräfte zutreffen, oder es müssen Einschränkungen bei verallgemeinernden Aussagen vorgenommen werden.

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: So führt *Kock* (1990:89) aus, daß durch die Ausgliederung einer Service-GmbH ein Teil der bisherigen Stammbetriebsgesellschaft eines Unternehmens zur Randbetriebsgesellschaft werden kann. Gleichzeitig fühlen sich viele Beschäftigte, die betriebsübergreifend eingesetzt werden, allerdings nicht als Randbetriebsgesellschaft des Einsatzbetriebs, sondern als Stammbetriebsgesellschaft des Dienstleistungsunternehmens. Die Grenzen sind offenbar fließend. Einen Unternehmensberater wird man wohl kaum zur Randbetriebsgesellschaft zählen wollen, aber was ist mit Montagearbeitern oder Leiharbeitskräften?

Kernergebnis der meisten Untersuchungen zu Leiharbeit<sup>34</sup> oder betriebsübergreifendem Personaleinsatz sind erhöhte bzw. ungleich verteilte Beschäftigungsrisiken zwischen den Beschäftigten des auftraggebenden und des auftragnehmenden Unternehmens. Während nach den vorliegenden Statistiken zunächst lediglich für die meisten Leiharbeitskräfte von einer äußerst geringen Beschäftigungssicherheit ausgegangen werden muß, sieht *Kock* (1990:60) bezogen auf betriebsübergreifenden Personaleinsatz allgemein erhöhte Beschäftigungsrisiken letztlich für beide Seiten: "Das gilt zunächst für diejenigen, die bei den Dienst-

---

34 Auf die spezifischen Benachteiligungen von Leih- bzw. Zeitarbeitskräften wird an verschiedenen Stellen dieser Arbeit noch detaillierter eingegangen - insbesondere in den Teilen 3 und 5.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

leistungsfirmen beschäftigt sind, deren Arbeitsort, Arbeitszeit und sonstige Arbeitsbedingungen sich ständig ändern. Dies gilt aber auch für die betrieblichen Belegschaften, die nun einer innerbetrieblichen Konkurrenz der Fremdfirmen ausgesetzt sind."

Teilweise sind die jeweiligen Risiken aber auch spiegelbildlich ausgeprägt. Wird der Einsatz von Fremdbeschäftigten ausschließlich zum Ausgleich von Auslastungsschwankungen genutzt (extern-numerische Flexibilität), sind deren Beschäftigungsrisiken tendenziell hoch, insbesondere wenn die Fremdfirma mit nur wenigen oder im Extremfall mit nur einem Auftraggeber kooperiert. Die Beschäftigung im Auftragsunternehmen kann jedoch u.U. erheblich stabilisiert werden, wenn Auslastungsschwankungen extern "abgepuffert" werden. Nutzt das auftraggebende Unternehmen den Einsatz von Fremdbeschäftigten jedoch strukturell<sup>35</sup> und entläßt aufgrund dessen ggfs. sogar eigene Beschäftigte, kann dies stabilisierenden Einfluß auf die Beschäftigung in der Fremdfirma haben, während die Beschäftigungsrisiken der ArbeitnehmerInnen im Auftragsunternehmen deutlich zunehmen. Grundsätzlich ist darüber hinaus nicht auszuschließen, daß ein spezialisiertes Dienstleistungsunternehmen, das mit mehreren Unternehmen, die ggfs. sogar in unterschiedlichen Branchen tätig sind, kooperiert, konjunkturelle Schwankungen besser ausgleichen kann als die Auftragsunternehmen, die bei einem Auftragsrückgang kaum Ausweichmöglichkeiten haben.

Trotz dieser notwendigen Relativierungen hinsichtlich der Beschäftigungsrisiken ist der betriebsübergreifende Personaleinsatz für die betroffenen Beschäftigten mit zahlreichen Belastungen verbunden, die tendenziell um so schwerwiegender sind, je häufiger er vorkommt und je geringer die Qualifikation und die Entscheidungs- bzw. Gestaltungsspielräume der Betroffenen ausfallen. Der Einsatz in wechselnden Betrieben erfordert eine rasche Anpassung an unterschiedliche Arbeitsanforderungen und betriebliche Abläufe. Der Aufbau von sozialen Kontakten am Arbeitsplatz ist erschwert; die Formulierung und Durchsetzung gemeinsamer Interessen gegenüber dem Arbeitgeber stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. So haben die Beschäftigten in den Auftragsunternehmen und die Fremdbeschäftigten häufig objektiv stark voneinander abweichende Interessen. Während z.B. der Betriebsrat in den Fremdbeschäftigten eine Bedrohung für die Arbeitsplätze seiner Belegschaft sehen kann, ist die Beauftragung der Fremdfirma für die dort Beschäftigten wesentliche Grundlage ihre Arbeitsverhältnisse.<sup>36</sup>

---

35 Strukturelle Nutzung hängt eng zusammen mit einem tendenziell extern-funktionalen Charakter der Fremdfirmenbeschäftigung.

36 Kock (1990:88ff) veranschaulicht solche Interessenkonflikte anhand zahlreicher Beispiele aus der betrieblichen Praxis.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Je qualifizierter die betriebsübergreifend eingesetzten Arbeitskräfte und je anspruchsvoller die von ihnen zu leistenden Arbeitsaufgaben sind, desto weniger sind sie demgegenüber subjektiv oder objektiv von diesen potentiellen Belastungen betroffen. Höherqualifizierte Beschäftigte, die Spezialaufgaben in den Einsatzbetrieben übernehmen und u.U. große Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haben, empfinden den Einsatz in wechselnden Betrieben eher als Abwechslung und positiven Aspekt denn als Belastung.<sup>37</sup>

Aus der Sicht der Beschäftigten der Auftragsunternehmen kann der Einsatz von Fremdbeschäftigten erreichte betriebliche Standards hinsichtlich der Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Qualifizierungschancen bedrohen. So ist ein Motiv bei der Entscheidung von Unternehmen für Fremdfirmeneinsatz häufig, daß diese keinen oder anderen Tarifverträgen als das auftraggebende Unternehmen unterliegen und hieraus direkte oder indirekte Kosten- und Flexibilitätsvorteile resultieren, weil die Löhne der Fremdbeschäftigten geringer und/oder deren Bereitschaft zu Überstunden sowie zum Einsatz zu unüblichen Arbeitszeiten höher ist.

Dies gilt wiederum nicht oder nur in geringerem Maße für spezialisierte (Dienstleistungs-)Unternehmen mit hochqualifizierten Beschäftigten, die in den Unternehmen Spezialaufgaben übernehmen. In solchen Fällen dürfte im betrieblichen Kalkül eher eine Rolle spielen, daß es möglicherweise kostengünstiger und weniger aufwendig ist, bei Bedarf qualifizierte Arbeitskräfte über Werkverträge oder Leiharbeit "zuzukaufen", als in die Qualifizierung und Weiterbildung der eigenen Belegschaft zu investieren (Kock 1990:78). Dies verringert aus der Sicht der Stammbeschäftigten die Chancen auf eine Weiterqualifizierung und innerbetrieblichen Aufstieg.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß aus dem betriebsübergreifenden Personaleinsatz im Vergleich zu betrieblichen Normalarbeitsverhältnissen sowohl für die betriebsübergreifend eingesetzten Beschäftigten als auch für die Beschäftigten in den Auftragsunternehmen Nachteile erwachsen können. Die Beschäftigten der Fremdfirmen werden häufig schlechter entlohnt, ihre Beschäftigung ist tendenziell instabiler, sie sind mit wechselnden Einsatzbetrieben konfrontiert, müssen sich häufig an neue Bedingungen, Vorgesetzte und KollegInnen gewöhnen und haben vielfach keinen Betriebsrat, der ihre Interessen vertritt etc. Vor diesem Hintergrund sind sie häufig bereit, z.B. schlechtere Arbeitsbedingungen

---

37 Allein schon der Umgang mit externen "SpezialistInnen" dürfte sehr viel höflicher und respektvoller ausfallen als der Umgang mit geringqualifizierten Leiharbeitskräften, die häufig für besonders belastende Tätigkeiten eingesetzt werden und mitunter Zielscheibe von Aggressionen der KollegInnen bzw. unmittelbaren Vorgesetzten sein dürften.

und ungünstige Arbeitszeiten zu akzeptieren, was neben geringeren Löhnen und der latenten Konkurrenz um betriebliche Arbeitsplätze durch ihren Einsatz dazu beiträgt, daß sie in den Auftragsunternehmen eine Bedrohung für erreichte Standards darstellen können.

## 2.6 Überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz - nur Risiken oder auch Chancen ?

Die Auswirkungen überbetrieblicher Beschäftigung und des zunehmenden überbetrieblichen Personaleinsatzes für die Beschäftigten erscheinen im Vergleich mit stabiler Beschäftigung in einem Großunternehmen mit schlagkräftiger betrieblicher Interessenvertretung und umfangreichen Sozialleistungen häufig überwiegend negativ. Aber ist dieses Bild nicht ein begrenzter Ausschnitt aus der Realität? Gibt es nicht zahlreiche Gruppen von Beschäftigten, die traditionell ohnehin nur schwierig Zugang zu den hier für die Auftragsunternehmen als typisch unterstellten stabilen "Normalarbeitsverhältnissen" (Bosch 1986; Mückenberger 1986 und 1989) haben? Und sehen sich nicht auch diejenigen, die bislang in solchen Normalarbeitsverhältnissen beschäftigt sind, zunehmend damit konfrontiert, daß Arbeitsplätze abgebaut und erreichte Standards nachhaltig in Frage gestellt werden? Bezieht man aktuelle Probleme und Entwicklungstendenzen auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt mit ein, so fällt die Einschätzung überbetrieblicher Beschäftigung und betriebsübergreifenden Personaleinsatzes differenzierter aus.

### 2.6.1 Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt

Während in der Vergangenheit wirtschaftliche Anpassungsprozesse häufig innerhalb interner Arbeitsmärkte bewältigt werden konnten und dabei traditionelle Schutzrechte sowie Ansprüche gewahrt blieben, sehen sich auch die Beschäftigten von vielen Großunternehmen zunehmend mit der Notwendigkeit von Zugeständnissen bei Entlohnung, Arbeitszeit oder Arbeitsbedingungen<sup>38</sup> oder sogar mit einem Zwang zu externer Mobilität konfrontiert, der aus ihrer Sicht erhebliche Risiken birgt. Die Vorteile interner Arbeitsmärkte - relative Beschäftigungs-

---

38 Ein typisches Beispiel hierfür ist das VW-Modell mit einer kollektiven Arbeitszeitverkürzung auf 28,8 Stunden in der Woche und nur partiellem Lohnausgleich, womit von den Beschäftigten ein Verzicht des Unternehmens auf betriebsbedingte Entlassungen "erkauft" worden ist. In vielen anderen Unternehmen sind in jüngster Zeit Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit (z.B. Jahresarbeitszeiten) vereinbart worden, die im Ergebnis zu einer Reduzierung oder sogar Abschaffung von Überstundenzuschlägen führen.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

sicherheit, betriebsinterne Aufstiegsprozesse und betriebsspezifische Qualifizierung sowie eine hohe wechselseitige Bindung zwischen Betrieb und Beschäftigten (Knuth 1995:336f) - verkehren sich für die Beschäftigten in Nachteile, wenn Anpassungsprobleme nicht mehr intern bewältigt werden können und externe Mobilität erforderlich wird. Betriebsspezifische Qualifikationen sind auf dem externen Arbeitsmarkt häufig kaum verwendbar, der innerbetrieblich erworbene Status geht ebenso wie innerbetriebliche Ansprüche auf Sozialleistungen u.ä. verloren, und die Betroffenen haben häufig keinerlei Erfahrung bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz (Knuth 1995:338). Schlimmer noch: Bei kleineren und mittleren Unternehmen haben langjährig in Großunternehmen Beschäftigte häufig einen schlechten Ruf, weil sie als nicht anpassungsfähig und wenig flexibel gelten (Vanselow 1995).

Die Mobilitätsanforderungen an die Arbeitskräfte haben sich überdies nicht nur innerhalb von Beschäftigungsbereichen und Branchen, sondern auch zwischen den Sektoren vergrößert. Zudem erzwingt der Strukturwandel zunehmend nicht mehr allein eine sektorale Mobilität von Arbeitskräften, die mit einer Verbesserung der Beschäftigungs- und Verdienstchancen einhergeht, wie dies beim Wechsel von der Landwirtschaft in die Produktion meist der Fall war. Statt dessen gewinnt in den vergangenen Jahren eine Mobilität vom Produzierenden Sektor in den Dienstleistungssektor an Bedeutung, deren individueller Nutzen für die Betroffenen zumindest häufig fraglich ist. Wenn solche sektorale Mobilität und/oder Mobilität aus Großunternehmen in kleinere und mittlere Betriebe nicht flankiert wird, ist die Bereitschaft der Betroffenen hierzu verständlicherweise eher gering. Dies trägt tendenziell zur Verfestigung überkommener Strukturen bei, statt die Entstehung neuer zukunftsträchtiger Strukturen zu fördern.

Offenbar bringt der gegenwärtige Strukturwandel also neue Anforderungen an inner- und zwischenbetriebliche Mobilität mit sich. Tarifvertragliche und arbeitsrechtliche Schutzrechte sind jedoch weitgehend an bestehende Arbeitsverhältnisse gebunden und sichern folglich allenfalls innerbetriebliche Mobilität. Der individuelle Weg auf dem externen Arbeitsmarkt ist prinzipiell risikoreich, weil er in diesem System ungesichert ist. Er wird auch zunehmend risikoreicher in dem Maße, wie das gesamte Beschäftigungssystem flexibilisiert wird. Gut qualifizierte und jüngere Beschäftigte sind in der Lage, diese Mobilität individuell zu bewältigen. Für die nicht hundertprozentig Starken wird Mobilität jedoch zu einem Risiko, das sie vernünftigerweise möglichst vermeiden oder nur gezwungenermaßen - und dann überwiegend mit Nachteilen verbunden - eingehen.

Gleichzeitig hat sich das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zur Reintegration von bereits Arbeitslosen in den vergangenen Jahren als unzureichend erwiesen. Dies hängt vor allem, aber nicht ausschließlich mit einem Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten zusammen. Vielmehr werden unter

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

solchen Bedingungen trotz einer insgesamt vergleichsweise hohen Fluktuation auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt<sup>39</sup> insbesondere besonders benachteiligte Arbeitslose dauerhaft aus dem Beschäftigungssystem ausgegrenzt. Der "Brückenschlag" zur Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung gelingt mittels traditioneller Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen häufig nicht.

Nicht zuletzt haben sich die Strukturen und Präferenzen auf seiten der Beschäftigten verändert. So verfügen immer weniger Beschäftigte über den familiären Hintergrund, der klassisch als notwendig für das Normalarbeitsverhältnis angesehen wird - die völlige Entlastung von Reproduktionsaufgaben durch eine nicht berufstätige Ehefrau. Außerdem drängen in immer stärkerem Maße Gruppen auf den Arbeitsmarkt, deren private Situation und individuelle Präferenzen sich nicht vereinbaren lassen mit klassischen Erwerbsstrukturen einer lebenslangen Beschäftigung. Damit schaffen auch ArbeitnehmerInnen selbst durch den Wunsch nach flexiblerer Gestaltung ihres Arbeitslebens (Elternurlaub, vorübergehende Teilzeitarbeit, Weiterbildung) zusätzliche Flexibilitätsanforderungen. Die Expansion atypischer Beschäftigungsverhältnisse und diskontinuierlicher Erwerbsverläufe<sup>40</sup> ist vor diesem Hintergrund nicht allein auf Veränderungen der betrieblichen Personalpolitik bzw. der unternehmerischen Strategien zurückzuführen, sondern resultiert vielfach auch aus veränderten Erwerbswünschen der Beschäftigten. Allerdings sehen sich die Betroffenen häufig gezwungen, sich auf Beschäftigungsformen einzulassen, die nicht ihren persönlichen Vorstellungen von einer flexibleren Gestaltung der Erwerbsarbeit entsprechen. Überdies müssen sie erhebliche Nachteile bei ihrer sozialen Absicherung, der Qualität der Arbeitsbedingungen und ihren zukünftigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt in Kauf nehmen.

Während im Hinblick auf die Verbesserung der sozialen Absicherung für Zeiten des vollständigen oder anteiligen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben eine

---

39 Im Jahre 1990 wurden in den alten Bundesländern im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt rund 31 % aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse erneuert; 1987 waren es noch 28 % gewesen. Die durchschnittliche Dauer eines Beschäftigungsverhältnisses sank damit von 3,6 auf 3,2 Jahre. Vgl. Klös 1992.

40 Es mag u.U. befremdlich klingen, wenn hier von einer Expansion diskontinuierlicher Erwerbsverläufe die Rede ist, obwohl immer mehr Frauen eine kontinuierliche Erwerbsbiographie aufweisen. Gleichzeitig unterbrechen aber immer noch mehr als 80 % der Frauen mit Kindern ihre Erwerbstätigkeit für einen gewissen Zeitraum. Allerdings ist der Anteil der Frauen, die nach einer Familienphase nicht mehr in das Erwerbsleben zurückkehren, ebenso wie die Dauer der Unterbrechungszeiten in den vergangenen Jahren deutlich gesunken (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1992). Der zunehmende Anteil der Berufsrückkehrerinnen auf dem Arbeitsmarkt und erzwungene Diskontinuität durch Arbeitslosigkeit sowohl bei Frauen als auch bei Männern tragen vor allem dazu bei, daß die Erwerbsverläufe einer wachsenden Zahl von Erwerbstätigen nicht mehr dem traditionellen Muster einer lebenslangen stabilen Beschäftigung entsprechen.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Vielzahl von Vorschlägen vorliegen (Mindesteinkommen, Mindestrente, Reduzierung der Arbeitszeit mit Lohnaufstockung, Rückkehrrecht auf Vollzeitarbeit), fehlt es noch weitgehend an Konzepten, die der Entwertung von Qualifikationen und der Verschlechterung der Erwerbschancen entgegenwirken könnten. Zudem besteht in mehrfacher Hinsicht ein Interessenkonflikt im Betrieb zwischen Beschäftigten, die Flexibilität wünschen, und den übrigen Beschäftigten, deren Arbeitsbelastung dadurch erheblich steigen kann. Dieser Konflikt konnte bislang nicht befriedigend gelöst werden. So führt etwa die Wiedereinstellungszusage nach dem Erziehungsurlaub vielfach dazu, daß Ersatzarbeitskräfte nur befristet eingestellt werden. Flexible Möglichkeiten zur zeitweiligen Reduzierung der Arbeitszeit bei Eltern kleiner Kinder führen zu erhöhtem Arbeitsdruck der KollegInnen, wenn keine ausreichenden Personalreservekapazitäten zur Verfügung stehen oder kurzfristig Ersatzkräfte eingestellt werden. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sind von diesen Problemen häufig besonders betroffen, weil sie nicht oder kaum über interne Möglichkeiten zur personalpolitischen Lösung solcher Probleme verfügen und damit Gefahr laufen, im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte weiter ins Hintertreffen zu geraten.

### 2.6.2 Flexiblere Übergänge erforderlich?

Inner- und zwischenbetriebliche Mobilität in Verbindung mit lebenslanger Qualifizierung wird zunehmend zu einem Innovationsfaktor, den das Beschäftigungssystem braucht. Sofern die Risiken dieser Mobilität für die Beschäftigten jedoch nicht sozialpolitisch abgesichert werden, können übermäßig flexibilisierte Arbeitsmärkte ihre Funktionsfähigkeit verlieren. Qualifizierte Beschäftigte etwa wandern in andere Arbeitsmärkte ab. Dies führt insbesondere in Branchen mit großen Auftragsschwankungen und einer Dominanz von Klein- und Mittelbetrieben zu erheblichen Problemen.

Es fehlt im Arbeitsmarktsystem offenbar an intermediären Strukturen sozialer Sicherheit, die über das einzelne Arbeitsverhältnis hinaus wirksam sind und Flexibilität und Mobilität mit einer Kalkulierbarkeit von Risiken verbinden. Die Arbeitsmarktpolitik hat zwar einige Strukturen geschaffen, die den individuellen Weg auf dem Arbeitsmarkt erleichtern - angefangen von der Arbeitsvermittlung über die Weiterbildung bis hin zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Strukturen reichen jedoch nicht aus, um das Herausfallen aus dem Beschäftigungssystem zu verhindern und längerfristig Herausgefallenen eine reelle Chance der Reintegration zu geben. Sie setzen in der Regel voraus, daß ein Arbeitsverhältnis schon aufgelöst ist, d.h. daß der Individualisierungsprozeß auf dem Arbeitsmarkt mit seinen nachteiligen Folgen für bestimmte Beschäftigte

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

bereits begonnen hat. Notwendig wäre eine Art von "Geländer" für die zwischenbetriebliche Mobilität.

In ähnlicher Weise könnte man bezogen auf die Realisierungschancen beschäftigtenorientierter Flexibilität argumentieren. Der Wechsel von Vollzeit- in Teilzeitarbeit oder der zeitweilige Ausstieg aus dem Erwerbsleben sind häufig nur unter Inkaufnahme langfristiger Nachteile hinsichtlich der beruflichen Entwicklungschancen möglich. Zwischen voller Erwerbstätigkeit und dem Altersruhestand gibt es kaum Zwischenstufen - Beschäftigte, denen z.B. aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen eine vollzeitige Erwerbstätigkeit nicht mehr möglich ist, sind oft gezwungen, frühzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschcheiden, obwohl ihnen eine Teilzeitbeschäftigung u.U. den Übergang erleichtern könnte. Insofern fehlen auch "Geländer" für Übergänge zwischen Phasen der Nichterwerbstätigkeit und Erwerbstätigkeit bzw. zahlreichen Zwischenstufen.

Es ist unverkennbar, daß diese fehlenden oder unzureichenden Geländer auch beschäftigungspolitisch von Bedeutung sind. Durch flexiblere Arbeitsmarktübergänge könnte das Beschäftigungspotential in der Bundesrepublik spürbar ausgeweitet werden. So argumentiert etwa *Schmid* (1993: Einleitung und 8): "Anstatt einen 'zweiten Arbeitsmarkt' zu errichten, der absehbar vom 'ersten Arbeitsmarkt' abgeschottet wird und dessen Funktionsweise beeinträchtigt, kombinieren 'Übergangsarbeitsmärkte' reguläre Erwerbsarbeit mit anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten wie Lernen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Beteiligung und soziales Engagement. Übergangsarbeitsmärkte könnten auf diese Weise einen effizienten Elastizitätspuffer schaffen, der in Rezessionsphasen expandiert und in Expansionsphasen kontrahiert. Sie wären eine realistische und moderne Alternative zur Zwei-Drittel-Gesellschaft, in der die einen zuviel an Arbeit und die anderen zuwenig haben. (...) Im Gegensatz zur Strategie des 'zweiten Arbeitsmarktes' werden die 'Brückenköpfe' im regulären Arbeitsmarkt verstärkt, so daß der 'Verkehr' in beide Richtungen fließen kann. Während die Brücken dauerhaft institutionalisiert sind, stellen sie für Einzelne und Betriebe befristete Optionen dar, die bedingt durch lebensbiographische Phasen oder wirtschaftliche Umstände genutzt werden."

*Schmid* (1993:9ff) nennt fünf Arten von Übergängen, die sich im wesentlichen mit den oben bereits skizzierten Problembereichen decken, und ordnet diesen insgesamt 18 verschiedene Arten von zu fördernden Beschäftigungsbrücken zu:

- Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz
  - \* Schlechtwetter- und Wintergeld
  - \* Kurzarbeitergeld



## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

- \* Kurzarbeit im öffentlichen Dienst
- \* Arbeitszeitflexibilisierung
  
- Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
  - \* Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
  - \* Förderung Sozialer Betriebe
  - \* Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h (Ostdeutschland) bzw. § 242 s (Westdeutschland) AFG
  - \* Eingliederungsbeihilfen nach § 54 AFG und nach dem Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose (BHI)
  - \* Existenzgründungshilfen der Bundesanstalt für Arbeit nach § 55 a AFG
  
- Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem
  - \* Einarbeitungszuschüsse
  - \* Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen
  - \* Weiterbildung von Beschäftigten
  
- Brücken zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit
  - \* Erziehungsurlaub
  - \* verstärkte Förderung familienbedingter und zwischenzeitlicher Teilzeitarbeit
  - \* Sabbaticals
  
- Brücken zwischen Erwerbsarbeit und Rente
  - \* Lohnsubventionen für Ältere (§§ 97-97 AFG)
  - \* Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld
  - \* Ausweitung von Teilzeitmöglichkeiten für Ältere zum gleitenden Übergang in den Ruhestand.

Insgesamt quantifiziert er die mögliche zusätzliche Entlastungswirkung der von ihm skizzierten Übergangsarbeitsmärkte auf etwa 1,7 Millionen Beschäftigungsverhältnisse (Schmid 1993:44). Damit könnte die aktuelle Beschäftigungslücke, die auf etwa 6 Millionen fehlende Arbeitsplätze geschätzt wird, zwar keineswegs geschlossen, aber doch deutlich reduziert werden. Wenngleich seine Vorschläge für die Brücken innerhalb der Übergangsarbeitsmärkte nur teilweise über bereits vorhandene Instrumente und Maßnahmen hinausgehen, besteht der innovative Charakter seines Konzeptes darin, daß er unterschiedliche und bislang häufig isoliert diskutierte Instrumente in einen Gesamtkontext stellt und ihre beschäftigungswirksame Weiterentwicklung sowie gezielte Ausweitung fordert.

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Konzept der Übergangsmärkte nicht überzeugender wäre, wenn auch systematischer<sup>41</sup> darauf eingegangen würde, wie die massive Ausweitung und qualitative Verbesserung bestehender Instrumente in der Praxis realisiert werden und die Übergänge organisatorisch erleichtert bzw. flankiert werden könnten. So läßt Schmid z.B. hinsichtlich der "Brücken zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit" völlig offen, wie Unternehmen, die mit einem Recht ihrer Beschäftigten auf zeitweilige Teilzeitarbeit mit Rückkehranspruch auf Vollzeitarbeit oder auf "sabbaticals" konfrontiert sind, personalpolitisch reagieren sollten oder könnten. Zwar kann man sich grundsätzlich auf den Standpunkt stellen, daß solche Freistellungsansprüche tarifvertraglich oder gesetzlich verankert werden müssen und die praktische Umsetzung nicht zu interessieren braucht; größere Durchsetzungschancen bieten sich jedoch, wenn die Akzeptanz auf seiten der Betriebe als wesentliche Realisierungsbedingung von vorneherein mit in die Überlegungen einbezogen wird. Die betriebliche Akzeptanz und somit letztlich auch die Realisierungschancen könnten etwa gefördert werden, wenn es Agenturen gäbe, die den Unternehmen den Aufwand der Rekrutierung von Ersatzarbeitskräften abnehmen und ggfs. sogar selbst als Anstellungsträger fungieren würden. Letzteres könnte auch den als Ersatzarbeitskräfte Eingestellten ermöglichen, von kurzfristigen Entscheidungen derjenigen, die sie zeitweilig ersetzen, unabhängiger zu werden, weil der Bestand ihres Beschäftigungsverhältnisses nicht unmittelbar davon abhängig wäre, wie lange die Stammbeschäftigten teilzeitarbeiten oder pausieren wollen. Je höher die Flexibilität letzterer gestaltet wird, desto mehr geht dies ansonsten auf Kosten der Ersatzarbeitskräfte, die ggfs. kurzfristig entlassen werden, wenn die pausierenden Stammbeschäftigten sich für die Rückkehr auf ihren früheren Arbeitsplatz entscheiden.

In ähnlicher Weise läßt sich auch für einige andere von Schmid genannte Brücken (z.B. die Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung) argumentieren, daß eine Ausschöpfung ihrer Potentiale nur bzw. eher möglich ist, wenn den betroffenen Unternehmen und/oder Beschäftigten Beratung, Hilfen bei der Koordinierung und Organisation sowie ggfs. eine soziale Flankierung angeboten würden - im Sinne der oben bereits zitierten "Geländer".

---

41 Schmid (1993:22ff) geht nur punktuell - etwa bei der Weiterbildung von Beschäftigten - auf organisatorische oder infrastrukturelle Verbesserungen ein, die zu einer besseren Ausschöpfung der Potentiale der von ihm benannten Brücken beitragen könnten.

## 2.7 **Arbeitskräftepools**

Arbeitskräftepools könnten solche Geländer schaffen und Übergänge dadurch gezielt erleichtern. Überbetriebliche Beschäftigung und betriebsübergreifender Personaleinsatz würden in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen - allerdings unter anderen Rahmenbedingungen, als dies bislang in der Regel der Fall ist - als Angebot an Beschäftigtengruppen oder Arbeitslose, die typischerweise nicht zu den stabilen Stammebelegschaften mit guter sozialer Absicherung zählen, unter Einhaltung von Mindeststandards bei den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, öffentlich kontrolliert und verknüpft mit gezielter Beratung und ergänzender Qualifizierung.

Wie bereits ausgeführt wurde, wird von ArbeitnehmerInnen zunehmend eine berufliche Mobilität verlangt, für die kein risikoverminderndes Netz existiert. Für den gegenwärtigen Zustand kann vermutet werden, daß das verständliche und individuell rationale Risikovermeidungsverhalten innovationshemmende Wirkungen beinhaltet. Zur Überwindung dieses "Strukturkonservatismus" konkurrieren derzeit zwei Konzepte - die Verallgemeinerung der Risiken auf seiten der ArbeitnehmerInnen und Risikoumverteilung zu ihren Lasten durch **Deregulierung** der Arbeitsmärkte oder die Ermöglichung von Mobilität und Flexibilität in sozialer Sicherheit durch eine dem neuen Produktionsmodell adäquate **Re-Regulierung**.

Im Rahmen dieser Arbeit werden Arbeitskräftepools als ein mögliches Element der Re-Regulierung zunehmend flexibilisierter Arbeitsmärkte angesehen, da sie soziale Sicherheit nicht ausschließlich einerseits am Ort einzelbetrieblicher Kapitalverwertung oder andererseits als Kompensationsleistung außerhalb des Beschäftigungssystems zu konstituieren versuchen. Indem sie eine intermediäre Ebene sozialer Regulierung schaffen, tragen sie Veränderungen des "Normalunternehmens" ebenso Rechnung wie der Erosion des "Normalarbeitsverhältnisses" und der wachsenden Vielfalt von Lebensentwürfen und Berufsbiographien.

Wenn hier für die Option der Re-Regulierung plädiert wird, so ist dies auch - aber nicht nur - eine Wertentscheidung zugunsten der ArbeitnehmerInnen. Vielmehr liegt dem auch die Annahme zugrunde, daß Flexibilisierung allein durch Deregulierung zur Funktionsunfähigkeit von Arbeitsmärkten führt. Der internationale Vergleich zeigt, daß Arbeitsmarktssysteme, die allein auf "Markt", d.h. der Allgegenwärtigkeit von Risiken und der Wahrnehmung von Augenblicksvorteilen ohne dauerhafte Bindungen, Verpflichtungen und Sicherheiten beruhen, unvereinbar sind mit der Notwendigkeit verstärkter Humankapitalinvestitionen, also mit hoher Qualifikation und lebenslangem Lernen. Gerade dieses sind aber unverzichtbare Innovationsfaktoren, ohne die die Herausforderungen des Strukturwandels nicht gemeistert werden können. "Kollektivrechtliche und gesetzliche Regulierung ist (...) aus Effizienz- **und** Verteilungsgesichtspunkten

## 2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?

auch im Rahmen der Arbeitsbeziehungen unerlässlich. Den unbefriedigenden oder sogar nachteiligen Folgen bestehender Regelungen kann deshalb nicht durch deren ersatzlose Rücknahme begegnet werden. Notwendig ist vielmehr die Modernisierung des institutionellen Gefüges durch eine Re-Regulierung, die nicht allein die Grenzen individueller Freiräume zum Gegenstand hat, sondern stärker auf eine Verbesserung der individuellen Fähigkeiten abzielt." (Semlinger 1991b: 34)

Bezogen auf die Re-Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse schlagen *Keller/Seifert* (1993:538ff) vor, zwischen teilbaren und unteilbaren Rechten zu differenzieren: Für atypisch Beschäftigte sollten die unteilbaren Rechte wie etwa Mindestarbeitsbedingungen, Arbeitsschutzvorschriften, Kündigungsschutz, Mitbestimmungsrechte sowie die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen ohne Einschränkung gelten; teilbare Rechte wie Entgelt, Urlaub sowie betriebliche Sozialleistungen wären anteilig zu gewähren. Darüber hinaus sollten nach ihrer Einschätzung bestimmte Benachteiligungen wie etwa eine geringere Beschäftigungsstabilität bei befristeter Beschäftigung oder Leiharbeit durch finanzielle Kompensationen für die Betroffenen ausgeglichen werden, wie sie etwa in Frankreich in Form sogenannter "Prekaritätsprämien" für Zeitarbeitskräfte gewährt werden.<sup>42</sup>

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche vorrangig auf die Kompensation individueller Nachteile zielende Re-Regulierungs-Strategie nicht durch stärker prozeßorientierte und auf neue organisatorische Lösungen zielende Ansätze ergänzt werden müßte. "Gefordert ist nicht mehr oder weniger staatliches Recht, sondern vielmehr ein neuer Typus prozeduraler Regulierung, der - anders als starre gesetzliche Normen, Gebote und Verbote - sich auf die rechtliche Festlegung von Rahmenbedingungen für dezentrale Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse der in den verschiedenen Teilbereichen beteiligten Akteure beschränkt und so z.B. die höheren Flexibilitätsspielräume tarifvertraglicher und betrieblicher Entscheidungen nutzt, ohne allerdings auf staatliche Korrekturen der Marktergebnisse nach Maßgabe gesellschaftlicher Gerechtigkeitsvorstellungen zu verzichten." (Büchtemann/Neumann 1990b:33f)

Das Konzept der Arbeitskräftepools könnte in zweifachem Sinne eine Form prozeduraler Regulierung im Bereich des betriebsübergreifenden Personaleinsatzes sein. So zielt es einerseits darauf ab, daß betriebswirtschaftliche Anforderungen, die sich aus dem Strukturwandel ergeben, nicht nur individuell bewältigt werden müssen, sondern institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die für den Erhalt der Qualifikation und Motivation der ArbeitnehmerInnen erforderlich

---

42 In ähnlicher Weise argumentiert *Mückenberger* (1991:207). Vgl. zu konkreten Vorschlägen hinsichtlich einer sozialverträglichen Gestaltung von Leiharbeit *Weinkopf/Krone* 1995:43ff.

## *2 Überbetriebliche Beschäftigung - Risiko oder Chance?*

sind. Arbeitskräftepools sind in diesem Sinne funktionelle Äquivalente zu tradiertem arbeitsrechtlichen Schutz bei lebenslanger Beschäftigung. Sie können Brücken zwischen Arbeitsplätzen bei verschiedenen Unternehmen und Sektoren bauen und die Anpassung fachlicher Qualifikationen an veränderte Qualifikationsanforderungen erleichtern. Sie können sowohl sektorspezifisch organisiert sein als sich auch branchenübergreifend auf bestimmte Zielgruppen konzentrieren. Andererseits sind Arbeitskräftepools als eine spezifische Form prozeduraler Regulierung anzusehen, weil sich die staatliche Seite darauf beschränken könnte, Rahmen- und Beteiligungsbedingungen für die Entwicklung branchenspezifischer Lösungen vorzugeben, deren konkrete Ausgestaltung den jeweiligen Tarifvertragsparteien überlassen bliebe.

Auf die unbestritten hohen Flexibilitätserfordernisse der Betriebe nur mit Deregulierung zu antworten, dient weder den Interessen der Beschäftigten noch erlaubt es, den hohen Leistungsstand der bundesdeutschen Volkswirtschaft aufrechtzuerhalten. Bei einer konstruktiven Diskussion über die Weiterentwicklung des Arbeitsmarktsystems ist Flexibilität eine positiv einzubeziehende Zielgröße, wenn man darunter nicht die einseitige Verlagerung von Risiken, sondern die Erweiterung von Optionen für Arbeitgeber wie Beschäftigte versteht. Es geht um die Entwicklung und Erprobung "sozialverträglicher" Gestaltungsansätze.

Ob, inwieweit und unter welchen Rahmenbedingungen Arbeitskräftepools in diesem Sinne ein organisatorisches Dach zur Abwicklung von inner- oder zwischenbetrieblicher Mobilität sein, Schutzfunktionen gegenüber Beschäftigten bzw. Arbeitslosen erfüllen und/oder die Funktionsfähigkeit betrieblicher, regionaler, branchenbezogener bzw. auch gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmärkte verbessern können, steht im Mittelpunkt dieser Arbeit.

### **3 Arbeitskräftepools im Kontext der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik - ein deutsch-niederländischer Vergleich**

In dieser Arbeit wird analysiert, ob und inwieweit Arbeitskräftepools geeignet sind, einerseits betriebliche Flexibilitätsanforderungen sozialverträglicher abzudecken und andererseits die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu fördern. In den Niederlanden ist ihre Verbreitung deutlich größer als in der Bundesrepublik. Bevor in Teil 4 die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der bestehenden Arbeitskräftepools dargestellt werden, soll zunächst der arbeitsmarktliche Kontext in der Bundesrepublik und in den Niederlanden beleuchtet werden. Der Schwerpunkt wird dabei zunächst auf die Praxis der Leih- bzw. Zeitarbeit und die voneinander abweichenden Regulierungsansätze in beiden Ländern gelegt (3.1).<sup>43</sup> Das Hauptaugenmerk gilt dabei der Frage, warum die Bedeutung der Leiharbeit in den Niederlanden erheblich größer ist als in der Bundesrepublik, obwohl die beiden Ländern in weiten Bereichen ähnliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen aufweisen.

Da Arbeitskräftepools zunehmend auch als arbeitsmarktpolitisches Instrument angesehen bzw. als ein solches eingesetzt werden, wird darüber hinaus in 3.2 analysiert, wo Unterschiede in der Organisation der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsmarktpolitik bestehen. Auf dieser Grundlage steht in 3.3 die Fragestellung im Mittelpunkt, welchen Stellenwert Arbeitskräftepools in den Niederlanden und in der Bundesrepublik besitzen und inwieweit die identifizierten nationalen Besonderheiten sich auf die Einstellung zu und die Verbreitung von Arbeitskräftepools ausgewirkt haben.

#### **3.1 Leiharbeit**

Es wird im folgenden zu zeigen sein, daß die in Teil 2.1 beschriebene für Leiharbeitsverhältnisse typische Dreiecksconfiguration in der Bundesrepublik und in den Niederlanden unterschiedlich ausgestaltet ist. In der Bundesrepublik unterscheidet sich das Leiharbeitsverhältnis idealtypisch nur dadurch vom Standard- oder Normalarbeitsverhältnis, daß drei Parteien an seiner Gestaltung beteiligt sind, also die betroffenen ArbeitnehmerInnen nicht direkt bei ihrem Arbeitgeber, dem Verleihunternehmen, sondern bei einem seiner Kunden, dem Entleihbetrieb, ihre Arbeitsleistung verrichten. Davon abgesehen behandelt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz das Leiharbeitsverhältnis wie normale Arbeitsverhältnisse in anderen Betrieben. Steht Leiharbeit unter den atypischen Arbeitsverhältnissen

---

43 Auf Unterschiede im Gesamtsystem des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts kann dabei nur punktuell eingegangen werden. Für eine ausführliche Darstellung des niederländischen Systems vgl. z.B. Albers 1994:8-93.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

dem "Normalarbeitsverhältnis" also am nächsten, während andere atypische Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeitarbeit oder befristete Arbeitsverträge demgegenüber gravierendere Abweichungen aufweisen (verringerte Arbeitszeit, teilweise geringere soziale Absicherung bzw. kein Kündigungsschutz)?<sup>44</sup> Bei hochqualifizierten Leiharbeitskräften legal agierender Verleihunternehmen mag dies u.U. der Fall sein; im allgemeinen dürfte Leiharbeit jedoch sehr wohl als besonders prekäre Arbeitsform anzusehen sein. Dies liegt vorrangig daran, daß es nicht oder nur unzureichend gelingt, die ohnehin nicht besonders weitreichenden gesetzlichen Vorgaben in der Praxis durchzusetzen. So veranschaulichen die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit regelmäßig, daß der Anspruch des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG), zeitlich befristete Arbeitseinsätze in verschiedenen Betrieben auf der Ebene der Verleiher zu dauerhaften oder zumindest längerfristigen Beschäftigungsverhältnissen zu bündeln, in der Praxis nicht eingelöst wird. Hinzu kommen daraus resultierende sowie weitere Benachteiligungen von Leiharbeitskräften wie etwa geringe Entlohnung, besondere Arbeitsbelastungen und Probleme der betrieblichen Interessenvertretung, gegen die das AÜG keinen wirksamen Schutz bietet.

In den Niederlanden wird hingegen nicht die Fiktion verfolgt, daß Leiharbeitsunternehmen überbetriebliche dauerhafte Arbeitsverhältnisse schaffen, sondern der zeitlich befristete Charakter wird auch in der gesetzlichen Regulierung anerkannt. Leiharbeitsverhältnisse können auf die Dauer eines betrieblichen Arbeitseinsatzes befristet werden, was in der Praxis auch üblich ist. Daher sollte Leiharbeit in den Niederlanden eher als "Zeitarbeit" bezeichnet werden, um den grundsätzlich zeitlich befristeten Charakter dieser Arbeitsform in den Niederlanden zu betonen. Im Unterschied zum Sprachgebrauch z.B. der Kommission der Europäischen Union, die unter dem Begriff "Zeitarbeit" i.d.R. alle befristeten Arbeitsverhältnisse subsumiert, also auch Arbeitsverhältnisse, die zwischen einer Arbeitskraft und einem Arbeitgeber für einen zeitlich begrenzten Arbeitseinsatz in dessen Betrieb abgeschlossen werden, wird der Begriff hier ausschließlich für die oben definierten Arbeitsverhältnisse gebraucht, an denen drei Parteien beteiligt sind.

Im folgenden wird zunächst die eingangs bereits erwähnte deutlich höhere Bedeutung von Zeitarbeit in den Niederlanden gegenüber der Leiharbeit in der Bundesrepublik anhand statistischer Daten veranschaulicht. Dabei wird auch deutlich, wo strukturelle Unterschiede der betroffenen Beschäftigtengruppen und Einsatzbereiche bestehen. Anschließend stehen mit der gesetzlichen Regulierung

---

44 Vgl. z.B. Bollinger/Cornetz/Pfau-Effinger 1991:179f: "... sind die 'reguläre' Teilzeitarbeit und die 'regulierte' Leiharbeit vergleichsweise weniger risikoreich als sozialversicherungspflichtige, befristete Arbeitsverhältnisse."

der Zeit- bzw. Leiharbeit, der gesellschaftlichen Akzeptanz und nicht zuletzt auch die Interessen der Betriebe sowie der Beschäftigten mögliche Erklärungsfaktoren für die höhere Bedeutung der Zeitarbeit in den Niederlanden im Mittelpunkt der Analyse.

### 3.1.1 Der Befund: Unterschiedliche Bedeutung und Struktur

In den Niederlanden beträgt der Anteil der Zeitarbeitskräfte an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mehr als 2 % - die Angaben schwanken zwischen 2,1 % (ABU-Jaarverslag 1992:6) und 2,7 % (Asscher-Vonk 1993:211) gegenüber etwa 0,4 % in der Bundesrepublik. Im Jahre 1991 waren in den Niederlanden jahresdurchschnittlich 127.600 Personen als Zeitarbeitskräfte beschäftigt. Dies entspricht fast genau der jahresdurchschnittlichen Zahl von LeiharbeiterInnen in der Bundesrepublik (1991: 129.250)<sup>45</sup> - bei einer Erwerbstätigenzahl in den Niederlanden, die nur etwa ein Fünftel der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der alten Bundesrepublik ausmacht. Damit liegen die Niederlande hinsichtlich der quantitativen Bedeutung der Zeitarbeit an der Spitze aller EU-Länder, während die Bundesrepublik zu den EU-Ländern mit der geringsten Quote von Leih- bzw. Zeitarbeitskräften zählt. Nur Dänemark und Spanien weisen einen noch geringeren Anteil von Zeitarbeitskräften auf, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß in Spanien bis vor kurzem offiziell ein generelles Verbot der Zeitarbeit bestand, das in der Praxis jedoch offenbar nicht durchgesetzt wurde (Bakkenist Management Consultants 1989:15).<sup>46</sup>

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Niederlanden hat sich die starke Expansion der Leih- bzw. Zeitarbeit vor allem in den achtziger Jahren vollzogen. Lag die Zahl der Zeitarbeitskräfte in den Niederlanden im Jahre 1982 noch bei ca. 30.800, betrug sie 1990 133.000 und hatte sich damit innerhalb von nur acht Jahren mehr als vervierfacht (Albers 1994:5). Für die Bundesrepublik sind ähnliche Wachstumsraten feststellbar. Hier war die Zahl der Leiharbeitskräfte im Zeitraum zwischen 1982 und 1990 von 29.447 auf 123.378 gestiegen.<sup>47</sup> Seitdem stagniert die Entwicklung in beiden Ländern bzw. ist in den Nieder-

---

45 In den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit zur Arbeitnehmerüberlassung wird als Jahreswert üblicherweise die Zahl der beschäftigten Leiharbeitskräfte an einem Stichtag - dem 30. Juni - angegeben. Da im Winter die Monatszahlen traditionell niedriger liegen, ergibt sich bei einer Durchschnittsrechnung, wie sie in den Niederlanden üblich ist, ein niedrigerer Wert.

46 Vgl. die Übersicht "Regulierung der Zeit- bzw. Leiharbeit im EU-Vergleich" in Weinkopf/Krone 1995:41.

47 Bei diesen Zahlen handelt es sich um die von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Stichtagszahlen (jeweils 30. Juni).



### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

landen etwa zwischen 1990 und 1992 sogar ein leichter Rückgang der Zahl der Zeitarbeitskräfte festzustellen.

Analysiert man die Leih- bzw. Zeitarbeit in beiden Ländern nach strukturellen Merkmalen, dann fallen eine Reihe weiterer erheblicher Unterschiede auf: Während in der Bundesrepublik nur etwa ein Fünftel der Leiharbeitskräfte weiblich ist, sind Frauen in den Niederlanden seit 1991 hierbei in der Mehrheit: 50,1 % der niederländischen Zeitarbeitskräfte sind weiblich, obwohl der Frauenanteil an allen Erwerbstätigen in den Niederlanden nur bei 38,5 % liegt (ABU-Jaarverslag 1992:6). Nach Angaben der niederländischen Verbandes der Zeitarbeitsunternehmen (ABU) haben vor allem Wiedereinsteigerinnen in den vergangenen Jahren die Zeitarbeit als Chance zur Reintegration in die Erwerbstätigkeit entdeckt, einerseits weil sich hier verstärkt Teilzeitmöglichkeiten bieten und andererseits weil viele Zeitarbeitsunternehmen Anpassungsfortbildungen anbieten (ABU-Jaarverslag 1992:6). Dies allein vermag aber nicht erklären, warum der Frauenanteil in der Zeitarbeit deutlich höher liegt als bei der Leiharbeit in der Bundesrepublik. Von größerer Bedeutung dürften in diesem Zusammenhang zum einen die relativ schlechten Chancen von Frauen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt sein (Asscher-Vonk 1993:212). Traditionell war die Frauenerwerbsquote in den Niederlanden extrem gering. In den vergangenen Jahren hat die Frauenerwerbstätigkeit zwar deutlich zugenommen, aber vielfach im Rahmen flexibler Arbeitsverhältnisse. So waren im Jahre 1990 fast 62 % aller erwerbstätigen Frauen in den Niederlanden teilzeitbeschäftigt, und fast 44 % dieser Teilzeitarbeitsverhältnisse mit einer Wochenarbeitszeit von unter 15 Stunden verbunden.<sup>48</sup> 11,9 % der weiblichen Erwerbstätigen hatten im Jahre 1990 einen befristeten Arbeitsvertrag, und weitere 3,6 % arbeiteten auf Abruf (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1991:74f). Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß nur knapp ein Viertel aller erwerbstätigen Frauen in den Niederlanden in sogenannten "Normalarbeitsverhältnissen" beschäftigt ist.

Zum anderen dürfte der deutlich höhere Frauenanteil in der niederländischen Zeitarbeit auch mit den Einsatzbereichen von Zeitarbeitskräften zusammenhängen. Sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik sind Frauen überwiegend im Dienstleistungssektor tätig. Dieser hat als Einsatzfeld für Zeit- bzw. Leiharbeitskräfte aber nur in den Niederlanden eine erhebliche Bedeutung. Zeitarbeit verteilt sich in den Niederlanden relativ gleichmäßig auf den gewerblichen Sektor und den Dienstleistungssektor. Während 40 % der niederländischen

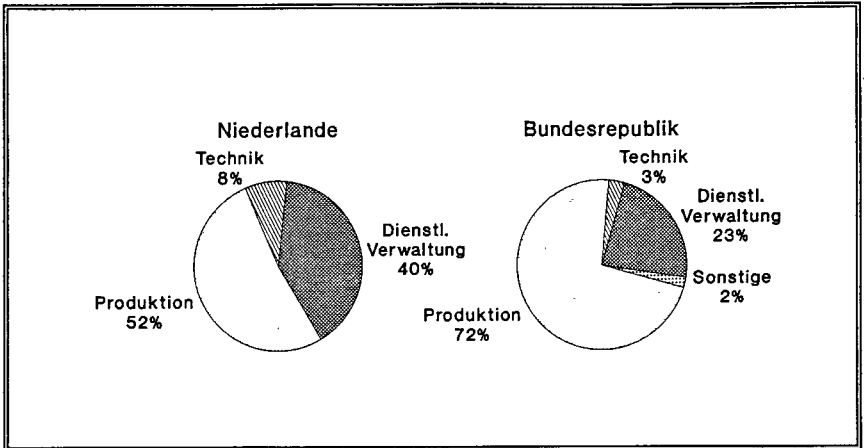
---

48 Vor dem Hintergrund des hohen Anteils von Teilzeitarbeitsverhältnissen mit einer sehr geringen Wochenstundenzahl erscheint es überaus problematisch, daß bei der aktuellen politischen Diskussion über eine "Teilzeitoffensive" in der Bundesrepublik häufig auf die Niederlande als positives Beispiel verwiesen wird.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Zeitarbeitskräfte im Dienstleistungsbereich eingesetzt werden, machen solche Tätigkeiten in der Bundesrepublik nur 22,7 % der gesamten Leiharbeitsinsätze aus. *Schaubild 2* zeigt die Verteilung der Leih- bzw. Zeitarbeitskräfte auf verschiedene Tätigkeitsbereiche im deutsch-niederländischen Vergleich.

*Schaubild 2:*  
**Tätigkeitsbereiche in der Zeit- bzw. Leiharbeit**  
**- Niederlande und Bundesrepublik im Vergleich -**



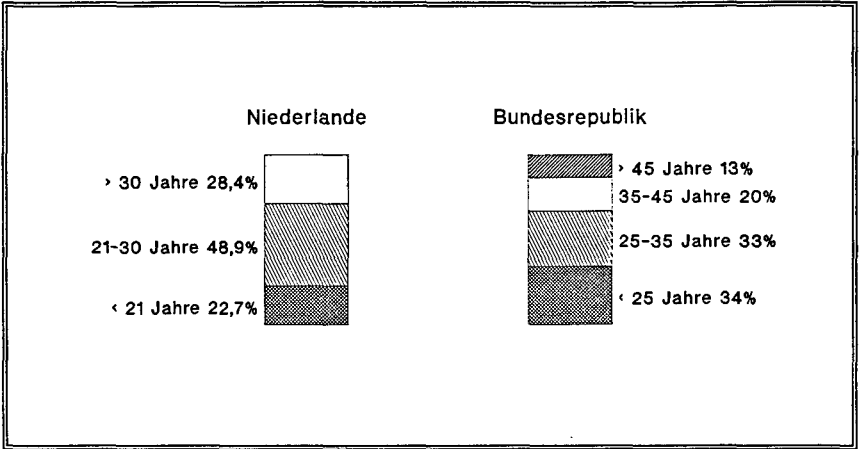
Quellen: ABU-Jaarverslag 1993:6 (Niederlande); ANBA 1993 (Bundesrepublik)

Weitere Unterschiede zeigen sich bei der Altersstruktur der Zeit- bzw. Leiharbeitskräfte. Zeitarbeit konzentriert sich in den Niederlanden - wie *Schaubild 3* zeigt - vor allem auf jüngere Personen: Im Jahre 1992 waren 71,3 % der niederländischen Zeitarbeitskräfte unter 30 Jahre alt, 22,7 % sogar jünger als 21 Jahre. Für die Bundesrepublik liegen zur Altersstruktur keine direkt vergleichbaren Angaben vor, zumal die Bundesanstalt für Arbeit diese Daten nicht erhebt. Nach einer Presseinformation des Bundesverbandes Zeitarbeit aus dem Jahre 1991, die allerdings andere Altersgruppen bildet, waren immerhin 33 % der Leiharbeitskräfte in der Bundesrepublik über 35 Jahre alt. Eine von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit durchgeführte Befragung von Leiharbeitskräften aus dem Jahre 1987 bezifferte den

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Anteil der über 30-jährigen Leiharbeitskräfte in der Bundesrepublik auf 40 % (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:88).

Schaubild 3:  
*Altersstruktur der Zeit- bzw. Leiharbeitskräfte  
- Niederlande und Bundesrepublik -*



Quellen: ABU-Jaarverslag 1993:6 (Niederlande); Bundesverband Zeitarbeit 1991:1 (Bundesrepublik)

Das deutlich niedrigere Durchschnittsalter der niederländischen Zeitarbeitskräfte und insbesondere der hohe Anteil der unter 21-Jährigen dürften nicht zuletzt im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Berufsausbildungssystemen in beiden Ländern stehen. Während das duale Berufsausbildungssystem in der Bundesrepublik einen großen Teil der AbsolventInnen mittlerer Schulabschlüsse in das Erwerbsleben integriert und damit auch einen entscheidenden Faktor für die im internationalen Vergleich sehr geringe Jugendarbeitslosigkeit darstellt (Weinkopf 1994), ist der Übergang in die Erwerbstätigkeit bzw. die berufliche Ausbildung von jungen Menschen in den Niederlanden kaum formalisiert (Reuling 1991a und b): Ein vergleichsweise großer Teil der Jugendlichen absolviert schulische Ausbildungsgänge ohne Anbindung an Betriebe, bei denen der Übergang in betriebliche Beschäftigung erfahrungsgemäß schwierig ist. Andere werden von Betrieben als ungelernte Arbeitskräfte eingestellt und durchlaufen allenfalls innerbetriebliche Anlernprozesse, die i.d.R. nicht mit anerkannten Berufsabschlüssen ver-

bunden sind. Demzufolge ist die Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden deutlich höher als in der Bundesrepublik. Um nicht in der Arbeitslosigkeit zu verharren, wenden sich viele niederländische Jugendliche an Zeitarbeitsfirmen - in der Hoffnung, über diesen Weg einen festen Arbeitsplatz zu finden (Meijers/van Wijk 1990).

Nach diesem ersten Überblick ist festzuhalten, daß sich die Zeitarbeit in den Niederlanden im Vergleich zur Leiharbeit in der Bundesrepublik relativ gleichmäßig auf den gewerblichen und den Dienstleistungssektor verteilt, vor allem von jüngeren ArbeitnehmerInnen geleistet wird und in weitaus höherem Maße Frauen betrifft. Während die unterschiedliche Branchenverteilung zwischen beiden Ländern nicht unmittelbar zu erklären ist, dürften die hohen Anteile von Jugendlichen und Frauen in der niederländischen Zeitarbeit vorrangig auf deren schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen sein.

#### 3.1.2 Unterschiedliche Regulierungsansätze

Ein wesentlicher Unterschied in der Regulierung der Leiharbeit in beiden Ländern besteht darin, daß Leiharbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik grundsätzlich auf der Grundlage unbefristeter Arbeitsverträge abgeschlossen werden müssen, es sei denn, die betroffene Leiharbeitskraft bevorzugt aus Gründen, die objektiv nachvollziehbar sind, einen nur befristeten Arbeitsvertrag. Aber auch in diesem Sonderfall ist es rechtlich nicht zulässig, daß die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Verleiher der Dauer des ersten betrieblichen Arbeitseinsatzes entspricht (Verbot des sogenannten "deckungsgleichen Einsatzes"). Demgegenüber beinhaltet die niederländische Regulierung der Zeitarbeit (*uitzendarbeid, ter beschikking stellen van arbeidskrachten*) keinerlei Vorgaben zur Form des Arbeitsvertrages. Dieser muß weder schriftlich noch auf eine bestimmte Dauer abgeschlossen werden. In der Literatur ist sogar strittig, ob Zeitarbeitskräfte in den Niederlanden im juristischen Sinne überhaupt einen Arbeitsvertrag haben (van der Goes/Ambachtsheer 1989:546).<sup>49</sup> Aber selbst wenn man annimmt, daß ein Arbeitsvertrag besteht, ist dieser i.d.R. auf die voraussichtliche Dauer des Arbeitseinsatzes in einem Entleihbetrieb befristet. Das Arbeitsverhältnis zwischen Zeitarbeitskraft und Zeitarbeitsunternehmen besteht also nur für die Dauer des Arbeitseinsatzes in einem Entleihbetrieb und endet, wenn dieser Arbeitseinsatz vom Auftraggeber beendet wird oder die gesetzliche Höchstdauer des Verleihs

---

49 Dies ist keineswegs nur ein formal-juristischer Streitpunkt, sondern auch von erheblicher Relevanz in der Praxis. So ist der Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn an den Bestand eines Arbeitsvertrages gebunden. Vgl. van der Goes/Ambachtsheer 1989:545.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

erreicht ist (*Collectieve Arbeidsovereenkomst voor Uitzendkrachten 1992/93, Artikel 3*).<sup>50</sup> Insofern toleriert die niederländische Gesetzgebung den deckungsgleichen Einsatz von Zeitarbeitskräften, also die Synchronisierung des Zeitarbeitsverhältnisses mit der Dauer des Verleihs, der in der Bundesrepublik ausdrücklich verboten ist. In Ausnahmefällen kommt es seit einigen Jahren auch in den Niederlanden vor, daß Zeitarbeitskräfte einen unbefristeten oder zumindest auf einen längeren Zeitraum befristeten Arbeitsvertrag erhalten. I.d.R. handelt es sich hierbei um hochqualifizierte Arbeitskräfte, an deren langfristiger Bindung Zeitarbeitsunternehmen ein großes Interesse haben und die ohne arbeitsvertragliche Absicherung schnell abwandern würden. Für solche Arbeitsverhältnisse ist in den Niederlanden der Begriff der "*Detachierung*" gebräuchlich. Wie die Leiharbeit in der Bundesrepublik sieht Detachierung auch die Fortzahlung des Lohnes der Zeitarbeitskräfte in verleihfreien Zeiten vor.<sup>51</sup>

Die erheblichen Unterschiede in der Regulierung der Leiharbeit sind leichter verständlich, wenn man die Historie des deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in die Betrachtung einbezieht: Die Zulassung und Regulierung der Leiharbeit in der Bundesrepublik geht nicht auf eine politische, sondern auf eine gerichtliche Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zurück. Bis zu dessen Urteil vom 4. April 1967 war die Tätigkeit gewerblicher Leiharbeitsfirmen als Verstoß gegen das sogenannte Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (heute: Bundesanstalt für Arbeit) gesetzlich verboten. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dieses Verbot gegen die Stellungnahme der damaligen Bundesregierung aus CDU und SPD für verfassungswidrig, weil es gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit verstoße. Das Gericht unterscheidet in seinem Urteil zwischen dem verfassungsgemäßen Verbot privater Arbeitsvermittlung und dessen verfassungswidrigen Ausdehnung auf die Arbeitnehmerüberlassung. Mit dieser Unterscheidung des BVerfG war bereits der Kern der künftigen Leiharbeitsregulierung vorgegeben.

---

50 Wenn im Vertrag zwischen Zeitarbeitsunternehmen und Entleihbetrieb die zeitliche Dauer des Arbeits-einsatzes nicht festgelegt ist, gelten folgende Kündigungsfristen für das Arbeitsverhältnis zwischen Zeitarbeitskraft und Zeitarbeitsunternehmen:

- bei mehr als zweimonatiger Auftragsdauer mindestens 4 Werktage;
- im vierten Monat: 6 Werktage;
- im sechsten Monat: 10 Werktage;
- nach Überschreitung der 6-Monatsfrist aufgrund einer behördlichen Ausnahmegenehmigung: 15 Werktage.

Vgl. *Collectieve Arbeidsovereenkomst voor Uitzendkrachten 1992/93, Artikel 3, Satz 4.*

51 *Albers (1994:104)* verweist darauf, daß es sich hierbei z.B. um hochqualifizierte ComputerspezialistInnen handelt.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Durch ein Urteil des Bundessozialgerichtes (BSG) vom 29. Juli 1970 wurde diese Vorgabe weiter präzisiert: Das BSG legte fest, daß der Verleiher das Arbeitgeberisiko tragen müsse, was insbesondere dann der Fall sei, wenn zwischen Verleiher und Leiharbeitskräften ein Dauerschuldverhältnis begründet worden wäre, das während der Beschäftigung der Arbeitskräfte im Entleihbetrieb fortbesteht, diese Beschäftigung überdauert und den Verleiher zur Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten verpflichtet (BSG-Urteil vom 29. Juli 1970:245f - zitiert nach Bode/Brose/Voswinkel 1994).<sup>52</sup> Damit waren die Eckpunkte der künftigen Leiharbeitsregulierung vorbestimmt: die alleinige Arbeitgeberverantwortung des Verleihers, das Synchronisationsverbot, die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit und in einsatzfreien Zeiten sowie die zeitliche Begrenzung der Überlassungen.

Am 21. Juni 1972 verabschiedete der deutsche Bundestag das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, das im wesentlichen die gerichtlichen Vorgaben umsetzt und die Verleihunternehmen außerdem einer staatlichen Kontrolle unterstellt. Folgende Zielsetzungen wurden mit der Gestaltung des AÜG verfolgt (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 eine Subsidiärhaftung des Entleihers für Sozialversicherungsbeiträge und ein Kontrollmeldeverfahren (*sozialversicherungsrechtliche Komponente*);
- Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit ausländischer Arbeitskräfte durch Beschäftigungsverbote (*ausländerrechtliche Komponente*).

Obwohl auch in den Niederlanden bis 1990 private Arbeitsvermittlung nicht zugelassen war, hat man bei der rechtlichen Ausgestaltung der Zeitarbeit keine Rücksicht auf den Schutz des staatlichen Alleinvermittlungsrechts genommen. Eine Bündelung von verschiedenen betrieblichen Einsätzen zu einem dauerhaften Leiharbeitsverhältnis, wie sie das AÜG durch den Abschluß von unbefristeten

---

52 Zur Vorgeschichte dieses Urteils vgl. die ausführliche Darstellung bei Oltmanns 1979:6ff.

Arbeitsverträgen, das Verbot des deckungsgleichen Einsatzes und die Verpflichtung der Verleiher zur Lohnfortzahlung in verleihtfreien Zeiten anstrebt, ist nicht vorgesehen. Man könnte Zeitarbeit in den Niederlanden charakterisieren als Vermittlung von befristeten Arbeitsgelegenheiten zu Bedingungen, die mit geringen Schutzrechten für die betroffenen ArbeitnehmerInnen ausgestattet sind. Das Zeitarbeitsunternehmen übernimmt zwar die Lohnabrechnung, aber kaum arbeitgeberartige Pflichten und Risiken.

Insofern ist die juristische Abgrenzung zwischen der gewerblichen Zeitarbeit und der seit 1991 erlaubten entgeltlichen Vermittlung von Arbeitskräften in den Niederlanden schwierig - insbesondere, wenn es um die Besetzung befristeter Arbeitsplätze geht. Niederländische Zeitarbeitsunternehmen unterscheiden sich von privaten Arbeitsvermittlern im Prinzip lediglich dadurch, daß sie während eines betrieblichen Einsatzes (zumindest in begrenztem Umfang) die Arbeitgeberfunktion übernehmen, während diese bei Arbeitsvermittlung auf Seiten der Betriebe liegt, sobald ein Arbeitsverhältnis zustande gekommen ist. Außerdem berechnet sich die Provision der Zeitarbeitsunternehmen auf der Basis der tatsächlich gearbeiteten Stunden, während bei Arbeitsvermittlung eine festgelegte Provision meist als Prozentsatz des voraussichtlichen Jahreseinkommens gezahlt wird.

Gleichwohl wurde auch bei der Zulassung privater Arbeitsvermittlung im Rahmen der Reform der niederländischen Arbeitsverwaltung im Jahre 1990 die formale Abgrenzung zu Zeitarbeitsunternehmen aufrechterhalten. Das *Arbeidsvoorzieningswet* läßt aber zu, daß Zeitarbeitsunternehmen auch kommerzielle Arbeitsvermittlung betreiben, sofern sie neben ihrer Zeitarbeitsgenehmigung über eine Genehmigung zur Arbeitsvermittlung verfügen (van Meurs 1992).

#### 3.1.2.1 Überlassungsfristen und Stabilität der Beschäftigung

Die maximale Überlassungsdauer einer Arbeitskraft an einen Betrieb betrug bis vor kurzem in beiden Ländern sechs Monate. In der Bundesrepublik wurde diese Frist Anfang 1994 auf neun Monate verlängert. In den Niederlanden kann der Überlassungszeitraum abweichend von der 6-Monats-Regelung bis zu 12 Monaten betragen, wenn die betreffende Arbeitskraft in diesem Zeitraum für höchstens 1.000 Stunden an ein Unternehmen überlassen wird oder die betreffende Arbeitskraft an der *Kaderregeling Uitzendarbeid* (KRU - Rahmenregelung Zeitarbeit) teilnimmt (§ 3 *Regeling voor ter beschikking stellen van arbeidskrachten*) - einem arbeitsmarktpolitischen Programm, aus dem Zuschüsse für die Beschäftigung von schwervermittelbaren Arbeitslosen bei Zeitarbeitsunternehmen gewährt

werden.<sup>53</sup> In der Praxis liegt die durchschnittliche Dauer von Zeitarbeitsverhältnissen in den Niederlanden nach Angaben des ABU bei 54 Tagen, was sich aus den jeweils einsatzbefristeten Arbeitsverträgen erklärt (ABU-Jaarverslag 1992: 6).<sup>54</sup>

In der Bundesrepublik lag die durchschnittliche Dauer von Leiharbeitsverhältnissen im Jahre 1989 bei 4,6 Monaten und damit deutlich höher als in den Niederlanden. Hierfür dürften die Vorschriften, mit Leiharbeitskräften im allgemeinen unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen, und das Synchronisationsverbot maßgeblich sein. Diese wirken jedoch offenbar nur bei einem Teil der Leiharbeitsverhältnisse stabilisierend: Im Jahre 1993 hatten nur knapp 35 % aller beendeten Leiharbeitsverhältnisse länger als drei Monate bestanden (eigene Berechnungen nach ANBA 4/1994:588). Für die bestehenden Leiharbeitsverhältnisse liegen keine Angaben vor. Daß es sich bei den im Jahresverlauf beendeten jedoch keineswegs nur um einen kleinen Teil aller Leiharbeitsverhältnisse handelt, verdeutlichen folgenden Daten: Die Zahl der innerhalb des Jahreszeitraums zwischen Juli 1990 und Ende Juni 1991 beendeten Leiharbeitsverhältnisse betrug 223.712, die der bestehenden am Stichtag 30. Juni 1991 nur 133.734.

Insofern sind Leih- bzw. Zeitarbeitsverhältnisse letztlich in beiden Ländern in hohem Maße instabil. Das Verbot der Einsatzbefristung und die Vorschrift, grundsätzlich unbefristete Arbeitsverträge abzuschließen, bewirken in der Bundesrepublik zwar im Durchschnitt etwas längere Arbeitsverhältnisse als in den Niederlanden; das Ziel der Angleichung von Leiharbeitsverhältnissen an reguläre Arbeitsverhältnisse wird aber verfehlt. Inwieweit sich die Zulassung privater Arbeitsvermittlung ab August 1994 auf die gesetzlichen Regelungen zur gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik auswirken wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Da damit jedoch die zentrale Begründung für die Verpflichtung zum Abschluß unbefristeter Arbeitsverträge mit Leiharbeitskräften entfällt, ist mittelfristig nicht auszuschließen, daß auch hier einsatzbefristete Arbeitsverträge mit Leiharbeitskräften zugelassen werden (vgl. auch Voswinkel 1995), was deren ohnehin geringe soziale Absicherung weiter verschlechtern würde.

---

53 Die Regelung wird in 3.1.6 detaillierter erläutert.

54 57 % der Zeitarbeitsverhältnisse dauern weniger als einen Monat, 16 % zwischen einem und zwei, 10 % zwischen zwei und drei, 4 % zwischen drei und vier, 3 % zwischen vier und fünf, 7% bis zu sechs Monaten und 3 % mehr als sechs Monate (ABU-Jaarverslag 1992:10). Bei den über sechs Monate andauernden Zeitarbeitsverhältnissen dürfte es sich, sofern die gesetzliche Höchstdauer der Überlassung eingehalten wird, um Teilzeitarbeitsverhältnisse handeln, für die eine Höchstgrenze von 1.000 Arbeitsstunden gilt.



### 3.1.2.2 Entlohnung

In der Bundesrepublik beinhaltet die Regulierung der Leiharbeit durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz keinerlei Vorschriften zur Entlohnung von Leiharbeitskräften, weil das AÜG das Leiharbeitsverhältnis nach den Maßstäben des Normalarbeitsverhältnisses konstruiert und demzufolge keine Sonderregelungen für die Entlohnung und soziale Absicherung der Leiharbeitskräfte vorsieht. Die DGB-Gewerkschaften haben es bislang abgelehnt, Tarifverhandlungen mit den Verleihfirmen zu führen, einerseits um nicht ihre Forderung nach einem generellen Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zu unterlaufen, und andererseits, weil sie angesichts des geringen Organisationsgrades von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen in diesem Bereich die faktische Durchsetzbarkeit von tarifvertraglichen Regelungen als gering einschätzen (Seifert 1988:141). Außerdem wird befürchtet, daß der Abschluß eines Tarifvertrags im Verleihgewerbe dieser Branche zu einem besseren Image in der Öffentlichkeit verhilft, das sie nach Einschätzung der Gewerkschaften nicht verdient (Bode/Brose/Voswinkel 1991:33). Allein die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) hatte bereits 1970 Entgelt- und Manteltarifverträge mit dem Bundesverband Zeitarbeit abgeschlossen, die einige soziale Mindestbedingungen fixierten, aber auch eine Verkürzung der gesetzlichen Kündigungsfristen beinhalteten. Diese Tarifverträge erzielten aber kaum faktische Wirkung, weil ihr Geltungsbereich einerseits nur Angestellte umfaßte, die in der Leiharbeit deutlich in der Minderheit sind, und sie andererseits nicht allgemeinverbindlich waren, so daß sie aufgrund des geringen Organisationsgrades auf beiden Seiten nur wenige ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen betrafen. Neuverhandlungen über diese Tarifverträge sind 1989 gescheitert, weil die DAG sich nicht auf eine Flexibilisierung der Arbeitszeit einlassen wollte, die der Bundesverband Zeitarbeit im Kontext einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich gefordert hatte (Bode/Brose/Voswinkel 1991:27f).

Im Regelfall wird die Entlohnung von Leiharbeitskräften in der Bundesrepublik also auf einzelvertraglicher Ebene vereinbart. Da auch die Tarifverträge der Entleihbetriebe Leiharbeitskräfte nicht einbeziehen, wird durch Leiharbeit der Grundsatz der Tarifeinheit im Betrieb durchbrochen (Bückle/Handschuh/Walzel 1982:209). Leiharbeitskräfte werden auch bei gleicher Qualifikation häufig deutlich schlechter entlohnt als die Stammbeschäftigten in den Entleihbetrieben. Nach einem Lohnvergleich des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verdienten im Jahre 1989 gelernte Schweißer 27 %, Schlosser 37 % und Elektriker 41 % mehr als vergleichbare Beschäftigte in Verleihunternehmen (Rudolph 1989). Im Durchschnitt aller Branchen betrug die Lohndifferenz bei Vollzeitbeschäftigten 32 % und bei gering qualifizierten ArbeiterInnen sogar 45 %. Auch bei einer im Jahre 1980 durchgeführten Untersuchung der Prognos AG gaben

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

48,3 % der befragten Leiharbeitskräfte an, schlechter als ihre KollegInnen in den Entleihbetrieben bezahlt zu werden (Heseler 1982:67). Nach Angaben des Bundesverbands Zeitarbeit sind nur 16 % der Leiharbeitskräfte zufrieden oder überwiegend zufrieden mit der Entlohnung durch ihren aktuellen Arbeitgeber im Verleih, während für alle ArbeitnehmerInnen in der Bundesrepublik ein Anteil von 55 % angegeben wird (Bundesverband Zeitarbeit 1989:12). Teilweise sind die offenkundigen Verdienstnachteile auch der Tatsache geschuldet, daß LeiharbeiterInnen aufgrund der Instabilität ihrer Beschäftigungsverhältnisse vom Bezug betrieblicher Sozialleistungen wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld vielfach ausgeschlossen sind (Frerichs 1987:283; Krüger 1987:430f; Deutscher Gewerkschaftsbund 1988:34).

Demgegenüber beinhalten die gesetzlichen Regelungen zur Zeitarbeit in den Niederlanden eine Reihe von Vorgaben zur Entlohnung von Zeitarbeitskräften. So verbieten sie zum einen, Zeitarbeitskräfte höher zu entlohnen als die Stammbeschäftigten der Einsatzbetriebe. Diese Regelung ist vor dem historischen Hintergrund zu sehen, daß in den fünfziger Jahren, als ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in einigen Branchen bestand, Zeitarbeitsunternehmen häufig versucht haben, qualifizierte Arbeitskräfte aus bestehenden Arbeitsverhältnissen abzuwerben, um sie zu überhöhten Entleihtarifen wieder zu verleihen (Bakels 1978:271f).<sup>55</sup> Mit der auch in den Niederlanden in den achtziger Jahren rasant ansteigenden Arbeitslosigkeit hat diese Problematik an Bedeutung verloren. Zum anderen ist gesetzlich vorgeschrieben, daß sich die Entlohnung von Zeitarbeitskräften in den Niederlanden nach dem Tarifvertrag des Einsatzbetriebs richtet, sofern nicht der Verleiher selbst tarifgebunden ist.<sup>56</sup> Im Einsatzbetrieb gültige Tarifbestimmungen, die überlassene Arbeitskräfte ausdrücklich einbeziehen, gehen wiederum der Tarifbindung des Verleihers vor.

In der Praxis richtet sich die Entlohnung von Zeitarbeitskräften in den Niederlanden meist nach dem Tarifvertrag für das Zeitarbeitsgewerbe (*Collectieve Arbeidsovereenkomst voor Uitzendkrachten*)<sup>57</sup>, der vom Arbeits- und Sozialministerium (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*) im Jahre 1992 für

---

55 Albers (1994:100) verweist überdies darauf, daß die höhere Entlohnung häufig dadurch möglich wurde, daß die betreffenden Zeitarbeitsunternehmen vielfach Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht abführten. Diesen illegalen Praktiken wollte man von politischer Seite einen Riegel vorschieben.

56 Nach Albers (1994:101) ist diese Vorschrift bereits Anfang der sechziger Jahre erlassen worden, noch bevor überhaupt im Jahre 1965 eine behördliche Erlaubnispflicht für das Betreiben von Arbeitnehmerüberlassung in den Niederlanden eingeführt wurde.

57 Albers (1994:104) verweist darauf, daß die niederländischen Gewerkschaften bereits Anfang der siebziger Jahren mit dem Arbeitgeberverband ABU Tarifverträge in der Zeitarbeitsbranche abgeschlossen hatten; der FNV dann aber erst 1987 wieder zum Abschluß eines Tarifvertrags für Zeitarbeitskräfte bereit war.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

allgemeinverbindlich erklärt wurde (ABU-Jaarverslag 1993:13), oder aber nach dem Tarifvertrag des Entleihbetriebs, sofern dieser die Gleichbehandlung von Zeitarbeitskräften vorsieht. Nach Auskunft der *Stichting Meldingsbureau Uitzendbranche* (Meldestelle Zeitarbeitsbranche) gab es Mitte 1993 16 Tarifverträge mit einer solchen Regelung.<sup>58</sup> Zu den betroffenen Branchen bzw. Tarifbereichen zählen u.a. Teile des Gartenbaus und der Landwirtschaft, Krankenhäuser und Altersheime, Bäckereien, das Hotel- und Gaststättengewerbe sowie das Güterkraftverkehrsgewerbe. Es liegen keine Angaben darüber vor, wieviele Zeitarbeitskräfte in diesen Bereichen tätig sind und von der tariflichen Gleichstellung profitieren. Da industrielle Kernbereiche nicht betroffen sind und Zeitarbeit im Güterkraftverkehr aufgrund einer tarifvertraglichen Regelung ohnehin verboten ist, dürfte die praktische Bedeutung dieser Bestimmungen eher gering sein.<sup>59</sup> Allerdings betrifft das Gleichstellungsgebot im Güterkraftverkehr zumindest die Beschäftigten des Arbeitskräftepools GPdW, dem eine Ausnahmeregelung vom sektoralen Zeitarbeitsverbot erteilt worden ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, warum nicht auch die deutschen Gewerkschaften versucht haben, durch solche Regelungen Einfluß auf die Gestaltung der Leiharbeit in ihren Tarifbereichen zu nehmen. Hierbei dürfte zum einen die generelle Ablehnung der gewerblichen Leiharbeit und die Forderung nach einem Verbot eine Rolle spielen. Zum anderen werden gegen eine Einbeziehung von Leiharbeitskräften in den Geltungsbereich von Tarifverträgen auf Branchenebene häufig juristische Bedenken geäußert: Die in Abgrenzung zur Arbeitsvermittlung festgelegte alleinige Arbeitgeberposition der Verleihfirmen biete keinen Spielraum z.B. für eine Regelung der Entlohnung gemäß des Tarifvertrags des Einsatzbetriebes.<sup>60</sup> Gleichwohl sahen die zwischen der DAG und dem Bundesverband Zeitarbeit abgeschlossenen Tarifverträge einen Anspruch der Leiharbeitskräfte auf gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen wie die regulären Beschäftigten der Entleihbetriebe vor - allerdings nur für den Fall, daß der Anteil der Leiharbeitskräfte im Entleihbetrieb einen bestimmten Prozentsatz der insgesamt in diesem Betrieb Beschäftigten überstieg (Bode/Brose/Voswinkel 1994).

Hinsichtlich der Entlohnung von Zeit- bzw. Leiharbeitskräften ist festzuhalten, daß diese in der Bundesrepublik weder gesetzlich noch tarifvertraglich

---

58 Zum Vergleich: 1989 gab es insgesamt 892 Tarifverträge für die 3,2 Mill. ArbeitnehmerInnen im privaten Sektor. Vgl. MISEP 1992:17.

59 Auf eine vergleichsweise geringe Bedeutung der tarifvertraglichen Vereinbarungen zur Gleichstellung von Zeitarbeitskräften weist auch hin, daß einigen niederländischen GesprächspartnerInnen, die beruflich mit Zeitarbeit befaßt sind, nichts von der Existenz solcher Regelungen bekannt war.

60 Vgl. die Argumentation der Bundesregierung in: Deutscher Bundestag 1987:20. Dem widersprechend z.B. Gick 1984.

geregelt ist. Die Höhe der Entlohnung ist also einerseits von der jeweiligen Marktposition einer Leiharbeitskraft und andererseits vom "goodwill" des Verleihers abhängig. In dieser Konstellation wird es höchstens hochqualifizierten und gesuchten Fachkräften gelingen, eine hohe Entlohnung zu vereinbaren. Demgegenüber wirken in den Niederlanden die gesetzliche und die tarifliche Regulierung zusammen: Der zwischen dem Verband der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen ABU und drei Gewerkschaften (CNV, FNV und Unie BLHP) abgeschlossene und für allgemeinverbindlich erklärte Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte stellt eine untere Auffanglinie für die Entlohnung dar. In einigen Branchen ist eine Gleichbehandlung der Zeitarbeitskräfte mit den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe durch Regelungen in den jeweils für die Branche abgeschlossenen Tarifverträgen festgeschrieben. Besonders gefragte Zeitarbeitskräfte dürften darüber hinaus im Einzelfall eine höhere als die tariflich vereinbarte Entlohnung durchsetzen können, weil der Anreiz, in reguläre Beschäftigung zu wechseln, angesichts der einsatzbefristeten Zeitarbeitsverträge anderenfalls hoch ist. Wenn ein Zeitarbeitsunternehmen besonders qualifizierte Zeitarbeitskräfte an sich binden will, wird es eine Art "Prekaritätsprämie" in Form höherer Löhne (oder durch den Abschluß unbefristeter Arbeitsverträge) zahlen müssen.

#### 3.1.2.3 Zulassungsbedingungen und Kontrolle

Bei den Zulassungsbedingungen ähneln sich die deutsche und die niederländische Regulierung der Leih- bzw. Zeitarbeit: So ist in beiden Ländern die Tätigkeit von Leih- bzw. Zeitarbeitsunternehmen nur gestattet, wenn diese über eine behördliche Genehmigung verfügen, die von der Arbeitsverwaltung erteilt wird. Während in der Bundesrepublik die Landesarbeitsämter für die Zulassung von Leiharbeitsunternehmen zuständig sind, wurde in den Niederlanden diese Zuständigkeit der zentralen Arbeitsverwaltung (*Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening* - CBA) übertragen. Die Anforderungen, die Zeit- bzw. Leiharbeitsunternehmen erfüllen müssen, um eine Genehmigung zu erhalten, beziehen sich in beiden Ländern vor allem auf finanzielle Sicherheiten und den persönlichen Leumund der AntragstellerInnen. In der Bundesrepublik wird eine Genehmigung grundsätzlich zunächst befristet und erst nach drei Jahren Tätigkeit als Verleiher ohne Beanstandungen auch unbefristet erteilt. Demgegenüber wurde die Befristung von Genehmigungen in den Niederlanden mit der gesetzlichen Neuregelung der Zeitarbeit im Rahmen des *Arbeidsvoorzieningswet*, das im Juli 1991 in Kraft getreten ist, abgeschafft. Genehmigungen für Zeitarbeitsunternehmen werden seitdem grundsätzlich unbefristet erteilt (*Arbeidsvoorziening* 1991b:3).

Die Kontrolle von Leiharbeitsunternehmen ist in der Bundesrepublik wesentlich umfassender geregelt als in den Niederlanden. Sie zielt insbesondere auf die Einhaltung des Befristungsverbots, die Vermeidung von Kündigungen mit alsbaldiger Wiedereinstellung, die Einhaltung der Synchronisationsverbotes sowie die Einhaltung der Höchstüberlassungsdauer an einen Betrieb von früher drei, seit 1985 sechs und seit Anfang 1994 neun Monaten. Die Kontrolle der Verleiher und Entleihbetriebe liegt schwerpunktmäßig bei der Arbeitsverwaltung.<sup>61</sup>

Die Regelungen, denen sich Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden unterwerfen müssen, beziehen sich vor allem darauf, Zeitarbeitskräfte nicht beim Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber zu behindern, den Weiterverleih von Zeitarbeitskräften durch einen Entleihbetrieb und den Einsatz von Zeitarbeitskräften bei Streiks zu unterbinden, Zeitarbeitskräfte nicht in Branchen zu verleihen, in denen Zeitarbeit verboten ist, und die zeitlichen Höchstüberlassungsfristen nicht zu überschreiten.<sup>62</sup> Bei Zuwiderhandlungen kann die Erlaubnis entzogen werden. Ebenso wie Leiharbeitsunternehmen in der Bundesrepublik sind niederländische Zeitarbeitsunternehmen verpflichtet, der Arbeitsverwaltung halbjährlich statistische Auskünfte zu geben.

Nach Auskunft niederländischer ExpertInnen wird die ohnehin wenig restriktive gesetzliche Regulierung der Zeitarbeit in den Niederlanden in der Praxis noch lockerer gehandhabt. Wirksame Kontrollen gibt es kaum; in der Praxis "reguliert" sich die Branche weitgehend selbst, wobei vor allem dem Verband der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen ABU eine maßgebliche Bedeutung zukommt. Dieser hat z.B. allgemeine Verhaltensregeln für Zeitarbeitsunternehmen und in Kooperation mit dem *Landelijk Bureau Racismebestrijding* (Landesbehörde für Rassismusbekämpfung) Regeln aufgestellt, die ein Verbot der Diskriminierung ethnischer Minderheiten durch Zeitarbeitsunternehmen beinhalten.

Es dürfte außer Frage stehen, daß eine Selbstregulierung der Zeitarbeitsbranche in erster Linie darauf abzielt, gewisse Mindeststandards für die Unternehmen zu verankern, um sie vor unlauterer Konkurrenz zu schützen und um die gesellschaftliche Akzeptanz der Zeitarbeit zu fördern. Eine Verbesserung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen von Zeitarbeitskräften ist demgegenüber

---

61 Damit ist die Wirksamkeit der Kontrolle in starkem Maße abhängig von den personellen Kapazitäten der Arbeitsverwaltung. Außerdem kann die Arbeitsverwaltung insofern in einen Interessenkonflikt geraten, als sie einerseits in Verleih- und Entleihbetrieben die Einhaltung des AÜG kontrolliert und ggfs. Sanktionen verhängt, andererseits bei der Arbeitsvermittlung und bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen aber auf eine intensive Kooperation mit Betrieben angewiesen ist. Zu diesem Interessenkonflikt vgl. Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:214; Krone 1996.

62 Vgl. ausführlicher Albers 1994:110ff.

von nachrangiger Bedeutung. Von staatlicher Seite besteht wenig Interesse an einer wirksameren Regulierung der Zeitarbeit. Im Sommer 1993 hat sich der niederländische Arbeitsminister dafür ausgesprochen, sowohl die Genehmigungspflicht für Zeitarbeitsunternehmen als auch die zeitliche Begrenzung der Überlassung von Zeitarbeitskräften an Betriebe abzuschaffen (Hassel 1993), was einer fast völligen Aufgabe der staatlichen Kontrolle dieser Branche gleichkäme.<sup>63</sup>

### 3.1.3 Betriebliche Interessen

Die betrieblichen Interessen an einer größeren Flexibilität beim Personaleinsatz sind bereits in Teil 2 allgemein thematisiert worden. Neben veränderten Markt- und Produktionsbedingungen sowie einer Expansion des Dienstleistungssektors spielen die Reversibilität von Entscheidungen, Kostenaspekte und Disziplinierungseffekte auf die Stammbeschäftigten eine große Rolle. Diese Faktoren dürften sowohl niederländische als auch deutsche Unternehmen in ähnlicher Weise betreffen. Daher stellt sich die Frage, welche spezifischen Interessen niederländische Unternehmen dazu veranlassen, der Zeitarbeit eine deutlich größere Bedeutung beizumessen als in der Bundesrepublik. Hierbei scheinen vor allem gesetzliche Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Dauer von Probezeiten in den Niederlanden relevant zu sein (3.1.3.1). Darüber hinaus kommt auch der Regulierung anderer flexibler Arbeitsverhältnisse eine gewisse Bedeutung zu (3.1.3.2).

#### 3.1.3.1 Kündigungsschutz und Probezeiten

Aus der Sicht der Unternehmen ist die Nutzung von Zeitarbeitskräften in den Niederlanden offenbar vor allem vor dem Hintergrund eines hohen Bestandschutzes von unbefristeten Arbeitsverhältnissen besonders attraktiv (Bastian 1990:617; Delsen 1988:698; de Leede 1987:338f; de Vries 1992:9). So gaben 44 % der niederländischen Unternehmen bei einer im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften durchgeführten Befragung an, daß mangelnde

---

63 In ersten Stellungnahmen begrüßten die Arbeitgeber diesen Vorschlag vor allem unter Bezug auf die größere Flexibilität durch die Abschaffung der Höchstüberlassungszeiten. Die Reaktionen der Zeitarbeitsunternehmen waren gemischt. Der ABU wollte zunächst die möglichen Auswirkungen genauer prüfen; einige größere Zeitarbeitsunternehmen äußerten sich positiv, verwiesen teilweise aber auf die Gefahr der unseriösen Konkurrenz. Die Schwächung der Rechtsposition von Zeitarbeitskräften wurde zwar fast einhellig zugestanden, aber nur von den Gewerkschaften problematisiert. Vgl. De Volkskrant vom 4. September 1993.

Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen ein sehr bedeutendes Hemmnis für die Einstellung zusätzlicher MitarbeiterInnen sei; weitere 27 % nannten dieses Hemmnis bedeutend. Die niederländischen Unternehmen lagen damit an zweiter Stelle aller EU-Staaten - nur die italienischen Unternehmen nannten geringe Flexibilität als Einstellungshemmnis noch häufiger. Größere Bedeutung maßen die niederländischen Unternehmen nur der gegenwärtigen und erwarteten Nachfrage (69 % "sehr bedeutend"), der Rationalisierung und Einführung neuer Technologien (55 % "sehr bedeutend") sowie einem Mangel an geeigneten BewerberInnen (47 % "sehr bedeutend") bei (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991:83).<sup>64</sup> Auch statistisch läßt sich der hohe Bestandsschutz unbefristeter Arbeitsverhältnisse in den Niederlanden eindrucksvoll belegen. Im Vergleich der EU-Länder ist das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit nach arbeitgeberseitiger Kündigung in den Niederlanden mit 0,18 am geringsten (ungewichteter EG-Durchschnitt = 1,0), während die Bundesrepublik mit 0,74 eher im Mittelfeld rangiert (Mosley 1992).<sup>65</sup>

Der besondere Schutz der Arbeitsverhältnisse in den Niederlanden geht historisch zurück auf den *Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen* (BBA - Außerordentlicher Erlaß über Arbeitsbeziehungen) von 1945, der eine Art Zwangsbewirtschaftung des Arbeitsmarktes einführt. Diese sollte u.a. während der deutschen Besatzung entstandenes Unrecht im Arbeitsleben rückgängig machen, gewaltsam unterbrochene Arbeitsverhältnisse wieder begründen, KollaborateurInnen dagegen ausschließen (Artikel 4 BBA) und insgesamt die Erholung der Wirtschaft durch Ruhe auf dem Arbeitsmarkt wiederherstellen. Die spezifische Historie dieser Bestimmungen scheint die Ursache dafür zu sein, daß das Gesetz nie aufgehoben wurde, sondern im Gegenteil Ausstrahlungen auf das Arbeitsrecht insgesamt hatte. Die Entwicklung seither zielt eher auf eine Umgehung als auf eine direkte Deregulierung dieser Vorschriften. "Die Arbeitgeber haben längst andere Wege gefunden, auf denen sie die strengen Vorschriften des

---

64 Zum Vergleich die Werte für die Bundesrepublik (sehr bedeutend): mangelnde Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen 21 %, gegenwärtige und erwartete Nachfrage 37 %, Rationalisierung und Einführung neuer Technologien 19 %, Mangel an geeigneten BewerberInnen 25 %. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1991:83 (Tabelle 4).

65 Ein internationaler Vergleich der Kündigungsschutzregelungen in verschiedenen Ländern, der die Ergebnisse mehrerer Umfragen und statistischer Auswertungen berücksichtigt, zeigt für die Niederlande kein einheitliches Bild (Harden 1993:89f). Allerdings knüpfen die einbezogenen Untersuchungen an unterschiedlichen Faktoren an. So wird der Kündigungsschutz in den Niederlanden bei einer Auswertung von *Lazear* (1990) als wenig restriktiv eingeschätzt. Einziger Indikator für diese Untersuchung war die zu erwartenden Abfindungszahlungen nach zehnjähriger Beschäftigung, für die Niederlande ersatzweise die Kündigungsfristen. Es erscheint aber fraglich, ob hierbei berücksichtigt wurde, daß in den Niederlanden Kündigungsfristen erst einsetzen, wenn das Arbeitsamt die Genehmigung erteilt hat.

Kündigungsrechts umgehen können." (de Leede 1987:340) Daraus resultiert die für das niederländische System charakteristische Ungleichgewichtigkeit der Regulierungsdichte für verschiedene Formen von Arbeitsverhältnissen.

Nach dem BBA bedarf die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses, sofern sie nicht im gegenseitigen Einvernehmen erfolgt, grundsätzlich einer Genehmigung durch den Direktor oder die Direktorin des örtlichen Arbeitsamtes (Spindelegger 1992:653). Dies gilt sowohl für arbeitgeber- als auch für arbeitnehmerseitige Kündigungen.<sup>66</sup> Vor einer Entscheidung ist eine Anhörung der beteiligten Parteien gesetzlich vorgeschrieben. Wenn der betroffene Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin gegen die Kündigung keine Einwände erhebt, was von den Unternehmen u.U. durch eine finanzielle Abfindung "erkauft" werden kann, ist die Genehmigung zu erteilen. Anderenfalls wird die Genehmigung davon abhängig gemacht, daß die Entlassung einerseits wirtschaftlich notwendig und andererseits sozial gerechtfertigt ist, wobei nach dem Senioritätsprinzip verfahren wird. Außerdem ist zu prüfen, ob kein anderer Arbeitsplatz im entlassenden Betrieb für den oder die Betroffene in Frage kommt. Das Arbeitsamt kann die Genehmigung einer Kündigung mit Auflagen versehen - bei einer (angeblich) betriebsbedingten Kündigung etwa mit der Maßgabe, daß nicht anschließend eine neue Arbeitskraft eingestellt wird, die die gleiche Tätigkeit verrichtet.

*Tabelle 1* zeigt, daß diese Kündigungsrestriktionen nicht nur auf dem Papier stehen. Zwar wird ein Großteil der Kündigungsanträge der Arbeitgeber vom Arbeitsamt genehmigt (1988: 77,5 %); in immerhin knapp 7 % der Fälle wurde die Genehmigung im Jahre 1988 jedoch verweigert. Hinzu kommt die nicht unerhebliche Zahl von Anträgen, die während des Verfahrens zurückgezogen wurden. Bei diesen zurückgezogenen Anträgen fällt auf, daß etwa zwei Drittel der betroffenen Arbeitsverhältnisse auch ein Jahr später noch bestehen. Möglicherweise ist dies ein Hinweis darauf, daß durch die Pflicht, sich beim Arbeitsamt eine Genehmigung erteilen zu lassen, Kündigungen teilweise überdacht und rückgängig gemacht werden.

---

66 *Tabelle 1* zeigt, daß es sich tatsächlich weit überwiegend um arbeitgeberseitige Kündigungsanträge handelt. Arbeitnehmerseitige Kündigungen dürften überwiegend im gegenseitigen Einvernehmen und somit ohne Genehmigungspflicht vollzogen werden.



**Tabelle 1:**  
**Kündigungsanträge und -genehmigungen in den Niederlanden**  
**1979-1988**

Anträge von	Jahr	Anträge insgesamt	genehmigt	abgelehnt	zurückgezogen <sup>67</sup>	
					bestehend	aufgelöst
Arbeitgebern	1979	68.413	49.768	2.835	8.525	7.285
	1980	89.987	67.534	3.087	10.748	8.618
	1981	140.000	109.519	5.448	14.996	10.037
	1982	173.651	139.060	7.476	18.299	8.816
	1983	164.960	128.422	9.552	20.032	6.963
	1984	121.529	95.546	7.127	13.586	5.270
	1985	101.754	80.449	6.104	11.251	3.950
	1986*	80.447	62.516	5.160	9.347	3.454
	1987*	82.613	62.892	5.282	9.977	4.462
1988*	84.219	65.255	4.900	9.707	4.357	
ArbeitnehmerInnen	1979	2.595	1.457	195	263	680
	1980	1.565	929	99	150	387
	1981	569	308	27	62	172
	1982	326	188	7	39	92
	1983	299	176	11	28	84
	1984	392	254	10	38	90
	1985	518	348	21	59	90
	1986*	594	371	15	85	123
	1987*	480	315	16	64	85
	1988*	433	291	10	54	78

Quelle: Bakels 1991:94  
(\* ohne Hengelo)

Darüber hinaus verlängert die Genehmigungspflicht faktisch die Kündigungsfristen, da diese erst einsetzen, wenn die Genehmigung des Arbeitsamtes vorliegt.

67 Diese Kategorie beinhaltet die Kündigungsanträge, die während des Genehmigungsverfahrens zurückgezogen wurden. In der linken Unterkategorie ist die Zahl der zurückgezogenen Kündigungsanträge genannt, bei denen das Arbeitsverhältnis bestehen blieb.

Der Entscheidungsprozeß beim Arbeitsamt dauert erfahrungsgemäß mindestens vier Wochen, bei schwierigen Fällen sogar drei bis acht Monate (Kronke 1990: 247).<sup>68</sup> Die Kündigungsfrist ist für arbeitgeberseitige Kündigungen doppelt so lang wie für arbeitnehmerseitige und entspricht in Wochen der Beschäftigungszeit in Jahren - bis maximal 13 Wochen. Nach dem 45. Lebensjahr des oder der Betroffenen verlängert sich die Kündigungsfrist weiter auf insgesamt bis zu 26 Wochen (Spindelegger 1992:653). Genehmigungszeiten und Kündigungsfristen zusammengenommen können die Entlassung von festen Arbeitskräften also erheblich verzögern.

In den vergangenen Jahren hat die Kritik an der restriktiven Regelung von Kündigungen deutlich zugenommen. Dabei wird vor allem beklagt, daß der BBA aus dem Jahre 1945 als "Notstandsgesetzgebung" nicht mehr zeitgemäß ist (Bakels 1991:93f). Nach intensiven Diskussionen und einer Reihe gescheiterter Vorstöße<sup>69</sup> sind Anfang 1994 Änderungen des Kündigungsrechts beschlossen worden, die allerdings nach Stellungnahmen von verschiedenen Seiten (Scholtens 1992; GPDWegvervoer-Magazine 2/1994) den Wunschvorstellungen vieler Arbeitgeber hinsichtlich einer umfassenden Liberalisierung nicht entsprechen. Insofern dürfte Zeitarbeit auch weiterhin für viele Unternehmen in den Niederlanden ein probates Mittel zu sein, den Abschluß unbefristeter Arbeitsverhältnisse mit hohem Bestandsschutz zu vermeiden oder zumindest zu verzögern, indem potentielle Arbeitskräfte zunächst als Zeitarbeitskräfte entliehen und vor einer Festeinstellung risikolos erprobt werden.

Daß Arbeitgeber in den Niederlanden Zeitarbeit gezielt auch als verlängerte Probezeit<sup>70</sup> nutzen, wenn sie feste Arbeitsplätze zu besetzen haben, ist über den vergleichsweise restriktiven Kündigungsschutz hinaus auch auf die gesetzlichen Regelungen zur Probezeit zurückzuführen (de Vries 1992:9; Albers 1994:106). So ist die Dauer der Probezeit, in der verkürzte Kündigungsfristen gelten, nach einer Regelung im Bürgerlichen Gesetzbuch (*Burgelijk Wet Boek*) auf höchstens zwei Monate begrenzt. Anderslautende einzel- oder tarifvertragliche Vereinbarungen

---

68 In der Vergangenheit gab es wiederholt Bestrebungen, diese Frist deutlich zu verkürzen, die aber weitgehend erfolglos blieben. Vgl. Duk 1984:782ff.

69 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Gegenargumenten sowie zahlreichen Verweisen findet sich z.B. bei van Waarden 1984; Fase 1984. *Scholtens* (1992) beschreibt und diskutiert die Inhalte einer Gesetzesinitiative zur Vereinfachung und Liberalisierung des Kündigungsrechts, die nach siebenjähriger Vorarbeit im Jahre 1992 im niederländischen Parlament eingebracht worden ist.

70 Es ist zwar Anfang der neunziger Jahre versucht worden, dies einzudämmen, indem untersagt wurde, daß nach Übernahme einer Leiharbeitskraft in feste Beschäftigung eine weitere Probezeit vereinbart wird. Vgl. Albers 1994:106f (Fußnote 61). In der Praxis dürfte dies jedoch kaum zu wesentlichen Änderungen geführt haben.

sind nicht zulässig. Nicht nur für die Niederlande zutreffend, aber u.U. hier für Betriebe besonders attraktiv ist die Option, Aufwand und Kosten der Personalrekrutierung auf die Zeitarbeitsfirmen abzuwälzen (de Vries 1992:9; van der Goes/Ambachtsheer 1989:545).

### 3.1.3.2 **Regulierung anderer flexibler Arbeitsverhältnisse**

Es wurde bereits ausführlich dargelegt, daß die Regulierung der Zeitarbeit in den Niederlanden wenig restriktiv ist. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob dies für andere Formen flexibler Beschäftigung ebenfalls gilt oder ob Arbeitgeber Zeitarbeit als Ventil für ihre Flexibilitätsanforderungen nutzen, weil ihnen andere Möglichkeiten versperrt sind bzw. ihren spezifischen Anforderungen in geringem Maße entsprechen.

Eine Analyse des GPdW, die verschiedene Formen flexibler Arbeitsverhältnisse unter die Lupe nimmt, deutet daraufhin, daß Zeitarbeit im Vergleich tatsächlich eine besonders hohe Flexibilität ermöglicht (GPdW *vervoer-Magazine* 2/1994:4/5). Zwar können Arbeitsverträge sowohl auf einen begrenzten Zeitraum (ohne Obergrenze) befristet als auch auf bezogen auf die Fertigstellung eines bestimmten Auftrags abgeschlossen werden (Bakels 1991:123; Walwei/Konle-Seidl/Ullmann 1991:41f), und die vertragsgemäße Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses bedarf keiner Genehmigung durch das Arbeitsamt; eine vorzeitige Beendigung ist allerdings nur im gegenseitigen Einvernehmen, während der maximal zweimonatigen Probezeit oder bei groben Vertragsverletzungen der Arbeitskraft (z.B. Diebstahl o.ä.) zulässig. Anderenfalls ist die kündigende Partei verpflichtet, einen Schadensersatz in Höhe des bis zum regulären Vertragsende fälligen Lohnes zu zahlen (Bakels 1991:124). Nach Ablauf eines befristeten Arbeitsvertrags ist eine einmalige Verlängerung möglich, wobei die Dauer des zweiten befristeten Vertrags aber auf maximal ein Jahr begrenzt ist (Bakels 1991:125).<sup>71</sup> Die Beendigung eines solchen Arbeitsverhältnisses ist genehmigungspflichtig. Insofern unterliegt zwar der Abschluß eines befristeten Arbeitsvertrags keinerlei einschränkenden Regelungen; die Möglichkeiten zur vorzeitigen Beendigung befristeter Arbeitsverhältnisse sind jedoch sehr begrenzt.

Vor allem in den achtziger Jahren haben Unternehmen in den Niederlanden offenbar gezielt versucht, sich durch eine Kombination von Zeitarbeitseinsätzen und befristeten Arbeitsverträgen den arbeitsrechtlichen Beschränkungen, die für

---

71 Als Verlängerung eines befristeten Vertrages gilt auch der Abschluß eines zweiten befristeten Vertrags, wenn zwischen den beiden Arbeitsverträgen eine Frist von höchstens 31 Tagen liegt. Vgl. Bakels 1991:125.

die jeweilige Beschäftigungsform gelten, zu entziehen. So wurden Arbeitskräfte auf Dauer eingesetzt, ohne daß sie einen festen Arbeitsvertrag erhielten. Als offizieller Arbeitgeber fungierten abwechselnd Zeitarbeitsunternehmen und der Entleihbetrieb selbst mit einem befristeten Arbeitsvertrag ("Drehtürkonstruktion" - Albers 1994:106 und 190ff). Durch einige gerichtliche Entscheidungen, daß es dabei faktisch um dauerhafte Arbeitsverhältnisse handelt, die dem gesetzlichen Kündigungsschutz unterliegen, konnte eine Zurückdrängung dieser Praxis erreicht werden; über eine arbeitsrechtliche Klarstellung im Bürgerlichen Gesetzbuch wird seit Jahren verhandelt.<sup>72</sup>

Abrufarbeit oder Werkverträge bieten den Arbeitgebern in den Niederlanden zwar größere Flexibilität als befristete Arbeitsverträge, haben aber nach der Analyse des GPdW aus der Sicht der Arbeitgeber gegenüber Zeitarbeit trotzdem Nachteile. So können die Arbeitgeber bei Abrufarbeit zwar den Umfang der zu leistenden Arbeit je nach Vertragskonstruktion relativ flexibel bestimmen, bedürfen aber auch zur Kündigung eines solchen Vertrages einer behördlichen Genehmigung. Außerdem können die betroffenen Arbeitskräfte aus der durchschnittlichen Inanspruchnahme durch den Arbeitgeber in der Vergangenheit in bestimmten Fällen Ansprüche auf regelmäßige Arbeitseinsätze auch in der Zukunft ableiten (GPdWegvervoer-Magazine 2/1994:4f). Werkverträge sind nur für Arbeitsaufgaben geeignet, die eigenständig und unabhängig ausgeführt werden können, weil anderenfalls die juristische Abgrenzung zu befristeten Arbeitsverträgen oder Abrufverträgen schwierig ist, woraus unkalkulierbare finanzielle und/oder vertragliche Verpflichtungen für die Unternehmen resultieren können.

#### 3.1.4 Beschäftigteninteressen

Auf seiten der ArbeitnehmerInnen stellt sich angesichts der vergleichsweise hohen Bedeutung der Zeitarbeit in den Niederlanden die Frage, ob eine Tätigkeit als Zeitarbeitskraft besonders attraktiv ist oder ob die Expansion der Zeitarbeit primär auf die dargestellten betrieblichen Interessen zurückzuführen ist. Insbesondere von DeregulierungsbefürworterInnen wird häufig eine partielle Interessenidentität von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen unterstellt, die zugunsten einer größeren Zeitsouveränität und einer individuelleren Lebensgestaltung vermeintlich kein Interesse an sozial abgesicherter und stabiler Erwerbstätigkeit haben.

---

72 Vgl. hierzu ausführlich mit mehreren Beispielen aus der niederländischen Rechtsprechung Albers 1994:191f.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Empirische Untersuchungen liefern jedoch keinen Hinweis auf ein außergewöhnlich ausgeprägtes Interesse der Beschäftigten in den Niederlanden an flexibler Beschäftigung mit geringer sozialer Absicherung und Beschäftigungsstabilität - im Gegenteil: Bei einer Befragung flexibel beschäftigter ArbeitnehmerInnen (Zeitarbeits- und Abrufrkräfte) gaben nur 20 % an, von vorneherein eine flexible Arbeit gesucht zu haben. Die große Mehrheit bezeichnete hingegen ihre flexible Beschäftigung als Notlösung ("*laatste mogelijkheid*" - van Geuns/Mevisen/Neve 1988:313). Eine andere Untersuchung, die sich auf Zeitarbeitskräfte konzentrierte, beziffert den Anteil derer, die keine andere Arbeit suchen, sich also freiwillig für ein flexibles Arbeitsverhältnis entscheiden, auf etwa ein Viertel (Rood 1988:16). Eine im Auftrag des niederländischen Gewerkschaftsbundes FNV im Jahre 1988 durchgeführte Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß 94 % der befragten Zeitarbeitskräfte eine feste Arbeitsstelle bevorzugen würden (Industriebond FNV 1989:11).

Da Zeitarbeitsverhältnisse in den Niederlanden - wie bereits ausgeführt - i.d.R. auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristet sind, das Beschäftigungsrisiko also vollständig auf die Zeitarbeitskräfte abgewälzt wird, ist Zeitarbeit i.d.R. keine attraktive Alternative zu dauerhafter Beschäftigung (van der Goes/Ambachtsheer 1989:547). Im Unterschied zur Leiharbeit in der Bundesrepublik, die zumindest den theoretisch formulierten Anspruch erhebt, ein dauerhaftes und vollwertiges Arbeitsverhältnis darzustellen, ist in den Niederlanden die Marginalität und der Überbrückungscharakter von Zeitarbeitsverhältnissen viel offenkundiger.

Vor dem Hintergrund der relativ umfassenden sozialen Sicherung bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit ist gleichwohl nicht auszuschließen, daß manche ZeitarbeitnehmerInnen sich dafür entschieden haben, zugunsten persönlicher Zeitsouveränität auf Beschäftigungssicherheit zu verzichten (van den Boom 1986:1148; Rood 1988:16). Dabei dürfte es sich vor allem um höher qualifizierte Beschäftigte handeln, die sich angesichts eines guten Verdienstes, der ggfs. über den Löhnen vergleichbarer Stammbeschäftigter liegt, mehr oder weniger "freiwillige" Phasen der Arbeitslosigkeit leisten können. Gut bezahlte Zeitarbeit mit - auch auf Wunsch der ArbeitnehmerInnen möglichen - kalkulierbaren Unterbrechungen auf Kosten der Arbeitslosenversicherung könnte für diejenigen attraktiv sein, die ihr Einkommen nicht maximieren, sondern in Relation zur Jahresarbeitszeit optimieren wollen. Möglicherweise finden sich Beschäftigte in den Niederlanden auch

eher mit prekären Arbeitsverhältnissen ab, weil Erwerbsarbeit kulturhistorisch ohnehin einen geringeren Stellenwert als in der Bundesrepublik hat.<sup>73</sup>

### 3.1.5 Gesellschaftliche Akzeptanz

Die gesellschaftliche Akzeptanz der Zeitarbeit ist in den Niederlanden vergleichsweise hoch. Während in der Bundesrepublik nicht nur von seiten der Gewerkschaften Leiharbeit vielfach als "Menschenhandel" (z.B. Mayer 1987:7) bezeichnet und die Forderung nach einem Verbot erhoben wird, scheint Zeitarbeit in den Niederlanden als besondere Beschäftigungsform auf dem Arbeitsmarkt inzwischen allgemein akzeptiert zu sein. Hierbei wirken mehrere Faktoren zusammen, die sich gegenseitig verstärken: die betrieblichen Interessen, die Hoffnung von Arbeitslosen, durch Zeitarbeit eine feste Stelle zu finden, und die im internationalen Vergleich große quantitative Bedeutung.

Zeitarbeit hat in den Niederlanden den Charakter des Atypischen verloren. So scheint es relativ selbstverständlich zu sein, Wartezeiten auf einen festen Arbeitsplatz z.B. nach dem Studium oder Phasen der Arbeitslosigkeit durch eine Tätigkeit als Zeitarbeitskraft zu überbrücken.<sup>74</sup> Die niederländischen Gewerkschaften stehen Zeitarbeit zwar nicht rückhaltlos positiv gegenüber, weil die Grenzen zum Mißbrauch fließend seien, gestehen aber gleichzeitig zu, daß es eine Reihe akzeptabler Gründe für den betrieblichen Einsatz von Zeitarbeitskräften gebe (Industriebond FNV 1989; Albers 1994:107). Vor diesem Hintergrund fordern sie kein Verbot der Zeitarbeit, sondern verlangen nur noch gelegentlich, daß Zeitarbeit allein auf der Basis eines Arbeitsvertrags zwischen Zeitarbeitsunternehmen und Zeitarbeitskraft erfolgen soll (van der Goes/Ambachtsheer 1989:549). Nicht zuletzt wird vielfach die arbeitsmarktpolitische Funktion der Zeitarbeit bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen auch von seiten der Gewerkschaften positiv herausgehoben. Die Rolle, die die niederländische Arbeitsverwaltung in diesem Kontext spielt, wird im folgenden thematisiert.

---

73 Es ist hier nicht der Raum, um dieser Hypothese weiter nachzugehen. Im Zusammenhang mit der "Versäulung" und der hohen Bedeutung des Calvinismus in der niederländischen Gesellschaft wird jedoch gelegentlich die These vertreten, daß Erwerbsarbeit in den Niederlanden weniger ein emanzipatorischer als vielmehr ein instrumenteller Charakter zur Sicherung des Lebensunterhalts zugewiesen wird.

74 Die Mehrzahl der in den Niederlanden befragten ExpertInnen aus Ministerien, Arbeitsverwaltung und Wissenschaft hatte selbst schon einmal oder mehrmals bei einem Verleiher gearbeitet. Auch eine wissenschaftliche Untersuchung über Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden kam 1988 zu dem Ergebnis, daß fast alle befragten Jugendlichen in den ersten Monaten ihrer Arbeitslosigkeit zeitweilig für Zeitarbeitsbüros gearbeitet hatten. Vgl. Meijers/Peters 1988; in ähnlicher Weise argumentiert auch Albers 1994:6.

### 3.1.6 Die Position der Arbeitsverwaltung

Während in der Bundesrepublik kürzlich auch von gerichtlicher Seite wiederum der Ausnahmecharakter der Leiharbeit unterstrichen wurde, indem das Sozialgericht in Hannover entschied, daß es Arbeitslosen nicht zuzumuten sei, für ein Leiharbeitsunternehmen zu arbeiten und daher die Ablehnung eines solchen Angebots nicht zum Erlaß von Sperrzeiten durch die Arbeitsverwaltung führen darf<sup>75</sup>, haben die niederländischen Arbeitsämter deutlich weniger Vorbehalte gegenüber der Zeitarbeit. So wurde bereits 1977 unter Beteiligung der Arbeitsverwaltung die nicht gewerbsmäßige Zeitarbeitsorganisation START in Trägerschaft der Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie der öffentlichen Hand gegründet, die inzwischen jährlich 80.000 bis 100.000 Zeitarbeitsersätze organisiert und damit zweitgrößtes Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden ist.<sup>76</sup> Die START-Büros sind häufig in den Arbeitsämtern angesiedelt (vgl. 4.3.1).

Bezeichnender für die grundlegenden Unterschiede im Umgang der Arbeitsverwaltung mit Zeit- bzw. Leiharbeit in beiden Ländern ist jedoch, daß die niederländischen Arbeitsämter Arbeitslose nicht nur an START, sondern auch an gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen verweisen, um einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Umgekehrt können Arbeitslose ihre Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt gegenüber dem Arbeitsamt nachweisen, indem sie sich bei einem Zeitarbeitsunternehmen registrieren lassen. Überdies kooperiert die niederländische Arbeitsverwaltung auch im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Programme mit kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen. So werden diesen etwa im Rahmen der *Kaderregeling Uitzendarbeid* (Rahmenregelung Zeitarbeit - KRU) - zuvor *Vergoedingsregeling Uitzendarbeid* (Vergütungsregelung Zeitarbeit - VU) seit 1990 - Lohnkostenzuschüsse gewährt, wenn sie Arbeitslose, die ihnen vom Arbeitsamt zugewiesen werden, als Zeitarbeitskräfte für mindestens 12 Wochen und höchstens 12 Monate in Betrieben unterbringen. Gegenüber der VU wurden die Zielgruppenrestriktionen gelockert: Die Mindestdauer der Arbeitslosigkeit wurde von 24 auf sechs Monate gesenkt (inforMISEP 40/1992:8). Das Verleihunternehmen erhält mindestens 7,5 % und höchstens 15 % der Lohnsumme des Verleihein-

---

75 Die 7. Kammer des Sozialgerichtes Hannover hat am 14. September 1993 entschieden, daß Arbeitslose einen Job bei einem Verleiher nicht annehmen müssen, auch wenn ihnen diese Arbeit vom Arbeitsamt zugewiesen wird. Zur Begründung führte der zuständige Richter aus, die Vermittlung an Leiharbeitsfirmen sei nicht sachgerecht und Leiharbeit sei ein Arbeitsverhältnis "minderen Rechts und minderer Qualität" (zitiert nach metall 23/1993).

76 Dies entspricht etwa 20 % des gesamten Zeit- bzw. Leiharbeitsmarktes in den Niederlanden. Vgl. Bakkenist Management Consultants 1989:28 (Appendix 4). Allerdings ist der Marktanteil von START in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Vgl. ausführlicher 4.3.1.3.

satzes als "Vermittlungsprämie" sowie 33 % der Lohnsumme (auf Mindestlohnbasis) als Lohnkostenzuschuß, um den die Kosten für den Entleihbetrieb zu ermäßigen sind.<sup>77</sup> Die regionalen Vorstände der Arbeitsverwaltung können diese zentralen Vorgaben zur Beschäftigungsdauer, zum Erstattungsniveau und den Zielgruppen nach den regionalen Gegebenheiten modifizieren (inforMISEP 40/1992:8f).

Gleichwohl ist die größere Kooperationsbereitschaft der niederländischen Arbeitsämter mit Zeitarbeitsunternehmen nicht allein geringeren Vorbehalten, sondern auch einem erheblichen politischen Druck geschuldet. Denn die Vermittlungserfolge der Arbeitsämter in den Niederlanden waren speziell in den achtziger Jahren gering. Nach einem Bericht des niederländischen Arbeitsministeriums waren die Arbeitsämter im Jahre 1988 nur an 3,9 % der erfolgreichen Wiedereingliederungen von Arbeitslosen in feste Beschäftigung beteiligt, während der Anteil der Zeitarbeitsunternehmen bei 5,1 % lag (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1989:35).<sup>78</sup> So wurde nach neuen Wegen gesucht, die Position der Arbeitsämter zu verbessern, wozu auch die Kooperation mit Zeitarbeitsunternehmen zählt. Daß weiterhin Konkurrenzängste bestehen blieben, belegt ein Gutachten über Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Zeitarbeitsunternehmen und Arbeitsämtern, das vom *Bureau voor Economische Argumentatie* im Auftrag des Verbandes der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen ABU im Jahre 1991 erstellt wurde.

So kommt dieses Gutachten zu dem Ergebnis, daß die Arbeitsämter zwar grundsätzlich zu einer Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsunternehmen bereit sind, diese aber gleichzeitig auch als Konkurrenten bei der Arbeitsvermittlung fürchten. Immerhin 84 % der befragten ArbeitsamtsdirektorInnen halten eine engere Kooperation für wünschenswert (BEA 1991c:28). Als zentrale Zielsetzungen einer Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsunternehmen werden vor allem ein höherer Anteil erfolgreicher Stellenbesetzungen, eine Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Arbeitslosen, eine höhere Qualität der Arbeitsvermittlung, eine erfolgreichere Zielgruppenpolitik und die Besetzung schwierig zu besetzender offener Stellen genannt (BEA 1991c:28). Die konkrete Bereitschaft der Arbeits-

---

77 Die Zuschüsse werden im Nachhinein gewährt. Vgl. den Erlaß des CBA zur *Kaderregeling Uitzendarbeid* vom 9. Dezember 1992, zur Grundstruktur der zuvor gültigen *Vergoedingsregeling Uitzendarbeid* auch BEA 1991c:20. Vorläufer beider Regelungen war die *JOB-maatregel*, die seit 1984 experimentell erprobt und 1988 eingeführt worden war. Diese sah eine ähnliche Konstruktion für junge Arbeitslose vor. In 50 % der Fälle gelang der Übergang in einen Betrieb mit einem befristeten oder unbefristeten Arbeitsvertrag.

78 Nach dieser Statistik spielten Stellenanzeigen (36,9 %), persönliche Kontakte (17,1 %) sowie unangeforderte Bewerbungen (16,7 %) die größte Rolle bei der erfolgreichen Arbeitssuche von Arbeitslosen. Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1989:35; BEA 1991c:16.



ämter zur Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsunternehmen liegt aber deutlich niedriger als die allgemeine positive Wertung. Nur knapp die Hälfte der Befragten begrüßt eine Zusammenarbeit mit kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen bei der Gründung von Arbeitskräftepools, im Zusammenhang mit *banenpools*<sup>79</sup> sogar nur 16 % (BEA 1991c:30). Den Zeitarbeitsunternehmen wird im Vergleich zu den Arbeitsämtern eine höhere Kompetenz bei der Marktorientierung, im Ansehen der Arbeitgeber, im Kundenumgang, im Arbeitstempo und bei der Pflege von Kontakten mit Arbeitgebern zuerkannt. Einen Überblick über die Stärken und Schwächen der Arbeitsämter und der Zeitarbeitsunternehmen nach Einschätzung der befragten ArbeitsamtsdirektorInnen und Mitglieder der regionalen Vorstände der Arbeitsverwaltung gibt *Tabelle 2*.

*Tabelle 2:*  
**Stärken und Schwächen von Arbeitsämtern und Zeitarbeitsunternehmen  
 nach Einschätzung der Arbeitsämter (Nennungen in %)**

Abgefragte Merkmale	Zeitarbeitsunternehmen stärker	Arbeitsämter stärker
Zielgruppenkenntnisse	6	88
Marktorientierung	73	12
Image bei Arbeitgebern	64	13
Image bei Arbeitskräften	35	35
Niederlassungsdichte	34	44
Schulungen	1	95
Kundenumgang	47	16
Marktkennntnis	28	57
schnelle Auftragserledigung	79	4
Nachbetreuung	37	25
Kontakte zu Arbeitgebern	49	17
Kontakte zu Arbeitskräften	16	64

Quelle: BEA 1991c:29

Offenbar werden den Zeitarbeitsunternehmen deutliche Vorteile vor allem im Umgang mit Betrieben (Marktorientierung, Image bei Arbeitgebern, Kunden-

79 Vgl. hierzu ausführlicher den Exkurs in diesem Kapitel.

umgang, schnelle Auftrags erledigung) zugeschrieben, während man die Stärken der Arbeitsämter vorrangig im Umgang mit Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen sowie bei Schulungen sieht. Insofern ist davon auszugehen, daß sich die Arbeitsämter von der Kooperation mit Zeitarbeitsunternehmen vor allem einen verbesserten Zugang zu den Betrieben versprechen.

## 3.2 Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden

Auch in der Organisation der Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik lassen sich teilweise erhebliche Unterschiede im deutsch-niederländischen Vergleich feststellen. So sind in den Niederlanden die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsförderung institutionell getrennt und werden auch aus unterschiedlichen Quellen finanziert. Die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden ist allein für die (steuerfinanzierte) Arbeitsförderung zuständig, während die (im wesentlichen beitragsfinanzierte) Arbeitslosenversicherung von den nach Branchen organisierten *bedrijfsverenigingen* (Branchenvereinigungen) getragen wird. Träger der Sozialhilfe für Arbeitslose sind die Kommunen (Moraal 1994:5).

Darüber hinaus sind die Regionalisierung und Dezentralisierung der niederländischen Arbeitsverwaltung im Zuge der Reform von 1991 von Bedeutung, die den Arbeitsämtern größere Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume insbesondere bei der Auswahl und Gestaltung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eröffnen und gleichzeitig auf ein intensives "net-working" (Moraal 1994:5) der Arbeitsverwaltung mit den Trägern der Sozialversicherungen, Bildungsträgern, Unternehmen und Gewerkschaften setzt. Als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument wurden in den Niederlanden Anfang der neunziger Jahre landesweit die sogenannten "*banenpools*" eingeführt, die in einem Exkurs thematisiert werden, weil sie zwar nicht im engeren Sinne als Arbeitskräftepools anzusehen sind, aber doch in gewisser Weise poolartig organisiert sind und besonders benachteiligten Langzeitarbeitslosen öffentlich geförderte unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

### 3.2.1 Organisation der Arbeitsverwaltung

Wenngleich die Reform der niederländischen Arbeitsverwaltung mit dem *Arbeidsvoorzieningswet* (Arbeitsverwaltungsgesetz)<sup>80</sup> aus dem Jahre 1991 u.a. darauf abzielte, die Sozialpartner stärker zu beteiligen, wobei man sich auch am Modell der deutschen Arbeitsverwaltung orientierte, lassen sich deutliche Unterschiede in der Organisation der Arbeitsverwaltung feststellen. Denn gleichzeitig wurde in den Niederlanden eine Regionalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen der Arbeitsverwaltung vollzogen, die zwar auch in der Bundesrepublik seit Jahren diskutiert wird, aber bislang nicht umgesetzt worden ist.

Vor der Reform lag die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden beim *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Ministerium für Soziales und Arbeit). Für die Formulierung und Durchführung der Arbeitsmarktpolitik war die Fachabteilung *Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening* (ARBVO) zuständig. Als unmittelbarer Bestandteil des Sozialministeriums verfügte es nicht über einen (autonomen) Verwaltungsrat (Bruche 1983: 52). Als Mittler zwischen der Zentrale und den 65 lokalen Arbeitsämtern (*Gewestelijke Arbeidsbureaus* - GAB's) fungierten 12 regionale Hauptverwaltungen. Die frühere Struktur der niederländischen Arbeitsverwaltung war gekennzeichnet durch eine institutionelle Trennung zwischen der Zentralregierung, die für die Implementierung allgemeiner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zuständig war, und den unmittelbaren Dienstleistungsfunktionen der Arbeitsämter auf der lokalen Ebene (Moraal 1994:21).

Mit dem *Arbeidsvoorzieningswet* von 1991 wurden die Aufgaben der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und der beruflichen Weiterbildung einer unabhängigen Behörde übertragen. Die Zentralverwaltung (*Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening* - CBA) wird von einem drittelparitätisch besetzten Verwaltungsrat mit einem unabhängigen, nicht stimmberechtigten Vorsitzenden geleitet, dem jeweils drei VertreterInnen des Staates (Sozialministerium, Wirtschaftsministerium und Bildungsministerium), der zentralen Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften angehören.<sup>81</sup> Die gesamte Arbeitsverwaltung unterliegt der Rechtsaufsicht des Arbeits- und Sozialministeriums. In den Gremien können

---

80 Verschiedentlich wird die Übersetzung "Arbeitsbeschaffungsgesetz" gebraucht, so z.B. in MISEP 1992:9ff. Da der Begriff der "Arbeitsbeschaffung" in der Bundesrepublik aber vor allem an ABM denken läßt, wird im folgenden, um Mißverständnisse zu vermeiden, der Begriff "Arbeitsverwaltungsgesetz" benutzt.

81 Hinzu kommt ein Vertreter oder eine Vertreterin des Verbandes Niederländischer Gemeinden als zehntes Mitglied, das jedoch kein Stimmrecht hat.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Entscheidungen nur mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, d.h. jeweils mindestens zwei VertreterInnen aller drei Gruppen müssen zustimmen.

Um die angestrebte stärkere Regionalisierung und Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik zu realisieren, wurde eine neue Verwaltungsebene geschaffen, die aus 28 regionalen Vorständen der Arbeitsverwaltung (*Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening* - RBA) besteht. Diese sind ebenfalls drittelparitätisch zusammengesetzt, wobei die VertreterInnen der öffentlichen Hand von den Gemeinden bestellt werden.<sup>82</sup> Die RBAs sind zuständig für die 147 lokalen Arbeitsämter und die 35 Fachausbildungszentren. Nach der Festlegung des *Landelijk Meerjarig Beleidskader* (LMBK - Nationales Mehrjähriges Programm) durch die zentrale Arbeitsverwaltung CBA obliegt die Umsetzung der Politik und die Lösung der regionalspezifischen Arbeitsmarktprobleme den regionalen Vorständen. Um diese dezentrale Beschlußfassung zu ermöglichen, wurde das Budget des CBA in nationale und regionale Mittel aufgeteilt und eine Verteilung des gesamten regionalen Etats auf die 28 Regionen festgelegt.<sup>83</sup> Der Verteilungsschlüssel orientiert sich vorrangig an der registrierten Arbeitslosigkeit in den Regionen (MISEP 1992:3).

Darüber hinaus wurden die Entscheidungsbefugnisse über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente und Maßnahmen den regionalen Vorständen übertragen (de Koning 1991:280). Diese bestimmen selbst, wie die zugewiesenen Gelder für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf verschiedene Instrumente verteilt werden. Ebenso haben sie Entscheidungsspielräume, mit welchen innerorganisatorischen und personalstrukturellen Maßnahmen sie die zentralen Zielvorgaben zu erreichen versuchen. Durch diese "instrumentelle Freiheit" (Moraal 1994:35) können die Mittel je nach den regionalen Erfordernissen eingesetzt werden, womit Reformvorstellungen umgesetzt wurden, die auch in der Bundesrepublik im Rahmen der Diskussion über eine Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes und einer Dezentralisierung der Bundesanstalt für Arbeit - immer wieder erhoben werden (free money).<sup>84</sup> Erste Erfahrungsberichte von ExpertInnen deuten daraufhin, daß sich in den Niederlanden damit einerseits die

---

82 Das zehnte Mitglied im RBA, das nicht über ein Stimmrecht verfügt, wird von der Provinzialverwaltung bestellt.

83 Für 1993 betrug der Mittelansatz inklusive der Zuschüsse aus dem ESF 2,073 Mrd. hfl., von denen gut 73 % als regionale Mittel und knapp 27 % als zentrale Mittel vorgesehen waren. Vgl. *Arbeidsvoorziening* 1992a:16.

84 Vgl. z.B. Bosch/Knuth 1992:438f; Jetter 1992:42; Klems/Schmid 1992:458; Kühl 1992:410.

Vermittlungserfolge der Arbeitsämter erhöht haben<sup>85</sup> und daß sich andererseits eine Vielfalt von Maßnahmen herausgebildet hat, weil in den verschiedenen Regionen unterschiedliche Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gewählt wurden.

#### 3.2.2 Finanzierung und Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Im Unterschied zur Bundesrepublik, wo bislang sowohl die passive als auch die aktive Arbeitsmarktpolitik vorrangig aus den Beiträgen der Beschäftigten und Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird, erfolgt die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden traditionell in erster Linie aus Staatsmitteln (Steuern). Für die nächsten Jahre sind hierfür jeweils 1,8 Mrd. hfl. vorgesehen (Arbeitsvoorziening 1992a:18). Darüber hinaus sieht das Arbeitsverwaltungsgesetz vor, daß sich die Sozialpartner an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beteiligen können und sollen - z.B. durch die tariflich vereinbarte Bereitstellung von Arbeitserfahrungsplätzen oder die direkte Finanzierung bestimmter Leistungen.

Das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik, das in der Bundesrepublik im wesentlichen durch das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 vorgegeben wird, ist in den Niederlanden nicht durch eine einheitliche Rechtsgrundlage fixiert (Hannemann 1994:61). Arbeitsmarktpolitische Programme und Maßnahmen werden jeweils als Einzelgesetze verabschiedet und häufig nach kurzer Zeit durch neue Programme ersetzt. Daraus erklärt sich die vergleichsweise geringe Kontinuität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Niederlanden, die von vielen ExpertInnen beklagt wird, weil verlässliche Planungsgrundlagen fehlen. Gleichzeitig erleichtert dies jedoch auch die Erprobung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Öffentlich geförderte Beschäftigungsmaßnahmen, die noch in den siebziger Jahren einen hohen Stellenwert hatten, wurden in den achtziger Jahren zugunsten von Qualifizierung und Einstellungszuschüssen<sup>86</sup> an Betriebe reduziert

---

85 Für die deutsche Sichtweise mutet es etwas sonderbar an, daß jährliche Planziele für die Zahl der Arbeitsvermittlungen durch die Arbeitsämter insgesamt und für die Anteile bestimmter Zielgruppen an den erfolgreichen Arbeitsvermittlungen festgelegt werden. Im ersten Jahr nach der Reform 1991 wurde mit 129.000 Vermittlungen das Planziel von 142.000 nicht ganz erreicht. Bei den Zielgruppen wurde die Zielsetzung bei Langzeitarbeitslosen und Frauen nicht erreicht, bei den Angehörigen ethnischer Minderheiten aber übertroffen. Da zunächst der Aufbau neuer Strukturen erfolgen mußte, wurden die für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausgeschöpft. Vgl. inforMISEP 41/1993:17.

86 Diese können sowohl in Lohnkostenzuschüssen bestehen als auch in einer befristeten Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung.

### *3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik*

("Wendung in Richtung 'Nachfragepolitik'" - Hannemann 1994:89). Anfang der neunziger Jahre hat die öffentlich geförderte Beschäftigung mit den *banenpools* wieder an Bedeutung gewonnen - allerdings nunmehr mit einem relativ geringen zusätzlichen Mittelaufwand gegenüber der Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Einen Überblick über die wichtigsten landesweiten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programme in den Niederlanden nach dem Stand von 1992 gibt *Übersicht 5*.

*Übersicht 5:*  
**Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme  
in den Niederlanden**

Maßnahme/ Programm	Zielsetzung	Zielgruppe	Inhalt
<b>Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing (BBS)</b>	Anregung von branchenbezogenen Schulungsprogrammen für Arbeitslose	Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften einer Branche	Zuschüsse von bis zu 10.000 hfl. pro Platz (max. 2 Mill. hfl. pro Branche)
<b>Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingswezen (BVL)</b>	Unterstützung der Praxisteile bei Erstausbildungen	Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr	pro Person 3.500 bis 6500 hfl.
<b>Centra voor Beroepsorientatie en Beroepsopvoeding (CBB)</b>	Berufsorientierung und -beratung	Arbeitslose	Zuschuß an Gemeinden, die CBBs betreiben
<b>Centra Vakopleiding (CV)</b>	Förderung der Wiedereingliederung durch Qualifizierung	Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, ungelernete Beschäftigte	Qualifizierung in unterschiedlichen Feldern
<b>Kaderregeling Scholing (KRS)</b>	Schulung in Einrichtungen oder Betrieben	Arbeitslose oder von Entlassung bedrohte Beschäftigte	Maßnahmekosten (bis zu 100 %; in Betrieben bis 50 %)
<b>Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA)</b> 1. Gewijzigde Wet Vermeend-Moor 2. Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing (SBA)	1. Förderung der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen  2. Zuschüsse für Begleitung/Schulung bei Einstellung/Arbeitserfahrung (6-12 Monate)	1. Langzeitarbeitslose (mind. 2 Jahre); ethn. Minderh. (mind. 1 Jahr)  2. s.o., Arbeitserfahrungsplätze nach Auswahl des Arbeitsamtes	1. Freistellung der Arbeitgeber von Sozialversicherungsbeiträgen 2. Zuschuß v. 4.000-6.000 hfl. bei Einstellung; für Arbeitserfahrungsplätze 15.000 (öf. Sektor 22.000) hfl.
<b>Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU)</b>	Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch Zeitarbeit	Personen, die mindestens 6 Monate arbeitslos sind	33 % Lohnkostenzuschuß an den Betrieb und 7,5 bis 15 % an Zeitarbeitsunternehmen
<b>Banenpool</b>	Schaffung zusätzlicher unbefr. Arbeitsplätze für Schwervermittelbare (Mindestlohn)	Langzeitarbeitslose (mind. 3 Jahre); ethn. Minderheiten (mind. 2 Jahre arbeitslos)	Erstattung der Mindestlohnkosten; einmaliger Zuschuß pro Kopf von 3.500 hfl.
<b>Jeugdwerkgarantiewet (JWG)</b>	Schaffung zusätzlicher befristeter Arbeitsplätze bei den Gemeinden (Mindestlohn)	arbeitslose Jugendliche (mind. 6 Monate); SchulabgängerInnen bis 26 Jahre	Erstattung der Mindestlohnkosten; Zuschuß 150 hfl. pro Kopf

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach *Arbeidsvoorziening 1991a* und *MISEP 1992:37ff*

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

In *Tabelle 3* sind Angaben über das Finanzvolumen und die Zahl der TeilnehmerInnen in den verschiedenen Programmen zusammengefaßt.

*Tabelle 3:*  
**Ausgaben und TeilnehmerInnenzahlen für arbeitsmarktpolitische  
 Maßnahmen in den Niederlanden (Stand 1990)**

Maßnahme	Finanzvolumen in Mill. hfl.	TeilnehmerInnen im Jahresdurchschnitt	Neueintritte pro Jahr
BBS	40,2	1.900	3.073
BVL	225,8	52.000	keine Angaben
CBB	34,6	3.500	keine Angaben
CV	195,3 (davon 51,1 aus KRS)	9.900	26.600
KRS	254,4	35.100	71.000
KRA	163,3	12.600 (davon 3.200 Arbeiterprobungs- stellen)	keine Angaben
KRU	39,9	800	2.100
Banenpool (1992)	374,3 <sup>87</sup>	keine Angaben	14.300 (geplant)
JWG (1992)	227,7 <sup>88</sup>	14.000 (geplant)	keine Angaben

Quelle: eigene Zusammenstellung nach MISEP 1992:38ff

Die Position der Niederlande hinsichtlich der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich der EU-Länder wird in der Literatur unterschiedlich gewertet. So zeigt eine Übersicht des MISEP, daß die Niederlande beim Anteil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik sowohl im aktiven als auch im passiven Bereich über dem Durchschnitt liegen. Danach wendeten die Niederlande im Jahre 1990 2,2 % des Bruttosozialprodukts (BSP) für Arbeitslosenunterstützung auf (EU-Durchschnitt (1991): 1,85 %; Bundesrepublik (West- und Ostdeutschland): 1,53 %). Bei den Ausgaben für aktive Maßnahmen lagen die Niederlande mit 1,07 % des BSP zwischen dem EG-Durchschnitt von 0,91 %

87 Dieses Finanzvolumen setzt sich zusammen aus eingesparten Sozialleistungen in Höhe von 224,3 Mill. hfl. (17.420 hfl. pro Kopf), öffentlichen Zuschüssen in Höhe von 100 Mill. hfl. (7.000 hfl. pro Kopf) und Mitteln aus dem CBA-Haushalt in Höhe von 50 Mill. hfl. (3.500 hfl. pro Kopf). Vgl. MISEP 1992:60.

88 Schätzung inkl. der Übernahmehzuschüsse Lehrlingswesen und der Unterstützung von Versuchsprojekten. Vgl. MISEP 1992:65.



### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

und der Bundesrepublik mit einem Anteil von 1,21 %. Ein Vergleich der Verteilung der Mittel auf verschiedene Maßnahmentearten zeigt, daß die Niederlande gegenüber der Bundesrepublik prozentual deutlich weniger für die Arbeitsverwaltung, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie subventionierte Beschäftigung, mehr hingegen für Maßnahmen für Jugendliche und erheblich mehr für Maßnahmen zur beruflichen Förderung von Behinderten<sup>89</sup> aufwendeten (inforMISEP 41/1993:31). Demgegenüber kommt eine Studie des WZB zu dem völlig anderen Ergebnis, daß die Niederlande zusammen mit Österreich zu den Ländern mit dem niedrigsten Ausgabenniveau für aktive Arbeitsmarktpolitik gehören (Moraal 1994:12f). Diese Widersprüche lassen sich nicht ohne weiteres auflösen; sie zeigen jedoch exemplarisch die Schwierigkeiten internationaler Vergleiche in diesem Bereich auf. Die Vielfalt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern erschwert eine Kategorisierung und begrenzt die Validität von wertenden Aussagen in diesem Kontext erheblich.<sup>90</sup>

#### **Exkurs: Banenpools**

Im September 1990 wurden in den Niederlanden als neue arbeitsmarktpolitische Maßnahme die sogenannten *banenpools* (Stellenpools)<sup>91</sup> eingeführt. Diese bieten besonders benachteiligten Langzeitarbeitslosen, deren Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung mittels anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente nicht gelungen ist, eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive im öffentlichen Bereich. Als besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose gelten in diesem Zusammenhang Personen, die mindestens drei Jahre lang arbeitslos waren. Bei Angehörigen ethnischer Minderheiten verkürzt sich diese Frist auf mindestens zwei Jahre (Spronk 1992:8). Die niederländische Arbeitsverwaltung stellt für Arbeitsplätze in *banenpools* Zuschüsse in Höhe der pauschalierten

---

89 Hierunter dürften allerdings auch die zahlreichen Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen (*arbeidsongeschikte*) fallen, die als (ggfs. teilweise) Arbeitsunfähige Lohnersatzleistungen auf der Grundlage des *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO - Gesetz zur Arbeitsunfähigkeitsversicherung) und/oder des *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* (AAW - Allgemeines Arbeitsunfähigkeitsgesetz) erhalten.

90 Zu der Problematik internationaler Vergleiche im Bereich der Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik vgl. ausführlicher auch Walwei 1993:585.

91 Es gibt keine deutsche Übersetzung des Begriffs *banenpools*, die die Bedeutung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments treffend umschreibt. Außer "Stellenpool" ist auch der Begriff "Beschäftigungspool" üblich, der mitunter jedoch auch synonym für Arbeitskräftepool benutzt wird. Um diesen begrifflichen Schwierigkeiten und Mißverständnissen aus dem Wege zu gehen, wird im folgenden ausschließlich der niederländische Begriff *banenpool* benutzt.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosenunterstützung zur Verfügung<sup>92</sup> sowie einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 3.500 hfl. pro Kopf (Spronk 1992:8). Darüber hinaus werden nach dem *Wet Vermeend/Moor* die Sozialversicherungsbeiträge erlassen. Das niederländische Arbeitsministerium gewährt pro TeilnehmerIn einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 7.000 hfl. (van der Aalst/van der Burgh 1992:22). Im Unterschied zu früheren öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen erhalten die Betroffenen keinen Lohn gemäß den in den jeweiligen Einsatzbereichen gültigen Tarifverträge, sondern den gesetzlichen Mindestlohn, der - je nach Familienstand - kaum über dem Niveau der zuvor bezogenen Arbeitslosenunterstützung liegt.<sup>93</sup> Träger von *banenpools* sind die Kommunen selbst oder Zusammenschlüsse mehrerer Kommunen, die zu diesem Zweck Stiftungen gründen. Diese sollen neben typischen Arbeitgeberpflichten (Einstellung und Lohnzahlung) - soweit erforderlich - auch die soziale Betreuung der Beschäftigten übernehmen und Arbeitseinsätze für die Betroffenen im öffentlichen Bereich akquirieren. Dabei kann es sich sowohl um Stellen in besonderen Beschäftigungsprojekten als auch um dauerhafte oder um zeitlich befristete Arbeitseinsätze bei verschiedenen öffentlichen Institutionen handeln.

Im Auftrag des Zentralen Vorstands der Arbeitsverwaltung und des niederländischen Arbeitsministeriums wird die Einführung und der Aufbau von *banenpools* wissenschaftlich begleitet. Die ersten diesbezüglichen Veröffentlichungen sind Anfang 1993 zu einer überwiegend positiven Bewertung gekommen (research voor beleid 1993a und b). Bis Ende September 1992 waren insgesamt rund 11.000 zuvor Arbeitslose in *banenpools* aufgenommen worden. 56 % der TeilnehmerInnen waren älter als 40 Jahre und 76 % vor dem Eintritt länger als 5 Jahre arbeitslos. Ein Viertel stammt aus ethnischen Minderheiten, und 48 % der TeilnehmerInnen verfügten nicht über einen beruflichen Abschluß, sondern hatten nur eine einfache Schulausbildung. Diese Daten unterstreichen nach Einschätzung der Arbeitsverwaltung, daß *banenpools* von den Arbeitsämtern vor allem als Auffanglösung für besonders benachteiligte Arbeitslose genutzt werden, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine realistische Perspektive mehr haben. Auch die wissenschaftliche Begleitforschung konstatiert, daß es sich bei einem Großteil der TeilnehmerInnen tatsächlich um "chancenlose" Arbeitslose handelt. 69 % der TeilnehmerInnen weisen mindestens zwei Merkmale (Alter, Qualifikationsniveau, Dauer der Arbeitslosigkeit, Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit) auf, die ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erheblich beeinträchtigen.

Gleichzeitig finden sich unter den TeilnehmerInnen an *banenpools* jedoch auch Arbeitslose, die nach Einschätzung der Begleitforschung noch als "vermittelbar" gelten

---

92 Hier zeigt sich eine Parallele zu den pauschalierten Lohnkostenzuschüssen zur Arbeitsaufnahme nach § 242s (Westdeutschland) und § 249 h AFG (Ostdeutschland) in der Bundesrepublik.

93 Im Jahre 1990 lag die Differenz bei Alleinstehenden ohne Kinder mit 391 hfl. am höchsten, während verheiratete AlleinverdienerInnen nur 15 hfl. mehr erhielten. Wenn beide Ehepartner erwerbstätig sind, lag der gesetzliche Mindestlohn sogar um 119 hfl. niedriger als der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Vgl. van Schilfgarde/Kleiboer 1990:59.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

müssen bzw. deren Wiedereingliederung auch mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gefördert werden könnte. So waren 22 % der TeilnehmerInnen jünger als 35 Jahre. Von diesen Jüngeren waren 43 % kürzer als fünf Jahre arbeitslos. Insgesamt lag der Anteil derjenigen, die vor Eintritt in einen *banenpool* kürzer als fünf Jahre arbeitslos waren, bei 29 %.<sup>94</sup> Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, daß teilweise potentielle TeilnehmerInnen mit schwersten Vermittlungshemmnissen durch relativ weniger Benachteiligte verdrängt werden (van der Aalst/Bavinck 1993:17). Zum Frauenanteil in den *banenpools* enthalten die neueren Veröffentlichungen keine Angaben; eine Studie aus dem Jahre 1992 beziffert den Frauenanteil unter denjenigen Arbeitslosen, die im ersten Halbjahr 1991 in *banenpools* aufgenommen wurden, allerdings auf nur 9 % (van der Aalst/van der Burgh 1992:32). Insofern sind auch geschlechtsspezifische Benachteiligungen nicht auszuschließen.

Die Einsatzbereiche und Tätigkeiten der TeilnehmerInnen in *banenpools* sind breit gestreut. Schwerpunkte liegen jedoch bei Schulen, sozialen oder kulturellen Einrichtungen und kommunalen Organisationen. Bei den Tätigkeiten handelt es sich in etwa einem Drittel aller Fälle um Hausmeister- und Überwachungstätigkeiten. Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus auch einfache Verwaltungsarbeiten.<sup>95</sup> Die Beurteilung, ob es sich hierbei um zusätzliche Arbeitsplätze handelt, wird vor Ort von Betriebs- und Personalräten und/oder anderen, öffentlichen Institutionen wie der Arbeitsverwaltung oder den Stiftungen selbst übernommen. Dabei werden regional teilweise unterschiedliche Kriterien zugrundegelegt und Interpretationsspielräume mehr oder weniger ausgeschöpft. So werden teilweise auch offene Stellen, die über längere Zeit nicht besetzt werden konnten, krankheitsbedingte Vakanzen, nach einer Reorganisation verbleibende Restarbeitsplätze oder neue Aufgabenfelder im öffentlichen Bereich mit *banenpool*-Beschäftigten besetzt. Auch ist in manchen Fällen der Unterschied der Tätigkeiten zu den regulären Arbeitsplätzen im öffentlichen Bereich kaum erkennbar (van der Aalst/Bavinck 1993:20). Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitforschung sind in etwa 15 % aller Fälle Verdrängungs- und Konkurrenzeffekte sowie finanzielle Umschichtungen festzustellen. Darüber hinaus leisten weitere 15 % der *banenpool*-Beschäftigten die gleichen Arbeiten wie die regulär Beschäftigten in den Institutionen, in denen sie eingesetzt werden. Auch in diesen Fällen ist das Risiko finanzieller Umschichtungen und damit die Verdrängungsgefahr groß (van der Aalst/Bavinck 1993:20).

In diesem Kontext ist von Bedeutung, daß nur in der Hälfte der Stiftungen, die die *banenpools* organisieren, Gewerkschaften und Arbeitgeber im Vorstand vertreten sind. Nach den bisherigen Erfahrungen gehen diese zurückhaltender mit der Schaffung

---

94 Diese Zahl steht im Widerspruch zur Angabe, daß 76 % der TeilnehmerInnen länger als 5 Jahre arbeitslos war. Die Studien lösen diesen Widerspruch jedoch nicht auf.

95 Eine Broschüre des *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* berichtet jedoch auch von hochqualifizierten Tätigkeiten wie etwa die Beratung und Betreuung von DoktorandInnen an der Universität von Amsterdam oder die Leitung eines kleinen Theaters.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

von Arbeitsplätzen in *banenpools* um und achten stärker auf die Vermeidung von Konkurrenz- und Verdrängungseffekten als die Kommunen. Die Gewerkschaften drängen darüber hinaus darauf, daß den Arbeitsbedingungen, den mittelfristigen Beschäftigungsperspektiven und Fragen der Interessenvertretung der Beschäftigten in *banenpools* größere Beachtung geschenkt wird (research voor beleid 1993b:21).

Die befragten TeilnehmerInnen äußerten sich zu 80 % positiv, weil sie wieder eine Beschäftigungsmöglichkeit haben. Kritik richtete sich vorrangig gegen die geringe Entlohnung (Mindestlohn) und die daraus resultierende Ungleichbehandlung gegenüber regulären Beschäftigten.<sup>96</sup> Etwa die Hälfte der Befragten glaubt, daß sich die eigenen Arbeitsmarktchancen durch die Tätigkeit im *banenpool* verbessern. Sie hegen also noch Hoffnungen, wieder einen regulären Arbeitsplatz zu finden, obwohl nach der Konzeption von *banenpools* nur "Aussichtslose" aufgenommen werden sollen (van der Aalst/Bavinck 1993:21).

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen sind *banenpools* ambivalent zu beurteilen. Einerseits verfolgen sie das Ziel, die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit mit der Erledigung gesellschaftlich nützlicher Arbeit zu verknüpfen. *banenpools* schaffen **unbefristete** Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose, deren Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung (fast) unmöglich erscheint. Damit wird ihre Perspektivlosigkeit beendet, und es werden ihnen neue Chancen der sozialen Integration eröffnet. Andererseits handelt es sich aber nicht um vollwertige Arbeitsverhältnisse. Die Entlohnung der Betroffenen orientiert sich ungeachtet der konkreten Qualifikation und Arbeitsinhalte am gesetzlichen Mindestlohn, der kaum über (und in Einzelfällen sogar unter) dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung liegt.<sup>97</sup> Das Prinzip der "Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit" wird sehr wörtlich genommen, indem über die eingesparten Lohnersatzleistungen hinaus kaum zusätzliche Mittel eingesetzt werden. Deshalb ist auch nicht auszuschließen, daß die Arbeitsämter mit den Begriffen "chancenlos", "langzeitarbeitslos" und "zusätzlich" teilweise großzügig umgehen, um kostengünstig die Arbeitslosenstatistik zu bereinigen.

Überdies ist zu erwarten, daß mit zunehmender Ausbreitung der *banenpools* das Problem der Verdrängung von regulären Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor an Bedeutung gewinnt, zumal mit der Regelung, den Betroffenen nur den gesetzlichen

---

96 Die wissenschaftliche Begleitung verweist einerseits auf die deutliche Kritik der TeilnehmerInnen an der Entlohnung auf Mindestlohnbasis, betont andererseits aber auch, daß bei höheren Löhnen die Finanzierbarkeit dieses Instrumentes in Frage gestellt, die Anreize zum Übergang in reguläre Beschäftigung vermindert und die Verdrängung der Zielgruppe der "Chancenlosen" durch noch Vermittelbare verstärkt würde. Überdies wird darauf hingewiesen, daß die Gefahr der Verdrängung von regulärer Beschäftigung steigen würde (van der Aalst/Bavinck 1993:31). Diese wenig plausible These wird nicht begründet.

97 Um die Problematik der geringen Entlohnung, die auch die Motivation der Betroffenen beeinträchtigt, zumindest teilweise abzumildern, empfiehlt *research voor beleid* (1993b:22), für bestimmte Gruppen - insbesondere für Ältere, bei denen angesichts der extrem geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt von einem dauerhaften Verbleib in *banenpools* auszugehen ist - oder nach einer festgelegten "Betriebszugehörigkeits"-Dauer, (kleinere) Lohnerhöhungen zu ermöglichen.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Mindestlohn zu zahlen, erhebliche Einsparungen in den Etats der beteiligten Institutionen realisiert werden können. Diese Prognose wird gestützt durch die Erfahrungen mit einem Programm zur Schaffung zusätzlicher befristeter Arbeitsplätze für arbeitslose Jugendliche in den Niederlanden (*Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren - GWJ*) aus dem Jahre 1987. Eine Evaluation dieses Programms, das große Ähnlichkeit mit dem Konzept der *banenpools* aufweist<sup>98</sup>, kommt zu dem Ergebnis, daß etwa 80 % der von den Jugendlichen im Rahmen des GWJ verrichteten Arbeit nicht zusätzlich war, sondern sich auf Bereiche konzentrierte, die von Sparmaßnahmen besonders betroffen waren (ter Huurne/de Vries 1987:80).

Dadurch daß *banenpools* grundsätzlich die Möglichkeit haben, ihre Beschäftigten für zeitlich befristete Arbeitseinsätze an verschiedene öffentliche Institutionen zu überlassen, weisen sie gewisse Ähnlichkeiten zu Arbeitskräftepools auf, wie sie hier definiert worden sind. Allerdings scheint der dauerhafte Einsatz auf einer Stelle und nicht die Bündelung verschiedener Arbeitseinsätze der Regelfall zu sein. Darüber hinaus stehen anders als bei Modellen zur Organisation des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs bzw. bei Pools mit der Zielsetzung der Reintegration von Arbeitslosen in Betriebe bei *banenpools* einerseits sozial-karitative und andererseits - auch wenn dies nicht offen ausgesprochen wird - disziplinierende Zielsetzungen im Mittelpunkt.<sup>99</sup> In der ursprünglichen Gesetzesvorlage waren *banenpools* noch als echte Arbeitskräftepools mit tariflicher Entlohnung und festen Arbeitsverträgen konzipiert (van Schilfgaard/Kleiboer 1990:24). Nach heftigen Kontroversen im Verlaufe der Beratungen wurde dies vor allem unter dem Druck der Arbeitgeberverbände aufgegeben, die angesichts der Zusätzlichkeit der Arbeiten auf spürbare Lohnunterschiede zu regulären Arbeitsplätzen drängten, um den Anreiz zum Übergang in reguläre Beschäftigung zu erhalten (van Schilfgaard/Kleiboer 1990:17). Darüber hinaus dürften hierbei auch Kostenargumente eine Rolle gespielt haben.<sup>100</sup>

---

98 Zielgruppe des GWJ waren arbeitslose Jugendliche, die eine auf ein Jahr befristete kombinierte Arbeits- und Qualifizierungsstelle in der öffentlichen Verwaltung erhielten. Die GWJ war Vorläufer des *Jeugdwerkgarantieplan* (JWG - Jugendarbeitsgarantieplan), in dessen Rahmen im Jahre 1992 eine Zahl von 14.000 TeilnehmerInnen angestrebt war. Vgl. *Tabelle 3*; Meijers/van Wijk 1990:315ff.

99 *Van Schilfgaard/Kleiboer* (1990:88) erwähnen an einer Stelle Sanktionen, falls die Tätigkeit in einem *banenpool* abgelehnt wird, ohne diese allerdings näher zu spezifizieren. Es ist anzunehmen, daß zumindest bei Weigerung ohne triftigen Grund der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung entfällt.

100 *Van Schilfgaard/Kleiboer* (1990) gehen nicht darauf ein, welche Überlegungen hierbei maßgeblich waren. In den neueren Untersuchungen aus den Jahren 1992 und 1993 wird nicht mehr erwähnt, daß es im Vorfeld überhaupt solche Vorschläge gab.

### 3.3 Arbeitskräftepools

Der deutsch-niederländische Vergleich von Leih- bzw. Zeitarbeit auf der einen und der Organisation der Arbeitsverwaltung sowie Arbeitsmarktpolitik auf der anderen Seite hat deutlich gemacht, daß trotz gewisser Ähnlichkeiten erhebliche nationalspezifische Unterschiede bestehen. Im politischen Umgang mit Arbeitskräftepools werden diese Unterschiede noch deutlicher. Während Arbeitskräftepools in den Niederlanden in den vergangenen Jahren einen festen Platz in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion und Praxis erlangt haben, führten sie in der Bundesrepublik bis vor kurzem ein Schattendasein. Erst in jüngster Zeit werden sie vor allem innerhalb der Gewerkschaften und auf der arbeitsmarktpolitischen Ebene verstärkt diskutiert. Gleichwohl gab es neben den seit Jahrzehnten bestehenden, wenn auch nach außen weitgehend unbeachtet gebliebenen Gesamthafenbetrieben (vgl. 4.1) bereits in den achtziger Jahren vereinzelt Initiativen zur Gründung von Arbeitskräftepools bzw. von Modellen, die dem Konzept der Arbeitskräftepools sehr nahe kommen, in den meisten Fällen jedoch gescheitert sind.

Im folgenden wird zunächst der politische Stellenwert von Arbeitskräftepools in den Niederlanden skizziert (3.3.1), wobei insbesondere die Position der niederländischen Arbeitsverwaltung zu Arbeitskräftepools in den Mittelpunkt gestellt wird. Da Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik bis vor kurzem noch keine nennenswerten politischen Stellenwert hatten, werden für die Bundesrepublik in einem "historischen Abriss" zwei Initiativen zur Gründung von Pools und ein spezifischer unternehmensinterner Poolansatz nachgezeichnet (3.3.2). Die Probleme dieser Initiativen geben erste Hinweise auf die vergleichsweise ungünstigen Rahmenbedingungen von Pools in der Bundesrepublik. Die in 3.4 kurz zusammengefaßten Ergebnisse des deutsch-niederländischen Vergleichs werden in Teil 6 nochmals aufgegriffen.

#### 3.3.1 Arbeitskräftepools in den Niederlanden

Arbeitskräftepools haben in den Niederlanden seit einigen Jahren einen festen Platz in der Arbeitsmarktpolitik, wenngleich der Begriff "Arbeitskräftepools" noch nicht gesetzlich oder juristisch eindeutig definiert worden ist. Der Zentrale Vorstand der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden (*Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening* - CBA) verwendet folgende Definition, die gleichzeitig auch als allgemein anerkannte Charakterisierung gelten kann:

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

"Arbeitskräftepools sind Rechtspersonen ohne Gewinnabsicht, deren Zielsetzung darin besteht, die eigenen Arbeitskräfte gegen einen kosten-deckenden Tarif Dritten zur Verfügung zu stellen. Sie tun dies auf der Basis eines (festen) Arbeitsvertrags mit dem Arbeitnehmer, der entsendet wird und/oder auf der Basis eines Zeitarbeitsvertrags (*uitzendovereenkomst*) mit dem Arbeitnehmer." (BEA 1991e:64)

Die Definition macht deutlich, daß die niederländische Arbeitsverwaltung Arbeitskräftepools von kommerziellen Zeitarbeitsfirmen vor allem dadurch abgrenzt, daß bei Pools nicht die Erzielung von privatwirtschaftlichen Gewinnen im Vordergrund steht.

Gab es auch in den Niederlanden zunächst nur Pools in den großen Seehäfen, so sind seit Ende der siebziger Jahre eine Reihe weiterer in anderen Branchen hinzugekommen und hat die politische Bedeutung von Arbeitskräftepools insbesondere seit Mitte der achtziger Jahre deutlich zugenommen. Für die Zukunft erwartet das *Bureau voor Economische Argumentatie* (BEA) eine weiterhin steigende Zahl von Pools. Begründet wird dies einerseits mit den unverändert hohen Schwankungen des Arbeitsanfalls in verschiedenen Sektoren und den Schwierigkeiten, den hieraus resultierenden flexiblen Personalbedarf z.B. mit Zeitarbeitskräften von kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen abzudecken. Andererseits konstatiert das BEA eine zunehmende Bedeutung von Pools als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Dies wird vor allem darauf zurückgeführt, daß Pools ihren TeilnehmerInnen meistens eine praktische und marktorientierte Schulung bieten und ihnen den Erwerb praktischer Arbeitserfahrungen in einer Branche ermöglichen, was gewöhnliche (Zeitarbeits-)Unternehmen nicht oder nur in viel geringerem Maße bieten könnten. Auch als Instrument zur Wiedereingliederung von ethnischen Minderheiten oder teilweise Arbeitsunfähigen können Pools nach Einschätzung des BEA eine bedeutsame Rolle spielen.

Das BEA konstatiert einen Funktionswandel von Arbeitskräftepools in den Niederlanden: Während Pools ursprünglich vor allem zum Auffangen von qualifizierten Arbeitskräften nach Entlassungen z.B. in der Werftindustrie dienten, haben heute arbeitsmarktpolitische Funktionen wie die Organisation von praxisbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen und die Rekrutierung von Arbeitskräften für bestimmte Branchen einen deutlich höheren Stellenwert. Die Beschäftigung in einem Pool wird für die betroffenen Arbeitskräfte in zunehmendem Maße zur Vorstufe für einen festen Arbeitsvertrag mit einem "regulären" Arbeitgeber; der Pool dementsprechend zum Durchgangsstadium von der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung. In dem Maße, wie in vielen Branchen ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften festzustellen ist, verbessert sich die Arbeitsmarktposition von Poolarbeitskräften und steigen ihre Chancen auf einen festen Ar-

beitsplatz im Pool oder bei einem Einsatzbetrieb (BEA 1991d:55f). Der Marktumfang des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustausches (*in- en uitlening*) und Arbeitskräftepools wurde Ende der achtziger Jahre auf etwa 20.000 Arbeitsjahre geschätzt (Berenschot 1988:6).

Die verstärkte Übernahme von arbeitsmarktpolitischen Funktionen durch Pools bewirkte einerseits ein größeres Interesse der niederländischen Arbeitsverwaltung an solchen Modellen und ist andererseits gleichzeitig auch Folge der zunehmenden Einflußnahme durch die Arbeitsverwaltung auf die Arbeitsweise der Pools. Zentrales Anliegen der Arbeitsverwaltung in diesem Kontext ist die verstärkte Berücksichtigung von besonders benachteiligten Arbeitslosen bei der Rekrutierung von Poolarbeitskräften.

Im Jahre 1989 hat der Zentrale Vorstand der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden (CBA) ein Grundsatzpapier zu Arbeitskräftepools veröffentlicht (Arbeidsvoorziening 1989), das im Dezember 1991 aktualisiert wurde (Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening 1991).<sup>101</sup> Zielsetzung dieser Grundsatzpapiere ist die Festlegung von Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsverwaltung mit bereits bestehenden Arbeitskräftepools kooperiert bzw. sich an der Gründung von neuen Pools beteiligt. Man kann sie insofern auch als eine Art von Regulierung von Pools durch die Arbeitsverwaltung begreifen (BEA 1989:141), die erlassen wurde, um den Arbeitsämtern Entscheidungshilfen und Orientierungspunkte für die Kooperation mit Pools zu geben. Denn die Arbeitsämter erhalten nicht selten Anträge auf finanzielle Zuschüsse für die Gründung oder Erhaltung von Arbeitskräftepools oder werden um andere Arten von Unterstützung gebeten.

Als Grundvoraussetzungen für eine Kooperation der Arbeitsverwaltung mit einem Pool werden genannt: positive Auswirkungen des Pools auf dem Arbeitsmarkt, die Vermeidung negativer Effekte (keine Verdrängung regulärer Arbeitsplätze, keine Abwälzung des unternehmerischen Risikos auf die Arbeitskräfte), gute Erfolgsaussichten des Pools und insbesondere eine ausreichende finanzielle Basis sowie die Tätigkeit im Rahmen gesetzlicher Regelungen. Darüber hinaus wird den Arbeitsämtern nahegelegt, folgende Leitlinien zu beachten:

- Eine finanzielle Beteiligung der Arbeitsverwaltung soll sich im wesentlichen auf den Einsatz von üblichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Qualifizierung oder Beschäftigungsförderung durch Lohnkostenzuschüsse) beschränken, wobei die jeweiligen Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen erfüllt sein müssen. Im Einzelfall ist auch eine Anschubfi-

---

101 Gegenüber der Fassung von 1989 wurden in erster Linie formale Anpassungen an die im Rahmen des *Arbeidsvoorzieningswet* von 1991 veränderten Strukturen der niederländischen Arbeitsverwaltung vorgenommen.



### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

finanzierung z.B. durch eine Beteiligung an den Overheadkosten eines neuen Pools möglich. Grundsätzlich ausgeschlossen ist demgegenüber eine direkte oder indirekte finanzielle Beteiligung der Arbeitsverwaltung an den **Leerlaufkosten** des Pools.<sup>102</sup>

- Für die Gewährung von Zuschüssen soll ein Pool Gegenleistungen erbringen. Diese können z.B. in einer Beteiligung des Arbeitsamtes an der Auswahl von Arbeitskräften für den Pool bestehen, um eine stärkere Einbeziehung von Langzeitarbeitslosen oder anderen besonders benachteiligten Arbeitslosen zu erreichen.
- Eine direkte Beteiligung der Arbeitsverwaltung im Vorstand oder als Gesellschafter eines Pools ist ausgeschlossen. Es sollen allenfalls beratende Funktionen übernommen werden.
- Pools werden grundsätzlich keine Genehmigungen zur Arbeitsvermittlung erteilt. Diese bleibt den Arbeitsämtern - ggfs. in Kooperation mit dem Pool - vorbehalten.
- Kooperationsvereinbarungen zwischen der Arbeitsverwaltung und einem Pool sollen in Form von schriftlichen Verträgen abgeschlossen werden, in denen Felder und Formen der Zusammenarbeit, Informationspflichten und Kündigungsfristen des Vertrags festgelegt werden. Im einzelnen wird empfohlen zu folgenden Aspekten konkrete Vereinbarungen zu treffen (Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening 1991:5f):
  - \* Branchen bzw. Berufsgruppen, die im Mittelpunkt der Tätigkeit des Pools stehen;
  - \* Beteiligung des Arbeitsamtes beim Zu- und Abgang von Poolarbeitskräften;
  - \* die Festlegung, daß Arbeitsvermittlungsaktivitäten ausschließlich durch das Arbeitsamt durchgeführt werden;
  - \* Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie die vom Pool zu erbringenden Gegenleistungen;
  - \* Absprachen über gegenseitige Informationspflichten;
  - \* Laufzeit, Beginn und Kündigungsfristen des Vertrags;
  - \* die Form einer eventuell beratenden Funktion des Arbeitsamtes für den Vorstand des Pools.

---

102 Diese Regelung grenzt die neueren Pools implizit von den traditionellen Hafenpools in Amsterdam und Rotterdam ab. Wie in 4.1.3 detaillierter ausgeführt wird, erhalten diese bislang erhebliche staatliche Subventionen zur Finanzierung von Leerlaufzeiten. Offenkundig will die Arbeitsverwaltung dem bei anderen Pools von vornherein einen Riegel vorschieben.

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Wenngleich diese Leitlinien nicht in jedem Fall den Interessen der an einer Poolgründung Beteiligten entsprechen dürften, schaffen sie doch eine gewisse Rechtsgrundlage und einen Handlungsrahmen für deren Planungen. Wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind, ist mit einer Unterstützung durch die Arbeitsverwaltung relativ sicher zu rechnen. Dadurch können langwierige Einzelverhandlungen mit dem zuständigen Arbeitsamt vermieden werden. Insofern hat das Grundsatzzpapier der Zentralen Arbeitsverwaltung einen hohen Stellenwert für das "Klima", in dem Pools in den Niederlanden operieren. Nicht zuletzt erleichtert die Unterstützung der Arbeitsverwaltung die Gewinnung weiterer Institutionen wie z.B. Bildungsträgern zur Kooperation.

Die Umsetzung dieser relativ abstrakten Richtlinien in konkrete Verträge und die bisherigen praktischen Erfahrungen mit solchen Vereinbarungen werden bei der Darstellung der niederländischen Arbeitskräftepools in Teil 4 thematisiert. Zunächst soll jedoch der Blick auf die Bundesrepublik gerichtet werden.

#### 3.3.2 Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik

In der Bundesrepublik wird über Arbeitskräftepools erst in jüngster Zeit verstärkt diskutiert. Obwohl bereits seit Jahrzehnten in den deutschen Häfen Arbeitskräftepools in Form der Gesamthafenbetriebe (vgl. 4.1) bestehen, gab es lange Zeit nur vereinzelte Stimmen, die für die Übertragung dieser Modelle auf andere Branchen plädierten oder zumindest eine diesbezügliche Diskussion anregten. In diesem Sinne argumentiert *Wahsner* (1981:48f) in einem Artikel, der sich mit der gewerkschaftlichen Forderung nach einem Verbot der Leiharbeit auseinandersetzt: "... könnte erwogen werden, ob nicht für bestimmte Sektoren die Arbeitnehmerüberlassung als gemeinnützige Aufgabe zu organisieren wäre, wofür sich auch privatrechtliche Formen unter paritätischer Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden anbieten. (...) Es wäre des Nachdenkens wert, ob nicht die Gewerkschaften für bestimmte Bereiche tarifpolitisch aktiv werden und die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen - finanziert aus Beiträgen der Unternehmen - anstreben sollten, denen eine ähnliche Funktion zufallen könnte wie den Gesamthafenbetrieben."

In eine ähnliche Richtung gingen Anfang der achtziger Jahre auch *Dombos/Osterland* (1982:474): "Sofern betriebliche Flexibilisierungsstrategien überhaupt für unausweichlich gehalten werden, könnten die dafür notwendigen Arbeitskräfte in branchenspezifischen lokalen Arbeitskräftepools zusammengefaßt und so, unter Beteiligung der Gewerkschaften, institutionalisiert werden. Die Arbeitsbedingungen, einschließlich der gewünschten Arbeitszeit, der in solchen Pools fest beschäftigten Arbeiter könnten tariflich geregelt und denen der be-

trieblichen Stammebelegschaften angeglichen werden. Größe des Pools und gewerkschaftliche Beteiligung würden auch die Bildung starker betrieblicher Interessenvertretung begünstigen."

Kritischer setzte sich *Heseler* (1982:69ff) zur gleichen Zeit mit der Pool-idee auseinander: "Soweit aber die spezifischen Kostenvorteile (*des Einsatzes von Leiharbeitskräften* - CW) in niedrigeren oder gar keinen Tariflöhnen, in schlechterer Bezahlung oder geringeren Sozialleistungen liegen, kann auch ein öffentlicher Arbeitskräfteverleih kaum zur Eindämmung des privaten profitorientierten Verleihs beitragen. (...) In der Tat können durch einen öffentlichen Arbeitskräftepool (...) einige negative Folgen für die Belegschaften abgemildert oder beseitigt werden. (...) Jedoch ist auch auf die Gefahren der Poolkonzeption hinzuweisen. Die Segmentation des Arbeitsmarktes und der Arbeitsplätze wird dadurch geradezu öffentlich institutionalisiert und verfestigt, die Gefahr einer dreifachen Spaltung des Arbeitsmarktes in Stammebelegschaften, in Pools organisierte Randbelegschaften und Arbeitslose ist groß. Die Chancen der Arbeitslosen, einen adäquaten Arbeitsplatz zu erhalten, sinken weiter, sie werden noch stärker marginalisiert. Und auch ein öffentlicher Pool von Arbeitskräften stellt jene Reserve dar, die den Betrieben einen größeren Abbau von Arbeitsplätzen erst ermöglicht. Erfahrungen mit solchen Pools zeigen, daß hier am ehesten Arbeitsplätze abgebaut werden können.<sup>103</sup> (...) Die Ökonomie der Leiharbeit liegt in Rentabilitätskalkülen und privatwirtschaftlicher Marktlogik begründet. Zweifelhaft ist, ob ohne Einschränkung dieser Grundprinzipien ein öffentlicher Arbeitskräftepool eine Alternative darstellen kann. In diese Richtung gehen Überlegungen, die die Bildung eines regionalen Arbeitskräftepools mit einem grundsätzlich neuen Unternehmenskonzept verbinden, das sich an öffentlichen Interessen orientiert und durch gesellschaftlich definierten Bedarf eine neue Beschäftigungsperspektive eröffnet."

Es fällt auf, daß alle zitierten Autoren, die sich Anfang der achtziger Jahre mit Arbeitskräftepools als möglicher Alternative zur gewerblichen Leiharbeit auseinandergesetzt haben, an der Universität in Bremen und damit im regionalen Umfeld der Gesamthafenbetriebe geforscht haben. Möglicherweise haben die Anregungen deshalb keine größere bundesweite Beachtung gefunden. Gleichzeitig waren aber auch die Gewerkschaften offenbar noch nicht bereit, sich mit Vorschlägen für eine möglicherweise sozialverträglichere Gestaltung von Leiharbeit auseinanderzusetzen.

Auch zur Erprobung nicht gewinnorientierter Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument gab es bereits Anfang der achtziger Jahre

---

103 Hier verweist er auf die Erfahrungen mit den Gesamthafenbetrieben in den siebziger Jahren und bezieht sich auf Abendroth/Dombois/Heseler 1981:20ff.

einen konkreten Umsetzungsvorschlag, der aber ebenfalls damals nicht weiter verfolgt wurde. So hat *Göbel* bereits im Jahre 1980 einen Artikel mit dem Titel "Neue Arbeitsplätze für schwer vermittelbare Arbeitslose durch nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung" veröffentlicht, in dem es heißt: "Angesichts der nachstehend dargestellten arbeitsmarktlichen Strukturdivergenzen erscheint es deshalb nicht abwegig, auch unter arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Aspekten ein Rechtsverhältnis in die Überlegungen einzubeziehen, das in seiner Kombination von Arbeitsverhältnis (zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer) und Arbeitnehmerüberlassungsverhältnis (zwischen Verleiher und Entleiher) geeignet sein könnte, eine Synthese aus dem Interesse zahlreicher arbeitsloser Arbeitssuchender an einem Dauerarbeitsverhältnis und dem Bedarf von Wirtschaft und Verwaltung an vorübergehenden, oft nur kurzfristig(en) Beschäftigungen zu bilden. Insbesondere den schwer vermittelbaren, langfristig Arbeitslosen könnten dabei - mit Unterstützung (...) nach dem Arbeitsförderungsgesetz - in begrenztem Umfang verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten verschafft werden." (*Göbel* 1980:206) Als geeignete Träger für solche Initiativen nennt *Göbel* (1980:206) gemeinnützige Organisationen wie etwa das Diakonische Werk, die Caritas und die Arbeiterwohlfahrt an, "weil sie Arbeitslose in vielfältiger Weise seelisch und beruflich betreuen oder auch im übrigen zu deren Integration bzw. Reintegration ins Arbeitsleben beitragen".<sup>104</sup> Als besondere Vorteile des gemeinnützigen Verleihs für benachteiligte Arbeitslose führt er aus: "Neben dem Anpassungstraining bietet die Arbeitnehmerüberlassung auch die Möglichkeit, die beruflichen Kenntnisse an verschiedenartigen Arbeitsstätten zu erweitern und durch wechselnde Tätigkeiten die berufliche Flexibilität zu erhöhen." (*Göbel* 1980:208)

Erst im Jahre 1990 folgte diesen Überlegungen ein weiterer Vorschlag, als der damalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, *Franke*, ein Lehrbuch mit dem Titel "Brennpunkt Arbeitsmarkt" veröffentlichte, in dem er u.a. als Maßnahme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit die "Eingliederung Langzeitarbeitsloser über Verleihbetriebe" thematisiert: "Arbeitnehmerverleih wird in der Bundesrepublik Deutschland vor allem gewerbsmäßig betrieben. Das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung in nichtgewerbsmäßiger Form könnte gezielt für die Eingliederung Langzeitarbeitsloser genutzt werden." (*Franke* 1990:103) Er skizziert im folgenden die mögliche Konstruktion eines gemeinnützigen Arbeits-

---

104 *Göbel* (1980:206) verweist in einer Fußnote auf einen Modellversuch des Diakonischen Werks der EKD und der Evangelischen Gesellschaft in Stuttgart (NEUE ARBEIT), in dessen Rahmen neben der Betreuung und Beschäftigung von Arbeitslosen in eigenen Werkstätten auch die Einstellung und Überlassung von Schwervermittelbaren an Dritte zur Arbeitsleistung vorgesehen war. Eigene Recherchen beim Diakonischen Werk der EKD, die darauf abzielten, nähere Informationen über den Fortgang und die Erfahrungen dieses Modellversuchs zu erhalten, waren leider erfolglos. Den befragten jetzigen MitarbeiterInnen war dieses Element des damaligen Modellversuchs noch nicht einmal bekannt.

kräfteverleihs in Trägerschaft einer gemeinnützigen oder caritativen Einrichtung, die auch Lohnkostenzuschüsse aus dem 1,5-Milliarden-DM-Programm der Bundesregierung (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose - BHI) oder nach dem AFG erhalten könnte, und kommt abschließend zu dem Ergebnis: "Ich bin sicher, daß es auf diesem Wege einer Vielzahl von Langzeitarbeitslosen gelänge, beruflich wieder Fuß zu fassen. Denn sie können Arbeitgeber durch Arbeitsleistung davon überzeugen, daß auch Langzeitarbeitslose wertvolle Mitarbeiter sind, wenn man ihnen nur eine Chance gibt. Darauf kommt es aus meiner Sicht entscheidend an - denjenigen, die 'draußen vor der Tür stehen', Gelegenheit zu geben, sich 'drinnen' zu bewähren." (Flanke 1990:104)

Dieser Ansatz fand insofern Beachtung, als er in die Überlegungen verschiedener kommunaler AkteurInnen in Gelsenkirchen über die Gründung einer kommunalen Arbeitsförderungsgesellschaft Eingang fand (von Bandemer/Stöbe 1992; Stöbe 1992), was zusätzlich durch einen von der Abteilung "Arbeitsmarkt" des Instituts Arbeit und Technik in Gelsenkirchen durchgeführten Workshop zum Thema Arbeitskräftepools begünstigt wurde (Weinkopf 1991), auf dem Vertreter der niederländischen START-Organisation die dortigen Erfahrungen präsentierten (Dijkhuizen 1991). Dies zeigt exemplarisch, was in Teil 6 noch detaillierter ausgeführt wird: Das öffentliche Interesse an Poolmodellen und vor allem die Bereitschaft, insbesondere bei der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen neue Instrumente zu erproben, sind in den neunziger Jahren deutlich gestiegen.

Konzentriert man sich zunächst jedoch auf die Vergangenheit, so ist festzustellen, daß es - trotz der geringen Beachtung, die die skizzierten Vorschläge und Anregungen zur Erprobung von Arbeitskräftepools von seiten der Wissenschaft damals gefunden haben - in den siebziger und achtziger Jahren sehr wohl auch in der Praxis vereinzelte Initiativen gegeben hat, die zumindest Ähnlichkeiten mit Arbeitskräftepools aufwiesen. Es handelt sich dabei um die Diskussionen bei einer Werft über das Konzept von Arbeitskräftepools, die Gesellschaft für technische Produktion und Dienstleistungen, die von ehemaligen Werftarbeitern in Leer gegründet worden ist, und die Personaleinsatzbetriebe in der Stahlindustrie. Die Probleme dieser Ansätze zeigen exemplarisch auf, welche Hemmnisse die Gründung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik bislang verhindert bzw. deren Bestand erschwert haben.

#### 3.3.2.1 Diskussionen bei HDW

Ende der siebziger Jahre spielte das Modell der Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik erstmals außerhalb der Häfen eine Rolle bei der Krise der Werftindustrie, wenn auch teilweise mit Inhalten, die von der hier zugrundegelegten

### *3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik*

Definition von Arbeitskräftepools abweichen. Es ging weder um die Vereinbarkeit von Flexibilitätsanforderungen der Betriebe und der sozialen Absicherung der betroffenen Arbeitskräfte noch um die Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen, sondern vielmehr um Auffanglösungen für von Entlassung bedrohte Werftarbeiter. So entstand bei den Howaldtswerken - Deutsche Werft AG (HDW) in Hamburg und Kiel der Plan, Personalüberhänge nicht durch Freisetzungen, sondern über die Bildung eines Arbeitskräftepools zu bewältigen. In diesem sollten Beschäftigte, die von Entlassung bedroht waren, neue Aufgaben im Unternehmen finden, indem neue Technologien und Produkte entwickelt und gleichzeitig erwachsenengerechte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (Drewes/Lipsmeier 1983) durchgeführt wurden. Ziel des Arbeitskräftepools sollte sein, geeignete Beschäftigte, die aufgrund von Rationalisierungszwängen ihren Arbeitsplatz verloren, für einen begrenzten Zeitraum aufzunehmen, um sie vor Arbeitslosigkeit zu schützen und auf neue Arbeitsplätze im Unternehmen vorzubereiten. Damit sollte eine offensive Lösung der Beschäftigungsprobleme durch die Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten und durch eine Verbesserung der Entwicklungschancen der Werft gefunden werden. Zur Konkretisierung dieser Planungen beauftragte das Bundesministerium für Forschung und Technologie die HDW über den Leiter des Projekträgers "Humanisierung des Arbeitslebens", im Zusammenwirken mit dem Institut für Projektionsplanung und Produktionstechnik (IPP) in Düsseldorf und dem Soziologischen Forschungsinstitut (SOFI) in Göttingen die Tragfähigkeit des Poolkonzeptes in einer Vorstudie zu überprüfen.

Hintergrund war einerseits die Gesamtentwicklung im Schiffbau Ende der siebziger Jahre, wodurch eine entscheidende Sanierung der Werft erforderlich schien, was mit einer akuten Gefährdung von etwa 2.000 Arbeitsplätzen verbunden war. Bei den Betroffenen handelte es sich vor allem um Beschäftigte mit einem hohen Maß an betrieblichen Erfahrungen und werftspezifischen Qualifikationen, aber ohne anerkannte Berufsabschlüsse, so daß ihre Vermittlungschancen auf dem ohnehin angespannten Arbeitsmarkt als gering einzuschätzen waren. Aus betrieblicher Sicht waren bei Massenentlassungen einerseits erhebliche Konflikte zu erwarten und andererseits auch der dauerhafte Verlust eines Qualifikationspotentials, der bei einer Wiederbelebung des Schiffsbaumarktes die Rekrutierung von neuen Arbeitskräften erheblich erschweren würde. Neben allgemeinen sozialpolitischen Erwägungen zielten die betrieblichen Überlegungen daher vor allem darauf ab, den von Entlassung bedrohten Arbeitskräften innerhalb des Unternehmens neue Beschäftigungsmöglichkeiten durch Diversifizierung außerhalb des Schiffbaus zu eröffnen. Qualifizierungsangebote mit anerkannten Abschlüssen sollten einerseits die individuellen Vermittlungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessern, andererseits aber auch die voraussichtlich in den neuen Produktionszweigen benötigten Qualifikationen abdecken. Insofern

zielte das Qualifizierungskonzept sowohl auf betriebsinterne Beschäftigungsperspektiven als auch auf den regionalen Arbeitsmarkt (Papaspyratos/Schumann u.a. 1987:57f; Pelull/Schumann 1983:203ff).

Durch die Verknüpfung von produktinnovatorischen Maßnahmen bzw. der Umstrukturierung der Produktion einerseits und betriebsgebundenen Maßnahmen zur Weiterbildung und Umschulung der von Entlassung bedrohten Arbeitskräfte andererseits ging das Konzept weit über die traditionelle Sozialplanpolitik hinaus und ist als "gedanklicher Vorlauf" für die in der Mitte der achtziger Jahre umgesetzten betrieblichen Beschäftigungs- und Qualifizierungspläne anzusehen (Bosch 1990:6). Ende 1981 wurde der Realisierung des Arbeitskräftepools jedoch der Boden entzogen, als HDW sich gegen eine weitere Entwicklung des Konzeptes und seine Umsetzung in die Praxis entschied. Diese Entscheidung wurde zum einen mit der Personalsituation im Unternehmen, die sich durch Abfindungen und Übergänge in den Vorruhestand grundlegend verändert hatte, begründet und andererseits mit den unkalkulierbaren finanziellen Risiken der Realisierung des Poolkonzeptes, die angesichts der prekären Situation des Unternehmens nicht eingegangen werden konnten.

Die sozialwissenschaftliche Begleitforschung weist darüber hinaus auf weitere Probleme hin, die die konkrete Realisierung des Poolkonzeptes bei HDW verhindert haben (Papaspyratos/Schumann u.a. 1987:66f): So war der Pool einerseits als eigenständiges Unternehmen konzipiert, das die Entwicklung neuer Produkte und die Erschließung neuer Märkte betreiben sowie die technischen und personellen Voraussetzungen für die Produktion schaffen, also in höchstem Maße innovativ sein sollte. Andererseits war vorgesehen, daß der Pool die im Rahmen der Werft nicht mehr benötigten Arbeitskräfte auffangen, also gleichzeitig eine vorrangig sozialpolitische Funktion erfüllen sollte. Die Schwierigkeiten der Diversifizierung und insbesondere der Erschließung neuer Märkte waren bei den Planungen unterschätzt worden. Darüber hinaus war das Pool-Konzept nicht ausreichend in die Unternehmensstrategie des Ursprungsunternehmens integriert. Und nicht zuletzt hatten sich die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme externer Finanzierungsquellen im Planungszeitraum deutlich verschlechtert. Unterhalb der Ebene eines speziellen Werftförderungsgesetzes bestand nur noch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Zuschüssen nach dem AFG, das aber angesichts der Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit zunehmend restriktiver gefaßt worden war und außerdem grundsätzlich nur eine personen- und keine projektbezogene Förderung erlaubte (Papaspyratos/Schumann u.a. 1987:67).

Wenngleich im Kontext der Diskussionen und Planungen bei HDW nach den vorliegenden Informationen erstmals der Begriff eines "Arbeitskräftepools" geprägt wurde, war zu keinem Zeitpunkt die im Rahmen dieser Arbeit als konstituierendes Merkmal eines Pools angenommene Überlassung von Arbeitskräften

an andere Unternehmen vorgesehen - und zwar mit folgender Begründung: "Für einzelne Betroffene könnte eine solche Perspektive zwar durchaus positive Momente enthalten, aus allgemeiner Sicht wäre die Einrichtung eines Leiharbeitspools als flexible Schwankungsreserve für den wechselnden Bedarf des regionalen Arbeitsmarktes allerdings keine Lösung. Sie würde unter derzeitigen Bedingungen nicht nur lediglich eine Verschiebung auf dem regionalen Arbeitsmarkt beinhalten, sondern auch mit der Gefahr verbunden sein, daß die Unternehmen in verschärftem Maße eine Personalpolitik betrieben, die an einem reduzierten Kern von Stammarbeitern festhält und ansonsten auf Leiharbeiter als flexible Verfügungsmasse zurückgreift." (Pelull/Schumann/Wittemann 1983:211) Diese strikte Ablehnung eines Leiharbeitspools ist im Kontext der Anfang der achtziger Jahre besonders aktuellen gewerkschaftlichen Forderungen nach einem Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung einerseits verständlich. Denn die massive gewerkschaftliche Kritik war ja nicht zuletzt der Anlaß für die damalige Bundesregierung gewesen, Ende 1981 ein sektorales Verbot der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung für den Bereich des Bauhauptgewerbes zu erlassen. Andererseits könnte man im Rückblick jedoch auch kritisch anmerken, daß bei den Werften ohnehin bereits in großem Maße auf gewerbliche Leiharbeitskräfte zurückgegriffen wurde (Friedmann 1983:77ff) und daß man durch die Ablehnung eines Leiharbeitspools die Chance vertan hat, der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung in diesem Bereich frühzeitig eine gewerkschaftlich kontrollierte und mit Qualifizierung gekoppelte Alternative entgegenzusetzen.

Anknüpfend an der Pool-Konzeption bei HDW wurde die Einrichtung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik Mitte der achtziger Jahre auch als ein Beitrag zur Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet zumindest von wissenschaftlicher Seite thematisiert (Bußmann 1984; Deeke 1984). Im Gegensatz zu dem betriebsorientierten Ansatz bei HDW wurde hierbei die Einbeziehung bereits arbeitsloser Personen vorgeschlagen und das Konzept stärker unter arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen diskutiert. Allerdings wurde der Verleih von Arbeitskräften als strategisches Element eines Arbeitskräftepools wiederum - wenn auch weniger deutlich - negativ bewertet: "AKP als beschäftigungssicherndes und -förderndes Konzept auf einzelwirtschaftlicher Ebene ist daran gebunden, daß die Verstetigung von Beschäftigungsstrategien möglich und gewünscht wird. Ist dies nicht der Fall, so kann die Nutzung allein als Flexibilitätspool eher dazu beitragen, Strategien der personellen Unterdeckung und Leistungssteigerung zu fahren." (Deeke 1984:149) Beschäftigungsmöglichkeiten sollten vor diesem Hintergrund nicht in bestehenden Unternehmen, sondern in neuen gesellschaftlichen Bedarfsweldern erschlossen und durch öffentliche Subventionen finanziert werden. Insofern wurde also das vorgedacht, was heute unter den Schlagworten eines "Zweiten Arbeitsmarktes" bzw. "öffentlich geförderter Beschäftigung" in vielen



Kommunen mit der Gründung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften oder Beschäftigungsinitiativen praktiziert wird.<sup>105</sup>

#### 3.3.2.2 Die GPD in Leer

Im Gegensatz zu den skizzierten, letztlich aber nicht umgesetzten Konzeptionen, die Anfang und Mitte der achtziger Jahre diskutiert wurden, beinhaltet das Konzept der "Gesellschaft für Produktion und Dienstleistungen mbH" (GPD) in Leer, die 1989 von ehemaligen Beschäftigten der Jansen-Werft gegründet worden war, den Verleih von Arbeitskräften als wesentliches Standbein.<sup>106</sup> Die Jansen-Werft war nach der Schließung des Olympia-Werks Anfang der achtziger Jahre mit 460 Beschäftigten im Jahre 1987 der größte Arbeitgeber in Leer. Da sie sich ausschließlich auf den Schiffsneubau spezialisiert hatte, war sie vom Auftragseinbruch in diesem Bereich besonders betroffen. Als das Unternehmen im Mai 1987 Konkurs anmeldete, entwickelte sich ein "ideenreicher und gut organisierter Widerstand der Belegschaft gegen eine frühzeitige Stilllegung und später gegen ein Ausschichten des Betriebes" (Bosch 1990:120).

Nach langen Auseinandersetzungen erreichten die betroffenen Beschäftigten, daß sie fast geschlossen in Qualifizierungsmaßnahmen eintreten konnten und die Unterhaltsgelder durch Zuschüsse des Landes Niedersachsen aufgestockt wurden. Der ursprüngliche Plan, die gesamte Belegschaft auf dem Werftgelände projektorientiert und aufbauend auf vorhandenen Erfahrungen umzuschulen bzw. weiterzubilden, scheiterte nicht zuletzt am Widerstand der Landesregierung und des örtlichen Arbeitsamtes, die eine Orientierung der Betroffenen auf den externen Arbeitsmarkt erreichen wollten. Dennoch wurden regelmäßig Betriebsversammlungen abgehalten und Arbeitsgruppen gebildet, die Ideen für Beschäftigungsfelder nach der Umschulung entwickelten. Die Idee des Arbeitskräfteverleihs ist in den verschiedenen Arbeitsgruppen und Workshops immer wieder aufgekommen, da sich eine solche Betriebsgründung für eine Belegschaft ohne Betriebsgelände anbot. Dabei wurde explizit Bezug genommen auf die Diskussionen bei HDW Ende der siebziger Jahre, der Verleih von Arbeitskräften in andere Betriebe der Region aber von vorneherein befürwortet. Durch die Arbeitnehmerüberlassung sollten Überschüsse erwirtschaftet werden, um mittelfristig einen eigenen Produktionsbetrieb aufzubauen. Diese Zielsetzung dürfte neben dem Charakter der GPD als Initiative entlassener Werftarbeiter und dem Grund-

---

105 Vgl. hierzu stellvertretend für viele andere im Überblick: Bosch/Frick/Krone/Weinkopf 1994.

106 Vgl. zum folgenden aus der Sicht eines unmittelbar Beteiligten auch: Wubbens 1991:18ff.

satz, sich an den für die Werften gültigen Tarifverträgen zu orientieren, den Ausschlag gegeben haben, daß auch die IG Metall nach anfänglichen Bedenken ihre Unterstützung zusagte.

Die GPD wurde im März 1989 gegründet und begann im Juni 1989 mit dem Verleih von Arbeitskräften an Betriebe in der Region. Parallel wurde ein kleiner eigener Produktionsbereich, in dem Auftragsarbeiten für andere Unternehmen durchgeführt wurden, aufgebaut, um Beschäftigungsschwankungen besser auffangen zu können (Wübbens 1991). Nachdem sich die Initiative zunächst am Markt etabliert und einen festen Kundenkreis von etwa 20 Entleihbetrieben aufgebaut hatte, mußte sie Ende 1991 Konkurs anmelden. Im Umfeld der GPD wird das wirtschaftliche Scheitern des Unternehmens vorrangig auf Managementfehler zurückgeführt. Durch das zweigleisige Vorgehen - Arbeitnehmerüberlassung und eigene Produktion - wurden zwar einerseits Möglichkeiten geschaffen, Schwankungen der betrieblichen Nachfrage nach Leiharbeitskräften in begrenztem Umfang intern auszugleichen; andererseits erschwerte die fehlende Prioritätensetzung jedoch die notwendige Professionalisierung der Arbeit als Verleihunternehmen.

#### 3.3.2.3 Personaleinsatzbetriebe in der Stahlindustrie

Als ein historischer Vorläufer von Arbeitskräftepools sind teilweise auch die sogenannten Personaleinsatzbetriebe in der bundesdeutschen Stahlindustrie und insbesondere ihr Vorbild der Antikrisenabteilung beim ARBED-Konzern in Luxemburg anzusehen. Bereits 1968 hatte die IG Metall in der Bundesrepublik dem Tarifpartner Gesamtmetall den Entwurf eines Rationalisierungsschutzabkommens vorgelegt, der als Maßnahme zur Bewältigung von Beschäftigungsproblemen u.a. folgendes vorsah:

"Bildung einer Personalausgleichs-Abteilung zur Weiterführung des Beschäftigungsverhältnisses. Sie dient dazu, zeitweilige innerbetriebliche Schwankungen des Bedarfs an Arbeitskräften aufzufangen. Die Arbeitnehmer in der Personalausgleichsabteilung sind mit zumutbaren Arbeiten zu beschäftigen." (zitiert nach Kohl 1982:410)

Während diese Forderung in der Bundesrepublik von den Arbeitgebern abgelehnt und statt dessen zunächst weiter auf klassische Sozialpläne gesetzt wurde, ging man in der luxemburgischen Stahlindustrie andere Wege. Der ARBED-Konzern reagierte auf die 1975 einsetzende Stahlkrise nicht mit einem durch Abfindungszahlungen, Sozialpläne oder vorgezogenen Ruhestand flankierten Personalabbau.

Statt dessen bemühte sich das Personalmanagement um Ersatzarbeitsplätze innerhalb und außerhalb des Konzerns. Vor dem Hintergrund der Erwartung eines temporären Beschäftigungseinbruchs bemühte man sich gemeinsam mit dem Betriebsrat und den Gewerkschaften, zeitweilig überschüssiges Personal in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der öffentlichen Hand einzusetzen. Als sich der luxemburgische Staat 1977 weigerte, diese Maßnahmen weiter zu fördern, schlossen die Tarifvertragsparteien einen Tarifvertrag ab, in dem vereinbart wurde, künftig keine Entlassungen durchzuführen, sondern eine "Antikrisenabteilung" einzurichten, in die Arbeiter und Angestellte wechseln sollten, für die keine unmittelbare Einsatzmöglichkeit mehr bestand. Ihnen wurde ihr bisheriger Lohn bzw. ihr bisheriges Gehalt garantiert sowie die Zusage gegeben, baldmöglichst wieder auf ihren Stammarbeitsplatz zurückkehren zu können.

Zeitweilig befanden sich über 3.000 Beschäftigte in dieser Abteilung. Etwa ein Drittel von ihnen wurde 1982 in den seit 1980 wieder aufgenommenen öffentlichen "Notstandsarbeiten" eingesetzt. Ein weiteres Drittel der Betroffenen wurde für Abbruch- und Neubauarbeiten oder als SpringerInnen innerhalb des Unternehmens eingesetzt. Darüber hinaus wurden etwa 15 % der Mitglieder der Antikrisenabteilung zeitweilig in andere private Betriebe "verliehen". Die Akzeptanz der Betroffenen war relativ hoch, was nicht zuletzt auch daraus resultierte, daß sie anderenfalls arbeitslos geworden wären. Der Luxemburgische Staat unterstützte das Modell, indem er 15 % der Personalkosten für die Mitglieder der Antikrisenabteilung übernahm und diese Zuschüsse aus einem Solidarbeitrag aller Erwerbstätigen finanzierte. Für die öffentliche Hand ergaben sich trotz dieser finanziellen Beiträge Ersparnisse, da die Finanzierung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit der Betroffenen erheblich teurer gewesen wäre (Kohl 1982: 410ff).

Ähnlichkeiten mit der Antikrisenabteilung in Luxemburg weisen die sogenannten "Personaleinsatzbetriebe" in der deutschen Stahlindustrie auf, die in einigen Fällen schon seit Jahrzehnten bestehen. Sie dienen z.B. als innerbetriebliche Flexibilitätsreserve ("Feuerwehr"), zur Bereitstellung von Schonarbeitsplätzen für Leistungsgeminderte, zur Integration von Auszubildenden nach Abschluß der betrieblichen Erstausbildung oder zur organisatorischen Abwicklung von innerbetrieblichen Umstrukturierungen. Beispiele für solche Personaleinsatzbetriebe sind etwa die "Allgemeine Werkskolonne" bei der *Thyssen AG* in Duisburg-Hamborn, die bereits in den sechziger Jahren gegründet wurde, und eine kleinere Gruppe im kaufmännischen Bereich des gleichen Unternehmens, der Auszubildende zugeordnet wurden, denen nach Abschluß ihrer Ausbildung im Unternehmen zunächst kein fester Arbeitsplatz angeboten werden konnte (Weber 1991:18ff). Die betroffenen Arbeitskräfte fungierten in beiden Fällen als innerbetriebliche "SpringerInnen", die standortübergreifend bei Personalengpässen oder Produktionsstörungen

eingesetzt wurden (Frerichs 1987:290). Gleichzeitig dienen diese Personaleinsatzbetriebe auch als Personalrekrutierungsquelle für andere Abteilungen des Unternehmens, wenn sie dauerhafte Arbeitsplätze zu besetzen haben.

Der entscheidende Unterschied der Personaleinsatzbetriebe zu Arbeitskräftepools, die Arbeitskräfte an verschiedene Unternehmen verleihen, besteht darin, daß es sich um **innerbetriebliche** Personalreserven zum Ausgleich von Auslastungsschwankungen handelt. Zwar ist dieser Unterschied in gewisser Hinsicht marginal. Denn stellt man sich die einzelnen Unternehmensbereiche als eigenständige Unternehmen und die Personalreserve als überbetriebliche Gemeinschaftseinrichtung vor, so ist man unversehens beim Poolkonzept gelandet. Allerdings - und das macht die Unterschiede in der politischen Bewertung aus - handelt es sich dann nicht mehr um innerbetriebliche Personalumsetzungen, sondern um Arbeitnehmerüberlassung.

#### 3.3.2.4 Fazit

Mangels einer eindeutigen und allgemeingültigen Definition von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und einer ebenso fehlenden politischen Grundsatzposition, wie sie in den Niederlanden von der Arbeitsverwaltung eingenommen wird, war es notwendig, mit Hilfe "historischer Mosaiksteinchen" frühere Diskussionen und Initiativen von Arbeitskräftepools nachzuzeichnen, um zumindest näherungsweise einige Hemmnisse und Probleme zu identifizieren, die der Gründung von Arbeitskräftepools in der Vergangenheit entgegengestanden haben. Läßt man die drei Beispiele noch einmal Revue passieren, so ist festzuhalten, daß sowohl bei den Planungen bei HDW als auch bei den eher arbeitsmarktpolitisch geprägten Vorschlägen im ersten Fall die Problematik der gewerblichen Leiharbeit eine maßgebliche Rolle dabei gespielt hat, den Verleih von Arbeitskräften zwar theoretisch zu erwägen, aber alsbald wieder zu verwerfen.

Offenkundig überlagerten die damaligen gewerkschaftspolitischen Diskussionen über ein Verbot der Leiharbeit, das im Baugewerbe dann auch 1982 wirksam wurde, Überlegungen, ob Leiharbeit unter anderen Rahmenbedingungen als im gewerblichen Verleih - also etwa, wenn sie nicht gewinnorientiert sowie unter öffentlicher Kontrolle und gewerkschaftlicher Einflußnahme betrieben wird - möglicherweise sozialverträglich gestaltbar sei. Dies mag nicht zuletzt daran liegen, daß die personalpolitischen Strategien der Unternehmen zur Erhöhung und Erweiterung ihrer Flexibilität Anfang der achtziger Jahre noch nicht so offenkundig waren und die Auffassung, man könne solchen Strategien durch eine klare Ablehnung Einhalt gebieten, innerhalb der Gewerkschaften weit verbreitet war. Die Personaleinsatzbetriebe waren demgegenüber kaum umstritten, weil es sich

um innerbetriebliche Modelle handelt, die zumindest in juristischer Hinsicht keine Arbeitnehmerüberlassung betreiben.

#### 3.4 Zusammenfassung

Der deutsch-niederländische Vergleich des politischen Umfeldes, das für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden relevant ist, hat gezeigt, daß Arbeitnehmerüberlassung in den Niederlanden einen deutlich höheren Stellenwert hat. Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden werden in deutlich geringerem Maße als Leiharbeitsunternehmen in der Bundesrepublik reglementiert und kontrolliert. Durch den in weiten Bereichen feststellbaren Charakter der niederländischen Zeitarbeit als eine spezifische Form privater Arbeitsvermittlung in kurzfristige Beschäftigung übernehmen die Zeitarbeitsunternehmen kaum Pflichten und Risiken, die Arbeitgeber normalerweise auch in den Niederlanden übernehmen müssen. Sie können eine Vielzahl von potentiellen Zeitarbeitskräften in ihren Karteien führen, auf die bei einer konkreten betrieblichen Anfrage zurückgegriffen werden kann. Demgegenüber sind gewerbliche Verleiher in der Bundesrepublik angesichts des Synchronisationsverbotes zumindest bei einem legalen Verhalten verpflichtet, auch bei einem Mangel an Einsatzmöglichkeiten für bestimmte Fristen Lohnfortzahlung zu gewähren. Dies dürfte zumindest legal agierende Verleiher dazu anhalten, Leiharbeitskräfte nur einzustellen, wenn der zu erwartende Ertrag aus dem Verleih höher ist als die Kosten, die ihnen aus den gesetzlichen Regelungen hinsichtlich Kündigungsschutz und Synchronisationsverbot entstehen. Insofern werden niederländische Zeitarbeitsunternehmen eher geneigt sein, jede betriebliche Anforderung zu erfüllen, da das finanzielle Risiko minimal ist, während Leiharbeitsunternehmen in der Bundesrepublik eine gewisse Selektion sowohl bei Aufträgen als auch bei Personal vornehmen, um finanzielle Risiken zu begrenzen. Aus diesen eher theoretischen Überlegungen zur Rationalität von Zeitarbeitsunternehmen folgt aber nur dann eine größere Zahl von Zeitarbeitsverhältnissen, wenn auch auf seiten der Betriebe und/oder Arbeitskräfte ein Interesse an Zeitarbeit besteht.

Tatsächlich spielen die Interessen der Betriebe an personalpolitischer Flexibilität offenbar die entscheidende Rolle bei der Ausweitung flexibler Beschäftigung und insbesondere der Zeitarbeit in den Niederlanden. Von besonderer Bedeutung sind hierfür Motive wie die Abwälzung von Beschäftigungsrisiken, die Umgehung des vergleichsweise umfassenden Kündigungsschutzes und die Senkung von Personalkosten (van den Boom 1986:1147). Als weitere Einflußfaktoren werden in verschiedenen Untersuchungen die Rezession in den achtziger Jahren, die Rationalisierung und Einführung neuer Technologien sowie die

### 3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik

Arbeitszeitverkürzung in den achtziger Jahren genannt, in deren Folge kaum zusätzliche feste Arbeitsplätze geschaffen wurden, sondern vor allem die Abstimmung von Arbeitsanfall und Personaleinsatz durch flexible Arbeitsverhältnisse optimiert wurde (Bastian 1990:616/624; de Vries 1992:7f; Industriebond FNV 1989:2).

Ähnlich wie in der Bundesrepublik sind es bis auf eine kleine Gruppe hochqualifizierter Beschäftigter vor allem die Schwächeren auf dem niederländischen Arbeitsmarkt - insbesondere Jüngere, (wiedereinsteigende) Frauen<sup>107</sup> und Geringqualifizierte -, die überdurchschnittlich häufig von flexiblen und relativ ungeschützten Arbeitsverhältnissen in den Niederlanden betroffen sind (van den Boom 1986:1147; van Geuns/Mevissen/Neve 1988:311f). Auch viele Arbeitslose lassen sich aus Mangel an Alternativen auf flexible Arbeitsverhältnisse ein - i.d.R. mit der Hoffnung, auf diesem Umweg wieder einen festen Arbeitsplatz zu finden (Asscher-Vonk 1993:214f). Diese Funktion wird insbesondere der Zeitarbeit in den Niederlanden vielfach zugeschrieben. So stellen z.B. die Arbeitsverwaltung und die Regierung die arbeitsmarktpolitische Funktion der Zeitarbeit als "Sprungbrett für feste Arbeitsplätze" (inforMISEP 39/1992:23) besonders heraus (de Leede 1987:338; van den Boom 1986:1148).

Die tendenziell positive Einschätzung der Zeitarbeit aus arbeitsmarktpolitischer Sicht hat einerseits die Gründung der Zeitarbeitsorganisation START bereits Ende der siebziger Jahre begünstigt und schlägt sich andererseits in den vergangenen Jahren darin nieder, daß zunehmend auch kommerzielle Zeitarbeitsfirmen in die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme einbezogen werden. Überdies weisen auch die *banenpools* als relativ neues Instrument öffentlicher Beschäftigungsförderung für besonders benachteiligte Arbeitslose in den Niederlanden einige Elemente auf, die entfernt an Zeitarbeit erinnern. So sind etwa die Anstellungsträger und konkreten Einsatzorte der Betroffenen oft nicht identisch.

Insgesamt unterscheidet sich die Organisation der Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden von der Bundesrepublik vor allem durch einen höheren Grad der Dezentralisierung und eine geringere Kontinuität arbeitsmarktpolitischer Programme und Instrumente. Letzteres erschwert zwar teilweise die Planungssicherheit auf seiten der Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, erleichtert aber gleichzeitig die Erprobung unkonventioneller Ansätze und Instrumente zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen, wovon offenbar auch Arbeitskräftepools profitiert haben. Die Wechselwirkungen zwischen politischen Rahmenbedingungen und den Chancen

---

107 So waren z.B. drei Viertel der im Rahmen einer Untersuchung befragten flexibel Beschäftigten (Abrufarbeit, Zeitarbeit) weiblich. Vgl. van Geuns/Mevissen/Neve 1988:311.

### *3 Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik*

von Arbeitskräftepools werden auf der Basis der empirischen Ergebnisse und ihrer vergleichenden Analyse unter Einbeziehung aktueller Entwicklungen in der Bundesrepublik in Teil 6 nochmals aufgegriffen.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

In der Bundesrepublik fanden sich Arbeitskräftepools - trotz der wiederholten Diskussionen über solche Modelle, auf die bereits eingegangen worden ist - lange Zeit nur in den Häfen von Hamburg, Bremen/Bremerhaven und Lübeck. Nach der deutschen Vereinigung ist auch im Hafen von Rostock wieder eine Art Gesamthafenbetrieb eingerichtet worden.<sup>108</sup> Erst Anfang 1992 sind die Niederlassungen der niederländischen Zeitarbeitsorganisation START hinzugekommen. Im Januar 1995 ist schließlich START Zeitarbeit NRW in deutscher Trägerschaft gegründet worden, womit gleichzeitig eine Ausweitung der Niederlassungen auf ganz Nordrhein-Westfalen verbunden war. Die Gründung ähnlicher Initiativen in anderen Bundesländern steht kurz bevor. Konkrete Planungen sind z.B. aus Hamburg bekannt. Darüber wird seit Jahren in verschiedenen Kommunen diskutiert über nicht gewerbsmäßige bzw. gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung aus bestehenden oder neu zu gründenden Beschäftigungsgesellschaften heraus, die als Teil des sogenannten Zweiten Arbeitsmarktes (vgl. z.B. Bosch/Frick/Krone/Weinkopf 1994) zusätzliche Arbeitsplätze insbesondere für Langzeitarbeitslose schaffen sollen. Bis auf die Ende 1992 gegründete Gelsenkirchener Arbeitsförderungs-gesellschaft (GAFÖG)<sup>109</sup>, die neben Qualifizierung und Beschäftigung auch den Verleih eines Teils ihrer TeilnehmerInnen an Betriebe betreibt, waren zu dem Zeitpunkt, als die empirische Untersuchung abgeschlossen wurde, diese Planungen jedoch noch nicht in die Praxis umgesetzt worden. Auf aktuellere Entwicklungen, soweit sie öffentlich geworden sind, wird in Teil 7 eingegangen.

In den Niederlanden existieren Arbeitskräftepools nicht nur in den Häfen von Amsterdam und Rotterdam, sondern auch in der Metallindustrie im Rheindelta, im Güterkraftverkehr und im Baugewerbe. Daneben sind in den vergangenen Jahren einige kommunale Initiativen gegründet worden, die jedoch inzwischen nicht mehr fortbestehen. Untersucht wurden in diesem Kontext der Einzelhandels-pool in Amsterdam und der Lagerarbeitspool in Utrecht. Darüber hinaus existiert seit 1978 die nicht kommerziell arbeitende Zeitarbeitsorganisation START, die zwar nicht als echter Arbeitskräftepool anzusehen ist, aber einerseits ein wichtiger Partner für die niederländischen Pools im Güterkraftverkehr und auf kommunaler Ebene war und andererseits die START-Aktivitäten in der Bundesrepublik initiiert und bis Ende 1994 getragen hat. Einen Überblick über die in die empirische Untersuchung aufgenommenen und im folgenden dargestellten Arbeitskräftepools gibt *Übersicht 6*.

---

108 Dieser konnte in die empirische Untersuchung jedoch nicht einbezogen werden.

109 Diese wird nur an einigen Stellen erwähnt, nicht aber im Rahmen einer Fallstudie dargestellt, da die Arbeitnehmerüberlassung nur nebenbei betrieben wird. Zum Konzept und zur Arbeitsweise vgl. von Bandemer/Stöbe 1992; Stöbe 1992.



Übersicht 6:  
Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden

Name des Pools	Branche/Tätigkeitsbereich	Region	Falldarstellung in
<b>Bundesrepublik</b>			
Gesamthafenbetrieb Hamburg	Hafen	Hamburg	4.1.1
Gesamthafenbetrieb Bremen	Hafen	Bremen und Bremerhaven	4.1.2
START Zeitarbeit NRW	alle Branchen	22 Niederlassungen in NRW <sup>110</sup>	4.3.2
<b>Niederlande</b>			
SHB Amsterdam	Hafen	Amsterdam	4.1.3
SHB Rotterdam	Hafen	Rotterdam	4.1.4
Deltametaal	Metall- und Elektro (Werften)	Rheindelta um Rotterdam	4.2.1
GPdW	Güterkraftverkehr	landesweit	4.2.2
Bouw-Vak-Werk	Baugewerbe	landesweit	4.2.3
Lagerarbeitspool	Lagerarbeit	Utrecht	4.2.4.1
Einzelhandelspool	Einzelhandel	Amsterdam	4.2.4.2
START NL	alle Branchen	landesweit	4.3.1

Die Arbeitsweise und Erfahrungen der Arbeitskräftepools werden im folgenden in drei Abschnitten vorgestellt: Zunächst stehen in 4.1 die Arbeitskräftepools in den deutschen und niederländischen Häfen im Mittelpunkt. Da in den Häfen mehrere Organisationsmodelle existieren, ist eine vergleichende Analyse dieser Modelle möglich (4.1.5). Anschließend werden in 4.2 die anderen Arbeitskräftepools in den Niederlanden vorgestellt, die in ganz unterschiedlichen Branchen und Tätigkeitsbereichen operieren. In 4.3 stehen die niederländische Zeitarbeitsorganisation START und ihre Aktivitäten in der Bundesrepublik im Mittelpunkt.

110 Die Ausführungen zu START Zeitarbeit beziehen sich allerdings weitgehend auf die Pilotphase zwischen 1992 und 1994, in der zunächst eine START-Niederlassung in Gronau gegründet worden war, der 1993 drei weitere Niederlassungen in Bocholt, Essen und Wesel folgten.

Die Falldarstellungen folgen im wesentlichen einem gemeinsamen Auswertungsraster, um die Vergleichbarkeit der Fälle zu gewährleisten. Zentrale Aspekte wie die Entstehungsgeschichte, die Zielsetzung, die Poolbeschäftigten, die Einsatzbetriebe, die Qualifizierung und die Finanzierung sind Gegenstand aller Falldarstellungen. Darüber hinaus werden jedoch auch Besonderheiten der Einzelfälle herausgestellt, deren Kenntnis unabdingbar ist, um nicht zu falschen Verallgemeinerungen oder Schlußfolgerungen zu gelangen.

#### 4.1 Die Pools in den deutschen und niederländischen Häfen

Die Pools in den deutschen und niederländischen Häfen haben bereits eine sehr lange Tradition. In ihrer heutigen Form wurden sie nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet, historische Vorläufer reichen jedoch sogar fast bis zur Jahrhundertwende zurück. Häfen sind gewissermaßen prädestiniert für die Gründung von Arbeitskräftepools. Zum einen unterliegt der Arbeitsanfall in Häfen starken Schwankungen. Zum anderen bieten die Häfen im Vergleich zu anderen Teilarbeitsmärkten günstige Voraussetzungen für eine umfassende Regulierung der Arbeitsorganisation, weil der Arbeitsmarkt im Hafen ein räumlich, sektoral, beruflich und kulturell relativ scharf abgrenzbares System darstellt. Bevor die Pools in den Häfen von Hamburg, Bremen, Amsterdam und Rotterdam im einzelnen dargestellt werden, werden in einem Exkurs die Besonderheiten der Hafendarbeit analysiert und die historische Entwicklung der Arbeitsorganisation im Hafen vor der Gründung der heutigen Pools nachgezeichnet.

**Exkurs: *Besonderheiten der Hafendarbeit und historische Entwicklung der Arbeitsorganisation im Hafen*<sup>111</sup>**

Hafendarbeit ist traditionell unständige Arbeit. Die Ursache dieser Unständigkeit besteht in den ständigen Veränderungen und Schwankungen des Güterverkehrs im Hafen.<sup>112</sup> Während in vielen anderen Wirtschaftsbereichen zumindest für einen gewissen Zeitraum geplant werden kann, welche Arbeit anfällt und wieviele Arbeitskräfte dafür benötigt werden, schwankt die Arbeitsmenge im Hafen von Tag zu Tag, ja sogar im Tagesablauf. Einerseits können immer nur so viele Arbeiter beschäftigt werden, wie Arbeitsgele-

---

111 Vgl. zu den Besonderheiten der Hafendarbeit und der Entwicklung in den deutschen Häfen ausführlicher und mit zahlreichen Verweisen Weinkopf 1992a:6-24.

112 Darauf weisen fast alle AutorInnen hin, die sich mit den Besonderheiten der Hafendarbeit beschäftigen. Vgl. z.B. Assmann 1965:1ff; Gramm 1958:330; Schulz-Hanßen 1965:122; Vennemann 1941:9ff.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

genheiten vorhanden sind, andererseits müssen jedoch ausreichend viele Arbeitskräfte kurzfristig zur Verfügung stehen, um auch einen hohen Arbeitsanfall zügig bewältigen zu können (Kludas/Maass/Sabisch 1988:82f). Neben und unabhängig von den Schwankungen des Arbeitsanfalls insgesamt unterliegt auch der Arbeitsanfall in den einzelnen Hafenerbetrieben erheblichen Schwankungen. Möglichkeiten, den Arbeitsanfall zu verstetigen, bestehen kaum.

Ohne eine überbetriebliche Personalreserve folgte daraus für die Arbeitskräfte, daß sie um die schwankende Zahl von Arbeitsplätzen konkurrieren mußten und häufig wochenlang ohne Arbeit blieben. Angesichts der instabilen Beschäftigungssituation war eine hohe Fluktuation der Arbeitskräfte lange Zeit ein typisches Merkmal der Hafenerbeit. Nur die besonders belastbaren Arbeiter, die gleichzeitig über gute Beziehungen zu den Hafenerbetrieben oder den Vermittlern verfügten, konnten mit einem einigermaßen konstanten Einkommen rechnen. Bei Krankheit, Invalidität oder anderen Notlagen gab es keinerlei Unterstützung für die unständigen Hafenerbeiter.

Diese Mißstände führten in Deutschland bereits Anfang dieses Jahrhunderts - in Hamburg 1906 und in Bremen 1914<sup>113</sup> - dazu, daß die Hafenerbeitgeber Hafenerbetriebsvereine gründeten. Die Mitglieder des Hafenerbetriebsvereins (HBV) verpflichteten sich, zusätzliche Arbeitskräfte aus den Arbeitern zu rekrutieren, die über eine Arbeitskarte des HBV verfügten. Die Ausgabe dieser Arbeitskarten war begrenzt und orientierte sich am Bedarf der Betriebe, um die Unständigkeit der Arbeitskräfte einzuschränken und ihren Lebensunterhalt möglichst abzusichern. Die Verteilung von unständigen Hafenerbeitern auf die Mitgliedsbetriebe erfolgte ausschließlich über den HBV, der auch für die Auszahlung ihrer Löhne zuständig war. Die Kosten der Verwaltung des HBV wurden finanziert durch einen Aufschlag auf die Löhne der vermittelten Hafenerbeiter, den die Mitgliedsbetriebe zu entrichten hatten.

Die HBVs waren Institutionen zur **Arbeitsvermittlung**, die für die einbezogenen Arbeitskräfte gewisse Verbesserungen in der Beschäftigungsstabilität und sozialen Absicherung brachten. Allerdings orientierte sich ihre Arbeitsweise durch die nur listenmäßige Erfassung der Hafenerbeiter vorrangig an den Interessen der Hafenerbeitgeber an einem regulierten Arbeitseinsatz. Die Kontrolle des Arbeitsmarktes lag ausschließlich in der Hand der Unternehmer, wodurch unliebsame Arbeiter zeitweilig oder sogar gänzlich von der Hafenerbeit ausgeschlossen werden konnten.<sup>114</sup> Eine finanzielle Absicherung der Arbeiter gegen Lohnausfall bei Arbeitsmangel, die nur in wenigen Phasen der wechselhaften Entwicklung in dieser Zeit und auch jeweils nur für einen

---

113 Für Lübeck sind keine Informationen über das genaue Gründungsjahr gefunden worden.

114 Der Geschäftsführer des Hamburger Arbeitsnachweises, Kapitän *Brandt*, formulierte die Zielsetzungen im Jahre 1912 folgendermaßen: "Der Hafen soll von uns allein beherrscht werden...Wir haben die Mittel dazu, die Arbeiter zu zügeln. Es ist uns in Händen gegeben, einen Arbeiter im Hafen brotlos zu machen, sobald er sich unseren Anordnungen nicht fügt, durch Entziehung der Arbeitskarte. Die Arbeiter laufen dann beschwerdeführend nach den Behörden, Armenverwaltungen etc., kommen aber dann bitend wieder, nur um Arbeit zu erhalten." (zitiert nach Grütner 1984:219)

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Teil der unständigen Hafendarbeiter vorgesehen war, konnte letztlich nicht durchgesetzt werden. Zudem basierten diese Regelungen fast ausschließlich auf Zusagen staatlicher Stellen, finanzielle Mittel zur Lohnsicherung bereitzustellen. Die Hafendarbeitgeber profitierten in erheblichem Umfang von den Regelungen, ohne daß sie sich finanziell in nennenswertem Umfang daran beteiligten. Ihnen stand damit ein relativ stabiles Potential von Arbeitskräften für den schwankenden Arbeitsanfall zur Verfügung, und der Arbeitsfrieden im Hafen wurde gesichert. Demgegenüber wurde eine Stabilisierung der Beschäftigung für einen großen Teil der Hafendarbeiter nur in Zeiten hohen Arbeitsanfalls erreicht. In schlechteren Zeiten blieben viele Hafendarbeiter zeitweise ohne Arbeit oder wurden durch eine Reduzierung der Arbeitskarten sogar gänzlich aus dem Hafendarbeitsmarkt ausgeschlossen. Das entscheidende Manko der Hafendarbeitsvereine bestand darin, daß die unständigen Arbeiter keinem Betrieb angehörten und somit stets Verfügungsmasse der Einzelbetriebe blieben (Assmann 1965:6).

In Deutschland wurde die Organisation der Hafendarbeit mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten grundlegend verändert.<sup>115</sup> Im Jahre 1935 wurden mit der "Zwölften Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit (Bildung und Aufgaben von Gesamthafendarbetrieben)" für alle deutschen Häfen Gesamthafendarbetriebe eingerichtet.<sup>116</sup> Diesen gehörten zwangsweise alle Betriebe eines Hafens an, die Hafendarbeiten ausführten und Hafendarbeiter beschäftigten. Entscheidend für die Vermittlung von Arbeit durch den Gesamthafendarbetrieb war weiterhin der Besitz der Arbeitskarte, bei deren Vergabe nicht zuletzt auch politische Gründe eine Rolle spielten.<sup>117</sup> Die Gesamthafendarbetriebe zwischen 1933 und 1945 nahmen die Rolle eines **fiktiven Arbeitgebers** ein und stellten insofern gegenüber der reinen Vermittlungsfunktion des HBV einen Fortschritt dar, als sie erstmals Arbeitsverhältnisse mit den unständigen Hafendararbeitern eingingen. Die Gesamthafendarbeiter erhielten einen Anstellungsvertrag, hatten unter bestimmten Bedingungen Urlaubsansprüche<sup>118</sup> und waren verpflichtet, sich regelmäßig zur Arbeitseinteilung zur Verfügung zu stellen. Daß es auch weiterhin keine finanzielle Absicherung der Gesamthafendarbeiter gegen Lohnausfall bei

---

115 Vgl. ausführlicher Weinkopf 1992b:19ff.

116 Auf der Grundlage der 12. Durchführungsverordnung wurden bis zum Jahre 1941 in 19 Seehäfen (Brake, Bremen, Cuxhaven, Danzig-Gotenhafen, Elbing, Emden, Flensburg, Greifswald, Hamburg, Lübeck, Kiel, Königsberg, Memel, Rostock, Stettin, Stolpmünde-Rügenwalde-Kolberg, Stralsund, Wesermünde-Bremerhaven, Wismar) und in 8 Binnenhäfen (Dortmund, Duisburg-Ruhrort, Düsseldorf, Emmerich, Köln, Krefeld-Uerdingen, Neuss, Oldenburg) Gesamthafendarbetriebe gegründet. Vgl. Assmann 1965:8.

117 Darauf weisen zumindest *Kludas/Maass/Sabisch* (1988:178) hin. *Von Düring* (1936) als Führer des Gesamthafendarbetriebes unter dem nationalsozialistischen Regime erwähnt dieses Auswahlkriterium naheliegenderweise nicht.

118 Dieser Anspruch umfaßte jedoch 1934 nur drei Tage, seit 1935 fünf Tage. Außerdem war der Urlaubsanspruch an gewisse Bedingungen geknüpft, die 1936 im ununterbrochenen Besitz einer Arbeitskarte seit mindestens einem Jahr bestanden. Faktisch kamen nur wenige Gesamthafendarbeiter in den Genuß von Urlaub. Vgl. *Kludas/Maass/Sabisch* 1988:180.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Arbeitsmangel gab, wurde teilweise durch eine von seiten des Staates gewährte Hafenbeihilfe kompensiert.<sup>119</sup> Außerdem wurde versucht, die vorhandene Arbeit auf die Gesamthafenarbeiter möglichst gleichmäßig zu verteilen.

Nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft stimmten Arbeitgeber und Gewerkschaften im Grundsatz darin überein, die Gesamthafenbetriebe in gemeinsamer Trägerschaft in ähnlicher Form zu institutionalisieren wie zuvor. Mit dem "Gesetz über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für Hafenarbeiter (Gesamthafenbetrieb)" vom 3. August 1950<sup>120</sup> wurde hierfür eine einheitliche Rechtsgrundlage geschaffen. Danach kann durch schriftliche Vereinbarung zwischen den zuständigen Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften im Hafen ein besonderer Arbeitgeber (Gesamthafenbetrieb) gebildet werden, der nicht erwerbswirtschaftlich tätig ist. Der Gesamthafenbetrieb bestimmt nach Maßgabe der geltenden Gesetze seine Rechtsform, seine Aufgaben, seine Organe und seine Geschäftsführung selbst. Auch bestimmt er, was als Hafendarbeit anzusehen ist. Er kann Beiträge und auch Umlagen erheben, zu deren Entrichtung die Betriebe im Hafen verpflichtet sind. Diese wiederum haben einen Rechtsanspruch auf die festgelegten Leistungen gegen den Gesamthafenbetrieb. Soweit der Gesamthafenbetrieb nicht gewerbsmäßige Arbeitsvermittlung durchführt, untersteht er der Aufsicht des Präsidenten des zuständigen Landesamtes.

Im Jahre 1951 wurden Gesamthafenbetriebe in den Seehäfen von Hamburg, Lübeck und Kiel gebildet. 1952 folgten Bremen und Brake/Unterweser, 1953 Bremerhaven und Emden. Damit waren in allen größeren Seehäfen Gesamthafenbetriebe eingerichtet worden (Wiebel 1953:292), die teilweise jedoch nur einige Jahre bestehen blieben. Heute existieren Gesamthafenbetriebe nur noch in Hamburg, Bremen/Bremerhaven, Lübeck und Rostock.

In den **Niederlanden** gründeten die Reeder in Amsterdam<sup>121</sup> bereits 1916 die sogenannte "Hafenreserve". Diese beinhaltete im Unterschied zu den deutschen Hafenbetriebsvereinen auch eine gewisse Lohnsicherung: 200 unständige Hafenarbeiter erhielten eine Garantielohnzusage von 12 hfl. wöchentlich. Zusätzlich durften sie zu 3

---

119 Diese Aufstockung der Arbeitslosenunterstützung wurde im Oktober 1934 eingeführt und von der Reichsanstalt für Arbeit finanziert. Vgl. Kludas/Maass/Sabisch 1988:180.

120 Der Wortlaut des Gesetzes ist im Anhang von Weinkopf 1992b dokumentiert. Hier finden sich auch andere zentrale Rechtsgrundlagen für den Hamburger Gesamthafenbetrieb wie z.B. dessen Satzung.

121 Für Rotterdam wurden keine entsprechenden Hinweise in der Literatur gefunden. Einiges deutet darauf hin, daß hier die Hafendarbeit deutlich länger von unständigen Hafenarbeitern geleistet wurde, da Rotterdam traditionell ein Durchgangshafen war, in dem die unregelmäßigen Schiffsankünfte dominierten. Durch das starke Wachstum der Bevölkerung in Rotterdam zwischen 1870 und 1910 drängten außerdem viele Arbeitskräfte in den Hafen, was zu einem hohen Konkurrenzdruck führte und den Hafenunternehmen ermöglichte, ihre Machtposition zu festigen.

hfl. durch Überstunden verdienen.<sup>122</sup> Die Abdeckung des Lohns für einsatzlose Zeiten erfolgte über ein örtliches Unterstützungskomitee, Zweig eines nationalen Unterstützungskomitees - vermutlich erste Anfänge der Arbeitslosenunterstützung in den Niederlanden (Koningh 1987:15). Ein Konfliktpunkt war die Praxis, daß nicht die Hafenereserve Arbeitskräfte zuwies, sondern die Einzelbetriebe diese auswählten, wobei es offenbar zu Diskriminierungen kam ("Blaue-Augen-Politik" - Koningh 1987:15f). Im Jahre 1919 übernahm der Arbeitgeberverband im Amsterdamer Hafen die Hafenereserve unter dem neuen Namen "Hafenerbeitsreserve" (HAR) in Form einer Stiftung. Die Einteilung der Einsätze erfolgte nunmehr durch die HAR selbst, was bedeutete, daß die Angehörigen der Arbeitsreserve mit Garantielohn vor den unständigen Hafenerarbeitern zum Zuge kommen mußten (Koningh 1987:16). Dieses System blieb offenbar bis in die vierziger Jahre hinein stabil.<sup>123</sup>

Noch während der deutschen Besatzung richteten Arbeitgeberverband, Gewerkschaften und staatliche Stellen eine Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge erarbeiten sollte, wie die Arbeit im Hafen zu effektivieren, die unständigen Hafenerarbeiter besser abzusichern und das Verhältnis zwischen Hafenerarbeitern und Betrieben zu verbessern sei. Nachdem Entwürfe für Statuten und einen Tarifvertrag bereits Ende 1944 vorlagen und die Behörden finanzielle Unterstützung zugesichert hatten (Koningh 1987:18), wurde die Hafenerbeitsreserve im Mai 1945 aufgelöst und die *Stichting Samenwerkende Havenbedrijven* (SHB - Stiftung zusammenarbeitende Hafenerbetriebe) gegründet, die folgende Aufgaben übernehmen sollte:

- die Bewahrung der allgemeinen Hafenbelange hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsbedingungen;
- die Einstellung und Beschäftigung sowie ggfs. die Ausbildung von Arbeitskräften für den Hafen und deren Verteilung auf die an der SHB beteiligten Betriebe;
- die Organisation des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs zwischen den Hafeneinzelbetrieben;
- die Auszahlung der Löhne und die Verwaltung der Löhne und Sozialversicherungsabgaben;
- die Personalverwaltung und die Verwaltung der Arbeitsverteilung (Koningh 1987:18).

---

122 Schon 1912 erfaßte eine Enquête über die berufliche Herkunft der Hafenerarbeiter insgesamt 1.792 Beschäftigte im Amsterdamer Hafen (Koningh 1987:14). Der Anteil der in der Hafenereserve Beschäftigten lag insofern vermutlich bei etwa 10 %.

123 *Koningh* (1987:17) berichtet lediglich von einer kurzen Störung Ende der dreißiger Jahre: So suchten die Hafenerbeitgeber im Mai 1939, die Zuweisung von Arbeitskräften durch die HAR wieder abzuschaffen zugunsten einer freien Auswahl durch die Einzelbetriebe. Unter dem Druck eines Streiks von 1.800 Hafenerarbeitern kehrte man Ende dieses Jahres jedoch zum alten System zurück.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Die SHB übernahm die zuvor bei der Hafendarbeitsreserve registrierten Arbeitskräfte in feste Arbeitsverhältnisse zu Löhnen, die 25 % über dem bisherigen Niveau lagen. Bei Arbeitsmangel erhielten die SHB-Arbeiter 80 % des Lohns, wobei die Hälfte dieser Lohnkosten durch staatliche Zuschüsse abgedeckt wurde (Koningh 1987:18).

Auch in Rotterdam forderten die Gewerkschaften, insbesondere der *Centrale Bond van Transportarbeiders*, im Jahre 1945 eine 25-prozentige Lohnerhöhung und die Einrichtung einer SHB nach dem Vorbild von Amsterdam und versuchten, diese Forderungen durch Streiks durchzusetzen. Während die Lohnerhöhungen letztlich durchgesetzt werden konnten, wurde hinsichtlich der Arbeitsorganisation lediglich erreicht, daß eine Hafendarbeitsreserve, wie sie in Amsterdam seit 1916 bestanden hatte, eingerichtet wurde. Die eingeschriebenen Hafendarbeiter erhielten eine geringe Lohnausfallunterstützung bei Arbeitsmangel, aber noch keine festen Arbeitsverträge. Letztere konnten erst 10 Jahre später, im Jahre 1955, durchgesetzt werden, als die Hafendarbeitsreserve in Rotterdam durch die *Centrale voor Arbeidsvoorziening* (C.v.A. -Arbeitsvermittlungszentrale) in Trägerschaft des Arbeitgeberverbandes im Rotterdamer Hafen übernommen wurde. Erst 1968 wurde eine SHB in Rotterdam gegründet, die 1979 ihre heutige eigene Rechtsform neben dem Verband der Hafendarbeitgeber erhielt (Koningh 1987:25).

##### 4.1.1 Der Hamburger Gesamthafenbetrieb

In seiner heutigen Organisationsform und rechtlichen Absicherung besteht der Hamburger Gesamthafenbetrieb (GHB) seit 1951. Geleitet wird er durch einen Vorstand, der mit je vier VertreterInnen der Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen sowie einem unparteiischen Vorsitzenden, der derzeit von der Wirtschaftsbehörde des Hamburger Senats gestellt wird, paritätisch besetzt ist. Der Gesamthafenbetrieb ist Arbeitgeber der Gesamthafenarbeiter, hat die laufenden Geschäfte jedoch der Gesamthafenbetriebsgesellschaft mbH (GHBG) übertragen, die nicht erwerbswirtschaftlich arbeiten darf. Diese kann die zur Erfüllung ihres Auftrags erforderlichen Anweisungen gegenüber den Hafeneinzelbetrieben und Hafendarbeitern erlassen (§ 2 der Satzung, § 3 der Vereinbarung der Sozialpartner). Neben den Gesamthafenarbeitern hat die GHBG etwa 60 Beschäftigte, die für die kaufmännische Verwaltung, die Verteilung und die Überwachung des Arbeitseinsatzes der Gesamthafenarbeiter sowie die Kontrolle der Hafeneinzelbetriebe im Rahmen der Satzung zuständig sind. Einige gewerbliche Beschäftigte übernehmen den Transport der Gesamthafenarbeiter zu den Einzelbetrieben.

Die Organisation des Arbeitsmarktes im Hafen durch den Gesamthafenbetrieb unterliegt einem komplexen System von Regelungen und Vereinbarungen. Die Gesamthafenbetriebsgesellschaft als ausführendes Organ des Gesamthafenbetriebs erfüllt neben der Bereitstellung von flexibel einsetzbaren Arbeitskräften je

nach dem aktuellen Bedarf der Hafeneinzelbetriebe als Hauptaufgabe auch andere Funktionen wie etwa die Ausgabe der Hafentarbeiterkarten<sup>124</sup> an alle Hafentarbeiter, die Anwerbung und Vermittlung von zusätzlichen Aushilfsarbeitern sowie die Organisation und Kontrolle des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs. Darüber hinaus ist der Gesamthafenbetrieb Träger der im Jahre 1976 gegründeten Hafenschule, die allen Hafenbeschäftigten zur beruflichen Weiterbildung offensteht.

##### 4.1.1.1 Beschäftigte

Dem Hamburger Gesamthafenbetrieb unterstanden Ende 1992 1.233 Beschäftigte. Damit lag der Anteil der Gesamthafenarbeiter an allen Hafentarbeitern (7.310) bei 16,9 %. Wenn die betrieblichen Personalanforderungen die personellen Kapazitäten des Gesamthafenbetriebs übersteigen, können zusätzliche Aushilfsarbeiter angeworben werden, die jeweils nur einen Arbeitsvertrag für eine Schicht erhalten. Die Zahl der eingesetzten Aushilfsarbeiter unterliegt starken Schwankungen, lag in den vergangenen Jahren aber i.d.R. unter 200 pro Tag.<sup>125</sup>

Bis Anfang der sechziger Jahre lag der Anteil der Gesamthafenarbeiter an der Gesamtbeschäftigung im Hafen mit fast durchgängig über 30 % deutlich höher als heute (*Schaubild 4*). Der Tiefststand wurde im Jahre 1980 mit einem Anteil von unter 10 % erreicht. Seitdem hat die Bedeutung des Gesamthafenbetriebs mit geringen Wachstumsraten wieder zugenommen, was allerdings nicht aus einer wachsenden Zahl von Gesamthafenarbeitern, sondern aus einem erheblichen Personalabbau in den Hafeneinzelbetrieben resultiert.

Der starke Rückgang der Beschäftigtenzahl des Gesamthafenbetriebs in den sechziger und siebziger Jahren dürfte vorrangig auf steigende Qualifikationsanforderungen zurückzuführen sein. Früher waren die Gesamthafenarbeiter vergleichsweise gering qualifiziert und wurden bevorzugt für körperlich schwere und unqualifizierte Arbeiten in den Hafeneinzelbetrieben eingesetzt. Der Umfang solcher unqualifizierter Tätigkeiten hat jedoch stark abgenommen. Erst Anfang der achtziger Jahre hat der Gesamthafenbetrieb verstärkte Anstrengungen zur Qualifizierung der Gesamthafenarbeiter unternommen.

---

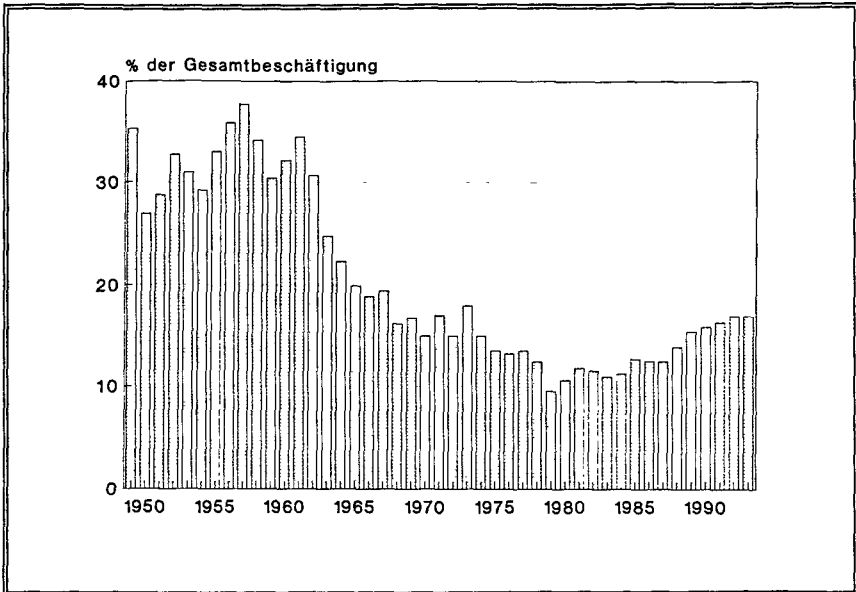
124 Diese sind quasi Berechtigungsausweise dafür, daß man überhaupt im Hafen Arbeit annehmen darf.

125 Pro Monat lag die Zahl der von Aushilfsarbeitern geleisteten Schichten im Jahre 1992 zwischen 3.327 im Februar und 5.274 im Juli (GHBG-Jahresbericht 1992/93:26).



#### 4 Arbeitskrätepools in der Praxis

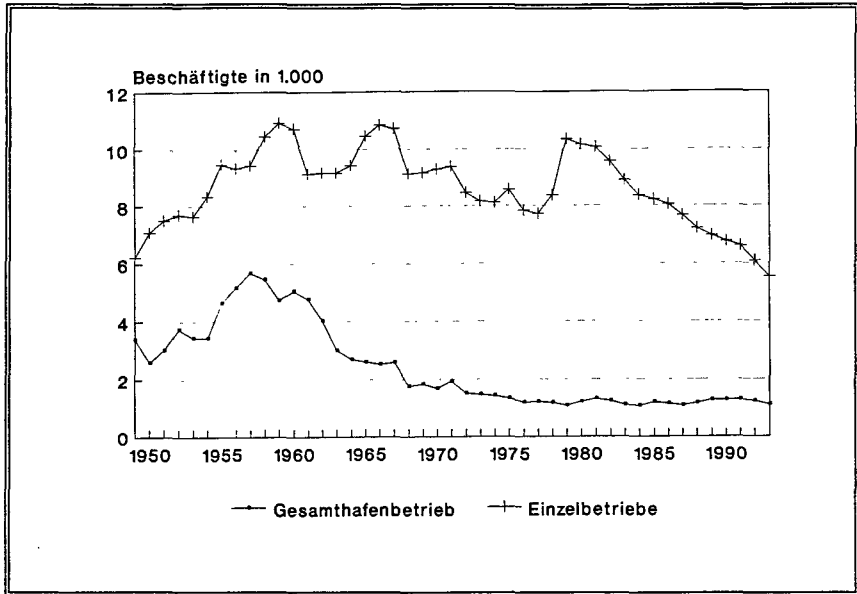
Schaubild 4:  
Entwicklung des GHBG-Anteils an der Hafenbeschäftigung  
insgesamt 1949 - 1992



Quelle: GHBG-Jahresberichte

Zwischen 1980 und 1992 ist die Zahl der Arbeitsplätze in den Einzelbetrieben um mehr als 4.000 gesunken (von 10.152 auf 6.077) (Schaubild 5). Auch hierfür dürfte hauptsächlich die zunehmende Technisierung und Rationalisierung der Hafenarbeit maßgeblich sein. Daß sich der Abbau von Arbeitsplätzen fast ausschließlich auf die Einzelbetriebe konzentrierte, ist möglicherweise darauf zurückzuführen, daß die Hafeneinzelbetriebe zunehmend der von der GHBG vertretenen Maxime folgen, daß eine stärkere Nutzung des Gesamthafenbetriebs Personalkosten spart und damit im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit des Hafens liegt. Aufgrund des gestiegenen Qualifikationsniveaus der Gesamthafenarbeiter können die Einzelbetriebe zunehmend auch qualifiziertere Positionen mit Gesamthafenarbeitern besetzen und fordern sie damit nicht nur bei Arbeitsspitzen an.

Schaubild 5:  
Beschäftigungsentwicklung im Hamburger Hafen seit 1949



Quelle: GHBG-Jahresberichte

Das Spektrum der Qualifikationen der Gesamthafenarbeiter umfaßt mehrere Berufssparten.<sup>126</sup> Die meisten Gesamthafenarbeiter beherrschen eine oder mehrere Spezialtätigkeiten wie z.B. das Gabelstaplerfahren (991) oder das Containerbrückenfahren (107). Die Liste der verschiedenen Spezialqualifikationen umfaßt 51 verschiedene Kategorien. Im Durchschnitt verfügt jeder Gesamthafenarbeiter über 3,5 verschiedene Spezialqualifikationen. Das Durchschnittsalter der Gesamthafenarbeiter lag Ende 1992 bei 40,0 Jahren und damit deutlich niedriger als das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den Hafeneinzelbetrieben von 44,9 Jahren (GHBG-Jahresbericht 1992/93:19).

126 Die am stärksten besetzten Berufsgruppen sind die Kaiarbeiter (512), die Umschlagsarbeiter (236), die Schauerleute (212) und die Lager- und Speicherarbeiter (110).

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Die Gesamthafenarbeiter werden nach dem gleichen Tarifvertrag bezahlt wie die Beschäftigten der Hafeneinzelbetriebe. Die Eingruppierung richtet sich nach der Qualifikation und Einsetzbarkeit in höher oder niedriger qualifizierten Funktionen. Auch wenn kein Arbeitseinsatz in einem Betrieb möglich ist, haben die Gesamthafenarbeiter Anspruch auf ihren vollen Lohn (Garantielohn). Theoretisch ist mit der Einführung eines Garantielohnabkommens im Jahre 1948 eine vollständige Trennung zwischen dem Einkommen der Gesamthafenarbeiter und den schwankenden Beschäftigungsmöglichkeiten beim Güterumschlag erfolgt. In der Praxis bleibt dennoch ein Zusammenhang bestehen, indem lediglich der Schichtgrundlohn ("Lohn der ersten Schicht")<sup>127</sup>, nicht aber die Zuschläge garantiert werden. Unter Berücksichtigung der Schichtverteilung im Hamburger Gesamthafenbetrieb hat die Zahlung des Lohns der I. Schicht als Garantielohn gegenüber dem Arbeitseinsatz in einem Hafeneinzelbetrieb in gut einem Drittel aller Fälle Lohnneinbußen zur Folge.<sup>128</sup>

Der Anteil der Gesamthafenarbeiter in den höheren Lohngruppen ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Inzwischen wird fast die Hälfte aller Gesamthafenarbeiter mindestens nach Lohngruppe VI bezahlt.<sup>129</sup> Ihr Anteil an den Arbeitseinsätzen liegt sogar noch deutlich höher und hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Offenbar steigt die Chance, einsatzfreie Zeiten zu vermeiden, mit steigender Qualifikation, was wohl vorrangig damit zusammenhängt, daß die qualifizierteren Gesamthafenarbeiter für verschiedene Funktionen eingesetzt werden können.

Statistiken zur Betriebszugehörigkeit der Gesamthafenarbeiter belegen, daß die Stabilität der Beschäftigung beim Gesamthafenbetrieb sehr hoch ist. Ende 1991 waren fast 43 % der Beschäftigten bereits länger als 10 Jahre im Gesamthafenbetrieb tätig, 3,7 % sogar über 25 Jahre. Da eine Politik des Heuerns und Feuerns abgelehnt wird, werden Einstellungen erst vorgenommen, wenn absehbar ist, daß es sich dabei um einen längerfristigen Personalbedarf handelt. Außerdem werden bei der Einstellung von Gesamthafenarbeitern heute hohe Anforderungen an die fachliche Qualifikation und an die physische sowie psychische Belastbarkeit gestellt. Die breite Einsetzbarkeit der Gesamthafenarbeiter ist eine wichti-

---

127 Der Zuschlag für die II. Schicht betrug 1991 19,46 DM für die ab 20.00 Uhr beginnenden Stunden (durch die örtlichen Tarifvertragsparteien in einen Zuschlag je Nachtarbeitsstunde aufzuteilen). Für die dritte Schicht wurde ein Nachtarbeitszuschlag von 4,63 DM pro Stunde bezahlt (Lohntarifvertrag für die Hafeneinzelbetriebe der deutschen Seehäfen vom 23. März 1991). Sonn- und feiertags werden für alle Schichten weitere Zuschläge fällig.

128 Inwieweit weitere Lohnneinbußen aus ansonsten anfallenden Überstunden oder Erschwerniszuschlägen etc. resultieren, kann aufgrund fehlender diesbezüglicher Informationen nicht beurteilt werden.

129 Leider liegen keine vergleichbaren Daten für die Hafeneinzelbetriebe vor.

ge Existenzbedingung des Gesamthafenbetriebs und erfordert daher eine starke Selektion bei Neueinstellungen. Da externe Bewerber i.d.R. nicht über hafenspezifische Qualifikationen verfügen, weil hafenspezifische Erstausbildungsgänge kaum existieren, werden ersatzweise eine handwerkliche Ausbildung und möglichst auch ein Führerschein Klasse 2 als Einstellungskriterium vorausgesetzt.<sup>130</sup> Der Erwerb von hafenspezifischen Fachkenntnissen wird durch ein "training on the job" und durch die Teilnahme an Lehrgängen in der Hafenfachschule ermöglicht.

Bei der Rekrutierung von Beschäftigten konzentriert sich der Gesamthafenbetrieb nicht auf bestimmte Zielgruppen wie etwa Langzeitarbeitslose oder zuvor als Aushilfsarbeiter Tätige. Gemeinsame Initiativen mit dem Hamburger Arbeitsamt, hafenspezifische Qualifizierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose zu organisieren, waren wenig erfolgreich, da diese Zielgruppe i.d.R. nicht die physischen Voraussetzungen für eine Tätigkeit im Hafen mitbringt. Eine Ausnahme bei der Aufnahme von Aushilfsarbeitern in den festen Stamm der Gesamthafenarbeiter stellen die Hafendarbeiter dar, die nach der deutschen Vereinigung in den ostdeutschen Häfen rekrutiert wurden. Diese wurden überwiegend zunächst als Aushilfsarbeiter beschäftigt, später aber als Gesamthafenarbeiter übernommen.

#### 4.1.1.2 Einsatzbetriebe

Der Kreis der Unternehmen, dem die Nutzung des Hamburger Gesamthafenbetriebs offensteht, ist auf die im Hafen ansässigen, mit Hafendarbeit beschäftigten Hafeneinzelbetriebe begrenzt. Diese sind gleichzeitig aber auch verpflichtet, zusätzlichen Personalbedarf, der die eigenen personellen Kapazitäten übersteigt, ausschließlich über den Gesamthafenbetrieb abzudecken. Damit besitzt der Gesamthafenbetrieb ein Monopol bei der Bereitstellung zusätzlicher Arbeitskräfte für die Hafeneinzelbetriebe, dessen Rechtsgrundlage das Bundesgesetz von 1950 ist und das in der Satzung des Gesamthafenbetriebs detaillierter definiert wurde. Bei hohem Arbeitsanfall kann der Gesamthafenbetrieb zusätzliche Aushilfskräfte an die Betriebe vermitteln. Die eigene Rekrutierung von Aushilfen oder die Beschäftigung von legalen oder illegalen Leiharbeitnehmern ist den Hafeneinzelbetrieben untersagt, was auch streng kontrolliert wird. Die Befugnisse des Gesamthafenbetriebs hinsichtlich der Kontrolle des Arbeitseinsatzes im Hafen gehen sogar noch weiter: Zur Stabilisierung der Auftragslage des Gesamthafenbetriebs ist er befugt, das Ausmaß von Überstunden in den Hafeneinzelbetrieben zu

---

130 Die hohen Qualifikationsanforderungen bei der Einstellung neuer Arbeitskräfte sind ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeiten der GHBG, neues Personal zu rekrutieren.

begrenzen sowie Neueinstellungen zu untersagen, sofern die wirtschaftliche Lage dies erfordert.<sup>131</sup>

Für den Einsatz von Gesamthafenarbeitern und Aushilfsarbeitern müssen die Hafeneinzelbetriebe zusätzlich zu den Lohnkosten einen Aufschlag (Kostenbeitrag) in Höhe von 91 % an die GHBG entrichten. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, mit der GHBG sogenannte "Quoten" zu vereinbaren. Damit können sie sich eine Anzahl von Gesamthafenarbeitern mit bestimmten Qualifikationen reservieren. Die GHBG ist verpflichtet, diesen Betrieben auch bei hohem Arbeitsanfall Gesamthafenarbeiter mindestens im Umfang der Quote zur Verfügung zu stellen. Die Betriebe sind umgekehrt nicht verpflichtet, die entsprechende Zahl von Gesamthafenarbeitern regelmäßig einzusetzen, haben dazu aber einen finanziellen Anreiz. Zwar müssen sie sich für die verbindliche Vereinbarung einer Quote mit einem fixen Betrag von 1.600 DM pro Quotenarbeiter und Jahr an den Kosten der GHBG beteiligen; gleichzeitig ermäßigt sich der Kostenbeitrag für den tatsächlichen Arbeitseinsatz der Gesamthafenarbeiter innerhalb der Quote aber um 11 Prozentpunkte gegenüber dem allgemeinen Satz von 91 %, beträgt also 80 %. Für die Hafeneinzelbetriebe bieten Quoten den Vorteil, daß ihnen auch an beschäftigungsstarken Tagen die vereinbarte Zahl von Gesamthafenarbeitern zur Verfügung gestellt wird, was ihre Planungssicherheit erhöht. Gleichzeitig können sie in Abhängigkeit vom Grad der Ausschöpfung der Quote ihre Kosten für den Einsatz von Gesamthafenarbeitern senken. Der Vorteil der Quoten für den Gesamthafenbetrieb besteht umgekehrt im Anreiz der Hafeneinzelbetriebe, auch an beschäftigungsarmen Tagen Personal im Umfang der Quoten abzufordern, wodurch ein stabilisierender Beschäftigungssockel geschaffen wird, der entsprechende Garantielohnzahlungen vermeidet (GHBG-Jahresbericht 1988/89:A9f).

Nicht alle Hafeneinzelbetriebe bedienen sich der Dienste des Gesamthafenbetriebs: 1991 kooperierten von etwa 150 aktiven Hafeneinzelbetrieben ca. 110 mit der GHBG. Die Intensität der Inanspruchnahme von Gesamthafenarbeitern differiert jedoch sehr stark.<sup>132</sup> Tendenziell können große Betriebe ihre Schwankungen beim Personalbedarf eher intern abfangen und bedürfen weniger dringend als kleinere Betriebe einer externen Arbeitskräftereserve wie dem

---

131 Rechtsgrundlage hierfür ist die Satzung für den Gesamthafenbetrieb Hamburg, insbesondere § 4 (3): "Für Zeiten einer außergewöhnlichen Beschäftigungslage ist der Vorstand berechtigt, die Zulassung von Arbeitern zur Hafenarbeit zu beschränken." und § 11: "Der Vorstand kann im Interesse der Beschäftigung der Gesamthafenarbeiter das Ausmaß der Mehrarbeit in den Hafeneinzelbetrieben begrenzen."

132 Der Umfang der Lohnsumme pro Jahr, die die Hafeneinzelbetriebe für den Einsatz von Gesamthafenarbeitern an die GHBG entrichten, stieg im Jahre 1990 von über 15 Millionen DM bis zu 149 DM. Im gleichen Jahr hatten 43 Betriebe eine Lohnsumme für Gesamthafenarbeiter von über 100.000 DM, 17 Betriebe sogar eine Lohnsumme von über 500.000 DM.

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

Gesamthafenbetrieb: Während die drei größten Hafeneinzelbetriebe im Jahre 1988 70 % der Hafeneinzelbetriebsarbeiter beschäftigten, betrug ihr Anteil am Lohnumsatz der GHBG nur 62,5 % (GHBG-Jahresbericht 1988/89:A3). Ob daraus jedoch folgt, daß der Gesamthafenbetrieb mit zunehmender Konzentration im Hafen an Bedeutung verlieren wird, läßt sich nicht eindeutig prognostizieren, da die Betriebsgröße nur ein Faktor für die Intensität der Kooperation mit der GHBG ist.

Je stärker der Gesamthafenbetrieb an der Basisbeschäftigung der Hafeneinzelbetriebe beteiligt wird, desto geringer wird das Risiko einer Unterauslastung der Gesamthafenarbeiter, die mit Garantielohnzahlungen verbunden ist. Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsleitung des Gesamthafenbetriebs Mitte der achtziger Jahre eine deutliche Erhöhung des Anteils des Gesamthafenbetriebs am Personalbestand des Hafens gefordert. Diese Forderungen sind inzwischen allerdings weitgehend verstummt, weil die starken Widerstände der Hafeneinzelbetriebe und ihrer Betriebsräte der GHBG deutlich gemacht haben, daß das gute Kooperationsverhältnis durch solche Ansprüche gestört wird.

Die Motive der Hafeneinzelbetriebe, eine weitere Expansion des Gesamthafenbetriebs abzulehnen, sind mit ökonomischen Erwägungen allein nicht zu begründen. Denn die Möglichkeit des Rückgriffs auf Gesamthafenarbeiter erlaubt ihnen, ihre eigene Belegschaft unterhalb der Schwelle der Durchschnittsauslastung zu halten, ohne daß bei hohem Arbeitsanfall Personalengpässe entstehen. Die Verfügbarkeit von fachlich qualifizierten und mit den betriebspezifischen Gegebenheiten vertrauten Gesamthafenarbeitern können die Hafenbetriebe durch die Vereinbarung von Quoten und die Bildung von Betriebsgruppen absichern. Die Kosten liegen kaum höher oder sogar niedriger als bei einem höheren eigenen Personalbestand. Allerdings lassen sich die Betriebe offenbar ihre betriebliche Autonomie ungern aus der Hand nehmen und wollen sich qualifizierte Hafearbeiter durch eine feste Anstellung exklusiv sichern. Gleichzeitig haben viele Betriebe Personalüberhänge, die ihrer wirtschaftlichen Situation nicht mehr angemessen sind (GHBG-Jahresbericht 1985/86:A11). Ein Abbau von Arbeitsplätzen über die natürliche Fluktuation hinaus unterbleibt jedoch häufig, weil dem Vernehmen nach auch viele Einzelbetriebe betriebsbedingte Kündigungen möglichst vermeiden. Darüber hinaus stehen die Betriebsräte der Hafeneinzelbetriebe dem Gesamthafenbetrieb überhaupt bzw. seiner weiteren Expansion ablehnend gegenüber, weil sie bei einer geringeren Zahl von Stammbeschäftigten einen Machtverlust befürchten. Und nicht zuletzt sinken mit einer stärkeren Inanspruchnahme von Gesamthafenarbeitern die Chancen der Stammbeschäftigten auf Überstunden und den damit verbundenen - häufig hochwillkommenen - Zusatzverdienst.

#### 4.1.1.3 Finanzierung

Für den Einsatz von Gesamthafenarbeitern in den Hafeneinzelbetrieben erhebt der Gesamthafenbetrieb Kostenbeiträge in Form eines prozentualen Aufschlags auf die Bruttolohnkosten. Daraus finanziert die GHBG die Lohnfolgekosten (Urlaub, Krankheit, Feiertage, Qualifizierung), die Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsbeiträge), die Verwaltungskosten (z.B. die Gehälter für die Angestellten der GHBG) und Abschreibungen/Investitionen (Gebäude, Hard- und Software). Seit dem 1. Januar 1989 beträgt der allgemeine Kostenbeitrag 91 % des Bruttolohnes, der für einen konkreten Arbeitseinsatz von den Betrieben zu entrichten ist.<sup>133</sup> Für Gesamthafenarbeiter, die Teil der Quote eines Hafeneinzelbetriebs sind, ermäßigt sich der Kostenbeitrag um 11 Prozentpunkte. Gleichzeitig müssen die Hafeneinzelbetriebe jedoch pro Quotenarbeiter und Jahr einen Fixbetrag von 1.600 DM bezahlen. Auch für den Einsatz von Aushilfsarbeitern erhebt die GHBG Zuschläge in Höhe von 91 % des Bruttolohnes, obwohl die Lohnfolgekosten für diese unständig Beschäftigten wesentlich geringer sind als für Gesamthafenarbeiter. Bei einer Differenzierung der Zuschläge bestünde jedoch die Gefahr, daß die Nachfrage nach Aushilfsarbeitern steigt und die Gesamthafenarbeiter zu einer Reserve umfunktioniert würden.

Alle Hafenbetriebe sind darüber hinaus nach der Satzung des Gesamthafenbetriebs verpflichtet, Abgaben an den Garantielohnfonds zu entrichten, unabhängig von ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme von Gesamthafenarbeitern. Diese Abgabe, aus der die Löhne der Gesamthafenarbeiter in einsatzfreien Zeiten finanziert werden, beträgt 1 % (Massengut) bzw. 1,5 % (Stückgut) ihres Umsatzes. Umlagepflichtig waren 1991 etwa 150 Betriebe. Bei länger andauernder Unterauslastung, bei der die finanzielle Reserve des Garantielohnfonds zur Finanzierung der Löhne nicht ausreicht, hat die GHBG darüber hinaus die Möglichkeit, beim Arbeitsamt Antrag auf Kurzarbeit zu stellen.<sup>134</sup>

#### 4.1.1.4 Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze

Für die Verteilung der Gesamthafenarbeiter unterhält die GHBG eine zentrale Verteilungsstelle, in der auch die Anforderungen der Einzelbetriebe entgegen genommen werden. Die Betriebe sind verpflichtet, ihre Anforderungen rechtzeitig

---

133 Für Betriebe, die aus historischen Gründen nicht in die Erhebung der Hafenfondsumlage einbezogen sind, gilt ein Kostenbeitrag von 94 %.

134 Zur Problematik der Kurzarbeitsregelung, die hier nicht ausführlicher dargestellt werden kann, vgl. Weinkopf 1992a:62ff .

der GHBG mitzuteilen.<sup>135</sup> In der zentralen Verteilungsstelle finden sich auch die Gesamthafenarbeiter zur Arbeitseinteilung ein, oder sie erfragen ihren Einsatzbetrieb telefonisch. Wenn am jeweiligen Tag keine Arbeitsmöglichkeit vorhanden ist, ist ein persönliches Erscheinen bei der Einteilungsstelle nicht notwendig. Dies gilt auch für den Fall, daß eine Weiter- oder Wiederbeschäftigung von Gesamthafenarbeitern bei einem bestimmten Betrieb absehbar ist.

Grundsätzlich erfolgt also die Einteilung der Gesamthafenarbeiter täglich neu, was aber nicht gleichbedeutend mit täglich wechselnden Einsatzbetrieben ist. Ein Teil der Gesamthafenarbeiter arbeitet dauerhaft oder überwiegend in einem Betrieb, sofern dieser an einem dauerhaften Einsatz interessiert ist und sofern die Einteilungsstelle den betreffenden Gesamthafenarbeiter nicht aus überordneten Gründen einem anderen Einsatzbetrieb zuweist. Diese mehr oder weniger dauerhafte Bindung zwischen Gesamthafenarbeitern und bestimmten Betrieben wird mit dem Begriff der "Betriebsgruppen" belegt, der nicht eindeutig definiert ist.<sup>136</sup> Bei Betriebsgruppen handelt es sich um ein "weiches" personalpolitisches Instrument, das zu einer höheren Zufriedenheit bei Einsatzbetrieben und Gesamthafenarbeitern führt. Die Betriebe haben die Möglichkeit, eingearbeitete und erfahrene Gesamthafenarbeiter namentlich zu bestellen, was i.d.R. im Rahmen ihrer Quoten erfolgt. Die GHBG erfüllt solche Wünsche, sofern keine übergeordneten Gründe entgegenstehen und die betroffenen Arbeitskräfte damit einverstanden sind. Diese haben den Vorteil, überwiegend in einem Betrieb eingesetzt zu werden und nicht mit ständig wechselnden Einsatzbetrieben konfrontiert zu sein.

Da es keine zeitliche Beschränkung der Beschäftigung eines bestimmten Gesamthafenarbeiters in einem Einsatzbetrieb gibt, ist trotz der täglichen Verteilung der dauerhafte Einsatz in einem Betrieb also durchaus möglich. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, das seit 1994 eine Höchstdauer von neun Monaten für die Überlassung einer Arbeitskraft an einen Entleihbetrieb vorsieht, kommt im Hafen nicht zur Anwendung, weil das Bundesgesetz über die Gesamthafenbetriebe von 1950 Vorrang hat. Bei der Vermittlung von Aushilfsarbeitern gilt, daß diese nur für eine Schicht eingeteilt werden und täglich neu geprüft

---

135 So werden beispielsweise Anforderungen für die erste Schicht (von 6.50 bis 15.00 Uhr) von der GHBG bis spätestens 14.00 Uhr am Vortag angenommen.

136 Die Intensität der Beziehungen zwischen Betrieben und Betriebsgruppenangehörigen ist durchaus unterschiedlich. Manche Betriebsgruppenmitglieder arbeiten schon seit Jahren fast ausschließlich in einem Betrieb, während andere nur gelegentlich in dem Betrieb arbeiten, zu dessen Betriebsgruppe sie sich zuordnen.



wird, ob für die betreffende Tätigkeit kein Gesamthafenarbeiter zur Verfügung steht.<sup>137</sup>

#### 4.1.1.5 Qualifizierung

Steigende Qualifikationsanforderungen im Hafen resultieren vor allem aus der zunehmenden Technisierung des Hafenumschlags, der nicht zuletzt mit der wachsenden Bedeutung des Containerumschlags einhergeht. Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung des Hamburger Hafens belegen eindrucksvoll, daß eine zunehmende Umschlagsmenge mit immer weniger Personal bewältigt wird.<sup>138</sup>

Bis in die siebziger Jahre wurden Hafenarbeiter ohne Ausbildungsberuf meist von ihren Kollegen angelernt. Eine organisierte Schulung konnte nur der größte Kaibetrieb im Hamburger Hafen, die HHLA, ihren Beschäftigten bieten. Schon 1927 hatte die damals noch staatliche Kaiverwaltung eine Kaifachschule gegründet, die der innerbetrieblichen Ausbildung der Mitarbeiter diente und in begrenztem Umfang auch Arbeiter aus anderen Betrieben schulte. Die HHLA übernahm diese Einrichtung nach dem zweiten Weltkrieg (Kludas/Maass/Sabisch 1988:302). Mit der zunehmenden Technisierung wurden die Fortbildungsmöglichkeiten der Hafeneinzelbetriebsarbeiter ausgeweitet. Bis Mitte der siebziger Jahre nahmen die Gesamthafenarbeiter an dieser Entwicklung jedoch nur in geringem Umfang teil.

Nach mehrjährigen Verhandlungen zwischen dem Unternehmensverband und der Gewerkschaft ÖTV über die Möglichkeiten einer überbetrieblichen Organisation der bislang vor allem einzelbetrieblich angebotenen Fortbildungen wurde Ende 1975 das Fortbildungszentrum Hafen Hamburg gegründet. Träger ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Mitglieder u.a. die Gewerkschaft ÖTV, der Unternehmensverband Hafen Hamburg e.V. sowie die Freie und Hansestadt Hamburg sind. Das Fortbildungszentrum finanziert sich vor allem aus eigenen Einnahmen für die Schulung von Beschäftigten der Hafenbetriebe; Defizite werden von der Stadt und dem Unternehmensverband getragen. Während anfangs die verschiedenen Kurse in fremden Gebäuden durchgeführt wurden, wurde 1982

---

137 Vgl. § 9 (3) der Satzung für den Gesamthafenbetrieb Hamburg: "Aushilfsarbeiter werden nur für eine Schicht vermittelt, Weiterbeschäftigung bzw. Wiederbestellung ist nur mit Zustimmung der GHBG zulässig."

138 Zwischen 1970 und 1990 ist der Gesamtumschlag (ohne Flüssigladung) um 73 % gestiegen, während der Personalbestand im Hafen um 29 % zurückgegangen ist. Der Zuwachs beim Gesamtumschlag resultiert dabei vor allem aus einer starken Expansion des Stückgutumschlags (+ 104 %), während der Massengutumschlag mit 38 % nur vergleichsweise schwach zugenommen hat (GHBG-Jahresbericht 1990/91:4f).

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

unter Trägerschaft der Gesamthafenbetriebsgesellschaft die Hafenfachschule im Zentrum des Hafens eingerichtet, die vielfältige Fortbildungsmaßnahmen durchführt. Neben technikbezogenen kürzeren Schulungen wird Hafenarbeitern mit mehrjähriger Berufserfahrung die Möglichkeit geboten, den Hafenfacharbeiterbrief zu erwerben. Nach dem Rahmentarifvertrag haben Hafenarbeiter die Möglichkeit, auf Antrag für Fortbildungskurse freigestellt zu werden, wobei ihr Arbeitsverhältnis ruht. Während der Teilnahme erhalten die Betroffenen Unterhaltsgeld nach dem AFG, das vom Gesamthafenbetrieb soweit aufgestockt wird, daß es in etwa dem Nettolohn der ersten Werktagsschicht der jeweiligen Lohngruppe entspricht (Kludas/Maass/Sabisch 1988:308).

Von den Ende 1992 beschäftigten 1.233 Gesamthafenarbeitern besaßen 324 den Hafenfacharbeiterbrief. Darüber hinaus haben die meisten Gesamthafenarbeiter bereits an einer oder mehreren Fortbildungsmaßnahmen der Hafenfachschule teilgenommen. Die hierbei erworbenen Qualifikationen erstrecken sich von Gabelstaplerfahren über die Bedienung von Containerbrücken bis hin zu Fachkenntnissen für die Wartung und Reparatur von elektronischen Regel-, Schalt- und Steueranlagen. Die Zahl der jährlichen Fortbildungskurse von Gesamthafenarbeitern ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen (vgl. *Tabelle 4*). Für das Jahr 1993 wurde allerdings ein deutlicher Rückgang der Qualifizierungsaktivitäten des Gesamthafenbetriebs erwartet, weil der wirtschaftliche Einbruch im Jahre 1993 ihn zu Einsparungsmaßnahmen gezwungen hat, die auch den Qualifizierungsbereich betreffen (GHBG-Jahresbericht 1992/93:6).

Weiterbildungsmaßnahmen an der Hafenfachschule können jedoch allein nicht sicherstellen, daß qualifizierter Nachwuchs für die Hafenarbeit vorhanden ist. Um die Rekrutierungsprobleme des Hafens zu verringern, hat die GHBG in Kooperation mit verschiedenen Experten das Konzept eines modernen hafenspezifischen Ausbildungsberufs entwickelt und bemüht sich seit Jahren um die staatliche Anerkennung dieses neuen Berufsbildes. Während das Konzept bei den Interessenverbänden im Hafen auf breite Zustimmung gestoßen ist, wurde die staatliche Anerkennung auf Bundesebene jedoch bislang versagt, weil es sich um einen "Monoberuf" handele.

**Tabelle 4:**  
**Qualifizierung der Gesamthafenarbeiter in Hamburg**

Jahr	Gesamthafenarbeiter mit Hafenfacharbeiterbrief (Bestand am Jahresende)	Fortbildungsmaßnahmen für Gesamthafenarbeiter (im Jahresverlauf durchgeführt)
1981	125	*
1982	139	*
1983	160	189
1984	165	230
1985	159	342
1986	173	328
1987	232	127
1988	249	112
1989	289	602
1990	312	727
1991	331	744
1992	324	904

Quelle: verschiedene GHBG-Jahresberichte; eigene Berechnungen  
(\* keine Angaben verfügbar)

Erfolgversprechender erscheint eine Initiative des Hafenschiffahrtsverbandes Hamburg e.V., daß die GHBG in Zukunft die Ausbildung von Ewerführern<sup>139</sup> organisieren und dabei als Ausbildungsvertragspartner fungieren soll. Hintergrund dieser Planungen ist, daß die Ewerführerbetriebe wegen ihrer geringen Betriebsgröße und ihrer starken Spezialisierung immer weniger in der Lage sind, Auszubildende einzustellen und sie umfassend auszubilden. Die GHBG könnte durch die Organisation eines übertrieblichen Ausbildungsverbundes dazu beitragen, daß Ausbildungskapazitäten erhalten bleiben und zukünftige Personalengpässe in diesem Berufsfeld vermieden werden (GHBG-Jahresbericht 1991/1992:12).

139 Ewerführer sind Hafenarbeiter, die Schiffe, die nicht direkt am Kai anlegen können, im Wasser entladen und die entladenen Waren mit kleineren Booten (Ewern) an Land bringen.

#### 4.1.2 Der Bremer Gesamthafenbetrieb

Im Gegensatz zur Rechtsform der Hamburger Gesamthafenbetriebs-Gesellschaft als GmbH arbeitet der Gesamthafenbetrieb in Bremen als ein eingetragener Verein. Ausschließlich Hafendarbeiter sind Mitglieder des Gesamthafenbetriebsvereins (GHBV). Deren Geschäftsführer sind gleichzeitig auch zuständig für die Geschäftsführung des Hafendarbeitervereins, dem Arbeitgeberverband der bremischen Hafendarbeiter. Wichtige Entscheidungen trifft der Ausschuß für Personal und Arbeit des Gesamthafenbetriebs, der paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt ist. Er besteht aus zwei Kammern, deren Vorsitz halbjährlich zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite wechselt, wobei der Vorsitzende ein doppeltes Stimmrecht hat. Die zweite Kammer besteht aus den gleichen Mitgliedern, hat aber als Vorsitzenden jeweils einen Vertreter der Seite, die gerade nicht den Vorsitzenden der ersten Kammer stellt. Grundsätzlich ist vorgesehen, daß Entscheidungen, über die in der ersten Kammer keine Einigkeit erzielt werden konnte, an die zweite Kammer verwiesen werden. In der Praxis ist dies aber noch nie vorgekommen. Öffentliche Stellen sind im Ausschuß nicht vertreten.

Der Bremer Gesamthafenbetriebsverein organisiert den Arbeitseinsatz der Gesamthafendarbeiter sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven. Bis 1973 bestanden in beiden Häfen, die ca. 70 km voneinander entfernt liegen, eigenständige Gesamthafenbetriebsvereine, wodurch sich einige historisch bedingte Unterschiede in der Arbeitsweise des Gesamthafenbetriebs an den beiden Standorten erklären. Die wirtschaftliche Bedeutung von Bremerhaven ist in den vergangenen Jahren gestiegen, da hier eher die größeren Schiffe abgefertigt werden und gleichzeitig der Schwerpunkt des expandierenden Containerverkehrs liegt.<sup>140</sup> Bremen wird aber nach Einschätzung der GHBV-Geschäftsführung auch in Zukunft einen Teil des Umschlages behalten, da es ökonomisch wenig Sinn macht, Güter wie Kaffee oder Kakao, die in Bremen verarbeitet werden, in Bremerhaven umzuschlagen und dann per Bahn oder LKW nach Bremen zu transportieren.

Im Prinzip entsprechen die Aufgaben und die Arbeitsweise des Bremer Gesamthafenbetriebs denen seines Pendantes in Hamburg. Aufgrund unterschiedlicher betrieblicher Strukturen und abweichender Regelungen im Detail befindet er sich jedoch in einer schwierigeren Situation, was im folgenden gezeigt werden soll.

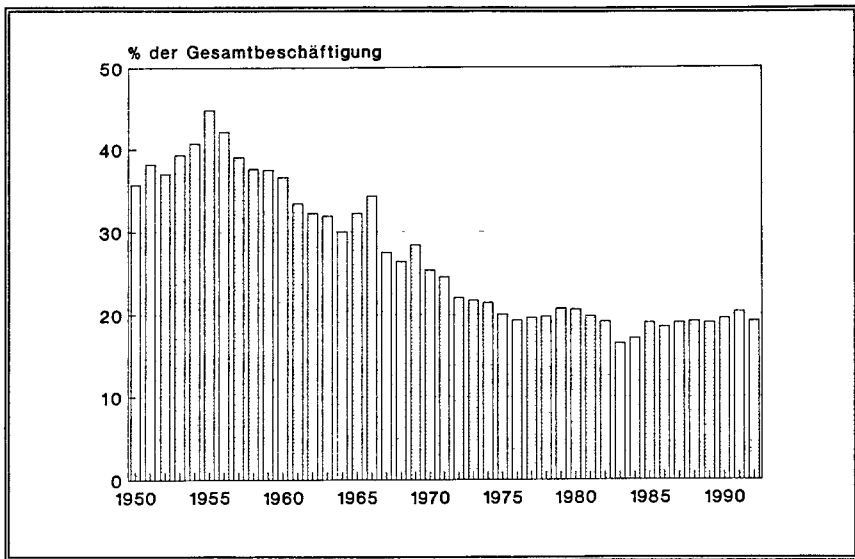
---

140 In Bremerhaven werden 70 bis 80 % des gesamten Containerverkehrs der beiden Häfen abgewickelt.

### 4.1.2.1 Beschäftigte

Insgesamt verfügte der Bremer Gesamthafenbetrieb Ende 1992 über 821 Gesamthafenarbeiter, von denen 582 in Bremen und 334 in Bremerhaven eingesetzt wurden.<sup>141</sup> Der Anteil der Gesamthafenarbeiter an der Gesamtbeschäftigung in den Häfen von Bremen und Bremerhaven betrug damit 19,3 %. Traditionell liegt der Anteil des Gesamthafenbetriebsvereins an der Hafenbeschäftigung insgesamt in Bremen höher als in Hamburg (vgl. *Schaubild 6*).

*Schaubild 6:*  
Entwicklung des GHBV-Anteils an der Hafenbeschäftigung insgesamt<sup>142</sup>



Quelle: GHBV-Jahresberichte

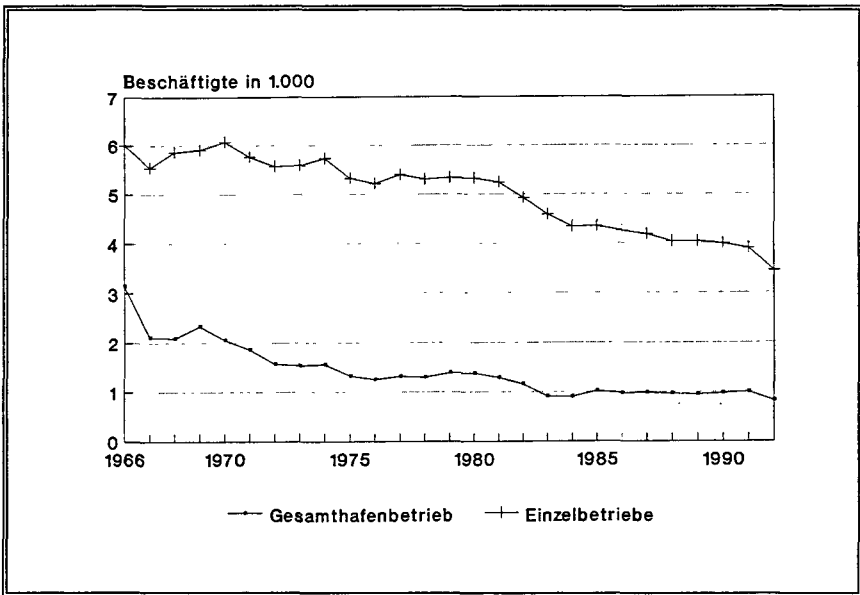
141 Ein Jahr zuvor hatte die Beschäftigtenzahl noch 994 betragen. Angesichts der schlechten Wirtschaftslage wurde im Verlauf des Jahres 1992 Personal abgebaut: 56 ältere Gesamthafenarbeiter gingen im Rahmen eines "Altersstrukturplanes" in den Vorruhestand, und mit 66 weiteren Gesamthafenarbeitern wurden Aufhebungsverträge abgeschlossen. Vgl. GHBV-Jahresbericht 1992:2.

142 Die beiden Gesamthafenbetriebe wurden erst 1973 zusammengelegt. Die Daten für 1950-1965 beziehen sich nur auf Bremen, da für Bremerhaven erst ab 1966 Daten vorliegen. Für den Zeitraum zwischen 1966 und 1972 wurde ein rechnerischer Durchschnitt ermittelt.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Die Beschäftigtenzahl im Bremer Gesamthafenbetriebsverein ist seit Mitte der achtziger Jahre weitgehend konstant geblieben, während sich der Personalabbau auf die Hafeneinzelbetriebe konzentriert hat. Der steigende Anteil des Gesamthafenbetriebs an der Hafenbeschäftigung insgesamt resultiert somit in Bremen ebenso wie in Hamburg nicht aus einer Vergrößerung der Beschäftigtenzahl, sondern aus einer Verringerung des Beschäftigungsstandes der Hafeneinzelbetriebe (vgl. *Schaubild 7*).

*Schaubild 7:*  
**Beschäftigungsentwicklung im Hafen seit 1966**  
**(Bremen und Bremerhaven)<sup>143</sup>**



Quelle: GHBV-Jahresberichte

143 Die Beschäftigungszahlen für Bremen und Bremerhaven wurden für alle Jahre addiert, obwohl die beiden Häfen erst seit 1973 einen gemeinsamen Gesamthafenbetrieb haben.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Der GHBV in Bremen greift seltener bzw. in geringerem Umfang als in Hamburg auf Aushilfsarbeiter zurück. Auch in Bremen handelt es sich dabei i.d.R. um Schüler oder Studenten und nur selten um Arbeitslose, da diese aus den gleichen Gründen wie in Hamburg i.d.R. nicht bereit und in der Lage sind, aushilfsweise im Hafen tätig zu werden (GHBV-Jahresbericht 1989:1). Hinzu kommen Nebenerwerbsbauern aus dem Umland, die bei zusätzlichem Personalbedarf rekrutiert werden. Die Rekrutierung von Aushilfsarbeitern erfolgt in Bremen formell noch immer durch das Arbeitsamt, das direkt neben dem Gebäude des GHBV ein eigenes Büro unterhält. Der GHBV übernimmt hingegen nur die Verteilung der Aushilfsarbeiter auf die Hafeneinzelbetriebe. Es kommt jedoch immer häufiger vor, daß der GHBV die Rekrutierung selbst übernimmt und das Arbeitsamt nur noch informiert wird. Wenn der GHBV alle Möglichkeiten der Rekrutierung von Aushilfsarbeitern ausgeschöpft hat, können auch die Hafeneinzelbetriebe Aushilfsarbeiter direkt anwerben. In jedem Fall muß jedoch eine Arbeitskarte für die betreffenden Personen bei der GHBV beantragt werden, um sicherzustellen, daß die Lohnzahlung über den Gesamthafenbetriebsverein erfolgt.

Anders als in Hamburg können Aushilfsarbeiter beim Bremer Gesamthafenbetrieb Ansprüche auf Urlaubs- bzw. Feiertagsentgelt erwerben, wenn sie eine Mindestanzahl von Schichten im Hafen gearbeitet haben.<sup>144</sup> Insofern profitieren auch die Aushilfsarbeiter in den Häfen von Bremen und Bremerhaven - wenn auch in sehr geringem Umfang - von den sozialen Vorteilen, die der Gesamthafenbetrieb seinen Beschäftigten bietet.

Seit etwa 1988 klagt auch der Bremer GHBV über Rekrutierungsprobleme bei Aushilfsarbeitern, was zum einen auf die begrenzten Möglichkeiten, registrierte Arbeitslose mit Leistungsansprüchen zu rekrutieren, und zum anderen auf die Konkurrenz zu anderen Branchen zurückgeführt wird. Diese Rekrutierungsprobleme erschweren die Arbeit des Gesamthafenbetriebsvereins, da Betriebe, die häufig nicht in gewünschter Zahl mit Arbeitskräften des GHBV bedient werden, eine Erhöhung ihres eigenen Personalstandes in Erwägung ziehen. Da der Einsatz von Aushilfsarbeitern für den GHBV mit geringeren Kosten bei gleichen Kostenbeiträgen der Betriebe wie für Gesamthafenarbeiter verbunden ist, verschlechtert sich die Kostenstruktur des GHBV, wenn nur in geringem Maße auf Aushilfsarbeiter zurückgegriffen werden kann. Und nicht zuletzt verweist der GHBV auch darauf, daß bei einer geringen Zahl von Aushilfsarbeitern der Krankenstand der Gesamthafenarbeiter steigt, weil die üblicherweise von Aushilfsarbeitern geleiste-

---

144 Diesbezüglich wurde in einem Gespräch die Zahl von 40-50 Schichten pro Jahr genannt. In § 14 (3) der "Verwaltungsordnung des Gesamthafenbetriebs im Lande Bremen" findet sich lediglich der Passus, daß Aushilfsarbeitern "nach besonderen Regelungen" Urlaubs- und Feiertagsentgelt zu gewähren sei.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

ten Tätigkeiten eher körperlich belastend und damit mit einem höheren gesundheitlichen Risiko verbunden sind (GHBV-Jahresbericht 1989:1)

Der GHBV versucht, in besonders auslastungsstarken Zeiten diese Rekrutierungsprobleme für kurzfristige Einsätze zu umgehen, indem mit Aushilfsarbeitern auf mehrere Wochen oder Monate befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden.<sup>145</sup> So wurden in den Sommermonaten 1985 42 Arbeitskräfte befristet eingestellt, die im Anschluß an den befristeten Arbeitsvertrag vom GHBV übernommen wurden (GHBV-Jahresbericht 1985:9). Auch im Winter 1990, als sich der GHBV einer außergewöhnlich hohen Nachfrage gegenüber sah, wurden insgesamt 88 Arbeitskräfte befristet eingestellt. Weil damit der Bedarf nicht gedeckt werden konnte, das Potential an geeigneten Bewerbern in Bremen und Bremerhaven aber bereits ausgeschöpft war, wurden zusätzlich weitere 40 Arbeitskräfte aus Rostock rekrutiert (GHBV-Jahresbericht 1990:3).

Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit im Bremer Gesamthafenbetrieb liegt noch höher als in Hamburg. Ende 1992 gehörte mit 53,2 % deutlich mehr als die Hälfte aller Beschäftigten dem Gesamthafenbetrieb bereits seit mehr als 10 Jahren an; 6,4 % der Beschäftigten waren sogar schon länger als 25 Jahre beim GHBV.<sup>146</sup> Trotzdem liegt das Durchschnittsalter der Beschäftigten in Bremen mit 38,6 Jahren leicht unter dem Durchschnittsalter im Hamburg (40,0 Jahre). Zu erklären sind die Abweichungen in der Betriebszugehörigkeit durch den mit fast 20 % vergleichsweise hohen Anteil der über 50-Jährigen, was sich nicht auf das Durchschnittsalter auswirkt, weil gleichzeitig auch die unter 30-Jährigen mit fast 30 % im Bremer GHBV besonders stark vertreten sind. Die Dominanz der Jüngeren ist ein Resultat der Einstellungspolitik in den vergangenen Jahren. Neben einer abgeschlossenen Ausbildung in einem Handwerksberuf und dem Besitz des Führerscheins wird auch Wert auf ein geringes Alter gelegt. Der hohe Anteil der Älteren ist für den GHBV nicht unproblematisch. Die älteren Mitarbeiter waren im Jahre 1992 überdurchschnittlich häufig krank<sup>147</sup>, und sie sind teilweise nur begrenzt oder nicht mehr für körperlich schwere Arbeiten einsetzbar, so daß ihre Einsatzflexibilität geringer ist als die der jüngeren Kollegen.

---

145 In diesem Fall haben die Betroffenen den gleichen Anspruch auf Garantielöhne bei Arbeitsmangel wie die unbefristet beschäftigten Gesamthafenarbeiter.

146 Zur Erinnerung: In Hamburg lag der Anteil der Beschäftigten mit einer über zehnjährigen Betriebszugehörigkeit bei 42,7 %; über 25 Jahre waren nur 3,7 % der Gesamthafenarbeiter dabei.

147 Im Jahre 1991 waren die über 50-Jährigen allerdings nur unterproportional an den Krankheitstagen der Gesamthafenarbeiter beteiligt (GHBV-Jahresbericht 1991:16).



#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Die Bremer Gesamthafenarbeiter werden nach dem gleichen Tarifvertrag bezahlt wie die Hafeneinzelbetriebsarbeiter. Allerdings zahlt der größte Hafeneinzelbetrieb, die Bremer Lagerhaus Gesellschaft (BLG), teilweise übertariflich, so daß im Einzelfall Benachteiligungen von Gesamthafenarbeitern gegenüber Stammbeschäftigten auftreten können. Garantielöhne, die gezahlt werden, wenn kein betrieblicher Einsatz möglich ist, sind für Gesamthafenarbeiter nur dann mit Lohneinbußen verbunden, wenn sie eigentlich in der Spätschicht eingesetzt worden wären. Das Verhältnis von Früh- zu Spätschichten beträgt etwa 60:40. Der Verlust durch entgangene Überstunden ist kaum von Bedeutung, da die Gesamthafenarbeiter in Bremen ohnehin selten Überstunden leisten.<sup>148</sup>

In Bremen zählt das Containerpacken traditionell zur Hafenarbeit. Vorstöße der Arbeitgeber, die darauf abzielten, diesen Bereich aus dem Geltungsbereich der Verwaltungsordnung des Gesamthafenbetriebsvereins herauszulösen, hatten bislang keinen Erfolg. Ein neuer Tarifvertrag ist daher nur für den Distributionsbereich des Hafens abgeschlossen worden und im Jahre 1989 in Kraft getreten. Ende 1992 arbeiteten 25 Gesamthafenarbeiter in diesem Bereich. Einsatzmöglichkeiten für diese Beschäftigten bestehen bislang ausschließlich im Außenhandelszentrum der BLG. In diesem Bereich wird also eine flexible Personalreserve für nur einen einzigen Arbeitgeber vorgehalten. Diese Struktur ist nicht unproblematisch, da ein Ausgleich von Arbeitsschwankungen in verschiedenen Betrieben ausgeschlossen ist. So mußte im Jahre 1991 der Personalbestand in diesem Bereich wegen zahlreicher o.A.-Schichten<sup>149</sup> von 31 auf 23 Beschäftigte reduziert werden (GHBV-Jahresbericht 1991:4), während noch im Jahr zuvor wegen sehr hoher Auslastung das Personal aufgestockt worden war (GHBV-Jahresbericht 1990:5).

Tendenziell hat sich der Status der Gesamthafenarbeiter und der Einzelbetriebsarbeiter in den vergangenen Jahren angeglichen. Es bestehen aber noch kleine Unterschiede beim Arbeitseinsatz. So ist es in den Betrieben selbstverständlich, daß - wenn die Arbeit zwischen festen und Gesamthafenarbeitern verteilt wird - die Interessen der eigenen Belegschaft höher gewichtet werden.<sup>150</sup>

---

148 Dies dürfte auch damit zusammenhängen, daß es dem Bremer Hafen in den vergangenen Jahren schlechter gegangen ist als dem Hamburger. Während Hamburg sehr stark von der deutschen Einheit profitiert hat, ist dies Bremen kaum zugute gekommen. Außerdem ist der Hafen in Bremen stark betroffen vom Zusammenbruch der Sowjetunion, mit der traditionell intensive Kooperationsbeziehungen bestanden.

149 Der in Bremen verwendete Begriff der o.A.-Schichten entspricht den verleihefreien Zeiten nach den im Rahmen der Arbeit verwendeten Begrifflichkeiten bzw. den Garantielöhnen ("Stempel") in Hamburg.

150 Dies gilt in geringerem Maße für diejenigen Gesamthafenarbeiter, die relativ dauerhaft in einem Betrieb tätig sind.

Die BLG hatte bis vor kurzem außerdem Höchstgrenzen, bis zu welchem Qualifikationsniveau Gesamthafenarbeiter eingesetzt werden (z.B. Containerbrückenfahrer nur aus der eigenen Belegschaft).

#### 4.1.2.2 Einsatzbetriebe

Der Kreis der Unternehmen, dem die Nutzung des Bremer Gesamthafenbetriebs offensteht, ist auf die in den beiden Häfen ansässigen, mit Hafenarbeit beschäftigten Hafeneinzelbetriebe begrenzt. Wie auch in Hamburg stehen diesem Recht eine Reihe von Pflichten der Hafenbetriebe gegenüber. Sie sind verpflichtet, den ihre eigenen personellen Kapazitäten übersteigenden Personalbedarf ausschließlich über den Gesamthafenbetrieb abzudecken. Etwa 60 der 100 Hafeneinzelbetriebe kooperieren mit dem GHBV. Die Betriebe, die nicht auf Gesamthafenarbeiter zurückgreifen, sind entweder Tally-Unternehmen (Seegüterkontrolle) oder spezialisierte Betriebe, deren Arbeitsanfall kaum schwankt.

Allein die Bremer Lagerhaus Gesellschaft, die im Freihafen den gesamten landseitigen Verkehr betreibt, nutzt durchschnittlich etwa 55 % aller Gesamthafenarbeiter. Derzeit resultiert aus dieser starken wirtschaftlichen Abhängigkeit von nur einem Kunden noch keine existentielle Bedrohung des Gesamthafenbetriebs. Allerdings würde ein - wodurch auch immer verursachter - Strategiewechsel in der Personalpolitik dieses Unternehmens, der im Ergebnis den Einsatz von Gesamthafenarbeitern substantiell verringern würde, den Bestand des Gesamthafenbetriebs in Frage stellen. Auch eine weitere Konzentration der Hafeneinzelbetriebe könnte der Gesamthafenbetrieb wohl kaum verkraften. *"Bei einem einzigen Hafenbetrieb bedarf es eines Gesamthafenbetriebs nicht mehr!"* - so brachte es der Geschäftsführer des Bremer Gesamthafenbetriebsvereins auf den Punkt. Vor diesem Hintergrund wagte dieser auch keine Prognose bezüglich der mittelfristigen Perspektiven des Bremer Gesamthafenbetriebs.

Es gibt sowohl Betriebe, die den GHBV ständig nutzen (struktureller Einsatz) als auch solche, die nur bei Arbeitsspitzen auf den GHBV zurückgreifen. Letzteres wird allerdings seltener. Insgesamt ist eine steigende Bedeutung des GHBV zu beobachten, die sich laut einer im Jahre 1988 durchgeführten Befragung der Hafeneinzelbetriebe auch in Zukunft fortsetzen wird. Damals gaben fast alle befragten Betriebe an, daß sie in Zukunft stärker mit dem GHBV zusammenarbeiten wollten (GHBV-Jahresbericht 1989:3). Tatsächlich ist der Beschäftigungszuwachs des GHBV in den vergangenen Jahren allerdings vor allem auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit wenigen, mit dem Umschlag von Kaffee, Kakao und Fahrzeugen befaßten Betrieben zurückzuführen (GHBV-Jahresbericht 1990:1f).

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Tabelle 5 zeigt, daß sich die Kooperation des GHBV mit den verschiedenen Betriebstypen im Hafen sehr unterschiedlich entwickelt hat. Der größte Einzelbetrieb in den Bremer Häfen, die Bremer Lagerhaus Gesellschaft, nutzt den GHBV zu einem noch höheren Anteil, als es ihrem Anteil an der Gesamtbeschäftigung im Hafen entspricht (1990: 47,3%). 1990 wurden weit mehr als die Hälfte aller Schichten von Gesamthafenarbeitern bei der BLG geleistet. Zwischen 1980 und 1990 ist dieser Anteil um über 7 Prozentpunkte gesteigert worden. Eine gesunkene Intensität der Kooperation ist vor allem bei den Stauereien und im Küper/Tallybereich festzustellen. Für diese Entwicklung dürfte auch die Einführung der Möglichkeit des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs zwischen den Hafeneinzelbetrieben von Bedeutung sein (vgl. weiter unten).<sup>151</sup>

*Tabelle 5:*  
**Anteil der verschiedenen Arten von Hafeneinzelbetrieben am  
Geschäft des GHBV - 1990 und 1980 im Vergleich**

Hafeneinzelbetriebe	1980	1990
BLG	48,4	55,9
Stauereien	36,8	30,7
Umschlagsbetriebe	5,1	4,8
Küper/Tally-Betriebe	8,4	4,5
Speditionen/Umschlagsbetriebe	1,1	3,7
Sonstige	0,2	0,4

Quelle: GHBV-Jahresbericht 1990 (Angaben in %)

Im Zusammenhang mit den Quoten wird in Bremen keine Differenzierung der Kostenbeiträge vorgenommen. Gleichzeitig müssen die Hafeneinzelbetriebe aber auch keinen Fixbetrag für Gesamthafenarbeiter innerhalb ihrer Quoten bezahlen. In Bremen wird differenziert zwischen sogenannten normalen, Sonder- und Teilrisikoquoten. 60 % der Gesamthafenarbeiter werden nach dem anteiligen Beitrag, den die Hafeneinzelbetriebe in den Garantilohnfonds einzahlen, auf die

151 Bei der Bewertung der prozentualen Verschiebungen zwischen den Betriebstypen muß außerdem berücksichtigt werden, daß die Anzahl der vom GHBV geleisteten Schichten im Betrachtungszeitraum um rund 30 % zurückgegangen ist und sich auch die Gesamtbeschäftigung im Hafen um 26,1 % reduziert hat (GHBV-Jahresbericht 1990:2).

Betriebe verteilt. Auch im Rahmen der Sonderquoten werden weitere 20 % der Gesamthafenarbeiter bevorzugt verteilt auf Betriebe, die intensiv mit dem GHB kooperieren. Dabei gehen die Betriebe mit dieser bevorzugten Zuweisung keinerlei finanzielles Risiko ein. Sie sind nicht verpflichtet, die entsprechenden Gesamthafenarbeiter auch tatsächlich einzusetzen. Wenn sie aber dauerhaft keinen Gebrauch von den ihnen zugewiesenen Gesamthafenarbeitern machen, kann ihnen die Quote entzogen oder der durchschnittlichen tatsächlichen Inanspruchnahme angepaßt werden.

Teilrisikoquoten können Betriebe mit dem GHBV vereinbaren, die für einen bestimmten Zeitraum sicherstellen wollen, daß sie unter allen Umständen Gesamthafenarbeiter in der vereinbarten Anzahl und Qualifikation erhalten. In diesem Fall müssen die Hafeneinzelbetriebe sich verpflichten, in der ersten Woche das Garantielohnrisiko für diese Arbeitskräfte voll, in der zweiten Woche zu 75 % und in der dritten Woche zu 50 % tragen. Im Rahmen von Teilrisikoquoten müssen die Betriebe also einen erheblichen Teil des Beschäftigungsrisikos der betreffenden Gesamthafenarbeiter selbst übernehmen. Offenbar scheuen viele Betriebe dieses Risiko, denn sie machen von der seit Jahren bestehenden Möglichkeit der Teilrisikoquote kaum Gebrauch (GHBV-Jahresbericht 1990:4).

Insgesamt scheint die Gestaltung der Quotenregelungen in Bremen kaum geeignet, einen Anreiz zu einer kontinuierlicheren Beschäftigung von Gesamthafenarbeitern in den Hafeneinzelbetrieben zu bieten, da sie i.d.R. keine finanziellen Verbindlichkeiten eingehen müssen. Bei der Teilrisikoquote scheint das finanzielle Risiko hingegen so hoch zu sein, daß nur wenige Betriebe davon Gebrauch machen. Insgesamt haben die Betriebe kaum Möglichkeiten, ihre Quoten direkt zu beeinflussen. Die Quoten dienen eher als Richtlinie für den GHBV, nach welchen Kriterien Gesamthafenarbeiter zu verteilen sind, wenn ein hoher Bedarf besteht. Da hierbei der Anteil an den Beiträgen zum Garantielohnfonds zugrundegelegt wird, werden Betriebe mit hohem Umsatz und vielen Beschäftigten bevorzugt. Insbesondere die BLG, die fast die Hälfte aller Hafenarbeiter beschäftigt, dürfte hiervon stark profitieren.

Neben der Inanspruchnahme von Gesamthafenarbeitern hat in Bremen für die Hafeneinzelbetriebe auch der zwischenbetriebliche Arbeitskräfteaustausch eine erhebliche Bedeutung beim Ausgleich von Beschäftigungsschwankungen. Der GHBV ist daran insofern beteiligt, als Anfang 1985 eine Entschließung zu § 13 der Verwaltungsordnung für den Gesamthafenbetrieb im Lande Bremen verabschiedet wurde, die ein strenges Abfrage- und Meldesystem solcher Fälle von Personalüberstellungen beim GHBV beinhaltet. Dieser Vereinbarung sind dreijährige Verhandlungen mit dem Landesarbeitsamt Niedersachsen und der Arbeit-

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

nehmerseite des Ausschusses für Personal und Arbeit vorausgegangen.<sup>152</sup> Während im ersten Jahr nach Abschluß dieser Vereinbarung über 20.000 Personalüberstellungen zwischen den Hafeneinzelbetrieben vorgenommen wurden, hat sich deren Zahl in den folgenden Jahren deutlich reduziert, wie *Tabelle 6* zeigt. U.U. haben sich die Möglichkeiten der Betriebe zu zwischenbetrieblichem Arbeitskräfteaustausch durch eine stärkere Spezialisierung der Qualifikationsanforderungen und/oder durch die Verringerung innerbetrieblicher Personalreserven verschlechtert.

*Tabelle 6:*  
Anzahl der jährlich im Hafen geleisteten Schichten  
(GHBV Bremen)

Jahr	Gesamthafenarbeitschichten	o.A.-Schichten	Aushilfsarbeiterschichten	Personalüberstellungen
1985	193.508	14.707	41.851	21.637
1986	159.017	34.032	14.979	15.841
1987	164.993	25.550	16.008	16.255
1988	160.697	26.516	15.426	12.578
1989	160.775	20.838	14.891	10.854
1990	171.457	21.074	13.107	11.288
1991	171.013	29.766	11.085	10.729
1992	121.760	58.457	3.975	9.789

Quelle: GHBV-Jahresberichte seit 1985

Im Vergleich zu den o.A.-Schichten, für die der GHBV Lohn zahlen muß, ohne daß diesen Kosten Einnahmen gegenüberstehen, haben die Personalüberstellungen dennoch eine nicht unerhebliche Bedeutung. Es ist anzunehmen, daß der Gesamthafenbetriebsverein in erheblichem Umfang Garantielohnzahlungen vermeiden könnte, wenn die Hafeneinzelbetriebe nicht in solch hohem Maße von Personalüberstellungen Gebrauch gemacht hätten. Der finanzielle Anreiz der Einzelbetriebe, zusätzliche Arbeitskräfte von anderen Einzelbetrieben mit Unterauslastung zu rekrutieren, ist offenbar recht hoch, denn es wird neben den reinen

---

152 Das Landesarbeitsamt hat dabei deutlich gemacht, daß jeder Verstoß gegen diese Regelung als unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung geahndet wird und Hafeneinzelbetriebe nicht die Berechtigung zur Erlangung einer Überlassungserlaubnis haben.

Lohnkosten nur ein Verteilungsbeitrag in Höhe von 4,10 DM pro Schicht erhoben (GHBV-Jahresbericht 1986:4). Gleichzeitig vermindert die Möglichkeit, Beschäftigte zeitweilig anderen Hafeneinzelbetrieben überstellen zu können, den Anreiz der Hafeneinzelbetriebe, den eigenen Personalstand zugunsten einer stärkeren Inanspruchnahme von Gesamthafenarbeitern zu verringern. Denn die Option, sich durch zwischenbetrieblichen Austausch von Arbeitskräften von Lohnzahlungen bei Unterauslastung zu entlasten, bietet Flexibilitätsspielräume, deren Gewährung ursprünglich allein dem Gesamthafenbetrieb vorbehalten war.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum Personalüberstellungen überhaupt in solch großem Umfang genehmigt werden. Nach der Entscheidung zu § 13 der Verwaltungsordnung ist die Verteilung vom GHBV nur vorzunehmen, wenn der beantragende Hafeneinzelbetrieb die betreffenden Bestimmungen befolgt und "der Stand der Garantielohnkasse dies nach übereinstimmender Meinung der Tarifvertragsparteien zuläßt". Demgegenüber deutet die hohe Zahl der Personalüberstellungen daraufhin, daß auch bei einer Unterauslastung des Gesamthafenbetriebs Genehmigungen für Personalüberstellungen erteilt werden. Da vor allem kleinere Betriebe von der Möglichkeit der Personalüberstellung Gebrauch machen, um Personalüberhänge auszugleichen und Kosten bei Unterauslastung zu reduzieren, ist diese Strategie des Gesamthafenbetriebsvereins als Maßnahme zur Stützung dieser Betriebe anzusehen.<sup>153</sup>

#### 4.1.2.3 Finanzierung

Der prozentuale Aufschlag auf die Bruttolohnkosten (Kostenbeitrag), den die Betriebe für den Einsatz von Gesamthafenarbeitern an den Gesamthafenbetriebsverein entrichten müssen, liegt in Bremen bei 100 % und damit deutlich höher als in Hamburg. Im Jahre 1985 war dieses Verhältnis noch umgekehrt: Einem Kostenbeitrag von 88 % in Hamburg stand damals in Bremen ein Kostenbeitrag von lediglich 85 % gegenüber. Seitdem ist der Kostenbeitrag in Bremen jedoch in mehreren Stufen deutlich erhöht worden.<sup>154</sup> Die Notwendigkeit dieser Erhöhungen wurde im wesentlichen mit der tarifvertraglich vereinbarten Arbeitszeitverkürzung begründet, die in zusätzliche freie Tage für die Gesamthafenarbeiter umgesetzt wurde und erhebliche finanzielle Belastungen verursacht habe (GHBV-

---

153 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß eine weitere Konzentration im Hafen die Existenz des Bremer Gesamthafenbetriebs gefährden würde.

154 Allein im Jahr 1987 wurde der Kostenbeitrag dreimal erhöht - zum 1. Januar und zum 1. April jeweils um drei Prozentpunkte und zum 1. September nochmals um einen weiteren Prozentpunkt. Auch im Jahr 1988 wurde der Kostenbeitrag in zwei Stufen um insgesamt 4 Prozentpunkte erhöht.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Jahresbericht 1987:1). Daneben spielen steigende Lohnnebenkosten durch Urlaub, Bildungsurlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und betriebliche Weiterbildung eine Rolle. Mit diesen Problemen dürfte der Hamburger Gesamthafenbetrieb jedoch ebenso konfrontiert sein. Möglicherweise ist in diesem Kontext von Bedeutung, daß der Bremer Gesamthafenbetrieb in geringerem Maße als der Hamburger auf Aushilfsarbeiter zurückgreift.<sup>155</sup> Während der Anteil von Aushilfsarbeitern in Hamburg in den vergangenen Jahren zwischen 15 und 23 % schwankte, lag er in Bremen nie über 15 % und derzeit sogar noch deutlich niedriger.<sup>156</sup> Da den Betrieben für den Einsatz von Aushilfsarbeitern der gleiche Kostenbeitrag wie für Gesamthafenarbeitern in Rechnung gestellt wird, die Lohnnebenkosten bei Aushilfsarbeitern aber deutlich niedriger sind, verringern sich die finanziellen Spielräume der Gesamthafenbetriebe, je weniger Aushilfsarbeiter sie einsetzen.

Alle Hafeneinzelbetriebe müssen sich mittels einer Umlage an der Finanzierung des Leerlauftrisikos beteiligen, wobei dieser Fonds aber aus verschiedenen Quellen gespeist wird: Ein Teil kommt aus einer Umlage aller Hafeneinzelbetriebe, die sich nach der Anzahl der Hafeneinzelbetriebe (also der Einzelbetriebsarbeiter) richtet und pro Kopf und Monat  $21 \times 1,20 \text{ DM} = 25,20 \text{ DM}$  beträgt. Außerdem ist auch für jede Schicht von Gesamthafenarbeitern ein Betrag von 1,20 DM von den Hafeneinzelbetrieben zu entrichten. Daneben gibt es zwei umsatzbezogene Umlagen, die sich auf 0,75 % des Umsatzes der Hafeneinzelbetriebe addieren.<sup>157</sup> Um das Garantielohnrisiko möglichst gering zu halten, so daß es die zur Verfügung stehenden Mittel nicht übersteigt, sind darüber hinaus Vereinbarungen mit dem Betriebsrat getroffen worden, die die Lage des Urlaubs und der im Rahmen der Arbeitszeitverkürzung gewährten zusätzlichen freien Tage betreffen. So behält sich der Gesamthafenbetrieb vor, bei absehbarer Unterauslastung einen Teil dieser freien Tage nach betrieblichen Erfordernissen zuzuweisen. Darüber hinaus besteht wie in Hamburg die Möglichkeit, bei dauerhafter Unterauslastung im Rahmen der gesetzlichen Grenzen beim Arbeitsamt Kurzarbeit zu beantragen.

- 
- 155 Hinzu kommt die relative Besserstellung der Aushilfsarbeiter in Bremen und Bremerhaven, weil sie unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Urlaubs- bzw. Feiertagsentgelt haben.
- 156 Diese Aussage gilt nicht für das wirtschaftlich außergewöhnlich gute Jahr 1985, als fast 20 % der produktiven Schichten von Aushilfsarbeitern geleistet wurden.
- 157 Auf jede Rechnung eines Hafeneinzelbetriebs an einen Kunden werden 0,5 % des Rechnungsbetrags als Beitrag zum Garantielohnfonds aufgeschlagen und explizit als solcher ausgewiesen. Weitere 0,25 % des Umsatzes der Hafeneinzelbetriebe sind von diesen "aus ihrer eigenen Substanz" an den Gesamthafenbetrieb zu entrichten. Die Einhaltung dieser 1975/76 eingeführten Regelung wird von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer überwacht.

#### 4.1.2.4 Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze

Insgesamt gibt es drei Verteilungsstellen für die Gesamthafenarbeiter, die alle eine "Stamm"-Verteilungsstelle haben. Grundsätzlich können sie jedoch sowohl in Bremerhaven als auch in Bremen eingesetzt werden. Eventuell entstehende Fahrzeiten werden den in Bremen oder Bremerhaven wohnenden Gesamthafenarbeitern auf der Grundlage einer Betriebsvereinbarung erstattet, indem pro Fahrt eine Arbeitsstunde vergütet wird und eine Aufwandsentschädigung pro Arbeitstag von 5 DM gewährt wird.<sup>158</sup> Teilweise werden ähnlich wie in Hamburg Kleinbusse für die Anfahrt zur Arbeit in Gruppen zur Verfügung gestellt.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß eine vollständige Angleichung der beiden Häfen in Bremen und Bremerhaven hinsichtlich der Kooperation mit dem GHBV noch nicht vollzogen ist. So unterscheiden sich etwa die Systeme zur Bestellung und Abrechnung von Arbeitseinsätzen der Gesamthafenarbeiter. Während in Bremerhaven das Prinzip "bestellt-bezahlt" gilt<sup>159</sup>, besteht in Bremen die Möglichkeit, die am Vortag bestellten Schichten im Rahmen des außerordentlichen Änderungsdienstes kurzfristig zu revidieren. Dies wird von den Hafeneinzelbetrieben auch häufig genutzt, so daß von der GHBV schon vor einigen Jahren beklagt wurde, daß aufgrund mangelnder Disziplin der Hafeneinzelbetriebe der außerordentliche Änderungsdienst am Einsatztag zu einem ordentlichen geworden war. "Es ist nicht auszuschließen, daß von den Hafeneinzelbetrieben auch auf Verdacht und auf Vorrat bestellt wird." (GHBV-Jahresbericht 1987:25) Dies führt dazu, daß Gesamthafenarbeiter erst verspätet eingeteilt werden können und daß die Zuweisung nach Qualifikationsanforderungen und -niveau nicht optimal erfolgen kann. Trotz dieser Probleme ist bislang keine Angleichung erfolgt, weil der Arbeitsanfall in Bremen deutlich schlechter vorhersehbar ist als in Bremerhaven<sup>160</sup> und der GHBV den Interessen der Hafeneinzelbetriebe an einer höheren Flexibilität bei der Personalbestellung möglichst weitgehend entsprechen will.

Der Begriff der "Betriebsgruppen" ist in Bremen nicht gebräuchlich. Gleichwohl gibt es im Rahmen der Quoten die Möglichkeit, Gesamthafenarbeiter namentlich zu bestellen, so daß ein Teil der Gesamthafenarbeiter überwiegend in bestimmten Betrieben eingesetzt wird.

---

158 Gesamthafenarbeiter, die zwischen Bremen und Bremerhaven wohnen, erhalten diese Leistungen nicht, da es für sie keinen Unterschied macht, wo sie eingesetzt werden.

159 Dies gilt zumindest, wenn nicht kurzfristig ein anderer Hafenbetrieb die betreffenden bestellten Gesamthafenarbeiter übernimmt.

160 Der Schiffsverkehr in Bremerhaven erfolgt überwiegend nach einem festgelegten Fahrplan.



#### 4.1.2.5 Qualifizierung

Wie in Hamburg werden auch in Bremen Qualifizierungsmaßnahmen für Hafentarbeiter in einer Hafenfachschule durchgeführt, die im Jahre 1975 gegründet wurde. In Bremen ist die öffentliche Hand an der Trägerschaft und Finanzierung der Hafenfachschule jedoch nicht beteiligt. Träger sind die Sozialpartner im Hafen, ähnlich wie der Ausschuß für Personal und Arbeit des Gesamthafenbetriebs mit alternierendem Vorsitz. Von den 846 Gesamthafenarbeitern Ende 1992 verfügten 370 über den Hafenfacharbeiterbrief, was anteilmäßig deutlich höher liegt als in Hamburg. Auch im Vergleich zu den Hafeneinzelbetrieben liegt der Anteil der Hafenfacharbeiter im Gesamthafenbetriebs-Verein relativ hoch (vgl. *Tabelle 7*). Der Erwerb des Hafenfacharbeiterbriefs ist nach 600 Unterrichtsstunden möglich, in denen u.a. technische Grundkenntnisse, hafenspezifisches Englisch und EDV-Kenntnisse vermittelt werden.

*Tabelle 7:*  
**Anteil der Hafenfacharbeiter in verschiedenen Betriebstypen im Hafen (Bremen) (in %)**

Jahr	Gesamthafenbetriebs-Verein	Bremer Lagerhaus Gesellschaft	Stauereien	Sonstige
1985	27,4	20,5	16,2	2,1
1986	29,2	24,3	14,3	3,8
1987	35,2	28,0	15,9	3,9
1988	37,6	31,3	16,3	4,0
1989	39,1	33,3	15,4	4,6
1990	39,4	36,3	15,6	5,1
1991	37,5	39,6	17,4	4,4

Quelle: verschiedene GHBV-Jahresberichte seit 1985

Mit der Gründung der Fachschule wurde ein Ausbildungstarifvertrag vereinbart, der eine obligatorische Freistellung für fortbildungswillige Hafentarbeiter vorsieht. Neue Hafentarbeiter werden vor ihrem Arbeitsantritt drei Tage lang geschult und absolvieren im zweiten Halbjahr ihrer Beschäftigung zusätzlich noch eine zweiwöchige Schulung. Eine Förderung durch das Arbeitsamt wird nur selten ge-

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

währt, so daß i.d.R. die Betriebe sowohl das Unterhaltsgeld als auch die Lehrgangskosten tragen müssen.<sup>161</sup>

Ein gezielter Einsatz von Qualifizierungsmaßnahmen zur Überbrückung auslastungsschwacher Zeiten wäre zwar aus der Sicht des Gesamthafenbetriebsvereins prinzipiell wünschenswert, ist aber i.d.R. nicht möglich, da die Kurse auf Monate hinaus ausgebucht sind. Allerdings war für 1993 vorgesehen, "die beschäftigungsschwache Zeit durch Qualifizierung zu nutzen" (GHBV-Jahresbericht 1992:17).

#### 4.1.2.6 Bewertung und Perspektiven der deutschen Gesamthafenbetriebe

Die deutschen Gesamthafenbetriebe sind branchenbezogene Arbeitskräftepools, die einen begrenzten Kreis von Betrieben einer Branche und Region mit zusätzlichen Arbeitskräften versorgen. Einzelbetriebliche Schwankungen des Arbeitsanfalls können auf der Ebene der Gesamthafenbetriebe zu stabilen Beschäftigungsverhältnissen gebündelt werden. Voraussetzungen für die erfolgreiche Erfüllung dieser sozialpolitischen Funktion sind einerseits die besonderen Finanzierungsregelungen, die insbesondere die Erhebung einer Hafenfondsumlage zur Finanzierung von Garantielöhnen von allen Hafenbetrieben vorsehen, und andererseits die gesetzliche Monopolstellung, die die Gesamthafenbetriebe vor der Konkurrenz durch gewerbliche Leiharbeitsfirmen schützt. Einen hohen Stellenwert hat darüber hinaus die breite Qualifikation der Gesamthafenarbeiter, die Voraussetzung für ihre Einsetzbarkeit auf fast allen Qualifikationsebenen ist und verhindert, daß sie nur für Arbeitsspitzen in den Hafeneinzelbetrieben eingesetzt werden.

Trotz dieser zahlreichen Gemeinsamkeiten arbeitet der Bremer Gesamthafenbetrieb unter deutlich schwierigeren Bedingungen. Dies ist einerseits auf die Dominanz eines großen Unternehmens zurückzuführen, das Arbeitgeber von fast der Hälfte der Einzelbetriebsarbeiter ist und durchschnittlich mehr als die Hälfte der Gesamthafenarbeiter einsetzt. Andererseits verfügt der Bremer Gesamthafenbetrieb aber auch in geringerem Maße als der Hamburger Gesamthafenbetrieb über Instrumente, die den Hafeneinzelbetrieben einen Anreiz bieten, ihre Kooperation mit dem Gesamthafenbetrieb zu verstetigen und nicht nur bei hohem Arbeitsanfall Gesamthafenarbeiter einzusetzen. Dies gilt vor allem für die Quo-

---

161 Bis zur 9. AFG-Novelle im Jahre 1989 bestanden deutlich bessere Möglichkeiten, Zuschüsse nach dem AFG für die Qualifizierung der Hafendarbeiter zu erhalten. So stiegen etwa die Aufwendungen des GHBV für Qualifizierung in der Folge dieser Novelle von vorher 128.100,74 DM auf 465.114,43 DM im Jahre 1991. Vgl. die GHBV-Jahresberichte 1989:26f; 1990:24; 1991:21.

#### 4 Arbeitskrätepools in der Praxis

tenregelungen. Darüber hinaus scheinen die Struktur der Umschlaggüter und die wirtschaftliche Entwicklung des Hafenumschlags in Bremen und Bremerhaven insgesamt die Verbreiterung der Einsatzmöglichkeiten der Gesamthafenarbeiter zu erschweren.

Beide Häfen haben derzeit mit den Folgen des stärksten wirtschaftlichen Einbruchs seit Anfang der achtziger Jahre zu kämpfen, wovon auch die Gesamthafenbetriebe in erheblichem Maße betroffen sind. Sie waren im Jahre 1993 zu einschneidenden Maßnahmen gezwungen. So wurden sowohl in Bremen als auch in Hamburg der Personalbestand durch Aufhebungsverträge bzw. Frühpensionierungen deutlich verringert und weitere Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen.<sup>162</sup>

#### 4.1.3 Die SHB in Amsterdam

In den Niederlanden bestehen Hafenpools noch in Amsterdam und Rotterdam, während kleinere Häfen ihren flexiblen Personalbedarf vorrangig mit Zeitarbeitskräften abdecken. Die Einrichtung der Pools in den Häfen hat anders als in der Bundesrepublik keine gesetzliche Grundlage, sondern wurde in Tarifverträgen vereinbart. Staatliche Stellen sind aber insofern beteiligt, als das Arbeitslosenversicherungsgesetz besondere Zuschüsse für die Pools bei Leerlauf vorsieht, die ausschließlich den Hafenpools gewährt werden.

Die SHB in Amsterdam ist - ähnlich wie die deutschen Gesamthafenbetriebe - gegründet worden, um die soziale Absicherung der unständigen Hafenarbeiter zu verbessern. Auch die Betriebe profitieren von einer stärkeren Bindung sowie einer höheren Qualifikation der Arbeitskräfte. Zusätzlich eröffnete die Gründung der SHB die Möglichkeit, bei Arbeitsmangel staatliche Zuschüsse zu den anfallenden Lohnkosten zu erhalten. Von seiten des Betriebsrats wurde als ein wichtiges Motiv der Arbeitgeber zur SHB-Gründung auch die "Ruhigstellung" der traditionell kämpferischen Hafenarbeiter genannt.<sup>163</sup>

Trotz dieser gemeinsamen Initiative der Arbeitgeber und Gewerkschaften ist die SHB seit ihrer Gründung eine Einrichtung der Arbeitgeber im Amsterda-

---

162 Z.B. wurde in Hamburg die Aufstockung des Kurzarbeitergeldes von 100 % auf 80 % gekürzt und zuvor als Mehrarbeit geltende Wochenendarbeit in die Regelarbeitszeit einbezogen (GHBG-Jahresbericht 1992/93:6).

163 Darüber hinaus wurde auf die nach dem Krieg starke Präsenz einer kommunistisch geprägten Gewerkschaft (EVC) verwiesen, die mit den Verhandlungen der Arbeitgeber über die Gründung der SHB ausschließlich mit dem FNV an Attraktivität verlieren sollte, was auch gelang: 1947 rief der EVC seine Mitglieder dazu auf, in den FNV überzutreten.

mer Hafen, genauer gesagt der 16 Betriebe, die sich grundsätzlich zum Einsatz von SHB-Arbeitskräften durch die Abgabe sogenannter "Garantien" verpflichtet haben. Dabei handelt es sich überwiegend um die größeren Hafenbetriebe. Den Verwaltungsrat der SHB Amsterdam bilden fünf Direktoren aus diesen Betrieben, wobei zwei von der Schifffahrtsvereinigung als Arbeitgeberverband und drei von den beteiligten Betrieben benannt werden. Dieses Gremium trifft alle grundsätzlichen Entscheidungen von weitreichender Bedeutung wie z.B. die Tarifierung der Arbeitseinsätze. Öffentliche Stellen, Gewerkschaften oder Belegschaftsvertreter sind im Verwaltungsrat nicht vertreten. Die Gewerkschaft hat es bisher vorgezogen, ihren Einfluß auf dem Weg des Tarifvertrags geltend zu machen und die Leitung des Pools in der alleinigen Verantwortung der Arbeitgeber zu belassen. Das Management der SHB in Amsterdam besteht aus einem Direktor und drei Abteilungsleitern für die Bereiche technische Leitung, Produktion sowie Personal und Administration. Insgesamt waren in der Verwaltung zum Untersuchungszeitpunkt 22 Personen beschäftigt.

##### 4.1.3.1 Beschäftigte

Die SHB in Amsterdam hatte Mitte 1991 443 Beschäftigte. Seit 1960, als sie noch über mehr als 3.000 Arbeitskräfte verfügte, ist der Personalbestand der SHB ebenso wie die Beschäftigung im Hafen insgesamt stark rückläufig. Vor allem in den sechziger Jahren waren viele SHB-Arbeiter freiwillig zu den Hafenbetrieben gewechselt, so daß der Personalabbau weitgehend ohne Entlassungen realisiert werden konnte. In den vergangenen Jahren ist der Personalabbau größtenteils über die Frühpensionierung von Beschäftigten im Alter von 56 Jahren vollzogen worden. Mit einem Anteil an der Hafenbeschäftigung insgesamt von fast 50 % liegt die SHB Amsterdam aber dennoch deutlich über den anderen Hafenpools.

Der Personalbestand der SHB richtet sich nach der Summe der von den beteiligten Betrieben abgegebenen Garantien zuzüglich einer Reserve für Urlaub, Erkrankungen und Qualifizierungsmaßnahmen. Dabei wird eine Begrenzung des durchschnittlichen Leerlaufs auf etwa 10 % angestrebt, der als erforderlich angesehen wird, um die Flexibilitätsanforderungen der beteiligten Betriebe zu erfüllen. Ende der achtziger Jahre schwankte der jahresdurchschnittliche Leerlauf zwischen 5,8 % und 13,5 %. Innerhalb des Jahres fällt der höchste durchschnittliche Leerlauf in der Regel auf das dritte und vierte Quartal.

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Häfen gilt in Amsterdam auch heute noch, daß die SHB-Arbeiter vor allem für die schwereren oder schmutzigeren Arbeiten eingesetzt werden. Dies scheint gerade in der Vergangenheit ein großes Problem insbesondere für ältere Beschäftigte gewesen zu sein, die diesen

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

hohen Belastungen nicht mehr gewachsen sind. Die SHB bemüht sich daher, ältere SHB-Arbeitskräfte auf festen Arbeitsplätzen mit geringeren körperlichen Anforderungen in den Hafeneinzelbetrieben unterzubringen. Dies führte in der Vergangenheit zu Konflikten mit den Stammbeschäftigten der Einzelbetriebe, während die Betriebsleitungen sich aufgeschlossener zeigen, da sie ein großes Interesse an der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Pools haben, die durch einen hohen Anteil von Älteren beeinträchtigt werden könnte. Inzwischen hat sich dieses Konfliktpotential vor allem durch die Frühpensionierungen deutlich verringert.

Alle SHB-Beschäftigten haben unbefristete und vollzeitige Arbeitsverträge. Von seiten des Managements der SHB wurde betont, daß die zunehmenden Flexibilitätsanforderungen im Hafen (insbesondere die starken saisonalen Schwankungen des Arbeitsanfalls durch den hohen Anteil des Kakaoumschlags) besser bewältigt werden könnten, wenn es zulässig wäre, befristete Arbeitsverträge abzuschließen oder bei hohem Arbeitsanfall auf Zeitarbeitskräfte von gewerblichen Verleihern zurückzugreifen. Solche Vereinbarungen haben Gewerkschaften und Betriebsrat bislang weitgehend verhindern können - bis auf zwei Ausnahmeregelungen: Zum einen können aufgrund eines Sonderabkommens mit der Gewerkschaft für die Löschung von PKW-Schiffen zusätzliche Arbeitskräfte (meist Studenten) von privaten Zeitarbeitsagenturen angeheuert werden, wenn die SHB ausgebucht ist. Zum anderen besteht eine Kooperationsvereinbarung mit "Het Kappie" - einer Art "Zeitarbeitskooperative". Het Kappie arbeitet wie eine kommerzielle Zeitarbeitsagentur mit auf den Einsatz befristeten Arbeitsverträgen und verleiht nicht nur in den Hafen, sondern auch in 10 bis 20 andere Betriebe in der Region. Die etwa 80 Beschäftigten entscheiden über Neueinstellungen, Aufträge und die Arbeitseinteilung gemeinsam. Offenbar handelt es sich hier um eine Kooperative sehr traditioneller Hafearbeiter, die die "Freiheit der Unständigkeit" behalten wollen.<sup>164</sup> Die Ausnahmeregelung für diese besondere Zeitarbeitsagentur scheint damit zusammenzuhängen, daß Het Kappie ein traditionell gutes Verhältnis mit der Gewerkschaft pflegt. Seit 1990 besteht für die Kakao-saison (Januar bis Ende April) sogar ein Garantieabkommen für die Abnahme von Arbeitskräften mit Het Kappie (SHB Amsterdam 1990:4).

Die SHB hat das tarifvertraglich festgelegte Monopol für die Bereitstellung von zusätzlichen Arbeitskräften für die Betriebe im Hafen von Amsterdam.

---

164 Auch für Rotterdam wird berichtet, daß die Gründung des Pools von einigen Hafearbeitern abgelehnt wurde, weil sie den Verlust der Flexibilität bei unständiger Arbeit befürchteten. Diese Tradition erklärt möglicherweise, daß in den achtziger Jahren Arbeitszeitverkürzungen in Form von Freischichten in Verbindung mit (allerdings keineswegs proportionalen) Lohnkürzungen akzeptiert wurden.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Obwohl es keine Kontrolle durch einen Hafenausweis<sup>165</sup> gibt, sind Zeitarbeitskräfte oder andere an der SHB vorbei angeheuerte Arbeitskräfte eher die Ausnahme. Zwar wurde eine institutionalisierte Kontrolle durch einen Hafenausweis in den vergangenen Jahren immer wieder diskutiert, aber selbst der Betriebsrat sieht keinen dringenden Handlungsbedarf, da die inzwischen geringe Größe des Amsterdamer Hafens eine weitgehende Kontrolle der Beschäftigten selbst ermöglichte: "Man kennt sich eben." - so ein Betriebsratsmitglied.

Das Durchschnittsalter der SHB-Arbeiter lag 1990 bei 39,3 Jahren und damit nicht höher als das Durchschnittsalter der Stammbeschäftigten in den Hafeneinzelbetrieben. Zur Verringerung des Durchschnittsalter haben die Frühpensionierungen maßgeblich beigetragen. Gleichzeitig haben die körperlichen Anforderungen der Hafenarbeit in den vergangenen Jahren zumindest teilweise durch verstärkten Technikeinsatz abgenommen.

Obwohl sich die Integration der SHB-Arbeiter in den Betrieben in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat, kommt es immer noch häufig vor, daß die Stammbeschäftigten sich aufgrund der Tradition "als etwas Besseres" fühlen und daraus Spannungen zwischen den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen resultieren. Trotz dieser Statusunterschiede und obwohl in den vergangenen Jahren viele ältere und langjährig Beschäftigte die SHB im Rahmen des Vorruhestands verlassen haben, liegt die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit der SHB-Arbeiter mit 13,3 Jahren vergleichsweise hoch. Im Jahre 1990 gehörten immerhin 22 % der Beschäftigten bereits länger als 20 Jahre der SHB an (SHB Amsterdam 1990:10).

#### 4.1.3.2 Einsatzbetriebe

Im Gegensatz zu den umfassenden Befugnissen der deutschen Gesamthafenbetriebe auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, die für alle im Hafen tätigen Hafeneinzelbetriebe gelten und diese teilweise unabhängig von ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme der Gesamthafenarbeiter zur Beteiligung an den Kosten des Gesamthafenbetriebs verpflichten, beschränken sich die Befugnisse der SHB weitgehend auf die Betriebe, die mit ihr kooperieren. Die beteiligten Betriebe müssen sogenannte "Garantien" für die regelmäßige Abnahme einer bestimmten Anzahl von Arbeitskräften abgeben. Im Unterschied zu den Quoten in den deutschen Gesamthafenbetrieben sind die Garantien jedoch für die Betriebe verpflichtend, d.h. sie müssen regelmäßig die vereinbarte Zahl von Arbeitskräften

---

165 Es gibt seit 1984 Diskussionen über die Einführung eines solchen Ausweises; laut *Koningh* (1987:37) ist dies bisher jedoch am Widerstand der Arbeitgeber gescheitert.

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

der SHB einsetzen. Auch bei Arbeitsmangel werden ihnen die entsprechenden Lohnkosten in Rechnung gestellt, wobei sich die tatsächlich von den Betrieben zu tragenden Kosten durch staatliche Zuschüsse auf etwa 70 % ermäßigen. Von dieser Zahlungsverpflichtung werden die betroffenen Betriebe nur freigestellt, wenn die überschüssigen SHB-Arbeitskräfte in einem anderen Hafenbetrieb eingesetzt werden können.

Wie eingangs bereits erwähnt, gibt es eine gesetzliche Zuschußregelung aus der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitsmangel, die in den Niederlanden ausschließlich für die Hafenspools gilt und der deutschen Kurzarbeitsregelung ähnelt. Die Höhe der Zuschüsse werden für jeden Hafen gesondert festgelegt und richtet sich nach der Höhe des durchschnittlichen Leerlaufs. In Amsterdam gilt die derzeitige Regelung seit 1987 unverändert. Bei einem Leerlauf bis zu 30 % werden 30 bis 40 % der anfallenden Lohnkosten durch staatliche Zuschüsse gedeckt, je nach Ausmaß des Leerlaufs prozentual steigend. Ein über diese Grenze hinausgehender Leerlauf wird nicht mehr bezuschußt. Hieraus und aus der Tatsache, daß sie ohnehin den größeren Teil der Leerlaufkosten selbst tragen müssen, resultiert ein starkes Interesse der Garantiebetriebe, den Personalbestand der SHB knapp und den Leerlauf gering zu halten, was zur Folge hat, daß Auslastungsspitzen nicht immer vollständig durch die SHB abgedeckt werden können.

Die Abgabe einer Garantie durch einen Betrieb bedeutet, daß einerseits die SHB verpflichtet ist, Personalanforderungen dieses Betriebs bis zur Höhe der Garantie zu erfüllen, daß aber andererseits die Betriebe verpflichtet sind, unter Anrechnung der staatlichen Lohnkostenzuschüsse bei Arbeitsmangel den Lohn für ihr Garantie-Kontingent zu tragen. Solange sich (relativ zur Höhe der jeweils abgegebenen Garantie) Mehr- und Mindernachfrage der einzelnen Betriebe ausgleichen, zahlen die Betriebe nur die Arbeitskräfte, die sie tatsächlich abrufen. Steht einer Mehrnachfrage keine entsprechende Mindernachfrage gegenüber, kann die Mehrnachfrage nicht erfüllt werden (was für die SHB keine Folgen hat, weil sie nicht zu mehr als der Erfüllung der Garantie verpflichtet ist). Im umgekehrten Falle bezahlen die Betriebe, die weniger als ihr Garantiekontingent angefordert haben, anteilig den nicht staatlich abgedeckten Teil der Lohnkosten derjenigen Arbeitskräfte, die in der entsprechenden Periode nicht eingesetzt werden konnten. Der Pool erfüllt also für die teilnehmenden Betriebe einerseits die Funktion eines Kapazitätsausgleichs und ermöglicht andererseits, staatliche Lohnkostensubventionen bei Unterauslastung in Anspruch zu nehmen, die ihnen für ihre eigenen Stammkräfte in dieser Form nicht zur Verfügung stehen.

Offenbar wird in Amsterdam die Beschäftigung bei der SHB in viel stärkerem Maße als in anderen Häfen als Vorstufe für die Beschäftigung bei einem Hafeneinzelbetrieb gesehen. Nach Angaben der Geschäftsführung haben

mehr als 50 % der Beschäftigten der Hafeneinzelbetriebe ihre "Hafenkarriere" bei der SHB begonnen. In diesem Zusammenhang wird die Arbeit als SHB-Arbeiter in "*voorkeur*" auch als eine Art langfristige Probezeit angesehen. Diese Abwerbungen, die allerdings in den letzten Jahren wegen geringer Einstellungszahlen auch bei den Einzelbetrieben abgenommen haben, werden von seiten des SHB-Managements positiv bewertet. Es wird als eine wichtige Funktion der SHB angesehen, Arbeitskräfte an den Hafen heranzuführen und zu qualifizieren. Als dem Gemeinwohl im Hafen verpflichtetes Unternehmen müsse man akzeptieren, daß Humankapitalinvestitionen, die ja letztlich von den beteiligten Betrieben über die Tarife finanziert worden seien, diesen auch direkt durch Abwerbung zugutekommen.

Eine zusätzliche Vermittlungsfunktion beim zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustausch zwischen den Hafeneinzelbetrieben (*kollegiallenen*) übernimmt die SHB nur, wenn sie ausgebucht ist. Dies wird von den Betrieben weitgehend akzeptiert und selten umgangen. Diese Zusatzleistung wird i.d.R. kostenlos erbracht, obwohl die Erhebung von Vermittlungsprämien grundsätzlich möglich wäre.

#### 4.1.3.3 Finanzierung

Die SHB in Amsterdam finanziert sich allein aus den Kostenbeiträgen, die die Betriebe für den Einsatz von SHB-Arbeitern bzw. für ihre Garantiekontingente bezahlen. Die Geschäftsführung in Amsterdam war nicht bereit, Informationen über die genaue Höhe dieses Kostenbeitrags zur Verfügung zu stellen, aber es ist davon auszugehen, daß dieser in etwa dem Kostenbeitrag in Rotterdam (etwa 220 %) entspricht.

Ein besonderer Fonds für anfallende Garantielöhne wie in den deutschen Gesamthafenbetrieben besteht bei den SHBs in den Niederlanden nicht, da diese Kosten einerseits von den Betrieben, die ihre Garantien nicht ausschöpfen, und andererseits durch staatliche Zuschüsse gedeckt werden. Deren Rechtsgrundlage ist Artikel 69 f *WerkloosheidsWet* (WW - Arbeitslosigkeitsgesetz), der in dieser Form nur für die SHBs in Amsterdam und Rotterdam gilt sowie in einer etwas anderen Konstruktion für den Hafen Vlissingen, in dem es keinen Pool gibt. Zuschüsse können für jeden einzelnen Tag, an dem einsatzfreie Zeiten von SHB-Arbeitern auftreten, in Anspruch genommen werden. Die Finanzierung erfolgt aus dem *Algemene Werkloosheidsfonds* (AWF - Allgemeiner Arbeitslosigkeitsfonds), also zu Lasten der gesamten Versichertengemeinschaft und nicht - wie in der Bundesrepublik - allein zulasten der Hafenbetriebe.



Aufgrund der staatlichen Zuschüsse bei Arbeitsmangel werden die SHBs von den VertreterInnen anderer niederländischer Pools als "Luxuspools" bezeichnet. Allerdings resultiert aus dieser Sonderstellung der SHBs gleichzeitig auch eine starke Abhängigkeit von der weiteren Zahlungsbereitschaft des Staates, da es für die teilnehmenden Betriebe ohne die staatlichen Zuschüsse kaum noch attraktiv sein dürfte, den Pool aufrechtzuerhalten. Es würde für sie ohne die Zuschüsse keinen Unterschied machen, ob sie Garantien für SHB-Arbeiter halten oder diese in ihre eigenen Belegschaften integrieren.

#### 4.1.3.4 Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze

In den wöchentlichen Arbeitsbesprechungen des Direktors mit Vertretern der größeren Betriebe wird die Einsatzplanung der Folgeweche vorbesprochen, wobei aber i.d.R. nur eine grobe Planung vereinbart werden kann. Der eigentliche Abruf der Poolkräfte erfolgt täglich; die Einsätze dauern i.d.R. eine Schicht, mitunter auch nur eine halbe. Die Zuweisung erfolgt je nach Qualifikationsstufe in Gruppen (geringe und mittlere Qualifikation) oder als Einzelperson (Controller). Gruppen bleiben möglichst zusammen, da sie nach räumlichen Kriterien (Wohnort) zusammengestellt werden. Diese Pendler fahren in von der SHB bereitgestellten Kleinbussen oder PKW zum Hafen und haben damit den Vorteil der Fahrtkostensparnis. Arbeitskräfte aus der näheren Umgebung kommen überwiegend individuell und müssen ihre Fahrtkosten selbst tragen.

Die SHB-Arbeitskräfte erfahren i.d.R. nachmittags telefonisch, wo sie am nächsten Tag eingesetzt werden, sofern nicht von vorne herein klar ist, daß ein Einsatz über mehrere Tage andauert. Sie müssen also nicht täglich bei der SHB erscheinen, um ihren Einsatzbetrieb zu erfragen. Dies resultiert daraus, daß die Mehrzahl der Betriebe sich nicht nur zum Einsatz einer bestimmten Zahl von SHB-Arbeitskräften verpflichtet, sondern gleichzeitig auch von der Möglichkeit Gebrauch macht, die gewünschten Arbeitskräfte namentlich zu benennen (*voorkeur* - wörtlich übersetzt: "Vorzug"). Von den 443 SHB-Arbeitskräften im Jahre 1991 waren 286 von seiten der Betriebe sozusagen "namentlich bestellt". Die Unternehmen haben durch die Möglichkeit der namentlichen Bestellung von SHB-Arbeitskräften direkten Zugriff auf ihnen bekannte und betriebskundige Arbeitskräfte, die sich von ihren Stammkräften nur noch dadurch unterscheiden, daß bei Arbeitsmangel lediglich maximal 70 % der Lohnkosten zu zahlen sind. Wenn ein anderer Betrieb Bedarf an diesen Arbeitskräften hat, fallen sogar keinerlei Leerlaufkosten im Unternehmen an. Dies dürfte ein großer Vorteil für die Unternehmen sein, da die finanziellen Vorteile, die ihnen die SHB bietet, die möglichen Risiken (geringere Qualifikation, geringere Betriebskenntnisse, geringere

gere Loyalität, Unsicherheit, welche Arbeitskräfte zugeteilt werden) der Poolnutzung erheblich übersteigen dürften. Der mit 50 % im Vergleich zu anderen Häfen extrem hohe Anteil der SHB an der Hafenbeschäftigung in Amsterdam insgesamt scheint somit vor allem darauf zurückzuführen sein, daß namentliche Garantien möglich sind.

#### 4.1.3.5 Qualifizierung

1953 wurde eine Hafenfachschule im Hafen von Amsterdam eingerichtet, deren Kapazität jedoch auf etwa 20 Plätze beschränkt ist (Koningh 1987:25/36). Im Auftrag der SHB werden von der Hafenfachschule Qualifizierungskurse durchgeführt, die zur Erlangung der verschiedenen Hafenerbeiterdiplome führen. Neue Arbeitskräfte beginnen i.d.R. nach etwa einem halben Jahr bei der SHB mit dem Kurs zur Erlangung des Hafenerbeiterdiploms. Dieser läuft an einem Tag pro Woche über drei Monate. Man bemüht sich, die im voraus festgelegten Unterrichtstage auch bei hohem Arbeitsanfall einzuhalten. Im Prinzip aber sind die Auslastungsschwankungen im Hafen zu kurzfristig und unvorhersehbar, als daß es möglich wäre, Leerlaufzeiten systematisch für die Qualifizierung zu nutzen. Vielmehr ist Qualifizierung nur möglich, wenn der Zeitbedarf hierfür neben Krankheit, Urlaub und den durch Arbeitszeitverkürzung bedingten Freischichten in die Bemessung des Personalbestandes der SHB eingerechnet wird.

387 Arbeitskräfte der SHB verfügten 1991 über das einfache Hafenerbeiterdiplom, 114 über das Fortsetzungsdiplom (einjährige Maßnahme mit einem Tag Schulbesuch pro Woche), das nach etwa zweijähriger Tätigkeit in der SHB erworben werden kann, und 55 über den höchsten Abschluß, der für Controlertätigkeiten qualifiziert (ebenfalls ein Tag pro Woche über ein Jahr) (SHB Amsterdam 1991:20). Im Jahre 1990 erlangten 39 Arbeiter das Basisdiplom und 10 den höchsten Abschluß. Darüber hinaus haben pro Jahr einige SHB-Arbeiter die Möglichkeit, an innerbetrieblichen Schulungen des größten Hafeneinzelbetriebs teilzunehmen, in denen theoretische und praktische Kenntnisse im Bereich der Containerkontrolle vermittelt werden.

Für die Tage des Schulbesuches wird der volle Lohn gezahlt. Darüber hinaus erstattet die SHB der Hafenfachschule die Schulungskosten. Diese Kosten sind in den Tarifen der SHB, die die Betriebe für Arbeitskräfte bezahlen, enthalten. Staatliche Zuschüsse werden hierfür nicht gewährt. Die Betriebe profitieren von der Qualifizierung, die die SHB organisiert, und akzeptieren daher weitgehend, daß sie über ihre Bezahlung von Arbeitseinsätzen die Schulungen finanzieren. Überdies ist die Abwerbung von SHB-Arbeitskräften von seiten der SHB

durchaus erwünscht, was den Betrieben bei Bedarf an zusätzlichen Stammkräften den Rückgriff auf qualifizierte SHB-Arbeitskräfte ermöglicht.

#### 4.1.4 Die SHB in Rotterdam

Die Rotterdamer SHB ist wie in Amsterdam eine Einrichtung der Hafenunternehmen, genauer der "teilnehmenden Betriebe". Nur die Unternehmen, die eine Garantie halten, wählen den Vorstand der SHB, der sich derzeit zweimal monatlich trifft. Er bestellt den Direktor, trifft Grundsatzentscheidungen der Personalpolitik, legt die Tarife fest usw. Öffentliche Stellen, Gewerkschaften oder die Belegschaft sind im Vorstand nicht vertreten. Ebenso wie in Amsterdam lehnt der Betriebsrat der SHB eine gewerkschaftliche Beteiligung an der Trägerschaft der SHB ab und bevorzugt eine indirekte gewerkschaftliche Einflußnahme über Tarifverträge und betriebliche Vereinbarungen. Die SHB-Verwaltung umfaßt einschließlich der Beschäftigten im Außendienst 55 Personen. Dem Direktor unterstehen drei Abteilungsleiter für Finanzen, für Personalverwaltung und -betreuung sowie für die Organisation der Arbeitseinsätze.

##### 4.1.4.1 Beschäftigte

Mitte 1993 waren 1.410 Hafearbeiter bei der SHB in Rotterdam beschäftigt. Allein gegenüber 1991 war damit der Personalstand der SHB um 141 Beschäftigte zurückgegangen, gegenüber 1985 sogar um 853. Der Anteil der SHB an der Gesamtbeschäftigung im Hafen von Rotterdam (7.610 Beschäftigte) beträgt damit 18,5 %. Insbesondere Mitte der achtziger Jahre lag er deutlich höher, weil sich die SHB zu dieser Zeit verpflichtet hatte, Entlassene aus Hafeneinzelbetrieben aufzunehmen, wofür besondere staatliche Zuschüsse gewährt wurden, die 1990 ausgelaufen sind.<sup>166</sup>

Der Personalbestand der SHB richtet sich im Prinzip nach der Summe der von den Hafeneinzelbetrieben abgegebenen Garantien zuzüglich einer Reserve für Urlaub, Krankheit und Qualifizierung. Über die Höhe dieser Personalreserve entscheidet der Vorstand. Im Mai 1991 war eine Reserve von etwa 7 % vorgesehen. Faktisch lag der durchschnittlich verfügbare Personalbestand der SHB aber sogar niedriger als die Summe der Garantien zu diesem Zeitpunkt, so daß

---

166 Diese bestanden in einer Aufstockung der staatlichen Zuschüsse für Leerlauf. So wurden etwa 1986 nach Angaben der Geschäftsführung Zuschüsse in Höhe von 16,624 Millionen hfl. gewährt gegenüber nur 4,2 Millionen hfl. im Jahre 1991 - also nach Auslaufen der Sonderregelung.

die SHB die Nachfrage der Betriebe oft nicht erfüllen konnte. Dieses Mißverhältnis resultierte aus einer sehr zurückhaltenden Personalpolitik Ende der achtziger Jahre. Durch Neueinstellungen im Jahre 1991 konnte das Problem entschärft werden. Im 2. Halbjahr 1991 betrug der Leerlauf sogar 18 %. Dies resultiert vor allem daraus, daß die Qualifikation der SHB-Arbeitskräfte zunehmend häufiger nicht den Qualifikationsanforderungen der Hafeneinzelbetriebe entspricht: Ein Teil der SHB-Arbeitskräfte kann nicht eingesetzt werden, weil keine Nachfrage nach den von ihnen beherrschten Funktionen vorhanden ist, während gleichzeitig in anderen Funktionen die Nachfrage der Betriebe nicht befriedigt werden kann.

Die SHB-Beschäftigten übernehmen abgesehen von Leitungsfunktionen alle Tätigkeiten im Hafen. Im Gegensatz zu Amsterdam werden den SHB-Arbeitern nach Angaben der Geschäftsführung und des Betriebsrats keineswegs die unqualifizierteren, belastenderen oder schmutzigeren Arbeiten übertragen. Gegenüber 1990, als noch 54,3 % der SHB-Arbeiter für physische, d.h. körperlich belastende Tätigkeiten eingesetzt wurden (SHB Rotterdam 1991:8), haben sich die Tätigkeitsschwerpunkte außerdem deutlich zugunsten höherwertiger Tätigkeiten (Steuerung, Kontrolle, Anleitung) verlagert, die inzwischen einen Anteil von 58,2 % ausmachen (BEA 1993:20). Gleichwohl scheint diese Qualifikationsstruktur noch nicht dem eigentlichen Bedarf der Hafeneinzelbetriebe zu entsprechen (vgl. 4.1.5).

Das Durchschnittsalter der Rotterdamer SHB-Arbeiter hat sich durch Neueinstellungen von Jüngeren im Jahre 1991 und die Vorruhestandsregelung, die bereits 56-Jährigen den Übergang in den Ruhestand ermöglicht, deutlich verringert. Dennoch liegt es mit etwa 43 Jahren deutlich höher als in Amsterdam. Die unter 30-Jährigen machen mit etwa 100 Personen nur einen kleinen Teil der Belegschaft aus, während mehr als 300 Beschäftigte zwischen 50 und 55 Jahre alt sind. Das hohe Durchschnittsalter dürfte somit das Resultat der (notwendigerweise) zurückhaltenden Personalpolitik in den vergangenen Jahre sein, als kaum Neueinstellungen vorgenommen wurden.

Die Tarifsituation im Rotterdamer Hafen ist ziemlich zersplittert. Nur der regionale Branchen-Tarifvertrag Stückgut gilt in seinem fachlichen Geltungsbereich für SHB und Einzelbetriebe gleichermaßen und verbietet ebenso wie in Amsterdam den Einzelbetrieben, andere Fremdkräfte außer den Poolkräften einzusetzen. Die verschiedenen Tarifverträge werden von Direktion und Betriebsrat hinsichtlich der Arbeitsbedingungen übereinstimmend als unterschiedlich, aber gleichwertig beschrieben: Während der Stückgut-Tarifvertrag die Arbeitszeit restriktiver regelt und mehr Freizeit gewährt, ermöglichen die Tarifverträge im Nicht-Stückgut-Bereich erheblich höhere Verdienste. Etwa ein Drittel der SHB-Beschäftigten gehören zum Geltungsbereich des Stückgut-Tarifvertrags, die übrigen unterliegen dem Multi-Sektor-Tarifvertrag. Aus der Sicht der Geschäfts-

führung ist die Existenz zweier unterschiedlicher Tarifverträge für die SHB-Beschäftigten nachteilig, weil dies die Flexibilität des Einsatzes einschränke. Wegen der zersplitterten Tarifsituation ist das Prinzip "gleicher Lohn für gleiche Arbeit" im Einzelfall nicht für jede Tätigkeit und jeden Einsatz verwirklicht; je nach Kombination der Stamm- und der SHB-Kräfte und der für sie jeweils geltenden Tarifverträge sind Abweichungen jedoch in beiden Richtungen möglich, d.h. sowohl Stammkräfte als auch SHB-Kräfte können im Einzelfall einen höheren Stundenlohn haben als die jeweils anderen. Auch in einsatzfreien Zeiten haben die SHB-Arbeiter Anspruch auf ihren vollen Lohn.

##### 4.1.4.2 Einsatzbetriebe

Wie in Amsterdam beschränken sich die Befugnisse der SHB gegenüber den Hafeneinzelbetrieben weitgehend auf die Betriebe, die Garantien für den Einsatz von SHB-Arbeitern abgegeben haben. Die SHB verfügt über ein Monopol für die Bereitstellung von zusätzlichen Arbeitskräften, das im Branchentarifvertrag Stückgut und im Multi-Sektor-Tarifvertrag, dem Haustarifvertrag der SHB, festgeschrieben ist. Diese Vereinbarungen werden jedoch nicht von allen Hafeneinzelbetrieben als bindend angesehen, da die Haustarifverträge einiger Hafeneinzelbetriebe den Einsatz von externen Zeitarbeitskräften ausdrücklich zulassen, wenn die SHB Personalanforderungen nicht erfüllen kann. Auch eine vor einigen Jahren vom Gewerkschaftsverband FNV durchgeführte Kontrollaktion führte zur Entdeckung zahlreicher illegaler Arbeitskräfte im Hafen.

Aufgrund der starken Konzentrationsbewegung unter den Hafenbetrieben kooperierten Ende 1992 nur noch 50 Betriebe mit der SHB, während es 1991 noch 58 und 1990 sogar noch 72 waren. Von diesen Betrieben haben 29 Betriebe Garantien für die Beschäftigung von SHB-Arbeitern abgegeben, während die übrigen 21 Betriebe nur Arbeitskräfte aus der SHB erhalten, wenn diese nicht in Garantiebetrieben eingesetzt werden können. Allein der größte Hafeneinzelbetrieb, *Europe Combined Terminals* (ECT), hält etwa 50 % der Garantien für SHB-Arbeitskräfte. Ebenso wie in Amsterdam beteiligen sich vor allem kleinere, spezialisierte Betriebe nicht an der SHB. Diese organisieren in begrenztem Umfang einen zwischenbetrieblichen Personalaustausch, der ohne Einschaltung der SHB erfolgt. Die Garantieregelungen in Rotterdam entsprechen der Konstruktion in Amsterdam.

#### 4.1.4.3 Finanzierung

Der Kostenbeitrag, den Betriebe für den Einsatz von SHB-Arbeitern an die SHB zu entrichten haben, beträgt in Rotterdam 219,5 % der Bruttolöhne (ohne Sozialversicherung). Hieraus sind außer den Löhnen der SHB-Arbeiter die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, tarifliche Neben- und Zusatzleistungen, urlaubs- und krankheitsbedingte Fehlzeiten, Qualifizierung sowie die Verwaltungskosten der SHB zu finanzieren. Die Kostenbeiträge sind neben den staatlichen Zuschüssen aus dem *Algemeen Werkloosheidsfonds* bei Arbeitsmangel die einzige Finanzierungsquelle der SHB. Die Höhe der pro Jahr gewährten staatlichen Zuschüsse schwankten in den vergangenen Jahren zwischen 4,2 Millionen hfl. (1991) und 9,3 Millionen hfl. (1992), was einem Anteil am Gesamtumsatz der SHB in Rotterdam zwischen 3,17 % und 6,86 % entspricht.<sup>167</sup> Eine Umlage zur Finanzierung von Garantilöhnen, wie sie in den deutschen Gesamthafenbetrieben erhoben wird, existiert nicht. Die Höhe der staatlichen Zuschüsse bei Arbeitsmangel liegt in Rotterdam mit derzeit 40 % der entsprechenden Lohnkosten höher als in Amsterdam. Mitte der achtziger Jahre, als die SHB Rotterdam infolge der Übernahme von freigesetzten Stammkräften aus den Hafeneinzelbetrieben überbesetzt war, betrug der staatliche Zuschuß sogar 70 %. Wie in Amsterdam sind die Betriebe, die Garantien halten, verpflichtet, den nicht durch staatliche Zuschüsse abgedeckten Teil der Lohnkosten zu tragen, sofern die betroffenen SHB-Arbeiter nicht in anderen Hafenbetrieben eingesetzt werden können.

#### 4.1.4.4 Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze

Die sogenannte "strukturelle Garantie" wird zweimonatlich neu festgelegt, wobei die Betriebe ihre Zusage zur Abnahme einer bestimmten Zahl von Arbeitskräften so kurzfristig nur dann reduzieren können, wenn andere Betriebe die Garantie übernehmen. Während die zu erwartenden Einsätze monatlich vorgeplant werden, erfolgt der eigentliche Abruf der Poolkräfte täglich; die Einsätze dauern i.d.R. eine Schicht, mitunter auch nur eine halbe. SHB-Arbeiter werden überwiegend in Gruppen, die sowohl nach Funktionen als auch nach Wohngebiet zusammengestellt werden, in Betrieben eingesetzt. Die SHB verfügt über 400 Fahrzeuge, die überwiegend von den Vorarbeitern der jeweiligen Gruppen gesteuert werden. Die Vorarbeiter erhalten die Meldungen über die Einsätze, holen ihre jeweilige

---

167 Eigene Berechnungen nach Angaben aus den Jahresberichten der SHB Rotterdam. Vgl. SHB Rotterdam 1991:25; 1992:29; 1993:25.

Gruppe in einem Einzugsgebiet von bis zu 70 km von zuhause ab und bringen sie zum für den jeweiligen Tag zugewiesenen Einsatzbetrieb.<sup>168</sup>

Für die Zuteilung der Einsätze sind sog. "Einteiler" zuständig, die die Einteilung allein nach den Funktionserfordernissen der SHB vornehmen sollen und Wünsche bezüglich der Bereitstellung ganz bestimmter Personen nur erfüllen, wenn diese in Einklang mit den Interessen der SHB stehen. Die Funktionsfähigkeit der SHB beruht nach Angaben der Geschäftsführung nicht zuletzt auf der genauen Kenntnis der Einteiler über die jeweiligen Betriebe, die anfallenden Arbeiten und die Fähigkeiten der für die jeweils zu besetzende Schicht eingeteilten Arbeitskräfte. Deshalb erfolgt die Arbeitsteilung unter den Einteilern nach Betrieben, nicht nach Funktionen. Neben der fachspezifischen Qualifikation der SHB-Arbeiter wird dieses "matching" durch den SHB von dessen Geschäftsführung als entscheidender Konkurrenzvorteil gegenüber kommerziellen Zeitarbeitsbüros angesehen. Um den Service für die Hafенbetriebe weiter zu verbessern, wurden die Zeiten, zu denen Bestellungen für SHB-Personal bei der Einteilungsstelle aufgegeben werden können, in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Ein "Notdienst" ist rund um die Uhr und auch am Wochenende erreichbar (SHB Rotterdam 1992:12).<sup>169</sup>

Neben den täglich neuen Einteilungen werden ca. 300 SHB-Arbeiter von Betrieben namentlich bestellt und meist für längere Zeit dort regelmäßig eingesetzt. Diese sogenannte "*blikvastheid*" entspricht weitgehend der *voorkeur* in Amsterdam, hat aber in Rotterdam eine deutlich geringere quantitative Bedeutung. Zwar haben die Hafeneinzelbetriebe ein großes Interesse an einer Ausweitung der *blikvastheid*; die SHB lehnt dies aber ab, weil sie eine Beeinträchtigung ihrer Flexibilität befürchtet. Dies gilt sowohl in kurzfristiger operationeller Hinsicht als auch langfristig durch Vereinseitigung der Fähigkeiten der betroffenen Arbeitskräfte, deren Einsatzbreite und Flexibilität leiden würden.

---

168 Nach Angaben des Geschäftsführers erhöht dies nicht zuletzt auch die Sicherheit des tatsächlichen Erscheinens zur Arbeit.

169 Diese Entscheidung folgt einer Empfehlung, die in einem Gutachten des Kommunalen Hafенbetriebs aus dem Jahre 1991 gegeben wurde. Zur Begründung wird angeführt, daß insbesondere bei Stauerien einerseits kurzfristige Arbeitsschwankungen deutlich zugenommen haben und sie andererseits vielfach zu kontinuierlicher Arbeit rund um die Uhr übergeben. Daran müsse die SHB sich als Serviceeinrichtung anpassen. Vgl. Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam 1991:33.

#### 4.1.4.5 Qualifizierung

Traditionell existierten im Hafen von Rotterdam mehrere Schulen in Regie des Hafearbeitgeberverbandes, die inzwischen aber organisatorisch unter dem Dach einer staatlichen Hafenfachschule zusammengefaßt worden sind. Für die SHB-Beschäftigten werden kleinere Kurse in Paketen von Tagen bis zu einer Woche durchgeführt, die man vorzugsweise in Monate mit einem vergleichsweise geringen Arbeitsanfall legt. Hierzu gehören z.B. Basiskurse zur Hafearbeit, Sprachkurse, Umgang mit gefährlichen Stoffen oder ein Kranführer-Training auf dem Simulator der Schule. Die Lehrgangskosten werden von der SHB getragen, wofür eine entsprechende Pauschale in die Stundentarife einkalkuliert ist. Der Lohn wird in dieser Zeit weitergezahlt. Wenn die Schulung zur Übernahme entsprechend höherwertiger Funktionen führt, schlägt sich die erfolgreiche Teilnahme auch in einer Höhergruppierung nieder.

1992 wurden 10.249 Arbeitstage von SHB-Arbeitern für die Qualifizierung genutzt. Hierzu zählen sowohl die Unterweisung durch Kollegen der SHB (799 Arbeitstage), theoretische Schulungen (1.677 Arbeitstage) als auch Praxisschulungen in verschiedenen Hafeneinzelbetrieben (7.773 Arbeitstage) (Stichting Samenwerkende Havenbedrijven Rotterdam 1993:11). Angesichts der strukturellen Unterschiede zwischen der Qualifikation der SHB-Arbeitskräfte und den Qualifikationsanforderungen der Hafeneinzelbetriebe scheinen die Bemühungen der SHB um die Höherqualifizierung ihrer Arbeitskräfte in den vergangenen Jahren nicht ausreichend gewesen zu sein. Wie im folgenden noch zu zeigen sein wird, sind es nicht zuletzt diese Versäumnisse, die Anlaß für Planungen zu einer grundlegenden Umstrukturierung der SHB gegeben haben.

#### 4.1.4.6 Bewertung und Perspektiven der niederländischen Hafenspools

Im Vergleich zu den deutschen Gesamthafenbetrieben, deren umfassende Kompetenzen durch ein Bundesgesetz und ergänzende Vereinbarungen der Sozialpartner abgesichert sind, arbeiten die niederländischen Hafenspools unter deutlich schlechteren Bedingungen. Sie verdanken ihren Bestand tarifvertraglichen Vereinbarungen und insbesondere einer staatlichen Zuschußregelung bei Arbeitsmangel, die allein für die Hafenspools gilt. Da das zuständige Ministerium im Juli 1993 angekündigt hat, daß die Zuschußregelung gestrichen werden soll, und Gespräche darüber im September 1993 begonnen haben, scheint der Bestand der SHBs akut gefährdet.

Gleichzeitig haben die Hafeneinzelbetriebe in Rotterdam Forderungen nach einer grundlegenden Umstrukturierung der SHB erhoben. Diese beziehen sich vor



allem auf eine Abschaffung des Monopols der SHB und Maßnahmen zur Kostensenkung. Im Herbst 1993 wurde vom *Bureau voor Economische Argumentatie* ein Gutachten erstellt, das Konzepte für eine Umstrukturierung der SHB liefern sollte. Wenngleich sich das Gutachten allein auf die SHB Rotterdam bezieht, ist nicht auszuschließen, daß es auch Rückwirkungen auf die Organisation der SHB Amsterdam haben wird.

Auslöser der Diskussionen über eine Veränderung der Arbeitsorganisation im Hafen von Rotterdam war zunächst die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen Jahren. Allein im Jahre 1992 war die Beschäftigtenzahl im Hafen insgesamt von 8.005 auf 7.616 gesunken, und es wurde ein weiterer Personalabbau erwartet, weil die Hafeneinzelbetriebe ihre Personalüberhänge zum Zeitpunkt des Gutachtens auf 509 Beschäftigte bezifferten und innerhalb der nächsten beiden Jahre kaum Bedarf an neuen Arbeitskräften sahen. Darüber hinaus wurden weitere Fusionen und Umstrukturierungen erwartet, denen zahlreiche weitere Arbeitsplätze zum Opfer fallen könnten (BEA 1993:2). Bezogen auf die Inanspruchnahme der SHB durch die Hafeneinzelbetriebe wurden folgende Probleme konstatiert:

- Die zunehmende Konzentration der Hafeneinzelbetriebe verringert den Bedarf an den Dienstleistungen eines Pools, weil große Betriebe über ausreichende interne Personalreserven verfügen.
- Die zunehmende Spezialisierung der Betriebe erfordert Arbeitskräfte mit Spezialqualifikationen, die die SHB nicht bereitstellen kann.
- Viele Betriebe haben selbst einen zu hohen Personalbestand, der den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften der SHB begrenzt.
- Betriebsspezifische Qualifikationen und Teamarbeit haben an Bedeutung gewonnen, was den Einsatz von SHB-Arbeitskräften erschwert.
- Die zunehmende Größe und Ladekapazität von Seeschiffen führt dazu, daß seltener Arbeitsspitzen auftreten, diese gleichzeitig aber länger andauern. Dadurch kann der Arbeitsanfall besser geplant und eher mit eigenem Personal bewältigt werden.
- Aufgrund steigender Investitionen in die Qualifikation der Beschäftigten wollen die Betriebe qualifizierte Arbeitskräfte an sich binden.
- Innerhalb der Betriebe hat sich die Flexibilität der Beschäftigten - nicht zuletzt durch Qualifizierung - erhöht, so daß seltener auf Poolarbeitskräfte zurück gegriffen werden muß (BEA 1993:18).

Darüber hinaus kritisieren die Betriebe zunehmend die Kosten des Pools als überhöht und die Flexibilität als zu gering. Nach ihrer Auffassung entspricht die Qualifikation der SHB-Arbeitskräfte in vielen Fällen nicht mehr den aktuellen Qualifikationsanforderungen. Hinzu kommt ein vergleichsweise schlechtes Image

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

der SHB bei den Betrieben. Die Hafenarbeitgeber sind der Meinung, daß etwa 20 % der SHB-Arbeiter wegen unzureichender Qualifikation und Motivation nicht mehr einsetzbar sind (BEA 1993:21).

Gleichzeitig zeigt das Gutachten des BEA auch, daß die Hafenbetriebe für die höher qualifizierten und motivierten SHB-Arbeitskräfte, die flexibel einsetzbar und gut integrierbar sind, sogar zur Zahlung höherer Kostenbeiträge bereit wären - allerdings nur unter der Voraussetzung, daß das Garantiesystem abgeschafft wird, sie sich also nicht mehr zur Übernahme der Lohnkosten verpflichten müssen, wenn keine Einsatzmöglichkeiten vorhanden sind. Für die höherqualifizierten SHB-Beschäftigten halten die Hafeneinzelbetriebe auch weiterhin feste Arbeitsverträge für möglich und wünschenswert, um sie an den Hafen zu binden. Demgegenüber wird für die relativ gering qualifizierten SHB-Arbeitskräfte die Einführung von Zeitarbeitsverträgen gefordert. Dies wird einerseits mit der Notwendigkeit von Kostensenkungen begründet, andererseits aber auch damit, daß feste Arbeitsverträge die Arbeitsmotivation vieler Poolarbeitskräfte beeinträchtigt. "Solange der Pool das Leerlaufisiko alleine trägt, haben die Arbeitskräfte wenig Anreiz, sich einzusetzen und gute Arbeit zu leisten." (BEA 1993: 28).

In der Konsequenz laufen die Forderungen der Hafенbetriebe auf eine Zweiteilung der SHB hinaus - einerseits eine Arbeitsreserve mit hochqualifizierten Arbeitskräften, die feste Arbeitsverträge und hohe Löhne erhalten, und andererseits einen Zeitarbeitspool mit gering qualifizierten und jeweils einsatzbefristet Beschäftigten, die das Risiko von Leerlaufzeiten alleine tragen. Die Entlehtarife des Zeitarbeitspools sollen sich an denen gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen orientieren, was wohl nicht ohne eine Absenkung der Löhne auf das Niveau des Zeitarbeitsstarifvertrages möglich wäre. Als "Bonbon" für die Zeitarbeitskräfte, die nicht nur ihre Beschäftigungsstabilität einbüßen, sondern auch eine geringere Entlohnung akzeptieren sollen, wird die Einrichtung eines Qualifizierungsprojektes vorgeschlagen, das ihnen die Möglichkeit bietet, sich für die Arbeitsreserve zu qualifizieren (BEA 1993:30). Um die Überlebenschancen des Pools zu verbessern, wird darüber hinaus diskutiert, seinen Einzugsbereich sowohl räumlich als auch branchenbezogen zu vergrößern. Dabei wird sowohl die Öffnung des Pools für Hafенbetriebe in anderen kleineren Häfen, die keinen eigenen Pool haben (Vlissingen/Moerdijk), als auch für Betriebe aus anderen Branchen (Chemie, Transportgewerbe und Distribution, Großhandel, Straßenbau) erwogen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die möglicherweise bevorstehende Streichung der staatlichen Zuschüsse für die Leerlaufkosten der Hafенpools aus der Sicht der Arbeitgeber zum Anlaß genommen werden soll, um eine grundlegende Umstrukturierung der Hafенpools zu realisieren. Dabei sollen allein

die Interessen der Betriebe die Spielregeln bestimmen. Für die hochqualifizierten (und - so ist wohl hinzuzufügen: jüngeren) SHB-Arbeitskräfte bliebe im Kern die Arbeitssituation unverändert, nicht aber für die geringer qualifizierten, älteren SHB-Beschäftigten. Für letztere laufen die derzeitigen Planungen im Kern auf eine Auflösung des Pools hinaus: Sie fielen auf den Status unständiger Arbeiter zurück, die keinerlei Beschäftigungssicherheit haben und zwischen befristeten Arbeitseinsätzen und Phasen der Arbeitslosigkeit "pendeln". Im Gegensatz zu den Arbeitskräften anderer Zeitarbeitspools in expandierenden Branchen dürften sie im Hafen darüber hinaus kaum realistische Chancen haben, in einen Einzelbetrieb übernommen zu werden.

#### **4.1.5 Vergleichende Analyse der Hafenspools**

Die Arbeitskräftepools in den Häfen haben eine lange Tradition. Ihre Ursprünge reichen bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts zurück, wobei allerdings die frühen Formen der Regulierung des Arbeitsmarktes im Hafen (Hafenbetriebsvereine bzw. Hafenreserven) noch nicht mit einer materiellen Absicherung der betroffenen Arbeitskräfte bei Arbeitsmangel verbunden waren. Seitdem die Lohnfortzahlung auch bei Arbeitsmangel gesichert ist und die Hafenspools dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse anbieten können, sind sie in der Lage, die Flexibilitätsanforderungen der Hafeneinzelbetriebe zu erfüllen, ohne daß die soziale Absicherung und Beschäftigungsstabilität der Poolkräfte darunter leiden. Die Hafenspools sind damit sozusagen "Paradebeispiele" für die Schaffung dauerhafter überbetrieblicher Arbeitsverhältnisse.

Während in anderen Branchen jeweils nur ein Poolmodell existiert und somit ein branchenübergreifender Vergleich die branchenspezifischen Gegebenheiten und Unterschiede berücksichtigen muß, bieten die Hafenspools die Möglichkeit, verschiedene Organisationsmodelle im Kontext einer Branche zu vergleichen und Schlußfolgerungen zu ziehen, unter welchen Bedingungen ein Pool besonders gut funktionieren kann. Da kein Zweifel bestehen dürfte, daß die historisch gewachsenen Sonderregelungen in den Häfen in anderen Branchen nicht erreichbar sein werden, wird die folgende kurze vergleichende Analyse der vier untersuchten Hafenspools unter den Aspekten Finanzierung, Monopolstellung, Personalauswahl und -entwicklung sowie Qualifizierung mit der Formulierung von Fragestellungen verknüpft, die in der Gesamtanalyse aller untersuchten Arbeitskräftepools in Teil 5 wieder aufgegriffen werden.

- **Finanzierung**

Der Vergleich der deutschen und niederländischen Hafenspools weist darauf hin, daß zur Stabilisierung der Beschäftigung der Poolarbeitskräfte über die einsatzbezogenen Kostenbeiträge der Hafeneinzelbetriebe zusätzliche finanzielle Mittel notwendig sind, um einsatzfreie Zeiten ohne Kündigungen überbrücken zu können. In der Bundesrepublik haben die Gesamthafenbetriebe die Möglichkeit, diese Kosten aus einer Umlage zu finanzieren, die von allen Hafenbetrieben erhoben wird. In den Niederlanden werden diese Kosten teils von den Hafeneinzelbetrieben, die ihre Garantien nicht erfüllen, und teils durch staatliche Zuschüsse gedeckt. Notwendige Existenzbedingung der niederländischen Hafenspools in ihrer jetzigen Form ist damit die Gewährung staatlicher Zuschüsse. Aufgrund der jüngst erfolgten Ankündigung, die staatlichen Zuschüsse zu streichen, kommt das derzeitige System der Arbeitsorganisation in den niederländischen Häfen ins Rutschen: Es besteht die Gefahr, daß bei einer Streichung der staatlichen Zuschüsse die Pools aufgegeben werden, weil sie ohne die Zuschüsse bei Arbeitsmangel für die Betriebe kaum Vorteile gegenüber einer Vergrößerung der eigenen Belegschaft und einer Ausweitung des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustausches bieten.

Es bleibt festzuhalten, daß die Finanzierung eines Pools allein aus den einsatzabhängigen Kostenbeiträgen die ungünstigste Lösung ist, weil dies die betrieblichen Einsätze von Poolarbeitskräften gegenüber einer Mischfinanzierung verteuert und die betriebliche Nachfrage tendenziell verringert. Als zusätzliche Finanzierungsquellen kommen einerseits öffentliche Zuschüsse und andererseits einsatzunabhängige Umlagen in Frage. Öffentlichen Zuschüssen droht in Zeiten knapper Finanzmittel der öffentlichen Kassen die Kürzung oder Streichung; Umlagen der Unternehmen bieten um so mehr Stabilität, auf desto mehr Betroffene sie verteilt werden, da die Belastung für das einzelne Unternehmen sinkt. Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die deutschen Gesamthafenbetriebe das Recht zur Erhebung einer Umlage von allen Hafeneinzelbetrieben auf der Basis einer gesetzlichen Regelung von 1950 besitzen. Daraus leitet sich für die vergleichende Untersuchung der bestehenden Arbeitskräftepools die Frage ab, ob und unter welchen Bedingungen ähnlich günstige Finanzierungsbedingungen erreicht werden können bzw. welche anderen Finanzierungsmöglichkeiten die Arbeitsweise erleichtern.

- **Monopolstellung**

Alle untersuchten Hafenspools besitzen ein gesetzliches oder tarifvertragliches Monopol bei der Bereitstellung zusätzlicher Arbeitskräfte für die Hafeneinzelbetriebe. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für ihre Existenzsicherung, da die Hafeneinzelbetriebe aus finanziellen Erwägungen heraus anderenfalls

zumindest für gering qualifizierte Tätigkeiten auf billigere Aushilfskräfte oder gewerbliche Zeitarbeitskräfte zurückgreifen würden. Mit diesen könnten die Hafepools unter Kostengesichtspunkten kaum konkurrieren, weil die umfangreiche soziale Absicherung und tarifliche Entlohnung der Poolkräfte Kosten verursacht, denen sich kommerzielle Verleiher vielfach durch eine Politik des Heuemens und Feuerns und/oder durch untertarifliche Bezahlung entziehen. Ohne Monopol wären die Hafepools damit gezwungen, sich allein durch eine hohe und branchenspezifische Qualifikation ihrer Arbeitskräfte gegenüber billigerer Konkurrenz durchzusetzen. Inwieweit dies gelingen könnte, hängt vor allem von den Qualifikationsanforderungen der üblicherweise mit Poolkräften besetzten Arbeitsplätze in den Hafeneinzelbetrieben ab, die von Hafen zu Hafen unterschiedlich hoch sind.

Für die Analyse der neueren Arbeitskräftepools leitet sich daraus die Frage ab, inwieweit sie mittels gesetzlicher oder tarifvertraglicher Regelungen ebenfalls vor Konkurrenz geschützt sind bzw. wodurch sie ihre Marktposition gegenüber der kommerziellen Konkurrenz behaupten können, wenn dies nicht der Fall ist.

#### **- Personalauswahl und -entwicklung**

Die Qualifikation der Poolarbeitskräfte ist bei allen untersuchten Hafepools eine entscheidende Voraussetzung für ihre Funktionsfähigkeit. Da die Qualifikationsanforderungen in den Häfen in den vergangenen Jahren vor allem durch den Einsatz neuer Technologien und die damit einhergehende Verdrängung manueller, vor allem Körperkraft erfordernder Tätigkeiten gestiegen sind, legen die Hafepools bei der Einstellung neuer Mitarbeiter immer höhere Maßstäbe an. Notwendig sind darüber hinaus Investitionen in die Qualifikation der vorhandenen Personals, um dessen breite Einsetzbarkeit aufrechtzuerhalten bzw. möglichst zu erweitern.

In einer umfassenderen Analyse des Hamburger Gesamthafenbetriebs habe ich 1992 die These aufgestellt, "daß auch gesetzliche Monopole langfristig gebrochen werden, wenn Qualität und Leistung nicht stimmen." (Weinkopf 1992a:72f) Weiter heißt es dort: "Daher kann ein Pool langfristig - auch bei einer gesetzlichen oder tarifvertraglich abgesicherten Monopolstellung - nur überleben, wenn die Qualifikation und Erfahrung der Poolkräfte den Anforderungen der Betriebe entspricht." Diese Hypothesen werden durch die jüngsten Entwicklungen in Rotterdam eindrucksvoll bestätigt: Weil die Qualifikation der SHB-Arbeitskräfte und die Qualifikationsanforderungen der Hafeneinzelbetriebe immer stärker auseinanderlaufen, fordern die Betriebe eine Umstrukturierung des Pools, die mit erheblichen Verschlechterungen für einen Großteil der Beschäftigten einherginge. Das Monopol würde entweder formal oder zumindest faktisch aufgehoben.

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

Hieraus leiten sich für die weitere Untersuchung folgende Fragestellungen ab: Sind Arbeitskräftepools nur mit hochqualifizierten und erfahrenen Arbeitskräften funktionsfähig? Oder können Pools auch mit geringer qualifizierten, ggfs. zuvor arbeitslosen Arbeitskräften erfolgreich arbeiten? Unter welchen Bedingungen kann dies gelingen?

##### **- *Qualifizierung***

Alle untersuchten Hafenspools verfügen mit den auf die Qualifizierung von Hafenbeschäftigten spezialisierten Hafenschulen über günstige Voraussetzungen für die beschäftigungsbegleitende Weiterbildung ihrer Beschäftigten. Aufgrund der hohen Beschäftigtenzahl können sie auch bei guter Auslastung eine Freistellung von Arbeitskräften für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen. Zudem sind die Qualifizierungsmaßnahmen für Hafearbeiter weitgehend modular organisiert, so daß ein Wechsel von Beschäftigung und Qualifizierung relativ problemlos möglich ist. Trotzdem gelingt es den Hafenspools kaum, Qualifizierungsmaßnahmen gezielt in beschäftigungsschwache Phasen zu legen und damit einsatzfreie Zeiten sinnvoll zu überbrücken. Dies resultiert zum einen aus der geringen Planbarkeit des Arbeitsanfalls im Hafen und andererseits aus der Notwendigkeit, die begrenzten Kapazitäten der Hafenschulen optimal auszulasten, was ohne eine mittelfristige Planung von Maßnahmen kaum möglich ist.

Für die weitere Analyse stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob und inwieweit andere Arbeitskräftepools Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Beschäftigten organisieren können bzw. ob die Verknüpfung von Verleih und Qualifizierung zwar sinnvoll, aber in der Realität kaum umsetzbar ist - insbesondere wenn dies unter weniger günstigen Rahmenbedingungen als in den Häfen erfolgen muß.

#### **4.2 Weitere Arbeitskräftepools in den Niederlanden**

Neben den traditionellen Hafenspools in Amsterdam und Rotterdam existieren noch drei weitere branchenbezogene Arbeitskräftepools in den Niederlanden. Diese wurden in den achtziger Jahren von den Sozialpartnern in der Metallindustrie, im Güterkraftverkehr und im Baugewerbe gegründet, um den Betrieben dieser Branchen personalpolitische Flexibilität zu ermöglichen, Probleme bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal zu verringern und/oder um einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten. Darüber hinaus finden bzw. fanden sich in einer Reihe von Kommunen kleinere, vorrangig arbeitsmarktpolitisch motivierte Pools, deren Gründung teilweise durch die Arbeitsverwaltung

initiiert wurde. Als Beispiele wurden zwei Initiativen aus Utrecht und Amsterdam ausgewählt, die zumindest in ihrer ursprünglichen Konzeption die im Rahmen dieser Arbeit verwendeten Definition von Pools entsprachen und nicht allein auf Zeitarbeitsbasis Arbeitskräfte an Betriebe vermittelten.

#### 4.2.1 Von der Auffanglösung zur dreigliedrigen Organisation: Deltametaal

Deltametaal ist eine Poolorganisation in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie im niederländischen Rheindelta (Rotterdam und Umgebung), die in ihrer jetzigen Form seit Anfang 1986 besteht.<sup>170</sup> Unter dem organisatorischen Dach von Deltametaal operieren zwei verschiedene Arbeitskräftepools: die *Stichting Arbeidsreserve Deltametaal* (Stiftung Arbeitsreserve Deltametaal - SAD), die mit festen Beschäftigten arbeitet, die einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben, und die *Stichting Uitzendpool Deltametaal* (Stiftung Zeitarbeitspool Deltametaal - SUD), die ihren Arbeitskräften nach dem niederländischen Prinzip der *uitzendarbeid* jeweils auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristete Arbeitsverträge bietet. Deltametaal hat keine gesetzliche oder tarifvertragliche Monopolstellung, wird in der Praxis aber meistens herangezogen, wenn bei den Betrieben der Branche personelle Engpässe auftreten. Einige Betriebe greifen auch auf kommerzielle Zeitarbeitsbüros zurück. Dies stellt für Deltametaal aber keine existenzielle Bedrohung dar, weil die SUD- und SAD-Arbeitskräfte mit den Bedingungen der Branche vertraut sind und über die gefragten Qualifikationen verfügen, so daß sie in der Regel bevorzugt werden. Darüber hinaus war gewerbliche Zeitarbeit in der Region bis 1980 generell verboten, während die Vorläufer der beiden Pools bereits seit Anfang der siebziger Jahre bestanden. Insofern waren Arbeitskräftepools bereits etabliert, als gewerbliche Zeitarbeit zugelassen wurden. Für die Betriebe ist die Kooperation mit den Pools vor diesem Hintergrund eher "normal" und üblich als der Rückgriff auf Zeitarbeitskräfte.

Neben den beiden Arbeitskräftepools organisiert Deltametaal den überbetrieblichen Ausbildungsverbund *Stichting Metalektro-Opleidingen Rijndelta* (SMO-RD - Stiftung Metall- und Elektrotechnikausbildung Deltametaal) für die Branche in der Region. Die SMO-RD ist die größte überbetriebliche Ausbildungsorganisation für die Metall- und Elektrotechnische Industrie in den Niederlanden. In der Region sind 60 % aller niederländischen Betriebe dieser Branche angesiedelt. Im Jahre 1992 erhielten 765 SchulabgängerInnen einen überbetriebli-

---

170 Die Metall- und Elektrotechnische Industrie in der Region besteht fast ausschließlich aus Unternehmen, die sich mit Schiffbau bzw. -reparatur, Stahlbau und Offshore-Technik befassen. Der räumliche Einzugsbereich von Deltametaal hat einen Radius von etwa 30 km.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

chen Ausbildungsplatz unter Regie des SMO-RD. Neben der Organisation der Ausbildung übernimmt die SMO-RD auch die Rekrutierung von Auszubildenden für die Branche, wobei aufgrund von Nachwuchsproblemen in den vergangenen Jahren intensive Werbeanstrengungen direkt in den Schulen oder auch in verschiedenen Medien notwendig waren. Diese Rekrutierungsprobleme sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

- Generell ist eine Ausbildung in gewerblichen Bereich in den Niederlanden eher unbeliebt. Viele SchulabgängerInnen präferieren eine Ausbildung im Dienstleistungsbereich.
- Gleichzeitig hat eine **duale** Berufsausbildung in den Niederlanden bislang eine eher geringe Bedeutung.<sup>171</sup> Außerdem bevorzugen viele SchulabgängerInnen eine Ausbildung an einer Fachschule gegenüber einer betrieblichen Ausbildung (Reuling 1991a:7).
- Aufgrund großer Arbeitsplatzverluste in der Vergangenheit hat die Metallbranche ein eher schlechtes Image.<sup>172</sup>

Hervorgegangen ist Deltametaal aus verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Einzelinitiativen in der Branche - darunter auch einigen kleineren Arbeitskräftepools, die auf Initiative der Gewerkschaften teilweise schon Anfang der siebziger Jahre gegründet worden waren. Die Gründung von Deltametaal als Dachorganisation wurde mit dem Ziel betrieben, die verschiedenen Aktivitäten der Pools und zweier kleinerer Ausbildungsverbände innerhalb der Branche zu bündeln und zu koordinieren. Erklärtes Ziel der Gründung war der sowohl qualitative als auch quantitative Erhalt der Fachkenntnis in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie. Trotz der Zusammenführung unter dem Dach von Deltametaal sind SAD, SUD und SMO-RD weitgehend eigenständige Teilstiftungen geblieben. Deltametaal versteht sich als Koordinations- und Dienstleistungsinstitution, in der Kontakte und Initiativen zusammengeführt und koordiniert sowie Angebot und Nachfrage aufeinander abgestimmt werden.

Getragen wird Deltametaal gemeinsam von den Arbeitgebern und Gewerkschaften in dieser Branche. Jede Teilstiftung von Deltametaal hat einen eigenen Vorstand mit jeweils fünf VertreterInnen der Arbeitgeber und Gewerkschaften, der alle strategischen Entscheidungen trifft. Im Bereich der Verwaltung und des

---

171 Da die niederländische Regierung anstrebt, den Anteil dualer Ausbildungsgänge zu erhöhen, gibt es besondere Förderprogramme wie z.B. die *Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingswezen* (BVL - Beitragsregelung Ausbildung Lehrlingswesen), aus denen Zuschüsse für solche Ausbildungsplätze gewährt werden.

172 Reuling weist darauf hin, daß der Mangel an Fachkräften im Metallbereich teilweise dazu zwingt, Aufträge nicht anzunehmen oder ausländische Arbeitskräfte anzuwerben. Vgl. Reuling 1991a:22.



Managements von Deltametaal waren zum Befragungszeitpunkt Mitte 1991 zwölf Personen beschäftigt.

#### 4.2.1.1 Der Zeitarbeitspool SUD

Die SUD ist ein Zeitarbeitspool, der nach dem in den Niederlanden üblichen Prinzip von gewerblichen Zeitarbeitsfirmen mit jeweils auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristeten Arbeitsverträgen arbeitet. Im Unterschied zu gewerblichen Zeitarbeitsfirmen arbeitet die SUD jedoch nicht gewinnorientiert und konzentriert sich auf die Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs der Metall- und Elektrotechnischen Industrie der Region. Außerdem zielt die SUD darauf ab, durch die Kombination von betrieblichen Arbeitseinsätzen und Qualifizierungsmaßnahmen die Chancen der betroffenen Arbeitskräfte auf einen festen Arbeitsplatz in einem Betrieb zu erhöhen. Handlungsleitendes Ziel ist also die Integration dieser Arbeitskräfte in die Einzelbetriebe, nicht der Verleih an sich.

Die Zahl der zu einem Zeitpunkt verliehenen SUD-Arbeitskräfte schwankte im Jahre 1991 zwischen 60 und 100 Personen. Zielgruppen der SUD sind in erster Linie Arbeitslose, teilweise aber auch Beschäftigte, die von Entlassungen in der Branche betroffen sind. Aufgrund der Einsatzbefristung der Arbeitsverträge haben die SUD-Arbeitskräfte keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung in verleihtfreien Zeiten. Allerdings wird von seiten der SUD versucht, verleihtfreie Zeiten ohne Qualifizierung möglichst gering zu halten. Die engen Kontakte zu den Betrieben in der Region werden dabei genutzt, um gezielt neue betriebliche Arbeitseinsätze zu akquirieren, wenn verleihtfreie Zeiten auftreten. Außerdem eröffnen die Ausbildungskapazitäten der SMO-RD gute Möglichkeiten, in verleihtfreien Zeiten Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Die Arbeitsverträge der betroffenen Arbeitskräfte werden zwar während der Teilnahme an solchen Schulungen nicht aufrechterhalten; die SUD-Arbeitskräfte haben gegenüber anderen Arbeitslosen aber den Vorteil, daß das Unterhaltsgeld bei Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen in verleihtfreien Zeiten durch Deltametaal aufgestockt wird.<sup>173</sup> Insofern sind Arbeitslose, die im Rahmen der SUD zeitweilig beschäftigt und qualifiziert werden, gegenüber TeilnehmerInnen an vergleichbaren Maßnahmen der Arbeitsverwaltung in finanzieller Hinsicht privilegiert. Außerdem

---

173 Wie auch in der Bundesrepublik mit der 11. Novelle des AFG eingeführt, wird in den Niederlanden Arbeitslosen grundsätzlich kein finanzieller Anreiz zur Teilnahme an öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen geboten, sondern lediglich die zuvor bezogene Arbeitslosenunterstützung weiter gewährt.

profitieren die SUD-Arbeitskräfte von der engen Kooperation mit Betrieben, die ihre Chancen auf einen Übergang in feste Beschäftigung erhöhen dürfte.

Mitte 1991 spielte die Frage der Überbrückung verleihfreier Zeiten eine untergeordnete Rolle, weil die Nachfrage der Betriebe die personellen Kapazitäten der SUD deutlich überstieg. Aufgrund eines Mangels an geeigneten KandidatInnen mit einer Grundqualifikation im Metallbereich konnte die Personalreserve kurzfristig nicht in ausreichendem Maße vergrößert werden. Arbeitslose, die in die SUD aufgenommen werden, sollen nämlich Erfahrungen in der Branche vorweisen können oder zumindest eine Grundqualifizierung für diesen Bereich unter Regie der Arbeitsverwaltung absolviert haben. Da diese Schulungen nach Angaben von Deltametaal ein sehr geringes Niveau haben, werden sie durch zusätzliche Qualifizierungsphasen bei Deltametaal (SMO-RD) ergänzt. Damit soll das Qualifikationsniveau erreicht werden, das für eine Arbeit in der Branche erfahrungsgemäß mindestens erforderlich ist.<sup>174</sup>

Die begrenzte Datenlage läßt keine eindeutigen Aussagen über die Stabilität der Beschäftigung der Zeitarbeitskräfte in der SUD und zu den Übergängen in feste Beschäftigung bei einem Einsatzbetrieb zu. Vorliegende Daten zeigen jedoch, daß von 64 SUD-Arbeitskräften, deren Arbeitseinsatz in einem Betrieb im ersten Quartal 1990 beendet wurde, 34 - und damit mehr als die Hälfte - auf einen festen Arbeitsplatz im Einsatzbetrieb übernommen wurden. Da die betriebliche Nachfrage nach SUD-Arbeitskräften zu diesem Zeitpunkt den vorhandenen Personalbestand deutlich überstieg, ist davon auszugehen, daß kaum verleihfreie Zeiten auftraten. Damit erreichten die Zeitarbeitskräfte in der SUD trotz einer geringeren arbeitsrechtlichen Absicherung faktisch eine annähernd vergleichbare Beschäftigungsstabilität wie die SAD-Arbeitskräfte.

Grundsätzlich steht die Nutzung von Arbeitskräften aus der SUD allen etwa 300 Betrieben der Branche in der Region offen. Die Betriebe können SUD-Arbeitskräfte grundsätzlich ebenso wie Zeitarbeitskräfte von gewerblichen Verleihern zur Abdeckung eines zeitlich befristeten zusätzlichen Personalbedarfs einsetzen. Dabei bieten Arbeitskräfte der SUD den Betrieben den Vorteil, daß sie über eine branchenbezogene Grundqualifizierung sowie i.d.R. auch bereits über praktische Arbeitserfahrungen in der Branche verfügen.<sup>175</sup> Der Einarbeitungsauf-

---

174 Dieses Mindestniveau wird von Deltametaal durch häufige Gespräche mit den Betrieben und intensive Marktbeobachtungen an die Entwicklung der Branche angepaßt. Jährlich wird eine Untersuchung des Arbeitsmarktes in der Branche durchgeführt, die Mitgliedern der Stiftung Deltametaal kostenlos zur Verfügung gestellt wird, während andere Interessenten 250 hfl. (Stand 1990) dafür entrichten müssen.

175 Eine Ausnahme stellen die SUD-Arbeitskräfte da, die nach der Grundqualifizierung durch die Arbeitsverwaltung und der ergänzenden Qualifizierung durch die SMO-RD zum ersten Mal an einen Betrieb verliehen werden.

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

wand dürfte damit i.d.R. geringer sein als bei Zeitarbeitskräften von gewerblichen Verleihfirmen und sich weitgehend auf die Einweisung in die betriebspezifischen Bedingungen beschränken. Die hohe Übernahmequote der SUD-Arbeitskräfte weist daraufhin, daß viele Betriebe die SUD als Rekrutierungsquelle zur Besetzung fester Stellen in Anspruch nehmen. Sie können sich dabei einerseits von Kosten und Aufwand bei der Rekrutierung von festen Arbeitskräften entlasten und haben andererseits die Möglichkeit, die Qualifikation und Eignung von Arbeitskräften über die gesetzlich auf zwei Monate begrenzte Probezeit hinaus zu testen. Die Kosten des Einsatzes von SUD-Arbeitskräften für die Betriebe entsprechen in etwa denen, die auch beim Einsatz von gewerblichen Zeitarbeitskräften anfallen.

Die SUD finanziert sich allein über die Tarife, die Betriebe für den Einsatz von SUD-Arbeitskräften entrichten. Aus diesen werden die Lohn- und Lohnnebenkosten der Poolarbeitskräfte, der auf die SUD entfallende Teil der Verwaltungskosten von Deltametaal sowie die Qualifizierungsmaßnahmen finanziert, die vor der Aufnahme von Arbeitskräften in die SUD bzw. in verleihfreien Zeiten durchgeführt werden. Da Lohnzahlungen in verleihfreien Zeiten aufgrund der einsatzbefristeten Arbeitsverträge nicht anfallen, kann das Unterhaltsgeld bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen mit geringem finanziellen Aufwand aufgestockt werden. Der Staat oder die Arbeitsverwaltung sind an der Finanzierung des Pools nicht beteiligt. Allerdings übernimmt die Arbeitsverwaltung die Kosten der Grundqualifizierung, die Voraussetzung für die Aufnahme von Arbeitslosen in den Pool ist.

#### **4.2.1.2 Die Arbeitsreserve SAD**

Die seit 20 Jahren bestehende - und vor Gründung von Deltametaal eigenständige - SAD ist ein Arbeitskräftepool, der als Kooperationsverbund von größeren Betrieben der Metallindustrie in der Region getragen wird. Die Arbeitsweise der SAD entspricht eher als die SUD der Grundkonzeption eines branchenbezogenen Arbeitskräftepools, weil mit den Poolarbeitskräften unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden und ein voller Anspruch auf den vereinbarten Lohn auch in einsatzfreien Zeiten besteht. Als zusätzliche Dienstleistung für die Betriebe der Metall- und Elektroindustrie übernimmt die SAD die Vermittlung und Organisation des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs. Im Gegensatz zu den meisten Einzelunternehmen verfügt Deltametaal über umfangreiche Informationen und einen guten Überblick über die derzeitige Lage der Betriebe und der Branche insgesamt. Die Betriebe der Metall- und Elektrotechnischen Industrie in der Region sind jedoch nicht verpflichtet, die SAD dabei in Anspruch zu nehmen. Im

Jahre 1992 wurde in 286 Fällen ein zwischenbetrieblicher Austausch von Arbeitskräften durch die SAD vermittelt. Damit konnten 53 % der an die SAD gestellten 540 Anträge auf Vermittlung des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs erfolgreich abgewickelt werden. Betroffen waren insgesamt 650 Arbeitskräfte. Da die Hauptaufgabe der SAD jedoch in der Organisation eines Arbeitskräftepools mit festen Beschäftigten besteht, konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf diese Tätigkeit.

Die SAD hatte Ende 1992 einen Personalbestand von 198 Beschäftigten, wobei 8 Arbeitskräfte der im Jahre 1992 neu gegründeten "Werftenreserve" zugeordnet waren. Das Durchschnittsalter der SAD-Arbeitskräfte betrug 41 Jahre. Im Gegensatz zur SUD, die ihre Arbeitskräfte einzeln an Betriebe verleiht, werden die SAD Beschäftigten i.d.R. in Arbeitsgruppen von drei bis vier Personen in Einsatzbetriebe entsendet.<sup>176</sup>

Traditionell handelt es sich bei den Arbeitskräften des SAD vor allem um qualifizierte Fachkräfte, die nach Betriebsschließungen oder Massenentlassungen zur SAD wechseln. Bezahlt werden sie nach dem Tarifvertrag (*Collectieve Arbeidsovereenkomst* - CAO) der Branche zuzüglich einer "Mobilitätsprämie" von 5 bis 10 %. Die übertariflichen Löhne werden damit begründet, daß die besondere Qualifikation und Flexibilität dieser Beschäftigten zu honorieren sei. Eine hohe fachliche Qualifikation allein reicht nicht aus, um die Anforderungen der SAD an ihre Arbeitskräfte zu erfüllen. Ausschlaggebend sind die flexible Einsetzbarkeit und die Fähigkeit, sich schnell an neue Gegebenheiten anpassen zu können, was eine hohe Belastbarkeit voraussetzt. Wenn ältere Beschäftigte diesen Anforderungen nicht mehr genügen können, bemüht sich Deltametaal aktiv darum, einen weniger belastenden Arbeitsplatz in einem Einzelbetrieb der Branche zu finden. Dennoch waren Ende 1992 immerhin 41 SAD-Arbeitskräfte älter als 50 Jahre. Die Beschäftigungsstabilität in der SAD ist vergleichbar mit der bei den Gesamthafenbetrieben. Nach Angaben der Geschäftsführung ist es erst einmal zu betriebsbedingten Entlassungen gekommen - im Jahre 1983, also noch vor Gründung von Deltametaal, als die Branche eine erhebliche konjunkturelle Krise durchlief. Den Entlassenen wurden damals Abfindungen gezahlt. Die beteiligten Betriebe haben direkt jedoch keine Zahlungen an die Betroffenen geleistet.

Im Gegensatz zur SUD, die allen Betrieben der Branche in der Region offensteht, ist die Nutzung der SAD auf einen engeren Kreis von Betrieben beschränkt. Allerdings ist die Zahl der beteiligten Betriebe in den vergangenen Jahren von 30 auf 51 Betriebe gestiegen - wohl nicht zuletzt durch die Einrichtung des kleinen Werftenpools im Jahre 1992. Die SAD wird von den teil-

---

176 Sie fahren ähnlich wie bei den deutschen und niederländischen Hafenpools von ihrem Wohnort aus auch gemeinsam zum jeweiligen Einsatzbetrieb ("car-pool").

nehmenden Betrieben getragen, die ein Exklusivrecht auf den Einsatz von SAD-Arbeitskräften haben. Diese Betriebe entsenden jeweils einen Vertreter in den Beirat der SAD, der über grundsätzliche Fragen entscheidet. An der SAD beteiligt sind ausschließlich größere Betriebe, da die Zugehörigkeit zur Betriebsvereinigung der größeren Betriebe eine Teilnahmebedingung ist. Diese Betriebe haben auch einen eigenen Tarifvertrag. Die berechtigten Betriebe sind fast ausnahmslos Mitglied der SAD.

Die SAD-Arbeitskräfte werden von den Betrieben vor allem für spezielle Aufgaben angefordert, die die Stammbeschäftigten der Betriebe nicht ausführen können, weil ihnen die entsprechenden Spezialqualifikationen fehlen. Die Betriebe haben hohe Erwartungen an die SAD-Arbeitskräfte, und man bemüht sich sehr, diese auch zu erfüllen. Nach Angaben der Geschäftsführung sind die hohen Qualifikationsanforderungen der Betriebe ein wesentlicher Grund dafür, daß Arbeitskräfte aus der SUD nur in Ausnahmefällen geeignet sind, in die SAD übernommen werden.

Die Arbeitseinsätze in den Betrieben sind je nach Anlaß der Inanspruchnahme von SAD-Arbeitskräften von unterschiedlicher Dauer. Für die akute Lösung eines technischen Problems ist oft nur ein kurzer Einsatz erforderlich. Manche Betriebe wollen jedoch auch SAD-Arbeitskräfte so lange wie möglich in ihrem Betrieb halten. Deltametal versucht dies zu vermeiden, da befürchtet wird, daß die Flexibilität der Beschäftigten, die eine große Bedeutung für die Attraktivität der SAD für die Betriebe hat, darunter leiden könnte, wenn Poolarbeitskräfte über einen längeren Zeitraum im gleichen Betrieb arbeiten.<sup>177</sup> Insbesondere Anfang der neunziger Jahre, als die SAD-Arbeitskräfte aufgrund von Kapazitäts- bzw. Personalengpässen sehr gefragt waren und Arbeitsmangel kein Thema war, waren längerfristige Einsätze von seiten der SAD unerwünscht, da sie die Funktionsfähigkeit des Pools beeinträchtigten.

Die SAD finanziert sich einerseits aus den einsatzbezogenen Beiträgen der Betriebe und andererseits aus einer Art Aufnahmegebühr, die jeder Betrieb bei Eintritt in die SAD entrichten muß. Darüber hinaus kann die SAD bei finanziellen Schwierigkeiten weitere nutzungsunabhängige Beiträge der beteiligten Betriebe zu erheben, wovon jedoch nach Angaben der Geschäftsführung bis zum Befragungszeitpunkt noch kein Gebrauch gemacht worden ist. Für den Einsatz von SAD-Arbeitskräften werden den Betrieben die Bruttolohnkosten zuzüglich der Arbeitgeberanteile für die Sozialversicherung in Rechnung gestellt zuzüglich eines Aufschlags in Höhe von 6 %, aus dem die finanzielle Rücklage für Lohn-

---

177 In diesem Zusammenhang wurde ein Zeitraum von mehr als einem Jahr genannt. Die SAD unterliegt offenbar nicht der gesetzlichen Regelung, daß ein Einsatz einer Zeitarbeitskraft in einem Betrieb sechs Monate bzw. 1000 Stunden nicht übersteigen darf.

zahlungen in einsatzfreien Zeiten der Poolarbeitskräfte gebildet wird. Die SAD erhält keinerlei finanzielle Unterstützung von seiten der Arbeitsverwaltung oder des Staates. Für die Inanspruchnahme der SAD als Vermittlungsinstanz des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs müssen die Betriebe einen Vermittlungsbeitrag von 50 hfl. pro Arbeitskraft und Einsatz entrichten. Darüber hinaus wird eine Art "Jahresbeitrag" in Höhe von 100 hfl. erhoben von den Betrieben, die diese spezielle Dienstleistung von Deltametaal in Anspruch nehmen wollen.

Aufgrund der i.d.R. hohen Qualifikation der SAD-Arbeitskräfte haben Qualifizierungsmaßnahmen traditionell eine geringere Bedeutung als in der SUD. Dies zeigt auch der mit 0,3 % (1991: 0,5 %) relativ geringe Anteil von Schultagen an der gesamten Arbeitszeit der SAD-Arbeitskräfte. Allerdings wurde im Jahre 1991 z.B. ein Ausbildungsplan im Bereich Technisches Zeichnen/Schiffbau entwickelt, in dessen Rahmen bereits 45 Beschäftigte Zusatzqualifikationen erworben haben. Daneben werden regelmäßig Schulungen zur Vermittlung von Spezialqualifikationen durchgeführt. Während der Teilnahme an solchen Kursen wird der Lohn weiterbezahlt.

#### 4.2.1.3 Verhältnis SUD - SAD

Obwohl die SUD und die SAD in der gleichen Branche und Region tätig sind und Deltametaal als gemeinsamer Dachorganisation angehören, kooperieren sie nur in geringem Maße. Ein Übergang von Arbeitskräften aus der SUD zur SAD kommt nur in Ausnahmefällen vor. Im Gespräch mit einem der Geschäftsführer von Deltametaal verglich dieser die SAD mit einem "Delikatessengeschäft" und die SUD mit einem "Supermarkt". Neben unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen spielt hierbei offenbar eine Rolle, daß von den Betrieben unterschiedliche Entleihtarife erhoben und auch das Lohnniveau in der SUD deutlich niedriger ist. Darüber hinaus wird in der SUD die Beschäftigung auf Zeitarbeitsbasis mit (Grundlagen-)Qualifizierung gekoppelt, während in der SAD den festen Beschäftigten allenfalls Spezialqualifikationen in kurzen Kursen zusätzlich vermittelt werden. Während die SUD allen Betrieben der Branche offensteht, ist für die Nutzung der SAD eine Art "Mitgliedschaft" der Betriebe an der Trägerschaft des Pools erforderlich, die an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Diese teilweise historisch bedingten Unterschiede verhindern offenbar, daß die SUD wie etwa die Aushilfskräfte bei den deutschen Gesamthafenbetrieben als Flexibilitätsventil der SAD fungiert. Offenbar profitieren die beiden Pools unter dem gemeinsamen Dach von Deltametaal eher von organisatorischen und verwaltungstechnischen Verbundvorteilen, als daß sie direkt kooperieren.

#### 4.2.1.4 Bewertung und Perspektiven

Das Interesse der Unternehmen in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie im Rheindelta an den beiden Arbeitskräftepools SUD und SAD beruht offenkundig darauf, daß sie als Flexibilitätsreserve fungieren, die den Betrieben Personalvorbereitungskosten erspart, aber gleichzeitig die Verfügbarkeit qualifizierter und mit der Branche vertrauter Arbeitskräfte sicherstellt. Die SAD als "Spezialistenpool" hält darüber hinaus Qualifikationen vor, die in den Betrieben nicht dauerhaft benötigt werden, aber bei Problemen kurzfristig notwendig sind, um Verzögerungen im Produktionsablauf zu vermeiden. Die SUD wird von den Betrieben häufig auch zur Rekrutierung und Erprobung von potentiellen Arbeitskräften für feste Arbeitsplätze genutzt.

Auch aus der Sicht der Arbeitskräfte erfüllen die beiden Pools unterschiedliche Funktionen: Während die SUD Arbeitslosen durch Zeitarbeitseinsätze und ergänzende Qualifizierung den Weg in eine feste Beschäftigung in einem Betrieb der Branche ebnet, stellt die SAD für besonderes qualifizierte Arbeitskräfte offenkundig eine attraktive Alternative zur festen Beschäftigung in einem einzelnen Betrieb dar. Durch die übertarifliche Entlohnung und eine hohe Beschäftigungssicherheit bietet die Beschäftigung in der SAD insbesondere solchen Arbeitskräften Vorteile, die in wechselnden Einsatzbetrieben keine Belastung, sondern eine besonders interessante und reizvolle Perspektive sehen.

Insgesamt ist die Funktionsweise der beiden Pools im Zusammenhang mit der Gesamtfunktion von Deltametaal zu betrachten. Über ein umfangreiches Dienstleistungsangebot, das nahezu alle Komponenten betrieblicher und überbetrieblicher Personalpolitik und Personalplanung - Rekrutierung von Auszubildenden und Arbeitskräften, Aus- und Weiterbildung, Bereitstellung von flexibel einsetzbaren Fachkräften, Marktbeobachtung, Auffangen von Arbeitskräften bei Entlassungen und die Vermittlung des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs - umfaßt, ist es Deltametaal gelungen, als wichtiger Partner der Branche anerkannt zu werden. Vor diesem Hintergrund können die beiden Arbeitskräftepools auch ohne ein gesetzliches oder tarifvertragliches Monopol erfolgreich arbeiten. Die umfangreichen Ausbildungskapazitäten, die in erster Linie für die überbetriebliche Erstausbildung aufgebaut wurden, eröffnen beiden Pools - insbesondere aber dem Zeitarbeitspool SUD - gute Möglichkeiten für eine bedarfsgerechte und flexible Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen.

#### 4.2.2 Flexibilität und Reintegration im Güterkraftverkehr: der GPdW

Die *Stichting Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer* (GPdW - Gemeinschaftlicher Personaldienst Straßenverkehr) ist eine landesweit operierende Poolorganisation im Güterkraftverkehrs- und Speditionsgewerbe, die Anfang 1989 in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitgebern und Gewerkschaften dieser Branche ihre Arbeit aufgenommen hat.

Seit Anfang der achtziger Jahre klagten die Unternehmen der Branche über Probleme bei der Rekrutierung von qualifizierten Arbeitskräften - insbesondere für den internationalen Güterkraftverkehr. Wesentliche Ursachen für das Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Branche waren das starke Wachstum der Branche, Arbeitszeitverkürzungen und tarifvertragliche Regelungen zum verstärkten Ausgleich von Überstunden der LKW-Fahrer durch Freizeit (*tijd-voor-tijd*), Abwanderung von Arbeitskräften und Nachwuchsprobleme. Die geringe Attraktivität einer Tätigkeit im Güterkraftverkehr für die Beschäftigten ist einerseits bedingt durch die schlechten Arbeitsbedingungen - unregelmäßige Arbeitszeiten und häufige mehrtägige Fahrten - und andererseits durch ein allgemein schlechtes Image der Branche in der Öffentlichkeit. Im Jahre 1987 wurde die Zahl der unbesetzten Stellen in der Branche landesweit auf 4.500 beziffert. Außerdem wurden Qualifikationsdefizite auch bei den bereits in der Branche Beschäftigten beklagt, teilweise in der Folge steigender Qualifikationsanforderungen. Hinzu kamen Probleme bei der Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs bei Krankheit, Urlaub und sonstigen Fehlzeiten der Stammbeschäftigten, die durch die oben bereits erwähnte *tijd-voor-tijd*-Regelung zusätzlich verschärft worden waren. Ein Ausgleich dieses zeitweiligen Personalbedarfs durch den Einsatz von Zeitarbeitskräften war nicht zulässig, weil im Jahre 1977 durch eine Novelle des Güterkraftverkehrsgesetzes faktisch ein Zeitarbeitsverbot in der Branche eingeführt worden war.

Vor diesem Hintergrund wandten sich die Arbeitgeberorganisationen im Jahre 1983 an das Verkehrsministerium mit dem Anliegen, das sektorale Zeitarbeitsverbot zu lockern. Ohne Zustimmung der Arbeitnehmerorganisationen war das Ministerium jedoch nicht zu einem solchen Schritt bereit. Die Gewerkschaften (Transportgewerkschaften im FNV und im CNV) hatten ihrerseits alternative Vorstellungen entwickelt und traten 1985 an das Arbeits- und Sozialministerium mit einem Antrag auf finanzielle Förderung eines Arbeitskräftepools für die Branche heran. Als Kompromiß wurde zunächst eine wissenschaftliche Untersuchung der Personalprobleme der Branche und möglicher Ansätze zur Problemlösung in Auftrag gegeben. Der Untersuchungsbericht wurde Ende 1987 vorgelegt und beinhaltete im wesentlichen drei Empfehlungen:



#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

- Einrichtung eines Arbeitskräftepools mit Dauerarbeitsverhältnissen (Arbeitsreserve);
- Einrichtung eines Zeitarbeitspools mit einsatzbefristeten Arbeitsverträgen;
- Entwicklung von Schulungsprogrammen, um Arbeitslose zu Kraftfahrern auszubilden (bos en co 1987).

Vor diesem Hintergrund wurde im August 1988 von den Unternehmerverbänden der Branche und den beiden relevanten Gewerkschaften der GPdW als "stichting" gegründet. Das Verkehrsministerium erteilte eine zunächst befristete Ausnahmegenehmigung für die Jahre 1989 und 1990, wonach Zeitarbeit im Güterkraftverkehr mit GPdW-Kräften probeweise zugelassen wurde.<sup>178</sup> Der GPdW gründete ein kleines Zentralbüro in Gouda und zwei regionale Koordinationsbüros in Rotterdam (Region West) und Hoogeveen (Region Ost). Um rasch und mit geringen Kosten flächendeckend tätig werden zu können, wurden mit *Randstad* für die Region West und *START* für die Region Ost Kooperationsverträge abgeschlossen.<sup>179</sup> Nach und nach wurden Niederlassungen und Stützpunkte in den jeweiligen Büros von *Randstad* und *START* eingerichtet, in denen jeweils ein bis drei Beschäftigte dieser Zeitarbeitsorganisationen speziell für die Arbeit des GPdW abgestellt wurden. Mitte 1993 war die Zahl der Niederlassungen auf 18 angewachsen.

Staatliche Instanzen sind an der Trägerschaft des GPdW nicht beteiligt. Allerdings wurde im Sommer 1989 ein Kooperationsabkommen mit der Zentralen Arbeitsverwaltung geschlossen, um die Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsämter und die Aktivitäten des GPdW besser aufeinander abzustimmen. Dieses wurde im Jahre 1991 zunächst für weitere zwei Jahre verlängert. Im Jahre 1993 wurde das Abkommen auf Drängen des GPdW unbefristet verlängert. Zentrale Bestandteile des Abkommens sind u.a. Vereinbarungen zu folgenden Punkten:<sup>180</sup>

- Der GPdW verpflichtet sich, einer Vergrößerung der Arbeitsreserve mit festen Beschäftigten Priorität einzuräumen. Es wird angestrebt, möglichst kurzfristig ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitsreserve und Zeitarbeitspool zu erreichen. Zur Realisierung dieser Zielsetzung sollen die

---

178 Zugleich erhielt der GPdW vom Arbeits- und Sozialministerium, das damals noch dafür zuständig war, eine Arbeitnehmer-Überlassungserlaubnis.

179 Vermutlich spielte auch die zunächst zweijährige Befristung der Ausnahmegenehmigung eine Rolle bei der Entscheidung des GPdW, keine eigene große Organisation aufzubauen.

180 Vgl. den *Convenant Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer* (Vertrag Gemeinschaftlicher Personaldienst Güterkraftverkehr) aus dem Jahre 1989.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

beteiligten Betriebe Garantien in Form von langfristigen Rahmenverträgen über die Abnahme von Poolarbeitskräften abgeben. Auch beim Zeitarbeitspool ist eine Minimierung von verleihfreien Zeiten anzustreben.

- Die Kooperation zwischen Arbeitsämtern und GPdW ist zu intensivieren. Der GPdW soll bei der Rekrutierung von Arbeitskräften vorrangig registrierte Arbeitslose berücksichtigen. Die Arbeitsämter verpflichten sich, geeignete KandidatInnen auszuwählen und diese auf die Chancen hinzuweisen, die der GPdW ihnen bietet.
- In Kooperation zwischen GPdW und der Arbeitsverwaltung werden Qualifizierungsprogramme entwickelt und -maßnahmen durchgeführt. Der GPdW kann bei der Einstellung von besonders benachteiligten Arbeitslosen Eingliederungsbeihilfen in Anspruch nehmen.<sup>181</sup>
- Der GPdW soll keine Arbeitsvermittlung betreiben. Betriebe, die feste Arbeitskräfte benötigen, sollen an die Arbeitsämter verwiesen werden.<sup>182</sup>
- Der GPdW verpflichtet sich, der Zentralen Arbeitsverwaltung vierteljährlich über die aktuelle Entwicklung der verschiedenen Aktivitäten detailliert Bericht zu erstatten. Außerdem finden regelmäßig gemeinsame Beratungen zwischen VertreterInnen der Arbeitsverwaltung und des GPdW statt.

Der Zeitarbeitspool des GPdW funktioniert nach dem Prinzip der kommerziellen Zeitarbeit in den Niederlanden. Mit den Arbeitskräften werden also jeweils einsatzbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen. Der Zeitarbeitspool erfüllt neben seiner Flexibilitätsfunktion für die Betriebe die Funktion eines "Durchlauferhitzers" sowohl für die Arbeitsreserve von Festangestellten als auch für feste Einstellungen bei den Güterkraftverkehrsunternehmen.

Mit dem Aufbau der **Arbeitsreserve**, des Pools mit fest angestellten Kraftfahrern, wurde ein halbes Jahr später begonnen als mit dem Zeitarbeitspool, da zunächst ein "Leerlauffonds" zur Abdeckung der Lohnkosten fester Kräfte bei etwaiger Unterauslastung aufgebaut werden sollte. Der vorsichtige Ausbau der Arbeitsreserve wurde nicht zuletzt durch die anfangs ungesicherte Zukunftssituation des GPdW aufgrund der zunächst befristeten Genehmigung erzwungen. Nachdem die befristeten Arbeitsverträge mit den Beschäftigten der Arbeitsreserve ausgelaufen waren, wurden unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen. Dies

---

181 Gleichzeitig wird in diesem Abkommen aber auch ausdrücklich betont, daß die Arbeitsämter keine Zuschüsse zur Finanzierung von verleihfreien Zeiten gewähren darf. Dies entspricht der Grundsatzzposition der Zentralen Arbeitsverwaltung zu Arbeitskräftepools. Vgl. 3.3.1.

182 Hierbei ist zu berücksichtigen, daß das Abkommen vor der Zulassung privater Arbeitsvermittler in den Niederlanden im Jahre 1991 abgeschlossen wurde. Allerdings enthält auch das aktualisierte Grundsatzpapier der Zentralen Arbeitsverwaltung diesen Passus. Vgl. Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening 1991.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

wurde nicht zuletzt dadurch erleichtert, daß das Verkehrsministerium dem GPdW im Jahre 1992 eine unbefristete Ausnahmegenehmigung zum Verleih von Arbeitskräften erteilt hat.

Der Verwaltungsrat des GPdW ist mit je einem Vertreter von vier Arbeitgeberverbänden und mit je zwei Vertretern der beiden beteiligten Gewerkschaften paritätisch besetzt. Er trifft die Grundsatzentscheidungen der Geschäftspolitik, z.B. über die Anzahl der festen Stellen in der Arbeitsreserve. Die Auswahl des Personals und der Abschluß der Verträge obliegen dagegen dem Geschäftsführer/Landeskoordinator, der zusammen mit den beiden Regionalkoordinatoren die Stiftung leitet. Die Organisation der Einsätze erfolgt in den örtlichen Niederlassungen, d.h. je nach Region durch *Randstad* oder *START*.

##### 4.2.2.1 Beschäftigte

Mitte 1994 waren 154 Personen in der Arbeitsreserve beschäftigt. Angaben über die Zahl der zu diesem Stichtag eingesetzten Zeitarbeitskräfte waren nicht verfügbar. Mitte 1992 waren insgesamt 344 Personen im Einsatz gewesen. Angesichts der Ausweitung der geleisteten Arbeitsstunden seitdem ist davon auszugehen, daß auch die Zahl der Zeitarbeitskräfte bis Mitte 1994 deutlich gestiegen war.

Im Kooperationsvertrag mit der Zentralen Arbeitsverwaltung wurde festgelegt, daß der Anteil der Arbeitsreserve auf mindestens 50 % der Beschäftigten des GPdW erhöht werden soll. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, daß die Einrichtung der Arbeitsreserve einen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen der drei beteiligten Parteien - Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Arbeitsverwaltung - darstellt. Anfangs hatten die Gewerkschaften und die Arbeitsverwaltung gefordert, ausschließlich einen Pool mit festen Arbeitskräften einzurichten. Die Arbeitgeber befürchteten dabei hohe Leerlaufkosten, die die Tarife für die Betriebe übermäßig verteuert hätten. Schließlich einigte man sich auf eine Kombination von Arbeitsreserve und Zeitarbeitspool. Der Zeitarbeitspool soll dazu beitragen, die Leerlaufkosten der Arbeitsreserve möglichst gering zu halten.

Die von der Arbeitsverwaltung und den Gewerkschaften geforderte Vergrößerung der Arbeitsreserve ist bislang jedoch nicht realisiert worden. Trotz eines deutlichen Anstiegs der von GPdW-Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden zwischen Mitte 1992 und Mitte 1994 um mehr als 31 % (von 819.703 auf 1.078.371) ist die Zahl der Beschäftigten in der Arbeitsreserve nur um 5,5 % gestiegen (von 146 auf 154). Dies beklagt auch die stellvertretende Vorsitzende der Gewerkschaft FNV, *Ella Voogelaar*, die gleichzeitig stellvertretende Vor-

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

sitzende des Vorstands der Arbeitsverwaltung ist: "Wir sehen ein, daß der GPdW bei Festeinstellungen zurückhaltend ist, um Leerlaufkosten zu begrenzen. Gleichzeitig wird jedoch von einem starken Wachstum der Zeitarbeitsstunden berichtet. Nach unserer Meinung dürfen die Zeitarbeitskräfte nicht den Löwenanteil der Arbeit des GPdW leisten. Uns sind die festen Beschäftigten lieber - beim GPdW ebenso wie bei den Arbeitgebern der Branche." (GPdWegvervoer-Jaaverslag 1993/94:2) Es bleibt abzuwarten, ob der Vorstand des GPdW diese Mahnung zum Anlaß nimmt, um die Arbeitsteilung zwischen Zeitarbeitspool und Arbeitsreserve zugunsten letzterer zu verändern. Der Trend scheint eher in die andere Richtung zu gehen: Statt die Arbeitsreserve auszuweiten, sind die Entlehtarife 1993/94 um 3 % gesenkt worden (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1993/94 3). Für 1994/95 war eine Beibehaltung oder sogar erneute Senkung der Entlehtarife geplant.

Gleichzeitig schwankt die Zahl der betrieblichen Arbeitskräfteanforderungen sehr stark: Während es am Jahresanfang 1994 innerhalb von vier Wochen nur 670 betriebliche Anfragen gab, lag die Spitze im Mai/Juni 1994 bei 1.928 Anfragen in vier Wochen - also fast dreimal so hoch. Darüber hinaus hat der GPdW - anders als etwa die Hafepools - bislang kaum eine Möglichkeit, Anreize für eine kontinuierlichere Nachfrage der Betriebe zu schaffen. Zwar sind schon früh zur Stabilisierung der Nachfrage sogenannte "Stundengarantien" eingeführt worden: Wenn Betriebe sich verpflichten, pro Jahr eine bestimmte Zahl von Arbeitsstunden aus dem GPdW abzufordern, müssen sie geringere Entlehtarife bezahlen. Die Staffelung der Ermäßigung und die tatsächliche Nutzung durch Betriebe im Jahre 1990 zeigt *Tabelle 8*.

*Tabelle 8:*  
Stundengarantien des GPdW im Jahre 1990

garantierte Stundenzahl pro Jahr	Ermäßigung pro Stunde in Gulden <sup>183</sup>	Anzahl der abgegebenen Garantien
1 - 159	-	
160 - 499	0,75	80
500 - 999	1,50	65
über 1000	2,25	109

Quelle: GPdW nach BEA 1991b:54

183 Der Stundentarif lag im Jahre 1990 zwischen 31,75 und 43,38 hfl.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Mit der Einführung des Systems der Stundengarantien verfolgte der GPdW zwei Zielsetzungen: Zum einen sollte die Planbarkeit der betrieblichen Anforderungen erhöht werden, um die Größe der Arbeitsreserve so anzupassen, daß die Leerlaufkosten gering gehalten werden können. Zum anderen sollte ein finanzieller Anreiz für Betriebe geschaffen werden, relativ regelmäßig mit dem GPdW zu kooperieren. Daß dies offenbar nicht gelungen ist, dürfte vor allem daran liegen, daß sich die Stundengarantien auf ein ganzes Jahr beziehen. Wann und in welcher Intensität die Stunden tatsächlich abgenommen werden, ist für die Niederlassungen nicht voraussehbar. Der Wert für die Planungssicherheit ist daher gering.

Gleichwohl dürfte die durchschnittliche Zahl der eingesetzten Arbeitskräfte auch in Zeiten geringer Auslastung deutlich über der tatsächlichen Zahl der festen Beschäftigten liegen. Wenn dies von seiten des GPdW auch in Zukunft nicht zum Anlaß genommen wird, um mehr feste Arbeitsverträge abzuschließen, hätte die Arbeitsverwaltung eine Reihe von Druckmitteln, um die Ausweitung der Arbeitsreserve zu forcieren: Man könnte z.B. mit dem Entzug der Ausnahmegenehmigung drohen oder Zuschüsse für Qualifizierungsmaßnahmen sperren. Hierfür gibt es bislang jedoch keine Anzeichen.

Die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Poolarbeitskräfte (Zeitarbeitskräfte wie Festangestellte) richten sich nach dem Branchen-Tarifvertrag für den Güterkraftverkehr, in dem die tarifliche Gleichstellung von Zeitarbeitskräften explizit festgeschrieben ist. Nach dem Tarifvertrag der Branche bestimmen sich auch die Tagegelder, die Fahrer für ihre Verpflegungskosten unterwegs erhalten. Außerdem ist in der Arbeitsreserve die monatliche Arbeitszeit auf 230 Stunden begrenzt. Dies resultiert aus der tarifvertraglichen Vereinbarung (*tijd-voor-tijd-regeling*), die festlegt, daß Überstunden, die über eine Arbeitszeit von 230 Stunden in vier Wochen hinausgehen, durch Freizeit auszugleichen sind und nicht bezahlt werden dürfen. Gleichwohl hat der Zeitarbeits-Tarifvertrag eine gewisse Bedeutung, z.B. bei der Festlegung von Kündigungsfristen.

Die GPdW-Arbeitskräfte üben prinzipiell die gleichen Fahrtätigkeiten aus wie die Stammbeschäftigten der Einsatzunternehmen. Es gibt keine Hinweise auf eine bevorzugte Anforderung von Poolarbeitskräften für besonders unangenehme Tätigkeiten oder zeitlich ungünstige Einsätze in den Betrieben. Nach Angaben aus den Jahresberichten des GPdW wechseln pro Jahr etwa 30 bis 40 % der Poolbeschäftigten in Entleihbetriebe. Angesichts der hohen Anforderungen des Güterkraftverkehrs ist das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten in der Arbeitsreserve bemerkenswert. Mitte 1994 waren deutlich mehr als die Hälfte der festen Arbeitskräfte des GPdW älter als 35 Jahre, wobei besonders auffällt, daß

von 154 Beschäftigten immerhin 32 älter als 45 Jahre waren und 19 sogar älter als 50 Jahre.<sup>184</sup>

Wegen der Beschränkung auf Fahrer und Fahretätigkeiten hat der GPdW nicht die Möglichkeit, etwaige Unterauslastung in diesem Bereich durch den Verleih in andere Branchen oder Tätigkeitsbereiche abzufangen. Allerdings haben die Angehörigen des Zeitarbeitspools die Möglichkeit, sich gleichzeitig bei anderen Zeitarbeitsunternehmen registrieren zu lassen<sup>185</sup> und insofern Zeiten, in denen der GPdW sie nicht beschäftigen kann, individuell durch Tätigkeiten in anderen Branchen abzudecken.

Der GPdW ist aufgrund des Kooperationsabkommens mit der Arbeitsverwaltung gehalten, vorrangig registrierte Arbeitslose zu rekrutieren. Die Anwerbung von Arbeitskräften über die Arbeitsämter spielte jedoch zumindest anfänglich aber eine vergleichsweise geringe Rolle: 31 % der Arbeitskräfte wurden im Jahre 1990 über Werbung und Anzeigen rekrutiert, 23 % über *START* und *Randstad*, 12 % über persönliche Kontakte und nur 11 % über die Arbeitsämter.<sup>186</sup> Der steigende Bekanntheitsgrad in der Branche hat dazu geführt, daß sich z.B. von Entlassungen im Zuge von Betriebsschließungen Betroffene beim GPdW melden. Auch die Zusammenarbeit mit den beiden Zeitarbeitsunternehmen trägt zur Rekrutierung von Arbeitskräften bei, wobei eine Konkurrenzsituation insofern nicht auftreten kann, als diese ohnehin keine Arbeitskräfte auf eigene Rechnung in die Branche verleihen dürfen.

#### 4.2.2.2 Einsatzbetriebe

Die Nutzung von Arbeitskräften aus dem GPdW steht allen Güterkraftverkehrsunternehmen in den Niederlanden offen. Der GPdW verleiht in dieser Branche ausschließlich FahrerInnen, wobei es sich allerdings nicht ausschließlich um FernverkehrsfahrerInnen auf Lastzügen handelt, sondern teilweise auch um Schnellverkehrsdienste mit Kleintransportern. So können auch FahrerInnen eingesetzt werden, die (noch) nicht die höchste Führerscheinklasse besitzen. Wünsche der Unternehmen, auch andere Berufsgruppen aufzunehmen, wurden

---

184 Im Jahresbericht 1993/94 wird stolz berichtet, daß trotz des erst fünfjährigen Bestehens des GPdW bereits der erste Mitarbeiter regulär in Rente gegangen ist und ein Beschäftigter der Arbeitsreserve sein fünfjähriges Dienstjubiläum feiern konnte. Vgl. GPdWegvervoer-Jaarverslag 1993/94:7.

185 Da die Niederlassungen jeweils bei *Randstad* oder *START* angesiedelt sind, wird dies bei Bedarf unproblematisch sein.

186 Diese Verteilung ist der Evaluation des GPdW durch das Bureau voor Economische Argumentatie entnommen. Vgl. BEA 1991b:59.

bislang vom GPdW nicht aufgegriffen. Auch die im Rahmen der Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführten Schulungen auf Gabelstaplern zielen ausschließlich auf die Be- und Entladung der eigenen Fahrzeuge und dienen nicht als Vorbereitung auf allgemeine Lagerätigkeiten.

Im Jahreszeitraum zwischen Mitte 1993 und 1994 richteten die Güterkraftverkehrsunternehmen 15.049 Personalanfragen an den GPdW, womit sich die Nachfrage innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt hatte (1991/92: 7.440 Personalanfragen). 14.299 bzw. fast 95 % dieser Anfragen konnten erfüllt werden, wobei die tatsächliche Abdeckung der betrieblichen Nachfrage kaum noch schwankt. Der Erfüllungsgrad lag 1993/94 zwischen 90 und 98 %. Die Zahl der von GPdW-Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden hatte sich allerdings gegenüber 1991/92 nicht verdoppelt, sondern war lediglich um 31 % gestiegen. Dies deutet darauf hin, daß Betriebe den GPdW für immer kürzere Einsätze in Anspruch nehmen. Die durchschnittliche Dauer eines betrieblichen Einsatzes lag 1993/94 bei 75,42 Arbeitsstunden, während sie im zweiten Halbjahr 1991 noch bei etwa 150 Stunden gelegen hatte.

Die Zahl der Betriebe, die den GPdW in Anspruch nahmen, schwankte zwischen Mitte 1991 und 1992 zwischen 230 und 354.<sup>187</sup> Nach einer Untersuchung des *Bureau voor Economische Argumentatie* aus dem Jahre 1991 ist der häufigste Grund, warum Betriebe Arbeitskräfte aus dem GPdW einsetzen, der Ausgleich von krankheitsbedingten Fehlzeiten der eigenen Beschäftigten (48 %). In 25 % der Fälle führte ein hoher Arbeitsanfall zum Einsatz von GPdW-Fahrern. Schwierigkeiten bei der Besetzung von Dauerarbeitsplätzen (6 %) sowie zeitweiliger Bedarf an Fahrern mit besonderen Qualifikationen (4 %) spielten kaum eine Rolle. Aus diesen Ergebnissen wird nicht unmittelbar deutlich, daß der GPdW zunehmend zur Rekrutierung von Arbeitskräften für Dauerarbeitsplätze in den Einsatzbetrieben genutzt wird, worauf die Untersuchung des BEA an anderer Stelle hinweist: Eine wachsende Zahl von Betrieben entleiht GPdW-Zeitarbeitskräfte, um sie nach zwei Monaten<sup>188</sup> auf einen festen Arbeitsplatz zu übernehmen. Dieses "Durchströmen" von Zeitarbeitskräften in feste Beschäftigung ist von seiten des GPdW ausdrücklich erwünscht. Bis Mitte 1994 hatten insgesamt 1.778 Fahrer im Anschluß an eine Tätigkeit beim GPdW einen festen Arbeitsplatz in einem Güterkraftverkehrsunternehmen erhalten. Dies zeigt, daß der GPdW einen

---

187 Die neueren Jahresberichte enthalten hierzu keine aktuelleren Angaben.

188 Der GPdW orientiert sich dabei an Regeln des niederländischen Verbandes der Zeitarbeitsunternehmen (*Algemene Bond Uitzendondernemingen* - ABU), in denen vorgesehen ist, daß ein Betrieb, der eine Zeitarbeitskraft vor Ablauf einer Frist von zwei Monaten abwirbt, dem Zeitarbeitsunternehmen eine Entschädigung zahlen muß. Vgl. BEA 1991b:35.

nicht unerheblichen Beitrag bei der Besetzung offener Dauerstellen im Güterkraftverkehr leistet.

#### 4.2.3.3 Finanzierung

Der GPdW muß sich allein aus den einsatzbezogenen Kostenbeiträgen der Betriebe finanzieren. In die Entlehtarife gehen neben den Lohnkosten, die denen der Stammbeschäftigten bei den ausleihenden Unternehmen entsprechen, auch die Kosten für die eigene Verwaltung, die Kostenerstattung für die Kooperationspartner *Randstad* und *START* sowie eine 5-prozentige Pauschale zur Speisung des "Leerlauffonds" ein, der zur Abdeckung der Lohnkosten der festen Beschäftigten bei Auftragsmangel dient. Für das ausleihende Unternehmen macht es keinen Unterschied, ob ein ausgeliehener Fahrer aus dem Zeitarbeitspool oder aus der Arbeitsreserve stammt.

Da die Arbeitsreserve und der Zeitarbeitspool eine organisatorische Einheit bilden, ist eine interne Subventionierung der stabilen Beschäftigung der Arbeitskräfte in der Arbeitsreserve durch die Zeitarbeitskräfte möglich und auch explizit angestrebt. Der GPdW bemüht sich vorrangig, die Arbeitsreserve auszulasten, was sich in höheren durchschnittlichen Wochenarbeitszeiten der festen Beschäftigten niederschlägt. Aber auch die Zeitarbeitskräfte arbeiteten zumindest 1991/92 keineswegs nur gelegentlich, sondern um die 30 Stunden pro Woche.

Die Globalgrößen eines landesweit operierenden Pools geben den tatsächlichen Auslastungsgrad natürlich nicht ganz richtig wieder. Es kann durchaus sein, daß in einer Niederlassung Anfragen nicht befriedigt werden können, während in einer anderen Unterauslastung herrscht. Bis zu einer Anfahrtszeit von etwa zwei Stunden erfolgt zwischen benachbarten Niederlassungen ein Ausgleich; darüber hinaus ist das schon wegen der Kurzfristigkeit der Anfragen kaum praktikabel. So ist es zu erklären, daß trotz guter Gesamtauslastung im Durchschnitt mit einer Unterauslastung von 11 % für die Arbeitsreserve gerechnet werden muß.

#### 4.2.2.4 Zeitliche und organisatorische Dimension der Arbeitseinsätze

Die Arbeitseinsätze in den Betrieben dauern zwischen einem Tag und mehreren Wochen, wobei der Schwerpunkt auf kurzen und kurzfristig angemeldeten Anforderungen der Betriebe liegt, so daß die Haupttätigkeit in den Niederlassungen in der telefonischen Organisation der Einsätze besteht. Die durchschnittliche Zeitstruktur der Aufträge läßt sich aus den - allerdings lückenhaft veröffentlichten - Statistiken des GPdW ermitteln: So wurden z.B. in der 17.-20. Woche 1992



#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

von 344 Arbeitskräften 559 betriebliche Einsätze geleistet, die sich auf 45.113 Stunden addierten. Im Durchschnitt entfielen folglich auf einen Einsatz in dieser Periode rund 81 Arbeitsstunden, und die beteiligten Arbeitskräfte (Zeitarbeitskräfte und Arbeitsreserve zusammen) arbeiteten im Durchschnitt 33 Stunden in der Woche. Im zweiten Halbjahr 1991 lag dagegen die durchschnittliche Einsatzdauer bei etwa 150 Arbeitsstunden und die durchschnittliche Wochenarbeitszeit bei über 40 Stunden. Leider sind entsprechende Berechnungen für 1993/94 nicht möglich, da im Jahresbericht keine Angaben über die Zahl der Zeitarbeitskräfte enthalten sind. Die erheblichen Schwankungen der Zahl der betrieblichen Anfragen und die deutlich gesunkene durchschnittliche Dauer der betrieblichen Arbeitseinsätze auf etwa 75 Stunden deuten jedoch darauf hin, daß die dem GPdW abverlangte Anpassungsflexibilität eher zu- als abgenommen hat. Vor diesem Hintergrund ist die Konstanz des Erfüllungsgrades der betrieblichen Anfragen, die 1993/1994 durchgängig zwischen 90 und 98 % lag, überaus erstaunlich. Der GPdW versteht sich offenbar sehr gut auf das "matching" zwischen betrieblichen Anforderungen und der Bereitstellung von Personal.

Bei der Anforderung von Arbeitskräften kommt es durchaus vor, daß die Einsatzunternehmen ganz bestimmte Personen bestellen. Dies wird erfüllt, wenn dem keine übergeordneten Gründe entgegenstehen. Häufig nachgefragte Zeitarbeitskräfte dürften eher die Chance haben, in die Arbeitsreserve übernommen zu werden.

##### 4.2.2.5 Qualifizierung

Der GPdW organisiert sowohl Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose, um ihnen den Weg in die Branche zu ebnen, als auch praxisbezogene Weiterbildung für GPdW-Beschäftigte aus der Arbeitsreserve oder dem Zeitarbeitspool. Zur Qualifizierung von Arbeitslosen wurde 1990 das *leer-werk-project* (sinngemäß: kombiniertes Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekt) entwickelt, in dessen Rahmen jährlich zunächst 150 Arbeitslose für eine Tätigkeit im Güterkraftverkehr qualifiziert werden sollten. Im Jahre 1991 ist die angestrebte TeilnehmerInnenzahl in Kooperation mit den Sozialpartnern der Branche auf 450 ausgeweitet worden. 1993/94 betrug die Zahl der TeilnehmerInnen 281. Im Anschluß an die erfolgreiche Qualifizierung garantieren der GPdW und die Betriebe der Branche die Übernahme der TeilnehmerInnen in bezahlte Arbeit. Tatsächlich haben 1993/94 94 % der TeilnehmerInnen unmittelbar nach Abschluß der Maßnahme Arbeit gefunden. Lediglich 3 % waren auch nach mehreren Monaten noch arbeitslos (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1993/94:9).

Das Ausbildungsprojekt umfaßt den Erwerb der erforderlichen Führerscheine *rijzbewijzen C en E* in ausgewählten Fahrschulen, den Erwerb des 'chauffeursdiploma' *CCV-B* sowie eine fünfwöchige praxisbezogene Schulung bei der *Stichting Vakopleiding Wegvervoer* (SVW - Stiftung Fachausbildung Güterkraftverkehr), die mit einer weiteren Prüfung (*Vakrijproef*) abgeschlossen wird. Inhalte sind u.a. Rangierfertigkeiten, Ladungsbefestigung und der Umgang mit verschiedenen Ladungsgütern. Zum Abschluß wird ein vier- bis achtwöchigen Betriebspraktikum absolviert. Zielgruppe sind Arbeitslose, die bei den Arbeitsämtern registriert sind - insbesondere Angehörige ethnischer Minderheiten, Frauen, Langzeitarbeitslose und Jüngere, die länger als 6 Monate arbeitslos sind. Tatsächlich waren 1991/1992 95 % der TeilnehmerInnen Männer. Der Anteil ethnischer Minderheiten schwankte zwischen 7 % und 15 %, der Anteil der Langzeitarbeitslosen lag 1991 bei 38 %, wobei mehr als die Hälfte dieser Langzeitarbeitslosen bereits länger als 3 Jahre arbeitslos war. Im Hinblick auf das Alter dominieren die unter 35-Jährigen: 1991 machten sie einen Anteil von 83 % aus, in den ersten 5 Monaten 1992 sogar 92 % (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1991/92:24f). Von den TeilnehmerInnen 1993/94 waren 19 % zuvor langzeitarbeitslos gewesen waren, 8 % sogar länger als zwei Jahre (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1993/94:9).

Zur Organisation und Koordination des Projektes und der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Bildungseinrichtungen sowie den Arbeitsämtern verfügt der GPdW über drei Landes- und RegionalkoordinatorInnen sowie mehrere AssistentInnen. Diese betreuen und beraten auch die TeilnehmerInnen an den Qualifizierungsmaßnahmen. Die regionalen GPdW-Niederlassungen akquirieren Praktikumsplätze in Betrieben und kümmern sich um den Übergang in bezahlte Arbeit nach erfolgreichem Abschluß der Maßnahmen.

Ein direkter finanzieller Anreiz für die Teilnahme besteht nicht, da die TeilnehmerInnen während der Ausbildung weiterhin Arbeitslosenunterstützung erhalten. Lediglich während der Betriebspraktika zahlen die Betriebe eine kleine Zulage. Der Anreiz zur Teilnahme besteht in erster Linie in der "gesicherten" Aussicht auf einen Arbeitsplatz: Als Voraussetzung für die Gewährung öffentlicher Zuschüsse mußte die Branche Arbeitsplätze für 300 TeilnehmerInnen "garantieren". Diese Zusage ist zwar nicht einklagbar, und es besteht keine feste Aufschlüsselung nach Betrieben. Zusammen mit den Beschäftigungsperspektiven beim GPdW selbst, der jährlich die Übernahme von 150 AbsolventInnen der Qualifizierungsmaßnahmen garantiert, können die TeilnehmerInnen aber darauf bauen, daß sie nach einer erfolgreich abgeschlossenen Qualifizierung nicht in erneute Arbeitslosigkeit münden.

Finanzielle Grundlage der Aktivitäten ist das Qualifizierungsprogramm *Bedrageregeling Bedrijfstaksgewijze Scholing* (BBS - Beitragsregelung Branchen-

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

orientierte Qualifizierung) der Arbeitsverwaltung.<sup>189</sup> Allerdings werden hieraus keine Zuschüsse für den eigentlichen Fahrschulunterricht und die Führerschein-Prüfungskosten gewährt.<sup>190</sup> Für diese Kosten kommen die Sozialpartner der Branche im Rahmen der *Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Beroeps-goederenvervoer* (SOOB - Stiftung Ausbildungs- und Entwicklungsfonds Güterkraftverkehr) auf. Somit hat der GPdW als Einrichtung der Sozialpartner einen Ausbildungsweg für mittellose (Langzeit-)Arbeitslose geschaffen, der vorher nicht bestand.<sup>191</sup>

Über die Qualifizierungsaktivitäten für Arbeitslose hinaus organisiert der GPdW in Kooperation mit der SVW und den regionalen Niederlassungen praxisbezogene Weiterbildungsangebote (*maatwerkcurssussen* - "Maßarbeiterskurse") für seine eigenen Beschäftigten aus der Arbeitsreserve und dem Zeitarbeitspool. Dabei handelt es sich z.B. um Ergänzungsprüfungen wie den Berechtigungsschein für Gefahrguttransporte oder die Bedienung von Entladekränen. Auch wird Poolbeschäftigten, die noch nicht über alle erforderlichen Führerscheine verfügen, die Möglichkeit gegeben, diese zu erwerben. Allein zwischen Mitte 1991 und 1992 wurden 868 verschiedene Schulungen durchgeführt, seit Gründung des GPdW bis Mitte 1992 insgesamt 1.684 Schulungen (GPdW 1991/92:28). Wegen der kurzfristigen zeitlichen Organisation der Arbeitseinsätze in Betrieben ist es nur begrenzt möglich, einsatzlose Zeiten gezielt für Qualifizierung zu nutzen.

Seit Anfang 1992 ist darüber hinaus ein Programm (*Studiefonds*) im Güterkraftverkehr gestartet worden, das jährlich 200 jungen Erwerbstätigen den Erwerb der kostspieligen Führerscheine für den Güterkraftverkehr ermöglichen soll. Den Betroffenen werden die Kosten der Ausbildung zunächst vorfinanziert und bei einer anschließenden Tätigkeit in der Branche stufenweise erlassen (25 % der Kosten pro 6 Monate Tätigkeit im Güterkraftverkehr). Ziel ist die Bekämpfung des Mangels an hochqualifizierten jungen Arbeitskräften in der Branche. Der GPdW übernimmt die organisatorische Abwicklung dieses Förderungsprogramms und insbesondere die Anwerbung, Auswahl und Begleitung der TeilnehmerInnen (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1991/92:29).

Im Jahre 1994 hat der GPdW eine zusätzliche Abteilung "Replacement" gegründet, die arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Kraftfahrern bei

---

189 Vgl. auch *Übersicht 5*: Arbeitsmarktpolitische Programme und Maßnahmen in den Niederlanden.

190 Wegen der im Vergleich zu Deutschland anderen Staffelungen von Führerscheinen kann es sich hier je nach Vorbildung um bis zu drei Prüfungen/Führerscheine handeln.

191 Weitere Zuschüsse gewähren das Verkehrsministerium (1991 für 40, 1992 für 20 Ausbildungsplätze) und der Europäische Sozialfonds (ESF) für max. 25 Ausbildungsplätze in Den Haag (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1991/92:25).

der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz Unterstützung bieten soll. Neben Beratung und Betreuung soll auch Qualifizierung angeboten werden. Ziel ist die erfolgreiche Wiedereingliederung nach spätestens sechs Monaten. Dabei ist eine enge Kooperation mit der Arbeitsverwaltung geplant (GPdWegvervoer-Jaarverslag 1993/94:15).

#### 4.2.2.6 Bewertung und Perspektiven

Der GPdW ist ein Poolmodell, um zunehmende betriebliche Flexibilitätsanforderungen, die teilweise aus Vereinbarungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten resultieren (Abbau von Überstunden), und Rekrutierungsprobleme einer Branche auf sozialverträgliche Weise zu lösen. Für die Unternehmen erfüllt der GPdW umfassende Funktionen zur Personalrekrutierung, indem er Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose organisiert und ihnen durch betriebliche Arbeitseinsätze die Möglichkeit verschafft, Arbeitserfahrung zu erwerben. Damit konnte ein Teil der seit einigen Jahren bestehenden Personalknappheit beseitigt werden. Gleichzeitig sichert der GPdW den Betrieben die kurzfristige Verfügbarkeit qualifizierten Personals, wobei die Flexibilitätserfordernisse nicht allein durch Diskontinuitäten des Geschäftsverlaufs entstehen, sondern durch Arbeitszeitbestimmungen zum Freizeitausgleich für Überstunden verschärft wurden. Überdies haben die Betriebe die Möglichkeit, die Qualifikation und Verlässlichkeit von FahrerInnen zu erproben, bevor sie diese ggfs. dauerhaft in die eigene Belegschaft übernehmen.

Diese Funktionen könnte der GPdW wohl auch ohne die "Arbeitsreserve", den Pool mit festen Beschäftigten, erfüllen. Dessen Einrichtung ist vielmehr der Preis, den die Unternehmen dafür zahlen mußten, daß in ihrer Branche Zeitarbeit überhaupt zugelassen wurde. Trotz vertraglicher Vereinbarungen, die Arbeitsreserve auf 50 % auszuweiten, und erheblicher Umsatzsteigerungen hat der GPdW dies bislang nicht realisiert, obwohl auch in den jeweils auslastungsschwächsten Zeiten im Jahresverlauf die betrieblichen Personalanforderungen die Kapazitäten der Arbeitsreserve deutlich übersteigen. Es erscheint unverständlich, daß weder die Gewerkschaften noch die Arbeitsverwaltung bislang ernsthafte Versuche unternommen haben, den GPdW zur Umsetzung dieser Vereinbarung zu veranlassen.

Die Ausbildungsaktivitäten und die über den GPdW dafür erreichbaren Förderungsmöglichkeiten eröffnen Arbeitslosen den Zugang zur Branche, denen dieser Weg sonst wohl schon allein aus finanziellen Gründen (Kosten für Führerscheine) versperrt wäre. Der Zeitarbeitspool kann von den Arbeitskräften wahlweise als Durchgangsstation in feste Beschäftigung bei den Unternehmen bzw. in

die Arbeitsreserve oder aber als eine Möglichkeit genutzt werden, eine gewisse persönliche Zeitsouveränität (die natürlich mit Lohnverzicht erkaufte wird) in einer Branche zu verwirklichen, die normalerweise wenig Raum dafür läßt. Die Arbeitsreserve bietet Arbeitsverhältnisse, die eine mit einer festen Beschäftigung in einem Betrieb vergleichbare Beschäftigungsstabilität aufweisen. Hinsichtlich der Planbarkeit der Arbeitszeit sind sie sogar besser, da ein hoher Arbeitsanfall über den Zeitarbeitspool ausgeglichen und eine Ableistung von Überstunden dadurch weitgehend vermieden werden kann.

### 4.2.3 Sektorale Arbeitsmarktpolitik im Baugewerbe: Bouw-Vak-Werk

*Bouw-Vak-Werk* (Bau-Fach-Arbeit) ist eine im Jahre 1989 von Arbeitgebern und Gewerkschaften im Baugewerbe gegründete Stiftung, die unter anderem auch regionale Arbeitskräftepools organisiert.<sup>192</sup> Auslöser der Diskussion, die schließlich zur Gründung von Bouw-Vak-Werk geführt hat, war die sehr hohe Arbeitslosigkeit in der Baubranche Anfang der achtziger Jahre. Von insgesamt etwa 850.000 niederländischen Arbeitslosen waren 1983 ca. 120.000 in Berufen der Baubranche registriert. Während die Arbeitgeber sich der Verantwortung für diese Arbeitslosen weitgehend entziehen wollten und die Betroffenen als "*Brennholz*" abqualifizierten, vertraten die niederländischen Gewerkschaften im Baugewerbe die Auffassung, daß zumindest ein Teil dieser Arbeitslosen gut qualifiziert bzw. qualifizierbar und für eine Beschäftigung im Baugewerbe geeignet sei. Um die Arbeitslosigkeit im Baugewerbe zu verringern, wurde von seiten der Gewerkschaften einerseits eine Ankurbelung und Verstärkung der Baukonjunktur durch öffentliche Aufträge gefordert. Andererseits wurden in Tarifverträgen Vereinbarungen über eine Vorruhestandsregelung und eine stufenweise Arbeitszeitverkürzung auf inzwischen 36 Wochenstunden<sup>193</sup> getroffen.

Ebenfalls auf tarifvertraglicher Ebene wurde die Einführung einer gezielten sektoralen Arbeitsmarktpolitik zur besseren Abstimmung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt im Baugewerbe vereinbart, in deren Zentrum die Gründung der *Stichting Bouw-Vak-Werk* stand. Hintergrund war neben der hohen Arbeitslosigkeit auch eine große Unzufriedenheit sowohl von seiten der

---

192 In die folgenden Ausführungen sind Informationen aus verschiedenen internen Papieren eingeflossen: Bouw- en Houtbond FNV 1986; Bouw- en Houtbond FNV 1991; Bouw-Vak-Werk 1990; Bouw-Vak-Werk 1992; Bouw-Vak-Werk 1993.

193 Diese Wochenstundenzahl muß im Durchschnitt realisiert werden. Diese Arbeitszeitverkürzung wurde in erster Linie in freie Tage umgesetzt, die teilweise individuell und teilweise kollektiv als Betriebsferien (im Winter) genommen werden können. Außerdem wurden zwei freie Tage für Weiterbildung reserviert.

Arbeitgeber als auch von seiten der Gewerkschaften mit der Vermittlung von Arbeitskräften durch die Arbeitsämter insgesamt und insbesondere im Baubereich. Man habe mit der Arbeitsverwaltung teilweise "dramatische Erfahrungen" gemacht, berichtete ein Gesprächspartner, ein anderer sprach von "Chaos bei den Arbeitsämtern". Aufgrund einer ungenauen Erfassung der Qualifikation der Arbeitslosen<sup>194</sup> und allenfalls unregelmäßiger Kontakte mit den Arbeitslosen waren Vorschläge zur Besetzung von offenen Stellen äußerst selten, und noch seltener konnte aufgrund der Vorschläge der Arbeitsämter eine offene Stelle auch tatsächlich besetzt werden. Eine Registrierung als Arbeitsloser im Baugewerbe wurde von den Arbeitsämtern als "Auffangkategorie" mißbraucht. Arbeitslose, die als Zimmerleute registriert waren, "konnten mitunter kaum mit einem Hammer umgehen" - so ein Gewerkschaftsvertreter. Arbeitgeber, denen solche Arbeitslose als qualifizierte Fachkräfte geschickt wurden, waren teilweise dazu übergegangen, die Arbeitsämter nicht mehr über offene Stellen zu informieren. In der Öffentlichkeit führten die Arbeitgeber solche Fälle häufig an, um eine pauschale negative Bewertung von Arbeitslosen zu stützen. Auf die Besonderheiten des Baugewerbes vermochten die Arbeitsämter offenbar in keiner Weise zu reagieren. Hinzu kamen Qualifikationsdefizite von Beschäftigten und Arbeitslosen, die nicht zuletzt auch durch einen Mangel an Aus- und Weiterbildungskapazitäten verursacht wurden.

Angesichts dieser gravierenden Probleme auf dem sektoralen Arbeitsmarkt waren Arbeitgeber und Beschäftigte bzw. Gewerkschaften sich einig, daß eine branchenspezifische Arbeitsmarktpolitik notwendig sei. Besonders wichtig war der Gewerkschaft dabei die institutionalisierte Beteiligung an der Arbeitsmarktpolitik sowohl auf der nationalen, der regionalen als auch der lokalen Ebene: "Wir als Gewerkschaft wollen auf allen Ebenen dabei sein."<sup>195</sup> Außerdem sollten die Vereinbarungen Teil von Tarifverträgen sein.

Der landesweiten Gründung von Bouw-Vak-Werk ging eine Experimentalphase von März 1987 bis August 1989 in zwei Provinzen voraus, das unter der Obhut des "Bouwberaad", des Sondierungsorgans der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der Bauindustrie, durchgeführt wurde. Es ging dort um eine Sichtung des Arbeitslosenbestandes, die Meldung offener Stellen durch die Betriebe, die

---

194 Schwierigkeiten bei der Erfassung der Qualifikation resultieren nicht zuletzt daraus, daß die berufliche Erstausbildung in den Niederlanden wenig formalisiert ist und ein Großteil der Qualifikationen im Arbeitsprozeß erworben werden.

195 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß vor der Reform der Arbeitsverwaltung 1991 die Sozialpartner an der Arbeitsmarktpolitik nur beratend beteiligt waren. Im Baugewerbe wurde die drittelparitätische Organisation der Arbeitsverwaltung durch die Sozialpartner sozusagen "erzungen", bevor diese landesweit eingeführt wurde.

Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen und gezielte Vermittlungsaktivitäten. Bei der landesweiten Einführung von Bouw-Vak-Werk wurden in allen 64 Arbeitsämtern Kommissionen aus Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen sowie MitarbeiterInnen des jeweiligen Arbeitsamtes gebildet. Diese Kommissionen führten Gespräche mit den Arbeitslosen, die für Bauberufe registriert waren. Dabei ging es vor allem um die Frage, ob weiterhin Interesse an einer Beschäftigung im Baugewerbe besteht und ob gesundheitliche Einschränkungen vorliegen. Darüber hinaus wurde das persönliche Qualifikationsprofil festgestellt, um die zukünftige Vermittlung zu erleichtern. Bei qualifikatorischen Defiziten wurde die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme erörtert. Dabei zeigte sich, daß etwa 30 % der Betroffenen bereits wieder beschäftigt waren - im Baugewerbe oder anderswo.<sup>196</sup> Andere konnten aus gesundheitlichen Gründen oder wollten nicht mehr im Baugewerbe arbeiten. Etwa ein Viertel der Arbeitslosen war so qualifiziert, daß ihre Wiedereingliederung in das Baugewerbe - unmittelbar oder nach einer kurzen Schulung - möglich erschien. Diejenigen, die nicht über eine ausreichende Qualifikation verfügten, aber Interesse und physische Voraussetzungen für eine Tätigkeit im Baugewerbe hatten, wurde eine drei- bis sechsmonatige Schulung angeboten. Die Gewerkschaft erklärte sich in diesem Zusammenhang bereit, eine Verpflichtung zur Qualifizierung als Voraussetzung für die Aufnahme in den Bauarbeiterbestand zu akzeptieren.

Schon während der Experimentalphase wurde eine Art Mitgliedsausweis für das Baugewerbe eingeführt, den sowohl registrierte Arbeitslose als auch Baubeschäftigte erhalten können. Die Registrierung in diesem Bestand ist zumindest für Arbeitslose an bestimmte Bedingungen geknüpft (Ausbildung im Baugewerbe oder längere Beschäftigung im Baugewerbe). Mit der Aufnahme in diesen Bestand ist einerseits eine Aufstockung des Arbeitslosengeldes in den ersten acht Wochen der Arbeitslosigkeit um 10 % verbunden. Diese Aufstockung wird von der für das Baugewerbe zuständigen Betriebsvereinigung (Sozialversicherungsverwaltung) finanziert und ist offenbar eine Art Ersatz für das Fehlen einer umfassenden Kurzarbeitsregelung, die in den Niederlanden nur für die Hafepools besteht. Erklärtes Ziel dieser Regelung ist eine Erhöhung der Branchenbindung der Bauarbeitskräfte. Andererseits sollen Inhaber des Ausweises bei der Arbeitsvermittlung und bei der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen Vorrang genießen. Während diese Regelung von den Arbeitsämtern inzwischen meistens beachtet wird, konnte eine andere Vereinbarung noch nicht umgesetzt

---

196 Da die Registrierung von Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern in den Niederlanden nicht mit einer regelmäßigen Bestätigung der Arbeitslosmeldung verbunden und die Leistungsgewährung organisatorisch nicht bei den Arbeitsämtern angesiedelt ist, kommt es offenbar nicht selten vor, daß Personen noch als arbeitslos registriert, aber bereits wieder beschäftigt sind.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

werden - die Meldepflicht der Arbeitgeber für offene Stellen im Baugewerbe. Es ist bislang offenbar nicht gelungen, die Baubetriebe zu veranlassen, dieser Regelung generell nachzukommen.

Finanziert werden die bislang beschriebenen Aktivitäten von Bouw-Vak-Werk aus einem Branchenfonds, in den alle Baubetriebe einen Betrag von 0,6 % ihres Umsatzes einzahlen. Dieser Fonds wurde nicht eigens bei der Gründung von Bouw-Vak-Werk neu eingerichtet, sondern bestand schon vorher zur Finanzierung der Fachausbildungszentren, des brancheneigenen Wirtschaftsforschungsinstituts, technischer Forschungsaufträge und einer Art TÜV. In kleinerem Umfang gewährt auch der Staat Zuschüsse.

Als problematisch erwies sich in der Experimentalphase, die der Gründung von Bouw-Vak-Werk vorgeschaltet war, daß man Arbeitslosen, deren Wiedereingliederung ggfs. mit einer Qualifizierungsmaßnahme möglich erschien, keine gesicherte Beschäftigungsperspektive im Anschluß an die Qualifizierung bieten konnte. Daher wurde bei der landesweiten Einführung von Bouw-Vak-Werk von seiten der Gewerkschaften darauf Wert gelegt, daß eine Vereinbarung über die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zur befristeten Beschäftigung von Arbeitslosen getroffen wurde. Dies wurde im Rahmen von 14 regionalen Schulungs- und Arbeitserfährungsverbänden (*Scholings- en Werkervaringsverbanden* - SWEV) realisiert. Es handelt sich dabei um regionale Arbeitskräftepools, die mit den AbsolventInnen der Schulungen auf 18 bis 21 Monate befristete Arbeitsverträge abschließen. Die Betroffenen werden während dieser Zeit zu subventionierten Tarifen an Baubetriebe ausgeliehen (Detachierung). Die für Zeitarbeit in den Niederlanden gesetzlich festgelegte Höchstüberlassungsdauer von sechs Monaten an einen Betrieb gilt dabei nicht. Grundsätzlich kann der Einsatz also auch während der gesamten Zeit in einem Betrieb erfolgen. Ein Fünftel der Arbeitszeit ist für Qualifizierung reserviert.

Organisatorisch sind die SWEVs bei den von Arbeitgebern der Baubranche getragenen überbetrieblichen Ausbildungszentren (*Samenwerkingsverband*) angesiedelt, in denen auch die Qualifizierung erfolgt. Jeder SWEV hat einen Koordinator, der für die Kooperation mit den Betrieben, die Betreuung der Arbeitskräfte und die Koordination der betrieblichen Einsätze zuständig ist. Bei der Suche nach Einsatzbetrieben ist die enge Anbindung an die überbetrieblichen Ausbildungsstätten förderlich, da diese über gute Kontakte zu den Betrieben der Branche verfügen. Die SWEVs haben zur Ermöglichung ihrer Arbeit Anfang 1991 eine Ausnahmegenehmigung vom auch im niederländischen Baugewerbe bestehenden Zeitarbeitsverbot erhalten.

In den Tarifverhandlungen von 1993 wurden auf Druck der Arbeitgeber Modifikationen der Arbeitskräftepools vereinbart. Die Arbeitsverträge werden nicht mehr mit den paritätisch besetzten SWEVs abgeschlossen, sondern direkt



mit den Qualifizierungszentren, die allein von den Arbeitgebern getragen werden. Daraus sollten jedoch keine Änderungen in den Arbeits- oder Entlohnungsbedingungen der Poolarbeitskräfte resultieren. Die Gewerkschaften hatten aufgrund dieser Zusage keine Einwände und erwarteten, daß die neuen Strukturen eher zu verbesserten Bedingungen führen, weil *"die Arbeitgeber nun beweisen müssen, daß sie die Akquisition von betrieblichen Arbeitseinsätzen genauso gut oder besser organisieren können"* - so ein Gewerkschaftsvertreter. Um längere einsatzfreie Zeiten zurückzudrängen, soll es zukünftig möglich sein, die Qualifizierungsanteile flexibler zu gestalten und stärker als bisher mit einsatzfreien Zeiten zu koordinieren.

#### 4.2.3.1 Beschäftigte

Arbeitslose, die sich in den Gesprächen der Kommissionen als für das Baugewerbe zwar grundsätzlich geeignet, aber nicht ausreichend qualifiziert erwiesen, wurde die Teilnahme an einer praxisbezogenen Schulung nahegelegt. Insgesamt wurden bis Mitte 1993 2.639 Arbeitslose für das Projekt vorgeschlagen, von denen 1.361 tatsächlich in Qualifizierungsmaßnahmen eintraten. Weitere 122 Personen sind ohne eine vorgeschaltete Schulung direkt in einen Pool aufgenommen worden. Die übrigen sind aus unterschiedlichen Gründen noch vor Beginn der Qualifizierung abgesprungen, teilweise wegen eines anderweitigen Arbeitsangebotes, vielfach aber auch aufgrund der Wartezeiten bis zum Eintritt in die Qualifizierung. Ursprünglich war geplant, daß zwischen dem Zeitpunkt des Gesprächs beim Arbeitsamt und dem Eintritt in eine Bildungsmaßnahme möglichst nicht mehr als ein Monat vergehen sollte. Diese Zielsetzung konnte anfangs nicht immer erreicht werden, da Kapazitätsprobleme auftraten. Etwa die Hälfte der Teilnehmer mußte länger als einen Monat warten, ein Viertel der Betroffenen sogar länger als drei Monate.

Da in den tarifvertraglichen Vereinbarungen, die der Einrichtung des Projektes zugrundeliegen, nur sehr allgemeine Vorgaben zur Zielgruppe der Maßnahmen<sup>197</sup> enthalten waren, war das Spektrum der Arbeitslosen, die von den Kommissionen in den Arbeitsämtern zur Teilnahme vorgeschlagen wurden, sehr breit. Grundsätzlich ist das Konzept des Projektes auf Arbeitslose zugeschnitten, die bereits über mehrere Jahre im Baugewerbe gearbeitet haben. Bei diesen ging

---

197 Im Tarifvertrag heißt es: "Zur Zielgruppe gehören primär schwierig Vermittelbare aus dem Bauarbeiterbestand (ABB). Daneben kommen auch andere schwierig vermittelbare Arbeitslose in Frage, die Interesse an einer Aufnahme in den ABB haben." (eigene Übersetzung - zitiert nach de Wolff/Brugma/Mevisen 1993:11)

man davon aus, daß sie nach drei bis sechs Monaten Qualifizierung in einem Fachausbildungszentrum in der Lage seien, die Anforderungen im Baugewerbe zu erfüllen. Mit der Öffnung des Projektes auch für Arbeitslose, die noch nicht fünf Jahre im Baugewerbe beschäftigt waren, verfolgten die Tarifvertragsparteien das Ziel, einer möglichen zukünftigen Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften im Baugewerbe entgegenzuwirken. Tatsächlich wurden die Kriterien für die Aufnahme in das Projekt weniger eng gefaßt. Die Arbeitsämter handhabten die Vorgaben unterschiedlich, und mit fortschreitender Projektlaufzeit wurden die Anforderungen insgesamt gelockert. Daraus erklärt sich die sehr heterogene Struktur der Teilnehmer, die sowohl die Fachausbildungszentren bei der inhaltlichen Gestaltung der Qualifizierung als auch die SWEVs bei der Unterbringung der SWEV-Arbeitskräfte in Betrieben mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontierte und sicherlich auch wesentlich die Abbruchquote von 21 % während der Qualifizierung beeinflusste.

Von den Arbeitslosen, die bis Ende 1992 in die Qualifizierung eintraten, verfügten 28,6 % über keinerlei Erfahrungen im Baugewerbe, weitere 40,3 % hatten weniger als fünf Jahre im Baugewerbe gearbeitet. Bei einer Quote von 8,4 % der Teilnehmer, für die keine Informationen über die Berufserfahrung im Baugewerbe vorlagen, erfüllten damit nur 22,8 % aller Teilnehmer das Kriterium einer mindestens fünfjährigen Beschäftigung im Baugewerbe, das ursprünglich Priorität genießen sollte. Das Alter der Teilnehmer reicht von 15 bis über 50 Jahre, die Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit von unter einem Monat bis zu über 10 Jahren. Immerhin fast die Hälfte der Teilnehmer waren länger als ein Jahr arbeitslos, 14,9 % sogar länger als fünf Jahre. Einen Überblick über die Struktur der Teilnehmer nach Alter und Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit gibt *Tabelle 9*. Der Anteil der als schwervermittelbar einzuschätzenden Arbeitslosen unter den Maßnahmeteilnehmern ist beachtlich und liegt deutlich über den Zielsetzungen, die zu Beginn des Projektes formuliert worden waren.

Im November 1992 hatten von 1.361 in die Schulung eingetretenen Arbeitslosen 289 die Schulung vorzeitig abgebrochen und 307 die Schulungsphase noch nicht abgeschlossen. 769 hatten im Anschluß an die Qualifizierung einen befristeten Arbeitsvertrag mit einem der SWEVs erhalten. In den meisten Fällen gelang ein unmittelbarer Übergang zu einem SWEV, 12 % mußten bis zu zwei Wochen warten, bei 8 % der Betroffenen dauerte die Wartezeit länger als zwei Wochen.<sup>198</sup>

---

198 Hierbei ist zu berücksichtigen, daß das Projekt in Kooperation unterschiedlicher Institutionen durchgeführt wird, was naturgemäß Reibungsverluste mit sich bringt. Aufgrund unterschiedlicher Vorerfahrungen der Teilnehmer stand die Dauer der Qualifizierung nicht von vornherein fest. Ein unmittelbarer Übergang in einen SWEV war nur möglich, wenn der Abschluß der Qualifizierung rechtzeitig angekündigt wurde. (Fortsetzung...)

Tabelle 9:

## Teilnehmer am SWEV-Projekt nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit

Alter	Anteil der Teilnehmer (in %)	Dauer der Arbeitslosigkeit	Anteil der Teilnehmer (in %)
unbekannt	1,8	unbekannt	8,0
16-20 Jahre	6,9	unter 1 Monat	5,2
21-25 Jahre	23,9	1 Monat	6,4
26-30 Jahre	23,1	1-6 Monate	16,9
31-35 Jahre	16,7	6-12 Monate	14,0
36-40 Jahre	12,5	1-2 Jahre	16,5
41-45 Jahre	9,4	2-5 Jahre	18,1
46-50 Jahre	3,7	5-10 Jahre	13,1
über 50 Jahre	2,0	über 10 Jahre	1,8

Quelle: de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:42

Während der befristeten Beschäftigung bei einem SWEV werden die Poolarbeitskräfte in einem oder mehreren Betrieben des Baugewerbes eingesetzt. Nach Ergebnissen der Zwischenevaluation von Ende 1992 wurden die Teilnehmer während der Beschäftigungsphase durchschnittlich in zwei verschiedenen Betrieben eingesetzt. Die durchschnittliche Dauer der betrieblichen Arbeitseinsätze betrug acht Monate. Rund ein Drittel der Teilnehmer wurde in nur einem Betrieb eingesetzt. Dies widerspricht der ursprünglichen Planung, die eine Höchstverbleibsdauer in einem Betrieb von sechs Monaten vorsah, um möglichst vielseitige Arbeitserfahrungen zu vermitteln. In der Praxis wurde diese Vorgabe zugunsten besserer Übergangschancen der Teilnehmer in feste Beschäftigung modifiziert. Tatsächlich hatten diejenigen Teilnehmer, die nur in einem Betrieb eingesetzt wurden, die besten Chancen, im Anschluß an das Projekt von diesem übernommen zu werden (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:36).

Ein Fünftel der Arbeitszeit ist für Qualifizierung vorgesehen. Die Beschäftigten haben durchgängig - also auch während der Qualifizierung - Anspruch auf Tariflohn gemäß der zweitniedrigsten Lohngruppe. Dies gilt auch dann, wenn arbeitsfreie Zeiten auftreten, weil kein Einsatzbetrieb gefunden werden konnte.

198(...Fortsetzung)

Eine Reihe von Fachausbildungszentren kamen dieser Pflicht nicht nach. Vgl. de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:6.

Die Chancen der Teilnehmer auf einen festen Arbeitsplatz nach Ausscheiden aus dem Projekt sind nach den bisherigen Erfahrungen vergleichsweise gut, insbesondere wenn man den hohen Anteil der gemeinhin als schwervermittelbar geltenden Arbeitslosen in den Maßnahmen berücksichtigt. Bis Ende 1992 waren 159 Teilnehmer vorzeitig aus den Pools ausgeschieden und 117 hatten die Pools nach Auslaufen der befristeten Arbeitsverträge planmäßig verlassen. Drei Viertel der Betroffenen hatte durchschnittlich zweieinhalb Wochen später einen neuen Arbeitsplatz gefunden - in 75 % der Fälle handelte es sich um einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Die meisten hatten einen Arbeitsplatz im Baugewerbe erhalten; 19 % waren in anderen Branchen beschäftigt.<sup>199</sup> Die Bewertung des Projektes durch die Teilnehmer ist positiv: Während 69 % aller Befragten die Erwartung äußerten, daß sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch die Teilnahme am Projekt erhöht haben, glauben nur 20 % dies nicht (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:23f).

#### 4.2.3.2 Einsatzbetriebe

Der Einsatz von Poolarbeitskräften steht grundsätzlich allen Betrieben des Baugewerbes offen. Die kooperierenden Betriebe weisen keine spezifischen Merkmale auf - weder nach Größe noch nach Spezialisierung oder Region. Bei den Betrieben, die im Rahmen der Zwischenevaluation befragt wurden (63 % aller beteiligten Betriebe), handelte es sich zu einem Viertel um Betriebe mit mehr als 60 Beschäftigten und zu einem Drittel um Betriebe mit 20 bis 60 Beschäftigten. 40 % der Betriebe hatten weniger als 20 Beschäftigte. Befragt nach dem Motiv, warum sie mit den SWEVs kooperieren und Poolarbeitskräfte einsetzen, gaben 41 % der Betriebe an, daß es ihnen dabei vorrangig um die (ggfs. zeitweilige) Besetzung offener Stellen ging. Weitere 40 % der Betriebe wollten nach eigenem Bekunden vorrangig das für die Branche bedeutsame Projekt unterstützen.

Vier Fünftel der Betriebe hatten Erfahrung mit der Beschäftigung und Anleitung von Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen, was die innerbetriebliche Integration der Poolbeschäftigten erleichterte. Die Koordinatoren griffen bei der Akquisition von betrieblichen Arbeitseinsätzen für die Poolbeschäftigten vor allem auf Betriebe zurück, die im Rahmen der überbetrieblichen Erstausbildung

---

199 Zunächst überraschend erscheint die Tatsache, daß die vorzeitig aus dem Projekt ausgeschiedenen Teilnehmer annähernd gleiche Chancen auf eine anschließende Beschäftigung haben wie diejenigen, die die Maßnahme planmäßig abgeschlossen haben. Dies kann sowohl daran liegen, daß sie von vorneherein eine relativ bessere Position auf dem Arbeitsmarkt innehatten, als auch daran, daß sich während ihrer Beschäftigung bei einem SWEV ihre Arbeitsmarktchancen deutlich verbessert haben, ohne daß die Teilnahme über die gesamte Laufzeit notwendig war.

betriebliche Einsatzmöglichkeiten für Auszubildende bieten. Dabei erweist sich als vorteilhaft, daß die SWEVs bei den Ausbildungszentren der Branche angesiedelt sind, die überbetriebliche Erstausbildung organisieren und dadurch über gute Kontakte mit solchen Betrieben verfügen (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:28).

Der Einsatz in einem Betrieb sollte nach der ursprünglichen Planung möglichst mehrere Monate dauern. Allerdings kam es vereinzelt auch zu kurzfristigeren Einsätzen zur Abdeckung von Arbeitsspitzen, wenn keine andere Einsatzmöglichkeit bestand. Die durchschnittliche Dauer der Betriebseinsätze von acht Monaten spricht allerdings dafür, daß längere Arbeitseinsätze überwogen.

Das Urteil der im Rahmen der Zwischenevaluation befragten Betriebe über ihre Erfahrungen mit SWEV-Arbeitskräften fiel positiv aus: Während 62 % der Betriebe mit der Einsatzbereitschaft und der Motivation der Arbeitskräfte zufrieden waren, äußerten sich nur 11 % unzufrieden. Mit dem Niveau der Poolbeschäftigten waren 36 % zufrieden und 20 % unzufrieden, mit den Fachkenntnissen waren 25 % zufrieden und 21 % unzufrieden.<sup>200</sup> Ein besserer Gradmesser der Beurteilung der Poolbeschäftigten als diese relativ allgemeinen Meinungsäußerungen ist jedoch die Frage nach der Bereitschaft der Betriebe, die ihnen von den SWEVs entsandten Poolarbeitskräfte in feste Beschäftigung zu übernehmen. Immerhin die Hälfte der befragten Betriebe äußerten sich diesbezüglich positiv. 45 % schlossen diese Möglichkeit aus, wobei jeweils etwa die Hälfte dieser Betriebe ihre Ablehnung mit einem zu geringen Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte bzw. mit einem fehlenden dauerhaften Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften begründeten (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:28).

#### 4.2.3.3 Qualifizierung

Die der Beschäftigung bei den SWEVs vorgeschalteten Schulungen, die in den Fachausbildungszentren der Arbeitsverwaltung durchgeführt und von den Arbeitsämtern finanziert werden, sollten nach der ursprünglichen Planung drei bis sechs Monate dauern. Tatsächlich betrug die durchschnittliche Dauer dieser Qualifizierung 6,2 Monate (Stand November 1992), was vorrangig darauf zurückzuführen ist, daß auch Arbeitslose ohne Berufserfahrung im Baugewerbe (28,6 % aller Teilnehmer) in das Projekt aufgenommen wurden. Dies war in der ursprünglichen Planung nicht vorgesehen. Arbeitslose ohne Berufserfahrung wurden im Durchschnitt sechs bis sieben Wochen länger geschult als diejenigen Teilnehmer, die bereits im Baugewerbe beschäftigt gewesen waren.

---

200 Die Differenz zu 100 % wird jeweils ausgefüllt mit der Antwortkategorie "neutral/keine Meinung", die hier nicht eigens aufgeführt wurde.

Während der Schulungsphase wird das Arbeitslosengeld weiter gezahlt. Allerdings erhalten die TeilnehmerInnen als finanziellen Anreiz eine Aufstockung des Arbeitslosengeldes um etwa 10 %. Außerdem wird die Motivation zur Teilnahme an der Qualifizierung dadurch gefördert, daß bei erfolgreichem Abschluß ein auf 18 bis 21 Monate befristeter Arbeitsvertrag mit einem der Pools garantiert wird.

Die beschäftigungsbegleitende Qualifizierung während des 18- bis 21-monatigen Arbeitsvertrags mit einem Pool umfaßt 20 % der Arbeitszeit und wird in den brancheneigenen Schulungszentren durchgeführt. Sie soll eher praktische als theoretische Kenntnisse vermitteln, was nach Aussagen verschiedener Gesprächspartner nicht zuletzt eine Konzession an das Niveau der Arbeitslosen darstellt und deren Motivation fördern soll. Konkret heißt das, daß der Bau einer Mauer, einer Türumrandung, eines Dachgiebels o.ä. geübt wird. Allerdings werden auch praxisbezogene Prüfungen abgelegt.

Ursprünglich war geplant, die Qualifizierung an einem Tag der Woche durchzuführen. Es hat sich in der Praxis aber als sinnvoller erwiesen, die Schulungstage zu blocken, also z.B. nach vier Wochen Arbeitseinsatz eine Woche Schulung durchzuführen oder die Schulung zwischen zwei betriebliche Arbeitseinsätze zu legen. Dies hat den Vorteil, daß die Bereitschaft der Betriebe zum Einsatz von Arbeitskräften aus den SWEVs nicht durch die Pflicht zur Freistellung für die Qualifizierung beeinträchtigt wird. Außerdem wird dadurch die Abstimmung von Qualifizierung und Überbrückung einsatzfreier Zeiten erleichtert. Allerdings erschwert die Blockung die Abstimmung zwischen betrieblichen Qualifikationsanforderungen und den Inhalten der Qualifizierung, die zur Verbesserung der Übernahmechancen der Betroffenen beitragen kann (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:28f).

Im Rahmen der Zwischenevaluation äußerten sowohl die Teilnehmer als auch die Betriebe teilweise Unzufriedenheit mit der Qualifizierung, die aufgrund der verschiedenen beteiligten Institutionen - Vorqualifizierung in den Fachausbildungszentren, beschäftigungsbegleitende Qualifizierung in den Bildungszentren der Branche, Arbeitseinsätze in Betrieben - mitunter wenig aufeinander abgestimmt war (de Wolff/Brugma/Mevissen 1993:27). In Zukunft sollen solche Probleme durch eine bessere Koordination und gegenseitige Information der verschiedenen Beteiligten abgebaut werden.

#### 4.2.3.4 Finanzierung

Die Betriebe müssen für den Einsatz von Poolarbeitskräften etwa 70 % der Bruttolohnkosten an die SWEVs entrichten. Diese günstigen Entleihtarife kann

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Bouw-Vak-Werk dadurch realisieren, daß ein Teil der Kosten der SWEVs und die beschäftigungsbegleitende Qualifizierung aus einem branchenbezogenen Fonds finanziert werden. Zunächst handelte es sich dabei um einen Fonds, der im Zuge einer tarifvertraglich vereinbarten Arbeitszeitverkürzung in der Baubranche eingerichtet wurde und in den alle Betriebe Beiträge in Höhe von etwa 0,8 % ihrer Lohnsumme entrichten müssen. Pro Beschäftigten werden zwei Tage dieser Arbeitszeitverkürzung pro Jahr nicht als Freizeit, sondern für beschäftigungsbegleitende Qualifizierung gewährt. Da diese Möglichkeit nur von einem Teil der Beschäftigten genutzt wird, sparen die Arbeitgeber durchschnittlich etwa 0,8 % der Lohnsumme, die dem Fonds zugeführt werden. Im Zusammenhang mit der veränderten Anbindung der Arbeitskräftepools an die Qualifizierungszentren des Baugewerbes wurde auch die Finanzierung umgestellt. Seit 1993 werden die nicht aus den einsatzbezogenen Kostenbeiträgen abgedeckten Kosten aus dem Ausbildungsfonds des Baugewerbes finanziert, in den alle Betriebe 4,5 % ihrer Lohnsumme einzahlen.

Die Arbeitsverwaltung beteiligt sich an der Finanzierung der Aktivitäten von Bouw-Vak-Werk einerseits dadurch, daß sie die Kosten der vorgeschalteten Qualifizierungsmaßnahmen übernimmt. Andererseits werden den Arbeitskräftepools von Bouw-Vak-Werk aus verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen Lohnkosten- bzw. Qualifizierungszuschüsse gewährt werden. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die *Kaderregelung Arbeidsinpassing* (KRA - Rahmenregelung Arbeitseingliederung) und die *Bijdrageregelung Bedrijfstakgewijze Scholing* (BBS - Beitragsregelung Branchenorientierte Schulung). Aus der KRA erhält Bouw-Vak-Werk Zuschüsse von bis zu 15.000 hfl. für die Einstellung von besonders benachteiligten Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, Wiedereinsteigerinnen oder ethnische Minderheiten). Aus der BBS können Branchen, die Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose organisieren, Zuschüsse von bis zu 2 Millionen hfl. pro Jahr gewährt werden. Bouw-Vak-Werk erhält aus der BBS etwa 10.000 hfl. pro Poolbeschäftigten als Zuschuß.

#### 4.2.3.5 Bewertung und Perspektiven

Die Aktivitäten von Bouw-Vak-Werk sind als gelungener Versuch zu bewerten, mittels verschiedener Instrumente eine sektorale Arbeitsmarktpolitik im Baugewerbe zu betreiben, um die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen und besonders Schwervermittelbaren zu verbessern und auf seiten der Betriebe Rekrutierungsprobleme bei der Besetzung von offenen Stellen zu reduzieren. Durch die Einrichtung drittelparitätisch besetzter Kommissionen in den Arbeitsämtern wurden diese "gezwungen", sich verstärkt um die Qualifizierung und

Vermittlung von Arbeitslosen im Baugewerbe zu bemühen. Die Branche hat gleichzeitig in gewissem Maße Verantwortung für die Arbeitslosen in ihrem Bereich übernommen. Zwar wurde zunächst der Bestand an Arbeitslosen "bereinigt", was auf teilweise sicherlich berechtigte Kritik aus anderen Bereichen gestoßen ist. Andererseits wäre ohne die Überprüfung des Bestands an Arbeitslosen wohl kaum ein Konsens über die Notwendigkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und deren Finanzierung aus Branchenfonds erzielt worden. Die Branche trägt einen erheblichen Teil der Kosten der Arbeitsmarktprojekte selbst - einerseits über die verschiedenen Branchenfonds und andererseits durch die Entleihtarife, die Betriebe für den Einsatz von Poolarbeitskräften bezahlen. Nur die vorgeschalteten Schulungsmaßnahmen werden vollständig von der Arbeitsverwaltung finanziert. Für die sich anschließende befristete Poolbeschäftigung werden Lohnkosten- und Qualifizierungszuschüsse aus arbeitsmarktpolitischen Programmen gewährt, die auch anderen Branchen offenstehen.

Für die Beschäftigten im Baugewerbe wurde durch die Einführung des Mitgliedsausweises eine bessere finanzielle Absicherung bei kurzfristiger Arbeitslosigkeit erreicht, was als ein - wenn auch begrenztes - funktionales Äquivalent für die in der Bundesrepublik gültige Kurzarbeitsregelung angesehen werden kann. Darüber hinaus haben Arbeitslose und insbesondere auch besonders Schwervermittelbare die Chance erhalten, an branchenbezogenen, praxisorientierten Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Bei erfolgreichem Abschluß der Qualifizierung ist die Übernahme in ein befristetes Beschäftigungsverhältnis mit dem Pool garantiert, was gemeinhin als besonders motivationsfördernd angesehen wird. Die SWEVs organisieren betriebliche Arbeitseinsätze und weitere Qualifizierung, wodurch die Teilnehmer sowohl neue Arbeitserfahrungen in verschiedenen Betrieben als auch weitere praxisbezogene Qualifikationen erwerben können. Die bisherigen Erfahrungen der Projektteilnehmer nach Abschluß der Maßnahme, die zu fast 75 % kurzfristig einen neuen Arbeitsplatz fanden, geben Anlaß zu der Annahme, daß ihre Arbeitsmarktchancen sich deutlich verbessert haben, auch wenn diese Quote eine Momentaufnahme aus dem Herbst 1992 ist. Letztlich wird die Chance auf einen festen Arbeitsplatz natürlich vorrangig vom Arbeitskräftebedarf der Betriebe im Baugewerbe bestimmt, der konjunkturellen Schwankungen unterliegt.

Eine Besonderheit der Pools im Baugewerbe besteht darin, daß die Betriebe für den Einsatz von Poolarbeitskräften nur einen Teil der Bruttolohnkosten tragen, während alle anderen untersuchten Pools den Betrieben nicht nur die gesamten Lohnkosten, sondern zusätzlich auch Aufschläge für die Lohnnebenkosten, die Verwaltung, Rücklagen für einsatzfreie Zeiten sowie ggfs. für Qualifizierung in Rechnung stellen. Durch die vergleichsweise geringen Kosten für die Betriebe konnte Bouw-Vak-Werk einerseits sicherstellen, daß die Zusage, allen



#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

Teilnehmern an der vorgeschalteten Qualifizierung bei erfolgreichem Abschluß einen befristeten Arbeitsvertrag anzubieten, eingehalten werden konnte. Unter sonst gleichen Bedingungen dürften nämlich umso mehr Betriebe bereit sein, Poolarbeitskräfte einzusetzen, je geringer die damit verbundenen Kosten sind. Andererseits birgt das Angebot an Poolarbeitskräften, deren Einsatz billiger ist als die Beschäftigung eigener Arbeitskräfte, die Gefahr, daß dadurch reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Zwar bieten die Regelungen, daß die Zahl der Teilnehmer an den Projekten begrenzt ist und ein Fünftel der Arbeitszeit für Qualifizierung vorgesehen ist, einen gewissen Schutz gegen übermäßige Verdrängungseffekte. Auch ist die vorrangige Subventionierung der Pools aus einem Branchenfonds weniger problematisch als eine ausschließlich öffentliche Förderung. Gleichwohl bleiben gewisse Zweifel, ob die aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zweifellos positiv zu bewertenden Erfolge der Pools von Bouw-Vak-Werk das Risiko der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze rechtfertigen können. Die Erfahrungen anderer Pools zeigen, daß Betriebe angesichts der hohen Flexibilität des Einsatzes von Poolarbeitskräften durchaus bereit sind, höhere Kosten zu akzeptieren. Offenbar ist es keineswegs zwingend, Flexibilität **und** niedrige Preise zu bieten, um Arbeitslosen auf dem Wege der Arbeitnehmerüberlassung die Wiedereingliederung in Betriebe zu erleichtern.

#### **4.2.4 Arbeitsmarktpolitische Initiativen auf kommunaler Ebene**

Neben den von den Sozialpartnern initiierten Arbeitskräftepools im Metall- und Baugewerbe sowie im Güterkraftverkehr sind in den Niederlanden in den vergangenen Jahren eine Reihe von lokalen Pools gegründet worden, bei deren Aktivitäten arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen im Mittelpunkt stehen. Es handelt sich dabei in der Regel um Kooperationsprojekte zwischen Arbeitsverwaltung und Zeitarbeitsfirmen - teilweise unter Einbeziehung lokaler Arbeitgebervereinigungen. Diese Pools sind vor allem für besonders benachteiligte Arbeitslose (Langzeitarbeitslose, ethnische Minderheiten) eingerichtet worden, deren Wiedereingliederungschancen durch eine Kombination von kurzen, praxisorientierten Schulungen und befristeten Arbeitseinsätzen in Betrieben verbessert werden sollen. Derartige Pools existieren oder existierten z.B. in der Blumenzweibelzucht in Amsterdam (BEA 1991a), im Einzelhandel in Amsterdam und Utrecht sowie im Lagerbereich in Utrecht. Im folgenden sollen zwei dieser Pools - der Lagerarbeitspool in Utrecht und der Einzelhandelspool in Amsterdam - stellvertretend für andere Initiativen vorgestellt werden. Bei beiden Pools handelte es sich nach der ursprünglichen Konzeption um echte Arbeitskräftepools mit festen - wenngleich auf 12 Monate befristeten - Arbeitsverträgen. Auch in

einsatzfreien Zeiten hatten die TeilnehmerInnen Anspruch auf ihren vollen Lohn. Wenngleich diese Konzeption in beiden Fällen zwischenzeitlich aufgegeben wurde, sollen im folgenden die Erfahrungen dieser arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools dargestellt werden, weil auch die Bedingungen, unter denen Modelle gescheitert sind, wichtige Hinweise auf die Tragfähigkeit und die Übertragbarkeit des Poolkonzeptes liefern können.

#### 4.2.4.1 Der Lagerarbeitspool in Utrecht

Der Lagerarbeitspool in Utrecht wurde im Oktober 1989 auf Initiative des örtlichen Arbeitsamtes in Kooperation mit der Zeitarbeitsorganisation START gegründet, die auch die Organisation des Pools übernommen hat. Zielgruppe des Pools waren Langzeitarbeitslose, die im Anschluß an eine Qualifizierung durch das *Centrum Vakopleiding voor Administratieve Beroepen* (Fachausbildungszentrum für Verwaltungsberufe) einen auf 12 Monate befristeten Arbeitsvertrag erhielten und während dieser Zeit als LagerarbeiterInnen an private oder öffentliche Unternehmen für zeitlich befristete Arbeitseinsätze verliehen werden - so die ursprüngliche Konzeption des Pools. Auslöser dieser Initiative war vor allem die hohe und zudem wachsende Zahl von Langzeitarbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Utrecht. Mit der Gründung eines Pools sollte ein spezielles Angebot für einen Teil dieser besonders benachteiligten Arbeitslosen geschaffen werden, das ihre Chancen auf einen festen Arbeitsplatz durch zielgerichtete Qualifizierung und befristete Beschäftigung im Pool verbessert. Die Chancen auf Wiedereingliederung schienen relativ gut, weil die Betriebe über ein unzureichendes Angebot an geeigneten Arbeitskräften für den Lagerbereich klagten.

Durch den Abschluß eines befristeten Arbeitsvertrages sollte den TeilnehmerInnen zumindest für die Laufzeit von einem Jahr eine sichere Beschäftigungsperspektive mit einem Anspruch auf Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten geboten werden, was ja bei Zeitarbeitsverhältnissen in den Niederlanden sonst nicht üblich ist. Angesichts der Zielgruppe besonders benachteiligter Langzeitarbeitsloser versprach man sich davon eine höhere Motivation, die auch positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen nach der Beschäftigung im Pool haben sollte.

Die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen war folgendermaßen vereinbart: Das Arbeitsamt suchte aus den registrierten Arbeitslosen mögliche KandidatInnen aus und lud sie zu einem Gespräch ein. Erschienen die Betroffenen geeignet und zeigten sie Interesse an einer Tätigkeit im Lagerwesen, wurden sie an das Vermittlungsteam des Pools verwiesen, das letztlich die Auswahl geeigneter KandidatInnen traf. Im Anschluß daran absolvierten

die Betroffenen eine sechswöchige Schulung beim Fachausbildungszentrum für Verwaltungsberufe. Hierbei wurden Grundkenntnisse des Lagerwesens, vor allem aber auch soziale Qualifikationen (Konfliktlösung, Kundenumgang etc.) vermittelt. Bei erfolgreicher Teilnahme an dieser Schulung wurden die TeilnehmerInnen in den Pool aufgenommen.

Eine Evaluation des *Bureau voor Economische Argumentatie*, die im November 1990 veröffentlicht wurde und eine Bilanz der Anfangsphase des Lagerarbeitspools zog, kam zu folgenden Ergebnissen: Im ersten Jahr seit Gründung des Pools waren 36 zuvor Arbeitslose geschult und 23 nach erfolgreicher Schulung vom Pool eingestellt worden. Von diesen war einer direkt und 8 nach Ablauf des Arbeitsvertrages mit dem Pool von einem Betrieb eingestellt worden, 12 arbeiteten noch im Pool und zwei Personen war gekündigt worden (BEA 1990a:20). Zwei Drittel der TeilnehmerInnen waren zuvor arbeitslose Angehörige ethnischer Minderheiten mit teilweise unzureichenden Niederländisch-Kenntnissen. Vor dem Hintergrund dieses schwierigen Klientels sind die Ergebnisse des Pools als überaus positiv zu werten.

Die Nachfrage der Betriebe überstieg häufig die personellen Kapazitäten des Pools. Eine schnellere Vergrößerung des Pools wurde einerseits durch Rekrutierungsschwierigkeiten bei der Auswahl geeigneter Arbeitsloser und andererseits durch Probleme bei der Entwicklung eines geeigneten Qualifizierungskonzeptes durch das Fachausbildungszentrum behindert. Die zwölf Unternehmen aus ganz unterschiedlichen Bereichen, die bis dahin Poolarbeitskräfte eingesetzt hatten, begründeten ihre Bereitschaft zur Kooperation mit dem Pool damit, daß ihnen die vorgeschaltete Qualifizierung die Integration erleichtere, durch Arbeitsamt und Vermittlungsteam des Pools eine gute Vorauswahl von motivierten Arbeitslosen erfolge und ihnen die Möglichkeit geboten werde, potentielle KandidatInnen für eine Festeinstellung zunächst risikolos zu erproben (BEA 1990a:34).

Als Zukunftsperspektiven des Lagerarbeitspools wurden in der Studie von 1990 eine Vergrößerung und funktionelle Differenzierung, eine bessere Öffentlichkeitsarbeit bei Betrieben und Arbeitslosen sowie eine Weiterentwicklung des Schulungskonzeptes genannt (BEA 1990a). Tatsächlich ist es aber nicht zu einer Stabilisierung und Ausweitung des Pools gekommen. Als Ursache hierfür wurde von seiten des Vermittlungsteams des Pools die ungünstige konjunkturelle Entwicklung genannt, die zu einem Rückgang der Nachfragen nach Poolarbeitskräften durch die Betriebe geführt hat. Es kam zu längeren Leerlaufzeiten, die die finanziellen Reserven des Pools überstiegen. Die Verhältnismäßigkeit von Kosten und Ergebnissen wurde u.a. von der Arbeitsverwaltung in Frage gestellt. Außerdem erschien es den an der Organisation des Pools Beteiligten bezogen auf die Motivation der Poolkräfte als ungünstig, daß längere arbeitsfreie Zeiten auftraten,

die nach der ursprünglichen Konzeption des Pools mit voller Lohnzahlung überbrückt werden mußten. *"Die Arbeitslosen sollten wieder an regelmäßige Arbeit gewöhnt werden und nicht an Nichtstun mit voller Entlohnung."* - so eine Gesprächspartnerin.

Aufgrund dieser Probleme und grundsätzlichen Bedenken wurde das Konzept des Lagerarbeitspools im Jahre 1992 modifiziert. Statt einen befristeten Arbeitsvertrags mit dem Pool zu erhalten, werden die TeilnehmerInnen nunmehr im Anschluß an die Qualifizierung direkt auf Arbeitsplätze in Betrieben vermittelt oder auf Zeitarbeitsbasis an Betriebe entliehen. Mit den jeweils einsatzbefristeten Arbeitsverträgen geht einher, daß in verleihfreien Zeiten kein Anspruch auf Lohnfortzahlung mehr besteht. Ein auf längere Zeit befristeter Arbeitsvertrag wird nur noch in Ausnahmefällen abgeschlossen, wenn ein Betrieb zusagt, die Arbeitskraft für diese Dauer zu entleihen ("Detachierung"). Diese Detachierung entspricht jedoch nur noch entfernt dem Konzept eines Arbeitskräftepools: Zwar kann auf diesem Wege ein Arbeitsvertrag auch für die Dauer von mehr als sechs Monaten (der Höchstgrenze eines Verleiheinsatzes in einem Betrieb nach niederländischem Recht) abgeschlossen werden; aber die Zielsetzung einer Bündelung von mehreren betrieblichen Einsätzen wurde aufgegeben.

Im ersten Halbjahr 1993 wurden etwa 60 bis 70 zuvor Arbeitslose durch den Lagerarbeitspool "vermittelt". Eine vorgeschaltete Qualifizierung beim Fachausbildungszentrum hatte nur etwa die Hälfte der Betroffenen absolviert, was darauf hinweist, daß mit der Aufgabe des "echten" Poolkonzeptes auch der Qualifizierung ein geringerer Stellenwert beigemessen wird. Der größte Teil der im Jahre 1993 betreuten Arbeitslosen wurde direkt von einem Betrieb eingestellt. Dabei wird von seiten des Vermittlungsteams nicht erfaßt, ob es sich hierbei um befristete oder unbefristete Einstellungen handelt. Etwa 5 % der TeilnehmerInnen wurden zunächst als Zeitarbeitskraft vermittelt. Detachierungsverträge waren im ersten Halbjahr 1993 nicht abgeschlossen worden.

Für den Pool hat Zeitarbeit oder Detachierung gegenüber der direkten (unentgeltlichen) Vermittlung von Arbeitskräften an Betriebe den Vorteil, daß dabei Kostendeckungsbeiträge für die Organisation des Pools erwirtschaftet werden können. Bei Detachierung bezahlen die Betriebe die Bruttolohnkosten zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und eines 8,5-prozentigen Aufschlags für die Verwaltungskosten des Pools. Bezogen auf die reinen Lohnkosten resultiert hieraus ein Entleihertarif von etwa 150 %. Dieser liegt für die Betriebe aufgrund des Verwaltungskostenaufschlags höher als die Kosten einer befristeten oder unbefristeten Direkteinstellung, aber niedriger als beim Arbeitseinsatz auf Zeitarbeitsbasis. In der BEA-Studie von 1990 ist bezogen auf die ursprünglich durchgeführte Entsendung von Arbeitskräften aus dem Pool heraus von einem Kostenbeitrag der Betriebe in Höhe von knapp 190 % des Stundenlohns die Rede

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

(BEA 1990a:17). Demgegenüber betonten die Gesprächspartnerinnen von seiten des Vermittlungsteams, daß die Entleihtarife bei Zeitarbeit individuell mit den Betrieben ausgehandelt werden.

Auf jeden Fall liegt der Tarif bei Zeitarbeit aber höher als bei Detachierung. Arbeitgeber haben also die Wahl zwischen einer höheren Flexibilität (Zeitarbeit) und niedrigeren Kosten (Detachierung bzw. Direkteinstellung). Die Unterschiede zwischen Detachierung und befristeter Direkteinstellung sind hinsichtlich der damit verbundenen Flexibilität für das Unternehmen minimal. Ein Detachierungsvertrag ist kaum leichter vorzeitig zu lösen als ein befristeter Arbeitsvertrag, da bei beiden die Genehmigung durch das Arbeitsamt notwendig ist.

Für die zuvor Arbeitslosen lassen sich keine eindeutigen Aussagen treffen, ob sich die Aufgabe des ursprünglichen Poolkonzeptes negativ ausgewirkt hat. Zwar sind betriebliche Arbeitseinsätze auf der Basis eines befristeten Arbeitsvertrages, wie sie das ursprüngliche Konzept vorsah, günstiger als die jeweils einsatzbefristeten Zeitarbeitsverträge, die heute üblich sind. Die Statistik für das erste Halbjahr 1993 zeigt jedoch, daß hiervon nur etwa 5 % der vom Pool betreuten Arbeitslosen betroffen waren. Die große Mehrheit wurde von Betrieben im Anschluß an die Qualifizierung direkt eingestellt. Da keine Angaben über den Anteil der befristeten Arbeitsverträge vorliegen, ist eine Beurteilung der Dauerhaftigkeit dieser Arbeitsverhältnisse nicht möglich.

Die Entlohnung der Poolarbeitskräfte ist nicht mehr einheitlich geregelt. Da im Jahre 1993 die meisten Arbeitslosen mit Hilfe des Pools direkt eine Anstellung im Betrieb fanden, werden sie gemäß der jeweils dort gültigen Tarifverträge entlohnt. Bei den Zeitarbeitskräften ist auch die Anwendung des Zeitarbeits-tarifvertrags möglich. Es hängt jedoch immer vom Arbeitgeber ab, welcher Lohn tatsächlich gezahlt wird. Manche Betriebe legen Wert auf eine Gleichstellung der Zeitarbeitskräfte mit ihren anderen Beschäftigten und zahlen entsprechend gemäß des für sie gültigen Tarifvertrags. Möglich ist darüber hinaus auch als "untere Auffanglinie" die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes.

#### 4.2.4.2 Der Einzelhandelspool in Amsterdam

Die Gründung des Einzelhandelspools in Amsterdam ging zurück auf eine Initiative des örtlichen Arbeitgeberverbandes (AOV), der Ende der achtziger Jahre eine Lösung des Personalproblems der ortsansässigen Einzelhandelsbetriebe suchte. Der Pool wurde in Kooperation des Arbeitgeberverbandes mit dem Arbeitsamt, dem *Regionaal Samenwerkingsverband Overheid en Bedrijfsleven* (RSOB - Regionaler Kooperationsverband Öffentlichkeit und Betriebszweige) und der Zeitarbeitsorganisation START gegründet und richtete sich vor allem an

Einzelhandelsbetriebe, die dem AOV angeschlossen sind. Die Organisation des Pools wurde wie beim Lagerarbeitspool START übertragen. Ähnlich wie in Utrecht wurde das Modell im Jahre 1992 aus finanziellen Gründen aufgegeben.

Zielgruppe auf seiten der Arbeitslosen waren vor allem Langzeitarbeitslose, die größtenteils über drei Jahre lang arbeitslos waren - vor allem auch Wiedereinsteigerinnen nach einer familienbedingten Berufsunterbrechung. Die Auswahl geeigneter Arbeitsloser wurde vom Arbeitsamt und START gemeinsam durchgeführt. Zunächst absolvierten die Arbeitslosen eine vierwöchige Schulung, die vom Arbeitsamt finanziert und vom *Nederlands Instituut voor Bedrijfsgerichte Opleidingen* (NIBO - Niederländisches Institut für betriebsorientierte Ausbildungen) organisiert wurde. Diese Schulung beinhaltete neben Themen wie Kunden- umgang, Telefongesprächsführung, Kassenbedienung, Diebstahlprävention etc. auch ein Persönlichkeitstraining. Im Anschluß daran hatten die TeilnehmerInnen die Chance, einen einjährigen Arbeitsvertrag mit dem Pool zu erhalten, der sie für Arbeitseinsätze von mindestens 14 Tagen an Einzelhandelsbetriebe verlieh.

Die Kosten für die Betriebe wurden durch Zuschüsse des Arbeitsamtes, des Arbeitgeberverbandes und der Kommune möglichst gering gehalten. Die Poolarbeitskräfte erhielten während der Laufzeit des Arbeitsvertrages den gesetzlichen Mindestlohn, unabhängig davon, ob ein Arbeitseinsatz in einem Betrieb möglich war oder nicht. Zielsetzung war eine möglichst hohe Quote von Übernahmen in die Einsatzbetriebe nach Ablauf des befristeten Arbeitsvertrags mit dem Pool. Angesichts der Personalrekrutierungsprobleme im Einzelhandel wurden die Chancen hierfür als gut eingeschätzt. Außerdem hatte das Arbeitsamt zugesagt, die Wiedereingliederung in Betriebe durch ergänzende Qualifizierung und Lohnkostenzuschüsse zu fördern. Es liegen jedoch keine Daten vor, die Auskunft über die tatsächlichen Wiedereingliederungserfolge geben könnten.

#### 4.2.4.3 Bewertung und Perspektiven

Der Einzelhandelspool und der Lagerarbeitspool waren in ihrer ursprünglichen Konzeption Arbeitskräftepools mit eindeutig arbeitsmarktpolitischem Schwerpunkt. Zielgruppen auf der Beschäftigtenseite waren besonders benachteiligte Arbeitslose, deren Wiedereingliederung durch praxisbezogene Schulungen und befristete Arbeitseinsätze in verschiedenen Betrieben gefördert werden sollte. Im Unterschied zu den von den Sozialpartnern verschiedener Branchen getragenen Pools in den Niederlanden war die soziale Absicherung und Entlohnung der Poolarbeitskräfte von vorneherein schlechter: Die Arbeitsverträge waren auf zwölf Monate befristet, und die Entlohnung orientierte sich meist am Zeitarbeitsvertrag bzw. sogar am gesetzlichen Mindestlohn. Gleichzeitig hatten die

TeilnehmerInnen anders als Zeitarbeitskräfte aber einen Anspruch auf Lohnfortzahlung in verliehfreien Zeiten. Außerdem waren die Chancen, im Anschluß an die Beschäftigung im Pool von einem Betrieb übernommen zu werden, relativ gut, was nicht zuletzt durch die vorgeschaltete praxisbezogene Qualifizierung begünstigt wurde.

Aus der Sicht der Arbeitsverwaltung boten die beiden Pools die Möglichkeit, die Wiedereingliederung von besonders benachteiligten Arbeitslosen zu fördern und hierfür in einem vergleichsweise geringen Umfang öffentliche Mittel einzusetzen, da ein großer Teil der Kosten von den Betrieben über die Entleihtarife finanziert wurde. Trotzdem hat die Arbeitsverwaltung in beiden Fällen das ursprüngliche Poolkonzept aufgegeben. Dies ist mit finanziellen Erwägungen allein kaum zu begründen, sondern dürfte eher darauf zurückzuführen sein, daß die Arbeitsverwaltung ihre Grundsatzposition zu Pools - "keine öffentlichen Zuschüsse für Leerlauf" - nicht in Frage stellen wollte.

Gleichzeitig weisen die Erfahrungen in Amsterdam und Utrecht aber auch darauf hin, daß Pools, die nicht von den Sozialpartnern getragen werden, offenbar unter hohem Rechtfertigungsdruck stehen. Vor dem Hintergrund, daß Zeitarbeit in den Niederlanden i.d.R. mit einsatzbefristeten Arbeitsverträgen organisiert ist, besteht hier gerade bei arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools ein ständiger Zielkonflikt zwischen der finanziellen und sozialen Absicherung einer kleineren Zahl von Poolkräften mittels befristeter Arbeitsverträge, die eine Lohnfortzahlung in verliehfreien Zeiten vorsehen, und Aktivitäten für eine größere Gruppe von Arbeitslosen, denen aber keine stabile materielle Absicherung geboten wird.

Darüber hinaus könnte das Scheitern der beiden Pools auch dadurch beeinflusst worden sein, daß in Tätigkeitsbereichen oder Branchen wie dem Lagerwesen und dem Einzelhandel formale Qualifikationen keinen großen Stellenwert haben. Die Betriebe können hier leichter als in anderen Branchen, in denen branchenspezifische Qualifikationen oder zumindest Arbeitserfahrungen in der Branche erforderlich sind, Auslastungsschwankungen abfedern, indem sie Aushilfskräfte selbst rekrutieren. Sie sind häufig nicht bereit, die vergleichsweise hohen Entleihtarife für Poolkräfte zu entrichten, weil die Flexibilitäts- und/oder Qualifikationsvorteile, die die Pools bieten, die höheren Kosten nicht ausgleichen.

Insofern ist es kein Zufall, daß die Entlohnung bei beiden im Vergleich zu den anderen niederländischen Pools auf niedrigem Niveau erfolgte. Durch geringe Lohnkosten verbessern sich zwar die Überlebenschancen von Pools; gleichzeitig entstehen aber Ungerechtigkeiten gegenüber regulären Beschäftigten und ggfs. unerwünschte Verdrängungseffekte. Die Pools geraten damit in die Nähe der *banenpools*, die als sozialpolitische Auffanglösung für "Aussichtslose" konzipiert sind. Im Gegensatz zu diesen wurden die Beschäftigten des Lagerarbeits- oder Einzelhandelspools aber unter Marktbedingungen tätig. Die Einsatzbetriebe

erwarteten von ihnen eine marktgerechte Arbeitsleistung, die auch entsprechend entlohnt werden sollte. Mindestlöhne beeinträchtigen die Arbeitsmotivation und damit letztlich auch die Wiedereingliederungschancen.<sup>201</sup> Zielsetzung der Pools ist aber die Reintegration der zuvor Arbeitslosen und nicht eine dauerhafte "Aufbewahrung" wie bei den *banenpools*.

### 4.3 START

Die *Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening* START ist eine nicht gewinnorientierte Zeitarbeitsorganisation in den Niederlanden, die sich seit 1978 darum bemüht, über den "Umweg" der Zeitarbeit die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in feste Beschäftigung zu fördern.<sup>202</sup> Seit Anfang 1992 wurde das Konzept auch in Nordrhein-Westfalen modellhaft erprobt: Zunächst hatte START eine Niederlassung in Gronau nahe der niederländischen Grenze gegründet; im Laufe des Jahres 1993 folgten weitere Niederlassungen in Bocholt, Wesel und Essen. Anfang 1995 ist in neuer Trägerschaft die START Zeitarbeit NRW GmbH gegründet worden, die neben den vier bestehenden 18 weitere Niederlassungen in ganz Nordrhein-Westfalen gegründet hat. In einer Reihe weiterer Bundesländer gibt es ähnliche Planungen. Im folgenden wird zunächst in 4.3.1 die Arbeitsweise von START in den Niederlanden dargestellt. Im Anschluß daran stehen in 4.3.2 die bisherigen Erfahrungen mit START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen sowie der aktuelle Stand der Entwicklungen im Mittelpunkt.<sup>203</sup>

- 
- 201 Vgl. zu dieser Problematik, die auch in der derzeitigen Diskussion über eine Reform der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik eine nicht unerhebliche Rolle spielt, z.B. Bosch 1994.
- 202 In einer Broschüre des niederländischen Gewerkschaftsbundes FNV von 1989 ist darüber hinaus von einer nicht-gewinnorientierten Zeitarbeitsorganisation in gemeinsamer Trägerschaft des FNV und Arbeitgebern die Rede - der Stichting Werkgelegenheid Amsterdam (SWA), die 1985 gegründet worden ist und ebenso wie START auf eine Wiedereingliederung der Zeitarbeitskräfte in feste Beschäftigung zielt. Im Jahre 1988 sollen 1367 Zeitarbeitskräfte beschäftigt worden sein, von denen 485 von Entleibetrieben übernommen wurden. Vgl. Industriebond FNV 1989:18f. Bei den Recherchen über bestehende Arbeitskräftepools wurde uns über diese Initiative allerdings nichts bekannt. Insofern ist nicht auszuschließen, daß sie nicht mehr existiert.
- 203 Die Daten zu den Ergebnissen der Pilotphase von START Zeitarbeit in der Bundesrepublik stützen sich im wesentlichen auf Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung, die ich gemeinsam mit *Sirikit Krone* im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zwischen Februar 1993 und Ende 1994 durchgeführt habe. Vgl. auch Krone/Weinkopf 1993; Bosch/Krone/Weinkopf 1994a und b; Weinkopf/Krone 1994a und b sowie insbesondere Weinkopf/Krone 1995 und Weinkopf 1995e.



### 4.3.1 START in den Niederlanden

START wurde im Jahre 1977 gemeinsam von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der öffentlichen Hand in den Niederlanden gegründet.<sup>204</sup> Hierzu wurden die Statuten der seit 1971 bestehenden *Stichting Personeelsvoorziening voor de Administratieve Beroepen* (SPAB - Stiftung Personalversorgung für Verwaltungsberufe) in Den Haag geändert, die gegründet worden war, um von Entlassungen in der öffentlichen Verwaltung betroffenen Beschäftigten eine neue Beschäftigungsperspektive zu bieten. Wie fast alle Arbeitskräftepools in den Niederlanden arbeitet START in der Rechtsform einer "*stichting*", für die es in der Bundesrepublik kein direktes Pendant gibt. Häufig wird der Begriff *stichting* mit "Stiftung" übersetzt, was aber den Kern der *stichting* nicht ganz treffend wiedergibt. Im *Burgelijk Wetboek* der Niederlande heißt es dazu in Artikel 285: "Eine *stichting* ist eine durch eine Rechtshandlung ins Leben gerufene Rechtsperson, die keine Mitglieder hat und darauf abzielt, mithilfe eines dazu bestimmten Vermögens eine in den Statuten festgelegte Zielsetzung zu verwirklichen... Das Ziel der *stichting* darf nicht beinhalten, daß Auszahlungen an die Gründer oder an ihnen verbundene Organisationen erfolgen. Ebensowenig sollen Auszahlungen an Dritte erfolgen, es sei denn, es werden damit ideelle oder soziale Zwecke verfolgt." Daraus folgt, daß eine *stichting* keine gewerblichen Absichten haben darf, sondern gemeinnützige Zielsetzungen verfolgen muß.

#### 4.3.1.1 Das Konzept: Zeitarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument

START verfolgt gemäß seiner Statuten die Zielsetzung "der Förderung der dauerhaften Wiedereingliederung von Personen, die nicht unmittelbar in eine feste Anstellung vermittelbar sind" (Artikel 2 Abs. 1 der Satzung von START in der Fassung vom 3. Oktober 1990). Zur Realisierung dieser Zielsetzung bedient sich START dem Instrument der Zeitarbeit - Arbeitslose werden also auf Zeitarbeitsbasis an Betriebe verliehen. Anders als Arbeitskräftepools, die auf eine dauerhafte oder zumindest für einen längeren Zeitraum stabile Beschäftigung abzielen, beinhaltet die Arbeitsweise von START in den Niederlanden keine

---

204 Im Jahre 1992 wurden das Tätigkeitsspektrum von START in den Niederlanden ausgeweitet durch die Gründung vier weiterer Stiftungen in den Bereichen Personalberatung (Rekrutierung und Auswahl), Outplacement, Aus- und Weiterbildung sowie allgemeine Dienste. Teilweise wurden damit bestehende Aktivitäten organisatorisch eigenständig, teilweise kamen aber auch neue Dienstleistungen hinzu. Alle Teilbereiche arbeiten wie die ursprüngliche Organisation nicht gewinnorientiert und in enger Kooperation untereinander. Die folgenden Ausführungen beziehen sich allein auf den Zeitarbeitsbereich, der weiterhin den Kernbereich darstellt.

Stabilisierung der Beschäftigung auf überbetrieblicher Ebene. START nutzt nämlich die in den Niederlanden übliche Form der jeweils auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristeten Arbeitsverträge mit Zeitarbeitskräften. Auf einen längeren Zeitraum befristete oder unbefristete Arbeitsverträge mit Zeitarbeitskräften werden nur im Rahmen von speziellen Projekten abgeschlossen.

Allerdings weist START als nach eigener Werbung "besonderes Zeitarbeitsbüro" im Vergleich zu gewerbmäßigen Zeitarbeitsfirmen in den Niederlanden eine Reihe von Besonderheiten auf. Formal fallen zunächst die Rechtsform als *stichting* und die Non-Profit-Orientierung auf. Erzielte Gewinne werden nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet, sondern zur besseren Realisierung der in der Satzung verankerten Ziele (Wiedereingliederung von Arbeitslosen) verwendet. Der Vorstand von START ist drittelparitätisch mit je zwei VertreterInnen der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und der öffentlichen Hand (Wirtschafts- und Arbeitsministerium) besetzt. Der oder die Vorsitzende wird vom Zentralen Vorstand der Arbeitsverwaltung für die Dauer von vier Jahren benannt. Darüber hinaus gehören dem START-Vorstand zwei beratende Mitglieder an, die die Interessen der Behinderten und der ethnischen Minderheiten vertreten.

Faktisch besteht der entscheidende Unterschied zwischen den Aktivitäten von START und gewerbmäßigen Zeitarbeitsfirmen in den Niederlanden darin, daß Zeitarbeit für START nur Mittel zum Zweck - Förderung der Reintegration in reguläre Beschäftigung - darstellt, während sie bei kommerziellen Firmen in der Bundesrepublik wie in den Niederlanden den eigentlichen Geschäftszweck zur Erzielung möglichst hoher Gewinnmargen darstellt. Im Gegensatz dazu werden von START erzielte Gewinne zur Verbesserung der eigenen Infrastruktur, zur Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Zeitarbeitskräfte oder zur Durchführung von Beschäftigungsprojekten genutzt. Beispiele für solche Beschäftigungsprojekte unter Regie oder Beteiligung von START waren in der Vergangenheit der Lagerarbeitspool in Utrecht und der Einzelhandelspool in Amsterdam.

Darüber hinaus kooperiert START grundsätzlich eng mit der Arbeitsverwaltung, was bei gewerblichen Zeitarbeitsfirmen nur in Einzelfällen und im Rahmen besonderer arbeitsmarktpolitischer Programme wie etwa der früheren *Vergoedingsregeling Uitzendarbeid* und heutigen *Kaderrregeling Uitzendarbeid* erst seit einigen Jahren vorkommt. In manchen Übersichten über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme in den Niederlanden (z.B. MISEP 1992: 55) wird START sogar als Programm der Arbeitsverwaltung aufgeführt. Da START sich aber einerseits vollständig aus den Verleihтарifen finanziert und keinerlei öffentliche Zuschüsse erhält sowie andererseits organisatorisch selbständig ist, trifft diese Klassifikation den Charakter von START nur unzureichend. Gleichwohl befinden sich viele START-Niederlassungen in den Gebäuden

der Arbeitsämter, und häufig ist ein direkter Austausch von Daten vereinbart. So kann START in manchen Kommunen direkt auf die Kartei der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen zurückgreifen, wenn offene Stellen von Betrieben gemeldet werden. Umgekehrt schicken die Arbeitsämter Personen, die sich als arbeitslos registrieren lassen, häufig auch zu START. Obwohl die enge Kooperation in einem Vertrag zwischen START und der Zentralen Arbeitsverwaltung grundsätzlich festgeschrieben ist, hängt die Intensität und Gestaltung der Kooperation der START-Niederlassungen und Arbeitsämter von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ab.

Im Gegensatz zu kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden verleiht START ausschließlich Personen, die bei der Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet sind. Alle Arbeitslosen, die an einer Tätigkeit bei START interessiert sind, können sich in einer START-Niederlassung registrieren lassen. Dies ist bei gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen i.d.R. nicht der Fall, da diese gewisse Mindestanforderungen an die Zeitarbeitskräfte stellen (Bolweg 1990:6). Die Vermittlung von besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes hat in der Zielsetzung von START einen hohen Stellenwert. Hierzu zählen nach der Definition von START Langzeitarbeitslose, Behinderte, Angehörige ethnischer Minderheiten, Ältere sowie seit 1989 auch Wiedereinsteigerinnen. Der Anteil dieser Zielgruppen unter den START-Zeitarbeitskräften lag im Jahre 1991 bei 41,1 % und 1992 bei 35,9 % (START-Jaarverslag 1992:9 und 1993:10). Der Verband der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen gibt für seine Mitglieder einen Anteil von 21 % der Zeitarbeitskräfte an, die einer besonderen Zielgruppe angehören. Besonders auffällig sind dabei die unterschiedlich hohen Anteile von Langzeitarbeitslosen: Während bei gewerblichen Zeitarbeitsfirmen nur 5 % der Zeitarbeitskräfte zuvor langzeitarbeitslos waren, liegt dieser Anteil bei START mit 22,7 % mehr als viermal so hoch.<sup>205</sup> Die Anteile der verschiedenen Zielgruppen an den Zeitarbeitsvermittlungen von START in den vergangenen Jahren zeigt *Tabelle 10*.

---

205 Die Angabe für die gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen ist entnommen aus: ABU-Jaarverslag 1992:9. Der Prozentsatz für START wurde errechnet nach Daten aus: START-Jaarverslag 1992:9.

Tabelle 10:

**Anteile verschiedener Zielgruppen an den Zeitarbeitsvermittlungen von START in den Niederlanden 1988-1992**

Anteil von Zielgruppen an allen Zeitarbeitsvermittlungen	1988	1989	1990	1991	1992
		26,4 %	34,2 %	37,4 %	41,1%
davon: <sup>206</sup>					
Behinderte/Gesundheitlich Beeinträchtigte	3,7 %	4,9 %	3,8 %	3,8 %	3,6 %
ethn. Minderheiten	28,3 %	39,4 %	30,1 %	29,4 %	28,7 %
älter als 45 Jahre	9,0 %	5,0 %	3,9 %	**	**
langzeitarbeitslos (> 1 Jahr)	59,0 %	38,0 %	50,2 %	55,2 %	55,4 %
wiedereinsteigende Frauen	*	12,7 %	12,0 %	11,6 %	12,3%

Quelle: START-Jaarverslag 1992:9 und 1993:10, 27

(\* für 1988 noch nicht als Zielgruppe erfasst; \*\* seit 1991 nicht mehr als Zielgruppe erfasst)

Theoretisch könnte sich START auch allein auf die Zeitarbeitsvermittlung von besonderen Zielgruppen konzentrieren. In der Praxis werden jedoch in erheblichem Umfang auch andere Arbeitslose als Zeitarbeitskräfte eingestellt, was von START damit begründet wird, daß Zielgruppenangehörige nur mittels des sogenannten "Tragwellenprinzips" in Betrieben untergebracht werden können. Dies bedeutet, daß START den hohen Anteil von Zielgruppen nur realisieren kann, indem Betrieben auch gut qualifizierte Arbeitslose zur Verfügung gestellt werden.<sup>207</sup> Wenn in der Kooperation mit Betrieben ein Vertrauensverhältnis aufgebaut worden ist, ist auch der Einsatz von Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen möglich. Dabei besteht jedoch die Gefahr, daß Betriebe,

206 Die Zahl wird nicht durch Mehrfachzählungen verfälscht. Arbeitslose, die mehrere Zielgruppenkriterien erfüllen, werden statistisch nur einer Zielgruppe zugeordnet. Ein langzeitarbeitsloser Angehöriger einer ethnischen Minderheit wird also entweder der Kategorie "Langzeitarbeitslose" oder "ethnische Minderheiten" zugeordnet. Allerdings gibt es keine einheitlichen Regeln, welche Zielgruppenkategorie dabei Priorität hat. In der Praxis entscheiden also die PersonaldisponentInnen selbst, welche Zielgruppenzuordnung sie bei "Mehrfachbetroffenheit" für wichtiger halten.

207 Dieses Argument wird in der Bundesrepublik auch gegen die Zulassung privater Arbeitsvermittlungsgesellschaften angeführt, da die Arbeitsämter nach dem gleichen Prinzip arbeiten, hier häufig als "Huckepack-Verfahren" bezeichnet. Vgl. z.B. Müller/Seifert 1991:497; Deeke 1992:464.

die schlechte Erfahrungen mit START-Arbeitskräften gemacht haben, zukünftig ausschließlich mit gewerblichen Zeitarbeitsfirmen arbeiten. Insofern befindet sich START in einem Spannungsverhältnis zwischen der sozialen Orientierung und der Erhaltung der Marktposition. Oder anders gesagt: "Die START-Filialen sind hin und her gerissen zwischen der Scylla der Zielgruppenvermittlungen und der Charybdis des ausschließlich kommerziellen, nachfragegerichteten Arbeitens." (Bolweg 1990:7)

##### 4.3.1.2 Arbeitsweise

Arbeitslose erhalten bei START im Falle einer Zeitarbeitsvermittlung in einen Betrieb einen auf die voraussichtliche Dauer dieser Beschäftigung (maximal sechs Monate)<sup>208</sup> befristeten Arbeitsvertrag. Die Entlohnung richtet sich in der Regel nach dem zwischen dem Verband der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen ABU und den Gewerkschaften CNV, FNV und Unie BLHP abgeschlossenen Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte in den Niederlanden. START ist zwar nicht Mitglied des ABU, der Tarifvertrag wurde jedoch im Juni 1992 vom niederländischen Arbeitsministerium für allgemeinverbindlich erklärt. Auch zuvor diente dieser Tarifvertrag START als Leitlinie für die Entlohnung und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. Eine Entlohnung nach dem für den Einsatzbetrieb gültigen Tarifvertrag erfolgt nur, wenn dieser die Gleichstellung von Zeitarbeitskräften explizit vorsieht. Den Entleihbetrieben stellt START die Lohnkosten zuzüglich eines etwa 80-prozentigen Aufschlags in Rechnung. Damit liegt START nur geringfügig unter den Sätzen, die die kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen von den Betrieben fordern.

Hinsichtlich der praktischen Arbeitsweise von START in den Niederlanden ist zunächst wichtig, daß jede Niederlassung eine große Zahl von Arbeitslosen in ihrer Kartei bzw. in ihrer Datenbank gespeichert hat. Dabei kann es sich - je nach der vereinbarten Kooperation mit dem örtlichen Arbeitsamt - sowohl um Arbeitslose handeln, die sich persönlich bei START haben registrieren lassen, als auch um Daten von Arbeitslosen, die das Arbeitsamt an START weitergegeben hat. START-Niederlassungen, die einen direkten Zugriff auf alle beim Arbeitsamt registrierten Arbeitslosen haben, genießen den Vorteil einer größeren Zahl von potentiellen Arbeitskräften, haben aber gleichzeitig den Nachteil, daß bei einer zu besetzenden Stelle i.d.R. eine größere Zahl von Telefonaten geführt werden muß, bis eine geeignete Arbeitskraft gefunden ist. Besteht die Kartei hingegen ausschließlich aus Arbeitslosen, die sich aktiv bei START gemeldet haben, ist die

---

208 Bei Teilzeitarbeit liegt die Höchstgrenze bei 1.000 Arbeitsstunden.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Wahrscheinlichkeit höher, daß diese auch tatsächlich Interesse an einer über START vermittelten Tätigkeit als Zeitarbeitskraft haben. Ob die Ablehnung eines Stellenangebotes durch START zu einer Sperrzeit beim Bezug von Lohnersatzleistungen führt, ist regional unterschiedlich und hängt von der Praxis der jeweiligen START-Niederlassungen sowie der zuständigen Arbeitsämter ab. Da die Arbeitsämter in den Niederlanden nur für die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung sowie die Registrierung von Arbeitslosen, nicht aber für die Gewährung von Lohnersatzleistungen zuständig sind, setzt ein Erlaß von Sperrzeiten voraus, daß die START-Niederlassungen die Ablehnung von Stellenangeboten an die zuständigen Institutionen - Branchenvereinigungen (*bedrijfsverenigingen*) oder Gemeinden - weitergeben.<sup>209</sup>

Die Daten von Arbeitslosen, die sich bei START registrieren lassen, werden in einer Datenbank gespeichert. Dabei werden die Qualifikation, ggfs. die Zugehörigkeit zu einer Zielgruppe sowie andere für einen Arbeitseinsatz relevante Merkmale wie z.B. Arbeitszeitwünsche möglichst detailliert registriert. Ebenso werden von Betrieben gemeldete offene Stellen erfaßt. Bei einer konkreten betrieblichen Anfrage stellt das EDV-Programm eine Liste von Arbeitslosen zusammen, die den jeweiligen Anforderungen entsprechen. Die zuständigen PersonaldisponentInnen entscheiden dann selbst, welche Arbeitslosen aus dieser Liste angerufen werden, ob sie diese Stelle annehmen wollen. Die Besetzung einer von einem Betrieb gemeldeten offenen Stelle soll grundsätzlich so schnell wie möglich erfolgen. In der Praxis hängt es von der Art der gewünschten Qualifikation und der Zahl der potentiell geeigneten Arbeitslosen ab, wie schnell eine Stelle besetzt werden kann. Ist eine geeignete Arbeitskraft gefunden, schließt START mit ihr einen auf die voraussichtliche Dauer des betrieblichen Arbeitseinsatzes befristeten Arbeitsvertrag ab. Der Betrieb rechnet die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden mit START ab und zahlt dafür etwa 180 % der tatsächlichen Lohnkosten. Die Zeitarbeitskraft erhält ihren Lohn von START. Im Idealfall übernimmt der Entleihbetrieb die Zeitarbeitskraft von START spätestens nach Ablauf der vereinbarten Dauer des Arbeitseinsatzes. Wenn dies allerdings nicht gelingt, wird der oder die Betroffene nach Beendigung des betrieblichen Arbeitseinsatzes - also nach spätestens sechs Monaten - wieder arbeitslos - es sei denn, START hat einen neuen Arbeitseinsatz akquiriert, der sich direkt anschließt. Bei vorzeitiger Beendigung des Zeitarbeitseinsatzes durch den Betrieb gelten die im Tarifvertrag für die Zeitarbeitsbranche festgelegten Kündigungsfristen. Diese sind nach der Dauer des Arbeitseinsatzes gestaffelt, betragen aber auch bei der maximalen Dauer eines betrieblichen Einsatzes von sechs Monaten in einem Betrieb nur 10 Tage.

---

209 Informationen darüber, wie häufig dies vorkommt, liegen nicht vor.

START zielt darauf ab, daß möglichst viele Zeitarbeitskräfte von den Entleihbetrieben in feste Beschäftigung übernommen werden. Tatsächlich lag der Anteil der START-Zeitarbeitskräfte, die von Entleihbetrieben übernommen wurden, mit 33 % im Jahre 1991 (START-Jaarverslag 1992:9)<sup>210</sup> deutlich höher als bei den gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen mit etwa 20 %.<sup>211</sup> Die gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen haben hieran offenbar auch wenig Interesse. Der Vorsitzende des Dachverbandes der gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden (ABU), *Ruggenberg*, wird folgendermaßen zitiert: "Vermittlungsagenturen für Zeitarbeit (d.h. kommerzielle Agenturen) streben nicht danach, Menschen zu einer festen Beschäftigung zu verhelfen." (Bolweg 1990:5) Zwar haben Zeitarbeitsunternehmen selbst wenig Einfluß darauf, ob Zeitarbeitskräfte von Entleihbetrieben "abgeworben" werden. Um sich zumindest teilweise dagegen zu schützen, enthalten die Verträge, die gewerbsmäßige Zeitarbeitsunternehmen mit Betrieben in den Niederlanden abschließen, aber häufig eine Klausel, daß bei einer Abwerbung vor Ablauf von zwei Monaten eine Entschädigung an das Zeitarbeitsunternehmen zu zahlen ist.

Betriebe, die an einer Übernahme von Zeitarbeitskräften interessiert sind, dürften daher eine Kooperation mit START bevorzugen, zumal sie im Falle von Abwerbungen bei gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen auch nach Ablauf der zweimonatigen "Schutzfrist" Konflikte befürchten müssen. Die höhere Übernahmequote von START-Zeitarbeitskräften dürfte insofern sowohl auf eine Selektion unter den Betrieben als auch auf die Arbeitsweise von START zurückzuführen sein: Die PersonaldisponentInnen sprechen Entleihbetriebe gezielt an, ob sie an einer Übernahme der Zeitarbeitskräfte interessiert sind, und bemühen sich insbesondere bei den Zielgruppenangehörigen darum. So lag die Übernahmequote bei den zuvor Langzeitarbeitslosen unter den START-Zeitarbeitskräften im Jahre 1991 mit 45 % sogar überdurchschnittlich hoch (START-Jaarverslag 1992:9).

---

210 Der Jahresbericht 1992 enthält keine Angaben über die Quote der Übergänge in feste Beschäftigung.

211 Dies wurde aus den Angaben des Schaubilds in ABU-Jaarverslag 1992:9 errechnet. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß nach einer Befragung im Auftrag des ABU 64 % aller gewerblichen Zeitarbeitskräfte keine feste Beschäftigung suchen. Hier stellt sich allerdings das gleiche Problem wie bei Untersuchungen im Auftrag des BZA: Es wird nicht offengelegt, wie diese Angabe erhoben wurde. Von den übrigen 36 % werden nach Angaben des ABU 57 % von den Entleihbetrieben übernommen, was einem Anteil von 20,52 % an allen Zeitarbeitskräften entspricht.

### 4.3.1.3 Geschäftsentwicklung

Das erste START-Büro wurde Anfang 1978 in Den Haag eröffnet. In den Folgejahren expandierte die Organisation rasch und löste sich organisatorisch von den Behörden. Zunächst ohne öffentlich werben zu dürfen, entwickelte sich START zur zweitgrößten Zeitarbeitsorganisation in den Niederlanden. Im Jahre 1992 hat START mehr als 80.000 Zeitarbeitseinsätze organisiert. Es verfügte landesweit über 222 Filialen und 1.053 feste Beschäftigte, die sich um die Vermittlung von Arbeitslosen in zeitlich befristete Arbeitseinsätze bei Drittbetrieben kümmern. *Tabelle 11* gibt einen Überblick über die Entwicklung von START seit 1978.

Da START sich auf Arbeitslose und besondere Zielgruppen konzentriert, stellt sich die Frage, wodurch START mit kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden konkurrieren kann. Der Preis dürfte kaum ausschlaggebend sein, da START allenfalls geringfügig unter den Entlehtarifen gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen liegt. Zwar sind Gewinnausschüttungen an die GesellschafterInnen ausgeschlossen; gleichzeitig erhält START aber keine Subventionen durch die Arbeitsverwaltung oder den Staat, so daß die Aktivitäten allein aus den Entlehtarifen finanziert werden müssen.

Teilweise sind es offenbar die Betriebsräte in den Entleihbetrieben, die den Ausschlag für eine Kooperation mit START zu geben, etwa indem sie ihre Zustimmung zum Einsatz von Zeitarbeitskräften davon abhängig machen, daß diese von START kommen - fallweise oder auch generell durch Abschluß von diesbezüglichen Betriebsvereinbarungen. Auch in einem Tarifvertrag für den Gartenbau ist festgelegt, daß Betriebe ausschließlich Zeitarbeitskräfte von START beschäftigen sollen. Über die quantitative Bedeutung von Betriebsvereinbarungen zugunsten von START vermochten weder die niederländischen Gewerkschaften noch START selbst Angaben zu machen.

Darüber hinaus scheint es für viele Unternehmen jedoch selbstverständlich zu sein, mit START zu kooperieren - aus sozialen Erwägungen heraus, oder weil START - abgesehen von seinem besonderen Klientel - nach außen hin wie ein "normales" Zeitarbeitsunternehmen arbeitet. Die Ausstattung der Filialen, die Dichte der Niederlassungen und der Kundenservice von START stehen der gewerblichen Konkurrenz in nichts nach. Nicht zuletzt kann aus der Sicht der Unternehmen - wie oben bereits ausgeführt - für eine Kooperation mit START sprechen, daß die Übernahme von Zeitarbeitskräften in feste Beschäftigung problemlos möglich bzw. sogar erwünscht ist, während gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen dies eher notgedrungen hinnehmen bzw. sogar bei einer kurzfristigen Abwerbung eine finanzielle Entschädigung verlangen.



*Tabelle 11:*  
**Entwicklung der START-Aktivitäten in den Niederlanden**

Jahr	Umsatz (x 1000 hfl.)	Anteil am Gesamtumsatz der Branche (in %)	Zeitarbeitsvermittlungen	Zielgruppenanteil (in %)
1978	13.600	*	1.730	*
1979	30.900	*	6.017	*
1980	51.000	*	9.538	*
1981	72.300	*	13.407	*
1982	128.800	*	24.259	*
1983	265.800	*	46.002	*
1984	451.800	*	72.928	*
1985	594.700	19,82	92.594	*
1986	578.400	16,39	93.525	*
1987	534.600	15,14	91.759	*
1988	574.057	13,9	96.500	26,4
1989	604.248	12,92	100.500	34,2
1990	598.158	11,14	97.257	37,4
1991	581.910	10,82	79.675	41,1
1992	604.728	(11,37) <sup>212</sup>	83.821 <sup>213</sup>	35,9

Quelle: *START-Jahresberichte (Jaarverslag)*, teilweise nach Bolweg 1990:3; der Umsatzanteil wurde berechnet nach Angaben zum Gesamtumsatz der Branche aus *ABU-Jaarverslag 1992:6 und 1993:5*

Obwohl START noch immer eine wichtige Rolle auf dem niederländischen Markt für Zeitarbeit spielt, zeigt *Tabelle 11*, daß der Marktanteil seit einem Höchststand im Jahre 1985 deutlich gesunken ist. Offenbar ist die gewerbsmäßige Zeitarbeit in den Niederlanden schneller gewachsen als START selbst. Gleichzeitig ist die Zahl der Zeitarbeitsvermittlungen durch START seit ihrem Höchststand im Jahre 1989 auch absolut deutlich zurückgegangen. Als Erklärungsansätze bieten sich verschiedene Faktoren an: So könnte das Klientel sich "verschlech-

212 Die Angabe des Umsatzanteils für 1992 ist insofern ungenau, als START seinen Umsatz seitdem nicht mehr allein aus der Zeitarbeit erzielt, sondern auch andere Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten betreibt, deren Umsatzanteile jedoch nicht getrennt ausgewiesen werden.

213 In dieser Zahl sind auch Vermittlungen von Urlaubsvertretungen enthalten (*vakantiekrachtenproject*). Für 1991 ergibt sich unter Berücksichtigung dieses Projekts eine höhere Zahl von Zeitarbeitsvermittlungen, als in der Tabelle angegeben (83.976). Vgl. *START-Jaarverslag 1993:27*.

tert" haben, d.h. unter den Arbeitslosen finden sich zunehmend mehr Personen, deren Wiedereingliederung ohne ergänzende Qualifizierung oder sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie z.B. Lohnkostenzuschüsse nicht gelingt, für die das START-Konzept also weniger geeignet ist. Nicht auszuschließen ist darüber hinaus, daß die Reform der Arbeitsverwaltung im Jahre 1991 dazu beigetragen hat, daß die Arbeitsämter selbst in stärkerem Maße Arbeitslose erfolgreich vermitteln. Einer der Auslöser für die Gründung von START im Jahre 1977 waren die geringen Vermittlungserfolge der Arbeitsämter. Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß START an Boden verliert, wenn die Arbeitsämter erfolgreich arbeiten. Tatsächlich äußerten eine Reihe von GesprächspartnerInnen in den Niederlanden die Einschätzung, daß die Arbeitsämter seit der Reform der Arbeitsverwaltung "aktiver" geworden sind.

#### 4.3.1.4 Vergleich mit anderen Pools

Im Vergleich zu den anderen niederländischen Arbeitskräftepools nimmt START in mehrfacher Hinsicht eine Sonderstellung ein: START arbeitet wie gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden ausschließlich mit einsatzbefristeten Arbeitsverträgen und kann daher nicht als echter Arbeitskräftepool angesehen werden. Feste oder zumindest für einen befristeten Zeitraum mit Lohnfortzahlung in einsatzfreien Zeiten verbundene Arbeitsverhältnisse hat START nur in einigen speziellen Projekten wie z.B. dem Einzelhandelspool in Amsterdam oder dem Lagerarbeitspool in Utrecht geboten.

Auch mit den anderen niederländischen Zeitarbeitspools wie etwa der SUD bei Deltametaal oder dem Zeitarbeitspool des GPdW ist die Arbeitsweise von START nur begrenzt vergleichbar. Während diese einen begrenzten Kreis von Zeitarbeitskräften wiederholt Betrieben überlassen und damit faktisch eine gewisse Beschäftigungsstabilität realisieren, ist der Kreis der potentiellen Zeitarbeitskräfte bei START sehr groß. Dies liegt einerseits an der großen Zahl von Niederlassungen, andererseits aber auch daran, daß alle Arbeitslosen in den Niederlanden zum potentiellen Klientel von START zählen. Ob Arbeitslose wiederholt als Zeitarbeitskräfte vermittelt werden, hängt neben der individuellen Arbeitsweise der PersonaldisponentInnen auch vom Zufall ab - vom "Listenplatz", auf dem jemand vom EDV-System für eine zu besetzende Stelle aufgeführt wird, ob einer oder eine der Arbeitslosen, die vorher angerufen werden,

Interesse an der Stelle hat, etc. START ist also eine wesentlich unpersönlichere Organisation als ein kleinerer Arbeitskräftepool.<sup>214</sup>

Als weiterer entscheidender Unterschied zu den anderen Pools kommt hinzu, daß zwischen der Tätigkeit als Zeitarbeitskraft von START und der Wiedereingliederung in einen Betrieb keine "Zwischenstufe" eingezogen ist, wie sie bei den branchenbezogenen Arbeitskräftepools in Form der "Arbeitsreserven" von Beschäftigten mit festen Arbeitsverträgen existieren.

Darüber hinaus haben sich kleinere Arbeitskräftepools auf bestimmte Branchen und/oder Tätigkeitsbereiche spezialisiert, während START im Prinzip für alle Branchen und Qualifikationsanforderungen offen ist. Auch faktisch vermochten die befragten ExpertInnen von START weder Branchenschwerpunkte noch andere typische Merkmale von Betrieben, die mit START kooperieren, zu benennen. Im Vergleich zu branchenbezogenen Pools fehlt START daher eine sektorale oder tätigkeitsbezogene Spezialisierung, was sich für die betroffenen Arbeitskräfte nachteilig auswirken kann. Zum einen ist anzunehmen, daß die Chancen auf einen Anschlußinsatz bei einem spezialisierten Pool für die betroffenen Arbeitskräfte größer sind als bei einer sektoral unspezialisierten und großen Zeitarbeitsorganisation wie START. Zum anderen bieten spezialisierte Pools ihren Arbeitskräften vorgeschaltete und teilweise auch begleitende Qualifizierungsmaßnahmen, die sich an den Qualifikationsanforderungen der potentiellen Einsatzbetriebe orientieren, und daher ihre Wiedereingliederungschancen deutlich verbessern dürften.

Zwar investiert auch START einen Teil seiner Überschüsse in Qualifizierungsmaßnahmen für Zeitarbeitskräfte und hat im Jahre 1991 sogar ein eigenes Schulungsinstitut in Heeren gegründet; angesichts von knapp 80.000 Zeitarbeitsvermittlungen im Jahre 1991 erscheint die Zahl von 3.190 Schulungsmaßnahmen, die von START im gleichen Zeitraum organisiert und finanziert wurden, aber eher niedrig. Die Entwicklung der Schulungsaktivitäten von START in den vergangenen Jahren zeigt *Tabelle 12*. Selbst wenn man unterstellen würde, daß sich die etwa 80.000 Zeitarbeitsvermittlungen durch START im Jahre 1991 aufgrund von mehrmaligen Einsätzen von Arbeitslosen auf deutlich weniger "Köpfe" verteilen, ist davon auszugehen, daß nur einem kleinen Teil der START-Arbeitskräfte die Möglichkeit einer Schulung geboten wird. Darüber hinaus handelt es sich bei den von START selbst durchgeführten bzw. finanzierten Schulungen vor

---

214 Dies schließt nicht aus, daß die Beschäftigten in den örtlichen Niederlassungen gute Kontakte zu Arbeitslosen pflegen. Mit dem Begriff einer "unpersönlicheren" Organisation soll vielmehr deutlich gemacht werden, daß START nicht über einen begrenzten Kreis von Zeitarbeitskräften verfügt, der mehr oder weniger regelmäßig in Betrieben eingesetzt wird, wie dies bei den anderen Zeitarbeitspools der Fall ist.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

allem um kurzfristige Maßnahmen, die i.d.R. den Zeitraum von zwei Wochen nicht übersteigen.

*Tabelle 12:*  
**Schulungsaktivitäten von START in den Niederlanden 1987-1991**<sup>215</sup>

	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Maßnahmen insgesamt</b>	1.793	3.146	3.791	4.923	3.190
<i>davon:</i> erfolgreiche Abschlüsse	1.535	2.401	2.430	3.528	2.111
Abbrüche	127	383	576	702	456
am 31.12. noch laufend	131	361	785	693	711
<b>schulungsaktive START-Niederlassungen</b>	56	77	117	138	140

Quelle: START-Jaarverslag 1992:9

Während es keine auf bestimmte Branchen oder Betriebe spezialisierten START-Niederlassungen gibt, haben sich in einigen Fällen Niederlassungen auf die Vermittlung von speziellen **Zielgruppen** von Arbeitslosen spezialisiert - so etwa INTERSTART in Rotterdam auf ethnische Minderheiten, NIEUWE START in Haarlem auf Berufsrückkehrerinnen und TOPSTART ebenfalls in Haarlem auf FachhochschülerInnen und AkademikerInnen (MISEP 1992:55). Damit wurden besondere Angebote für Arbeitslose geschaffen, die von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vielfach nicht oder nicht adäquat erreicht werden. Allerdings erscheint fraglich, ob sich die zielgruppenorientierte Spezialisierung dieser START-Niederlassungen positiv auf die Vermittlung der Betroffenen in Betriebe auswirkt.<sup>216</sup> Denn wenn START tatsächlich auf das bereits erwähnte "Tragwellenprinzip" angewiesen ist, könnte die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen möglicherweise kontraproduktiv wirken.

215 Für 1992 liegen keine Angaben vor.

216 Konkrete Daten, anhand derer man diese Annahme überprüfen könnte, waren nicht verfügbar.

Eher wie ein spezialisierter Pool hat START in den vergangenen Jahren im Rahmen besonderer Beschäftigungsprojekte gearbeitet: Sowohl beim Einzelhandelspool in Amsterdam als auch beim Lagerarbeitspool in Utrecht waren vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehen, die den Poolbeschäftigten relativ gute Übernahmekancen in den Entleihbetrieben eröffnet haben, obwohl es sich häufig um besonders benachteiligte Arbeitslose handelte wie etwa langzeitarbeitslose Angehörige ethnischer Minderheiten. Für die Betroffenen vorteilhaft war in diesem Zusammenhang auch, daß diese Pools auf ein Jahr befristete Arbeitsverträge abgeschlossen haben statt der ansonsten üblichen (kürzeren) **einsatzbefristeten** Arbeitsverträge und damit auch in verleihfreien Zeiten der Lohn abgesichert war. Als Begründung für die Aufgabe dieser Pools werden vor allem finanzielle Gründe angeführt. Dies steht sicherlich in einem engen Zusammenhang mit der Tatsache, daß START im Jahre 1990 erstmals seit seiner Gründung Verluste erwirtschaftet hat und aufgrund dessen zu Einsparungen gezwungen war. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese nicht auch an anderer Stelle zu realisieren gewesen wären.

Angesichts der geringen Zahl von Schulungen ist nämlich genauer zu hinterfragen, wie die im Verleih erwirtschafteten Überschüsse bei START verwendet werden. Den Zeitarbeitskräften kommen diese Überschüsse direkt nicht zugute - vorstellbar wären etwa längere Kündigungsfristen als bei kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen, höhere Löhne oder eine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Tatsächlich investiert START vor allem in die Verbesserung der eigenen Infrastruktur, was aber unter sozialen Gesichtspunkten nur zu rechtfertigen wäre, wenn dadurch die Zahl der Zeitarbeitsvermittlungen oder zumindest der Anteil der Zielgruppen erhöhen würde, und in Aktivitäten im Ausland. Die Gründung von Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen, die in 4.3.2 thematisiert wird, ist Teil dieser Strategie. Darüber hinaus verfügt START über Niederlassungen in der Slowakei und in der Tschechischen Republik, die allerdings von der niederländischen Regierung als Starthilfe für den Aufbau der dortigen Arbeitsverwaltungsorganisation finanziert werden.

##### 4.3.1.5 Bewertung und Perspektiven

Es wäre verkürzt, die Rolle von START auf dem niederländischen Arbeitsmarkt allein an seiner Hauptaktivität, der Zeitarbeitsvermittlung von Arbeitslosen, festzumachen. Von kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen unterscheidet sich START zwar in einigen Aspekten; in der Praxis spielen allerdings lediglich der hohe Anteil von Zielgruppen und die Zielsetzung der Wiedereingliederung in Betriebe eine bedeutsame Rolle. Die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der

Zeitarbeitskräfte sind demgegenüber mit denen der kommerziellen Konkurrenz vergleichbar.

Unter dem Blickwinkel der Gründung von spezialisierten Arbeitskräftepools in den Niederlanden hat START jedoch in den vergangenen Jahren dazu beitragen, neuen branchenbezogenen Pools die Gründungsphase zu erleichtern. So ist in diesem Zusammenhang etwa daran zu erinnern, daß die Büros des GPdW in der Osthälfte des Landes in den START-Niederlassungen angesiedelt sind.<sup>217</sup> Auch an der Gründung und Organisation der Pools im Einzelhandel und im Bereich der Lagerarbeit war START maßgeblich beteiligt. Da START einerseits offen für Kooperationen ist und andererseits über eine ausgebaute Infrastruktur im ganzen Land verfügt, ist es erster Ansprechpartner für solche Anliegen.

Darüber hinaus erfüllt START eine wichtige Funktion für die Arbeitsverwaltung in den Niederlanden, weil diese Organisation arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen in enger Kooperation mit der Arbeitsverwaltung verfolgt, ohne jedoch in die Strukturen öffentlicher Verwaltung eingebunden zu sein. Der besondere Status von START erlaubt es z.B., von Betrieben Entgelte für die Bereitstellung von Arbeitskräften (auf Zeitarbeitsbasis) zu erheben. Damit werden in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel für die Arbeitsmarktpolitik eingeworben. Auch besondere Aktivitäten wie z.B. das "Outplacement" von Arbeitskräften, die von Entlassungen betroffen sind, für das die Betriebe die Kosten erstatten müssen, übernimmt START zunehmend, weil solche besonderen Dienstleistungen durch die Arbeitsämter selbst nur unentgeltlich durchgeführt werden könnten. START ist in diesem Sinne das "flexible Spielbein" der niederländischen Arbeitsverwaltung.

Im Vergleich zur Bundesrepublik ist festzuhalten, daß die Arbeitsweise von START in den Niederlanden aufgrund der einsatzbefristeten Arbeitsverträge nach dem deutschen Arbeitnehmerüberlassungsrecht nicht zulässig wäre. START in den Niederlanden bewegt sich auf der Grenze zwischen Arbeitnehmerüberlassung und der Vermittlung von zuvor Arbeitslosen in zeitlich befristete Arbeitseinsätze. Das Beschäftigungsrisiko wird - mit Ausnahme der speziellen Beschäftigungsprojekte in der Vergangenheit - allein von den Zeitarbeitskräften getragen. Allerdings gelingt der Übergang in feste Beschäftigung im Entleihbetrieb bei immerhin etwa einem Drittel aller von START vermittelten Zeitarbeitseinsätze. START nutzt die beim Einsatz von Zeitarbeitskräften geringeren Anforderungen und Vorbehalte der Betriebe gegenüber benachteiligten Arbeitslosen, um diese zunächst befristet und auf Zeitarbeitsbasis in Betriebe zu vermitteln. In einem

---

217 In der Westhälfte des Landes kooperiert der GPdW mit dem gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen RANDSTAD. Diese Zweiteilung dürfte nicht zuletzt gewählt worden sein, um experimentell erproben zu können, inwieweit auch in Kooperation mit einem gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen erfolgreich realisiert werden können.

nicht zu vernachlässigenden Ausmaß gelingt auf diese Weise die direkte Wiedereingliederung der Betroffenen. Im niederländischen System hat START damit zweifellos zu einer Verbesserung der Reintegrationschancen von Arbeitslosen beigetragen. START hat dabei teilweise Aufgaben der Arbeitsämter in den Niederlanden übernommen, die sich vor allem in der Vergangenheit kaum aktiv im "Vermittlungsgeschäft" betätigt haben.

### 4.3.2 START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen

START hat Anfang 1992 eine erste Niederlassung in Nordrhein-Westfalen gegründet, die ihren Sitz in Gronau nahe der niederländischen Grenze hat. Im Laufe des Jahres 1993 folgten weitere Niederlassungen in Bocholt (Mai), in Wesel (August) und in Essen (Oktober). Anfang 1995 sind diese Niederlassungen, die zunächst allein von der niederländischen Muttergesellschaft getragen worden waren, von der neugegründeten START Zeitarbeit NRW GmbH übernommen worden. Gesellschafter sind nunmehr das Land Nordrhein-Westfalen (mit einer Sperrminorität), Arbeitgeberverbände und Handwerk, der DGB, kommunale Spitzenverbände, die Bundesanstalt für Arbeit sowie die niederländische START-Stiftung. Im März 1995 wurden 18 weitere START-Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen gegründet, so daß START seitdem in fast jedem Arbeitsamtsbezirk des Landes präsent ist.<sup>218</sup> Die folgenden Ausführungen beziehen sich jedoch überwiegend auf die Pilotphase von START zwischen 1992 und 1994. Deren Ergebnisse waren letztlich ein entscheidender Faktor für den Beschluß, START in eine breite Trägerschaft zu übernehmen und auszuweiten.<sup>219</sup>

Die Idee, nicht gewinnorientierten Verleih als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen nach dem Prinzip der niederländischen Zeitarbeitsorganisation START auch in der Bundesrepublik zu erproben, geht zurück auf Diskussionen zwischen dem Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen und dem Arbeitsamtsbezirk Coesfeld auf deutscher sowie dem Arbeitsamt in Winterswijk und START auf niederländischer Seite im Jahre 1989. Da START wie in den Niederlanden von vorneherein auch in der Bundesrepublik großen Wert auf die Unterstützung der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Arbeitsverwaltung sowie regionaler AkteurInnen legt, wurden im Vorfeld zahlreiche Gespräche in der Region sowie

---

218 Ausgewählt wurden die Arbeitsamtsbezirke Aachen, Ahlen, Bielefeld, Bochum, Bonn, Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Hagen, Herford, Köln, Krefeld, Leverkusen, Oberhausen, Paderborn, Siegen und Wuppertal. Vgl. Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen 1995:8.

219 Ausführlich dokumentiert der Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung die Erfahrungen mit und die Ergebnisse von START. Vgl. Weinkopf/Krone 1995.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

auf Landes- und Bundesebene geführt, um eine breite Basis für die Gründung einer Niederlassung in Gronau zu erreichen. Diese Vorbereitungen und die Anpassung der Arbeitsweise von START in den Niederlanden an das deutsche Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und an Anforderungen, die der DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen als Bedingung für seine Unterstützung formuliert hatte, nahmen mehr Zeit in Anspruch, als ursprünglich erwartet worden war. Daher konnte die erste START-Niederlassung in Gronau erst Anfang 1992 eröffnet werden.

Der Vorstand des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen hatte Mitte 1991 seine (zunächst befristete) Beteiligung an diesem Projekt beschlossen, nachdem START sich bereit erklärt hatte, einen gewerkschaftlichen Anforderungskatalog in allen Punkten zu erfüllen. Im Mittelpunkt stand dabei, daß START

- gemäß der bundesdeutschen Rechtslage unbefristete Arbeitsverträge abschließt,
- nicht gewinnorientiert arbeitet, d.h. Überschüsse für Qualifizierung u.ä. verwendet (Fondsbildung),
- tarifliche Entlohnung und Arbeitsbedingungen zusichert,
- Leiharbeit als Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen betreibt,
- ausschließlich Arbeitslose verleiht,
- verleihsfreie Zeiten für Qualifizierung nutzt,
- sich besonders Problemgruppen unter den Arbeitslosen zuwendet,
- eng mit der Arbeitsverwaltung kooperiert,
- einen Beirat mit Rahmen- und Richtlinienkompetenzen unter Beteiligung des DGB, Arbeitgeber, der Arbeitsverwaltung und der Wohlfahrtsverbände gründet (Hirsch 1992:12ff).<sup>220</sup>

Gemäß den gewerkschaftlichen Forderungen und dem Interesse von START selbst an einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung wurde mit der Gründung der ersten START-Niederlassung in Gronau ein Beirat eingerichtet, in dem neben zwei Arbeitgebervertretern und zwei Vertretern der öffentlichen Hand (Stadt Gronau und Kreis Coesfeld) eine Vertreterin des DGB-Landesbezirks NRW und ein Vertreter der ÖTV im Kreis Coesfeld sowie ein Vertreter der Wohlfahrtsverbände beteiligt waren. Die Arbeitsverwaltung hatte es abgelehnt, sich im Beirat zu beteiligen.

---

220 Darüber hinaus wurde eine wissenschaftliche Begleitung des Projektes gefordert, um die Erfahrungen mit START für die gewerkschaftsinterne programmatische Diskussion über Alternativen zur gewerblichen Leiharbeit nutzbar zu machen. Die Hans-Böckler-Stiftung und später auch das MAGS NRW konnten zur Finanzierung dieser wissenschaftlichen Begleitung gewonnen werden.



### 4.3.2.1 Arbeitsweise

Im Unterschied zur Arbeitsweise von START in den Niederlanden muß START Zeitarbeit in der Bundesrepublik gemäß AÜG unbefristete Arbeitsverträge mit den zuvor Arbeitslosen abschließen. Während bei START in den Niederlanden die Rekrutierung von Arbeitslosen in der Regel über die Arbeitsämter erfolgt, die Arbeitslose auf diese Alternative der Stellensuche gezielt hinweisen, waren nicht alle Arbeitsämter in der Umgebung der ersten Niederlassungen vorbehaltlos bereit, Arbeitslose in Beratungsgesprächen auch auf START hinzuweisen. Insofern hatten viele Arbeitslose eher durch Werbung bzw. Berichte in den Medien oder Mund-zu-Mund-Propaganda von START Zeitarbeit erfahren. Bei allen Wegen zu START dominiert jedoch im Gegensatz zu den Niederlanden die Freiwilligkeit<sup>221</sup>, was von betrieblichen VertreterInnen als ein wesentlicher Vorteil von START Zeitarbeit gegenüber den Arbeitsämtern bezeichnet wurde: "*Wer von sich aus Arbeit sucht, ist immer motivierter, als wer vom Arbeitsamt nur geschickt wird.*"

Wenn Arbeitslose sich für eine Tätigkeit bei START Zeitarbeit interessieren, wird von den PersonaldisponentInnen ein möglichst ausführliches Gespräch mit ihnen geführt, auch wenn zu diesem Zeitpunkt keine konkreten Einsatzmöglichkeiten bestehen. Die PersonaldisponentInnen bemühen sich dabei um eine umfassende Beratung der Betroffenen über ihre beruflichen Perspektiven bei START. Wenn von seiten der Arbeitslosen ein grundsätzliches Interesse an einer Tätigkeit als Leiharbeitskraft bei START besteht, werden sie als arbeitssuchend registriert, wobei auch die beruflichen Qualifikationen sowie Wünsche hinsichtlich des Arbeitsbereichs und der Rahmenbedingungen (z.B. Teilzeitwunsch, Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes mit öffentlichen Verkehrsmitteln) erfaßt werden. Eine Einstellung bei START Zeitarbeit erfolgt jedoch erst, wenn ein erster Verleiheinsatz bevorsteht. Wird ein Arbeitsvertrag abgeschlossen, richtet sich die Entlohnung nach dem Tarifvertrag des Entleihbetriebs. Diese Praxis wurde im Dezember 1993 in einem Tarifvertrag, den START Zeitarbeit mit der Gewerkschaft ÖTV abgeschlossen hat, verbindlich vereinbart.<sup>222</sup>

---

221 Nach Ergebnissen empirischer Untersuchungen beklagen viele Betriebe hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit den Arbeitsämtern, daß einerseits häufig zu viele BewerberInnen geschickt werden und andererseits ein Teil von ihnen als nicht arbeitswillig erscheint. Vgl. z.B. Cramer 1990:252.

222 Differenzen gab es Vorfeld hinsichtlich der Dauer der Probezeiten und der Kündigungsfristen. Auf der einen Seite drängte die Gewerkschaft auf Regelungen, die für die betroffenen Leiharbeitskräfte besonders günstig sind, während auf der anderen Seite START Zeitarbeit auf die erheblichen finanziellen Belastungen längerer Kündigungsfristen hinwies, die auch die ohnehin begrenzten finanziellen Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen weiter verringern. Außerdem könnten vergleichsweise lange Kündigungs-  
(Fortsetzung...)

Im Idealfall wird eine bei START tätige Leiharbeitskraft nach maximal neun Monaten - der in der Bundesrepublik seit Anfang 1994 gültigen Höchstüberlassungsdauer - vom Entleihbetrieb in feste Beschäftigung übernommen. Wird der Verleiheinsatz jedoch beendet, ohne daß eine Übernahme erfolgt, bemüht START Zeitarbeit sich, einen Anschlußsinsatz zu akquirieren. Treten dabei verleihfreie Zeiten zwischen zwei betrieblichen Arbeitseinsätzen auf, wird der Lohn - wie im AÜG vorgesehen - weiter bezahlt. Gelingt die Akquisition eines neuen Verleiheinsatzes innerhalb der von der Bundesanstalt für Arbeit vorgeschriebenen Weiterbeschäftigungsfrist (25 % der Dauer des ersten Verleiheinsatzes) nicht, werden unter Einhaltung der gesetzlichen Fristen auch Kündigungen ausgesprochen.

#### 4.3.2.2 Ergebnisse der Pilotphase

Die Arbeit von START Zeitarbeit ist zunächst sehr zögerlich angelaufen. In der Anfangszeit mußten der Geschäftsführer und die Personaldisponenten in Gronau viel Zeit aufwenden, um das START-Konzept bekannt zu machen und Betriebe für eine Kooperation zu gewinnen. Da die Betriebe in dieser Region vielfach große Vorbehalte gegenüber Leiharbeit überhaupt und häufig noch keine eigenen Erfahrungen mit dem Einsatz von Leiharbeitskräften hatten, sahen sich die Personaldisponenten von START bei der Kontaktaufnahme mit Betrieben nicht selten mit der paradoxen Situation konfrontiert, zunächst generelle Vorbehalte der Personalverantwortlichen in den Betrieben gegenüber Leiharbeit abbauen zu müssen, bevor diese für das besondere Konzept von START Zeitarbeit interessiert werden konnten. *"Es ist zunächst immer notwendig, gegen das negative Image der Zeitarbeit als 'Menschenhandel' anzukämpfen"*, so beschrieb ein Personaldisponent das Problem. *"Die Vereinbarung für einen persönlichen Gesprächstermin ist da schon ein guter Erfolg."* In den neuen Niederlassungsstandorten traten diese Probleme seltener auf, weil viele Betriebe bereits Erfahrungen mit kommerziellen Leiharbeitsunternehmen hatten. Gleichwohl mußten und müssen auch hier *"viele Klippen geputzt werden"*. Auf seiten der Arbeitslosen waren die Vorbehalte von vorneherein geringer. Schon in der Anfangszeit zeigten viele Interesse an einer Tätigkeit bei START, weil sie hierin eine zusätzliche Chance sahen, möglicherweise wieder Arbeit zu finden.

---

222(...Fortsetzung)

fristen schon während der Probezeit START Zeitarbeit dazu veranlassen, strengere Einstellungskriterien anzuwenden, um das finanzielle Risiko zu begrenzen.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Im Jahre 1992 betrug die Zahl derjenigen Arbeitslosen, die einen Arbeitsvertrag mit START Zeitarbeit erhielten und in einen Betrieb verliehen werden konnten, insgesamt nur 69.<sup>223</sup> Im Laufe des Jahres 1993 konnten 109 Neueinstellungen vorgenommen werden. Demgegenüber waren in den ersten acht Monaten des Jahres 1994 bereits 312 zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte bei START eingestellt worden. Insgesamt hatten bis zu diesem Zeitpunkt also 490 zuvor Arbeitslose einen Arbeitsvertrag mit START erhalten. Mit 54 % deutlich mehr als die Hälfte dieser Leiharbeitskräfte stammt aus den besonderen Zielgruppen - Langzeitarbeitslose, Ältere (über 45 Jahre), AusländerInnen, Geringqualifizierte, Berufsrückkehrerinnen und Behinderte (vgl. Tabelle 13).

*Tabelle 13:*  
**Zielgruppenangehörige unter den Leiharbeitskräften  
von START Zeitarbeit**

START-Leiharbeitskräfte	1992	1993	1994 (bis 31.8.)	1992-8.94 insgesamt
Neueinstellungen insgesamt	69	109	312	490
<i>davon:</i> Zielgruppenangehörige	40 (58 %)	53 (49 %)	171 (55 %)	264 (54 %)
<i>davon:</i> Behinderte	-	2	1	3
Ältere (> 45 Jahre)	10	-	20	30
Langzeitarbeitslose	3	11	36	50
Berufsrückkehrerinnen	1	1	4	6
Ausländerinnen	16	23	42	81
Geringqualifizierte	10	16	68	94

Quelle: Weinkopf/Krone 1995:72

223 Diese Zahl wurde sogar noch dadurch positiv verzerrt, daß START Zeitarbeit im Juni einen Großauftrag von einer Spedition erhielt, die kurzfristig 30 Kraftfahrer für umfangreiche Erdarbeiten benötigte. START Zeitarbeit gelang es zwar, kurzfristig 24 hierfür geeignete Arbeitslose anzuwerben und einzustellen. Das Projekt scheiterte letztlich aber daran, daß die vorgesehenen Fahrzeuge vom TÜV nicht zugelassen wurden, so daß diese Leiharbeitskräfte gar nicht zum Einsatz kamen und nach Ablauf eines Monats wieder entlassen werden mußten. Vgl. Krone/Weinkopf 1993:13f.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

Innerhalb der Zielgruppenangehörigen stellten Geringqualifizierte, ausländische Arbeitslose und Langzeitarbeitslose im betrachteten Zeitraum den größten Anteil. In deutlich geringerem Maße waren Ältere sowie vor allem Berufsrückkehrerinnen und Behinderte unter den START-Leiharbeitskräften vertreten.

Die angestrebte Wiedereingliederung von Leiharbeitskräften in feste Beschäftigung in Betrieben war bis Ende August 1994 in 138 Fällen gelungen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl derjenigen, die zu diesem Zeitpunkt nicht mehr bei START beschäftigt waren, entspricht dies einem Anteil von 46,3 %; bezogen auf alle zuvor Arbeitslosen, die von START als Leiharbeitskräfte eingestellt wurden, ist die Wiedereingliederung in einen Betrieb in gut 28 % der Fälle gelungen: 98 Leiharbeitskräfte wurden von den Entleihbetrieben in feste Beschäftigung übernommen; weitere 40 fanden einen festen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb. Besonders herauszuheben ist in diesem Zusammenhang, daß die zentrale Zielsetzung von START - die Wiedereingliederung in feste Beschäftigung bei einem anderen Betrieb - bei den Zielgruppen fast ebenso häufig realisiert werden wie bei den anderen Leiharbeitskräften. 1993/94 lag der Anteil der Zielgruppenangehörigen unter denjenigen, die von einem Betrieb übernommen wurden, mit 49 % nur geringfügig unter ihrem Anteil an den Leiharbeitskräften insgesamt (53 %).<sup>224</sup>

Den 138 Übergängen in Betriebe standen 140 arbeitgeberseitige Kündigungen gegenüber. 98 Leiharbeitskräften wurde fristgerecht gekündigt, weil trotz intensiver Bemühungen der PersonaldisponentInnen im Rahmen der gesetzlichen Weiterbeschäftigungs- und Kündigungsfristen<sup>225</sup> kein neuer betrieblicher Arbeitseinsatz organisiert werden konnte. Entscheidend für diese Problematik ist einerseits die kurze Frist, innerhalb derer ein weiterer Einsatzbetrieb gefunden werden muß, bevor Kündigungen ausgesprochen werden, und andererseits die - trotz der erheblichen Expansion seit Anfang 1994 - zum Erhebungszeitpunkt immer noch vergleichsweise geringe Zahl von Betrieben, die mit START kooperierten.<sup>226</sup>

---

224 Für 1992 liegen keine entsprechenden Daten vor.

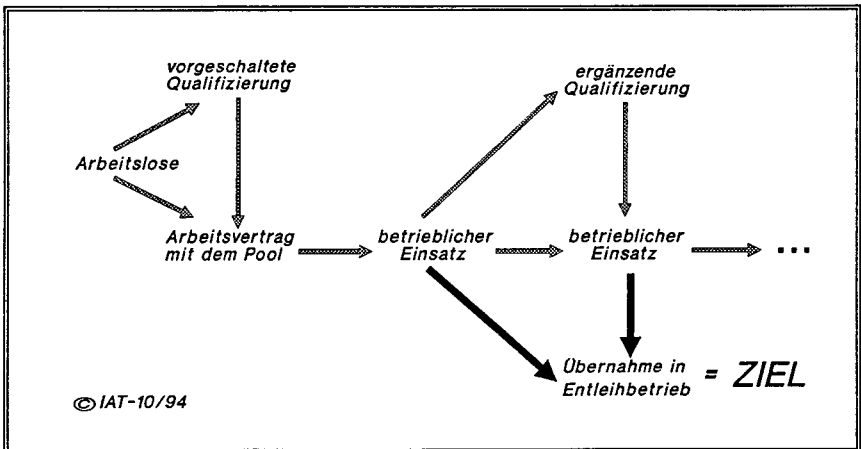
225 Die gesetzliche Weiterbeschäftigungsfrist umfaßt 25 % der Dauer des ersten betrieblichen Arbeitseinsatzes - bei einem betrieblichen Arbeitseinsatz von z.B. 8 Wochen also zwei Wochen. Die Kündigungsfrist beträgt vier Wochen; in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung ist sie auf zwei Wochen verkürzt.

226 Auch bevor ein erster betrieblicher Arbeitseinsatz organisiert werden kann, vergehen häufig mehrere Wochen oder sogar Monate. In dieser Zeit sind die Betroffenen jedoch nur als Arbeitssuchende bei START registriert. Wenn sie als Leiharbeitskraft eingestellt worden sind und vom ersten Entleihbetrieb nicht übernommen werden, ist die "Suchzeit" für einen neuen betrieblichen Arbeitseinsatz im Rahmen der gesetzlichen Weiterbeschäftigungs- und Kündigungsfristen deutlich kürzer.

### 4.3.2.3 Qualifizierung in verleihfreien Zeiten

Nach den ursprünglichen Vorstellungen vor allem von seiten der Gewerkschaften sollte die Wiedereingliederung insbesondere der Zielgruppenangehörigen zusätzlich gefördert werden, indem verleihfreie Zeiten für Qualifizierung genutzt werden. Dies könnte auch zur Verringerung der Zahl der arbeitgeberseitigen Kündigungen beitragen, die ausgesprochen werden, wenn im Rahmen der gesetzlichen Weiterbeschäftigungs- und Kündigungsfristen kein weiterer betrieblicher Arbeitseinsatz organisiert werden kann. Im Idealfall würde das START-Konzept in Kombination mit Qualifizierung so funktionieren, wie es in *Schaubild 8* dargestellt wird.

*Schaubild 8:*  
**Idealtypischer Ablauf von Leiharbeit zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen**



Tatsächlich ist es aber in der Pilotphase nicht gelungen, verleihfreie Zeiten für Qualifizierung zu nutzen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß START keine Überschüsse erwirtschaftet hatte, um Qualifizierungsmaßnahmen zu finanzieren. Erst seit Anfang 1994 hat START zumindest kostendeckend gearbeitet; die Verluste in den Jahren 1992 und 1993 wurden von der niederländischen Muttergesellschaft übernommen.

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

Darüber hinaus stellt die Kombination von Leiharbeit und Qualifizierung auch sehr hohe Anforderungen an die Flexibilität von Bildungsträgern. Maßnahmen müssen modularartig organisiert sein, und es muß gewährleistet werden, daß ein kurzfristiger Ein- und Ausstieg möglich ist. Dies steht im Widerspruch zur üblichen Praxis in der Bundesrepublik, wo die meisten Qualifizierungsmaßnahmen in einem Block und in festen Gruppen durchgeführt werden. START hatte es - offenbar "verwöhnt" von den hochflexiblen Fachausbildungszentren der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden - versäumt, bereits im Vorfeld der Eröffnung der START-Niederlassung in Gronau Kontakte zu Weiterbildungsträgern in der Region aufzunehmen oder zumindest Konzepte zu entwickeln, wie flexible Qualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten organisiert werden könnten. Dies hat sich als entscheidendes Hemmnis erwiesen, da die Träger in der Umgebung zunächst keine Möglichkeiten sahen, Maßnahmen durchzuführen, die den hohen Flexibilitätsanforderungen von START Zeitarbeit genügen würden.

Im Herbst 1993 war dann zwar in Kooperation mit dem größten Bildungsträger ein Konzept entwickelt worden, das Leiharbeitskräften die Aufnahme in die Qualifizierungswerkstätten des größten Bildungsträgers in der Region ermöglichen sollte; dessen Umsetzung scheiterte aber daran, daß die Arbeitsverwaltung ihre Zusage, sich an der Finanzierung zu beteiligen, kurzfristig zurückzog. Damit wurde dem Finanzierungskonzept, an dem sich auch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) des Landes Nordrhein-Westfalen mit Zuschüssen aus arbeitsmarktpolitischen Programmen beteiligen wollte, die Basis entzogen. Nicht zuletzt war es auch START selbst nicht möglich, finanzielle Verpflichtungen für die Qualifizierung von START-Arbeitskräften einzugehen, nachdem START in den Niederlanden Ende 1993 erklärt hatte, sich im Laufe des Jahres 1994 aus der Bundesrepublik zurückzuziehen und für evtl. erwirtschaftete Verluste nicht mehr einzutreten.

#### **4.3.2.4 Entleihbetriebe**

In der Pilotphase waren es vorrangig kleinere und mittlere Betriebe, die mit START kooperiert haben. Für sie scheint es besonders attraktiv zu sein, sich von Problemen und Aufwand bei der Personalbeschaffung zu entlasten, insbesondere wenn sie nicht über eigene Personalkapazitäten für diese Aufgaben verfügen. Demgegenüber verfügen Großbetriebe ohnehin über eigene Personalabteilungen und nehmen bei der direkten Einstellung von Arbeitslosen ggfs. Fördermöglichkeiten der Arbeitsverwaltung wie z.B. Lohnkostenzuschüsse in Anspruch.

Die Entleihbetriebe stammten aus den verschiedensten Branchen, wobei allerdings der gewerbliche Bereich deutlich stärker vertreten war als der Dienst-

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

leistungssektor. Bei den Tätigkeiten, die START-Leiharbeitskräfte in den Entleihbetrieben ausübten, handelte es sich vorwiegend um gewerbliche Tätigkeiten mit eher geringen Qualifikationsanforderungen. Zwar verfügen viele der zuvor arbeitslosen Leiharbeitskräfte über eine abgeschlossene Ausbildung, häufig jedoch in Berufen, die auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt sind. Gleichzeitig lohnt sich eine längere betriebliche Einarbeitung von Leiharbeitskräften für die Betriebe nur, wenn sie beabsichtigen, die Betroffenen zu übernehmen. Angesichts der geringen Fallzahl läßt sich aus den bisherigen Erfahrungen nicht generalisierend ableiten, daß eine Tätigkeit als Leiharbeitskraft bei START Zeitarbeit zu einer Dequalifizierung führt. Der Trend, daß Betriebe Leiharbeitskräfte grundsätzlich eher für geringer qualifizierte Tätigkeiten einsetzen, gilt jedoch auch für START Zeitarbeit. Dies könnte zumindest teilweise dadurch aufgefangen werden, daß zukünftig in verstärktem Maße Qualifizierungsmaßnahmen für START-Leiharbeitskräfte durchgeführt werden.

Teilweise nutzen Betriebe START wie ein gewerbliches Leiharbeitsunternehmen, um zusätzlichen kurzfristigen Personalbedarf abzudecken, der aus zeitweiligen Personalengpässen z.B. wegen Krankheit oder Urlaub ihrer Beschäftigten oder aus kurzfristigen Arbeitsspitzen resultiert, die mit dem eigene Personal alleine nicht zu bewältigen sind. Häufig steht aber auch das Motiv im Vordergrund, den eigenen Aufwand bei der Rekrutierung von Arbeitskräften zu verringern und diese zu erproben, bevor sie ggfs. in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen werden.

Die meisten Entleihbetriebe mußten zunächst in intensiven Gesprächen davon überzeugt werden, START zunächst "einfach mal auszuprobieren". Wenn sie dabei gute Erfahrungen gemacht haben, kooperieren sie häufig auch weiterhin mit START. Dabei spielt einerseits die meist hohe Motivation der START-Leiharbeitskräfte eine Rolle und andererseits der enge Kontakt, den die PersonaldisponentInnen auch während der betrieblichen Einsätze sowohl mit den Personalverantwortlichen als auch mit den Leiharbeitskräften pflegen. Nicht zuletzt wurde von seiten einiger betrieblicher Vertreter hervorgehoben, daß die Leiharbeitskräfte bei START nach dem für die Stammarbeitskräfte gültigen Tarifvertrag entlohnt werden, was deren Integration in die eigene Belegschaft fördere - *"Es gibt hier keine zwei Klassen - START-Mitarbeiter und eigene Mitarbeiter, sondern alle werden exakt auf der gleichen Basis bezahlt."* - so der Personalverantwortliche eines Entleihbetriebs.

Wenn Betriebe weniger aufgrund eines befristeten zusätzlichen Personalbedarfs Leiharbeitskräfte benötigen, sondern auch oder primär neues Personal rekrutieren und ohne Beschäftigungsrisiko testen wollen, spricht für eine Kooperation mit START Zeitarbeit, daß dies ausdrücklich erwünscht und besonders

gefördert wird.<sup>227</sup> Bei gewerblichen Verleihern riskieren die Betriebe demgegenüber bei Abwerbungen Konflikte, die einer weitere Kooperation möglicherweise behindern. Nach der Zulassung privater Arbeitsvermittlung Mitte 1994 sind einige Verleihunternehmen sogar dazu übergegangen, in die Arbeitnehmerüberlassungsverträge, die sie mit Entleihbetrieben abschließen, Klauseln aufzunehmen, die die Entleihbetriebe verpflichten, bei Abwerbungen Entschädigungen an die Leiharbeitsunternehmen zu zahlen: Wenn ein Betrieb eine Leiharbeitskraft innerhalb von sechs Monaten nach einem betrieblichen Arbeitseinsatz fest einstellt, muß er dem Zeitarbeitsunternehmen eine Prämie in Höhe eines Monatslohnes bezahlen.<sup>228</sup>

In der Pilotphase kaum von Bedeutung für die Entscheidung von Betrieben, mit START zu kooperieren, waren die anderen Besonderheiten von START - insbesondere die spezifische Organisationsstruktur durch die Beteiligung von Arbeitgebern, Gewerkschaften, der öffentlichen Hand sowie der Wohlfahrtsverbände und die Kooperation mit den Arbeitsämtern. Im Gegensatz zu niederländischen Erfahrungen, daß Betriebsräte auf eine Kooperation mit START drängen, war dies bei START Zeitarbeit kaum zum Tragen gekommen. Zum einen verfügen die überwiegend kleineren und mittleren Betriebe, mit denen START kooperiert hatte, nur selten über Betriebsräte. Zum anderen war START anfangs auch innerhalb der Gewerkschaften sehr umstritten, so daß kaum bei den betrieblichen Interessenvertretungen für eine gezielte Unterstützung geworben wurde.<sup>229</sup>

#### 4.3.2.5 Erfahrungen der Leiharbeitskräfte

Die von uns befragten START-Leiharbeitskräfte beurteilten die Arbeit von START Zeitarbeit überwiegend positiv, auch wenn "unter dem Strich" bei vielen das Ziel der dauerhaften Wiedereingliederung bei einem ehemaligen Entleihbetrieb noch nicht gelungen war. Sie sahen eine Tätigkeit bei START Zeitarbeit als

---

227 In den Vertragsbedingungen der Arbeitnehmerüberlassungsverträge, die START mit den Entleihbetrieben abschließt, ist in § 12 explizit festgehalten: "Die Entleihfirma kann den überlassenen Arbeitnehmer jederzeit unter Berücksichtigung der Kündigungsfrist des Leiharbeitnehmers in ein festes Arbeitsverhältnis übernehmen."

228 Dies berichtete ein Vertreter des Landesarbeitsamtes NRW. Betrieben wurden solche Prämien in Rechnung gestellt, obwohl es die Leiharbeitsunternehmen versäumt hatten, sie explizit auf diese Vertragsänderung hinzuweisen, die "im Kleingedruckten" von den Betrieben übersehen worden war.

229 Mitte 1995 zeichnete sich hier ein Wandel ab. Der DGB-Landesbezirk NRW hat gemeinsam mit der Verfasserin ein Informationsblatt mit dem Titel "Wenn überhaupt Leiharbeitskräfte, dann von START Zeitarbeit NRW?" für Betriebs- und Personalräte erstellt.



#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

einen Ausweg aus der Arbeitslosigkeit, der die zuvor unbefriedigende und frustrierende Situation des Nichtstuns zumindest zeitweilig beendet. Für die positive Einschätzung war zum Zeitpunkt der Befragung weniger der sozial ambitionierte Ansatz von START maßgeblich, der vielen gar nicht bewußt war, sondern die Erfahrung, bei der Suche nach einem geeigneten betrieblichen Einsatz, bei der Vorstellung im Entleihbetrieb<sup>230</sup> und darüber hinaus auch in der Einsatzzeit intensiv betreut zu werden. Damit haben sie bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz "Verbündete", die ihnen nach ihrem subjektiven Empfinden die Wiedereingliederung deutlich erleichtern. Nicht zuletzt stehen die PersonaldisponentInnen bei Bedarf auch bei anderen Fragen und Problemen, wie z.B. Alkoholismus, Wohnen, Schulden etc. zur Verfügung, die die erfolgreiche Suche nach einem neuen Arbeitsplatz häufig erschweren.

In der Bewertung der Leiharbeitskräfte wird deutlich, daß sie START als zusätzliche Möglichkeit neben der Vermittlung durch das Arbeitsamt und der Eigeninitiative, einen neuen Arbeitsplatz zu suchen, betrachten. Dabei hoben die Befragten hervor, daß sie sich bei START besser aufgehoben und betreut fühlen als bei der Arbeitsverwaltung. Die ArbeitsvermittlerInnen in den Arbeitsämtern sind für eine wesentlich größere Zahl von Arbeitslosen zuständig, so daß sie nach Einschätzung der Befragten zu wenig Zeit haben, sich mit ihren Problemen auseinanderzusetzen. Auch nach einer Übernahme in feste Beschäftigung bei einem Entleihbetrieb wandten sich viele bei Problemen am Arbeitsplatz oder mit Behörden wie z.B. dem Finanzamt an die PersonaldisponentInnen, die auf solche Anliegen offen reagieren. Einige ehemalige Leiharbeitskräfte, die übernommen worden waren, bereuten rückblickend, nicht länger bei START Zeitarbeit geblieben zu sein, da Lohnabrechnungen, Überstunden- und Feiertagsvergütungen Anlaß zu Unstimmigkeiten mit dem neuen Arbeitgeber gaben, während die Abrechnung über START korrekt verlaufen war. Teilweise haben die PersonaldisponentInnen bei solchen Konflikten die Rolle einer "Interessenvertretung" der ehemaligen Leiharbeitskräfte übernommen.

#### 4.3.2.6 Die Gründung der START Zeitarbeit NRW GmbH

Ende 1993 hatte die niederländische START-Organisation angekündigt, sich im Laufe des Jahres 1994 aus Nordrhein-Westfalen zurückziehen zu wollen. Dabei spielte nicht zuletzt eine Rolle, daß bis dahin noch keine Kostendeckung erreicht

---

230 Auch aus der Sicht der Betriebe kann es vorteilhaft sein, wenn ein vermittelnder Dritter bei Vorstellungsgesprächen anwesend ist. So schlägt z.B. Cramer als Schlußfolgerung einer Betriebsbefragung zu Problemen bei der Besetzung offener Stellen vor, daß ArbeitsvermittlerInnen der Arbeitsämter häufiger an Bewerbungsgesprächen teilnehmen sollen. Vgl. Cramer 1990:254.

#### 4 Arbeitskräftepools in der Praxis

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.<sup>231</sup> Damit stellte sich die Frage, ob und ggfs. wie START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen weitergeführt werden könnte. Anfang 1994 deutete zunächst vieles darauf hin, daß dies nicht gelingen würde und START Zeitarbeit im Laufe des Jahres 1994 entweder Konkurs anmelden oder aber unter Verzicht auf soziale und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen allenfalls als "normales" gewerbliches Leiharbeitsunternehmen weiterbestehen könnte.

Im Mai 1994 hat dann aber der Präsident des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen VertreterInnen der Spitzenverbände der Arbeitgeber, Gewerkschaften und Kommunen bzw. Kreise und der Landesregierung eingeladen, um deren Interessen an einem Fortbestand von START und Möglichkeiten einer gemeinsamen Übernahme zu erörtern. Alle Eingeladenen zeigten sich grundsätzlich daran interessiert, so daß vereinbart wurde, vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Entscheidungsgremien entsprechende Vorbereitungen zu treffen (Ausarbeitung eines neuen Gesellschaftervertrages, Klärung von haftungsrechtlichen Fragen, Erstellung eines Finanzierungskonzeptes, etc.). Gleichzeitig sollte kurzfristig die Gründung von etwa 20 zusätzlichen START-Niederlassungen vorbereitet werden. Um dafür geeignetes Personal zu haben, wurde START beauftragt, in Kooperation mit der Arbeitsverwaltung Qualifizierungsmaßnahmen für die zukünftigen NiederlassungsleiterInnen und PersonaldisponentInnen zu konzipieren, die zeitlich versetzt ab Herbst 1994 durchgeführt wurden, obwohl zu diesem Zeitpunkt keineswegs sicher war, ob es zur Gründung einer neuen START-Gesellschaft überhaupt kommen würde.

Bis der Gesellschaftervertrag der neuen START Zeitarbeit NRW GmbH letztlich am 20. Januar 1995 unterzeichnet werden konnte, mußten zahlreiche offene Fragen geklärt und in den Gremien aller beteiligten Institutionen und Organisationen Vorbehalte ausgeräumt werden. Gesellschafter der neuen START Zeitarbeit NRW sind nunmehr das Land NRW, der DGB-Landesbezirk NRW, die Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, der Arbeitgeberverband Stahl, der nordrhein-westfälische Handwerkstag (NWHT), der Kreistag (vertreten durch den Kreis Wesel), der Städte- und Gemeindebund, die Bundesanstalt für Arbeit 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. Letztlich wurden insgesamt

---

231 Diese Position haben insbesondere die gewerkschaftlichen VertreterInnen im Vorstand von START in den Niederlanden vertreten.

11 Millionen DM von seiten des Bundes und des Landes NRW bereitgestellt. Die Hälfte der Mittel stellt die Bundesanstalt für Arbeit nach den im September 1994 von der Bundesregierung erlassenen "Richtlinien zur Förderung der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung (AüGRi)" als Darlehen zur Verfügung. Teile des Darlehens werden in nicht rückzahlbare Zuschüsse umgewandelt, wenn die dauerhafte Wiedereingliederung der in den Richtlinien benannten Zielgruppen - Langzeitarbeitslose, Behinderte und über 50-Jährige - in Entleihbetrieben gelingt oder wenn verleihsfreie Zeiten durch Qualifizierung überbrückt werden. Das Land Nordrhein-Westfalen hat zusätzlich ein langfristiges Darlehen in Höhe von 2 Millionen DM sowie 3,5 Millionen DM als Betriebs- und Investitionskostenzuschuß zur Verfügung gestellt. Nach spätestens zwei Jahren soll sich die Gesellschaft selbst tragen.

#### 4.3.2.7 Bewertung und Perspektiven

Die Gründung von START-Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen hat die Diskussion über Möglichkeiten einer sozialverträglicheren Gestaltung von Leiharbeit und über Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen maßgeblich beflügelt. Erstmals haben sich die Gewerkschaften an der Entwicklung und Umsetzung eines Alternativmodells zur gewerblichen Leiharbeit beteiligt und dabei z.B. erreicht, daß ein richtungsweisender Tarifvertrag für Leiharbeitskräfte abgeschlossen wurde, der die Gleichstellung mit den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe festschreibt.

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive hat START Zeitarbeit trotz erheblicher Anlaufschwierigkeiten bereits in der Pilotphase gezeigt, daß es auch in der Bundesrepublik gelingen kann, Arbeitslosen über nicht gewinnorientierte Arbeitnehmerüberlassung zu einem neuen Arbeitsplatz zu verhelfen. Die Quote der erfolgreichen Wiedereingliederungen lag bezogen auf die zum Erhebungsstichtag nicht mehr bei START Beschäftigten bei gut 46 %, obwohl mehr als die Hälfte der START-Leiharbeitskräfte aus dem Kreis besonders benachteiligter Arbeitsloser stammte. Der Ansatz, Arbeitnehmerüberlassung mit einer intensiven Beratung und Betreuung der Arbeitslosen bzw. Leiharbeitskräfte auf der einen und Betriebe auf der anderen Seite zu verknüpfen, hat dazu beigetragen, daß die Wiedereingliederungsquote der Zielgruppenangehörigen fast ebenso hoch lag wie bei den Leiharbeitskräften insgesamt.

Diese Ergebnisse waren neben Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch ausschlaggebend für die Entscheidung, START Zeitarbeit NRW in breiter Trägerschaft zu gründen. Der Erfolg der flächendeckenden Einführung von START

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen wird letztlich davon abhängen, ob Betriebe zur Kooperation - d.h. zum Einsatz von START-Leiharbeitskräften - bereit sind und in den Regionen eine breite Unterstützung - auch von seiten der Arbeitsämter - erreicht werden kann.

Die Bilanz für 1995 ist außerordentlich positiv: So wurden insgesamt 1577 zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte eingestellt. 996 stammten aus den besonderen Zielgruppen, was einem Anteil von gut 63 % entspricht. Vor allem der Anteil der Langzeitarbeitslosen konnte gegenüber der Pilotphase deutlich gesteigert werden. Er lag im Jahre 1995 bei 30,12 %. Die im Bundesprogramm enthaltene Bedingung, daß Zuschüsse oder Darlehen nur gewährt werden, wenn mindestens ein Viertel der Leiharbeitskräfte aus dem Kreis der Langzeitarbeitslosen, über 50-Jährigen und Behinderten stammt, wurde mit 36,6 % deutlich übererfüllt. Ende Dezember 1995 waren 781 Leiharbeitskräfte bei den START-Niederlassungen beschäftigt. Von den 796 im Laufe des Jahres ausgeschiedenen LeiharbeiterInnen waren mit 326 knapp 41 % von einem Betrieb in feste Beschäftigung übernommen worden.

Auch hinsichtlich der Qualifizierung in verleihfreien Zeiten waren erste positive Ansätze erkennbar. Einige START-Niederlassungen haben diesbezügliche Vereinbarungen mit örtlichen Bildungsträgern getroffen, und die praktische Erprobung stand kurz bevor. Im Jahre 1995 wurden 36 Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt. Allerdings werden hier sicherlich noch erhebliche Anstrengungen notwendig sein, bis ein über Einzelfälle hinausgehendes tragfähiges Qualifizierungskonzept entwickelt worden ist.

Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus die regionale Vernetzung von START Zeitarbeit NRW mit anderen arbeitsmarktpolitischen Initiativen und Institutionen in den Regionen, die noch stärker entwickelt werden muß. Neben einer Erhöhung der regionalen Akzeptanz könnte eine enge Kooperation mit örtlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsinitiativen die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit von START Zeitarbeit NRW weiter erhöhen, weil diese i.d.R. über die personellen und infrastrukturellen Kapazitäten für die Arbeit mit besonders benachteiligten Arbeitslosen verfügen. In solchen Fällen könnte der Verleih durch START letztes Glied einer Maßnahmekette sein, die sich - je nach den individuellen Erfordernissen - aus sozialer Betreuung und Beratung, Stabilisierung, Qualifizierung und Beschäftigung zusammensetzt. Arbeitsmarktpolitisch orientierte Arbeitnehmerüberlassung würde im Rahmen solcher Kooperationen nicht mehr allein Brücken aus der Arbeitslosigkeit in feste Beschäftigung bauen, sondern auch eine Brückenfunktion zwischen Zweitem und Erstem Arbeitsmarkt übernehmen.

Die bisherigen Erfahrungen mit START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen und die von der Bundesregierung bereitgestellten Mittel zur finanziellen Unter-

#### *4 Arbeitskräftepools in der Praxis*

stützung von wiedereingliederungsorientierten Verleihinitiativen (AüGRi) haben auch in anderen Bundesländern dazu geführt, daß über die Gründung von Verleihinitiativen zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen intensiv diskutiert wird. Teilweise ist - wie etwa in Hamburg - eine neue Gesellschaft nach dem Vorbild von START Zeitarbeit NRW gegründet worden, teilweise haben sich - wie etwa in Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen - bestehende Beschäftigungs- oder Qualifizierungsträger mit Arbeitnehmerüberlassung ein zusätzliches Standbein verschafft. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Initiativen im einzelnen entwickeln. Wenn sie die erhofften Erfolge erreichen, könnten sie sowohl Vorbildfunktion für ähnliche Modelle übernehmen als auch "Brutkasten" für die Gründung weiterer Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik sein.

## 5 Vergleichende Analyse von Arbeitskräftepools

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der bestehenden Arbeitskräftepools werden im folgenden unter den zentralen Fragestellungen, die eingangs ausgeführt wurden, vergleichend ausgewertet und im Kontext theoretischer Überlegungen analysiert. Dabei wird zunächst in 5.1 herausgearbeitet, welche Zielsetzungen Arbeitskräftepools verfolgen sowie unter welchen Voraussetzungen und auf wessen Initiative hin die bestehenden Arbeitskräftepools gegründet wurden. Außerdem werden Fragen der Trägerschaft und unternehmensrechtlichen Organisation behandelt. In 5.2 steht das Spannungsfeld zwischen den eher sozial- bzw. arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen der Pools einerseits und ihrer Etablierung und Absicherung in Konkurrenz zu anderen Formen der Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen im Mittelpunkt: Welche rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie Organisationsmerkmale ermöglichen das erfolgreiche Agieren der Pools am Markt? In 5.3 wird analysiert, wie die bestehenden Pools ihre Aktivitäten finanzieren und inwieweit die finanzielle Situation Rückwirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen hat. Der Stellenwert und die Funktionen der ergänzenden Qualifizierung sowie deren Finanzierung und Organisation stehen in 5.4 im Mittelpunkt. In 5.5 geht es um die Motivation der Betriebe, mit einem Pool zu kooperieren bzw. Poolarbeitskräfte einzusetzen. Die arbeitspolitische, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Bedeutung der Pools für die Beschäftigten wird in 5.6 analysiert. Darüber hinaus wird in 5.7 eine Bewertung der Arbeitskräftepools aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive vorgenommen. Ein Resümée der Erfolge und Defizite der bestehenden Arbeitskräftepools auf der Basis der vergleichenden Analyse sowie Schlußfolgerungen für die Übertragbarkeit der Erfahrungen finden sich in Teil 6.

### 5.1 Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Aufbau

Pools agieren als intermediäre Organisationen in einem Spannungsfeld höchst unterschiedlicher Interessen und Anforderungen. Sie können sowohl auf eine dauerhafte Stabilisierung von flexibel einsetzbaren Arbeitskräften als auch auf die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung außerhalb des Pools zielen (5.1.1). Aufgrund der vergleichsweise geringen Verbreitung von Arbeitskräftepools in der Praxis stellt sich die Frage, welche Probleme Anlaß oder zumindest Anstoß für die Gründung der bestehenden Pools gegeben haben und wer die Initiative hierzu ergriffen hat (5.1.2). Teilweise haben sich die ursprünglich bei der Gründung eines Pools verfolgten Zielsetzungen im Zeitablauf durch neue gesetzliche, finanzielle oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen, betriebliche Interessen oder neue Zielgruppen auf der Beschäftigten Seite verändert. Die Arbeitsweise und Existenzbedingungen von

Pools werden nicht zuletzt durch die an der Trägerschaft Beteiligten (5.1.3) und durch die unternehmensrechtliche Konstruktion (5.1.4) beeinflusst.

### 5.1.1 Zielsetzungen

Die bestehenden Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden lassen sich hinsichtlich ihrer aktuellen Zielsetzung zwei Grundkategorien zuordnen (vgl. Übersicht 7). Etwa die Hälfte der Pools zielt in erster Linie darauf ab, betriebliche Flexibilitätsanforderungen zu erfüllen, ohne daß die soziale Absicherung der betroffenen Arbeitskräfte darunter leidet. Diese Pools schaffen **überbetriebliche Dauerarbeitsplätze**, die sich von der Beschäftigung bei einem einzelnen Betrieb im wesentlichen dadurch unterscheiden, daß der Arbeitseinsatz in wechselnden Einsatzbetrieben erfolgt. Die Poolarbeitskräfte haben einen unbefristeten Arbeitsvertrag und weisen häufig eine lange Betriebszugehörigkeit auf.<sup>232</sup> Ein Anreiz, die Beschäftigung im Pool zugunsten eines Arbeitsplatzes in einem Einsatzbetrieb aufzugeben, besteht kaum.

Demgegenüber verstehen sich Pools, die primär oder auch arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgen, eher als **Brücke** für zuvor Arbeitslose beim Übergang in eine feste Beschäftigung in einem Einsatzbetrieb. Zwar decken auch sie betriebliche Flexibilitätsanforderungen ab, indem sie Arbeitskräfte für zeitlich befristete Arbeitseinsätze an Betriebe verleihen; letztlich ist jedoch die Übernahme der Poolbeschäftigten in die Betriebe angestrebt. Die Verleiheinsätze haben damit häufig eher den Charakter einer Probezeit, in der die Betriebe keinerlei Beschäftigungsrisiko für die betreffenden Arbeitskräfte übernehmen müssen. Die betreffenden Pools übernehmen bis zu einem gewissen Grad auch Arbeitsvermittlungsfunktionen, wobei sie jedoch im Unterschied zu Arbeitsämtern oder anderen Vermittlungsagenturen zunächst selbst als Arbeitgeber fungieren. Zielgruppe auf der Beschäftigtenseite sind zuvor Arbeitslose und häufig auch besondere Problemgruppen des Arbeitsmarktes, deren direkte Wiedereingliederung aufgrund unterschiedlicher Ursachen nicht gelingt. Hierbei können sowohl Vorurteile der Betriebe, ein Mangel an praktischen Arbeitserfahrungen als auch gewisse Qualifikationsdefizite maßgeblich sein. Auf seiten der Betriebe werden anders als bei den primär flexibilitätsorientierten Pools auch und vor allem solche Betriebe angesprochen, die ein zumindest latentes Interesse an der Rekrutierung von dauerhaftem Personal haben.

---

232 Dies gilt naturgemäß nur für diejenigen Modelle, die nicht erst Ende der achtziger Jahre gegründet wurden.

## 5 Vergleichende Analyse

### Übersicht 7: Arbeitskräftepools nach Grundfunktion

Grundfunktion des Pools	Modelle aus der Praxis
<b>Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen und soziale Absicherung der Beschäftigten</b>	GHB Hamburg GHB Bremen SHB Amsterdam SHB Rotterdam Deltametaal (SAD) GPdW (Arbeitsreserve)
<b>Wiedereingliederung von Arbeitslosen unter Ausnutzung der Flexibilitätsanforderungen der Betriebe</b>	Deltametaal (SUD) GPdW (Zeitarbeitspool) Bouw-Vak-Werk Lagerarbeitspool Einzelhandelspool START Niederlande START Zeitarbeit NRW

*Quelle: ExpertInneninterviews und Materialien der Pools*

#### 5.1.2 Entstehungsbedingungen und InitiatorInnen

Bereits in den Falldarstellungen ist deutlich geworden, daß die untersuchten Arbeitskräftepools aus ganz unterschiedlichen Problemkonstellationen heraus gegründet worden sind und es auch bei vergleichbaren Problemen von zahlreichen weiteren Faktoren abhängig war, ob es zu einer Poolgründung gekommen ist. Um für diese komplexen Zusammenhänge zumindest einige Hypothesen formulieren zu können, muß der Blick zunächst auf den Zeitpunkt der Gründung der Pools gerichtet werden. Wenn ein Pool einmal besteht, besitzt er offenbar auch bei veränderten wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen ein gewisses Verharrungsvermögen bzw. erweist sich als ausreichend anpassungsfähig, um neue Anforderungen und Rahmenbedingungen zu bewältigen. Hingegen ist die Gründung eines Pools offenbar i.d.R. eine "äußerst schwierige Geburt". Insofern ist im Kontext der Entstehungsbedingungen auch zu untersuchen, ob und inwiefern gesetzliche oder politische Rahmenbedingungen Einfluß auf die Entscheidung für einen Pool genommen haben. Einen ersten Überblick darüber, daß höchst unterschiedliche Probleme zur Gründung der bestehenden Pools geführt und welche Institutionen jeweils die Initiative ergriffen haben, gibt *Übersicht 8*.



Übersicht 8:

**Auslösende Faktoren und Initiative bei der Gründung der Pools**

Name des Pools		InitiatorInnen	Motive für die Poolgründung
GHB Hamburg		Gewerkschaft und Arbeitgeber	unzureichende soziale Absicherung der unständigen Hafendarbeiter; Bundesgesetz
GHB Bremen		Gewerkschaft und Arbeitgeber	unzureichende soziale Absicherung der unständigen Hafendarbeiter; Bundesgesetz
SHB Amsterdam		Gewerkschaften und Arbeitgeber	unzureichende soziale Absicherung der unständigen Hafendarbeiter; Qualifikationserhalt; "Ruhigstellung d. kämpferischen Hafendarbeiter"
SHB Rotterdam		Gewerkschaften und Arbeitgeber	unzureichende soziale Absicherung der unständigen Hafendarbeiter; Arbeitskräftemangel
Delta- metaal	SUD	Deltametaal und Arbeitsverwaltung	Rekrutierungsprobleme der Betriebe; Arbeitslosigkeit
	SAD	Gewerkschaften	Auffangen von entlassenen Werftarbeitern; Erhalt von qualifizierten Arbeitskräften für die Branche
GPdW	Zeitarbeits- pool	eher Arbeitgeber	steigende Flexibilitätsanforderungen d. Betriebe; verschärfte Arbeitszeitbestimmungen; sektorales Leiharbeitsverbot; Rekrutierungsprobleme
	Arbeitsre- serve	eher Gewerkschaften	
Bouw-Vak-Werk		Gewerkschaften und Arbeitgeber	hohe Arbeitslosigkeit; "Gegenleistung" für Qualifizierungsaktivitäten der Arbeitsämter Beschäftigungsperspektive für Arbeitslose
Lagerarbeits- pool		Arbeitsverwaltung	hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Personalbedarf der Betriebe
Einzelhandels- pool		Arbeitsverwaltung Arbeitgeber	hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Personalbedarf der Betriebe
START NL		Arbeitsministerium	geringe Vermittlungserfolge der Arbeitsämter
START Zeitarbeit		START NL Arbeitsverwaltung	Erprobung des niederländischen Modells unter deutschen Rahmenbedingungen

Quelle: *ExpertInneninterviews; Materialien der Pools*

Es fällt auf, daß Anlässe für die Gründung der verschiedenen Pools in fast allen Fällen Probleme auf der Angebots- **und** der Nachfrageseite eines sektoralen oder

regionalen Teilarbeitsmarktes waren. Die Initiative ist meist von den Gewerkschaften und/oder Arbeitgebern ausgegangen; in einigen Fällen jedoch auch von der Arbeitsverwaltung bzw. anderen mit Fragen der Arbeitsmarktpolitik befaßten Institutionen. Nicht zuletzt sind gesetzliche und politische Rahmenbedingungen mitentscheidend für die Frage, ob es zu einer Poolgründung kommt oder nicht.

### 5.1.2.1 Auslösende Problemlagen

Die Gründung aller untersuchten Arbeitskräftepools erfolgte als Reaktion auf eine besondere Problemlage auf dem (Teil-)Arbeitsmarkt, in dem der Pool operiert. Offenbar erwarteten die Beteiligten, daß eine solche Institution besser und/oder kostengünstiger als alternative Instrumente das Problem zu lösen oder zumindest zu verringern vermag. In der Regel trafen dabei verschiedene Probleme auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite zusammen. Bei den bestehenden Pools lassen sich im wesentlichen zwei Konstellationen unterscheiden:

- Die Betriebe sind mit starken Schwankungen des Arbeitsanfalls konfrontiert und benötigen gleichzeitig qualifizierte oder zumindest branchenerfahrene Arbeitskräfte, die mittels ungesicherter Arbeitsverhältnisse nicht zu rekrutieren und/oder zu halten sind. Oder der Rückgriff auf Leih- bzw. Zeitarbeitskräfte ist ihnen aufgrund gesetzlicher Regelungen versperrt.
- Hohe Arbeitslosigkeit und/oder Probleme bei der Wiedereingliederung von besonderen Zielgruppen veranlassen die Arbeitsverwaltung, die Sozialpartner und/oder eine andere Institution, neue Instrumente zur Reintegration von Arbeitslosen in Betriebe zu erproben.

Ein Beispiel für den ersten Fall sind die Pools in den deutschen und niederländischen **Häfen**. Hafendarbeit ist traditionell geprägt von hohen Schwankungen des Arbeitsanfalls, die sich zudem ungleich auf die Einzelbetriebe verteilen können. Als sich die Abdeckung dieser Flexibilität allein durch unständige Hafendarbeiter zunehmend als nicht mehr vereinbar mit den Interessen der Betriebe an qualifizierter und verlässlicher Arbeit erwies, wurde nach Lösungen gesucht, um Flexibilität und soziale Absicherung der betroffenen Hafendarbeiter zu gewährleisten. Arbeitskräftepools wurden sowohl von Arbeitgebern als auch von den Gewerkschaften als Lösung angesehen, um instabile kurzfristige Arbeitseinsätze zu kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen zu bündeln, von denen die Betriebe und die Beschäftigten gleichermaßen profitieren.

## 5 Vergleichende Analyse

Ein weiteres Beispiel für den ersten Fall ist der **GPdW** im niederländischen Güterkraftverkehr, der gegründet wurde, als die Betriebe sich aufgrund verschärfter Arbeitszeitbestimmungen mit steigenden Flexibilitätsanforderungen konfrontiert sahen. Der Ausweg eines verstärkten Rückgriff auf kommerzielle Leiharbeitskräfte war ihnen wegen eines sektoralen Leiharbeitsverbots versperrt. Die Gewerkschaften stimmten einer Ausnahmeregelung nur unter der Bedingung zu, daß neben einem Zeitarbeitspool auch eine sogenannte "Arbeitsreserve" mit festen Beschäftigten eingerichtet wurde.

In die zweite Kategorie fallen alle auf die Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen zielenden Arbeitskräftepools. Sie erfüllen in gewissem Maße die Funktion einer gezielten und bereichs- bzw. berufsspezifischen Arbeitsvermittlung und machen sich die Besonderheit von Verleihsätzen als risikolose "Probebeschäftigung" zunutze, um betriebliche Vorbehalte gegenüber Arbeitslosen generell und/oder gegenüber besonderen Zielgruppen wie etwa Langzeitarbeitslosen zu überwinden. In der Regel haben sich diese Pools auf Branchen oder Tätigkeitsbereiche spezialisiert, in denen die Betriebe trotz hoher Arbeitslosigkeit über Probleme bei der Personalrekrutierung klagten (**SUD, Lagerarbeits- und Einzelhandelspool**). Die Spezialisierung auf eine Branche bzw. Berufssparte ermöglicht einerseits eine enge Kooperation mit den (potentiellen) Entleihbetrieben und erleichtert andererseits die Entwicklung von bedarfsorientierten Qualifizierungskonzepten.

Abweichend von dem vorherrschenden Grundmuster der branchenmäßigen bzw. tätigkeitsbezogenen Spezialisierung arbeitet **START** sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik ohne explizite Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen<sup>233</sup> oder Betrieben. Während **START** in den Niederlanden gegründet wurde, weil die Arbeitsämter bei der Vermittlung von Arbeitslosen nur geringe Erfolge erzielten, erfolgte die Gründung in der Bundesrepublik zunächst vorrangig, um die Tragfähigkeit des Konzeptes als Instrument zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen unter deutschen Rahmenbedingungen zu erproben. Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen in der Pilotphase wurde dann Anfang 1995 die Entscheidung zur Gründung von **START Zeitarbeit NRW** in deutscher Trägerschaft und zur Ausweitung getroffen.

Die Entscheidung, einen Arbeitskräftepool zu gründen, ist jedoch nicht allein davon abhängig, ob dies als geeignetes Instrument zur Lösung angebots- und/oder nachfrageseitiger Probleme auf einem Teilarbeitsmarkt angesehen wird,

---

233 Angestrebt wird zwar ein möglichst hoher Anteil von besonders benachteiligten Arbeitslosen bzw. besonderen Zielgruppen wie Langzeitarbeitslosen, Älteren, Geringqualifizierten, Berufsrückkehrerinnen etc.; es besteht jedoch keine Spezialisierung auf bestimmte Berufsgruppen.

sondern bedarf darüber hinaus auch einer gewissen Bereitschaft zu unkonventionellen Lösungen bzw. zu Experimenten bei den Beteiligten (vgl. 5.1.2.3).

### 5.1.2.2 InitiatorInnen

Die Initiative zur Gründung eines Pools geht i.d.R. von derjenigen Institution oder Gruppierung aus, die sich vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Interessen den größten Nutzen davon verspricht. Gleichzeitig ist sie jedoch auf BündnispartnerInnen angewiesen, da Pools zwar nicht formal, aber doch faktisch immer von mehreren Beteiligten getragen werden müssen. Da die meisten Pools bereits seit Jahren oder wie die Hafenspools sogar seit Jahrzehnten bestehen, war im Rückblick nicht immer eindeutig zu klären, von wem die Initiative tatsächlich ausgegangen war. Die zweifelsfreie Identifizierung der InitiatorInnen wird auch dadurch erschwert, daß erfolgreiche Modelle erfahrungsgemäß viele "Väter oder Mütter" haben - also mehrere Institutionen oder Einzelpersonen für sich in Anspruch nehmen, den entscheidenden Anstoß zur Gründung eines Pools gegeben zu haben.

In den meisten Fällen waren es jedoch die Tarifvertragsparteien einer Branche, die sich in gemeinsamen Verhandlungen auf die Gründung eines Pools einigten. Den jeweiligen Interessen entsprechend setzten die Arbeitgeber eher Prioritäten bei der Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen, während die Gewerkschaften den Schwerpunkt auf die soziale Absicherung und Stabilisierung der Poolbeschäftigten legten.<sup>234</sup> Dies läßt sich am Fall des Pools im niederländischen Güterkraftverkehr GPdW beispielhaft verdeutlichen: Die Flexibilitätsanforderungen der Betriebe hätten auch allein durch die Gründung eines Zeitarbeitspools erfüllt werden können, was für die beteiligten Betriebe mit geringeren Kosten verbunden gewesen wäre. Die Gewerkschaften konnten jedoch zumindest für einen Teil der betroffenen Beschäftigten feste Arbeitsverträge durchsetzen, die Lohnfortzahlung in verleihtfreien Zeiten vorsehen. Der GPdW in seiner Konstruktion mit Zeitarbeitspool und Arbeitsreserve ist somit eine Kompromißlösung zwischen den unterschiedlichen Interessen der an seiner Gründung beteiligten Parteien.

Im Fall der SAD/Deltametaal ging die Initiative zunächst von den Gewerkschaften aus, die bei den in den siebziger Jahren vollzogenen Entlassungen in der Werftindustrie zumindest für einen Teil der betroffenen Beschäftigten eine Auffanglösung schaffen wollten, um sie vor Arbeitslosigkeit zu bewahren. Die

---

234 Hinzu kommt ggfs. das Interesse, die Verdrängung von festen Arbeitsplätzen in den Entleihbetrieben zu verhindern.

Arbeitgeber der Werftindustrie setzten dem keinen Widerstand entgegen, weil sie ihrerseits Interesse daran hatten, qualifizierte und branchenerfahrene Arbeitskräfte für die Branche zu erhalten, deren dauerhafte Abwanderung sie bei einer anziehenden Konjunktur vor Rekrutierungsprobleme gestellt hätte. Außerdem trug die Gründung des Pools dazu bei, soziale Konflikte bei den anstehenden Entlassungen zu entschärfen, indem zumindest einem Teil der Betroffenen eine alternative Beschäftigungsmöglichkeit geboten wurde. Der Zeitarbeitspool SUD wurde zu einem späteren Zeitpunkt gegründet, als die Unternehmen der Branche zunehmend über Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Arbeitskräften klagten, obwohl in der Region gleichzeitig eine hohe Arbeitslosigkeit bestand. In dieser Situation entwickelten Deltametaal und die Arbeitsverwaltung gemeinsam ein Konzept zur Lösung dieser Probleme. Die Arbeitsverwaltung sagte zu, Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose zur Vermittlung von Grundqualifikationen im Metallbereich durchzuführen, während Deltametaal sich verpflichtete, ergänzende Qualifizierung in eigener Regie und die Vermittlung der Betroffenen als Zeitarbeitskräfte zu organisieren.

Das Beispiel des SUD gibt damit auch erste Hinweise auf die Rolle, die die Arbeitsverwaltung oder andere öffentliche Stellen bei der Gründung von Arbeitskräftepools gespielt haben. Sie beteiligten sich nur dann, wenn die Aktivitäten eines Pools auch oder vorrangig auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zielen. Dies macht auch das in 3.3.1 thematisierte Grundsatzpapier der niederländischen Arbeitsverwaltung deutlich, in dem ausdrücklich betont wird, daß nur solche Pools zu unterstützen sind, die einen Beitrag zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen leisten. Darüber hinaus legt die niederländische Arbeitsverwaltung besonderen Wert auf die Einbeziehung spezieller Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt.<sup>235</sup> Die beiden Pools im Einzelhandel und im Bereich der Lagerarbeit, an deren Gründung die Arbeitsämter initiativ mitgewirkt haben, zielten denn auch explizit auf die Reintegration besonders benachteiligter Arbeitsloser. Da die niederländische Arbeitsverwaltung nicht selbst Träger eines Pools sein will, wurde in beiden Fällen die Organisation der Zeitarbeitsorganisation START übertragen, die eng mit den Arbeitsämtern kooperiert, aber organisatorisch selbständig ist.

Es bleibt festzuhalten, daß die Initiative zur Gründung eines Arbeitskräftepools in fast allen Fällen von Gewerkschaften und Arbeitgebern einer Branche und/oder Region ausgegangen ist. Bei Pools, die auf die Wiedereingliederung von

---

235 Dies erfolgt nicht zuletzt vor dem Hintergrund, daß die niederländische Arbeitsverwaltung jährlich Zielvorgaben festlegt, wieviele Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen (z.B. 1992: mindestens 40.000 Langzeitarbeitslose, 12.500 Angehörige ethnischer Minderheiten) erfolgreich in Arbeit vermittelt werden sollen (inforMISEP Nr. 44/1993:10). Insofern tragen Pools, die sich um solche Gruppen kümmern, auch zur Realisierung der Zielvorgaben der Arbeitsämter bei.

Arbeitslosen zielen und dabei besondere Zielgruppen unter den Arbeitslosen vorrangig berücksichtigen, hat sich auch die Arbeitsverwaltung beteiligt oder ist selbst initiativ geworden. Erleichtert wurde dies in den Niederlanden dadurch, daß die dortige Arbeitsverwaltung mit der Zeitarbeitsorganisation START über eine Institution verfügt, die unter flexibleren Rahmenbedingungen agieren kann als die Arbeitsämter selbst.

### 5.1.2.3 Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Die Gründung von Arbeitskräftepools kann durch gesetzliche und politische Rahmenbedingungen begünstigt oder auch verhindert werden. So verdanken eine Reihe von Pools ihre Gründung bzw. ihren dauerhaften Bestand nicht zuletzt der Regulierung des Teilarbeitsmarktes, in dem sie operieren. Dies gilt insbesondere, wenn gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen dem Rückgriff auf alternative Instrumente der Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen Grenzen ziehen. So hat etwa das sektorale Leiharbeitsverbot im niederländischen Güterkraftverkehr die Diskussion der zuständigen Tarifvertragsparteien über alternative Möglichkeiten zur Abdeckung der steigenden betrieblichen Flexibilitätsanforderungen und letztlich auch die Gründung des **GPdW** begünstigt. In den deutschen Häfen gab das Bundesgesetz über die Schaffung von **Gesamthafenbetrieben** Grundzüge der Konstruktion und Arbeitsweise der **Gesamthafenbetriebe** vor und sicherte ihnen das alleinige Recht zur Bereitstellung flexibler Arbeitskräfte. In den niederländischen Häfen wurde dies in Tarifverträgen vereinbart.

Neben der Absicherung der Vorrangstellung von Arbeitskräftepools durch gesetzliche oder tarifvertragliche Vereinbarungen können auch besondere Finanzierungsregelungen die Gründung von Pools fördern oder überhaupt erst ermöglichen. So verdanken die deutschen **Gesamthafenbetriebe** ihre Existenz nicht zuletzt der gesetzlichen Regelung, alle Hafenbetriebe in die Finanzierung von arbeitsfreien Zeiten durch die Erhebung von Umlagen einbeziehen zu können. Auch in den Niederlanden trugen staatliche Zusagen für die Gewährung von Zuschüssen zur Finanzierung von arbeitsfreien Zeiten zur Gründung der Pools in den Häfen von Amsterdam und Rotterdam bei. Andere niederländische Pools haben teilweise von allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen profitiert, deren Finanzierungsbedingungen und Zugangsvoraussetzungen die Gewährung von Zuschüssen z.B. für die vorgeschaltete oder beschäftigungsbegleitende Qualifizierung von Poolbeschäftigten ermöglichen.

Günstige Rahmenbedingungen für die Gründung und die Existenzsicherung von Pools können folglich von staatlicher Seite sowohl durch eine Absicherung ihrer Marktposition mittels einer Beschränkung konkurrierender Formen der

Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen als auch durch eine flexible Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Förderprogramme geschaffen werden.

Es ist an anderer Stelle bereits darauf hingewiesen worden, daß neben diesen "harten" Rahmenbedingungen auch andere "weiche" Faktoren die Gründung von Arbeitskräftepools beeinflussen. Gemeint ist in diesem Zusammenhang vor allem eine gewisse Bereitschaft zu unkonventionellen Lösungen bzw. zu Experimenten bei den am Arbeitsmarktgeschehen Beteiligten. Anders ist es kaum zu erklären, daß in den achtziger Jahren in den Niederlanden eine Reihe von neuen Pools gegründet wurden, während in der Bundesrepublik zwar in einigen Bereichen Poollösungen erwogen, i.d.R. aber nicht realisiert wurden. Erst mit START Zeitarbeit NRW ist der Durchbruch in der Bundesrepublik geschafft worden. Erstmals haben die deutschen Gewerkschaften sich auf den Versuch einer sozialverträglichen und arbeitsmarktpolitisch wirksamen Gestaltung von Leiharbeit eingelassen und hat gleichzeitig die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Raum für die finanzielle Unterstützung eines innovativen Ansatzes geschaffen.

### 5.1.3 Trägerschaft

Wenngleich alle untersuchten Arbeitskräftepools nicht gewinnorientiert arbeiten, bedeutet dies keineswegs, daß sie ihre Dienste unentgeltlich oder nicht gewerbsmäßig anbieten. Aus dem Verzicht auf die Erzielung und Ausschüttung von Gewinnen folgt lediglich, daß ggfs. erzielte Überschüsse zu satzungsgemäßen Zwecken, also z.B. zur Finanzierung von Löhnen in verleihfreien Zeiten oder für ergänzende Qualifizierung der Poolarbeitskräfte eingesetzt werden. Insofern ist es für private Unternehmer oder Anteilseigner wenig lukrativ, einen Arbeitskräftepool zu betreiben. In den meisten Fällen sind Arbeitgeber und Gewerkschaften einer Branche Träger von Pools, die ihre Aktivitäten auf den jeweiligen Wirtschaftsbereich ausgerichtet haben (vgl. *Übersicht 9*). In der Regel handelt es sich dabei um diejenigen, die auch die Initiative zur Poolgründung ergriffen haben. Der Vorteil einer solchen paritätischen Trägerschaft besteht darin, daß sie einerseits die Akzeptanz sowohl von seiten der Betriebe als auch von seiten der betrieblichen Interessenvertretungen fördert und andererseits für einen Interessenausgleich zwischen Arbeitgeber- und Beschäftigteninteressen sorgt.

## 5 Vergleichende Analyse

### Übersicht 9: Trägerschaft der Arbeitskräftepools

Name des Pools	Trägerschaft
<b>GHB Hamburg</b>	Arbeitgeber und Gewerkschaften
<b>GHB Bremen</b>	Verein der Arbeitgeber; Gewerkschaften im Personalausschuß paritätisch beteiligt
<b>SHB Amsterdam</b>	Arbeitgeber (Betriebsrat lehnt Beteiligung der Gewerkschaft an Trägerschaft ab)
<b>SHB Rotterdam</b>	Arbeitgeber (Betriebsrat lehnt Beteiligung der Gewerkschaft an Trägerschaft ab)
<b>Deltametaal</b>	Arbeitgeber und Gewerkschaften
<b>GPdW</b>	Arbeitgeber und Gewerkschaften
<b>Bouw-Vak-Werk</b>	Arbeitgeber und Gewerkschaften; bei den Pools inzwischen allein Arbeitgeber (mit Zustimmung der Gewerkschaften)
<b>Lagerarbeitspool</b>	START NL
<b>Einzelhandelspool</b>	START NL
<b>START Niederlande</b>	Arbeitgeber/Gewerkschaften/Öffentliche Hand
<b>START Zeitarbeit</b>	zunächst START NL; seit Januar 1995 Land NRW, Arbeitgeberverbände, DGB, Bundesanstalt für Arbeit, kommunale Spitzenverbände, START NL

*Quelle: ExpertInneninterviews; Materialien der Pools*

Mit wenigen Ausnahmen findet sich diese Trägerstruktur bei allen branchenbezogenen Pools. Bei den **SHBs** in den Häfen von Rotterdam und Amsterdam, die sich bislang in der alleinigen Trägerschaft der Arbeitgeber befinden, wird eine Beteiligung der Gewerkschaften diskutiert. Interessanterweise lehnen die Betriebsräte diese Planungen ab, weil sie befürchten, daß eine paritätische Trägerschaft Interessengegensätze verschleiern und ihre eigene betriebliche Interessenvertretung erschweren würde. Auch die Mitglieder des **Bremer Gesamthafenbetriebsvereins** sind ausschließlich Arbeitgeber. Grundlegende Entscheidungen werden jedoch vom Personalausschuß des Vereins getroffen, in dem die Gewerkschaft ÖTV paritätisch beteiligt ist.

Bei den eher arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools in den Niederlanden dominiert START als Träger, das sich seinerseits in einer drittelparitätischen Trägerschaft von Arbeitgebern, Gewerkschaften und der öffentlichen Hand



befindet. Die beiden arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools im Einzelhandel in Amsterdam und im Bereich der Lagerarbeit in Utrecht wurden zwar auf Initiative der Arbeitsverwaltung gegründet; diese hat sie aber aufgrund der größeren Flexibilität und der vorhandenen Infrastruktur in die Trägerschaft von START übergeben. Hierbei dürfte auch eine Rolle gespielt haben, daß die niederländische Arbeitsverwaltung die eigene Beteiligung an der Trägerschaft von Pools grundsätzlich ablehnt.

**START Zeitarbeit** in Nordrhein-Westfalen wurde zunächst allein von der niederländischen Mutterorganisation getragen, verfügte aber von vorneherein über einen Beirat, in dem die öffentliche Hand (Kommune und Kreis), Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften (DGB und ÖTV) sowie Wohlfahrtsverbände beteiligt waren. Im Januar 1995 ist START in NRW in eine breite Trägerschaft unter Beteiligung des Landes, der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und der öffentlichen Hand (Land, Kreise, Kommunen) sowie der Bundesanstalt für Arbeit und START NL übergegangen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die bestehenden Pools in unterschiedlichen Trägerkonstellationen arbeiten. Die branchenbezogenen Pools befinden sich jeweils zur Hälfte in paritätischer Trägerschaft der Arbeitgeber und Gewerkschaften und in alleiniger Trägerschaft der Arbeitgeber. Von den übrigen eher arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools werden drei von START getragen, das in den Niederlanden selbst drittelparitätisch unter Beteiligung der öffentlichen Hand organisiert ist. Auch in Nordrhein-Westfalen kann START Zeitarbeit sich inzwischen auf eine breite Trägerschaft stützen. Angesichts der relativ kleinen Fallzahl lassen sich keine generellen Schlußfolgerungen ziehen, in welcher Trägerschaft ein Pool am erfolgreichsten arbeiten kann. Einige Indizien wie etwa die Auflösung bzw. Umstrukturierung der niederländischen Pools im Einzelhandel und im Lagerarbeitsbereich deuten jedoch darauf hin, daß Modelle, an denen sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften beteiligt sind, eine höhere Stabilität aufweisen als andere und daß eine Beteiligung mehrerer Institutionen vorteilhaft gegenüber nur einem einzigen Träger ist.

### 5.1.4 Unternehmensrechtliche Konstruktion

Die bestehenden Arbeitskräftepools weisen keine einheitliche unternehmensrechtliche Konstruktion auf. Allerdings sind alle niederländischen Arbeitskräftepools als "*stichting*" organisiert, wozu es kein direktes deutsches Pendant gibt. Diese Rechtsform liegt zwischen einem "eingetragenen Verein" und einer "Stiftung". Sie ermöglicht einerseits eine relativ flexible Arbeitsweise und die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse und stellt andererseits sicher, daß Überschüsse aus

## 5 Vergleichende Analyse

dem Verleih von Arbeitskräften an Betriebe nicht an GesellschafterInnen ausgesetzt, sondern für die Realisierung satzungsgemäßer Zielsetzungen eingesetzt werden. Nicht zuletzt sichert diese Rechtsform eine steuerliche Begünstigung, die die Finanzierung der Aktivitäten der Pools erleichtert.

In der Bundesrepublik findet sich bei den existierenden Arbeitskräftepools ein heterogenes Spektrum von unternehmensrechtlichen Konstruktionen: Die **Gesamthafenbetriebe** in Bremen und Lübeck arbeiten als eingetragene Vereine, der Hamburger Gesamthafenbetrieb als gemeinnützige GmbH, **START Zeitarbeit NRW** als GmbH. Ursprünglich war auch von START Zeitarbeit die Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH angestrebt worden, was im Jahre 1992 aber abgelehnt wurde, weil START Zeitarbeit sich nicht allein auf den Verleih von besonders benachteiligten Arbeitslosen konzentriert und damit ein grundlegender Unterschied zu gewerblichen Verleihern aus der Sicht des Bundesfinanzministeriums nicht bestand.<sup>236</sup> Mit der Übernahme in eine breite deutsche Trägerschaft haben die neuen Gesellschafter von START Zeitarbeit NRW erneut einen Antrag auf die Anerkennung der Gemeinnützigkeit gestellt, über den bis Anfang 1996 noch nicht entschieden worden war.

Es ist nicht auszuschließen, daß die unterschiedliche Verbreitung von Pools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden auch dadurch bedingt ist, daß es für Pools in der Bundesrepublik keine optimal geeignete Rechtsform gibt, während die Rechtsform der *stichting* in den Niederlanden den Anforderungen von Pools in idealer Weise gerecht wird. Insofern könnte die Entwicklung einer besonderen Rechtsform für non-Profit-Organisationen, die gleichwohl erwerbswirtschaftlich tätig sein dürfen, in der Bundesrepublik die Gründung weiterer Pools begünstigen. Auch in verwandten Bereichen der Arbeits- und Wirtschaftsförderung könnte eine neue Rechtsform gemeinwirtschaftlicher Unternehmen die Arbeitsweise von entsprechenden Initiativen erleichtern (Knuth 1995:378).

### 5.2 Absicherung der Marktposition

Arbeitskräftepools können nur erfolgreich arbeiten, wenn Betriebe bereit sind, mit ihnen zu kooperieren und Poolarbeitskräfte einzusetzen. Die Kooperationsbereitschaft von Betrieben ist demnach wichtigste Bedingung für die Absicherung der Marktposition eines Pools. Aber unter welchen Bedingungen greifen Betriebe auf

---

236 Hierbei spielte sicherlich auch eine Rolle, daß die Kriterien für die Anerkennung als gemeinnützige GmbH mit der großen Zahl arbeitsmarktpolitischer Initiativen (sogenannte "ABS-Gesellschaften") in den neuen Bundesländern, die nach der deutschen Vereinigung gegründet wurden, zunehmend verschärft worden sind und selbst ABM- oder Qualifizierungsträgern die Gemeinnützigkeit aberkannt wurde. Auch die Gesamthafenbetriebe sind derzeit von einer Aberkennung der Gemeinnützigkeit bedroht.

## 5 Vergleichende Analyse

Poolarbeitskräfte zurück? Grob vereinfacht zeigen die Erfahrungen der bestehenden Arbeitskräftepools, daß ein Pool eine gegenüber konkurrierenden Formen der Abdeckung flexiblen Personalbedarfs in Preis und/oder Leistung bessere oder mindestens gleichwertige Dienstleistung erbringen muß, um sich am Markt behaupten zu können.

Das Interesse der Betriebe an einem Pool kann einerseits daraus resultieren, daß ihnen der Rückgriff auf gewerbliche Leih- bzw. Zeitarbeitskräfte insbesondere aufgrund gesetzlicher Regelungen versperrt ist (z.B. GPdW). Andererseits können Arbeitgeber sich von einer Poolgründung Vorteile gegenüber anderen Möglichkeiten der flexiblen Personalbeschaffung versprechen, die sich z.B. auf eine höhere Qualifikation, geringere Kosten oder die dauerhafte Bindung qualifizierter Arbeitskräfte beziehen (z.B. **Hafenpools**). In diesen Fällen unterscheidet sich der Pool aus der Sicht der Arbeitgeber in Qualität und/oder Leistungsspektrum positiv von anderen Verleihunternehmen. Dies ist für den Erfolg eines Pools förderlich, aber nicht zwingend notwendig. Ein Pool kann - wie insbesondere **START** in den Niederlanden zeigt - auch erfolgreich arbeiten, wenn er im Vergleich zur kommerziellen Konkurrenz eine etwa gleichwertige Dienstleistung anbietet. Das zwischenzeitliche Scheitern des **Einzelhandels-** und **Lagerarbeitspools** verweist jedoch darauf, daß dies deutlich schwieriger ist. Spezialisierte Pools scheinen auf Dauer nur in Branchen oder Arbeitsbereichen funktionieren und kostendeckend arbeiten zu können, in denen den Betrieben keine kostengünstigeren und/oder weniger komplexen Instrumente zur Lösung ihrer personalpolitischen Probleme zur Verfügung stehen. Wenn flexible Arbeitskräfte nicht über besondere Qualifikationen verfügen müssen und ohne großen Aufwand als Aushilfskräfte rekrutierbar sind, werden sich Betriebe eher für diesen Weg entscheiden, als teure Poolarbeitskräfte einzusetzen. Solche Pool müssen dann ihre Kosten entsprechend reduzieren, was - wie die genannten niederländischen Beispiele zeigen - i.d.R. nur auf Kosten der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Poolarbeitskräfte möglich ist: Der Lagerarbeitspool arbeitet inzwischen ausschließlich mit Zeitarbeitskräften oder vermittelt zuvor Arbeitslose direkt an Betriebe. Alternativ kann ein Pool ggfs. seine Existenz durch die Ausweitung seines Dienstleistungsangebotes absichern, indem den Betrieben nicht nur flexible Arbeitskräfte gestellt, sondern z.B. auch Qualifizierungsmaßnahmen konzipiert und organisiert werden. Wenn der Nutzen eines Pools dadurch insgesamt größer ist als die Kosten für die Betriebe, sind sie u.U. bereit, auch für den Einsatz von Poolarbeitskräften mehr zu zahlen.

### 5.2.1 Sektorales Leiharbeitsverbot

Einige Arbeitskräftepools sind in Branchen tätig, in denen gewerbliche Leih- bzw. Zeitarbeit gesetzlich oder aufgrund einer tarifvertraglichen Vereinbarung verboten ist. Dies trifft derzeit auf die **Hafenpools** in der Bundesrepublik und in den Niederlanden, auf den **GPdW** im niederländischen Güterkraftverkehr sowie auf die Pools im niederländischen Baugewerbe (**Bouw-Vak-Werk**) zu.<sup>237</sup> Hieraus ist jedoch nicht unmittelbar abzuleiten, daß diese Pools eine faktische Monopolstellung innehaben. Einerseits verfügen die Betriebe auch bei einem Verbot der gewerblichen Leiharbeit über eine Vielzahl anderer Möglichkeiten zur Abdeckung flexiblen Personalbedarfs. So können sie z.B. Aushilfskräfte einsetzen oder Arbeitskräfte mit befristeten Arbeitsverträgen selbst einstellen.<sup>238</sup> Bei diesen Alternativen zur Kooperation mit einem Pool treten sie allerdings selbst als Arbeitgeber auf und müssen z.B. die Rekrutierung und Auswahl von Arbeitskräften sowie die Lohnzahlung betriebsintern abwickeln. Gerade bei kurzfristig auftretenden und in ihrer Dauer nicht absehbaren Schwankungen des Arbeitsanfalls bieten Pools eine größere Flexibilität und einen geringeren Aufwand als bei der eigenen Beschaffung von Arbeitskräften vom externen Arbeitsmarkt. Dies gilt insbesondere für kleinere und mittlere Betriebe, die häufig nicht oder nur in geringem Maße über eigene Kapazitäten für die Personalrekrutierung und -verwaltung verfügen.

Andererseits ist die faktische Bedeutung der Monopolstellung auch davon abhängig, inwieweit ein Verbot der Leih- bzw. Zeitarbeit in der jeweiligen Branche in der Praxis durchsetzbar und kontrollierbar ist. In den deutschen Häfen sind die Kontrollmöglichkeiten vergleichsweise gut, weil die **Gesamthafenbetriebe** sowohl für die Ausgabe von Hafendarbeitskarten, die jeder im Hafen Beschäftigte besitzen muß, als auch für die Anwerbung und/oder die Einteilung von Aushilfsarbeitern zuständig sind. Hinzu kommen in allen Häfen die räumliche Nähe der Betriebe und die soziale Kontrolle durch die Beschäftigten selbst. Demgegenüber dürfte im niederländischen Güterkraftverkehr aufgrund der großen Anzahl kleinerer Speditionen, die über das ganze Land verteilt sind und zudem häufig nicht über Betriebsräte verfügen, die Kontrolle der Einhaltung des Leiharbeitsverbots deutlich schwieriger sein. Darüber hinaus verfügen die Betriebe im

---

237 Auch die Vorläuferpools von Deltametaal wurden in einer Zeit gegründet, als in der Branche und Region noch ein sektoriales Leiharbeitsverbot bestand. Bereits bei der Bündelung der Aktivitäten unter dem Dach von Deltametaal bestand das Verbot jedoch nicht mehr.

238 Nur in den Häfen sind diese Möglichkeiten durch die gesetzlichen (Bundesrepublik) bzw. tarifvertraglichen (Niederlande) Bestimmungen weitgehend versperrt. Den Hafenbetrieben in Hamburg ist es z.B. nicht gestattet, befristete Arbeitsverträge abzuschließen oder selbst Aushilfskräfte zu rekrutieren.

Güterkraftverkehr mit der Möglichkeit, Aufträge an selbständige Fahrer zu vergeben, über eine Alternative zur Kooperation mit dem GPdW, die eine mindestens gleichwertige Flexibilität bietet.<sup>239</sup>

Je höher allerdings der Bedarf der Betriebe an formaler Qualifikation oder zumindest branchenspezifischer Erfahrung auch bei flexiblen Arbeitskräften ist, desto größer ist die faktische Bedeutung einer formalen Monopolstellung, die ein Pool aufgrund eines sektoralen Leiharbeitsverbots innehat. Denn qualifizierte und branchenerfahrene Arbeitskräfte lassen sich kaum rekrutieren, wenn ihnen vergleichsweise unattraktive Arbeitsangebote für befristete oder Aushilfsbeschäftigung unterbreitet werden. Dies gilt zumindest, solange sich ihnen alternative Arbeitsmöglichkeiten bieten. Insofern hat auch die Situation auf dem Arbeitsmarkt einen Einfluß auf die faktische Wirksamkeit einer formalen Monopolstellung eines Arbeitskräftepools.

Trotz der in der Praxis teilweise zu relativierenden Bedeutung ihrer "Monopolstellung" genießen Pools in Branchen mit einem sektoralen Leiharbeitsverbot deutliche Vorteile gegenüber denen, die mit gewerblichen Leiharbeitsunternehmen konkurrieren müssen. Dies läßt sich am Beispiel des GPdW im niederländischen Güterkraftverkehr verdeutlichen: Ohne Monopol müßte er Konkurrenznachteile gegenüber gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen aufgrund seiner höheren Entlehtarife durch eine höhere Qualifikation seiner Beschäftigten ausgleichen, was angesichts der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen dieses Pools schwierig sein dürfte. Nicht auszuschließen ist auch, daß die Zulassung gewerblicher Verleiher in dieser Branche zur Aufgabe der "Arbeitsreserve" als Pool mit unbefristeten Arbeitsverträgen und Anspruch auf Lohnfortzahlung in verleihsfreien Zeiten führen würde, um die Entleihkosten auf ein konkurrenzfähiges Niveau senken zu können. Damit würde ein wesentlicher Vorteil für die Beschäftigten entfallen.

Demgegenüber spielt das sektorale Zeitarbeitsverbot im niederländischen Baugewerbe keine wesentliche Rolle für die Konkurrenzfähigkeit der dortigen Arbeitskräftepools, weil deren Gründung im Rahmen von **Bouw-Vak-Werk** primär arbeitsmarktpolitisch motiviert war. Auslöser war einerseits die hohe Arbeitslosigkeit im Baugewerbe und andererseits das Problem, daß gerade in dieser Branche Arbeitskräfte, die einmal in eine andere Branche abgewandert sind, kaum noch "zurückzuholen" sind. Damit haben die Betriebe im Baugewerbe ein Interesse daran, die Branchenbindung von zuvor Arbeitslosen durch Qualifizierung und eine (zunächst befristete) Beschäftigungsperspektive zu erhöhen, zumal in bestimmten Bereichen bereits jetzt Probleme bei der Rekrutierung von

---

239 Zu diesen häufig als "Scheinselbständigkeit" bezeichneten selbständigen Tätigkeiten, auf die bereits in 2.1 kurz eingegangen wurde, vgl. ausführlicher z.B. Mayer/Paasch 1990.

qualifizierten Arbeitskräften bestehen. Vor diesem Hintergrund könnten die Pools im Baugewerbe vermutlich auch erfolgreich arbeiten, wenn das Zeitarbeitsverbot in der Branche aufgehoben würde, weil die Betriebe die Poolarbeitskräfte nicht primär zur Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen nutzen. Außerdem ist der Einsatz von Poolarbeitskräften im Baugewerbe durch die Subventionierung der Lohnkosten aus einem Branchenfonds für die Betriebe billiger als der Einsatz gewerblicher Zeitarbeitskräfte.

Ein Wettbewerbsvorteil für Pools kann auch daraus resultieren, daß manche Betriebe nicht gewinnorientierte Pools gegenüber kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen aus sozialen Gründen bevorzugen oder weil die Zustimmung der betrieblichen Interessenvertretung für die Rekrutierung solcher Zeitarbeitskräfte leichter zu erreichen ist. In einigen niederländischen Betrieben sind sogar Betriebsvereinbarungen darüber abgeschlossen worden, daß Zeitarbeitskräfte ausschließlich oder vorrangig von START zu rekrutieren sind. Auch in einem Tarifvertrag im niederländischen Gartenbau ist eine entsprechende Regelung zugunsten von START enthalten.

### 5.2.2 Spezialisierung

Fast alle Pools haben sich auf eine Branche und einen bestimmten Tätigkeitsbereich spezialisiert. Nur START arbeitet sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik grundsätzlich branchenübergreifend und ohne tätigkeitsbezogene Spezialisierung. Beschränkungen ergeben sich hier lediglich aus der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regulierung der Leiharbeit, die in beiden Ländern im Baugewerbe und in den Niederlanden auch im Güterkraftverkehr den Einsatz von Leiharbeitskräften untersagt.<sup>240</sup> Die breite Orientierung von START auf fast alle Branchen und Tätigkeitsbereiche bedeutet nicht, daß keine Schwerpunkte des Einsatzes von Leiharbeitskräften feststellbar wären. Diese ergeben sich jedoch aus der Nachfrage der Betriebe und den Qualifikationen der Arbeitskräfte und nicht aus einer willentlichen Entscheidung zur Spezialisierung.

Die spezialisierten Pools arbeiten fast ausnahmslos branchenorientiert. Nur der **Lagerarbeitspool** orientiert sich auf die Bereitstellung von Arbeitskräften mit Qualifikationen, die in verschiedenen Branchen benötigt werden. Allerdings zeigt auch eine genauere Betrachtung der branchenbezogenen Pools, daß diese keineswegs alle in der betreffenden Branche benötigten Qualifikationen anbieten, sondern sich auf bestimmte Gruppen von Arbeitskräften konzentrieren. Abgese-

---

240 Der GpDw und Bouw-Vak-Werk verfügen in diesen Branchen über eine Ausnahmegenehmigung, die jedoch nicht für START gilt.

hen vom Einzelhandelspool handelt es sich i.d.R. um gewerbliche Arbeitskräfte mit relativ homogenen Qualifikationen. Das in fast jedem Betrieb vorhandene breite Spektrum von Tätigkeiten bis hin zum Verwaltungsbereich deckt keiner der bestehenden Pools ab.

Daraus läßt sich folgern, daß Pools offenbar vor allem dann ihre Funktion einer flexiblen Personalreserve für die Betriebe erfüllen können, wenn sie Arbeitskräfte mit einem vergleichbaren Qualifikationsspektrum vorhalten und die Nachfrage der Betriebe nach Poolarbeitskräften relativ homogen ist. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann ein Pool als überbetriebliche Personalreserve fungieren, ohne daß negative Auswirkungen auf die Stabilität der Beschäftigung der Poolarbeitskräfte auftreten. Grundsätzlich besteht zwar auch die Möglichkeit, daß ein Pool unterschiedliche Qualifikationen vorhält. In diesem Fall wird er aber häufig mit der Problematik konfrontiert sein, daß für einen Teil der Poolarbeitskräfte aktuell keine Einsatzmöglichkeiten bestehen, während gleichzeitig betriebliche Personalanforderungen nicht erfüllt werden können.

Eine enge Spezialisierung muß allerdings nicht in jedem Fall vorteilhaft sein. So erhöht die Spezialisierung auf eine Branche die "Konjunkturanfälligkeit" eines Pools. Wenn die Branche wirtschaftliche Schwierigkeiten hat, kann sich dies negativ auf die Auslastung des Pools auswirken. Demgegenüber ist ein branchenübergreifend tätiger Pool eher in der Lage, eine schlechte Beschäftigungssituation in einer Branche durch verstärkten Einsatz der Poolarbeitskräfte in anderen Branchen, denen es wirtschaftlich besser geht, auszugleichen. Gegen die Beschränkung auf eine Branche kann auch sprechen, daß manche Betriebe den Einsatz von Poolarbeitskräften scheuen, weil sie den Verlust von Betriebsgeheimnissen fürchten, wenn die Arbeitskräfte anschließend bei der direkten Konkurrenz eingesetzt werden.

### 5.2.2.1 Branchen bzw. Tätigkeitsbereiche

Konzentriert man sich auf die spezialisierten Pools, so stellt sich die Frage, ob die Branchen oder Tätigkeitsbereiche, in denen sie tätig sind, Gemeinsamkeiten aufweisen, aus denen sich Schlußfolgerungen ableiten lassen, in welchen Bereichen für Pools besonders gute Chancen bestehen. Die bestehenden spezialisierten Pools arbeiten in den Häfen, in der Metall- und Elektroindustrie (Werften), im Güterkraftverkehr und im Baugewerbe. Was zeichnet diese Branchen aus? Zunächst ist festzuhalten, daß es sich durchweg um Bereiche handelt, in denen die Unternehmen hohen Schwankungen des Arbeitsanfalls ausgesetzt sind. Gleichzeitig fallen Auslastungsschwankungen nicht oder nicht nur im Konjunktur- oder Jahresverlauf bei allen Betrieben mehr oder weniger gleichmäßig an,

sondern es kommt häufig vor, daß einige Betriebe Kapazitätsengpässe haben, während andere nicht ausgelastet sind. In anderen Phasen ist es umgekehrt. Man könnte dieses Phänomen mit dem Begriff "stochastische Auslastungsschwankungen" charakterisieren. Solche Auslastungsschwankungen sind für den einzelnen Betrieb umso gravierender, je größer einzelne Aufträge in Relation zur Kapazität sind und je schneller sie erledigt werden müssen. Oder umgekehrt: Je größer die Kapazität eines Betriebes im Verhältnis zum Kapazitätsbedarf für einen Auftrag und je weniger stark der Termindruck ist, desto eher kann er diesen mit dem vorhandenen Personal intern bewältigen.

Das Potential zum überbetrieblichen Kapazitätsausgleich bei stochastischen Auslastungsschwankungen ist umso größer, je mehr Betriebe mit derartigen Problemen sich im Einzugsgebiet des Pools befinden. Besonders ausgeprägt ist dies in den Häfen, wobei das Beispiel von Bremen gleichzeitig zeigt, daß eine starke Konzentration im Hafen bzw. die Dominanz eines großen Betriebes den Kapazitätsausgleich durch einen Pool erschwert. Theoretisch kann der stochastische Kapazitätsausgleich auch ohne eine zusätzliche Institution durch zwischenbetrieblichen Austausch von Arbeitskräften bewältigt werden. In der Praxis ergänzt dies die Personalbereitstellung durch die Pools in einigen Fällen, reicht aber nicht aus und/oder ist zu aufwendig, als daß der Pool verzichtbar wäre.

Pools können zusätzlich auch eine Funktion im zyklischen Kapazitätsausgleich übernehmen - also bei Auslastungsschwankungen, von denen die Betriebe einer Branche gleichzeitig betroffen sind. Allerdings ist in diesem Fall kein zwischenbetrieblicher Ausgleich möglich, so daß ein Pool andere Mechanismen bieten muß. So kann z.B. Unterbeschäftigung "gepoolt" werden, was dazu beitragen kann, daß die Schwelle für die Inanspruchnahme von öffentlichen Zuschüssen wie Kurzarbeitergeld eher erreicht wird als bei den einzelnen Betrieben. Oder ein Pool bildet in auslastungsstarken Zeiten finanzielle Reserven, die bei Unterauslastung beschäftigungssichernd verausgabt werden können. Insbesondere die Zeitarbeitspools tragen zum zyklischen Kapazitätsausgleich einer Branche bei, indem sie die Betriebe von Beschäftigungsrisiken teilweise entlasten und diese auf die Poolarbeitskräfte bzw. auf das soziale Sicherungssystem abwälzen. Nicht zuletzt sind Pools eher als Einzelunternehmen in der Lage, auslastungsschwache Zeiten für Qualifizierung zu nutzen und hierfür ggfs. Fördermittel zu erschließen. Allerdings ist dies in der Praxis bislang häufig dadurch erschwert, daß einerseits der kurzfristige Einstieg in Qualifizierungsmaßnahmen organisatorische Probleme birgt und daß andererseits die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse durch Pools an den Förderbedingungen arbeitsmarktpolitischer Programme scheitert oder zumindest nur in engen Grenzen möglich ist.



## 5 Vergleichende Analyse

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Pools vor allem in Branchen mit hohen stochastischen Auslastungsschwankungen ausgleichend wirken und damit auch stabile Beschäftigung für die betroffenen Arbeitskräfte realisieren können. Inwieweit dies auch bei zyklischen Auslastungsschwankungen gelingen kann, hängt vor allem davon ab, ob der jeweilige Pool Zugang zu zusätzlichen öffentlichen Mitteln hat. Anderenfalls können Pools nur dazu beitragen, die Beschäftigungsrisiken umzuverteilen. Tendenziell profitieren hiervon die Stammbeschäftigten der Betriebe, während die Poolarbeitskräfte eher als personeller Puffer fungieren. Stabile überbetriebliche Beschäftigung in Arbeitskräftepools ist somit am ehesten in Branchen mit hohen stochastischen und eher geringen zyklischen Auslastungsschwankungen erreichbar. Insgesamt sprechen die hier skizzierten Probleme und Risiken dafür, daß Pools nicht allein auf zwischenbetrieblichen Personalausgleich setzen sollten, sondern zusätzliche Aufgaben erfüllen müssen, um sich weitere Kunden auf der Seite der Unternehmen zu erschließen. Dies kann z.B. dadurch erfolgen, daß Pools ergänzend auch eine Personalrekrutierungsfunktion übernehmen - wie etwa **Deltametaal** oder der **GPdW** in den Niederlanden.

### 5.2.2.2 Räumlicher Einzugsbereich

Die meisten Pools haben neben der Spezialisierung auf Branchen und/oder Tätigkeiten auch einen räumlich begrenzten Einzugsbereich, der sich entweder direkt aus der funktionalen Spezialisierung (Häfen) oder aus einer eigenständigen räumlichen Beschränkung ergibt. Damit stellen sie einerseits sicher, daß ein enger Kontakt zu den potentiellen Einsatzbetrieben aufrechterhalten werden kann, der sich positiv auf die Marktposition des Pools auswirkt. Die räumliche Begrenzung des Einzugsbereichs zielt andererseits aber auch darauf ab, die Poolarbeitskräfte hinsichtlich der Anforderungen an ihre räumliche Mobilität nicht zu überfordern. So konzentrieren sich die regionalen oder kommunalen Pools auf die Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs von Betrieben in der näheren Umgebung, wobei die maximale Entfernung i.d.R. etwa 30 km nicht übersteigt. Auch die drei Poolorganisationen, die in den Niederlanden landesweit operieren, verfügen über mehrere regionale Niederlassungen, die jeweils einen begrenzten Einzugsbereich bedienen und nur in Ausnahmefällen Arbeitskräfte austauschen.

Da die Pools gleichzeitig darauf bedacht sein müssen, daß eine ausreichende Zahl von potentiellen Einsatzbetrieben ihren Sitz im Einzugsbereich hat, ist die räumliche Begrenzung meist ein Kompromiß zwischen dieser Notwendigkeit und der Rücksichtnahme auf die Interessen der Arbeitskräfte an begrenzten räumlichen Mobilitätsanforderungen. Das Beispiel des niederländischen Pools im

Güterkraftverkehr als einer Branche mit sehr hohen Mobilitätsanforderungen zeigt jedoch, daß der Einzugsbereich regionaler Niederlassungen um so größer sein kann, je höher die in der jeweiligen Branche üblichen Pendlerentfernungen sind. Während **START** in den Niederlanden über mehr als 200 Filialen in verschiedenen Städten verfügt, kommt der **GPdW** mit 12 Niederlassungen aus, um Unternehmen im ganzen Land zu bedienen.

### 5.2.3 Steuerungsmöglichkeiten der betrieblichen Nachfrage

Gewerbliche Leiharbeitsunternehmen haben häufig Schwierigkeiten bei der Stabilisierung der Beschäftigung ihrer Leiharbeitskräfte, weil sie von der vielfach unvorhersehbaren Nachfrage der Entleihbetriebe abhängig sind, auf deren Personalpolitik sie keinerlei Einfluß haben. Das Prinzip der Stabilisierung der Beschäftigung auf der Ebene der Verleiher kann nur funktionieren, wenn sich die einzelbetrieblichen Personalbedarfsschwankungen auf der überbetrieblichen Ebene ausgleichen. Je nach Ursache des einzelbetrieblichen Bedarfs an zusätzlichen Arbeitskräften gibt es jedoch teilweise ausgeprägte gleichlaufende Wellen im Jahres- oder Konjunkturverlauf. "Das erhoffte Prinzip der Risikostreuung gerät in der Praxis zur kumulierten Risikosteigerung." (Seifert 1988:139) Erschwerend kommt hinzu, daß Leiharbeitsunternehmen im Unterschied zu anderen Betrieben weder die Möglichkeit haben, Auftragsschwankungen durch Produktion auf Vorrat oder Wartungs- und Aufräumarbeiten innerbetrieblich aufzufangen, noch durch Überstundenabbau oder Kurzarbeit die personellen Kapazitäten ohne Entlassungen zu verringern (Krüger 1986:147). Die Bundesanstalt für Arbeit lehnt die Inanspruchnahme von Kurzarbeit durch Leiharbeitsunternehmen ab, weil Schwankungen des Arbeitsanfalls typisches Betriebsrisiko der Arbeitnehmerüberlassung darstellen (Seifert 1988:139; Weinkopf 1992a:62f).

Zwar sind grundsätzlich auch Arbeitskräftepools mit teilweise gleichlaufenden Bedarfsschwankungen der Betriebe konfrontiert. Sie verfügen aber vor allem aufgrund einer andersartigen Interessenkonstellation und des Verzichts auf Gewinnerzielungsabsichten über deutlich bessere Möglichkeiten, verleiherfreie Zeiten zu verringern bzw. zu überbrücken. Dies gilt vor allem für Pools, an deren Trägerschaft die potentiellen Entleihbetriebe direkt (**SAD**) oder indirekt über ihre Verbände beteiligt sind. Wenn die Betriebe grundsätzlich an einem Weiterbestand des Pools interessiert sind, etwa weil er flexible und qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stellt, die ansonsten für zeitliche befristete Arbeitseinsätze nicht oder nur mit hohem Aufwand zu rekrutieren sind, haben sie unabhängig von ihrem aktuellen Bedarf ein Interesse, den Pool zu stabilisieren. Dies kann entweder durch zusätzliche Beiträge zur Finanzierung des Leerlauftrisikos (Fonds oder

## 5 Vergleichende Analyse

Aufschlag auf die Entlehtarife) oder aber durch einen Einsatz von Poolarbeitskräften in den Betrieben über die Abdeckung eines temporären Personalbedarfs hinaus erfolgen. Die Betriebe zahlen gewissermaßen eine Prämie dafür, daß der Pool ihnen bei Bedarf qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte zur Verfügung stellt. Solange diese Prämie geringer ist als die Kosten einer eigenen Personalreserve und die Qualität der Dienstleistung des Pools höher ist als bei gewerblichen Leiharbeitsunternehmen, werden die Betriebe an der Stabilisierung des Pools Interesse haben. Die engere Bindung der Betriebe an einen Pool wird auch dadurch gestärkt, daß sie Einfluß auf die Aktivitäten des Pools nehmen können und ihnen das Geschäftsgebaren sowie die Kostenstrukturen transparent sind.

Da Pools nicht gewinnorientiert arbeiten, haben die Betriebe außerdem die Sicherheit, daß Überschüsse aus den Entlehtarifen zur Verbesserung der Dienstleistungen des Pools eingesetzt werden. Die Finanzierung verleihsfreier Zeiten verhindert die Abwanderung von Poolarbeitskräften und trägt umgekehrt dazu bei, die Attraktivität des Pools für potentielle Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation zu steigern. Die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Poolkräfte verbreitert deren Einsatzmöglichkeiten und senkt tendenziell den Einarbeitungsaufwand in den Entleihbetrieben. Ähnliches gilt für die teilweise geringe Fluktuation unter den Poolarbeitskräften, die den Entleihbetrieben die Sicherheit gibt, auf ihnen bekannte und eingearbeitete Poolarbeitskräfte zurückgreifen zu können. Insofern liegt die Stabilisierung der Poolbeschäftigung im originären Interesse der Betriebe, zumindest wenn sie zur Abdeckung ihres flexiblen Personalbedarfs auf qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind.

Über besonders günstige Möglichkeiten der Beschäftigungsstabilisierung verfügen Poolmodelle, die sich teilweise über "Mitglieds-" oder "Sockelbeiträge" der Betriebe finanzieren wie etwa die deutschen **Gesamthafenbetriebe** sowie die **SAD** in den Niederlanden. In diesem Fall können die einsatzbezogenen Entlehtarife geringer ausfallen als bei Modellen, die sich allein aus dieser Quelle finanzieren müssen. Der konkrete Einsatz von Poolarbeitskräften verbilligt sich im Kostenkalkül der Betriebe und wird dadurch attraktiver, was das Risiko der Unterauslastung des Pools verringert. Einsatzunabhängige Beiträge der Betriebe können folglich die Konkurrenzfähigkeit eines Pools, der nicht über eine - wie auch immer abgesicherte - "Monopolstellung" verfügt, deutlich verbessern (vgl. auch 5.3.2).

### 5.2.4 Personalpolitische Steuerung der Beschäftigtenzahl

Die Qualität der Dienstleistungen eines Pools wird in starkem Maße von seiner eigenen Personalpolitik beeinflusst. So müssen sich Pools, die über eine Monopolstellung verfügen, sehr eng am Personalbedarf der Einsatzbetriebe orientieren, weil die Nichterfüllung von Anforderungen der Betriebe diese dazu veranlassen könnte, das Monopol des Pools in Frage zu stellen. Als Ausgleichsventil dienen bei einigen Pools in den Niederlanden die Zeitarbeitspools und bei den deutschen Gesamthafenbetrieben die Möglichkeit, zusätzliche Aushilfskräfte für einzelne Schichten zu rekrutieren. Beides hat für die Pools den Vorteil, daß Lohnkosten nur anfallen, wenn die betreffenden Arbeitskräfte tatsächlich eingesetzt werden. Ohne sich mit zusätzlichen Fixkosten zu belasten, verfügen diese Pools über Möglichkeiten, ihren Personalbestand kurzfristig zu erhöhen und ggfs. ebenso kurzfristig wieder zu verringern. Dadurch kann das Risiko von verleihfreien Zeiten, in denen den Lohnzahlungen an die Arbeitskräfte keinerlei Einnahmen gegenüberstehen, verringert werden.

Zwar haben Pools mit Monopolstellung größere Spielräume zur Erhöhung der Entleihtarife, die von den Betrieben für den Einsatz von Poolarbeitskräften erhoben werden können. Aber auch eine solche Geschäftspolitik kann die Existenz eines Pools mittelfristig gefährden, wenn die Zahlungsbereitschaft der Betriebe überfordert wird. Die Steuerung des Personalstandes eines Pools mit Monopolstellung ist insofern eine schwierige Gratwanderung, die einen Ausgleich zwischen betrieblicher Nachfrage und finanzieller Belastbarkeit finden muß.

Auch Pools, die in Konkurrenz zu gewerblichen Leih- oder Zeitarbeitsunternehmen stehen, müssen ihre Beschäftigtenzahl nach den Marktbedingungen steuern, um nicht durch einen gemessen an der Nachfrage der Betriebe überhöhten Beschäftigungsstand in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten. Dabei ist zu differenzieren nach der Art der Arbeitsverträge mit den Poolarbeitskräften. Die personalpolitische Steuerung der Beschäftigtenzahl bei Zeitarbeitspools ist vergleichsweise unkompliziert, weil eine Unterauslastung nicht mit finanziellen Belastungen für den Pool einhergeht. Wenn für einen Teil der Poolkräfte keine Einsatzmöglichkeiten vorhanden sind, haben die Betroffenen auch keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung, sondern sind arbeitslos. Zeitarbeitspools können sich daher einen großen Personalbestand leisten, der auch die Spitzennachfrage der Betriebe abdecken kann. Einen Extremfall stellt hierbei **START** in den Niederlanden dar, dessen potentieller Personalbestand alle Arbeitslosen umfaßt, die sich bei **START** als arbeitsuchend haben registrieren lassen. Es besteht kein Anlaß für **START**, bestimmte Arbeitslose zurückzuweisen oder deren Zahl zu begrenzen, weil hierdurch keinerlei Verpflichtung eingegangen wird.

## 5 Vergleichende Analyse

Pools, die keine einsatzbefristeten, sondern unbefristete oder auf einen längeren Zeitraum befristete Arbeitsverträge mit ihren Beschäftigten abschließen, sind demgegenüber angehalten, ihren Personalbestand an der regelmäßigen Nachfrage der Betriebe und damit eher an der Mindestauslastung zu orientieren, um verleihefreie Zeiten und die daraus resultierende Kostenbelastung gering zu halten. Daraus erklärt sich, daß diese Pools i.d.R. sowohl absolut als auch relativ zu den potentiellen Einsatzbetrieben eine nur geringe Zahl von Beschäftigten haben. *Übersicht 10* gibt einen Überblick über den Personalbestand der Pools und sein Verhältnis zur Zahl der Beschäftigung in den potentiellen Einsatzbetrieben.

*Übersicht 10:*  
**Quantitatives Verhältnis Poolarbeitskräfte - Stammbeschäftigte**

Name des Pools		Anzahl der Poolbeschäftigten (Stichtag)	Beschäftigungsanteil des Pools <sup>241</sup>
GHB Hamburg		1.233 (31.12.92)	16,9 %
GHB Bremen		821 (31.12.92)	19,3 %
SHB Amsterdam		443 (Mai 1991)	etwa 50 %
SHB Rotterdam		1.410 (August 1993)	18,5 %
Deltame- taal	SUD	schwankend (August 1991:60-100)	minimal
	SAD	198 (Ende 1992)	minimal
GPdW	Zeitarbeitspool	189 (Mai 1992)	minimal
	Arbeitsreserve	146 (Mai 1992)	minimal
Bouw-Vak-Werk		570 (Oktober 1992)	minimal
Lagerarbeitspool		keine eigenen Beschäftigten 60-70 Vermittlungen im 1. Halbjahr 1993	minimal
Einzelhandelspool		insgesamt 94 im Jahresverlauf 1990	minimal
START Niederlande		etwa 83.000 Zeitarbeitseinsätze <sup>242</sup> 1992	minimal; auf dem Zeitar- beitsmarkt immerhin 20 %
START Zeitarbeit NRW		etwa 180 (Ende 1994)	minimal

*Quelle: eigene Erhebungen; teilweise Jahresberichte der Pools*

241 Der Beschäftigungsanteil des Pools bezieht sich auf den Prozentsatz, den seine Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in den potentiellen Einsatzbetrieben in der Branche bzw. Region und im Pool ausmachen.

242 Stichtagsdaten sind für START in den Niederlanden nicht verfügbar.

Es ist offenkundig, daß allein die Hafenpools einen quantitativ nennenswerten Umfang im Vergleich zur Gesamtbeschäftigung der potentiellen Einsatzbetriebe haben. Die Bedeutung der anderen Pools ist in dieser Hinsicht marginal. Dies dürfte auch im Hinblick auf die quantitative Bedeutung der Pools bei der Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs gelten, auch wenn hierfür keine verlässlichen Daten vorliegen. Ein im Verhältnis zum potentiellen Einzugsbereich kleiner Pool hat bessere Chancen als ein größerer Pool, regelmäßig ausreichend betriebliche Einsatzmöglichkeiten zu akquirieren, um seinen Beschäftigten stabile Arbeitsverhältnisse garantieren zu können. Er trägt jedoch auch vergleichsweise weniger zur Verbesserung der Situation auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt bei.

### 5.3 Finanzierung zwischen Entleihtarifen, Umlagen und öffentlichen Zuschüssen

Eine hohe Bedeutung für die Existenzbedingungen von Arbeitskräftepools hat die Frage, aus welchen Quellen Pools ihre Aktivitäten finanzieren. Wie bei anderen Dienstleistungsunternehmen bilden die Personalkosten auch bei Arbeitskräftepools den größten Posten auf der Ausgabenseite. In erster Linie geht es hierbei um die Lohn- und Lohnnebenkosten der Poolarbeitskräfte. Speziell bei Pools fallen außerdem ggfs. die sogenannten Leerlaufkosten an, also die Lohnfortzahlung in verleihsfreien Zeiten, die teilweise aus anderen Quellen finanziert werden als die sonstigen Löhne. Hinzu kommen die Personalkosten im Management und Verwaltungsbereich, dessen Beschäftigte für die Organisation und verwaltungstechnische Abwicklung der Arbeitseinsätze verantwortlich sind, sowie Raum- und Sachkosten, die hier unter dem Oberbegriff "overheads" subsumiert werden. Nicht zuletzt bieten eine Reihe von Pools ihren Beschäftigten die Möglichkeit zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen einerseits die Maßnahmekosten und andererseits die während dessen anfallenden Löhne zu finanzieren sind. Bei der im folgenden vorgenommenen Differenzierung, welche Finanzierungsquellen die untersuchten Arbeitskräftepools zur Abdeckung der verschiedenen Kosten in Anspruch nehmen, ist zu berücksichtigen, daß eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich ist. Grundsätzlich finanzieren Pools alle Kosten aus einem "Topf", wengleich z.B. die Gewährung öffentlicher Zuschüsse i.d.R. an die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen geknüpft ist. Vor diesem Hintergrund hat die *Übersicht 11*, die einen Überblick über die Finanzierungsquellen der in die Untersuchung einbezogenen Arbeitskräftepools gibt, vorrangig analytischen Charakter.

5 Vergleichende Analyse

Übersicht 11:  
Finanzierungsquellen der Pools

Name des Pools		overheads	Löhne	Leerlauf	Qualifizierung
GHB Hamburg		Entleihtarife	Entleihtarife	Garantielohnfonds; Kurzarbeitergeld	Entleihtarife, Zuschüsse der Arbeitsverwaltung
GHB Bremen		Entleihtarife	Entleihtarife	zwei umsatzbezogene Umlagen; Kurzarbeitergeld	Entleihtarife
SHB Amsterdam		Entleihtarife	Entleihtarife	Garantiebetriebe; staatl. Zuschüsse	Entleihtarife
SHB Rotterdam		Entleihtarife	Entleihtarife	Garantiebetriebe; staatl. Zuschüsse	Entleihtarife
Delta-metaal	SUD	Entleihtarife	Entleihtarife	-	Arbeitsverwaltung/ Entleihtarife
	SAD	Entleihtarife; Mitgliedsbeiträge	Entleihtarife	Entleihtarife	Entleihtarife
GPdW	Zeitarbeitspool	Entleihtarife	Entleihtarife	-	Arbeitsverwaltung/ Entleihtarife
	Arbeitsreserve	Entleihtarife	Entleihtarife	Entleihtarife <sup>243</sup>	Entleihtarife
Bouw-Vak-Werk		Branchenfonds	Entleihtarife; Branchenfonds	Entleihtarife; Branchenfonds	Arbeitsverwaltung; Branchenfonds
Lagerarbeitspool		Arbeitsverwaltung	Entleihtarife	-	Arbeitsverwaltung
Einzelhandelspool		Entleihtarife	Entleihtarife	Entleihtarife	Arbeitsverwaltung
START NL		Entleihtarife	Entleihtarife	-	Entleihtarife
START Zeitarbeit NRW		Entleihtarife; öffentliche Zuschüsse	Entleihtarife	Entleihtarife	Entleihtarife; öffentliche Zuschüsse

Quelle: eigene Erhebungen

Im folgenden werden die drei wesentlichen Finanzierungsquellen von Arbeitskräftepools - Entleihtarife, einsatzunabhängige Zahlungen der Betriebe (Umlagen,

243 Die Leerlaufkosten der Arbeitsreserve werden auch durch die Entleihtarife für die Zeitarbeitskräfte finanziert (interne Subventionierung).

Fonds und Mitgliedsbeiträge) sowie öffentliche Zuschüsse - hinsichtlich ihrer Gestaltung und der Auswirkungen auf die Arbeitsweise sowie Existenzbedingungen analysiert. Besonderes Augenmerk wird darüber hinaus der Frage gewidmet, inwieweit die Finanzierungsmöglichkeiten die Beschäftigungsbedingungen der Poolarbeitskräfte beeinflussen (5.3.4).

### 5.3.1 Entleihtarife

Hauptfinanzierungsquelle aller untersuchten Arbeitskräftepools sind die Tarife, die die Einsatz- bzw. Entleihbetriebe für Arbeitseinsätze der Poolarbeitskräfte entrichten müssen. Diese setzen sich bei allen Pools aus den Lohnkosten und einem prozentualen Aufschlag zusammen. Die Höhe der Aufschläge ist unterschiedlich, wobei allerdings zu beachten ist, daß sich die Prozentsätze auf verschiedene Basissätze beziehen und daher untereinander kaum vergleichbar sind. Als Durchschnittsgröße bei Pools, die sich weitgehend selbst tragen müssen, ist ein Aufschlag von etwa 100 % auf die Bruttolohnkosten ohne Sozialversicherungsbeiträge anzusehen. Diesen Satz erheben sowohl der **Bremer Gesamthafenbetrieb** als auch **START Zeitarbeit** in der Bundesrepublik. Relativ niedrige Entleihtarife erhoben der **Einzelhandels-** und der **Lagerarbeitspool** in den Niederlanden, deren Scheitern wohl nicht zuletzt auch aus ihren vergleichsweise geringen finanziellen Spielräumen resultierte.

Grundsätzlich muß sich die Höhe der Entleihtarife neben der Kostenstruktur des Pools selbst immer auch an der Zahlungsbereitschaft der Betriebe und an den Kosten konkurrierender Alternativen zur Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs orientieren. Pools ohne Monopolstellung und/oder mit vergleichsweise gering qualifizierten Arbeitskräften müssen günstigere Entleihtarife bieten als Pools, die vor der Konkurrenz durch gewerbliche Leiharbeitsunternehmen geschützt sind bzw. den Betrieben besonders qualifizierte Arbeitskräfte stellen können. Wenn dies nicht kostendeckend realisiert werden kann, muß sich ein Pool über die einsatzbezogenen Entleihtarife hinaus zusätzliche Finanzierungsquellen erschließen.

### 5.3.2 Umlagen, Fonds und Mitgliedsbeiträge der Betriebe

Einige Pools haben die Möglichkeit, einen Teil ihrer Kosten aus Umlagen, Fonds oder Mitgliedsbeiträgen der Betriebe zu bestreiten. Im Unterschied zu den Entleihtarifen handelt es sich hierbei um einsatzunabhängige Finanzierungsbeiträge der Betriebe, die mit dem Pool kooperieren oder - wie im Fall der



deutschen **Gesamthafenbetriebe** - sogar aller Betriebe, die den Pool in Anspruch nehmen können.

Aus der Sicht der Pools ermöglichen einsatzunabhängige Finanzierungssockel aus Fonds oder Mitgliedsbeiträgen eine Senkung der einsatzbezogenen Entleihtarife, tragen zur Finanzierung der Verwaltungskosten des Pools bei oder eröffnen größere Spielräume zur Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten. Je höher die einsatzunabhängigen Finanzierungsbeiträge sind, desto leichter kann ein Pool Auslastungsschwankungen verkraften. Ein Rückgang der betrieblichen Nachfrage nach Poolarbeitskräften kann zumindest kurzfristig überbrückt werden, ohne daß sich dies unmittelbar auf den Personalbestand des Pools auswirken muß. Pools haben demnach grundsätzlich ein starkes Interesse an einsatzunabhängigen Finanzierungsbeiträgen der Betriebe.

Ob dies in der Praxis aber realisiert werden kann, hängt davon ab, ob und unter welchen Bedingungen auch die potentiellen Einsatzbetriebe zur Zahlung einsatzunabhängiger Finanzierungsbeiträge bereit sind. Denn aus der Sicht der Betriebe handelt es sich hierbei um Fixkosten, die den Vorteil des Einsatzes von Poolbeschäftigten gegenüber der dauerhaften festen Beschäftigung entsprechender Arbeitskräfte im Betrieb teilweise wieder aufwiegen. Für die Unternehmen beeinträchtigen einsatzunabhängige Finanzierungsbeiträge also die Attraktivität eines Pools. Sie dürften daher nur zur Zahlung solcher Beiträge bereit sein, wenn sie hierzu gesetzlich oder tarifvertraglich verpflichtet sind (**Gesamthafenbetriebe, Bouw-Vak-Werk**) oder wenn die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Poolarbeitskräften damit erkaufte werden muß (**SAD**). Im letzteren Fall handelt es sich um einen Pool, bei dem die Betriebe freiwillig "Mitglied" werden können. Diese werden einem Pool aber nur dann beitreten, wenn die Qualität seiner Dienstleistungen für sie besonders attraktiv ist bzw. wenn Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Die SAD bietet ihren Mitgliedsbetrieben solche spezifischen Vorteile, weil sie hochqualifizierte Fachkräfte vorhält, die in den Betrieben zur Lösung besonders schwieriger technischer Probleme beitragen können.

### 5.3.3 Öffentliche Zuschüsse

Als weitere Finanzierungsquelle dienen einigen Pools öffentliche Zuschüsse, die zur Stabilisierung der Beschäftigung im Pool für die Finanzierung verleihfreier Zeiten, als "Prämie" für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und/oder für besondere arbeitsmarktpolitische Leistungen wie z.B. Qualifizierung oder die Beschäftigung bzw. Reintegration besonderer Zielgruppen vor allem von seiten der Arbeitsverwaltung gewährt werden. Die Erfahrungen der bestehenden Arbeits-

## 5 Vergleichende Analyse

kräftepools zeigen, daß es hinsichtlich der Existenzbedingungen eines Pools weniger entscheidend ist, wofür öffentliche Zuschüsse gewährt werden, sondern vielmehr wichtig ist, ob überhaupt öffentliche Zuschüsse in Anspruch genommen werden können. Daß Arbeitskräftepools in den Niederlanden deutlich verbreiteter sind als in der Bundesrepublik, wird maßgeblich auch dadurch bestimmt, daß es in den Niederlanden für Pools wesentlich leichter ist, öffentliche Zuschüsse zu erhalten.

In der Bundesrepublik ist die Gewährung öffentlicher Zuschüsse bislang meist daran gescheitert, daß Pools die jeweiligen Förderrichtlinien nicht erfüllen. So werden nach dem Arbeitsförderungsgesetz vorrangig Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose gefördert; Poolarbeitskräfte sind aber nicht mehr arbeitslos. In den gesetzlichen Regelungen zur Gewährung von Kurzarbeitergeld sind Betriebe ausgeschlossen, bei denen Auslastungsschwankungen als branchen- bzw. betriebsübliches Risiko anzusehen sind. Hierzu zählen nach den Durchführungsrichtlinien auch Leiharbeitsunternehmen, und solange Pools als besondere Organisationsform auf dem Arbeitsmarkt nicht auch besondere Berücksichtigung finden in entsprechenden gesetzlichen Regelungen, werden sie wie gewerbliche Leiharbeitsunternehmen behandelt. Die deutschen Gesamthafenbetriebe bilden hierbei insofern eine Ausnahme, als sie einem besonderen Bundesgesetz unterliegen und im Rahmen der Kurzarbeitsregelungen im AFG von der Arbeitsverwaltung nicht wie Leiharbeitsunternehmen, sondern wie Hafenbetriebe behandelt werden. Trotzdem ist die Gewährung von Kurzarbeitergeld für Gesamthafenarbeiter bei länger andauernder Unterauslastung umstritten. Es hat darüber in der Vergangenheit bereits zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen den Gesamthafenbetrieben und der Arbeitsverwaltung gegeben (Weinkopf 1992a:62ff).

In den Niederlanden bestehen für Arbeitskräftepools deutlich bessere Möglichkeiten zur Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse, insbesondere wenn sie auch oder vorrangig arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgen. Dies resultiert einerseits aus einer größeren Flexibilität arbeitsmarktpolitischer Programme überhaupt, andererseits und vor allem aber auch daraus, daß Arbeitskräftepools als besondere Organisationsform auf dem Arbeitsmarkt anerkannt und gezielt gefördert werden. So erhalten die meisten niederländischen Pools Zuschüsse der Arbeitsverwaltung für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen - insbesondere wenn es sich um besondere Zielgruppen wie Langzeitarbeitslose und ethnische Minderheiten handelt. Darüber hinaus gewährt die niederländische Arbeitsverwaltung auch allgemeine Zuschüsse an Arbeitskräftepools, die von den Sozialpartnern einer Branche getragen werden, wenn die Arbeitgeber garantieren, in gewissem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Diese branchenbezogene Förderung nehmen die Pools im Baugewerbe und im Güterkraftverkehr in Anspruch. Ein Sonderfall ist der **Lagerarbeitspool** in Utrecht, der

von der Arbeitsverwaltung initiiert wurde und bei dem sie die Lohnkosten des Vermittlungsteams finanziert hat.

Explizit ausgeschlossen ist in den Niederlanden lediglich, öffentliche Zuschüsse zur Finanzierung von einsatzfreien Zeiten zu gewähren. Damit wird eine Abgrenzung gegenüber den Pools in den Häfen vorgenommen, für die historisch eine spezielle Kurzarbeitsregelung besteht, die weit über die in der Bundesrepublik bestehenden Möglichkeiten hinausgeht, wo zunächst Mindestschwelen der Unterauslastung erreicht sein müssen. Den niederländischen Hafepools werden demgegenüber (bis zu einer Obergrenze der Unterauslastung) für jede Arbeitsstunde der SHB-Arbeitskräfte, in der kein betrieblicher Einsatz möglich ist, Zuschüsse gewährt. Aktuell wird vor dem Hintergrund der hohen Kosten und der vermeintlichen "Ungerechtigkeit" gegenüber anderen Pools allerdings über eine Abschaffung dieser Zuschüsse diskutiert, was die Existenz der niederländischen Hafepools nachhaltig gefährden oder zumindest schwerwiegende Veränderungen ihrer Arbeitsweise erzwingen könnte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von öffentlichen Zuschüssen für die Funktion von Arbeitskräftepools von großer Bedeutung sind. Öffentliche Zuschüsse oder zumindest die Möglichkeit, sie in bestimmten Situationen in Anspruch zu nehmen, können zur Stabilität eines Pools beitragen oder seine Gründung überhaupt erst ermöglichen. Nicht zuletzt leisten öffentliche Zuschüsse einen Beitrag dazu, daß sozialen oder arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden kann, als dies bei einer rein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichteten Arbeitsweise möglich ist.

### 5.3.4 Finanzierungsrestriktionen und Beschäftigungsbedingungen

Der Zugang eines Arbeitskräftepools zu unterschiedlichen Finanzierungsquellen - insbesondere was einsatzunabhängige Beiträge bzw. Umlagen der Betriebe und öffentliche Zuschüsse betrifft - hat deutliche Rückwirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen der Poolarbeitskräfte. Pools, die sich allein aus den Entleihtarifen finanzieren müssen und gleichzeitig in Konkurrenz zu gewerblichen Zeit- arbeitsunternehmen stehen, haben vergleichsweise geringe Spielräume zur Stabilisierung der Beschäftigung und zur sozialen Absicherung ihrer Beschäftigten, wie das Beispiel von **START** in den Niederlanden zeigt: Im Unterschied zu anderen Arbeitskräftepools bietet **START** noch nicht einmal einem Teil der Arbeitskräfte eine stabile Beschäftigung mit Lohnfortzahlung in verleihtfreien Zeiten, sondern operiert ausschließlich mit einsatzbefristeten Arbeitsverträgen. Ebenso wenig wird eine besondere Betreuung der Arbeitskräfte oder umfangreiche Qualifizierung

## 5 Vergleichende Analyse

geboten. Aus der Sicht der Zeitarbeitskräfte ergeben sich folglich kaum Vorteile gegenüber gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden. Daraus folgt nicht unmittelbar, daß ein Pool, der sich allein aus Entleihtarifen finanziert, seinen Beschäftigten nur vergleichsweise schlechte Beschäftigungsbedingungen bieten kann. Grundsätzlich könnten erzielte Überschüsse auch für eine bessere soziale Absicherung der Arbeitskräfte eingesetzt werden. Bei START in den Niederlanden werden Überschüsse jedoch eher in die Expansion der Organisation investiert, als qualitative Verbesserungen zugunsten der Arbeitskräfte zu realisieren.

Die Pools, die zumindest einem Teil ihrer Arbeitskräfte eine stabile Beschäftigung und eine gute soziale Absicherung garantieren, können dies i.d.R. nicht allein über die Entleihtarife realisieren. Sie haben entweder die Möglichkeit, öffentliche Zuschüsse zu erhalten und/oder einsatzunabhängige Umlagen zu erheben, oder sie nutzen die Möglichkeit der internen Subventionierung durch flexible Arbeitskräfte. So verfügen sowohl **Deltametaal** und der **GPdW** in den Niederlanden als auch die deutschen Gesamthafenbetriebe über eine flexible Personalreserve, die gleichzeitig ein wichtiges Finanzierungsinstrument darstellt. Diese Pools erheben einheitliche Entleihtarife für ihre festen Beschäftigten und die Zeitarbeits- bzw. Aushilfskräfte, obwohl die Beschäftigung von letzteren deutlich geringere Kosten verursacht. So haben Zeitarbeits- und Aushilfskräfte keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten sowie begrenzte Ansprüche auf Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc..

Es bleibt festzuhalten, daß die von den Betrieben für den Einsatz von Poolarbeitskräften entrichteten Entleihtarife die wichtigste Finanzierungsquelle für Arbeitskräftepools darstellen. Ohne weitere Mittel aus Fonds, Mitgliedsbeiträgen der Betriebe oder öffentlichen Zuschüssen sind die Spielräume für eine sozialverträgliche Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen und/oder für die Einbeziehung besonderer Zielgruppen unter den Arbeitslosen vergleichsweise gering. Daraus folgt, daß in sozialer Hinsicht besonders ambitionierte Poolmodelle sich über die Finanzierungsbeiträge der Entleihbetriebe hinaus zusätzliche Finanzierungsquellen erschließen müssen.

### 5.4 Qualifizierung

Qualifizierung besitzt beim Konzept der Arbeitskräftepools grundsätzlich einen hohen Stellenwert. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß Pools selbst i.d.R. über keinerlei Möglichkeiten verfügen, Schwankungen in der betrieblichen Nachfrage nach Poolarbeitskräften durch anderweitige Arbeitseinsätze im Pool

## 5 Vergleichende Analyse

selbst abzufedern. Pools sind ebenso wie gewerbliche Leih- oder Zeitarbeitsunternehmen lediglich eine spezifische Form von Vermittlungsagenturen oder - anders ausgedrückt - "Betriebe ohne eigene Betriebsstätte". Insofern spielen Qualifizierungsmaßnahmen als Instrument zum Ausgleich von Beschäftigungsschwankungen und damit gleichzeitig auch zur Stabilisierung der Beschäftigung im Pool eine wichtige Rolle. Neben dieser Funktion zur Überbrückung verleihfreier Zeiten können Qualifizierungsmaßnahmen für Poolbeschäftigte zum anderen sowohl dazu dienen, deren Einsatzmöglichkeiten aus dem Pool heraus zu verbessern als auch - bei den eher arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools - ihre Chancen auf den Übergang in feste Beschäftigung in einem Einsatzbetrieb zu erhöhen. Für die Existenzbedingungen von Arbeitskräftepools sind beide Funktionen von besonderer Bedeutung. Es hängt jedoch von zahlreichen Faktoren ab, inwieweit ein Pool die grundsätzlich bedeutsame Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in der Praxis realisieren kann. So spielen neben der Frage der Finanzierung von Qualifizierung auch organisatorische Probleme eine wichtige Rolle.

Alle untersuchten Arbeitskräftepools sehen vorgeschaltete und/oder beschäftigungsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen für die Poolarbeitskräfte vor. Der Umfang der Qualifizierungsaktivitäten variiert jedoch von Pool zu Pool. In relativ geringem Maße im Qualifizierungsbereich aktiv ist **START**, wobei zumindest **START Zeitarbeit NRW** eine deutliche Ausweitung der Qualifizierung anstrebt, um verleihfreie Zeiten sinnvoll zu nutzen. Besonders aktiv ist hingegen **Bouw-Vak-Werk**, das nicht nur vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahmen für fast alle zukünftigen Poolbeschäftigten durchführt, sondern auch grundsätzlich 20 % der Arbeitszeit der Poolbeschäftigten für zusätzliche beschäftigungsbegleitende Qualifizierung nutzt. *Übersicht 12* gibt einen Überblick, welche Pools vorgeschaltete bzw. beschäftigungsbegleitende Qualifizierung organisieren, welche Dauer solche Maßnahmen haben, wie sie finanziert werden und welche Institutionen daran beteiligt sind.

Übersicht 12:  
Qualifizierung von Poolarbeitskräften

Qualifizierung ...	Pool	Dauer	Finanzierung	durchführende Institution
... vor Eintritt in den Pool	SUD (Deltametaal)	unterschiedlich	Arbeitsverwaltung/ Deltametaal	Fachausbildungszentren/Deltametaal
	GPdW	6-8 Monate	Arbeitsverwaltung/ Branchenfonds	Branchenbildungszentrum
	Bouw-Vak-Werk	3-8 Monate	Arbeitsverwaltung	Fachausbildungszentren
	Lagerarbeitspool	6 Wochen	Arbeitsverwaltung	Fachausbildungszentrum Utrecht
	Einzelhandelspool	4 Wochen	Arbeitsverwaltung	privater Bildungsträger (NIBO)
... beschäftigungsbegleitend	Gesamthafenbetriebe	unterschiedlich	Entleihtarife (teilweise AFG)	Hafenfachschulen
	Hafenpools NL	unterschiedlich	Entleihtarife	Hafenfachschulen
	SAD (Deltametaal)	kurze Spezialschulungen	Entleihtarife	Deltametaal (SMO-RD)
	SUD (Deltametaal)	in verleihfreien Zeiten	Entleihtarife	Deltametaal (SMO-RD)
	GPdW	unterschiedlich	Entleihtarife Arbeitsverwaltung Branchenfonds	Branchenbildungszentrum; Fahrschulen
	Bouw-Vak-Werk	20 % der Arbeitszeit	Branchenfonds Zuschüsse der Arbeitsverwaltung	Branchenbildungszentren
	START NL	i.d.R. kurz	Entleihtarife	Fachausbildungszentren; eigenes Institut
	START Zeitarbeit (geplant)	unterschiedlich	Entleihtarife Arbeitsverwaltung Land NRW	Bildungsträger in der Region

Quelle: eigene Erhebungen

Im folgenden wird zunächst zwischen der Qualifizierung von Poolarbeitskräften vor Eintritt in den Pool und der beschäftigungsbegleitenden Qualifizierung in verleihfreien Zeiten unterschieden. Anschließend werden übergreifende Fragen

der Finanzierung und der Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen thematisiert.

#### 5.4.1 Vorgeschaltete Qualifizierung

Vorgeschaltete Qualifizierung hat vor allem für die arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools in den Niederlanden einen besonderen Stellenwert. Bis auf **START** sehen alle diese Pools, die auf eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen zielen, eine vorgeschaltete Qualifizierung vor. Die Qualifizierung vor Eintritt in einen Pool erfüllt dabei im wesentlichen zwei Funktionen. Einerseits soll den zukünftigen Poolarbeitskräften ein Einblick in ihr zukünftiges Arbeitsfeld und ein gewisses Maß an Grundqualifikationen vermittelt werden. Je nach Zielgruppe, Dauer der Maßnahmen und dem Bereich, in dem der Arbeitseinsatz aus dem Pool heraus erfolgen soll, werden vorrangig soziale Qualifikationen oder auch berufliche Grundkenntnisse vermittelt. Dabei liegt die Betonung um so stärker auf der sozialen Stabilisierung und Eingewöhnung, je größer die persönlichen Defizite der Zielgruppen (z.B. aufgrund mehrjähriger Arbeitslosigkeit), je kürzer die Maßnahmen und je geringer die fachlichen Qualifikationsanforderungen im zukünftigen Einsatzfeld sind. Andererseits dienen vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahmen häufig auch als Selektionsmechanismus für das Poolmanagement, um geeignete Arbeitslose als Poolarbeitskräfte zu rekrutieren. Die erfolgreiche Teilnahme an der vorgeschalteten Qualifizierung ist i.d.R. das entscheidende oder zumindest ein wesentliches Kriterium für die Aufnahme von zuvor Arbeitslosen in den Pool, die entweder durch den Abschluß eines befristeten Arbeitsvertrags (**Bouw-Vak-Werk**, früher **Lagerarbeits- und Einzelhandelspool**) oder durch Aufnahme in den Kreis der Zeitarbeitskräfte (**SUD, GPdW**, jetzt **Lagerarbeitspool**) erfolgt. Damit haben die TeilnehmerInnen einen großen Anreiz, die Qualifizierung erfolgreich abzuschließen, zumal die Übernahmemechancen durch einen Entleihbetrieb aus dem Pool heraus erfahrungsgemäß relativ gut sind. Allein **Deltametaal** schließt an die Qualifizierung unter der Regie der Arbeitsämter unmittelbar weitere Schulungen in eigener Regie an, da das nach der Schulung in Fachausbildungszentren erreichte Qualifikationsniveau der TeilnehmerInnen als nicht ausreichend für den Einsatz als Zeitarbeitskraft der SUD angesehen wird.

Wie *Übersicht 12* zeigt, werden vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahmen bei den niederländischen Pools vollständig oder anteilig von der Arbeitsverwaltung finanziert und i.d.R. auch unter ihrer Regie in den niederländischen Fachausbildungszentren durchgeführt. Als "Gegenleistung" können die Arbeitsämter Einfluß auf die Auswahl der TeilnehmerInnen nehmen und damit auf eine

stärkere Berücksichtigung von besonders benachteiligten Arbeitslosen hinwirken. Zusätzlich ist die Gewährung von Zuschüssen oder die Übernahme der Kosten vorgeschalteter Qualifizierungsmaßnahmen durch die Arbeitsverwaltung teilweise mit Zusagen der Branche zur Übernahme einer bestimmten Anzahl von TeilnehmerInnen auf feste Arbeitsplätze verbunden. Dies gilt sowohl für den Güterkraftverkehr als auch für die Baubranche, die für den **GPdW** und **Bouw-Vak-Werk** Zuschüsse aus dem arbeitsmarktpolitischen Programm BBS erhalten. Das Management der verschiedenen Pools beteiligt sich insofern an den vorgeschalteten Qualifizierungsmaßnahmen, als es einerseits die letztendliche Auswahl geeigneter TeilnehmerInnen aus den Vorschlägen der Arbeitsämter vornimmt und andererseits gemeinsam mit den Weiterbildungsträgern Qualifizierungskonzepte entwickelt, die sowohl die Voraussetzungen der TeilnehmerInnen als auch den Bedarf der Betriebe, die mit dem Pool kooperieren, berücksichtigen.

#### 5.4.2 Beschäftigungsbegleitende Qualifizierung

Beschäftigungsbegleitende Qualifizierung von Poolarbeitskräften erfüllt einerseits ähnlich wie eine fachlich orientierte vorgeschaltete Qualifizierung die Funktion, die Wiedereingliederungschancen bzw. die Einsatzmöglichkeiten der Poolkräfte zu verbessern. Dies steht vor allem bei den Zeitarbeitspools im Mittelpunkt. Bei diesen sind die Arbeitskräfte in verleihsfreien Zeiten allerdings arbeitslos und erhalten als Anreiz für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen allenfalls einen Zuschlag auf die Arbeitslosenunterstützung von seiten des Pools. Andererseits dient beschäftigungsbegleitende Qualifizierung - vor allem bei den Pools mit befristeten oder unbefristeten Arbeitsverträgen - auch und vor allem dazu, verleihsfreie Zeiten sinnvoll zu überbrücken. Pools verfügen i.d.R. nicht über interne alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, wie es etwa die "Leiharbeitskooperative" der ehemaligen Beschäftigten der Jansen-Werft in Leer (GPD) durch Einrichtung eines eigenen kleinen Produktionsbereichs anstrebte (vgl. 3.3.2.2). Wenn also nicht für alle Poolarbeitskräfte betriebliche Einsatzmöglichkeiten bestehen, müssen die Betroffenen entweder zeitweilig ohne Arbeitsleistung bezahlt werden, oder ihnen muß in dieser Zeit eine Qualifizierung ermöglicht werden. Arbeitsmarktpolitisch sinnvoller, motivationsfördernder und für die Funktionsfähigkeit eines Pools nützlicher ist die Überbrückung solcher Zeiten mit Qualifizierungsmaßnahmen. Sonst besteht nach Einschätzung von Angehörigen des Managements einiger Pools die Gefahr, daß die Arbeitsmotivation der Betroffenen sinkt. Darauf wurde vor allem von VertreterInnen arbeitsmarktpolitisch orientierter Pools hingewiesen, die darauf abzielen, zuvor besonders



benachteiligte Arbeitslose zu stabilisieren und wieder an regelmäßige Arbeit zu "gewöhnen".

Einen Sonderfall stellen die Arbeitskräftepools im niederländischen Baugewerbe dar. Hier dient die beschäftigungsbegleitende Qualifizierung nicht als "Notlösung" zur Überbrückung verleihefreier Zeiten, sondern ist integraler Bestandteil der Beschäftigungsphase im Pool. 20 % der Arbeitszeit der Poolarbeitskräfte ist für die Teilnahme an ergänzenden Qualifizierungsmaßnahmen reserviert. Dies kann nur realisiert werden, weil einerseits die Finanzierung durch einen Branchenfonds abgesichert ist und andererseits aufgrund der teilweise überbetrieblichen Organisation der beruflichen Erstausbildung brancheneigene Bildungseinrichtungen existieren, die modulartige Qualifizierungsmaßnahmen bedarfsgerecht und flexibel anbieten können. Dies verweist auf die Probleme der Finanzierung und Organisation von Qualifizierungsmaßnahmen für Poolarbeitskräfte, die im folgenden thematisiert werden.

### 5.4.3 Finanzierungsprobleme

Es ist bereits deutlich geworden, daß die Finanzierung von vorgeschalteten Qualifizierungsmaßnahmen für potentielle Poolarbeitskräfte sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Niederlanden vergleichsweise unproblematisch ist, weil die Betroffenen vor dem Eintritt in die Qualifizierung arbeitslos sind und somit in der Regel die Anspruchsvoraussetzungen arbeitsmarktpolitischer Programme erfüllen. Folglich können sowohl für die Maßnahmekosten als auch für das Unterhaltsgeld der TeilnehmerInnen öffentliche Zuschüsse in Anspruch genommen werden. Der Pool selbst muß sich an der Finanzierung nicht oder nur in geringem Umfang beteiligen. Dies gilt für die niederländischen Zeitarbeitspools auch dann, wenn Qualifizierung zwischen zwei betrieblichen Arbeitseinätzen durchgeführt wird, während die Zeitarbeitskräfte arbeitslos sind.

Wesentlich komplizierter gestaltet sich die Finanzierung beschäftigungsbegleitender Qualifizierungsmaßnahmen bei Pools, die ihren Arbeitskräften auf einen längeren Zeitraum befristete oder unbefristete Arbeitsverhältnisse bieten. So müssen nicht nur die Löhne der betroffenen Poolbeschäftigten, sondern auch die Maßnahmekosten getragen werden. Der finanzielle Aufwand ist also ohnehin höher, als wenn die Arbeitskräfte im betrieblichen Einsatz sind, und es kommt erschwerend hinzu, daß in verleihefreien Zeiten keine Einnahmen erzielt werden. Überdies gelten die Poolbeschäftigten nicht mehr als arbeitslos, so daß die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse erheblich erschwert ist. Wie *Übersicht 12* zu entnehmen ist, haben in den Niederlanden zumindest der **GPdW** und

**Bouw-Vak-Werk** die Möglichkeit, die Qualifizierungsmaßnahmen teilweise über das arbeitsmarktpolitische Programm BBS zu finanzieren.

Demgegenüber sind Pools in der Bundesrepublik mit dem Problem konfrontiert, daß arbeitsmarktpolitische Programme und Instrumente in der Bundesrepublik i.d.R. nur die Qualifizierung von Arbeitslosen fördern. Grundsätzlich werden Zuschüsse für die Qualifizierung von Beschäftigten nach dem AFG nur gewährt, wenn hieran ein arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht. Dieses wird unterstellt, wenn Beschäftigte unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind (§ 44 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 AFG), wobei die Voraussetzungen hierfür von den meisten Arbeitsämtern generell sehr restriktiv gehandhabt und bei Pools i.d.R. als nicht gegeben angesehen werden<sup>244</sup>, oder wenn es sich um Beschäftigte handelt, die keinen beruflichen Abschluß haben und diesen durch die Maßnahme erwerben können (§ 44 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 AFG).<sup>245</sup> Selbst bei **START Zeitarbeit**, das sich ja ausschließlich an Arbeitslose richtet und insbesondere auf die Wiedereingliederung von besonders Benachteiligten zielt, haben diese restriktiven Kriterien in der Pilotphase die Inanspruchnahme von Zuschüssen verhindert.

Beschäftigungsbegleitende Qualifizierung muß also überwiegend von den Pools selbst finanziert werden. Wenn keine Fonds oder Möglichkeiten zur internen Subventionierung bestehen, stehen als Finanzierungsquelle hierfür nur die Entleihtarife zur Verfügung. Aus diesem Grund sind nur wenige Pools - wie etwa die **Hafenpools**, **Deltametaal** und der **GPdW** - in der Lage, nennenswerte Qualifizierung aus eigenen Mitteln zu finanzieren, wobei auch diese - soweit möglich - öffentliche Zuschüsse in Anspruch nehmen. Demgegenüber war es **START Zeitarbeit** in der Bundesrepublik in der Pilotphase nicht gelungen, Überschüsse zu erwirtschaften, die für Qualifizierung hätten genutzt werden können.

Da offenbar insbesondere auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonders Benachteiligten zielende Arbeitskräftepools kaum Möglichkeiten haben, Mittel für die ergänzende Qualifizierung selbst zu erwirtschaften, die Kombination von betrieblichen Arbeitseinsätzen und Qualifizierung aber geeignet

---

244 Offenbar scheut die Arbeitsverwaltung eine weitere Auslegung des Kriteriums der "Bedrohung von Arbeitslosigkeit" bei Pools, weil man vermeiden will, daß auch gewerbliche Leiharbeitsunternehmen dies für sich in Anspruch nehmen können. Aber es geht ja nicht um primär um eine Entlastung der Arbeitgeber, sondern um eine gezielte Förderung von Einzelpersonen. Insofern stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, unter bestimmten Voraussetzungen und bei einer finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber die Förderung von Qualifizierung in verleihtfreien Zeiten zu ermöglichen. Dies müßte nicht unbedingt auf Pools beschränkt werden, denn es ist fraglich, warum nicht auch andere Leiharbeitskräfte hiervon profitieren sollten.

245 Vgl. zu dieser Problematik, die auch im Zusammenhang mit betrieblichen Beschäftigungs- oder Qualifizierungsplänen eine hohe Bedeutung hatte, ausführlicher Bosch 1990:48f.

erscheint, die Wiedereingliederung zusätzlich zu fördern, sollte die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse durch solche Arbeitskräftepools erleichtert werden. Durch kurzfristige Qualifizierungsmodule und praktische Arbeitseinsätze könnten auch Zielgruppen erreicht werden, die für längerfristige und stärker theoretisch orientierte Qualifizierungsmaßnahmen kaum zu gewinnen sind.

### 5.4.4 Organisatorische Aspekte

Die Überbrückung verleihtfreier Zeiten durch Qualifizierung wird neben der Frage der Finanzierung noch durch ein weiteres Problem erschwert: Verleihtfreie Zeiten sind in der Regel nicht planbar, sondern treten kurzfristig auf, so daß Bildungsträger, die derartige Qualifizierungsmaßnahmen durchführen, außerordentlich flexibel sein müssen. Der Einstieg in solche Maßnahmen muß kurzfristig möglich sein, und die Maßnahmen müssen Unterbrechungen für weitere betriebliche Arbeitseinsätze ermöglichen bzw. von vorneherein in Modulen konzipiert sein.

Die besten Voraussetzungen für beschäftigungsbegleitende Qualifizierung haben damit Pools wie **Deltametaal**, das aufgrund der Durchführung und Organisation von überbetrieblichen Erstausbildungsgängen für die Branche im Rahmen der SMO-RD sogar über eigene Ausbildungskapazitäten verfügt, die für eine Qualifizierung von Poolarbeitskräften genutzt werden können. Über gute Voraussetzungen verfügen auch die branchenbezogenen Pools, die mit Bildungseinrichtungen der Branche, in der sie tätig sind, eng kooperieren. Dies gilt sowohl für den **GPdW** als auch für **Bouw-Vak-Werk**, dessen Poolbeschäftigte inzwischen sogar direkt mit den Qualifizierungszentren der Baubranche Arbeitsverträge abschließen.

Auch die deutschen und niederländischen **Hafenpools** haben relativ gute Ausgangsbedingungen, weil es in den Häfen traditionell eigene Hafenfachschulen gibt, die sich teilweise sogar in der Trägerschaft des jeweiligen Pools befinden. Trotz dieser günstigen Ausgangslage gelingt es aber auch hier kaum, Qualifizierungsmaßnahmen gezielt in verleihtfreie Zeiten zu legen. Dies resultiert aus den begrenzten Kapazitäten der Hafenfachschulen, die es teilweise erfordern, Weiterbildungsplätze Monate im voraus zu reservieren. Aufgrund der vergleichsweise großen Zahl von Beschäftigten in den Hafenpools und ihrer relativ homogenen Qualifikationsstruktur ist es aber leichter, Poolarbeitskräfte für Qualifizierung freizustellen als bei kleineren Pools mit wenigen Beschäftigten und einer breiten Streuung der Qualifikationen wie etwa **START Zeitarbeit**.

Dies führt unmittelbar zu der Frage, welche Möglichkeiten die kleineren bzw. unspezialisierten und arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools haben, um die organisatorischen Probleme beschäftigungsbegleitender Qualifizierung zu lösen.

## 5 Vergleichende Analyse

Ihnen stehen keine spezialisierten Bildungseinrichtungen der Branche als quasi "natürlicher" Kooperationspartner zur Verfügung, sondern sie müssen auf dem Weiterbildungsmarkt flexible Einrichtungen finden, die bereit sind, Poolarbeitskräfte beschäftigungsbegleitend zu qualifizieren. Die hohen Flexibilitätsanforderungen einer Kombination von Verleih und Qualifizierung widersprechen jedoch tendenziell den traditionellen Prinzipien der Weiterbildung in der Bundesrepublik. Denn hier werden Qualifizierungsmaßnahmen i.d.R. mittelfristig geplant, zu einem festgelegten Zeitpunkt begonnen, in festen Gruppen durchgeführt und sind nur selten modulartig organisiert. Der kurzfristige Einstieg von Poolkräften in solche Maßnahmen ist kaum möglich. Dies ist neben den Finanzierungsproblemen auch ein wesentlicher Grund dafür gewesen, daß **START** Zeitarbeit in der Pilotphase keine Qualifizierung anbieten konnte.

In den Niederlanden sind die Voraussetzungen demgegenüber deutlich günstiger, weil die Arbeitsverwaltung eigene Fachausbildungszentren (*Centra Vakopleiding*) zur Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten unterhält, die kurzfristige und individuell konzipierte Qualifizierung ermöglichen und somit den Anforderungen der Pools in hohem Maße entsprechen.<sup>246</sup> Die Fachausbildungszentren konzentrieren sich auf die Vermittlung berufspraktischer Qualifikationen und Fähigkeiten und sind werkstattartig organisiert, so daß gezielt Qualifikationslücken der TeilnehmerInnen geschlossen werden können. Weil es keine festen Gruppen oder Klassen gibt, ist ein kurzfristiger Einstieg möglich und kann das Lerntempo individuell gesteuert werden. Der Erwerb von formalisierten Bildungsabschlüssen ist in den Fachausbildungszentren kaum vorgesehen. Im Vordergrund steht die Anpassungsqualifizierung, um kleinere Qualifikationslücken zu schließen, die einer Wiedereingliederung oder Weiterbeschäftigung im Wege stehen. Insofern definiert vorrangig der Bedarf der Betriebe die vermittelten Inhalte. Für die Qualifizierung von Poolarbeitskräften in verleihfreien Zeiten erscheint ein derartiges modulares System jedoch als notwendig und einzig praktikabel.

Eine annähernd vergleichbare Flexibilität bieten in der Bundesrepublik bislang allein die Qualifizierungswerkstätten von Bildungsträgern, die als eine Weiterentwicklung der Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre vor allem auf Initiative des Landesarbeitsamtes NRW gegründeten sogenannten "Übungswerkstätten"<sup>247</sup> anzusehen sind. Das bei **START** Zeitarbeit in Gronau in der Pilotphase entwickelte Qualifizierungskonzept, das aufgrund der Finanzie-

---

246 Zum Bildungskonzept dieser niederländischen Berufsbildungszentren vgl. van Ham o.J..

247 Zum Konzept dieser Übungswerkstätten und den Erfahrungen Anfang der achtziger Jahre vgl. ausführlicher Semlinger/Pohl 1982.

rungsprobleme jedoch nicht erprobt werden konnte, sah denn auch vor, Leiharbeitskräfte in den Qualifizierungswerkstätten eines großen Weiterbildungs-trägers zu qualifizieren.

Ein weiteres Problem betrifft die Festlegung der Qualifizierungsinhalte: Wenn Qualifizierungsmaßnahmen nicht zum Selbstzweck werden sollen, um verleihsfreie Zeiten zu überbrücken, müssen sich die Qualifizierungsinhalte sowohl an Qualifikationsdefiziten der Betroffenen als auch am Personal- bzw. Qualifikationsbedarf der potentiellen Einsatzbetriebe orientieren. Notwendig wären also - insbesondere wenn es letztlich um die Wiedereingliederung der Poolbeschäftigten in Entleihbetriebe geht - die Erarbeitung von Analysen des Qualifikationsbedarfs der Betriebe auf der einen Seite und die Entwicklung individueller "Förderpläne" für alle Poolbeschäftigten, nach denen geeignete Maßnahmen zur Qualifizierung in verleihsfreien Zeiten ausgewählt würden, auf der anderen Seite. Die meisten bestehenden Arbeitskräftepools verfügen jedoch weder über ausreichende personelle Kapazitäten für derart ambitionierte Qualifizierungskonzepte, noch hat die Qualifizierung einen solch hohen Stellenwert, daß ausgefeilte Konzepte erarbeitet würden. Außerdem verhindern bislang vielfach die Schwierigkeiten in der praktischen Kooperation mit Bildungsträgern sowie bei der Finanzierung, daß Konzepte angegangen werden, die in diese Richtung zielen. Möglicherweise sollte hier die Arbeitsverwaltung unterstützend tätig werden.

Resümierend ist festzuhalten, daß vorgeschaltete Qualifizierungsmaßnahmen für potentielle Poolarbeitskräfte vergleichsweise leicht zu realisieren sind, weil weder deren Organisation noch deren Finanzierung Probleme bereiten. Sie können neben der sozialen Stabilisierung und fachlichen Qualifizierung auch eine Selektionsfunktion erfüllen, was die Funktionsweise von arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools verbessern kann. Die Organisation und Finanzierung von beschäftigungsbegleitender Qualifizierung von Poolbeschäftigten gestaltet sich demgegenüber deutlich komplizierter. Die Überbrückung verleihsfreier Zeiten durch Qualifizierung ist für die Beschäftigungsstabilisierung im Pool aber von besonderer Bedeutung. Insofern müssen Pools bestrebt sein, eng mit flexiblen Weiterbildungsträgern zu kooperieren und zusätzliche öffentliche Zuschüsse zu erschließen.

### 5.5 Betriebliche Interessen

Für den Einsatz von Poolarbeitskräften sprechen aus der Sicht der Betriebe häufig ähnliche Motive wie für den Einsatz von Leiharbeitskräften. So greifen Betriebe auf Poolarbeitskräfte zurück, wenn sie zusätzlichen Personalbedarf aufgrund von Arbeitsspitzen oder als zeitweiligen Ersatz für Stamarbeitskräfte haben. Darüber

hinaus erfüllen einige Arbeitskräftepools die Funktion, Betrieben für unregelmäßig anfallende Spezialaufgaben qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stellen. Nicht zuletzt kann der Einsatz von Poolarbeitskräften von den Betrieben auch als Instrument zur Rekrutierung und risikolosen Erprobung neuen Personals zur Besetzung fester Arbeitsplätze genutzt werden.

Es ist bereits in 5.2 darauf hingewiesen worden, daß Arbeitskräftepools sich gegenüber der Konkurrenz kommerzieller Zeit- bzw. Leiharbeitsunternehmen nur behaupten können, wenn sie aus der Sicht der Betriebe eine mindestens gleichwertige Alternative zur Kooperation mit gewerbsmäßigen Leih- bzw. Zeitarbeitsunternehmen darstellen oder in bestimmten Aspekten aufgrund ihrer besonderen Konstruktion Vorteile bieten. Dies wird im folgenden aus der Sicht der Betriebe analysiert. Auf zusätzliche Dienstleistungen, die Pools für Betriebe erbringen und zwar nicht das alleinige Motiv für die Kooperation mit bzw. die Beteiligung an einem Pool sind, aber hierfür förderlich sein können, wird in 5.5.4 eingegangen.

### 5.5.1 Abdeckung flexiblen Personalbedarfs

Die Betriebe nutzen Poolarbeitskräfte häufig ebenso wie sonst Leih- bzw. Zeitarbeitskräfte von kommerziellen Verleihunternehmen, um Absatzschwankungen, zyklische Arbeitsspitzen sowie krankheits- oder urlaubsbedingte Ausfälle von Stammbeschäftigten auszugleichen. Darüber hinaus setzen Unternehmen zunehmend auch auf die Nutzung externer Personalreserven, um bessere Voraussetzungen für kurzfristige strategische Umorientierungen der Unternehmen zu schaffen, die im Zuge veränderter Marktstrategien und -bedingungen als notwendig erachtet werden. Die Bedeutung dieser beiden Funktionen von personalpolitischer Flexibilität, wie sie Leiharbeitsunternehmen und Pools bieten, steigt mit dem Trend zur Auflösung innerbetrieblicher Personalreserven, der vielfach mit dem Schlagwort "Personalpolitik der unteren Linie" (Borgaes 1985:124; Bosch/Seifert 1984:584; Wahsner/Steinbrück 1985:23) charakterisiert wird.

Insofern tragen Arbeitskräftepools ebenso wie der Einsatz von Leiharbeitskräften tendenziell auch zur Kostenreduzierung bei, da sie den Unternehmen erlauben, "das Arbeitskräftevolumen randscharf auf den jeweiligen Arbeitsanfall abzustimmen" (Borgaes 1985:125). Von Bedeutung ist darüber hinaus, daß Leiharbeit z.B. gegenüber befristeten Arbeitsverträgen den besonderen Vorteil bietet, daß das sogenannte "Ausfall- und Auswahlrisiko" (Borgaes 1985:125) auf die Verleiher abgewälzt werden kann. Bei Krankheit oder Urlaub der Leiharbeitskräfte haben die Entleihunternehmen i.d.R. Anspruch auf Ersatzarbeitskräfte. Das Risiko der Lohnfortzahlung in solchen Fällen obliegt allein dem Verleiher.

## 5 Vergleichende Analyse

Entspricht die Qualifikation einer Leiharbeitskraft nicht den betrieblichen Anforderungen, kann vom Verleihunternehmen eine Ersatzarbeitskraft angefordert werden.<sup>248</sup> Außerdem sparen die Betriebe durch Rückgriff auf Leiharbeit Kosten und Aufwand, die im Zusammenhang mit der Suche und Auswahl von Arbeitskräften entstehen. Indirekte Einsparungen können darüber hinaus durch Verzicht auf eine interne Personalreserve, Einhaltung von Lieferterminen, Aufrechterhaltung betrieblicher Funktionen etc. erzielt werden.

Ein weiterer Aspekt, der aus der Sicht der Unternehmen für die "Externalisierung betrieblicher Funktionen" durch Werkverträge oder andere Formen der Fremdfirmenarbeit wie eben auch Arbeitskräftepools sprechen kann, ist die Verlagerung von Risiken der zeitweiligen Unterauslastung der Kapazitäten auf Fremdfirmen sowie von Beschäftigungsrisiken der Stammbeslegschaft auf das Fremdpersonal (vgl. 2.3). Zudem muß die organisatorische Abwicklung eines befristeten Personalmehrbedarfs nicht mehr intern bewältigt werden, sondern kann an die Fremdfirma delegiert werden.

Anders als Leih- bzw. Zeitarbeitskräfte können Poolarbeitskräfte jedoch i.d.R. nicht - und dies ist ein wesentlicher Vorteil von Arbeitskräftepools aus der Perspektive der Stammbeschäftigten und Betriebsräte in den Entleihbetrieben - eingesetzt werden, um betriebliche Standards zu umgehen, wie dies bei Leiharbeitskräften sonst häufig der Fall ist. Die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Poolarbeitskräfte orientieren sich bei Arbeitskräftepools meist an den in den Entleihbetrieben gültigen tariflichen Bestimmungen. Dies gilt zumindest für die branchenbezogenen Pools, die den gleichen Tarifverträgen unterliegen wie die Einsatzbetriebe, und für **START Zeitarbeit NRW**, das zwar branchenübergreifend tätig ist, bei betrieblichen Einsätzen aber die jeweils gültigen tariflichen und betrieblichen Standards für die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zugrundelegt.

Einer betrieblichen Strategie zur "rücksichtslosen" Nutzung von Poolarbeitskräften - etwa durch die systematische Zuweisung unqualifizierter und/oder gesundheitsbelastender bzw. -schädlicher Tätigkeiten - wird bei Arbeitskräftepools auch dadurch entgegengewirkt, daß die Betriebe in die Trägerschaft bzw. Organisation von Pools einbezogen sind und Verantwortung für dessen Funktionsfähigkeit übernehmen. Pools, in deren Trägerschaft und Organisation die Betriebe direkt oder indirekt über Unternehmensverbände eingebunden sind, bieten diesen außerdem deutlich größere Spielräume, auf die Arbeitsweise des

---

248 Sowohl bei einer kurzfristigen Veränderung des Arbeitsanfalls, die den Einsatz von Leiharbeitskräften nicht mehr erfordert, als auch bei Unzufriedenheit des Entleihbetriebs über die Leistungsfähigkeit von bereitgestellten Leiharbeitskräften ist eine kurzfristige "Rückgabe" an den Verleiher möglich. *Friese* (1981:1583f) nennt in diesem Zusammenhang eine Frist von i.d.R. drei Tagen und belegt anhand von Befragungsergebnissen, daß Entleihbetriebe von dieser Möglichkeit häufig Gebrauch machen.

Pools Einfluß zu nehmen. Dies kann die Betriebe auch dazu veranlassen, den Pool nicht als externes Dienstleistungsunternehmen zu nutzen, sondern als unverzichtbaren Teil der Branche zu unterstützen und zu fördern. Darüber hinaus weisen Poolarbeitskräfte häufig branchenspezifische Kenntnisse und eine hohe Qualifikation auf, an deren Erhaltung Betriebe ein Eigeninteresse haben, insbesondere wenn die geringe Fluktuation der Poolbeschäftigten es ihnen ermöglicht, auf ihnen bekannte und mit den betrieblichen Gegebenheiten vertraute Poolarbeitskräfte zurückzugreifen.

### 5.5.2 Abdeckung des Bedarfs an Spezialqualifikationen

Arbeitskräftepools können in Ergänzung oder alternativ zur Abdeckung des flexiblen Personalbedarfs von Betrieben auch Arbeitskräfte mit Spezialqualifikationen vorhalten. Die Betriebe benötigen diese Spezialqualifikationen häufig nur zeitweilig und/oder in unregelmäßigen Abständen, so daß es sich betriebswirtschaftlich nicht lohnt, für diese Aufgaben dauerhaft eigenes Personal vorzuhalten. Dies ist etwa der Fall, wenn es sich um Personal für besondere technische Aufgaben oder Probleme handelt. Ebenso können Betriebe zwar einen dauerhaften Bedarf für bestimmte Qualifikationen haben, der aber vom Umfang her zu gering ist, als daß es sich lohnen würde, hierfür einen Teilzeit- oder Vollzeit Arbeitsplatz einzurichten. So sind besonders qualifizierte Beschäftigte kaum auf Stunden- oder sogar Abrufbasis zu rekrutieren. Zwar wäre es prinzipiell möglich, daß mehrere Betriebe sich eine qualifizierte Arbeitskraft für solche Aufgaben teilen. In der Praxis würden dabei aber eine Vielzahl von sozialversicherungsrechtlichen, steuerlichen und organisatorischen Problemen auftreten, die durch die Zwischenschaltung einer Institution, die die Arbeitgeberfunktion übernimmt, vermieden werden können (vgl. auch 7.1.1).

### 5.5.3 Rekrutierung von Stammarbeitskräften

Insbesondere die Zeitarbeitspools und die primär arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools werden von den Betrieben nicht nur zur Abdeckung flexiblen Personalbedarfs, sondern auch als Personalreserve zur Rekrutierung von festen Arbeitskräften genutzt, um Stammarbeitsplätze zu besetzen. Gegenüber der direkten Rekrutierung von Arbeitskräften bieten Pools den Betrieben den Vorteil, daß Poolarbeitskräfte zunächst risikolos auf Zeitarbeitsbasis erprobt werden können.

Auch die gewerbliche Leiharbeit kann zur Rekrutierung von Arbeitskräften genutzt werden, wenn Betriebe darauf abzielen, geeignete Leiharbeitskräfte ab-



zuwerben und fest einzustellen. Der Verleihsatz dient in diesem Fall - ähnlich wie für befristete Arbeitsverträge empirisch nachgewiesen (Linne/Voswinkel 1989a:86ff) - als eine Art verlängerte Probezeit, um die fachliche und persönliche Eignung besser beurteilen zu können. Auch in diesem Zusammenhang erweist sich als Vorteil für den Betrieb, daß das Einstellungsrisiko und die Suchkosten zunächst einseitig vom Verleihunternehmen bzw. vom Pool übernommen werden. "Zugleich greift auch hier die Screening-Funktion der 'vorbehaltlichen' Einstellung, indem Arbeitskräfte ohne betriebsseitige Bindung einem Bewährungstest unterworfen werden können." (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:152) Die nicht unerhebliche Bedeutung dieser Funktion der Leiharbeit belegen sowohl Ergebnisse empirischer Untersuchungen als auch Angaben des Bundesverbandes Zeitarbeit: 27 % der von Brose/Schulze-Böing/Meyer (1990:189) befragten ehemaligen gewerblichen Leiharbeitskräfte<sup>249</sup> waren vom Entleiher direkt übernommen worden; auf ähnliche Anteile verweist auch der Bundesverband Zeitarbeit (Deutscher Bundestag 1992:12). Die Leiharbeitskräfte selbst messen der Chance auf eine Übernahme in einen Entleihbetrieb eine noch höhere Bedeutung bei: In einer Befragung, die im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit durchgeführt wurde, nannten über 40 % der Leiharbeitskräfte die Möglichkeit, Kontakte zu anderen Betrieben zu knüpfen, als wichtiges Motiv für die Tätigkeit im Verleih (Bundesverband Zeitarbeit 1988).

Im Unterschied zu Arbeitskräftepools stehen kommerzielle Leih- bzw. Zeitarbeitsunternehmen der Abwerbung von Leiharbeitskräften durch Entleihbetriebe aber eher ablehnend gegenüber, weil sie damit vorrangig qualifiziertes Personal verlieren. In den Niederlanden gibt es aufgrund dessen sogar Regelungen, die die Abwerbung erst nach mindestens zweimonatigen Zeitarbeitseinsätzen erlauben bzw. bei vorzeitiger Abwerbung Entschädigungen für das Zeitarbeitsunternehmen vorsehen. Auch in der Bundesrepublik haben solche "Ablösesummen" nach der Zulassung privater Arbeitsvermittlung im August 1994 an Bedeutung gewonnen.

Pools, die auf eine Wiedereingliederung von zuvor Arbeitslosen zielen, setzen demgegenüber auf eine Abwerbung von Poolarbeitskräften durch die Einsatzbetriebe und fördern diese gezielt. Die Betriebe profitieren somit davon, daß sie keine Konflikte und keine zusätzlichen Kosten befürchten müssen, wenn sie eine Poolarbeitskraft in feste Beschäftigung übernehmen wollen. Im Unterschied zur direkten Einstellung von zuvor Arbeitslosen ist die Kooperation mit einem Pool für die Betriebe einerseits aufgrund der Möglichkeit der risikolosen Erprobung der Poolarbeitskräfte vorteilhaft, was oben bereits erwähnt wurde. Andererseits bieten Poolarbeitskräfte, die bereits in zeitlich befristeten Arbeitseinsätzen in mehreren Betrieben eingesetzt waren, den Vorteil, daß sie über prakti-

---

249 Hierbei wurde die Grundgesamtheit ohne SchülerInnen und StudentInnen genommen.

sche Erfahrungen in der Branche oder in ihrem Tätigkeitsbereich verfügen, die Arbeitslose häufig nicht aufweisen können. Außerdem organisieren diese Pools Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose vor der Aufnahme in den Pool. Für die Betriebe hat dies den Vorteil, daß sich die Einarbeitung auf betriebsspezifische Gegebenheiten konzentrieren kann, was vor allem für diejenigen attraktiv ist, die Arbeitskräfte mit besonderen Vorkenntnissen benötigen, die unter den Arbeitslosen ggfs. nicht vorhanden sind. Während Großbetriebe häufig die Möglichkeit haben, innerbetriebliche Schulungen für solche Arbeitskräfte durchzuführen, verfügen kleinere und mittlere Betriebe häufig weder über geeignetes Anleitungspersonal noch über die notwendigen finanziellen Mittel, um solche Maßnahmen zu organisieren. Erst recht lohnt sich ein solcher Aufwand nicht, wenn nur einzelne Arbeitskräfte benötigt werden. Ein Pool kann dagegen Maßnahmen in Gruppen durchführen und hierfür ggfs. auch Zuschüsse von der Arbeitsverwaltung erhalten.

### 5.5.4 Verbesserung der Kooperation und Koordination

Über ihre direkten personalpolitischen Funktionen erfüllen eine Reihe von Pools weitere Funktionen für die Betriebe, die zwar grundsätzlich auch andere Institutionen wahrnehmen könnten, weil sie nicht direkt die Bereitstellung flexibler Arbeitskräfte betreffen, für deren Wahrnehmung Pools aber aufgrund ihres intermediären Charakters besonders geeignet erscheinen. Hierbei handelt es sich um die Initiierung bzw. die Koordination von Netzwerken, die Erfüllung ordnungspolitischer Kontrollfunktionen sowie um die Verringerung von Konflikten zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten insbesondere bei Personalabbau.

Die Bildung von Netzwerken, denen häufig eine entscheidende Rolle bei der Auslösung von Innovationen insbesondere in Branchen mit ökonomischen Schwierigkeiten unterstellt wird (Hilbert/Widmaier/von Bandemer 1991:18), scheitert vielfach daran, daß Promotoren fehlen bzw. die Initiative aus einem einzelnen Betrieb heraus abgelehnt wird, weil dieser in den Ruch der persönlichen Vorteilsnahme gerät (Weimer 1991:92). Insofern sind Arbeitskräftepools besonders geeignet, die Bildung von Netzwerken und zwischenbetrieblichen Kooperationen zu initiieren oder zumindest ein erstes Feld für eine solche Zusammenarbeit von Betrieben zu bilden, bei dem gegenseitiges Mißtrauen überwunden werden kann und das als positives Vorbild für andere Gemeinschaftsaktivitäten dient.

Tatsächlich wurden durch die bestehenden Pools vielfach verschiedene Betriebe und/oder Institutionen zur Kooperation und Koordination ihrer Aktivitäten veranlaßt, was sich auch auf andere Bereiche wie z.B. die Organisation der

betrieblichen Erstausbildung oder der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten positiv auswirken kann. Dies gilt auch für die Kooperation der Betriebe untereinander. So wurde etwa bei der **SHB Rotterdam** berichtet, daß der Verwaltungsrat des Pools als informelle "Clearing-Stelle" im Hafen fungiert. Der **Hamburger Gesamthafenbetrieb** hat kürzlich ähnlich wie **Deltametaal** in den Niederlanden die Aufgabe übernommen, als überbetrieblicher Anstellungsträger für Auszubildende zu fungieren und damit die Erstausbildung für Betriebe zu organisieren, die alleine dazu nicht oder angesichts einer Reform der Ausbildungsgänge nicht mehr in der Lage wären.<sup>250</sup>

Durch die guten Kontakte zu den Betrieben können Pools auch Dienstleistungsfunktionen für die Branche, in der sie tätig sind, übernehmen, für die ohne eine solche "Schaltstelle" keine geeignete Institution existiert. Dies gilt z.B. für die Erstellung von Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Branche oder Veränderungen des Qualifikationsbedarfs. Sowohl **Bouw-Vak-Werk** als auch **Deltametaal** erfüllen solche beratenden Funktionen für die Betriebe der Branche, mit der sie kooperieren. Unter Regie des **Hamburger Gesamthafenbetriebs** wurde in den vergangenen Jahren ein DV-gestütztes Personalsteuerungssystem speziell für die Hafenbetriebe entwickelt.<sup>251</sup>

Pools können auch dazu beitragen, die Kooperation einer Branche oder einer Gruppe von Betrieben mit anderen Institutionen zu verbessern, indem sie zur Bündelung von Interessen beitragen oder Kontakte herstellen, über die einzelne Betriebe vielfach nicht verfügen. So konnten etwa durch die Gründung von **Bouw-Vak-Werk** die niederländischen Arbeitsämter veranlaßt werden, ihre Qualifizierungsaktivitäten für Arbeitslose im Baugewerbe zu intensivieren und effektiver zu organisieren.

Das Management von Arbeitskräftepools verfügt häufig über engere Kontakte zu den mit ihnen kooperierenden Betrieben als andere Institutionen oder als die Betriebe untereinander. Zusätzlich sind die Poolarbeitskräfte für befristete Zeiträume direkt in den Betrieben eingesetzt, wo sie Kontakte zu KollegInnen, Betriebsräten und der Unternehmensleitung bzw. ihren unmittelbaren Vorgesetzten haben. Dadurch können Arbeitskräftepools zur Schaffung von Transparenz

---

250 Auch in anderen Wirtschaftsbereichen in der Bundesrepublik sind seit Anfang der achtziger Jahre Ausbildungsverbände mehrerer Betriebe gegründet worden. Hintergrund waren - ähnlich wie bei den genannten Pools - einerseits verstärkte Spezialisierungstendenzen bei den Betrieben und andererseits steigende Ansprüche an die Qualität und Breite der beruflichen Erstausbildung, die einzelne Betriebe kaum noch umfassend erfüllen können. Vgl. Weimer 1991:89; Schwiedrzik/Meyer/Eule 1987.

251 Angesichts der aktuell prekären Situation und Umstrukturierungen im Hafen insgesamt und der Notwendigkeit von Sparmaßnahmen beim Hamburger Gesamthafenbetrieb ist die Entwicklungsarbeit am DV-gestützten Personalsteuerungssystem allerdings zwischenzeitlich eingestellt worden. Vgl. GHBG-Jahresbericht 1992/1993:8f.

innerhalb einer Branche beitragen. So haben etwa Poolarbeitskräfte im niederländischen Güterkraftverkehr Mißstände in einzelnen Betrieben aufgedeckt.

Pools können auch wichtige ordnungspolitische Funktionen erfüllen. Dies gilt auch für die **Gesamthafenbetriebe**, denen solche Kontrollfunktionen sogar explizit übertragen worden sind: Sie sind für die Ausgabe und Kontrolle der Hafearbeitskarten zuständig, was dazu beiträgt, Wettbewerbsverzerrungen durch die Beschäftigung illegaler Arbeitskräfte bei den Hafeneinzelbetrieben weitgehend zu vermeiden. Darüber hinaus übernehmen alle Hafenpools Funktionen bei der Überprüfung von Sicherheitsvorschriften oder der Festlegung von Erschwereniszulagen.

Arbeitskräftepools haben sich darüber hinaus als geeignetes Forum erwiesen, um neben traditionellen und institutionalisierten Kontakten wie z.B. Tarifverhandlungen einen Informationsaustausch und Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu organisieren. So haben alle branchenbezogenen Pools in der Vergangenheit bei Krisen der gesamten Branche oder einzelner Betriebe einem Teil der von Entlassungen betroffenen Beschäftigten eine Beschäftigungsperspektive geboten und damit auch zur Vermeidung oder Verringerung sozialer Konflikte in den Betrieben beigetragen. Es ist nicht auszuschließen, daß hierdurch teilweise höhere Abfindungszahlungen vermieden und den Betrieben damit Kosten erspart werden konnten.<sup>252</sup> In engen Zusammenhang hiermit stehen die Möglichkeiten der Pools, bei wirtschaftlichen Krisen öffentliche Mittel zu beanspruchen. Am deutlichsten ausgeprägt ist diese Funktion bei den **niederländischen Hafenpools**, die (bislang) besondere Zuschüsse aus der Arbeitslosenversicherung bei Arbeitsmangel beanspruchen können. Aber auch die deutschen **Gesamthafenbetriebe** können dazu beitragen, daß bei Unterbeschäftigung die Genehmigungsschwelle für Kurzarbeit schneller erreicht wird als in den Einzelbetrieben. Damit tragen diese Pools zur Stabilisierung der Beschäftigung in der Branche und zur Erhaltung qualifizierter Arbeitskräfte bei. Diese Aufgabe können Pools allerdings nur übernehmen, wenn sie nicht aufgrund ihrer besonderen Organisationsform vom Bezug von Kurzarbeitergeld ausgeschlossen werden.<sup>253</sup>

Ein Teil der branchenbezogenen Pools organisiert darüber hinaus den zwischenbetrieblichen Austausch von Arbeitskräften unter den Einzelbetrieben oder bietet diese Dienstleistung zumindest an. Dadurch können zwar ggfs. die Möglichkeiten des Pools, betriebliche Arbeitseinsätze für seine eigenen Arbeits-

---

252 Die betroffenen Beschäftigten mußten dabei u.U. auf höhere Abfindungen verzichten, hatten aber den Vorteil, nicht arbeitslos zu werden, weil der Pool sie direkt in feste Beschäftigung übernahm.

253 Vgl. hierzu die ausführlichen Ausführungen zu den rechtlichen Schwierigkeiten der Beantragung von Kurzarbeitergeld in der Bundesrepublik in Weinkopf 1992a:62ff.

kräfte zu akquirieren, verringert werden. Gleichzeitig signalisiert ein Pool mit dieser Dienstleistung jedoch seine Orientierung an den Interessen der Betriebe, statt um jeden Preis seine Eigeninteressen in den Vordergrund zu stellen.

### 5.6 Bedeutung von Pools für die Beschäftigten

Die Bedeutung von Pools für die Beschäftigten beinhaltet arbeitspolitische, arbeitsrechtliche sowie sozialpolitische Aspekte. Im Mittelpunkt steht die Fragestellung, inwieweit die Anstellung bei einem Pool für die Beschäftigten individuelle Vorteile gegenüber ihren Arbeitsmarktchancen ohne Vorhandensein des Pools verschafft. Dabei fällt die Beurteilung je nach konkreter Beschäftigungsalternative unterschiedlich aus. Da die subjektive Zufriedenheit aus der Sicht einzelner Beschäftigter nur bei **START Zeitarbeit** direkt erhoben werden konnte, bezieht sich die Analyse weitgehend auf "objektive" Faktoren wie die Beschäftigungsstabilität (5.6.1) und Brückenfunktion (5.6.2), Qualifizierungsmöglichkeiten (5.6.3), Entlohnung (5.6.4) sowie betriebliche Interessenvertretung und gewerkschaftliche Einflußnahme (5.6.5).

#### 5.6.1 Beschäftigungsstabilität

Die Bündelung von befristeten Arbeitseinsätzen in verschiedenen Betrieben auf überbetrieblicher Ebene ist wesentliche Zielsetzung aller Arbeitskräftepools, die ihren Beschäftigten nicht - wie etwa **START** in den Niederlanden - ausschließlich Arbeitsverträge bieten, die auf die Dauer eines betrieblichen Arbeitseinsatzes befristet werden. Gleichzeitig unterscheiden sich jedoch auch die anderen Pools darin, ob sie darauf abzielen, den Poolbeschäftigten eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive zu bieten oder den Übergang in andere Betriebe zu fördern. Im zweiten Fall soll die Beschäftigung solange auf der Ebene des Pools stabilisiert werden, bis eine Übernahme durch einen Betrieb erfolgt.

In der Praxis gelingt es Arbeitskräftepools mit Ausnahme der Zeitarbeitspools in den Niederlanden, die ihre Beschäftigten in befristete betriebliche Arbeitseinsätze vermitteln, Beratung und Betreuung und ggfs. auch Qualifizierung anbieten, aber keine Lohnfortzahlung in verleihsfreien Zeiten vorsehen, im Vergleich zu gewerblichen Zeit- und Leiharbeitsunternehmen häufig besser, kurzfristige Arbeitseinsätze in verschiedenen Betrieben zu stabilen oder zumindest stabileren Beschäftigungsverhältnissen zu bündeln. Es ist bereits in Teil 3 ausführlich dargelegt worden, daß trotz der unterschiedlichen Regulierungsansätze sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik Zeit- bzw. Leih-

## 5 Vergleichende Analyse

arbeitsverhältnisse außerordentlich instabil sind und im Durchschnitt nur wenige Wochen (Niederlande) bzw. wenige Monate (Bundesrepublik) bestehen.

In den Häfen erreicht ein nicht unerheblicher Teil der Poolarbeitskräfte demgegenüber Betriebszugehörigkeiten von 10 bis über 25 Jahren. Wenngleich dies nicht verallgemeinerbar ist und mit der besonderen rechtlichen Absicherung der **Gesamthafenbetriebe** zusammenhängt, bieten auch die Arbeitsreserven der niederländischen Pools im Güterkraftverkehr und in der Metallindustrie eine Arbeitsplatzsicherheit, die sich von derjenigen der Beschäftigten in den Entleihbetrieben kaum unterscheidet. **Bouw-Vak-Werk** in den Niederlanden bietet zuvor Arbeitslosen im Anschluß an eine Qualifizierungsmaßnahme eine Beschäftigungsperspektive von zumindest 12 bis 18 Monaten, was wesentlich zur Motivation und sozialen Stabilisierung der Betroffenen beiträgt. Als völlig unzureichend ist demgegenüber die Beschäftigungsstabilität bei **START Zeitarbeit** in der Pilotphase zwischen 1992 und 1994 zu bewerten. Hier war es häufig noch nicht einmal gelungen, nach dem ersten betrieblichen Arbeitseinsatz, wenn er ohne Übernahme beendet worden war, einen zweiten Entleihbetrieb zu finden. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Problematik durch die Etablierung der START-Niederlassungen nach Übernahme in eine breitere Trägerschaft verringert.

Daß insbesondere die branchenbezogenen Arbeitskräftepools bei der Stabilisierung von Beschäftigung erfolgreicher sind als ihre kommerzielle Konkurrenz, ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen: So verfolgen Pools eine grundsätzlich andere Zielsetzung als gewerbliche Zeit- und Leiharbeitsunternehmen. Es geht ihnen nicht um die Erzielung möglichst hoher Gewinne, sondern die Beschäftigungsstabilisierung und die Versorgung von Betrieben mit qualifizierten Arbeitskräften bzw. die Beschäftigung und Qualifizierung von zuvor Arbeitslosen zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen stehen im Mittelpunkt. Die Spezialisierung auf eine Branche oder einen Tätigkeitsbereich ermöglicht eine sehr enge Kooperation mit den Betrieben, die häufig sogar direkt in die Trägerschaft und Organisation des jeweiligen Pools eingebunden sind. Wenn dennoch längere verleihfreie Zeiten auftreten, können Pools diese solange ohne Entlassungen überbrücken, wie ihnen hierfür finanzielle Mittel (Überschüsse aus dem Verleih, ggfs. auch besondere Abgaben der Betriebe oder Kurzarbeitergeld) zur Verfügung stehen. Nicht zuletzt versuchen die meisten Pools, den Verleih ihrer Arbeitskräfte in Betriebe mit ergänzender Qualifizierung zu koppeln, was einerseits einsatzfreie Zeiten zu überbrücken und damit Kündigungen wegen Arbeitsmangel zu vermeiden hilft und andererseits die betrieblichen Einsatzmöglichkeiten der Poolarbeitskräfte verbessert.

Die Beschäftigungsstabilität wird bei denjenigen Pools, die auf einen dauerhaften Verbleib ihrer Arbeitskräfte zielen, auch dadurch gefördert, daß deren Beschäftigte meist wenig Interesse haben, auf einen festen Arbeitsplatz in einem

Einsatzbetrieb zu wechseln, obwohl die Chancen hierfür z.B. für die qualifizierten Beschäftigten der Hafepools als gut einzuschätzen sind. Poolbeschäftigung ist in diesen Fällen keine Notlösung aus Mangel an Alternativen, sondern eine selbst gewählte Option der betroffenen Arbeitskräfte. Hierbei spielen das Interesse an einer abwechslungsreichen Tätigkeit und eine größere Unabhängigkeit gegenüber den Unternehmen bzw. den unmittelbaren Vorgesetzten eine wichtige Rolle.<sup>254</sup> Nicht zuletzt bieten manche Pools auch materielle Vorteile gegenüber einer Beschäftigung in einem Einzelbetrieb: So werden die Beschäftigten der Arbeitsreserve (SAD) von **Deltametaal** gegenüber den Stammbeschäftigten der Einsatzbetriebe durch eine übertarifliche Zulage bessergestellt, der **GPdW** bietet seinen festen Beschäftigten den Vorteil, i.d.R. keine Überstunden leisten zu müssen, da der Ausgleich von Schwankungen des Arbeitsanfalls durch den Zeitarbeitspool erfolgen kann.<sup>255</sup>

### 5.6.2 Brückenfunktion

Jeder Arbeitskräftepool betreibt in gewissem Sinne eine "Vermittlung" von Arbeitskräften in zeitlich befristete Arbeitseinsätze in Betrieben, ohne daß diese arbeitsrechtliche Verpflichtungen eingehen müssen. Während einige Pools - wie auch gewerbliche Leiharbeitsunternehmen zumindest nach dem Wortlaut des AÜG - darauf abzielen, daß die Arbeitskräfte nach einem betrieblichen Einsatz zum Pool zurückkehren und für neue Arbeitseinsätze zur Verfügung stehen, stellen andere die Arbeitsvermittlungsfunktion stärker in den Mittelpunkt. Ziel dieser eher arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools ist es, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigung durch betriebliche Arbeitseinsätze und ggfs. ergänzende Qualifizierung zu flankieren und zu fördern. Insofern erfüllen solche Pools eine Art "Brückenfunktion" für zuvor Arbeitslose und häufig sogar besonders Benachteiligte, denen die direkte Wiedereingliederung aufgrund fehlender Arbeitserfahrung, fehlender oder wenig gefragter Qualifikation oder auch nur aufgrund betrieblicher Vorurteile z.B. gegenüber Langzeitarbeitslosen nicht gelingt. Diese arbeitsmarktpolitischen Funktionen von Arbeitskräftepools werden in **5.7** noch ausführlich analysiert.

---

254 Diese Faktoren wurden von den befragten Betriebsräten häufig als Motive für die Poolbeschäftigung genannt.

255 Es ist darüber hinaus nicht auszuschließen, daß die Möglichkeit von mehr Freizeit durch verleihsfreie Zeiten, in denen der Lohn weiterbezahlt wird, für einen Teil der Poolbeschäftigten eine gewisse Attraktivität besitzt. Dieses Motiv wurde jedoch von keinem der befragten Experten explizit genannt.

Aus der Sicht der Betroffenen, die hier im Mittelpunkt steht, zeigen die Erfahrungen der bestehenden Arbeitskräftepools, daß befristete betriebliche Arbeitseinsätze als Poolarbeitskraft die Möglichkeit eröffnen, neue Arbeitserfahrungen in verschiedenen Betrieben zu erwerben, was die Arbeitsmarktchancen deutlich verbessern kann. Im Durchschnitt gelingt die Wiedereingliederung bei etwa die Hälfte der aus dem Pool ausscheidenden Beschäftigten, was unter Berücksichtigung der besonderen Zielgruppen mancher Pools im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten als überdurchschnittlich erfolgreich anzusehen ist.

Auch wenn die Fallzahl zu klein und die Struktur der Fälle zu heterogen ist, um pauschale Schlußfolgerungen zu ziehen, deutet vieles darauf hin, daß sich die Flankierung der betrieblichen Arbeitseinsätze durch Beratung, Betreuung und insbesondere Qualifizierung positiv auf die Wiedereingliederungserfolge auswirkt. Die geringste Wiedereingliederungsquote weist **START** in den Niederlanden auf, das über die "Vermittlung" in befristete Arbeitseinsätze wenig Unterstützung bietet. Demgegenüber sind die Wiedereingliederungserfolge bei **Bouw-Vak-Werk** von allen untersuchten Pools am höchsten, wo systematisch auf eine enge Verzahnung der betrieblichen Beschäftigung mit vorgeschalteter und beschäftigungsbegleitender Qualifizierung gesetzt wird.

### 5.6.3 Qualifizierungsmöglichkeiten

Der Einsatz in wechselnden Betrieben, der für Arbeitskräftepools ebenso wie für gewerbliche Zeit- bzw. Leiharbeitsunternehmen charakteristisch ist, kann grundsätzlich sowohl qualifizierend als auch dequalifizierend wirken. Verschiedene Untersuchungen im gewerblichen Verleih deuten auf massive Dequalifizierungstendenzen hin. Da Leiharbeit für die Entleihbetriebe vor allem dann rentabel ist, wenn die Einsatzzeiten auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden, haben die Betriebe ein Interesse daran, daß die Leiharbeitskräfte direkt verwertbare Qualifikationen mitbringen. Gleichzeitig wird Leiharbeitskräften tendenziell einfachere und standardisiertere Arbeit zugewiesen, für deren Ausübung keine betriebsspezifischen Kenntnisse erforderlich sind (Borgaes 1985:125; Friese 1981:1583). Spezialisiertere und komplexere Fähigkeiten werden dagegen kaum abgefordert und verkümmern; neue Qualifikationen, die beispielsweise zur Anpassung an technische Neuerungen notwendig sind, werden kaum hinzugelernt. Da selbst informelle Anlernprozesse bei kürzeren Arbeitseinsätzen unrentabel sind, findet erst recht keine formalisierte berufliche Fortbildung durch Verleiher oder Entleiher statt; die Nutzungsdauer wäre in Relation zu den Ausbildungskosten viel zu hoch (Mogge 1982:19; Steinbach 1980:265).



## 5 Vergleichende Analyse

Man könnte umgekehrt jedoch auch argumentieren, daß die Einsetzbarkeit in verschiedenen Betrieben eine spezifische Qualifikation von Leih- bzw. Poolarbeitskräften darstellt, die ihre Arbeitsmarktchancen erhöht. Wie stellt sich diese Problematik bei den bestehenden Arbeitskräftepools dar? Hierbei ist zu differenzieren zwischen den branchenbezogenen auf dauerhafte Beschäftigung und den auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zielenden Pools.

Bei den branchenbezogenen Pools wie etwa den **Gesamthafenbetrieben** oder der Arbeitsreserve **SAD** von Deltametaal sind keine Dequalifizierungstendenzen feststellbar. Zwar ist nicht auszuschließen, daß zur Vermeidung von verleihfreien Zeiten Poolarbeitskräfte auch für Arbeiten eingesetzt werden, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen; da aber die Beschäftigten relativ qualifiziert sind und ihre Beschäftigung auf Dauer angelegt ist, haben die Betriebe keinen Anlaß, Poolarbeitskräfte zu "verschleifen" - im Gegenteil: Die Poolbeschäftigten stellen für die Betriebe eine Art "überbetriebliche Stammebelegschaft" (Knuth/Weinkopf 1992) dar. Die geringe Fluktuation der Poolarbeitskräfte trägt dazu bei, daß Betriebe auf ihnen bereits von früheren Arbeitseinsätzen bekannte Arbeitskräfte zurückgreifen können und ihnen auch qualifiziertere Arbeiten übertragen. Je höher die branchen- und betriebsspezifischen Kenntnisse der Poolbeschäftigten sind, desto rascher und problemloser können sie in die betrieblichen Abläufe integriert werden. Die Betriebe haben also ein Eigeninteresse an einem möglichst qualifikationsgerechten Einsatz von Poolarbeitskräften sowie darüber hinaus sogar an deren Weiterqualifizierung zur Anpassung an technische und organisatorische Veränderungen. Dies zeigt in besonderer Weise das Beispiel des **Bremer Gesamthafenbetriebs**, wo Gesamthafenarbeiter sogar an einzelbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können. Wenngleich es gerade in Bremen in der Vergangenheit auch Bestrebungen der Betriebsräte der Hafeneinzelbetriebe gab, hochqualifizierte Tätigkeiten allein den Stammbeschäftigten vorzubehalten, ist bei den branchenbezogenen Pools insgesamt eher ein Trend zur Höherqualifizierung der Poolkräfte und zu deren Einsatz für qualifizierte Tätigkeiten erkennbar.

Weniger eindeutig ist die Beurteilung der Qualifizierungsmöglichkeiten demgegenüber bei den arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools und insbesondere bei denjenigen, die branchenübergreifend agieren. Hier gilt sehr viel stärker, was auch für den gewerblichen Verleih konstatiert wird: Der Arbeitseinsatz folgt weniger der tatsächlichen Qualifikation der Beschäftigten als vielmehr dem augenblicklichen Bedarf der entleihenden Betriebe (Broicher u.a. 1980:56; Friese 1981:1583).<sup>256</sup> *Brose/Meyer/Schulze-Böing* (1989:43) sprechen in diesem Zu-

---

256 Während von den von *Brose u.a.* befragten Leiharbeitskräften nur 33 % nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten, wurden 51 % als Hilfskräfte eingesetzt. Umgekehrt verfügten zwar 34 % (Fortsetzung...)

sammenhang von einer "Trichterfunktion" der Leiharbeit in dem Sinne, daß ein breites Spektrum von angebotenen Qualifikationen auf eine begrenzte Zahl von Berufen verengt wird - "Flexibilität auf kleinstem (qualifikatorischen) Nenner". Teilweise ist dies der Tatsache geschuldet, daß die zuvor Arbeitslosen wie etwa bei **START Zeitarbeit** in der Pilotphase zwar häufig über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, diese aber auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt und insofern eine berufliche Neuorientierung unabhängig vom Einsatz als Leiharbeitskraft notwendig ist. Aber es ist gleichzeitig unverkennbar, daß Betriebe offenbar bei gering qualifizierten Tätigkeiten eher bereit sind, zuvor Arbeitslose als Leiharbeitskräfte einzusetzen.

Insofern kommt gerade bei arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools mit weniger qualifizierten Beschäftigten der vorgeschalteten und beschäftigungsbegleitenden Qualifizierung bei Arbeitskräftepools eine hohe Bedeutung zu (vgl. auch 5.4). Je besser es dabei gelingt, die Inhalte der Maßnahmen einerseits am Qualifikationsbedarf der betroffenen Arbeitskräfte und andererseits an den Qualifikationsanforderungen potentieller Entleihbetriebe zu orientieren, desto größer sind die Chancen, Dequalifizierung zu vermeiden und die Übernahmchancen der Betroffenen zu erhöhen.

### 5.6.4 Entlohnung

Arbeitskräftepools tragen in den meisten Fällen einerseits dazu bei, daß die Beschäftigten tariflich entlohnt und gegenüber den Stammbeschäftigten in den Betrieben nicht benachteiligt werden, und gewährleisten andererseits, daß die Lohnzahlung auch dann erfolgt, wenn kein betrieblicher Einsatz möglich ist. Beides ist im kommerziellen Verleihgewerbe keineswegs selbstverständlich. Im Unterschied zu anderen EU-Ländern (Belgien, Frankreich, Dänemark, Portugal) sieht weder die deutsche noch die niederländische Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung eine gleiche Entlohnung von Leih- bzw. Zeitarbeitskräften und den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe zwingend vor. In der Praxis werden Leiharbeitskräfte in der Bundesrepublik meist auf der Basis einzelvertraglicher Vereinbarungen entlohnt, womit der Grundsatz der Tarifeinheit im Betrieb durchbrochen wird (Bückle/Handschuh/Walzel 1982:209) und vielfach eine erhebliche Benachteiligung der Leiharbeitskräfte einhergeht. Ähnliches gilt auch in den Niederlanden, wengleich hier als "untere Auffanglinie" zumindest ein

---

256(...Fortsetzung)

dieser Leiharbeitskräfte über eine qualifizierte Facharbeiter- oder Techniker Ausbildung, entsprechende Arbeitseinsätze machten aber nur 19 % aus.

## 5 Vergleichende Analyse

Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte existiert, der einzelvertragliche Vereinbarungen überflüssig macht. Anders als in der Bundesrepublik ist in einigen niederländischen Branchen-Tarifverträgen darüber hinaus eine Entlohnung von Zeitarbeitskräften vorgeschrieben, die den für die Stammbeschäftigten gültigen tariflichen Regelungen entspricht.

Die branchenbezogenen Arbeitskräftepools wenden ausnahmslos die in der jeweiligen Branche und somit auch in den potentiellen Entleihbetrieben gültigen Tarifverträge an.<sup>257</sup> Damit stellen sie sicher, daß keine Lohnunterschiede zwischen Pool- und Stammbeschäftigten auftreten und das Prinzip "Gleicher Lohn für gleiche Arbeit" innerhalb der Betriebe nicht gebrochen wird, was - wie bereits erwähnt - auch verhindert, daß Betriebe Poolarbeitskräfte einsetzen können, um tarifliche Standards zu unterlaufen.

Keine einheitliche Vorgehensweise ist demgegenüber bei denjenigen Pools festzustellen, die mit Betrieben aus unterschiedlichen Branchen kooperieren. **START Zeitarbeit NRW** hat mit der Gewerkschaft ÖTV einen Haustarifvertrag abgeschlossen, in dem die Orientierung der Löhne an den jeweiligen Tarifverträgen der Einsatzbetriebe festgeschrieben ist.<sup>258</sup> Demgegenüber wenden **START** in den Niederlanden sowie die **SUD/Deltametaal** und früher auch der **Lagerarbeitspool** den Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte an.

Branchenübergreifend tätige Pools stehen vor dem Dilemma, daß bei einer Orientierung an den Tarifverträgen, die im jeweiligen Entleihbetrieb gültig sind, in Kauf genommen werden muß, daß die Löhne der Poolarbeitskräfte schwanken und innerhalb des Pools unterschiedliche Löhne gezahlt werden. Außerdem besteht für das Poolmanagement theoretisch die Möglichkeit, bestimmte Poolarbeitskräfte durch den Einsatz in Betrieben mit geringeren Löhnen systematisch zu diskriminieren. Die Anwendung eines einheitlichen Tarifvertrages für alle Poolbeschäftigten kann dies vermeiden, birgt aber gleichzeitig den Nachteil, daß Lohnunterschiede zwischen Poolarbeitskräften und Stammbeschäftigten auftreten können. Da die Akzeptanz bzw. die Unterstützung der betrieblichen Interessenvertretungen eine wesentliche Voraussetzung für den Markterfolg von Arbeitskräftepools darstellt und das Unterlaufen tariflicher Standards durch Poolarbeitskräfte problematisch ist, dürfte letztlich mehr für die Orientierung der Entlohnung

---

257 In den niederländischen Häfen wird einer der im Hafen gültigen Tarifverträge angewendet, wodurch im Einzelfall Lohnunterschiede zwischen Pool- und Stammbeschäftigten auftreten. Allerdings können diese Differenzen sowohl zugunsten als auch zuungunsten der Poolbeschäftigten ausfallen, so daß eine generelle Benachteiligung nicht festzustellen ist.

258 Interessanterweise betonen einige Betriebe, die mit **START** Zeitarbeit kooperieren, sogar den Vorteil der tariflichen Gleichbehandlung der Leiharbeitskräfte bei **START**: Sie verweisen auf die bessere Integration der Leiharbeitskräfte, wenn sie den gleichen Lohn wie die Stammbeschäftigten erhalten.

nach den in den Entleihbetrieben gültigen Tarifverträge sprechen. Dies gilt umso mehr, als die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, daß es von der Anwendung des Zeitarbeitsarbeitsvertrages bis zur Bezahlung gesetzlicher Mindestlöhne nur noch ein kleiner Schritt ist, wenn ein Pool in finanzielle Schwierigkeiten gerät. Unter dem Diktat einer kostendeckenden Arbeitsweise sind dann auch niedrige tarifliche Standards kaum zu halten. Die Entlohnung wird zur "Verhandlungsmasse", was durch ein klares Votum für eine Gleichstellung der Poolarbeitskräfte mit den Stammbeschäftigten eher verhindert werden kann.

Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten sichern alle Pools, die mit ihren Arbeitskräften unbefristete oder über einen von der Dauer eines betrieblichen Arbeitseinsatzes unabhängigen Zeitraum befristete Arbeitsverträge abschließen. In den Niederlanden ist dies ein klarer Vorteil von Pools im Vergleich zu kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen, die fast ausschließlich mit jeweils einsatzbefristeten Arbeitsverträgen arbeiten. In der Bundesrepublik ist die Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten im Prinzip zwar auch bei gewerblichen Verleihern gesetzlich vorgeschrieben, wird aber in der Praxis aber vielfach durch Kündigungen oder unbezahlten Urlaub umgangen.

### 5.6.5 Betriebliche Interessenvertretung

Überbetriebliche Beschäftigung birgt grundsätzlich das Problem, daß eine wirksame gewerkschaftliche Interessenvertretung nur schwierig zu organisieren ist. Denn mögliche Interessenkonflikte und daher ein Vertretungsbedarf bestehen für die betroffenen Arbeitskräfte sowohl gegenüber dem Pool oder Leiharbeitsunternehmen als formalen Arbeitgeber als auch gegenüber dem Entleihbetrieb als Arbeitsort.

Untersuchungen dieser Problematik im gewerblichen Verleih zeigen, daß aus dieser Spaltung erhebliche Probleme in der Praxis resultieren: Im Entleihbetrieb verringern die Unkenntnis der zuständigen Personen und eine eher geringe Neigung der Betroffenen, sich in einer vorübergehenden Arbeitssituation gegen Mißstände wie z.B. mangelnden Arbeitsschutz zu wehren, bereits die Wahrscheinlichkeit, daß der Betriebsrat überhaupt in Anspruch genommen wird. "Dessen Bereitschaft, sich für die Belange von Leiharbeitskräften einzusetzen, ist aufgrund tendenzieller Interessenkonflikte zwischen der Stamm- und Leihbelegschaft überdies oft gering." (Steinbach 1980:265) Auch im Verleihbetrieb ist die Wahrnehmung betrieblicher Rechte - insbesondere die Wahl und das Funktionieren einer Interessenvertretung der Leiharbeitskräfte - erheblich beeinträchtigt. Die Kandidatur von LeiharbeiterInnen bei Betriebsratswahlen ist insofern schwierig, als deren Betriebszugehörigkeit meistens kürzer ist als die im Betriebs-

## 5 Vergleichende Analyse

verfassungsgesetz vorgeschriebene Dauer von sechs Monaten. Auch kennen die LeiharbeitnehmerInnen aufgrund der verstreuten Einsatzbetriebe ihre KollegInnen nicht oder kaum (Deutscher Gewerkschaftsbund 1988:38; Krüger 1986:152). Darüber hinaus rekrutieren die Verleiher ihre Arbeitskräfte zum Teil aus marginalen Arbeitnehmergruppen, die nicht ständig im Arbeitsprozeß stehen und aufgrund dessen keinen Bezug zu Gewerkschaften haben. Sie schätzen häufig die Notwendigkeit einer betrieblichen Interessenvertretung gering und haben keinerlei Erfahrung damit (Steinbach 1980:265). Folglich besteht nur in sehr wenigen Verleihbetrieben ein Betriebsrat (Deutscher Bundestag 1984:21; Krüger 1987:431) - und wenn überhaupt, rekrutiert dieser seine Mitglieder meist nicht aus dem Kreis der Leiharbeitskräfte, sondern aus dem festangestellten Verwaltungspersonal.

Arbeitskräftepools können diese Probleme nicht grundsätzlich vermeiden, aber sie bieten in verschiedener Hinsicht zumindest bessere Chancen für eine betriebliche Interessenvertretung und gewerkschaftliche Einflußnahme. So sind die Gewerkschaften in den meisten Fällen an der Trägerschaft der bestehenden Arbeitskräftepools direkt oder indirekt beteiligt und können somit Einfluß auf deren Aktivitäten sowie auf Grundsatzentscheidungen ausüben, die etwa die Entlohnung, die Arbeitsbedingungen oder die Qualifizierungsangebote im Pool betreffen. Darüber hinaus wirkt sich die höhere Beschäftigungsstabilität bei Arbeitskräftepools auch positiv auf die Voraussetzungen für eine betriebliche Interessenvertretungspolitik aus. Geringe Fluktuation unter den Beschäftigten, längere Betriebszugehörigkeiten und nicht zuletzt oft auch ein begrenzter Kreis von potentiellen Einsatzbetrieben bewirken, daß die Poolbeschäftigten sich untereinander kennen und die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gründung eines Betriebsrats erfüllt werden können.

Abgesehen von denjenigen Pools, die sich als Durchgangsstadium zur Wiedereingliederung in einen Einsatzbetrieb verstehen und deswegen eine hohe Personalfuktuation haben oder nur über sehr wenige Beschäftigte verfügen, besteht bei den meisten Pools ein Betriebsrat (vgl. *Übersicht 13*). Neben der Vertretung der Beschäftigteninteressen gegenüber dem Poolmanagement pflegen diese Betriebsräte insbesondere bei den branchenbezogenen Pools auch enge Kontakte mit den Betriebsräten der Einsatzbetriebe. Allerdings gestaltet sich dieses Verhältnis keineswegs immer konfliktfrei, wie es etwa im Fall des Hamburger Gesamthafenbetriebs deutlich geworden ist, wo sich die Betriebsräte der Entleihbetriebe gegen Bestrebungen des GHBs, einen höheren Anteil an der Gesamtbeschäftigung im Hafen zu erreichen, widersetzen.

## 5 Vergleichende Analyse

### Übersicht 13: Interessenvertretungsstrukturen in Arbeitskräftepools

Name des Pools		eigener Betriebsrat	Beteiligung der Gewerkschaften an der Trägerschaft
GHB Hamburg		ja	paritätische Beteiligung im Vorstand
GHB Bremen		ja	paritätische Beteiligung im Personalausschuß
SHB Amsterdam		ja	nein, aber geplant
SHB Rotterdam		ja	nein, aber geplant <sup>259</sup>
Deltataal	SUD	nein	paritätische Beteiligung im Vorstand der Pools und der Gesamtstiftung
	SAD	ja	
GPdW	Zeitarbeitspool	nein	paritätische Beteiligung im Vorstand der Stiftung
	Arbeitsreserve	ja	
Bouw-Vak-Werk		ja	paritätische Beteiligung im Vorstand
Lagerarbeitspool		nein	indirekt über Vorstand von START NL
Einzelhandelspool		nein	indirekt über Vorstand von START NL
START Niederlande		nur für Stammpersonal	drittelparitätische Beteiligung im Vorstand
START Zeitarbeit		ja <sup>260</sup>	DGB ist seit 1995 Gesellschafter; in der Pilotphase zwei Sitze im Beirat

Quelle: eigene Erhebungen

Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen aber auch, daß Arbeitskräftepools durchaus positive Rückwirkungen auf die betriebliche Interessenvertretung in den Einsatzbetrieben haben können. So wurde von Betriebsräten der niederländischen Hafentanks betont, daß Poolkräfte sich in den Hafenbetrieben weniger "gefallen lassen", weil sie nicht von der Gunst eines einzelnen Unternehmers abhängig sind, und damit teilweise zur Verbesserung der dortigen Arbeitsbedingungen beitragen. Auch aus dem niederländischen Speditionsgewerbe wird berichtet, daß

259 Die Betriebsräte der niederländischen Hafentanks lehnen eine gewerkschaftliche Beteiligung im Vorstand ab, weil sie eine Verwischung von Interessengegensätzen und eine überzogene Sozialpartnerschaft fürchten.

260 Bislang besteht der Betriebsrat allerdings aus einem der Personaldisponenten. Zukünftig ist die Wahl zweier Betriebsräte geplant - eines Betriebsrats für das Verwaltungspersonal und eines Betriebsrats für die Leiharbeitskräfte.

die Einsätze von Poolarbeitskräften aus dem GPdW in einigen Speditionen dazu geführt haben, daß Verstöße gegen tarifliche Bestimmungen z.B. bezüglich der Arbeitszeit aufgedeckt und abgestellt wurden.

Trotz dieser insgesamt gegenüber gewerblichen Leih- bzw. Zeitarbeitsunternehmen positiven Bilanz der gewerkschaftlichen Einflußnahme und betrieblichen Interessenvertretung bei Arbeitskräftepools können sie das Grundproblem überbetrieblicher Beschäftigung nicht gänzlich lösen: Eine wirksame Interessenvertretung von Arbeitskräften, die in wechselnden Einsatzbetrieben tätig sind, ist mit den bestehenden Instrumenten und Organisationsformen nur schwierig zu gewährleisten.

## 5.7 Arbeitskräftepools aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive

Es ist bereits an vielen Stellen deutlich geworden, daß Arbeitskräftepools arbeitsmarktpolitische Funktionen erfüllen oder erfüllen können. Alle Arbeitskräftepools engagieren sich im Bereich der Qualifizierung; bei den auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zielenden Pools stehen arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen sogar im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Sie erfüllen in gewisser Weise eine "Arbeitsvermittlungsfunktion", indem sie Arbeitnehmerüberlassung mit der Zielsetzung betreiben, daß zuvor Arbeitslose im Anschluß an einen betrieblichen Arbeitseinsatz als Leiharbeitskraft vom Entleihbetrieb in feste Beschäftigung übernommen werden.

Im folgenden stehen zunächst die konkreten Ergebnisse der untersuchten Pools hinsichtlich der Wiedereingliederungserfolge und der Einbeziehung von Zielgruppen des Arbeitsmarktes im Vordergrund. Darüber hinaus wird analysiert, was die besondere Eignung von Pools zur Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von - ggfs. besonders benachteiligten - Arbeitslosen ausmacht und in welchem Verhältnis Arbeitnehmerüberlassung zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten steht.

### 5.7.1 Wiedereingliederungserfolge

Ein wichtiger Gradmesser für die Beurteilung von Arbeitskräftepools aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sind die erfolgreichen Übergänge in feste Beschäftigung, denn dies ist die explizite Zielsetzung der arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools. Die zu dieser Frage vorliegenden Informationen und Daten lassen zwar in den meisten Fällen keine gesicherten Aussagen über einen längeren Betrachtungszeitraum zu; sie erlauben aber zumindest die Formulierung von Trendaussagen.

## 5 Vergleichende Analyse

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, zeigen die vorliegenden Daten, daß im Durchschnitt etwa die Hälfte derjenigen, die aus einem Pool ausscheiden, direkt in feste Beschäftigung in einem anderen Betrieb mündet (vgl. *Tabelle 14*).

*Tabelle 14:*  
**Wiedereingliederungserfolge arbeitsmarktpolitisch orientierter Pools**

Name des Pools	Stichtag/Betrachtungszeitraum	Übernahmen und ausscheidende Poolarbeitskräfte	Wiedereingliederungsquote
SUD/Deltametaal	erstes Quartal 1990	34 von 64	53,1 %
GPdW	6.90-6.94	1778 von ?	(30 - 40 %) <sup>261</sup>
Bouw-Vak-Werk	1991/92	207 von 276	75 %
Einzelhandelspool	<i>keine Informationen verfügbar</i>		
Lagerarbeitspool	1990	9 von 11	81,8 %
START NL	1991	-	33 %
START Zeitarbeit	1992 bis 8.1994	138 von 298	46 %

*Quelle: Angaben der Pools; eigene Erhebungen*

Es wäre verkürzt, wenn man Arbeitskräftepools allein an ihren Wiedereingliederungsquoten messen wollte, weil zu einer umfassenden Beurteilung eine breitere Datenbasis erforderlich wäre und außerdem sowohl die Zielgruppen als auch die Qualität der im Anschluß an die Poolbeschäftigung eingegangenen Arbeitsverhältnisse <sup>262</sup> in die Bewertung einbezogen werden müßten. Gleichwohl deuten die vorliegenden Informationen darauf hin, daß Arbeitskräftepools bei der Wiedereingliederung auch besonders benachteiligter Arbeitsloser durchaus erfolgreich sind.

Voraussetzung ist allerdings i.d.R., daß die Pools insgesamt einen Zielgruppenmix anstreben und sich nicht allein auf die Förderung besonders benachteiligter Arbeitsloser konzentrieren. Bei START in den Niederlanden wurde hierfür der Begriff des "Tragwellenprinzips" geprägt. Damit ist gemeint, daß auch Arbeitslose ohne Vermittlungshemmnisse als Poolarbeitskräfte eingestellt werden,

261 Diese Angabe bezieht sich ausschließlich auf die Beschäftigten der Arbeitsreserve, während die Zahl von 1778 Übergängen in feste Beschäftigung auch die Zeitarbeitskräfte umfaßt. Vgl. GPdWgervoer-Jaarverslag 1993/94:7.

262 Informationen über die Qualität der Arbeitsverhältnisse liegen nur für Bouw-Vak-Werk vor, wo es sich bei drei Viertel der im Anschluß an die Poolbeschäftigung begründeten Arbeitsverhältnisse um unbefristete handelte.



## 5 Vergleichende Analyse

die in den Betrieben sozusagen "vertrauensbildend" wirken und die Akzeptanz der Betriebe hinsichtlich des Einsatzes von Zielgruppenangehörigen fördern.

### 5.7.2 Zielgruppen

Zu den besonders benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zählen z.B. Langzeitarbeitslose, Behinderte und Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, Ältere, Geringqualifizierte sowie Frauen, die nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung wieder in das Erwerbsleben zurückkehren wollen. In den Niederlanden wird im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Programme darüber hinaus der Integration von ethnischen Minderheiten besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im folgenden soll einerseits analysiert werden, welche dieser Zielgruppen von den bestehenden Arbeitskräftepools erreicht werden und ob unter den besonders benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt Pools möglicherweise selektiv wirken, also bestimmte Gruppen bislang systematisch ausgrenzen.

Die bestehenden Arbeitskräftepools, die explizit auf eine Wiedereingliederung von besonders benachteiligten Arbeitslosen zielen, stehen formal i.d.R. allen genannten Zielgruppen offen. Die vorliegenden Informationen über die Beschäftigtenstruktur dieser Pools zeigen aber, daß in der Praxis insbesondere Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in deutlich höherem Maße erreicht werden als andere Gruppen. Die "typische" Poolarbeitskraft ist männlich, relativ jung sowie gering qualifiziert und/oder langzeitarbeitslos. Für vier Pools liegen detailliertere Informationen über die Beschäftigtenstruktur vor:

- Unter den Beschäftigten des **Lagerarbeitspools** stammten im Jahre 1990 zwei Drittel aus dem Kreis der Angehörigen ethnischer Minderheiten mit geringen Niederländischkenntnissen.
- Bei **Bouw-Vak-Werk** waren 49,5 %<sup>263</sup> der Teilnehmer in den Jahren 1991/92 zuvor langzeitarbeitslos gewesen. 84,9 % der Teilnehmer waren jünger als 41 Jahre. Es handelte sich fast ausschließlich um Männer.
- Bei **START** in den Niederlanden lag der Zielgruppenanteil insgesamt im Jahre 1992 bei 35,9 %. Mit 55,4 % mehr als die Hälfte der Zielgruppenangehörigen stammt aus dem Kreis der Langzeitarbeitslosen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Zeitarbeitskräfte lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen damit etwa bei 20 %.
- Bei **START Zeitarbeit** lag der Anteil der Zielgruppenangehörigen zwischen 1992 und August 1994 bei 54 %. Unter den Zielgruppenangehörigen stellten Geringqualifizierte mit 35,6 %, AusländerInnen mit 30,6 % und

---

263 Für 8 % der Teilnehmer lagen keine Angaben zur Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit vor.

## 5 Vergleichende Analyse

Langzeitarbeitslose mit 18,9 % die größten Anteile. 83,9 % aller START-Leiharbeitskräfte waren jünger als 45 Jahre. Der Frauenanteil lag bei nur 13,3 %.

Der Frauenanteil ist auch bei allen anderen Arbeitskräftepools bis auf den Einzelhandelspool in Amsterdam sehr gering. Dies dürfte vorrangig auf die Struktur der Branchen zurückzuführen sein, in denen die Arbeitskräftepools operieren. Beim Baugewerbe, den Häfen, dem Güterkraftverkehr und der Werftindustrie handelt es sich um Branchen, die vor allem Männern Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

Weniger offensichtlich sind die Ursachen des geringen Frauenanteils bei **START Zeitarbeit**, das branchenübergreifend tätig ist. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß der Frauenanteil auch im gewerblichen Verleih in der Bundesrepublik nur bei etwa 20 % liegt. Dies korrespondiert mit der Tätigkeits- und Branchenstruktur der Leiharbeitseinsätze in der Bundesrepublik, die überwiegend von gewerblichen Tätigkeiten in der Industrie dominiert wird. Gleichzeitig dürfte jedoch auch von Bedeutung sein, daß Betriebe in typischen Frauenarbeitsbereichen die Möglichkeit haben, urlaubs- und krankheitsbedingte Fehlzeiten von Stammbeschäftigten sowie Zeiten hohen Arbeitsanfalls in typischen Frauenarbeitsbereichen mit kostengünstigen Aushilfen (z.B. ehemalige Mitarbeiterinnen in der Familienphase) abzudecken. Dies bietet eine vergleichbare Flexibilität, verursacht keinen großen Verwaltungsaufwand und ist deutlich kostengünstiger als der Einsatz von Leiharbeitskräften.

Der geringe Anteil Älterer bei den arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools dürfte sowohl durch eine Selbstselektion der Betroffenen als auch durch die Rekrutierungsstrategien der Poolverantwortlichen bedingt sein. Offenbar schrecken ältere Arbeitslose tendenziell davor zurück, sich auf eine ungewohnte Arbeitsform wie Leiharbeit einzulassen. Auch im gewerblichen Verleih finden sich kaum ältere Arbeitskräfte. Bei arbeitsmarktpolitischen Pools kommt hinzu, daß sie sich als Brücke in feste Beschäftigung verstehen. Wenn Ältere die Erfahrung gemacht haben, daß Betriebe häufig schon allein aufgrund ihres Alters nicht mehr einstellen, werden sie auch keine großen Hoffnungen auf die Wiedereingliederung durch einen Pool setzen. Da tatsächlich in vielen Betrieben Vorbehalte gegenüber der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft Älterer bestehen, dürften auch die Verantwortlichen im Poolmanagement eher jüngere Arbeitslose bevorzugen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kriterium für den Erfolg des betreffenden Pools allein oder vorrangig die Wiedereingliederungsquote ist oder

sich sogar - wie bei den AüGRi - die Höhe der öffentlichen Zuschüsse daran bemißt.<sup>264</sup>

Auch Behinderte haben bislang kaum von den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Arbeitskräftepools profitiert. Aufgrund spezifischer Anforderungen bei der Beschäftigung von Behinderten wie z.B. die Notwendigkeit der Anschaffung besonderer Arbeits- oder Hilfsmittel erscheint der Poolansatz auch kaum geeignet, um deren Eingliederung über Einzelfälle hinaus zu fördern. Hier stehen mit finanziellen Zuschüssen der Arbeitsverwaltung für solche Investitionen oder direkten Lohnkostenzuschüssen, die eine möglicherweise verminderte Leistungsfähigkeit ausgleichen, sowie mit Sanktionen wie etwa die Erhöhung der Ausgleichszahlungen, die Betriebe entrichten müssen, wenn sie die gesetzliche Pflichtquote nicht erfüllen, geeignetere Instrumente zur Verfügung.<sup>265</sup> Diese müßten allerdings konsequenter ein- bzw. durchgesetzt werden, als es bislang vielfach der Fall ist.

Resümierend ist festzuhalten, daß sich der Poolansatz in der Praxis hinsichtlich der Zielgruppen auf Beschäftigtenseite bislang vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose als tragfähig und geeignet erwiesen hat. Offenbar wird die Vorgehensweise von Arbeitskräftepools den spezifischen Problemlagen dieser Arbeitslosen in besonderer Weise gerecht. Zum einen neigen Betriebe dazu, Leiharbeitskräfte eher in Arbeitsbereichen mit geringen Qualifikationsanforderungen einzusetzen. Zum anderen sind insbesondere Langzeitarbeitslose in besonderer Weise von betrieblichen Vorbehalten betroffen, die im konkreten Arbeitseinsatz überwunden werden können (vgl. 5.7.3.1). Formale Qualifikationsdefizite können ggfs. durch vorgeschaltete oder beschäftigungsbegleitende Qualifizierung abgebaut werden.

### 5.7.3 Arbeitsmarktpolitische Potentiale des Poolansatzes

Im folgenden wird vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Untersuchungen zum Einstellungsverhalten der Betriebe und der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Programme der Frage nachgegangen, was die besondere Eignung von Arbeits-

---

264 Dies gilt zumindest für die nicht als gemeinnützig anerkannten Verleihinitiativen, die öffentliche Mittel nach den AüGRi auf Darlehensbasis erhalten. Teile des Darlehens werden in nicht rückzahlbare Zuschüsse umgewandelt, wenn die dauerhafte Wiedereingliederung von Arbeitslosen aus dem Kreis der Schwervermittelbaren in Entleihbetrieben gelingt.

265 Um die erwünschte stärkere Integration von Behinderten in Betriebe tatsächlich zu realisieren, wird häufig eine deutliche Erhöhung der Ausgleichsabgaben sowie ergänzend eine intensivere Beratung von Betrieben bzw. ein besseres "Marketing" der Arbeitsverwaltung gefordert. Vgl. z.B. Semlinger 1990.

kräftepools zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen ausmacht. Dabei wird die Ebene der vergleichenden Analyse partiell verlassen, weil sich die arbeitsmarktpolitischen Potentiale nur teilweise an konkreten Erfahrungen der bestehenden Arbeitskräftepools festmachen lassen.

### 5.7.3.1 Abbau von betrieblichen Vorurteilen gegenüber Arbeitslosen

Betriebe können Poolarbeitskräfte auf der Basis eines Arbeitnehmerüberlassungsvertrages für bis zu sechs bzw. neun Monate entleihen und müssen insofern zunächst kein Beschäftigungsrisiko eingehen. Dies kann dazu führen, daß an Pool- oder Zeitarbeitskräfte geringere Anforderungen gestellt werden als an BewerberInnen für feste Arbeitsplätze. Damit erhalten zuvor Arbeitslose durch den Pool die Chance, in den Betrieben einerseits praktische Arbeitserfahrungen zu erwerben, andererseits und vor allem aber auch ihre Leistungsfähigkeit und Qualifikation unter Beweis zu stellen, so daß sie im Anschluß an einen Arbeits-einsatz auf Leiharbeitsbasis möglicherweise von den Betrieben übernommen werden, wenn feste Arbeitsplätze zu besetzen sind.

Die Betriebe nutzen den Leiharbeitseinsatz hierbei als verlängerte Probezeit<sup>266</sup> (Göbel 1980:209), was insbesondere im Zusammenhang mit befristeten Arbeitsverhältnissen in den vergangenen Jahren vielfach kritisiert wurde, weil dies mit erheblichen Belastungen für die betroffenen Arbeitskräfte verbunden sei. Die Belastungen - so wird argumentiert - resultierten dabei weniger aus der Erbringung besonderer Arbeitsleistungen, sondern vielmehr aus einer generellen Unsicherheit, welche formellen oder informellen Rechte im Betrieb in Anspruch genommen werden können. So befürchteten "Arbeitskräfte auf Probe" häufig, daß krankheitsbedingte Fehlzeiten oder die Verweigerung von Überstunden ihre Übernahmemechancen verringerten (Linne/Voswinkel 1989a:34ff).

Es ist tatsächlich kaum von der Hand zu weisen, daß die Hoffnung auf eine Übernahme in feste Beschäftigung Arbeitskräfte zur Akzeptanz besonders belastender Arbeitsbedingungen, zur Vermeidung von Fehlzeiten wegen Krankheit und/oder zum Verzicht auf die Artikulation berechtigter Interessen veranlassen kann. Dies gilt jedoch nicht nur für Poolarbeitskräfte, sondern ebenso auch für Beschäftigte mit einem befristeten Arbeitsvertrag. Außerdem scheint dieser Druck bei Poolarbeitskräften gegenüber der Situation befristet Beschäftig-

---

266 "Das Probearbeitsverhältnis soll sowohl dem Arbeitgeber die Möglichkeit geben, sich ein Urteil zu bilden, ob der Arbeitnehmer für die in Frage kommende Stellung geeignet ist, als auch dem Arbeitnehmer ermöglichen, sich zu vergewissern, wie die Verhältnisse im Betrieb sind und ob ihm die fragliche Stellung zusagt." (Schaub 1980:160).

ter etwas abgemildert zu sein, weil Poolarbeitskräfte nach Beendigung eines Verleihsatzes zum Pool zurückkehren, während befristet Beschäftigte erneut arbeitslos werden, wenn der Betrieb sie nicht übernimmt. Bei einem Leiharbeits-einsatz handelt es sich somit im Vergleich zu befristeten Arbeitsverträgen "zu-mindest ansatzweise (um ein) symmetrisches Probeverhältnis" (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990:152), weil der derzeitige Arbeitgeber der Pool ist, der sie in einen anderen Betrieb verleiht, wenn ein betrieblicher Einsatz ohne Übernahme beendet wird. Gleichwohl besteht die Gefahr, daß in jeden neuen betrieblichen Einsatz große Hoffnungen gesetzt werden, die möglicherweise enttäuscht werden. Dies kann zweifellos zu erheblichen Frustrationen führen.<sup>267</sup>

Allerdings ist zu fragen, ob die betriebliche "Probebeschäftigung" als Pool-arbeitskraft nicht auch Chancen für Arbeitslose eröffnet, die ihnen anderenfalls kaum geboten würden. Verschiedene empirische Untersuchungen belegen, daß insbesondere Langzeitarbeitslose, aber auch andere Arbeitslose mit "statistischen Vermittlungshemmnissen" bei der betrieblichen Personalauswahl häufig ungeachtet ihrer persönlichen Qualifikation und Motivation allein aufgrund des Merkmals "langzeitarbeitslos" oder z.B. aufgrund ihres Alters diskriminiert werden (Göbel 1980:207; Heidinger/Kasprzok 1992:40; Klems/Krömmelbein/Schmid 1992:20). "Gemäß dem Signalling/Screening-Ansatz (Spence 1973:355ff) ist der Personalentscheidungsprozeß durch das Interesse an hoher Produktivität der Arbeitskraft und durch die Unsicherheit der Beurteilung des Leistungsvermögens eines Bewerbers gekennzeichnet." (Klems/Krömmelbein/Schmid 1992:19) Da keine konkreten Erfahrungen über die Produktivität des Bewerbers oder der Bewerberin vorliegen, greifen die Unternehmen auf Hilfskriterien wie etwa die Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit zurück, um die generelle Unsicherheit über das Leistungsvermögen im Bewerbungsprozeß zu reduzieren. Die Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit besitzt für Arbeitgeber also vielfach eine negative "Signalfunktion" (Klein 1990:690) für eine geringe Qualifikation und/oder persönliche Defizite, auch wenn sie bei objektiver Betrachtung keine Auskunft über die Leistungsfähigkeit und/oder Leistungsbereitschaft liefert.<sup>268</sup> Die Folge ist

---

267 Auch die Untersuchung von *Linne/Voswinkel* (1989a:29) zu befristeten Arbeitsverhältnissen ergab, daß auch diejenigen, die selbst nicht an einer längerfristigen Beschäftigung im derzeitigen Betrieb interessiert sind, die betriebliche Entscheidung, sie nicht zu übernehmen, als persönliche Niederlage empfinden würden. "Übernahmeinteressen stehen nicht nur für Beschäftigungsperspektiven, die Entscheidung für eine Übernahme drückt auch persönliche Bestätigung, soziale Integration im Betrieb und Anerkennung von Leistungen aus."

268 Die Betriebsbefragung von *Klems/Krömmelbein/Schmid* (1992:22) belegt, daß die Vorbehalte gegenüber Langzeitarbeitslosen als BewerberInnen auf Seiten der Betriebe geringer sind, wenn diese nicht vom Arbeitsamt vermittelt werden, sondern sich selbst aktiv um eine neue Stelle bemühen.

## 5 Vergleichende Analyse

häufig, daß Langzeitarbeitslose noch einmal zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen werden.<sup>269</sup>

Aber selbst wenn es ihnen gelingt, einen Termin für eine persönliche Vorstellung zu erhalten, müssen sie sich in extrem kurzer Zeit gegenüber anderen BewerberInnen behaupten. Möglicherweise ist dies ungerechter, als wenn ihnen die Chance gegeben wird, im Rahmen eines befristeten betrieblichen Arbeitseinsatzes ihre Eignung für einen festen Arbeitsplatz unter Beweis zu stellen (Franke 1990:103f). "Die Besetzung freier Stellen mit Langzeitarbeitslosen scheitert häufig bereits an der fehlenden Bereitschaft, die Leistungsfähigkeit eines Bewerbers im betrieblichen Produktionsprozeß zu beurteilen, denn erst an dieser Stelle könnte die Unsicherheit über das tatsächliche Leistungsvermögen und die wirkliche Leistungsbereitschaft behoben werden. Aber zu diesem praktischen 'Test' kommt es selten, da die Dauer der Arbeitslosigkeit neben den Kriterien wie Geschlecht und Alter wesentlich für das betriebliche Einstellungsverhalten ist." (Klems/Krömmelbein/Schmid 1992:25)

Einer übermäßigen "Ausbeutung" von Poolkräften, die auf eine Übernahme in feste Beschäftigung hoffen, können die Beschäftigten im Poolmanagement entgegenwirken, die die Poolkräfte auch während der Einsätze in Entleihbetrieben betreuen, die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften kontrollieren und bei ggfs. auftretenden Konflikten vermittelnd eingreifen können. Insofern sind Poolarbeitskräfte besser geschützt als vielfach völlig auf sich allein gestellte gewerbliche Leiharbeitskräfte oder ArbeitnehmerInnen mit einem befristeten Arbeitsvertrag.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die direkte Wiedereingliederung von Arbeitslosen und insbesondere besonderen Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt in unbefristete stabile Beschäftigung immer seltener vorkommt. Einerseits ist in den vergangenen Jahren zunehmend zu beobachten, daß Arbeitslose vielfach von wiederholter Arbeitslosigkeit betroffen sind, unfreiwillig instabile Erwerbskarrieren also erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Büchel (1992:22ff) hat für dieses Phänomen den treffenden Begriff der "perforierten Langzeitarbeitslosigkeit" geprägt, die statistisch kaum erfaßt wird. Gleichzeitig zeigen z.B. die Statistiken der nordrhein-westfälischen Arbeitsämter, daß seit Jahren mehr als ein Drittel ihrer Vermittlungen in kurzfristige Beschäftigung unter sieben Tage erfolgt. Von den Vermittlungen in Beschäftigung über sieben Tage mündeten im Jahre 1992 42,2 % in befristete Beschäftigung (ohne ABM), wobei die mit 80 % weit überwiegende Mehrheit dieser Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse mit einer Dauer von unter sechs Monaten erfolgte (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen 1993). Gegenüber derart kurzfristig befristeten Arbeitsverhältnissen

---

269 In der gleichen Befragung gab ein Drittel der Betriebe an, daß arbeitslose BewerberInnen nicht eingestellt wurden, weil ihre Bewerbungsunterlagen mangelhaft waren. Vgl. Klems/Krömmelbein/Schmid 1992:12.

stellt die unbefristete oder längerfristig befristete Beschäftigung in einem Pool sicherlich die günstigere Alternative dar, zumal die Betroffenen durch Beratung, Betreuung und ggfs. ergänzende Qualifizierung im Pool eher stabilisiert werden als in einem Betrieb, der hierfür keine personellen Kapazitäten und i.d.R. wohl auch wenig Interesse daran hat.

Welche Motive sollten aber nun Einsatzbetriebe von Poolarbeitskräften dazu veranlassen, diese bei der Besetzung von offenen Stellen gegenüber formal besser qualifizierten BewerberInnen vom externen Arbeitsmarkt zu bevorzugen? Wissenschaftliche Untersuchungen des Einstellungsverhaltens von Betrieben haben nachgewiesen, daß diese vielfach versuchen, die Ungewißheit über die tatsächliche fachliche und persönliche Eignung von BewerberInnen zu vermindern, indem sie Arbeitskräfte aus dem räumlichen und sozialen Umfeld des Betriebes bevorzugen, die ihnen von anderen Belegschaftsmitgliedern empfohlen werden (Klems/Krömmelbein/Schmid 1992:16). Diese Praxis wird auch mit dem von *Manwaring* (1982) geprägten Begriff des "erweiterten internen Arbeitsmarktes" umschrieben. Vorteile dieses Verfahrens für die Betriebe werden vor allem in geringen Such- und Auswahlkosten, der "Bürgenschaft" der bereits im Betrieb Beschäftigten und geringeren Problemen bei der Integration der auf diese Weise rekrutierten Arbeitskräfte in die Belegschaft gesehen (Deeke 1991:274f).<sup>270</sup>

Die Einstellung von bereits "probeweise" im Betrieb Beschäftigten bietet ähnliche Vorteile wie die betriebsnahe Rekrutierung; darüber hinaus aber den weiteren Vorzug, daß bereits konkrete Erfahrungen mit dem Arbeitsverhalten und der Qualifikation vorliegen. Aufgrund dessen liegt die Annahme nahe, daß bei der Besetzung von festen Arbeitsplätzen zunächst geprüft wird, ob eine derzeitige oder frühere Poolarbeitskraft, mit der man gute Erfahrungen gemacht hat, für die Einstellung in Frage kommt.<sup>271</sup> Arbeitskräftepools mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sind in diesem Sinne als eine spezifische Form **erweiterter interner Arbeitsmärkte** anzusehen. Wenn sie sich auf besonders benachteiligte Arbeitslose konzentrieren und diesen den Einstieg in Betriebe über den Umweg der Arbeit als Poolarbeitskraft ebnen, können sie zur **Umverteilung von Arbeitsmarktchancen** beitragen. Dadurch werden zwar keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Da aber die Funktion von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen primär

---

270 Auch aus der Erfahrung der Beschäftigten steht der Weg, über persönliche Kontakte eine neue Stelle zu finden, mit über 40 % deutlich an der Spitze vor Stellenanzeigen, Bewerbungen auf Verdacht und der Kontaktaufnahme durch das Arbeitsamt. Vgl. Blaschke 1987:166ff.

271 Auch *Hohn* (1987:96) belegt mit der Aussage eines stellvertretenden Betriebsratsvorsitzenden eines Automobilunternehmens, daß BewerberInnen, die schon einmal im Unternehmen tätig waren, einen noch größeren Bonus bei der Einstellung haben als solche, die aus dem Bekanntenkreis von Beschäftigten stammen.

in einer Verbesserung der individuellen Arbeitsmarktchancen von besonders benachteiligten Arbeitslosen besteht, erfüllen Arbeitskräftepools in diesem Sinne eine Kernfunktion der Arbeitsmarktpolitik.<sup>272</sup>

### 5.7.3.2 Sozial flankierte Arbeitsvermittlung

Im Unterschied zur öffentlichen Arbeitsvermittlung durch die Arbeitsämter, die sich aus personellen Gründen weitgehend auf die eigentliche Arbeitsvermittlung, also das Vorschlagen möglicherweise geeigneter Arbeitsloser zur Besetzung offener Stellen beschränken muß, können Arbeitskräftepools sowohl für die Beschäftigten als auch für die Betriebe zusätzliche Beratungs- und Betreuungsfunktionen übernehmen - insbesondere auch während betrieblicher Arbeitseinsätze. Dies greift zwei weitere Probleme auf, die häufig die Einstellung insbesondere von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen verhindern: Zum einen bedarf es häufig eines intensiven Beratungsgesprächs, um Personalverantwortliche dazu zu bewegen, einen oder eine vermeintlich schwervermittelbare/n Arbeitslose/n einzustellen (Walwei 1995:156). "Praktiker aus der Arbeitsverwaltung bestätigen, daß durch persönliche Beratungsgespräche mit den jeweiligen Personaleinstellern ein zum Teil erstaunliches Maß an Konzessionsbereitschaft bei zunächst scheinbar eng vorgegebenem Flexibilitätsspielraum erreicht werden kann." (Semlinger 1982:84). Notwendig ist offenbar ein gezieltes "Marketing" für Arbeitslose (Semlinger 1990) in den Unternehmen, für das die Arbeitsämter aber zu selten Zeit aufbringen können.<sup>273</sup> Zum anderen zeigt sich häufig: "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 einer Arbeitskraft mit den betriebs-

---

272 Bei anhaltenden Beschäftigungsproblemen kann eine Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik auch darin bestehen, weiteren Verfestigungstendenzen entgegenzuwirken. "Die Bemühungen zur Umschichtung verhindern steigende individuelle Arbeitslosigkeitsdauer und verteilen im Zweifel das derzeit offenbar unvermeidbare Arbeitslosigkeitsvolumen auf mehr Köpfe. (...) So wird weiteren Verfestigungstendenzen, der Vergrößerung des 'harten Kerns' kaum noch Vermittelbarer entgegen gewirkt." (Bach 1995:147).

273 *Cramer* (1990:254) fordert vor dem Hintergrund einer Unternehmensbefragung zu Problemen bei der Besetzung offener Stellen, in deren Rahmen die Unternehmen auch den hohen Stellenwert von Betriebsbesuchen durch MitarbeiterInnen der Arbeitsverwaltung hervorhoben, die personellen Kapazitäten der Arbeitsvermittlung auf schwierige Segmente (bezogen sowohl auf schwierig zu besetzende Stellen als auch auf schwervermittelbare Arbeitslose) zu konzentrieren.



## 5 Vergleichende Analyse

wirtschaftlich begründeten Leistungsanforderungen in Einklang zu bringen. Auch hier geht es demnach nicht vordringlich 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." (Semlinger 1982:84f)<sup>274</sup>

Genau diese Funktion übernehmen die MitarbeiterInnen von arbeitsmarktpolitisch orientierten Arbeitskräftepools häufig - schon allein deswegen, weil sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen ein Interesse daran haben, daß eine Arbeitskraft möglichst lange in einem Betrieb verbleibt bzw. von diesem übernommen wird, da anderenfalls möglicherweise Lohnkosten in verleihefreien Zeiten getragen werden müssen, denen keine Einnahmen gegenüber stehen. Arbeitskräftepools haben also jenseits sozial- und arbeitsmarktpolitischer Motive auch einen konkreten ökonomischen Anreiz für die Beratung und Betreuung der Arbeitskräfte und Betriebe, die im Interesse beider Seiten liegt.

Die These, daß es häufig nicht die Lohnkosten sind, die Betriebe vor der Einstellung von zuvor Arbeitslosen zurückschrecken lassen, steht im Gegensatz zu aktuellen Diskussionen, mit welchen Instrumenten die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen gefördert werden kann. Die Bundesregierung hat im März 1995 im Konsens mit Arbeitgebern und Gewerkschaften für die nächsten vier Jahre 3 Mrd. DM zur Verfügung gestellt, um das Programm "Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose", das bereits seit 1989 besteht, weiterzuführen (Ebert 1995).<sup>275</sup> Tarifverträge in der Chemieindustrie sehen eine zeitweilige Lohnminderung bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vor ("Einstiegslohne") (Schauer 1994:7).<sup>276</sup>

Seit geraumer Zeit wird quer durch alle politischen Lager eine Debatte geführt, ob ein zu hohes Lohnniveau in der Bundesrepublik die Entstehung von Arbeitsplätzen insbesondere im Dienstleistungsbereich verhindert, die angesichts relativ niedriger Qualifikationsanforderungen auch Langzeitarbeitslosen neue

---

274 In ähnlicher Weise argumentieren auch *Sokolowski/Spinn* (1995:201), die bezogen auf die Einstellung von Langzeitarbeitslosen mit Lohnkostenzuschüssen darauf verweisen, daß die dauerhafte Wiedereingliederung der Betroffenen durch Beratung und Begleitung in den ersten Monaten nach der Einstellung gefördert werden könnte.

275 Mit dem Programm soll die Wiedereingliederung von ca. 180.000 Langzeitarbeitslosen gefördert werden. Die Lohnkostenzuschüsse werden für ein Jahr gewährt und liegen im ersten Halbjahr der Beschäftigung je nach Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit zwischen 60 und 80 % und im zweiten Halbjahr zwischen 40 und 60 %. Vgl. Ebert 1995:229.

276 Im Rahmen ihrer Vorschläge zum "Bündnis für Arbeit" hat auch die IG Metall ihre bisherige Ablehnung von speziellen "Einstiegstarifen" für Langzeitarbeitslose aufgegeben.

Beschäftigungschancen bieten könnten. Als Lösungsweg wird von einigen die Gewährung staatlicher Zuschüsse direkt an die betroffenen Beschäftigten ("negative Einkommensteuer", "Bürgergeld") vorgeschlagen (Scharpf 1993), wobei jedoch - wie KritikerInnen des Ansatzes bemängeln (vgl. z.B. Bäcker/Hanesch 1993; Bäcker 1994; Meinhardt/Teichmann/Wagner 1994) - sowohl dessen arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit fraglich ist als auch zahlreiche Gestaltungsfragen ungelöst sind.

Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen aktuellen Debatten würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen (vgl. z.B. Hirsch 1995); es soll lediglich die Sensibilität dafür geweckt werden, daß eine reine Lohnkostendebatte den Problemen und Hemmnissen bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen nicht gerecht wird. Notwendig ist vielmehr eine differenzierte Vorgehensweise, die sich unterschiedlicher Instrumente bedient und dabei auch die Erfahrungen von Arbeitskräftepools auf der einen und Modellversuchen der Arbeitsverwaltung auf der anderen Seite (vgl. z.B. Hüsson 1992) einbezieht. Diese weisen darauf hin, daß eine Intensivierung sowie soziale Flankierung der Arbeitsvermittlung in dem Sinne, wie hier ausgeführt wurde, dazu beitragen kann, Einstellungshemmnisse zu überwinden und die dauerhafte Wiedereingliederung zu erleichtern.

### 5.7.3.3 Maßnahmemix und praxisnahe Beschäftigung

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive interessant ist der Ansatz von Arbeitskräftepools auch deswegen, weil versucht wird, Beschäftigung und Qualifizierung gezielt zu verknüpfen. Die Erfahrungen mit öffentlich geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den vergangenen Jahren zeigen, daß

- Qualifizierungsmaßnahmen allein häufig nicht ausreichen, um im Anschluß eine dauerhafte Wiedereingliederung der TeilnehmerInnen zu erreichen, weil vielfach praktische Arbeitserfahrungen fehlen;
- anspruchsvolle und längere Qualifizierungsmaßnahmen häufig so hohe Anforderungen an die TeilnehmerInnen stellen, daß besondere Problemgruppen unter den Arbeitslosen nicht oder kaum erreicht werden;

## 5 Vergleichende Analyse

- reine Beschäftigungsmaßnahmen (ABM) zwar zur finanziellen und sozialen Stabilisierung von zuvor Arbeitslosen beitragen, vielfach aber nicht zum Übergang in dauerhafte Beschäftigung führen<sup>277</sup>, einerseits weil die Träger (öffentliche Institutionen, Wohlfahrtsverbände, Beschäftigungsinitiativen) häufig nicht in der Lage sind, ABM-Stellen in reguläre Arbeitsplätze umzuwandeln, und andererseits weil die Arbeitsinhalte in solchen Maßnahmen, die zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein müssen, vielfach nicht geeignet sind, marktnahe und in der Privatwirtschaft gefragte Arbeits-erfahrungen zu vermitteln;<sup>278</sup>
- Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen an Betriebe häufig nach dem "Gießkannenprinzip" gewährt werden, erhebliche Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen sind und besonders benachteiligte Arbeitslose nur unzureichend erreicht werden (Bach 1995:148).<sup>279</sup> Zudem sind solche Zuschüsse i.d.R. nicht an die Durchführung konkreter Ein-arbeitungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen gebunden (Watzka 1990:134);
- betriebsnahe oder in Kooperation mit Betrieben durchgeführte Maßnahmen häufig höhere Wiedereingliederungsquoten haben, vielfach aber durch hohe Mitnahmeeffekte gekennzeichnet sind (betriebliche Einarbeitung);
- besondere Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt in den Maßnahmen nur unterproportional vertreten sind und ihnen auch nach Abschluß einer Maßnahme seltener als anderen Arbeitslosen der Wiedereinstieg gelingt (vgl. z.B. Klems/Schmid 1992:454).

Kombinierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Maßnahmeketten, die Beschäftigung, Qualifizierung, Beratung und Betreuung individuell und flexibel integrieren, werden insbesondere für Problemgruppen unter den Arbeitslosen als sinnvoll erachtet (vgl. z.B. Schmid/Krömmelbein/Klems/Gaß 1994:177); ihre Realisierung ist aber durch unterschiedliche Förderungsvoraussetzungen und begrenzte Möglichkeiten zur Kombination verschiedener Instrumente erheblich

---

277 Eine im Oktober 1988 im Arbeitsamtsbezirk Braunschweig durchgeführte Befragung von ABM-TeilnehmerInnen kam z.B. zu dem Ergebnis, daß nur etwa 10 % im Anschluß an die ABM übernommen werden oder eine andere Stelle antreten. 90 % münden in erneute Arbeitslosigkeit. Vgl. Krieger/Schlafke 1989: 213.

278 "Der Übergang von diesen eher 'unternehmensfernen' Maßnahmen in die täglichen Anforderungen im Unternehmen könnte eine ernste Hürde darstellen." (Watzka 1990:134)

279 *Sokolowski/Spinn* (1995:200) kommen überdies für den Arbeitsamtsbezirk Wilhelmshaven zu dem Ergebnis, daß etwa im Rahmen des Programms "Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" (BHI) die dauerhafte Wiedereingliederung der Betroffenen häufig nicht gelungen ist: Von den im Jahre 1991 mit Lohnkostenzuschüssen nach BHI eingestellten Personen waren mit 56 % deutlich mehr als die Hälfte nach Auslaufen der Förderung wieder arbeitslos.

## 5 Vergleichende Analyse

erschwert (Kühl 1992:408). Im Zuge von Mittelkürzungen durch politische Entscheidungen oder durch eine ansteigende Arbeitslosigkeit, die große Teile des Haushaltes der Bundesanstalt für Arbeit für die Finanzierung von Lohnersatzleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, binden, sinken einerseits die finanziellen Spielräume für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überhaupt. Andererseits geraten besonders teure arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - und hierzu zählen Kombi-Maßnahmen, die ausschließlich öffentlich finanziert werden, häufig - unter zunehmenden Rechtfertigungsdruck.

Die Erfahrungen der arbeitsmarktpolitisch orientierten Arbeitskräftepools in den Niederlanden weisen unter mehreren Aspekten auf die besondere Eignung von Pools zur Lösung dieser Problematik hin: Poolmodelle mit vorgeschalteter und/oder beschäftigungsbegleitender Qualifizierung bieten Arbeitslosen einerseits die Möglichkeit, berufliche Kenntnisse aufzufrischen oder neu zu erlernen, und ermöglichen ihnen andererseits, in den Beschäftigungsphasen praktische Arbeitserfahrungen unter Marktbedingungen zu erwerben. An öffentlich finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen wird häufig deren Markt- und Praxisferne kritisiert. Regelungen, daß z.B. in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausschließlich zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten erledigt werden dürfen, sind zwar einerseits zum Schutz bestehender Arbeitsplätze und als Vorkehrung gegen die Verdrängung privater Anbieter sinnvoll, erschweren andererseits jedoch den Erwerb von marktnahen Arbeitserfahrungen und Qualifikationen, die von Unternehmen nachgefragt werden. Es erweist sich also vielfach als Nachteil solcher Maßnahmen, daß sie keine Mechanismen oder Instrumente zur erleichterten Wiedereingliederung der betroffenen Arbeitslosen in einen Betrieb beinhalten. Daher wird in arbeitsmarktpolitischen Programmen der Länder wie z.B. Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen<sup>280</sup> und auch auf der Ebene einzelner Projekte zunehmend versucht, durch Betriebspraktika oder die betriebsförmige Organisation von Beschäftigungsmaßnahmen die "Marktnähe" der Maßnahmen zu erhöhen und damit die Distanz zu regulärer Beschäftigung zu verringern. Die Umsetzung solcher Konzeptionen ist jedoch häufig schwierig - nicht zuletzt, weil Betriebe z.B. häufig nur geringes Interesse oder keine personellen Kapazitäten zur Betreuung und Begleitung solcher Personen haben.

In diesem Kontext bietet der Verleih als arbeitsmarktpolitisches Instrument - insbesondere, wenn es gelänge, ihn stärker als bisher mit Qualifizierung zu kombinieren - einen Ansatz, "Brückenschläge" vom Zweiten Arbeitsmarkt bzw. aus der Arbeitslosigkeit in den Ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ansätze wie Betriebspraktika, die Kooperation mit Betrieben und eine stärkere Verzahnung

---

280 In Niedersachsen ist hierbei vor allem die Förderung von Sozialen Betrieben relevant. Zu den ersten Erfahrungen aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung vgl. Christe 1994 und 1995.

arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der Strukturpolitik (vgl. z.B. Pawlik/Segger 1993), die darauf abzielen, die Abschottung zwischen beiden zu überwinden, könnten sinnvoll ergänzt werden.

#### 5.7.3.4 Zusätzliche Finanzierungsspielräume

Unter dem Blickwinkel der Finanzierung bieten Pools den Vorteil, daß sie ihre Kosten vollständig oder teilweise über Beiträge der Einsatz- bzw. Entleihbetriebe decken können. Öffentliche Zuschüsse werden bei den bestehenden arbeitsmarktpolitisch orientierten Arbeitskräftepools nur für Qualifizierung, als Gegenleistung für die Einbeziehung besonderer Zielgruppen oder als Anschubfinanzierung gewährt. **START Zeitarbeit** hat bereits im dritten Jahr der Pilotphase kostendeckend gearbeitet; und auch bei der neuen **START Zeitarbeit NRW GmbH**, die seit Januar 1995 besteht, sind öffentliche Zuschüsse nur für die ersten beiden Jahre vorgesehen.<sup>281</sup> Überdies handelt es sich bei der Anschubfinanzierung größtenteils um rückzahlbare Darlehen.

Mit den Entleihtarifen als wesentliches Standbein der Finanzierung von Arbeitskräftepools wird auch erreicht, daß Betriebe sich nicht, wie in den vergangenen Jahren zu beobachten, immer weiter aus der Verantwortung für die Qualifizierung von Arbeitskräften herausziehen können. Im Gegenteil: Über die Entleihtarife beteiligen sie sich maßgeblich an den Kosten der Qualifizierung, Beschäftigung und - je nach Ausgestaltung der Entleihtarife - auch an den Kosten des Poolmanagements, das sowohl die Beratung und Betreuung der TeilnehmerInnen übernimmt als sich möglicherweise auch aktiv um deren Wiedereingliederung nach Abschluß der Maßnahme kümmert.

Nun zeigen die Erfahrungen aus der Praxis auch, daß Konflikte zwischen der sozialen Orientierung und der Wirtschaftlichkeit solcher Projekte auftreten können - konkret: Je höher der Anteil der besonders benachteiligten Arbeitslosen und je intensiver die Beratung, Betreuung und Qualifizierung, desto schwieriger wird es, kostendeckend zu arbeiten. Aber selbst wenn ein Teil der Kosten aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müßte, könnten Arbeitskräftepools deutlich mehr Arbeitslosen eine neue Beschäftigungsperspektive bieten, ohne daß eine entsprechende Aufstockung der benötigten öffentlichen Mittel oder eine Reduzierung der Qualität der Maßnahmen notwendig wären. Im Kontext der Diskussion

---

281 Im ersten Geschäftsjahr 1995 sollten die öffentlichen Zuschüsse etwa die Hälfte der Gesamtkosten abdecken, im zweiten Geschäftsjahr 1996 sollten bereits 80 % der Kosten von **START Zeitarbeit NRW** selbst erwirtschaftet werden. Vgl. Weinkopf 1995e. Tatsächlich konnte **START Zeitarbeit NRW** bereits 1995 über 80 % der Gesamtkosten am Markt erwirtschaften

### *5 Vergleichende Analyse*

um Möglichkeiten zur Reduzierung der Kosten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist weiterhin wichtig, daß die Ersparnisse beim Einsatz öffentlicher Mittel meist nicht zulasten der Arbeitskräfte (z.B. durch untertarifliche Entlohnung) realisiert werden.



## 6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen

Im folgenden werden die Ergebnisse der vorangegangenen vergleichenden Analyse der bestehenden Arbeitskräftepools einerseits unter der Fragestellung resümiert, in welchen Bereichen die Pools Erfolge vorzuweisen haben und wo Probleme bzw. Defizite zu verzeichnen sind. Dabei wird auch darauf eingegangen, inwieweit Ansatzpunkte zur Lösung dieser Probleme bestehen. Andererseits werden aus den bisherigen Erfahrungen Schlußfolgerungen für die Übertragbarkeit gezogen, indem Thesen zu verschiedenen Aspekten der Arbeitsweise und Organisation formuliert werden, die bei der Gründung neuer Arbeitskräftepools zu berücksichtigen wären.

Darüber hinaus wird die in Teil 3 bereits angerissene Frage nach den unterschiedlichen Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und in den Niederlanden vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse nochmals aufgegriffen und vertieft. Dabei wird auch auf aktuelle Veränderungen in der Bundesrepublik eingegangen, die sich möglicherweise positiv auf die Realisierungschancen von Arbeitskräftepools auswirken könnten. Abschließend werden Empfehlungen formuliert, inwiefern von gewerkschaftlicher und politischer Seite die Gründung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik erleichtert bzw. gezielt gefördert werden könnte.

### 6.1 Erfolge und Defizite der bestehenden Arbeitskräftepools

Die vergleichende Analyse der Erfahrungen von und mit den bestehenden Arbeitskräftepools in Teil 5 hat deutlich gemacht, daß Arbeitskräftepools Betrieben und Beschäftigten häufig Vorteile bieten können. Für die Beschäftigten werden vor allem bei den branchenbezogenen Pools, die auf eine stabile Beschäftigung zielen, meist bessere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen als bei kommerziellen Verleihern realisiert. So bieten die branchenbezogenen Arbeitskräftepools trotz wechselnder Einsatzbetriebe dauerhafte oder zumindest längerfristig stabile Beschäftigungsverhältnisse. Gewerkschaftliche Beteiligung, tarifvertragliche Regulierung der Arbeitsbedingungen und betriebliche Interessenvertretung sind auch im Pool gewährleistet. Über Weiterbildungsangebote, die vor der Aufnahme oder in einsatzfreien Zeiten während der bezahlten Arbeitszeit organisiert werden, sichern Pools die Anpassung der Kenntnisse an veränderte Qualifikationsanforderungen. Durch Pools, in denen die Beschäftigung auf Dauer angelegt ist, werden brancheninterne Arbeitsmärkte geschaffen, die Arbeitskräften und Unternehmen ähnliche Vorteile bieten wie innerbetriebliche Arbeitsmärkte: mehr soziale Sicherheit, größere Kontinuität der Beschäftigung und erweiterte Qualifizierungsmöglichkeiten.



Demgegenüber sind die bestehenden arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools ambivalenter zu beurteilen. Da sie den Unternehmen gegenüber kommerziellen Verleihern keine Qualifikationsvorteile bieten können, haben sie häufig kaum finanzielle Spielräume, um ihren Beschäftigten eine höhere Beschäftigungsstabilität, tarifliche Entlohnung oder Qualifizierung in verleihfreien Zeiten zu bieten. Solche für die Beschäftigten wichtigen Aspekte der Beschäftigung als Poolarbeitskraft werden insbesondere in den Niederlanden schnell zum Verhandlungsgegenstand, wenn es finanzielle Engpässe gibt.

Dies gilt auch, wenn für die Aktivitäten eines Pools öffentliche Zuschüsse gewährt werden. Zwar können öffentliche Zuschüsse einerseits dazu beitragen, die soziale Absicherung der Poolarbeitskräfte direkt oder indirekt zu verbessern. Andererseits zeigen die niederländischen Erfahrungen, daß Pools aber gerade deswegen unter Rechtfertigungsdruck geraten können. So provozierten in der Vergangenheit etwa diejenigen Pools, die anders als kommerzielle Zeitarbeitsunternehmen in den Niederlanden Lohnfortzahlung in verleihfreien Zeiten vorsehen, häufig Diskussionen, ob es sinnvoller ist, wenigen zuvor Arbeitslosen vergleichsweise gute Beschäftigungsbedingungen zu bieten oder sich mit gleichem finanziellen Aufwand auf die "Vermittlung" in befristete betriebliche Arbeitseinsätze zu konzentrieren, wodurch mehr zuvor Arbeitslose erreicht werden können. Die Aufgabe des **Einzelhandelspools** in Amsterdam und die Umstrukturierung des **Lagerarbeitspools** in Utrecht zu einem reinen Vermittlungspool zeigen exemplarisch, daß sich in Krisensituationen häufig finanzpolitische Erwägungen durchgesetzt haben. Auch bei der Konzipierung der in einem Exkurs in Teil 3 behandelten *banenpools* ist unter dem Druck der Finanzierbarkeit und der Einbeziehung einer möglichst großen Zahl von Arbeitslosen die Entscheidung gefallen, nur die gesetzlichen Mindestlöhne zu zahlen. Unter solchen Bedingungen bergen Pools ähnlich wie kommerzielle Verleihunternehmen die Gefahr, dazu beizutragen, daß tarifliche Standards unterlaufen und Stammarbeitsplätze in den Entleihbetrieben abgebaut werden.

Während bei branchenbezogenen Pools meist die tariflichen Standards übernommen werden, die in der jeweiligen Branche gelten, müssen diese bei arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools, insbesondere wenn sie branchenübergreifend arbeiten, in jedem Einzelfall aufs Neue durchgesetzt werden. Dies kann nach den vorliegenden Erfahrungen am ehesten gelingen, wenn die Gewerkschaften an der Trägerschaft des Pools beteiligt sind und gestalterischen Einfluß ausüben. So konnte etwa der DGB-Landesbezirk in Nordrhein-Westfalen durch die frühzeitige Formulierung von Mindeststandards und Anforderungen durchsetzen, daß sich die Entlohnung der Leiharbeitskräfte von **START Zeitarbeit** an den in den Entleihbetrieben gültigen tariflichen Regelungen richtet. Auch von seiten der Politik und der Arbeitsverwaltung könnte die Unterstützung oder

finanzielle Förderung von Arbeitskräftepools an die Einhaltung von Standards geknüpft werden (vgl. ausführlicher 6.4).

Defizite - oder anders formuliert: Abweichungen zwischen Anspruch und Wirklichkeit - sind bei den bestehenden Arbeitskräftepools auch hinsichtlich der Koppelung der Arbeitnehmerüberlassung mit ergänzender Qualifizierung festzustellen. Zwar sind bei allen bestehenden Pools vorgeschaltete und/oder beschäftigungsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich vorgesehen; in der Praxis profitiert jedoch häufig nur ein (mitunter kleiner) Teil der Beschäftigten hiervon, oder die Angebote beschränken sich auf sehr kurzfristige Maßnahmen. Finanzielle Restriktionen und/oder organisatorische Schwierigkeiten sind hierfür häufig maßgeblich. Eine systematische Einbeziehung aller Poolbeschäftigten in Qualifizierungsmaßnahmen ist bislang nur im niederländischen Baugewerbe gelungen, wo Qualifizierungsanteile von vorneherein in die Konzipierung der Arbeitskräftepools eingegangen sind.

Es muß an dieser Stelle nochmals betont werden, daß im Mittelpunkt der Tätigkeit von Arbeitskräftepools nicht die Qualifizierung, sondern die Arbeitnehmerüberlassung steht. Wenn die Schwierigkeiten von Arbeitslosen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz vor allem durch formale Qualifikationsdefizite bedingt sind, dann erscheint die unmittelbare Aufnahme in einen Arbeitskräftepool kaum sinnvoll. In diesem Fall wäre allenfalls zu erwägen, den oder die Betroffene nach erfolgreichem Abschluß einer Qualifizierungsmaßnahme in den Pool aufzunehmen, um den Übergang aus der Maßnahme in Beschäftigung zu erleichtern. Arbeitsmarktpolitisch orientierte Arbeitskräftepools sind also in erster Linie geeignet für Arbeitslose, denen es vorrangig an praktischer Arbeitserfahrung fehlt und/oder die in normalen Einstellungsprozessen aufgrund betrieblicher Vorurteile i.d.R. scheitern. Auch kleinere Qualifikationslücken, die evtl. erst aufgrund einer Rückmeldung des Entleihbetriebs identifiziert werden können, lassen sich im Rahmen von Arbeitskräftepools beheben, nicht aber eine offenkundig notwendige Umschulung oder längerfristige Weiterbildung.

Trotz dieser Einschränkungen ist Qualifizierung auch im Kontext von Arbeitskräftepools wichtig und sind Verbesserungen der bisherigen Praxis notwendig. Über eine engere Kooperation und Abstimmung mit Bildungsträgern und die gemeinsame Konzipierung modulartiger Maßnahmen könnten bestehende organisatorische Schwierigkeiten verringert werden. Um das Scheitern von Qualifizierung aus finanziellen Gründen zu verhindern, müßten auch die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von öffentlichen Zuschüssen der Arbeitsverwaltung durch Arbeitskräftepools ausgeweitet werden.

Hinsichtlich der erreichten Zielgruppen weisen die bestehenden Arbeitskräftepools deutliche Defizite vor allem bei der Einbeziehung von Frauen und Älteren auf. Weibliche Poolarbeitskräfte sind bislang eher die Ausnahme. Dies ist

jedoch kein Indiz dafür, daß Pool-Konzepte zur Förderung der Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht geeignet sind - 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 Pools nicht vorrangig in der Vermittlung formaler Qualifikationen, sondern in der Überwindung betrieblicher Vorbehalte besteht, müßten Arbeitskräftepools Frauen besonders gute Wiedereingliederungschancen eröffnen. Daß dies bislang in der Praxis kaum zum Tragen gekommen ist, dürfte auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein. So hat die Förderung von Frauen bei keinem der existierenden Pools einen expliziten Stellenwert.<sup>282</sup> Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß Unternehmen in typischen Frauenarbeitsbereichen häufig auf andere kostengünstigere Instrumente zur Abdeckung flexiblen Personalbedarfs zurückgreifen können. So werden etwa ehemalige Mitarbeiterinnen kurzfristig als Aushilfen rekrutiert, was deutlich billiger als der Einsatz von Leiharbeitskräften oder Poolbeschäftigten ist. Nicht zuletzt konzentrieren sich Arbeitskräftepools bislang vor allem auf traditionelle industrielle Branchen, in denen kaum Frauen beschäftigt sind. In besonderem Maße gilt dies für Pools, die auf die Abdeckung betrieblicher Flexibilitätsanforderungen bei gleichzeitiger Stabilisierung der Beschäftigung der betroffenen Arbeitskräfte zielen. Eher arbeitsmarktpolitisch orientierte Pools finden oder fanden sich in der Vergangenheit jedoch auch in Branchen oder Tätigkeitsfeldern, die durchaus auch Frauen Beschäftigungsperspektiven bieten: Personalverwaltung, Einzelhandel, Lagerbereich. Bei Überlegungen zur Gründung neuer Pools sollten solche Bereiche verstärkt Berücksichtigung finden, wobei - wie oben bereits erwähnt - der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber personalpolitischen Alternativen besondere Beachtung geschenkt werden muß.

Gleichzeitig ist aber auch bei Pools, die sich eher auf industrielle Kernbereiche beziehen, nach Ansatzpunkten für eine stärkere Einbeziehung von Frauen zu suchen. In einer Zeit, in der die öffentliche Arbeitsmarktpolitik zunehmend aufgefördert wird, einen aktiven Beitrag zum Abbau der Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu leisten<sup>283</sup>, müssen auch Pools, zumindest wenn

---

282 Lediglich im Gesellschaftsvertrag der START Zeitarbeit NRW GmbH findet sich die Absichtserklärung, daß der Frauenanteil unter den Leiharbeitskräften erhöht werden soll. In einem Jahresbericht des Pools im niederländischen Güterkraftverkehr wird erwähnt, daß sich unter den Mitte 1993 fest beschäftigten Poolarbeitskräften des GPDW nur eine Frau befand und daß dies ein "Merkpunkt" für die zukünftige Arbeit sei. Vgl. GPDWegvervoer-Jaarverslag 1992/93:14.

283 Aus der großen Zahl von Veröffentlichungen zu diesem Thema vgl. stellvertretend für andere: Adamy/Deeke/Jetter u.a. 1993:13ff; Ochs/Seifert 1992:446ff; Ochs/Weinkopf 1994; Weinkopf 1992b:57f.

sie als innovatives arbeitsmarktpolitisches Instrument gelten sollen, sich dieser Anforderung stellen. Der Charakter des Einsatzes von Poolarbeitskräften in Betrieben als eine Art "Probearbeitsverhältnis" erscheint durchaus geeignet, geschlechtsspezifische Segmentationen aufzubrechen und Frauen den Einstieg in Tätigkeitsbereiche zu erleichtern, die ihnen sonst vielfach versperrt sind. So könnten Pools z.B. auch darauf abzielen, die Probleme, die Frauen mit einer Ausbildung im gewerblich-technischen Bereich an der sogenannten "zweiten Schwelle", der Suche nach einem qualifikationsadäquaten Arbeitsplatz haben, zu überwinden.<sup>284</sup>

Angesichts von Tendenzen auf Seiten der Betriebe, ältere Beschäftigte zu entlassen bzw. ältere Arbeitslose nicht mehr einzustellen, wäre auch nach Ansatzpunkten zu suchen, um Älteren Beschäftigungsperspektiven in Arbeitskräftepools zu bieten. Im Vergleich der auf stabile Beschäftigung zielenden mit den wieder-eingliederungsorientierten Pools zeigt sich, daß Ältere eher Chancen haben, wenn Pools als überbetriebliche Personalreserve fungieren. Betriebe sind offenbar durchaus bereit, ältere Poolarbeitskräfte einzusetzen bzw. bevorzugt sie teilweise sogar aufgrund ihrer umfangreichen Erfahrungen, wenn es nicht darum geht, diese ggfs. in feste Beschäftigung zu übernehmen. Pools sollten zwar auf keinen Fall Ausgrenzungstendenzen gegenüber Älteren fördern<sup>285</sup>, aber sie könnten bereits Ausgegrenzten eine sinnvolle und sozial abgesicherte Beschäftigungsperspektive bis zum Altersruhestand bieten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Probleme insbesondere bei der Durchsetzung von Standards für die Beschäftigten arbeitsmarktpolitisch orientierter Pools, im Bereich der Qualifizierung sowie bei der Einbeziehung bestimmter Zielgruppen wie Frauen und Älteren zu konstatieren sind. Die hier nur kurz skizzierbaren Veränderungsvorschläge sollten sowohl bei den bestehenden als auch und insbesondere bei der Konzipierung neuer Poolmodelle Berücksichtigung finden.

---

284 Diese These vertrat auch die Bundesregierung in ihrem 4. Bericht zum AÜG bezüglich der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung: "Vermutlich steigt der Anteil der weiblichen Arbeitnehmerinnen in diesen Berufen an, weil die Hemmungen der Arbeitgeber, Frauen in bisher als Männerberufe angesehenen Tätigkeiten arbeiten zu lassen, geringer sind, wenn das Arbeitgeberisiko für die Tätigkeit der Frauen in diesen Berufen vom Verleiher getragen wird und der Entleiher berechtigt ist, jederzeit den Rückruf der Leiharbeiterin zu verlangen." (Deutscher Bundestag 1979:8) Dieser Effekt ergibt sich aber wohl kaum zufällig. Von daher bieten Arbeitskräftepools unter öffentlicher Kontrolle und gewerkschaftlicher Beteiligung bessere Möglichkeiten, diese Potentiale zu entfalten.

285 In diese Richtung gehen etwa Tendenzen in Japan, daß Unternehmen ältere Beschäftigte entlassen und diese dann zu Verleihunternehmen wechseln, die sie teilweise wieder an ihre vorherigen Arbeitgeber verleihen, oder daß das Ursprungsunternehmen selbst die Betroffenen an andere Unternehmen überläßt. Vgl. Ernst 1987:108.

## 6.2 Schlußfolgerungen für die Übertragbarkeit

Auch wenn die vergleichende Analyse der Existenzbedingungen von Arbeitskräftepools gezeigt hat, daß es kein Idealmodell eines Arbeitskräftepools gibt, das ohne weiteres auf andere Branchen und/oder Problemsituationen übertragbar wäre, lassen sich doch einige verallgemeinernde Schlußfolgerungen formulieren, die bei neuen Initiativen zu berücksichtigen wären. Diese werden im folgenden in Thesenform zusammengefaßt. Ziel ist, möglichst klare Aussagen zu formulieren, unter welchen Rahmenbedingungen ein Pool funktionieren kann. Dabei ist bei einigen Aspekten zu unterscheiden, ob die Zielsetzung in einer Bündelung betrieblicher Arbeitseinsätze zu stabiler Beschäftigung auf der Ebene des Pools besteht oder ob es vorrangig darum geht, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen zu fördern.

- **Gründungsmotive:** Anlässe für Überlegungen, ob eine Poolgründung sinnvoll erscheint, können Probleme auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sein. Entscheidend für den Erfolg eines Pools ist jedoch die Bereitschaft der Betriebe, Poolarbeitskräfte einzusetzen. Ein Pool muß gegenüber anderen Möglichkeiten der Abdeckung des betrieblichen Personalbedarfs durch die Qualität oder den Preis seiner Dienstleistungen für Betriebe attraktiv sein und/oder sehr eng mit den (potentiellen) Entleihbetrieben kooperieren.
- **Rechtliche und politische Rahmenbedingungen:** Die Marktposition eines Pools kann durch eine gesetzliche oder tarifvertragliche Monopolstellung verbessert werden. Alternativ oder in Ergänzung hierzu können öffentliche Zuschüsse die Funktionsfähigkeit eines Pools verbessern. Nicht zuletzt bedarf es der Bereitschaft zur Erprobung unkonventioneller Lösungen für Probleme auf dem Arbeitsmarkt.
- **Trägerschaft:** Ein Pool kann in unterschiedlichen Trägerkonstellationen erfolgreich arbeiten. Hierbei spielt sicherlich eine Rolle, auf wessen Initiative hin und unter welchen Zielsetzungen ein Arbeitskräftepool gegründet wird. Die Erfahrungen der bestehenden Arbeitskräftepools zeigen, daß Modelle, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam getragen werden, sowohl stabiler sind als auch den Poolbeschäftigten bessere Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bieten als Modelle, die versuchen, sich neben diesen gewachsenen Strukturen zu etablieren wie etwa die niederländischen Pools, die von START getragen wurden. Diese Aussage läßt sich für beide Grundformen von Pools, also sowohl für Modelle, die auf

die stabile Beschäftigung qualifizierter und flexibel einsetzbarer Arbeitskräfte zielen, als auch für eher zielgruppenbezogene und arbeitsmarktpolitische Pools verallgemeinern. Außerdem haben paritätisch verwaltete Pools eher die Chance, daß Betriebsräte in potentiellen Entleihbetrieben auf eine bevorzugte Kooperation mit solchen Modellen hinwirken - im Einzelfall oder auch über Betriebsvereinbarungen, in denen dies generell festgeschrieben wird. Eine direkte Beteiligung von Betrieben an der Trägerschaft kann vorteilhaft sein, weil diese eine größere Eigenverantwortung für die Existenz des Pools übernehmen und damit i.d.R. eher bereit sind, die Beschäftigung im Pool durch ihre eigene Geschäftspolitik zu stabilisieren. Darüber hinaus erscheint - insbesondere bei wiedereingliederungsorientierten Pools - die Beteiligung weiterer Institutionen wie z.B. Kommunen, Arbeitsämter oder Bildungsträger vorteilhaft. Auf jeden Fall müssen zu diesen Stellen Kooperationsbeziehungen aufgebaut werden. Ein Pool kann umso erfolgreicher arbeiten, je breiter die "Tragfläche" für seine Aktivitäten ist.

- **Unternehmensrechtliche Konstruktion:** Die Rechtsform eines Arbeitskräftepools sollte die Erzielung von Einnahmen und die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse ermöglichen, eine Gewinnausschüttung aber ausschließen und insgesamt größtmögliche Flexibilität für die Verfolgung der satzungsgemäßen Zielsetzungen bieten.
  
- **Absicherung der Marktposition:** Die besten Überlebenschancen hat ein Pool zweifellos, wenn ihm eine gesetzliche oder tarifvertragliche Monopolstellung eingeräumt wird. Ein solches Monopol läßt sich nur auf einem sektoral und beruflich abgrenzbaren Teilarbeitsmarkt errichten, da der Geltungsbereich eindeutig definierbar sein muß. Poollösungen auf tarifvertraglicher Ebene sind im Zusammenhang mit Verbands- und Gewerkschaftsstrukturen und Tarifbereichen zu diskutieren.<sup>286</sup> Anstelle eines Monopols sind auch tarifvertragliche oder Betriebsvereinbarungen in den potentiellen Einsatzbetrieben denkbar, in denen festgelegt wird, flexiblen Personalbedarf vorrangig oder ausschließlich mit Arbeitskräften aus dem Pool abzudecken. Darüber hinaus kann auch eine Einbindung von möglichst vielen relevanten Gruppierungen in die Trägerschaft bzw. eine enge Kooperation mit diesen die Marktposition verbessern.

---

286 Eine solche Branchenorientierung erleichtert nicht zuletzt auch die Frage der Entlohnung der Poolkräfte.

- **Spezialisierung:** Eine sektorale und berufliche Spezialisierung ist zwar nicht generell notwendig, im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit eines Pools aber empfehlenswert. Denn das Spektrum der Tätigkeitsfelder und Qualifikationsanforderungen muß begrenzt sein, damit ein Pool die Funktion, qualifizierte und branchenkundige Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen, erfüllen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich ein Pool gegenüber konkurrierenden Formen der Abdeckung flexiblen Personalbedarfs (kommerzielle Leiharbeit, Aushilfskräfte) behaupten muß. Pools, die auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zielen, können auch ohne Beschränkung auf eine Branche oder einen Tätigkeitsbereich erfolgreich arbeiten. Zugunsten einer besseren Koordination von Qualifizierungsmaßnahmen und zwecks engerer Kontakte mit potentiellen Entleihbetrieben kann jedoch auch für solche Pools eine gewisse Spezialisierung sinnvoll sein.
- **Regionaler Einzugsbereich:** Ein Arbeitskräftepool muß einen Kompromiß zwischen den Bedürfnissen der betroffenen Arbeitskräfte nach zumutbaren Fahrzeiten zum Arbeitsplatz und dem Vorhandensein einer ausreichenden Zahl von potentiellen Einsatzbetrieben aus einer Branche und/oder mit vergleichbaren Qualifikationsanforderungen im Einzugsbereich finden, damit eine Bündelung des vorübergehenden Personalmehrbedarfs dieser Betriebe zu stabilen Beschäftigungsverhältnissen auf der Ebene des Pools möglich ist.
- **Finanzierung:** Über günstige Bedingungen verfügen Pools, die sich neben den einsatzbezogenen Entleihтарifen auch über einsatzunabhängige Beiträge der Betriebe (Mitgliedsbeiträge oder Fonds) finanzieren können. Wenn eine solche Grundfinanzierung gegenüber den potentiellen Entleihbetrieben durchsetzbar ist, sollte sie realisiert werden. Denn dies ermöglicht die Senkung der Entleihтарife, die die Betriebe für den Einsatz von Poolarbeitskräften entrichten müssen, und verbessert somit die Konkurrenzfähigkeit eines Pools gegenüber anderen Instrumenten zur Abdeckung des betrieblichen Flexibilitätsbedarfs. Die gleiche Funktion kann auch ein angegliederter Zeitarbeitspool erfüllen, dessen Arbeitskräfte keinen Anspruch auf Lohnfortzahlung in einsatzfreien Zeiten haben. Diese Option ist in der Bundesrepublik jedoch durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz versperrt, das einsatzbefristete Arbeitsverträge mit Leiharbeitskräften untersagt. Darüber hinaus kann die Gewährung öffentlicher Zuschüsse als Anschubfinanzierung oder als dauerhafte Unterstützung z.B. von Qualifizierungsmaßnahmen die Funktionsfähigkeit eines Pools verbessern.

- **Qualifizierung:** Sowohl vorgeschaltete als auch beschäftigungsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen können die Funktionsfähigkeit eines Arbeitskräftepools verbessern. Insbesondere zur Überbrückung verleihtfreier Zeiten erscheinen Modulqualifizierungen besonders geeignet. Eine enge Kooperation mit Bildungsträgern und/oder die Erschließung öffentlicher Zuschüsse erleichtern Organisation und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen für Poolarbeitskräfte.

### 6.3 Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools im deutsch-niederländischen Vergleich

Trotz der zahlreichen positiven Funktionen, die Arbeitskräftepools für die Beschäftigten und Betriebe sowie aus arbeitsmarktpolitischer und gesamtgesellschaftlicher Sicht erfüllen können, sind sie bislang weder in der Bundesrepublik noch in den Niederlanden ein Massenphänomen. Sie sind in der Praxis nur vereinzelt vorzufinden. Neben der bislang häufig ablehnenden Haltung der Gewerkschaften, die zumindest in der Bundesrepublik eng mit der Forderung nach einem Verbot der Leiharbeit zusammenhängt, dürfte eine wesentliche Rolle spielen, daß den Unternehmen häufig kostengünstigere Alternativen zum Einsatz von Poolarbeitskräften zur Verfügung stehen, um flexiblen Personalbedarf abzudecken oder neue Arbeitskräfte zu rekrutieren. Trotzdem sind Arbeitskräftepools in den Niederlanden verbreiteter als in der Bundesrepublik.

Insofern sollen vor dem Hintergrund der vergleichenden Analyse der politischen Rahmenbedingungen für Arbeitnehmerüberlassung und der Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden und in der Bundesrepublik in Teil 3 sowie der Darstellung und Analyse der Erfahrungen der bestehenden Arbeitskräftepools in den Teilen 4 und 5 im folgenden einige wesentliche Unterschiede in den Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden, die als Ursachen für die größere Bedeutung von Arbeitskräftepools in den Niederlanden anzusehen sind.

#### 6.3.1 Leih- bzw. Zeitarbeit

Im Kontext der Leih- bzw. Zeitarbeit erscheinen insbesondere die Position der Gewerkschaften, die vergleichsweise hohe gesellschaftliche Akzeptanz und die wenig restriktive Regulierung der Zeitarbeit in den Niederlanden für die Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools von Bedeutung. Obwohl die niederländischen Gewerkschaften Zeitarbeit nicht grundsätzlich ablehnen und schon vergleichsweise früh von der Forderung nach einem generellen Verbot abgegan-



gen sind, begreifen sie Arbeitskräftepools offenbar als Chance, den betroffenen Beschäftigten bessere Arbeitsbedingungen und eine stabilere Beschäftigung zu bieten, als dies bei kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen häufig der Fall ist. "Wenngleich die Gewerkschaften primär auf die Schaffung bzw. Erhaltung von festen Arbeitsplätzen in regulären Betrieben zielen, stellen Arbeitskräftepools die zweitbeste Option dar." (BEA 1989:137 - sinngemäße Übersetzung) Diese grundsätzlich positive Einschätzung findet ihre Grenze, wenn durch die Einrichtung von Arbeitskräftepools Stammarbeitsplätze in Betrieben gefährdet sind. Diese Gefahr wird jedoch von seiten der niederländischen Gewerkschaften bislang als nicht gegeben angesehen, da Pools auch in den Niederlanden kein Massenphänomen sind, sondern nur in einigen Branchen bzw. Regionen existieren und außerdem so klein sind, daß sie auf den Personalbestand der Betriebe keinen nennenswerten Einfluß haben. Die gewerkschaftliche Akzeptanz wird zusätzlich auch dadurch gefördert, daß die Gewerkschaften bei den meisten bestehenden Arbeitskräftepools an der Trägerschaft beteiligt sind, so daß sie auf deren Arbeitsweise direkten Einfluß ausüben können.

Darüber hinaus trägt die überdurchschnittliche Verbreitung von Zeitarbeit in den Niederlanden indirekt zur Akzeptanz von Arbeitskräftepools in der Öffentlichkeit bei. Aus der Sicht der Arbeitgeber sind Arbeitskräftepools eines von mehreren Instrumenten zur Abdeckung des Bedarfs an flexibel einsetzbarem Personal, das von ihnen genutzt wird, wenn es kostengünstig ist, die zeitweilige Inanspruchnahme besonders qualifizierter Arbeitskräfte ermöglicht und/oder wenn die Inanspruchnahme kommerzieller Zeitarbeitsfirmen in der Region oder Branche gesetzlich oder tarifvertraglich untersagt ist.

Die wenig restriktive Regulierung der Zeitarbeit in den Niederlanden wirkt sich insofern auf die Arbeitsbedingungen von Arbeitskräftepools günstig aus, als diese relativ frei in der konkreten Gestaltung der Arbeitsverhältnisse von Poolarbeitskräften sind. So können Pools sowohl unbefristete als auch auf einen bestimmten Zeitraum befristete Arbeitsverträge abschließen, und es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, den Bestand der Arbeitsverhältnisse an die jeweilige Dauer eines betrieblichen Arbeitseinsatzes zu koppeln, wie es im kommerziellen Verleih in den Niederlanden üblich ist. Auch bei der Entlohnung bestehen meist mehrere Optionen: Eine Orientierung am Tarifvertrag der jeweiligen Branchen ist ebenso möglich wie die Anwendung des Tarifvertrags für Zeitarbeitskräfte; in Einzelfällen kann sich die Entlohnung sogar am Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne orientieren. Dies hat zwar je nach konkreter Ausgestaltung ungünstige Auswirkungen auf die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Poolarbeitskräfte, erleichtert aus der Perspektive eines Pools aber die Anpassung der Kosten an die am Markt realisierbaren Umsätze.

Nicht zuletzt erleichtert die Existenz und das erfolgreiche Arbeiten einiger bereits bestehender die Gründung weiterer Arbeitskräftepools. Dieser Nachahmungseffekt ist nicht gering zu schätzen. Arbeitgeber und Gewerkschaften können auf die Erfahrungen mit Pools in anderen Branchen zurückgreifen, wenn es um Konzepte oder Maßnahmen zur Lösung von Problemen in ihrer Branche geht, und vor diesem Hintergrund prüfen, ob die Gründung eines Pools sinnvoll erscheint. So wurde etwa im Jahre 1991 im öffentlichen Personennahverkehr intensiv diskutiert, ob die Gründung eines Pools zur Lösung der personalpolitischen Probleme in dieser Branche beitragen könnte, die aus zunehmenden Schwankungen des Arbeitsanfalls, steigenden Qualifikationsanforderungen und Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung resultierten. Zur Klärung dieser Frage gaben der Arbeitgeberverband und die zuständigen Gewerkschaften beim *Bureau voor Economische Argumentatie* (BEA) ein Gutachten in Auftrag, das jedoch den Einsatz anderer arbeitsmarkt- und personalpolitischer Instrumente empfahl (BEA 1991d).

In der **Bundesrepublik** hat bis vor kurzem demgegenüber vor allem die ablehnende Haltung der Gewerkschaften, aber auch die vergleichsweise geringe gesellschaftliche Akzeptanz der Leiharbeit überhaupt die Gründung von Arbeitskräftepools, ja häufig sogar die Diskussion möglicher Vor- und Nachteile solcher Modelle verhindert. Insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre hat sich die Bereitschaft innerhalb der Gewerkschaften, offensiver über Gestaltungsalternativen zur gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung zu diskutieren und sich vereinzelt auch an der Erprobung solcher Modelle zu beteiligen, jedoch deutlich erhöht. So hat der DGB in seiner Stellungnahme zum "Siebenten Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes" unter Bezug z.B. auf die Gesamthafenbetriebe und tarifvertragliche Regelungen zum Kollegenaustausch gefordert, nicht gewerbsmäßige Formen des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustauschs zu erproben:

"Soweit in der Wirtschaft ein Flexibilisierungsbedarf im Sinne der Bildung von Arbeitskräftepools besteht, bedarf dies einer besonders sorgfältigen Abstimmung unter den Tarif- bzw. Arbeitsmarktparteien. Solche Modelle müssen sich in ihrer Funktionsfähigkeit sowie ihrem sozialen Standard an Beispielen wie den Gesamthafenbetrieben orientieren. (...) Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes ist nur mit den Arbeitskräften, nicht gegen sie durchsetzbar. Die Lösung ist folglich nicht in einer Beseitigung angeblich hemmender sozialer Schutzvorschriften zu suchen, sondern in einer sozialverträglichen Regulierung des Flexibilisierungsbedarfes. Einsatzflexibilität muß mit sozialer Sicherheit, Beschäftigungsstabilität, Weiterqualifizierung und Benachteiligtenförderung gekoppelt sein und so den Bedürfnissen der

Wirtschaft und sozialen Belangen gleichermaßen Rechnung tragen."  
(Deutscher Gewerkschaftsbund 1992:16)

Schließlich hat der Vorstand des DGB-Landesbezirks Nordrhein-Westfalen im Jahre 1991 mit seinem mehrheitlich gefaßten Beschluß, START Zeitarbeit in Gronau zu unterstützen, die Erprobung eines arbeitsmarktpolitisch orientierten Poolansatzes in der Bundesrepublik ermöglicht. Dabei hat auch eine Rolle gespielt, daß angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik die Bereitschaft gestiegen ist, unkonventionelle Ansätze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu erproben. Noch vor kurzem wäre die Gründung einer Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft wie der START Zeitarbeit NRW GmbH unter Beteiligung der Gewerkschaften, der öffentlichen Hand, der Bundesanstalt für Arbeit wohl völlig undenkbar gewesen.

Bezogen auf die Regulierung der Leiharbeit ist die Situation von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik insofern schwierig, als sie bei oberflächlicher Betrachtung "nur" das realisieren, was nach dem Wortlaut des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ohnehin angestrebt wird - die Bündelung betrieblicher Arbeitsansätze zu stabilen Beschäftigungsverhältnissen auf der Ebene des Verleihers. Die Vorteile von Arbeitskräftepools werden erst offensichtlich, wenn man die Instabilität der Beschäftigung bei vielen kommerziellen Verleihunternehmen und ihr nicht immer legales Verhalten in die Betrachtung miteinbezieht. Gleichzeitig zieht das AÜG dem "freien" Agieren von Pools Grenzen, weil z.B. keine einsatzbefristeten Arbeitsverträge abgeschlossen werden dürfen. Hieraus den Schluß zu ziehen, daß die gesetzliche Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik gelockert werden müßte, wie es gerade in der jüngsten Zeit von konservativer Seite häufiger gefordert wird (vgl. z.B. FAZ vom 7. November 1994; Reichling 1995), wäre angesichts der weitreichenden Konsequenzen, die eine solche "Liberalisierung" für zahlreiche Leiharbeitskräfte hätte, kontraproduktiv. Überdies wäre bei einer Aufhebung bestimmter Vorschriften zur Arbeitnehmerüberlassung wie etwa der Begrenzung der Dauer eines betrieblichen Arbeitsansatzes von Leiharbeitskräften auf neun Monate oder des Verbots der mehrmaligen Überlassung einer Leiharbeitskraft an einen Betrieb zu befürchten, daß der Einsatz von Leiharbeitskräften zulasten der Stammbeschäftigten in den Entleihbetrieben ausgeweitet würde. Dies erscheint nicht wünschenswert, zumal die Entlohnung von Arbeitskräften kommerzieller Verleihunternehmen - anders als etwa die der Leiharbeitskräfte von START Zeitarbeit NRW - bisher nicht tarifvertraglich geregelt ist.

Der für die Niederlande ausgeführte "Nachahmungseffekt", wenn bereits einige Pools erfolgreich arbeiten, könnte zukünftig auch in der Bundesrepublik an Bedeutung gewinnen. Denn mit der Ausweitung des START-Ansatzes auf ganz

Nordrhein-Westfalen und ähnlichen Planungen bzw. Initiativen in anderen Bundesländern ist ein "Startschuß" gefallen, der die Gründung weiterer Arbeitskräftepools deutlich begünstigen könnte. Darauf verweisen zumindest die Erfahrungen aus den Niederlanden, wo START in den vergangenen Jahren bei einer Reihe spezialisierter Pools "Geburtshilfe" geleistet hat. Dies muß sich keinesfalls auf die Gründung weiterer arbeitsmarktpolitisch orientierter Pools beschränken, wie sie nach dem Vorbild von START Zeitarbeit NRW auch in anderen Bundesländern derzeit intensiv diskutiert werden. Denn zum einen können sich die beiden Grundtypen von Pools in der Praxis sehr sinnvoll ergänzen. Und zum anderen ist jeder bereits bestehende Pool potentieller Kooperations- und meist sogar erster Ansprechpartner, wenn Überlegungen zur Gründung weiterer Pools in der Region angestellt werden. So kann ein bereits bestehender arbeitsmarktpolitisch orientierter Pool gute Chancen auch für die Gründung eines branchenbezogenen Stabilisierungspools bieten, wenn dieser an konkreten personalpolitischen Problemen einer Branche oder einer Gruppe von Betrieben ansetzt. Die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, daß Arbeitgeber mit den Gewerkschaften über die Gründung von Arbeitskräftepools verhandelt haben, wenn eine Branche z.B. in der Folge wirtschaftlicher Probleme oder neuer (arbeits-)rechtlicher Regelungen mit besonderen personalpolitischen Problemen konfrontiert war. So wurden die Diskussionen im niederländischen Güterkraftverkehr, die letztlich zur Gründung des GPDW geführt haben, nicht zuletzt durch Verschärfungen der Arbeitszeitregelungen (Ausgleich von Überstunden vorrangig durch Freizeit) angestoßen. Auch in der Bundesrepublik sind eine Reihe von Entwicklungen absehbar, die neue personalpolitische Instrumente erfordern (vgl. 2 und 7).

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sowohl die Regulierung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung als auch die Haltung der Gewerkschaften in der Bundesrepublik lange Zeit nicht gerade günstige Bedingungen für Arbeitskräftepools geboten haben. Innerhalb der Gewerkschaften und auch auf der politischen Ebene zeichnen sich aktuell jedoch eine Reihe von Veränderungen ab, die Arbeitskräftepools zukünftig deutlich bessere Chancen versprechen. Welche gewerkschaftlichen und politischen Handlungsmöglichkeiten darüber hinaus bezogen auf Leiharbeit bestehen, um sowohl die Situation von Leiharbeitskräften als auch die Marktchancen von Arbeitskräftepools zu verbessern, wird in 6.4 thematisiert.

### 6.3.2 Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik

Im Kontext der Arbeitsmarktpolitik wäre es zu einfach, die günstigeren Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in den **Niederlanden** allein darauf

zurückzuführen, daß die Arbeitsverwaltung sich explizit mit Arbeitskräftepools befaßt hat und den Arbeitsämtern Richtlinien für die Kooperation mit solchen Initiativen an die Hand gegeben hat. Allerdings schaffen diese Richtlinien eine gewisse Planungssicherheit für die Gründung neuer Pools, deren förderliche Wirkung nicht unterschätzt werden sollte. Von größerer Bedeutung dürfte jedoch sein, daß die Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden traditionell relativ große Spielräume zur Erprobung neuer Instrumente und Organisationsformen zur Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes bieten. Dies galt offenbar auch bereits vor der Reform der Arbeitsverwaltung im Jahre 1991. Nachdem die teilweise schon vorher praktizierte Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen der Arbeitsämter im *Arbeidsvoorzieningswet* nun auch gesetzlich festgeschrieben und darüber hinaus die Entscheidung über die Verwendung der Mittel für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie deren konkrete Ausgestaltung auf die regionale Ebene verlagert worden ist, dürften sich die Rahmenbedingungen für die Gründung von Arbeitskräftepools weiter verbessert haben. Dies gilt sowohl für kommunale Initiativen, die sich auf bestimmte Zielgruppen konzentrieren, als auch für regionale oder landesweite Initiativen der Sozialpartner einer Branche. Letztere werden einerseits allgemein stärker als bisher als Akteure bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in die Pflicht genommen; andererseits erhalten sie aber auch insbesondere durch das Programm "*Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing*" die Chance, für besondere Initiativen auf Branchenebene Zuschüsse der Arbeitsverwaltung in Anspruch zu nehmen. Daß dieses Programm zur Unterstützung von Arbeitskräftepools besonders geeignet ist, zeigt die bisherige Inanspruchnahme: Obwohl es allgemein darauf abzielt, die Entwicklung branchenbezogener Schulungsprogramme für Arbeitslose zu fördern, hatten es zwei der drei Branchen, die es bis Ende 1991 in Anspruch nahmen, für die Gründung von Arbeitskräftepools genutzt (Baugewerbe und Güterkraftverkehr).

In der **Bundesrepublik** beinhaltet das Arbeitsförderungsgesetz als zentrale Gesetzesgrundlage für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik bislang weder arbeitsmarktpolitische Instrumente, die die Gründung von Arbeitskräftepools explizit begünstigen würden, noch enthält es überhaupt Regelungen, die die Inanspruchnahme von Zuschüssen durch Pools zumindest ermöglichen würden. Dies gilt sowohl für die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen für Poolbeschäftigte, die daran scheitert, daß die Qualifizierung von bereits Beschäftigten nur unter sehr restriktiven Bedingungen von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert wird, als auch für die Gewährung von Kurzarbeitergeld, von dessen Inanspruchnahme Betriebe, in denen zeitweiliger Arbeitsausfall zum betriebstypischen Risiko zählt, explizit ausgeschlossen sind.

In jüngster Zeit sind allerdings erste Veränderungen erkennbar. So hat die Bundesregierung - offenbar angeregt durch das START-Modell - mit den "Richtlinien zur Förderung der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung" (AüGRi) im September 1994 erstmals überhaupt die Möglichkeit geschaffen, die Gründung von wiedereingliederungsorientierten Verleihinitiativen finanziell zu fördern, was vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Arbeitskräftepools ausdrücklich zu begrüßen ist. Allerdings ist das Mittelvolumen mit insgesamt etwa 50 Millionen DM vergleichsweise gering und die Laufzeit des Förderprogramms auf zwei Jahre begrenzt.<sup>287</sup> Darüber hinaus sind die Förderrichtlinien und insbesondere die Durchführungsanweisungen für die Arbeitsämter überaus kompliziert, was nach ersten Erfahrungsberichten aus verschiedenen Bundesländern zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten sowohl auf seiten der Arbeitsverwaltung als auch auf seiten interessierter Träger bzw. Initiativen geführt hat.

Auch in der Praxis waren erhebliche regionale Unterschiede in der Umsetzung der Richtlinien erkennbar. Probleme bereitet offenbar vor allem die Entscheidung, wann eine Arbeitnehmerüberlassungsinitiative als gemeinnützig anzusehen ist, was insofern von herausragender Bedeutung ist, als nur unter dieser Bedingung öffentliche Mittel nach den AüGRi als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt werden.<sup>288</sup> Eine Abstimmung mit der für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zuständigen Finanzverwaltung ist offenbar im Vorfeld versäumt worden. Darauf weisen zumindest Erfahrungsberichte einiger Akteure hin, die Anfang 1995 bei verschiedenen Finanzbehörden mit dem Ansinnen, für Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu erreichen, auf ablehnendes Unverständnis gestoßen sind.

Initiativen, denen die Anerkennung der Gemeinnützigkeit verweigert wird, müssen jedoch erhebliche finanzielle Risiken eingehen. Denn sie erhalten Zuschüsse nach den AüGRi nur auf Darlehensbasis, wobei erschwerend hinzukommt, daß die Darlehen bereits ein Jahr nach Auslaufen der Förderung zurückgezahlt werden müssen. Darüber hinaus muß durchgängig die Förderbedingung

---

287 Der Bewilligungszeitraum endet spätestens am 31. Dezember 1996. Dies bedeutet gleichzeitig, daß Initiativen, denen erst im Laufe des Jahres 1995 Mittel bewilligt wurden, den maximalen Bewilligungszeitraum von zwei Jahren nicht mehr ausschöpfen können.

288 Einige Arbeitsämter stellen sich auf den Standpunkt, daß nur bereits als gemeinnützig anerkannte Träger gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung betreiben können. Andere definieren die Gemeinnützigkeit offenbar zusätzlich oder alternativ über die Zielgruppen der Arbeitnehmerüberlassung. Nur wenn die Leiharbeitskräfte ausschließlich aus dem Kreis der in den AüGRi als Schwervermittelbare definierten Zielgruppen - also Langzeitarbeitslosen, über 50-Jährigen bzw. Behinderten - stammten, seien die Voraussetzungen für Gemeinnützigkeit erfüllt. Eine dritte Variante der Interpretation der Gemeinnützigkeit besteht darin, daß Arbeitnehmerüberlassung nur "nebenbei" betrieben werden dürfe.

## *6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen*

erfüllt sein, daß mindestens 25 % der Leiharbeitskräfte aus dem Kreis der Langzeitarbeitslosen, über 50-Jährigen oder Behinderten stammen. Nach den AüGRi gewährte Darlehen müssen nur dann nicht oder nur anteilig zurückgezahlt werden, wenn es gelingt, Zielgruppenangehörige über Arbeitnehmerüberlassung in feste Beschäftigung in Entleihbetrieben einzugliedern oder wenn in verleihfreien Zeiten Qualifizierung durchgeführt wird (§ 6 (2) AüGRi).

In diesem Zusammenhang ist zum einen zu fragen, warum nicht auch mit der erfolgreichen Wiedereingliederung von Zielgruppenangehörigen in einen anderen als den vorherigen Entleihbetrieb die Voraussetzung für die Umwandlung des Darlehens in einen Zuschuß erfüllt werden kann. Zum anderen ist zu befürchten, daß sich bei der Durchführung von Qualifizierung in verleihfreien Zeiten "die Katze in den Schwanz beißt". Denn die Erfahrungen von START und anderen arbeitsmarktpolitisch orientierten Pools in den Niederlanden zeigen, daß für die Qualifizierung in verleihfreien Zeiten - wenn sie über Einzelfälle hinausgehen soll - öffentliche Zuschüsse notwendig sind. Zwar sehen die AüGRi eine pauschale Kostenentschädigung pro Teilnehmer und Woche in Höhe von 225,- DM für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten vor; ob dies jedoch ausreicht, um den hohen Kostenaufwand (Lohnkosten der Leiharbeitskräfte **und** Maßnahmekosten) auszugleichen, erscheint fraglich.

Inwieweit von seiten der Politik die Gründung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik durch eine flexiblere Gestaltung arbeitsmarktpolitischer Programme und mehr regionale Entscheidungsspielräume zukünftig erleichtert werden könnte, wird in 6.4.2 weiter ausgeführt.

### **6.4 Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik**

Auf der Basis der vorangegangenen Überlegungen zu den unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik und den Niederlanden werden im folgenden Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik skizziert. Konkret geht es um Möglichkeiten, wodurch die Gründung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik zukünftig erleichtert werden könnte. AdressatInnen dieser Empfehlungen sind einerseits die Tarifvertragsparteien und hier insbesondere die Gewerkschaften sowie andererseits die Politik, wobei sowohl in der Regulierung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung als auch im Kontext der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Ansatzpunkte gesehen werden.

#### 6.4.1 Die Rolle der Gewerkschaften

Eine wesentliche Ursache für die bislang geringe Verbreitung von Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik ist die ablehnende Haltung der Gewerkschaften gegenüber Leiharbeit überhaupt. Wenngleich auch Unternehmen von Arbeitskräftepools profitieren können, sind die Vorteile für die betroffenen Beschäftigten offenkundiger und muß die Initiative zur Gründung von Arbeitskräftepools, wie die Erfahrungen aus den Niederlanden zeigen, i.d.R. von den Gewerkschaften ausgehen. Insofern kommt den Gewerkschaften eine Schlüsselposition zu, wenn es darum geht, die Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik zu verbessern. Auch wenn die politische Durchsetzbarkeit eines generellen Verbots der gewerblichen Leiharbeit und ihres vollständigen Ersatzes durch Arbeitskräftepools gering einzuschätzen ist, verfügen Gewerkschaften über einige Hebel, die Rahmenbedingungen und Marktchancen von Arbeitskräftepools deutlich zu verbessern.

So könnten in Branchen-Tarifverträgen<sup>289</sup> - insbesondere derjenigen Branchen, die Schwerpunkte des Einsatzes von Leiharbeitskräften darstellen - ein Verbot der Lohndiskriminierung von Leiharbeitskräften und die Einhaltung von tariflichen Mindestbedingungen in den Entleihbetrieben verankert werden (vgl. auch Krüger 1987:432; Zachert 1989:123ff; Kock 1990:166ff). Dies würde einerseits die finanzielle Situation und die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitskräften direkt verbessern und andererseits gewährleisten, daß der Einsatz von Leiharbeitskräften nicht mehr genutzt werden kann, um tarifliche Regelungen in den Entleihbetrieben zu unterlaufen. Darüber hinaus würden solche Vereinbarungen auch die Kosten des Rückgriff auf Leiharbeit durch die Unternehmen erhöhen. Im ökonomischen Kalkül der Betriebe würde damit die Attraktivität der Leiharbeit verringert, wodurch deren Expansion vermutlich wirksamer eingedämmt werden könnte als durch kaum durchsetzbare Verbotsforderungen. Dies sollte auch die Gewerkschaften, die ja gerade darauf setzen, die gewerksmäßige Arbeitnehmerüberlassung einzudämmen, davon überzeugen, daß es sinnvoll ist,

---

289 Bode (1992:39) zeichnet zwar in Bezug auf Frankreich ein relativ pessimistisches Bild der Wirksamkeit tarifvertraglicher Regelungen im Bereich der Zeit- bzw. Leiharbeit, weil hierdurch ein ausdifferenziertes Normengeflecht entsteht, dessen dezentrale Umsetzung und Kontrolle schwierig sei. Durch die Kombination mit der Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung auf der gesetzlichen Ebene und angesichts der weniger zersplitterten Struktur der Gewerkschaften in der Bundesrepublik dürften die von ihm überwiegend als negativ eingeschätzten französischen Erfahrungen aber nicht unmittelbar auf die deutschen Verhältnisse übertragbar sein.



Leiharbeit tarifvertraglich zu regeln.<sup>290</sup> Nicht zuletzt würde sich die Konkurrenzfähigkeit sozial orientierter Verleiher oder Pools verbessern, die dann nicht mehr so leicht von gewerblichen Verleihern, die geringere Entleihtarife aufgrund einer schlechten Entlohnung ihrer Leiharbeitskräfte realisieren, unterboten werden könnten.

Alternativ oder in Ergänzung dazu könnte eine der Einzelgewerkschaften auch einen Tarifvertrag für Leiharbeitskräfte mit den Verbänden der Leiharbeitsunternehmen abschließen. "Die Verbindlichkeit von Tarifverträgen vereinheitlicht und sichert die Wettbewerbsbedingungen und könnte der (rufschädigenden und ruinösen) Unterbietungskonkurrenz der Zeitarbeitsunternehmen untereinander eine Grenze setzen. Eine wirksame Regulation des Gewerbes, die den gesetzlichen Rahmen ausfüllt und die Mindestbedingungen für die Beschäftigung und Entlohnung von Zeitarbeitnehmern verbessert und dynamisch fortschreibt, würde auch eine interne Bereinigung herbeiführen und in einem tariflich regulierten wirtschaftlichen Umfeld zu einer angemessenen Preisbildung für diese Form der Nutzung von Arbeitskraft beitragen. Schon dadurch würde in die Praxis der Nutzung von Zeitarbeit ein gegenüber gesetzlichen Bestimmungen weit wirksameres Regulativ eingebaut." (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990: 216f)

Ob in einem solchen Tarifvertrag die Anwendung der jeweils in den Entleihbetrieben gültigen tariflichen Regelungen festgeschrieben werden sollte bzw. könnte, muß die Praxis zeigen. Um einem solchen Tarifvertrag Geltung zu verschaffen, müßte er jedoch für alle Leiharbeitsunternehmen verbindlich sein und nicht nur die Mitglieder der Arbeitgeberverbände im Verleihgewerbe betreffen, da diese nur einen kleinen Teil der Branche abdecken. Zwar wurde von seiten des DGB und seiner Einzelgewerkschaften gegen den Abschluß von Tarifverträgen für Leiharbeitskräfte bislang häufig geltend gemacht, daß die kollektive Interessenvertretung in Leiharbeitsunternehmen zu schwach ist, um Regelungen zu vereinbaren und in der Praxis durchzusetzen, die substantiell über das hinausgehen, was die Verleiher als Arbeitgeber von sich aus zuzugestehen bereit sind. Wenn aber die beiden verschiedenen Ebenen - Tarifverhandlungen mit Leiharbeitsunternehmen und Tarifverträge in anderen Branchen - ineinandergreifen würden, könnte es gelingen, den Einsatz von Leiharbeitskräften in den

---

290 Ein erstes Beispiel für eine solche Tarifpolitik findet sich im Manteltarifvertrag für den rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau. Dort heißt es in § 2: "Die Unternehmen verpflichten sich, in den Verträgen mit Zwischenunternehmen die Einhaltung dieses Tarifvertrags zu vereinbaren, soweit deren Arbeiter keinem anderen Tarifvertrag unterliegen und unter oder über Tage Arbeiten ausführen, die in den Geltungsbereich dieses Manteltarifvertrags fallen." (zitiert nach Kock 1990:166) Faktische Wirksamkeit erhielt diese Bestimmung allerdings erst, nachdem der Vorstand der Ruhrkohle AG, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die Arbeitsverwaltung seit etwa Mitte 1985 (Erscheinen des Wallraff-Buches "Ganz unten") konzertierte Maßnahmen ergriffen hatten. Vgl. Kock 1990:167ff.

## *6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen*

Entleihbetrieben generell davon abhängig zu machen, daß diese gemäß den dort geltenden Tarifverträgen entlohnt werden. Damit wären die Chancen für die Durchsetzung substantiell besserer Vereinbarungen deutlich günstiger.

Darüber hinaus kommt den Betriebsräten in den Entleihbetrieben bei der faktischen Durchsetzung solcher tarifvertraglicher Regelungen eine Schlüsselrolle zu. Deren Bereitschaft, sich für die Interessen von Leiharbeitskräften einzusetzen, würde vermutlich steigen, wenn der Einsatz von Leiharbeitskräften nicht mehr genutzt werden könnte, um tarifliche Normen in den Entleihbetrieben zu unterlaufen, wie es unter den derzeitigen Bedingungen häufig der Fall ist. Auch in die Kontrolle der Leiharbeitsunternehmen durch die Arbeitsverwaltung müßte die Einhaltung solcher tarifvertraglicher Vereinbarungen einbezogen werden. Ggfs. sollte in jedem Arbeitsamt eine Art Beschwerdestelle eingerichtet werden, an die sich Leiharbeitskräfte und Betriebsräte wenden können, wenn es Probleme mit der Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes gibt. Angesichts der ohnehin bestehenden Probleme bei der Kontrolle gewerblicher Leiharbeitsunternehmen wäre auch zu erwägen, ob nicht in jedem Arbeitsamtsbezirk Ausschüsse eingerichtet werden sollten, in denen wie im früheren Beirat von START Zeitarbeit Arbeitgeber, Gewerkschaften und die öffentliche Hand vertreten sind. Deren Aufgabe könnte darin bestehen, die Kontrolle der Leiharbeitsunternehmen durch die Arbeitsverwaltung zu unterstützen und zu ergänzen sowie eine größere Transparenz im Verleihgewerbe herzustellen.

In Tarifverträgen könnte auch vereinbart werden, daß Unternehmen vorrangig auf Leiharbeitskräfte von Arbeitskräftepools bzw. nicht gewinnorientierten Leiharbeitsunternehmen wie START Zeitarbeit NRW zurückgreifen müssen, wie dies z.B. im Tarifvertrag für den Gartenbau in den Niederlanden der Fall ist. Ebenso zeigen Erfahrungen aus den Niederlanden, daß Betriebs- und Personalräte auch auf der einzelbetrieblichen Ebene darauf dringen können, daß beim Einsatz von Leiharbeitskräften vorrangig mit Pools oder arbeitsmarktpolitisch orientierten Verleihinitiativen kooperiert wird. Besonders günstige Chancen zur Durchsetzung solcher Vereinbarungen dürften in Betrieben bestehen, die bislang keine Leiharbeitskräfte einsetzen und mit den Betriebsräten über eine Änderung dieser betrieblichen Praxis verhandeln. Wenn es in einigen Fällen gelänge, derartige Absprachen zu treffen, könnten diese auch eine Vorbildfunktion für andere Unternehmen übernehmen.

Unmittelbaren Einfluß auf die Gestaltung von Arbeitskräftepools können Gewerkschaften nehmen, wenn sie sich an ihrer Gründung und Trägerschaft beteiligen, wie dies bei der START Zeitarbeit GmbH in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Dabei sollte die gewerkschaftliche Unterstützung an die Einhaltung von Mindeststandards geknüpft werden, die sich etwa auf die Entlohnung der Poolarbeitskräfte gemäß den in den Entleihbetrieben geltenden Tarifverträgen, die

Durchführung von Qualifizierung in verleihfreien Zeiten und/oder die Einbeziehung bestimmter Zielgruppen beziehen können.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß den Gewerkschaften, wenn sie sich für den offensiven Umgang mit bzw. die sozialverträgliche Gestaltung von Leiharbeit entscheiden, mit Tarifverträgen und den Gestaltungsmöglichkeiten von Betriebs- bzw. Personalräten wirksame Hebel zur Verfügung stehen, die Marktchancen von Arbeitskräftepools und nicht gewinnorientierten Leiharbeitsunternehmen deutlich zu verbessern.<sup>291</sup> Hierbei müssen Tabus gebrochen werden und sind Kreativität sowie Durchsetzungswillen, aber auch Kompromißbereitschaft gefordert. Die heftigen Reaktionen der Zeitarbeitsverbände auf die geplante Ausweitung von START Zeitarbeit auf ganz Nordrhein-Westfalen und auf die von der Bundesregierung bereitgestellten Mittel zur Anschubfinanzierung von arbeitsmarktpolitischen Verleihinitiativen<sup>292</sup> Ende 1994 deuten darauf hin, daß Pools, die von seiten der Gewerkschaften unterstützt werden, durchaus Marktchancen haben. Die großen Vorbehalte und massiven Proteste von seiten derjenigen, die als intime KennerInnen des Leiharbeitsmarktes angesehen werden müssen, sollten daher als Ansporn genommen werden, die sozialverträgliche Gestaltung der Leiharbeit aktiv anzugehen.

#### 6.4.2 Die Rolle der Politik

Auf der politischen Ebene bestehen ebenso wie für die Gewerkschaften direkte und indirekte Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools zu verbessern. Indirekte Verbesserungen könnten vor allem durch eine wirksamere Regulierung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung erreicht werden. So könnte die Benachteiligung vieler Leiharbeitskräfte hinsichtlich der Entlohnung nicht nur - wie bereits ausgeführt - durch Tarifverträge, sondern auch durch Aufnahme eines Gleichbehandlungsgebots in das Arbeitnehmerüberlassungs-

---

291 *Voswinkel/Bode* (1993:304) weisen darauf hin, daß andere Marktparteien als Stützen von Regulierung fungieren können, wenn sie Regelverstöße durch Reduzierung der Geschäftsbeziehungen negativ sanktionieren. Als Voraussetzungen werden in diesem Zusammenhang einerseits die Transparenz über Regelverstöße und andererseits die Existenz von Alternativen genannt. Im Kontext von Arbeitnehmerüberlassung/Arbeitskräftepools könnten die betrieblichen Interessenvertretungen hierbei eine wichtige Rolle spielen.

292 Vgl. etwa FAZ vom 7. November 1994 (Die Fesseln der Zeitarbeit. Kommentar von Nico Fickinger) und Wirtschaftswoche vom 14. Oktober 1994 (Arbeitsmarkt. Nicht schlucken. Weil Bonn Verleihfirmen sponsert, fürchten Konkurrenten um den Wettbewerb).

## 6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen

gesetzt, wie dies in einer Reihe anderer EU-Länder der Fall ist, beseitigt werden.<sup>293</sup>

Als weitere gesetzliche Maßnahme, die einerseits die Situation von Leiharbeitskräften verbessern und andererseits der üblichen Abwälzung jeglicher Arbeitgeberpflichten bzw. -risiken auf die Leiharbeitskräfte zumindest teilweise Einhalt gebieten kann, wären Regelungen wünschenswert, die Leiharbeitskräften die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ermöglichen würden. So könnten Verleihunternehmen gesetzlich verpflichtet werden, eine in Abhängigkeit von ihrem Umsatz zu zahlende Qualifizierungsabgabe in einen Fonds zu entrichten, aus der Qualifizierungsmaßnahmen für Leiharbeitskräfte in verleihfreien Zeiten oder nach Entlassungen wegen Arbeitsmangel finanziert werden könnten. In Frankreich existiert bereits ein derartiger "Weiterbildungsversicherungsfonds", in den alle Zeitarbeitsunternehmen Beiträge einzahlen müssen (Bode/Brose/Voswinkel 1994:56). Dies könnte auch in der Bundesrepublik einerseits zur Stabilisierung der Beschäftigung im gewerblichen Verleih beitragen (wenn verleihfreie Zeiten mit Qualifizierung überbrückt würden) und andererseits ehemaligen Leiharbeitskräften die Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung erleichtern. Außerdem würden damit die Chancen der Beschäftigten auf Qualifizierung in einer Branche erhöht, die nicht zuletzt aufgrund einer extrem hohen Fluktuation der Beschäftigten bislang kaum im Weiterbildungsbereich aktiv ist. Die wenigen Verleiher, die Qualifizierung anbieten, laufen bislang Gefahr, daß die betroffenen Arbeitskräfte zu einem Konkurrenzunternehmen wechseln und sich Bildungsinvestitionen nicht rechnen. Dieses "Trittbrettfahrerproblem" würde durch eine Umlage der Kosten auf alle Leiharbeitsunternehmen verringert (Bode/Brose/Voswinkel 1994:56).

Politische Möglichkeiten zur direkten Förderung von Arbeitskräftepools bestehen vorrangig in der (finanziellen) Unterstützung von Pools, die auf eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen und besonderen Zielgruppen zielen, weil hier dem Vorwurf einer marktverzerrenden Subventionierung mit dem Verweis auf die arbeitsmarktpolitischen Auflagen begegnet werden kann. Als Ausnahme wäre zu erwägen, branchenbezogenen Pools, die ähnlich wie die Gesamthafenbetriebe auf eine Bündelung kurzfristiger betrieblicher Arbeitseinsätze zu dauerhafter und stabiler überbetrieblicher Beschäftigung zielen, die Möglichkeit zu geben, bei länger andauernder Unterauslastung Kurzarbeit anzumelden und Kurzarbeitergeld zu beziehen. Die daraus resultierende Kostenbelastung für die Bundesanstalt für Arbeit wäre gering, weil anderenfalls häufig Entlassungen vor-

---

293 Auf der staatlichen Ebene können der Geltungsbereich von Regulierungen verallgemeinert sowie deren Einhaltung einklagbar und zwangsweise durchsetzbar gestaltet werden. Vgl. Voswinkel/Bode 1993:304.

genommen werden müßten und die Betroffenen Anspruch auf Arbeitslosengeld in gleicher Höhe hätten. Wenn dabei verhindert werden soll, daß auch gewerbsmäßige Verleihunternehmen Anträge auf Kurzarbeitergeld stellen, wären geeignete Abgrenzungskriterien festzulegen. So könnte die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld durch Pools an bestimmte Bedingungen geknüpft werden, ähnlich wie es in den Niederlanden häufig der Fall ist. Eine Bedingung könnte z.B. sein, daß in Phasen, für die Kurzarbeit beantragt wird, Qualifizierungsmaßnahmen für die betroffenen Beschäftigten durchgeführt werden. Grundsätzlich möglich ist es auch, die Gewährung von Kurzarbeitergeld an die Erfüllung allgemeiner arbeitsmarktpolitisch motivierter Auflagen zu knüpfen - z.B., daß bei der Rekrutierung von neuen Arbeitskräften für den Pool auch Langzeitarbeitslose berücksichtigt werden oder daß der Pool in Kooperation mit der Arbeitsverwaltung Qualifizierungsprojekte für diese Zielgruppe konzipiert und organisiert.

Die Ausgrenzung kommerzieller Leiharbeitsunternehmen beim Bezug von Kurzarbeitergeld erscheint jedoch nicht zwingend. Man könnte sich ebenso auf den Standpunkt stellen, daß auch deren Beschäftigte arbeitsmarktpolitischer Förderung bedürfen und sie nicht allein deswegen benachteiligt werden dürfen, weil kommerzielle Verleihfirmen häufig gegen gesetzliche Regelungen verstoßen.

Politisch weniger umstritten dürfte jedoch die finanzielle Unterstützung von arbeitsmarktpolitisch orientierten Poolmodellen sein. Die ersten Erfahrungen mit START Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen verweisen darauf, daß solche Pools auch in der Bundesrepublik eine wichtige Brückenfunktion zwischen Arbeitslosigkeit und der dauerhaften Wiedereingliederung in einen Betrieb erfüllen können. Sie könnten damit das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium sinnvoll ergänzen um einen Ansatz, der Beschäftigung, Qualifizierung, Beratung und Betreuung mit gezielter Arbeitsvermittlung verknüpft. Damit könnten Pools eine Lücke schließen, die die öffentliche Arbeitsvermittlung einerseits angesichts begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten und andererseits aus grundsätzlichen Erwägungen heraus selbst nicht ausfüllen kann. Die Arbeitsämter sind verpflichtet, ihre Dienstleistungen auf alle registrierten Arbeitslosen auszurichten, und sie haben auch kaum die Möglichkeit, sich nach einer erfolgreichen Vermittlung in Arbeit weiter um die Betroffenen zu kümmern. Mittel, die bislang für Lohnkostenzuschüsse an Betriebe eingesetzt wurden, um diese dazu zu motivieren, z.B. Langzeitarbeitslose einzustellen, könnten als Zuschüsse an Pools, die auf die Wiedereingliederung von Schwervermittelbaren in Betriebe zielen, möglicherweise effizienter eingesetzt werden. Es ist bereits ausführlich dargestellt worden, daß es oft nicht die Kosten sind, die Betriebe davon abhalten, solche Arbeitslose einzustellen, sondern oft eher fehlende Kapazitäten zur Einarbeitung und Betreuung. Genau zur Erfüllung solcher Funktionen sind Pools aber besonders geeignet,

## *6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen*

so daß sie bei der Eingliederung von Schwervermittelbaren in den Betrieben deutliche Verbesserungen erreichen könnten.

Die bislang äußerst begrenzten Fördermöglichkeiten für Pools nach dem bundesdeutschen AFG sollten vor diesem Hintergrund deutlich ausgeweitet werden. Öffentlich geförderte Beschäftigungsprojekte müssen sich bislang meist auf Marktnischen beschränken, in denen der Erwerb von am Markt nachgefragten Qualifikationen schwierig ist. Die Erzielung von Einnahmen ist häufig beschränkt oder wird durch eine Streichung von Zuschüssen in gleicher Höhe "bestraft". Als Argument gegen eine erwerbswirtschaftliche Orientierung von Beschäftigungsinitiativen werden vielfach ordnungspolitische Bedenken vorgebracht: Sie verursache Wettbewerbsverzerrungen insbesondere gegenüber privaten Handwerksbetrieben, führe bei diesen zu Arbeitsplatzverlusten etc.. Poolmodelle vermeiden solche Konkurrenzen jedoch, weil die Beschäftigung ausschließlich in privaten Betrieben erfolgt, die Betriebe marktorientierte Preise für den Arbeitseinsatz der Poolbeschäftigten entrichten müssen und die Inanspruchnahme von Poolkräften grundsätzlich allen Betrieben offensteht.

Insofern spricht vieles dafür, die Möglichkeiten für die Gewährung von öffentlichen Zuschüssen an Arbeitskräftepools bzw. nicht gewinnorientierten Verleihinitiativen auszuweiten. Dies kann auf verschiedenen Wegen erfolgen - durch ein spezielles Programm wie die AÜGRi, auf dessen Defizite bereits eingegangen worden ist, oder dadurch, den Arbeitsämtern "vor Ort" eine größere Flexibilität bei der Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Projekte zu gestatten, wie es in den Niederlanden der Fall ist und wie es auch in der Bundesrepublik im Kontext der Diskussion über eine grundlegende Reform des Arbeitsförderungsgesetzes immer wieder gefordert wird (vgl. z.B. Adamy/Deeke/Jetter u.a. 1994). Umgesetzt werden könnte dies einerseits durch eine flexiblere Gestaltung der Maßnahmen selbst, andererseits aber auch durch die Einrichtung von gesonderten Experimentierfonds bei den Arbeitsämtern (Brinkmann 1994:22). Diese hätten die Möglichkeit, Förderschwerpunkte und -prioritäten unter Berücksichtigung der regionalspezifischen Besonderheiten festzulegen und eine "maßgeschneiderte" Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Die Bundesanstalt für Arbeit sollte sich bei einer solchen Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf die Formulierung von Rahmenrichtlinien und auf das Controlling konzentrieren.

In einem solchen Rahmen hätten die Arbeitsämter die Möglichkeit, auch die Arbeit von Pools gezielt und flexibel zu unterstützen, wenn deren Aktivitäten als arbeitsmarktpolitisch sinnvoll angesehen werden. Dabei wären verschiedene Ansatzpunkte für die Förderung denkbar - die finanzielle Unterstützung der kostenintensiven Anlaufphase, die Einbeziehung besonderer Zielgruppen unter den Arbeitslosen (wobei etwas weniger enge Fördervoraussetzungen als in den AÜGRi zumindest in der Anfangsphase die Etablierung eines Pools erleichtern

## 6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen

würden) sowie die finanzielle Unterstützung der Qualifizierung in verleihfreien Zeiten, mit der einerseits die Wiedereingliederungschancen der Betroffenen verbessert und andererseits die Überbrückung von Phasen, in denen kein betrieblicher Arbeitseinsatz möglich ist, erleichtert werden könnten.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitskräftepools und zur gezielten Förderung der aus arbeitsmarktpolitischer Sicht äußerst effektiven Kombination von Verleih und Qualifizierung wären über verbesserte finanzielle Förderungsmöglichkeiten hinaus auch organisatorische Veränderungen in der Gestaltung von Weiterbildungsmaßnahmen in der Bundesrepublik notwendig. So müßten flexiblere, modulartige Qualifizierungskonzepte entwickelt und erprobt werden.<sup>294</sup> Diese könnten und sollten anspruchsvollere, längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen mit allgemeinbildenden Elementen in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik nicht ersetzen, aber sinnvoll ergänzen.<sup>295</sup> Solche Konzepte würden nicht nur die Arbeitsweise von Pools in der Bundesrepublik erleichtern. Auch die zunehmende Notwendigkeit beschäftigungsbegleitender Qualifizierung und die im AFG seit 1994 erweiterten Möglichkeiten, Kurzarbeit und Qualifizierung zu kombinieren, erfordern neue Organisationsformen von Qualifizierung.<sup>296</sup>

Da Qualifizierung kein Selbstzweck ist, sondern die Wiedereingliederungschancen gezielt verbessern soll, indem der Übernahme von Poolarbeitskräften in einen Betrieb entgegenstehende Qualifikationsdefizite abgebaut bzw. die vorhandene Qualifikation ergänzende Kenntnisse vermittelt werden sollen, wäre zu prüfen, ob Pools nicht gezielte finanzielle Anreize oder organisatorische Hilfen geboten werden könnten, um die Erstellung von Bedarfsanalysen und individuellen Förderplänen zu fördern. Hierbei wäre die enge Kooperation mit den örtlichen Arbeitsämtern als notwendige Voraussetzung zu verankern.

---

294 Erste Ansätze zur Erprobung solcher Bildungskonzepte gibt es bereits. Darüber hinaus kann auf wesentlich umfangreichere Erfahrungen in einigen anderen europäischen Ländern zurückgegriffen werden. Vgl. z.B. Höcker 1993; Kloas 1993a und b; Muhlak 1993.

295 Diese Forderung wird auch im allgemeinen Kontext einer Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik vielfach erhoben. Vgl. z.B. Adamy/Deeke/Jetter u.a. 1994; Schimanke 1993:64.

296 Zu den Rechtsgrundlagen und bisherigen Erfahrungen mit der Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung sowie einigen Schlußfolgerungen für deren zukünftige Gestaltung vgl. ausführlich Lotzkat/Ochs 1995. Die in diesem Aufsatz skizzierten Umsetzungsprobleme weisen zahlreiche Parallelen zur Kombination von Leiharbeit und Qualifizierung auf: "... darf die Maßnahme nach ihrem Inhalt weder auf längere Dauer (über 6 Monate) angelegt, noch in dieser Hinsicht planvoll gestaltet sein. Sie darf nicht so durchgeführt werden, daß sich der Qualifizierungserfolg nur durch eine Teilnahme bis zum Ende der Maßnahme erreichen läßt. D.h. der Teilnehmer/die Teilnehmerin muß die Maßnahme jederzeit beenden können, wenn die Wiederbeschäftigung im Betrieb ermöglicht oder dem bzw. der Betroffenen ein neuer Arbeitsplatz angeboten wird." (ebenda:467f).

## 6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen

Angesichts der dargelegten Schwierigkeiten sowohl bei der Finanzierung als auch bei der Organisation von Qualifizierung in verleihefreien Zeiten, die zwar verringert, aber wohl kaum gänzlich vermieden werden können, sollte darüber hinaus erwogen werden, ob nicht Modelle einer vorgeschalteten Qualifizierung mit einer anschließenden Phase des Verleihs an Betriebe ausgeweitet werden können. Ggfs. sollten solche Projekte direkt bei Weiterbildungsträgern angesiedelt sein oder zumindest in enger Kooperation mit ihnen durchgeführt werden.

Sicherlich können solche Pools nicht bewährte arbeitsmarktpolitische Instrumente in der Bundesrepublik ersetzen oder gar die derzeit massiven Beschäftigungsprobleme in Ost- und Westdeutschland lösen. Sie würden das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium aber sinnvoll ergänzen und mit einem vergleichsweise geringen Aufwand an öffentlichen Mitteln die Wiedereingliederung von Arbeitslosen und insbesondere Schwervermittelbaren fördern. In einem begrenzten Umfang können damit auch zusätzliche (evtl. befristete) sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze für ansonsten Arbeitslose geschaffen werden, da Betriebe Poolarbeitskräfte häufig für Tätigkeiten einsetzen, die anderenfalls durch Überstunden ihrer Stammbeschäftigten oder durch Aushilfskräfte erledigt werden.<sup>297</sup> Dies ist angesichts der Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ein nicht gering zu schätzender Effekt, zumal die Übernahmekancen der TeilnehmerInnen in den Einsatzbetrieben erfahrungsgemäß relativ hoch sind.<sup>298</sup>

Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, daß es wünschenswert wäre, wenn sich Pools stärker als bisher Frauenförderung in einem umfassenden Sinne auf die Fahnen schrieben und ihre engen Kontakte zu Betrieben auch in diesem Sinne nutzen würden. Möglicherweise könnten hierfür von seiten der Politik Anreize geschaffen werden. Zielgruppen auf der Beschäftigtenseite wären nicht nur Frauen im Erziehungs- oder Elternurlaub (vgl. 7.1.3), sondern arbeitslose bzw. arbeitssuchende Frauen insgesamt. Gute Realisierungschancen könnten solche Pools z.B. im Büro- und Verwaltungsbereich haben. Denkbar wäre sowohl die zeitweilige Entsendung von Arbeitskräften in Betriebe als auch die Einrichtung eines eigenen Bürobereiches, in dem Auftragsarbeiten erledigt würden. Damit bestünde die Möglichkeit, Nachfrageschwankungen der Betriebe poolintern abzufangen. Außerdem hätten hier Frauen, die neben der formalen Qualifizierung auch eine praktische Einarbeitungszeit außerhalb der Betriebe benötigen, die Möglichkeit dazu. Nicht zuletzt würden dadurch Klein- und Mittelbetrieben, die keine ausreichenden eigenen Bürokapazitäten haben,

---

297 Dies äußerten zumindest die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zum START-Projekt befragten Vertreter von Entleihbetrieben.

298 Zur Erinnerung: In allen Fällen, für die hierzu genauere Informationen verfügbar waren, lag die Quote der erfolgreichen Wiedereingliederung in Betriebe bei etwa der Hälfte der Ausgeschiedenen.



## *6 Übertragbarkeit, Rahmenbedingungen und Empfehlungen*

Ausweichmöglichkeiten geboten. Um den weiblichen Poolbeschäftigten die Wiederaufnahme ihrer Erwerbstätigkeit zu erleichtern, könnte ein solcher Pool - sofern Bedarf daran besteht - ein eigenes Angebot zur Kinderbetreuung organisieren oder bei der Suche nach einem Betreuungsplatz Unterstützung bieten. Auch Teilzeitbeschäftigung und -qualifizierung müßten möglich sein.

Frauenförderung kann sich nicht darauf beschränken, den beruflichen Aufstieg von hochqualifizierten Frauen zu unterstützen und zu ermöglichen. Auch für die große Zahl von arbeitslosen bzw. wiedereinstiegswilligen Frauen mit einer Ausbildung im Büro- und Verwaltungsbereich ist die Entwicklung innovativer Modelle notwendig. Wenn es diesen Frauen aufgrund von generellen Vorbehalten der Betriebe vielfach nicht gelingt, direkt wieder in feste Beschäftigung zu kommen, wären Poolmodelle ein geeigneter und förderungswürdiger Ansatz, solche Widerstände zu überwinden.

## 7 Potentiale und Perspektiven des Poolkonzeptes

Es ist in Teil 2 bereits ausführlich thematisiert worden, daß sich im Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem zahlreiche Entwicklungen abzeichnen, die neue arbeits-, arbeitsmarkt- bzw. personalpolitische Lösungen erfordern: Sektorale Verschiebungen hin zum Dienstleistungssektor, ein Beschäftigungszuwachs bei kleineren und mittleren Betrieben zulasten der traditionellen Großunternehmen mit häufig langjährigen stabilen Beschäftigungsverhältnissen, eine zunehmende Kooperation und Verflechtung von Unternehmen, Massenarbeitslosigkeit und wachsende Barrieren beim Eintritt in Beschäftigung nach der Ausbildung, dem Studium und nach Phasen der Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus bestehen sowohl auf seiten der Unternehmen als auch auf seiten der Beschäftigten Interessen an einer höheren Flexibilität des Personaleinsatzes bzw. der Beschäftigung, die aber vielfach keineswegs deckungsgleich sind. Atypische Beschäftigungsverhältnisse gewinnen an Bedeutung, ohne daß es ausreichende Kompensationen für damit einhergehende Nachteile in der sozialen Sicherung der betroffenen ArbeitnehmerInnen gibt. Übergänge zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung, zwischen Phasen der Nichterwerbstätigkeit und der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, zwischen Phasen der Au- und Weiterbildung und Beschäftigung, zwischen Erwerbstätigkeit und Altersruhestand sind zuwenig flexibel, die Betroffenen häufig auf sich alleine gestellt. Es fehlen Zwischenstufen und Hilfestellungen, die solche Übergänge erleichtern und unterstützen könnten.

Die bisherigen Erfahrungen mit Arbeitskräftepools als intermediäre Organisationen, die sowohl auf seiten der Arbeitslosen bzw. Beschäftigten als auch auf seiten der Unternehmen beratend und vermittelnd eingreifen, deuten darauf hin, daß diese im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzeptes, das Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung, zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen, zur besseren sozialen Absicherung atypisch Beschäftigter, zur Förderung von mehr Flexibilität im Interesse der Unternehmen **und** Beschäftigten etc. umfassen müßte, ein Baustein sein könnten, um den skizzierten Tendenzen gerecht zu werden und sozialverträgliche Lösungen zu entwickeln.

Im folgenden werden zunächst vier Modelle von Arbeitskräftepools skizziert, deren Potentiale noch weitgehend unausgeschöpft sind. Zwar gibt es teilweise bereits punktuelle Ansätze zur praktischen Realisierung; eine systematische konzeptionelle Weiterentwicklung und Ausschöpfung der Chancen steht jedoch noch aus. Anschließend werden die Potentiale von Arbeitskräftepools zur sozialverträglichen Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung, zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem oder allgemeiner zur sozialen Flankierung und Förderung von Mobilität zwischen Betrieben und Sektoren sowie zur Beratung und Koordinierung sowie Vermittlung zwischen Betrieben auf der einen Seite und Arbeitslosen bzw. Beschäftigten auf der anderen Seite noch einmal resümierend zusammengefaßt. Dabei wird auch die in

Teil 2 aufgeworfene Frage wieder aufgegriffen, ob überbetriebliche Beschäftigung nicht auch eine Chance sein kann. Ein kurzer Ausblick auf die Perspektiven des Poolkonzeptes bildet den Abschluß dieser Arbeit.

## 7.1 Weitere Poolmodelle

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der empirischen Untersuchung von Arbeitskräftepools und der Analyse ihrer Funktionen und Existenzbedingungen werden im folgenden einige Poolmodelle entwickelt, die in dieser Form noch nicht oder höchstens ansatzweise existieren. Dahinter steht die Überzeugung, daß der Poolansatz als spezifische Form der Organisation überbetrieblicher Arbeitsverhältnisse noch unausgeschöpfte und bislang kaum diskutierte Potentiale haben, die Lösungsansätze für aktuelle personalpolitische Probleme bieten könnten. Es gibt eine Reihe von außergewöhnlichen Situationen, in denen eine "normale" Beschäftigung von Arbeitskräften in Betrieben nicht (mehr) möglich ist oder aber vorübergehend anders organisiert werden muß. Die Grundidee überbetrieblicher Arbeitsverhältnisse - die Bündelung kurzfristiger Arbeitseinsätze zu dauerhaft oder zeitweilig stabiler Beschäftigung bzw. die Funktion einer sozial flankierten Mobilitätsförderung - kann in solchen Fällen in unterschiedlicher Weise im Interesse der Arbeitgeber und/oder Beschäftigten zum Tragen kommen.

Es handelt sich zum ersten um Pools als überbetriebliche Beschäftigungsgesellschaften, die bei anstehenden Entlassungen oder nach Abschluß der betrieblichen Erstausbildung die Betroffenen auffangen und sie beim Übergang in eine neue Beschäftigung unterstützen und begleiten können, zum zweiten um verschiedene Varianten von Dienstleistungspools, die entweder vorrangig orientiert an den Interessen von Betrieben oder an den Interessen von Beschäftigten neue Chancen bieten, zum dritten um Konzepte zur personalpolitischen Bewältigung familienbedingter Freistellungen (Erziehungs- bzw. Elternurlaub) und zum vierten um einen Poolansatz, der die Freistellung von Beschäftigten für Weiterbildung erleichtern und ggfs. mit der Förderung der Wiedereingliederung von Arbeitslosen nach skandinavischen Vorbildern verknüpft werden könnte.

Im Unterschied zum empirischen Teil der Arbeit wird der Poolbegriff nunmehr auch auf Modelle ausgeweitet, die nicht im engeren oder weiteren Sinne Arbeitnehmerüberlassung betreiben, sondern besondere Koordinierungs-, Vermittlungs- oder Dienstleistungsfunktionen für bestimmte Beschäftigtengruppen auf der einen und/oder Betriebe auf der anderen Seite erfüllen. Teilweise sind diese bereits ansatzweise in der Praxis realisiert, teilweise handelt es sich um Ideen. Insofern können nicht in jedem Fall fertige, sozusagen "umsetzungsreife" Konzepte präsentiert werden, sondern es handelt sich teilweise auch um Vorschläge,

die als Denkanstöße zu verstehen sind und die überdacht, weiterentwickelt und ggfs. modellhaft erprobt werden sollten.

### 7.1.1 Pools als überbetriebliche Beschäftigungsgesellschaften

Das Kernelement von Arbeitskräftepools - die zeitwähige Überlassung von Arbeitskräften an Betriebe - kann im Kontext von Betriebsschließungen oder Massentlassungen genutzt werden, um den Übergang der betroffenen Beschäftigten in andere Betriebe zu fördern. Damit könnte das Konzept "Qualifizieren statt Entlassen" (Bosch 1990) weiterentwickelt werden, das zunächst Mitte der achtziger Jahre in einigen westdeutschen Großunternehmen beim Abbau von Arbeitsplätzen den "klassischen" Weg von Entlassungen mit finanziellen Abfindungen über Sozialpläne ergänzte bzw. ersetzte.

Vor allem auf Initiative und Druck der Gewerkschaften bzw. Betriebsräte wurden in der alten Bundesrepublik in einigen Großbetrieben bei anstehenden Massentlassungen sogenannte "Beschäftigungspläne" vereinbart, die der "Philosophie" folgen, betriebliche Mittel für Sozialpläne mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln zu kombinieren, um den finanziellen Atem der betrieblichen Personalpolitik zu verlängern. Damit sollen die Unternehmen in/oder die betroffenen Regionen Zeit für eine Diversifizierung gewinnen, die Arbeitslosigkeit zu vermeiden hilft, indem die von Entlassungen Betroffenen nach Qualifizierungsmaßnahmen realistische Chancen auf neue Arbeitsplätze haben. Während der Qualifizierung soll die Bindung der Beschäftigten an den Betrieb aufrechterhalten werden, was die Einbeziehung von An- und Ungelernten erleichtern kann und insgesamt motivationsfördernd wirkt (Bosch 1990:7f). In der Praxis sind die ursprünglich anvisierten Beschäftigungspläne fast ausnahmslos zu reinen Qualifizierungsvereinbarungen geworden (Bosch 1990:150). Der Anspruch der Diversifizierung hat sich i.d.R. als überhöht herausgestellt: 'Angesichts umkämpfter Märkte, langer Produktentwicklungszeiten, hoher Innovationsfähigkeit der Konkurrenz, Spezialisierung der Betriebe, die in einem Konzernverbund stehen, sowie vieler schon verworfener Produktvorschläge, die sich 'nicht rechneten', ist eine Diversifizierung zu den ohnehin schon mit beträchtlichem Aufwand weiterentwickelten Produkten ein schwieriges Unterfangen, das sich nur in Ausnahmefällen synchron zu den für die Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Zeiträumen bewältigen läßt.' (Bosch 1990:149)

Häufig konnten die Betroffenen nach Abschluß der Qualifizierungsmaßnahmen in das Unternehmen zurückkehren, weil sich dessen wirtschaftliche Situation geändert hatte. Teilweise waren sie jedoch auch gezwungen, sich anschließend auf den externen Arbeitsmarkt zu orientieren und einen neuen Arbeitsplatz zu

suchen. Hierbei haben die entlassenden Unternehmen kaum aktive Unterstützung geleistet. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß gezielte "Outplacement"<sup>299</sup>-Aktivitäten - also die Vorbereitung, Unterstützung und Begleitung des Wechsels in einen anderen Betrieb - tendenziell im Widerspruch zum damals noch bestehenden Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit gestanden hätten; zum anderen war der Anreiz für die entlassenden Unternehmen aber auch eher gering. Es war weniger aufwendig und wurde von den Betroffenen - zumindest wenn sie auf dem regionalen Arbeitsmarkt noch Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz sahen - häufig auch akzeptiert, letztlich doch allein mit einer finanziellen Abfindung entlassen zu werden.

Nach der deutschen Vereinigung hat das Konzept der Beschäftigungspläne in Ostdeutschland eine große und im Vergleich zu Westdeutschland wesentlich bedeutsamere Rolle gespielt. Ohne die sogenannten "ABS-Gesellschaften", wie sie bei zahlreichen ehemaligen Kombinatn gegründet wurden, wäre es zu noch größeren Beschäftigungseinbrüchen gekommen und wären soziale Konflikte wohl kaum vermeidbar gewesen. Anders als in Westdeutschland war hier von vorneherein offenkundig, daß der Großteil der zunächst in Beschäftigungsgesellschaften aufgefangenen Arbeitskräfte nicht auf eine Rückkehr in das entlassende Unternehmen hoffen konnte. Vielmehr wurden die zunächst betrieblich orientierten ABS-Gesellschaften zu arbeitsmarktpolitischen "Maßnahmeträgern neuen Typs" (Knuth 1993), die Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen organisieren und denen dabei zumindest im kleinen Maßstab auch Ausgründungen gelungen sind. Sie haben damit unter dem Druck des enormen Beschäftigungseinbruchs in Ostdeutschland das realisiert, was *Bosch* (1990:181f) auch vor dem Hintergrund der westdeutschen Erfahrungen gefordert hatte - die Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Ideenvorrats. Dabei spielten in Ostdeutschland vor allem die phantasievolle Kombination verschiedener öffentlicher Förderprogramme eine Rolle, weil eine gezielte Orientierung auf den externen Arbeitsmarkt zunächst wenig realistisch erschien. Von vorneherein setzten manche ABS-Gesellschaften auch auf gezielte Arbeitsvermittlung, was zusätzlich verstärkt wurde, als die finanziellen Spielräume in arbeitsmarktpolitischen Programmen enger wurden und gleichzeitig eine zunehmende Zahl von Beschäftigten der ABS-Gesellschaften der

---

299 Unter "Outplacement" versteht die betriebswirtschaftliche Literatur bislang i.d.R. die vom vorherigen Arbeitgeber finanzierte Betreuung und Beratung von entlassenen **Führungskräften** bei der Suche nach einer neuen Stelle (vgl. z.B. Schulz/Fritz/Schuppert/Seiwert/Walsh 1989; Wonnemann 1992). Es spricht aber im Prinzip nichts gegen eine Ausweitung dieses Ansatzes auch auf andere ArbeitnehmerInnen im Sinne einer gezielten "Vermittlungsförderung".

Fördervoraussetzungen nicht mehr erfüllen.<sup>300</sup> In Einzelfällen haben ABS-Gesellschaften oder eigens gegründete Tochterunternehmen auch Arbeitnehmerüberlassung betrieben, was eine doppelte Funktion erfüllt: Einerseits soll der Übergang der Beschäftigten in andere Betriebe gefördert werden; andererseits sehen die ABS-Gesellschaften hierin auch eine Chance, zusätzliche Finanzierungsbeiträge für ihre Aktivitäten zu erwirtschaften.

Ein konkretes betriebliches Beispiel aus Westdeutschland findet sich bei der Lufthansa: Hier ist im Jahre 1992, als massive Kosteneinsparungen realisiert werden mußten, u.a. der "Lufthansa Pilot Pool" gegründet worden (Sommer 1994:25f). Da das Unternehmen aus Imagegründen und vor allem aufgrund der hohen Ausbildungsinvestitionen bei PilotInnen keine Entlassungen vornehmen wollte, wurde nach Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Unternehmens gesucht. Die betroffenen PilotInnen werden zeitweilig an andere Fluggesellschaften verliehen. Die Preise hierfür orientieren sich an den Marktbedingungen. Eine steigende Nachfrage bei sinkenden Stellenüberhängen hat 1994 dazu geführt, daß teilweise sogar Gewinne erwirtschaftet werden konnten. Bereits in den ersten sechs Monaten der Geschäftstätigkeit wurden 380 Beschäftigungsmonate mit einem Umsatzvolumen von 4,4 Millionen DM abgesetzt. Die entleihenden meist kleineren Fluggesellschaften profitieren von der Möglichkeit, kurzfristige Personalengpässe überbrücken zu können, und vom "Know-how- und Imagetransfer" (Sommer 1994:26). Teilweise ermöglicht ihnen der Einsatz von Lufthansa-PilotInnen auf Leiharbeitsbasis eine Qualifizierung des eigenen Personals und eine gezieltere Personalentwicklung. Nach Einschätzung der Lufthansa ist "der Pilot Pool (..) ein Instrument, das über den Zeitraum der Krisenbewältigung hinausreicht" (Sommer 1994:26).

Im Zuge der Stilllegung der Maschinenbaufirma *Burkhard & Weber* in Reutlingen ist die *Mypegasus Beteiligungsgesellschaft mbH* gegründet worden, die inzwischen auch Beschäftigten von anderen Maschinenbauunternehmen der Region offensteht. Die Gesellschaft besitzt eine Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis und verleiht Beschäftigte, die sich in Kurzarbeit nach § 63.4 AFG befinden, an Betriebe in der Region (vgl. auch Lotzkat/Ochs 1995:470; Schwille 1995). Wie der Geschäftsführer der *Mypegasus*, *Rainer Schwille*, auf einer Tagung der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen am 3./4. Mai 1995 in Berlin berichtete, waren bis dahin bereits 57 Beschäftigte nach betrieblichen Einräten als Leih-

---

300 Offiziell wurde dies meist erst nach der Zulassung privater Arbeitsvermittlung in Jahre 1994. So wird berichtet, daß etwa ein Drittel der unter dem Dach des Aufbauwerks Sachsen organisierten 90 ABS-Gesellschaften in der Folge der Liberalisierung ihr Interesse an einer Vermittlungslizenz bekundet haben. Vgl. Was nun? Erfahrungen und Informationen aus Arbeitsförderungs-gesellschaften und Projekten. Nr. 23/Januar 1995:5.

Arbeitskraft von den vorherigen Entleihbetrieben in feste Beschäftigung übernommen worden.

Nicht in Form von Leiharbeit, sondern als öffentlich geförderte "Schnupperkurse" wird ein ähnlicher Ansatz seit 1993 vom Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen für Beschäftigte aus Montanunternehmen erprobt, um Übergänge in andere Branchen, insbesondere das Handwerk, zu fördern (Dollhausen 1995; Lotzkat/Ochs 1995:469; Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag 1993; Wirtschaftswoche vom 19. August 1994; ausführlich: Vanselow 1995). Von Entlassung bedrohte und/oder in Kurzarbeit befindliche Montanbeschäftigte können unter Aufrechterhaltung ihres Arbeitsverhältnisses für maximal sechs Monate in Handwerksbetriebe "wechseln". Zielsetzung ist, Vorbehalte auf beiden Seiten zu überwinden und ggfs. feste Arbeitsverhältnisse "anzubahnen". Wenngleich aufgrund der speziellen Konstellation (unterschiedliche Tarifstrukturen und "Betriebskulturen") zahlreiche Probleme in der Praxis aufgetreten sind und der Übergang der Montanbeschäftigten in dauerhafte Beschäftigung in den Handwerksbetrieben bislang nur in wenigen Fällen gelungen ist, spricht vieles dafür, daß einer solchen "sektoralen Mobilitätsförderung" in Zukunft eine wachsende Bedeutung zukommen wird und hierfür tragfähige Modelle entwickelt werden müssen. Die zunächst zeitweilige Überlassung von Arbeitskräften an Betriebe kann dabei eine wichtige Rolle spielen.

In Berlin ist im Mai 1994 die "Gesellschaft zur wirtschaftsnahen Personalentwicklung für die Zivilbeschäftigten der Alliierten mbH" (WiPeG) gegründet worden (Klaßen 1995; Pfeiffer 1995; Schürmann 1995; WiPeG 1995). Zielsetzung der Gesellschaft ist die Abfederung der sozialen Folgen, die sich durch den Abzug der alliierten Streitkräfte für etwa 6.000 Zivilbeschäftigte nach deren Entlassung Ende September 1994 ergeben haben. Zur Realisierung dieser Zielsetzung stehen der WiPeG verschiedene Instrumente zur Verfügung: Beratung der Betroffenen und Betriebe, Einrichtung einer Arbeitsplatzbörse, Bereitstellung von Transferplätzen in Form sozialversicherungspflichtiger Praktikumsplätze, ein Beschäftigungsprogramm für ältere Betroffene (über 50 Jahre) sowie ein mehrjähriges Lohnkostenzuschuß-Programm für über 52-Jährige. Kernstück der Aktivitäten sind die Transferarbeitsplätze, in deren Rahmen die WiPeG selbst als Arbeitgeber fungiert und maximal auf ein Jahr befristete Arbeitsverträge abschließen kann. Während dieser Zeit können sowohl Qualifizierungsmaßnahmen organisiert als auch Praktika in Betrieben absolviert werden. Angestrebt ist die dauerhafte Übernahme der Betroffenen in die Praktikumsbetriebe. Im Prinzip funktioniert das Transfer-Programm ähnlich wie das START-Konzept. Allerdings gelten die Beschäftigungsphasen als Praktikum und nicht als Arbeitnehmerüberlassung, was nicht zuletzt für die Betriebe deutlich kostengünstiger ist. Sie müssen im Durchschnitt nur etwa die Hälfte der anfallenden Lohnkosten bezahlen, wobei die

WiPeG die Möglichkeit hat, die Kosten der Betriebe im Einzelfall zu variieren. Ermöglicht wird dies durch öffentliche Zuschüsse von seiten des Landes und aus verschiedenen EU-Programmen.<sup>301</sup>

Insofern gibt es auf ganz verschiedenen Ebenen bereits erste Ansätze in der Praxis für das, was hier zur breiteren Erprobung empfohlen wird: Wenn es einerseits nicht gelingt, in betrieblichen Krisensituationen Qualifizierung und Diversifizierung zeitlich zu synchronisieren, und es andererseits in den meisten Fällen unrealistisch erscheint, daß alle Betroffenen im Unternehmen verbleiben können, dann spricht alles dafür, die Orientierung der Beschäftigten, die von Entlassung bedroht oder betroffen sind, auf den externen Arbeitsmarkt aktiv zu stärken und zu fördern. Dies kann einerseits durch gezielte Vermittlungsaktivitäten, andererseits aber auch durch die Überlassung von Arbeitskräften an andere Betriebe in der Region erfolgen.

Eine besondere Bedeutung gewinnen solche Überlegungen, wenn es darum geht, auch für Beschäftigte aus Klein- und Mittelbetrieben einer Branche und/oder Region, die von Entlassungen bedroht sind, Auffanglösungen zu organisieren. Diese werden i.d.R. auf der überbetrieblichen Ebene anzusiedeln sein und müssen sich noch stärker als innerbetriebliche Initiativen in Großunternehmen auf den Wechsel der Betroffenen in andere Unternehmen orientieren. Hier könnten Pools als Auffanglösung für die betroffenen Arbeitskräfte fungieren und den möglicherweise bei den übrigen Betrieben entstehenden zusätzlichen Personalbedarf abdecken.<sup>302</sup> Gleichzeitig sollten für die betroffenen Beschäftigten Qualifizierungsmaßnahmen organisiert werden, um ihren Übergang in eine neue Beschäftigung vorzubereiten und zu erleichtern. Das Poolmanagement könnte sich gezielt um das "Outplacement" - also die gezielte Vermittlung der Betroffenen auf andere Arbeitsplätze - bemühen. Pools würden in diesem Sinne für einen zeitlich befristeten Zeitraum als **überbetriebliche Beschäftigungsgesellschaften mit Marktbezug** fungieren.<sup>303</sup> Im Unterschied zu den Diskussionen über einen Arbeitskräftepool bei HDW Anfang der achtziger Jahre (vgl. 3.3.2.1; Papaspyra-

---

301 Im ersten Jahr ihres Bestehens hatte die WiPeG erhebliche Schwierigkeiten, die Zielgruppe der ehemaligen Beschäftigten der Alliierten für ihre Dienstleistungen zu interessieren, was vorrangig darauf zurückzuführen ist, daß das Arbeitslosengeld häufig höher lag als das Einkommensniveau auf den angebotenen neuen Arbeitsplätzen (Handelsblatt vom 18./19. August 1995). Dies ist allerdings dem besonderen Tarifgefüge der Alliierten geschuldet und spricht nicht grundsätzlich gegen die Funktionsfähigkeit des Ansatzes.

302 Bei Betriebsschließungen wird i.d.R. ein gewisses Auftragsvolumen frei, das bei den verbleibenden Betrieben zu einem erhöhten Arbeitsanfall führen kann.

303 Ein solcher Ansatz war ursprünglich bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft bei Thomson in Villingen-Schwenningen Ende der achtziger Jahre vorgesehen, wurde aber aus verschiedenen Gründen letztlich nicht in die Praxis umgesetzt. Vgl. Bosch 1990:90ff.



tos/Schumann u.a. 1987:49ff) wäre der Verleih von Arbeitskräften an Drittbetriebe ein wesentliches Instrument solcher Modelle.<sup>304</sup> In Branchen mit einerseits starken Schwankungen des Arbeitsanfalls und andererseits relativ hohen Qualifikationsanforderungen könnten Pools personalpolitische Lösungen bieten, für die die Betriebe möglicherweise höhere Entleihtarife zu zahlen bereit wären als für gewerbliche Leiharbeitskräfte. In allen Fällen können die Betriebsräte in den potentiellen Einsatzbetrieben die Chancen solcher Pools verbessern, indem sie darauf dringen, bei flexiblem Personalbedarf vorrangig oder ausschließlich mit diesen zu kooperieren.

Auch an der Problematik der Übernahme von Auszubildenden nach Abschluß der Ausbildung könnte ein Pool ansetzen. In jüngster Zeit mehren sich die Meldungen, daß Betriebe Auszubildende nach Abschluß der betrieblichen Erstausbildung nicht oder nur teilweise übernehmen bzw. ihnen nur sehr kurzfristige Arbeitsverträge von z.B. drei Monaten anbieten. Die Zahl derjenigen, die sich nach abgeschlossener betrieblicher Ausbildung in Westdeutschland arbeitslos meldeten, lag im ersten Halbjahr 1993 bei 56.559 und hatte sich damit gegenüber dem ersten Halbjahr 1992 um 15.659 oder 38 % erhöht. In Ostdeutschland hatte sich die Zahl der nach der Ausbildung Arbeitslosen im ersten Halbjahr 1993 mit 9.957 Betroffenen gegenüber dem gleichen Zeitraum 1992 verdreifacht (iwD 1993:3).

Arbeitslosigkeit im Anschluß an die betriebliche Erstausbildung ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: So haben die Betroffenen aufgrund ihrer fehlenden Berufserfahrungen häufig besondere Schwierigkeiten, in einem anderen Betrieb einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu finden. Wenn ihnen überhaupt der Einstieg in Beschäftigung gelingt, werden sie häufig als A- oder Ungelernte in der Produktion eingesetzt, was zwar kurzfristig eine berufliche Perspektive und materielle Absicherung bedeutet, mittelfristig aber ihre beruflichen Qualifikationen entwertet und außerdem eine der wesentlichen Ursachen für den noch vor kurzem von vielen Betrieben beklagten "Fachkräftemangel" darstellt (Handelsblatt vom 31.5.1994), der zudem bereits wieder an Bedeutung gewinnt. Für die Zukunft ist eine weitere erhebliche Verschärfung dieses Problems zu erwarten, weil viele Unternehmen in wirtschaftlichen Krisenzeiten zahlreiche Fachkräfte entlassen haben, deren Stellenwert bereits bei einem leichten Anstieg der Auftragseingänge deutlich wird. Darüber hinaus haben schlechte Beschäftigungsaussichten nach Abschluß der Ausbildung erhebliche Auswirkungen auf das Berufswahlverhalten von Jugendlichen. Dadurch könnte sich das ohnehin in den vergangenen Jahren gesunkene Interesse von Jugendlichen an einer Ausbildung im dualen System der beruflichen Erstausbildung weiter verringern und könnten

---

304 Vgl. auch die in diese Richtung zielenden Hinweise von *Klemmer* (1991:436) und *Sund* (1991:444).

sich die Schwierigkeiten der Betriebe, betriebliche Ausbildungsstellen zu besetzen, weiter verschärfen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht spricht hingegen alles für eine Stärkung des dualen Systems der Berufsausbildung, wie z.B. eine aktuelle Studie der Bund-Länder-Kommission zeigt, die gerade für Arbeitskräfte mit einer mittleren Berufsausbildung gute Beschäftigungschancen prognostiziert.

In Einzelfällen sind bereits in der Vergangenheit von einigen Großunternehmen innerbetriebliche "Springerabteilungen" eingerichtet worden, in die Auszubildende nach Abschluß ihrer Ausbildung eingemündet sind, wenn ihnen kein regulärer Arbeitsplatz angeboten werden konnte (vgl. auch 3.3.2.3). So hat z.B. die BAYER AG in Leverkusen denjenigen, die im Frühjahr 1994 ihre Ausbildung beendet haben, verschiedene Möglichkeiten für eine weitere Beschäftigung im Unternehmen angeboten. Von den 368 AbsolventInnen haben 230 einen regulären Vollzeit- oder Teilzeitarbeitsplatz erhalten; 19 sind zu einem anderen Unternehmen gewechselt, und die übrigen 119 wurden einem Pool zugeordnet, der als unternehmensinterne Personalreserve fungiert (Handelsblatt vom 31.5.1994; Mirgel 1995). Die Betroffenen erhielten das Angebot eines unbefristeten Arbeitsvertrags mit 20 Wochenstunden und werden dort eingesetzt, wo innerhalb des Unternehmens Personalbedarf besteht - bevorzugt in ihrem erlernten Beruf, aber auch ausbildungsfremd. Sofern keine unternehmensinternen Einsatzmöglichkeiten bestehen, ist auch der Verleih an andere Betriebe nicht ausgeschlossen. Eine entsprechende Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde beim Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen beantragt. Wenngleich die Bedingungen für die Beschäftigten relativ ungünstig sind, weil die Wochenarbeitszeit auf 20 Stunden begrenzt und das Einkommen entsprechend niedrig ist, haben sich die Betroffenen bislang fast ausnahmslos für dieses Angebot entschieden.<sup>305</sup> Gegenüber Arbeitslosigkeit stellt es die bessere Alternative dar, zumal eine Bevorzugung bei der Besetzung fester Stellen innerhalb des Unternehmens zugesichert wurde und die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich aus dem Teilzeitarbeitsverhältnis heraus bei anderen Arbeitgebern zu bewerben.

Dieses Konzept mit Schwerpunkt auf einem unternehmensinternen Einsatz der betroffenen Arbeitskräfte könnte in ähnlicher Form auch von anderen (Groß-) Unternehmen realisiert werden. Bei kleineren und mittleren Betrieben, in denen die internen Einsatzmöglichkeiten eng begrenzt sind, müßte der Schwerpunkt stärker auf die zeitweilige Überlassung der Arbeitskräfte an andere Betriebe gelegt werden. Da kleinere Betriebe darüber hinaus i.d.R. keine personellen Kapazitäten für die Organisation eines solchen Konzeptes haben, bietet sich die

---

305 Alternativ hat die BAYER AG den Betroffenen einen auf drei Monate befristeten Vollzeitvertragsvertrag angeboten.

Gründung eines überbetrieblichen Verbundes (Pools) unter Beteiligung mehrerer Betriebe an.

### 7.1.2 Dienstleistungspools

Unter dem Oberbegriff "Dienstleistungspools" können verschiedene Typen von Poolmodellen zur Bündelung von Arbeitseinsätzen subsumiert werden, die nicht den Charakter von Arbeitnehmerüberlassungsagenturen, sondern von Dienstleistungsunternehmen haben. Während im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassung Betrieben Arbeitskräfte für einen bestimmten Zeitraum zur vollständigen Integration in die betrieblichen Arbeitsabläufe bereitgestellt werden, steht bei betriebsübergreifendem Personaleinsatz durch Dienstleistungsunternehmen die selbständige Erfüllung einer bestimmten Aufgabe im Mittelpunkt. Nicht um Arbeitnehmerüberlassung handelt es sich auch immer dann, wenn die Auftraggeber Privatpersonen sind.

Während Arbeitskräftepools i.d.R. darauf abzielen, befristete betriebliche Arbeitseinsätze so "hintereinander zu schalten", daß Lücken in Form von einsatzfreien Zeiten möglichst vermieden werden, können Dienstleistungspools alternativ auch mehrere Arbeitseinsätze bei verschiedenen Arbeitgebern nebeneinander organisieren, die sowohl befristet als auch auf Dauer angelegt sein können. Beschäftigte von Arbeitskräftepools haben zwar im Zeitablauf verschiedene Einsatzbetriebe, aber aktuell immer nur einen; Beschäftigte von Dienstleistungspools haben häufig mehrere Einsatzbetriebe gleichzeitig, in denen sie zu verschiedenen Zeiten tätig sind.

Im folgenden werden drei Varianten solcher Dienstleistungspools thematisiert, die sich in ihren Zielsetzungen, Tätigkeitsbereichen und AdressatInnen unterscheiden. Der erste Typ arbeitet ähnlich wie kommerzielle Unternehmensberatungen, bietet den nutzenden Betrieben aber größere Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten als externe Unternehmen (7.1.2.1). Der zweite Typ definiert sich weniger über betriebliche Interessen als vielmehr über sozial- und arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen - stundenweise Tätigkeiten bei verschiedenen Arbeitgebern werden zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gebündelt (7.1.2.2). Eine spezielle Variante des zweiten Typs sind Dienstleistungspools als Organisationsform zur Professionalisierung und Legalisierung von Tätigkeiten in Privathaushalten (7.1.2.3).

### 7.1.2.1 Unternehmensdienstleistungspools

Wie bereits in Teil 2 ausführlicher thematisiert, sind Betriebe in den vergangenen Jahren zunehmend dazu übergegangen, zuvor intern abgewickelte Funktionen zu externalisieren, also Fremdbetrieben zu übertragen ("Outsourcing"). Darüber hinaus kooperieren sie bereits traditionell in vielen Bereichen mit anderen Dienstleistungsunternehmen wie Rechtsanwaltskanzleien, Steuerberatungen etc. Gerade bei Klein- und Mittelbetrieben reicht der Arbeitsanfall bei solchen spezialisierten Aufgaben häufig nicht aus, um hierfür eigene Arbeitsplätze einzurichten, oder die Arbeit fällt so unregelmäßig an, daß eine gleichmäßige Auslastung eigener Fachkräfte für diese Tätigkeiten nicht möglich ist. In der Regel sind solche Unternehmen privatwirtschaftlich organisiert und ökonomisch eigenständig. In manchen Fällen kann es für die Nutzungsunternehmen jedoch auch von Vorteil sein, gemeinsam mit anderen Betrieben einen Pool zu gründen, der sie bei Bedarf mit spezialisierten Arbeitskräften versorgt. Die Gründung eines solchen Verbundes bietet sich in besonderer Weise an, wenn die benötigten Spezialdienstleistungen auf dem Markt nicht angeboten werden oder wenn die Art der Dienstleistungen einen größeren Einfluß der Betriebe auf deren Organisation erfordert, als dies bei externen Unternehmen möglich ist. Dies kann der Fall sein, wenn es um besonders sensible, Vertrauen erfordernde Aufgaben geht oder wenn spezifische Betriebskenntnisse erforderlich sind. Ebenso können Betriebe u.U. Interesse daran haben, über die Steuerungsgremien eines Pools Einfluß auf die Personalauswahl, Weiterbildung oder Arbeitsgrundsätze zu nehmen. Vorteile für die Betriebe können diese Pools auch dann bieten, wenn sie die benötigten Dienstleistungen kostengünstiger bereitstellen können als die am Markt vorhandenen Dienstleistungsunternehmen.

In den Niederlanden existiert ein solcher spezialisierter Dienstleistungspool im Personalverwaltungsbereich bereits seit 1978. Es handelt sich dabei um die *Stichting Adviesbureau Personeelszaken* (STAP - Stiftung Beratungsbüro Personalangelegenheiten) in Barendrecht bei Rotterdam, die als Zusammenschluß mehrerer Unternehmen der Metall- und Elektrotechnischen Industrie im Rheidelta Dienstleistungen im Personalbereich anbietet. Grundidee der STAP ist, daß Unternehmen, die zwar Bedarf an professionellen Fachkräften für Personal- und Organisationsfragen haben, diese aber nicht vollzeitig auslasten können, sich solche ExpertInnen "teilen". Die STAP fungiert als Arbeitgeberin für diese Beschäftigten und als Organisatorin der zwischenbetrieblichen Kooperation. Die Unternehmen profitieren außerdem davon, daß die STAP-Beschäftigten durch

ihre Tätigkeit in verschiedenen Betrieben über umfangreiche Erfahrungen verfügen.<sup>306</sup>

Hinweise auf vergleichbare Poolmodelle in Deutschland liegen nicht vor; am ehesten entsprechen dem hier skizzierten Ansatz noch Dienste, die traditionell auf genossenschaftlicher Basis für bestimmte Berufsgruppen angeboten werden wie etwa die Buchhaltung für Landwirte. Denkbar wären solche Verbundlösungen möglicherweise aber z.B. auch bei der Wartung von EDV-Anlagen oder der EDV-Schulung von MitarbeiterInnen.

### 7.1.2.2 Pools zur Bündelung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse

Im Unterschied zu den Unternehmensdienstleistungspools setzt dieser Typ von Dienstleistungspools vorrangig an den Interessen von Beschäftigten an - und zwar insbesondere derjenigen, die bislang aufgrund ihres geringen Verdienstes und einer niedrigen Wochenstundenzahl nicht in die Sozialversicherung einbezogen werden.<sup>307</sup>

Nach einer Untersuchung, die das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt hat, waren Anfang 1992 insgesamt 4,452 Millionen Personen sozialversicherungsfrei beschäftigt oder geringfügig nebenerwerbstätig (Friedrich 1993: 554). 2,979 Millionen Personen gingen ausschließlich einer sozialversicherungsfreien Tätigkeit nach - im wesentlichen Hausfrauen, Schülerinnen, StudentInnen und RentnerInnen. Bei 70 % der Betroffenen handelt es sich um Frauen. Sozialversicherungsfrei bleiben Arbeitsverhältnisse, bei denen der monatliche Verdienst nach dem Stand von 1996 590 DM (Westdeutschland) bzw. 500 DM (Ostdeutschland) nicht übersteigt und die wöchentliche Arbeitszeit maximal 15 Stunden beträgt. In die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden nur Beschäftigte mit einer Wochenarbeitszeit von über 18 Stunden (ohne Ver-

---

306 Die von den Beschäftigten der STAP ausgeführten Arbeiten umfassen ein weites Spektrum von Tätigkeiten im Personal- und Organisationsbereich: Personalpolitik, Personalplanung, Personalbeschaffung (Werbung und Auswahl), Arbeitsbedingungen (Lohnsysteme/Betriebsvereinbarungen/Marktvergleich), Arbeitsplatzbewertung, Beratungs- und Beteiligungsformen (Betriebsrat), Personalentwicklung/Human-kapital (Managemententwicklung; Ausbildung und Schulung), Personalbeurteilung und Entlassungen. Über diese in einzelnen und für einzelne Unternehmen erbrachten Dienstleistungen hinaus führt die STAP im Auftrag des Arbeitgeberverbandes und verschiedener Bildungsträger Arbeitsmarktbobachtungen durch und informiert über sich abzeichnende Entwicklungen in der Metall- und Elektrotechnischen Industrie im Rheindelta (regionale Personalplanung). Im Rahmen der Tätigkeit für verschiedene Unternehmen wurden außerdem spezielle Schulungsangebote zu verschiedenen Themen wie etwa Management, Personalgespräche, Outplacement und Betriebsratsarbeit entwickelt.

307 Die hier und in 7.1.2.3 ausgeführten Überlegungen folgen im wesentlichen Weinkopf 1995d und 1996.

dienstgrenze). Während in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse addiert und bei Überschreitung eines der beiden Ausschlußkriterien sozialversicherungspflichtig werden, gilt dies in der Arbeitslosenversicherung nicht.

In der wissenschaftlichen wie politischen Diskussion ist höchst umstritten, ob die Sozialversicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse den Interessen der Betroffenen entspricht bzw. inwieweit eine Absenkung der Verdienst- und Arbeitszeitgrenzen in der Sozialversicherung sinnvoll ist. Die Kommission der Europäischen Union diskutiert seit Jahren Richtlinien zur Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigten, die u.a. eine Absenkung der Arbeitszeitgrenzen in der Sozialversicherung auf acht Stunden in der Woche vorsehen. Bislang sind diese Richtlinien aufgrund des Widerstandes der britischen und der deutschen Regierung jedoch noch nicht verabschiedet worden. Auch in der Bundesrepublik liegen zahlreiche Vorschläge z.B. von Seiten des DGB, der SPD und den GRÜNEN sowie von WissenschaftlerInnen vor, die auf eine weitgehende Abschaffung sozialversicherungsfreier Beschäftigung zielen. Argumentiert wird in diesem Kontext vor allem mit der fehlenden bzw. unzureichenden sozialen Absicherung der Betroffenen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter (vgl. z.B. Page 1986; Faupel 1987; Weinkopf 1989; im Überblick: Weinkopf 1995c). Gegen eine Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit wird demgegenüber vorgebracht, daß einerseits Arbeitgeber und Beschäftigte mit höheren Kosten belastet würden und sich andererseits die soziale Absicherung der betroffenen ArbeitnehmerInnen dadurch kaum verbessern ließe.<sup>308</sup>

Aus zahlreichen Untersuchungen und Befragungen ist allerdings bekannt, daß insbesondere viele der betroffenen Frauen eine höhere Wochenstundenzahl wegen des höheren Verdienstes oder der besseren sozialen Absicherung bevorzugen würden, aber keinen entsprechenden Arbeitsplatz gefunden haben - von einer freiwilligen Entscheidung für sozialversicherungsfreie Beschäftigung häufig also nicht die Rede sein kann.<sup>309</sup> Während in den meisten Berufen und Arbeitsbereichen die Zahl der Teilzeitarbeitsuchenden das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen deutlich übersteigt, ist es im Gebäudereinigungsgewerbe und im Einzelhandel sowie bei Hauswirtschafterinnen umgekehrt: Der Anteil der Teilzeitarbeitsuchenden an den Arbeitslosen ist in diesen Bereichen deutlich niedriger als

---

308 So argumentierte etwa die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG) im Mai 1994 als Reaktion auf einen von der SPD eingebrachten Gesetzesvorschlag zur Beseitigung des Mißbrauchs der Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung. Vgl. Handelsblatt vom 24./25. Mai 1994.

309 Vgl. z.B. Bednarz-Braun 1983; Jindra-Stieß/Kleemann/Merz 1987; mit weiteren empirischen Belegen: Weinkopf 1989:74ff.

der Anteil der Teilzeitbeschäftigten unter den in diesen Bereichen beschäftigten Frauen (Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen 1994). Dabei handelt es sich gerade um diejenigen Branchen bzw. Arbeitsbereiche, in denen ein besonders hoher Anteil der Arbeitskräfte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen arbeitet.

Gleichzeitig zeigt die im Auftrag des nordrhein-westfälischen Arbeitsministeriums erstellte Arbeitszeituntersuchung "Arbeitszeit '93", daß zwar von den Teilzeitbeschäftigten insgesamt nur eine geringfügig höhere als die tatsächliche Wochenstundenzahl gewünscht wird (gewünscht werden durchschnittlich 23 Wochenstunden gegenüber im Durchschnitt tatsächlich geleisteten 22 Wochenstunden), von den Beschäftigten mit einer Wochenarbeitszeit von bis zu 17 Stunden jedoch im Durchschnitt eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit um fast vier Stunden - von 12,5 auf 16,4 Wochenstunden - bevorzugt würde (Bauer/Groß/Schilling 1994:91).

Beides deutet darauf hin, daß gerade bei den derzeit geringfügig Beschäftigten eine große unbefriedigte Nachfrage nach Arbeitsverhältnissen mit einer höheren Wochenstundenzahl und einem entsprechend höheren Verdienst besteht. Wenn aber von seiten der Arbeitgeber in bestimmten Bereichen nur stundenweise Tätigkeiten angeboten werden, sind die Betroffenen bislang auf individuelle "Notlösungen" angewiesen: So üben nicht wenige geringfügig Beschäftigte mehrere sozialversicherungsfreie Beschäftigungen nebeneinander aus. "Die Aufnahme mehrerer geringfügiger Beschäftigungen nebeneinander durch eine Person offenbart einen grundlegenden Interessenkonflikt: Auf der einen Seite steht das Interesse der Frau, unter Einsatz ihrer Arbeitskraft ein Entgelt zu erzielen, das eben nicht nur geringfügig ist, auf der anderen Seite sind Arbeitgeber bestrebt, Kosten zu vermeiden." (Hofe 1988:342) Als individuelle Lösung dieses Problems kommt es nicht selten vor, daß die Betroffenen unter dem Namen von Bekannten oder Verwandten arbeiten, also "Strohänner" bzw. "Strohfrauen" eingesetzt werden<sup>310</sup> oder daß Arbeitgeber und Betroffene die rechtlichen Folgen der Mehrfachbeschäftigung ignorieren. Wenn nicht auf solche illegalen Wege ausgewichen wird, führt die Ausübung mehrerer geringfügiger Beschäftigungen zwar zu einer Einbeziehung der Betroffenen in die Renten- und Krankenversicherung, nicht aber in die Arbeitslosenversicherung. Jenseits dieser sozialversicherungsrechtlichen Überlegungen ist eine Aufspaltung der Beschäfti-

---

310 Gemeint ist hiermit, daß ArbeitnehmerInnen mehrere sozialversicherungsfreie Beschäftigungen (bei einem oder mehreren Arbeitgebern) parallel ausüben, die monatlichen Lohnquittungen jedoch von Bekannten, Verwandten oder sogar fiktiven Personen unterschrieben werden. Vgl. Blättel 1986:15f; Weinkopf 1989:85. Der Einsatz fiktiver Personen dürfte nach der Einführung des Sozialversicherungsausweises im Jahre 1990 weitgehend zurückgedrängt worden sein; dem Einspringen von Bekannten und Verwandten steht jedoch weiterhin wenig im Wege.

## 7 Potentiale und Perspektiven

gung auf mehrere Arbeitgeber in jedem Fall mit erheblichen Problemen verbunden - man denke nur an die aufwendige Koordinierung von Urlaubsansprüchen.

An dieser Problematik könnte ein Pool für geringfügige Beschäftigte ansetzen. Ein konstruiertes Beispiel mag den Kern eines solchen "Geringfügigkeitspools" verdeutlichen: Statt bei drei Arbeitgebern jeweils für sieben Wochenstunden tätig zu sein, was bei legalem Verhalten zwar zur Einbeziehung in die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, nicht aber in die Arbeitslosenversicherung führen würde, bei illegalem Verhalten z.B. durch die Verwendung fremder Sozialversicherungsausweise noch nicht einmal zu ersterem, wären die Arbeitskräfte fortan beim Pool beschäftigt, der als alleiniger Arbeitgeber fungiert. Das Arbeitsverhältnis würde für 21 Wochenstunden abgeschlossen (ggfs. zusätzlich der anfallenden Fahrzeiten), was eine volle Einbeziehung in die Sozialversicherung gewährleisten würde. Darüber hinaus könnte die Zusammenfassung derart Beschäftigter im Pool auch die Interessenvertretung der Betroffenen verbessern<sup>311</sup> und ihnen Qualifizierungsmöglichkeiten eröffnen, von denen geringfügig Beschäftigte in den Betrieben bislang häufig ausgeschlossen sind. Ein erstes Beispiel für einen solchen Pool findet sich im Gebäudereinigungsgewerbe in der Schweiz (Wick 1994:101f):

In Basel haben drei Frauen im Jahre 1988 die "Mitenand-PutzZentrale - Verein zur Förderung der Putzkultur" gegründet. Die inzwischen 16 weiblichen Beschäftigten bieten ihre Arbeit als "Putzpartnerinnen" an und werden meist in Privathaushalten, zunehmend aber auch in Bildungsstätten und Bürogebäuden eingesetzt. Über das eigentliche Putzen hinaus werden die KundInnen in Fragen des Einsatzes ökologischer Putzmittel und Hygiene beraten. Alle Beschäftigten sind sozialversichert und arbeiten im Durchschnitt an zwei Tagen in der Woche. Neben der Einbeziehung in die Sozialversicherung durch die Bündelung von Arbeitseinsätzen bei einem Arbeitgeber bietet dieser Pool seinen Beschäftigten den Vorteil der Arbeit in Gruppen, der Qualifizierung in Fragen des umweltschonenden Putzens und des gemeinsamen Austausches über die Erfahrungen bei verschiedenen KundInnen.

Grundvoraussetzung dafür, daß mehrere stundenweise Tätigkeiten zu Beschäftigungsverhältnissen mit höherer Arbeitszeit bei einem Pool gebündelt werden können, ist die zeitliche Koordinierbarkeit der verschiedenen Arbeitseinsätze -

---

311 Mitunter wird sogar die These vertreten, daß nicht die geringe soziale Absicherung von geringfügigen Beschäftigung das eigentliche Problem ist, sondern deren marginalisierte Stellung im Betrieb: die Vorenthaltung tariflicher oder betrieblicher Sozialleistungen, Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall etc.



also daß z.B. nicht alle montags zwischen 8.00 und 11.00 Uhr erfolgen müssen. Gleichgerichtete zyklische Schwankungen des betrieblichen Arbeitsanfalls bzw. des Bedarfs an den im Pool vorgehaltenen Arbeitskräften im Tages-, Wochen-, Monats- oder Jahresverlauf können dies erschweren. Ein Pool könnte dann zwar trotzdem die Koordination, Betreuung usw. übernehmen, aber er müßte viele Arbeitskräfte vorhalten, um den gleichzeitigen Bedarf der Betriebe oder Auftraggeber zu erfüllen und hätte wenig Spielraum, um mehrere Arbeitseinsätze bzw. Aufträge für eine Person zu bündeln.

### 7.1.2.3 Professionalisierung und "Legalisierung" von Dienstleistungen in Privathaushalten

Im Bereich von Dienstleistungen in Privathaushalten könnten Pools nicht nur dazu beitragen, stundenweise Beschäftigungen zu bündeln, sondern darüber hinaus den großen Graubereich der privaten Putzfrauen und Tagesmütter ein Stück weit legaler und sozialverträglicher zu organisieren. Stellen Beschäftigungen in Privathaushalten ohnehin schon den größten Anteil der sozialversicherungsfreien Arbeitsverhältnisse (nach der jüngsten ISG-Untersuchung 732.000 bzw. 28 %), so ist darüber hinaus davon auszugehen, daß zahlreiche weitere Personen oberhalb der Sozialversicherungsfreigrenzen (höheres Einkommen und/oder längere Arbeitszeit) in Privathaushalten tätig sind, ohne daß die eigentlich fälligen Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden.

Eine besondere Brisanz gewinnt die hohe und überproportional wachsende Bedeutung der geringfügigen Beschäftigung von Frauen insbesondere in Privathaushalten (jede dritte geringfügig beschäftigte Frau ist in einem Privathaushalt tätig), weil sie auch eine Begleiterscheinung der Zunahme der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit von Frauen ist. "Mütter, die erwerbstätig sein möchten, greifen - ein entsprechend hohes Haushaltseinkommen vorausgesetzt - auf Putzhilfen, Kinderfrauen und Tagesmütter usw. zurück. Da die öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen nur unzureichend angeboten werden, müssen Hilfen über diesen 'grauen' Arbeitsmarkt 'gekauft' werden." (Stolz-Willig 1990:7f) Man könnte - etwas überspitzt - die Frage stellen: Steht hinter jeder im Beruf erfolgreichen Frau statt eines Hausmannes, der ihr den Rücken freihält, eine Putz- und/oder Kinderfrau mit geringem Einkommen und ohne soziale Absicherung? Es ist zu vermuten, daß es keineswegs immer die Kosten sind, an denen gerade im Bereich des privaten Putzens und der Kinderbetreuung eine Einbeziehung der betroffenen Arbeitskräfte in die Sozialversicherung scheitert. Vielmehr spielen auch folgende Faktoren eine Rolle:

## 7 Potentiale und Perspektiven

- Die Auftraggeber wählen bei einer ansonsten gleichen Dienstleistung zwischen "Putzen mit oder ohne Steuerkarte" und entscheiden sich dann häufig gegen die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zumal Verstöße gegen Arbeitszeit- oder Einkommensgrenzen hier ohnehin kaum aufdeckbar sind.
- Selbst beruflich als abhängige ArbeitnehmerInnen Tätige kennen sich kaum mit Arbeitgeberpflichten aus, wissen also z.B. nicht, was bei einer sozialversicherungspflichtigen Anstellung einer Putzfrau oder Tagesmutter zu beachten ist, oder scheuen diesen Aufwand.
- Die Betroffenen bewerten aktuelle Einkommensvorteile häufig höher als langfristige Nachteile in ihrer sozialen Absicherung. Neben der langfristig besseren sozialen Sicherung sehen sie keine Vorteile der Einbeziehung in die Sozialversicherung.

Zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in privaten Haushalten allein sind auch andere Instrumente denkbar. So sind etwa in Frankreich Ende 1993 sogenannte "Dienstleistungsschecks" eingeführt worden, mit denen Privatpersonen Lohn und Lohnnebenkosten für in ihrer Wohnung tätige Beschäftigte entrichten können.<sup>312</sup> "Ziel des Dienstleistungsschecks ist die erhebliche Vereinfachung der Verwaltungsvorgänge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei gelegentlichen (*bzw. eine wöchentliche Arbeitszeit von acht Stunden nicht übersteigenden* - CW) Beschäftigungsverhältnissen: Es müssen keine Arbeitsverträge abgeschlossen werden, keine Gehaltsabrechnungen erstellt und keine Sozialversicherungsbeiträge errechnet werden." (inforMISEP Nr. 48/1994)<sup>313</sup>

Ein Pool könnte alternativ oder in Ergänzung hierzu beiden Seiten Vorteile bieten: Zwar wäre dies Beauftragung eines Pools aller Wahrscheinlichkeit nach für die Auftraggeber teurer als die Individuallösung einer geringfügigen Beschäftigung, aber die Qualität der Dienstleistung könnte auch deutlich höher sein. Der Pool stünde als Bürge für Qualität und Zuverlässigkeit der Putzleistungen, um bei diesem Beispiel zu bleiben, er würde u.U. die Personalauswahl und die Einarbeitung/Anleitung sowie ggfs. Qualifizierung (Qualitätsstandards z.B. hinsicht-

---

312 Vgl. für weitere Informationen auch Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft 1995.

313 Ein solches Verfahren könnte auch das Argument entkräften, die Abschaffung oder deutliche Absenkung der Geringfügigkeitsgrenzen sei mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Allerdings würde die Einführung von Dienstleistungsschecks in der Bundesrepublik nur Sinn machen, wenn gleichzeitig die Arbeitszeitgrenze zur Einbeziehung in die Sozialversicherung deutlich abgesenkt würde, da sonst nur ein kleiner Teil der Tätigkeiten in Privathaushalten erfaßt würde.

## 7 Potentiale und Perspektiven

lich der Umweltverträglichkeit) übernehmen, er stünde bei Konflikten für beide Seiten als Vermittlungsinstanz zur Verfügung und - aus der Sicht der Auftraggeber besonders wichtig - er würde bei Krankheit und/oder Urlaub personellen Ersatz stellen. Insgesamt würde er insbesondere die Auftraggeber im privaten Bereich von Koordinations- und Organisationsproblemen entlasten und Formalitäten ersparen. Dies und das positive Prestige nach dem Motto "legal, sozial, ökologisch" würde ihre Zahlungsbereitschaft vermutlich erhöhen.

Die Putzfrau auf der anderen Seite wäre nicht nur sozialversichert, sondern würde in ein kleines "Dienstleistungsunternehmen" eingegliedert, hätte Kolleginnen zum Austausch von Erfahrungen und zur Formulierung gemeinsamer Interessen, müßte kein schlechtes Gewissen gegenüber ihren Auftraggebern zu haben, wenn sie krank ist oder Urlaub hat, weil diese Ersatz erhielten, hätte die Möglichkeit, sich weiter zu qualifizieren - kurzum: Sie erhielte neben der Einbeziehung in die Sozialversicherung auch noch einen professionellen, "richtigen" Arbeitsplatz. Bei Interesse und entsprechender Auftragslage wäre es ggfs. sogar möglich, bei einem solchen Pool in Vollzeit zu arbeiten.

### Übersicht 14: Mögliche Vorteile einer Professionalisierung

Aspekte der Professionalisierung ...	
... der Arbeit	... der Dienstleistung
Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht	legale und korrekte Abwicklung
ggfs. höhere Wochenstundenzahl	Pool als Bürge für Qualität
Austausch mit Kolleginnen	geringerer Organisationsaufwand
Qualifizierungsangebote	qualitativ bessere Dienstleistung (z.B. Ökostandards)
Vertretung bei Krankheit oder Urlaub	Ersatz bei Krankheit oder Urlaub
betriebliche Interessenvertretung	ggfs. steuerliche Absetzbarkeit (?) <sup>314</sup>

314 Zweifellos könnte eine Erweiterung der steuerlichen Absetzbarkeit von Haushaltshilfen möglicherweise zur Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten in Privathaushalten beitragen. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen mit dem sogenannten "Dienstmädchenprivileg", daß erhebliche Mitnahmeeffekte auftreten. Darüber hinaus ist die steuerliche Absetzbarkeit vor allem für die sogenannten "Besserverdienenden" lukrativ und insofern verteilungspolitisch problematisch.

Inwieweit das vorgestellte Modell von Dienstleistungspools machbar und umsetzbar ist, erscheint trotz des in 7.1.2.2 erwähnten Praxisbeispiels aus der Schweiz noch völlig offen. Vieles hängt davon ab, ob die dargelegten Vorteile von den NutzerInnen tatsächlich so hoch geschätzt werden, daß sie zur Zahlung eines Preises bereit sind, der die Kosten akzeptabler Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Poolbeschäftigten abdeckt.<sup>315</sup>

Nachdrücklich zu warnen ist jedoch davor, den Bereich der Dienstleistungen in Privathaushalten zu dem oder auch nur einem wesentlichen Hoffnungsträger für zusätzliche Beschäftigung hochzustilisieren. In diesem Kontext von 700.000 bis zu einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze zu sprechen, erscheint hochgradig unseriös.<sup>316</sup> Dies gilt umso mehr, als es ja bereits heute einen "grauen Markt" solcher Beschäftigungen gibt. Weder durch steuerliche Anreize noch durch professionellere Angebote ist ein derartiger Anstieg der Nachfrage zu erwarten. Dies zeigen eindrucksvoll auch die bisherigen Erfahrungen mit dem sog. "Dienstmädchenprivileg", dessen quantitative Effekte sehr gering und zudem in weiten Bereichen von erheblichen Mitnahmeeffekten geprägt sein dürften.

Dienstleistungspools sollten insofern nicht vorrangig unter quantitativen Aspekten der Arbeitsmarktentlastung oder Beschäftigungsförderung diskutiert werden, sondern als qualitativer Ansatz, um in begrenztem Umfang bestehende stundenweise geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in geschütztere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Wenn es dabei nicht gelingt, in nennenswertem Umfang zusätzliche Nachfrage zu mobilisieren, werden hierdurch auf der einen Seite einige zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen für Frauen, die sich eine höhere Wochenstundenzahl wünschen; auf der anderen Seite fallen jedoch stundenweise Tätigkeitsmöglichkeiten weg.

Da viele offene Fragen erst zu beantworten sind, wenn man auf praktische Erfahrungen zurückgreifen kann, wäre eine modellhafte Förderung von Dienstleistungspools zu erwägen, die gewisse Mindeststandards erfüllen.<sup>317</sup> Dies könnte

---

315 Darüber hinaus birgt eine Ausweitung des Bereichs der Dienstleistungen in Privathaushalten, in dem überwiegend Frauen tätig sind, angesichts niedriger Löhne, geringer Qualifikationsanforderungen, Isolation und mangelnden Aufstiegsmöglichkeiten die Gefahr, daß die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung aufs Neue und unter nur leicht veränderten Rahmenbedingungen zementiert wird. Vgl. ausführlicher Weinkopf 1995d.

316 So argumentiert etwa der FDP-Generalsekretär *Guido Westerwelle*. Vgl. Dribbusch 1995.

317 Tatsächlich gibt es in verschiedenen Bundesländern bereits erste Bestrebungen, Dienstleistungspools im Bereich der Dienstleistungen in Privathaushalten zu gründen bzw. fundierte Prognosen über deren Marktchancen zu erstellen. So ist z.B. in Berlin mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen die Gründung eines Dienstleistungspools als Modellprojekt geplant; der DGB-Landesbezirk (Fortsetzung...)

möglicherweise dazu beitragen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung als Qualitätsmerkmal statt als aufgezwungene Beschäftigungsform zu etablieren, was dann auch Rückwirkungen auf die Arbeitsweise rein marktwirtschaftlicher Unternehmen haben könnte. Denn es ist nicht auszuschließen, daß es letztlich auch privatwirtschaftlich rentabel ist, auf Stabilität und geschützte Beschäftigung zu setzen, weil die Zahlungsbereitschaft für Dienstleistungen, die aufgrund dessen eine höhere Qualität aufweisen, die höheren Kosten kompensiert.

Denkbar ist darüber hinaus eine gezielte Verknüpfung des Poolgedankens zur Professionalisierung privater Dienstleistungen mit arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen. Solche unter öffentlicher Regie entwickelten Modelle dürften sich nicht oder nicht vorrangig an diejenigen richten, die sie sich leisten können, sondern auch und vor allem an diejenigen, die einen besonderen Bedarf an Unterstützung haben - z.B. kinderreiche, einkommensschwache Familien. Sie könnten Teil einer Beschäftigungsinitiative oder einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft vorstellbar, für deren Gründung öffentliche Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. In den vergangenen Jahren haben solche Ansätze erheblich an Bedeutung gewonnen, und sie werden vielfach unter der Zielsetzung "Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit" und "Abdeckung vom Markt nicht bedienter gesellschaftlicher Bedarfe" verfolgt. In diesem Kontext wäre durchaus begründbar, öffentliche haushaltsbezogene Dienstleistungszentren für Bedürftige als Maßnahme zum Ausbau der sozialen Infrastruktur einzurichten, in denen Langzeitarbeitslosen neue Beschäftigungsmöglichkeiten geboten würden.<sup>318</sup>

---

317(...Fortsetzung)

Niedersachsen hat die Initiative zu einem Projekt ergriffen, in dessen Rahmen zunächst in diesem Bereich Beschäftigte auf der einen und potentielle Kundinnen auf der anderen Seite nach ihren Interessen befragt und gezielt beraten werden sollen.

- 318 Die Förderung solcher Arbeiten ist prinzipiell bereits im Rahmen einiger bestehender arbeitsmarktpolitischer Programme möglich. Explizit genannt wurden hauswirtschaftliche Tätigkeiten für Bedürftige als förderfähige Arbeiten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Verbindung mit dem "Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost" in Mecklenburg-Vorpommerns sowie im hessischen Förderprogramm "Arbeit statt Sozialhilfe" und in einem kommunalen Programm zur Beschäftigung langzeitarbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen der Stadt Köln (Drohse 1995:42f). Ein konkretes Projekt im Reinigungsbereich ist die Aachener "Picco Bella gGmbH", die besonders benachteiligten arbeitslosen Frauen Qualifizierungs- und Beschäftigungschancen im Wäscherei- und Gebäudereinigungshandwerk bietet und ein Qualifizierungsprojekt organisiert. Gesellschafter sind die ev. Kirchengemeinde Aachen, das Sozialwerk Aachener Christen e.V., die Innung des Textilhandwerks, die Innung des Gebäudereinigerhandwerks und das Lehrerkollegium der Käthe-Kollwitz Berufsbildenden Schule in Aachen. Die Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen richten sich insbesondere an AusländerInnen und MigrantInnen, die häufig nicht zuletzt aufgrund fehlender Deutschkenntnisse kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Finanziert werden die Aktivitäten einerseits durch Beiträge der Betriebe, in denen Picco Bella Reinigungsarbeiten leistet und andererseits durch Zuschüsse von Bund, Land, Kommune, Kirchen und Stiftungen. Vgl. Wick 1994:95ff; Feldmann 1994:18.

## 7 Potentiale und Perspektiven

Hierbei ist möglicherweise ein abgestuftes Modell denkbar: Öffentliche Mittel der Kommune, des Landes, des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit werden eingesetzt, um ein solches Projekt zu realisieren. Zielgruppe auf der Beschäftigtenseite sind besonders benachteiligte Langzeitarbeitslose, denen dadurch zunächst befristete öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden. Je nach Zielgruppe und individuellen Voraussetzungen wird die Beschäftigung kombiniert mit einer Qualifizierung in den Tätigkeitsbereichen des Dienstleistungszentrums auf der einen und in Fragen der Betriebsführung, Marketing etc. auf der anderen Seite. Zielgruppe auf der Nachfrageseite sind besonders hilfsbedürftige und finanzschwache Einzelpersonen und Familien (Behinderte, Ältere, Kinderreiche, Alleinerziehende). Nach Ablauf des Förderzeitraums kann eine solche Initiative sich möglicherweise verselbständigen, wobei u.U. Mittel aus Programmen wie "Soziale Betriebe" in Niedersachsen (vgl. etwa Christe 1994 und 1995) in Anspruch genommen werden können, um ihre Dienste für andere NachfragerInnen anbieten. In diesem Stadium wäre dann auch die Erzielung von Einnahmen möglich. Im Idealfall wird die Initiative am Markt so erfolgreich sein, daß sie sich mittelfristig selbst allein aus ihren Einnahmen trägt.

### 7.1.3 Pools zur personalpolitischen Abwicklung familienbedingter Freistellungen

Im Kontext des gesetzlichen Erziehungsurlaubs und darüber hinausgehender betrieblicher oder tariflicher Freistellungsregelungen für Beschäftigte stehen Betriebe zunehmend vor dem Problem, den zeitweiligen Ausfall von Personal kompensieren zu müssen. Die diesbezüglichen personalpolitischen Probleme würden sich verschärfen, wenn Mütter und Väter zukünftig von der bereits bestehenden Möglichkeit, sich im Rahmen der dreijährigen Frist des Erziehungsurlaub mehrfach (bis zu dreimal) abzuwechseln, in stärkerem Maße Gebrauch machen sollten. Auch aktuelle Vorschläge, den Erziehungsurlaub als "Zeitkonto" umzugestalten, also den Eltern zu ermöglichen, die insgesamt 36 Freistellungsmonate des Erziehungsurlaubs über eine längere Frist auszuschöpfen, indem sie Phasen vollständiger Freistellung von der Arbeit, zeitweilige Teilzeitbeschäftigung und Vollzeitbeschäftigung beider Partner nach Bedarf flexibel kombinieren (Ridder-Melchers 1994:4), sind zwar im Interesse der Betroffenen und zur stärkeren Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub<sup>19</sup> zu begrüßen; gleichzeitig würde eine solche flexiblere Gestaltung des Erziehungsurlaubs die Betriebe

---

319 Bislang beträgt der Anteil der Väter an den "ErziehungsurlauberInnen" nur 1,06 % (Stand 1992). Vgl. Ridder-Melchers 1994:4.

aber vor zusätzliche organisatorische Probleme bei der innerbetrieblichen Arbeitszeit- und Personaleinsatzplanung stellen. Im schlechtesten Fall führen diese organisatorischen Probleme dazu, daß die Betriebe auf personelle Ausgleichsmaßnahmen gänzlich verzichten und die verbleibenden Beschäftigten die anfallenden Arbeiten "miterledigen" müssen.<sup>320</sup>

Schon heute sind vor allem kleinere und mittlere Betriebe mit dem Problem konfrontiert, daß sie - zumindest wenn die im Erziehungsurlaub befindlichen Beschäftigten beabsichtigen, von ihrem gesetzlichen oder tarifvertraglichen Rückkehranspruch Gebrauch zu machen - die entsprechenden Arbeitsplätze nicht dauerhaft neu besetzen können. Bei einer Befragung von über 400 Betrieben zu den Auswirkungen der Verlängerung des Erziehungsurlaubs auf maximal drei Jahre mit Rückkehrgarantie, die im Jahre 1991 im Auftrag der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände durchgeführt wurde, befürchteten 75 % der Betriebe personalpolitische Schwierigkeiten (Diergarten/Hagedorn 1991:293f). An erster Stelle der Probleme wurden mit 79 % Schwierigkeiten bei der Organisation einer Vertretungsregelung genannt. Immerhin 52 % der Betriebe schloß als Reaktion nicht aus, in Zukunft weniger Frauen einzustellen.

Zwar ist bei den Antworten der Betriebe eine gewisse propagandistische Tendenz nicht auszuschließen: Das sogenannte "Schwangerschaftsrisiko" wird vorgeschoben, um eine Benachteiligung von Frauen bei der betrieblichen Einstellungspraxis zu legitimieren. Andere wissenschaftliche Untersuchungen belegen zumindest, daß junge Frauen und junge Männer etwa gleich lange im Betrieb verbleiben, Ausbildungsinvestitionen bei männlichen Beschäftigten also keinen höheren Ertrag für den Betrieb erbringen, weil Männer häufig aus Karrieregründen nach einigen Jahren den Arbeitgeber wechseln (Engelbrech/Kraft 1992:24). Dies ändert jedoch nichts daran, daß das Vorurteil, Frauen würden den Betrieb schneller wieder verlassen, um sich der Kindererziehung zu widmen, das betriebliche Einstellungsverhalten beeinflusst. Wenn dieser Problematik nicht mit geeigneten Konzepten begegnet wird, verschlechtern sich die ohnehin geringeren Arbeitsmarktchancen von Frauen weiter, und/oder die Betriebe greifen in verstärktem Maße auf Überstunden, befristete Arbeitsverträge und Leiharbeit zurück. Beides ist aus arbeitsmarkt-, sozial- und gleichstellungspolitischer Sicht nicht wünschenswert. Auch Forderungen der Arbeitgeber nach Ausnahmeregelungen

---

320 Aus Schweden, wo die Freistellungsmöglichkeiten für Eltern sehr umfassend und sehr flexibel sind, wird berichtet, daß Betriebe häufig versuchen, den zeitweiligen Ausfall dieser Beschäftigten zu bewältigen, ohne daß hierfür zusätzliches Personal eingestellt wird.

für kleinere Betriebe beim Erziehungsurlaub<sup>321</sup> widersprechen den Interessen der betroffenen Beschäftigten.

Sinnvoller erscheint demgegenüber, den Betrieben bei personalpolitischen Problemen im Kontext des Erziehungsurlaubs innovative Lösungsansätze anzubieten, die auch die Interessen der Beschäftigten berücksichtigen. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden bereits seit einigen Jahren betriebliche Verbünde von den jeweiligen Frauenministerien modellhaft gefördert, die einerseits die Koordination des gesetzlichen Erziehungsurlaubs sowie darüber hinaus gehender Freistellungswünsche in den beteiligten Betrieben übernehmen und andererseits Weiterbildungsangebote für die betroffenen Beschäftigten organisieren. Darüber hinaus übernehmen diese Verbünde teilweise die Funktion, den beteiligten Betrieben bei kurzfristigem Personalbedarf z.B. in Urlaubszeiten Aushilfskräfte aus dem Kreis derjenigen zu "vermitteln", die sich gerade im Erziehungsurlaub befinden. Eine Unterstützung der Betriebe bei der Rekrutierung und Beschäftigung von Ersatzarbeitskräften für die im Erziehungsurlaub befindlichen Beschäftigten war zunächst nicht vorgesehen. Inzwischen haben alle Verbünde in Niedersachsen jedoch eine Lizenz zur privaten Arbeitsvermittlung beantragt, um den Betrieben auch hierbei Hilfestellung anbieten zu können.

Vor dem Hintergrund von Forderungen nach einer flexibleren Gestaltung des Erziehungsurlaubs, um den betrieblichen Vorbehalten gegenüber einer Einstellung von Frauen wirksam zu begegnen und um das Ausweichen der Betriebe auf Überstunden, gewerbliche Leiharbeit und befristete Arbeitsverhältnisse zu begrenzen, wäre darüber hinaus zu überlegen, ob die bereits bestehenden Ansätze für betriebliche Verbundlösungen unter Einbeziehung der Erfahrungen mit Arbeitskräftepools zu einer überbetrieblichen Personalreserve weiterentwickelt werden könnten.

Ein solcher Pool zur personalpolitischen Bewältigung des Erziehungsurlaubs würde neben beratenden und koordinierenden Funktionen für die Betriebe und Beschäftigten auch die Funktion übernehmen, den Betrieben Ersatzarbeitskräfte für die Arbeitsplätze zu stellen, die wegen familienbedingten Ausfalls von Stammarbeitskräften zeitweilig unbesetzt sind. Die Ersatzarbeitskräfte erhielten unbefristete Arbeitsverträge mit dem Pool und würden für die Dauer der familienbedingten Abwesenheit einer oder eines Beschäftigten befristet an einen Betrieb entliehen. In einer solchen Konstellation wäre auch die personalpolitische Abwicklung eines flexibler gestalteten Erziehungsurlaubs leichter. Möglicherwei-

---

321 So verlangte der Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, *Heribert Späth*, im Sommer 1991 eine Kleinbetriebsregelung beim Erziehungsurlaub, "die anstatt der jetzigen Arbeitsplatzgarantie weiblichen Beschäftigten über aktive Arbeitsmarktpolitik die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erleichtern solle" (Handelsblatt vom 27.8.1991). Ähnliche Forderungen hat der BDA erhoben. Vgl. Handelsblatt vom 28.8.1991.



se könnten Poolarbeitskräfte sogar gemeinsam mit zeitweilig teilzeitbeschäftigten ErziehungsurlauberInnen einen Arbeitsplatz ausfüllen. Auch zur Abdeckung urlaubs- oder krankheitsbedingter Fehlzeiten anderer Beschäftigter könnten die Betriebe auf Poolarbeitskräfte zurückgreifen. Um ggfs. auftretende einsatzfreie Zeiten von Poolarbeitskräften sinnvoll zu überbrücken, müßte ein solcher Pool auch Qualifizierungsmaßnahmen organisieren. Diese sollten nicht nur den Poolarbeitskräften offenstehen, sondern auch die im Erziehungsurlaub befindlichen Beschäftigten einbeziehen, um ihnen die Möglichkeit zu eröffnen, sich durch die Anpassung ihrer Qualifikation besser auf den Wiedereinstieg vorzubereiten.<sup>322</sup> Es wäre zu prüfen, inwieweit hierfür auch öffentliche Zuschüsse in Anspruch genommen werden können.

Soweit die Auslastung dies erlaubt, könnte der Pool darüber hinaus den im Erziehungsurlaub befindlichen Beschäftigten - ähnlich wie bei den bestehenden Modellen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein - bei Bedarf Krankheits- und Urlaubsvertretungen "vermitteln" (vgl. auch Klage 1994:424). Vorrang hätte im Interesse der Beschäftigungsstabilität der Poolkräfte jedoch deren Einsatz in den Betrieben. Wenn in den am Pool beteiligten Betrieben dauerhafte Arbeitsplätze zu besetzen sind, könnten sie diese vorrangig aus dem Kreis der Poolbeschäftigten rekrutieren. Die beteiligten Unternehmen müßten die Kosten des Poolmanagements und des Risikos von verleihsfreien Zeiten der Ersatzarbeitskräfte gemeinsam tragen.

Da familienbedingte Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit häufig länger andauern als die gesetzlich fixierte Höchstüberlassungsdauer von neun Monaten, könnte ein solcher Pool mit dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in Konflikt geraten.<sup>323</sup> Bei einer Beachtung der Höchstüberlassungsfrist müßte der betreffende Betrieb mit wechselnden Ersatzarbeitskräften zurechtkommen. Eine betriebliche Einarbeitung und Integration der Ersatzarbeitskräfte würde dadurch erheblich erschwert. Lösbar wäre diese Problematik, wenn der Pool als nicht gewerbsmäßige Verleihorganisation anerkannt würde und damit nicht den Vorschriften zur maximalen Überlassungsdauer unterläge, oder wenn - wie mitunter von seiten der Arbeitgeberverbände gefordert wird (Diergarten/Hagedorn 1991:294) - die Höchstüberlassungsdauer von Leiharbeitskräften generell oder beschränkt auf Fälle des Erziehungsurlaubs auf drei Jahre ausgeweitet würde.

Die Realisierungschancen eines solchen Pools sind schwierig zu beurteilen. Richter/Stackelbeck (1992:161) schätzen sie aufgrund der finanziellen Belastun-

---

322 Die Notwendigkeit beruflicher Weiterbildung während des Erziehungsurlaubs wird sowohl von Betrieben als auch von Beschäftigten zunehmend betont. Vgl. Kaldewey/Küpper 1994; Klage 1994.

323 Richter/Stackelbeck (1992:159ff) berücksichtigen bei ihrem Vorschlag eines "Arbeitsplatzgarantiepools" diese rechtliche Problematik, die sich aus dem AÜG ergibt, nicht.

gen der Betriebe als relativ gering ein: "Erfahrungen aus Großunternehmen zeigen, daß ausschließlich kostenneutrale Wiedereinstiegsregelungen in die Praxis umgesetzt werden." Wenn aber Betriebe bislang Ersatzarbeitskräfte auch von kommerziellen Verleihern rekrutieren, ist dieses Argument zumindest teilweise nicht stichhaltig, zumal die Kooperation mit einem Pool u.U. aufgrund des Verzichtes auf Gewinnzuschläge und der Risikoteilung geringere Kosten verursachen würde als der Einsatz gewerblicher Leiharbeitskräfte. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß der reale Problemdruck der Betriebe im Kontext des Erziehungsurlaubs bislang weniger groß ist, als vielfach beklagt wird. Eine im Auftrag des nordrhein-westfälischen Ministeriums zur Gleichstellung von Frau und Mann durchgeführte Befragung von kleinen und mittleren Betrieben über ihr Interesse an solchen Poolösungen kam vor wenigen Jahren zu dem Ergebnis, daß die befragten Betriebe in den vergangenen fünf Jahren nur ein bis zwei "Schwangerschaftsfälle" zu verkraften hatten. Wenn man annimmt, daß dies auch für viele andere Betriebe gilt, erscheinen die Chancen des skizzierten Poolmodells, das sich allein auf die personalpolitische Abwicklung des Erziehungsurlaubs beschränkt, eher gering. Insofern könnte es möglicherweise sinnvoller sein, die Abdeckung des Personalersatzbedarfs für im Eltern- oder Erziehungsurlaub befindliche Beschäftigte in andere Poolansätze zu integrieren.

### 7.1.4 Pools zur Unterstützung der Weiterbildung von Beschäftigten

Mit dem in großen Teilen der Wirtschaft zu beobachtenden Trend zu "Lean Production" und "Lean Management"<sup>324</sup> werden betriebliche Personalreserven in vielen Betrieben weiter verringert. Die verbleibenden Beschäftigten werden im Gegenzug eine größere Anzahl von unterschiedlichen Tätigkeiten regelmäßig ausführen oder zumindest beherrschen müssen, um sie bei krankheits-, urlaubs- oder arbeitsanfallsbedingten Personalengpässen übernehmen zu können. Hieraus und aus der technischen Entwicklung resultieren steigende Qualifikationsanforderungen, die zunehmend durch Qualifizierungsmaßnahmen auch für Beschäftigte aufgefangen werden müssen. Diese Notwendigkeit wird weiter verschärft durch

---

324 Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, eine differenzierte Analyse der Grundlagen, Elemente und möglichen Auswirkungen dieser Entwicklungstendenzen vorzunehmen. In der gesellschaftlichen und politischen Diskussion darf jedoch nicht außer acht bleiben, daß "in den neuen Gruppenarbeitskonzepten enthaltene Tendenzen zu größeren Handlungsspielräumen, Arbeitsinhalten und persönlichkeitsfördernden Effekten durch vorgegebene produktionstechnische Zwänge, knapp bemessene arbeitsorganisatorische Einsatzbedingungen und personalpolitische Kontrollmechanismen ins Gegenteil verkehrt werden" (Oehlke 1993:108) können. "Inwieweit sich die soziale Logik eines menschengerechten Produktivitätsfortschrittes gegenüber produktivistisch vereinigten Rentabilitätskalkülen zu bewähren mag, muß (...) die gesellschaftliche Praxis entscheiden." (Oehlke 1993:109).

die demographische Entwicklung in den kommenden Jahren, deren politische Konsequenz nicht zuletzt in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit besteht. "Lebenslanges Lernen" ist damit mehr als nur ein modisches Schlagwort; tragfähige Konzepte zu dessen Realisierung in der Praxis fehlen bislang jedoch weitgehend. Defizite liegen einerseits in der Entwicklung von Qualifizierungskonzepten, die sich möglichst eng an den zukünftigen Qualifikationsanforderungen orientieren sollten und nicht nur die Vermittlung fachlicher, sondern zunehmend auch sozialer Kompetenzen (Teamarbeit, selbständiges Arbeiten, Kontrollieren und Organisieren) beinhalten müssen. Andererseits scheitert die Qualifizierung von Beschäftigten häufig daran, daß die betroffenen Beschäftigten für kürzere oder längere Phasen von der Arbeit freigestellt werden müssen, was die Betriebe vor erhebliche personalpolitische Probleme stellt. Nach einer im Jahre 1994 vom Institut der Deutschen Wirtschaft durchgeführten Befragung von Unternehmen sind mangelnde Vertretungsmöglichkeiten das Hauptproblem bei der Freistellung von Beschäftigten für betriebliche oder private Weiterbildung (Herrmann 1995: 222).<sup>325</sup>

Während Großbetriebe noch am ehesten einerseits über personelle Reserven für den zeitweiligen Ersatz von Beschäftigten und andererseits über eigene Schulungskapazitäten zur betrieblichen Weiterbildung verfügen, trifft dies auf kleinere und mittlere Betriebe in der Regel nicht zu. Ohne geeignete Lösungsansätze laufen diese daher Gefahr, im Wettbewerb mit größeren Unternehmen ins Hintertreffen zu geraten, zumal sie heute schon teilweise Probleme haben, qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren bzw. zu halten. Auch in diesem Zusammenhang könnten Pools Hilfestellung bieten. Ähnlich wie es teilweise bereits schon im Bereich der betrieblichen Erstausbildung<sup>326</sup> der Fall ist, können kleinere und mittlere Betriebe sich zusammenschließen, um gemeinsam Qualifizierungsangebote für ihre Beschäftigten zu organisieren oder von externen Bildungsträgern "einzukaufen". In einem solchen Verbund könnte darüber hinaus auch eine gemeinsame überbetriebliche Personalreserve eingerichtet werden, aus der die Betriebe Arbeitskräfte rekrutieren bzw. entleihen können, um die Freistellung von Stammbeschäftigten für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zu ermöglichen. Eine solche überbetriebliche Personalreserve könnte in begrenztem Umfang auch

---

325 Die Vertretungsproblematik wurde von 41 % der Unternehmen genannt - weit vor Problemfeldern wie Finanzierung (23 %), fehlende Bedarfsorientierung der Weiterbildungsanbieter (10 %) oder geringes Interesse der Beschäftigten (7 %). Vgl. Herrmann 1995:222.

326 So gibt eine Broschüre des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft z.B. Hinweise auf eine Reihe von praktischen Beispielen für Verbünde im Bereich der betrieblichen Erstausbildung, die Mitte der achtziger Jahre bestanden. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 1985:18ff.

als Auffanglösung für Entlassene bzw. umgekehrt als Rekrutierungsquelle bei der Besetzung von festen Arbeitsplätzen in den Betrieben dienen.

Mitunter wird gegen solche Verbundlösungen eingewendet, daß Betriebe aus der Furcht vor dem Verlust von Betriebsgeheimnissen o.ä. kein Interesse an derartigen Modellen haben. Um Widerstände zu überwinden, müssen durch die gezielte Förderung von Modellprojekten durch finanzielle Zuschüsse und/oder organisatorische Hilfen positive Beispiele geschaffen werden, die das Interesse von Betrieben an solchen Lösungen wecken. Positive Erfahrungen in der Praxis können Widerstände eher überwinden helfen als theoretische Argumente. Darüber hinaus kann solchen Schwierigkeiten begegnet werden, indem sich z.B. nicht direkt in Konkurrenz stehende Betriebe zusammenschließen. Gleichzeitig ist allerdings darauf zu achten, daß die Qualifikationsanforderungen in den Bereichen, in denen ein solcher Verbund tätig werden soll, vergleichbar sind, da sonst keine geeigneten Ersatzarbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden können. Über Finanzierungsmodalitäten (nur einsatzbezogene Beiträge oder auch ein Mitgliedsbeitrag bzw. Fondsbildung), die Ansiedlung eines solchen Verbundes und arbeitsrechtliche Fragen wäre unter Berücksichtigung der betrieblichen Rahmenbedingungen im Einzelfall zu entscheiden.

Erfahrungen aus Dänemark und Schweden zeigen überdies, daß die Förderung der Weiterbildung von Beschäftigten mit der Zielsetzung gekoppelt werden kann, Arbeitslosen neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. In beiden Ländern können Beschäftigte sich für einen begrenzten Zeitraum für Weiterbildung (in Dänemark auch für Erziehung bzw. ein Sabbat-Jahr) von der Arbeit freistellen lassen und während dessen Arbeitslosengeld beziehen. Auf den befristet freiwerdenden Arbeitsplätzen werden dann Arbeitslose als "StellvertreterInnen" eingestellt, die vorher für diese Aufgabe qualifiziert wurden oder sich die notwendigen Qualifikationen berufsbegleitend aneignen (Höcker 1993, 1994:47ff und 1995; Kloas 1995:233ff; Weiss-Pedersen/Helbak/Pyndt 1995:243ff). Vorteile werden auf allen Seiten gesehen: "Die beurlaubten Erwerbstätigen müssen keine drastischen Einbußen beim Einkommen und bei einer späteren Rentenzahlung in Kauf nehmen; gleichzeitig wird den Arbeitslosen eine beschäftigungsnaher Qualifizierung und der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert. Für die Betriebe sind zwei Vorteile erkennbar: Soweit ihre Mitarbeiter Bildungsurlaub in Anspruch nehmen, kann dies für betriebliche Modernisierungsprozesse genutzt werden (zum Teil werden Qualifizierungsprogramme direkt auf die betrieblichen Belange zugeschnitten). Gleichzeitig - das gilt auch andere Formen der Arbeitssabwesenheit - erhalten die Betriebe Ersatzarbeitskräfte, ohne dafür Zusatzkosten aufbringen zu müssen." (Kloas 1995:233)

Aussagefähige Statistiken zum Verbleib der StellvertreterInnen nach Rückkehr der Beschäftigten, deren Arbeitsplatz sie zeitweilig ausgefüllt haben,

liegen nicht vor.<sup>327</sup> Allerdings wird darauf verwiesen, daß die Wiedereingliederungserfolge im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen relativ hoch sind. Problematisch aus der Sicht der Arbeitslosen erscheint die oft relativ kurze Dauer der Beschäftigung im Betrieb. Die durchschnittliche Dauer einer Stellvertretung betrug in Schweden 1992/93 nur 112 Tage (Höcker 1995:38) - bei einer Streubreite zwischen wenigen Tagen und eineinhalb Jahren. Wenn die Betroffenen nicht anschließend einen anderen Arbeitsplatz finden oder in weitere Qualifizierungsmaßnahmen einmünden, werden sie also häufig rasch wieder arbeitslos. Darüber hinaus wird zumindest für Dänemark berichtet, daß die Etablierung dieser Programme mit einem erheblichen Werbeaufwand verbunden ist und sie von kleineren und mittleren Unternehmen unterproportional genutzt werden. Bei einer Erprobung solcher Ansätze in der Bundesrepublik, die Mitte 1995 vor allem in Berlin diskutiert wurde, wäre vor diesem Hintergrund zu erwägen, ob nicht durch die Einschaltung von Pools die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit solcher Programme erhöht werden könnte. Pools könnten in diesem Kontext die Information und Beratung von Betrieben auf der einen und Arbeitslosen auf der anderen Seite übernehmen, Qualifizierungsbedarfe ermitteln und bündeln, die Kooperation mit Bildungsträgern koordinieren, die Auswahl geeigneter StellvertreterInnen vornehmen und Stellvertretungen in verschiedenen Betrieben hintereinanderschalten, wenn die Betroffenen nicht übernommen werden. Die Ähnlichkeiten eines solchen Ansatzes mit der Tätigkeit von START Zeitarbeit sind unverkennbar. Insofern ist sowohl ein Pool, der sich ausschließlich auf die Organisation von Job-Switch-Modellen konzentriert, als auch die Integration eines solchen Ansatzes in eingliederungsorientierte Poolmodelle vorstellbar.

### 7.2 Potentiale von Arbeitskräftepools

Läßt man die empirischen Ergebnisse und konzeptionellen Überlegungen dieser Arbeit noch einmal Revue passieren, dann wird deutlich, daß Arbeitskräftepools zwar kein Konzept zur Lösung globaler Probleme auf dem Arbeitsmarkt sind, aber als "Scharnier" zwischen den Interessen von Betrieben und Beschäftigten durchaus qualitative Verbesserungen erreichen könnten. Arbeitskräftepools bieten Lösungen für den zunehmenden Flexibilitätsbedarf von Unternehmen, ohne daß dabei die Interessen der betroffenen Arbeitskräfte auf der Strecke bleiben. Sie

---

327 Bei einer Befragung ehemaliger StellvertreterInnen im Jahre 1992 waren 54 % beschäftigt; 39 % bei dem Arbeitgeber, bei dem sie zuvor als StellvertreterIn tätig waren. Allerdings hatten die meisten nur eine befristete Anstellung und/oder Teilzeitverträge. Lediglich 10 % waren unbefristet und vollzeitig beschäftigt. Vgl. Höcker 1995:38.

versuchen, betriebliche Flexibilitätsanforderungen nicht abzublocken, sondern sozialverträglich zu gestalten, realisieren Mindeststandards, die die Beschäftigungsstabilität, soziale Absicherung, Entlohnung, Qualifizierungsmöglichkeiten sowie Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten betreffen, und sind insofern kein Deregulierungsinstrument, sondern ein Gestaltungsansatz zur Regulierung.

### **7.2.1 Sozialverträgliche Gestaltung von Arbeitnehmerüberlassung**

Als Arbeitnehmerüberlassungsagenturen zeigen Arbeitskräftepools Wege zu einer sozialverträglicheren Gestaltung von Leiharbeit, die den Bedarf der Unternehmen an personalpolitischer Flexibilität abdecken, ohne ihm haltlos nachzugeben. Für die Beschäftigten werden typische Probleme dreiseitiger Arbeitsverhältnisse weitgehend vermieden - ihre soziale Sicherung, Entlohnung und Arbeitsbedingungen orientieren sich im wesentlichen an denjenigen Standards, die auch für andere Beschäftigte gelten. Daß sich dies insbesondere bei den arbeitsmarktpolitisch orientierten und branchenübergreifend tätigen Pools nicht automatisch einstellt, ist bereits ausführlich thematisiert worden. In jedem Einzelfall müssen Standards formuliert und durchgesetzt werden. Arbeitskräftepools sind kein fertiges Konzept und bieten keine Patentlösungen; sie zeigen aber Möglichkeiten auf, die es lohnend erscheinen lassen, sich aktiv und intensiv für ihre Realisierung einzusetzen.

Wie in Teil 6 bereits ausführlich dargestellt wurde, zeigen die bisherigen Erfahrungen mit Arbeitskräftepools darüber hinaus Ansatzpunkte auf, wie auch im gewerblichen Verleih bestimmte Benachteiligungen von Leiharbeitskräften im Zusammenwirken von gesetzlicher Regulierung, tariflicher Regelung, betrieblicher Interessenvertretung und öffentlicher Kontrolle abgebaut werden könnten. Es ist nicht zu leugnen, daß eine finanzielle und soziale Besserstellung von Leiharbeitskräften zu höheren Entleihtarifen führen würde; aber dieser Effekt ist durchaus gewünscht, um den Einsatz von Leiharbeit einzudämmen, Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und die Marktchancen von Arbeitskräftepools zu verbessern.

### **7.2.2 Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Mobilitätsförderung**

In ihrer arbeitsmarktpolitischen Variante weisen Pools Wege, die Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen durch betriebliche Arbeitseinsätze und ergänzende Qualifizierung zu verbessern. Damit erscheinen sie als sinnvolle

Ergänzung des traditionellen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, die stärker als bisher genutzt werden sollte. Dies gilt nicht zuletzt auch, weil sie Ansatzpunkte bieten, um Unternehmen wieder stärker an der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu beteiligen. Es wäre sinnvoll, Poolansätze viel enger als bisher mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu verzahnen und auch auf Gruppen auszudehnen, die zwar noch nicht arbeitslos, aber akut von Arbeitslosigkeit bedroht sind - auf Beschäftigte von Betrieben, in denen Entlassungen anstehen oder Kurzarbeit praktiziert wird, und auf Auszubildende, deren Übernahme durch den Ausbildungsbetrieb nach Abschluß der Lehre in Frage steht. Überbetriebliche Poolansätze bieten in diesem Kontext die Chance, daß hiervon zukünftig auch Beschäftigte und Auszubildende in kleineren und mittleren Betrieben stärker profitieren könnten. Diese sind bislang häufig völlig auf sich alleine gestellt, wenn sie sich auf dem externen Arbeitsmarkt orientieren müssen.

Die arbeitsmarktpolitischen und mobilitätsfördernden Funktionen und Potentiale von Arbeitskräftepools erscheinen bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Durch eine stärkere Verzahnung von Kurzarbeit, Qualifizierung, Beratung, Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsvermittlung, die auch eine gezielte Ansprache von Betrieben beinhalten muß, könnte Arbeitslosigkeit bei anstehenden Entlassungen vermieden und der Übergang in neue Beschäftigung erleichtert werden (Knuth 1995:367ff; Weinkopf 1995b). Pendant zum "Poolen" von Arbeitskräften wären auf der instrumentellen Ebene das "Poolen" - die gezielte Verknüpfung - arbeitsmarktpolitischer Instrumente und auf der finanziellen Ebene das "Poolen" - die Zusammenführung - von Mitteln aus unterschiedlichen Quellen - betriebliche Zuschüsse, Sozialplanmittel, Zuschüsse von Kommunen und Bundesländern, AFG-Mittel, EU-Zuschüsse etc..

### 7.2.3 Koordinierung, Beratung und Vermittlung

Alle Arbeitskräftepools übernehmen koordinierende, beratende und vermittelnde Funktionen. Im Mittelpunkt der Tätigkeit der empirisch untersuchten Pools steht jedoch die Arbeitnehmerüberlassung, die auch als notwendiges Definitionskriterium für Arbeitskräftepools im Rahmen dieser Arbeit zugrundegelegt wurde. Bei der konzeptionellen Weiterentwicklung des Poolkonzeptes durch die skizzierten Modelle wurde teilweise von dieser engen Definition abgegangen. Ein Pool kann auch Beschäftigungsträger für Beschäftigte im Dienstleistungsbereich sein, oder er kann, ohne selbst als Arbeitgeber zu fungieren, koordinierende und beratende Funktionen für Beschäftigte und Betriebe übernehmen, wie es am Beispiel der Koordinierungsstellen für die Organisation des Erziehungsurlaubs deutlich gemacht wurde. Solche Poolösungen sind leichter zu realisieren, weil der finan-

zielle Aufwand deutlich geringer ist als bei Modellen, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben; sie bieten jedoch gleichzeitig insbesondere den Beschäftigten auch deutlich geringere Vorteile. Deswegen sollten Poolmodelle keinesfalls auf diese Funktionen reduziert werden; eine Stärkung der Koordinierungs-, Beratungs- und Vermittlungsfunktionen kann jedoch durchaus sinnvoll sein.

So könnten etwa sowohl arbeitsmarktpolitisch orientierte als auch branchenbezogene Poolmodelle zusätzlich für von Entlassung bedrohte Beschäftigte gezielte Outplacementaktivitäten durchführen oder HochschulabsolventInnen den Übergang in Beschäftigung erleichtern.<sup>328</sup> Betrieben, die Bedarf an zeitweiligem Personalersatz für Beschäftigte haben, die an beschäftigungsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen oder sich im Erziehungsurlaub befinden, könnten nicht nur Ersatzarbeitskräfte gestellt, sondern auch Hilfen bei der Suche nach geeigneten Bildungsangeboten offeriert werden. Ebenso wäre denkbar, daß Pools Betriebe mit ähnlichen Qualifizierungsbedarfen zusammenbringen und überbetriebliche Maßnahmen initiieren, die bislang nicht angeboten werden.<sup>329</sup> Detaillierte Marktkenntnisse und enge Kontakte zu Betrieben prädestinieren Pools geradezu für die Übernahme solcher zusätzlicher Dienstleistungen.

### 7.3 Überbetriebliche Beschäftigung als Chance - Perspektiven des Poolkonzeptes

Es ist deutlich geworden, daß betriebsübergreifender Personaleinsatz und überbetriebliche Beschäftigung nicht nur Risiken für die Beschäftigten beinhalten, wie es vielfach unterstellt wird. Zwar bietet die stabile, langjährige Beschäftigung und der Arbeitseinsatz in einem Betrieb zahlreiche Vorteile und ist fast unerläßliche Voraussetzung für die klassische Form der betrieblichen Interessenvertretung; es

---

328 Nach den Ergebnissen einer Studie des Hochschulinformationssystems (HIS) braucht die Hälfte der HochschulabsolventInnen inzwischen mehr als ein Jahr, um in ihrem Berufsfeld in eine Stelle einzumünden (vgl. Lewin 1992; Rabe-Kleberg 1993:215). Insgesamt schlechte Arbeitsmarktchancen in den Bereichen, für die sie qualifiziert sind, oder auch die Scheu vieler Betriebe, Personen ohne Berufserfahrung einzustellen, sind zwei wesentliche Ursachen dieses Problems, dem in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion bislang kaum Beachtung geschenkt wird. HochschulabsolventInnen gelten gemeinhin nicht als besondere Problemgruppe unter den Arbeitslosen, weil ihre Arbeitslosenquote im durchschnittlichen Bereich rangiert. Hierbei wird allerdings außer acht gelassen, daß viele HochschulabsolventInnen sich nicht bei den Arbeitsämtern als arbeitslos registrieren lassen, weil sie aufgrund fehlender vorheriger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungszeiten ohnehin keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben.

329 Einen erheblichen Beratungs- und Informationsbedarf auf seiten der Betriebe sehen *Lotzkat/Ochs* (1995:471f) in diesem Bereich auch für Betriebe, die in Kurzarbeitsphasen Qualifizierung durchführen wollen.



wäre jedoch verfehlt, allein an einem Ideal festzuhalten, das für immer weniger Beschäftigte gilt und das ohnehin für am Arbeitsmarkt traditionell benachteiligte Gruppen schon in der Vergangenheit häufig nicht erreichbar war.

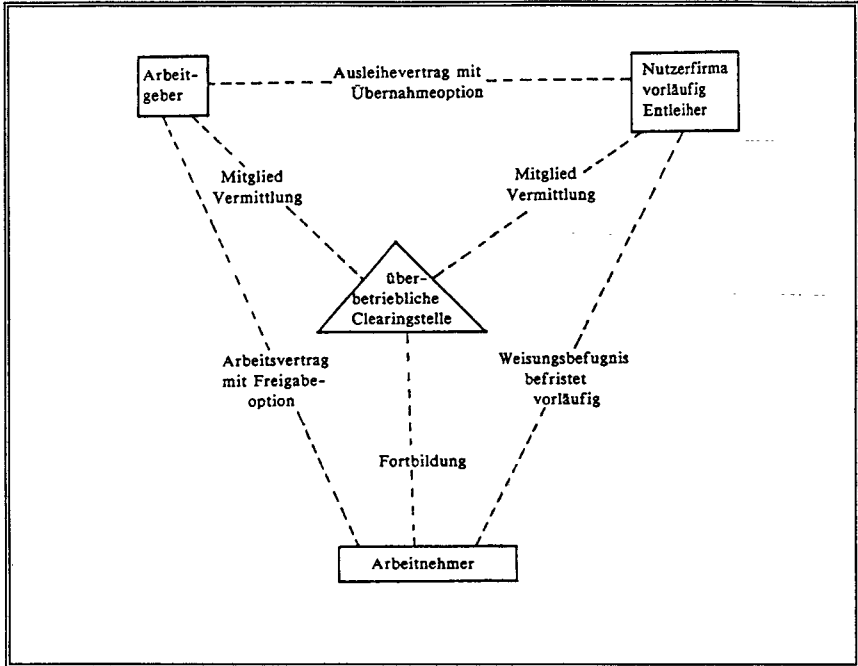
Die zunehmende Pluralisierung der Lebens- und Arbeitsformen fordert eine differenzierte Vorgehensweise von Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Politik, die ein Mindestmaß an sozialer Absicherung gewährleistet und individuelle Wege nicht zur Sackgasse werden läßt, sondern Übergänge erleichtert und flankiert. Überbetriebliche Beschäftigung kann in diesem Kontext durchaus Chancen bieten, wenn sie - wie hier am Beispiel von Arbeitskräftepools deutlich gemacht wurde - sozialverträglich gestaltet wird.

Theoretisch vorstellbar wäre, daß Arbeitskräftepools im Kontext der Schaffung "intermediärer Arbeitsmärkte" in der Bundesrepublik eine wichtige Rolle spielen würden. Ein solches Konzept ist für Japan von einer Gruppe angesehener Führungspersönlichkeiten der Privatwirtschaft (*Keizai Doyukai*) vor einigen Jahren vorgelegt worden (Ernst 1988:128ff). Unter der Zielsetzung, die zwischenbetriebliche Mobilität zu erhöhen und gleichzeitig Beschäftigungsstabilität zu erhalten, wurde die Schaffung von zwei intermediären Arbeitsmärkten vorgeschlagen. Zum einen ging es dabei um eine stärkere Institutionalisierung und Reglementierung der Arbeitnehmerüberlassung in Japan (was einerseits Züge der stärkeren Regulation wie in der Bundesrepublik beinhaltet, andererseits aber möglicherweise auch in die Richtung der Stabilisierungsvariante von Arbeitskräftepools geht)<sup>330</sup>, zum anderen um die Schaffung privater überbetrieblicher Institutionen zur Organisation des zwischenbetrieblichen Arbeitskräfte-transfers, was neben Arbeitnehmerüberlassung auch Arbeitsvermittlung beinhaltet. *Ernst* beschreibt die Funktionsweise solcher Agenturen folgendermaßen: "Firmen, die die Dienste des Vermittlungszentrums beanspruchen wollen, werden als Mitglieder dieser Institution registriert. Betriebe mit unterausgelasteten Mitarbeitern melden diese beim Zentrum an, Betriebe mit Zusatz- oder Ersatzbedarf von Arbeitskräften melden ihn ebenfalls dem Zentrum, dieses identifiziert passende Angebote und Nachfragen und bereitet so den Arbeitskräfte-transfer vor. Zusätzlich ist daran gedacht, der Agentur die Qualifizierung von Arbeitskräften zu übertragen. Anfänglich behält der so vermittelte Arbeitnehmer seinen Arbeitsvertrag mit dem ursprünglichen Arbeitgeber, sein externer Einsatz ist als Verleih angelegt, er hat lediglich temporären Charakter. Arbeitnehmer und Nutzerfirmen haben jedoch die Option, ihrerseits ein reguläres Arbeitsverhältnis einzugehen. In dem Fall hat der ursprüngliche Arbeitgeber seine Mitarbeiter freizugeben." (Ernst 1988:130 - vgl. auch *Schaubild 9*)

---

330 *Ernst* (1988) geht auf diese Variante nicht weiter ein, und die von ihr zitierten Quellen sind nur im japanischen Original verfügbar.

Schaubild 9:  
Schema: Intermediärer Arbeitsmarkt



Quelle: Ernst 1988:130

Als einen wesentlichen Vorteil des vorgeschlagenen Konzeptes bezeichnet *Ernst* (1988:131), daß die betroffenen Arbeitskräfte Arbeitgeberwechsel unter Aufrechterhaltung ihres Arbeitsverhältnisses vollziehen könnten. Gleichzeitig wäre nach ihrer Einschätzung aber die freie Wahl des Arbeitsplatzes durch die begrenzte Zahl der an einem solchen Modell beteiligten Arbeitgeber stark eingeschränkt. Zudem sei nicht auszuschließen, daß ArbeitnehmerInnen nicht darüber informiert würden, wenn ihr Arbeitgeber sie zum Transfer meldet. In wirtschaftlichen Krisenzeiten biete ein solcher "erweiterter interner Arbeitsmarkt" vermutlich geringere Arbeitsplatzsicherheit, was die Bereitschaft der Betroffenen, Verschlechterungen bei Arbeitsbedingungen und/oder Entlohnung hinzunehmen, erhöhen könnte. Darüber hinaus sei eine wirksame Interessenvertretung im

Kontext der japanischen Betriebsgewerkschaften schwierig zu realisieren. Wenn ArbeitnehmerInnen dauerhaft im Verleih blieben, seien sie möglicherweise sogar schlechter gestellt als echte Leiharbeitskräfte, weil der Transfer von regulären MitarbeiterInnen in Japan nicht reguliert ist.

Für die Bundesrepublik liegt nach den vorliegenden Informationen ein vergleichbarer Vorschlag zur Schaffung intermediärer Arbeitsmärkte bislang nicht vor. Tendenziell weisen einerseits das Konzept der "Übergangsarbeitsmärkte" (Schmid 1993), das bereits in 2.4.2 thematisiert wurde, und andererseits ein von Knuth (1995:367ff) entwickeltes Konzept zur Gründung von "Gesellschaften zur Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung" (MAS-Gesellschaften) in diese Richtung. Solche Gesellschaften sollten bzw. könnten nach seiner Einschätzung folgende Funktionen übernehmen:

- Beratung und Unterstützung von Beschäftigten und Unternehmen bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die Kapazitätsanpassung erfordern (Arbeitszeitverkürzung, Kurzarbeit, Aktivierung von Sozialplänen, Auffangen von Entlassenen, Mobilitätsförderung im weitesten Sinne);
- Einbeziehung von bereits Arbeitslosen;
- Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen mit der Zielsetzung zunächst zeitweiliger, möglichst aber dauerhafter Eingliederung von Beschäftigten;
- Verzahnung von Arbeits- und Strukturförderung;
- Unterstützung von Existenzgründungen.

Dies macht deutlich, daß es sich bei den MAS-Gesellschaften im Gegensatz zum japanischen Konzept intermediärer Arbeitsmärkte um ein vor dem Hintergrund arbeitsmarktpolitischer Probleme entwickeltes Modell handelt. Gleichwohl sind Gemeinsamkeiten beider Ansätze im präventiven Eingreifen erkennbar. Zwischenbetriebliche Mobilität soll möglichst auf der Grundlage noch bestehender Arbeitsverhältnisse und mit professioneller Unterstützung abgewickelt werden.

Bezieht man zusätzlich die hier ausgehend von den bisherigen Erfahrungen mit Arbeitskräftepools entwickelten konzeptionellen Überlegungen ein, dann werden Konturen intermediärer Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik erkennbar, die Aspekte aller vier Ansätze - des japanischen Modells, der Konzepte der Übergangsarbeitsmärkte und MAS-Gesellschaften sowie der Arbeitskräftepools im weiteren Sinne - integrieren würden. Die Förderung und gezielte Unterstützung von "Übergängen" verschiedenster Art stünde im Zentrum solcher intermediärer Arbeitsmärkte. Es ginge sowohl um die Förderung und Flankierung zwischenbetrieblicher Mobilität von Arbeitskräften als auch um die gezielte Unterstützung der Wiedereingliederung nach Arbeitslosigkeit, Aus- und Weiterbildung, familienbedingten oder anders motivierten Unterbrechungszeiten. Ebenso

würden Betrieben und Beschäftigten Hilfen beim Wechsel von Teilzeit- in Vollzeitarbeit oder von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand angeboten.<sup>331</sup> Arbeitskräftepools im weitesten Sinne - ob als regionale Agenturen mit einem breiten Spektrum von Funktionen und Angeboten an Betriebe und Beschäftigte oder als eine Vielfalt von teils regional, teils branchenbezogenen und teils auf bestimmte Funktionen spezialisierten Agenturen - könnten in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen.

Die von *Ernst* (1988) für Japan skizzierten Risiken und Nachteile intermediärer Arbeitsmärkte sind teilweise auch für die Bundesrepublik nicht pauschal von der Hand zu weisen; vielfach lassen sie sich aber durch eine andere Konstruktion und Anbindung sowie Vernetzung der in diesem Kontext agierenden Agenturen mit bestehenden Institutionen vermeiden. So dürfte es sich nicht um allein von Arbeitgebern getragene Modelle handeln, sondern um öffentliche bzw. in breiter Trägerschaft unter Beteiligung der Gewerkschaften getragene. Eine enge Kooperation und Abstimmung mit der Arbeitsverwaltung wäre unabdingbar. Für die Betroffenen müßte auf jeden Fall transparent sein, wenn sie zum Transfer angeboten würden. Hinsichtlich der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen wären Standards zu formulieren und in der Praxis einzuhalten. Das Problem der Interessenvertretung bei überbetrieblicher bzw. intermediärer Beschäftigung und betriebsübergreifendem Personaleinsatz ist schon heute auf der Tagesordnung und erfordert ohnehin Kreativität und die Bereitschaft zur Erprobung neuer Organisationsformen von betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung von seiten der Gewerkschaften.

Bleibt noch die vielleicht alles entscheidende Frage, ob die Risiken solcher intermediärer Arbeitsmärkte insgesamt nicht doch größer sind als die Chancen, die sie bieten könnten. Beinhalten intermediäre Arbeitsmärkte in der hier nur grob skizzierbaren Form das Risiko einer Flexibilisierung und Deregulierung, die letztlich vor allem auf Kosten der Beschäftigten geht? Erleichtern sie in erster Linie Abwärtsmobilität, bieten aber gleichzeitig kaum Chancen für Aufwärtsmobilität von Beschäftigten?

Eine abschließende Einschätzung ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum möglich. Im Vergleich zum japanischen Arbeitsmarkt, für den *Ernst* (1988:137) durch eine zunehmende zwischenbetriebliche Mobilität eine Pluralisierung der Arbeitsverhältnisse prognostiziert, ist der deutsche Arbeitsmarkt ohnehin stärker

---

331 Anfang September 1995 hat die Berliner Senatorin für Arbeit und Frauen ein Memorandum zur Arbeitszeitpolitik 2000 vorgestellt, in dem u.a. das Konzept der "Wahlarbeitszeit" eine wichtige Rolle spielt, das auf eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung zielt (Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1995a). Um es Unternehmen zu erleichtern, eine beschäftigtenorientierte Arbeitszeitflexibilität umzusetzen, erscheinen flankierende Maßnahmen notwendig. Pools, die personelle Engpässe durch die Bereitstellung von Ersatzarbeitskräften zu überbrücken helfen würden, könnten hierbei eine wichtige Rolle spielen.

von zahlreichen Zwischenstufen zwischen stabilen internen Arbeitsmärkten und sekundären Beschäftigungssegmenten geprägt. Trotzdem sind Übergänge zwischen den verschiedenen Beschäftigungsformen sowie zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit häufig schwierig und ist zwischenbetriebliche Mobilität vielfach risikoreich. Wenngleich dies nicht für alle Beschäftigtengruppen gleichermaßen gilt, so ist doch festzustellen, daß die Betroffenheit zugenommen hat und weiter zunehmen wird. Für die aktuellen arbeitsmarkt- und personalpolitischen Probleme und Tendenzen neue Instrumente und Modelle so zu konzipieren, daß nicht nur die Interessen der Unternehmen, sondern auch die Interessen der Beschäftigten angemessen berücksichtigt werden, stellt eine große Herausforderung dar. Diese sollte angenommen werden. Sich ihr nicht zu stellen und an überkommenen Strukturen und Idealen festzuhalten, wäre kein zukunftsorientiertes Vorgehen.

### 7.4 Ausblick

Anhand der Erfahrungen bereits bestehender Arbeitskräftepools und deren vergleichender Auswertung sowie einer theoretischen Analyse der Potentiale des Poolkonzeptes in verschiedenen Varianten wurde dargelegt, daß Arbeitskräftepools ein vielversprechender Ansatz sind, der für verschiedene arbeits- und arbeitsmarktpolitische bzw. personalpolitische Probleme Lösungsmöglichkeiten aufzeigt. Die Vielzahl der Zielsetzungen, Organisationsformen und Finanzierungsquellen der existierenden Arbeitskräftepools weist jedoch auch darauf hin, daß es kein Ideal- oder Standardmodell eines Arbeitskräftepools gibt, von dem angenommen werden könnte, daß es problemlos auf andere Branchen oder Problemsituationen übertragbar ist. Wenngleich auf der Basis der bisherigen Erfahrungen zahlreiche Hinweise gegeben werden konnten, unter welchen Bedingungen Pools allgemein funktionieren können, muß in der Praxis in jedem Einzelfall genau analysiert werden, welche Probleme mit der Gründung eines Pools angegangen werden sollen und welche Konstruktion hierfür geeignet erscheint.

Ob die untersuchten Arbeitskräftepools und die skizzierten Ideen für weitere Poolmodelle Nachahmung finden werden, ist trotz der zahlreichen positiven Funktionen aus betrieblicher, arbeitsmarkt- sowie personalpolitischer und Beschäftigtensicht noch offen. Allerdings sind die Umsetzungschancen weiterer Poolmodelle in der Bundesrepublik tendenziell deutlich gestiegen, nachdem die Gründung der START Zeitarbeit NRW GmbH und die von der Bundesregierung geschaffenen finanziellen Fördermöglichkeiten für wiedereingliederungsorientierten Verleihinitiativen eine breite Diskussion über Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik ausgelöst haben. In mehreren Bundesländern

steht eine Gründung von Initiativen nach dem Vorbild von START Zeitarbeit NRW kurz bevor, und eine Reihe bestehender Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger haben begonnen, sich mit wiedereingliederungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung ein zusätzliches Standbein für ihre Aktivitäten zu verschaffen. Diese Entwicklungen könnten zukünftig auch die Gründung von Arbeitskräftepools begünstigen, die sich auf eine Branche oder einen Tätigkeitsbereich spezialisieren. Denn wenn bereits ein Pool erfolgreich arbeitet, ist die Schwelle, die bei der Gründung eines weiteren überwunden werden muß, deutlich geringer. Die InitiatorInnen haben gewissermaßen einen natürlichen Ansprechpartner für eine anfängliche oder auch dauerhafte Kooperation; Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie andere regionale AkteurInnen können bereits auf Erfahrungen zurückgreifen und müssen nicht "das Rad aufs neue erfinden".

Hinzu kommt, daß unter den gegenwärtigen Krisenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt offenbar auch in der Bundesrepublik die Bereitschaft gestiegen ist, nach unkonventionellen Lösungen zu suchen und diese zu erproben. Dies gilt sowohl bezogen auf Alternativen zur gewerblichen Leiharbeit, auf neue arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen als auch bezogen auf unkonventionelle Ansätze zur Lösung aktueller personalpolitischer Probleme. Hinsichtlich der Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik mehren sich die Stimmen, die eine flexiblere Handhabung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Programmen sowie eine größere Flexibilität von Qualifizierungsmaßnahmen z.B. durch ihre modulartige Gestaltung fordern. Und nicht zuletzt zeigen die heftigen Reaktionen der gewerblichen Leiharbeitsunternehmen und ihrer Verbände auf den Beschluß der Bundesregierung, arbeitsmarktpolitisch orientierte Verleihinitiativen unter bestimmten Bedingungen mit finanziellen Zuschüssen bzw. Darlehen zu unterstützen, daß Poolmodelle sehr wohl Marktchancen haben. Wenn selbst die besten KennerInnen des Marktes für Leiharbeitskräfte - die gewerbsmäßigen Leiharbeitsunternehmen und deren Verbände - die Konkurrenz von Arbeitskräftepools fürchten, weil sie mit dem Verlust nennenswerter Marktanteile rechnen, spricht alles dafür, diese Chancen im Interesse der Beschäftigten zu nutzen.

Viele Gestaltungsfragen im Kontext von Arbeitskräftepools lassen sich erst in der konkreten Umsetzung und unter Berücksichtigung regionaler bzw. branchen- und zielgruppenspezifischer Bedingungen klären. Es bleibt zu hoffen, den Akteurinnen und Akteuren aus der Praxis, die die Gründung von Arbeitskräftepools erwägen, um den zwischenbetrieblichen Arbeitskräfteaustausch sozialverträglicher zu gestalten, einen Weg zur betrieblichen Organisation beschäftigtenorientierter Flexibilität zu finden, die Wiedereingliederung von (ggfs. besonders benachteiligten) Arbeitslosen zu erleichtern und/oder um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Marktsegmenten zu fördern, die bislang stark durch

### *7 Potentiale und Perspektiven*

völlig ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse geprägt waren, auf der Basis der bisherigen Erfahrungen Möglichkeiten und Grenzen des Poolkonzepts aufgezeigt zu haben, die bei dessen praktischer Realisierung hilfreich sind.

## Literaturverzeichnis

- van der Aalst, M. / Bavinck, S. (1993): Evaluatie van de banenpools. Tweede fase. Samenvattend rapport (*Evaluation der "banenpools". Zweite Phase. Zusammenfassender Bericht*). Studie im Auftrag des Centrale Bestuur Arbeidsvoorziening und des Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. OAV-rapport 93-04. Rijswijk
- van der Aalst, M. / van der Burgh, Y. (1992): Inventarisatie van de banenpools - uitvoeringsaspecten en bereik (*Bestandsaufnahme der "banenpools" - Durchführungsaspekte und Reichweite*). OAV-rapport 92-03. Rijswijk
- Abendroth, M. / Dombois, R. / Heseler, H. (1981): Vom Stauhaken zum Container - Eine vergleichende Untersuchung der tariflichen und betrieblichen Regelungen der Hafenarbeit in den norddeutschen Häfen. Herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV. Stuttgart
- ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) (1990): Algemene Voorwaarden voor ter beschikkingstellen van uitzendkrachten (*Allgemeine Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Zeitarbeitskräften*). Amsterdam
- ABU-Jaarverslag: Verschiedene Jahrgänge. Amsterdam/Badhoevedorp
- Adamy, W. / Deeke, A. / Jetter, C. u.a. (1994): Für ein neues Arbeitsförderungsgesetz - Eckpunkte. In: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1994a): 37-67; Arbeitskreis AFG-Reform (1994): 4-48
- Albeda, W. / Blanpain, R. / Veldkamp, G.M.J. (1978): Temporary Work in Modern Society. Part I. Frankfurt
- Albers, P. (1994): Die soziale Sicherung von Leiharbeitnehmern in den Niederlanden. Dissertation. Münster
- Altmann, N. / Deiß, M. / Döhl, V. / Sauer, D. (1986): Ein "Neuer Rationalisierungstyp" - neue Anforderungen an die Industriosozioologie. In: Soziale Welt 2/3: 191-206
- Altmann, N. / Sauer, D. (Hg.) (1989): Systemische Rationalisierung und Zulieferindustrie. Sozialwissenschaftliche Aspekte zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung. Frankfurt/New York
- ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit): verschiedene Jahrgänge
- Arbeidsvoorziening (1989): Labour Pools in the Netherlands. O.O.
- Arbeidsvoorziening (1991a): Overzicht scholings-, plaatsings- en andere (subsidie) regelingen (*Übersicht Qualifizierungs-, Stellenbesetzungs- und andere Zuschußregelungen*). Rijswijk
- Arbeidsvoorziening (1991b): Ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Informatie over het aanvragen van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (*Entsendung von Arbeitskräften (Zeitarbeit). Information zu Anträgen auf eine Genehmigung zur Entsendung von Arbeitskräften*). Rijswijk
- Arbeidsvoorziening (1992a): National Multi-Year Policy Framework (LMBK) 1993 - 1997. Rijswijk
- Arbeidsvoorziening (1992b): Sectoraal arbeidsvoorzieningsbeleid - Flexibilisering van maatregelen. Onderdeel van het landelijk meerjarenbeleidskader 1993-1997 (*Sektorale Arbeitsmarktpolitik - Flexibilisierung von Maßnahmen. Teil des landesweiten mehrjährigen Politikrahmens 1993-1997*). Rijswijk
- Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.) (1994): Für ein neues Arbeitsförderungsgesetz. Düsseldorf
- Asscher-Vonk, I. (1993): The Netherlands. In: Blanpain (1993): 211-232
- Assmann, J. (1965): Rechtsfragen zum Gesamthafenbetrieb. Dissertation. Köln
- Atkinson, J. (1985): Flexibility, Uncertainty and Manpower Management. IMS-Report No. 89
- Bach, H.W. (1995): Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit - aber wie? Einige grundsätzliche Überlegungen. In: Sozialer Fortschritt 6: 144-148
- Bäcker, G. (1994): Sozialpolitik gegen Ausgrenzung. Zur Diskussion über Sozialhilfe, Negativsteuer und soziale Grundsicherung. In: Soziale Sicherheit 10: 361-371
- Bäcker, G. / Hanesch, W. (1993): Nicht den Kernbestand des Sozialstaates in Frage stellen. In: Frankfurter Rundschau vom 11. August 1993



## Literatuurverzeichnis

- Bäcker, G. / Stolz-Willig, B.** (1994): Perspektiven qualifizierter Teilzeitarbeit. In: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1994b): 96-105
- Baethge, M. / Oberbeck, H.** (1986): Zukunft der Angestellten - Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung. Frankfurt
- Bakels, H.L.** (1978): The Netherlands. In: Albeda/Blanpain/Veldkamp (1978): 267-297
- Bakels, H.L.** (1991): Schets van het Nederlands Arbeidsrecht (*Überblick über das niederländische Arbeitsrecht*). 10. Auflage. Deventer
- Bakkenist Management Consultants** (1989): Comparative Study of Organized Temporary Work in the Countries of the European Community. Diemen
- von Bandemer, S. / Stöbe, S.** (1992): Der "Erste" Arbeitsmarkt im Visier lokaler Handlungsmöglichkeiten. Bedingungen für eine betriebsbezogene Arbeitsmarktpolitik. IAT-discussion paper Z 08. Gelsenkirchen
- Bastian, J.** (1990): Niederlande: Vom gemeinsamen Anfang zur konsensuellen Verabschiedung von Arbeitszeitpolitik. In: Bastian/van Kevelaer (1990): 576-659
- Bastian, J. / van Kevelaer, K.-H.** (1990): Institutionelle Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen beschäftigungswirksamer Arbeitszeitpolitik - eine komparative Studie. Unveröffentlichter DFG-Bericht. O.O.
- Bauer, F. / Groß, H. / Schilling, G.** (1994): Arbeitszeit '93. Arbeitszeiten, Arbeitszeitwünsche, Zeitbewirtschaftung und Arbeitszeitgestaltungschancen von abhängig Beschäftigten. Resultate einer aktuellen Repräsentativbefragung bei abhängig Beschäftigten in Westdeutschland durch das Institut zur Erforschung sozialer Chancen, Köln, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1989): Vergunningsbeleid - een marktstudie (*Genehmigungspolitik - Eine Marktstudie*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1990a): De Magazijnpool Utrecht - van evaluatie naar toekomstdenken - Eindrapport (*Der Lagerarbeitspool Utrecht - von der Evaluation bis zu Zukunftsvorstellungen - Endbericht*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1990b): Inschakeling van moeilijk plaatsbaren - Inspanningen, maatwerk en tijd (*Wiedereingliederung von Schwervermittelbaren - Anstrengungen, Maßarbeit und Zeit*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1991a): Evaluatie Bloembollen-trajectbemiddeling Amsterdam - De pioniersfase voorbij (*Evaluation der Blumenziebelprojektvermittlung Amsterdam - die Erprobungsphase ist abgeschlossen*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1991b): Evaluatie convenant GPdW - Op de goede weg (*Vertrag über den Gemeinschaftlichen Personaldienst Transportgewerbe - auf einem guten Weg*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1991c): Particuliere intermediairs op de arbeidsmarkt - Mogelijkheden voor samenwerking tussen uitzendbureaus en arbeidsbureaus - eindrapportage (*Besondere Vermittler auf dem Arbeitsmarkt - Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Zeitarbeitsagenturen und Arbeitsämtern - Endbericht*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1991d): Regionale arbeidspools in het streekvervoer: Onderzoek naar de levensvatbaarheid (*Regionale Arbeitskräftepools im ÖPNV: Untersuchung der Funktionsfähigkeit*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1991e): Vrijstellingenbeleid. Deel 1: samenvatting en beleidsaanbevelingen - eindrapportage (*Freistellungspolitik. Teil 1: Zusammenfassung und Politikempfehlungen - Endbericht*). Hoofddorp
- BEA** (Bureau voor Economische Argumentatie) (1993): Poolarbeid in de Rotterdamse haven - Een marktstudie (*Poolarbeit im Hafen von Rotterdam - eine Marktstudie*). Hoofddorp

## Literaturverzeichnis

- Becker, F. (1980): Zur Frage einer gesetzlichen Neuregelung der gewerbmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. In: *Arbeit und Recht* 1: 12-20
- Becker, F. (1988): Grenzfälle erlaubter Arbeitnehmerüberlassung. In: *Personalwirtschaft* 6: 261-268
- Becker, F. / Kreikebaum, H. (1974): Zeitarbeit - Arbeitsrechtliche, betriebswirtschaftliche, gewerberechtliche, privatrechtliche, sozialversicherungsrechtliche, steuerrechtliche und vermittlungsrechtliche Aspekte. Stuttgart/Wiesbaden
- Bednarz-Braun, I. (1983): Kurzfristige Beschäftigung: Von Frauen gewollt - von Unternehmen geplant? In: Mayer/Krüger/Rabe-Kleberg/Schütte (1983): 244-253
- Belzer, V. (1993): Unternehmenskooperationen: Erfolgsstrategien und Risiken im industriellen Strukturwandel. München/Mering
- Berenschot (1988): Uitzendformule en flexibele arbeidsmarkt (*Zeitarbeitsformel und flexibler Arbeitsmarkt*). Utrecht
- Berger, P.A. / Hradil, S. (Hg.) (1990): Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. Soziale Welt-Sonderband 7. Göttingen
- Berger-Delhey, U. (1993): Unzulässige Konkurrenztaetigkeit durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen? In: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht* 8: 344-347
- Bergstermann, J. / Brandherm-Böhmker, R. (Hg.) (1990): Systemische Rationalisierung als sozialer Prozeß. Zu Rahmenbedingungen und Verlauf eines neuen betriebsübergreifenden Rationalisierungstyps. Berlin
- Biedenkopf, K. / Miegel, M. (1981): Gutachten über die wirtschafts-, gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Leiharbeit. Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit. Bonn
- Blättel, I. (1986): "Mittendrin und trotzdem draußen - gemeinsam gegen ungeschützte Arbeitsverhältnisse". In: *frauen und arbeit* 11/12: 14-17
- Blanke, B. / Wollmann, H. (1991): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen
- Blanpain, R. (1993) (Ed.): *Temporary Work and Labour Law of the European Community and Member States*. Deventer/Boston
- Blaschke, D. (1987): Erfolgswege zum neuen Arbeitsplatz: Wie Beschäftigte, die den Arbeitgeber wechselten, ihre neue Stelle fanden. In: *MittAB* 2: 164-180
- Bode, I. (1992): Deregulierung und Sozialverträglichkeit: das französische Paradoxon. In: *Die Mitbestimmung* 6: 36-39
- Bode, I. / Brose, H.-G. / Voswinkel, S. (1991): Arrangement im Status quo minus. Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland und ihre Verarbeitung im System der industriellen Beziehungen. In: *Soziale Welt* 1: 20-45
- Bode, I. / Brose, H.-G. / Voswinkel, S. (1994): Die Regulierung der Deregulierung. Zeitarbeit und Verbändestrategien in Frankreich und Deutschland. Opladen
- Bollinger, D. / Cornetz, W. / Pfau-Effinger, B. (1991): "Atypische" Beschäftigung - Betriebliche Kalküle und Arbeitnehmerinteressen. In: *Semlinger* (1991a): 177-199
- Bolweg, J.F. (1990): Berenschot-Bericht. O.O.
- van den Boom, C.E.M. (1986): Flexibele arbeidsverhoudingen (*Flexible Arbeitsverhältnisse*). In: *Periodiek voor Sociale Verzekering, Sociale Voorzieningen en Arbeidsrecht* 21: 1147-1158
- Borgaes, H.-U. (1985): Das neue Recht der Leiharbeit. In: *Wahsner u.a.* (1985): 124-135
- bos en co (1987): Resultaten onderzoek Gemeenschappelijke Personeelsdienst Beroepsgoederenvervoer (*Ergebnisse der Untersuchung zum Gemeinschaftlichen Personaldienst Güterkraftverkehr*). Utrecht
- Bosch, G. (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft? In: *WSI-Mitteilungen* 3: 163-176
- Bosch, G. (1990): Qualifizieren statt Entlassen - Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen
- Bosch, G. (1994): Aktuelle Debatten über eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. In: *Heinelt/Bosch/Reisert* (1994): 30-42

## Literaturverzeichnis

- Bosch, G. (1995): Wenn Personalabbau droht - Möglichkeiten einer aktiven Personal- und Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen 7: 422-430
- Bosch, G. / Frick, F. / Krone, S. / Weinkopf, C. (1994): Der Zweite Arbeitsmarkt: Perspektiven und Chancen. In: Daheim/Krahn/Schneider (1994): 49-71
- Bosch, G. / Knuth, M. (1992): Beschäftigungsgesellschaften in den alten und neuen Bundesländern. In: WSI-Mitteilungen 7: 431-439
- Bosch, G. / Kohl, H. / Schneider, W. (Hrsg.) (1995): Handbuch Personalplanung. Ein praktischer Ratgeber. Köln
- Bosch, G. / Krone, S. / Weinkopf, C. (1994a): Die bisherigen Ergebnisse von START aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung. In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (1994): 172-182
- Bosch, G. / Krone, S. / Weinkopf, C. (1994b): Die bisherigen Ergebnisse von START aus der Sicht der wissenschaftlichen Begleitforschung - Schlußfolgerungen und Empfehlungen für den Einsatz nicht gewinnorientierter Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Gutachten für den DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen. Vervielfältigtes Manuskript. Gelsenkirchen
- Bosch, G. / Neumann, H. (Hrsg.) (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaft - Neue Konzepte und Initiativen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Köln
- Bosch, G. / Seifert, H. (1984): Das geplante Beschäftigungsförderungsgesetz - ein arbeitsmarktpolitisches Notstandsgesetz? In: WSI-Mitteilungen 10: 581-587
- Bouw- en Houtbond FNV (1986): Nota inzake regionale arbeidspools in de bouwnijverheid (*Vermerk zu regionalen Arbeitskräftepools im Baugewerbe*). Vervielfältigtes Manuskript. Woerden
- Bouw- en Houtbond FNV (1991): Kansen op de arbeidsmarkt (*Chancen auf dem Arbeitsmarkt*). Woerden
- Bouw-Vak-Werk (1990): Beleidsplan '91 - Marsroute voor Activiteiten van de Stichting Bouw-Vak-Werk (*Aktionsplan 1991 - Marschroute für die Aktivitäten der Stiftung Bouw-Vak-Werk*). Gouda
- Bouw-Vak-Werk (1992): Beleidsplan '93/95 - Een Uitdaging voor de Toekomst (*Aktionsplan 1993-1995 - eine Herausforderung für die Zukunft*). Gouda
- Bouw-Vak-Werk (1993): Heden meer minderheden in de bouwnijverheid - Plan van Aanpak (*Zukünftig mehr Minderheiten im Baugewerbe - Aktionsplan*). Gouda
- Brandes, W. (1993): "Neue" Heimarbeit. In: WSI-Mitteilungen 9: 560-569
- Braun, D. (1989): Grenzen politischer Regulierung. Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit am Beispiel der Niederlande. Wiesbaden
- Brinkmann, C. (1994): Beschäftigungspolitische Strategien und aktive Arbeitsmarktpolitik. Ein vielschichtiges Beschäftigungsproblem erfordert kreative Lösungsansätze. In: Landesgesellschaft zur Beratung und Information von Beschäftigungsinitiativen mbH (1994): 14-32
- Britsch, W. (1985): Personalanpassung bei Konjunkturschwankungen - Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Personal 4: 145-149
- Britsch, W. (1987): Ist Zeitarbeit als Instrument flexibler Personalpolitik noch zeitgemäß? In: Personal 6: 236-240
- Broicher, M. / Möller, C. / Schaible, F. / Winkel, R. / Zill, G. (1980): Leiharbeit - Formen und Auswirkungen. Betriebliche Fallstudien im Bau- und metallverarbeitenden Gewerbe. Köln
- Bronstein, A.S. (1989): ILO-Arbeitspapier zur Situation der Leiharbeit und befristeten Arbeitsverträgen in Frankreich und in den Niederlanden. Genf
- Bronstein, A.S. (1991): Temporary work in Western Europe: Threat or complement to permanent employment? In: International Labour Review 3: 291-310
- Brose, H.-G. / Meyer, W. / Schulze-Böing, M. (1989): Zeitarbeit und Berufsverlauf. Ergebnisse einer Untersuchung über den Verbleib ehemaliger Zeitarbeitnehmer. Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF 1989-12. Paderborn

## Literaturverzeichnis

- Brose, H.-G. / Schulze-Böing, M. / Meyer, W.** (1990): Arbeit auf Zeit. Zur Karriere eines 'neuen' Beschäftigungsverhältnisses. Opladen
- Bruche, G.** (1983): Die Administration arbeitsmarktpolitischer Programme. Ein internationaler Vergleich (Frankreich; Niederlande, Österreich, Schweden, USA). WZB-discussion paper IIM/LMP 83-10. Berlin
- Büchel, F.** (1992): Die Qualität der Wiederbeschäftigung nach unterbrochener und nach "perforierter" Langzeitarbeitslosigkeit. BeitrAB 162. Nürnberg
- Büchtemann, C.F. / Neumann, H.** (Hg.) (1990a): Mehr Arbeit durch weniger Recht? Chancen und Risiken der Arbeitsmarktflexibilisierung. Berlin
- Büchtemann, C.F. / Neumann, H.** (1990b): Mehr Arbeit durch weniger Recht? Eine Einführung. In: Büchtemann/Neumann (1990a): 9-38
- Bückle, B. / Handschuch, W. / Walzel, W.** (1982): Aktuelle Probleme der Arbeitnehmerüberlassung. In: Gewerbearchiv 7: 209-218 und 8: 249-256
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.) (1990): Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel. Forschungsbericht 197. München
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft** (1985): Der Ausbildungsverbund: "mehr Ausbildungsplätze, bessere Ausbildungsqualität" - Ein Leitfaden für kleinere und größere Unternehmen. Bonn
- Bundesverband Zeitarbeit** (1988): Auszug und Kurzkomentar einer Mitarbeiterbefragung der GfK im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit e.V.. Bonn
- Bundesverband Zeitarbeit** (1989): Zeitarbeit: Im Spiegel der Meinungsforschung. Bonn
- Bundesverband Zeitarbeit** (1991): Presse-Info anlässlich der Jahres-Mitgliederversammlung des BZA am Mittwoch, dem 17.4.1991 in Stuttgart
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (Hrsg.) (1987): Arbeitnehmerüberlassung oder Werkvertrag - Möglichkeiten und Grenzen des Fremdpersonaleinsatzes in Betrieben. Dokumentation der Fachtagung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Köln
- Buschmann, R. / Ohl, K.** (1995): Personaleinsatzplanung. In: Bosch/Kohl/Schneider (1995): 177-210
- Buschmann, R. / Ulber, J.** (1989): Flexibilisierung: Arbeitszeit, Beschäftigung. Basiskommentar. Köln
- Bußmann, L.** (1984): Arbeitskräftepool: Mehr als nur eine Übungsfirma. In: Arbeitsmarkt Ruhrgebiet 8: 15-17
- Buttler, F.** (1990): Regulierung und Deregulierung in der Beschäftigungskrise. In: Büchtemann/Neumann (1990): 67-85
- Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening** (1991): Beleidskader Arbeidspools (*Handlungsrahmen Arbeitskräftepools*). Internes Papier. Rijswijk
- Christe, G.** (1994): Soziale Betriebe im Spiegel ihrer wissenschaftlichen Begleitung - Ausgewählte Ergebnisse der Evaluierung. In: Landesgesellschaft zur Beratung und Information von Beschäftigungsinitiativen mbH (1994): 48-63
- Christe, G.** (1995): Soziale Betriebe - Konzeption, Erfahrungen, Folgerungen. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 6: 209-217
- Clausnitzer, K.** (1993): Erfolge und neue Anforderungen. Die öffentliche Arbeitsvermittlung im Wandel. In: Soziale Sicherheit 10: 305-310
- van Cleve, B.** (1995): Module in der Aus- und Weiterbildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1:12-18
- Cramer, U.** (1990): Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen. In: MittAB 2: 246-254
- Däubler, W.** (1988): Deregulierung und Flexibilisierung im Arbeitsrecht. In: WSI-Mitteilungen 8: 449-457
- Daheim, W. / Krahn, K. / Schneider, R.** (Hg.) (1994): Standortfaktor Industrielle Beziehungen: Abkehr von den traditionellen Arrangements? München/Mehring

## Literaturverzeichnis

- Deeke, A (1984): "Arbeitskräftepool" - ein Modell beschäftigungssichernder Bewältigung des technischen Wandels? In: Strukturanalyse Ruhrgebiet (1984): 147-151
- Deeke, A. (1991): Informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt: Marktregulierung und Chancenverteilung durch Arbeitsvermittlung. Frankfurt/New York
- Deeke, A. (1992): Zur Kontroverse um das "Vermittlungsmonopol" der Bundesanstalt für Arbeit. In: WSI-Mitteilungen 7: 459-467
- Deeke, A. / Fischer, J. / Schumm-Garling, U. (Hrsg.) (1987): Arbeitsmarktbewegung als sozialer Prozeß. SAMF-Arbeitspapier 1987-3. Paderborn
- Deiß, M. (1989): Entwicklung der Arbeitsbedingungen in den Zulieferbetrieben der Möbelindustrie. In: Altmann/Sauer (1989): 53-88
- Delsen, L. (1988): Een nieuwe toekomst voor deeltijdarbeid (*Eine neue Zukunft für Teilzeitarbeit*). In: Economisch-Statistische Berichten v. 27.7.1988: 697-700
- Deutscher Bundestag (1979): Vierter Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG -. Bundestagsdrucksache 8/4479 vom 12.9.1979
- Deutscher Bundestag (1984): Fünfter Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG -. Bundestagsdrucksache 10/1934 vom 31.8.1984
- Deutscher Bundestag (1987): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dreßler, Andres ... und der Fraktion der SPD - Drucksache 11/374 - Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und des Mißbrauchs der Arbeitnehmerüberlassung. Bundestagsdrucksache 11/869 vom 30.9.1987
- Deutscher Bundestag (1988): Sechster Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG. Bundestagsdrucksache 11/2639 vom 7.7.1988
- Deutscher Bundestag (1992): Siebenter Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG. Bundestagsdrucksache 12/3180 vom 21.8.1992
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1983): Fachtagung Leiharbeit am 26./27. September 1983 in Bonn-Bad Godesberg: Forderungen und Argumente zum Verbot der Leiharbeit. Bochum
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1987): Leiharbeit - Instrument gegen Arbeitslosigkeit oder Weg in den sozialen Abstieg? Dokumentation der Fachtagung des DGB-Landesbezirks Nordmark vom 14.11.1986 in Hamburg. Hamburg
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1988): Stellungnahme für den 6. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG. Düsseldorf
- Deutscher Gewerkschaftsbund (1992): Stellungnahme für den 7. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG. Düsseldorf
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1992): Unterbrochene Erwerbsverläufe von Frauen mit Kindern: Traditionelles familienpolitisches Leitbild fragwürdig. In: DIW-Wochenbericht 19: 249-257
- Deutsches Institut Zeitarbeit (1988): Zeitarbeit und überbetriebliche Beschäftigung als Element umfassenden sozialen Wandels. Bonn
- Dexter (1970): Elite and Specialized Interviewing. Evanston
- Diergarten, D. / Hagedorn, J.R. (1991): Mehr Erziehungsurlaub braucht mehr Flexibilität. In: Arbeitgeber 8: 293-294
- Dijkhuizen, B. (1991): Die niederländische Zeitarbeitsagentur START - eine gemeinnützige Initiative für Langzeitarbeitslose. In: Weinkopf (1991): 34-37

## Literaturverzeichnis

- Doleschal, R. (1989): Just-in-time-Strategien und betriebliche Interessenvertretung in Automobil-Zulieferbetrieben. In: Altmann/Sauer (1989): 155-205
- Dollhausen, P. (1995): Die Suche nach Ersatzarbeit. In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (1995c): 83-88
- Dombois, R. / Osterland, M. (1982): Neue Formen des flexiblen Arbeitskräfteeinsatzes: Teilzeitarbeit und Leiharbeit. In: Soziale Welt 3/4: 466-481
- Dragendorf, R. / Heering, W. (1986): Beschäftigungsdauer, Effizienz und Flexibilität. Ein Beitrag zur Ökonomie des Beschäftigungsvertrages. FSA-Print 3/86. Berlin
- Dragendorf, R. / Heering, W. / John, G. (1986): Beschäftigungsförderung durch Flexibilisierung. Dynamik befristeter Beschäftigungsverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York
- Drewes, C. / Lipsmeier, A. (1983): Erwachsenengerechte Aus- und Weiterbildung im Arbeitskräftepool. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 7: 483-496
- Dribbusch, B. (1995): Die Wiederkehr der Domestiken. In: Die Tageszeitung vom 7. Februar 1995
- Drohse, P. (1995): "Wir machen Ihre Hausarbeit". Eine Untersuchung zur Vergesellschaftung der Hausarbeit. Vervielfältigtes Manuskript. O.O.
- von Düring, C.F. (1936): Der Gesamthafenbetrieb des Hafens Hamburg. Hamburg
- Duk, R.A.A. (1984): De duur van ontslagprocedures (*Die Dauer von Kündigungsverfahren*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 12: 782-784
- Ebert, R. (1995): Wiederbeschäftigung braucht gezielte Impulse. In: Arbeitgeber 7: 229-231
- Eißel, D. (Hrsg.) (1993): Wirtschaftsstandort Ostdeutschland. Marburg
- Engelbrech, G. / Kraft, H. (1992): Sind Frauen das zukünftige Innovationspotential? Gegenwärtige Hemmnisse und berufliche Möglichkeiten von Frauen - Ergebnisse einer Betriebsbefragung. In: MittAB 1: 13-26
- Ernst, A. (1987): Mittelbare Beschäftigungsverhältnisse - Varianten des Arbeitskräfteverleihs im japanischen Arbeitsmarkt. In: MittAB 1: 99-111
- Ernst, A. (1988): Dauerbeschäftigung und Flexibilität in Japan. Beschäftigungspolitik japanischer Unternehmen in Rationalisierungs- und Krisenphasen. Frankfurt/New York
- Fase, W.J.P.M. (1984): Deregulerung of ontregeling van het ontslagrecht? (*Deregulierung oder Aufhebung des Kündigungsschutzes?*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 7/8: 466-474
- Faupel, G. (1987): Geringfügige und kurzzeitige Beschäftigung - Diskussionsvorschlag des DGB für eine Gesetzesänderung. In: Soziale Sicherheit 2: 35-41
- FAZ vom 7. November 1994: Die Fesseln der Zeitarbeit. Kommentar von Nico Fickinger
- Feldmann, C. (1994): Picco Bella gGmbH - Qualifizierungsprojekt für Mädchen und Frauen im Bereich der Textil- und Gebäudereinigung. In: GIB-Info 3:18
- Feldhoff, J. / Kühlewind, G. / Wehring, C. / Wiesenthal, H. (1988): Regulierung - Deregulierung. Steuerungsprobleme der Arbeitsgesellschaft. BeitrAB 119. Nürnberg
- Fenski, M. (1994): Außerbetriebliche Arbeitsverhältnisse. Heim- und Telearbeit. Neuwied/Kriftel/Berlin
- Franke, H. (1990): Brennpunkt Arbeitsmarkt. Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis. Percha
- Freidinger, G. / Schulze-Böing, M. (1993): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Marburg
- Freimuth, J. (1994): Inplacement. Ein Beitrag zu einer antizyklischen Strategie in betrieblichen Beschäftigungskrisen. In: Scholz/Oberschulte (1994): 75-88
- Frerichs, J. (1987): Leiharbeit in Nordrhein-Westfalen. In: Fricke/Johannson/Krahn/Kruse/Peter/Volkholz (1987): 281-291
- Frerichs, J. / Möller, C. / Ulber, J. (1981): Leiharbeit und betriebliche Interessenvertretung. Köln

## Literaturverzeichnis

- Fricke, W. / Johannson, K. / Krahn, K. / Kruse, W. / Peter, G. / Volkholz, V. (1987): Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1987. Bonn
- Friedmann, P. (1983): Arbeitsplatzabbau ohne Opfer? In: Heseler/Kröger (1983): 75-84
- Friedrich, W. (1993): Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse 1987 und 1992 - Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. In: WSI-Mitteilungen 9: 553-560
- Friedrichs, J. (1980): Methoden empirischer Sozialforschung. Opladen
- Friedrichs, J. (1987): Technik und sozialer Wandel. Beiträge der Sektions- und adhoc-Gruppen. 23. Soziologentag Hamburg 1986. Opladen
- Friese, G. (1981): Personal-Leasing in Theorie und Praxis - ein Vergleich. In: Der Betriebs-Berater 26: 1582-1587
- Garz, D. / Kraimer, K. (Hg.) (1991): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen
- Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (1991): Toekomst SHB, Onderzoek door afdeling Human Resources van de Directie Haveninnovatie van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam in opdracht van HWV/SVZ, Vervoersbond FNV en Vervoersbond CNV (*Zukunft der SHB, Untersuchung der Abteilung Human Resources der Direktion Hafennnovation des kommunalen Hafensbetriebs Rotterdam im Auftrag des HWV/SVZ (Arbeitgeberverbände), der Gewerkschaft FNV und der Gewerkschaft CNV*). Rotterdam
- van Geuns, R. / Mevissen, J. / Neve, J. (1988): Flexibele werknemers (*Flexible Arbeitnehmer*). In: Economisch Statistische Berichten v. 23.3.1988: 311-314
- GHBG-Jahresbericht: Jahresberichte der Gesamthafenbetriebs-Gesellschaft Hamburg; verschiedene Jahrgänge
- GHBV-Jahresbericht: Jahresberichte des Gesamthafenbetriebsvereins Bremen; verschiedene Jahrgänge
- Gick, D. (1984): Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung zwischen Verbot und Neugestaltung. Berlin
- Göbel, Jürgen (1980): Neue Arbeitsplätze für schwer vermittelbare Arbeitslose durch nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. In: Recht der Arbeit 4: 204-217
- Göbel, Johannes (1986): Flexibilisierung aus Arbeitgebersicht. In: Oppolzer/Wegener/Zachert (1986): 48ff
- van der Goes, M.H.M. / Ambachtsheer, R.C. (1989): Uitzendarbeid: van goed naar beter of van kwaad tot erger (sinngemäß: *Zeitarbeit: vom Guten zum (noch) Besseren oder vom Schlechten zum Ärgeris*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 10: 543-553
- GPdWegvervoer-Jaarverslag: verschiedene Jahrgänge. Gouda
- GPdWegvervoer-Magazine: verschiedene Jahrgänge
- Grabher, G. (1991): Netzwerke - ein Ansatz für den Umbau des Montankomplexes im Ruhrgebiet? In: Hilbert/Kleinaltenkamp/Nordhause-Janz/Widmaier (1991): 95ff
- Gramm, H. (1958): Zum Gesamthafenbetrieb. In: Recht der Arbeit 9: 330-338
- Grüttner, M. (1984): Arbeitswelt an der Wasserkante. Sozialgeschichte der Hamburger Hafentarbeiter 1886-1914. Göttingen
- van Ham, P. (o.J.): Schnell gelernt ist rasch gemacht. Die Berufsausbildungszentren und ihre Methode: Die beschleunigte individuelle Ausbildung. Hrsg. vom Arbeidsvoorzieningsorganisatie centraal bureau, Rijswijk
- Handelsblatt vom 27.8.1991: Späth: Rahmenbedingungen haben sich verschlechtert
- Handelsblatt vom 28.8.1991: BDA fordert Ausnahmen für Kleinbetriebe
- Handelsblatt vom 24./25.6.1994: Schädliche Verteuerung der Teilzeitarbeit
- Handelsblatt vom 31.5.1994: Nach dem Ende der Lehrzeit droht immer häufiger die Arbeitslosigkeit
- Handelsblatt vom 23.1.1995: Mit Verleih und Qualifizierung gegen Arbeitslosigkeit. NRW: Gemeinnützige Zeitarbeits-Gesellschaft gegründet.

## Literaturverzeichnis

- Handelsblatt vom 18./19. August 1995:** Schwieriges Erbe nach Abzug der Alliierten.
- Hannemann, N.** (1994): Arbeitsmarktpolitik im Vergleich der niederländischen und deutschen Sozialpolitik. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Marburg, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften. Lahntal
- Hassel, A.** (1993): Regulierung von Leiharbeit durch Gesetz oder Tarifvertrag in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien und den Niederlanden. Unveröffentlichter Werkvertragsbericht für das Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen
- Hardes, H.-D.** (1993): Allgemeiner Kündigungsschutz in ausgewählten europäischen Ländern - Ein internationaler Vergleich aus theoretischer und empirischer Sicht. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 44: 78-103
- Heidinger, M. / Kasprzak, C.** (1992): Langzeitarbeitslosigkeit und Lohnkostensubventionen - Plädoyer für den diagnoseadäquaten Einsatz eines arbeitsmarktpolitischen Instruments. In: arbeit und beruf 2: 39-41 und 3: 68
- Heinelt, H. / Bosch, G. / Reissert, B.** (Hrsg.) (1994): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin
- Heinrich, W.** (Hrsg.) (1992): Outsourcing. Modelle - Strategien - Praxis. Bergheim
- Held, M. / Maget, F.** (Hg.) (1987): Menschen-Leasing. Grenzen der Leiharbeit. Tutzing Materialien 37. Tutzing
- Hensge, K. / Meyer, K.** (1989): Arbeitsteilige Ausbildung im Verbund mehrerer Betriebe. Fallanalytische Aufarbeitung der betrieblichen Verbundpraxis. Berichte zur beruflichen Bildung Heft 109. Hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung. Berlin/Bonn
- Herr, H.** (1987): Zur Stabilisierung ökonomischer Prozesse durch institutionelle Regulierungen. WZB-discussion paper IIM/LMP 87-13. Berlin
- Herrmann, L.** (1995): Thesenpapier zum Referat auf dem Fachkongreß "Arbeitszeitpolitik 2000". In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (1995a): 222-224
- Heseler, H.** (1982): Die Ökonomie der Leiharbeit - ein neues Gewerbe macht Karriere. In: Mehrwert 23: 52-76
- Heseler, H. / Kröger, H.J.** (Hrsg.) (1983): "Stell Dir vor, die Werften gehören uns.." - Krise des Schiffbaus oder Krise der Politik? Hamburg
- Hickel, R.** (1988): Deregulierung und Flexibilisierung als gesellschaftspolitische und ökonomische Gesamtstrategie. In: Industriegewerkschaft Metall (1988): 29-50
- Hilbert, J. / Kleinaltenkamp, M. / Nordhause-Janz, J. / Widmaier, B.** (Hrsg.) (1991): Neue Kooperationsformen in der Wirtschaft. Können Konkurrenten Partner werden? Opladen
- Hilbert, H. / Widmaier, B. / von Bandemer, S.** (1991): Können Konkurrenten Partner werden? Eine Einführung in die Chancen und Schwierigkeiten partnerschaftlicher Formen zwischenbetrieblicher Kooperation. In: Hilbert/Kleinaltenkamp/Nordhause-Janz/Widmaier (1991): 9-21
- Hinrichs, K.** (1990): Irreguläre Beschäftigungsverhältnisse und soziale Sicherheit. Facetten der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in der Bundesrepublik. In: Prokla 1: 7-32
- Hirsch, N.** (1992): Leiharbeitsagentur START - ein Alternativmodell? - Hintergrund und Anforderungsprofil des gewerkschaftlichen Engagements im Beirat von START-Gronau. In: Informationen zum Arbeitsmarkt (Hrsg. vom DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen) 5: 8-17
- Hirsch, N.** (1995): Sechs Argumente gegen Einstiegsgehälter und Niedriggehälter. In: Informationen zum Arbeitsmarkt (Hrsg. vom DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen) 3: 11-20
- Höcker, H.** (1993): Qualifizierung in Portionen - Das Beispiel Dänemark. In: BBJ Consult Info III-1993: 37-44
- Höcker, H.** (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark. WZB-discussion paper FS I 94-202. Berlin



## Literaturverzeichnis

- Höcker, H. (1995): Beschäftigungsbrücken durch Urlaubsförderung. Dänische und schwedische Erfahrungen mit Stellvertreterregelungen. Expertise im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen und BBJ Consult - ServiceGesellschaft 7. Entwurf von Januar. Berlin/Villingen
- Hofe, G. (1988): Flucht aus dem Sozialversicherungsrecht durch Mehrfachbeschäftigung von Aushilfen? In: Arbeit- und Sozialpolitik 11: 342-347
- Hohn, H.-W. (1987): Soziale Netzwerke und Kooperation im Betrieb - Funktionen informeller Rekrutierung im dualen System der industriellen Arbeitsbeziehungen. In: Decke/Fischer/Schumm-Garling (1987): 82-107
- Hüsson, N. (1992): "Kein Hoppla-hopp-Geschäft mehr" - Kölner Arbeitsamt bekämpft Langzeitarbeitslosigkeit. In: Die Quelle 2: 7-8
- ter Huurne, A. / de Vries, A. (1987): Uitkeren of belonen? Een onderzoek naar de motieven voor en de effecten van inschakeling van werklozen binnen gemeentelijke afdelingen en diensten (*Arbeitslosenunterstützung oder Gehalt? Eine Untersuchung über die Motive für und die Auswirkungen des Einsatzes von Arbeitslosen in kommunalen Behörden und Diensten*). Tilburg
- Industriebond FNV (1989): Uitzendwerk in de industrie - Verslag van het Project Uitzendwerk 1988 van de Industriebond FNV (*Zeitarbeit in der Industrie - Bericht des Projekts 'Zeitarbeit' der Gewerkschaft FNV*). O.O.
- Industriegewerkschaft Metall (1988): Menschliche Arbeitszeiten - geschützte Arbeitsverhältnisse. Sicherung und Ausbau des Normalarbeitsverhältnisses. Dokumentation einer Arbeitstagung der IG Metall und der Hans-Böckler-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB. Frankfurt
- inforMISEP, Beschäftigungsobservatorium Maßnahmen. Herausgegeben von der Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Verschiedene Jahrgänge
- iwd (1993): Berufsausbildung: Zeitverträge nach der Lehre. In: iwd 34: 3
- Janzen, K.-H. (1983): Zur Vielschichtigkeit der Leiharbeit. In: Deutscher Gewerkschaftsbund (1983): 27-31
- Jetter, C. (1992): Arbeitsmarktpolitik am Wendepunkt. In: Schmitthener (1992): 29-48
- Jindra-Süß, D. / Kleemann, U. / Merz, W. (1987): Geringfügige Beschäftigung. Eine Studie zur Arbeits- und Lebenssituation von Frauen im Gebäudereinigerhandwerk. Hrsg. von der Bevollmächtigten der Hessischen Landesregierung für Frauenangelegenheiten. Wiesbaden
- Kaiser, M. / Görlitz, H. (Hrsg.) (1992): Bildung und Beruf im Umbruch. Nürnberg
- Kaldewey, A. / Küpper, G. (1994): Den Wiedereinstieg planen. Eine empirische Studie zur Qualifizierung von Berufsrückkehrerinnen während des Erziehungsurlaubs. Hrsg. vom Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann des Landes Nordrhein-Westfalen. Dokumente und Berichte 30. Düsseldorf
- Kapteyn, I.A. / Keuzenkamp, H.A. / van der Ploeg, F. (1989): De hardnekkige werkloosheid in Nederland (*Die hartnäckige Arbeitslosigkeit in den Niederlanden*). In: Economisch Statistische Berichten v. 16.8.1989: 794-798
- Kasperek, P. / Koop, W. (1991): Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen - Eine kritische Auseinandersetzung mit den Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. In: MittAB 2: 317ff
- Kastleiner, E. (1983): Erfahrungen mit dem sektoralen Verbot der Leiharbeit. In: Deutscher Gewerkschaftsbund (1983): 15-25
- Keller, B. / Seifert, H. (1993): Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. In: WSI-Mitteilungen 9: 538-545
- Keller, B. / Seifert, H. (Hrsg.) (1995): Atypische Beschäftigung. Verboten oder Gestalten? Köln

## Literaturverzeichnis

- Kern, M. / Sabel, C.F.** (1990): Gewerkschaften in offenen Arbeitsmärkten. Überlegungen zur Rolle der Gewerkschaften in der industriellen Reorganisation. In: *Soziale Welt* 2: 144-166
- Kerst, C. / Brascyk, H.-J. / Niebur, J.** (1990): Systemische Rationalisierung als Chiffre "moderner" Innovationsverläufe? - Anmerkungen zu den Rahmenbedingungen und Voraussetzungen (nicht-)systemischer Rationalisierungsverläufe. In: *Bergstermann/Brandherm-Böhmker* (1990): 65-82
- Klag, K.-D.** (1987): Fremdpersonaleinsatz in den Betrieben - Thesen aus der Sicht der Betriebspraxis und der Gerichte. In: *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (1987): 40-54
- Klage, A.** (1994): Aus dem Ausstieg soll kein Abschied werden. In: *Arbeitgeber* 11: 423-424
- Klaßen, S.** (1995): Unterstützung der beruflichen Integration ehemaliger Zivilbeschäftigter der Alliierten Streitkräfte durch eine zielgruppenbezogene Agentur. In: *Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen* (1995c): 89-98
- Klauder, W. / Kühlewind, G.** (Hrsg.) (1981): Probleme der Messung und Vorausschätzung des Frauerwerbspotentials. *BeitrAB* 56. Nürnberg
- Klebe, T. / Roth, S.** (Hrsg.) (1987a): Informationen ohne Grenzen. Computernetze und internationale Arbeitsteilung. Hamburg
- Klebe, T. / Roth, S.** (1987b): Informationen ohne Grenzen. Globaler EDV-Einsatz und neue Machtstrukturen. In: *Klebe/Roth* (1987a): 7-42
- Klein, T.** (1990): Arbeitslosigkeit und Wiederbeschäftigung im Erwerbsverlauf - Theorieansätze und empirische Befunde. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 4: 688-705
- Klemmer, P.** (1991): Beschäftigungsplan und Beschäftigungsgesellschaften aus der Sicht der Regionalwissenschaften. In: *Bosch/Neumann* (1991): 421-436
- Klems, W. / Krömmelbein, S. / Schmid, A.** (1992): Einstellungsverhalten von Unternehmen gegenüber Langzeitarbeitslosen - Eine Vorstudie. SAMF-Arbeitspapier 1992-6. Gelsenkirchen
- Klems, W. / Schmid, A.** (1992): Langzeitarbeitslosigkeit - ein ungelöstes arbeitsmarktpolitisches Problem? In: *WSI-Mitteilungen* 7: 448-458
- Kloas, P.-W.** (1993a): Modulare Weiterbildung - Zur Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung mit dem Ziel anerkannter Berufsabschlüsse. In: *BBJ Consult Info III-1993*: 8-26
- Kloas, P.-W.** (1993b): (Weiter)Bildung in modularer Form. Ein Untersuchungsbericht zur Kombination von Beschäftigung und Qualifizierung mit dem Ziel eines anerkannten Berufsabschlusses. *BBJ Consult Paper 2/1993*. Berlin
- Kloas, P.-W.** (1995): Arbeitszeitflexibilisierung und modulare Weiterbildung. Innovative Qualifizierungsansätze in Programmen zur Beschäftigungssicherung und Beschäftigungsförderung. In: *Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen* (1995a): 225-236
- Klös, H.-P.** (1992): Fluktuation am westdeutschen Arbeitsmarkt 1987/1990. In: *iw-trends* 1: 17-32
- Kludas, A. / Maass, D. / Sabisch, S.** (1988): Hafen Hamburg - Die Geschichte des Hamburger Freihafens von den Anfängen bis zur Gegenwart. Hamburg
- Knuth, M.** (1993): Potentiale von ABS-Gesellschaften im Strukturwandel. *ABS-Gesellschaften - ein Maßnahmeträger neuen Typs*. In: *Eißel* (1993): 43-58
- Knuth, M.** (1995): Brücken im Strukturwandel. *ABS-Gesellschaften in den neuen Bundesländern - ein agenturgestütztes Modell proaktiver und struktureller Arbeitsmarktpolitik*. Eingereicht zur Promotion an der Universität Bremen. Gelsenkirchen
- Knuth, M. / Latniak, E.** (1991): "Neue" Formen der Unternehmenskooperation - Innovationschance für Regionen, Erosionsgefahr für industrielle Beziehungen? In: *Hilbert/Kleinaltenkamp/Nordhause-Janz/Widmaier* (1991): 147-170
- Knuth, M. / Weinkopf, C.** (1992): Die "überbetriebliche Stammebelegschaft": Vereinbarkeit von Einsatzflexibilität und sozialer Sicherheit durch Arbeitskräftepools? In: *Soziale Sicherheit* 4: 101-104

## Literaturverzeichnis

- Kock, K.** (1988): Betriebliche Flexibilisierung durch Einsatz von Fremdfirmen und Leiharbeit - Eine Literaturstudie. ISO-Arbeitsmaterialien Nr. 13. Köln
- Kock, K.** (1990): Die austauschbare Belegschaft. Flexibilisierung durch Fremdfirmen und Leiharbeit. Köln
- Kock, K.** (1995): Personalbeschaffungsplanung. In: Bosch/Kohl/Schneider (1995): 127-176
- Köhler-Frost, W.** (Hrsg.) (1993a): Outsourcing. Eine besondere strategische Allianz neuen Typs. Berlin
- Köhler-Frost, W.** (1993b): Outsourcing - sich besinnen auf das Kerngeschäft. In: Köhler-Frost (1993a): 13-30
- Kohl, H.** (1982): Die Antikrisenabteilung in der Luxemburger Stahlindustrie hat sich bewährt. In: Die Mitbestimmung 11: 410-412
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (1991): Arbeitsmarktentwicklungen in der Gemeinschaft. Ergebnisse einer Umfrage bei Unternehmen und Arbeitnehmern. In: Europäische Wirtschaft 47
- de Koning, J.** (1991): Het bestaansrecht van de openbare arbeidsvoorziening (*Das Bestandsrecht der öffentlichen Arbeitsverwaltung*). In: Economisch Statistische Berichten v. 13.3.1991: 280-284
- Koningh, T.** (1987): Maak van de poule geen moeras - de arbeidspoule in de haven (sinngemäß: *Mißbraucht den Pool nicht - der Arbeitskräftepool im Hafen*). Unveröffentlichtes Manuskript. Amsterdam
- Kraayvanger, G. / van Onna, B. / Strauß, J.** (1988): Berufliche Bildung in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden. Nijmegen
- Kreutz, D.** (1995): NRW STARTet im Kielwasser Blüms. Zur Kritik der "sozialverträglichen Leiharbeit". In: Infodienst für ArbeitnehmerInnenfragen (hrsg. von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen) 5: 7-14
- Krieger, I. / Schläfke, B.** (1989): ABM - und dann? Zur Lebenslage von befristet geförderten Beschäftigten - Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. In: Sozialer Fortschritt: 207-214
- Krone, S.** (1996): Die Kontrolle des Leiharbeitsmarktes. Pfaffenweiler (im Erscheinen)
- Krone, S. / Weinkopf, C.** (1993): START Zeitarbeit - Arbeitsweise und Bilanz der bisherigen Ergebnisse. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung von September 1993. Vielfältigstes Manuskript. Gelsenkirchen
- Kronke, H.** (1990): Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt - Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft für die Deregulierungskommission. Baden-Baden
- Krüger, M.** (1986): Zum Verbot der Leiharbeit - Gewerkschaftsforderung und Grundgesetz. Köln
- Krüger, M.** (1987): Leiharbeit - Zur Entwicklung eines personalpolitischen Flexibilisierungs-Instruments. In: WSI-Mitteilungen 7: 423-432
- Kühl, J.** (1992): Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes. In: WSI-Mitteilungen 7: 402-411
- Kühl, J.** (1994): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Finanzierung öffentlicher Beschäftigungsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, Länder und Kommunen. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Band 2. Berlin
- Laatz, W. / Jauss, R.** (1989): Begrenzte Wirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Untersuchungsergebnisse aus der Verwaltung Hamburger Behörden. In: WSI-Mitteilungen 1: 39-45
- Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen** (1993): Informationen zum Arbeitsmarkt 4/1993. Düsseldorf
- Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen** (1994): Frauen und Arbeitsmarkt 1993. Düsseldorf

## Literaturverzeichnis

- Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen (1995):** Beendigung von Langzeitarbeitslosigkeit durch Einbeziehung der Arbeitnehmerüberlassung. Fortführung und Weiterentwicklung des Konzeptes "Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung" von START-Zeitarbeit in Deutschland. Januar. Düsseldorf
- Landesgesellschaft zur Beratung und Information von Beschäftigungsinitiativen mbH (1994):** Gute Karten - neue Wege. Soziale Betriebe schaffen Arbeitsplätze. Dokumentation. Hannover
- Lazear, E.P. (1990):** Job Security Provisions and Employment. In: Quarterly Journal of Economics 105: 699-726
- Lecher, W. (1987):** Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. In: Soziale Welt 2: 148-165
- de Leede, L.M.J. (1987):** Niederlande - Flexibilisierung des Arbeitsrechts. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 1: 338-345
- Lehdorff, S. (1995):** Just in time oder just in case? Neue Herausforderungen für die betriebliche Arbeitszeitpolitik der Automobilzulieferer. Vervielfältigtes Manuskript. Gelsenkirchen
- Lehner, F. / Nordhause-Janz, J. / Schubert, K. (1992):** Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbau-Zulieferindustrie. Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialforschung. Bochum
- Lewin, K. (1992):** Berufseintritt von Studienberechtigten nach Studium/Berufsausbildung. In: Kaiser/Görlitz 1992: 107-121
- Linne, G. / Voswinkel, S. (1989a):** Befristete Arbeitsverträge: Aspekte eines Arbeitsverhältnisses ohne Bestandsschutz. SAMF-Arbeitspapier 1989-5. Paderborn
- Linne, G. / Voswinkel, S. (1989b):** "Vielleicht ist ja noch alles offen". Eine empirische Untersuchung über befristete Arbeitsverhältnisse. Hamburg
- Lotzkat, N. / Ochs, C. (1995):** Weiterbildung in betrieblichen Krisenzeiten. Qualifizierung während der Kurzarbeit. In: WSI-Mitteilungen 7: 462-472
- Manwaring, T. (1982):** The Extended Internal Labour Market. WZB-discussion paper IIM/LMP 82-29. Berlin
- Mayer, C. / Krüger, H. / Rabe-Kleberg, U. / Schütte, I. (1983):** Mädchen und Frauen - Beruf und Biographie. München
- Mayer, U. (1987):** Leiharbeit zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Entwicklung der legalen und illegalen Leiharbeitsformen und deren Auswirkungen auf Arbeitnehmer und Gewerkschaften am Beispiel der Region Schleswig-Holstein/Hamburg. In: Deutscher Gewerkschaftsbund (1987): 5-15
- Mayer, U. / Paasch, U. (1986):** Arbeitnehmer 2. Klasse - Leiharbeitsverbot und Beschäftigungspraxis im Baugewerbe. Düsseldorf
- Mayer, U. / Paasch, U. (1990):** Ein Schein von Selbständigkeit. Ein-Personen-Unternehmen als neue Form der Abhängigkeit. Köln
- Meijers, F. / Peters, E. (1988):** When is YTS an Alternative for Young People? Some Results from a Dutch Qualitative Research Project. In: International Journal of Adolescence and Youth 3: 229-247
- Meijers, F. / van Wijk, R. (1990):** Arbeit(en) oder nicht? Die Lehr-/Erfahrungsprojekte als letztes Mittel gegen die Jugendarbeitslosigkeit in den Niederlanden. In: MittAB 2: 313-321
- Meinhardt, V. / Teichmann, D. / Wagner, G. (1994):** "Bürgergeld": Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina. In: WSI-Mitteilungen 10: 624-635
- Mendius, H.G. / Sengenberger, W. / Weimer, S. (1987):** Arbeitskräfteprobleme und Humanisierungspotentiale in Kleinbetrieben. Frankfurt/New York
- Mendius, H.G. / Wendeling-Schröder, U. (1991):** Zulieferer im Netz - Zwischen Abhängigkeit und Partnerschaft. Neustrukturierung der Logistik am Beispiel der Automobilzulieferung. Köln
- Mertens, D. (Hrsg.) (1988):** Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB 70. Dritte überarbeitete Auflage. Nürnberg

## Literaturverzeichnis

- van Meurs, P. (1992): Arbeitspolitik in den Niederlanden. Unveröffentlichter Werkvertragsbericht für das Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen
- Meuser, M. / Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz/Kraimer (1991): 441-471
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1986): Arbeid op maat; Een rapport over een onderzoek naar flexibele arbeidsrelaties (*Arbeid nach Maß: Ein Bericht über eine Untersuchung flexibler Arbeitsverhältnisse*). Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1989): Flexibele arbeidsrelaties in CAO's (*Flexible Arbeitsverhältnisse in Tarifverträgen*). Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1991): Rapportage Arbeidsmarkt 1991 (*Arbeitsmarktberichterstattung 1991*). Den Haag
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1994a): Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren. Für eine neue Arbeitsmarkt- und Strukturförderung. Dokumentation der Tagung am 22. März 1994 in Bonn. Dortmund
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1994b): Arbeitszeitpolitik '94. Dokumentation der Fachtagung am 11. Mai 1994 in Bochum. Köln
- Mirgel, S. (1995): Übernahmmodell der Bayer AG. Anpassung der Übernahmepaxis an die schwierige Beschäftigungssituation auf dem internen und externen Arbeitsmarkt. In: Westhoff (1995): 327-332
- MISEP (System zur gegenseitigen Unterrichtung über beschäftigungspolitische Maßnahmen) (1992): Beschäftigungsobservatorium. Basisinformationsbericht Niederlande - Institutionen, Verfahren, Maßnahmen. Hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. O.O.
- Mogge, H. (Hrsg.) (1982): Die verliehene Arbeitskraft. Zur Problematik der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung. Frankfurt
- Moraal, D. (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden. WZB-discussion paper FS I 94 - 204. Berlin
- Mosley, H. (1992): Employment Protection and Labour Force Adjustment: A Comparative Evaluation. Unveröffentlichtes Manuskript für den WZB-Workshop "Labour Market Institutions in Europe" am 10. und 11. Dezember 1992 in Berlin
- Mückenberger, U. (1986): Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialstaatlichen Umverteilung von Risiken. In: Prokla 64: 31-45
- Mückenberger, U. (1989): Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer "Krise der Normalität". In: Gewerkschaftliche Monatshefte 4: 211-223
- Mückenberger, U. (1991): Re-Regulierung neuer Beschäftigungsformen - Kann atypische Beschäftigung sozialverträglich sein? In: Semlinger (1991a): 203-224
- Müller, G. / Seifert, H. (1991): Deregulierung aus Prinzip? In: WSI-Mitteilungen 8: 489-499
- Muhlak, R. (1993): "Die Leute dort abholen, wo sie in ihrem Wissen und Können stehen" - Schwerpunkte der Diskussion. In: BBJ Consult Info III: 45-50
- de Neubourg, C. (1990): Unemployment and Labour Market Flexibility: The Netherlands. Genf
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (1993): Handlungsleitfaden Vermittlung von Montanarbeitnehmern in Handwerksbetriebe. Vervielfältigtes Manuskript. Düsseldorf
- Ochs, C. / Seifert, H. (1992): Frauen und Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen 7: 439-448
- Ochs, C. / Weinkopf, C. (1994): Frauenerwerbstätigkeit und Arbeitsmarktsituation - Entwicklungstendenzen und politischer Handlungsbedarf. In: Arbeit und Sozialpolitik 7/8: 41-47
- Oehlke, P. (1993): Zur gesellschaftspolitischen Ambivalenz der schlanken Produktionsstrategien. In: WSI-Mitteilungen 2: 97-110
- Oltmanns, C. (1979): Personalleasing. Personaleinsatz-, Personalbedarfs- und Personalstrukturplanung unter besonderer Berücksichtigung des Personalleasing. Wiesbaden

## Literaturverzeichnis

- Oppolzer, A. / Wegener, H. / Zachert, U. (Hrsg.) (1986): Flexibilisierung - Deregulierung. Arbeitspolitik in der Wende. Hamburg
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1993): The Labour Market in the Netherlands. OECD-Documents. Paris
- Osterland, M. (1990): "Normalbiographie" und "Normalarbeitsverhältnis". In: Berger/Hradil (1990): 351-362
- von Otter, C. (1995): 'Employment Pools': A Common-resource Approach to the Labour Market. In: Economic and Industrial Democracy 2.
- Page, K. (1986): Ausdehnung der Versicherungspflicht auf geringfügige Beschäftigungen? In: Die Angestelltenversicherung 11: 418-421
- Papaspyratos, G. / Schumann, M. u.a. (1987): Arbeitskräftepool - Ein betriebliches Modell zu Innovation, Qualifizierung und Arbeitsplatzsicherung. Schriftenreihe zur Humanisierung des Arbeitslebens. Band 79. Düsseldorf
- Pawlik, B. / Segger, H. (1993): Die Verzahnung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik - eine Chance für die Beschäftigungsförderung? In: Freidinger/Schulze-Böing (1993): 109-130
- Pellul, W. / Schumann, M. / Wittemann, K.P. (1983): Arbeitskräftepool: Ein Ansatz zur Lösung der Werttenkrise? In: Heseler/Kröger (1983): 202-219
- Pfeiffer, E. (1995): WiPeG Gesellschaft zur wirtschaftsnahen Personalentwicklung für die Zivilbeschäftigten der Alliierten mbH. Vervielfältigtes Manuskript. Teil einer Informationsmappe der WiPeG. Stand Januar 1995. Berlin
- Pfuhmann, H. (1987): Fremdpersonaleinsatz in Betrieben - aus der Sicht der Arbeitsverwaltung. In: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (1987): 22-31
- Presse- und Informationsabteilung der Französischen Botschaft (1995): Der Dienstleistungsscheck. Frankreich-Info Nr. 6 vom 8. Februar 1995. Bonn
- Rabe-Kleberg, U. (1993): Strategien zur Bewältigung der Statuspassage von der Hochschule in den Beruf: Zwischen Baum und Borke? In: WSI-Mitteilungen 4: 214-220
- Rath, J. (1988): Arbeit im Hamburger Hafen - Eine historische Untersuchung. Hamburg
- Reichling, R. (1995): Zeit für Zeitarbeit. In: Arbeitgeber 7: 224
- research voor beleid (1993a): Banenpools effectief voor kanslozen ("*banenpools*" *effektief für Chan- cenlose*). In: BASIS lente (*Frühjahr*): 8-9
- research voor beleid (1993b): De banenpools: 21/2 jaar na invoering. Beleidsaanbevelingen naar aanleiding van de tweede fase van het evaluatie-onderzoek (*Die "banenpools" zweieinhalb Jahre nach ihrer Einführung. Empfehlungen auf der Basis der zweiten Phase der Evaluationsunter- suchung*). Leiden
- Reuling, J. (1991a): Berufsausbildung in den Niederlanden - Strukturprobleme, Reformdiskussionen und Entwicklungslinien. Berichte zur beruflichen Bildung Heft 137. Berlin
- Reuling, J. (1991b): Berufsbildungsdiskussion in den Niederlanden: Selbständige Berufsschulzentren und mehr Verantwortung für die Betriebe. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2: 27-28
- Reyher, L. / Kühl, J. (Hrsg.) (1988): Resonanzen: Arbeitsmarkt und Beruf - Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mehrtens. BeitrAB 112. Nürnberg
- Richter, G. / Stackelbeck, M. (1992): Beruf und Familie: Arbeitszeitpolitik für Eltern kleiner Kinder. Köln
- Ridder-Melchers, I. (1994): Erziehungsurlaub als Zeitkonto. In: zweiwochendienst Frauen und Politik 92: 3-4
- Riedel, A. (1987): Nicht nur die Arbeitszeit ist geringfügig. In: Die Mitbestimmung 10: 615-617
- Rood, M.G. (1988): Over flexibele arbeidsrelaties, pre-advies voor de Vereniging voor arbeidsrecht (*Über flexible Arbeitsverhältnisse, Gutachten für die Vereinigung für Arbeitsrecht*). Alphen

## Literaturverzeichnis

- Rudolph, H. (1989): Statistiken zur Arbeitnehmerüberlassung. IAB-Kurzbericht vom 18.12.89. Nürnberg
- Sandmann, G. / Marschall, D. (1991): Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG. Kommentar. Neuwied/Kriftel/Berlin
- Sauer, D. (1988): Systemische Rationalisierung - Zum Wandel betrieblicher Rationalisierungspolitik. In: Feldhoff/Kühlewind/Wehrsing/Wiesenthal (1988): 331-350
- Sauer, D. / Altmann, N. (1989): Zwischenbetriebliche Arbeitsteilung als Thema der Industriesoziologie - Eine Einführung. In: Altmann/Sauer (1989): 5-27
- Scharpf, F.W. (1993): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 7: 433-443
- Scharpf, F.W. / Brockmann, M. / Groser, M. / Hegner, F. / Schmid, G. (Hg.) (1982): Aktive Arbeitsmarktpolitik - Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt/New York
- Schaub (1980): Arbeitsrechtliches Handbuch. München
- Schauer, H. (1994): Einstiegtarife und Kombi-Lohn - Ladenhüter aus der Mottenkiste. In: Gewerkschafter 9: 6-7
- van Schilffgaarde, P. / Kleiboer, W. (1990): Sociale Vernieuwing in de Praktijk - De Banenpool (*Sociale Erneuerung in der Praxis - der Stellenpool*). Amsterdam
- Schimanke, D. (1993): Thesenpapier zum Workshop III: Zielgruppenförderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. In: Senatsverwaltung Arbeit und Frauen (1993): 64-65
- Schmid, A. / Krömmelbein, S. / Klems, W. / Gaß, G. (1994): Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose. Berlin
- Schmid, G. (1993): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik. WZB-discussion paper I 93-208. Berlin
- Schmittthener, H. (Hrsg.) (1992): Zwischen Krise und Solidarität - Perspektiven gewerkschaftlicher Sozialpolitik. Hamburg
- Scholten, C.G. (1992): Evaluatie art. 6 BBA. Historie en toekomst (*Evaluation des Art. 6 BBA - Geschichte und Zukunft*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 9: 476-493
- Scholz, C. / Oberschulte, H. (Hg.) (1994): Personalmanagement in Abhängigkeit von der Konjunktur. München/Mering
- Schürmann, E. (1995): Erster WiPeG-Informationstag für Unternehmen am 3. Februar 1995. In: BBJ Intern 2: 9-12
- Schulz, D. / Fritz, W. / Schuppert, D. / Seiwert, L.J. / Walsh, I. (1989): Outplacement. Personalfreisetzung und Karrierestrategie. Wiesbaden
- Schulz-Hanßen, E. (1965): Die Verkehrswirtschaft des Seehafens - Eine Begriffs- und Wesensbestimmung. Berlin
- Schulze-Böing, M. (Hrsg.) (1994): Die Zukunft des Arbeitsmarktes. Institutionenreform und neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik. Düsseldorf
- Schwiedrzik, B. / Meyer, K. / Eule, M. (1987): Verbundausbildung - Anlässe, Meinungen, Perspektiven. Berlin/Bonn
- Schulle, R. (1995): Arbeitnehmerüberlassung in einer mehrbetrieblichen Beschäftigungsgesellschaft. Darstellung des Modells "MYPEGASUS" mit Schwerpunkt Arbeitnehmerüberlassung. In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (1995c): 106-108
- Sehringer, R. (1989): Betriebliche Strategien der Personalrekrutierung. Ergebnisse einer Betriebsbefragung. Frankfurt/New York
- Seifert, H. (1988), Zeit- und Leiharbeit aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Deutsches Institut Zeitarbeit (1988): 131-148
- Semlinger, K. (1982): Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser. In: Scharpf/Brockmann/Groser/Hegner/Schmid (1982): 63-88

## Literaturverzeichnis

- Semlinger, K.** (1989a): Fremdleistungsbezug als Flexibilitätsreservoir. Unternehmenspolitische und arbeitspolitische Risiken in der Zulieferindustrie. In: WSI-Mitteilungen 9: 517-525
- Semlinger, K.** (1989b): Stellung und Probleme kleinbetrieblicher Zulieferer im Verhältnis zu großen Abnehmern. In: Altmann/Sauer (1989): 89-118
- Semlinger, K.** (1990): Marketing in der Arbeitsmarktpolitik - Ein Plädoyer für eine konzeptionelle Neuorientierung der Vermittlungsförderung. In: MittAB 2: 255-262
- Semlinger, K.** (Hg.) (1991a): Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: Interessen, Wirkungen, Perspektiven. München
- Semlinger, K.** (1991b): Flexibilität und Autonomie - Zur Verteilung von Verhaltensspielräumen und Anpassungszwängen im Beschäftigungssystem. In: Semlinger (1991a): 17-40
- Semlinger, K. / Frick, B.** (Hg.) (1995): Betriebliche Modernisierung in personeller Erneuerung. Personalentwicklung, Personalaustausch und betriebliche Fluktuation. Berlin
- Semlinger, K. / Pohl, K.-H.** (1982): Übungswerkstätten als Instrument adressatenadäquater Arbeitsmarktqualifizierung. WZB-discussion paper IIM/LMP 82-4. Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen** (Hrsg.) (1993): Forum zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. Fachkongreß am 27. und 28. September 1993 in Berlin. Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen** (Hrsg.) (1994): Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Fachkongreß am 27. und 28. Juni 1994 in Berlin. Schriftenreihe Band 5. Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen** (Hrsg.) (1995a): Arbeitszeitpolitik 2000. Arbeitszeitflexibilisierung und -verkürzung sowie Teilzeitförderung als Wege zu mehr Beschäftigung. Tagungsreader zum bundesweiten Fachkongreß am 4. und 5. September 1995 in Berlin. Schriftenreihe Band 14. Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen** (Hrsg.) (1995b): Berliner Memorandum zur Arbeitszeitpolitik 2000. Für einen New Deal in der Arbeitszeitpolitik: Kürzer und flexibler arbeiten - Arbeit umverteilen. Erarbeitet vom Beirat "Arbeitsmarktpolitik" der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen. Berlin
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen** (Hrsg.) (1995c): Betriebliche Personalpolitik. Wenn Personalabbau droht - Perspektiven bieten. Fachtagung am 3. und 4. Mai 1995 in Berlin. Schriftenreihe Band 10. Berlin
- Sengenberger, W.** (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten - Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York
- Sengenberger, W.** (1990): The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring: Participation, Protection and Promotion. ILO-discussion paper DP/19/1990. Genf
- Smitskam, C.J.** (1990): Flexibele arbeidsrelaties (*Flexible Arbeitsverhältnisse*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 9: 551ff
- Sokolowski, K. / Spinn, T.** (1994): Zum Problem der Wiedereingliederungswirkung der Lohnsubventionierung für bisher Arbeitslose. In: arbeit und beruf 7: 200-201
- Soltwedel, R.** (1984): Mehr Markt am Arbeitsmarkt. München
- Sommer, K.-J.** (1994): Kranich auf Erfolgskurs. In: Personalwirtschaft 7: 25-26
- Spahn, H.-P. / Vrobuda, G.** (1986): Das Beschäftigungsproblem. WZB-discussion paper IIM/LMP 86-14. Berlin
- SPD-Bundestagsfraktion** (1993): Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz. 5. Februar 1993. Bonn
- Spence, M.A.** (1973): Job Market Signalling. In: Quarterly Journal of Economics 3: 355ff
- Spindelegger, M.** (1992): Kündigungsfristen im europäischen Vergleich. In: Arbeitgeber 18: 653-655
- Spitznagel, E.** (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). In: MittAB 4: 523-539



## Literaturverzeichnis

- Spronk, G.M.G.** (1992): (Langdurige) werkloosheid in Nederland - statistische gegevens en maatregelen (*Langzeit-Arbeitslosigkeit in den Niederlanden - statistische Befunde und Maßnahmen*). Centrum innovatie beroepsonderwijs bedrijfsleven. Manuskript. O.O.
- START-Jaarverslag**: Verschiedene Jahrgänge. Gouda
- Steinbach, M.** (1980): Gefährdungen der Arbeitnehmer durch Leiharbeit. In: WSI-Mitteilungen 5: 263-270
- SHB Amsterdam**: Personeel-Jaarverslag (*Personal-Jahresberichte*). Verschiedene Jahrgänge. Amsterdam
- SHB Rotterdam**: Sociaal Jaarverslag (*Sozial-Jahresberichte*). Verschiedene Jahrgänge. Rotterdam
- Stöbe, S.** (1992): Kooperation in der lokalen Arbeitsmarktpolitik: Entstehungsbedingungen und Erfolgsfaktoren. Opladen
- Stolz-Willig, B.** (1990): Statement zum Putzfrauen-Tribunal am 13./14. Juni 1990 in Bonn. Vervielfältigtes Manuskript. O.O.
- Streicher, H.** (1993): Outsourcing. Arbeitsteilung in der Datenverarbeitung. Varianten, Verfahren, Wirtschaftlichkeit. München
- Strukturanalyse Ruhrgebiet** (1984): Bilanz - Kritik - Perspektiven. Dokumentation einer gemeinsamen Veranstaltung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet und des Innovationsförderungs- und Technologietransfer-Zentrum der Hochschulen des Ruhrgebiets am 23./24. März 1983 in Gelsenkirchen
- Sund, O.** (1988): Postmoderne und Arbeitsmarktpolitik. In: Reyher/Kühl (1988): 440-449
- Sund, O.** (1991): Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungspläne. In: Bosch/Neumann (1991): 437-444
- Then, W.** (1974): Zeit-Arbeit - Neue Formen am Arbeitsmarkt - Neue Chancen im Beruf. Düsseldorf/Wien
- Then, W.** (1983): Überbetriebliche Beschäftigung: Ein Element der Arbeitsflexibilität. In: Personal 8: 329-332
- Then, W. / Denkhau, G.** (1994): Zeitarbeit. Flexibel arbeiten und beschäftigen. Beck-Wirtschaftsberater. München
- Then, W.** (1985): Zeitarbeit (eine Form überbetrieblicher Beschäftigung). In: Management-Enzyklopädie. 10. Band. 2. Auflage. Stuttgart: 424-433
- Therborn, G.** (1985): Arbeitslosigkeit - Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern. Hamburg
- Vanselow, A.** (1995): Die Gemeinschaftsinitiative "Integration von Beschäftigten der Kohle- und Stahlindustrie in das Handwerk" - Möglichkeiten und Grenzen des begleiteten Übergangs in neue Beschäftigung. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen
- van der Ven, M.J.** (1984): De gevolgen van het weigeren van een ontslagvergunning door het GBA - een kwantitatieve orientatie (*Die Folgen der Ablehnung einer Kündigungsgenehmigung durch das örtliche Arbeitsamt - eine quantitative Betrachtung*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 12: 815-821
- Vennemann, J.** (1941): Der Gesamthafenbetrieb - ein Beispiel für die Rechtsgestalt einer überbetrieblichen Gemeinschaft. Berlin
- Vergho, D.** (1986): Eine intensive Partnerschaft zwischen Betrieb und Arbeitsamt - eine Existenzfrage für die Arbeitsverwaltung. In: arbeit und beruf 12: 371-372
- Volberg, K.** (1981): Zur Problematik der Flexibilität menschlicher Arbeit. Betriebswirtschaftliche Schriften zur Unternehmensführung. Band 31: Personalwesen. Düsseldorf
- Voswinkel, S.** (1995): Die Regulierung der Leiharbeit. Zeitarbeit zwischen Arbeitsvermittlung und überbetrieblicher Beschäftigung. In: Keller/Seifert (1995): 108-138
- Voswinkel, S. / Bode, I.** (1993): Regulierung der Arbeitsbeziehungen und Unternehmerinteressen. In: Zeitschrift für Soziologie 3: 298-316

## Literaturverzeichnis

- de Vries, I. (1992): Flexibiliteit of Zekerheid - Uitslag van een onderzoek naar uitzendarbeid in de timmer- en emballage-industrie (*Flexibilität oder Sicherheit - Ergebnisse einer Untersuchung über Zeitarbeit im Zimmermannsgewerbe und in der Verpackungsindustrie*). Amsterdam
- van Waarden, J.A. (1984): (De deregulering van) het ontslagrecht mede in verband met de B.B.A.-procedure (*Die Deregulierung des Kündigungsschutzes im Zusammenhang mit BBA-Verfahren*). In: Sociaal Maandblad Arbeid 12: 785-795
- Wahsner, R. (1981): Verbot von Leiharbeit? - Zur Begründung und Präzisierung einer gewerkschaftlichen Forderung. In: Mitteilungsblatt der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung "Arbeit und Betrieb" 3: 33-51
- Wahsner, R. (1988): Die Funktion der Einzelinstrumente im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen, in: IG Metall (1988): 224-228
- Wahsner, R. u.a. (1985): 'Heuern und Feuern' - Arbeitsrecht nach der "Wende". Herausgegeben von der Arbeiterkammer Bremen. Hamburg
- Wahsner, R. / Steinbrück, H.-J. (1985): Das arbeitsrechtliche Programm der "Wende". In: Wahsner u.a. (1985): 15-33
- Walter, N. / Soltwedel, R. (1984): Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit e.V. Bonn
- Walwei, U. (1993): Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern. In: WSI-Mitteilungen 9: 584-593
- Walwei, U. (1995): Personalbeschaffung durch Arbeitsvermittlung. In: Semlinger/Frick (1995): 141-158
- Walwei, U. / Konle-Seidl, R. / Ullmann, H. (1991): Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich. In: Walwei/Werner (1991): 30-71
- Walwei, U. / Werner, H. (1991): Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Binnenmarktes. BeitrAB 142. Nürnberg
- Watzka, K. (1989): Betriebliche Reintegration von Arbeitslosen: Probleme und Maßnahmen zur Problemreduzierung. Münster
- Watzka, K. (1990): Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose: Kritik an einem Programm. In: Personalführung 2: 133-134
- Weber, B. (1991): Personaleinsatzbetriebe in der Stahlindustrie. Untersuchung im Auftrag des Instituts Arbeit und Technik. Unveröffentlichtes Manuskript. Gelsenkirchen
- Weber, B. (1992): Strukturwandel des Bergwerksmaschinenbaus und innovative Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik. Spezialstudie im Auftrag der Innovations- und Koordinierungsstelle für die Metallindustrie an der Ruhr. Gelsenkirchen/Wattenscheid
- Weimer, S. (1991): Kooperative Unternehmensstrategien unter Kleinbetrieben: Das Beispiel Weiterbildungskooperation. In: Hilbert/Kleinaltenkamp/Nordhause-Janz/Widmaier (1991): 83-94
- Weinkopf, C. (1989): Frauen in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Dortmund. Dortmund
- Weinkopf, C. (Hrsg.) (1991): Arbeitskräftepools - Dokumentation eines Workshops. IAT-discussion paper AM 03. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C. (1992a): Der Hamburger Gesamthafenbetrieb als Beispiel eines branchenbezogenen überbetrieblichen Arbeitskräftepools. IAT-discussion paper AM 04. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C. (1992b): Regionale Strukturpolitik und Frauenförderung in Nordrhein-Westfalen. Heft 1 der Schriftenreihe der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH "Thema: Wirtschaftsförderung". Düsseldorf
- Weinkopf, C. (1994): Transition To Work And Youth (Un-)Employment In Germany. Paper presented at the International Seminar on Youth Labour Market (Seminário a insercao dos jovens no mercado de trabalho). Porto, 9th and 10th of December 1993. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C. (1995a): Arbeitskräftepools - Erfahrungen und Perspektiven sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung. In: Sozialer Fortschritt 7: 179-187

## Literaturverzeichnis

- Weinkopf, C.** (1995b): Arbeitskräftepools und eingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung - Auffang- und Übergangslösungen bei betrieblichem Personalabbau. Thesen zur Fachtagung der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen "Wenn Personalabbau droht - Perspektiven bieten!" am 3./4. Mai 1995 in Berlin. Vervielfältigtes Manuskript. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C.** (1995c): Geringfügige Beschäftigung - Rechtliche Gestaltung, empirische Befunde, Gestaltungsvorschläge. Unveröffentlichte Expertise für das Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C.** (1995d): Professionalisierung privater Dienstleistungen durch Dienstleistungspools. Vervielfältigtes Manuskript zur Fachtagung der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen "Dienstleistungen in privaten Haushalten - ein innovativer Weg zu mehr Beschäftigung?" am 12. Juni 1995 in Berlin. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C.** (1995e): START Zeitarbeit NRW - sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. In: Arbeit und Sozialpolitik 9/10: 58-68
- Weinkopf, C.** (1996): Dienstleistungspools - ein Ansatz zur Professionalisierung von Dienstleistungen in Privathaushalten? In: WSI-Mitteilungen 1: 36-43
- Weinkopf, C. / Bosch, G.** (1992): Berufliche Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik: Anforderungen an ein Reformkonzept. In: WSI-Mitteilungen 6: 388-396
- Weinkopf, C. / Krone, S.** (1994a): Leiharbeit zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen? In: Institut Arbeit und Technik (1994): Jahrbuch 1993/94. Gelsenkirchen: 34-41
- Weinkopf, C. / Krone, S.** (1994b): START Zeitarbeit - nicht gewinnorientierte Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument? Kurzbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Vervielfältigtes Manuskript. Gelsenkirchen
- Weinkopf, C. / Krone, S.** (1995): START Zeitarbeit. Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen/Düsseldorf
- Weiss-Pedersen, M. / Helbak, J. / Pyndt, C.** (1995): Das dänische Arbeitsmarkt-Ausbildungssystem und Rotationsregelungen der Arbeitsmarktreform. In: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (1995a): 240-248
- Westhoff, G.** (Hrsg.) (1995): Übergänge von der Ausbildung in den Beruf. Die Situation an der zweiten Schwelle in der Mitte der neunziger Jahre. Bielefeld
- Wick, I.** (1994): Bürsten gegen den Strich. Frauen im Reinigungsgewerbe. Ländervergleich Deutschland - Südafrika - Namibia. Handlungsalternativen. Herausgegeben von Südwind e.V. und Katholische Arbeitnehmerbewegung. Texte 4. O.O.
- Wiebel, E.** (1953): Die Gestaltung der Gesamthafenbetriebe. In: Recht der Arbeit 8/9: 291-297
- WiPeG** (1995): Arbeitnehmer-, Unternehmens- und Finanzpools - eine Möglichkeit zur Schaffung und Sicherung von Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt am Beispiel der WiPeG mH. Vervielfältigtes Manuskript. Berlin
- Wirtschaftswoche vom 19. August 1994:** Nur einen Tag. Montanarbeiter können probeweise ins Handwerk wechseln. Warum wollen sie nicht?
- Wirtschaftswoche vom 14. Oktober 1994:** Arbeitsmarkt. Nicht schlucken. Weil Bonn Verteilfirmen sponsert, fürchten Konkurrenten um den Wettbewerb
- de Wolff, C.J. / Brugma, J. / Mevisen, J.W.M.** (1993): Tussen-evaluatie werkgelegenheidsproject CAO-Bouwbedrijf (*Zwischenevaluation des Beschäftigungsprojekts des Tarifvertrags im Bau-gewerbe*). Regioplan-Publikation Nr. 117. Amsterdam
- Wollnik, M.** (1990): Die Herstellung systemischer Rationalisierung. In: Bergstermann/Brandherm-Böhmker (1990): 43-64

### *Literaturverzeichnis*

- Wonnemann, C.** (1992) Entwicklung und Bedeutung von Outplacement in Deutschland. In: Personal 6: 256-259
- Wotschack, W.** (1987): Flexibilisierungskonzeptionen und ihre Auswirkungen auf Arbeitsanforderungen und Belastungen. WZB-discussion paper IVG/dp87-203. Berlin
- Wübbens, E.** (1991): Der Arbeitskräftepool der ehemaligen Jansen-Werftarbeiter in Leer. In: Weinkopf (1991): 18-22
- Zachert, U.** (1988): Entwicklung und Perspektiven des Normalarbeitsverhältnisses. In: WSI-Mitteilungen 8: 457-466
- Zachert, U.** (1989): Die Sicherung und Gestaltung des Normalarbeitsverhältnisses durch Tarifvertrag. Rechtsgutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, Baden-Baden



## Abkürzungsverzeichnis

AAW	<i>Algemene Arbeidsongeschiktheidswet</i> (Allgemeines Arbeitsunfähigkeitsgesetz)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Abs.	Absatz
ABS	Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung
ABU	<i>Algemene Bond Uitzendondernemingen</i> (Dachverband der niederländischen Zeitarbeitsunternehmen)
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFKG	Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
ARBVO	<i>Directoraat Generaal voor de Arbeidsvoorziening</i>
Art.	Artikel
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AüGRI	Richtlinien zur Förderung der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung
AWF	<i>Algemene Werkloosheidsfonds</i> (Allgemeiner Arbeitslosigkeitsfonds)
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BBA	<i>Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen</i> (Außerordentlicher Beschluß, über Arbeitsbeziehungen)
BBS	<i>Bijdrageregeling Bedrijfstakgewijze Scholing</i>
BBS	Berufsbildungsstätte Westmünsterland
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BEA	Bureau voor Economische Argumentatie
BeitrAB	Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHI	Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose
BilIBG	Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung
BLG	Bremer Lagerhaus-Gesellschaft
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSP	Bruttosozialprodukt
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVL	<i>Bijdrageregeling Vakopleiding Leerlingswezen</i> (Beitragsregelung Fachausbildung Lehrlingswesen)
BW	<i>Burgelijk Wetboek</i> (Bürgerliches Gesetzbuch)
BZA	Bundesverband Zeitarbeit
bzw.	beziehungsweise
CAO	<i>Collectieve Arbeitsovereenkomst</i> (Tarifvertrag)
CBA	<i>Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening</i> (Zentraler Vorstand der Arbeitsverwaltung)
CBB	<i>Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsopleiding</i> (Zentren für Berufsorientierung und Berufsausbildung)
CCV-B	LKW-Führerschein in den Niederlanden
CDU	Christlich-Demokratische Union
CNV	<i>Christelijk Nationaal Vakverbond</i> (Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund)
CSU	Christlich-soziale Union
CV	<i>Centrum Vakopleiding</i> (Fachausbildungszentrum)
CvA	<i>Centrale voor Arbeidsvoorziening</i> (Zentrale Arbeitsverwaltung)
CW	Claudia Weinkopf
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark

## Abkürzungsverzeichnis

DVO	Durchführungsverordnung
ECT	<i>Europe Combined Terminals</i> (Hafenbetrieb in Amsterdam)
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EVC	<i>Eenheids-Vakcentrale</i> (Einheits-Fachzentrale)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FNV	<i>Federatie Nederlandse Vakbeweging</i> (Föderation niederländische Fachbewegung)
FSA	Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit
GAB	<i>Gewestelijke Arbeidsbureau</i> (gemeindliches Arbeitsamt)
GAFÖG	Gelsenkirchener Arbeitsförderungsgesellschaft
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
ggfs.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GHB	Gesamthafenbetrieb
GHBG	Gesamthafenbetriebsgesellschaft (Hamburg)
GHBV	Gesamthafenbetriebsverein (Bremen/Bremerhaven)
GIB	Gesellschaft zur Information und Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfegruppen mbH
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPD	Gesellschaft für technische Produktion und Dienstleistung GmbH
GPdW	<i>Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer</i> (Gemeinschaftlicher Personaldienst Güterkraftverkehr)
GWJ	<i>Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren</i> (Kommunale Beschäftigungsinitiativen für Jüngere)
HAR	Hafenarbeitsreserve
HBV	Hafenbetriebs-Verein
HBV	Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen
HDW	Howaldtswerke - Deutsche Werft AG
hfl.	holländische Gulden
Hg.	Herausgeber
HHLA	Hamburger Hafen- und Lagerhausgesellschaft AG
HIS	Hochschulinformationssystem
HR	Hafenreserve
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IAT	Institut Arbeit und Technik
i.d.R.	in der Regel
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
ILO	International Labour Organisation
IPP	Institut für Projektionsplanung und Produktionstechnik
ISG	Institut Für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ISO	Institut zur Erforschung sozialer Chancen
iwd	Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft
JWG	<i>Jeugdwerkgarantiewet</i> (Jugendarbeitsgarantie-Gesetz)
KAPOVAZ	kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit
KRA	<i>Kaderregeling Arbeidsinpassing</i> (Rahmenregelung Wiedereingliederung)
KRS	<i>Kaderregeling Scholing</i> (Rahmenregelung Schulung)

## Abkürzungsverzeichnis

KRU	<i>Kaderregeling Uitzendarbeid</i> (Rahmenregelung Zeitarbeit)
KZfSS	Kölnner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LKW	Lastkraftwagen
LMBK	<i>Landelijk Meerjarig Beleidskader</i> (Landesweiter mehrjähriger Politikrahmen)
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MHP	<i>Vakvereniging voor Middelbaar en Hoger Personeel</i> (Fachvereinigung für mittleres und höheres Personal)
Mil.	Millionen
MISEP	Mutual Information System on Employment Policies
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Mrd.	Milliarden
NIBO	<i>Nederlands Instituut voor Bedrijfsgerichte Opleidingen</i> (Niederländisches Institut für betriebsorientierte Ausbildungen)
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWHT	Nordrhein-westfälischer Handwerkstag
o.ä.	oder ähnliches
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
o.g.	oben genannt
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
o. Verf.	ohne Verfasser
OSA	<i>Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt Onderzoek</i> (Organisation für strategische Arbeitsmarktuntersuchungen)
PKW	Personenkraftwagen
RBA	<i>Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening</i> (Regionaler Vorstand der Arbeitsverwaltung)
RKW	Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft
RSOB	<i>Regionaal Samenwerkingsverband Overheid en Bedrijfsleven</i> (Regionaler Kooperationsverband Öffentlichkeit und Betriebszweige)
SAD	<i>Stichting Arbeidsreserve Deltametaal</i> (Stiftung Arbeitsreserve Deltametaal)
SAMF	Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung
SBA	<i>Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing</i> (Zuschußregelung zur Förderung der Wiedereingliederung)
SHB	<i>Stichting Samenwerkende Havenbedrijven</i> (Stiftung zusammenarbeitender Hafenbetriebe)
SKWPG	Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms vom 21. Dezember 1993
SMO-RD	<i>Stichting Metalekro-Opleidingen Rijndelta</i> (Stiftung für metall- und elektrotechnische Ausbildungen im Rheindelta)
SPAB	<i>Stichting Personeelsvoorziening voor de Administratieve Beroepen</i> (Stiftung Personalbeschaffung für Verwaltungsberufe)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SOFI	Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen
SOOB	<i>Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Beroepsgoederenvervoer</i> (Stiftung Ausbildungs- und Entwicklungsfonds Güterkraftverkehr)
STAP	<i>Stichting Adviesbureau Personeelszaken</i> (Stiftung Beratungsbüro Personalangelegenheiten)
START	<i>Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening</i> (Stiftung Zeitarbeitsunternehmen der Arbeitsverwaltung)
SUD	<i>Stichting Uitzendreserve Deltametaal</i> (Stiftung Zeitarbeitsreserve Deltametaal)
SVW	<i>Stichting Vakopleiding Wegvervoer</i> (Stiftung Ausbildung im Güterkraftverkehr)
SVZ	<i>Scheepvaartsvereniging Zuid</i> (Schiffahrtsvereinigung Süd)



## Abkürzungsverzeichnis

SWEV	<i>Scholings- en Werkveraringsverband</i> (Schulungs- und Arbeitserfahrungsverband)
TÜV	Technischer Überwachungsverein
u.a.	und andere(s); unter anderem
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VU	<i>Vergoedingsregeling Uitzendarbeid</i> (Vergütungsregelung Zeitarbeit)
WAO	<i>Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering</i> (Gesetz zur Arbeitsunfähigkeitsversicherung)
WiPeG	Gesellschaft zur wirtschaftsnahen Personalentwicklung für die Zivilbeschäftigten der Alliierten mbH in Berlin
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
WW	<i>Werkloosheidswet</i> (Arbeitslosigkeitsgesetz)
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
WZN	Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen
YTS	Youth Training Scheme
z.B.	zum Beispiel
ZWE	Zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Universität Bremen

## Weitere Veröffentlichungen aus dem IAT

### *Franz Lehner, Friedrich Schmidt-Bleek, Heiderose Kilper (Hg.):* **RegioVision — Neue Strategien für alte Industrieregionen**

ISBN 3-87988-131-6, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1995, 360 S., DM 38.-

Der Strukturwandel alter Industrieregionen ist ein ebenso schwieriger wie langwieriger Prozeß. Es genügt nicht, die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen durch die Ansiedlung neuer Industrien und Dienstleistungen zu „modernisieren“, Infrastrukturen auszubauen und Standortfaktoren zu verbessern. Notwendig ist vielmehr eine Umstrukturierung, die wirtschaftliche Produktions- und Innovationszusammenhänge neu gestaltet und Wirtschaft und Politik aus überkommenen Denk- und Handlungsmustern herauslöst.

Tragfähige Entwicklungen für alte Industrieregionen müssen eine neue wirtschaftliche Grundlage für Wohlstand und Lebensqualität, insbesondere für neue Beschäftigung schaffen. Sie müssen aber auch zu einer ökologisch sinnvollen Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensweise führen. Beides miteinander zu verbinden erscheint oft schwierig. Leichter ist es, Arbeitsplätze und Ökologie gegeneinander auszuspielen. Gerade deshalb sind neue Visionen für die Entwicklung alter Industrieregionen notwendig.

Das Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen hat seinen Jahreskongreß 1994 unter das Thema „RegioVision — Wege in die Zukunftsfähigkeit“ gestellt. Der vorliegende Band dokumentiert die Plenarvorträge, Podiumsdiskussion und die vier Symposien.

### *Jürgen Nordhause-Janzen, Dieter Rehfeld:* **Umweltschutz - „Made in NRW“. Eine empirische Untersuchung der Umweltschutzwirtschaft in Nordrhein-Westfalen**

*Arbeit und Technik*, hrsg. von F. Lehner, G. Bosch, P. Brödner, J. Hilbert, Band 1

ISBN 3-87988-112-X, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1995, 241 S., DM 42.80

Die Studie basiert auf einer Befragung der Umweltwirtschaft in Nordrhein-Westfalen, die im Rahmen der Strukturberichterstattung der Instituts Arbeit und Technik durchgeführt wurde. Die ursprünglich aus einer Vielzahl von Einzelaktivitäten entstandene Umweltwirtschaft in Nordrhein-Westfalen wächst sowohl von der Nachfrageseite wie auch von den Anbietern her zu einem Produktionscluster „Umweltwirtschaft“ zusammen. Dieses Produktionscluster bildet hinsichtlich Betriebsgröße, Forschungs- und Entwicklungsaktivität, zwischenbetrieblicher Kooperation und funktionaler Differenzierung ein Gegenbild gegen die traditionellen montanindustriellen Strukturen und leistet damit einen deutlichen, aber auch kleinräumig äußerst selektiven Beitrag zum Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen.

Die Umsetzung des hiermit verbundenen Potentials für innovative Lösungen ökologischer Probleme ist allerdings kein Selbstläufer: Neue, offensive Unternehmensstrategien und veränderte, stärker auf die Absicherung von Innovationsrisiken abzielende politische Strategien sind notwendig, um das innovative Potential der Umweltschutzwirtschaft in NRW auch weiterhin effektiv zur Geltung kommen zu lassen.

**Volker Belzer (Hg.): Sinn in Organisationen? - oder: Warum haben moderne Organisationen Leitbilder?**

*Arbeit und Technik*, hrsg. von F. Lehner, G. Bosch, P. Brödner, J. Hilbert, Band 2  
ISBN 3-87988-151-0, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1995, 151 S., DM 36.80

Der Strukturwandel stellt fast alle Organisationen - sowohl Unternehmen wie öffentliche Einrichtungen - vor neue Herausforderungen. Um auch in Zukunft zielgerichtet manövrieren zu können und den „Faden“ nicht zu verlieren, müssen viele Organisationen daher die „Sinnfrage“ (neu) stellen. Gesucht wird - und zwar für das Management als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter - eine Antwort auf die Frage, wohin „die Reise gehen wird“. Leitbilder sind ein geeigneter Weg, die drohende „Sinnkrise“ zu überwinden. Sie geben Orientierung, da in ihnen Aussagen darüber enthalten sind, welche Ziele Organisationen anstreben und wie sie dabei vorgehen wollen.

In diesem Buch wird anhand von konzeptionellen Überlegungen und praktischen Beispielen aus Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen gezeigt, warum die Entwicklung eines Leitbildes mehr denn je sinnvoll und notwendig ist, wie die Leitbildentwicklung erfolgreich durchgeführt wird und welche Fallstricke dabei gemieden werden müssen.

**Peter Brödner, Ulrich Pekruhl, Dieter Rehfeld (Hg.): Arbeitsteilung ohne Ende? Von den Schwierigkeiten inner- und überbetrieblicher Zusammenarbeit**

*Arbeit und Technik*, hrsg. von F. Lehner, G. Bosch, P. Brödner, J. Hilbert, Band 4  
ISBN 3-87988-163-4, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1995, 336 S., DM 49.80

Kooperation ist eine Produktivkraft. Der wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens hängt zunehmend davon ab, wie effizient es die Zusammenarbeit seiner Mitarbeiter organisiert und ob es in der Lage ist, mit anderen Betrieben erfolgreich zu kooperieren. In den leistungsfähigen Betrieben lösen Beschäftigte gemeinsame Arbeitsaufgaben in der Gruppe. In diesen Unternehmen schwindet die Trennung zwischen Hand- und Kopfarbeit, der gesamte Betrieb wird kooperativ und partizipativ geführt. Die Zusammenarbeit einzelner Betriebe in Unternehmensnetzwerken oder gar in 'virtuellen Unternehmen' steigert die Leistungsfähigkeit der Unternehmen durch gemeinsame Nutzung von Ressourcen, Erweiterung der jeweiligen betrieblichen Kernkompetenzen oder kooperative Markterschließung. Allein, diese Potentiale von Kooperation in der Praxis zu entfalten ist alles andere als einfach; zahlreiche Unternehmen scheitern an diesem Vorhaben oder beginnen es erst gar nicht. Also doch: Arbeitsteilung ohne Ende?

In der hier vorliegenden Beiträgen werden die Schwierigkeiten inner- und überbetrieblicher Zusammenarbeit aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet, und es werden Ansätze aufgezeigt, wie diese Probleme überwunden werden können. Gleichzeitig werden dabei auch grundsätzliche Aspekte der zukünftigen Entwicklung von Arbeit in modernen Produktionssystemen angesprochen.



# Arbeitskräftepools

Arbeitskräftepools stoßen in jüngster Zeit zunehmend auf Interesse im politischen Raum - ob als innovativer Ansatz zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen, als sozialverträgliche Alternative zur gewerbsmäßigen Leiharbeit oder auch als Ansatz zur Professionalisierung von Tätigkeiten in Privathaushalten. In diesem Band werden Arbeitskräftepools sowohl theoretisch als auch empirisch umfassend untersucht. Es werden interessante Einblicke in die Arbeitsweise der bestehenden Arbeitskräftepools in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden gegeben. Diese arbeiten z.B. in den Häfen, im Baugewerbe, in der Metallindustrie, im Güterkraftverkehr oder auch branchenübergreifend wie START. Über die bisherigen Erfahrungen hinaus entwickelt die Autorin zahlreiche Ideen und Anregungen, wie Pools bei anderen personal- und arbeitsmarktpolitischen Problemen Lösungsmöglichkeiten bieten könnten - so etwa bei der sozialen Absicherung von Beschäftigten in Privathaushalten (Dienstleistungspools).

Rainer Hampp Verlag  
ISBN 3-87988-171-5  
WG: 18; 17



206\$00024856

1996  
DM 59,80  
59,80 / ÖS 466,-

