

IM BLICKPUNKT

ZEITARBEIT – ENTWICKLUNGSTRENDS UND ARBEITSMARKTPOLITISCHE BEDEUTUNG*

Die Zeitarbeit hat sich in Deutschland zur am schnellsten expandierenden Beschäftigungsform entwickelt. Dennoch bleibt ihr Anteil an der gesamten Beschäftigung immer noch deutlich hinter internationalen Standards zurück. Das liegt auch daran, dass die Zeitarbeit hierzulande stärker reguliert wird als in vielen anderen Industrieländern. Eine behutsame weitere Liberalisierung könnte der Zeitarbeit zusätzlichen Schub geben und ihre positiven Effekte auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt verstärken. Denn konventionelle Beschäftigung wird von der Zeitarbeit keineswegs verdrängt. Vielmehr überbrückt sie temporäre Personalengpässe und integriert Arbeitslose in den Arbeitsmarkt. Hierbei begünstigt sie vor allem die Beschäftigung von Jüngeren und Geringqualifizierten. Für die Unternehmen schafft die Zeitarbeit die Möglichkeit, vor der endgültigen Einstellung eine Erprobungsphase vorzuschalten. Zusätzliche Expansionspielräume liegen für die Zeitarbeit vor allem im bislang von ihr wenig abgedeckten Dienstleistungssektor sowie bei den Angestellten und Frauen. Die momentan diskutierte Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist insofern aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zu begrüßen. Auf das geplante Junktim von Teilen der Reform mit tarifvertraglichen Regelungen sollte jedoch verzichtet werden. Außerdem sollte die Abschaffung des Zeitarbeitsverbots im Baugewerbe wesentlicher Teil dieser Reform sein.

iw-trends

Im amtlichen Sprachgebrauch wird von gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung in der Abgrenzung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) gesprochen. In dieser Dokumentation soll dafür weitgehend der kurze Begriff „Zeitarbeit“ benutzt werden. Diese Form der Beschäftigung hat in den zurückliegenden drei Dekaden erheblich an Bedeutung gewonnen. Die einschlägige Statistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) dokumentiert für den Zeitraum 1975/99 eine kräftige Zunahme der Zeitarbeit, absolut ebenso wie relativ (Schaubild 1):

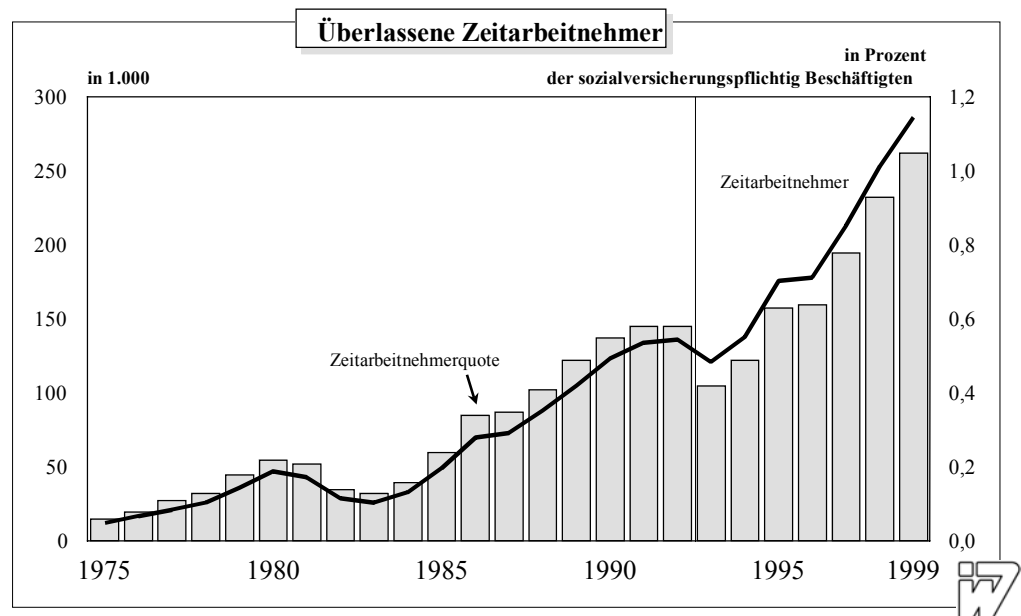
*Dynamische
Beschäftigungsform*

* Dieser Aufsatz ist Teilergebnis eines vom Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM) geförderten Projekts „Vollbeschäftigung ist möglich – der deutsche Arbeitsmarkt an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“.

- Die Zahl der Zeitarbeitnehmer betrug 1975 in Westdeutschland gut 11.000, im vergangenen Jahr wurden in Gesamtdeutschland 285.000 gezählt. Für den Jahresdurchschnitt der Periode 1975/99 errechnet sich eine Anstiegsrate von 14 Prozent.
- Die Zeitarbeitnehmerquote, also der Anteil der Zeitarbeitnehmer an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, stieg gleichzeitig von weniger als 0,1 Prozent auf zuletzt knapp 1,1 Prozent an.

Schaubild 1:

Entwicklungstrends der Zeitarbeit*



* Stand jeweils Jahresmitte; ab 1993 Gesamtdeutschland.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Social Consult, 1998; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Diese langfristigen Entwicklungstrends werden von einer Konjunkturfigur überlagert. Der Einbruch der zweiten Ölpreiskrise in den frühen 80er-Jahren ist im Verlaufsprofil der Zeitarbeit ebenso erkennbar wie die Flaute nach dem Einheitsboom in den Jahren 1992/93.

*Mittelständisch
geprägtes Gewerbe*

Die zunehmende Bedeutung der Zeitarbeit kann auch auf der Unternehmensebene nachgezeichnet werden. Firmen, die Zeitarbeit betreiben, brauchen eine Verleiherlaubnis der BA. Die Zahl der Zeitarbeitsfirmen mit einer BA-Konzession ist seit 1990 von 5.400 auf über 11.200 angestiegen. Hierbei wird unterschieden zwischen Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend Zeitarbeit betreiben (Hauptzweckbetriebe) und solchen, die Zeitarbeit nur zeitweise oder gelegentlich vermitteln

(Mischbetriebe). Die Zahl der Hauptzweckbetriebe ist seit 1990 um 140 Prozent angestiegen, die der Mischbetriebe lediglich um 100 Prozent. Am aktuellen Rand machen die Hauptzweckbetriebe zwar nur 45 Prozent aller Konzessionsinhaber aus, sie beschäftigen indes rund 85 Prozent aller Zeitarbeitnehmer.

Tabelle 1:

Zeitarbeitnehmer im internationalen Vergleich¹⁾

- Tagesdurchschnittliche Anzahl in 1.000 -

	1996	1998
USA	2.341	2.900
Vereinigtes Königreich ²⁾	880	878
Frankreich	338	437
Japan	203	358
Niederlande	225	300
Deutschland	149	215
Spanien	60	110
Belgien	44	59
Portugal	25	33
Österreich	15	16
Norwegen	7	14
Schweden	8	11
Finnland	9	9
Dänemark	5	7
Irland	3	4
Luxemburg	2	2
Schweiz	24	..

.. Nicht verfügbar.

1) Nur Zeitarbeitnehmer bei Zeitarbeitsunternehmen.

2) Vereinigtes Königreich: Werte für 1998 infolge Konzeptumstellung revidiert.

Quelle: Weltverband Zeitarbeit, 1999; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Zahl der Erlaubnisinhaber und ihre Entwicklung kann aber nur als grober Indikator für die Unternehmensgründungsaktivität im Rahmen der Zeitarbeit gelten. Denn die Ausstellung einer neuen Konzession muss keinesfalls identisch mit einer Firmengründung sein. Bereits bestehende Firmen beabsichtigen möglicherweise, ihre Geschäftsaktivität auf die Zeitarbeit auszuweiten, und beantragen deshalb bei der BA eine Konzession. Gleichwohl kann vermutet werden, dass im Zusammenhang mit der Zeitarbeit in den letzten Jahren viele Existenzen gegründet worden sind. Die hohe Gründungsdynamik bei den Unternehmensdienstleistungen, zu denen auch die Zeitarbeit gehört, lässt hierauf schließen. Dabei ist die Zeitarbeit ein ausgesprochen mittelständisch geprägtes Gewerbe. Denn nur

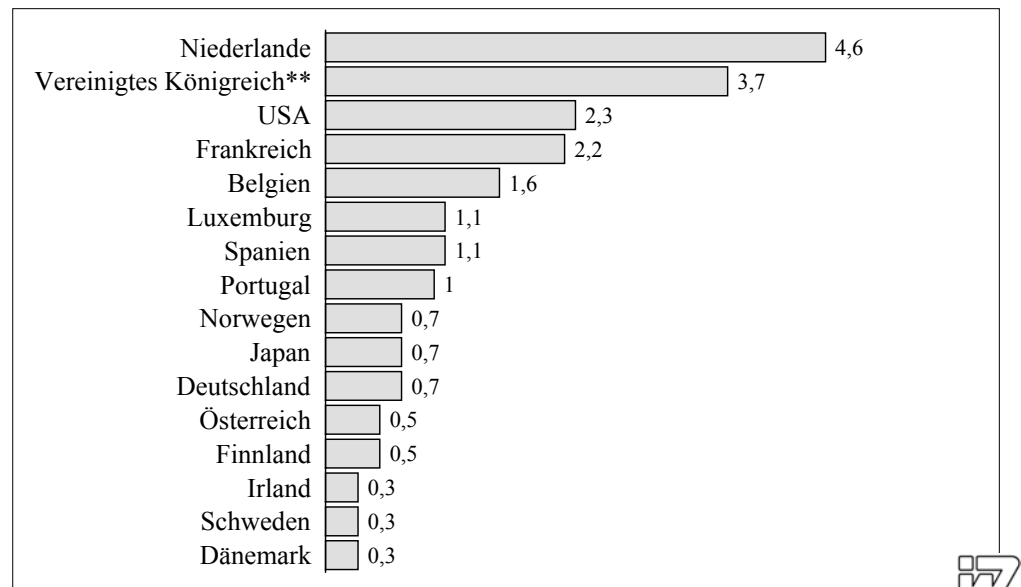
11 Prozent der Hauptzweckbetriebe und lediglich 1 Prozent der Mischbetriebe beschäftigen mehr als 100 Zeitarbeitnehmer.

Trotz der bemerkenswerten Expansion erreicht Deutschland bei einem internationalen Vergleich der Zeitarbeit nur einen Platz im Mittelfeld (Tabelle 1). Hierbei ist allerdings im Blick zu halten, dass der Weltverband Zeitarbeit (1999) nur jene Zeitarbeitnehmer berücksichtigt, die in Hauptzweckbetrieben tätig sind. Das waren in Deutschland im Jahr 1998 im Tagesdurchschnitt rund 215.000.

Schaubild 2:

Zeitarbeitnehmerquoten im internationalen Vergleich 1998*

- Zeitarbeitnehmer in Prozent aller Beschäftigten -



*Nur Zeitarbeitnehmer bei Unternehmen mit Zeitarbeit als Hauptzweck. **Revidiertes Konzept.
Quelle: Weltverband Zeitarbeit, 1999; OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Internationaler Vergleich

Der in Tabelle 1 dokumentierte Vergleich stützt sich auf absolute Beschäftigtenzahlen und nimmt demnach keine Rücksicht auf die unterschiedliche Größe der einzelnen Volkswirtschaften. Dies geschieht in Schaubild 2, in dem die Zeitarbeitnehmer auf die Anzahl aller Beschäftigten bezogen werden. Bei diesem Vergleich liegt Deutschland gleichauf mit Japan und Norwegen im unteren Mittelfeld. Vor allem in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich hat die Zeitarbeit ein wesentlich größeres Gewicht. Aber auch die USA, Frankreich und Belgien sind deutlich vor der Bundesrepublik positioniert.

Diese vergleichsweise geringe Bedeutung der Zeitarbeit in Deutschland dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass diese Beschäftigungsform hierzulande immer noch relativ stark reguliert ist. Zwar wurde das AÜG in den letzten Jahren mehrfach reformiert, und die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind deutlich liberalisiert worden. Vor allem ist die maximale Überlassungsdauer im April 1997 von neun auf zwölf Monate verlängert worden. Doch im Ausland ist die Zeitarbeit wesentlich weitreichender dereguliert worden, oder man war dort schon bei Einführung der Zeitarbeit vergleichsweise liberal (OECD, 1999, 62 und 107 f.). Dies zeigt die Übersicht, die die Zeitarbeit-Regulierungen in einem internationalen Vergleich dokumentiert:

*Hohe Regulierungsdichte in
Deutschland*

Übersicht:

Regulierung von Zeitarbeit im internationalen Vergleich

	Sektorale oder berufliche Beschränkungen		Beschränkungen bei der Zahl der Verlängerungen		Kumulierte Höchstdauer der Zeitarbeitsverträge	
	Skala 0 bis 4 ¹⁾		Ja/Nein		in Monaten	
	Ende der 80er-Jahre	Ende der 90er-Jahre	Ende der 80er-Jahre	Ende der 90er-Jahre	Ende der 80er-Jahre	Ende der 90er-Jahre
Österreich	3	3	Ja	Ja	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Belgien	2	2	Ja	Ja	2	15
Frankreich	2½	2	Ja	Ja	24	18
Deutschland	2	3	Ja	Ja	6	12
Irland	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Niederlande	3	3½	Ja	Ja	6	42
Schweiz	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Vereinigtes Königreich	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Italien	0	1	-	Ja	-	Unbegrenzt
Portugal	1	2	Ja	Ja	9	9
Spanien	0	2	-	Ja	-	6
Dänemark	2	4	Ja	Nein	3	Unbegrenzt
Finnland	4	4	..	Nein	..	Unbegrenzt
Norwegen	1½	3	Ja	Ja	..	24
Schweden	0	4	-	Nein	-	12
Kanada	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Vereinigte Staaten	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Australien	4	4	Nein	Nein	Unbegrenzt	Unbegrenzt
Japan	2	2	..	Ja	..	36
Neuseeland	..	4	..	Nein	..	Unbegrenzt

.. Nicht verfügbar, - Nicht anwendbar, weil Zeitarbeit nicht möglich.

1) Die Skala reicht von 0 für Verbot von Zeitarbeit bis 4 für keine Beschränkung.

Quelle: OECD, 1999.

- Bei den sektoralen oder berufsspezifischen Beschränkungen wird Deutschland hinsichtlich der Zeitarbeit als eine relativ liberale

Volkswirtschaft eingestuft. In einer Rangskala, bei der der Wert 0 für ein völliges Zeitarbeitsverbot steht und der Wert 4 für keinerlei Einschränkungen, wird es mit der Stufe 3 bewertet. Bei dieser Einstufung schlagen die Effekte des Überlassungsverbots im Baugewerbe zu Buche. Gravierendere sektorale Restriktionen als in Deutschland gibt es in Italien, wo der Bau, die Landwirtschaft und alle niedrigqualifizierten Berufe von der Zeitarbeit ausgeschlossen sind, in Belgien (Bauwirtschaft, Verwaltung und Transportgewerbe) und in Frankreich (Verwaltung). Keinerlei Restriktionen gibt es dagegen in der Schweiz, den angelsächsischen und den meisten skandinavischen Ländern (Ausnahme Norwegen).

- In Deutschland können nach einem Zeitarbeitsverhältnis weitere Zeitarbeitsverträge nur unter bestimmten Bedingungen abgeschlossen werden. Das gilt auch für neun weitere, zumeist kontinentaleuropäische Industrieländer. In der anderen Hälfte der 20 beobachteten Länder gibt es diesbezüglich keinerlei Auflagen. Es handelt sich dabei um die gleichen Länder, in denen es bei der beruflichen Beschränkung keine Restriktionen gab, also die Schweiz, die angelsächsischen Länder und mit Ausnahme Norwegens Skandinavien.
- In Deutschland ist die Dauer der Beschäftigung eines Zeitarbeitnehmers auf höchstens zwölf Monate begrenzt. Trotz der Aufstockung dieses zeitlichen Limits im Jahr 1997 gehört die Bundesrepublik immer noch zu den relativ restriktiven Ländern. Unter den neun Staaten, die zeitliche Begrenzungen festgeschrieben haben, gibt es nur in Spanien und Portugal noch kürzere Höchstdauern. Elf Länder haben die Dauer von Zeitarbeitsverträgen überhaupt nicht geregelt.

Deutschland gehört folglich zu jenen Ländern, in denen die Zeitarbeit in relativ hohem Ausmaß reglementiert ist. Insofern drängt sich die Frage auf, ob die Sonderregeln des AÜG sinnvoll und erforderlich sind oder ob die allgemein verbindlichen Vorschriften des Arbeits- und Arbeitsschutzrechts nicht ausreichen. Denn die zusätzlichen Regulierungen können die vorteilhaften Beschäftigungs- und Arbeitsmarkteffekte, die zweifelsfrei von der Zeitarbeit ausgehen, behindern.

Zugangsstruktur

Einen **ersten** empirischen Beleg der positiven Effekte der Zeitarbeit auf die Beschäftigung liefert die Statistik der Arbeitnehmerüberlassung, wenn man die Zugänge zur Zeitarbeit nach dem vorherigen Erwerbsstatus differenziert. Dies geschieht in Tabelle 2. Für den aktuellsten statistisch abgedeckten Zeitraum (2. Halbjahr 1998/1. Halbjahr 1999) ergibt sich:

- Nur 38,5 Prozent der rund 500.000 Arbeitnehmer, die in dieser Periode einen Zeitarbeitsvertrag neu abgeschlossen haben, waren unmittelbar vorher beschäftigt, rund ein Drittel davon bei einer anderen Zeitarbeitsfirma.
- Etwa 52 Prozent der Neuzugänge waren vorher arbeitslos, rund ein Fünftel davon über ein Jahr.
- Knapp 10 Prozent waren vorher überhaupt noch nicht beschäftigt.

Tabelle 2:

Zugang in Zeitarbeit und vorheriger Arbeitsmarktstatus¹⁾

- Prozentanteile -

	1990	1998/99 ²⁾		
		Insgesamt	Männer	Frauen
Unmittelbar vorher beschäftigt	48,1	38,5	38,7	38,2
Davon:				
als Zeitarbeitnehmer bei anderen Verleihern	10,5	12,3	14,0	7,5
als sonstige Erwerbstätige	37,6	26,2	24,7	30,7
Unmittelbar vorher ohne Beschäftigung	40,6	52,3	53,1	50,1
Davon: letzte Beschäftigung aufgegeben vor				
1 bis 12 Monaten	33,0	40,8	41,9	37,7
1 Jahr und mehr	7,6	11,5	11,2	12,5
Überhaupt noch nicht beschäftigt	11,3	9,1	8,3	11,7

1) Zugang an überlassenen Leiharbeitnehmern nach Art der vorangegangenen Beschäftigung.

2) 2. Hj. 1998 und 1. Hj. 1999; 1990: nur Westdeutschland.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln; Rundungsdifferenzen.

Aufschlussreich ist die Entwicklung seit Anfang der 90er-Jahre: Der Anteil der vor Aufnahme einer Zeitarbeit Beschäftigungslosen ist stetig von 40 auf zuletzt 52 Prozent angestiegen. Dies kam vor allem jenen Arbeitslosen zugute, die vorher weniger als ein Jahr ohne Beschäftigung waren. Dagegen ist der Anteil der zuvor Beschäftigten von seinerzeit 50 Prozent auf inzwi-

*Integration von
Arbeitslosen*

schen nur noch 40 Prozent zurückgegangen. Es werden also vor allem Arbeitslose und solche Personen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen haben, zunehmend über die Zeitarbeit in den Arbeitsmarkt integriert. Eine Förderung der Zeitarbeit hätte folglich direkte arbeitsmarktentlastende Effekte. Eine Überschlagsrechnung zeigt, wie groß die Hebelkraft der Zeitarbeit für den deutschen Arbeitsmarkt sein könnte:

- Würde in Deutschland die französische Zeitarbeitsquote von 2,2 Prozent erreicht, könnten bei unveränderter Zugangsstruktur und Abgangsrate aus Zeitarbeit hierzulande jährlich rund 800.000 Arbeitslose zumindest vorübergehend eine Beschäftigung finden.

Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit wurde empirisch bereits für die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung nachgewiesen. Die Chancen für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sind für Teilnehmer einer gemeinnützigen Zeitarbeit wesentlich größer als für Nichtteilnehmer (Almus u.a., 1999). Die Befunde der Tabelle 2 sprechen dafür, dass auch die gewerbliche Zeitarbeit positive Integrationseffekte hat.

Übernahmequoten

Von erheblicher arbeitsmarktpolitischer Bedeutung ist auch die Frage, ob und in welchem Ausmaß es gelungen ist, Zeitarbeit in konventionelle Arbeitsverhältnisse umzuwandeln. Als **Messgröße** hierfür bieten sich Übernahmequoten an, welche die von den Verleihfirmen übernommenen Zeitarbeitnehmer zu allen aus der Zeitarbeit ausscheidenden Arbeitnehmern in Beziehung setzen. Eine amtliche Statistik für die Übernahmequoten gibt es nicht, weder für den Zeitablauf noch für den aktuellen Rand. Deswegen kann auch die interessante Frage nicht beantwortet werden, wie die Öffnung der Zeitarbeit für die Arbeitsvermittlung, die mit der Novellierung des AÜG im Jahr 1994 erfolgt ist, auf die Entwicklung der Übernahmequoten gewirkt hat.

Für den aktuellen Rand gibt es allerdings nichtamtliche Schätzungen. So quantifiziert der Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen (1999) auf der Datenbasis von Meldungen der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft für das Jahr 1998 eine Übernahmequote von 30 Prozent. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen große Zeitarbeitsfirmen und das IAB (Schröder, 1997, 284 ff.). Da es sich bei der Zeitarbeit aber überwiegend um kurzfristige Be-

schäftungsverhältnisse handelt, schätzt das IAB mit Hilfe eines Verweildauermodells eine mittlere Wahrscheinlichkeit für den Übergang aus der Zeitarbeit in eine normale Beschäftigung von 18½ Prozent.

In den zwölf Monaten von Mitte 1998 bis Mitte 1999 sind 510.000 Zeitarbeitsverhältnisse beendet worden. Rechnet man mit einer Übernahmequote von 30 Prozent, ergeben sich daraus rund 150.000 Abschlüsse von konventionellen Beschäftigungsverträgen. Da indes zwei Drittel der Zeitarbeitsverhältnisse nach maximal drei Monaten beendet sind (Tabelle 3), erscheint es angemessener zu sein, mit der mittleren Übergangswahrscheinlichkeit von 18½ Prozent zu rechnen. Demnach wären im letzten Jahr knapp 100.000 Zeitarbeitnehmer in normale Arbeitsverhältnisse übergegangen. Wie die Integrationseffekte für Arbeitslose betont auch dieser Befund die große arbeitsmarktpolitische Relevanz der Zeitarbeit.

Tabelle 3:

Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse 1998/99¹⁾

- Prozentanteile -

	Insgesamt	Männer	Frauen
Unter 1 Woche	12,3	11,5	14,6
1 Woche bis unter 3 Monaten	52,4	52,1	53,2
3 Monate und mehr	35,3	36,4	32,2

1) Beendete Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern nach Dauer; 2. Hj. 98 und 1. Hj. 99.
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

In die gleiche Richtung weist die Qualifikationsstruktur der Zeitarbeitnehmer. Tabelle 4 stellt wichtige Strukturdaten von Zeitarbeitnehmern dem Profil der gesamten Beschäftigung gegenüber. Als Ergebnis zeigt sich:

Qualifikationsstruktur

- Ausländer, Männer, Arbeiter und hierbei vor allem Nichtfacharbeiter sind in der Zeitarbeit überdurchschnittlich stark vertreten. Unter den Nichtfacharbeitern sind laut Sonderauswertungen (Social Consult, 1998, 26) vor allem Hilfsarbeiter überdurchschnittlich repräsentiert.

Die Arbeitslosenstatistik lässt erkennen, dass die Beschäftigungschancen bei einigen dieser Arbeitsmarktgruppen unterdurchschnittlich sind. Derzeit liegt die Arbeitslosenquote der Unqualifizierten bei etwa 25 Prozent, die der

Ausländer bei 18,5 Prozent. Diese Strukturperspektive macht somit deutlich, dass die Zeitarbeit gerade jenen eine Beschäftigungschance bietet, deren Arbeitsmarktchancen sehr eingeschränkt sind. Dies sollte bei der Debatte über die Beschäftigungsförderung von Problemgruppen und Unqualifizierten im Blick gehalten werden.

Tabelle 4:

Strukturdaten der Zeitarbeit Mitte 1998

- Prozentanteile -

	Zeitarbeit ¹⁾	Nachrichtlich: Beschäftigung insgesamt ²⁾
Deutsche	82,7	92,5
Ausländer	17,3	7,5
Männer	76,4	56,1
Frauen	23,6	43,9
Arbeiter	79,0	45,6
Angestellte	21,0	54,4
Anteil Nichtfacharbeiter		
• Männer	46,7	27,7
• Frauen	39,6	20,6

1) Gewerbsmäßige Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften (Wirtschaftsgruppe 745).

2) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Frauen sind unterrepräsentiert

Die Differenzierung der Zeitarbeitnehmer nach Geschlecht kommt zu dem Resultat, dass Frauen in der Zeitarbeit bisher noch unterdurchschnittlich vertreten sind. Dies hängt damit zusammen, dass Zeitarbeit bislang immer noch schwergewichtig bei Arbeitern in der gewerblichen Wirtschaft eingesetzt wird. Insofern birgt die Zeitarbeit zunächst einmal die Möglichkeit, die Arbeitslosigkeit männlicher Arbeiter zu verringern. Gelänge es jedoch, sie stärker auf den Dienstleistungssektor und das Angestelltenspektrum auszudehnen, könnte diese Beschäftigungsform dazu beitragen, die Frauenerwerbsquote zu erhöhen. Denn Tabelle 2 hat gezeigt, dass bei den weiblichen Zeitarbeitnehmern der Anteil der vorher Nichtbeschäftigten mit 12 Prozent überdurchschnittlich hoch war.

Die Zeitarbeit ist überwiegend eine Angelegenheit jüngerer Arbeitnehmer. Rund 57 Prozent der männlichen und 63 Prozent der weiblichen Zeitarbeit-

nehmer waren 1997 jünger als 35 Jahre (Social Consult, 1998, 24). Für den Durchschnitt aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betragen die Vergleichswerte 41 Prozent bei den Männern und 43 Prozent bei den Frauen. Dieses Altersprofil verweist darauf, dass die Zeitarbeit auch geeignet ist, Eingangsjobs für Jugendliche zu bieten. Hierzu passt das veränderte Suchverhalten der Unternehmen. Befragungsergebnissen zufolge dienen Zeitarbeitsverträge immer häufiger der Erprobung neuer Arbeitskräfte.

Darüber hinaus hilft die Zeitarbeit auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, bei Auftragspitzen Arbeitskraftreserven bereitzustellen. Trotz überdurchschnittlich hoher Kosten für den Arbeitgeber ist diese Möglichkeit, zeitliche Engpässe abzufedern, verglichen mit anderen Strategien wie Überstunden, Arbeitszeitkonten oder anderen Wegen der Arbeitszeitflexibilisierung, offenbar auch finanziell attraktiv.

Pufferfunktion

Tabelle 5:

Zeitarbeit, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Offene Stellen nach Berufsgruppen 1998¹⁾

Berufsbereich/Berufsabschnitt	Zeitarbeit- nehmer ²⁾	Alle Be- schäftigten	Alle Arbeitslosen	Alle Offenen Stellen	Arbeitslose je 100 Offene Stellen
	- Prozentanteile -				
Hilfsarbeiter	26,6	1,2	0,4	1,3	252
Schlosser, Mechaniker u. ä.	20,6	7,3	5,4	8,2	606
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	12,7	20,6	15,1	11,6	1190
Elektriker	9,9	2,7	2,0	3,3	558
Montierer und Metallberufe	5,1	1,9	2,9	1,4	1946
Technische Berufe	4,0	7,0	4,7	4,8	900
Metallerzeuger, Metallbearbeiter	3,0	2,1	2,1	2,9	656
Dienstleistungskaufleute	2,3	5,4	8,2	8,5	884
Bauberufe	1,2	3,9	5,2	5,8	820
Gesundheitsdienstberufe	0,6	6,4	2,9	3,5	760
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	0,5	0,8	1,1	1,8	571
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	0,4	1,6	1,3	0,6	2121
Warenkaufleute	0,3	8,0	8,8	8,9	901

1) Stand Zeitarbeit: 31.12.98, Beschäftigte 30.6.98, Arbeitslose und offene Stellen 30.9.98.

2) Gewerbsmäßige Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften (Wirtschaftsgruppe 745).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Engpässe auf dem Arbeitsmarkt können aber auch durch qualifikatorische Mismatch-Einflüsse verursacht worden sein. An dieser Stelle soll der Frage

nachgegangen werden, inwieweit die Zeitarbeit solche Störmomente mindern kann. Tabelle 5 liefert für das Jahr 1998 die Berufsstrukturen von Zeitarbeit und allgemeiner Beschäftigung einerseits sowie von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen andererseits. Auf der Beschäftigungsseite ergibt sich für die Zeitarbeit ein auffällig anderes Berufsprofil als für die Beschäftigung insgesamt:

- Unter den Zeitarbeitnehmern sind knapp 27 Prozent Hilfsarbeiter sowie rund 21 Prozent Schlosser und Mechaniker. Bei sämtlichen Beschäftigten sind diese beiden Gruppen nur mit 1,2 beziehungsweise 7,3 Prozent vertreten.
- 21 Prozent aller Beschäftigten gehören zu den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen, bei den Zeitarbeitnehmern sind es etwa 13 Prozent.

Mismatch-Probleme

Der vergleichende Blick auf die Knappheitsverhältnisse am Arbeitsmarkt, wie sie die Relation Arbeitslose je gemeldeter offener Stelle abbildet, kommt zu folgenden Befunden:

- In den Berufsgruppen, in denen die Zeitarbeit stärker vertreten ist als bei der Beschäftigung insgesamt, liegt die Zahl der Arbeitslosen je 100 offener Stellen zumeist unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 919. Andernfalls ergibt sich das spiegelbildliche Ergebnis.

Nennenswerte Ausnahmen hiervon liefern die beiden Berufsgruppen Montierer und Metallberufe sowie die Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe. Hier schließen die hohen Arbeitslosenzahlen je offener Stelle Kräfteengpässe aus.

Gleichwohl steht fest: Fast 60 Prozent der Zeitarbeitnehmer sind in den drei Berufsgruppen Hilfsarbeiter, Schlosser/Mechaniker und Elektriker tätig. Für diese Sparten signalisiert die Relation Arbeitslose zu offenen Stellen zum Teil erhebliche Arbeitsmarktengpässe. Demnach wird Zeitarbeit gerade auch in jenen Berufen favorisiert, in denen der Arbeitsmarkt wenig ergiebig ist und Arbeitskräfteengpässe bestehen. Insoweit trägt die Zeitarbeit zur Verringerung des Mismatch-Problems bei. Jedenfalls spricht dieses

empirische Ergebnis gegen die verbreitete Vermutung, dass Zeitarbeit konventionelle Beschäftigung verdrängt.

Die bisherigen Erfahrungen der Zeitarbeit in Deutschland sind insgesamt positiv. Vor allem bei der Integration von Arbeitslosen hat sie sich zunehmend bewährt. Der internationale Vergleich hat zudem **offen gelegt**, dass es hierzulande bezüglich der Zeitarbeit noch Liberalisierungsspielräume gibt. Die Ausschöpfung dieser Potenziale würde die weitere Expansion der Zeitarbeit anregen. Insofern ist der von der Opposition vorgelegte Gesetzentwurf zur Novellierung des AÜG (Deutscher Bundestag, 1999) positiv zu werten. Die Inhalte dieses Gesetzentwurfs sollen abschließend kurz referiert und bewertet werden.

Zurzeit ist die Höchstdauer der Zeitarbeit auf zwölf Monate begrenzt. Damit kann sie zur Überbrückung einer längeren Vakanz, beispielsweise während eines Erziehungsurlaubs, nicht eingesetzt werden. Überdies macht diese Kurzfristigkeit die Zeitarbeit für **hochqualifizierte** Arbeitskräfte wie beispielsweise Akademiker unattraktiv. Bei den weiblichen Zeitarbeitnehmern hatten 1997 nur 5 Prozent einen Hochschul- oder **Fachhochschulabschluss**, bei den männlichen waren es weniger als 3 Prozent. Das ist im Ausland anders. Beispielsweise haben in den USA unter den kurzfristig beschäftigten Arbeitnehmern (Contingent workers) ebenso 30 Prozent einen **Collegeabschluss** wie unter den normalbeschäftigten Arbeitnehmern (Noncontingent workers); (Council of Economic Advisers, 1999, 174 f.). Insofern ist auch der häufig kritisierte Umstand, dass die Zeitarbeit nur kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten (Job hopping) schafft, teilweise mit der zeitlichen Limitierung zu erklären. Die von der Opposition vorgeschlagene Verlängerung der Höchstdauer auf 36 Monate würde zweifellos die Zeitarbeit auch für Hochqualifizierte attraktiver machen und ganz allgemein das Prestige dieser Beschäftigungsform steigern. Der internationale Vergleich, den die Übersicht bietet, untermauert aber auch Forderungen, die eine zeitliche Begrenzung der Zeitarbeit gänzlich aufheben wollen.

*Verlängerung der
Höchstdauer*

Die Opposition fordert in ihrem Gesetzentwurf außerdem, das Synchronisationsverbot aufzuheben. Bislang gelten folgende Regeln:

*Aufhebung des
Synchronisationsverbots*

- Die Zeitarbeitsfirma darf die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit den Zeitarbeitnehmern nicht mehr als einmal auf die Zeit des ersten Einsatzes bei der Entleihfirma beschränken. Sieht man vom Fall einer anschließenden Übernahme durch das entleihende Unternehmen ab, so verlangt diese Regelung, dass die Dauer des Zeitarbeitsverhältnisses die Zeit des ersten Arbeitseinsatzes um ein Viertel überschreiten muss (Synchronisationsverbot nach § 3I, Nr. 5 AÜG).
- Eine Verleihfirma darf einem Zeitarbeitnehmer zwar nach Ablauf des erstmaligen Verleihs kündigen. Eine anschließende Wiedereinstellung des gleichen Arbeitnehmers ist aber im Falle eines wiederholt abgeschlossenen Arbeitsvertrags nicht mehr möglich (Wiedereinstellungsverbot nach § 3I, Nr. 4 AÜG).

Das Synchronisationsverbot ist zwar mit der Novellierung von 1997 leicht gelockert worden. Dennoch wirken beide Vorschriften zusammen immer noch wie ein Sperrklinkeneffekt: Zeitarbeitsfirmen werden immer dann Neueinstellungen vermeiden, wenn bei **Vertragsabschluss** keine **Anschlussbeschäftigung** absehbar ist. Eine Aufhebung des Synchronisationsverbots würde daher die Zeitarbeit als Einstiegsebene in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufwerten.

Der Gesetzentwurf will das Synchronisationsverbot jedoch nur für die Bereiche aufheben, in denen Tarifverträge abgeschlossen worden sind. Angesichts der Tatsache, dass laut Tarifarchiv des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung bislang nur zwölf Tarifwerke für Zeitarbeitsunternehmer vorliegen, ist eine stärkere tarifvertragliche Untermauerung dieser Beschäftigungsform durchaus **naheliegend**, nicht zuletzt auch deshalb, weil damit das Image der Zeitarbeit verbessert und die Zeitarbeit für Arbeitsuchende attraktiver würde. Dennoch ist ein durch ein Spezialgesetz ausgeübter Druck zur Tarifbindung bedenklich. Denn damit könnten sowohl die Koalitionsfreiheit als auch das Günstigkeitsprinzip verletzt werden.

*Abschaffung des
Befristungsverbots*

Das AÜG verbietet es grundsätzlich, wiederholt einen befristeten Zeitarbeitsvertrag abzuschließen. Dieses Verbot will der Gesetzentwurf der Opposition aufheben. Das ist insofern angebracht, als das

Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG), das eine dreimalige Verlängerung befristeter Arbeitsverträge ermöglicht, die Befristung von Arbeitsverträgen eindeutig regelt. Besondere Schutzvorschriften für die Zeitarbeit, wie die höchstens einmalige Befristung eines Zeitarbeitsvertrags, sind nicht erforderlich und benachteiligen diese Beschäftigungsform gegenüber anderen.

Hinter den Verboten von Synchronisation, Wiedereinstellung und Befristung steht die Absicht, im Wege der Fristentransformation verschiedene Zeitarbeitseinsätze zu einer Dauerbeschäftigung zu bündeln. Dies ist aber dem Wesen der Zeitarbeit nicht angemessen. Denn Struktur und Entwicklung der Zeitarbeit zeigen, dass sie – zumindest in ihren gewerblichen Schwerpunkten - wesensmäßig von anderer Fristigkeit ist als die auf Dauer angelegten Beschäftigungen (Schröder, 1998, 207). In der Regel haben weder die Nachfrager noch die Anbieter auf dem Zeitarbeitsmarkt ein Interesse an einer solchen Fristentransformation.

Im Baugewerbe ist die Zeitarbeit für Arbeiter untersagt. Hieran will der Gesetzentwurf der Opposition auch nichts ändern. Es ist jedoch nicht einzusehen, warum nicht auch dieser Sektor anderen Wirtschaftszweigen hinsichtlich des Zugangs zum Instrument Zeitarbeit gleichgestellt werden soll. Ein Argument hierfür ist die zunehmende Liberalisierung der Zeitarbeit im Ausland. Schwerer wiegen jedoch ordnungspolitische Überlegungen. Zu Beginn der 90er-Jahre wurden mit den Werkvertragskontingenten in der Bauwirtschaft Sonderregeln für Arbeitsmigranten aus Mittel- und Osteuropa geschaffen. Schon damals drängte sich die Frage auf, ob dies nicht zusammen mit dem Verbot der Zeitarbeit zu illegalen Praktiken an deutschen Baustellen geführt hat. Unter dem Schutz der Kontingente wurde faktisch illegale Arbeitnehmerüberlassung betrieben. Doch statt der ordnungspolitisch unbedenklichen Legitimierung der Zeitarbeit wurde zur Bekämpfung von Fehlentwicklungen im Baugewerbe die Entsenderichtlinie beschlossen sowie die Allgemeinverbindlichkeit der angehobenen Mindestlöhne erklärt.

*Aufhebung des
Zeitarbeitsverbots im Bau*

Es ist nicht einzusehen, warum dem Baugewerbe ein personalwirtschaftliches Instrument verwehrt wird, das allen anderen Branchen zur Verfügung steht und das sogar zwischen einzelnen

Unternehmen des Baugewerbes gestattet ist. Im Baugewerbe war Zeitarbeit bis 1981 möglich. Das Verbot wurde verhängt, weil mit der Zeitarbeit angeblich die soziale Sicherheit gefährdet wurde. Nachdem inzwischen mehrere Liberalisierungen des AÜG die Sozialverträglichkeit der Zeitarbeit deutlich gemacht haben und sich diesbezügliche Bedenken von Liberalisierungsgegnern nicht bestätigt haben, sollte das Verbot der Zeitarbeit im Baugewerbe ebenfalls beseitigt werden.

Januar 2000

Hans-Peter Klös

Literatur:

Almus, Mathias u.a., 1999, Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 225, Nürnberg.

Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen, 1999, Pressemitteilung vom 23.7., Bonn.

Council of Economic Advisers, 1999, Economic Report of the President, Washington.

Deutscher Bundestag, 1999, Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Drucksache 14/1211 vom 22.6., Bonn.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1993, Die wirtschaftlichen Implikationen der Werkvertragsabkommen für die Bundesrepublik Deutschland und die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, Forschungsbericht Sozialforschung des BMA, Nr. 233, Bonn.

OECD, 1999, Employment Outlook, Paris.

Schröder, Esther, 1997, „Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht“, Start oder Fehlstart eines arbeitsmarktpolitischen Modells in Deutschland?, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 209, Nürnberg.

Schröder, Esther, 1998, Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland – Entwicklung der gesetzlichen Regulierung und empirischen Bedeutung, in: Schupp, J. u.a. (Hrsg.), Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin, S. 183 - 210.

Social Consult, 1998, Wirtschaftliche Bedeutung und arbeitsmarktpolitischer Beitrag der Zeitarbeit in Deutschland 1990 bis 1997, Endbericht eines Gutachtens im Auftrag des Bundesverbands Zeitarbeit Personaldienstleistungen, Bonn.

Weltverband Zeitarbeit (CIETT), 1999, Report of Activities 1998, Brüssel.

Temporary Work – Trends and Labour Market Impact

iw-focus

Temporary work has developed into the most expansive form of employment in Germany. Nevertheless, compared with other industrialised countries Germany still lags behind. One reason for this are comparatively tight time and sectoral restrictions which hamper the utilisation and expansion of temporary work despite its manifold positive effects on the labour market. It helps user companies to meet temporary or seasonal increases in workload. It does not displace permanent jobs. It assists job seekers in getting a foot into the labour market - especially those who would otherwise have little chance to do so: young, foreign, low-skilled and long-term unemployed. It offers a wide range of job opportunities particularly in the service sector in which it is still underrepresented and, last not least, it often serves as a bridge to permanent employment by offering employers and employees a trial period. Presently draft reform which aims to deregulate the existing law is being discussed by parliament. It should lift the ban on temporary work in construction and should forgo proposals to link the reform with regulations by collective agreement.