

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Albrecht Winkler

Screening- und Kompensationsfunktion alternativer  
Beschäftigungsformen für Schwerbehinderte

30. Jg./1997

**2**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Screening- und Kompensationsfunktion alternativer Beschäftigungsformen für Schwerbehinderte

Albrecht Winkler, Trier\*

Angesichts der überdurchschnittlichen Betroffenheit Schwerbehinderter von Arbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil Langzeitarbeitsloser bestehen grundsätzlich zwei Optionen für eine selektive Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt. Zum einen kann versucht werden, die Arbeitsmarktchancen besonders benachteiligter Personengruppen über eine Effizienzsteigerung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und eine erhöhte Zielgruppenorientierung zu verbessern. Ausgehend von der Annahme, daß oft vermutete Produktivitätsnachteile die geringen Wiedereingliederungschancen Schwerbehinderter bedingen, werden sowohl Arbeitsmarktintermediäre (Arbeitsvermittlung) als auch intermediäre Arbeitsmärkte (alternative Beschäftigungsformen zwischen Arbeitslosigkeit und Normalarbeitsverhältnis) darauf hin untersucht, inwieweit sie den Unternehmen Hinweise auf die Leistungsfähigkeit von Arbeitsplatzbewerbern geben und dadurch die Eingliederungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes erhöhen können. Diese Möglichkeit des Screening bietet insbesondere das Instrument der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung. Zum anderen besteht die Möglichkeit, für diese Personengruppe verstärkt subventionierte Arbeitsplätze in einem komplementären Arbeitsmarkt bereitzustellen, um die ungleichen Beschäftigungschancen zu kompensieren und neue, zielgruppenadäquate Beschäftigungsformen – über die Werkstätten für Behinderte hinaus – zu begründen.

## Gliederung

- 1 Die Benachteiligung Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt
- 2 Einflußfaktoren eines selektiven Rekrutierungsverhaltens: eine informationstheoretische Sicht
  - 2.1 Unsicherheit bei Einstellungsentscheidungen
  - 2.2 Praktische Relevanz für Schwerbehinderte
- 3 Korrektur des selektiven Einstellungsverhaltens
  - 3.1 Die Rolle der Arbeitsmarktintermediäre
  - 3.2 Die Rolle intermediärer Beschäftigungsformen
- 4 Das arbeitsmarktpolitische Potential der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung
  - 4.1 Das Konzept der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung
  - 4.2 Projekte der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung
  - 4.3 Die Chancen für Schwerbehinderte
- 5 Ein komplementärer Arbeitsmarkt für Schwerbehinderte?
  - 5.1 Die Diskussion um einen zweiten Arbeitsmarkt
  - 5.2 Erscheinungsformen eines komplementären Arbeitsmarktes für Schwerbehinderte

## Literatur

### 1 Die Benachteiligung Schwerbehinderter auf dem Arbeitsmarkt

Menschen mit Behinderungen sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt. Im Jahre 1995 waren in Gesamtdeutschland etwa 176.000 Schwerbehinderte arbeitslos gemeldet, davon mehr als 155.000 in den alten Bundesländern, was einem Anteil von 6% an allen Arbeitslosen und einer gruppenspezifischen Arbeitslosenquote von 15,8% entspricht (ANBA 1996). Diese

lag damit etwa 70% über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Im Januar 1997 erreichten die Arbeitslosenzahlen Schwerbehinderter mit insgesamt 196.207 Personen einen neuen Höchststand. Für eine genaue Problemdiagnose empfiehlt sich die nähere Betrachtung der gruppenspezifischen Arbeitslosigkeit. Dabei kristallisieren sich vor allem die mit 12 Monaten überdurchschnittlich lange Dauer der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter bzw. der hohe Anteil Langzeitarbeitsloser als Kernproblem heraus. Im Jahre 1995 war nahezu jeder zweite arbeitslose Schwerbehinderte länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Darüber hinaus münden bei ihnen deutlich weniger Abgänge aus Arbeitslosigkeit tatsächlich in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, als dies bei Nichtbehinderten der Fall ist. Geringe Wiederbeschäftigungschancen tragen somit wesentlich zu der deutlich höheren Arbeitslosigkeit Behinderter gegenüber Nichtbehinderten bei. Die Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt vollzieht sich also in erster Linie über das selektive Einstellungsverhalten der Unternehmen.

Die Erfahrung zeigt, daß sich die Aussichten auf eine reguläre Arbeitsstelle mit zunehmender Dauer der Beschäftigungslosigkeit weiter verschlechtern. Dies kann zum einen Resultat von Entmutigungs- und Dequalifizierungsprozessen sein. Zum anderen dient das Stigma Langzeitarbeitslosigkeit als Selektionskriterium. Auch aus dem Behindertenstatus wird vielfach auf ein eingeschränktes Leistungsvermögen geschlossen, obwohl der Grad der Behinderung in keinem direkten Zusammenhang mit der arbeitsplatzspezifischen Leistungsfähigkeit steht. Ganz grob lassen sich die Wiedereingliederungsbarrieren Behinderter also einerseits auf *tatsächliche* und andererseits auf *vermeintliche* Produktivitätseinschränkungen zurückführen. Letztere sollen in diesem Beitrag im Vordergrund stehen.

Aufgrund der Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt sind Menschen mit Behinderungen Adressaten einer Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und gesetzlicher Schutzbestimmungen. Deren faktische Wirkung in bezug auf einen nachhaltigen Abbau der gruppenspezifischen Arbeitslosigkeit ist jedoch- wie die Arbeitsmarktdaten zeigen - begrenzt, was auf eine unzureichende Problemadäquanz des In-

\* Dipl.-Kfm. Albrecht Winkler ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Zentrum für Arbeit und Soziales, Universität Trier. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

strumentariums hindeutet. Die Quotenregelung des Schwerbehindertengesetzes reicht offensichtlich nicht aus, um die Beschäftigungsnachteile Behinderter zu kompensieren (Winkler 1996). Der besondere Kündigungsschutz für Schwerbehinderte erweist sich in seiner Wirkung als ambivalent (Knappe/Walger 1993), und auch Lohnkostenzuschüsse erreichen selten eine zusätzliche und vor allem langfristige Wiedereingliederung arbeitsuchender Schwerbehinderter (Sadowski et al. 1992). Im Gegenteil, derartige temporäre Subventionen können nach Ablauf der Förderung erneute Arbeitslosigkeit zur Folge haben (Drehtüreffekt). Oft erreichen sie nur diejenigen Arbeitslosen, die auch ohne Förderung eingestellt worden wären (Mitnahmeeffekt), so daß sich die Eingliederungschancen der Schwervermittelbaren eher noch verschlechtern (Sokolowski/Spinn 1995). Darüber hinaus können sich Lohnsubventionen auch dadurch als Einstellungshemmnis erweisen, daß sie den Nutznießern eine geringe Produktivität attestieren. Das schon klassische Experiment von Burtless (1985) weist auf diese Stigmatisierungsgefahren hin. Arbeitgeber nutzen die Anspruchsberechtigung für Zuschüsse als *screening device*, mit dem sie benachteiligte Arbeitsuchende diskriminieren. Das Beispiel verdeutlicht das Problem, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entgegen ihrer Intention noch zu einer Verfestigung ungleicher Arbeitsmarktchancen beitragen und auch das negative Bild bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes verstärken können.

## **2 Einflußfaktoren eines selektiven Rekrutierungsverhaltens: eine informationstheoretische Sicht**

Das primäre Ziel selektiver Arbeitsmarktpolitik zugunsten Behinderter besteht darin, ihre Wiedereingliederung zu forcieren und damit – will man das Ziel der Integration in den regulären Arbeitsmarkt nicht aufgeben – insbesondere Arbeitgeber verstärkt zur Einstellung behinderter Arbeitsplatzbewerber zu bewegen. Im folgenden sollen zunächst informationstheoretische Überlegungen angestellt werden, die Anhaltspunkte für eine problemadäquate Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen geben können.

### **2.1 Informationsdefizite und Signale bei Einstellungsentscheidungen**

Bei relativ starren Löhnen besteht das Ziel der Unternehmen darin, ihre freien Stellen mit denjenigen Arbeitnehmern zu besetzen, die das höchste Wertgrenzprodukt versprechen. Die Entscheidung für einen Bewerber ist jedoch insoweit mit Unsicherheit behaftet, als der Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Einstellung über dessen Produktivität in großen Teilen im Unklaren ist. Viele der für die Eignung relevanten Personenmerkmale weisen Erfahrungsgutcharakter auf (Fehlzeiten, Sorgfalt, Teamfähigkeit, Zuverlässigkeit), die nicht ohne weiteres ex ante festzustellen sind und erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses zutage treten. Die Einstellungsentscheidung kann somit als Investitionsentscheidung unter Unsicherheit aufgefaßt werden (Spence 1973). Aus Gründen des Informationsdefizites bedienen sich Arbeitgeber bestimmter Such- und Screeningverfahren. Deren Umfang hängt nicht unwesentlich von der Irreversibilität der Einstellungsentscheidung und von der Entgelthöhe ab. Gerade bei höherbezahlter Arbeit kann sich ein größerer Aufwand vor allem bei der *intensiven* Suche, der Informationsbeschaffung bezüglich eines bestimmten Arbeitsplatzbewerbers, lohnen. Diese kann zu einer genaueren Abschätzung der Leistungsfähigkeit und Paßgenauigkeit des Kandidaten beitragen und damit dessen produktiven Beitrag erhöhen (Barron/Bishop 1985: 365).

Zur Abschätzung der Produktivität von Arbeitsplatzbewerbern werden auch bestimmte Signale herangezogen (Spence 1973). Arbeitgeber können im Vorfeld der Rekrutierungsentscheidung zwar nicht direkt die Produktivität von Arbeitsplatzbewerbern beobachten, es stehen ihnen jedoch bestimmte Hilfsmittel in Form von leicht beobachtbaren Personenmerkmalen (Alter, Geschlecht, Schwerbehindertenstatus) zur Verfügung. Auf der Basis vorhandener Erfahrungen bestehen Wahrscheinlichkeitsabschätzungen im Hinblick auf die zu erwartende Produktivität für jedes einzelne Signal bzw. für bestimmte Merkmalskombinationen. Auch wenn diese Informationen unvollständig und in vielen Fällen auch falsch sein können, ist diese Vorgehensweise aus Unternehmenssicht doch rational. Die Kosten einer ungerechtfertigten, voreiligen Ablehnung von an sich geeigneten Arbeitsuchenden mit ungünstigen Merkmalen nehmen dabei mit der Größe des Bewerberpools tendenziell ab.

Sogenannte „background characteristics“ spielen auch beim Konzept der Arbeitskräfteschlange (Thurow 1975: 75ff.) eine wichtige Rolle. Die relative Position eines Arbeitsuchenden im Wettbewerb um eine Vakanz wird durch die zu erwartenden Einarbeitungskosten bestimmt. Ziel des Arbeitgebers ist es, denjenigen aus dem Pool der Stellenbewerber auszuwählen, der die gegebenen Qualifikationsanforderungen bzw. das gewünschte Grenzprodukt mit dem geringsten Einarbeitungsaufwand erfüllt. Da direkte Informationen nicht zur Verfügung stehen, wird zur Abschätzung der Eignung auf bestimmte Personenmerkmale zurückgegriffen, die als indirekte Indikatoren für die Einarbeitungs- und Ausbildungskosten genutzt werden. Obwohl Arbeitsuchende für verschiedene Jobs eine unterschiedliche Eignung aufweisen, führt diese Vorgehensweise doch in der Gesamtheit zu einer Benachteiligung bestimmter Arbeitnehmergruppen mit unvorteilhaften Hintergrundmerkmalen (statistische Diskriminierung), die noch durch subjektive Präferenzen verstärkt werden kann. Diskriminierung kann dann auch bei gleichen Einarbeitungskosten zu einer Position am Ende der Warteschlange führen. Dieses Modell der *job competition* im Gegensatz zur *wage competition* ist deshalb von hoher praktischer Relevanz, weil eine Differenzierung der Löhne je nach Einarbeitungsaufwand oder Umfang der Produktivitätsminderung in der Regel nicht erfolgt. Diese Feststellung eint Thurow mit der neoklassischen Ansicht. Die Zuschreibung der Ursache ist jedoch vollkommen konträr. Während Thurow davon ausgeht, daß Arbeitgeber weitgehend unabhängig von Entlohnungsfragen nach dem bestmöglichen Arbeitnehmer für eine ganz bestimmte Stelle suchen und daher auch einen großen Aufwand bei der Personalauswahl betreiben, ist Lohnrigidität bei den Neoklassikern weitgehend Resultat einer durch Gewerkschaftseinfluß bedingten Ausschaltung des Lohnwettbewerbs. Dementsprechend stehen auch die arbeitsmarktpolitischen Implikationen konträr zueinander. Einer Verbesserung der Hintergrundmerkmale bestimmter Arbeitnehmergruppen durch Ausbildung und Qualifizierung auf der einen Seite steht der Ruf nach vermehrter Lohndifferenzierung auf der anderen Seite gegenüber.

Einen weiteren Ansatz zur informationstheoretischen Erklärung von Arbeitslosigkeit präsentieren Ma und Weiss (1993). Sie führen Arbeitslosigkeit u.a. auch darauf zurück, daß die Aufnahme von bestimmten einfachen Tätigkeiten als schlechtes Signal bei der Suche nach qualifizierter Beschäftigung gedeutet werden könnte und Arbeitsuchende aus diesem Grunde den Verbleib in Arbeitslosigkeit vorziehen, um ein „bad label“ zu vermeiden. Sie gehen davon aus, daß „taking an unskilled job is sufficiently damaging to the future employment prospects of a (skilled) worker that he will choose

unemployment even if there is no disutility from work. This is because taking an unskilled job may be a worse signal than unemployment.“ (Ma/Weiss 1993: 136). Dieser Ansatz übersieht zwar, daß einfache Beschäftigung im sekundären Arbeitsmarktsegment auch zu besserer Beschäftigung hinführen kann, insbesondere beim gleichen Arbeitgeber. Außerdem wird die Bereitschaft zur Aufnahme auch von „schlechten Jobs“ nicht nur durch Signaling-Aspekte, sondern auch wesentlich durch vorhandene Anreize bestimmt, die insbesondere die Arbeitslosenversicherung durch die Gewährung von Ersatzehkommen setzt. Dennoch kann dieser Ansatz fruchtbare Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik liefern. Eine diesbezügliche Minimalforderung könnte lauten: Die Signale arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sollten zumindest nicht schlechter sein als die negativen Signale der Arbeitslosigkeit. Letztere spielen in den Ansätzen zur Erklärung verfestigter Arbeitslosigkeit (Persistenz) eine Rolle.

Beim Konzept persistenter Arbeitslosigkeit in der humankapitaltheoretischen Variante wird davon ausgegangen, daß Arbeitslosigkeit negative Rückwirkungen auf die Humankapitalausstattung der Arbeitslosen hat, deren Vermittelbarkeit sich aus diesem Grunde mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit vermindert. Die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit sinkt im Laufe der Zeit nicht nur, weil zunehmend „schlechte Risiken“ im Arbeitslosenpool verbleiben (Sortiereffekt), sondern auch, weil vorhergegangene Arbeitslosigkeit zu Dequalifizierung und Arbeitsentwöhnung beiträgt oder Unternehmen zumindest auf derartige Prozesse schließen. Da das Leistungsvermögen Langzeitarbeitsloser aufgrund von Humankapitalentwertung im Durchschnitt tatsächlich vermindert sein dürfte, wird eine lange Dauer der Arbeitslosigkeit, auch wenn es im Einzelfall nicht gerechtfertigt sein sollte, wiederum als negatives Signal aufgefaßt. Beide Effekte, sowohl die tatsächliche wie auch die vermeintliche Humankapitalentwertung, führen dazu, daß zukünftige Arbeitslosigkeit von vergangener Arbeitslosigkeit beeinflusst wird (state dependence) und sich Arbeitslosigkeit verfestigt. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit Arbeitsmarktpolitik zu einer Umkehrung dieser Prozesse beitragen kann. Für die Gruppe der Schwerbehinderten ist diese Frage von besonderer Bedeutung, da sie weit überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist.

## 2.2 Praktische Relevanz für Schwerbehinderte

Menschen mit Behinderungen sind auf dem Arbeitsmarkt auf vielfältige Weise potentielle Opfer einer informationstheoretisch zu deutenden Diskriminierung. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Grad der Behinderung (GdB) in keinem direkten Zusammenhang mit der arbeitsplatzspezifischen Leistungsfähigkeit steht. Aus dem Schwerbehindertenstatus kann also nicht generell auf ein eingeschränktes Leistungsvermögen Behinderter geschlossen werden. Umgekehrt impliziert auch das Fehlen einer anerkannten Behinderung nicht notwendigerweise eine uneingeschränkte Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz. In einer Durchschnittsbetrachtung dürfte allerdings eine gewisse Korrelation zwischen GdB und Produktivität bestehen. Es ist also zu vermuten, daß das Problem der statistischen Diskriminierung für die Gruppe der Schwerbehinderten besondere Relevanz hat. Solange der Grad der Behinderung nicht das Ausmaß der verminderten Produktivität im jeweiligen Beruf oder am (an die Behinderung angepaßten) Arbeitsplatz widerspiegelt, kann davon ausgegangen werden, daß subjektive Wahrscheinlichkeits- und Risikoabschätzungen die Beschäftigungschancen Behinderter wesentlich bestimmen.

Die Risikoabschätzung wird indes zu Ungunsten der behinderten Arbeitssuchenden weiter durch gesetzliche Regelungen, insbesondere allgemeine und spezielle Kündigungsschutzbestimmungen, beeinflusst. Je weniger die Möglichkeit eines „trial and error“ besteht und je verbindlicher die Einstellungsentscheidung gerade im Vergleich zu anderen Personengruppen ist, desto mehr kann – vor allem in Verbindung mit der besonderen Unsicherheit über das Leistungsvermögen Behinderter – von einer Vorsicht bzw. Zurückhaltung bei der Einstellung von Schwerbehinderten ausgegangen werden. Prekäre Arbeitsverhältnisse könnten dieses Risiko vermindern und einen Weg in stabile Beschäftigung ebnen (Walwei 1996: 226). Dennoch ist auch bei diesen Beschäftigungsformen keineswegs sicher, in welchem Umfang Arbeitgeber bei einem großen Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt tatsächlich auch Problemgruppen eine Chance geben, solange es auch genügend andere Bewerber gibt, die aus subjektiver Sicht geeigneter erscheinen.

Neben dem Schwerbehindertenstatus, der in den Augen vieler Arbeitgeber schon ein eingeschränktes Leistungsvermögen attestiert, haben arbeitslose Schwerbehinderte auch das Merkmal, daß sie im Durchschnitt deutlich älter als Nichtbehinderte sind und auf eine deutlich längere Dauer der Arbeitslosigkeit zurückblicken. Jedes der drei Merkmale wird häufig mit einer verminderten Produktivität in Zusammenhang gebracht. Diese Korrelation kann tatsächlich zutreffend sein, muß aber nicht. Die Schwierigkeit besteht darin, die genauen Einstellungsbarrieren zu identifizieren und abzuschätzen, inwieweit Vorurteile bzw. „pauschalisierende Wahrnehmungsmuster“ (Semlinger/Schmid 1985: 107) für die geringen Wiedereingliederungschancen behinderter Arbeitsloser verantwortlich sind.

Indizien kann die beispielsweise in der Untersuchung von Brandt (1984: 165ff.) festgestellte häufige Zufriedenheit von Arbeitgebern mit den bei ihnen beschäftigten Behinderten liefern. Die meisten der befragten Arbeitgeber, die Behinderte beschäftigen, sehen diese als voll leistungsfähig an und in ihrer Beschäftigung keine Belastung für das Unternehmen. Da viele dieser Beschäftigten in der Regel intern rekrutiert werden, d.h. erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses den Schwerbehindertenstatus erwerben, wurde ihre Rekrutierung auch nicht durch Vorurteile negativ beeinflusst. Vorbehalte gegenüber der Einstellung von Behinderten finden sich dagegen vor allem bei kleinen Betrieben, die keine Behinderten beschäftigen und die daher auch keinen positiven Eindruck von ihren Leistungen gewinnen konnten. Wird darüber hinaus von negativen Erfahrungen mit neu eingestellten behinderten Arbeitnehmern berichtet, so hat dies deutlich negative Auswirkungen auf die zukünftige Bereitschaft, Personen mit Behinderungen einzustellen, ohne im Einzelfall die Eignung zu prüfen.

## 3 Korrektur des selektiven Einstellungsverhaltens

### 3.1 Die Rolle der Arbeitsmarktintermediäre

Der Aufwand bei der Kontraktpartnersuche, hervorgerufen durch Heterogenität und unvollkommene Information, liefert die Begründung für die Existenz von Institutionen, die den Suchprozeß erleichtern und sich auf die kostengünstige Bereitstellung von Informationen spezialisieren. Allerdings wird nur in den Fällen, in denen der Nettonutzen größer ist als bei entsprechenden Alternativen, eine Inanspruchnahme von Vermittlungsdienstleistungen seitens der arbeitsnachfragenden Unternehmen zu erwarten sein. Durch eine Verminderung der Transaktionskosten einerseits und eine Erhöhung der Erträge (Beschaffung eines „besseren“ Kontraktpartners) ande-

rerseits können Arbeitsmarktintermediäre die Nettoerträge einer Transaktion erhöhen (Klein 1993: 62f.)

Ähnlich wie die Inanspruchnahme von Vermittlungsdienstleistungen insgesamt kann auch die Bereitschaft zur Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung analysiert werden. Eine Erhöhung des Nettoertrags kann hier vor allem durch die Kostenfreiheit der Inanspruchnahme erfolgen. Eine Besonderheit der öffentlichen Arbeitsvermittlung liegt in der teilweisen Inkongruenz ihrer Zielsetzungen. Auf der einen Seite soll sie für einen quantitativ und qualitativ optimalen Arbeitsmarktausgleich (matching) sorgen und ist daher als wesentliches Instrument der Arbeitsmarktausgleichspolitik anzusehen. Auf der anderen Seite gehört die Förderung der Arbeitsmarktchancen von benachteiligten Arbeitnehmergruppen zu ihrer elementaren Zielsetzung (selektive Arbeitsmarktpolitik). So sehr die Institutionen der Arbeitsvermittlung gezwungen sind, sich bezüglich der Leistungsmerkmale der zur Vermittlung vorgeschlagenen Arbeitssuchenden an den Erwartungen der Arbeitgeber zu orientieren, so wenig Spielraum bleibt ihnen, um Personen mit Leistungsdefiziten langfristig auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln, auch wenn den Arbeitsämtern hierfür Hilfsmittel in Form von Lohnkostenzuschüssen u.ä. zur Verfügung stehen.

Grundsätzlich besteht bei Zufriedenheit mit den Vermittlungsdienstleistungen die Möglichkeit, die gewonnene Reputation auch für solche Personen einzusetzen, die aufgrund ungünstiger Merkmale bei Einstellungsentscheidungen diskriminiert werden. Die positiven Signale der Vermittlungsinstitution können somit zu einem teilweisen Abbau der Benachteiligung beitragen. Für Schwerbehinderte ist eine hohe Attraktivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie überdurchschnittlich oft auf ihre Hilfe bei der Arbeitsuche zurückgreifen bzw. auf diese angewiesen sind (Sadowski et al. 1992: 105f.) Ein hoher Einschaltungsgrad ist daher oft notwendige, und eine positive Reputation ist eine förderliche Bedingung, um Menschen mit Behinderungen in ein Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln.

Dem steht allerdings das in der Wirklichkeit eher negative Bild der öffentlichen Arbeitsvermittlung entgegen, die bevorzugt dann in Anspruch genommen wird, wenn die Besetzung von Stellen Schwierigkeiten bereitet. Dies resultiert insbesondere aus der Unzufriedenheit mit den vom Arbeitsamt vorgeschlagenen Bewerbern, die oft als ungeeignet, arbeitsunwillig oder unzuverlässig beschrieben werden (Klöß 1991: 14ff.). Private Arbeitsvermittler dürften sich nur dann vermehrt für benachteiligte Arbeitssuchende einsetzen, wenn keine gleichwertigen Alternativen für die Besetzung einer Vakanz verfügbar sind, also vor allem bei niedriger Arbeitslosigkeit (Klein 1993: 201).

Einen Hinweis darauf, daß die öffentliche Arbeitsvermittlung die Benachteiligung bestimmter Arbeitsmarktgruppen nicht hinreichend abmildern kann, liefern folgende Zahlen: Zwar konnten die Arbeitsämter im Jahre 1995 fast 26.000 Schwerbehinderte in Beschäftigung vermitteln, dennoch entspricht dies, trotz der Verfügbarkeit zusätzlicher Finanzmittel aus Sonderprogrammen und der Ausgleichsabgabe, lediglich einem Anteil von gut 1% an allen Vermittlungen (ANBA 1996: 117) Als Grund wird vor allem die im Hinblick auf die notwendige intensive Betreuung der Arbeitslosen sowie der potentiellen einstellungsbereiten Unternehmen mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung der Arbeitsämter genannt. Die Erfahrungen zeigen, daß gerade zum Abbau von Vorbehalten gegenüber Problemgruppen die Etablierung dau-

erhafter und persönlicher Vertrauensbeziehungen zu den Unternehmen besonders wichtig ist (Sadowski et al. 1992).

### 3.2 Die Rolle intermediärer Beschäftigungsformen

Aufgrund der negativen Wirkungen von Arbeitslosigkeit auf die weiteren Wiederbeschäftigungschancen sowie aufgrund des geringen Handlungsspielraums der Arbeitsverwaltung stellt sich die Frage, ob nicht die Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen arbeitslosen Schwerbehinderten und anderen Schwervermittelbaren den Weg in den Arbeitsmarkt ebnen kann. Intermediäre Beschäftigung, wie sie etwa in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) existiert, könnte die mit Arbeitslosigkeit verbundenen Dequalifizierungs- und Stigmatisierungswirkungen unterbinden und zur psychosozialen Stabilisierung der Betroffenen beitragen. Grundsätzlich kann schon allein die Tatsache, beschäftigt zu sein, als Empfehlung an potentielle zukünftige Arbeitgeber gelten, so daß sich von daher die Wiedereingliederungschancen verbessern müßten. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können also dazu beitragen, die Unsicherheit über die Eignung von Arbeitsplatzbewerbern zu vermindern. Im Rahmen dieser Screeningfunktion können sie prinzipiell einen Ersatz für reguläre Beschäftigung darstellen (Calmfors 1994: 13).

In der Regel ist die Wiedereingliederungsquote das entscheidende Erfolgskriterium arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Deren Aussagefähigkeit über die „Qualität“ einer Maßnahme ist jedoch insofern eingeschränkt, als sie keine Anhaltspunkte über Dauer und Entlohnung der erzielten Arbeitsverhältnisse liefert. Darüber hinaus ist der Eingliederungserfolg einer Maßnahme entscheidend von der konjunkturellen Situation bzw. der allgemeinen Arbeitsmarktlage sowie von den persönlichen Merkmalen der Teilnehmer abhängig. Das Ausmaß der vorhandenen Vermittlungshemmnisse bzw. der Zielgruppenmix ist also bei der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Außerdem ist die Zielgruppenerreichung als eigenständiges arbeitsmarktpolitisches Ziel anzusehen, denn Arbeitsmarktpolitik hat in erster Linie die Aufgabe, die Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeitsmarktgruppen zu erhöhen. Der Zielgruppenanteil ist also auch ein Maß für die Zielgenauigkeit des Instrumenteneinsatzes. Letztendlich ist allerdings vor allem von Interesse, inwieweit besonderen Zielgruppen tatsächlich auch der Übergang in reguläre Beschäftigung gelingt (gruppenspezifischer Eingliederungseffekt).

Steiner und Kraus (1995) haben für Ostdeutschland die Abgangsdaten aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und aus Arbeitslosigkeit miteinander verglichen. Sollen ABM erfolgreich zur Arbeitsmarktintegration beitragen und nicht nur Arbeitslosigkeit überbrücken, so müßten die Abgangschancen aus ABM in reguläre Beschäftigung deutlich höher sein. Dies trifft für Männer jedoch nur direkt nach Abschluß der Maßnahme zu, bei Frauen führt die Teilnahme zumindest kurzfristig sogar zu geringeren Wiederbeschäftigungschancen als die Arbeitsuche aus der Arbeitslosigkeit heraus. Diese geringen Eingliederungsergebnisse ergaben sich, *obwohl* vielfach Arbeitslose mit an sich guten Beschäftigungschancen den Maßnahmen zugewiesen wurden. Insgesamt jedoch konnten Schwerbehinderte an ABM mit einem Beschäftigtenanteil von 7% (Westdeutschland/1995), gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitslosen von 6%, leicht überdurchschnittlich partizipieren (ANBA 1996: 117). Auf weiterhin unterdurchschnittliche Beschäftigungschancen Schwerbehinderter sowie älterer Arbeitnehmer nach Durchlaufen von ABM weist allerdings Jauss (1987: 261) hin. Er stellt dementsprechend in

seiner Untersuchung fest, daß ein wesentliches Ziel von ABM, nämlich „die Angleichung von Arbeitsmarktchancen nicht, oder nicht im angestrebten Umfang realisiert werden kann“. Einen gewissen Ausgleich für die Beschäftigungsnachteile bestimmter Arbeitsmarktgruppen könne allenfalls die Weiterentwicklung von ABM zu einem zweiten Arbeitsmarkt bieten (siehe hierzu 5.1).

Die genannten Untersuchungen bestätigen die Gefahr von *locking-in* Effekten bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Calmfors 1994 : 14), die dem Ziel einer Verbesserung und Angleichung von Beschäftigungschancen entgegenstehen. Die geringen Wiederbeschäftigungschancen aufgrund von ABM können aus fehlenden (finanziellen) Anreizen zur Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt, einer Verringerung der Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter für die ABM-Beschäftigten und aus negativen Signalen einer ABM-Tätigkeit resultieren. Daß ein Stigmatisierungseffekt eine Rolle spielen dürfte, hängt auch damit zusammen, daß sowohl eine qualifikationsadäquate Beschäftigung als auch eine eingliederungsfördernde Vermittlung beruflicher Qualifikationen zumindest in den achtziger Jahren nur selten gelang (Bohlen 1993: 200). Insbesondere das beschäftigungspolitisch sinnvolle, aber arbeitsmarktpolitisch fragwürdige Zusatzprinzipsprinzip von ABM hat eine geringe Marktnähe der Maßnahmen und dadurch auch der vermittelten Qualifikationen zur Folge. Folglich ist auch eine positive Signalwirkung auf potentielle Arbeitgeber nicht zu erwarten. Die Studie von Jauss (1987: 273ff.) bestätigt, daß ein negatives Bild von ABM auf seiten vieler Arbeitgeber besteht. Insbesondere gesundheitlich Beeinträchtigte berichten von häufiger Skepsis auf Arbeitgeberseite gegenüber ihrer ABM-Tätigkeit. ABM scheinen also nur teilweise geeignet, Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der Beschäftigten hinreichend zu demonstrieren.

Bei Abwägung der durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Dequalifizierungs- und Stigmatisierungswirkungen einerseits und der Tätigkeit in ABM andererseits dürfte zwar insbesondere für Langzeitarbeitslose ein positiver Saldo aus ABM resultieren. Der Grad der Zielerreichung im Hinblick sowohl auf die Zielgruppenorientierung als auch auf den Wiedereingliederungserfolg läßt jedoch an der arbeitsmarktpolitischen Effizienz von ABM als generelles Instrument der Eingliederung Schwervermittelbarer zweifeln, auch wenn mit den jüngsten Änderungen im Arbeitsförderungsgesetz die Zielgenauigkeit erhöht wurde. Ob das Instrument vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung bei der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser im allgemeinen und im Hinblick auf positive Signalwirkungen im besonderen besser abschneidet, wird im nächsten Abschnitt behandelt.

#### **4 Das arbeitsmarktpolitische Potential der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung**

##### **4.1 Das Konzept der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung**

Arbeitnehmerüberlassung (bzw. Leiharbeit/Zeitarbeit) ist keine neue Erscheinung. In ihrer traditionellen, gewerbsmäßigen Ausprägung dient sie den Unternehmen insbesondere als Instrument, um Schwankungen im Arbeitsanfall besser abfedern und Personalausfälle kurzfristig kompensieren zu können, ohne Neueinstellungen tätigen zu müssen. Die ökonomische Rationalität dieses *externen* Flexibilisierungsinstruments wird vor allem auch durch die Verfügbarkeit und den Preis möglicher Alternativen beeinflusst. Sind beispielsweise

Überstunden (*internes* Flexibilisierungsinstrument) oder Neueinstellungen insbesondere aufgrund antizipierter Kündigungs- bzw. Entlassungskosten teuer, so gewinnt das Instrument der Leiharbeit an Gewicht (Winkler/Knappe 1997). Die Rekrutierung von Stammpersonal ist eher als Mitnahmeeffekt denn als eigenständige Funktion kommerzieller Leiharbeit anzusehen. Daß die Übernahme von Leiharbeitnehmern dennoch häufig vorkommt (Brose/Schulze-Böing/Meyer 1990: 189ff.) und dementsprechend Zeitarbeit auch eine Brückenfunktion für Beschäftigte des sekundären Segments bzw. für vormals Arbeitslose darstellen kann, liegt an der spezifischen Konstruktion der Arbeitnehmerüberlassung, die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften noch stärker für arbeitsmarktpolitische Zwecke nutzbar zu machen sucht.

Wesentliches Kennzeichen der Arbeitnehmerüberlassung ist die Dreiseitigkeit des Vertragsverhältnisses zwischen Entleiher, Verleiher und Leiharbeitnehmer. Die Arbeitgeberpflichten obliegen der Leiharbeitsfirma, so daß der Entleiher von den Beschäftigungsrisiken weitgehend befreit ist. Da der Entleiher an keine Weiterbeschäftigungspflichten aufgrund von Kündigungsschutzregelungen, sei es im Falle fehlender zukünftiger Arbeitsmöglichkeiten oder wegen Unzufriedenheit mit dem Arbeitnehmer, gebunden ist, kann sich einerseits seine Bereitschaft erhöhen, auch im Falle unklarer Absatzerwartungen zusätzliches Personal zu beschäftigen und daher auf Zeitarbeitsfirmen zurückzugreifen. Andererseits kann Arbeitnehmerüberlassung aufgrund des Wegfalls des Arbeitgeberrisikos auch die Hemmschwelle für die Einstellung solcher Personen senken, die im regulären Rekrutierungsverfahren aufgrund bestimmter Hintergrundmerkmale diskriminiert werden oder für die das Beschäftigungsrisiko aufgrund hoher Kündigungsschutzkosten besonders hoch ist.

Auf die Möglichkeit, die Tätigkeit in Leiharbeitsfirmen mit Qualifizierungsmaßnahmen zu koppeln und sie somit in den Dienst der Arbeitsmarktpolitik zu stellen, hatten schon Doeringer und Piore (1971: 207) hingewiesen. Sie versprachen sich dadurch zum einen eine Stabilisierung der Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer des sekundären Segments. Zum anderen könnte eine graduelle Höherqualifizierung den Weg in permanente Beschäftigung im primären Segment ebnen. Im Jahre 1980 hatte Jürgen Göbel die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung in nicht gewerbsmäßiger Form als Instrument zur Arbeitsmarktintegration von schwervermittelbaren Arbeitslosen vorgeschlagen zum Ausgleich „der Divergenz zwischen dem inkonstanten betrieblichen Arbeitskräftebedarf einerseits und dem Interesse der Arbeitslosen an einer Dauerbeschäftigung andererseits“ (Göbel 1980: 207). Aufgrund der grundsätzlich unbefristet abzuschließenden Leiharbeitsverhältnisse können sie für die Arbeitnehmer gegenüber kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen vorteilhaft sein. Göbel sah also schon in der (dauerhaften) Beschäftigung als Leiharbeitnehmer ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Ziel erreicht. Demgegenüber wird in der aktuellen Diskussion und den bestehenden Modellen Leiharbeit mehr als Zwischenschritt zur Integration Schwervermittelbarer in den Arbeitsmarkt angesehen denn als endgültiges Ziel. Dies resultiert nicht zuletzt aus den Schwierigkeiten, tatsächlich eine hohe Beschäftigungsstabilität im Verleih zu erreichen.

Damit Arbeitnehmerüberlassung allerdings an den Arbeitsmarktchancen von Problemgruppen im allgemeinen und Behinderten im besonderen etwas ändern kann, muß sie zu einer Änderung des Einstellungsverhaltens der Unternehmen zugunsten dieser Gruppen beitragen: Konkret bedeutet dies in einem ersten Schritt eine im Vergleich zur konventionellen Re-

krutierung stärkere Berücksichtigung von Schwervermittelbaren bei der Begründung von Leiharbeitsverhältnissen. In einem zweiten Schritt ist die Bereitschaft auf Seiten der Entleiher erforderlich, sie in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu übernehmen. Dies kann Arbeitnehmerüberlassung, wenn man von begleitenden Qualifizierungsmaßnahmen absieht, vor allem dadurch, daß sie zu einem Abbau betrieblicher Vorbehalte gegenüber dieser Personengruppe beiträgt. Als Vermittlungsinstitution kann sie in der Regel keine Arbeitsplätze schaffen und nur einen marginalen Beitrag zur Verminderung der Arbeitslosigkeit leisten, indem sie den quantitativen Arbeitsmarktausgleich beschleunigt und den qualitativen Arbeitsmarktausgleich verbessert. Durch eine Konzentration auf besondere Zielgruppen kann vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung allerdings zu einer besseren Verteilung der Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen und einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. Insoweit sich auch Schwervermittelbare im Verleih bewähren, bekommen sie eine Chance auf ein reguläres Arbeitsverhältnis, die sie sonst aufgrund ihrer Hintergrundmerkmale unter Umständen nicht erhalten hätten. Der Graben zwischen zum Teil langfristiger Arbeitslosigkeit auf der einen und dem Normalarbeitsverhältnis auf der anderen Seite könnte mit Hilfe dieser intermediären Beschäftigungsform überbrückt werden (vgl. auch Walwei 1996: 226). Hier werden allerdings auch die Grenzen des Ansatzes deutlich. Vorrangig können tatsächlich nur die Arbeitslosen über das Instrument der Leiharbeit integriert werden, die keine wesentlichen Leistungseinschränkungen aufweisen und für die angebotenen Tätigkeiten geeignet sind. Erst durch vorbereitende und begleitende Qualifizierungsmaßnahmen in verleiherfreien Zeiten können auch Personen mit Qualifikationsdefiziten von diesem Modell profitieren.

Neben der Signalisierung der Eignung während der intermediären Beschäftigung kann möglicherweise schon die Anstellung bei der Leiharbeitsfirma an sich zu einer Verringerung von Vorbehalten beitragen, und zwar dadurch, daß die Arbeitslosigkeit unterbrochen wird, die Bewerbung für eine Tätigkeit im Verleih Arbeitsmotivation und Flexibilität demonstriert und eine Vorauswahl seitens der Leiharbeitsfirma erfolgt. Außerdem kann unter Umständen eine positive Reputation der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft an die Stelle einer – aufgrund seiner Erwerbsbiographie oder seiner Hintergrundmerkmale – negativen Reputation des Arbeitnehmers treten. Diese ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß Unternehmen im Bedarfsfall auf sie zurückgreifen und damit auch den betreffenden (schwervermittelbaren) Arbeitnehmern eine Chance geben können.

#### **4.2 Projekte der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung**

Im August 1994 wurde angesichts der vorhandenen internationalen Erfahrungen und einzelner Modellversuche in der Bundesrepublik ein Programm zur Förderung vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften aufgelegt, das bis Ende 1996 mehr als 50 Millionen DM in Form von Darlehen und Zuschüssen zur Verfügung stellte. Wesentliche Bedingung der „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung (AüGRi)“ war ein Zielgruppenanteil unter den Beschäftigten von mindestens 25%. Zu den besonderen Zielgruppen gehörten Langzeitarbeitslose, Behinderte und ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre. Bis März 1996 wurden an 80 Gesellschaften mit 52 Zweigstellen Fördermittel ausgezahlt (Deutscher Bundestag 1996: 12). Im folgenden sollen einzel-

ne Projekte der nicht-gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung aus dem In- und Ausland vorgestellt werden, zu denen schon Erfahrungen vorliegen.

#### *START, Niederlande*

Die im Jahre 1977 in den Niederlanden gegründete Stiftung START gilt als Vorbild für die inzwischen zahlreichen Initiativen, die in der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Ländern das Instrument der nicht-gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung nutzen. Sie haben das Ziel gemeinsam, Personen, die zunächst nur sehr schwer in eine feste Beschäftigung zu vermitteln sind, über den Umweg der Arbeitnehmerüberlassung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. START konnte 1995 insgesamt mehr als 175.000 Arbeitsinsätze vermitteln, davon kamen 38.811 den besonderen Zielgruppen zugute. Der Anteil sogenannter teilerwerbsunfähiger Personen lag bei gut 3% (START 1996). Allerdings beschränkt sich START in den Niederlanden seit einigen Jahren nicht mehr nur auf die klassische Zeitarbeitsvermittlung, sondern bietet auch weiterreichende Dienste in Kooperation mit der Arbeitsverwaltung an. Speziell für Behinderte wurde Anfang 1993 das Konzept der Entsendung entwickelt und umgesetzt. Es ähnelt im wesentlichen der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland. Im Vordergrund steht nicht so sehr das Flexibilitätsinteresse der Unternehmen, sondern eine dauerhafte Integration Behinderter. Ziel ist es, den Entsendungsvertrag, der für mindestens sechs Monate abgeschlossen wird, in ein reguläres Arbeitsverhältnis zu überführen. Im Jahr 1994 konnten von diesem Konzept schon 4.000 Personen profitieren. Insgesamt 300 Behinderte wurden in den ersten beiden Jahren dauerhaft integriert. Kennzeichen des ebenfalls auf Behinderte zugeschnittenen Konzepts des *Job-Coaching* ist eine intensive Betreuung sowohl im Vorfeld der Stellenvermittlung als auch am Arbeitsplatz. Ausgangspunkte bei der Arbeitsplatzsuche sind das Leistungspotential und die vorhandenen Qualifikationen des Arbeitssuchenden. Auch hier ist eine Ausweitung der Aktivitäten geplant. Bestandteile des neuen „Full-Service-Konzeptes“ von START sind darüber hinaus die Bereiche Anwerbung und Auswahl, Aus- und Weiterbildung sowie Outplacement.

#### *Espora, Österreich*

Die positiven Erfahrungen mit dem niederländischen START-Modell waren für die Arbeitsverwaltung in Österreich Anlaß, sich mit der Übertragbarkeit dieses Ansatzes auf Österreich auseinanderzusetzen. Nach Durchführung einer Machbarkeitsstudie kam es im Januar 1994 zur ersten Gründung einer Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft mit dem Namen Espora in Steyr. Espora versteht sich als erweitertes Vermittlungsinstrument der Arbeitsverwaltung und will in erster Linie Unternehmen ansprechen, die dauerhaft Personal rekrutieren wollen. Klassische Zeitarbeitsaufträge stehen im Hintergrund. In den ersten beiden Jahren wurden etwa 530 Arbeitslose beschäftigt mit einer durchschnittlichen Beschäftigungsdauer von 14 Wochen. Davon wurden rund 170 Personen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt, darunter auch Behinderte, Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmer.

#### *START-NRW*

Nach dem niederländischen Vorbild wurden seit 1992 auch in Nordrhein-Westfalen START-Filialen zunächst in vier Städten eröffnet. Inzwischen ist die Erprobungsphase abgeschlossen und START kann über ein dichtes Netz von Zweigstellen in dem Bundesland verfügen. In der Pilotphase von 1992 bis



August 1994 fanden 490 vormalige Arbeitslose eine Beschäftigung bei START (Weinkopf/Krone 1995). Etwa jeder zehnte Arbeitnehmer war zuvor länger als ein Jahr arbeitslos, 6% waren älter als 45 Jahre. Nur drei Behinderte, was einem Anteil von 0,6% entspricht, konnten in dieser Phase von dem Modellprojekt profitieren. Sie konnten aber immerhin zu 100% erfolgreich in einen regulären Arbeitsvertrag vermittelt werden, während die Wiedereingliederungsquote insgesamt bei etwa 46% (bezogen auf die beendeten Arbeitsverhältnisse) bzw. 28% (bezogen auf die Zahl der Beschäftigten) lag. Für den Zeitraum 1995 bis Ende Juni 1996 liegen weitere Ergebnisse der Begleitforschung vor (Vanselow/Weinkopf 1996). Demnach konnten insgesamt 2.461 Arbeitslose eine Anstellung bei START finden, davon gehörte etwa ein Drittel einer der Zielgruppen der AüGRi an (Ältere, Langzeitarbeitslose und Behinderte). 39 Personen gehörten der Zielgruppe der Behinderten an. Ihr Anteil konnte sich von knapp einem Prozent in der Pilotphase auf knapp zwei Prozent erhöhen. Weit aus mehr als die Behinderten profitierte jedoch die Gruppe der Langzeitarbeitslosen von den verstärkten Bemühungen, die Förderrichtlinien der AüGRi zu erfüllen. Der Anstieg ihres Anteils von 10% auf 28% zeigt, daß durchaus die Möglichkeit zur Beeinflussung der Zielgruppenzusammensetzung gegeben ist. Die Wiedereingliederungsquote ist hingegen auf gut 40% (bezogen auf die ausgeschiedenen Mitarbeiter) gesunken (Vanselow/Weinkopf 1996: 18). Nach dem Auslaufen der Förderung kam es zu einem deutlichen Rückgang des Zielgruppenanteils auf nur noch 21,4% im ersten Quartal 1997, was den Konflikt zwischen betriebswirtschaftlichen Zwängen (Kostendeckung) und sozialpolitischem Anspruch verdeutlicht (Weinkopf/Vanselow 1997).

#### *Berufliche Fortbildungszentren der Bayerischen Arbeitgeberverbände e.V. (bfz)*

Seit November 1994 besteht die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung der bfz in München. Inzwischen gibt es sieben Zweigstellen, weitere sechs sind geplant. Explizites Ziel ist auch hier die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt über das Instrument der Leiharbeit. Ein weiterer wesentlicher Baustein ist das Element der Qualifizierung. Noch mehr als bei START steht die Vermittlung in reguläre Beschäftigung anstelle eines temporären Verleihs im Vordergrund. Bis Ende 1996 hatten insgesamt 788 Personen eine (vorübergehende) Anstellung bei der Gesellschaft gefunden (bfz 1997). Davon waren 343 schwervermittelbar, was einem Zielgruppenanteil von 44% entspricht. Von den 515 Teilnehmern, die bis zum Stichtag die Maßnahme beendeten, konnten 307 Personen (59%) in reguläre Beschäftigung plazierte werden, sei es in dem Entleihunternehmen (37%) oder in anderen Unternehmen (22%). Während der Wiedereingliederungserfolg der besonderen Zielgruppen insgesamt mit rund 53% unterdurchschnittlich war, konnten Behinderte oder Suchtkranke immerhin zu 64% (18 Personen) in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vermittelt werden. Da schon 1996 die Zahl der Mitarbeiter um über 200% zunahm und die Eröffnung weiterer Zweigstellen geplant ist, wird mit einer weiteren intensiven Nutzung dieses Vermittlungsinstrumentes gerechnet.

#### *Kontakt e.V., Bayreuth*

Ziel der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung des Kontakt e.V., die schon seit 1988 besteht, ist es, Menschen mit psychischen Behinderungen langfristig an Arbeitgeber auszuleihen. Dies erklärt auch die durchschnittliche Beschäftigungsdauer von mehr als 30 Monaten. In dieser Zeit erfolgte

der Arbeitseinsatz in der Regel bei nur einem Entleiher (Moos 1994: 5). Bis 1994 konnten insgesamt 40 Personen von diesem Projekt profitieren. 14 Leiharbeitsverhältnisse konnten in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überführt werden (FAF 1996: 12). Als wesentliche Erfolgsfaktoren werden hier und bei anderen auf Behinderte abgestellten Arbeitnehmerüberlassungsprojekten eine intensive Vorbereitung und Begleitung der behinderten Menschen und die Etablierung enger Kontakte zu Arbeitgebern, Vorgesetzten und Kollegen der Behinderten genannt. Obwohl nach Angaben des Kontakt e.V. das Projekt erfolgreich arbeitet, erschweren die zunehmende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und der Wegfall vieler Einfacharbeitsplätze die Vermittlung psychisch behinderter Menschen. In wachsendem Umfang ist demnach die Gewährung von ergänzenden (degressiv ausgestalteten) Lohnsubventionen notwendig.

### **4.3 Die Chancen für Schwerbehinderte**

Behinderte sind in Projekten der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung (bislang) generell unterrepräsentiert. Der Verleih scheint in seiner reinen Form, d.h. ohne ergänzende Instrumente, nur für einen kleinen Teil der arbeitslosen Behinderten geeignet. Gelingt behinderten Personen allerdings der Sprung in ein Leiharbeitsverhältnis, so bestehen gute Übernahmechancen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Daraus läßt sich schließen, daß Behinderte in erster Linie an der Vorauswahl der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaften scheitern, die anstelle der Betriebe das Weiterbeschäftigungsrisiko tragen. Dies kann einerseits an der Konkurrenz mit anderen Arbeitslosen und Zielgruppen liegen und andererseits an fehlenden Einsatzmöglichkeiten für behinderte Arbeitsplatzbewerber im Verleih. Letztere können z.B. aus der Notwendigkeit von Arbeitsplatzanpassungen oder aus einer mangelnden Eignung auch unabhängig von der vorhandenen Behinderung resultieren. Im wesentlichen ungelöst bleibt bei diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument außerdem das Problem im Durchschnitt höherer Beschäftigungskosten von Schwerbehinderten. Diese werden, z.B. aufgrund des Zusatzurlaubs oder höherer Fehlzeiten, auf etwa 4.500 DM im Jahr beziffert (Sadowski et al. 1992), die nur zum Teil durch die Ausgleichsabgabe bei Nicht-Beschäftigung von Schwerbehinderten kompensiert werden. Negative Konsequenzen im Hinblick auf die Bereitschaft, Behinderte auch bei festgestellter Eignung in einem regulären Beschäftigungsverhältnis zu beschäftigen, sind daher zu erwarten, solange andere passende Arbeitsplatzbewerber zur Verfügung stehen.

Bei den Projekten kristallisieren sich zwei Grundrichtungen heraus. Während z.B. START sich vornehmlich auf die leistungsfähigen Arbeitssuchenden konzentriert und daher auch, wie die Zusammenarbeit mit namhaften Firmen zeigt (Vanselow/Weinkopf 1996), eine gute Reputation gewonnen hat, gibt es auf der anderen Seite Projekte, die sich noch mehr den Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt widmen. Mit einer zunehmenden Zielgruppenorientierung und einem wachsenden Anteil auch tatsächlich Leistungsgeminderter wird die Eingliederung in reguläre Beschäftigung schwieriger. Eine enge Kooperation mit den Betrieben auf der einen und eine intensive Betreuung der Leiharbeitnehmer auf der anderen Seite sind dann unerlässlich, ergänzende Hilfen wie Lohnkostenschüsse unter Umständen notwendig.

Es bleibt abzuwarten, ob eine Deregulierung im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung die Chancen auch von Problemgruppen erhöht. Im Gegensatz zu den Niederlanden, wo eine Befristung des Leiharbeitsverhältnisses auf die Dauer des

Einsatzes im Entleihbetrieb möglich ist, konnten bislang in der Bundesrepublik grundsätzlich nur unbefristete Arbeitsverträge zwischen Leiharbeitsfirma und Leiharbeitnehmer abgeschlossen werden. Eine zeitliche Deckungsgleichheit zwischen Vertrags- und Einsatzdauer war untersagt (Synchronisationsverbot). Diese Regelung impliziert eine größere Stabilität der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern, hat aber möglicherweise eine größere Vorsicht bei der Personalauswahl seitens der Zeitarbeitsfirmen im Hinblick auf mehrmalige Verleihchancen der Arbeitnehmer zur Folge. Mit den beschlossenen Reformen im Arbeitsförderungs-gesetz sind auch Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes verbunden. Diese beinhalten neben der Erhöhung der maximalen Entleihdauer an denselben Entleiher von neun auf zwölf Monate auch die einmalige Zulassung befristeter Arbeitsverträge und die Möglichkeit, die Dauer des ersten Arbeitsverhältnisses zeitgleich mit dem Einsatz des Leiharbeitnehmers abzuschließen. Des weiteren besteht wiederum einmalig die Möglichkeit, den Leiharbeitnehmer nach einer Kündigung ohne Beachtung bestimmter Fristen wieder einzustellen (einmalige Abkehr vom Wiedereinstellungsverbot). Diese Regelungen verfolgen das Ziel, die Chancen von Problemgruppen auf eine Anstellung im Verleih zu erhöhen und ihnen damit den Weg aus der Arbeitslosigkeit zu erleichtern, da aufgrund der (einmaligen) Befristungsmöglichkeit das Weiterbeschäftigungsrisiko für die Zeitarbeitsfirma entfällt. Dem steht allerdings der zu erwartende negative Effekt gegenüber, daß sich die Beschäftigungsstabilität in den Verleihfirmen weiter vermindern und Zeitarbeit immer weniger auch eine Poolingfunktion (Bündelung von Arbeitseinsätzen) erfüllen wird (vgl. Winkler/Knappe 1997). Die Screeningfunktion der Arbeitnehmerüberlassung wird hingegen tendenziell gestärkt.

Auch das ebenfalls im neuen Arbeitsförderungs-gesetz vorgesehene Instrument des Eingliederungsvertrages, das sich eng an die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung anlehnt, soll zu einer Erleichterung von Erprobungsmöglichkeiten und damit zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen von Schwervermittelbaren beitragen. Dieser Eingliederungsvertrag wird für die Dauer von zwei Wochen bis längstens sechs Monate mit den Unternehmen abgeschlossen. Das Arbeitgeberisiko wird im wesentlichen vom Arbeitsamt getragen, das auch ergänzend Eingliederungszuschüsse erbringen kann. Ziel ist die Übernahme des Arbeitslosen in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis nach dem Auslaufen des Eingliederungsvertrages.

Letztlich können diese Maßnahmen jedoch nur erfolgreich sein, wenn es genügend Arbeitsplätze gibt, auf die Arbeitslose vermittelt werden können. Der Wegfall vieler Einfacharbeitsplätze vermindert vor allem die Chancen derer, die am Ende der Warteschlange stehen und deren Produktivität, sei es aufgrund geringer Qualifikation oder aufgrund von Leistungsbeeinträchtigungen, eingeschränkt ist. Um die sich selbst verstärkenden negativen Prozesse der Arbeitslosigkeit zu unterbrechen, wird die Ausdehnung öffentlich geförderter Beschäftigung in einem „zweiten Arbeitsmarkt“ vorgeschlagen. Dieser kann auch dazu dienen, die Benachteiligung bestimmter Personengruppen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auszugleichen.

## **5 Ein komplementärer Arbeitsmarkt für Schwerbehinderte?**

### **5.1 Die Diskussion um einen zweiten Arbeitsmarkt**

In der allgemeinen Diskussion beinhaltet ein zweiter Arbeitsmarkt die Fortentwicklung klassischer, befristeter ABM

hin zu einem dauerhaften Ersatzarbeitsmarkt bzw. die Etablierung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften für Sozialhilfeempfänger. Angestrebt wird also eine langfristig angelegte institutionalisierte Trägerstruktur und eine Abkehr von einer engen Zielgruppenorientierung. Die Forderung nach einer Ausweitung öffentlich geförderter Ersatzarbeitsmärkte folgt der Logik, daß eine subventionierte Beschäftigung im Vergleich zu Arbeitslosigkeit kaum teurer ist, auf der anderen Seite aber Dequalifizierungs- und Demotivierungstendenzen stoppen kann und somit langfristig für die Gesellschaft einen positiven Nettonutzen impliziert. Außerdem könnten auch hier Brücken zum ersten Arbeitsmarkt entstehen. Übersehen wird hierbei aber, daß ein ausgeweiteter öffentlich subventionierter Ersatzarbeitsmarkt insbesondere dann zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung führt, wenn diese Brückenfunktion ernst genommen wird und marktgerechte Güter produziert werden, um die Qualifikationsanforderungen des ersten Arbeitsmarktes adäquat abbilden zu können.

Dieses Dilemma läßt sich nur lösen, wenn die Etablierung komplementärer Beschäftigungsformen das aus sozialpolitischen Gründen durchaus legitime Ziel verfolgt, die Arbeitsmarktchancen bestimmter Problemgruppen, sei es zunächst auch nur in einem zweiten Arbeitsmarkt, auf Kosten anderer Beschäftigter zu verbessern. Angesichts der ernüchternden Wirkungen vieler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die eine Wiedereingliederung insbesondere langzeitarbeitsloser Schwerbehinderter oft nicht erreichen, stellt sich die Frage, ob nicht ein komplementärer Arbeitsmarkt jenseits wettbewerblicher Beschäftigung einen Ausgleich für die Beschäftigungsnachteile bieten kann. Die Angleichung der Beschäftigungschancen bzw. der Abbau der gruppenspezifischen Arbeitslosigkeit auf diesem Wege kommt allerdings einem Steuerungsverzicht im Hinblick auf die Bereitschaft von Betrieben, Schwerbehinderte einzustellen, gleich (Semlinger/Schmid 1985). Im Vergleich zur Alternative Arbeitslosigkeit ist zwar die Arbeit in öffentlich geförderter Beschäftigung sicher mit positiven Wirkungen auf die Betroffenen verbunden, eine vermehrte Abkehr von der Zielvorstellung einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt impliziert aber unter Umständen, daß Benachteiligung toleriert wird bzw. Diskriminierung neu entsteht. Als generelles Instrument zur Kompensation geringer Beschäftigungschancen ist ein komplementärer Arbeitsmarkt daher nur als allerletztes Mittel in Erwägung zu ziehen.

Alternative Beschäftigungsformen für Behinderte und andere leistungsgeminderte Personen sind jedoch dann sinnvoll, wenn das Leistungsvermögen so stark eingeschränkt ist, daß eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ohne weiteres nicht in Frage kommt. Sie können den Graben zwischen der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt auf der einen und der Tätigkeit in den Werkstätten für Behinderte auf der anderen Seite überbrücken und auch eine Beschäftigungsalternative für diejenigen Behinderten bieten, die aufgrund ihrer Leistungsstärke in Behindertenwerkstätten deplaziert sind (Cramer 1990: 2). In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von alternativen Beschäftigungsformen entwickelt: Selbsthilfefirmen und Soziale Betriebe sind die bekanntesten unter ihnen.

### **5.2 Erscheinungsformen eines komplementären Arbeitsmarktes für Schwerbehinderte**

*Selbsthilfefirmen* (bzw. Integrationsfirmen) wurden seit Beginn der achtziger Jahre vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ausgrenzung von Menschen vor allem mit psychi-

schen Behinderungen vom Arbeitsmarkt gegründet. Sie bieten einerseits dauerhaft Nischenarbeitsplätze für deutlich leistungsgeminderte Personen und andererseits Transitarbeitsplätze zur Vorbereitung auf eine regulären Beschäftigung (Seyfried/Melcop/Roth 1993). Dennoch ist auch ein häufiges frühzeitiges Ausscheiden festzustellen, was auf eine mangelnde fachliche Eignung der Beschäftigten im Hinblick auf die gestellten Anforderungen zurückzuführen ist. Der Beschäftigtenanteil Schwerbehinderter liegt in der Regel bei etwa 60%. Knapp ein Viertel der ausscheidenden Behinderter findet ein Anschlußbeschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (FAF 1996: 39ff.).

Die geringen Eingliederungschancen von Problemgruppen des Arbeitsmarktes waren der Hintergrund für die Schaffung und finanzielle Förderung von *Sozialen Betrieben* in Niedersachsen ab 1991 (Bonn 1995) und inzwischen auch in anderen Bundesländern. Aufgrund ihrer erwerbswirtschaftlichen Orientierung verstehen sich diese Betriebe zwar als Bestandteil des ersten Arbeitsmarktes. Dementsprechend wird eine langfristige Integration, d.h. in den meisten Fällen der Abschluß unbefristeter Arbeitsverträge, angestrebt. Gerade aufgrund der Dualität ihrer Zielsetzung (Marktausrichtung und Arbeitsmarktintegration) können die Betriebe aber nicht ohne Subventionen auskommen, wollen sie nicht in hohem Maße leistungsgeminderte Arbeitnehmer ausschließen. In der Tat wird von diesem Instrument auch der harte Kern der Langzeitarbeitslosen erfaßt, denn gut jeder Dritte der insgesamt 1.500 Beschäftigten war im Vorfeld länger als drei Jahre arbeitslos (Christe 1997: 93). Fast 40% der Beschäftigten weisen gesundheitliche Beeinträchtigungen auf. Gut jeder fünfte Beschäftigte ist schwerbehindert. Was die Zielgruppenreichung im allgemeinen und den Beschäftigungsanteil Behinderter im besonderen betrifft, sind diese Zahlen gerade im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten positiv zu beurteilen. Dagegen steht die Eingliederung in reguläre Betriebe bei diesem Konzept deutlich im Hintergrund, was sich in der geringen Zahl an Übergängen widerspiegelt. Soweit die Sozialen Betriebe aber nach Abschluß der Anschubfinanzierung ohne Fördermittel auskommen könnten, würde sich der Übergang in den unsubventionierten ersten Arbeitsmarkt ganz automatisch und ohne Arbeitgeberwechsel vollziehen. Eine Selbstfinanzierungsquote von in der Regel noch unter 40% verdeutlicht aber, daß damit zumindest bei Beibehaltung der derzeitigen Beschäftigtenstruktur so schnell nicht zu rechnen ist.

Temporär (im Sinne von *Übergangsarbeitsmärkten*) und in einzelnen Fällen auch dauerhaft (Im Sinne von *Ersatzarbeitsmärkten*) können diese komplementären Arbeitsmärkte zu einer differenzierten Antwort auf die vielfältigen Problemlagen Schwerbehinderter und Schwervermittelbarer beitragen und das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium dementsprechend erweitern. Das Instrument der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung könnte durch eine entsprechende Weiterentwicklung und organisatorische Einbettung auch den besonderen Beschäftigungsbetrieben für Behinderte vermehrt dienlich sein. Dies könnte sowohl beim *Zugang* in die Integrationsfirma zu einer besseren Paßgenauigkeit von Personenmerkmalen und Arbeitsplatzanforderungen beitragen und demotivierenden Enttäuschungen vorbeugen als auch den *Abgang* aus dem komplementären in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern. Eine erweiterte Funktion der Arbeitnehmerüberlassung könnte die eines Bindegliedes zwischen den einzelnen nach Leistungsanforderungen aufgefächerten Beschäftigungsalternativen darstellen. Durch die Verknüpfung mit einem Beschäftigungsangebot (z.B. in einer Inte-

grationsfirma) für entleihfreie Zeiten bleibt eine Leiharbeitsfirma möglicherweise auch dann überlebensfähig, wenn sie sich verstärkt auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentriert (vgl. auch Mrozynski 1993 und FAF 1996: 12)

Die Propagierung eines zweiten Arbeitsmarktes als generelle, beschäftigungspolitisch sinnvolle Alternative zu Arbeitslosigkeit verbaut den Blick auf die für alle Beteiligten weit bessere Alternative, die Schaffung regulärer Beschäftigung insbesondere auch für Menschen mit verminderter Produktivität, sei es aufgrund geringer Qualifikationen oder aufgrund von Einschränkungen des Leistungsvermögens. Daß ein Abbau der Arbeitslosigkeit möglich ist, von dem auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes profitieren können, zeigen die beschäftigungspolitischen Erfolge in anderen Ländern (Funk/Winkler 1997). Gleichzeitig machen die Erfahrungen beispielsweise in den Niederlanden aber auch deutlich, daß es teilweise großer Anstrengungen bedarf, um auch den verfestigten Kern der Arbeitslosigkeit abzubauen und insbesondere Langzeitarbeitslose in den allgemeinen Arbeitsmarkt wieder-eingliedern zu können.

## Literatur

- ANBA – Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1996): Arbeitsmarkt 1995.
- bfz (1997): Jahresbericht Projekt Bayern. München.
- Bohlen, Christoph (1993): Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen. Berlin : Duncker und Humblot.
- Bonn, Gunter (1995): Soziale Betriebe in Niedersachsen. In: Sozialer Fortschritt 44, Nr. 11, S. 274-280.
- Brandt, Franz (1984): Behinderte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Saarbrücken.
- Brose, Hanns-Georg / Schulze-Böing, Matthias / Meyer, Werner (1990): Arbeit auf Zeit: Zur Karriere eines neuen Beschäftigungsverhältnisses. Opladen : Leske und Budrich.
- Burtless, Gary (1985): Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment. In: Industrial and Labor Relations Review 39, Nr. 1, S. 105-114.
- Calmfors, Lars (1994): Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. In: OECD Economic Studies 22, S. 7-47.
- Christe, Gerhard (1997): Soziale Betriebe – ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Integration Schwerbehinderter ins Beschäftigungssystem. In: Niehaus, M. / Montada, L.: Behinderte auf dem Arbeitsmarkt: Wege aus dem Abseits. Frankfurt/New York : Campus, S. 86-104.
- Cramer, Horst H. (1990): Neue Wege zur Integration Schwerbehinderter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 29, Nr. 1, S. 1-10.
- Deutscher Bundestag (1996): Achter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung – BillBG –. BT-Drucksache 13/5498. Bonn.
- Doeringer, Peter B. / Piore, Michael J. (1971): Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Lexington, Mass.
- FAF e.V. (1996): Bestandsanalyse der besonderen Betriebe zur Beschäftigung Schwerbehinderter (BMA Forschungsbericht Sozialforschung; 255). Berlin.
- Funk, Lothar / Winkler, Albrecht (1997): Konsensmodell Niederlande: Ein beschäftigungs- und sozialpolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland? Erscheint in: Knappe, E. / Winkler, A. (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch: Herausforderungen an die deutsche Sozialpolitik. Frankfurt/New York : Campus.

- Jauss, Ralph (1987): Der Verlauf und die Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf betroffene Arbeitnehmer im Verwaltungs- und Bürobereich in Hamburg. Gelsenkirchen : Mannhold.
- Klein, Thomas (1993): Zweckmäßigkeit staatlicher Regelungen der Arbeitsvermittlung. Baden-Baden : Löw&Vorderwülbecke.
- Klös, Hans-Peter (1991): Reform der Arbeitsvermittlung. Köln.
- Knappe, Eckhard / Walger, Martin (1993): Marktwirtschaftliche Elemente in der Schwerbehindertenpolitik. In: Iwersen, A. / Tuchtfeldt, E. (Hrsg.): Sozialpolitik vor neuen Aufgaben. Bern, S. 421-444.
- Ma, Ching-to Albert / Weiss, Andrew M. (1993): A signaling theory of unemployment. In: European Economic Review 37, Nr. 1, S. 135-157.
- Moos, Manfred (1994): Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung als Modell zur beruflichen Wiedereingliederung von psychisch Behinderten. Vortragsmanuskript. Bayreuth.
- Mrozynski, Peter (1993): Die Organisation behinderungsgerechter Arbeit durch Leiharbeitsfirmen. In: NDV, Nr. 2, S. 72-78.
- Sadowski, Dieter et al. (1992): Die Wirkungsweise des Schwerbehindertengesetzes – Vollzugsdefizite und Verbesserungsvorschläge (BMA Forschungsbericht Sozialforschung; 230). Trier.
- Semlinger, Klaus / Schmid, Günther (1985): Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Basel u.a. : Birkhäuser.
- Seyfried, Erwin / Melcop, Gabriele / Roth, Iris (1993): Beschäftigung und berufliche Rehabilitation psychisch Behinderter in Selbsthilfefirmen. In: Klemenz, B. / Schulte, R. / Ströhlein, G. (Hrsg.): Betriebliche Integration von Langzeitarbeitslosen. Bamberg : WVB, S. 93-109.
- Sokolowski, Kerstin / Spinn, Thorsten (1995): Zum Problem der Wiedereingliederungswirkung von Lohnsubventionierungen für bisher Arbeitslose. In: arbeit und beruf 46, Nr. 7, S. 200-201.
- START (1996): Jahresbericht 1995, Gouda.
- Steiner, Viktor / Kraus, Florian (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederebeschäftigungschancen als Arbeitslose? In: Steiner, V. / Bellmann, L. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes (BeitrAB 192). Nürnberg, S. 387-423.
- Spence, Michael (1973): Job Market Signaling. In: Quarterly Journal of Economics 87, S. 355-374.
- Thurow, Lester C. (1975): Generating Inequality. New York.
- Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia (1996): Sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument – die bisherigen Erfahrungen mit START Zeitarbeit NRW. Gelsenkirchen.
- Walwei, Ulrich (1996): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte. In: MittAB 2, S. 219-227.
- Weinkopf, Claudia / Krone, Sirikit (1995): START Zeitarbeit: Erste Erfahrungen und konzeptionelle Überlegungen zum Einsatz von sozialverträglicher Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Gelsenkirchen.
- Weinkopf, Claudia / Vanselow, Achim (1997): START Zeitarbeit NRW – eine Zwischenbilanz. Manuskript. Gelsenkirchen.
- Winkler, Albrecht (1996): Integration of Persons with Disabilities into the Labour Market and State Intervention. Paper prepared for an expert-meeting: Rehabilitation of partially disabled workers in the workforce in various European countries. Utrecht (Veröffentlichung in Vorbereitung).
- Winkler, Albrecht / Knappe, Eckhard (1997): START in Deutschland: eine Brücke in reguläre Beschäftigung für arbeitslose Schwerbehinderte? In: Niehaus, M. / Montada, L. (Hrsg.): Behinderte auf dem Arbeitsmarkt: Wege aus dem Abseits. Frankfurt/New York : Campus, S. 54-74.