

Personal-Service-Agenturen

Start unter ungünstigen Voraussetzungen

Bereits vor ihrer Einführung wurden die Personal-Service-Agenturen heftig kritisiert.

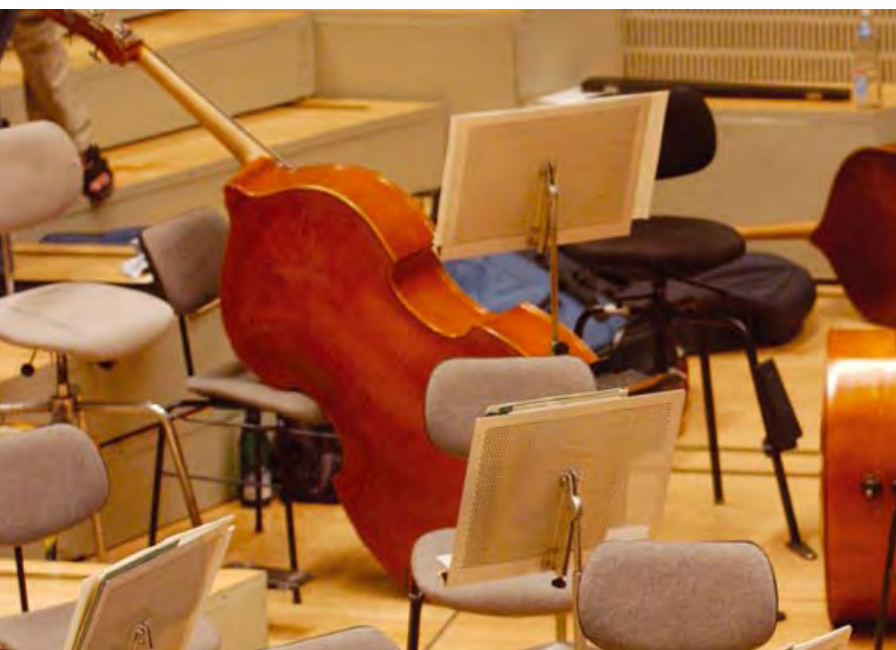
Subventionierte Leiharbeit galt den Besorgten als moderne Sklaverei und den Kritikern als

Eingriff in den Marktmechanismus. Personal-Service-Agenturen haben aber nicht nur

mit Imageproblemen zu kämpfen – eine Zwischenbilanz.

Auf Vorschlag der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde im Jahr 2003 mit den Personal-Service-Agenturen (PSA) ein neues Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt.

Primäres Ziel ist, PSA-Beschäftigte über den Verleih oder die direkte Vermittlung möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig soll mit Hilfe der PSA die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt, im Idealfall Arbeitslosigkeit sogar vermieden werden.



Im Jahr 2002 und 2003 war die Nachfrage nach Leiharbeit jedoch generell rückläufig. In diese Phase fiel die Einführung der Personal-Service-Agenturen im April 2003. Kein Wunder, dass darunter Start und Stand der PSA gelitten haben.

Ehrgeizige Ziele, angepasste Rahmenbedingungen

Die Vorgaben des § 37c SGB III legen fest, in jedem Agenturbezirk mindestens eine PSA unter Vertrag zu nehmen. Als grobe Orientierung für die Startphase galt eine PSA-Beschäftigung in Höhe von 50 000 Arbeitnehmern. Ziel war mindestens ein PSA-Beschäftigter auf 100 Arbeitslose. Wegen der Insolvenz des größten Anbieters von PSA (Maatwerk) im Februar 2004 hat die BA die Rahmenbedingungen, unter denen PSA arbeiten, geringfügig angepasst sowie ihre ursprüngliche Zielsetzung revidiert.

Weiterhin soll in jeder Agentur für Arbeit mindestens eine PSA betrieben werden. An der Zielgröße, 1 % der Arbeitslosen in PSA zu vermitteln, hält die BA jedoch nicht mehr fest. Es ist damit zu rechnen, dass infolgedessen die Zahl der eingerichteten Plätze im Jahr 2004 rückläufig sein wird. So lagen im Oktober 2003 die Ausschreibungsquoten, die die Zahl der eingerichteten Plätze ins Verhältnis zu der durchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2003 setzen, in etwa 45 % der Agenturen unter dem ursprünglichen Zielwert der BA. Im bundesweiten Durchschnitt ergab sich eine Ausschreibungsquote von 0,97 %. Ein Jahr später unterschritten 66 % der Agenturen den geplanten Zielwert, die durchschnittliche Ausschreibungsquote belief sich auf 0,85 %.

Der größte Teil, nämlich 57 % aller PSA, wurde im Oktober 2004 von traditionellen Leiharbeitsfirmen betrieben, weitere 17 % der PSA-Verträge wurden mit anderen Dienstleistern abgeschlossen, zu denen auch private Vermittlungsagenturen zählen. Bildungsträger haben nur in 22 % der Fälle den Zuschlag für eine PSA

Rahmenbedingungen der Personal-Service-Agenturen

Zielsetzung

- ▶ Integration in den ersten Arbeitsmarkt über den Verleih oder die direkte Vermittlung
- ▶ Einrichtung einer PSA in jeder Agentur für Arbeit

Verträge

- ▶ Freihändiges Vergabeverfahren mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb
- ▶ Laufzeit mit dem PSA-Betreiber 24 Monate, eine Verlängerung möglich
- ▶ Detailliertes PSA-Konzept, Gewichtung: 60 % Qualität, 40 % Preis (seit April 2004)
- ▶ Degressive Fallpauschale (pro Beschäftigungstag seit April 2004)
- ▶ Degressive Vermittlungsprämie
- ▶ Entlohnung nach Tarifvertrag oder Gleichbehandlungsgrundsatz
- ▶ Besetzungspflicht muss innerhalb der ersten vier Monate erfüllt werden, zwischen dem vierten und 21. Monat Besetzungsquote von mindestens 90 % (seit April 2004)

Zielgruppen

- ▶ Beschäftigungsfähig, verleihfähig, kurzfristig nicht vermittelbar
- ▶ Vorher arbeitslos, vornehmlich Bezieher von Lohnersatzleistungen
- ▶ Definition anhand personen- und branchenspezifischer Merkmale
- ▶ Befristeter Arbeitsvertrag mit einer Dauer von neun bis 12 Monaten

Trägerform, laufende PSA-Verträge, Oktober 2004

	Trägerform in %			Integrationsquote (IQ) in % ¹		
	D	West	Ost	D	West	Ost
Arbeitnehmerüberlassung	57	57	55	31	36	22
Andere Dienstleister	17	17	16	29	32	23
Bildungsträger	22	21	23	41	44	34
Sonstige Mischbetriebe	5	4	6	32	31	33
Verträge / IQ gesamt	883	645	238	32	36	25

Quelle:
Bundesagentur für Arbeit,
¹ kumulierte Integrationsquote
seit Juni 2003

erhalten. Sonstige Mischbetriebe wurden mit durchschnittlich 5 % nur selten für eine PSA unter Vertrag genommen. Dieses Muster bleibt auch stabil, wenn man die Verteilung der Träger nach Landesteilen getrennt untersucht.

Ein Blick auf die Integrationsquoten, die die Zahl der Austritte in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ins Verhältnis zu allen Austritten setzt, vermittelt folgendes Bild: Insgesamt liegt die (kumulierte) Integrationsquote im Westen mit 36 % über der Quote im Osten mit 25 %. Die kumulierte Integrationsquote der Bildungsträger übersteigt mit landesweit 41 % die Werte der traditionellen Arbeitnehmerüberlasser (ca. 31 %). Dies gilt auch, wenn man die Integrations-

quoten nach West- und Ostdeutschland getrennt untersucht. Welche Trägerform die höchsten kausalen Eingliederungseffekte erzielt, kann jedoch erst später beurteilt werden.

Ups and downs – schwankende Zahlen bei der Beschäftigung

Offizielle Daten der BA zu den Eintritten, den Austritten und dem Bestand an PSA-Beschäftigten liegen erst seit Juni 2003 vor. Seit dem Start der ersten PSA im April 2003 bis zum Februar 2004 ist die Zahl der PSA-Beschäftigten von Monat zu Monat kontinuierlich gestiegen.

Dann verursachte die Insolvenz des größten PSA-Betreibers Maatwerk in den Bestandszahlen eine ein-

schneidende Zäsur. So war der Februar 2004 mit ca. 33 000 PSA-Beschäftigten der Monat mit dem höchsten Bestand. Im März 2004 sank er infolge der Insolvenz abrupt auf 27 000. Dies dürfte sich noch bis Juli 2004 in den Daten bemerkbar machen. Seit August 2004 hat der Bestand wieder leicht zugenommen: Er erreichte im Oktober 2004 annähernd 28 000 PSA-Beschäftigte.

Rein ...

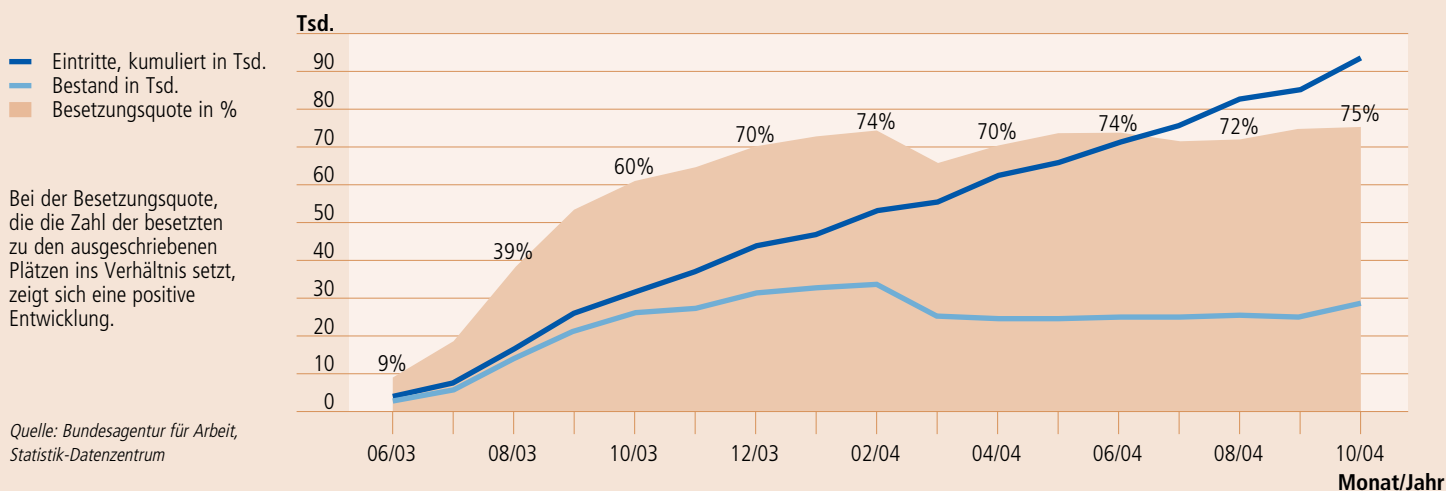
Im August und September 2003 gab es mit 9 600 bzw. 8 400 die meisten Eintritte in PSA. Die Einführungsphase dürfte im Oktober 2003 abgeschlossen gewesen sein. Berücksichtigt man die dreiwöchige Zeitverzögerung von Vertragsbeginn bis zur ersten Einstellung, so korrespondieren diese Werte mit der Zahl der abge-

schlossenen Verträge, die im Juni und Juli 2003 Spitzenwerte erreichte.

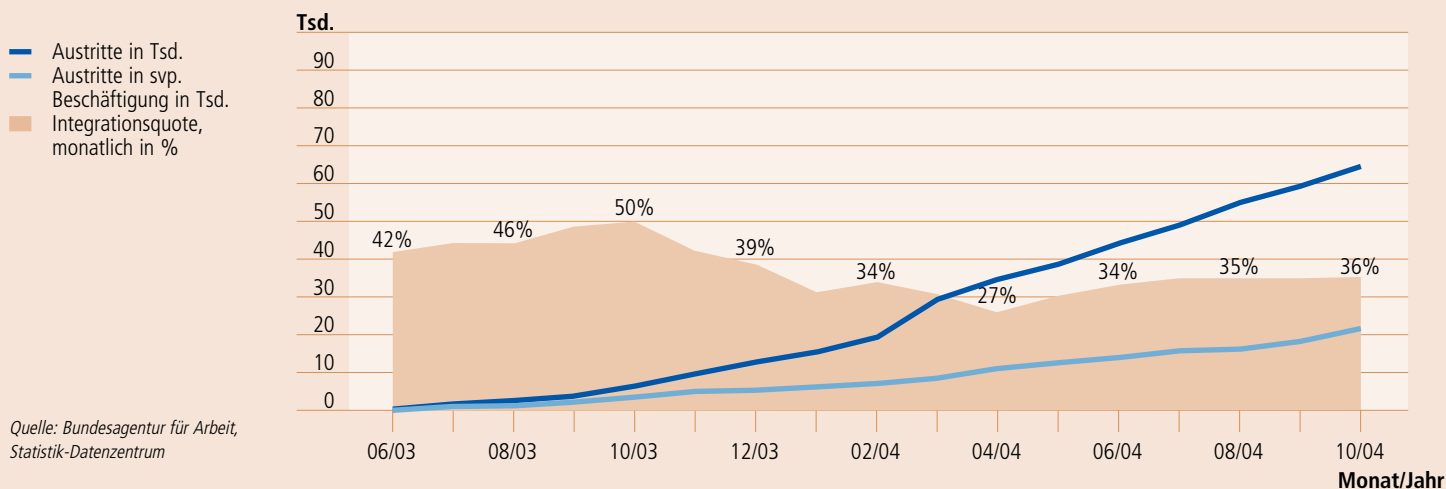
Dementsprechend waren zwischen Oktober 2003 und März 2004 die monatlichen Eintritte leicht rückläufig, da die meisten PSA einen Großteil ihrer Plätze bereits besetzt hatten. Seit Juli 2004 legen die Eintrittszahlen wieder zu. So wurden im Oktober 2004 ca. 5 400 neue PSA-Beschäftigte eingestellt. Zu diesem Zeitpunkt sind insgesamt 92 000 Arbeitslose in PSA eingetreten.

Die Besetzungsquote erreichte mit 74 % im Februar 2004 einen Höchststand, um – bedingt durch die besagte Insolvenz – im März 2004 auf 67 % zu sinken. Seither hat sich die Besetzungsquote wieder erholt und erreichte im Oktober 2004 mit 75 % ihren bislang größten Wert.

Eintritte in PSA, Bestand und Besetzungsquoten seit Juni 2003



Austritte aus PSA und Integrationsquote seit Juni 2003



... und raus

Zwischen April 2003 und Oktober 2004 haben insgesamt etwas mehr als 64 000 Beschäftigte die PSA wieder verlassen. Davon haben bis Oktober 2004 beinahe 21 000 ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gefunden. Arbeitnehmer, die von der PSA vermittelt wurden oder beim Entleiher blieben, waren in ca. 87 % der Fälle auch noch nach sechs Monaten beim neuen oder einem anderen Arbeitgeber beschäftigt.

Mit ca. 50 % erreichte die monatliche Integrationsquote im Oktober 2003 einen Spitzenwert. Bis März 2004 ist die Integrationsquote auf 27 % gesunken. Seither hat sie sich wieder erholt und erreichte im Oktober 2004 einen Wert von 36 %. Auch der kräftige Rückgang der Integrationsquote im März und April 2004 ist der Insolvenz von Maatwerk zuzuschreiben. Denn der Anstieg der erfolglosen Austritte war infolgedessen besonders hoch.

Beim Vergleich der monatlichen Integrationsquoten zwischen Oktober 2003 und Oktober 2004 sollte man bedenken: Im Oktober 2003 war die Wahrscheinlichkeit, die PSA erfolgreich zu verlassen, größer als im Oktober 2004, da die meisten PSA-Beschäftigten gerade erst ihre Tätigkeit in den PSA begonnen hatten. Hingegen dürfte im Oktober 2004 der Anteil der PSA-Beschäftigten mit einer längeren Beschäftigungsdauer in den PSA vergleichsweise höher sein und damit auch die Wahrscheinlichkeit, die PSA nach dem Ende der Förderzeit ohne Anschlussbeschäftigung zu verlassen.

Kleben bleiben

Die Gründe für die Austritte können vielfältig sein. Von den Arbeitnehmern, die die PSA zwischen April 2003 und Januar 2004 verlassen haben (also vor der Maatwerk-Insolvenz), konnten beinahe 42 % eine andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. Die meisten davon (22 %) haben bei einem durch die PSA vermittelten Unternehmen einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Rund 9 % haben sich eigenständig eine neue Stelle gesucht. Weitere 11 % wurden vom Entleihbetrieb übernommen. Damit kommt dem „Klebeffekt“ eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Er tritt ein, wenn der PSA-Arbeitnehmer vom Entleiher einen Arbeitsvertrag erhält.

Für die traditionelle Leiharbeit werden mitunter Übergangsquoten von ca. 30 % genannt. Basis hierfür

ist eine Umfrage im Auftrag des internationalen Verbandes für Leiharbeit unter 700 Leiharbeitnehmern in fünf Ländern aus dem Jahr 2000 (CIETT 2000: Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies Towards a Stranger Society, Brüssel). Die Befragung hat ergeben, dass in Deutschland 29 % der Leiharbeiter „ein Jahr nach Aufnahme der Arbeit“ in einem Leiharbeitsbetrieb eine Beschäftigung außerhalb des Leiharbeitssektors fanden. Ob die Leiharbeiter aber von einem früheren Entleihbetrieb übernommen wurden oder anderweitig in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergangen, wurde nicht erhoben. Somit bezieht sich die Übergangsquote nicht auf den Klebeffekt, sondern auf die generelle Integration in Beschäftigung. Auch methodisch ist der Vergleich der Integrationsquoten mit der Übergangsquote von CIETT eingeschränkt. Sieht man ferner von der geringen Zahl der Befragten ab und von der Tatsache, dass diese Befragung während eines Konjunkturaufschwungs stattfand, so können sich die Integrationsquoten der PSA durchaus sehen lassen.

Unter Erfolgsdruck

Für eine arbeitsmarktpolitische Bewertung der Personal-Service-Agenturen ist es noch zu früh. Ihre Einführung fiel in eine Phase, in der der Leiharbeitsmarkt stagnierte oder sogar leicht rückläufig war. Als Schwerpunkt der Vorschläge der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stand das Instrument von Beginn an unter enormen Erfolgsdruck. Bereits vor dem eigentlichen Start waren PSA heftiger Kritik ausgesetzt. Zudem hat die Insolvenz des größten PSA-Betreibers dem Instrument einen schweren Imageschaden zugefügt – ein Ereignis, von dem sich das Instrument erst langsam erholen muss.

Die Autorin



Dr. Elke J. Jahn ist Leiterin der Arbeitsgruppe Leiharbeit im IAB.

Für weitere Informationen
elke.jahn@iab.de