

Personal-Service-Agenturen Stillgelegt

Hohe Erwartungen begleiteten Personal-Service-Agenturen, seit sie im Jahr 2003 das Licht der Welt erblickten. Mit ihrer Hilfe sollten Arbeitslose eine bessere Chance auf Beschäftigung erhalten. Ob das innovative Instrument den Ansprüchen gerecht werden konnte, blieb während der Testphase abzuwarten. Heute geben Evaluationen Antworten darauf.

Personal-Service-Agenturen (PSA) entleihen ihre Beschäftigten gegen Entgelt – genau wie andere Zeitarbeitsunternehmen. Sie sollen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Arbeitslosen rekrutieren, sie in verleihfreien Zeiten qualifizieren und schließlich in reguläre Beschäftigung außerhalb der Leiharbeitsbranche vermitteln. Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung beauftragen gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen oder gemeinnützige Bildungseinrichtungen als Betreiber der PSA und fördern sie finanziell.

Der Betrieb einer Personal-Service-Agentur wird öffentlich ausgeschrieben. Der öffentliche Träger wählt nach

Preis- und Qualitätsaspekten aus und schließt in der Regel Verträge mit zweijähriger Laufzeit und Verlängerungsoption ab. Unter anderem legt ein Vertrag fest, dass die PSA je rekrutiertem Arbeitslosen eine tagesgenaue Fallpauschale und eine Prämie für jeden erfolgreich vermittelten Mitarbeiter erhält. Das kann eine Anstellung beim Entleiher oder in einem anderen Unternehmen sein. Die Prämienhöhe wird in der Ausschreibung als Preis berücksichtigt. Die Ausgestaltung der Ausschreibungen und der Verträge hat sich seit der Einführung mehrmals geändert.



Beschäftigtenstrukturen

PSA-Beschäftigte werden von den öffentlichen Trägern aus dem Pool ihrer Arbeitslosen vorgeschlagen. Die PSA kann sie entweder ablehnen oder mit ihnen ein befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis abschließen. Schon bei der Auswahl der Beschäftigten zeigt sich ein grundlegender Interessenkonflikt zwischen der PSA und dem öffentlichen Träger. Während die PSA ihre Beschäftigten in Konkurrenz zu kommerziellen Zeit- arbeitsunternehmen gewinnorientiert verleihen will und die Vermittlung nicht unbedingt an erster Stelle steht, zielt der öffentliche Träger darauf, Menschen mit Vermittlungshemmnissen in reguläre Beschäftigung zu bringen.

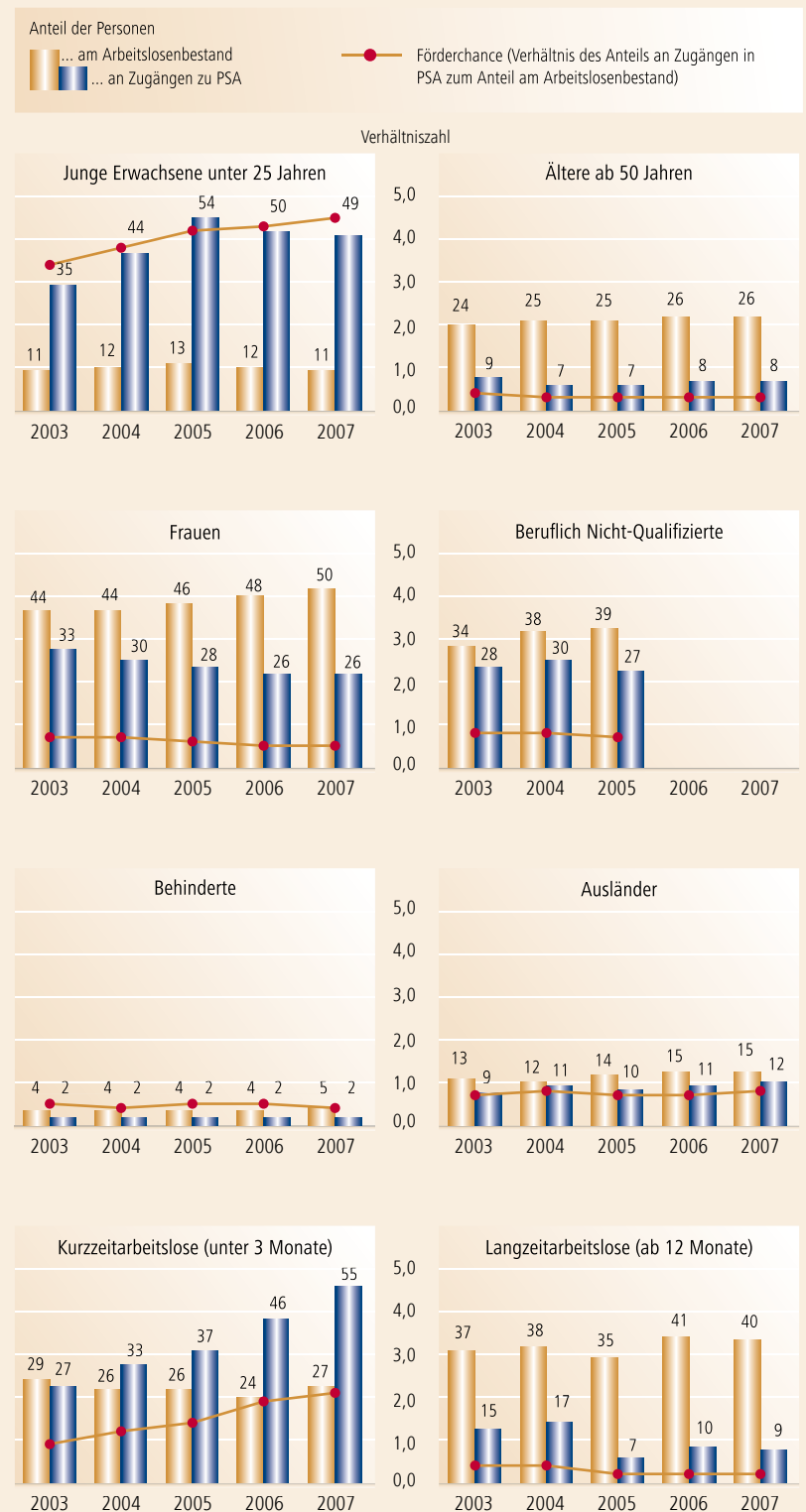
Aufgrund dieses Interessenkonflikts bekamen im Jahr 2003 nur 22 Prozent der überwiesenen Arbeitslosen tatsächlich einen PSA-Arbeitsvertrag. Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen haben viel schlechtere Chancen, dort beschäftigt zu werden, als solche mit besseren Beschäftigungsaussichten, weil die PSA sich aus dem Arbeitslosenbestand „die Rosinen herauspicks“. So waren ihre Beschäftigten zu geringeren Anteilen ohne berufliche Qualifikation und zu geringeren Anteilen langzeitarbeitslos als der Durchschnitt der Arbeitslosen (vgl. Abbildung 1). Unter ihnen waren relativ betrachtet mehr Jüngere unter 25 Jahren und weniger Ältere ab 50 Jahren. Außerdem waren behinderte Menschen und ausländische Mitbürger im Vergleich zu allen übrigen Arbeitslosen unterrepräsentiert. Seit dem Jahr 2003 ist sogar die Förderchance für junge Erwachsene unter 25 Jahren und für Personen mit kurzer Arbeitslosigkeitsdauer unter drei Monaten weiter stark gestiegen. Für Frauen ist sie dagegen gesunken.

Letztlich unterscheiden sich PSA-Beschäftigte hinsichtlich ihrer sozio-demografischen Eigenschaften nur wenig von konventionellen Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern. Die Fallpauschale ist demzufolge ein schwacher Anreiz, Personen mit schlechteren Beschäftigungschancen in Personal-Service-Agenturen einzustellen. Auch wurde das Geld nur zur Qualifizierung weniger Mitarbeiter verwendet: Lediglich 26 Prozent gaben in einer repräsentativen Umfrage an, ein Angebot für berufsfachliche Schulungen bekommen zu haben.

Abbildung 1

Strukturvergleich von Arbeitslosen und PSA-Beschäftigten 2003 bis 2007

Anteile in Prozent

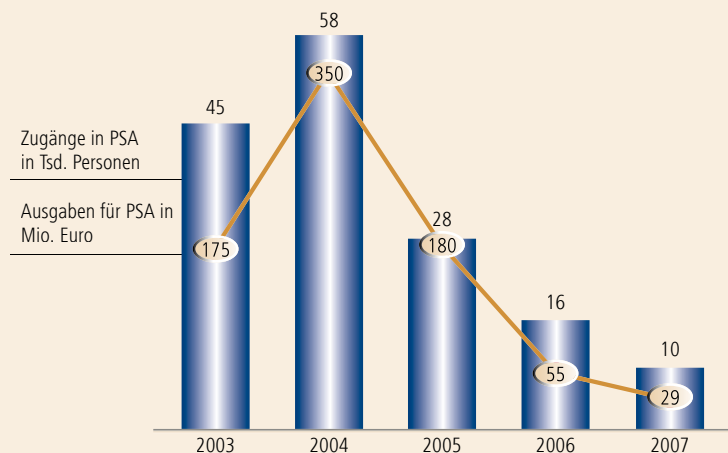


Anmerkungen: Ohne optierende Kommunen ab dem Jahr 2005 im Rechtskreis SGB II. Seit dem Jahr 2006 wird die berufliche Qualifikation nicht mehr erfasst.

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik

Abbildung 2

Jährliche Zugänge und Ausgaben für Personal-Service-Agenturen (PSA) 2003 bis 2007



Anmerkung: Ohne optierende Kommunen ab dem Jahr 2005 im Rechtskreis SGB II.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Data-Warehouse; eigene Berechnungen

© IAB

Klebe- und Brückeneffekte

Nach den Vorschlägen der Kommission um Peter Hartz sollten Arbeitgeber durch Personal-Service-Agenturen die Möglichkeit erhalten, entlehene Mitarbeiter zu geringen Kosten und mit geringem Risiko kennenzulernen, um sie danach gegebenenfalls regulär einzustellen. Über diesen sogenannten Klebeeffekt sollte die Vermittlung gelingen. Neben dem Klebeeffekt, der nur Übergänge in eine reguläre Beschäftigung im Entleiherunternehmen selbst umfasst, gibt es den Brückeneffekt, der alle Übergänge in reguläre Beschäftigung außerhalb der Leiharbeitsbranche einschließt. Welche empirischen Belege zu Klebe- und Brückeneffekten von gewerblicher Leiharbeit und in PSA geförderter Leiharbeit liegen bisher für Deutschland vor?

Einer Studie zufolge haben sich die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung für Arbeitslosengeld- oder -hilfebezieher Mitte der 1990er Jahre nicht verbessert, wenn sie eine Beschäftigung in der gewerblichen Leiharbeitsbranche aufgenommen haben. Sie hatten lediglich bessere Chancen auch weiterhin in der Branche beschäftigt zu sein, als Leistungsempfänger ohne Erfahrungen mit Leiharbeit. Der Befund lässt an der Existenz des Brückeneffekts durch Leiharbeit zweifeln.

Anders als in der gewerblichen Leiharbeitsbranche dient die Vermittlungsprämie als Anreiz, Klebe- und

Brückeneffekte zu fördern. Deskriptive Ergebnisse zeigen zwar, dass sich Klebeeffekte nicht im erwarteten Umfang einstellen. Denn nur neun Prozent der Austritte aus PSA von Mitte 2003 bis Anfang 2005 waren darauf zurückzuführen. Allerdings scheint der Klebeeffekt bei PSA größer zu sein als bei gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen. Hier berichteten Unternehmen in einer Befragung von einer Übernahmequote in unbefristete Beschäftigung von weniger als sechs Prozent.

Ein ähnliches Muster zeigt sich beim Brückeneffekt: Während knapp ein Drittel der aus PSA ausscheidenden Mitarbeiter von Mitte 2003 bis Anfang 2005 in reguläre Beschäftigung einmündeten, waren es aus gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen heraus nur 21 Prozent.

Diese deskriptiven Ergebnisse legen zwar nahe, dass Klebe- und Brückeneffekte bei PSA-Beschäftigten stärker zum Tragen kommen als bei Beschäftigten konventioneller Zeitarbeitsunternehmen. Allerdings resultieren die Ergebnisse aus jeweils unterschiedlichen Datenquellen und Berechnungskonzepten. Auch berücksichtigen sie nicht eventuelle Unterschiede zwischen Beschäftigten bei gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen und bei Personal-Service-Agenturen. Sie sind deshalb nur eingeschränkt vergleichbar.

Bessere Beschäftigungschancen?

Die angeführten Ergebnisse beziehen sich auf Vergleiche des Klebe- und des Brückeneffekts in PSA und in konventionellen Zeitarbeitsunternehmen. Eine weitere Studie vergleicht Arbeitslose, die eine Beschäftigung in einer PSA aufnehmen, mit ähnlichen Arbeitslosen, die keine solche Beschäftigung aufnehmen. Dabei ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass sich die mittlere Dauer bis zum Beginn einer regulären Beschäftigung durch die PSA um einen Monat verlängert. In dieser Studie unterscheidet sich die Vergleichsgruppe allerdings statistisch signifikant von den PSA-Beschäftigten. Die PSA-Beschäftigten haben im Mittel schon an mehr Maßnahmen teilgenommen als die Vergleichsgruppe. Dies deutet auf schlechtere Beschäftigungschancen hin und könnte ein Grund dafür sein, dass sich eine PSA-Beschäftigung in dieser Studie im Vergleich zur Arbeitslosigkeit nicht positiv auswirkt.

Enttäuschte Erwartungen

Die ursprüngliche Idee hinter den Personal-Service-Agenturen, Arbeitslose über Leiharbeit in reguläre Beschäftigung zu bringen, war naheliegend. Denn ein Modellprojekt für gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz ergab tatsächlich positive Beschäftigungseffekte. Bei PSA wurden im Jahr 2004 allerdings weit mehr als die Hälfte durch gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen betrieben. Sie erreichen eine deutlich geringere Integrationsquote als von gemeinnützigen Bildungsträgern geführte PSA.

Fazit

Die Evaluationsergebnisse lassen keine abschließende Bewertung des Instruments zu. Gleichwohl erkennt man bereits deutlich, dass Personal-Service-Agenturen die hohen Erwartungen nicht erfüllen konnten. Das Instrument war schon vor der Einführung heftiger Kritik ausgesetzt und erlitt durch die Insolvenz des größten Betreibers im Jahr 2004 einen schweren Imageschaden. Im selben Jahr rückte die Bundesagentur für Arbeit von der ursprünglichen Zielgröße ab, je Agenturbezirk ein Prozent der Arbeitslosen in PSA zu beschäftigen. Im folgenden Jahr strich der Gesetzgeber zudem die gesetzliche Vorgabe zur flächendeckenden Nutzung. Des Weiteren bescheinigte eine Implementationsanalyse den Arbeitsagenturen Mängel bei der Umsetzung des Förderinstruments, sowohl bei der Auswahl der Betreiber als auch bei der Ausgestaltung der Verträge und der Vergütung.

Die Verbreitung des Instruments und die Ausgaben dafür sind in der Folge stark zurückgegangen (siehe Abbildung 2). Im Jahr 2004 begannen noch 58.000 Menschen eine Beschäftigung in einer PSA; im Jahr 2007 waren es nur noch 10.000. Die Ausgaben sanken in derselben Zeit von 350 auf 29 Millionen Euro. Ende 2007 waren bundesweit nur noch 2.300 Menschen bei PSA beschäftigt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung stellt die Evaluation von Personal-Service-Agenturen aufgrund der geringen Nutzungszahlen und der politischen Bedeutungslosigkeit ein.

Literatur

Antoni, M.; Jahn, E. J. (2006): Do changes in regulation affect employment duration in temporary work agencies? IAB Discussion Paper 18/2006.

Hess, D.; Kaps, P., Mosley, H. (2006): Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75, S. 9-31.

Jahn, E. J.; Ochel, W. (2007): Contracting out employment services, Temporary agency work in Germany. *Journal of European Social Policy* 17, S. 125-138.

Jahn, E. J. (2005): Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen. IAB-Forum 1, S. 14-17.

Kvasnicka, M. (2008): Does temporary help work provide a stepping stone to regular employment? NBER Working-Paper No. 13843.

Lechner, M.; Pfeiffer, F.; Spengler, H.; Almus, M. (2001): The impact of non-profit temping agencies on individual labour market success, in: Lechner, M.; Pfeiffer, F. (Hrsg.), *Econometric evaluation of labour market policies*, ZEW Economic Studies, Vol. 13, S. 212-242.

RWI, ISG (2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1, Modul 1f. Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht 2006.

Die Autorin



Sarah Bernhard

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.
sarah.bernhard@iab.de

