

# **Institut Arbeit und Technik**

im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen

## **Jahrbuch 2003/2004**

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Gerhard Bosch**

„ Finanzierung Lebenslangen Lernens: der Weg in die  
Zukunft“ ..... 7

### **Gabi Schilling**

Flexible Arbeitszeitgestaltung in kleinen und mittleren  
Unternehmen ..... 23

### **Sebastian Schief**

Fünfundfünfzig, weiblich, ohne Ausbildung sucht..... 35

### **Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey**

Beratung im Netzwerk: Das Konzept der „ aktiven  
Moderation“ ..... 53

### **Ulrich Mill, Detlef Bonnemann und Hansjürgen Paul**

E-Learning in KMU ..... 69

### **Elke Dahlbeck, Josef Hilbert und Wolfgang Potratz**

Gesundheitswirtschaftsregionen im Vergleich:  
Auf der Suche nach erfolgreichen  
Entwicklungsstrategien ..... 82

### **Rainer Fretschner und Paul Wolters**

Die Wissensbasis der Gesundheitswirtschaft ..... 103

### **Stephan von Bandemer, Michaela Evans und Josef Hilbert**

Gesundheitswirtschaft: Die große Hoffnung auf des  
Messers Schneide?..... 119

**Karen Jaehrling**

Wischen in der Wissensgesellschaft .....136

**Claudia Weinkopf**

Personal-Service-Agenturen.....153

**Stefan Gärtner und Judith Terstriep**Dortmunder IT-Wirtschaft zwischen profiliertem  
Kompetenzfeld und lokaler Querschnittsbranche .....170**Walter Weiß**

Beteiligung an beruflicher Weiterbildung ..... 185

**Ernst Helmstädter**

Zur Ökonomik des Wissens..... 198

**Wolfgang Paulus und Karin Weishaupt**Wissenslogistik als neue zentrale Dienstleistung des  
Servicebereichs Information und Kommunikation .....209**Jochen Bleckmann**

Organisation, Personal und Haushalt.....221

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

des Instituts Arbeit und Technik.....227

Veranstaltungen 01.08.2003 bis 31.07.2004.....231

Veröffentlichungen aus dem IAT vom 01.08.2003

bis zum 31.07.2004 ..... 238

*Claudia Weinkopf*

## **Personal-Service-Agenturen**

Kritische Zwischenbilanz eines neuen arbeitsmarktpolitischen Ansatzes

### **1 Einleitung**

Personal-Service-Agenturen (PSA) sind seit Anfang 2003 auf Vorschlag der Hartz-Kommission in ganz Deutschland gegründet worden, um Arbeitslose über den Umweg der Arbeitnehmerüberlassung wieder in Beschäftigung zu bringen. Der PSA-Ansatz wird nicht erst seit der spektakulären Maatwerk-Pleite im Februar 2004, dem bis dahin größten PSA-Betreiber, kontrovers diskutiert: Welchen Beitrag können sie zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten? Profitieren davon auch schwer Vermittelbare? Sind die Subventionen gerechtfertigt oder werden kommerzielle Zeitarbeitsfirmen verdrängt? Welche Rückwirkungen haben die PSA auf den Arbeitsmarkt insgesamt?

In diesem Beitrag wird vor dem Hintergrund früherer Erfahrungen mit vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung eine kritische Zwischenbilanz des Konzeptes, der Umsetzung und der bisherigen Ergebnisse der PSA gezogen.

### **2 START und Co. als Vorläufer der PSA**

Der Ansatz, Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu nutzen, ist keineswegs erst im Jahre 2002 in der Hartz-Kommission erfunden worden. Vielmehr gab es solche Ideen in Deutschland bereits in den achtziger Jahren (vgl. Göbel 1980), und ein erster Modellversuch in NRW datiert aus dem Jahre 1992. Mitte der neunziger Jahre wurde ein zeitlich befristetes Bundesprogramm zur Förderung von vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung aufgelegt, das jedoch in der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen worden ist. Erst 2001 hat auch das hessische Landesarbeitsamt den Ansatz aufgegriffen und umgesetzt. Da der dortige Präsident Mitglied

der Hartz-Kommission war, haben jedoch vor allem diese Erfahrungen Pate gestanden für die Grundkonstruktion der PSA.

### **START Zeitarbeit NRW**

Der erste Anstoß für eine praktische Erprobung des START-Ansatzes in Deutschland kam aus den Niederlanden. Hier war bereits Ende 1977 die Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening (START) in gemeinsamer Trägerschaft von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und der öffentlichen Hand gegründet worden, um Arbeitslose über Zeitarbeit wieder in Arbeit zu bringen. Anfang der neunziger Jahre regte START an, diesen Ansatz auch in Nordrhein-Westfalen erproben. Obwohl Zeitarbeit in Deutschland – was vielleicht schon in Vergessenheit geraten ist – zu Beginn der neunziger Jahre politisch noch höchst umstritten war, gelang es letztlich, auch auf Seiten der Gewerkschaften Unterstützung für diese Idee zu gewinnen. Ein wichtiger Faktor für deren Beteiligung war, dass die Entlohnung der Zeitarbeitskräfte bei START den tariflichen Bedingungen in den Entleihbetrieben entsprechen sollte („Referenzlohn-Prinzip“ – vgl. Weinkopf/Krone 1995).

Im April 1992 wurde eine erste START-Niederlassung in Gronau gegründet, im Laufe des Jahres 1993 folgten weitere in Bocholt, Wesel und Essen. Im Januar 1995 wurde dann der Ansatz in deutsche Trägerschaft übernommen und die START Zeitarbeit NRW GmbH mit Niederlassungen in ganz NRW gegründet (vgl. hierzu ausführlich Weinkopf 1996; Vanselow/Weinkopf 2000). Seit Mitte 1997 arbeitet die Gesellschaft kostendeckend und hat zwischenzeitlich auch die Darlehen aus der Anfangszeit zurückgezahlt.

### **Das Bundesprogramm AÜGRi**

Die ersten Erfahrungen mit dem START-Modellversuch in Nordrhein-Westfalen haben maßgeblich dazu beigetragen, dass das damalige Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Oktober 1994 ein kleines arbeitsmarktpolitisches Sonderprogramm zur bundesweiten Erprobung vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung auflegte: die „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ – kurz „AÜGRi“. Das bis Ende 1996 befristete

Programm mit einem Fördervolumen von insgesamt 51 Millionen DM war als Anschubfinanzierung für Gesellschaften vorgesehen, die ähnlich wie START Arbeitnehmerüberlassung zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen betrieben. Obwohl das Programm auch für gewerbsmäßige Zeitarbeitsunternehmen offen war, zeigten diese wenig Interesse an einer Beteiligung. So wurden letztlich überwiegend gemeinnützige Träger gefördert, die zudem oftmals zuvor noch keine Erfahrungen mit Arbeitnehmerüberlassung hatten. Teilweise haben diese Arbeitnehmerüberlassung mit anderen Aktivitäten wie Qualifizierung und der Organisation öffentlich geförderter Beschäftigung kombiniert. Nur wenige Gesellschaften haben wie START Zeitarbeit NRW in größerem Umfang gearbeitet (vgl. Vanselow/Weinkopf 1997).

Nachdem das AüGRi-Programm Ende 1996 ausgelaufen war, haben viele insbesondere kleinere Träger die Arbeitnehmerüberlassung wieder aufgegeben bzw. sie nur in kleinerem Umfang fortsetzen können. In Bayern, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern wurden einige gemeinnützige Gesellschaften aus Mitteln der Länder zunächst weiter unterstützt (vgl. Vanselow/Weinkopf 2000: 143ff).

Jenseits der gemeinsamen Zielsetzung der Reintegration von Arbeitslosen unterscheidet sich die Arbeitsweise dieser verschiedenen Initiativen teilweise deutlich voneinander. Marktorientierte Gesellschaften wie START arbeiten ähnlich wie kommerzielle Verleiher, während kleinere gemeinnützige Träger sich oftmals auf schwer vermittelbare Arbeitslose konzentrieren und mehr Betreuung, Unterstützung und Qualifizierung anbieten. Außerdem liegen bei diesen die Entleihtarife oft deutlich niedriger als im kommerziellen Verleih. Um trotzdem kostendeckend arbeiten zu können, benötigen sie in größerem Maße öffentliche Zuschüsse. Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, dass marktorientierte Unternehmen eher nach Bedarf Arbeitskräfte einstellen und auch wieder entlassen, während die gemeinnützigen z. T. befristete Arbeitsverträge anbieten, aber auf betriebsbedingte Kündigungen verzichten. Wie in 4 noch ausführlicher dargestellt wird, steht der PSA-Ansatz eher in der Tradition der gemeinnützigen Initiativen.

## **Grundlogik der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung**

Während in der kommerziellen Arbeitnehmerüberlassung die „Abwerbung“ von Arbeitskräften durch Entleihbetriebe einen eher unerwünschten Nebeneffekt darstellt, ist dies bei der vermittlungsorientierten Variante kein „Betriebsunfall“, sondern die eigentliche Zielsetzung der Überlassung. Anders ausgedrückt: Der Verleih ist nur das Mittel zum Zweck der Wiedereingliederung. Dabei ist im Grundsatz von nachrangiger Bedeutung, ob das eigentliche Motiv des entleihenden Unternehmens tatsächlich darin besteht, neue Arbeitskräfte zunächst risikolos zu erproben, oder ob es zunächst um die Abdeckung von personellen Engpässen z. B. in Folge eines kurzfristig erhöhten Arbeitsanfalls oder Ausfällen von Stammbeschäftigten (etwa wegen Urlaub oder Krankheit) geht. Wenn das betreffende Unternehmen freie Stellen im betreffenden Tätigkeitsbereich zu besetzen und zuvor gute Erfahrungen mit einer Zeitarbeitskraft gemacht hat, stehen die Chancen nicht schlecht, dass diese dann übernommen wird.

Die Übernahmequoten lagen nach vorliegenden Informationen bei den damaligen Initiativen mit 40 bis 50 % durchgängig vergleichsweise hoch. Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung hat zudem in einer ökonometrischen Untersuchung am Beispiel der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz nachgewiesen, dass die Wiedereingliederung auf diesem Weg im Vergleich zu einer Kontrollgruppe vergleichbarer Arbeitsloser um 13 Prozentpunkte erfolgreicher war (vgl. Almus et al. 1998). Dies ist insofern beachtlich, als einschlägige Analysen für andere arbeitsmarktpolitische Instrumente in den vergangenen Jahren zu dem Ergebnis gekommen sind, dass diese die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung oftmals nicht positiv beeinflussen (vgl. z. B. Hagen/Steiner 2000).

Von vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung können – so die bisherigen Erfahrungen – grundsätzlich auch Personen profitieren, die gemeinhin als „schwer vermittelbar“ gelten und in normalen Einstellungsverfahren oft keine Chance haben (vgl. Klein 1990: 690). Haben Unternehmen hingegen die Möglichkeit, Arbeitskräfte im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassung zunächst risikolos zu erproben, sind sie tendenziell eher bereit, auch Personen einzusetzen, die bei einer direkten Einstellung keine Chance hätten.

Als hilfreich für die erfolgreiche Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung hat sich zusätzlich erwiesen, dass – anders als bei direkten Einstellungen von Arbeitskräften – mit dem Personal der Gesellschaften eine „Vermittlungsinstanz“ beteiligt ist. Diese kann die Einarbeitung unterstützen, bei ggf. in der Anfangszeit auftretenden Konflikten vermitteln und bei möglichen qualifikatorischen Defiziten ergänzende Qualifizierung organisieren. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass hierbei auch Grenzen bestehen. So müssen die Qualifizierungsangebote zeitlich sehr flexibel sein, weil verleihfreie Zeiten meist nicht planbar sind. Zudem haben die Zeitarbeitskräfte i. d. R. individuell unterschiedliche Qualifizierungsbedarfe. Aus beiden Gründen ist die Durchführung der Maßnahmen in Gruppen kaum möglich. Zudem haben viele Gesellschaften keine eigenen Schulungsräume und kein Personal, das die Qualifizierung übernehmen könnte, so dass Bildungsträger als Kooperationspartner gewonnen werden müssen. Nicht zuletzt steht die Qualifizierung bei vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich immer im Konflikt zum vorrangigen Bestreben, Verleiheinsätze zu organisieren, da nur diese Einnahmen erbringen.

Aus der positiven Bilanz bisheriger Ansätze vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung lässt sich jedoch nicht ohne weiteres schließen, dass dies auch in größerem Rahmen funktioniert, wie dies bei der Einführung von PSA unterstellt wurde.<sup>1</sup> Denn die bisherige Umsetzung erfolgte durchgängig regional begrenzt und mit eher kleinen Fallzahlen. Zudem werden die Akquisitionschancen für betriebliche Einsätze und insbesondere die Bereitschaft der Unternehmen, Personal in feste Beschäftigung zu übernehmen, durch die jeweilige Arbeitsmarktsituation beeinflusst.

Neben möglichen quantitativen Grenzen der Wirksamkeit ist weiterhin zu beachten, dass Zeitarbeit zwar gemeinhin als besonders „moderne“ und flexible Arbeitsform angesehen wird, tatsächlich aber – unabhängig davon, ob sie gewerblich oder vermittlungsorientiert betrieben wird – in ihren Strukturen eher traditionell ist. Die Einsatzschwerpunkte von Zeitarbeitskräften liegen in Deutschland nach wie vor überwiegend im

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. die PSA-Studie, die kurz nach Veröffentlichung der Hartz-Vorschläge erstellt worden ist (Bertelsmann-Stiftung et al. 2002-29).



gewerblichen Sektor und eher in mittleren und größeren Betrieben. Dienstleistungstätigkeiten, Kleinbetriebe, Teilzeitarbeit und weibliche Arbeitskräfte sind im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt deutlich unterrepräsentiert. Die typischen Einsatzbereiche für Zeitarbeitskräfte zählen somit eher zu denjenigen, die aufgrund geringer Wachstumschancen und Stagnation bzw. Rückgang der Beschäftigung vergleichsweise schlechte Übernahmekancen bieten.

Dies betrifft in besonderer Weise auch Helfertätigkeiten, deren Anteil in der Zeitarbeit deutlich höher liegt als in der Gesamtwirtschaft. Gegen die Schlussfolgerung, dass vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung daher besonders zur Integration von gering Qualifizierten geeignet sei (vgl. Klös 2000: 14), spricht jedoch, dass gewerbliche Unternehmen offenbar in zunehmenden Maße Helferstellen mit Zeitarbeitskräften besetzen, statt hierfür eigenes Personal vorzuhalten.

### 3 Personal-Service-Agenturen

Die flächendeckende Einrichtung von Personal-Service-Agenturen wird seit Anfang 2003 von der Bundesagentur für Arbeit (BA) umgesetzt, wobei diese nicht selbst PSA betreibt. Vielmehr wurden die Träger von PSA in öffentlichen Ausschreibungsverfahren ausgewählt, an denen sich sowohl gemeinnützige Einrichtungen als auch kommerzielle Zeitarbeitsunternehmen beteiligen konnten. Ausgeschrieben wurden von den örtlichen Agenturen für Arbeit jeweils so genannte „Lose“ für eine bestimmte Zahl von Arbeitslosen (meist 40 bis 60, in Einzelfällen aber auch zwischen 10 und 240 – vgl. Jahn/Windsheimer 2004a: 4) für die Dauer von zwei Jahren. Manche Ausschreibungen bezogen sich auf eine bestimmte Personengruppe (z. B. Akademiker/innen, unter 25-Jährige, Ältere), andere auf bestimmte Tätigkeitsbereiche (z. B. Metall/Elektro, Handel und Hotel-/Gaststättengewerbe) und oftmals wurden personen- und tätigkeitsbezogene Abgrenzungen kombiniert. Mit den PSA-Beschäftigten müssen befristete Arbeitsverträge für eine Dauer von mindestens neun und höchstens zwölf Monaten abgeschlossen werden.

Anbieter mussten mit ihrer Bewerbung ein Konzept vorlegen und beziffern, welches Honorar sie für die Beschäftigung dieser Gruppe benötigen. Dieses bemisst sich nach einer monatlichen „Fallpauschale“

(Grundbetrag), die alle anfallenden Kosten abdecken soll. In den ersten drei Monaten nach der Einstellung werden 100 % dieses Betrages gewährt, im vierten bis sechsten Monat 75 % und im siebten bis neunten Monat 50 %. Darüber hinaus wird bei erfolgreicher Wiedereingliederung eine zusätzliche Integrations-/Vermittlungspauschale gewährt, die je nach Zeitpunkt der Übernahme degressiv gestaffelt ist. Sie beträgt 200 % des Grundbetrages, wenn die Vermittlung in den ersten drei Monaten nach Einstellung in der PSA erfolgt, 150 % bei Vermittlung im vierten bis sechsten Monat und 100 % bei einer späteren Vermittlung. Weitere Zuschüsse an die Personal-Service-Agenturen sind ausgeschlossen.

Es liegt auf der Hand, dass die Kalkulation des Zuschussbedarfs eine Rechnung mit vielen Unbekannten war. Denn vorab konnte nur grob abgeschätzt werden, zu welchen Preisen Unternehmen PSA-Beschäftigte einsetzen und welchen Anteil verleihsfreie Zeiten ausmachen, in denen die Löhne weiter gezahlt werden müssen, ohne dass dem zusätzliche Einnahmen gegenüber stehen. Ein wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang auch die „Qualität“ der vom Arbeitsamt an die PSA vermittelten Beschäftigten. In einem BA-Rundbrief von Dezember 2002 wird die Zielgruppe folgendermaßen beschrieben: „Die erfolgreiche Anwendung des (...) Honorarschemas ist nur dann möglich, wenn die PSA-Zielgruppe ausreichend Chancen für den für einen wirtschaftlichen PSA-Betrieb erforderlichen Arbeitskräfteverleih eröffnet. Damit wird zugleich deutlich, dass die PSA-Zielgruppe seitens der Arbeitsämter so festgelegt werden muss, dass sie zwar kurzfristig vom Arbeitsamt nicht vermittelbare Arbeitslose umfasst, die aber abgesehen von individuellen Vermittlungshemmnissen beschäftigungsfähig sind und im Rahmen ihres Qualifikationsspektrums für Arbeitnehmerüberlassung in Betracht kommen. Damit dürften sich auch für arbeitslose Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, Langzeitarbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte, schwerbehinderte und ältere Arbeitslose in vielen Fällen Chancen zur Einmündung in eine PSA mit sich anschließender Integration in den Arbeitsmarkt ergeben.“ (Bundesanstalt für Arbeit 2002: 4)

Diese allgemeine Anweisung birgt erhebliches Konfliktpotenzial. PSA-Betreiber müssen zweifellos Interesse daran haben, Arbeitslose einzustellen, die sich möglichst rasch und möglichst teuer an Betriebe verlei-

hen lassen. Der BA-Rundbrief lässt offen, inwieweit die Betreiber einer Personal-Service-Agentur die Möglichkeit haben, Arbeitslose, die ihnen von den Arbeitsagenturen zur Einstellung vorgeschlagen werden, als ungeeignet abzulehnen. In der Praxis wird dies offenbar unterschiedlich gehandhabt.

### **Aktueller Stand**

Die Bundesagentur für Arbeit hatte für 2003 das Ziel formuliert, in ganz Deutschland flächendeckend Personal-Service-Agenturen einzurichten und in diesen etwa 50.000 zuvor Arbeitslose zu beschäftigen. Tatsächlich sind im Laufe des vergangenen Jahres in allen Agenturbezirken Personal-Service-Agenturen gegründet worden. Ende Dezember 2003 lag die Zahl der PSA nach Angaben der BA bundesweit bei 969. Die rasche Besetzung der von ihnen angebotenen Arbeitsplätze gestaltet sich hingegen offenbar schwieriger. Zum Jahresende waren von den insgesamt 43.460 vorgesehenen Arbeitsplätzen mit 30.614 nur gut 70 % besetzt. Die Zahl der bereits wieder ausgeschiedenen PSA-Kräfte war bis zu diesem Zeitpunkt mit 12.346 naturgemäß noch recht niedrig. Folglich können auch aus der Angabe, dass von diesen bislang 5.439 (44,1 %) erfolgreich in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt worden seien, noch keine tragfähigen Schlussfolgerungen über die erzielbaren Eingliederungseffekte gezogen werden.

Es ist umstritten, wodurch sich die Besetzung der Arbeitsplätze verzögert hat. Ursprünglich war vorgesehen, dass dies innerhalb von drei Monaten nach Erteilung des Zuschlags umzusetzen sei. Nach Angaben des IAB benötigen die PSA im Durchschnitt jedoch schon allein 25 Tage, bis erste Einstellungen vorgenommen werden (vgl. Jahn/Windsheimer 2004b: 2). Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass Einstellungen erst vorgenommen werden, wenn erste betriebliche Arbeitseinsätze akquiriert wurden, oder aber auch darauf, dass die PSA „wählerisch“ bei der Einstellung ihres Personals sind: „Bis zu zehn Arbeitslose würden pro PSA-Platz vorgeschlagen, diese aber zu häufig mit nicht nachvollziehbaren Gründen abgelehnt.“ (vgl. <http://www.good-practice.de>) Diese Aussage einer BA-Vertreterin deutet auch darauf hin, dass den Personal-Service-Agenturen keine völlige Freiheit bei der Auswahl der Arbeitskräfte zugestanden wird.

Nach Angaben der IAB-Begleitforschung differiert die Höhe der monatlichen Fallpauschale zwischen 325 und 2.450 Euro, wobei der Durchschnitt bei 1.099 Euro liegt (vgl. Jahn/Windsheimer 2004a: 4). Der Umfang der tatsächlich gewährten Zuschüsse hängt jedoch auch davon ab, wie lange die Beschäftigten in der PSA verbleiben und wie hoch der Anteil erfolgreicher Vermittlungen ist.

Zur Struktur der PSA-Beschäftigten liegen bislang nur wenige Informationen vor. Nach ersten Auswertungen des IAB sind offenbar gut zwei Drittel der PSA-Beschäftigten männlich, was jedoch gleichzeitig bedeutet, dass der Frauenanteil in den PSA leicht über dem Branchendurchschnitt in der kommerziellen Zeitarbeit liegt. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht von besonderem Interesse sind die Anteile von speziellen Zielgruppen, die bislang jedoch eher niedrig sind: So haben nur 28 % der PSA-Beschäftigten keine abgeschlossene Berufsausbildung und nur gut 14 % waren zuvor mehr als zwölf Monate arbeitslos (vgl. Jahn/Windsheimer 2004b: 2f).

Kaum bekannt ist auch, wie es um die tatsächlichen betrieblichen Einsatzzeiten bestellt ist. In einem TV-Magazin wurde im November 2003 über eine PSA in Lippstadt berichtet, bei der von 85 Beschäftigten zu diesem Zeitpunkt nur sieben in Betrieben tätig waren – „der Rest sitzt zu Hause“ (Helmer 2004). Nach ersten Berechnungen des IAB lag die Verleihquote (ohne krankheitsbedingte Ausfallzeiten) im ersten Halbjahr der Umsetzung der PSA durchschnittlich bei 43,1 % und im Oktober 2003 bei nur 40,7 % (vgl. Jahn/Windsheimer 2004b: 4). Dies bedeutet faktisch, dass die PSA-Beschäftigten sich bislang in deutlich weniger als der Hälfte ihrer Arbeitszeit in betrieblichen Einsätzen befanden. Offen ist, ob und inwieweit die einsatzfreien Zeiten sinnvoll überbrückt werden.

Angaben zur Höhe der durchschnittlichen Verleihsätze liegen nicht vor. Presseberichte deuten jedoch darauf hin, dass mitunter extrem niedrige Verleihsätze vorkommen. So bot etwa eine PSA in Berlin im Sommer 2003 eine ausgebildete Bürokräft für 3,26 Euro pro Stunde an (vgl. FDP-Bundestagsfraktion 2003), was eindeutig als Preisdumping klassifiziert werden kann.

Im Februar 2004 hat die Insolvenz der Maatwerk GmbH, die bis dahin die weitaus größte Betreiberin von Personal-Service-Agenturen bun-

desweit war, dem PSA-Ansatz Negativ-Schlagzeilen beschert. Maatwerk hatte offenbar im Zuge der Vergabeverfahren für Personal-Service-Agenturen im Jahre 2003 rund 200 „Lose“ für etwa 10.000 PSA-Plätze erhalten, sich zahlreichen Medienberichten zufolge aber häufig kaum um betriebliche Einsätze oder Qualifizierung bemüht. Vielmehr wurden Einstellungen offenbar nicht selten so terminiert, dass die Subventionen maximiert werden konnten: Arbeitslose wurden zB. kurz vor Monatsende eingestellt und gut einen Monat später wieder entlassen.<sup>2</sup> Obwohl die Beschäftigungszeit in solchen Fällen nur rund fünf bis sechs Wochen umfasste, konnten auf diese Weise Zuschüsse für drei Monate in Anspruch genommen werden (vgl. Jahn/Opalka 2004).

Die Maatwerk-Pleite hat auch maßgeblich dazu beigetragen, dass die Zahl der PSA gegenüber dem Höchststand von fast 1.000 Ende Februar 2004 zwischenzeitlich deutlich zurückgegangen ist. Ende April 2004 gab es nur noch 879 PSA bundesweit mit einer Gesamtzahl von 37.980 Arbeitsplätzen, von denen nach wie vor nur gut 70 % tatsächlich besetzt waren. Bis zu diesem Zeitpunkt waren insgesamt 34.303 PSA-Beschäftigte bereits wieder ausgeschieden. Der Anteil derjenigen, die in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden konnten, war somit gegenüber dem Stand Ende Dezember auf 30,7 % deutlich (nämlich um fast ein Drittel) gesunken.

## Entlohnung und Tarifverträge

Die Hartz-Kommission hatte neben der Einrichtung von PSA auch vorgeschlagen, bestehende Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland für die gesamte Branche weitestgehend aufzuheben. Die Bundesregierung ist den Deregulierungsvorschlägen weitgehend gefolgt, hat deren Umsetzung jedoch an die Bedingung geknüpft, dass Zeitarbeit im Laufe des Jahres 2003 tariflich geregelt würde. Anderenfalls werde das Gebot „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ (equal pay) ab Anfang 2004 gesetzlich vorgeschrieben – auch für PSA.

---

<sup>2</sup> Eine umfassende kritische Zusammenstellung von Erfahrungen mit Maatwerk (u. a. auf der Basis von Erfahrungsberichten ehemaliger Beschäftigter) findet sich bei Wompel 2004.

Dass diese Vorgabe von den Vorschlägen der Hartz-Kommission zur Lohngestaltung in PSA abwich, wurde in Presse und Öffentlichkeit teilweise heftig kritisiert (vgl. ausführlicher Weinkopf 2004). Befürchtet wurde u. a., dass die Gewerkschaften Tarifverhandlungen verweigern würden, um eine tarifliche Gleichstellung von Leiharbeitskräften mit den Beschäftigten der Entleihbetriebe zu erreichen. Tatsächlich sind im Jahre 2003 jedoch mehrere Tarifverträge für die Zeitarbeit abgeschlossen worden – auch von DGB-Gewerkschaften, die zu diesem Zweck eine Tarifgemeinschaft gegründet haben. Trotz zahlreicher Unterschiede im Detail liegen die jeweils vereinbarten Mindestlöhne mit 5,50 bis 6,78 Euro pro Stunde am unteren Rand des deutschen Tarifgefüges.

Es ist umstritten, ob die Tarifabschlüsse Zeitarbeit verteuern werden, was zur Verringerung der betrieblichen Inanspruchnahme beitragen könnte. Dagegen spricht, dass gleichzeitig fast sämtliche Beschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung aufgehoben worden sind, was die Kosten der Zeitarbeitsunternehmen verringert – zumindest, sofern diese sich zuvor an die gesetzlichen Regelungen gehalten haben.

Bereits in Ansätzen erkennbar ist demgegenüber, dass die Tarifabschlüsse für die Zeitarbeit und die gleichzeitige Deregulierung dieser Arbeitsform erhebliche Rückwirkungen auf andere Branchen haben. Ein Vorreiter scheint diesbezüglich die Gebäudereinigung zu sein, wo unter Verweis auf die niedrigen Tarifabschlüsse in der Zeitarbeit bereits im Herbst 2003 vereinbart wurde, die Entlohnung in der Gebäudereinigung ab April 2004 abzusenken. Die Arbeitgeber haben im Vorfeld des Tarifabschlusses offenbar damit gedroht, anderenfalls Zeitarbeitsunternehmen als Tochtergesellschaften zu gründen, die als Arbeitgeber der Beschäftigten (zu niedrigeren Tariflöhnen) fungieren und diese in die Gebäudereinigung verleihen könnten (vgl. Labournet 2003).

### **PSA im Vergleich zu früheren Initiativen**

Der Anspruch, Arbeitnehmerüberlassung „sozialverträglich“ zu betreiben, der vor allem bei den ersten START-Modellprojekten in NRW eine erhebliche Bedeutung hatte, spielt in der heutigen Debatte keine Rolle mehr. Im Mittelpunkt steht vielmehr die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung und – mehr oder weniger implizit – auch die Absicht, den Einsatz von PSA-Kräften in Betrieben durch günstige Entleihertarife zu

fördern. Dies wird durch das niedrige Lohnniveau (und z. T. auch durch die vergleichsweise hohen Subventionen) unterstützt.

Von seiner Konstruktion her ähnelt der PSA-Ansatz bezogen auf die in Teil 2 beschriebenen Vorläufer-Initiativen eher dem gemeinnützigen Ansatz. Dies betrifft etwa den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen und die damit verbundene Vorgabe, nicht betriebsbedingt zu kündigen, wenn kein betrieblicher Einsatz gefunden werden kann. Darüber hinaus können sich die PSA ihre Arbeitskräfte nur begrenzt selbst aussuchen, und sie sollen zudem zu einem Zeitpunkt jeweils eine ganze Gruppe von Arbeitslosen einstellen. Solche Vorgaben gab es bei den früheren Initiativen i. d. R. nicht. Sie sind insofern kritisch zu beurteilen, als dadurch tendenziell das Ausmaß verleihtfreier Zeiten ohne betriebliche Einsätze gesteigert wird.

Die Nutzung verleihtfreier Zeiten für ergänzende Angebote wie Coaching und Qualifizierung ist zwar grundsätzlich sinnvoll, aber sie können betriebliche Einsätze nicht ersetzen, zumal die skizzierten organisatorischen Probleme bei der Umsetzung geeigneter Qualifizierungsmaßnahmen nicht von der Hand zu weisen sind. Grundvoraussetzung für die Realisierung der erhofften „Klebeeffekte“ ist, dass PSA-Beschäftigte einen möglichst großen Teil ihrer Arbeitszeit in Betrieben verbringen. Oder anders ausgedrückt: Je seltener es gelingt, betriebliche Einsätze zu organisieren, desto geringer sind tendenziell auch die Chancen der PSA-Beschäftigten, dass sie in feste Beschäftigung in den Unternehmen übernommen werden (vgl. auch Schröder 2002: 190).

#### **4 Zwischenbilanz und Schlussfolgerungen**

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht eröffnen Personal-Service-Agenturen zweifellos die Chance, dass sie Arbeitslosen eine befristete Beschäftigungsperspektive bieten und diese nicht mehr in der Arbeitslosen-Statistik auftauchen. Dies ist aber allenfalls ein positiver Nebeneffekt, während die eigentliche Zielsetzung weitaus ambitionierter ist: Im Kern geht es bei der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung darum, Beschäftigte zunächst als Zeitarbeitskräfte in Betriebe zu bringen und damit ihre Chancen auf eine Übernahme in feste Beschäftigung zu erhöhen. Gelingt die Organisation von betrieblichen Einsätzen nicht oder nur in geringem Maße, verpufft der erhoffte „Klebeffekt“. Wie

der Maatwerk-Skandal gezeigt hat, ist unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass PSA-Beschäftigte untätig zuhause sitzen und keinerlei Unterstützung erhalten. Aber selbst wenn seriöse PSA-Betreiber Angebote zum Coaching und zur Qualifizierung bereithalten, können diese betriebliche Arbeitseinsätze nur ergänzen, aber keinesfalls ersetzen. Anderenfalls wären die Betroffenen in einer geeigneten Qualifizierungsmaßnahme mit einem integrierten Betriebspraktikum wohl besser aufgehoben.

Wenn es den Personal-Service-Agenturen auch künftig nicht gelingen sollte, die Anteile von betrieblichen Einsätzen deutlich zu steigern, wird kritisch zu prüfen sein, ob das Konzept insgesamt tragfähig und arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.<sup>3</sup> Besonderes Augenmerk ist dabei darauf zu richten, inwieweit in einsatzfreien Zeiten tatsächlich zusätzliche Integrationshilfen wie z. B. Coaching und Qualifizierung angeboten werden und inwieweit die eigentlich anvisierte Zielgruppe der „schwer vermittelbaren“ Arbeitslosen erreicht wird. Anderenfalls wäre die Subventionierung der PSA in der bisherigen Höhe kaum zu rechtfertigen. Eine kostengünstigere und stärker erfolgsbezogene Alternative könnte z. B. darin bestehen, Zeitarbeitsunternehmen für die Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen einen Lohnkostenzuschuss und bei erfolgreicher Vermittlung in feste Beschäftigung eine Prämie zu gewähren.

Als mögliche Rückwirkungen der PSA auf den Arbeitsmarkt insgesamt sind vor allem Verdrängungseffekte und Wirkungen auf das Lohnniveau von Bedeutung. Den START-Ansatz haben Gewerkschaften und Betriebsräte auch und vor allem unterstützt, weil ein Lohndumping ausgeschlossen war und andere Zeitarbeitsunternehmen keinen Grund hatten, unlauteren Wettbewerb zu beklagen. Im Rahmen der bisherigen Ausgestaltung der PSA-Förderung sind solche Verdrängungseffekte per se keineswegs auszuschließen. Wenngleich angestrebt ist, dass die PSA andere Personengruppen beschäftigen als kommerzielle Zeitarbeitsun-

---

<sup>3</sup> Ohne betriebliche Einsätze und ein tragfähiges Qualifizierungskonzept wird die Beschäftigung in einer PSA zu einer neuen Form der so genannten „Kurzarbeit Null“, die vor Jahren heftig kritisiert worden ist. In diesem Kontext erscheint dann auch die heftige Kritik an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, die aktuell stark zurück gefahren worden sind, nochmals überdenkenswert. Hier wird zumindest Beschäftigung organisiert.



ternehmen, erscheint fraglich, ob dies in der Praxis tatsächlich der Fall ist.

Gefahren des Lohn- und Preisdumpings resultieren auch aus der Grundkonstruktion, dass PSA-Arbeitsverträge für eine Dauer von neun bis zwölf Monaten abgeschlossen werden müssen. Wenngleich diese Vorgabe aus arbeitsmarktpolitischer Sicht zu begrüßen ist, weil sie darauf abzielt, „Hire-and-Fire“-Strategien zu unterbinden, kann sie gleichzeitig erheblichen Druck auf die Höhe der Verleihsätze ausüben – insbesondere bei Schwierigkeiten, betriebliche Einsätze zu akquirieren. In diesem Fall werden Personal-Service-Agenturen ggf. versuchen, die Betroffenen durch besonders niedrige Verleihsätze doch noch in einem Betrieb „unterzubringen“ – was finanziell für die PSA immer noch sinnvoller ist, als Beschäftigte untätig zuhause „rumsitzen“ zu lassen und gar keine Einnahmen zu erzielen. Dies kann jedoch gravierende Nebenwirkungen haben:

- Der Einsatz von PSA-Kräften wird für die Betriebe lukrativer, was zur Verdrängung bestehender Arbeitsverhältnisse führen kann. Im Extremfall könnten die Unternehmen insbesondere für gering qualifizierte Tätigkeiten nur noch PSA-Beschäftigte einsetzen – subventioniert durch öffentliche Zuschüsse (vgl. Ochel 2003: 26).
- Eine große Differenz zwischen den Kosten für PSA-Arbeitskräfte und für die eigenen Beschäftigten in den Betrieben beeinträchtigt zudem auch die Übernahmechancen: Je billiger geeignete PSA-Beschäftigte angeboten werden, desto geringer ist der Anreiz der Unternehmen, sie in feste Beschäftigung zu übernehmen. Damit würde das erklärte Ziel der PSA „ausgehebelt“.

Mit niedrigen Kosten für PSA-Beschäftigte wächst auch der Druck auf das Lohnniveau der Beschäftigten in den Betrieben – vor allem auf den Qualifikationsebenen, für die alternativ auch PSA-Beschäftigte ohne längere Anlernphasen eingesetzt werden können. Das Beispiel der jüngsten Tarifabschlüsse in der Gebäudereinigung zeigt, dass solche Wirkungen bereits eingetreten sind, wobei dies allerdings nicht allein den Personal-Service-Agenturen zugeschrieben werden kann. Vielmehr haben die niedrigen Tarifabschlüsse für Zeitarbeitskräfte in Kombination mit einer umfassenden Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung möglicherweise gravierendere Effekte, als gemeinhin angenommen

wurde. Auch in anderen Branchen gibt es erste Hinweise, dass eine Auslagerung bestimmter Tätigkeiten in die Arbeitnehmerüberlassung erwogen wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die flächendeckende Einrichtung von Personal-Service-Agenturen und die in diesem Kontext angestoßenen Veränderungen im Bereich der Regulierung von Arbeitnehmerüberlassung insgesamt haben Bewegungen und Veränderungen ausgelöst, deren mittelfristige Wirkungen auf den Arbeitsmarkt insgesamt noch nicht absehbar sind. Während in Ansätzen bereits erkennbar ist, dass das Tarifgefüge in Deutschland unter Druck gerät, bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Hoffnungen auf mehr Beschäftigung und eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfüllen. Offen ist überdies, ob sich mit den Personal-Service-Agenturen auch unter den neuen Rahmenbedingungen die vergleichsweise hohen Übernahmequoten in reguläre Beschäftigung realisieren lassen, die in der Vergangenheit den besonderen „Charme“ der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung ausgemacht haben.

## Literatur

- Almus, Matthias / Egel, Jürgen / Lechner, Michael / Pfeiffer, Friedhelm / Spengler, Hannes**, 1998: Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz: eine ökonometrische Analyse der Wiedereingliederungserfolgs. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, S. 558-574
- Bertelsmann-Stiftung / Bundesanstalt für Arbeit / McKinsey & Company**, 2002: Die Personal-Service-Agentur (PSA): Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments. Gütersloh
- Bundesanstalt für Arbeit**, 2002: Personal-Service-Agenturen (PSA). Nürnberg: BA-Rundbrief, Nr. 71/2002 vom 23. Dezember 2002
- FDP-Bundestagsfraktion**, 2003: Niebel: Keine Dumping-Preise durch Personal-Service-Agenturen erlauben. Pressemitteilung vom 4. Juni 2003. Berlin. <http://www.inidia.de/psa.html>
- Göbel, Jürgen**, 1980: Neue Arbeitsplätze für schwer vermittelbare Arbeitslose durch nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. In: Recht der Arbeit 42, S. 204-217

- Hagen, Tobias / Steiner, Viktor**, 2000: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit: Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51. ISBN 3-7890-6985-X
- Helmer, Maja**, 2003: Jobwunder Zeitarbeit floppt: Miserable Bilanz. Mainz: ZDF.  
*<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/31/0,1872,2080735,00.html>*
- Jahn, Elke / Windsheimer, Alexandra**, 2004a: Personal-Service-Agenturen - Teil I: In der Fläche schon präsent. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, Nr. 1 vom 14. Januar 2004
- Jahn, Elke / Windsheimer, Alexandra**, 2004b: Personal-Service-Agenturen – Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab. Nürnberg: Inst. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, Nr. 2 vom 15. Januar 2004
- Jahn, Olaf / Opalka, Susanne**, 2004: Zu viel kassiert und trotzdem pleite? Das seltsame Abrechnungssystem des Arbeitsvermittlers Maatwerk. Manuskript des Beitrags der TV-Sendung Kontraste am 11. März 2004.
- Klein, Thomas**, 1990: Arbeitslosigkeit und Wiederbeschäftigung im Erwerbsverlauf: Theorieansätze und empirische Befunde. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 33, S. 688-705
- Klös, Hans-Peter**, 2000: Zeitarbeit: Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung. In: IW-Trends 27, Nr. 1, S. 5-21
- Labournet**, 2003: Dummheit, die Schatten wirft... Brot & Rüben – Reinigungskräfte in der Falle. Internet-Dokument
- Ochel, Wolfgang**, 2003: Hartz and more: zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit. In: ifo-Schnelldienst 56, Nr. 1, S. 21-32
- Schröder, Esther**, 2002: Leiharbeit: Wahl versus Qual. In: Gerntke, Axel / Klute, Jürgen / Troost, Axel / Trube, Achim (Hrsg.): Hart(z) am Rande der Seriösität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster: Lit-Verl., S. 181-194.
- Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia**, 1997: Wiedereingliederungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 1997-07

- Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia**, 2000: Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung: Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit des Landes NRW
- Weinkopf, Claudia**, 1996: Arbeitskräftepools: überbetriebliche Beschäftigung im Spannungsfeld von Flexibilität, Mobilität und sozialer Sicherheit. München: Hampp. Arbeit und Technik; Bd. 5. ISBN 3-87988-171-5
- Weinkopf, Claudia**, 2004: Erfahrungen und Perspektiven vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung. In: Vogel, Bertold (Hrsg.): Mitten am Rand? Aktuelle sozialwissenschaftliche Befunde zur Leiharbeit. Hamburg: VSA-Verl. (im Erscheinen).
- Weinkopf, Claudia / Krone, Sirikit**, 1995: START Zeitarbeit – sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Gelsenkirchen/Düsseldorf
- Wompel, Mag**, 2004: Maatwerk? Achtung Maatwerk! Internet-Dokument. [www.good-practice.de](http://www.good-practice.de)