

Ausgabe Nr. 2 / 15.1.2004

In aller Kürze

➤ Die Einführungsphase des Instrumentes „PSA“ ist soeben abgeschlossen. Die meisten Eintritte in PSA gab es im Juli und August. Seit September geht die Zahl der Eintritte wieder leicht zurück.

➤ Vergleicht man die sozio-ökonomischen Eigenschaften der PSA-Beschäftigten mit den Charakteristika der traditionellen Leiharbeiter, lassen sich vor allem bei den Jugendlichen und den Langzeitarbeitslosen strukturelle Unterschiede erkennen. Auch bieten die PSA Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen eine Chance, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen.

➤ Am häufigsten fragt das Verarbeitende Gewerbe PSA-Beschäftigte nach. Im Vergleich zur konventionellen Leiharbeit vermitteln PSA ihr (temporäres) Personal eher in Hilfsarbeiterjobs. Dienstleistungsberufe werden hingegen nur relativ selten ausgeübt.

➤ Die Integrationsquote zwischen April und Oktober kann sich durchaus sehen lassen. Allerdings war sie im Oktober – verglichen mit dem Durchschnitt – leicht rückläufig.

➤ PSA sind offenbar bei der direkten Vermittlung ihrer Mitarbeiter am erfolgreichsten. Dem „Klebeffekt“ kommt bislang nur geringe Bedeutung zu.

Autor/in

Elke J. Jahn
Alexandra Windsheimer

Personal-Service-Agenturen – Teil II

Erste Erfolge zeichnen sich ab

Das neue Instrument zeigt seine Konturen – Parallelen und Unterschiede zur traditionellen Leiharbeit werden sichtbar

Die Einführung des neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes „PSA“ ist weitgehend abgeschlossen. Knapp 1.000 Personal-Service-Agenturen mit rund 30.000 Beschäftigten bei 43.000 Plätzen sind derzeit am Markt tätig. Beinahe 36.000 Arbeitslose traten bis Oktober 2003 in PSA ein, 9.000 wieder aus. Teil II des Kurzberichtes zur PSA berichtet über die Entwicklung der Strukturen sowie der Verleiheinsätze der PSA-Beschäftigten.¹

Bestand und Eintritte

Die folgenden Informationen beziehen sich auf die Analyse der von den PSA abgegebenen Monatsberichte. Grundlage ist die Trägerberichterstattung, die bereits im ersten Teil des Kurzberichts beschrieben wurde.²

Table 1 (Seite 2) zeigt den Bestand sowie die Eintritte in PSA seit April 2003. Als Bestand eines Monats werden alle Arbeitnehmer gezählt, die im laufenden Monat in den PSA beschäftigt waren oder neu eingetreten sind. Damit sind im Monatsbestand auch alle Arbeitnehmer enthalten, die während des Monats aus den PSA ausgetreten sind. Im Oktober 2003 waren 29.677 Arbeitnehmer in Personal-Service-Agenturen beschäftigt, 5.813 traten zwischen April und September wieder aus,

so dass sich zwischen April und Oktober insgesamt 35.490 Eintritte ergaben. Im Oktober erhöhte sich die Zahl der Austritte um 3.192 auf insgesamt 9.005.

Seit Beginn der ersten PSA im April ist die Beschäftigtenzahl von Monat zu Monat kontinuierlich gestiegen. Bei der Interpretation der Bestands- und Eintrittsdaten zwischen April und Juni ist jedoch zu bedenken, dass in den ersten Monaten noch nicht alle PSA ihre Berichtspflicht über die Trägerberichterstattung erfüllten. Sei es, weil noch kein Zertifikat vorlag, das Voraussetzung für die Nutzung der Berichterstattung ist, oder weil die Berichtspflicht übergangsweise anderweitig erfüllt wurde. Erst seit Juli nutzen – vertragsgemäß – die meisten PSA diesen Berichtsweg. Somit dürften die Bestands-, Eintritts- und Austrittszahlen insbesondere in den ersten drei Monaten unterschätzt sein.

Zwischen Juni und Oktober war der Bestand an PSA-Beschäftigten im Westen Deutschlands beinahe doppelt so hoch wie im Osten. Mit Abstand die meisten Eintritte in PSA erfolgten im Juli mit 27 % und im August mit 26 %. Im September und Oktober waren die Eintritte wieder leicht rückläufig. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Einführungsphase abgeschlossen ist. Diese Beobachtung korrespondiert mit der Zahl der

¹ Teil I stellt die Konstruktionsmerkmale und Rahmenbedingungen der PSA dar und informiert über die Zahl der abgeschlossenen Verträge, die Zahl der eingerichteten Plätze, die Losgrößen und die Höhe der Grundbeträge.

² Abweichungen zu den Statistik-Daten der BA ergeben sich daraus, dass diese mit einem Stichtagskonzept arbeitet. Die Auswertungen aus der Trägerberichterstattung berücksichtigen alle für den jeweiligen Monat gemeldeten Beschäftigten. Da PSA auch nachträglich noch Beschäftigte melden, können sich die Werte für September und Oktober noch geringfügig ändern.

Tabelle 1

Bestand und Eintritte in Personal-Service-Agenturen (PSA)									
	Bestand			Eintritte					
	Ost	West	D	Ost		West		D	
	absolut	absolut	absolut	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
April	78	7	85	78	0,7	7	0	85	0,2
Mai	683	779	1.462	606	5,6	773	3,1	1.379	3,9
Juni	1.799	3.045	4.844	1.143	10,6	2.323	9,4	3.466	9,8
Juli	4.978	9.120	14.098	3.301	30,6	6.345	25,7	9.646	27,2
August	7.241	14.831	22.072	2.578	23,9	6.504	26,3	9.082	25,6
September	8.164	18.238	26.402	1.425	13,2	4.682	19	6.107	17,2
Oktober	9.177	20.500	29.677	1.661	15,4	4.064	16,5	5.725	16,1
Insgesamt *	4.589	9.503	14.091	10.792	100	24.698	100	35.490	100

*) Bestand insgesamt: Durchschnitt April bis Okt. 2003; Eintritte insgesamt: Summe April bis Okt. 2003

abgeschlossenen Verträge, die im Juni und Juli Spitzenwerte erreichte. Die PSA benötigen im Durchschnitt 25 Tage, bis sie erste Plätze besetzen können. Dies lässt sich damit erklären, dass die PSA zunächst Arbeitseinsätze akquirieren, bevor sie Arbeitslose einstellen – eine in der Leiharbeitsbranche durchaus übliche Personalpolitik.

Eine Analyse der Eintritte nach sozio-ökonomischen Merkmalen liefert folgendes Bild (vgl. *Tabelle 2*):³ Die meisten Arbeitsverträge werden mit Männern abgeschlossen. Vergleicht man den Männer-Anteil in den PSA (68 %) mit dem in der traditionellen Leiharbeit (2002: 73 %), so lässt sich eine leichte Verschiebung zugunsten der weiblichen Arbeitnehmer feststellen. Während Ausländer in der traditionellen Leiharbeit mit fast 14 % vertreten sind, werden sie von den PSA seltener angeworben.

Hingegen ist die Altersgruppe der Jugendlichen (20-24 Jahre) überdurchschnittlich häufig in PSA tätig. Ihr Anteil beträgt beinahe 30 % und liegt damit ebenfalls über dem Anteil der Leiharbeiter in dieser Altersgruppe (2002: 19 %). Ein Grund für den hohen Anteil dieser Alterskohorte ist, dass in einer zweiten Ausschreibungsrunde speziell Lose für Jugendliche unter 25 Jahre ausgeschrieben wurden.

³ Um Informationen über die sozio-ökonomischen Merkmale zu erhalten, werden die Daten der Trägerberichterstattung mit der Bewerberangebotsdatei verknüpft. Hierzu dient die Kundennummer als Identifizierer. Wird diese fehlerhaft eingegeben, sind die personenspezifischen Merkmale nicht zuspelbar. In diesem Fall werden die Merkmale als unbekannt ausgewiesen.

Auffällig ist auch, dass PSA-Beschäftigte zwischen 25 und 34 Jahren mit einem Anteil von 24 % im Vergleich zu nicht-subsidierten Leiharbeitern (30 %) unterproportional vertreten sind. Die Altersgruppe der unter 20-jährigen stellt mit 3 % nur einen geringen Anteil an den PSA-Beschäftigten, da sich Jugendliche in dieser Altersgruppe meist in Ausbildung befinden (traditionelle Leiharbeit

ebenfalls 3 %). Ältere über 50 Jahre haben – wie in der traditionellen Leiharbeit – nur eine vergleichsweise geringe Chance, eine Beschäftigung in PSA zu finden. Der Anteil dieser Alterskohorte in den PSA beträgt 11 %, in der traditionellen Leiharbeit 12 % (2002).

Beinahe 61 % aller PSA-Arbeitnehmer konnten eine betriebliche Ausbildung nachweisen. Damit sind sie im Durch-

Tabelle 2

Sozio-ökonomische Merkmale der PSA-Beschäftigten			
	Ost	West	D
	April bis Oktober, Anteile in %		
Geschlecht (Männlich)	63,0	69,5	67,5
Nationalität (Deutsche)	96,0	87,0	90,0
Alter in Jahren:			
unter 20	3,5	2,6	2,9
20 bis unter 25	31,9	28,8	29,7
25 bis unter 35	18,9	26,7	24,3
35 bis unter 50	32,8	32,2	32,4
50 und älter	12,9	9,7	10,7
Berufsausbildung			
ohne Berufsausbildung	14,0	34,1	28,0
außerbetriebliche Ausbildung	10,6	3,9	5,9
betriebliche Ausbildung	69,4	57,2	60,9
Berufsfachschule/Fachschule	2,8	2,9	2,9
Fachhochschule/Universität	2,4	1,5	1,8
Berufsabschluss unbekannt	0,7	0,4	0,5
Dauer der Arbeitslosigkeit			
unter 6 Monate	46,2	45,3	45,6
6 Monate bis unter 12 Monate	31,7	33,5	33,0
12 Monate und länger	16,0	13,3	14,1
Dauer unbekannt	3,0	4,6	4,2
arbeitsuchend gemeldet	3,0	3,2	3,2
Gesundheitliche Einschränkungen	12,7	13,1	13,0
Vollzeit	99,4	96,5	97,4

schnitt besser qualifiziert als traditionelle Leiharbeiter, von denen 2002 nur 54 % eine betriebliche Ausbildung hatten.

Bezogen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die PSA ergibt sich folgendes Bild: Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer unter 12 Monaten haben bei den PSA „Wettbewerbsvorteile“. Nur 14 % der PSA-Beschäftigten waren vorher langzeitarbeitslos. Ein Vergleich mit den Langzeitarbeitslosen unter den nicht-subventionierten Leiharbeitnehmern (2002: 8 %) macht allerdings deutlich, dass dieser Anteil bei den PSA-Beschäftigten höher ist.

Ca. 3 % der PSA-Beschäftigten haben den Status „arbeitsuchend“. Hierbei kann es sich um jugendliche Berufseinsteiger oder Arbeitnehmer handeln, deren vorhergehendes Beschäftigungsverhältnis erst vor kurzer Zeit abgelaufen ist.

Darüber hinaus weist die Variable „Dauer der Arbeitslosigkeit“ in 4 % der Fälle fehlende Werte auf, da sie selbst wiederum aus anderen Datenquellen stammt, die die Informationen zu einem anderen Stichtag liefert. Wie lange diese Teilnehmer arbeitslos waren, wird sich erst später zeigen.

Zu den traditionellen Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gehören auch Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen. Sie stellen unter den PSA-Beschäftigten einen Anteil von 13 %.

Zwischen den neuen und den alten Bundesländern gibt es Unterschiede: Im Osten Deutschlands werden sehr viel häufiger Frauen unter einen befristeten PSA-Vertrag genommen. Ferner sind PSA-Beschäftigte im neuen Bundesgebiet in der Regel etwas älter. Der Ausländeranteil ist geringer und der Anteil „mit Berufsausbildung“ spürbar höher als im alten Bundesgebiet.

Die Charakteristika der PSA-Leiharbeiter und die der konventionellen Leiharbeiter weisen durchaus Unterschiede auf. Allerdings wird auch ersichtlich, dass PSA primär Arbeitslosen eine Beschäftigung bieten, die über geringe Vermittlungshemmnisse verfügen und kurzfristig nicht vermittelbar sind. Arbeitskräften mit gravierenderen Vermittlungshemmnissen bieten PSA nur relativ selten eine Beschäftigungschance. Ob es auch bei einer Anhäufung mehre-

rer Vermittlungshemmnisse zu Unterschieden zwischen den beiden Leiharbeitsformen kommt, müssen spätere Analysen zeigen.

... und Austritte

Ein Blick auf **Tabelle 3** zeigt, dass zwischen April und Oktober 9.005 PSA-Beschäftigte aus den PSA ausgetreten sind. Die Zahl der Austritte hat insbesondere seit August stark zugenommen und im Oktober 2003 mit 3.192 bisher ihren Höchstwert erreicht.

Die Gründe für die Austritte können vielfältig sein. Über die Motive für die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses informiert **Tabelle 4**, die zwölf unterschiedliche Beendigungsarten nennt. Von den Arbeitnehmern, die die PSA zwischen April und Oktober verlassen haben,

konnte beinahe die Hälfte eine andere sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen: Die meisten davon (25 % aller Austritte) haben bei einem durch die PSA vermittelten Unternehmen einen neuen Arbeitsplatz gefunden. Rund 11 % haben sich eigenständig eine neue Stelle gesucht. Weitere 11 % wurden vom Entleihbetrieb übernommen.

Damit kommt dem „Klebeffekt“, der eintritt, wenn der PSA-Arbeitnehmer vom Entleiher einen Arbeitsvertrag erhält, eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Allerdings dürfte dieser Wert eine Untergrenze darstellen. Denn einzelne PSA berichten, dass Entleiher nur ungern eine Übernahmebestätigung unterzeichnen und ihre Betriebsnummern offen legen. Diese Informationen benötigt jedoch das Arbeitsamt, da sie Grundlage für die Zahlung der Vermittlungs-

Tabelle 3

Austritte aus PSA seit April 2003						
	Ost		West		Deutschland	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
April	1	0,0	1	0,0	2	0,0
Mai	27	1,1	57	0,9	84	0,9
Juni	122	4,8	270	4,2	392	4,4
Juli	315	12,5	793	12,2	1.108	12,3
August	502	19,9	1.275	19,7	1.777	19,7
September	648	25,7	1.802	27,8	2.450	27,2
Oktober	909	36,0	2.283	35,2	3.192	35,4
Insgesamt *	2.524	100	6.481	100	9.005	100

*) Austritte insgesamt: Summe April bis Okt. 2003

Tabelle 4

Austritte nach Austrittsgründen 2003			
	Ost	West	D
	April bis Oktober, in %		
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	48,7	47,0	47,4
<i>darunter:</i> Entleiher	6,2	12,9	11,0
vermittelt	34,3	21,5	25,1
Selbstsuche	8,2	12,6	11,3
Selbstständig	0,4	0,6	0,5
Ende des Arbeitsvertrages	0,2	0,3	0,2
Kündigung durch PSA	41,4	37,8	38,8
<i>darunter:</i> verhaltensbedingt	20,2	23,2	22,4
betriebsbedingt	3,5	2,0	2,4
FBW-Maßnahme	0,0	0,1	0,1
andere SGB III Maßnahme	0,3	0,1	0,1
sonstige Gründe	17,5	12,3	13,8
Kündigung des AN	5,2	9,0	8,0
Grund unbekannt / sonstige Gründe	4,2	5,4	5,0
Gesamt	100	100	100

prämie sind. Andere PSA scheuen den (vermeintlichen) Aufwand, der damit verbunden ist.

Knapp 39 % der Austritte werden mit der Kündigung seitens der PSA begründet. Auffällig ist, dass 22 % der Austritte von den PSA mit verhaltensbedingten Gründen und 14 % mit sonstigen Gründen gerechtfertigt werden. Verhaltensbedingte Entlassungen dürfen nicht mit dem gleich lautenden Entlassungsgrund des Kündigungsschutzgesetzes gleichgesetzt werden, da die PSA-Beschäftigten sich noch in der Probezeit befinden.

Gespräche mit den PSA haben ergeben, dass sich dahinter auch PSA-Arbeitnehmer verbergen, die schon nach den ersten Tagen unpünktlich, gar nicht mehr oder ungepflegt zur Arbeit erscheinen oder sich anderweitig unkooperativ verhalten, so dass man ihnen kündigen musste. Offen bleibt, ob in diesen Fällen Sperrzeiten von den Ämtern verhängt werden. Jedenfalls zeigt sich, dass – beabsichtigt oder nicht – das Instrument „PSA“ auch geeignet ist, die Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen zu testen.

In rund 8 % der Fälle wurde das Beschäftigungsverhältnis durch den Arbeitnehmer gekündigt – weil ihm die angebotene Beschäftigung nicht geeignet erschien oder weil er eine andere Stelle in Aussicht hatte, ohne dies der PSA mitzuteilen. Die letzte Kategorie fasst Fälle zusammen, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen. Hierzu gehören Arbeitnehmer, die sich nicht mehr bei den PSA melden und ihr Arbeitsverhältnis auch nicht lösen. Hinzu kommen auch PSA-Beschäftigte, die zwischen den Losen mit unterschiedlichen Zielgruppen innerhalb einer PSA wechseln.

Wichtige Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern ergeben sich beim Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Er gelang im Osten häufiger als im Westen. Ursache für dieses überraschende Ergebnis sind u.a. die Abgänge infolge Vermittlung. Hingegen finden die Arbeitnehmer im Osten seltener durch Eigeninitiative einen Arbeitsplatz. Auch kündigen PSA-Beschäftigte im Osten – vermutlich bedingt durch die schwierigere Arbeitsmarktsituation – seltener als ihre westlichen Kollegen. Sie werden auch seltener „verhaltensbedingt“ entlassen.

Tabelle 5

Besetzungs-, Verleih-, Integrations- und Vermittlungsquote						
	April – Oktober			Oktober		
	Ost	West	D	Ost	West	D
	in % (Bestand)			in % (Bestand)		
Besetzungsquote	(85,3)	(86,5)	(86,1)	74,2	72,3	72,9
Verleihquote 1 (Untergrenze)	30,9	43,9	39,5	28,9	40,5	36,9
Verleihquote 2 (Obergrenze)	33,8	47,8	43,1	32,7	44,2	40,7
Integrationsquote	49,0	47,5	48,0	39,1	42,8	41,7
Vermittlungsquote	40,5	34,4	36,1	32,9	31,9	32,2

Performance-Indikatoren

Tabelle 5 weist die Besetzungs-, Verleih-, Integrations- und Vermittlungsquote aus. Die Besetzungsquote gibt an, auf wie vielen PSA-Plätzen bereits Arbeitnehmer unter Vertrag stehen. Fast drei Viertel aller PSA-Plätze sind derzeit belegt. In die Besetzungsquote gehen auch PSA ein, die noch gar keine Arbeitnehmer eingestellt haben, weil sie beispielsweise gerade erst ihre Arbeit aufgenommen haben. Im Oktober 2003 waren es 21 PSA, die (noch) keinen einzigen Platz besetzen konnten. Berücksichtigt man ferner die hohe Fluktuation in den PSA, die ja im Gegensatz zu den traditionellen Leiharbeitsbetrieben primär vermittlungs- und nur sekundär verleihorientiert arbeiten, kann sich die Besetzungsquote durchaus sehen lassen. Die durchschnittlichen Besetzungsquoten zwischen April und Oktober sind vermutlich nach oben verzerrt, da – wie erwähnt – nicht alle PSA in den ersten Monaten ihre Berichtspflicht über die Trägerberichterstattung erfüllt haben.⁴

Die Verleihquote setzt die Zahl der tatsächlichen Verleihtage ins Verhältnis zu den möglichen Verleihtagen bezogen auf den jeweiligen Berichtszeitraum. Wochenenden und bundesweite Feiertage gehen nicht in die Berechnung ein. Um den Erfassungsaufwand möglichst gering zu halten, müssen die PSA nur den Beginn und das Ende der Aktivitäten eintragen. Wann die tatsächlichen Einsätze stattfinden, wird nicht im Detail abgefragt. Überstunden und Mehrarbeit können über Ausgleichskonten abgegolten werden und

⁴ Die höhere Besetzungsquote im Vergleich zu den Statistik-Werten ergibt sich, da in der Trägerberichterstattung weniger verfügbare Plätze gemeldet sind und PSA nicht berücksichtigt sind, die erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Tätigkeit aufnehmen.

sind als Verleihzeiten erfasst. Damit gibt die Verleihquote nur einen groben Überblick über die tatsächlichen Einsätze.

Die Verleihquote kann auf zwei Arten ermittelt werden. Bei der „Verleihquote 1“ (**Tabelle 5**), die auch die Bundesanstalt für Arbeit erfasst, zählen als mögliche Verleihtage auch Ausfallzeiten, die durch Krankheit, regionale Feiertage, Urlaub und Zeiten ohne Zahlung von Arbeitsentgelt hervorgerufen werden. Sie ist daher ein Indikator für den Zuwachs des Humankapitals und den Produktivitätsgewinn, den ein PSA-Beschäftigter während der Verleiheinsätze erwirbt. Als Performancemaßstab für die PSA ist diese Quote jedoch nicht geeignet. Ist ein PSA-Beschäftigter beispielsweise 4 Wochen krank, wird eine Verleihquote von 0 % für diesen Monat ermittelt. Tatsächlich hätte die PSA jedoch einen Einsatz für den Arbeitnehmer akquirieren können. Aus der Perspektive der PSA ist diese Vorgehensweise unbefriedigend, da sie kaum eine Verleihquote von 100 % erreichen kann. Daher gibt **Tabelle 5** noch eine „Verleihquote 2“ an, die als Obergrenze interpretiert werden kann. Im Zähler und Nenner werden hier die Ausfallzeiten nicht berücksichtigt.

Ob die Verleihquote tatsächlich die Realität abbildet, ist u.a. von der korrekten Dokumentation der Verleihzeiten und der verleihfreien Zeiten durch die PSA abhängig. Versäumt eine PSA die Angabe von Verleihtagen, werden diese automatisch wie verleihfreie Zeiten behandelt. Die kumulierte Verleihquote 1, die den durchschnittlichen Anteil der Verleihtage zwischen April und Oktober misst, fällt mit rund 44 % in Westdeutschland erheblich höher aus als in Ostdeutschland (knapp 31 %). Die Verleihquote 2 nimmt erwartungsgemäß einen höheren Wert an, die Differenz beträgt etwa 4 Prozentpunkte.

Tabelle 5 zeigt auch, dass die Verleihquoten im Oktober niedriger lagen. Dies lässt zwei Interpretationen zu: Einerseits unterliegt die Leiharbeit traditionell saisonalen Schwankungen und hat ihre betriebsamsten Wochen im Juli und August. Andererseits lief für die PSA, die im Juni starteten, im Oktober die Drei-Monats-Frist aus, innerhalb der sie die im Los definierten Plätze besetzen mussten. Wie in Teil I des Kurzberichts dargestellt, waren der Juni und Juli die abschlussstärksten Monate, so dass nun viele PSA Arbeitslose einstellen, ohne einen konkreten Kundenauftrag vorweisen zu können.

Wie hoch der Anteil der Austritte in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder in die Selbständigkeit an allen Austritten ist, besagt die Integrationsquote (vgl. **Tabelle 5**). Hier wird deutlich, dass der Integrationserfolg im Monat Oktober verglichen mit dem Durchschnitt stark rückläufig war. Die Integrationsquote ist in Ost- und Westdeutschland etwa gleich hoch.

Die Vermittlungsquote setzt dagegen nur die Vermittlungen der PSA zum Entleiher oder in einen anderen Betrieb ins Verhältnis zu den gesamten Austritten. Wie bereits erwähnt, gelang es den PSA im Osten trotz der niedrigeren Verleihquote häufiger, ihre Beschäftigten in ein neues Arbeitsverhältnis zu vermitteln – sei es beim Entleihbetrieb, sei es bei einem anderen Arbeitgeber. Allerdings lässt sich dieses Muster im Oktober nicht mehr beobachten.

Alternativ dazu lassen sich auch Quoten ermitteln, die die Zahl der erfolgreichen Austritte zum Bestand der PSA-Beschäftigten in Beziehung setzen. Die so berechneten Integrations- und Vermittlungsquoten wären sehr viel geringer. Letztlich steht dahinter die Frage, ob ein „Verbleib“ in der Maßnahme als Misserfolg oder Erfolg zu werten ist.

Für den ersten Standpunkt spricht, dass sich die Teilnehmer und die PSA während einer Maßnahme kontinuierlich nach einer neuen Stelle umsehen müssen. Gelingt der Übergang nicht, ist dies als Misserfolg zu werten. Ziel ist schließlich der möglichst schnelle Austritt aus der Maßnahme. Allerdings stellt sich dann die Frage, welche Funktion eine Maßnahme haben kann.

Die zweite Auffassung lässt sich mit der Humankapitaltheorie begründen. Poten-

ziellen Teilnehmern an Maßnahmen werden zunächst Produktivitätsdefizite unterstellt, weil sie weniger leistungsfähig sind, weil ihnen Stigmata anhaften, weil sie Schwierigkeiten bei der Selbstpräsentation in Bewerbungssituationen haben oder weil sie Qualifikationen besitzen, die nicht marktgängig sind. Sie verhindern, dass die Arbeitslosen zum herrschenden Lohn eine Beschäftigung finden. Die Maßnahme hat nun zum Ziel, solche Defizite zu reduzieren.

Mit fortschreitender Zeit in der Maßnahme nimmt die am Markt verwertbare Produktivität zu, bis der Teilnehmer in eine reguläre Beschäftigung übergeht. Damit hängt der Zeitpunkt des Wechsels in den primären Arbeitsmarkt von der „Anfangsausstattung“ des Teilnehmers ab. Gesteht man jedoch PSA-Beschäftigten Vermittlungshemmnisse zu und konzediert, dass Maßnahmen solche Nachteile ausgleichen können, ist der Verbleib in dieser temporären Maßnahme nur schwerlich als Misserfolg zu werten. Daher wird die Integrations- und Vermittlungsquote nur auf die Gesamtzahl der Austritte bezogen – eine auch in der Leiharbeitsbranche übliche Vorgehensweise.

Branche und Tätigkeiten

Bei der Vermittlung von PSA-Arbeitnehmern stehen überwiegend Tätigkeiten im Vordergrund, die zu den Fertigungs-

berufen zählen: vor allem Schlosser, Mechaniker und Hilfsarbeiter (siehe **Tabelle 6**). Auch der traditionelle Leiharbeitssektor ist durch solche Tätigkeiten geprägt. Im Jahr 2002 waren dort 28 % aller Leiharbeiter als Hilfskräfte tätig. Damit werden in den PSA 18 Prozentpunkte mehr Arbeitnehmer als Hilfsarbeiter eingesetzt als in der traditionellen Leiharbeit. Dies Muster lässt zwei Interpretationen zu: Entweder werden PSA-Beschäftigte – obwohl gut ausgebildet – unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt, oder die PSA bieten gerade gering Qualifizierten eine Beschäftigungschance.

Für die erste These spricht, dass PSA-Beschäftigte im Vergleich zu den traditionellen Leiharbeitnehmern überdurchschnittlich häufig über eine betriebliche Ausbildung verfügen (vgl. **Tabelle 1**). Darüber hinaus kann die Zuweisung des Arbeitslosen durch das Arbeitsamt – intendiert oder nicht – auch dessen Arbeitswilligkeit prüfen. Dies fällt besonders leicht, wenn mit den PSA eng zusammengearbeitet wird. Es steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitnehmer eine Stelle annehmen, die sie ansonsten – ohne Vorschriften zur Zumutbarkeit – nicht akzeptieren würden. Schließlich erklärt sich der hohe Anteil der Hilfsarbeiter auch mit der Zielgruppenstruktur in den Losen, die überproportional häufig Fach- und Hilfskräfte vorsehen.

Tabelle 6

Einsätze in der Branche nach Tätigkeiten 2003			
	Ost	West	D
	in % (Bestand)		
Tätigkeiten	100	100	100
Ohne berufsfachliche Spezialisierung	8,8	9,1	9,0
Pflanzenbauer, Tierzüchter etc.	0,4	0,1	0,2
Fertigungsberufe gesamt	67,1	71,9	70,6
darunter: Schlosser, Mechaniker	4,1	5,5	5,1
Metallerzeuger	15,2	8,8	10,6
Bauberufe	5,6	4,2	4,6
Hilfsarbeiter	38,5	49,0	46,1
Dienstleistungsberufe gesamt	17,6	13,6	14,7
Sonstige / Tätigkeit unbekannt	6,1	5,3	5,5
Branche	100	100	100
Land- und Forstwirtschaft	1,5	0,2	0,5
Verarbeitendes Gewerbe	42,9	55,9	52,4
Baueingewebe	7,7	4,9	5,7
Dienstleistungen	42,6	32,1	35,0
Sonstige / Branche unbekannt	5,4	6,8	6,4

Dienstleistungsberufe werden von den PSA-Beschäftigten mit 15 % nur relativ selten ausgeübt, im Osten etwas häufiger als im Westen. Hier findet sich erneut ein erstaunlich großer struktureller Unterschied zur traditionellen Leiharbeit. Der Anteil der Dienstleistungsberufe in der traditionellen Leiharbeitsbranche war im Jahr 2002 mit 32 % mehr als doppelt so hoch wie im PSA-Sektor. In den neuen Bundesländern sind PSA-Leiharbeiter, die als Metallhersteller oder in Berufen des Baubergbauwesens tätig sind, etwas häufiger anzutreffen als in den alten. Dagegen haben Tätigkeiten als Hilfsarbeiter eine geringere Bedeutung als im Westen.

Bezogen auf die Branche ergibt sich das aus der traditionellen Leiharbeit bekannte Bild: Das Verarbeitende Gewerbe fragt sehr viel häufiger Leiharbeitskräfte nach als die Dienstleistungsbranche. Auffällig wiederum ist, dass sich im Osten die beiden Sektoren annähernd die Waage halten.

Zusammenfassung

Obwohl Personal-Service-Agenturen erst vor kurzer Zeit ihren Betrieb aufgenommen haben, sind die Besetzungsquoten in den PSA durchaus zufriedenstellend. Dahinter steht allerdings auch der regulierende Eingriff der BA, da PSA ihre Plätze innerhalb von drei Monaten besetzen müssen. Mit fast 36.000 Eintritten bis Oktober 2003 war das Ziel, 50.000 Eintritte bis Jahresende zu erreichen noch nicht erreicht.

Im Hinblick auf die sozio-ökonomischen Eigenschaften der PSA-Beschäftigten finden sich im Vergleich zu den Merkmalen der traditionellen Leiharbeiter durchaus strukturelle Unterschiede. Sie sind jedoch nicht so stark ausgeprägt, dass sich Substitutions- und Mitnahmeeffekte ausschließen lassen. Aufschluss darüber können nur makroökonomische Studien geben. Allerdings ist eine Beurteilung und spätere Evaluation des Instrumentes „PSA“ hinsichtlich bestimmter Zielgruppen nicht ohne weiteres möglich, da eine eindeutige und operationalisierbare Zielgruppendefinition fehlt. Deshalb lässt sich u.a. nur schwer beurteilen, ob eine vergleichbare Struktur der Beschäftigten in subventionierter und nicht-subventionierter Leiharbeit als Erfolg oder Misserfolg zu werten ist.

Der überraschend hohe Anteil der Entlassungen aus verhaltensbedingten oder sonstigen Gründen legt zunächst die Vermutung nahe, dass nicht alle Arbeitslosen bereit sind, jede zumutbare Stelle anzunehmen. Denn die Qualifikation der Beschäftigten liegt häufig über den Qualifikationsanforderungen der Leihinstitute: Beinahe zwei Drittel der PSA-Beschäftigten verfügen über eine abgeschlossene Ausbildung oder einen höheren Abschluss, fast 50 % der Einsätze sind aber Hilfsarbeiterjobs.

Hier liegt ein qualifikatorischer Mismatch vor. Zumindest aus wohlfahrtsökonomischem Blickwinkel könnte dies bedenklich sein. Dagegen lässt sich einwenden, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit das Humankapital der Beschäftigungslosen sinkt. Eine temporäre Erwerbstätigkeit in Personal-Service-Agenturen kann diesen Humankapitalverlust bremsen oder sogar neues schaffen. Folgt man schließlich der These, die hinter der Leiharbeit als einem Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht, sollte der Übergang in eine reguläre Beschäftigung auch mit Aufwärtsmobilität verbunden sein. Ob dies gelingt, können jedoch erst spätere Analysen zeigen.

Um die Personal-Service-Agenturen einer fundierten Beurteilung zu unterziehen, ist es noch zu früh. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den kurzen Zeitraum, für den Informationen und Daten vorliegen. Deshalb können auch noch keine Vorschläge dazu gemacht werden, welche Rahmenbedingungen man ändern sollte. Mit einer Ausnahme: Bei den Eintritten und Entlassungen fällt auf, dass überraschend viele PSA ihre Beschäftigten zum Monatsende einstellen und zu Monatsbeginn entlassen. Dies könnte daran liegen, dass die PSA für jeden Kalendermonat eine Fallpauschale erhalten, unabhängig vom Eintritts- bzw. Austrittszeitpunkt des Mitarbeiters, jedoch maximal für neun Monate. Bei einer Beschäftigungsdauer von neun Monaten ist dies kein Problem, da die PSA maximal neun degressiv ausgestaltete Fallpauschalen erhält. Gelingt die Vermittlung des Mitarbeiters jedoch vor dem Ablauf der neun Monate, fällt die erste Fallpauschale als „zusätzliche“ Prämie an.

Auch ein Austritt – erfolgreich oder nicht – kann somit zu „Sonderzahlungen“ bei-

tragen. Im Extremfall kann eine nicht erfolgreiche Verweildauer eines PSA-Beschäftigten von zwei Tagen einen Anspruch auf zwei Fallpauschalen erzeugen.

Eintritte und Austritte während des Monats können jedoch auch durch eine stellenorientierte Besetzungspolitik hervorgerufen werden. Sie ergeben sich dann aus den Flexibilitätsbedürfnissen der Entleiher. Deshalb sollte kein Eintritt oder Austritt zum Monatsbeginn bzw. zum Monatsende vorgeschrieben werden.

Jedoch könnte man erwägen, die Fallpauschale pro Beschäftigungstag auszuwerten. Diesem Vorschlag stünde allerdings ein höherer bürokratischer Aufwand entgegen. Die dabei entstehenden Kosten müssten aber mit den Einsparungen verrechnet werden.

Um der PSA-Branche ein angemessenes Image zu verschaffen, ihr Ansehen zu fördern und PSA zu einem erfolgreichen Instrument zu machen, benötigt man qualitativ hochwertige Informationen über die Aktivitäten in den Personal-Service-Agenturen und über deren Beschäftigte. Transparenz und Offenheit im Umgang mit dem neuen Instrument ist nicht zuletzt auch deshalb geboten, weil die Politik damit große Erwartungen verbindet.

Impressum

IAB Kurzbericht

Nr. 2 / 15.1.2004

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Elke J. Jahn, Tel. 0911/179-5183
oder e-Mail: elke.jahn@iab.de

ISSN 0942-167X