

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

*Bertelsmann Stiftung
Bundesanstalt für Arbeit
McKinsey & Company (Hrsg.)*

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Konzeption und Diskussion eines neuen
arbeitsmarktpolitischen Instruments

Gütersloh 2002

© 2002 Bundesanstalt für Arbeit, Bertelsmann Stiftung, McKinsey & Company
Verantwortlich: Frank Frick
Redaktion: Clemens Wieland
Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld
Umschlagabbildung: PhotoDisc
Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

Inhalt

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
I Die Personal-Service-Agentur (PSA)	11
Definition PSA	11
Ordnungspolitische Rahmenbedingungen	11
Zielgruppen	13
Vorzüge der PSA für die beteiligten Akteure	16
II Charakteristika des PSA-Konzepts	19
Kernprozesse der PSA und arbeitsrechtliche Bedingungen	19
Mögliche Aufgabenmodelle für die PSA	20
Bewertung der untersuchten Aufgabenmodelle	23
Detaillierung der präferierten Modelle	26
Ökonomisches Modell (auf Basis von Modell 4)	28

III Implementierungsvoraussetzungen und Umsetzung des PSA-Konzepts	33
Voraussetzungen für die Implementierung	33
Organisationsform und Trägermodelle	34
Regionale und wirtschaftsraumspezifische Ausgestaltung	37
Ausschreibungsgestaltung	39
Anreizsystem zu Verleih und Vermittlung	40
Wichtige Stellhebel zur Zieloptimierung	42
Umsetzungsplanung	43
Appendix 1: Bewertung der Aufgabenmodelle im Detail	45
Appendix 2: Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen	51
(Expertise von Dr. Bruno Kaltenborn)	

Vorwort

Die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) wird gemeinhin als Herzstück der Arbeit der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« bezeichnet. Mit Hilfe dieser Agenturen sollen Unternehmen neue Mitarbeiter finden und entleihen können. Für beide Marktseiten wird damit der Einstieg in Beschäftigung risikoärmer. Arbeitssuchende erhalten auf diese Weise die Möglichkeit, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten unter Beweis zu stellen und damit ihre Chancen auf einen Dauerarbeitsplatz zu verbessern. Von dieser vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung verspricht sich die Kommission sowohl kürzere Verweildauern in Arbeitslosigkeit als auch deutlich höhere Vermittlungsquoten.

In der Öffentlichkeit werden die Personal-Service-Agenturen breit diskutiert – mit sehr positiver Resonanz. Gleichwohl fehlte es bislang an detaillierten, konkreten Konzepten für mögliche Geschäftsmodelle, um diese Agenturen zügig und nachhaltig Wirklichkeit werden zu lassen. Vor diesem Hintergrund haben sich die Bertelsmann Stiftung, die Bundesanstalt für Arbeit und McKinsey & Company entschlossen, ihr know-how zu bündeln und parallel zur Arbeit der Kommission mit vereinten Kräften einen Beitrag zu leisten. »Gemeinsam sind wir stark« war hier das Motto, denn keine der beteiligten Institutionen hätte diese umfassende Aufgabe alleine in solch kurzer Zeit bewerkstelligen können.

Das Ergebnis dieser ebenso intensiven wie fruchtbaren Zusammenarbeit von hochrangigen Experten der beteiligten Institutionen ist

die vorliegende Broschüre, in der das gesamte relevante Spektrum von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und Zielgruppen über mögliche Aufgaben und Implementierungsvoraussetzungen bis hin zur Umsetzungsplanung dargestellt und kritisch diskutiert wird. Das Papier beinhaltet darüber hinaus eine Expertise über die fiskalischen Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen. Diese Expertise wurde von Herrn Dr. Bruno Kaltenborn erstellt, dem für diesen hochwertigen Beitrag und sein außerordentliches Engagement ganz herzlich gedankt sei.

Heinrich Alt

Mitglied des Vorstandes
der Bundesanstalt für Arbeit

Frank Frick

Leiter Abteilung Arbeitsmarkt und Beschäftigung,
Bereich Wirtschaft, Bertelsmann Stiftung

Dr. Jürgen Schrader

Director, McKinsey & Company

Zusammenfassung

Die Personal-Service-Agentur, kurz PSA, stellt ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument dar, mit dessen Hilfe Arbeitslose über Zeitarbeit schnell und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden sollen. Die Agenturen betreiben eine vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung. Mitarbeiter werden an Drittunternehmen mit dem Ziel entliehen, dort dauerhaft eingestellt zu werden («Klebeffekt»). Die Tätigkeit erfolgt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und wahrt ordnungspolitische Rahmenbedingungen, um Wettbewerbsverzerrungen für gewerbsmäßige Zeitarbeitsfirmen möglichst auszuschließen. Nach Modellrechnungen könnten mit Hilfe der PSA – je nach Szenario – innerhalb von fünf Jahren bis zu 375 000 Arbeitslose dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Mögliche Substitutionseffekte sind in dieser Berechnung nicht berücksichtigt.

Zur Zielgruppe der PSA zählen insbesondere Arbeitslose mit geringer Qualifikation und/oder individuellen Vermittlungshemmnissen. Die ausschließlich von der Bundesanstalt für Arbeit an die PSA empfohlenen Bewerber werden bei Eignung in ein in der Regel auf zwölf Monate befristetes, sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übernommen. Es besteht kein Kontrahierungszwang für die Vertragspartner; allerdings drohen Arbeitslosen bei nicht hinreichend begründeter Ablehnung eines Angebots leistungsrechtliche Sanktionen. Über den vermittlungsorientierten Verleih, »Learning on

the Job«, Coachingmaßnahmen und Kurzqualifizierungen werden die PSA-Mitarbeiter auf eine dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt vorbereitet.

Ein degressiv gestaffeltes, auf Zeitarbeitszuschüssen und Vermittlungsprämien basierendes Anreizsystem stellt sicher, dass die Arbeitnehmerüberlassung der PSA auf die nachhaltige Vermittlung ihrer eigenen Mitarbeiter (Zeitarbeitnehmer) fokussiert bleibt. Eine Erweiterung des Geschäftsfelds der PSA um eine prämien-incentivierte Direktvermittlung von Arbeitslosen aus dem Bestand der Bundesanstalt für Arbeit ist jedoch erwünscht.

Die optimale Steuerbarkeit auf Basis von vertraglich vereinbarten »Service Level Agreements« (SLA) spricht grundsätzlich für eine privatrechtliche Rechtsform der PSA, wobei die privatrechtlich organisierten Modelle einer Public-Private-Partnership oder einer privaten Trägerschaft zu bevorzugen sind. Bei der Festlegung von SLA muss sichergestellt werden, dass die PSA-Träger einen ausreichenden Anreiz besitzen, unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit und Handlungsfähigkeit eine möglichst hohe Anzahl an Arbeitslosen aufzunehmen. Die individuelle Ausprägung der PSA, etwa hinsichtlich ihrer Aufgaben und der Subventionshöhe, wird je nach Wirtschaftsraum im Detail unterschiedlich gestaltet sein und den jeweiligen Gegebenheiten verschiedener Arbeitsmarkttypen Rechnung tragen.

Die PSA bieten allen beteiligten Akteuren bedeutende Vorteile: Sie entsprechen dem Bedarf nach Flexibilisierung von Arbeit auf Seiten der Arbeitgeber und setzen Einstellungsschwellen herab. Sie ermöglichen arbeitswilligen und -fähigen Arbeitslosen den Eintritt in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit realistischer Perspektive auf eine zukünftige Übernahme durch einen Entleihbetrieb und sie tragen wirkungsvoll und nachhaltig zum Abbau von Arbeitslosigkeit und damit zur Reduktion der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei.

I Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Definition PSA

Mit der PSA steht der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik ein neues Instrument zur Verfügung, das wirkungsvoll zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen wird. Im Rahmen der von der PSA betriebenen vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung werden Arbeitslose möglichst schnell und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt. Die PSA versteht sich dabei ausdrücklich nicht als voll subventionierte Beschäftigungsgesellschaft der Bundesanstalt für Arbeit¹, sondern sie operiert – wie andere Zeitarbeitsfirmen auch – unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten im freien Markt.

Vermittlungsorientierte
Arbeitnehmerüberlassung

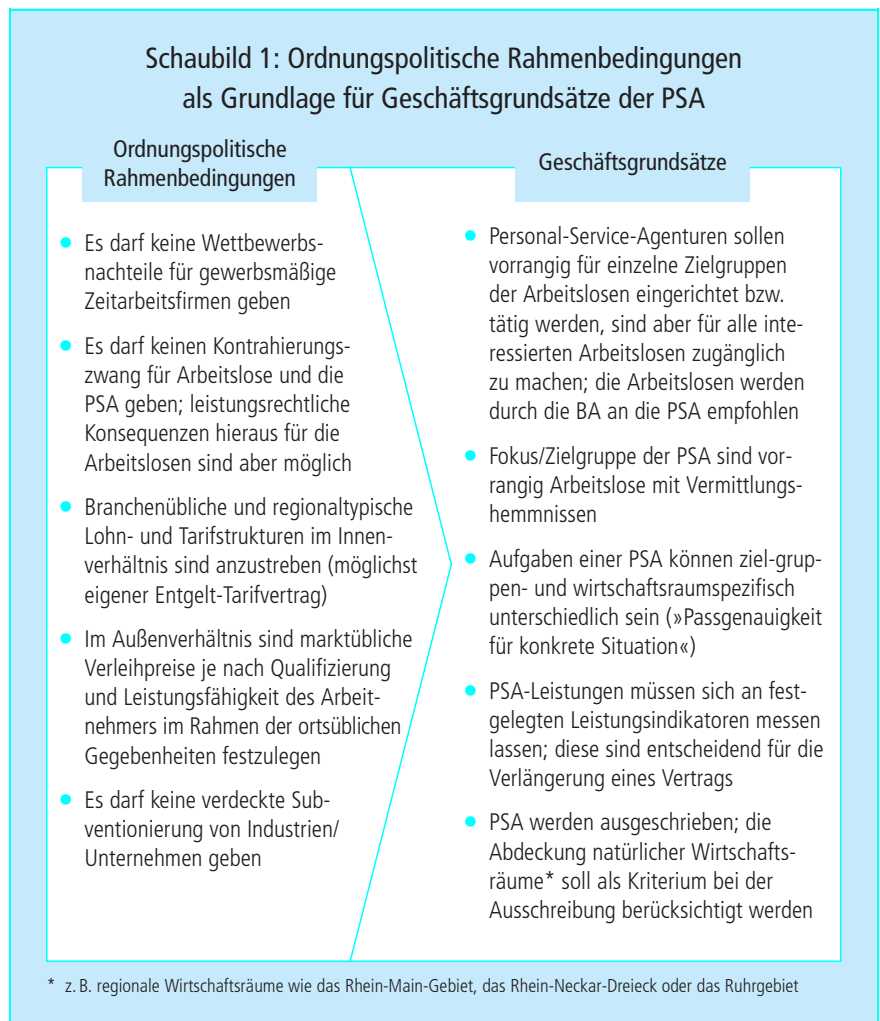
Ordnungspolitische Rahmenbedingungen

Die marktwirtschaftliche Ausrichtung hat zur Folge, dass die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, unter denen die Agenturen arbeiten, so gestaltet sein müssen, dass keine Wettbewerbsnachteile für gewerbsmäßige Zeitarbeitsfirmen entstehen. Bei der Entlohnung der

Keine Wettbewerbsnachteile
für Zeitarbeitsfirmen

1 Das vorliegende Dokument orientiert sich an bestehenden Bezeichnungen und greift aktuell diskutierte Vorschläge zu Begrifflichkeitsänderungen, z. B. im Rahmen der Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit oder seitens der »Hartz-Kommission« (»Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt«) nicht auf.

PSA-Mitarbeiter (Zeitarbeitnehmer) sind daher branchenübliche und regionaltypische Lohn- und Tarifstrukturen anzustreben. Im Außenverhältnis zum Entleihunternehmen sind entsprechend marktübliche Verleihpreise je nach Qualifizierung und Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers im Rahmen der ortsüblichen Gegebenheiten zu erzielen. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass über die PSA keine verdeckte Subventionierung von einzelnen Industrien bzw. Unternehmen erfolgt (Schaubild 1).

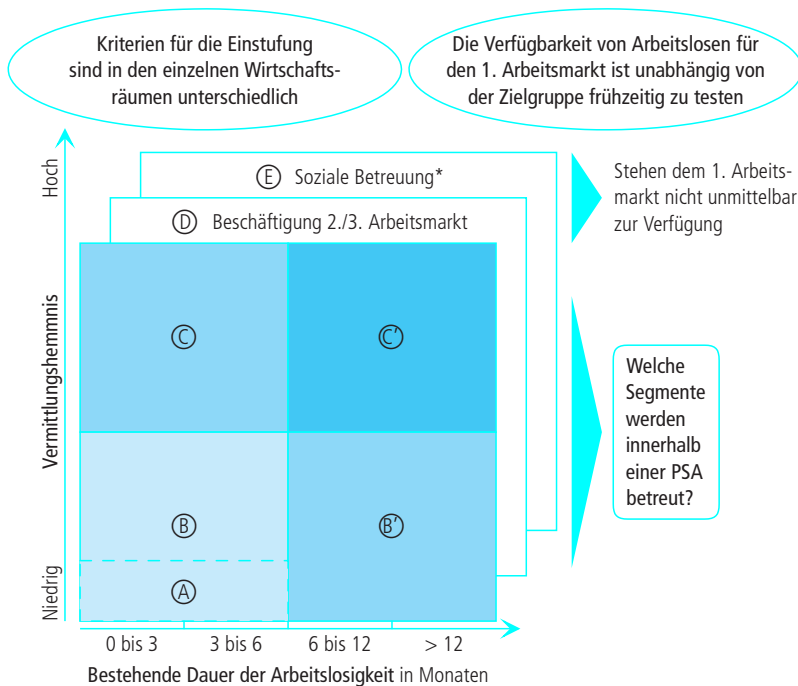


Zielgruppen

Zur Zielgruppe der PSA gehören Arbeitslose mit geringer Qualifikation und/oder individuellen Vermittlungshemmnissen. Mangelnde Qualifikation drückt sich durch das Fehlen einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder spezifischer Kenntnisse bzw. Erfahrungen aus, kann in Einzelfällen aber auch Folge einer Ausbildung in schwer vermittelbaren oder nicht mehr zeitgemäßen Berufszweigen sein (z.B. Bergbau). Individuelle Vermittlungshemmnisse sind beispielsweise fehlende Berufserfahrung, fehlende deutsche Sprachkenntnisse, eingeschränkte Mobilität, Schwerbehinderung, Defizite bei den Umgangsformen und/oder im äußeren Erscheinungsbild, aber auch das Erreichen bzw. das Überschreiten einer gewissen Altersgrenze (in der Regel 50 Jahre) (Schaubilder 2 und 3).

Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen/ geringer Qualifikation

Schaubild 2: Vorschlag zur Kundensegmentierung des Arbeitsmarktes



* Personen stehen in der Regel dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung

Schaubild 3: Detailbeschreibung der Segmente

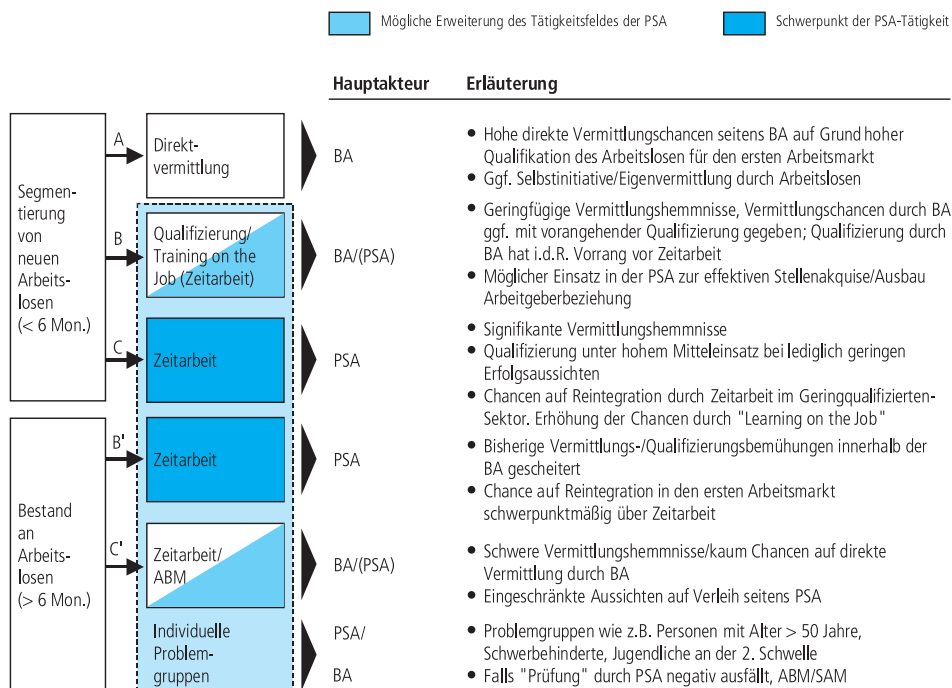
Segment	Bestehende Dauer der Arbeitslosigkeit	Vermittlungsprofil	Individuelle Hemmnisse	Beispiel
A	Max. 0 bis 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> Abgeschlossene Berufsausbildung in marktgängigem Beruf Qualifikation auf aktuellem Stand Ggf. langjährige Berufserfahrung in der Industrie/Funktion 	<ul style="list-style-type: none"> Keine (ggf. fehlende) Berufserfahrung 	<ul style="list-style-type: none"> Pharmazeut Altenpfleger
B	0 bis 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> Abgeschlossene Berufsausbildung, jedoch mit spezifischen fachlichen Defiziten Keine abgeschlossene Berufsausbildung, aber langjährige marktrelevante Praxiserfahrung 	<ul style="list-style-type: none"> Fehlende Berufserfahrung Fehlende deutsche Sprachkenntnisse Eingeschränkte Mobilität Schwerbehinderung Alter > 50 Jahre Mangelnde soziale Qualifikation (Soft Skills) 	<ul style="list-style-type: none"> Sekretärin ohne Kenntnis aktueller Software-Programme Hilfsarbeiter/Staplerfahrer mit langjähriger Erfahrung Promov. Germanist Jugendlicher ohne Schulabschluss Bergarbeiter im Kohlebergbau
B'	> 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> Wie B 		
C	0 bis 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> Keine abgeschlossene Berufsausbildung und keine spezifischen Fähigkeiten Abgeschlossene Berufsausbildung in schwer vermittelbarem/veraltetem Beruf (ggf. ohne praktische Ausübung des Berufs über mehrere Jahre) 		
C'	> 6 Monate	<ul style="list-style-type: none"> Wie C 		
D	Keine Einschränkung	<ul style="list-style-type: none"> Gegenwärtig am 1. Arbeitsmarkt nicht vermittelbar Keine marktgängige berufliche Qualifikation und fehlende Bildungsfähigkeit 		
E	Keine Einschränkung	<ul style="list-style-type: none"> Keine erkennbare Motivation, Überschuldung, Suchtprobleme, psychisch auffällig 		

Klassifizierung in B, B', C und C' definiert sich ausschließlich über das Vermittlungsprofil

Weitere Zielgruppen

Die PSA wird ihre Angestellten allerdings nicht ausschließlich aus der Gruppe der Arbeitslosen mit geringer Qualifikation und/oder individuellen Vermittlungshemmnissen rekrutieren. Vielmehr wird sie unter Berücksichtigung eines festzulegenden Zielgruppenmixes auch Angehörige anderer, leichter zu verleihender und vermittelnder Arbeitslosensegmente anstellen (z. B. voll ausgebildete Sekretärin mit Defiziten bei der Beherrschung aktueller Softwareprogramme). Die Zusammensetzung des jeweiligen Zielgruppenmixes hängt von der regionalen Arbeitsmarktlage ab. Innerhalb des Zielgruppenmixes wird sich die PSA dabei voraussichtlich auf Kurzeitarbeitslose konzentrieren, da hier der Verleih- und Vermittlungseffekt am größten sein wird.

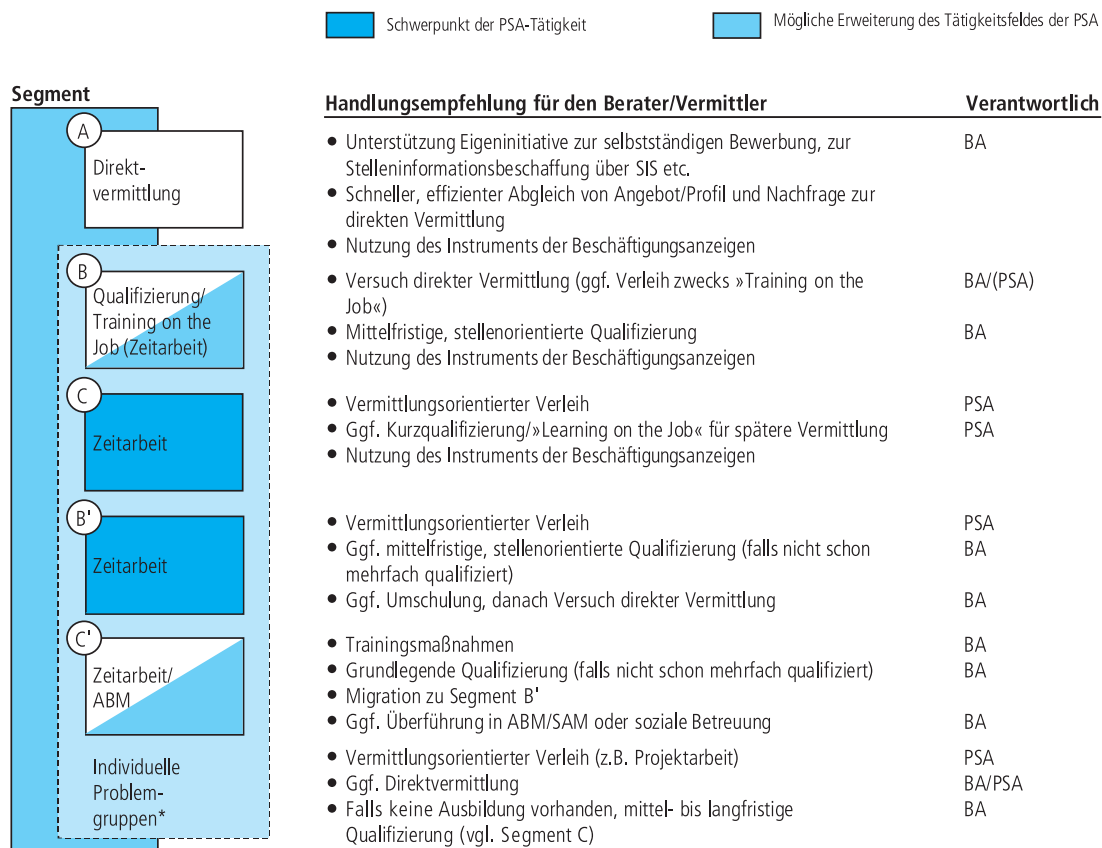
Schaubild 4: Hauptzielgruppen für die PSA



Im Gegensatz zur momentanen Situation bei den Arbeitsämtern zeichnet sich das Verhältnis zwischen Vermittlern bzw. Beratern der PSA und den für den Verleih zur Verfügung stehenden Mitarbeitern durch eine hohe Betreuungsintensität aus. Die PSA gewährleistet somit eine zielgruppengerechte Betreuung (intensive Beratung, zielgenauer Verleih, begleitendes Coaching und nachhaltige Vermittlung). Über den vermittlungsorientierten Verleih, »Learning on the Job« und Kurzqualifizierungen erhalten die PSA-Mitarbeiter die Möglichkeit, ihre Vermittlungschancen auf ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis zu erhöhen. Zur Steigerung der Vermittlungswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt könnte darüber hinaus das Instrument der Beschäftigungsanzeigen genutzt werden. Dabei stellen sich die Zeitarbeitnehmer in einem Inserat potenziellen Arbeitgebern vor. Eine etwaige Vermittlung erfolgt dann in Kooperation zwischen PSA und Träger des Stellenmagazins.

Hohe Betreuungsintensität

Schaubild 5: Aktivitäten-Zuordnung für einzelne Segmente



* z. B. Personen mit Alter > 50 Jahre, Schwerbehinderte, Jugendliche an der 2. Schwelle

Vorzüge der PSA für die beteiligten Akteure

Das arbeitsmarktpolitische Instrument der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung hat für alle Beteiligten bedeutende Vorteile:

Vorteile für
ehemals Arbeitslose

- Vormalig *Arbeitslose* beenden mit dem Eintritt in die PSA die Arbeitslosigkeit, da sie in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eintreten. Die Einkünfte sind höher als in der Arbeitslosigkeit; hinzu kommt die Selbstbestätigung im Beruf. Praxiserfahrungen und »Training on the Job« während der verschie-

denen Verleihphasen sowie Kurzqualifizierungsmaßnahmen in verleihfreien Zeiten erhöhen die Chance für PSA-Angestellte, dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden.

- Aus Sicht der entleihenden *Unternehmen* trägt das Angebot der PSA der erforderlichen Flexibilisierung des Produktionsfaktors Arbeit Rechnung: So können sie mit Hilfe der Zeitarbeitnehmer beispielsweise saisonale, auftragsbedingte oder konjunkturelle Bedarfsschwankungen abfangen. Arbeitgeber werden zudem veranlasst, den Rückgriff auf Zeitarbeit als wirkliche Alternative zur Einforderung von Überstunden und zur Wahl der Verzichtsoption ins Kalkül zu ziehen. Unternehmen mit Einstellungsabsichten haben die Möglichkeit, Arbeitskräfte zu erproben und ohne arbeitsrechtliche Verpflichtungen das Einstellungsrisiko zu minimieren. Durch die Zuführung und Erprobung von Arbeitnehmern reduzieren sich zusätzlich die Personalakquisitionskosten.
- Die *PSA-Träger* profitieren von dem neuen Geschäftsmodell, da sie infolge der staatlichen Zeitarbeitszuschüsse und Vermittlungsprämien Rentabilitäten erwirtschaften können, die jenen privatwirtschaftlicher Zeitarbeitsfirmen entsprechen.
- Aus Sicht der *Bundesanstalt für Arbeit* ermöglicht das PSA-Konzept zum einen eine ziel- und leistungsorientierte sowie langfristig kostenmindernde Steuerung der Arbeitslosenvermittlung, zum anderen eine zielgruppengerechte Betreuung von Arbeitslosen mit relativ hohen Integrationshemmnissen. Arbeitslosigkeit wird nachhaltig abgebaut und das Kostenniveau gesenkt, weil langfristig in den ersten Arbeitsmarkt vermittelte Personen als Transferleistungsbezieher entfallen. Darüber hinaus schafft sich die Bundesanstalt für Arbeit zusätzlichen Freiraum und Kapazitäten für die Berufsberatung und Direktvermittlung der restlichen Arbeitslosen.
- Die *öffentlichen Haushalte* können durch die Tätigkeit der PSA signifikant entlastet werden (Appendix 2). Bei bundesweit 80 000 PSA-Mitarbeitern (Zeitarbeitnehmern) liegt das Volumen der fiskalpolitischen Entlastung ohne Berücksichtigung möglicher Substitutionseffekte bei jährlich 690 Mio. Euro. Selbst wenn man Substitutionseffekte von 50 Prozent annimmt, decken die Einnahmen aus Sozialabgaben, Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag sowie die

Vorteile für Unternehmen

Vorteile für PSA-Träger

Vorteile für die Bundesanstalt für Arbeit

Vorteile für die öffentlichen Haushalte

Minderausgaben bei Arbeitslosengeld und -hilfe² noch die Zeitarbeitszuschüsse und Vermittlungsprämien. Zusätzlich zu diesem, durch die Beschäftigung bei der PSA ausgelösten Effekt ergibt sich ein weiteres Entlastungspotenzial durch jeden permanent in den ersten Arbeitsmarkt integrierten Zeitarbeitnehmer.

2 Ohne Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge.

II Charakteristika des PSA-Konzepts

Kernprozesse der PSA und arbeitsrechtliche Bedingungen

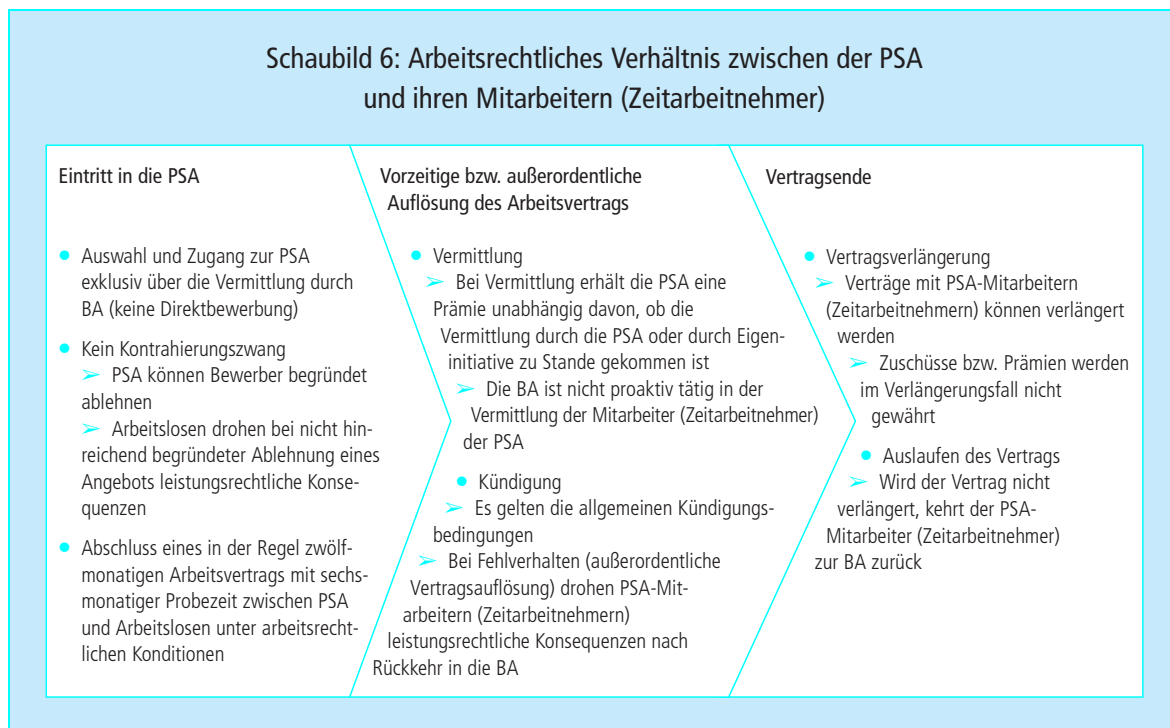
Hat die Bundesanstalt für Arbeit geeignete Bewerber identifiziert, werden diese an die PSA vermittelt, die daraufhin deren Eignung und Einsatzfähigkeit als potenzielle Mitarbeiter prüft. Es besteht kein Kontrahierungszwang für die Vertragspartner; allerdings müssen Arbeitslose die Ablehnung einer Anstellung als PSA-Mitarbeiter hinreichend begründen, weil ansonsten leistungsrechtliche Sanktionen drohen. Die PSA schließt mit dem vormals Arbeitslosen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis nach den gängigen arbeitsrechtlichen Konditionen ab – in der Regel auf der Grundlage eines zwölfmonatigen Arbeitsvertrags mit sechsmonatiger Probezeit. Während der Vertragslaufzeit kann der Arbeitsvertrag beiderseitig unter den Konditionen des Kündigungsschutzgesetzes aufgelöst werden (Schaubild 6).

Während der Beschäftigung in der PSA wird der Arbeitnehmer wiederholt Entleihunternehmen überlassen und in verleihefreien Zeiten seinen Bedürfnissen gemäß qualifiziert, wobei die PSA bei Qualifizierungsmaßnahmen zwischen dem Vorteil der jeweiligen Maßnahme und dem Ausfall von Entleihgebühren abwägen muss. Mit einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (»Klebeffekt«) wird das Beschäftigungsverhältnis mit der PSA beendet. Kommt keine Vermittlung zu Stande und endet die Vertragslaufzeit, kehrt der bis dahin

Sozialversicherungspflichtige
Arbeitsverhältnisse

Entleihung, Qualifizierung
und Vermittlung

Schaubild 6: Arbeitsrechtliches Verhältnis zwischen der PSA und ihren Mitarbeitern (Zeitarbeitnehmer)



nicht vermittelte PSA-Mitarbeiter in die Betreuungsbhut der Bundesanstalt für Arbeit zurück. Optional kann der Vertrag zwischen PSA und Arbeitnehmer auch verlängert werden; allerdings entfallen dann die Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit (Schaubild 7).

Mögliche Aufgabenmodelle für die PSA

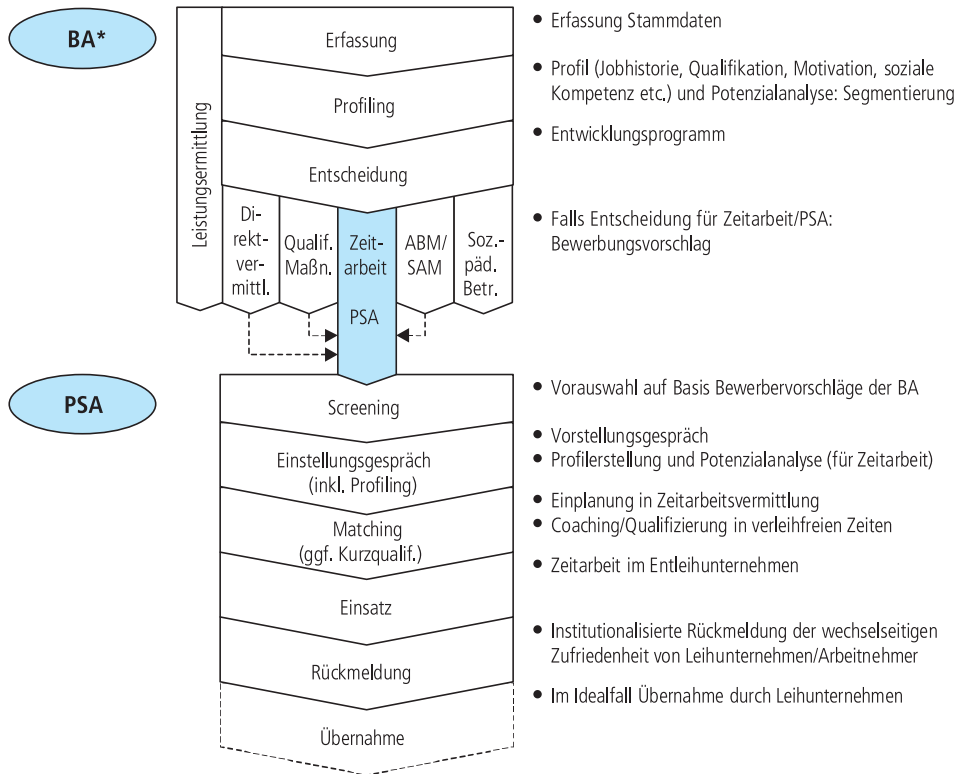
Untersuchung von zehn Modellen

Im Hinblick auf die konkrete aufgabenbezogene Ausgestaltung der PSA wurden insgesamt zehn Modelle detailliert dargestellt und bewertet. Die unterschiedlichen Modelle ergeben sich aus einer Kombination der vier Aufgabenfelder Vermittlung/Beratung, Qualifizierung, Stellenakquisition und Prävention sowie deren unterschiedlicher Gewichtung. Kennzeichnend für die nachfolgend kurz vorgestellten Modelle ist die sukzessive Erweiterung des Aufgabenspektrums der PSA.

Modell 1

Das erste betrachtete »Minimalmodell« ist auf die gewinnorientierte Arbeitnehmerüberlassung ausgerichtet, sieht außer dem »Trai-

Schaubild 7: Kernprozess Vermittlung BA*/Einsatz PSA



* ggf. mit Hilfe externer Dienstleister

ning on the Job« keine weitere Qualifizierung der Mitarbeiter vor und beschränkt die Stellenakquisitionsbemühungen ausschließlich auf Zeitarbeitsstellen.

In Modell 2 tritt der vermittlungsorientierte Verleih gleichberechtigt an die Seite der gewerblichen Zeitarbeit.

Modell 2

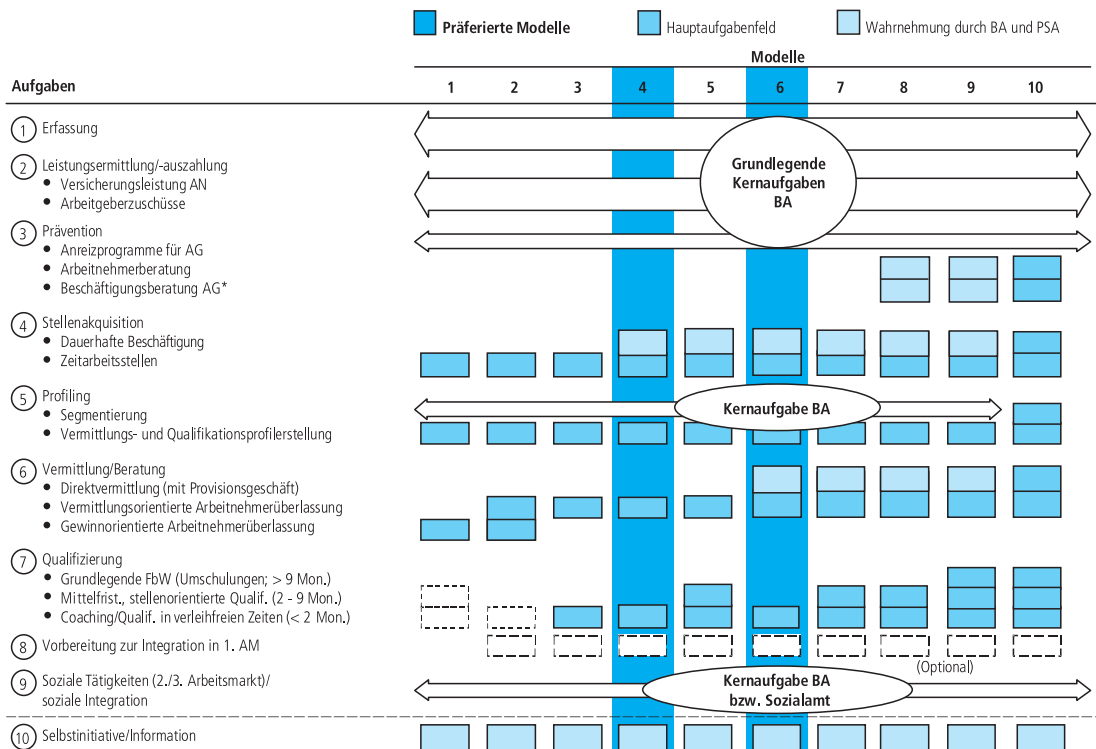
In Modell 3 werden erstmals Qualifizierungsoptionen in verleihtfreier Zeit (Coaching/Kurzqualifizierung) mit einer Dauer von einigen Tagen bis wenigen Wochen einbezogen. Darüber hinaus wird das Vermittlungsziel gegenüber den Modellen 1 und 2 weiter aufgewertet: Die Arbeitnehmerüberlassung erfolgt ausschließlich vermittlungsorientiert.

Modell 3

Modell 4 dehnt die Stellenakquisitionsbemühungen auch auf permanente Arbeitsstellen aus und trägt mit der ganzheitlichen Betreu-

Modell 4

Schaubild 8: Mögliche Aufgabenmodelle für die PSA



* inkl. Outplacement, Beratung bei Insolvenz

ung von Arbeitgebern der geforderten Marktorientierung der PSA Rechnung.

Modell 5 Darauf aufbauend werden in Modell 5 die Qualifizierungsoptionen um die mittelfristige, stellenorientierte Qualifizierung (zwei bis neun Monate) erweitert.

Modell 6 Modell 6 ergänzt Modell 4 um die Direktvermittlung von nicht bei der PSA beschäftigten Arbeitslosen und eröffnet damit einen größeren Handlungsspielraum für die PSA bei zusätzlichem Mittelzufluss.

Modell 7 In Modell 7 tritt analog zu Modell 5 die mittelfristige, stellenorientierte Qualifizierung hinzu.

Modell 8 Durch teilweise Übernahme von Präventionsaufgaben wie Arbeitnehmerberatung und Beschäftigungsberatung von Arbeitgebern, die

sonst die Bundesanstalt für Arbeit wahrnimmt, wird das potenzielle Tätigkeitsspektrum der PSA in Modell 8 weiter ausgedehnt.

In Modell 9 kommen zusätzlich noch grundlegende und langfristige Fortbildungsmaßnahmen mit einer Dauer von mehr als neun Monaten hinzu.

Modell 10 schließlich umfasst die exklusive Übernahme von Aufgabenbereichen, die zuvor auch von der Bundesanstalt für Arbeit abgedeckt wurden. In diesem Konzept werden Direktvermittlung und Präventionsmaßnahmen Hauptaufgabenfelder der PSA. Darüber hinaus verfügen die Personal-Service-Agenturen über sämtliche Qualifizierungsoptionen und besitzen volle Verantwortung für die Stellenakquisition. Abgesehen von den Versicherungsleistungen stellt Option 10 gewissermaßen eine teilprivatisierte Bundesanstalt für Arbeit dar.

Modell 9

Modell 10

Bewertung der untersuchten Aufgabenmodelle

Die vorgestellten Modelle wurden anhand von sechs Kriterien mit unterschiedlicher Gewichtung bewertet (Schaubilder 9 und 10):

- Maßgeblich für den Wert eines Konzepts ist zunächst, inwieweit das Modell zur Reduzierung der Zahl Arbeitsloser mit Vermittlungshemmnissen beiträgt.
- Von fundamentaler Bedeutung ist darüber hinaus der Umfang des Subventionierungsanteils an der Gesamtfinanzierung des Modells. Ziel muss es sein, die Geschäftsprozesse wirtschaftlich rentabel zu gestalten.
- Mit Blick auf die dauerhafte Integration Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt ist der Umfang und die Nachhaltigkeit der im Modell vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen von Bedeutung.
- Angesichts der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt muss das Modell eine zeitnahe Implementierung ermöglichen.
- Unter der Prämisse, dass die Intensivierung der Beziehungen zwischen möglichen Arbeitgebern und der PSA ein entscheidender Erfolgsfaktor ist und die alleinige Akquisition von Zeitarbeitsstellen diesem Anspruch kaum gerecht würde, ist die umfassende Betreuung von Arbeitgebern bei der Stellenakquisition eine weitere notwendige Anforderung an ein valides PSA-Modell.

Bewertungskriterien:

Vermittlungspotenzial

Finanzierung/Profitabilität

Coaching und Qualifizierung/
Weiterbildung

Zeitaufwand für
Realisierung/Umsetzung

Zusätzliche und umfassende
Stellenakquisition

Schaubild 9: Kriterien zur Bewertung von PSA-Modellen (1/2)

Kriterium	Gewicht	Erläuterung/Ausprägung
<ul style="list-style-type: none"> > Vermittlungspotenzial/Beitrag zur Reduzierung der Zahl Arbeitsloser mit Vermittlungshemmnissen 	• • •	<ul style="list-style-type: none"> > Konzept zielt auf die Vermittlung und Qualifizierung Arbeitsloser mit Vermittlungshemmnissen > Zur Verfügung stehende Instrumentarien der Vermittlung (Zeitarbeit, Direktvermittlung und ggf. öffentlich geförderte Beschäftigung auf dem 2./3. Arbeitsmarkt) > Arbeitsangebot und -nachfrage werden mit gleicher Intensität akquiriert und professionell zusammengeführt
<ul style="list-style-type: none"> > Finanzierung/Profitabilität 	• • •	<ul style="list-style-type: none"> > Sicherstellung ausreichender finanzieller Mittel durch Zeitarbeitszuschüsse und -gebühren, Vermittlungsprämien und -provisionen zur Abdeckung aller administrativen und qualifizierungsbedingten Kosten > Überschaubarkeit des Geschäftsmodells/Aufgabenspektrums und Planbarkeit der Mittelbereitstellung > Ausgewogenes Verhältnis der Zahl der PSA-Mitarbeiter (Zeitarbeitnehmer) zur Zahl der akquirierten Aufträge > Risikoausmaß der Qualifizierungsinvestitionen
<ul style="list-style-type: none"> > Zusätzliche* und umfassende Stellenakquisition 	• •	<ul style="list-style-type: none"> > Stellenakquisition umfasst Zeitarbeitsstellen und permanente Stellen > Arbeitgeberseitiges Key-Account-Management geht über das Ausmaß der von der BA unterhaltenen AG-Beziehungen hinaus > Gesamtheitliche Akquisition von Zeitarbeitsstellen und permanenten Arbeitsstellen

• • • Unabdingbar • • Notwendig • Wichtig

* Über das der BA bekannte Stellenangebot hinaus

Personalanforderungen

- Mit Blick auf die effiziente Umsetzung des Aufgabenspektrums wurden die verschiedenen Aufgabenmodelle noch hinsichtlich der personellen Anforderungen an Vermittler und Berater bewertet.

Erfolg versprechend: Modelle 4 und 6

Die Analyse der Tragfähigkeit der vorgestellten Modelle anhand dieser Kriterien weist lediglich die Modelle 4 und 6 als Erfolg versprechende Realisationsformen einer PSA aus (für eine Detailbewertung aller Modelle sei auf Appendix 1 verwiesen) (Schaubild 11).

Kritik an übrigen Modellen

Die Modelle 1 und 2 sind in zu geringem Umfang auf die Vermittlung ausgerichtet und nur auf die Akquisition von Zeitarbeitsstellen fokussiert. Modell 3 betreibt die Arbeitnehmerüberlassung zwar ver-

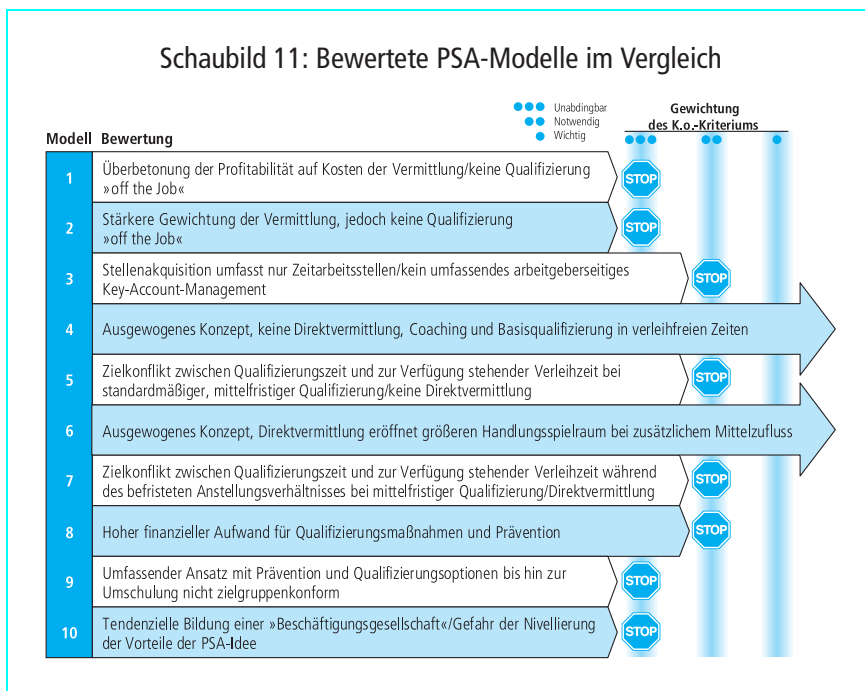
Schaubild 10: Kriterien zur Bewertung von PSA-Modellen (2/2)

Kriterium	Gewicht	Erläuterung/Ausprägung
> Zeitaufwand für Realisierung/Umsetzung	• •	<ul style="list-style-type: none"> > Legislative Voraussetzungen > Abstimmungsaufwand infolge involvierter Schnittstellen > Durch Aufgabenspektrum bedingter Aufwand für Planung, Organisation, Steuerung und Ausschreibung
> Coaching und Qualifizierung/Weiterbildung	• •	<ul style="list-style-type: none"> > Coaching/betriebsnahe Qualifizierung in verleihefreier Zeit > Wirtschaftlichkeit/Nutzen von Qualifizierungsmaßnahmen > Zielgerichtete Qualifizierung/Verhältnis von Zeitarbeits- zu Qualifizierungszeiten
> Personalanforderungen an Vermittler/Berater	•	<ul style="list-style-type: none"> > Fachliche Anforderungen infolge des zu bewältigenden Aufgabenspektrums und eines umfassenden Vermittlungs- und Beratungsansatzes > Erforderliche Personaldichte

• • • Unabdingbar • • Notwendig • Wichtig

mittlungsorientiert, beschränkt die Interaktion mit Arbeitgebern jedoch auf die Akquisition von Zeitarbeitsstellen. Die Modelle 5 und 7 bergen mit der Übergewichtung mittelfristiger Qualifizierungsmaßnahmen das Risiko der Unwirtschaftlichkeit, da die Amortisation von mehreren Monaten währenden Qualifizierungsinvestitionen angesichts der in der Regel nur zwölfmonatigen Vertragsdauer ungewiss ist. Die Modelle 8 bis 10 erzielen keinen nachhaltigen Verbesserungseffekt auf dem Arbeitsmarkt, da sie mit zu vielen nicht zielgruppengerechten Zusatzaufgaben überfrachtet sind. Insbesondere Modell 10, das de facto eine »Beschäftigungsgesellschaft« darstellt, kollidiert mit dem Ziel einer zielgruppenspezifischen Marktnähe. So ist eine gezielte und über die beiden Marktseiten ausgewogene Bearbeitung des Arbeitsmarkts, die dem Key-Account-Management-Gedanken Rechnung trägt, nicht möglich.

Schaubild 11: Bewertete PSA-Modelle im Vergleich



Detailierung der präferierten Modelle

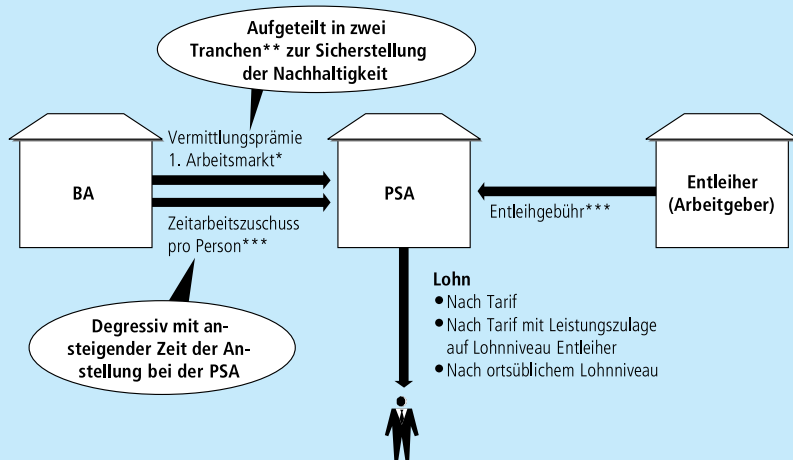
Die Modelle 4 und 6 stellen Konzepte dar, die einen angemessenen Ausgleich zwischen finanzierbaren Qualifizierungsoptionen und den Profitabilitätsbestrebungen der PSA schaffen.

Während Modell 4 lediglich auf die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung abzielt, erschließt Modell 6 mit der Direktvermittlung nicht bei der PSA beschäftigter Arbeitsloser ein zweites Geschäftsfeld. In Modell 6 wird somit aus der umfassenden – über die alleinige Akquisition von Zeitarbeitsstellen hinausgehenden – Stellenakquisition zusätzliches Kapital erwirtschaftet. Dabei übernimmt die PSA ergänzend, aber nicht exklusiv die Direktvermittlungsaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit.

In Modell 4 stehen den Einnahmen aus Zeitarbeitszuschüssen, Vermittlungsprämien und Entleihgebühren Ausgaben für Lohn und Qualifizierungsmaßnahmen der PSA-Mitarbeiter sowie sonstige Betriebskosten gegenüber (Schaubild 12).

Vergleich der Modelle 4 und 6

Schaubild 12: Ökonomisches Modell für die Arbeitnehmerüberlassung

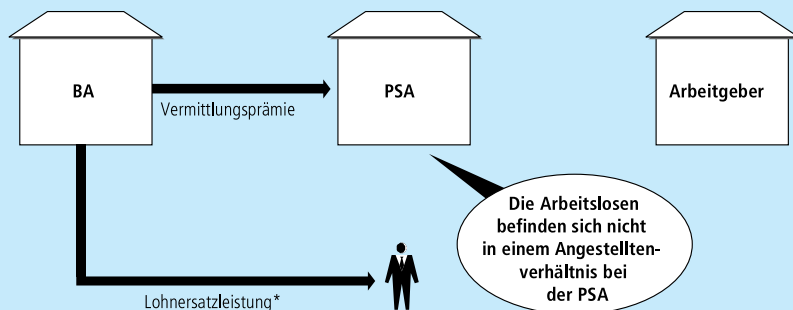


* Bei Vermittlung des PSA-Mitarbeiters (Zeitarbeitnehmers) in den dauerhaften 1. AM (z. B. über den »Klebeeffekt«)

** Auszahlen zur Hälfte unmittelbar nach der Vermittlung, die zweite Hälfte ein halbes Jahr später

*** Alternativ monatlicher Zuschuss in Höhe der Lohnersatzleistung bei entsprechend reduzierten Vermittlungsprämien und Teilerückführung der Entleihgebühr an die BA

Schaubild 13: Ökonomisches Modell für die Direktvermittlung durch die PSA



* Während der Zeit der Arbeitslosigkeit

Modell 6 bietet insofern eine Erweiterung zu Modell 4, als zusätzliche Mittelzuflüsse aus der Direktvermittlung hinzukommen. Die zusätzlichen Prämien müssen mindestens den zusätzlichen Vermittlungs- und Verwaltungsaufwand abdecken (Schaubild 13).

Qualifizierungsspektrum

Beide Modelle zeichnen sich durch ein im Zeitarbeitsgeschäft zielgruppenorientiertes und der Länge des Vertragsverhältnisses zwischen PSA und ihren Mitarbeitern angepasstes Qualifizierungsspektrum aus. So werden die Mitarbeiter neben dem »Training on the Job« in der verleihefreien Zeit durch Coaching und kurzfristige, ggf. einsatznahe Maßnahmen weiter qualifiziert. Die Dauer solcher Qualifizierungen bleibt in aller Regel auf Tage bis wenige Wochen beschränkt; allerdings kann sich die PSA ausnahmsweise in individuellen, für sie profitablen Fällen auch für eine längerfristige Qualifizierung entscheiden.

Senkung der Arbeitslosigkeit

Der Beitrag zur nachhaltigen Reduktion von Arbeitslosigkeit liegt in beiden Modellen darin, dass aus dem Verleih und durch bedachte Qualifizierungsmaßnahmen Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt gefördert werden, dass sie die Produktivität der PSA-Zeitarbeitnehmer im Verleih nutzen, und dass sich über das Testen der Arbeitswilligkeit (»Aktivierung«) die Bewerberbestände der Bundesanstalt für Arbeit validieren lassen. Modell 6 leistet einen zusätzlichen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosigkeit durch die Direktvermittlung von nicht in der PSA beschäftigten Personen.

Stellenpotenzial

Die Betonung der arbeitgeberseitigen Bemühungen und Mitnahmeeffekte aus der ganzheitlichen Stellenakquisition lassen in beiden Konzepten ein höheres Stellenpotenzial zur Vermittlung erwarten. Zudem wird eine höhere Effizienz der Betreuung und Vermittlung im Vergleich zur Bundesanstalt für Arbeit durch bessere Kenntnis sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmer-/Arbeitslosenseite eine Verkürzung der durchschnittlichen Vermittlungszeiten bewirken. Damit wird ein zusätzliches Potenzial zur Reduktion von Arbeitslosigkeit in Deutschland geschaffen.

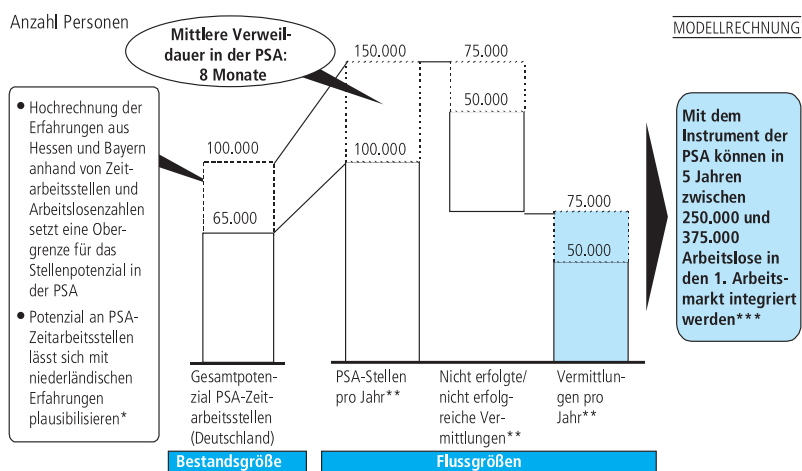
Ökonomisches Modell (auf Basis Modell 4)

Quantitative Schätzungen

Ausgangspunkt für die Abschätzung des Stellen- und Vermittlungspotenzials der PSA bei bundesweiter Einführung sind Erfahrungen aus Projekten mit vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassungen in Hessen und Bayern. Danach liegt das bundesweite Gesamtpotenzial von PSA-Zeitarbeitsstellen unter der Voraussetzung höchster Priorisierung der Umsetzung in der Bundesanstalt für Arbeit, des

Abschlusses anspruchsvoller Zielvereinbarungen und einem konsequenten Controlling unter Auswechslung schwacher Träger bei einer Bestandsgröße von etwa 65 000 bis 100 000. Diese Größenordnung lässt sich auch durch den Vergleich mit in den Niederlanden erreichten Stellenzahlen plausibilisieren. Unter der Berücksichtigung einer angenommenen durchschnittlichen Verweildauer von acht Monaten in der PSA ergeben sich daraus bei dynamischer Betrachtung etwa 100 000 bis 150 000 PSA-Stellen pro Jahr. Mit empirisch in Hessen und Bayern belegter 50-prozentiger Erfolgswahrscheinlichkeit einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (»Klebeeffekt«) resultiert für Deutschland ein Potenzial von etwa 50 000 bis 75 000 Vermittlungen in feste Arbeitsstellen pro Jahr. Nach dieser Modellrechnung können demnach mittelfristig, in einem Zeitraum von fünf Jahren, zwischen 250 000 und 375 000 Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden (Schaubild 14).

Schaubild 14: Stellen- und Vermittlungspotenzial aus vermittlungsorientierter AÜ bei bundesweiter Einführung der PSA

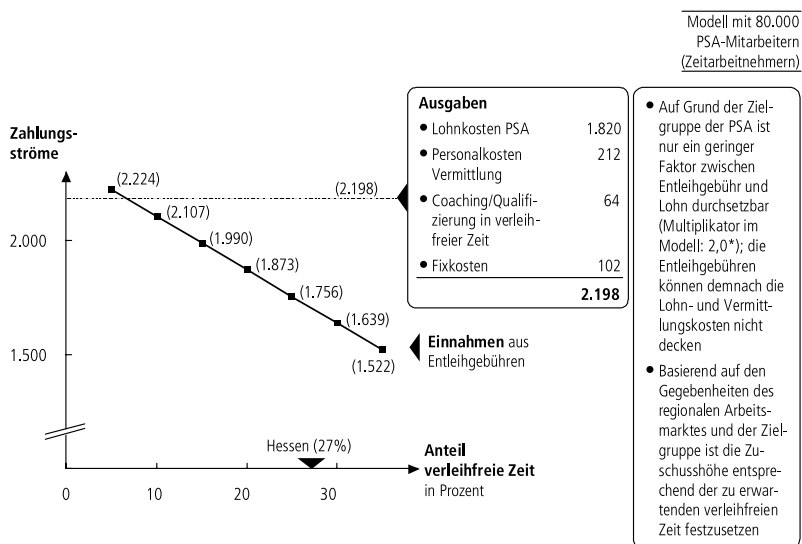


* Hochrechnung des Niederlande-Modells ergibt Gesamtverleihpotenzial von 150 000 bis 180 000 Stellen; Nettoeffekt ist aber nicht ausweisbar; in den Niederlanden gibt es keine Restriktionen vergleichbar zum deutschen AÜG

** Annahmen: mittlere Verweildauer von acht Monaten, erfolgreiche Vermittlung in den 1. AM mit einer Quote von 50 Prozent

*** Nicht berücksichtigt sind Nettoeffekte wie Substitution etc.

Schaubild 15: Modell 4 – Zahlungsströme ohne Zuschüsse, Gesamtdeutschland (in Mio. EUR)



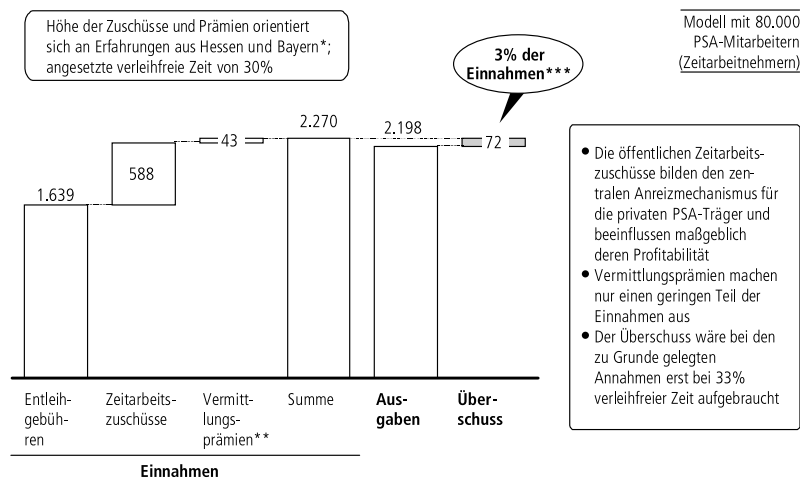
* Gewerbsmäßige Zeitarbeitsfirmen können typischerweise einen Faktor von 2,4 und höher realisieren

Durch das beschleunigte Matching der PSA im Direktvermittlungsgeschäft wird der volkswirtschaftliche Nutzen in Modell 6 noch über dieses Niveau hinaus vermehrt, da die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von derzeit 33 Wochen signifikant reduziert werden kann. Auf Basis des momentanen Arbeitslosenstandes entspricht die Verkürzung der durchschnittlichen Vermittlungsdauer um eine Woche einer Reduktion der Arbeitslosenzahl um etwa 50 000.

Ausmaß staatlicher Subventionen

Maßgeblich für die Realisierung dieses Potenzials ist die Finanzierbarkeit der PSA durch staatliche Subventionen (Zeitarbeitszuschüsse und Vermittlungsprämien). Gewerbsmäßige Zeitarbeitsfirmen können auf Grund der tendenziell besseren Qualifikation ihrer Mitarbeiter ein günstigeres Verhältnis von Entleihgebühr zu Entlohnung ihrer Angestellten realisieren. Daher stehen den Personal-Service-Agenturen ohne Subventionierung tendenziell zu geringe Einnahmen zur Verfügung, die zur Abdeckung aller Kosten nicht ausreichen. Eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der PSA zeigt, dass bei einem typischerweise realisierten Anteil verleihtfreier Zeiten von

Schaubild 16: Modell 4 – Finanzierung PSA, Gesamtdeutschland*
(in Mio. EUR)



* Angesetzter durchschnittlicher monatlicher Zuschuss: 480 EUR pro Person, Vermittlungsprämie 735 EUR pro Person
 ** Bei Vermittlung von PSA-Mitarbeitern (Zeitarbeitnehmern) in den dauerhaften 1. AM (z. B. über den »Klebeffekt«)
 *** Ertrag von gewerblichen Zeitarbeitsfirmen liegt bei – 4 Prozent

25 bis 30 Prozent¹ staatliche Zuschüsse notwendig sind, um die Gewinnzone zu erreichen. Unabhängig von einem Verleiheinsatz ihrer Mitarbeiter erhält die PSA daher für jeden Zeitarbeitsangestellten einen Zuschuss zu den Lohnkosten.

Im Optimierungskalkül der PSA ist es von essenzieller Bedeutung, die Zeitarbeitnehmer sorgfältig auszuwählen, um durch kürzere verleihtfreie Zeiten den Bedarf an staatlichen Zuschüssen zu minimieren bzw. die eigene Profitabilität zu steigern. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass, basierend auf den Gegebenheiten des regionalen Arbeitsmarkts und der Zielgruppe, die Zuschusshöhe entsprechend der zu erwartenden verleihtfreien Zeit festzusetzen ist (Schaubild 15).

Mit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wird das Beschäftigungsverhältnis mit der PSA beendet. Unabhängig davon, wer den Ausschlag zur Vermittlung gegeben hat, erhält die PSA eine Vermitt-

Optimierungskalkül der PSA

Bedeutung von Vermittlungsprämien

1 In der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung in Hessen lag die Quote verleihtfreier Zeiten bei durchschnittlich 27 Prozent.

lungsprämie; im Vergleich zu den Zeitarbeitszuschüssen machen Vermittlungsprämien jedoch nur einen geringen Teil der Einnahmen aus (Schaubild 16).

Modellfinanzierung
im Vergleich

Auf Grundlage der in Hessen realisierten Ergebnisse (Höhe der Zuschüsse und Prämien sowie durchschnittlich realisierte verliehfreie Zeiten) ergibt sich insgesamt für Modell 4 eine Finanzierung, die den Interessen aller Beteiligten gerecht wird. Modell 6 unterscheidet sich hinsichtlich der Finanzierung von Modell 4 dadurch, dass für das Direktvermittlungsgeschäft zusätzliche Verwaltungs- und Vermittlungskosten entstehen. Die PSA würde dieses Geschäftsfeld nur dann wahrnehmen, wenn diese Kosten durch die zusätzlichen Prämieinnahmen gedeckt werden und eine angemessene Gewinnmarge realisiert werden kann.

III Implementierungsvoraussetzungen und Umsetzung des PSA-Konzepts

Voraussetzungen für die Implementierung

Das Konzept der PSA kann unmittelbar und ohne vorherige Gesetzesänderungen realisiert werden. Auf der Grundlage einer Analyse der relevanten Rand- und Rahmenbedingungen sollte die PSA zeitnah in einzelnen Regionen pilotiert und anschließend flächendeckend eingeführt werden. Eine Pilotierung wird dringend empfohlen, um so wichtige Erkenntnisse für die Phase der flächendeckenden Einführung zu gewinnen. Um möglichst umfangreiche Erfahrungen zu sammeln und die Parameter für die Ausschreibung und das Finanzierungsmodell (Zuschusshöhe, Prämien) zu optimieren, sollten die Pilotprojekte möglichst alle unterschiedlichen Arbeitsmarkttypen abdecken. Alternativ wäre zu erwägen, die PSA in zeitlich versetzten Implementierungswellen direkt einzuführen.

Zu den wichtigsten Implementierungsvoraussetzungen zählen eine nachdrückliche politische Unterstützung sowie Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Landesarbeitsämter, der Arbeitsämter und nicht zuletzt der Arbeitslosen.

Empfehlung von
Pilotprojekten

Organisationsform und Trägermodelle

Plädoyer für privatrechtliche Organisationsform

Die gewählte Organisationsform sollte den Kriterien einer optimalen Steuerungsmöglichkeit der PSA durch die Bundesanstalt für Arbeit und die lokalen Arbeitsämter sowie den wettbewerbsrechtlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen gerecht werden. Die sich aus den externen Steuerungsmöglichkeiten ergebenden Vorteile sprechen klar für eine privatrechtliche Organisationsform der PSA: Im Gegensatz zu einer öffentlich-rechtlichen Institution kann die direkte

Schaubild 17: Ökonomisch relevante Kriterien der Auswahl der Rechtsform

Relevanz	Kriterium	Öffentlich-rechtliche Institutionen (Stiftung, Anstalt, Körperschaft des öff. Rechts)	Privatrechtliche Institutionen (GmbH, KG, AG, Verein etc.)
	Steuerungsmöglichkeit der PSA durch BA oder lokale Arbeitsämter	⊖ Steuerung durch verbindliche öffentlich-rechtliche Weisungsbefugnisse eingeschränkt wegen unzureichender »Druckmittel«, mangelnder Transparenz und Kameralistik	⊕ Direkte Steuerung über Anreize und Sanktionen (im Sinne ausbleibender Vertragsverlängerung) mit vereinbarten Erfolgsindikatoren
	Wettbewerbsrechtliche/ ordnungspolitische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Zur Gründung einer Anstalt/Körperschaft des öff. Rechts ist ein(e) Gesetz(esänderung) erforderlich, bei Einrichtung einer regionalen Stiftung die Genehmigung des Landes ⊕ Ordnungspolitische Befugnisse wie Dienstherreneigenschaft können öffentl.-rechtl. Institutionen übertragen werden (Teile des Personalbestands der BA können übernommen werden) ⊖ Controlling System zur Qualitätssicherung kann intern oder extern implementiert werden 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Aufwändiges Ausschreibungsverfahren erforderlich zur wettbewerbsgerechten Auswahl von PSA-Trägern ⊕ Wettbewerbsrechtliche Anreize zur Leistungssteigerung vorhanden ⊕ Neutrale Stelle kontrolliert den Auswahlprozess sowie Qualitätsstandards der PSA-Träger (z. B. Lizenzierung/ Zertifizierung)
	Datenaustausch	⊕ Datenaustausch unproblematisch bei entsprechender Regelung	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Nach gegenwärtiger Rechtslage Datenaustausch nur unter Zustimmung des Arbeitslosen möglich ⊖ Datenaustausch wegen Vielzahl der Träger komplex, ggf. überregionale Probleme bei konkurrierenden Trägern
	Haftungsrechtliche Implikationen	⊖ Vollständige Haftung (außer Fahrlässigkeit) → Staatshaftungsrecht	⊕ Überwiegend Haftung mit Gesellschafts-/Vereinsvermögen; in manchen Fällen persönliche Haftung

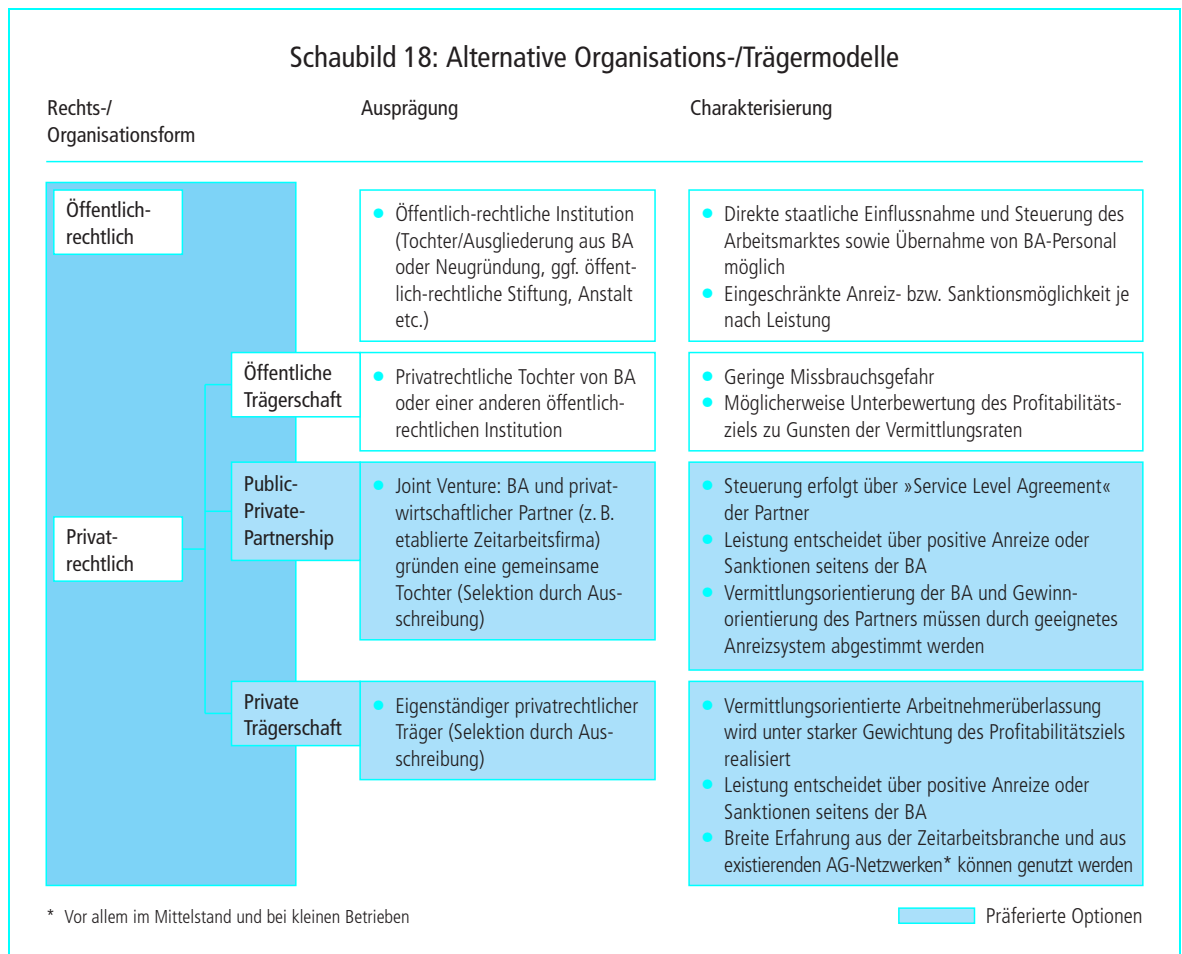
Präferierte Option

Steuerung über vertraglich vereinbarte Anreizsysteme und vereinbarte Erfolgsindikatoren bzw. Sanktionen erfolgen. Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Institution schränken dagegen unzureichende Druckmittel, mangelnde Transparenz und die Kameralistik die Steuerungsmöglichkeiten spürbar ein. Zudem birgt die privatrechtliche Rechtsform Vorteile aus wettbewerblicher und ordnungspolitischer Sicht. Zum einen ist der marktwirtschaftliche Anreiz zur Leistungssteigerung gegeben; zum anderen können neutrale Stellen den Auswahlprozess und die Qualitätsstandards der PSA-Träger kontrollieren (Schaubild 17).

Je nach Wahl der Rechtsform sind verschiedene Organisations- bzw. Trägermodelle denkbar (Schaubild 18). Die meisten Vorzüge haben

Organisations- bzw. Trägermodelle

Schaubild 18: Alternative Organisations-/Trägermodelle



die privatrechtlich organisierten Modelle einer Public-Private-Partnership oder einer privaten Trägerschaft. Bei ihnen lässt sich das Integrationsziel unter Berücksichtigung der Profitabilitätsnotwendigkeit über entsprechende Steuerungsanreize am besten realisieren. So wäre die Leistung des Trägers der Maßstab, nach dem die Bundesanstalt für Arbeit Anreize bzw. Sanktionen bemisst.

»Service Level Agreement«
bei Joint Venture

Bei einem Joint Venture zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und einem privatwirtschaftlichen Partner erfolgt die Steuerung über ein »Service Level Agreement« (SLA) der Partner. Mit Hilfe eines geeigneten Anreizsystems muss dieses SLA einen Ausgleich zwischen der Vermittlungsorientierung der Bundesanstalt für Arbeit einerseits und der Gewinnorientierung des Partners andererseits schaffen.

Eigenständige, privat-
rechtliche Trägerschaft

Fällt die Wahl auf einen eigenständigen, durch Ausschreibung ausgewählten privatrechtlichen Träger, wird die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung unter starker Gewichtung des Profitabilitätsziels realisiert. Das Vermittlungsziel wäre in diesem Fall durch Anreize und Sanktionierungen seitens der Bundesanstalt für Arbeit sicherzustellen. Für dieses Trägermodell spricht der Umstand, dass private Träger, sofern es sich um etablierte Zeitarbeitsunternehmen handelt, auf einen breiten Erfahrungshorizont und gegebenenfalls auf von ihren Organisationen bereits genutzte Arbeitgebernnetzwerke zurückgreifen können.

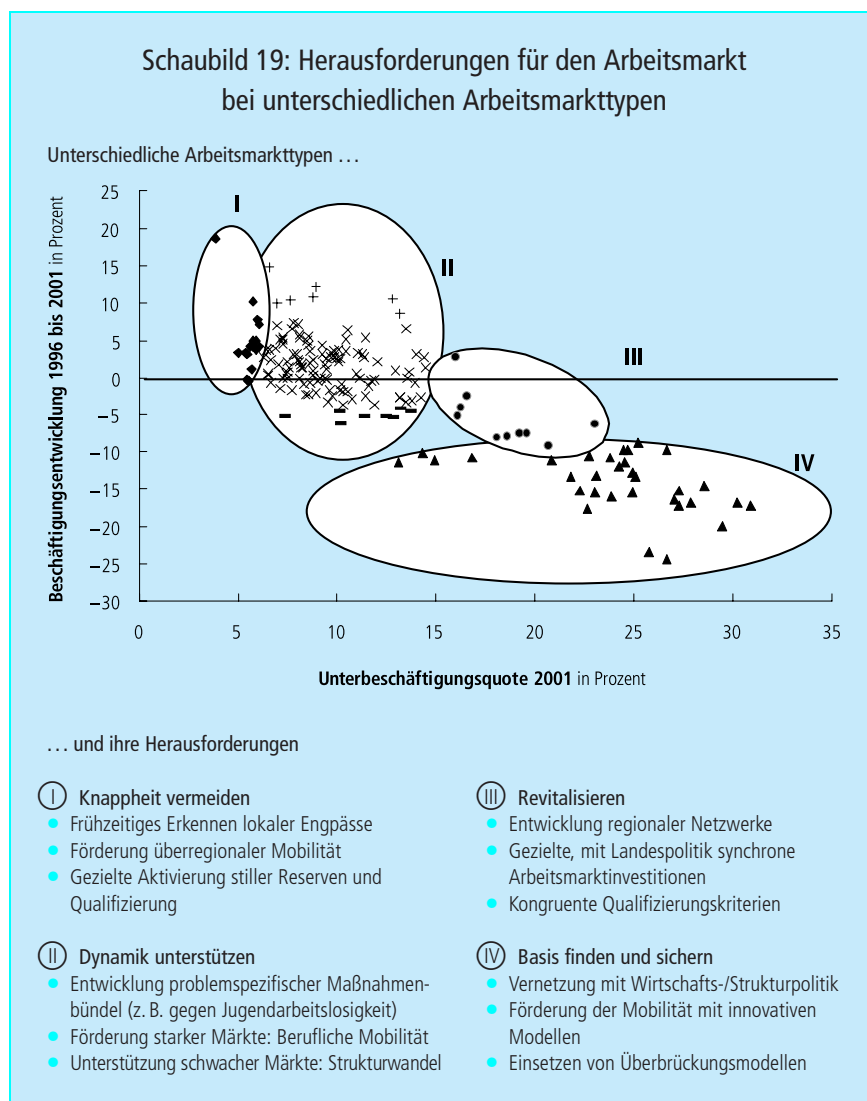
Öffentlich-rechtliche
Organisationsform

Im Fall der Entscheidung für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform würde es sich bei dem Träger der PSA um eine öffentlich-rechtliche Institution im Sinne einer Tochter bzw. einer Ausgliederung der Bundesanstalt für Arbeit oder um eine organisatorische Neugründung handeln. Dies hätte den Vorteil, dass eine direktere staatliche Einflussnahme und Steuerung des Arbeitsmarkts sowie eine Übernahme von Personal der Bundesanstalt für Arbeit möglich wären. Nachteilig würde sich bei einer solchen Lösung auswirken, dass bei guter bzw. schlechter Leistung nur eingeschränkte Honorierungs- bzw. Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass das Profitabilitätsziel zu Gunsten der Vermittlungsraten unterbewertet wird. Diese Bedenken könnten jedoch durch ein internes Anreizsystem der Bundesanstalt für Arbeit, das z. B. auch Leistungsanreize für Vermittler und ein effizientes Controlling der Prozessparameter vorsieht, entschärft werden.

Regionale und wirtschaftsraumspezifische Ausgestaltung

Die Ausgestaltung einer PSA sollte hinsichtlich ihrer Trägerschaft bzw. Organisationsform sowie ihrer Aufgaben und Finanzierung regional bzw. wirtschaftsraumspezifisch unterschiedlich ausfallen, um den jeweiligen Gegebenheiten verschiedener Arbeitstypen Rechnung zu tragen (Schaubilder 19 und 20). Für attraktive Arbeitsmärkte mit Potenzial, in denen die Vermeidung von Verknappungstendenzen

Ausgestaltung nach
Arbeitstypen



Die Personal-Service-Agentur (PSA)

zu den großen Herausforderungen zählt, werden sich problemlos private Träger finden lassen, deren Schwerpunkte im stark anreizgetriebenen Vermittlungsgeschäft und im möglichst marktwirtschaftlich ausgerichteten Verleih liegen.

Märkte mit
Revitalisierungsbedarf

In Märkten, deren Dynamik unterstützt werden muss bzw. die einer Revitalisierung bedürfen, wird die Bedeutung der PSA am größten sein. Hier sind neben privaten auch Public-Private-Partnerships als Trägermodelle denkbar. Spezifische Programme (etwa für Jugendliche) bzw. Qualifizierungsmaßnahmen unterstützen die Arbeit der PSA. Darüber hinaus wird auch der Aufbau und die Förderung von Netzwerken in verstärktem Umfang zum Aufgabenspektrum der PSA gehören.

Schaubild 20: Unterschiedliche Ausgestaltung der PSA
je nach Wirtschaftsraum/Arbeitsmarkttyp

Arbeitsmarkttyp	①	②	③	④
	Herausforderung	<ul style="list-style-type: none"> • Knappheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamik unterstützen 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalisieren
Nahe liegende Organisationsform/Träger	<ul style="list-style-type: none"> • Privat 	<ul style="list-style-type: none"> • Privat oder Public-Private-Partnership 	<ul style="list-style-type: none"> • Public-Private-Partnership oder privat 	<ul style="list-style-type: none"> • Privat, Public-Private-Partnership oder öffentlich
Haupt-schwerpunkt	<ul style="list-style-type: none"> • Verleih möglichst nah am marktwirtschaftlichen Modell • Starker Anreiz zur Vermittlung 	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus auf Verleih zur Integration in starke Märkte • Spezifische Programme für Problemgruppen (z. B. Jugendliche) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verleih auf breiter Basis • Unterstützung durch Qualifizierung • Aufbau/Förderung von Netzwerken 	<ul style="list-style-type: none"> • Einbeziehung höher Qualifizierter in den Verleih • Verstärkter Fokus auf Stellenakquisition/Key-Account-Management • Unterstützung/ Pooling zur Flexibilisierung

Kritische Masse des Stellenpotenzials Voraussetzung für die Errichtung einer PSA

Wahrscheinlich höchster Wirkungsgrad

Für Arbeitsmärkte mit signifikanter Unterbeschäftigung, wie z.B. die ostdeutschen Regionen, ist momentan nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung der PSA zu erwarten. Hier wird es darum gehen, die kritische Masse des Stellenpotenzials – das Voraussetzung für die Errichtung einer PSA ist – zu finden und zu sichern. Ein verstärkter Fokus liegt daher auf der Stellenakquisition, dem Key-Account-Management, der Unterstützung von Flexibilisierungskonzepten und der aktiven Unterstützung/Incentivierung von Stellenbereitstellungen.

Märkte mit signifikanter Unterbeschäftigung

Ausschreibungsgestaltung

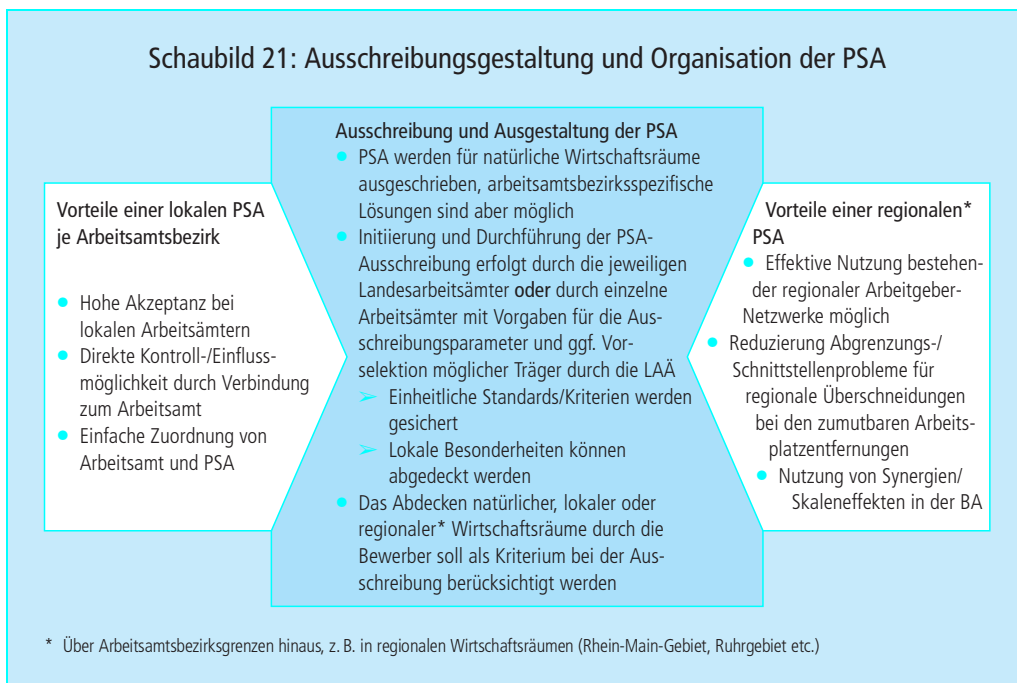
Für den Fall einer privatrechtlichen Organisationsform für die PSA erfolgt die Auswahl potenzieller Träger aus wettbewerbsrechtlichen Gründen durch eine Ausschreibung. Agenturen werden dabei vorzugsweise für natürliche Wirtschaftsräume ausgeschrieben, wenngleich auch arbeitsamtsspezifische Lösungen möglich sind. Initiierung und Durchführung der PSA-Ausschreibungen können entweder die jeweiligen Landesarbeitsämter oder einzelne Arbeitsämter übernehmen. Im letztgenannten Fall werden allerdings strikte Vorgaben hinsichtlich der Ausschreibungsparameter und gegebenenfalls eine Vorselektion möglicher Träger durch die Landesarbeitsämter nötig sein, um übergreifende Standards zu sichern. Wichtige Kriterien bei der Auswahl der Träger sind unter anderem deren Fähigkeit, natürliche, – lokale oder regionale – Wirtschaftsräume abzudecken und damit überregionale Strukturen wie Arbeitgebernnetzwerke zu unterstützen, sowie branchen- oder bezirksspezifische Kompetenzen (Schaubild 21).

Sicherung übergreifender Standards

Die mögliche Anzahl zukünftiger Personal-Service-Agenturen hängt wesentlich davon ab, ob diese sich an den bestehenden Landesarbeitsamts-, Arbeitsamts- oder Geschäftsstellenbezirken, an noch zu definierenden Wirtschaftsräumen oder an Industriesektoren orientieren werden. Im Minimalfall würde eine PSA pro Landesarbeitsamtsbezirk entstehen, was die Gründung von insgesamt zehn Agenturen auf Bundesebene zur Folge hätte. Je nach regionaler und industriespezifischer Ausgestaltung sind darüber hinaus aber auch Szenarien mit mehreren Dutzend bis einigen Hundert Agenturen denkbar.

Anzahl von PSA's: unterschiedliche Szenarios denkbar

Schaubild 21: Ausschreibungsgestaltung und Organisation der PSA



Anreizsystem zu Verleih und Vermittlung

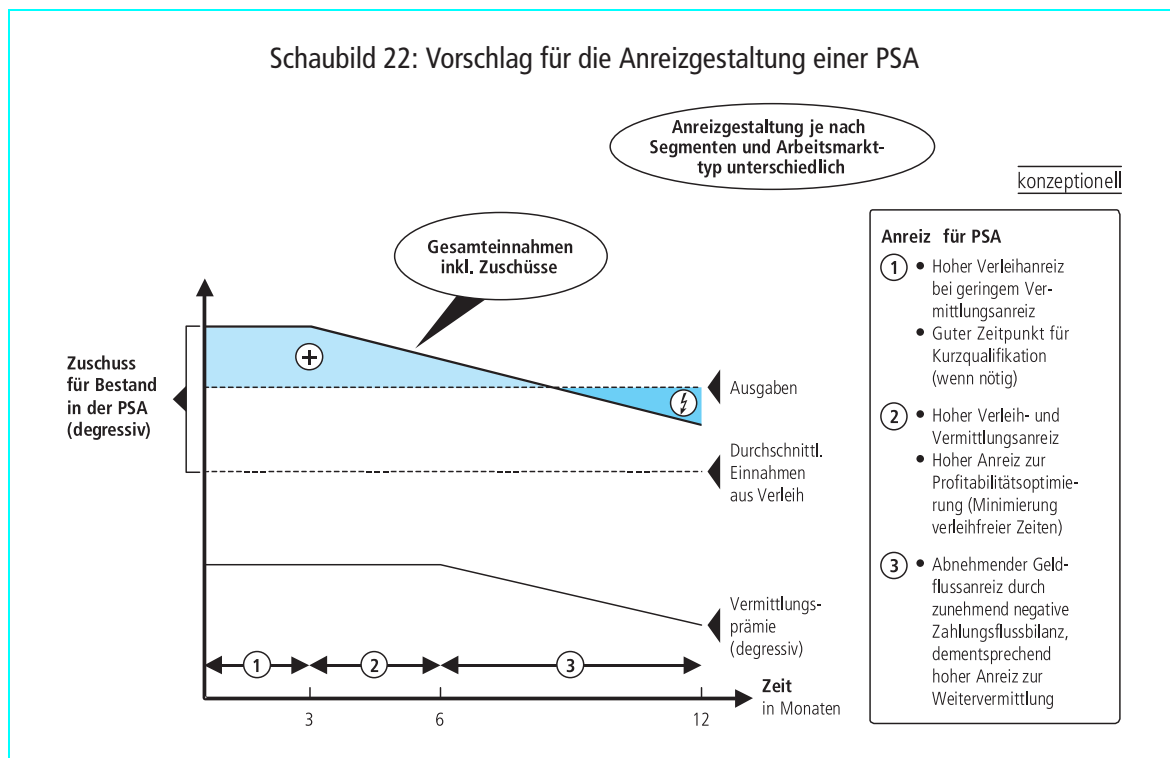
Zuschuss- und prämiensorientierte Anreizsysteme

Die Steuerung der wettbewerblich ausgeschriebenen und an den Arbeitsmarkttypen ausgerichteten Personal-Service-Agenturen erfolgt über zuschuss- und prämiensorientierte Anreizsysteme und vereinbarte Leistungskriterien (wie z. B. eine Mindestanzahl von Zeitarbeitnehmern und/oder Vermittlungserfolgen), von denen die Vertragsverlängerung der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Träger abhängig gemacht wird. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist ein Anreizsystem zu implementieren, in dem die Subventionshöhe degressiv und arbeitnehmersegmentspezifisch gestaffelt ist (Schaubild 22).

Staffelung der Zuschüsse

In den Zeitarbeitszuschüssen liegt der eigentliche Schlüssel für die Profitabilität der PSA. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt den PSA-Trägern pro Zeitarbeitnehmer einen monatlichen Zeitarbeitszuschuss (Schaubild 12), dessen durchschnittliche Höhe sich nach der Zugehörigkeit des ehemals Arbeitslosen zu den verschiedenen Arbeitslosen-segmenten bemisst; der durchschnittliche Zuschuss steigt mit dem

Schaubild 22: Vorschlag für die Anreizgestaltung einer PSA



Grad des Vermittlungshemmnisses an. Die monatlichen Zeitarbeitszuschüsse bleiben in den ersten drei Monaten auf konstant hohem Niveau und bieten damit einen hohen Verleih- bei geringem Vermittlungsanreiz. Mit Beginn des vierten Monats fallen die Zuschüsse linear ab, sodass mit zunehmender Verweildauer des Angestellten in der PSA der Vermittlungsanreiz für den Träger zunimmt. Spätestens dann, wenn die durchschnittlichen Einnahmen aus dem Verleih und der Zuschuss die monatlichen Ausgaben der PSA für ihren Angestellten unterschreiten, steigt der Anreiz zur Weitervermittlung drastisch an.

Ein zweiter Anreiz sind Vermittlungsprämien, die – um eine zu frühzeitige Vermittlung ohne nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu vermeiden – in den ersten sechs Monaten auf konstantem Niveau bleiben und danach ebenfalls linear abfallen. Um eine Nachhaltigkeit der Vermittlung sicherzustellen, wird die Prämie in zwei Tranchen ausgezahlt, die Erste unmittelbar nach der Vermittlung, die Zweite, wenn das neu entstandene Beschäftigungsverhältnis länger als sechs Monate andauert.

Ausgestaltung der Prämien

Optimaler
Vermittlungszeitraum

Insgesamt ist dieses monetäre Anreizsystem in seinen Stellgrößen so auszugestalten, dass die Subventionshöhe auf den optimalen Zeitpunkt der Vermittlung gerichtet ist. Da eine sinnvolle Heranführung des vormals Arbeitslosen an den Arbeitsmarkt einige Monate in Anspruch nehmen wird, gleichzeitig aber die Integration möglichst früh erfolgen soll, liegt der optimale Vermittlungszeitraum voraussichtlich zwischen sechs und neun Monaten.

Prämien bei
Fremdvermittlung

Die PSA erhält auch dann eine Prämie, wenn die Vermittlung auf Betreiben Dritter oder Eigeninitiative des Arbeitnehmers hin erfolgt ist. Das Anreizsystem für Modell 6 unterscheidet sich insofern von Modell 4, dass gesonderte Vermittlungsprämien für Direktvermittlungen von Arbeitslosen gezahlt werden, die nicht bei der PSA angestellt sind (Schaubild 13). Deren Höhe bleibt im Zeitverlauf konstant und ist allein an der Segmentzugehörigkeit der Arbeitslosen ausgerichtet.

Wichtige Stellhebel zur Zieloptimierung

Anreiz zur Einstellung

Die Anreizgestaltung über monatliche Zeitarbeitszuschüsse und Vermittlungsprämien schafft für die PSA erst den notwendigen Anreiz zur Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen in ein Zeitarbeitsverhältnis. Um ihre Profitabilität zu maximieren wird die PSA bei entsprechend gewährten Zuschüssen und Prämien zusätzliche Arbeitslose aus ihrer Zielgruppe rekrutieren und sozialversicherungspflichtig beschäftigen.

Mix und Qualität
der Mitarbeiter

Für den Aufbau eines erfolgreichen PSA-Trägers ist darüber hinaus der Mix und die Qualität seiner Mitarbeiter (Zeitarbeitnehmer) von Bedeutung. Ein ausgewogenes Verhältnis von Mitarbeitern aus verschiedenen Arbeitslosensegmenten führt zur Optimierung der Vermittlung von Problemfällen, zur Stabilisierung der Arbeitgeberzufriedenheit und zur Motivation der Arbeitnehmerzielgruppe. Geht es zudem um eine Erweiterung des Stellenangebots (Anzahl, Qualität) und ein mit Blick auf Vermittlungsgeschwindigkeit und Passgenauigkeit optimiertes Matching, müssen Synergieeffekte ausgenutzt und Netzwerke zur Optimierung von Arbeitgeberkontakten aufgebaut werden.

Keine notwendige Bedingung für die Einführung der PSA, aber zur weiteren Zieloptimierung wünschenswert wäre ferner eine Deregulie-

Schaubild 23: Bewertung potenzieller Stellhebel zur Zielloptimierung

Stellhebel	Ziel	Bedeutung des Hebels für Zielloptimierung
<ul style="list-style-type: none"> ● Hohe Subventionierung <ul style="list-style-type: none"> > MA-Verleihtarife > Incentivierung Agenturen/ Vermittler (Marge, Provision) > AG-Zuschüsse 	<ul style="list-style-type: none"> → ● Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse → ● Stärkung der Motivation zur Problemzielgruppenvermittlung → ● Überführung Arbeitsloser in 1. Arbeitsmarkt (Verstärkung »Klebeffekt«) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hoch ● Hoch ● Niedrig
<ul style="list-style-type: none"> ● Qualität/Mitarbeitermix in Zielgruppe (z. B. ausschließlich schwierig vermittelbar vs. Mix aus »High«- und »Medium«-Potentials) 	<ul style="list-style-type: none"> → ● Optimierung der Vermittlung von Problemfällen ● Stabilisierung der AG-Zufriedenheit ● Erhöhung der Leistungsbereitschaft der MA-Zielgruppe 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mittel ● Mittel ● Mittel
<ul style="list-style-type: none"> ● (Stellenorientierte) Qualifizierung von Mitarbeitern 	<ul style="list-style-type: none"> → ● Verbesserung der Vermittlungschancen 	<ul style="list-style-type: none"> ● Niedrig
<ul style="list-style-type: none"> ● Deregulierung des Arbeitsmarkts durch Gesetzesänderungen <ul style="list-style-type: none"> > AÜ-Gesetz > Qualitätskontrollstellen 	<ul style="list-style-type: none"> → ● Erhöhung/Schaffung neuer (Zeit-)Arbeitsplätze → ● Erhöhung Akzeptanz/Ruf von Zeitarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hoch ● Hoch
<ul style="list-style-type: none"> ● Schaffung von Synergien/Netzwerken zur Optimierung von Kunden-/AG-Kontakten 	<ul style="list-style-type: none"> → ● Erweiterung des Stellenangebots (Anzahl, Qualität)/Optimierung des Matchings 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mittel

rung des Arbeitsmarkts durch Gesetzesänderungen, um die Reputation von Zeitarbeit zu verbessern und damit letztlich auch die Erhöhung bzw. Schaffung neuer Zeitarbeitsplätze zu bewirken (Aufhebung des Synchronisationsverbots, Zulassung von Arbeitnehmern aus der Baubranche). Die Abschaffung von Doppelzuständigkeiten im Bereich der Arbeitssicherheit würde darüber hinaus zur Kostenoptimierung beitragen.

Wünschenswert:
Deregulierung des
Arbeitsmarktes

Umsetzungsplanung

Zu Beginn der Umsetzung steht die Durchführung eines BA-internen Kommunikationsprozesses innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit, der die Einbindung der wichtigsten Akteure – wie etwa der Landes-

Erstimplementierung

arbeitsamtspräsidenten und Arbeitsamtsdirektoren – umfasst. In den für die Erstimplementierung ausgewählten Regionen muss zunächst ein auf die jeweiligen Arbeitsmarktverhältnisse zugeschnittenes PSA-Modell definiert werden. Auf dieser Basis kann dann die Detaillierung des individuellen Designs und die Auswahl der Rechtsform erfolgen. Die Erstimplementierung wird von ausgewählten Teams der Bundesanstalt für Arbeit betreut. Nach Festlegung der Ausschreibungsmodalitäten (Erarbeitung einer Standardausschreibung, Entscheidung für ein Auktionsmodell etc.) und erfolgter Ausschreibung werden geeignete Träger ausgewählt, konkrete Zielvereinbarungen verhandelt und die erforderlichen Verträge geschlossen. In der ersten Phase der Implementierung ist die Finanzierung der Träger sicherzustellen. Zur Unterstützung sollten regionale Netzwerke aktiviert werden. Die Gewerkschaften sind gegebenenfalls für den Abschluss eines Tarifvertrags einzubinden.

Segmentierung des Arbeitslosenbestandes

Seitens der Bundesanstalt für Arbeit kann in einem weiteren Schritt nun die Segmentierung des Arbeitslosenbestandes erfolgen. Entsprechend der regionalen Arbeitsmarkttypen wird ferner die optimale Zusammensetzung des Bewerbermixes bestimmt und eine Vorauswahl von potenziellen Bewerbern vorgenommen, die den PSA-Neugründungen empfohlen werden. In dieser Phase kommt es entscheidend auf die Steuerung der PSA seitens der Bundesanstalt für Arbeit und die Sicherstellung eines stetigen Informationsrückflusses an. Vor Beginn der Implementierung in weiteren Regionen bzw. der bundesweiten PSA-Einführung sind die Ergebnisse aus der Erstimplementierung auszuwerten und bei der weiteren Planung zu berücksichtigen.

Appendix 1: Bewertung der Aufgabenmodelle im Detail

Modell 1

Modell 1 spiegelt das Geschäftsmodell etablierter privatwirtschaftlicher Zeitarbeitsfirmen wider. Vorteilhaft ist die schnelle Realisierbarkeit eines bewährten Geschäftsmodells. Das klar umrissene, überschaubare Aufgabenspektrum stellt zudem nur geringe Anforderungen an potenzielle Vermittler und Berater der PSA. Da die Arbeitnehmerüberlassung nur gewinnorientiert erfolgt und auf die Möglichkeit zur kurzfristigen Qualifizierung der Mitarbeiter verzichtet wird, ist das Konzept nur eingeschränkt zur Vermittlung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen in den ersten Arbeitsmarkt geeignet. Die alleinige Ausrichtung der Stellenakquisition auf Zeitarbeitsstellen wird zudem dem Anspruch der umfassenden Betreuung der Arbeitgeberseite nicht gerecht.

Modell 2

Mit gleichermaßen vermittlungs- und gewinnorientierter Arbeitnehmerüberlassung stellt Modell 2 eine Variante des Modells 1 dar, die den Vermittlungsaspekt aufwertet, dessen Nachteile aber nur unzureichend verringert.

Modell 3

In Modell 3 erfolgt die Arbeitnehmerüberlassung mit dem übergeordneten Ziel der Vermittlung. Die eigentlichen Schwächen der Modelle 1 und 2 werden zumindest teilweise dadurch behoben, dass in verleihfreien Zeiten ein zielgruppengerechtes Training der PSA-Arbeitnehmer durch Coaching und betriebsnahe, kurzfristige Qualifizierung zur Verbesserung der Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt vorgesehen ist. Das überschaubare Aufgabenspektrum erleichtert die Rekrutierung von Vermittler- und Beraterpersonal und ermöglicht eine klare Aufgabentrennung zwischen PSA und Bundesanstalt für Arbeit. Da aber auch in Modell 3 nur Zeitarbeitsstellen akquiriert werden, wird der für den langfristigen Erfolg der PSA essenziellen arbeitgeberseitigen umfassenden Betreuung nur unzureichend Rechnung getragen.

Modell 4

Die in Modell 3 realisierte einseitige Ausrichtung auf die Akquisition von Zeitarbeitsstellen ist in Modell 4 überwunden. Da die Beziehungen zwischen PSA und Arbeitgebern durch eine stärkere Berücksichtigung der Arbeitskraftnachfrage im Key-Account-Management intensiviert werden, ist mit der Aufdeckung eines höheren Potenzials sowohl an Zeitarbeitsstellen als auch an permanenten Stellenangeboten zu rechnen. Insgesamt besticht das Konzept durch ein ausgewogenes Verhältnis von vermittlungsorientiertem Verleih und finanzierbaren Qualifizierungsoptionen, und damit dem berechtigten Profitabilitätsinteresse der PSA. Das noch überschaubare Aufgabenspektrum erleichtert die Rekrutierung geeigneten Vermittler- und Beraterpersonals und ermöglicht die schnelle Implementierung des Konzepts. Im Übrigen wird die Umsetzung von Personal-Service-Agenturen dieses Typs durch einen breiten, positiven Erfahrungsschatz aus ähnlich gelagerten Projekten in Hessen und Bayern gestützt.

Modell 5

Die Erweiterung der Qualifizierungsoptionen um die stellenorientierte, mittelfristige Qualifizierung von zwei bis neun Monaten in Modell 5 erhöht zwar die Vermittelbarkeit der Arbeitslosen, kann jedoch zu einem Zielkonflikt zwischen Qualifizierungszeit und zur Verfügung stehender Verleihzeit während des befristeten Anstellungsverhältnisses der Zeitarbeitnehmer in der PSA führen. So ist die mittelfristige Qualifizierung in Einzelfällen an der unteren Grenze der Zeitdauer unter Umständen profitabel; als Routineinstrument stellt sie jedoch ein Risikopotenzial für die Profitabilität des Geschäftsmodells dar bzw. verlangt eine höhere Subventionierung seitens der Bundesanstalt für Arbeit. Angesichts der begrenzten Beschäftigungsdauer eines PSA-Mitarbeiters (in der Regel maximal zwölf Monate) ist eine mehrere Monate währende Qualifizierung aus PSA-Sicht mit großen Unwägbarkeiten bezüglich der Amortisation einer solchen Investition verbunden. Nicht zuletzt stellen die umfangreicheren Qualifizierungsmöglichkeiten höhere Anforderungen an das Vermittler- und Beraterpersonal der PSA.

Modell 6

Modell 6 beinhaltet alle Vorteile von Modell 4, eröffnet aber zusätzlich mit der Direktvermittlung nicht bei der PSA beschäftigter Arbeitsloser ein zweites Geschäftsfeld. Anreize für das damit verbundene Provisionsgeschäft werden weitgehend durch die Gestaltung der Vermittlungsprämie durch die Bundesanstalt für Arbeit geschaffen. Während die Direktvermittlung in Modell 4 nur gelegentlich und ad hoc als Nebenprodukt einer geplanten zeitweiligen Überlassung auftritt, wird in Modell 6 aktiv versucht, aus der umfassenden Stellenakquisition Profit zu erwirtschaften. Dabei ist gegenüber der Geschäftspraxis der Bundesanstalt für Arbeit mit einer höheren Effizienz der Vermittlung auf Grund der Aufwertung der Arbeitgeberseite zu rechnen. Die daraus resultierende Verkürzung der durchschnittlichen Vermittlungszeiten wird einen zusätzlichen Beitrag zur Reduktion der Arbeitslosenzahl liefern. Im Vergleich zu Modell 4 stellt Modell 6 wegen des

erweiterten Handlungsspielraums höhere Ansprüche an das Vermittler- und Beraterpersonal der PSA. Die Direktvermittlung von PSA-Mitarbeitern erfordert die Abwägung der beiderseitigen Interessen und birgt die Gefahr, den PSA-Mitarbeiter durch eine zu frühe Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu überfordern.

Modell 7

Die Berücksichtigung der mittelfristigen, stellenorientierten Qualifizierung in Modell 7 mündet analog zu Modell 5 in einen Zielkonflikt zwischen Qualifizierungszeit und zur Verfügung stehender Verleihzeit während des befristeten Anstellungsverhältnisses des Zeitarbeitnehmers in der PSA. Der mit der mittelfristigen, stellenorientierten Qualifizierung verbundene zusätzliche finanzielle Aufwand erfordert eine höhere Subventionierung seitens der Bundesanstalt für Arbeit – andernfalls würde die Profitabilität des Geschäfts gefährdet. Darüber hinaus bringt das erweiterte Qualifizierungsspektrum zusätzliche Anforderungen an PSA-Vermittler und -Berater mit sich.

Modell 8

Die zusätzliche Übernahme von Aufgaben im Bereich der Prävention in Modell 8 birgt keine Vorteile im Kerngeschäft der PSA. Die Beschäftigungsberatung von Arbeitgebern verbessert zwar die umfassende Arbeitgeberbetreuung und damit das Stellenakquisitionspotenzial; der damit verbundene Erfolg ist jedoch segment-unspezifisch, das heißt nicht unbedingt auf die PSA-Zielgruppe fokussiert. Darüber hinaus stellt die Erweiterung des Aufgabenspektrums größere Anforderungen an das Vermittler- und Beraterpersonal und verschlechtert die Kostensituation durch höheren administrativen Aufwand.

Modell 9

Die Erweiterung der Qualifizierungsoptionen um grundlegende Fortbildungsmaßnahmen und Umschulungen in Modell 9 ist nicht zielgruppenkonform. Arbeitslose mit definitiv festgestelltem Umschulungsbedarf sollten gar nicht erst zur Anstellung in der PSA vorgeschlagen werden, sondern in der Bundesanstalt für Arbeit verbleiben. Die partielle Verlagerung dieser Qualifizierungsform auf den Träger PSA erfordert eine weitere Aufstockung der von der Bundesanstalt für Arbeit zu leistenden Subventionierung – anderenfalls würde die Profitabilität des Geschäftsmodells gefährdet.

Modell 10

In Modell 10 werden die in Modell 9 noch zum Teil von der Bundesanstalt für Arbeit geleisteten Aufgaben im Bereich der Direktvermittlung und der Prävention voll von der PSA übernommen. Die Vorteile des Instruments PSA werden in dieser Ausgestaltung zur »Beschäftigungsgesellschaft« verwässert. Durch die aufgebürdeten Zusatzaufgaben wird die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung aus dem Zentrum der zu bewältigenden Aufgaben verdrängt. Zur Nutzung arbeitsteiliger Spezialisierungsvorteile ist ein hohes Maß an Koordination und Steuerung der mit einzelnen Aufgaben betrauten Einheiten erforderlich; die intrinsischen Spezialisierungs- und Transparenzvorteile der Modelle 4 und 6 fallen anderenfalls in Modell 10 weg. Entsprechend ist in dieser Konstellation eine effiziente, Arbeitgeber und Arbeitnehmer/Arbeitslosem gleichermaßen verpflichtete Bearbeitung des Markts nicht zuletzt wegen der fehlenden Zielgruppenfokussierung nur schwer zu bewerkstelligen.

Appendix 2: Fiskalische Konsequenzen von Personal-Service-Agenturen¹

Einleitung

Die im Februar 2002 von der Bundesregierung eingesetzte Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« hat in ihrem am 16. August 2002 vorgelegten Bericht unter anderem die Einrichtung so genannter Personal-Service-Agenturen (PSA) vorgeschlagen.² Die Bertelsmann Stiftung hat in Zusammenarbeit mit McKinsey & Company diesen Vorschlag aufgegriffen und ihn konkretisiert und modifiziert. Vorliegend werden für diesen konkretisierten und modifizierten Vorschlag die fiskalischen Konsequenzen geschätzt. Neben der Ausgestaltung werden dabei auch weitergehende Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company zugrunde gelegt. Anschließend wird auf die Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der Leiharbeitnehmer eingegangen und eine Schätzung der fiskalischen Konsequenzen vorgestellt. Der Appendix schließt mit einem kurzen Resümee.

1 Expertise von Dr. Bruno Kaltenborn im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

2 Hartz u. a. [2002, S. 147–160]; die vorgeschlagenen Personal-Service-Agenturen sind nicht zu verwechseln mit dem gleichnamigen Konzept, das seit Juli 2001 in Schleswig-Holstein umgesetzt wird.

Ausgestaltung der Personal-Service-Agenturen

Nach dem Konzept der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company, das wesentlich auf dem Vorschlag der Kommission »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« basiert, sollen privatrechtliche, gewinnorientierte Personal-Service-Agenturen (PSA) Leiharbeiter einstellen. Vom Arbeitsamt sollen sie für die Beschäftigung vormals arbeitsloser Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe³ befristet für ein Jahr einen zeitlich degressiven Zuschuss erhalten können. Voraussetzung für den Zuschuss soll ein entsprechender Personalvorschlag des Arbeitsamts vor der Einstellung sein.

Das Arbeitsamt soll hauptsächlich arbeitsmarktnahe Personen mit spezifischen Defiziten den PSA vorschlagen. Grundlage für die Auswahl soll die Einteilung der Arbeitslosen in fünf »Segmente« (A, B, C, D und E) sein. Zu den Zielgruppen gehören neben den Arbeitslosen der Segmente B und C teilweise auch die dem Segment A zugeordneten am besten vermittelbaren Arbeitslosen.

Entsprechend der Zuschussgewährung sollen die Personal-Service-Agenturen die Arbeitslosen befristet für ein Jahr mit einer Probezeit von sechs Monaten einstellen können. Im Übrigen sollen die üblichen arbeitsrechtlichen Konditionen gelten. So sollen beispielsweise Tarifverträge abgeschlossen werden können, eine Verlängerung ohne Zuschussgewährung oder eine Kündigung soll nach den allgemeinen Regelungen möglich sein. Tritt ein Leiharbeiter während des ersten Beschäftigungsjahres eine andere Stelle an, so soll die PSA eine Vermittlungsprämie unabhängig von ihrem eigenen Anteil am Zustandekommen des neuen Arbeitsverhältnisses erhalten. Die Vermittlungsprämie soll ab dem siebten Beschäftigungsmonat kontinuierlich reduziert werden, um einen Anreiz für eine möglichst frühzeitige Vermittlung zu setzen.

Die Zuschüsse wurden so bemessen, dass unter bestimmten Annahmen die PSA einen Gewinn von 3 Prozent des Umsatzes erzielen. Zu diesen Annahmen gehören insbesondere eine verliehfreie Zeit der PSA-Leiharbeiter von durchschnittlich 30 Prozent, ein Abgang

3 Nach dem Vorschlag der Kommission (Hartz u. a. [2002, S. 125–136]) künftig die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I (heutiges Arbeitslosengeld) und das vorleistungsunabhängige Arbeitslosengeld II (heutige Arbeitslosenhilfe) für bedürftige Erwerbsfähige.

von durchschnittlich 50 Prozent der Zugänge in eine andere Beschäftigung während des ersten Jahres, eine durchschnittliche Verweildauer in den PSA von acht Monaten sowie die nach Segment und West- und Ostdeutschland differenzierten Lohnkosten⁴ und erzielbaren Entleihgebühren. Außerdem wird in einer mittleren Variante davon ausgegangen, dass in den PSA durchschnittlich 80 000 bezuschusste Leiharbeitnehmer beschäftigt sind.

Die für die folgende Berechnung relevante Ausgestaltung und die relevanten Annahmen des Konzepts zeigt Tabelle 1. Anhand der angenommenen Verteilung der Leiharbeitnehmer auf West- und Ostdeutschland sowie auf die drei Segmente A, B und C lassen sich Durchschnittswerte für die Lohnkosten, die Lohnzuschüsse und die Vermittlungsprämien berechnen. Die Lohnkosten betragen durchschnittlich 1 719 EUR monatlich, der Lohnzuschuss 611 EUR monatlich und die einmalige Vermittlungsprämie 714 EUR. Die im Durchschnitt Ostdeutschlands etwas höheren Lohnkosten resultieren vor allem aus einem höheren Anteil der besser vergüteten Arbeitslosen des Segments A in Ostdeutschland als in Westdeutschland.

Tabelle 1: Annahmen für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
PSA-Leiharbeitnehmer (durchschnittlicher Bestand)				
West	6 500 (10 %)	13 000 (20 %)	45 500 (70 %)	65 000 (100 %)
Ost	6 000 (40 %)	4 500 (30 %)	4 500 (30 %)	15 000 (100 %)
Deutschland	12 500	17 500	50 000	80 000

⁴ Ergänzend zu den Lohnkosten werden sonstige Lohnnebenkosten für Verpflegungsmehraufwand, Reisekostenzuschüsse u. a. gezahlt. Diese sonstigen Lohnnebenkosten sind für die weiteren Berechnungen grundsätzlich irrelevant, insbesondere sind sie weder sozialversicherungs- noch einkommensteuerpflichtig und reduzieren auch nicht etwaige Sozialleistungen, die während der Beschäftigung als Leiharbeitnehmer bezogen werden.

Fortsetzung Tabelle 1: Annahmen für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Lohnkosten in EUR mtl. ^a				
West	2 559	1 978	1 512	1 710
Ost	2 175	1 681	1 285	1 760
Deutschland (Ø)	2 375	1 902	1 492	1 719
Mittlerer Lohnzuschuss in EUR mtl.				
West	200	420	800	664
Ost	170	363	680	381
Deutschland (Ø)	186	405	789	611
Mittlere einmalige Vermittlungsprämie in EUR				
West	735			735
Ost	625			625
Deutschland (Ø)	682	707	725	714
^a Zzgl. sonstige Lohnnebenkosten in Höhe von 183 EUR mtl. (Westdeutschland) bzw. 155 EUR mtl. (Ostdeutschland) für Verpflegungsmehraufwand, Reisekostenzuschüsse u. a. <i>Weitere Annahmen:</i> durchschnittlich 50 Prozent der von der PSA eingestellten Leiharbeitnehmer in jedem Segment treten während des ersten Beschäftigungsjahres eine andere Stelle an; die durchschnittliche bezuschusste Beschäftigungsdauer in der PSA beträgt in jedem Segment acht Monate (entsprechend stellen die PSA jeweils anderthalbmal so viele Leiharbeitnehmer ein wie der durchschnittliche Bestand). <i>Quelle:</i> Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company, eigene Berechnungen.				

Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der Leiharbeitnehmer

Die Leiharbeitnehmer werden regelmäßig sozialversicherungspflichtig sein. Entsprechend enthalten die in Tabelle 1 (Kapitel 2) ausgewiesenen Lohnkosten neben dem Bruttoentgelt der Leiharbeitnehmer auch die Sozialabgaben des Arbeitgebers. Hier werden die Beiträge zu Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung berücksichtigt.⁵ Diese Beiträge sind von Arbeitgeber und -nehmer grundsätzlich hälftig zu zahlen.⁶

⁵ Vorliegend wird von den Beiträgen zur Unfallversicherung (Berufsgenossenschaft) abstrahiert.

⁶ Unberücksichtigt bleibt, dass in Sachsen die Arbeitnehmer die Beiträge zur Pflegeversicherung allein aufzubringen haben.

Zu Beginn des Jahres 2002 mussten sowohl in West- als auch in Ostdeutschland durchschnittlich 14,0 Prozent des Bruttoentgelts als Krankenversicherungsbeitrag entrichtet werden. Der Beitrag zur Rentenversicherung beträgt gegenwärtig 19,1 Prozent, zur Arbeitslosenversicherung 6,5 Prozent und zur Pflegeversicherung 1,7 Prozent des Bruttoentgelts. Damit betragen die Sozialabgaben insgesamt durchschnittlich 41,3 Prozent des Bruttoentgelts.

Als einkommensbezogene Steuer wird hier nicht die Einkommen-, sondern die Lohnsteuer zugrunde gelegt, weil die Einkommensteuer anders als die Lohnsteuer von einer Vielzahl unbekannter Parameter abhängig ist. Die Lohnsteuer hingegen hängt lediglich von der Lohnsteuerklasse ab. Dabei ist die Zahl der Kinder hier regelmäßig irrelevant, weil das davon abhängige Kindergeld unabhängig von der Beschäftigung als Leiharbeitnehmer gezahlt wird. Mangels anderer Anhaltspunkte wird zur Berechnung der Lohnsteuer für Alleinstehende die Lohnsteuerklasse I und für Verheiratete die (identische) Lohnsteuerklasse IV zugrunde gelegt. Anhand der so berechneten Lohnsteuer lässt sich der Solidaritätszuschlag ermitteln.

Tabelle 2 zeigt die kalkulierten Entgelte, Steuern und Sozialabgaben der PSA-Leiharbeitnehmer. Im Durchschnitt Deutschlands beträgt das Bruttoentgelt 1 425 EUR monatlich, im Durchschnitt Ostdeutschlands ist es etwas höher, im Durchschnitt Westdeutschlands etwas geringer. Zwar sind in jedem Segment die Bruttoentgelte in Ostdeutschland geringer als in Westdeutschland, jedoch ist in Ostdeutschland insbesondere der Anteil der besser vergüteten Arbeitslosen des Segments A höher als in Westdeutschland. Im Durchschnitt Deutschlands betragen die Sozialabgaben 294 EUR, die Lohnsteuer 130 EUR und der Solidaritätszuschlag 5 EUR monatlich. Entsprechend beträgt das durchschnittliche Nettoentgelt 997 EUR monatlich.

Fiskalische Konsequenzen

Anhand der Angaben in Tabelle 1 (Kapitel 2) lassen sich die jährlichen Zuschüsse für die Personal-Service-Agenturen berechnen. Die Ergebnisse zeigt Tabelle 3. Die Lohnzuschüsse belaufen sich insgesamt auf 587 Mio. EUR jährlich, davon 519 Mio. EUR in West- und

Tabelle 2: Steuern, Sozialabgaben und Entgelte der PSA-Leiharbeitnehmer

Gebiet	Segment			Durchschnitt
	A	B	C	
Bruttoentgelt in EUR mtl.				
West	2 121	1 639	1 253	1 417
Ost	1 803	1 393	1 065	1 459
Deutschland (Ø)	1 968	1 576	1 236	1 425
Sozialabgaben (Arbeitnehmeranteil) in EUR mtl.				
West	437,99	338,55	258,79	292,66
Ost	372,26	287,71	219,94	301,20
Deutschland (Ø)	406,44	325,48	255,29	294,26
Lohnsteuer (Lohnsteuerklasse I bzw. IV) in EUR mtl.				
West	329,25	190,50	80,25	127,20
Ost	235,25	117,41	37,00	140,42
Deutschland (Ø)	284,13	171,71	76,36	129,68
Solidaritätszuschlag in EUR mtl.				
West	18,10	10,47	0,00	3,90
Ost	12,93	6,45	0,00	7,11
Deutschland (Ø)	15,62	9,44	0,00	4,50
Nettoentgelt in EUR mtl.				
West	1 336	1 100	914	993
Ost	1 182	982	808	1 010
Deutschland (Ø)	1 265	1 070	905	997
<i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), eigene Berechnungen.				

69 Mio. EUR in Ostdeutschland. Demgegenüber sind die Vermittlungsprämien mit insgesamt 43 Mio. EUR pro Jahr fiskalisch nur von untergeordneter Bedeutung. Insgesamt ergibt sich ein Betrag in Höhe von 629 Mio. EUR jährlich. Dies entspricht je durchschnittlich beschäftigtem Leiharbeitnehmer knapp 7 900 EUR jährlich. In Westdeutschland sind es durchschnittlich 8 500 EUR und in Ostdeutschland 5 000 EUR jährlich.

Tabelle 3: Zuschüsse für die Personal-Service-Agenturen

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Lohnzuschüsse in Mio. EUR jhrl.				
West	15,6	65,5	436,8	517,9
Ost	12,2	19,6	36,7	68,6
Deutschland	27,8	85,1	473,5	586,5
Vermittlungsprämien in Mio. EUR jhrl.				
West	3,6	7,2	25,1	35,8
Ost	2,8	2,1	2,1	7,0
Deutschland	6,4	9,3	27,2	42,9
Lohnzuschüsse und Vermittlungsprämien zusammen in Mio. EUR jhrl.				
West	19,2	72,7	461,9	553,8
Ost	15,1	21,7	38,8	75,6
Deutschland	34,2	94,4	500,7	629,3
Lohnzuschüsse und Vermittlungsprämien zusammen je durchschnittlich beschäftigtem PSA-Leiharbeitnehmer				
West	2 951	5 591	10 151	8 519
Ost	2 509	4 825	8 629	5 040
Deutschland (Ø)	2 739	5 394	10 014	7 867
<i>Anmerkung:</i> Zuschüsse berechnet für einen Bestand von 80 000 Leiharbeitnehmern, dies entspricht bei einer durchschnittlichen Verweildauer von acht Monaten 120 000 Neueinstellungen jährlich, wodurch sich bei 50 Prozent Abgängen in Beschäftigung 60 000 Vermittlungsprämien jährlich ergeben. <i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), eigene Berechnungen.				

Aus der mit der Umsetzung des Konzepts verbundenen Erwartung von Beschäftigungseffekten resultieren Mehreinnahmen (Steuern, Sozialabgaben) und Minderausgaben (Sozialleistungen). Eine Prognose der Beschäftigungseffekte übersteigt jedoch deutlich den Rahmen der vorliegenden Expertise. Daher wird hier ein anderer Ansatz gewählt. Es wird kalkuliert, welchen Umfang die Beschäftigungseffekte haben müssten, damit das Konzept fiskalisch neutral ist. Ergänzend wird berechnet, welche fiskalischen Konsequenzen eine Variation der Beschäftigungswirkungen hätte.

Falls keine Beschäftigungseffekte auftreten, also die 80 000 Leiharbeiter und die Übergänge aus Leiharbeit in andere Beschäftigungen vollständig auf Mitnahme- und Verdrängungseffekte zurückzuführen wären, so müssten die in Tabelle 3 ausgewiesenen Zuschüsse in Höhe von insgesamt 629 Mio. EUR jährlich aufgebracht werden, ohne dass ihnen Mehreinnahmen oder Minderausgaben gegenüberstünden.

Falls durch Personal-Service-Agenturen zusätzliche Beschäftigung entsteht und/oder die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe abnimmt, resultieren Mehreinnahmen und Minderausgaben. In einer exemplarischen Rechnung wird zunächst davon ausgegangen, dass aus jedem PSA-Leiharbeiter im Bestand ein zusätzlicher Beschäftigter resultiert und die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe im gleichen Umfang abnimmt. Bei 80 000 Leiharbeitern wären also zusätzlich 80 000 Personen beschäftigt und die Zahl der Leistungsempfänger würde um 80 000 reduziert. Dabei kann die zusätzliche Beschäftigung die Leiharbeit selbst sein oder – etwa durch verbesserte Vermittlungschancen der Leiharbeiter – auch anderswo entstehen. Mangels anderer Anhaltspunkte wird davon ausgegangen, dass die Leiharbeiter im Falle des Antritts einer anderen Stelle das gleiche Entgelt wie während der Leiharbeit erzielen. Außerdem wird ebenfalls mangels anderer Anhaltspunkte angenommen, dass der Durchschnitt der vorherigen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) der bezuschussten Leiharbeiter dem Durchschnitt dieser Leistungen in West- bzw. Ostdeutschland entspricht.⁷

Zunächst zeigt Tabelle 4 die Mehreinnahmen unter diesen Annahmen. Insgesamt werden an Lohnsteuer und Solidaritätszuschlag 694 Mio. EUR jährlich zusätzlich vereinnahmt. Unberücksichtigt bleiben dabei weitere zusätzliche Einnahmen, insbesondere indirekte Steuern.

⁷ Im Oktober 2001 betrug in Westdeutschland das Arbeitslosengeld durchschnittlich 767 EUR monatlich (972 700 Bezieher) und die Arbeitslosenhilfe 545 EUR monatlich (748 500 Bezieher); der Durchschnitt beider Leistungen war 670 EUR monatlich. In Ostdeutschland betrug das Arbeitslosengeld durchschnittlich 1 302 EUR monatlich (554 400 Bezieher) und die Arbeitslosenhilfe 938 EUR monatlich (593 200 Bezieher); der Durchschnitt beider Leistungen war 570 EUR monatlich. Nicht berücksichtigt werden dabei die Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge, die die Bundesanstalt für Arbeit zugunsten der Leistungsempfänger zahlt, weil diese Leistungen regelmäßig lediglich Zahlungen innerhalb des öffentlichen Sektors und daher für die hier vorgenommene gesamtfiskalische Betrachtung irrelevant sind.

Tabelle 4: Fiskalische Mehreinnahmen
(ohne Mitnahme- und Verdrängungseffekte)

Gebiet	Segment			Summe/Durchschnitt
	A	B	C	
Sozialabgaben in Mio. EUR jhrl.				
West	68,3	105,6	282,6	456,5
Ost	53,6	31,1	23,8	108,4
Deutschland	121,9	136,7	306,3	565,0
Lohnsteuer in Mio. EUR jhrl.				
West	25,7	29,7	43,8	99,2
Ost	16,9	6,3	2,0	25,3
Deutschland	42,6	36,1	45,8	124,5
Solidaritätszuschlag in Mio. EUR jhrl.				
West	1,4	1,6	0,0	3,0
Ost	0,9	0,3	0,0	1,3
Deutschland	2,3	2,0	2,0	4,3
Mehreinnahmen insgesamt in Mio. EUR jhrl.				
West	95,4	137,0	326,4	558,8
Ost	71,5	37,8	25,8	135,0
Deutschland (Ø)	166,9	174,7	352,2	693,8
<i>Anmerkung:</i> Mehreinnahmen berechnet unter der unrealistischen Annahme, dass alle 80 000 Leiharbeiter gesamt-wirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden (keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte). <i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), Tabelle 2 (Kapitel 3), eigene Berechnungen.				

Schließlich zeigt Tabelle 5 die Minderausgaben für Lohnersatzleistungen unter der Annahme, dass 80 000 Personen weniger Arbeitslosengeld bzw. -hilfe beziehen. Dadurch ergeben sich Einsparungen in Höhe von 625 Mio. EUR jährlich (ohne Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge). Dieser Betrag kann allerdings nur realisiert werden, wenn die zusätzlich Beschäftigten im Durchschnitt ansonsten Lohnersatzleistungen in Höhe des Durchschnitts in West- bzw. Ostdeutschland bezogen hätten. Unberücksichtigt bleiben Einsparungen bei anderen Sozialleistungen, etwa bei Sozialhilfe und Wohngeld.

Die Personal-Service-Agentur (PSA)

Insgesamt ergeben sich bei 80 000 zusätzlich Beschäftigten Mehreinnahmen und Minderausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. EUR jährlich (Tabelle 5). Dem stehen Mehrausgaben in Höhe von 629 Mio. EUR gegenüber. Bei 80 000 zusätzlich Beschäftigten ergäbe sich damit ein Saldo zugunsten der öffentlichen Haushalte in Höhe von 690 Mio. EUR jährlich.

Tabelle 5: Fiskalische Konsequenzen
(ohne Mitnahme- und Verdrängungseffekte)

Position	Gebiet		
	West	Ost	Deutschland
	Mio. EUR jhrl. (EUR jhrl. je durchschnittlich beschäftigtem Leiharbeiter)		
Mehreinnahmen (Sozialabgaben, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag)	558,8	135,0	693,8
Minderausgaben (Arbeitslosengeld und -hilfe) ^a	522,8	102,5	625,3
Mehreinnahmen und Minderausgaben	1 081,6 (16 640)	237,5 (15 833)	1 319,1 (16 488)
Mehrausgaben	553,8 (8 519)	75,6 (5 040)	629,3 (7 867)
Saldo	527,8 (8 120)	161,9 (10 794)	689,7 (8 622)
	Verhältnis der Mehrausgaben zu den Mehreinnahmen und Minderausgaben		
notwendiger Beschäftigungseffekt für fiskalische Neutralität	51,2 %	31,8 %	47,7 %
^a Ohne Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge <i>Anmerkung:</i> Beträge berechnet unter der unrealistischen Annahme, dass alle 80 000 Leiharbeiter gesamtwirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden (keine Mitnahme- oder Verdrängungseffekte). <i>Quelle:</i> Tabelle 1 (Kapitel 2), Tabellen 3 und 4, eigene Berechnungen.			

Für fiskalische Neutralität, das heißt für einen ausgeglichenen Saldo, wäre es erforderlich, dass gesamtwirtschaftlich die zusätzliche Beschäftigung einen Umfang von knapp der Hälfte (47,7 Prozent) der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeiter hätte und gleichzeitig die Zahl der arbeitslosen Leistungsbezieher (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe) entsprechend sinkt. Dabei können die zusätzlich Beschäftigten die PSA-Leiharbeiter sein oder es kann sich aufgrund der Aktivitäten der PSA um frühzeitig besetzte Stellen in anderen Betrieben

handeln. Bei 80 000 bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmern müssten (mindestens) jahresdurchschnittlich 40 000 Personen gesamtwirtschaftlich zusätzlich beschäftigt werden, die ansonsten Lohnersatzleistungen beziehen würden, um gesamtfiskalisch zusätzliche Belastungen zu vermeiden. Eine Erhöhung der zusätzlichen Beschäftigung um jeweils 10 000 Personen bei gleichzeitiger Reduktion der Leistungsbezieher in identischem Umfang und unverändertem Bestand der bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer würde die öffentlichen Haushalte um jeweils etwa 165 Mio. EUR jährlich entlasten.

In Ostdeutschland müsste für fiskalische Neutralität die gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung lediglich ein Drittel der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer betragen, in Westdeutschland hingegen sind es mehr als die Hälfte.

Falls durch die PSA-Leiharbeitnehmer Überstunden in den Entleihbetrieben reduziert werden, werden kaum zusätzliche Sozialabgaben und Steuereinnahmen anfallen, jedoch können Minderausgaben bei Arbeitslosengeld und -hilfe realisiert werden. Würde die Tätigkeit der PSA-Leiharbeitnehmer in etwa gleichem Umfang Überstunden reduzieren, so dürfte die Umsetzung insgesamt ebenfalls weitgehend fiskalisch neutral sein (Mehrausgaben 629 Mio. EUR jährlich für Zuschüsse, Minderausgaben 625 Mio. EUR jährlich bei Arbeitslosengeld und -hilfe).

Zusammenfassung

Auf Basis der Vorschläge der Kommission »Moderne Leistungen am Arbeitsmarkt« hat die Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit McKinsey & Company ein konkretisiertes und modifiziertes Konzept für Personal-Service-Agenturen (PSA) entwickelt. Die privatrechtlichen und gewinnorientierten Personal-Service-Agenturen sollen befristet für ein Jahr auf Vorschlag des Arbeitsamts arbeitslose Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe als Leiharbeitnehmer einstellen und dafür zeitlich degressive Lohnzuschüsse erhalten können. Falls ein Leiharbeitnehmer während dieser Zeit eine andere Stelle annimmt, soll außerdem an die PSA eine Vermittlungsprämie gezahlt werden.

Für die Schätzung der fiskalischen Konsequenzen der Personal-Service-Agenturen wurden nicht nur die Ausgestaltung, sondern auch

weitergehende Annahmen der Bertelsmann Stiftung und von McKinsey & Company zugrunde gelegt. Auf Basis dieser Annahmen müssen für durchschnittlich 80 000 PSA-Leiharbeitnehmer für Lohnzuschüsse 587 Mio. EUR jährlich und für Vermittlungsprämien 43 Mio. EUR jährlich aufgewendet werden; insgesamt ergeben sich 629 Mio. EUR jährlich.

Falls gesamtwirtschaftlich auch 80 000 Personen zusätzlich beschäftigt würden, die ansonsten Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen würden, so ergäben sich gleichzeitig Mehreinnahmen (Sozialabgaben, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag) und Minderausgaben (Arbeitslosengeld und -hilfe) von insgesamt 1,3 Mrd. EUR jährlich. Insgesamt würden die öffentlichen Haushalte um 690 Mio. EUR jährlich entlastet. Dabei können die zusätzlich Beschäftigten die PSA-Leiharbeitnehmer sein oder es kann sich aufgrund der Aktivitäten der PSA um frühzeitiger besetzte Stellen in anderen Betrieben handeln.

Falls die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung um die Hälfte der als PSA-Leiharbeitnehmer beschäftigten Personen zunimmt und gleichzeitig entsprechend die Zahl der arbeitslosen Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe reduziert wird, ist die Umsetzung gesamtfiskalisch neutral. Selbst Mitnahme- und Verdrängungseffekte von etwa 50 Prozent würden also nicht zu fiskalischen Belastungen führen. In Ostdeutschland müsste für fiskalische Neutralität die gesamtwirtschaftlich zusätzliche Beschäftigung lediglich ein Drittel der durchschnittlich bezuschussten PSA-Leiharbeitnehmer betragen, in Westdeutschland hingegen sind es mehr als die Hälfte.

Für jeden weiteren gesamtwirtschaftlich zusätzlich Beschäftigten, der ansonsten Arbeitslosengeld oder -hilfe bezogen hätte, ergibt sich eine gesamtfiskalische Entlastung in Höhe von etwa 16 500 EUR jährlich.

Falls durch die PSA-Leiharbeitnehmer Überstunden in den Entleihbetrieben reduziert werden, werden kaum zusätzliche Sozialabgaben und Steuereinnahmen anfallen, jedoch können Minderausgaben bei Arbeitslosengeld und -hilfe realisiert werden. Würde die Tätigkeit der PSA-Leiharbeitnehmer in etwa gleichem Umfang Überstunden reduzieren, so dürfte die Umsetzung insgesamt ebenfalls weitgehend fiskalisch neutral sein.

Literatur

Hartz, Peter, u.a. [2002]: *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*,
Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und
zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August
2002, o.O.

