

Hess, Doris; Kaps, Petra; Mosley, Hugh

**Article**

## Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Hess, Doris; Kaps, Petra; Mosley, Hugh (2006) : Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 75, Iss. 3, pp. 9-31, <https://doi.org/10.3790/vjh.75.3.9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99436>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Implementations- und Wirkungsanalyse der Personal-Service-Agentur

Von Doris Hess\*, Petra Kaps\*\* und Hugh Mosley\*\*

**Zusammenfassung:** Personal-Service-Agenturen (PSA) sind vermittlungsorientiert arbeitende Zeit- arbeitsunternehmen. Sie wurden im Zuge der Hartz-Reformen in das Instrumentenspektrum des SGB III eingeführt. In diesem Beitrag werden erste Ergebnisse der Evaluation der PSA vorgestellt. Zunächst werden die rechtlichen Grundlagen des Instruments, die Umsetzung durch die Bundesagen- tur für Arbeit, die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Nutzung des Instruments erörtert. Anschließend werden wirkungsanalytische Ergebnisse präsentiert. Die Ergebnisse der ersten Analy- sen sind ernüchternd: Zwar zeichneten sich in der Startphase 2003 positive Integrationswirkungen ab, im Jahre 2004 hatten PSA-Beschäftigte nach bisherigen Erkenntnissen jedoch eine deutlich geringe Wahrscheinlichkeit, innerhalb des untersuchten Zeitraums wieder in eine reguläre Beschäfti- gung eingegliedert zu werden.

**Summary:** Personnel Service Agencies (PSA) are placement-oriented temporary work agencies, an innovative program for the reintegration of the unemployed introduced by the so-called "Hartz reforms." This paper reports interim findings of an implementation and microeconomic impact analy- sis. After an initially positive reintegration effect during the start-up phase of the program in 2003, PSA participants had a markedly lower probability of entering regular employment in 2004 than did a control group.

### 1 Einleitung

Auf der Suche nach geeigneten Konzepten zur Modernisierung öffentlicher Dienstleistun- gen stellt sich grundlegend die Frage nach dem richtigen Mix zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung. In der Arbeitsvermittlung erleben wir international in den vergangenen Jahren die Tendenz, private Anbieter mit Teilaufgaben oder auch der gesam- ten Vermittlung zu beauftragen.<sup>1</sup> In Deutschland ist die Debatte um die Beteiligung priva- ter Dienstleister an der Vermittlung von Arbeitslosen noch jung. Nach der Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahre 1994 konnte sich der Markt der privaten Arbeitsvermittler entwickeln. Verschiedene Reformgesetze der letzten Jahre – und hier nicht erst die Gesetze zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommis-

\* ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Friedrich-Wilhelm-Str. 18, 53113 Bonn, E-Mail: [d.hess@ifas.de](mailto:d.hess@ifas.de)

\*\* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, E-Mail: [mosley@wz-berlin.de](mailto:mosley@wz-berlin.de), [kaps@wz-berlin.de](mailto:kaps@wz-berlin.de)

<sup>1</sup> Weitreichende Auslagerungen haben beispielsweise in Australien, Großbritannien und in den Niederlanden stattgefunden. Die Vergabe von Teilaufgaben ist eine internationale Tendenz. Für einen Überblick vgl. Konle-Seidl und Walwei (2002), Zwinckels et al. (2004), Sol und Westerveld (2005) sowie Konle-Seidl (2005). Zu Refor- men in Australien, Großbritannien und den Niederlanden vgl. Webster und Harding (2000), Eardley (2003), Struyven und Steurs (2005), de Koning (2004), Knuth und Finn (2004), Bruttel (2005a, 2005b) sowie Bach (2006).

sion<sup>2</sup> – zielten darauf, private Anbieter stärker am Kerngeschäft Arbeitsvermittlung zu beteiligen. Darüber hinaus wurden im Zuge der Hartz-Reformen neue Instrumente entwickelt, die über quasimarktliche Mechanismen gesteuert werden, u. a. auch die Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB.

Die Instrumente eröffnen prinzipiell neue Möglichkeiten öffentlich-privater Kooperation und Koproduktion in der Arbeitsvermittlung. Sie verkörpern damit einen Kern dessen, was die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit der „Neuorientierung der Arbeitsvermittlung“ institutionell verbunden hat: mehr kreativer Wettbewerb verschiedener Arbeitsmarktdienstleister, um Dynamik, Qualitätsentwicklung und letztlich effektive und effiziente Umsetzung der Instrumente zu bewirken.

Zunächst werden die rechtlichen Grundlagen des Instruments, die Umsetzung durch die BA, die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Nutzung erörtert. Anschließend werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zum Instrument vorgestellt. Die Untersuchungsergebnisse basieren auf Implementationsanalysen, einer standardisierten Führungskräftebefragung in allen Arbeitsagenturen sowie einer mikroökonomischen Wirkungsanalyse.<sup>3</sup>

Der Begriff der Implementationsanalyse wird in unterschiedlichen Facetten verwendet. Nach unserem Verständnis umfasst die „Implementationsanalyse“ neben der Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen Handlungsauftrags<sup>4</sup> auch die Rahmen- und Handlungsbedingungen, unter denen dieser Umsetzungsprozess erfolgt, sowie die Politikannahme durch die Adressaten. Diesem Verständnis liegt die Vorstellung eines komplexen Handlungssystems zugrunde. Dessen Struktur gilt es zu beleuchten und die analysierten Prozesse und Akteure modellhaft aufeinander zu beziehen. Die Implementationsanalyse wird als umfassend verstanden, die auch ausdrücklich Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen Einzelinstrumenten im Kontext multipler (nicht eindimensionaler) Zielsetzungen beachtet (vgl. u. a. Schmid 1996).

Ein zentraler Bestandteil der Implementationsanalysen sind qualitative Fallstudien in zehn Agenturbezirken. Sie generieren systematisch empirische Evidenzen zu Umsetzungsprozessen in unterschiedlichen Settings und ermöglichen dabei auch die Gewinnung von Hypothesen. Für die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse reicht die kasuistische Betrachtung in Fallstudien allerdings nicht aus. Vielmehr bedarf die Verallgemeinerung der Ergebnisse einer Überprüfung anhand einer Vollerhebung bei allen Agenturen. Durch eine

**2** Bereits mit dem zum Januar 1998 in Kraft getretenen SGB III wurde den Arbeitsämtern in § 37 Abs. 2 die Möglichkeit eröffnet, Dritte mit vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen zu beauftragen. Mit dem zum Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-Aktiv-Gesetz) wurde diese Möglichkeit auf die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung ausgeweitet. Außerdem wurde mit dem im März 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat der Vermittlungsgutscheine in das Spektrum der Vermittlungsinstrumente des SGB III eingeführt.

**3** Dieser Beitrag basiert auf dem Zwischenbericht der gemeinsam vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und vom ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft durchgeführten Evaluation der „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ im Rahmen der vom BMAS in Auftrag gegebenen „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“.

**4** Vgl. u. a. Windhoff-Héretier (1987). Eine explorative Analyse zur politischen Rezeption und Umsetzung der Hartz-Reformvorschläge wurde kürzlich von den beiden Kommissionsmitgliedern Jann und Schmid vorgelegt (Jann und Schmid 2004).

solche Repräsentativstudie werden die Ergebnisse der Fallstudien abgesichert und lassen sich auf die organisatorische Umsetzung aller (derzeit) 179 Agenturen verallgemeinern.

Die Wirkungsanalysen geben Antwort auf die Frage, ob mit diesem Instrument der Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden können. Durch ein entsprechendes Kontrollgruppendesign wird weitgehend sichergestellt, dass die Effekte zwischen einer Teilnehmer- und einer Nichtteilnehmergruppe tatsächlich durch die Maßnahmeteilnahme bedingt sind (vgl. dazu u.a. Speckesser 2000, Blaschke und Plath 2000). Für diese Analysen wurden Geschäftsdaten der BA verwendet und mittels zusätzlicher Erhebungen bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern ergänzt.

## 2 Personal-Service-Agentur

Die Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB III ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit (BA). Angeregt durch positive Erfahrungen mit vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in mehreren Bundesländern,<sup>5</sup> hatte die „Hartz-Kommission“ (2002) dieses Instrument entwickelt und zum „Herzstück“ der Reformen am Arbeitsmarkt erklärt. Der von einer Beschäftigung in der Zeitarbeit angenommene positive „Klebeffekt“, also die Integration in den ersten Arbeitsmarkt durch Übernahme in einen Entleihbetrieb, sollte durch die Schaffung eines Regelinstruments im SGB III systematisch zur Integration von Arbeitssuchenden genutzt werden. Durch die Verpflichtung der PSA, verleihfreie Zeiten für unternehmensnahe Weiterbildung zu nutzen, sollte der Effekt zusätzlich verstärkt werden.

Das Instrument PSA wurde mit dem „Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 23. Dezember 2002 (vgl. BGBl. 87/2002: 4607–4620) in das SGB III aufgenommen. Damit wurde jede Agentur für Arbeit gesetzlich verpflichtet, die Einrichtung mindestens einer PSA in ihrem Agenturbezirk sicherzustellen. Hierzu waren unter Berücksichtigung des Vergaberechts Verträge mit erlaubt tätigen Arbeitnehmerüberlassern zu schließen.

Gleichzeitig wurde mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) die Regulierung des Zeitarbeitsmarkts verändert.<sup>6</sup> Galt für die PSA zunächst die Pflicht, einen gültigen Tarifvertrag der Zeitarbeitsbranche anzuwenden, traten Anfang 2004 die Regeln des AÜG zum „Equal Treatment“ in Kraft. Nun sollten für alle Zeitarbeitnehmer, für die kein Tarifvertrag bestand, vom ersten Überlassungstag an die gleichen Bedingungen gelten wie für die Arbeitnehmer des Entleihunternehmens. Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings bereits die Branchentarifverträge der Zeitarbeit gültig, so dass die Regelungen zum „Equal Treatment“ praktisch nicht wirksam wurden.

<sup>5</sup> So ermittelten Almus et al. (1998) einen Netto-Integrationseffekt in den ersten Arbeitsmarkt von 10% aus gemeinnütziger vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz Mitte der 1990er Jahre. Zudem berichteten Vanselow und Weinkopf (2000) für die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung START Zeitarbeit NRW GmbH von einer Wiedereingliederungsquote in Beschäftigung von 46 %.

<sup>6</sup> Zentrale Änderungen betrafen die Abschaffung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots sowie den Wegfall der Höchstüberlassungsdauer.

Ab 2003 schrieben die Arbeitsagenturen bundesweit PSA aus, damals in freihändiger Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb – und zwar je PSA ein Los. Mit den Anbietern der wirtschaftlichsten Angebote führten die Agenturen Vertragsverhandlungen, bevor sie Zuschläge erteilten. Mit der Einführung der PSA ins SGB III wurde die Anwendung des Vergaberechts auf die Arbeitsmarktdienstleistung verbindlich geregelt. Über die Angemessenheit der Vergabe, vor allem über die Auswahlkriterien und die Gewichtung von Preis und Qualität, wurden heftige Auseinandersetzungen geführt: Die gewerblichen Zeit- arbeitsunternehmen warfen der BA vor, gemeinnützige Anbieter zu bevorzugen. Die größte Unruhe entstand allerdings durch die Beauftragung des niederländischen Anbieters Maatwerk, der anfangs (und bis zu seiner Insolvenz im Februar 2004) über einen Marktanteil von rund 20% verfügte (vgl. Jahn 2004: 65).

Die Arbeitsagenturen schlossen mit zahlreichen PSA-Betreibern Verträge mit einer Laufzeit von 24 Monaten. In dieser Zeit sollten arbeitsuchende Bewerber für neun bis zwölf Monate gefördert, beschäftigt und verliehen werden, um damit eine Brücke in ungeförder- te reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen.

Die PSA-Betreiber erhalten für jeden Teilnehmer eine Vergütung, die sich aus aufwands- und erfolgsabhängigen Anteilen zusammensetzt. Die monatliche Aufwandspauschale pro PSA-Beschäftigten soll die Kosten für den Betrieb der PSA, für seine Qualifizierung in verleihefreien Zeiten sowie andere Kosten, die aufgrund der besonderen Zielgruppe anfallen, decken. Die Pauschale wurde für Verträge, die bis 2004 geschlossen wurden, maximal neun Monate gezahlt und war degressiv gestaffelt. Dabei ging die BA davon aus, dass mit laufender Beschäftigungszeit die Produktivität steige und so eine Annäherung an „normale“ gewerbliche Zeitarbeit stattfinde. Die Vermittlungsprämie war für bis Mitte 2005 abgeschlossene Verträge ebenfalls degressiv gestaffelt, um eine frühzeitige Vermittlung der PSA-Beschäftigten in den regulären ersten Arbeitsmarkt zu motivieren. Beide Vergütungsbestandteile ergaben sich aus dem Grundbetrag, der im Wettbewerb ermittelt wurde.<sup>7</sup>

Die instrumentenspezifischen Rahmenbedingungen für Vergabe und Umsetzung der PSA- Aufträge änderten sich mehrfach, so dass je nach Eintrittskohorte unterschiedliche Wirkungsergebnisse zu vermuten sind. Zumeist in Reaktion auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung – z.B. auf Mitnahmeeffekte bei der Auszahlung der Aufwandspauschalen, auf niedrige Besetzungsquoten, auf geringe Verleihezeiten oder auch auf die Insolvenz des größten Anbieters Maatwerk – wurden die von der BA zentral vorgegebenen Verdingungsunterlagen und die BA-internen Handlungsanweisungen zur Umsetzung der PSA mehrfach modifiziert. In der Folge unterschieden sich PSA, die zwischen Frühjahr 2003 und März 2004 gegründet wurden, von denen, die nach dem 24. März 2004 gestartet wurden, im Hinblick auf die Auszahlung der Aufwandspauschalen.<sup>8</sup> Diese beiden Varianten von PSA wiederum unterscheiden sich von jenen, die im Sommer 2005 die Regionalen

<sup>7</sup> Die Fallpauschale für die ersten drei Fördermonate betrug 100%, für die folgenden drei Monate 75% und für die letzten drei Fördermonate 50% des Grundbetrags. Die Prämie bei Vermittlung in den ersten drei Monaten betrug 200%, im vierten bis sechsten Monat der PSA-Beschäftigung 150% oder bei Vermittlung zwischen dem siebten und neunten Monat der PSA-Beschäftigung 100% des Grundbetrags.

<sup>8</sup> Anfangs wurde die Aufwandspauschale für alle Teilnehmer für jeden in PSA-Beschäftigung begonnenen Monat gezahlt. Durch diese Regelung war es möglich, einen Bewerber am 30. eines Monats einzustellen, am Beginn des Folgemonats wieder zu entlassen und dennoch zwei volle Aufwandspauschalen zu erhalten. Für die PSA mit Verträgen ab Ende März 2004 wurde eine tagesgenaue Abrechnung der Aufwandspauschalen vereinbart, um diesen Anreiz zum Missbrauch zu beseitigen.

Tabelle 1

### Bundeseinheitliche Regelungen für PSA

Zentrale Vorgaben zu	PSA nach § 37c SGB III
Vergabeverfahren	Ab 2003: freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb durch die Agentur Ab Sommer 2005: öffentliche Ausschreibung über die Regionalen Einkaufszentren (REZ)
Leistungsinhalt	Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung mit Qualifikation in verleiherfreier Zeit
Mengenvorgaben	2003/04: mindestens eine PSA je Agenturbezirk und ca. 1 Beschäftigter in PSA je 100 Arbeitslose, 30–50 Plätze je PSA 2005: mindestens eine PSA je Agenturbezirk
Eingliederungsquote	2003/04: nicht vertraglich vereinbart 2005: vertraglich vereinbart
Zielgruppen	Kurzfristig nicht vermittelbar, aber abgesehen von individuellen Vermittlungshemmnissen beschäftigungsfähig und für Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich qualifiziert
Zuweisungsdauer je Teilnehmer	2003/04: 9 Monate 2005: 6 Monate
Vergütungsregelungen	2003/04: degressiv gestaffelte monatliche Aufwandspauschale (max. 9 Monate) + degressiv gestaffelte Vermittlungsprämie, beide abgeleitet vom sog. Grundbetrag, der im Wettbewerb ermittelt wurde 2005: monatliche Fallpauschale 500 Euro (max. 6 Monate) + max. 3 500 Euro Vermittlungsprämie, im Wettbewerb ermittelt

Einkaufszentren (REZ) der BA erstmals zentral ausgeschrieben: Die Grundkonditionen der PSA wurden nun stark verändert. Die Fallpauschale beträgt nach den neuen PSA-Verträgen einheitlich 500 Euro für maximal sechs Monate Förderzeitraum; die Vermittlungsprämie wird im Wettbewerb ermittelt, ist nicht mehr degressiv gestaffelt und auf maximal 3 500 Euro beschränkt. Ziel der Änderungen war, die Kosten der PSA deutlich zu senken und die Anreize für die Betreiber zur schnellen Vermittlung in reguläre Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

### 3 Inanspruchnahme und Teilnehmerstruktur

Die ursprüngliche Planung der BA sah vor, bis Mitte Mai 2003 mindestens eine PSA in jedem Agenturbezirk einzurichten; diese Vorgabe wurde im Laufe des Sommers erfüllt.<sup>9</sup> Die PSA-Betreiber hatten zu Beginn eines Auftrags jeweils drei Monate Anlaufzeit, nach der die angestrebten Besetzungsquoten erreicht werden sollten. Zugleich sollten PSA-Plätze im Umfang von etwa 1% des lokalen Arbeitslosenbestands eingerichtet werden.

Nach einem zunächst steilen Anstieg von Eintritten in PSA lag der Bestand der dort beschäftigten Personen im vierten Quartal 2003 bei rund 27 000. Bis Ende 2004 hatte sich

<sup>9</sup> Die Mehrheit der PSA-Verträge wurde im Mai und Juni 2003 geschlossen.

der Bestand in PSA auf diesem Niveau stabilisiert (vgl. WZB und infas 2005: Abb. 4.2-1 und Anhangtabelle A2-8). Das von der BA für 2003 ursprünglich vorgesehene Ziel von 50000 Beschäftigten in PSA bzw. etwa 1% der Arbeitslosen wurde jedoch zu keinem Zeitpunkt erreicht.

Auffällig bei der Teilnehmerstruktur der PSA bis Ende 2004 ist die starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre, die insgesamt 40% der Eintritte in PSA, aber nur 11% der Arbeitslosen ausmachen (vgl. WZB und infas 2005: Tabelle 4.2-1). Die Überrepräsentation der Jüngeren geht zuungunsten von Älteren ab 50 Jahre; zudem sind männliche Arbeitslose überrepräsentiert, was dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit entspricht. Arbeitslose ohne Berufsbildung sind sogar geringfügig unterrepräsentiert. Dieses Muster gilt mit geringfügigen Abweichungen sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland. Laut Angaben der BA betrug die Integrationsquote in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in diesem Zeitraum nur 32,6% (Westdeutschland 36,5%, Ostdeutschland 24,8%).

#### 4 **Implementation der PSA**

Auch wenn mit dem PSA-Vertrag der Auftrag zur Dienstleistungserbringung an die Betreiber übergeht, kann sich die Agentur für Arbeit nicht völlig aus der Verantwortung für die Umsetzung zurückziehen. Ungeachtet der agenturspezifischen Unterschiede agiert daher in der Arbeitsagentur in der Regel ein Arbeitsvermittler als Ansprechpartner für die PSA. Er ist für die Zuweisung der Bewerber zuständig, aber auch für die Kommunikation bei Problemen und für die Überprüfung der Berichterstattung der Träger. Der Austausch zwischen Arbeitsagentur und PSA-Betreibern erfolgt im Großen und Ganzen durchaus eng – nicht zuletzt deshalb, weil die PSA im Unterschied zu beauftragten Dritten für Trainings- oder Vermittlungsmaßnahmen zumindest teilweise als Arbeitgeber betrachtet wird.

Die PSA steht unter keinem Kontrahierungszwang, und das heißt, sie kann prinzipiell auch Teilnehmer ablehnen, die ihr von der Agentur für Arbeit zugewiesen werden. Gleichzeitig ist sie jedoch angehalten, die vorgesehene Zahl an PSA-Beschäftigten auch einzustellen – und das unabhängig von der jeweiligen Auftragslage.

Bei der Frage der Besetzung durch die PSA kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen, vor allem hinsichtlich der Eignung der zugewiesenen Bewerber und des Verbots der stellenorientierten Besetzung. Diese Differenzen resultieren zumindest teilweise aus einem grundlegenden Interessenkonflikt zwischen BA und PSA-Betreibern: Während die BA daran interessiert ist, insbesondere Personen mit Vermittlungshemmnissen über den Verleih der PSA wieder in Arbeit zu bringen und somit ihr Hauptaugenmerk auf die Vermittlung über den Verleih richtet, ist den PSA-Betreibern – zumal den gewerblichen – zuvörderst daran gelegen, mit den PSA-Beschäftigten ihr Verleihgeschäft zu betreiben; die Vermittlung betrachten sie dabei teils als nachrangige Aufgabe. Aus dieser Perspektive gesehen geht es PSA-Betreibern darum, möglichst gut verleihbare Bewerber einzustellen, um einerseits ihr Image bei ihren Kunden nicht zu schädigen und andererseits mit gut laufendem Verleih Gewinne zu erzielen.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Diese in den vom WZB durchgeführten Interviews deutlich werdende Tendenz bestätigt Jahn (2004: 70) mit Daten der Träger-Berichterstattung. Danach lag die durchschnittliche Integrationsquote bei PSA in der Trägerschaft von konventionellen Zeitarbeitsfirmen mit 29% deutlich unter der von Bildungsträger-PSA erzielten Integrationsquote von 43%. Zudem waren die gemeinnützigen PSA-Betreiber erfolgreicher bei der Vermittlung in den regulären ersten Arbeitsmarkt als die konventionellen Zeitarbeitsfirmen.

Aus der Perspektive der Arbeitssuchenden entspricht ein PSA-Angebot einem Stellenangebot. Eine Ablehnung kann daher leistungsrechtliche Konsequenzen für den Arbeitssuchenden nach sich ziehen. Angesichts der relativ niedrigen Einkommen nach den Tarifen der Zeitarbeitsbranche und gleichzeitig hoher Anforderungen an Mobilität, Flexibilität und Sozialkompetenz der Zeitarbeitnehmer sind die Hürden zur Arbeitsaufnahme in der (subventionierten) Zeitarbeit gerade für Arbeitssuchende mit Vermittlungshemmnissen nicht zu übersehen.

Die Ergebnisse einer repräsentativen Teilnehmerbefragung lassen auf große Unterschiede in der Qualität der PSA-Träger und der von ihnen erbrachten Leistungen schließen. So berichteten 23 % der PSA-Beschäftigten, nie verliehen worden zu sein, während gleichzeitig 34 % angaben, mehr als 76% ihrer Arbeitszeit bei Entleihern gearbeitet zu haben. Entgegen der Programmverpflichtung, Weiterbildung in verleihfreien Zeiten anzubieten, sagten nur 26 % der Teilnehmer, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl nur 6% äußerten, es habe keine verleihfreie Zeit gegeben. Darüber hinaus waren 46 % der PSA-Beschäftigten, die an einer fachlichen Schulung teilgenommen hatten, der Meinung, durch die angebotenen Schulungen hätten sie ihre Fähigkeiten überhaupt nicht verbessern können; lediglich 12 % gaben an, dass sie ihre fachlichen Kenntnisse erweitern konnten. Dem heterogenen Treatment entsprechend fiel die Globalzufriedenheit der Teilnehmer sehr uneinheitlich aus.

Die PSA-Betreiber können verschiedenen Typen zugeordnet werden: zum einen solche, die bereits zuvor Erfahrungen in der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesammelt hatten und damit sowohl mit den Besonderheiten der Zielgruppen vertraut waren als auch auf ein Kundennetzwerk zurückgreifen konnten; zum anderen gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen, die das Instrument als Teil ihres Firmenportfolios nutzen und ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung der PSA einsetzen konnten. Einige PSA-Betreiber aus dem Bereich der Bildungsträger haben im Laufe ihrer Tätigkeit das Potential vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung erkannt und nutzen die mögliche Brückenfunktion des Verleihs heute auch außerhalb der instrumentellen Struktur der PSA. Wiederum andere Anbieter – gewerbliche wie Bildungsträger – haben dagegen die Aufgabe einer PSA bzw. die Aufnahmefähigkeit des jeweiligen Arbeitsmarkts falsch eingeschätzt und sind nicht zuletzt deshalb gescheitert.

Die laufende Qualitätssicherung seitens der Arbeitsagenturen für Maßnahmen beauftragter Dritter ist stets abhängig davon, welche Interventionsmöglichkeit der zugrunde liegende Vertrag bietet und welches Interesse sie an der Beeinflussung der Arbeit der Dritten haben. Bei den PSA wurden insbesondere in den ersten Monaten der Umsetzung Fälle von schlechter Qualität, von Preisdumping bei den Verrechnungssätzen der Zeitarbeitsbranche oder auch Missbrauchsfälle bekannt. Die bundesweiten Regelungen und Verträge boten anfangs wenig rechtliche Handhabe zum Vorgehen gegen schlechte Leistung, zu wenig Besetzung der PSA oder geringe Verleihzeiten. Um dem entgegenzuwirken, wurden im Jahre 2004 bei Neuvergabe erste Änderungen an den vertraglichen Regelungen vorgenommen. In den im Jahre 2005 geschlossenen Verträgen sind für den Fall des Nichterreichens der vorgesehenen Besetzungs-, Verleih- oder Integrationsquoten ebenso wie bei auftragsorientierter Einstellung vertragliche Konsequenzen festgeschrieben, die im Extremfall auch Kündigungen ermöglichen.



## 5 Wirkung: Fragestellung, Methode, Datengrundlage

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag vermittlungsnaher Dienstleistungen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit. Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung der Einschaltung von PSA. Darüber hinaus sollen in den kausalen Modellen Effekte geschlechtsspezifischer Unterschiede geprüft werden.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit einer PSA-Beschäftigung auf die Wiedereingliederungschancen, lassen sich nicht durch die ausschließliche Betrachtung der Teilnehmer ermitteln. Die Nettoeffekte auf der Individualebene (= Eingliederungschancen) lassen sich nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnen, die ähnliche Merkmale wie die „Treatment-Gruppe“ aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben (Non-Treatment-Gruppe).

Für die Beantwortung dieser Fragen wurde daher auf verschiedene mikroökonomische Verfahren zurückgegriffen, um Selektivitäten bei den Ergebnissen zu vermeiden. Ebenso wie bei den meisten mikroökonomischen Evaluationsstudien wurde auch hier zunächst der Matching-Ansatz verwendet, der eine geeignete Methode darstellt, um für jeden Teilnehmer einen geeigneten Nichtteilnehmer zu finden. Das Ziel der Matching-Methode ist es, die zu erwartende nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme von Teilnehmern (= kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme (Treatment Effect) lässt sich dann beschreiben als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers. Das Ergebnis gibt die Netto-Integrationsquote wieder.

Während individuelle kausale Effekte also nicht schätzbar sind, ist es mittels geeigneter Methoden durchaus möglich, in Stichproben die durchschnittlichen kausalen Effekte in der Population zu schätzen (Lechner 1998; Heckman, Lalonde und Smith 1999). In mikroanalytischen Evaluationsstudien wird dabei zumeist der durchschnittliche Effekt der Maßnahme auf die Teilnehmer geschätzt (Average Treatment Effect on the Treated, ATT). Um den Effekt der Maßnahmeteilnahme für die Teilnehmer zu berechnen, muss also das durchschnittliche Ergebnis bei Nichtteilnahme für die Teilnehmergruppe auf Basis der Ergebnisvariablen bei Nichtteilnahme geschätzt werden. Dabei kann als Basis für die Schätzung sowohl ein Vergleich der Situation vor der Teilnahme mit der Situation nach der Teilnahme für die Teilnehmer (Vorher-Nachher-Vergleich) als auch ein Vergleich der Situation von Teilnehmern mit der Situation von Nichtteilnehmern (Kontrollgruppe) verwendet werden.

Die Möglichkeit, den Maßnahmeeffekt unter Verwendung der beobachteten Ergebnisse der Nichtteilnehmer zu schätzen, setzt allerdings eine besondere methodische Sorgfalt voraus. So ist es nicht zweckmäßig, einfach alle Nichtteilnehmer für den Vergleich heranzuziehen, da sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in beobachteten und möglicherweise auch in unbeobachteten Merkmalen unterscheiden, die auch die Ergebnisindikatoren beeinflussen können. Diese Selektionsverzerrung beruht darauf, dass die Teilnehmer keine

Tabelle 2

**Propensity Score Schätzung**

PSA — Quartale II/2003 bis II/2004

	Odds Ratio	p-Wert
<b>Geschlecht</b>		
Frauen	0,68	0,00
<b>Altersgruppen</b>		
25 bis 34 Jahre	1,39	0,00
35 bis 44 Jahre	0,92	0,38
45 bis 55 Jahre	0,70	0,00
55 Jahre und älter	0,13	0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>		
30 bis 89 Tage	0,98	0,90
90 bis 179 Tage	1,75	0,00
180 bis 359 Tage	1,94	0,00
360 bis 719 Tage	1,40	0,03
720 Tage und mehr	1,00	0,99
<b>Regionaltyp</b>		
Ib Ost-AA; schlechte Arbeitsmarktbedingungen	1,29	0,17
Ic Ost-AA; hohe Arbeitslosigkeit	1,12	0,63
Ila Großstädtische AA; hohe Arbeitslosigkeit	1,49	0,04
Ilb Großstädtische AA; mäßig hohe Arbeitslosigkeit	1,41	0,08
IIla AA mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit	1,12	0,61
IIlb Ländliche AA; durchschnittliche Arbeitslosigkeit	1,20	0,41
IIlc Ländliche AA; unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit	1,61	0,01
IV West-Zentren; günstige Arbeitsmarktlage	0,87	0,52
Va Ländliche AA; günstige Arbeitsmarktlage	1,32	0,29
Vb Mittelstandsstrukturierte AA; günstige Arbeitsmarktlage	1,18	0,42
Vc AA mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	1,43	0,11
<b>Nationalität</b>		
Deutsch	0,95	0,65
<b>Schwerbehinderung</b>		
Anerkannt, gleichgestellt oder Gleichstellung möglich	0,63	0,08
<b>Schulabschluss</b>		
Hauptschulabschluss	1,18	0,20
Mittlere Reife, Fachoberschulreife	1,10	0,49
(Fach-)Hochschulreife	0,99	0,94

	Odds Ratio	p-Wert
<b>Berufsausbildung</b>		
Betriebliche Ausbildung	1,33	0,00
Außerbetriebliche Ausbildung	1,59	0,00
Berufsfachschule, Fachschule	0,87	0,52
(Fach-)Hochschule, Universität	0,33	0,00
<b>Erwerbsstatus vor Arbeitslosigkeit</b>		
Selbständige, Mithelfende	0,78	0,44
Sonstige Erwerbstätigkeit	1,19	0,41
Schulische Ausbildung	0,93	0,59
Betriebliche Ausbildung	1,30	0,03
Meldung Sozialhilfeträger	0,17	0,01
Sonstige Nichterwerbstätigkeit	0,67	0,00
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen</b>		
Eine Maßnahme	1,54	0,00
Zwei Maßnahme	1,73	0,00
Drei Maßnahmen	2,21	0,00
Vier und mehr Maßnahmen	2,18	0,00
Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)	0,99	0,00
Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)	1,01	0,00
McFadden's R <sup>2</sup>	0,08	
McFadden's Adj R <sup>2</sup>	0,08	

Referenzkategorien: Geschlecht: Männer, Altersgruppe: 18–24 Jahre, Dauer der Arbeitslosigkeit: 1–29 Tage, Regionaltyp: Ia Ost-AA schlechteste Arbeitsmarktbedingungen, Nationalität: Ausländer, Schwerbehinderung: keine, Schulabschluss: kein Abschluss, Berufsausbildung: keine, Erwerbsstatus vor Arbeitslosigkeit: Beschäftigung, kumulierte Anzahl SGB-III-Maßnahmen: keine.

Quelle: WZB und infas (2005: Anhang, Tab. C4.2-6).

zufällige Stichprobe sind. Der Teilnehmereffekt ist also strikt vom Teilnahmeeffekt zu unterscheiden (Heckman, Lalonde und Smith 1999).

In der vorliegenden Wirkungsanalyse wurde zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe ein zweistufiges Verfahren angewandt. Für das Matching wurden die aufbereiteten biographischen Daten des IEB-Datensatzes sowie die zusätzlichen CoArb- und BewA-Daten genutzt. Da eine Vielzahl von Merkmalen für das Matching Anwendung fand, um die Selektion in die jeweilige Maßnahme möglichst umfassend abzubilden und um die Annahme der bedingten Unabhängigkeit nicht zu verletzen, erfolgte zunächst die Schätzung eines „Propensity Scores“ mit Hilfe von Logit-Modellen mit der abhängigen Variable „Maßnahmeteilnahme“ (vgl. Rosenbaum und Rubin 1983). Diese Schätzung erfolgte getrennt für die jeweiligen Eintritts quartale in eine PSA-Beschäftigung. Die dafür verwendeten Merkmale sind in Tabelle 2 dargestellt.

Das Matching erfolgte allerdings nicht ausschließlich auf Basis des geschätzten Propensity Scores. Bei grundlegenden Merkmalen wurde darüber hinaus ein exaktes Matching durchgeführt. So wurden den Teilnehmern nur solche Nichtteilnehmer zugeordnet, die

- dasselbe Geschlecht hatten,
- zur selben Altersgruppe gehörten,
- im selben Regionaltyp arbeitslos gemeldet waren,
- dieselbe Arbeitslosigkeitsdauer aufweisen,
- im selben Monat und Jahr, in dem der Treatmentbeginn des Teilnehmers lag, arbeitslos waren.

Letztere Restriktion war insofern zwingend erforderlich, da sowohl die Ergebnisvariablen als auch viele der Kovariaten sinnvoll nur in Relation zum Datum des Maßnahmebeginns definiert werden können. Beispielsweise ist der Maßnahmeeffekt auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt dreizehn Monate nach Eintritt in eine Personal-Service-Agentur (PSA) nur sinnvoll ermittelbar, wenn die Nichtteilnehmer jeweils zum Zeitpunkt des Eintritts der zugeordneten Teilnehmer in die PSA auch tatsächlich arbeitslos gemeldet waren. Auch für die Berechnung beispielsweise der Arbeitslosigkeitsdauer zum Beginn der Maßnahme ist es notwendig, den Nichtteilnehmern das Datum des Maßnahmebeginns der zugeordneten Teilnehmer zuweisen zu können. Aufgrund der genannten zusätzlichen Bedingung für das Matching kann garantiert werden, dass die Nichtteilnehmer zeitlich parallel zum Maßnahmebeginn der zugeordneten Teilnehmer arbeitslos gemeldet waren. Dies ermöglicht wiederum, den Nichtteilnehmern als Datum für den hypothetischen Maßnahmebeginn jeweils das Datum der gematchten Teilnehmer zuzuordnen. Das Verfahren stellt demnach sicher, dass der Startzeitpunkt für den Evaluationszeitraum bei den Teilnehmern und den Nichtteilnehmern vollkommen identisch ist (Tabelle 3).

Allerdings wurde für die Wirkungsanalyse auf die Berechnung eines zusätzlichen Differenz-von-Differenzen-Schätzers (DvD) verzichtet, da die gesamte Erwerbsbiographie für das Matching verfügbar war. Die Konditionierung auf die Erwerbsbiographie diente dabei bereits dem Ziel, die Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Kontrollgruppe vor dem Beginn des Treatments zu kontrollieren. Das Ergebnis des Pre-Program-Tests zeigt keine Unterschiede in der Ergebnisvariablen „Erwerbsstatus 24 Monate vor Beginn des Treatments“ und bestätigt damit diese Grundannahme. Bei der Wirkungsanalyse tritt jedoch aufgrund der Datenlage das Problem auf, dass für einen kleineren oder größeren Teil der Teilnehmer die Maßnahme zum Erhebungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist. Würde man diese Beobachtungen allerdings aufgrund der Zensierung bei der Analyse vernachlässigen, bestünde die Gefahr einer verzerrten Schätzung des Maßnahmeeffekts. Solche rechtszensierten Beobachtungen wurden mittels eines Produkt-Limit-Schätzers (Kaplan-Meier-Schätzer) getrennt nach verschiedenen Merkmalen berechnet.

Das Risiko, zentrale Wirkungsfaktoren zu übersehen und damit unbeobachtete Heterogenität im Modell zu erhalten, ist nicht von der Hand zu weisen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Differenzschätzer zunächst nichts über die Ursachen bestimmter Merkmale aussagen. Daher sind zusätzlich zu den reinen Differenzberechnungen auf Basis des Matching-Ansatzes Übergangsratenmodelle – „Piecewise Constant Exponential Hazard Rate Models“ mit periodenspezifischen Effekten – unter Einbeziehung von Daten der Zusatzbefragung zur Anwendung gekommen (vgl. Blossfeld und Rohwer 1995). Diese Modelle erlauben es, die Zeitachse des Evaluationszeitraums in Intervalle aufzuteilen und für diese einzelnen Zeitperioden unterschiedliche zugrunde liegende Übergangsraten („Baseline-Raten“) zu bestimmen.

Tabelle 3

**Balancing-Test**

PSA

	Vor Matching und Befragung				Nach Matching und Befragung			
	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz	p-Wert (Sig.)	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz	p-Wert (Sig.)
	Mittelwert				Mittelwert			
<b>Geschlecht</b>								
Männer	69,0%	57,0%	-12,0%	0,00	64,6%	64,6%	0,0%	1,00
Frauen	31,0%	43,0%	12,0%	0,00	35,4%	35,4%	0,0%	1,00
<b>Altersgruppen</b>								
bis 24 Jahre	42,4%	32,4%	-10,0%	0,00	43,1%	43,1%	0,0%	1,00
25 bis 34 Jahre	22,6%	15,9%	-6,8%	0,00	20,4%	20,4%	0,0%	1,00
35 bis 44 Jahre	19,4%	21,8%	2,4%	0,03	20,4%	20,4%	0,0%	1,00
45 bis 55 Jahre	14,2%	21,2%	7,0%	0,00	15,0%	15,0%	0,0%	1,00
55 Jahre und älter	1,4%	8,8%	7,4%	0,00	1,2%	1,2%	0,0%	1,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>								
1 bis 29 Tage	9,7%	9,9%	0,2%	0,82	11,5%	11,5%	0,0%	1,00
30 bis 89 Tage	19,5%	18,3%	-1,2%	0,27	19,5%	19,5%	0,0%	1,00
90 bis 179 Tage	28,7%	20,0%	-8,6%	0,00	30,7%	30,7%	0,0%	1,00
180 bis 359 Tage	27,2%	20,5%	-6,6%	0,00	24,5%	24,5%	0,0%	1,00
360 bis 719 Tage	11,4%	16,9%	5,6%	0,00	9,7%	9,7%	0,0%	1,00
720 Tage und mehr	3,6%	14,3%	10,6%	0,00	4,1%	4,1%	0,0%	1,00
<b>Regionaltyp</b>								
Ia Ost-AA; schlechteste Arbeitsmarktbedingungen	3,5%	5,0%	1,5%	0,01	2,9%	2,9%	0,0%	1,00
Ib Ost-AA; schlechte Arbeitsmarktbedingungen	19,2%	20,9%	1,7%	0,13	21,2%	21,2%	0,0%	1,00
Ic Ost-AA; hohe Arbeitslosigkeit	3,7%	4,4%	0,7%	0,24	4,1%	4,1%	0,0%	1,00
IIa Großstädtische AA; hohe Arbeitslosigkeit	12,0%	11,6%	-0,3%	0,73	10,0%	10,0%	0,0%	1,00
IIb Großstädtische AA; mäßig hohe Arbeitslosigkeit	13,1%	12,5%	-0,7%	0,46	12,7%	12,7%	0,0%	1,00
IIIa AA mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit	5,2%	6,3%	1,1%	0,11	7,1%	6,5%	-0,6%	0,76
IIIb Ländliche AA; durchschnittliche Arbeitslosigkeit	6,2%	5,3%	-0,9%	0,16	6,5%	7,1%	0,6%	0,76
IIIc Ländliche AA; unterdurchschnittliche	15,6%	12,4%	-3,2%	0,00	17,7%	17,7%	0,0%	1,00
IV West-Zentren; günstige Arbeitsmarktlage	4,9%	7,4%	2,5%	0,00	2,9%	2,9%	0,0%	1,00
Va Ländliche AA; günstige Arbeitsmarktlage	2,8%	2,2%	-0,6%	0,12	2,7%	2,4%	-0,3%	0,81
Vb Mittelstandsstrukturierte AA; günstige Arbeitsmarktlage	8,8%	8,3%	-0,5%	0,49	6,2%	7,4%	1,2%	0,54
Vc AA mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5,0%	3,8%	-1,2%	0,02	5,9%	5,0%	-0,9%	0,61

	Vor Matching und Befragung				Nach Matching und Befragung			
	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz	p-Wert (Sig.)	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz	p-Wert (Sig.)
	Mittelwert				Mittelwert			
<b>Schulabschluss</b>								
Kein Abschluss	8,7%	12,9%	4,2%	0,00	6,5%	3,8%	-2,7%	0,12
Hauptschulabschluss	48,9%	44,9%	-4,0%	0,00	44,2%	44,2%	0,0%	1,00
Mittlere Reife, Fachoberschulreife	35,3%	31,8%	-3,5%	0,01	38,9%	39,2%	0,3%	0,94
(Fach-)Hochschulreife	7,1%	10,4%	3,3%	0,00	10,3%	12,7%	2,4%	0,34
<b>Berufsausbildung</b>								
Keine	27,2%	36,8%	9,7%	0,00	20,4%	20,6%	0,3%	0,92
Betriebliche Ausbildung	62,7%	50,3%	-12,4%	0,00	69,3%	69,6%	0,3%	0,93
Außerbetriebliche Ausbildung	6,7%	4,6%	-2,1%	0,00	6,5%	5,3%	-1,2%	0,52
Berufsfachschule, Fachschule	2,4%	4,1%	1,7%	0,00	2,4%	2,1%	-0,3%	0,79
(Fach-)Hochschule, Universität	1,0%	4,2%	3,2%	0,00	1,5%	2,4%	0,9%	0,40
<b>Erwerbsstatus vor Arbeitslosigkeit</b>								
Beschäftigung	58,7%	45,8%	-13,0%	0,00	60,2%	63,1%	2,9%	0,43
Selbständige, Mithelfende	1,1%	1,3%	0,2%	0,57	1,2%	0,9%	-0,3%	0,71
Sonstige Erwerbstätigkeit	2,7%	1,7%	-1,0%	0,00	2,9%	3,5%	0,6%	0,67
Schulische Ausbildung	8,0%	8,5%	0,5%	0,50	9,1%	8,6%	-0,6%	0,79
Betriebliche Ausbildung	9,8%	4,6%	-5,2%	0,00	11,5%	8,6%	-2,9%	0,20
Meldung Sozialhilfeträger	0,4%	2,1%	1,7%	0,00	0,6%	0,3%	-0,3%	0,56
Sonstige Nichterwerbstätigkeit	19,2%	36,0%	16,8%	0,00	14,5%	15,0%	0,6%	0,83
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen</b>								
Bisher keine Maßnahme	58,4%	60,6%	2,2%	0,11	52,5%	63,1%	10,6%	0,01
Eine Maßnahme	20,8%	20,0%	-0,8%	0,45	24,8%	20,6%	-4,1%	0,20
Zwei Maßnahme	9,8%	9,4%	-0,4%	0,58	12,4%	8,3%	-4,1%	0,08
Drei Maßnahmen	5,2%	4,8%	-0,4%	0,46	5,6%	4,7%	-0,9%	0,60
Vier und mehr Maßnahmen	5,8%	5,3%	-0,5%	0,45	4,7%	3,2%	-1,5%	0,33
Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)	24,6%	37,0%	12,4%	0,00	24,2%	21,7%	-2,6%	0,16
Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)	58,1%	36,1%	-22,0%	0,00	59,2%	59,9%	0,8%	0,76
Propensity Score	2,3	1,0	-1,4	0,00	2,4	2,2	-0,2	0,13

Quelle: WZB und infas (2005: Anhang, Tab. C4.3-3).

### *Datengrundlagen*

Erst eine solch vergleichend angelegte Längsschnittbeobachtung auf Basis von Individualdaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonomischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Effekte durch die Teilnahme an einer Maßnahme erzielt werden, welche Risikofaktoren die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche eventuell keine Wirkung zeigen. Für den Zweck der Evaluation hat das IAB Prozessdaten der BA zur Verfügung gestellt.

Um möglichst zeitnah die Arbeitsmarktwirkungen einer PSA-Beschäftigung aus der Perspektive von Arbeitssuchenden beobachten zu können, wurden zusätzlich ergänzende Befragungen von Teilnehmern und einer Kontrollgruppe vorgenommen. Befragt wurden

Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) über den Werdegang vor, während und nach Beschäftigung in einer PSA. Die ersten Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 durchgeführt, die zweite Panelwelle fand im Frühjahr 2006 statt. Das Ergebnis ist die Zusammenführung der Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz.

#### *Untersuchungskohorten*

Die Stichprobenziehung erfolgte entlang von Eintrittskohorten. Dabei wurden unabhängig je Quartal Eintrittskohorten von PSA-Teilnehmern sowie eine gleich große Vergleichsstichprobe gezogen. Grundgesamtheiten sind Teilnehmer der Jahre 2003 bis 2004 bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren.

#### *Definition der Zielgrößen*

Für die Analyse der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit für die Bewertung der Wirksamkeit wird auf Daten der Zusatzerhebung bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern der Jahre 2003 bis 2004 zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden die Daten der Erstbefragung aller Eintrittskohorten und der jeweiligen Vergleichsgruppen. Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inklusive Selbständigkeit und berufliche Ausbildungen.

Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z.B. Lohnkostenzuschüsse; nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI). Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegung des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

#### *Hauptergebnisse*

Vor der Darstellung der Ergebnisse der kumulierten Raten und der Verweildauern werden zunächst die zeitpunktbezogenen Differenzen des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt präsentiert. Zeitpunktbezogen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Übergänge im Evaluationszeitraum gewertet werden. Die Ergebnisse sind dabei getrennt für Frauen und Männer, Ost und West, Strategietypen, Altersgruppen, Arbeitslosigkeitsdauer dargestellt. Tabelle 4 zeigt die geschätzten Average-Treatment-Effekte (ATT) für die PSA-Beschäftigten. Bei der Interpretation der Ergebnisse der zeitpunktbezogenen Differenzschätzer ist zu beachten, dass Zensierungen bezogen auf die Erfolgsgröße nicht berücksichtigt sind.

Bei PSA-Beschäftigten zeigt sich gegenüber der Kontrollgruppe eine deutlich geringere Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung (–6,2 Prozentpunkte). Der negative Effekt

Tabelle 4

**Struktur der Grundgesamtheit**

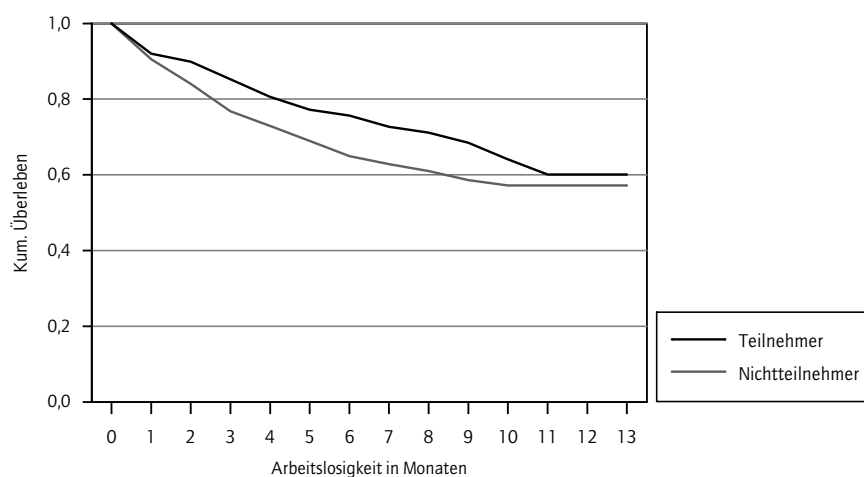
	Grundgesamtheit		Realisierte Stichprobe	
	Teilnehmer Gesamt	Teilnehmer	Kontrollgruppe	
<b>Quartal der Maßnahmeteilnahme</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
02/2003	14,3	12,8	11,5	
03/2003	14,3	13,0	13,9	
04/2003	14,3	14,4	14,2	
01/2004	14,3	15,2	15,3	
02/2004	14,3	12,8	13,3	
03/2004	14,3	16,0	15,6	
04/2004	14,3	16,0	16,2	
<b>Strategietyp</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
I Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	26,1	26,6	28,9	
II Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	26,8	23,9	22,7	
III Mittelstädtische, ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	24,6	31,1	31,0	
IV Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	5,4	3,2	2,9	
V Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	17,1	15,2	14,5	
<b>West-/Ostdeutschland</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
Westdeutschland	64,0	64,6	64,9	
Ostdeutschland (inkl. Berlin)	36,0	35,4	35,1	
<b>Alter (bei Eintritt)</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
Bis 24 Jahre	43,1	42,6	43,1	
25 bis 34 Jahre	22,2	22,1	20,4	
35 bis 44 Jahre	19,1	19,9	20,4	
45 bis 54 Jahre	14,3	14,1	15,0	
55 Jahre und älter	1,3	1,3	1,2	
<b>Geschlecht</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
Männlich	71,2	65,4	64,6	
Weiblich	28,8	34,6	35,4	
<b>Arbeitslosigkeitsdauer (bis Eintritt)</b>				
Gesamt	100,0	100,0	100,0	
Unter 1 Monat	8,9	11,7	11,5	
1 bis unter 3 Monate	19,1	19,7	19,5	
3 bis unter 6 Monate	29,0	30,9	30,7	
6 Monate bis unter 1 Jahr	27,6	24,5	24,5	
1 bis unter 2 Jahre	11,5	9,3	9,7	
2 Jahre und länger	3,9	4,0	4,1	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, AP 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse.

Quelle: WZB und infas (2005: 416, Tab. C5.3-5).



Abbildung 1

**Überlebensfunktion: Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

Quelle: WZB und ifas (2005: 435, Abb. 5.4-3).

ist jedoch einzig auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen, während die Eintrittskohorte zweites Quartal 2003 eine vergleichsweise hohe positive Differenz ausweist. Der Gesamteffekt einer deutlich geringeren Übergangsquote in reguläre Beschäftigung wird durch die Betrachtung der mittleren Übergangsraten bestätigt und erreicht unter Berücksichtigung der Zensierungen statistische Signifikanz. Darüber hinaus weist der Vergleich der mittleren Übergangsraten in Beschäftigung mit den kumulierten Übergangsraten auf einen Lock-in-Effekt hin. Dies gilt in erster Linie für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004. Die Berücksichtigung der Zensierungen erklärt den Unterschied zwischen den Jahren 2003 und 2004 nicht. Der negative Effekt ist nur bei den Männern statistisch signifikant, die Differenz der mittleren Übergangsrate gegenüber der Kontrollgruppe liegt hier bei rund  $-2,3$  Prozentpunkten. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass sich die instrumentenspezifischen Rahmenbedingungen für die PSA in dem hier beobachteten Zeitraum von 2003 und 2004 mehrfach geändert haben. Die Modifikationen waren erforderlich, um auf Mitnahmeeffekte bei der Auszahlung der Aufwandspauschalen, niedrige Besetzungsquoten, geringe Verleihzeiten bzw. die Insolvenz des größten Anbieters reagieren zu können. Insofern unterscheiden sich PSA, die im Zeitraum erstes Quartal 2003 bis erstes Quartal 2004 gestartet sind, von denen, die erst im zweiten Quartal 2004 gegründet wurden. Die Unterschiede liegen insbesondere im Auszahlungsmodus der Aufwandspauschalen, wie der Implementationsanalyse zu entnehmen ist. Darüber hinaus traten Anfang 2004 die Regeln des AÜG zum „Equal Treatment“ in Kraft, d. h. für alle Zeitarbeitnehmer, für die kein Tarifvertrag bestand, gelten vom ersten Überlassungstag an die gleichen Bedingungen wie für Beschäftigte des Entleihunternehmens selbst. Betrachtet man die Wirkungen einer PSA-Beschäftigung auf die Integration in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, ist auffällig, dass die negativen Wirkungen im Wesentlichen auf das Jahr 2004 und hier auf das dritte Quartal zurückzuführen sind. Die berichtete Modifikation könnte eine mögliche Erklärung für diesen Misserfolg liefern (Tabelle 5).

Tabelle 5

## PSA-Beschäftigung – Average Treatment Effect (ATT)

	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standard- fehler	t-Wert
Gesamt	25,7%	(4%)	31,9%	(24%)	-6,2%	3,5%	-1,78
<b>Eintrittskohorten im Jahre ...</b>							
2003	28,4%	(6%)	28,4%	(35%)	0,0%	5,5%	0,00
2004	23,9%	(2%)	34,1%	(18%)	-10,2%	4,5%	-2,29
2005							
<b>Quartal</b>							
II/2003	30,8%	(0%)	15,4%	(0%)	15,4%	9,5%	1,62
III/2003	23,4%	(0%)	27,7%	(58%)	-4,3%	9,1%	-0,47
IV/2003	31,3%	(13%)	39,6%	(32%)	-8,3%	9,8%	-0,85
I/2004	36,5%	(7%)	30,8%	(25%)	5,7%	9,3%	0,62
II/2004	28,9%	(0%)	37,8%	(19%)	-8,9%	10,0%	-0,89
III/2004	15,1%	(0%)	47,2%	(18%)	-32,1%	8,5%	-3,77
IV/2004	16,4%	(0%)	21,8%	(8%)	-5,4%	7,5%	-0,72
<b>Geschlecht</b>							
Männer	24,2%	(7%)	32,0%	(25%)	-7,8%	4,3%	-1,81
Frauen	28,3%	(0%)	31,7%	(22%)	-3,3%	5,9%	-0,56
<b>Region</b>							
West	27,3%	(5%)	32,7%	(22%)	-5,4%	4,4%	-1,23
Ost	22,8%	(0%)	30,3%	(28%)	-7,5%	5,7%	-1,32
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	24,7%	(0%)	29,6%	(31%)	-4,9%	6,5%	-0,75
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	24,4%	(0%)	31,2%	(27%)	-6,8%	7,2%	-0,94
III Mittelstädtische West-Bezirke	24,1%	(8%)	29,5%	(14%)	-5,4%	6,1%	-0,90
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	30,0%	(0%)	50,0%	(40%)	-20,0%	22,6%	-0,89
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	32,0%	(8%)	38,8%	(21%)	-6,8%	9,7%	-0,70
<b>Altersgruppen</b>							
Bis 24 Jahre	33,6%	(0%)	35,7%	(17%)	-2,1%	5,7%	-0,36
25 bis 34 Jahre	25,6%	(6%)	36,2%	(32%)	-10,6%	7,6%	-1,39
35 bis 44 Jahre	26,2%	(13%)	28,8%	(38%)	-2,6%	7,7%	-0,34
45 bis 55 Jahre	8,9%	(0%)	20,0%	(10%)	-11,1%	6,8%	-1,64
55 Jahre und älter	0,0%		25,0%	(0%)	-25,0%	19,8%	-1,27
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 29 Tage	-		-				
30 bis 89 Tage	30,2%	(0%)	35,7%	(7%)	-5,5%	10,3%	-0,53
90 bis 179 Tage	27,2%	(5%)	34,4%	(26%)	-7,2%	6,8%	-1,06
180 bis 359 Tage	19,8%	(6%)	34,9%	(34%)	-15,1%	6,0%	-2,54
360 bis 719 Tage	30,6%	(0%)	20,4%	(9%)	10,2%	8,6%	1,19
720 Tage und mehr	20,0%	(17%)	21,7%	(20%)	-1,7%	11,5%	-0,15
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	26,7%	(9%)	34,5%	(28%)	-7,8%	5,5%	-1,41
Männer: Ost	20,2%	(0%)	27,3%	(19%)	-7,0%	6,7%	-1,05
Frauen: West	28,4%	(0%)	29,5%	(10%)	-1,1%	7,2%	-0,15
Frauen: Ost	28,2%	(0%)	35,7%	(40%)	-7,5%	10,5%	-0,72

Quelle: WZB und ifas (2005: 424, Tab. C5.4-3).

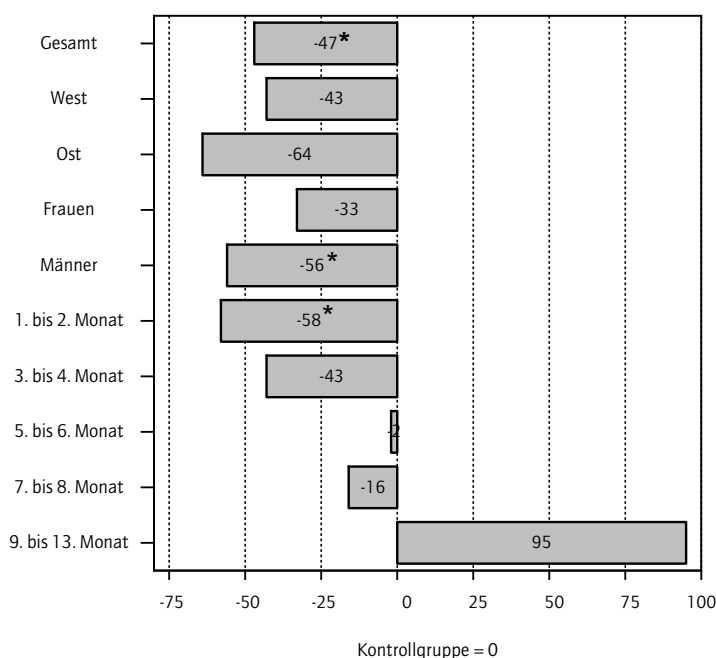
Die mittleren Verweildauern untermauern die bereits berichteten Ergebnisse. Der Log-Rank-Test bestätigt, dass sich die Kurvenverläufe zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe insgesamt, bei den Männern und bei den Eintrittskohorten des Jahres 2004 statistisch signifikant voneinander unterscheiden.

Die Betrachtung der unterschiedlichen Zeitintervalle nach Beginn der PSA-Beschäftigung bestätigt den vermuteten Lock-in-Effekt. Insbesondere in den ersten beiden Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung ist die Übergangswahrscheinlichkeit in der Kontrollgruppe höher und nur in diesem Zeitintervall auch statistisch signifikant. In den Folgemonaten nimmt der Unterschied zwischen PSA-Beschäftigten und der Kontrollgruppe ab. Ab dem neunten Monat ist dann die Übergangswahrscheinlichkeit der PSA-Beschäftigten sehr viel höher als die der Kontrollgruppe. Die Frage, ob sich dieser Effekt bestätigt und ob er das insgesamt negative Ergebnis kompensieren kann, lässt sich erst mit der Verfügbarkeit der Daten aus der Wiederholungsbefragung beantworten. Festzuhalten bleibt aber, dass der Übergang in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt bei den PSA-Beschäftigten später erfolgt als bei der Kontrollgruppe (Tabelle 6).

Der insgesamt negative Effekt der PSA zeigt sich zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen, ist jedoch bei den Männern größer und auch nur bei diesen statistisch signifikant (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

### Übergangswahrscheinlichkeit



Quelle: WZB und infas (2005: 448 ff., Abb. 5.4-6, 5.4-8, 5.4-10).

Tabelle 6

**Übergangsrate in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
Gesamt	0,046	0,496	0,066	0,540	-0,0197	0,01
<b>Eintrittskohorten im Jahre ...</b>						
2003	0,048	0,417	0,054	0,447	-0,0061	0,60
2004	0,045	0,605	0,075	0,615	-0,0299	0,01
2005						
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,043	0,453	0,067	0,509	-0,0233	0,02
Frauen	0,051	0,521	0,064	0,568	-0,0131	0,33
<b>Region</b>						
West	0,052	0,525	0,072	0,556	-0,0204	0,06
Ost	0,038	0,418	0,056	0,505	-0,0183	0,12
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,040	0,492	0,054	0,493	-0,0141	0,28
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,048	0,440	0,065	0,513	-0,0178	0,30
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,044	0,427	0,063	0,490	-0,0194	0,17
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,050	0,411	0,131	0,908	-0,0816	0,20
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,063	0,708	0,091	0,628	-0,0284	0,27
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,063	0,632	0,083	0,624	-0,0193	0,19
25 bis 34 Jahre	0,048	0,643	0,075	0,510	-0,0272	0,14
35 bis 44 Jahre	0,051	0,421	0,059	0,589	-0,0083	0,65
45 bis 55 Jahre	0,013	0,162	0,031	0,299	-0,0184	0,11
55 Jahre und älter	0,000	0,000	0,059	0,500	-0,0588	0,33
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 29 Tage	0,061	0,678	1,000	1,000	-0,9389	0,07
30 bis 89 Tage	0,054	0,494	0,080	0,841	-0,0261	0,30
90 bis 179 Tage	0,048	0,362	0,073	0,548	-0,0251	0,12
180 bis 359 Tage	0,034	0,485	0,070	0,566	-0,0356	0,01
360 bis 719 Tage	0,060	0,763	0,042	0,377	0,0182	0,37
720 Tage und mehr	0,038	0,396	0,041	0,445	-0,0031	0,89
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,050	0,481	0,075	0,577	-0,0254	0,06
Männer: Ost	0,035	0,355	0,053	0,397	-0,0186	0,19
Frauen: West	0,055	0,592	0,066	0,495	-0,0113	0,53
Frauen: Ost	0,044	0,412	0,060	0,619	-0,0168	0,42

Tabelle 6 – Fortsetzung

Referenzkategorien: Teilnehmer: Nichtteilnehmer, Geschlecht: Männer, Region: Westdeutschland, Erwerbstätigkeit 24 Monate vor Treatmentbeginn: nicht erwerbstätig, Altersgruppe: 18–24 Jahre, Dauer der Arbeitslosigkeit: 1–29 Tage, Nationalität: Ausländer, gesundheitliche Einschränkungen: keine, Schulabschluss: kein Abschluss, Berufsausbildung: keine, Dauer der Arbeitslosigkeit: 1–29 Tage, kumulierte Anzahl SGB-III-Maßnahmen: keine, Partner-Erwerbstätigkeit: kein Partner, Kinderbetreuung: keine Kinder im Haushalt, gewünschte Arbeitszeit: Teilzeit, Anzahl Bewerbungen während der Arbeitslosigkeit: keine Bewerbungen.

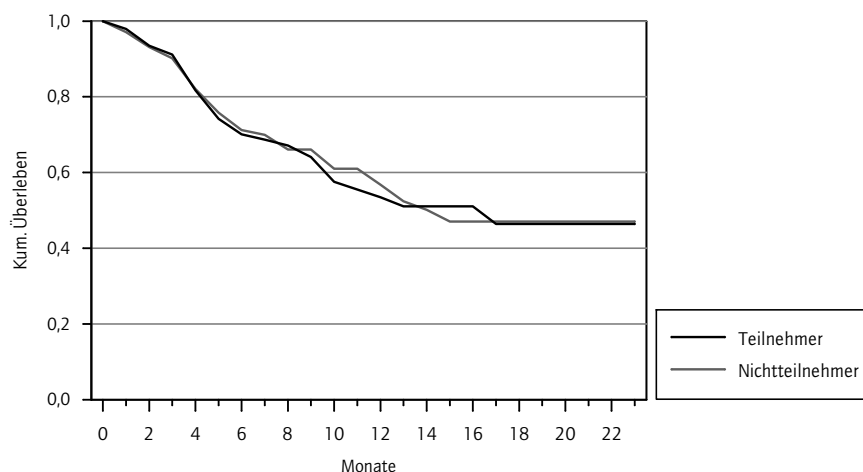
Quelle: WZB und infas (2005: 431, Tab. 5.4-7).

### Nachhaltigkeit

Wenn über die Integration in Beschäftigung gesprochen wird, ist implizit damit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Eingliederung angesprochen – die idealerweise für eine längere Phase der Erwerbstätigkeit gelten soll. Berechnet wurden die mittleren Verweildauern in der Beschäftigung sowie die Raten für den Abgang aus dieser Beschäftigung. Die Übergangsraten sind demzufolge bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung als Abgangsraten zu interpretieren. Die durchschnittlichen Verweildauern in Beschäftigung nach Beschäftigung in einer PSA zeigen keine Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Ähnlichkeiten der Überlebenskurven sind so groß, dass sich vermutlich auch bei einer belastbaren Datenbasis keine statistisch signifikanten Unterschiede ergeben werden (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

### Nachhaltigkeit einer PSA-Beschäftigung



Quelle: WZB und infas (2005: 456, Abb. 5.4-14).

## 6 Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

Seit April 2003 haben die Agenturen für Arbeit die Möglichkeit, Personal-Service-Agenturen (PSA) mit dem Verleih von vormals Arbeitslosen zu beauftragen. Die PSA-Beschäftigten erhalten einen Arbeitsvertrag von i. d. R. neun Monaten. Das Ziel ist, eine Brücke in reguläre Beschäftigung zu ermöglichen.

Anfangs wurden hohe Erwartungen an das Instrumentarium geknüpft. Das von der BA für 2003 ursprünglich vorgesehene Ziel von 50000 Beschäftigten in PSA wurde aber nie erreicht. Gemessen am Bestand der Arbeitslosen ist die Inanspruchnahme der PSA sowohl im Osten als auch im Westen mit weniger als 1% sehr gering.

Die erhoffte Integrationswirkung für Teilnehmer ist bisher ausgeblieben. Basierend auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit und Daten aus ergänzenden Befragungen wurde eine statistisch anspruchsvolle Wirkungsanalyse durchgeführt. Die Ergebnisse der ersten Analysen sind ernüchternd: Zwar zeichneten sich in der Startphase 2003 positive Tendenzen ab, im Jahre 2004 hatten PSA-Beschäftigte nach bisherigen Erkenntnissen jedoch eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit, innerhalb des untersuchten Zeitraums wieder in eine reguläre Beschäftigung eingegliedert zu werden. Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern, die zu Vergleichszwecken herangezogen wurde, hatte eine höhere Eingliederungswahrscheinlichkeit in Arbeit und war im Durchschnitt einen Monat früher in regulärer Beschäftigung. Allerdings werden Verleihzeiten, in denen PSA-Teilnehmer an Unternehmen ausgeliehen waren, hier nicht berücksichtigt.

Eine differenzierte Analyse zeigt, dass insbesondere in den ersten beiden Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit, dass die Teilnehmer in anderer als PSA-Beschäftigung tätig sind, deutlich geringer ist als in der Kontrollgruppe. Die Wirkung dieses Lock-in-Effekts verringert sich in den Folgemonaten. Ab dem neunten Monat, also nach Ende des PSA-Förderzeitraums, ist die Übergangswahrscheinlichkeit der PSA-Beschäftigten schließlich höher als die der Kontrollgruppe. Eine Wiederholungsbefragung Anfang 2006 sollte klären, in welcher Weise die anfänglich negativen Eingliederungseffekte der PSA-Beschäftigung über einen längeren Zeitraum nach Beendigung der Maßnahme kompensiert werden. Geprüft wurde dabei auch, ob die Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nach einer PSA-Beschäftigung nachhaltiger ist als bei der Kontrollgruppe. Für den bisher zur Verfügung stehenden Zeitraum gibt es keine Indizien für derartige Unterschiede.

Der Verleih von Arbeitslosen im Rahmen einer PSA in der Form der hier untersuchten Verträge der Jahre 2003 und 2004 ist ein vergleichsweise teures Eingliederungsinstrument. Der Einsatz in einer PSA verlängert im Vergleich zur Kontrollgruppe den Übergang in eine reguläre Beschäftigung um fast einen Monat; gleichzeitig liegen die monatlichen Maßnahmekosten in den Jahren 2003 und 2004 deutlich über den ansonsten entstandenen Transferleistungen. So wie die PSA bis Mitte 2005 aufgestellt waren, sind sie weder effektiv noch effizient.

In der zweiten Projektphase der gemeinsam von WZB und infas durchgeführten Evaluation zu „Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ sollen die Gründe für das enttäuschende Ergebnis der PSA, insbesondere für den beobachteten Lock-in-Effekt, näher untersucht werden. Die Ursachen liegen möglicherweise an den Förderbedingungen der Maßnahme oder in ihrer Umsetzung. In anderen Ländern, aber auch hierzulande, gibt es durchaus positive Evaluationsergebnisse, für Deutschland allerdings bisher ausschließlich für gemeinnützige vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung (vgl. Almus et al. 1998). Fallstudien haben deutlich gemacht, dass durchaus auch erfolgreiche PSA existieren, ob die dort erzielten Ergebnisse jedoch verallgemeinerbare Befunde darstellen, muss bezweifelt werden.

Dies weist darauf hin, dass in der Umsetzung des Instruments ein Teil der Problemursache liegt. So wurde bei der Auswahl der Träger zu sehr auf Kostenreduktion und zu wenig auf qualitative Aspekte geachtet. Außerdem wurde unterschätzt, dass vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung von Anbietern Kompetenzen sowohl als Unternehmen der Zeitarbeit als auch als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für schwierige Zielgruppen erfordert. Der Zielkonflikt zwischen gewerblichem Verleih und der sozialpolitisch motivierten Orientierung auf Vermittlung im Rahmen der Zeitarbeit als Brücke in reguläre Beschäftigung, der das Instrument PSA in seiner Grundkonstruktion kennzeichnet, wurde über die Vergütungsregeln der PSA nicht optimal aufgefangen.

Ein deutliches Indiz für die sehr unterschiedliche Leistungsfähigkeit der PSA-Betreiber ist nach Aussagen der befragten Teilnehmer die enorme Variation in den Verleihquoten, in der Häufigkeit und Qualität von Anpassungsqualifizierung in der verleihfreien Zeit und in der Qualität der Beratung und Betreuung.

Neben trägerspezifischen Ursachen für die schlechten Vermittlungszahlen ist auch die Konstruktion des Instruments weiter zu überprüfen. Zentral für den Integrationserfolg ist die Frage, wie der in der PSA angelegte Zielkonflikt zwischen Verleih und Vermittlung der Beschäftigten ausbalanciert ist. Die Vermittlungsprämie muss so hoch angesetzt sein, dass auch ein gewerbliches Zeitarbeitsunternehmen ausreichend Anreiz hat, einen guten PSA-Mitarbeiter zu vermitteln, statt ihn in das eigene Unternehmen aufzunehmen. Insofern ist es positiv zu bewerten, dass mit den neuen Ausschreibungen die Vermittlungsprämie ein stärkeres Gewicht erhalten kann.

Inwiefern die Neuregelungen der PSA ab 2005 dazu führen, das Instrument stärker auf vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung auszurichten, ist in weiteren Untersuchungen zu prüfen. Wenn – wie in den PSA des Jahres 2005 – die monatlichen Aufwandspauschalen unterhalb der durchschnittlichen Höhe des Arbeitslosengelds liegen und sie zugleich auf einen Förderzeitraum von sechs Monaten begrenzt sind, verbessert dies auch erheblich die bisherige Kostenbilanz der PSA.

Schließlich hat die Eile, mit der ein völlig neues Programm bundesweit implementiert und organisatorisch umgesetzt wurde, eine Reihe von Versäumnissen in der Vertragsgestaltung nach sich gezogen, die vor allem in seiner Anfangsphase zu etlichem Missbrauch führten. Zahlreiche Interviews in Arbeitsagenturen und bei Anbietern machten deutlich, dass unter dem dadurch ausgelösten Imageschaden auch diejenigen zu leiden hatten, die das Instrument seriös und durchaus erfolgreich umsetzen.

### **Literaturverzeichnis**

- Almus, M., J. Egel, M. Lechner, F. Pfeiffer und H. Spengler (1998): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31 (3), 558–574.
- Bach, H.W. (2006): Ziele, Wirkungen, Risiken und Nebenwirkungen bei der Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen. Ist der Public Employment Service notwendig die schlechtere Lösung? *Arbeit und Beruf*, 3/2006 und 5/2006.
- Blossfeld, H.-P. und G. Rohwer (2001): *Techniques of Event-History Modelling*. 2. Aufl. Mahwah, NJ.

- Bruttel, O. (2005a): *Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neoinstitutionenökonomischer Perspektive*. Baden-Baden, Nomos.
- Bruttel, O. (2005b): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 1, 7–29.
- De Koning, J., A. Gelderblom, K. Zandvliet und L. van den Boom (2005): *Effectiviteit van reïntegratie: de stand van zaken. Literatuuronderzoek*. Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR). Rotterdam.
- Eardley, T. (2003): *Outsourcing Employment Services: What Have We Learned From The Job Network?* Conference on the Economic and Social Impacts of Outsourcing. University of New South Wales, 4–5 December 2003.
- Hartz-Kommission (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Heckman, J., R. LaLonde und J.A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam, North Holland, 1865–2097.
- Jahn, E. (2004): Personal-Service-Agenturen – Design und Implementation. In: B. Vogel (Hrsg.): *Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform*. Hamburg, VSA-Verlag, 61–84.
- Jann, W. und G. Schmid (Hrsg.) (2004): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin, edition sigma.
- Knuth, M. and D. Finn (2004): *Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich*. IAT-Report. Gelsenkirchen.
- Konle-Seidl, R. (2005): *Reform der Arbeitsverwaltung – Steht man auf drei Beinen wirklich besser?* IAB Kurzbericht Nr. 15. Nürnberg.
- Konle-Seidl, R. und U. Walwei (2002): Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): *IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. BeitrAB 250. Nürnberg, 171–185.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany After Unification. *Journal of Business & Economic Statistics*, 17, 74–90.
- Rosenbaum, P. und D.B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70, 41–55.
- Sol, E. und M. Westerveld (Hrsg.) (2005): *Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance*. Den Haag, Kluwer Law International.
- Struyven, L. und G. Steurs (2005): Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands. *Journal of European Social Policy*, 15 (3), 211–229.
- Vanselow, A. und C. Weinkopf (2000): *Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung*. Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Webster, E. and G. Harding (2000): *Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience*. Melbourne.
- Windhoff-Héretier, A. (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.
- WZB und infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Zwischenbericht. Berlin, Bonn. Download unter: [www.wz-berlin.de/ars/ab/pdf/hartz/komplett/modul\\_1a\\_bericht\\_2005.pdf](http://www.wz-berlin.de/ars/ab/pdf/hartz/komplett/modul_1a_bericht_2005.pdf)
- Zwinkels, W.S., J. van Genabeek und I. Groot (2004): *Biutenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*. Den Haag, RWI.



**This article has been cited by:**

1. Metin Akyol, Michael Neugart, Stefan Pichler. 2013. Were the Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market?. *Economic Affairs* 33:1, 34-47. [[CrossRef](#)]