

Ochel, Wolfgang

**Article**

## Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Ochel, Wolfgang (2003) : Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 01, pp. 21-32

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163859>

**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.*

Die Arbeitslosigkeit ist in Deutschland seit 30 Jahren drastisch gestiegen. Eine Reform des Arbeitsmarktes ist überfällig. Im Verlaufe des Jahres 2002 sind mehrere grundlegende Reformvorschläge dazu vorgelegt worden, unter anderem vom ifo Institut (Sinn et al. 2002), von der Hartz-Kommission (Hartz et al. 2002) und vom Sachverständigenrat (2002). Wenn auch das ifo Institut und der Sachverständigenrat auf der einen Seite und die Hartz-Kommission auf der anderen Seite die Arbeitslosigkeit mit unterschiedlichen Konzepten bekämpfen wollen, so ist allen drei Ansätzen gemein, dass sie das Instrument der Leiharbeit nutzen wollen, um Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln.

In der öffentlichen Debatte haben die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Leiharbeit die größte Aufmerksamkeit gefunden. Sie beinhalten den Ausbau der gewerblichen Leiharbeit und die Schaffung von Personal-Service-Agenturen (PSA). Die Bundesregierung bereitet derzeit die Umsetzung der Vorschläge vor. Es stellt sich die Frage, inwieweit mit dem sich abzeichnenden Modell in nennenswertem Umfang Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können.

In einem ersten Schritt werden der Markt für Leiharbeit charakterisiert und die Bedingungen für eine Übernahme der Leiharbeitskräfte durch Entleihbetriebe analysiert. Es schließt sich eine Darstellung und Bewertung der Hartz-Vorschläge sowie der ersten Schritte zur Umsetzung durch die Bundesregierung an. Zum Schluss wird dargelegt, welche Rolle Leiharbeit beim Abbau der Arbeitslosigkeit spielen kann.

## Die Nachfrage nach Leiharbeit

Bei Leiharbeit, die häufig auch als Zeitarbeit oder Arbeitnehmerüberlassung bezeichnet wird, handelt es sich um eine Tätigkeit, bei der ein selbständiger Unternehmer (Verleiher) seine Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) einem Dritten (Entleiher) zur Arbeitsleistung überlässt. Zusammen mit der freien Mitarbeit, den Beschäftigungsverhältnissen auf Basis befristeter Verträge, der Teilzeitbeschäftigung und der geringfügigen Beschäftigung zählt die Leiharbeit zu den atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die vom permanenten »Vollzeit-Normalarbeitsverhältnis« abweichen. Leiharbeiter stehen zu den permanent beschäftigten Stammebelegschaften in einem komplementären und zu den permanent beschäftigten Randbelegschaften in einer substitutiven Beziehung. Randbelegschaften üben eher einfache Tätigkeiten mit einem niedrigen Qualifikations- und Anforderungsprofil aus. In diesem Arbeitsmarktsegment, und zwar vor allem im verarbeitenden Gewerbe, findet Leiharbeit in Deutschland statt (Bellmann und Promberger 2002).

Leiharbeit wird vor allem aus folgenden Gründen nachgefragt:

- Vermeidung von Entlassungskosten für permanent Beschäftigte (aufgrund des Kündigungsschutzes) in Zeiten starker Nachfrageschwankungen,
- Vermeidung instabiler Beschäftigungssituationen für die permanent beschäftigten Randbelegschaften,
- Ersatz von Arbeitskräften bei temporärer Abwesenheit,
- Auslagerung der Personalsichtungs-funktion an die Verleiher sowie
- Nutzung der Leiharbeit als »Screening«-Instrument (Hagen und Boockmann 2002, S. 200).

In welchem Ausmaß Leiharbeit z.B. bei der Deckung kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs nachgefragt wird, hängt zum einen von der Flexibilität der Löhne und von der Höhe der Entlassungskosten für permanent Beschäftigte ab und zum anderen von den Kosten, die mit einer alternativen Nutzung anderer atypischer Beschäftigungsformen bzw. mit innerbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen wie dem Einsatz von Überstunden verbunden wären. Die Wettbewerbsposition der Leiharbeitsfirmen wird dabei in hohem Maße von ihrer Kompetenz bei der Rekrutierung sowie dem Verleih ihres Personals und von der Entlohnung ihrer Leiharbeitnehmer bestimmt.

Zusammen mit den unbefristet beschäftigten Randbelegschaften bilden die Leiharbeit und die anderen Formen atypischer Beschäftigung einen dualen Arbeitsmarkt. Die Segmentierung des Arbeitsmarktes hat zur Folge, dass die permanent Beschäftigten von Entlassungen weitgehend verschont bleiben und das firmenspezifische Humankapital geschützt wird. Die Auswirkungen der Leiharbeit auf die Lohnentwicklung sind schwieriger zu benennen. Einerseits erhöht der Schutz vor Entlassungen die Macht der Beschäftigten bei den Lohnverhandlungen. Andererseits kann die Arbeitsplatzsicherheit aber auch die Bereitschaft erhöhen, zu einem niedrigeren Lohn zu arbeiten. Außerdem können niedrige Gebühren von Leiharbeitsfirmen zu einer Anpassung der Löhne in den Entleihunternehmen nach unten führen, sofern eine Substitution von Dauerarbeitsplätzen durch Leiharbeit droht (Saint-Paul 1996). Für die Vereinigten Staaten wurde nachgewiesen, dass in den neunziger Jahren der Anstieg der Löhne in denjenigen Bundesstaaten geringer ausfiel, in denen Leiharbeitsfirmen stärker vertreten waren (Housemann, Kalleberg und Erickcek 2001; Katz und Krueger 1999). Diese Ergebnisse dürfen allerdings nur unter Vorbehalt auf Deutschland übertragen werden, da sich das amerikanische Lohnfindungssystem vom deutschen beträchtlich unterscheidet.

### Das Angebot an Leiharbeit

Leiharbeiter werden von gewerblichen Leiharbeitsfirmen und von vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassungen angeboten. Die Tätigkeit von Verleihfirmen ist bestimmten einengenden Regulierungen unterworfen (siehe unten). Von Leiharbeitsfirmen wird erwartet, dass sie geeignete Arbeitskräfte auswählen und diese in der benötigten Zahl und Qualität den Entleihfirmen bei Bedarf zur Verfügung stellen. Dies setzt ein hohes Maß an Flexibilität voraus.

Neben der Qualität des Leistungsangebots entscheidet die Höhe der Entleihgebühren über die Attraktivität der Leiharbeit. Entleihgebühren werden nicht statistisch erfasst. Als Erfahrungssatz gilt jedoch, dass Leiharbeitsfirmen mit dem Zweifachen des Bruttoentgelts ihrer Leiharbeiter kalkulieren. Bei besser qualifizierten Arbeitnehmern liegt der Satz etwas höher, bei geringer qualifizierten etwas niedriger.

Das Bruttoentgelt der Leiharbeitskräfte ist niedriger als das vergleichbarer Arbeitskräfte in der Wirtschaft. Nach Berechnungen von Jahn und Rudolph (2002) verdienen vollzeitbeschäftigte Männer im Alter von 25 bis 34 Jahren im Jahr 2001 in Leiharbeitsfirmen 59% (Westdeutschland) bzw. 69% (Ostdeutschland) des Einkommens, das in der Gesamtwirtschaft erzielt wurde. Bei niedrig qualifizierten Be-

**Tab. 1**

**Relation des durchschnittlichen Monatseinkommens in Leiharbeit zur Gesamtwirtschaft<sup>a</sup>, 2001**

Stellung im Beruf	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost
Niedrig qualifizierte Beschäftigte	58,0	62,7
Qualifizierte Beschäftigte	65,0	73,5
Beschäftigte insgesamt	58,8	68,6

<sup>a</sup> Angaben in % des Durchschnittseinkommens für vollzeitbeschäftigte Männer im Alter von 25 bis 35 (ohne Azubi).

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit; Jahn und Rudolph (2002, S. 6).

schäftigten war der Abstand etwas größer, bei besser qualifizierten Arbeitnehmern etwas geringer (vgl. Tab. 1). Jüngste Berechnungen des DIW, welche die mitunter gravierenden Unterschiede in den Eigenschaften von Leiharbeitern und regulär Beschäftigten berücksichtigen, kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen 1991 und 1995 die Bruttolöhne von Leiharbeitern 20,6% (Männer) bzw. 19,0% (Frauen) geringer waren als die von vergleichbaren regulär Beschäftigten (Kvasnika und Werwatz 2002).

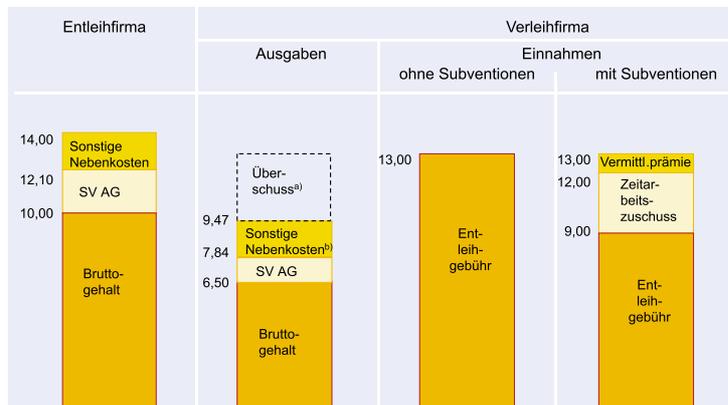
In dem folgenden Rechenbeispiel wird von einem Bruttostundenlohn in der Wirtschaft von 10 € ausgegangen. Bei einem Lohnniveau von 65% beläuft sich der Bruttostundenlohn in den Verleihunternehmen auf 6,50 €. Unterstellt man einen Multiplikator von 2, würden die Verleihfirmen eine Gebühr von 13 € pro Stunde für den Verleih von Arbeitskräften verlangen.<sup>1</sup> Die Entleihgebühr würde damit nicht ganz den Lohn- und Lohnnebenkosten (im weiteren Sinne) in den Entleihunternehmen entsprechen (vgl. Abb. 1). Anders als gewerbliche Verleihbetriebe können gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungen, welche schwerer vermittelbare (gering qualifizierte) Arbeitslose betreuen, nicht so hohe Entleihgebühren verlangen. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber den gewerblichen Verleihfirmen herzustellen, bedürfen sie öffentlicher Subventionen, die in der Regel in Form von Zeitarbeitszuschüssen und Vermittlungsprämien gewährt werden.

Abbildung 1 unterstellt, dass die Verleihbetriebe ihre Beschäftigten durchgehend entleihen können. In diesem (hypothetischen) Fall würden die Entleihbetriebe einen Überschuss von 3,53 € pro Entleihstunde oder 565 € pro Mann/Monat erzielen. Dieser hohe Überschuss resultiert daraus, dass in die Entleihgebühren ein Standardsatz für die Lohnzahlung in verleihfreien Zeiten einkalkuliert worden ist, verleihfreie Zeiten aber bei der Ermittlung des Überschusses in Abbildung 1 nicht anfallen. Dies ist aber unrealistisch.

<sup>1</sup> Bei einem Lohnniveau von 80% beliefen sich der Bruttostundenlohn in den Verleihunternehmen auf 8 € und die Entleihgebühr auf 16 € pro Stunde.

Abb. 1

Einnahmen - Ausgaben - Rechnung von Leiharbeitsfirmen pro Arbeitsstunde in Euro



SV AG: Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber  
 a) Bei Verleihzeit von 100 %.  
 b) Personalkosten Vermittlung, Coaching, Qualifizierung, Fixkosten (vgl. Bertelsmann Stiftung et al., 2002, S. 30).

Quelle: ifo Institut.

Aufgrund von Auftragsmangel, Krankheit und Urlaub können Leiharbeiter nicht durchgehend verliehen werden. Unterstellt man einen Anteil der verleihefreien Zeit an der gesamten Arbeitszeit von 10%, so würden die Leiharbeitsfirmen nur noch einen Überschuss von 2,23 € pro Entleihstunde oder 357 € pro Mann/Monat erzielen. Bei einem Anteil der verleihefreien Zeit von gut 27% würden die Firmen keinen Überschuss mehr realisieren (vgl. Abb. 2).

Das Angebot an Leiharbeit (Zahl der durchschnittlich beschäftigten Leiharbeitskräfte) belief sich in Deutschland im Jahr 2001 auf 350 000 Personen. Der Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug 1,3%. Bei den Zeitarbeitskräften handelt es sich um flexibel einsetzbare, junge (32 Jahre im Durchschnitt) und überwiegend männliche Arbeitnehmer. Nur etwa 40% von ihnen sind länger als drei Monate bei einer Leiharbeitsfirma beschäftigt. Ca. 30% aller von den Verleihfirmen rekrutierten Arbeitnehmer haben zuvor Lohnersatzleistungen der Arbeitsämter erhalten, 30% standen nicht im Erwerbsleben, und etwa 40% waren unmittelbar vorher in einem anderen Betrieb beschäftigt (Adamy und Schulze Buschoff 2002; Jahn und Rudolph 2002).

### Übernahme von Leiharbeitnehmern durch Entleihbetriebe

Neben der Bereitstellung flexibel einsetzbarer, dem Kündigungsschutz nicht unterliegender Arbeitskräfte kann Leiharbeit auch eine Brückenfunktion aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung erfüllen. Leiharbeit bietet auf der einen Seite Arbeitslosen eine Chance, in ein reguläres Dauerarbeitsverhältnis zu gelangen. Sie offeriert auf der anderen Sei-

te Entleihbetrieben ein Arbeitskrätereservoir, aus dem diese sich bei einem absehbaren längerfristigen Arbeitskräftebedarf bedienen können. Gegenüber anderen Formen der Personalrekrutierung fallen bei Leiharbeitskräften keine Such- und Erprobungskosten mehr an, was möglicherweise den Ausschlag für deren Übernahme gibt (Rudolph und Schröder 1997, S. 125).

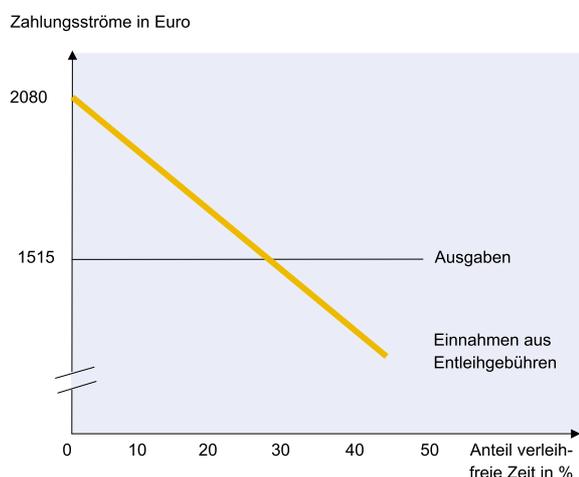
Leiharbeitskräfte von gewerblichen Verleihfirmen werden in geringerem Maße übernommen als solche von vermittlungsorientierten Entleihern. Die Übernahmequote für gewerbliche Leiharbeiter liegt zurzeit bei etwa 30%. Es verwundert nicht, dass sie nicht höher ist. Gewerbliche Verleihfirmen sind nicht daran interessiert, dass ihre Kräfte abgeworben werden. Sie versuchen, insbesondere ihre qualifizierten Mitarbeiter zu halten, und erschweren deren Übernahme

durch »Übernahmeprämien«. Da sie überdies nur 30% ihrer Beschäftigten aus dem Reservoir der registrierten Arbeitslosen anwerben, erfüllen sie die oben angesprochene Brückenfunktion nur bedingt (Adamy und Schulze Buschoff 2002; Jahn und Rudolph 2002).

Vermittlungsorientierte Entleihbetriebe erreichen im Allgemeinen, dass etwa 50% der entlehnten Arbeitskräfte in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden. Solch hohe Übernahmequoten erreichen sowohl Unternehmen, die nicht öffentlich gefördert werden, wie

Abb. 2

Einnahmen und Ausgaben einer Entleihfirma pro Mann/Monat in Abhängigkeit von den Verleihzeiten<sup>a)</sup>



a) Annahmen siehe Abb. 1; alle Ausgaben sind fix; monatliche Arbeitszeit 160 Std.

Quelle: ifo Institut.

die START Zeitarbeit NRW GmbH, als auch gemeinnützige Einrichtungen, wie die Neuland GmbH Beschäftigungsagentur in Plön oder die Arbeitnehmerüberlassungen in Rheinland-Pfalz (Vanselow und Weinkopf 2000; Helbig 2000, S. 86 ff.; Almus et al. 1998, S. 81 ff.). Erstere rekrutieren vornehmlich junge, leistungsfähige Arbeitslose. Letztere können sich dank öffentlicher Förderung schwerpunktmäßig gering qualifizierten, schwerer vermittelbaren Arbeitslosen widmen (Ochel und Werding 2002, S. 13). Die Vermittlungserfolge werden dank intensiver Betreuung und Qualifizierung der Leiharbeiternehmer und enger Kontakte mit den Einsatzbetrieben erreicht. Die Eingliederung der Arbeitslosen setzt darüber hinaus eine möglichst große Zahl von Einsätzen in Entleihbetrieben und damit eine überdurchschnittliche Verweildauer in Leiharbeit (in der Regel bei einem Entleiher) voraus. Die gewerblichen Verleihfirmen gewährleisten in den meisten Fällen die für den Integrationserfolg notwendige relativ lange Verweildauer nicht (Schröder 1997, S. 299).

### Deregulierung der Leiharbeit

Um die Arbeitslosigkeit abzubauen, soll nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission die Leiharbeit gefördert werden. Einen Ansatzpunkt bildet deren Deregulierung. Leiharbeit unterliegt heute einer Reihe von Beschränkungen durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Mit den bestehenden Regelungen soll zum einen verhindert werden, dass Leiharbeitsfirmen ihren Personalbestand kurzfristig durch Einstellungen und Entlassungen an ihre Aufträge anpassen und »Dauerarbeitsplätze« bei den Leiharbeitsfirmen dadurch nicht entstehen. Außerdem dienen diese Vorschriften dazu, Leiharbeit von Vermittlungstätigkeiten abzugrenzen.

Zurzeit gelten folgende Bestimmungen (Jahn und Rudolph 2002, S. 1 ff.; Klös 2000, S. 17 ff.):

- Die maximale Verleihdauer an denselben Entleihbetrieb darf 24 Monate nicht überschreiten (Beschränkung der Überlassungsdauer).
- Eine Zeitarbeitsfirma darf nur beim ersten Mal die Dauer des Arbeitsverhältnisses auf die Dauer des Einsatzes bei der Entleihfirma beschränken. Bei späteren Einsätzen muss die Dauer des Leiharbeitsverhältnisses die des Arbeitseinsatzes überschreiten (Synchronisationsverbot).
- Nach einer Entlassung darf der Leiharbeiternehmer erst nach einer Frist von drei Monaten erneut eingestellt werden (Wiedereinstellungsverbot).
- Der Verleih von Arbeitern an Betriebe des Bauhauptgewerbes ist verboten.

Die Hartz-Kommission schlägt die Aufhebung aller genannten Regelungen vor (Hartz et al. 2002, S. 157). Die

Bundesregierung strebt eine Abschaffung der drei zuerst genannten Regelungen an. Aufgrund der besonderen Schwierigkeiten in der Baubranche will sie das bestehende Verbot der Leiharbeit nicht völlig aufheben, sondern eine gesetzliche Öffnungsklausel für Abweichungen vom Verbot einführen, die möglich sind, sofern allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge dies vorsehen (Gesetzesentwurf 2002, Begründung, S. 6). In welchem Maße diese Deregulierungsmaßnahmen zu einer Ausdehnung der Leiharbeit führen werden, kann kaum abgeschätzt werden.

### Die Hartzschen Personal-Service-Agenturen

Einen wichtigen Beitrag zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sollen nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission die PSAs leisten. Hierbei handelt es sich um eigenständige Organisationen, die im Auftrag der neu zu schaffenden Job-Centren Arbeitslose beschäftigen und ausleihen mit dem Ziel, sie bei den Entleihfirmen dauerhaft unterzubringen. Durch diese Zielsetzung unterscheiden sich die PSAs von den gewerblichen Leiharbeitsfirmen. Die PSAs sind nicht auf spezielle Zielgruppen von Arbeitslosen (wie Langzeitarbeitslose, gering qualifizierte Arbeitslose) gerichtet, sondern wenden sich grundsätzlich an alle Arbeitslosen. Allerdings treffen die Job-Centren eine Vorauswahl. Die endgültige Entscheidung über die Einstellung der Arbeitslosen liegt bei den PSAs. Damit können sie Zahl und Zusammensetzung des Zugangs an Arbeitslosen steuern.<sup>2</sup> Mit der Einstellung bei der PSA werden normale arbeitsvertragliche Grundlagen mit dem Arbeitssuchenden geschaffen, welche den Kündigungsschutz einschließen. Die PSA-Angestellten gehen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach (Hartz et al. 2002, S. 147 ff.).

Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission sollen die PSA-Arbeitnehmer in den Entleihfirmen zum einen temporäre Beschäftigungsspitzen abdecken, Vertretungen wahrnehmen usw. Zum anderen soll aber auch dem allgemeinen Personalbedarf in der Wirtschaft mit einem preisgünstigen Angebot entsprochen werden. Um die Vermittlungschancen der Leiharbeiternehmer zu erhöhen, sind Weiterbildungsmaßnahmen, ein intensives Coaching und die Pflege der Kontakte mit potentiellen Entleihfirmen vorgesehen. Die PSAs sollen sich, unter Berücksichtigung noch genauer zu definierender Zuschüsse der Arbeitsverwaltung, selbst tragen. Ihre Erfolgsorientierung soll durch ein leistungsorientiertes Anreizsystem unterstützt werden.

<sup>2</sup> Nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission (2002, S.274) sollen ca. 500 000 Arbeitslose von den PSAs übernommen werden. Bei einer Eingliederungsquote von 30 bis 50% würden 150 000 bis 250 000 von diesen in eine reguläre Beschäftigung überwechseln.

### Equal pay statt Hartzsche Entlohnung

Eine wesentliche Determinante für den Erfolg von PSAs bildet die Höhe der Entlohnung der PSA-Leiharbeiter, da von dieser die Höhe der Entleihgebühren abhängt. (Ein Anstieg der Löhne führt nur dann nicht zu höheren Entleihgebühren, wenn er durch die Gewährung von Subventionen kompensiert wird.) Nach dem Hartz-Bericht soll während der sechsmonatigen Probezeit zunächst ein Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes bezahlt werden. Anschließend soll ein PSA-Lohn gezahlt werden, der in tarifliche Strukturen eingebunden ist. Dieser Lohn soll auch während der verleihtfreien Zeit und während der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen gezahlt werden (Hartz et al. 2002, S. 152).

Die lohnbezogenen Vorschläge der Hartz-Kommission sind von der Bundesregierung nicht übernommen worden. Vielmehr wurde beschlossen, dass Leiharbeiter in den PSAs und in den gewerblichen Leiharbeitsfirmen grundsätzlich nach den Tariflöhnen in ihren Einsatzbetrieben bezahlt werden sollen. Von dieser Equal-pay-Vorschrift sind übertarifliche Leistungen sowie Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld ausgenommen. Außerdem dürfen Leiharbeiter, die zuvor arbeitslos waren, in den ersten sechs Wochen unter Tarif bezahlt werden. Ein niedrigerer Lohn als der im entleihenden Betrieb übliche kann gezahlt werden, wenn dies in einem Tarifvertrag für Leiharbeitsfirmen vorgesehen ist. Solche Tarife sollen im kommenden Jahr abgeschlossen werden. Für 2003 gelten deshalb noch die alten Entlohnungsbedingungen. Im Gegenzug wird auch die geplante Deregulierung der Leiharbeit bis 2004 verschoben.

Wenn auch die geplante Regelung dem Richtlinienentwurf der EU-Kommission zur Gleichstellung der Leiharbeit entspricht (Adamy und Schulze Buschoff 2002, S. 228), so wird sie auf der anderen Seite der Verbreitung der Leiharbeit entgegenwirken und die Existenz nicht weniger Leiharbeitsfirmen gefährden. Dies gilt umso mehr, je stärker die Entlohnung sich am Equal pay orientiert. Basiert die heutige Wettbewerbsposition der Verleihbranche darauf, dass Leiharbeiter 65% des Bruttoentgelts vergleichbarer Beschäftigter im Entleihbetrieb erhalten, so kann man sich leicht ausrechnen, dass eine weitgehende Annäherung der Entlohnung zu erheblichen Umsatzeinbußen von Verleihunternehmen führen würde. Eine Umfrage des ifo Instituts bei 2002 Firmen der Metall- und Elektroindustrie kam zu dem Ergebnis, dass 35% der Unternehmen weniger Leiharbeiter einstellen würden, wenn diese nach dem Metalltarif bezahlt werden müssten (vgl. Abb. 3).

Abb. 3  
**Reaktion von Unternehmen in der Metall- und Elektroindustrie auf eine Lohnerhöhung von Leiharbeitnehmern<sup>a)</sup>**

So viel Prozent der M+E-Firmen würden auf die Verpflichtung, Leiharbeiter nach dem M+E-Tarifvertrag bezahlen zu müssen, folgendermaßen reagieren (Mehrfachnennungen möglich)



a) Die Lohnerhöhung der Leiharbeiter würde sich in einer Anhebung der Entleihgebühren für die M+E-Firmen niederschlagen.

Quelle: ifo Institut.

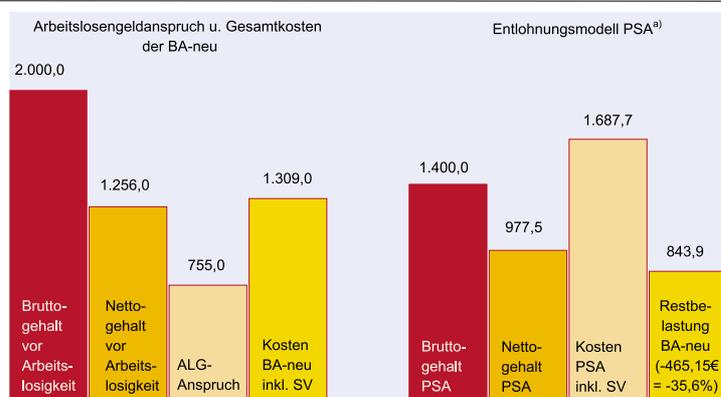
### Zur Subventionierung der Leiharbeit

Während die angesprochenen Lohnerhöhungen für Leiharbeiter die Wettbewerbsbedingungen von Leiharbeitsfirmen verschlechtern, wirken die den PSAs von der Hartz-Kommission in Aussicht gestellten öffentlichen Subventionen in die entgegengesetzte Richtung. Der Text des Hartz-Berichts beschreibt die angedachten Fördermodalitäten nur vage. Er sieht degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse und Vermittlungsprämien bzw. als Alternative eine Förderung in Höhe des vorangegangenen Arbeitslosengeldes sowie eines erlösbezogenen Zuschusses vor (Hartz et al. 2002, S. 151). Präzise Angaben, die sich aber mit den Vorschlägen im Text nicht decken, finden sich jedoch an anderer Stelle, und zwar in der graphischen Darstellung des Entlohnungsmodells für Leiharbeit (vgl. Abb. 4). Danach beträgt das Bruttogehalt des PSA-Arbeitnehmers 70% des vorherigen Bruttogehalts. Die Subventionszahlungen belaufen sich auf 50% der Lohnkosten, die für einen PSA-Arbeitnehmer anfallen, d.h. auf 844 € (= 1 687,7 € x 0,5). Die kalkulatorischen Einnahmen der Entleihfirma in Höhe von 2 240 € pro Mann/Monat bei 80%-iger Auslastung (= 1 400 € x 2 x 0,8) können deshalb auf eine Entleihgebühr von 1 396 € abgesenkt werden. Die Entleihgebühr beläuft sich damit auf 58% der Arbeitskosten von regulär Beschäftigten in Höhe von 2 413 € (= 2 000 € x 120,65).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Die Angaben in Abbildung 4 sind widersprüchlich. In der Graphik wird angenommen, dass die Arbeitskosten zu 50% subventioniert werden. Den Annahmen zufolge werden aber die Kosten insgesamt (also Arbeitskosten inkl. sonstige Nebenkosten) zu 50% subventioniert. Im letzteren Fall belaufen sich die Subventionen auf 1 021 € (= 1 687,7 € x 1,21 [vgl. Abb. 1] x 0,5) und die Entleihgebühren auf 1 219 €, d.h. auf 51% der Arbeitskosten von regulär Beschäftigten.

Abb. 4

## Entlohnungsmodell der Hartz-Kommission pro Monat in Euro (Beispielrechnung)



a) Annahme: Der PSA-Tariflohn nach der Probezeit entspricht 70 Prozent des vorherigen Bruttogehalts. Die PSA erwirtschaftet 50 Prozent ihrer Kosten durch den Verleih von Mitarbeitern.

Quelle: Hartz et al. 2002, S. 155.

Die Gewährung von Subventionen erlaubt die Absenkung der Entleihgebühren der PSAs und erhöht die Attraktivität ihrer Leiharbeiter. Dies führt zu einer partiellen Verdrängung gewerblicher Leiharbeitsfirmen. Darüber hinaus werden Unternehmen benötigte Arbeitskräfte vermehrt bei der PSA statt auf dem normalen Arbeitsmarkt besorgen. Derzeit werden in Deutschland jedes Jahr etwa 7 Mill. Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst, und etwa genauso viele werden neu begründet (Karr 2002; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2002a). Zwar werden für die neu zu besetzenden Arbeitsplätze teilweise Personen benötigt, die später einmal zum Stammpersonal gehören sollen, oder besser qualifizierte Arbeitskräfte, so dass (vorher arbeitslose) Leiharbeiter hierfür nicht in Frage kommen. Ferner werden geringfügig Beschäftigte gesucht, für die Leiharbeit ebenfalls kaum geeignet ist. Dennoch bleibt ein nicht unerhebliches Potential an Stellen, welches von den PSA-Angestellten besetzt werden kann. Hinzu kommt, dass als Folge der Subventionierung Überstunden abgebaut und durch die günstig gewordene Leiharbeit substituiert werden dürften. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass kräftig sinkende Gebühren für Leiharbeit Lohnanpassungen auf dem regulären Arbeitsmarkt auslösen und damit eine Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage nach sich ziehen würden, welche wiederum teilweise durch Leiharbeit bedient werden könnte.<sup>4</sup>

Die Ausdehnung der Leiharbeit ist aber kein Selbstzweck, sondern soll nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission zu einer Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt beitragen. Über den »Klebeffekt« und die angesprochene Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage führt eine Subventionierung der Leiharbeit letztendlich auch zu einer Zunahme der regulären Beschäftigung.

Eine Ausdehnung der Leiharbeit über die Gewährung von Lohnsubventionen muss die damit verbundenen fiskalischen

Effekte in Rechnung stellen. In einem ersten Schritt sind die fiskalischen Be- und Entlastungen zu ermitteln, die mit einer Anstellung von Arbeitslosen durch die PSA verbunden sind.<sup>5</sup> Legt man das Hartzsche Entlohnungsmodell zugrunde (vgl. Abb. 4), so ergeben sich Einsparungen beim Arbeitslosengeld in Höhe von 755 € pro Person und Monat. Außerdem werden für den bei Hartz betrachteten allein stehenden PSA-Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge von 2 x 288 € und Lohnsteuer in Höhe von 134 € abgeführt. Diesen Entlastungen des staatlichen Budgets steht eine fiskalische Belastung in Höhe der monatlichen Subvention von 844 € gegenüber. Per saldo spart der Staat 621 € pro Monat (vgl. Tab. 2).

Damit sind jedoch nicht alle fiskalischen Effekte erfasst. Die Subventionierung der Leiharbeit führt zu einem Ersatz von regulären Arbeitnehmern durch ausgeliehene PSA-Leiharbeiter. Auf diese Weise kommen Entleihbetriebe in den Genuss der subventionierten Entleihgebühren. Reguläre Arbeitnehmer werden arbeitslos. Dies bedeutet, dass für sie keine Sozialversicherungsbeiträge und keine Lohnsteuer mehr entrichtet und andererseits Arbeitslosengeld gezahlt werden muss. Jeder Beschäftigte, der arbeitslos wird, erhöht in unserem Rechenbeispiel die fiskalischen Kosten um 1 910 € pro Monat (vgl. Tab. 2).

Schließlich ist noch in Rechnung zu stellen, dass ein Teil der Leiharbeiter von den Entleihbetrieben in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen wird. Für jeden übernommenen Leiharbeiter kann ein Arbeitsloser in die PSA nachrücken. Damit sind fiskalische Entlastungen in Höhe von 1 910 € pro Person und Monat verbunden. Sofern durch die übernommenen Leiharbeiter reguläre Beschäftigte ersetzt werden, führt dies zu fiskalischen Belastungen in entsprechender Höhe (vgl. Tab. 2).

<sup>4</sup> Welche Lohneffekte von subventionierten PSAs ausgehen, ist umstritten. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002a) geht davon aus, dass es als Folge der subventionierten PSAs zu Lohnerhöhungen kommen wird. Die Konsequenzen »aggressiver« Lohnforderungen würden dadurch abgeschwächt, dass die Arbeitslosen von PSAs aufgefangen und dann subventioniert in den Unternehmenssektor zurückgegeben werden. Die Folgen überhöhter Lohnforderungen verlören dadurch ihren Schrecken. Dies aber kann bezweifelt werden. Arbeitslosigkeit und Leiharbeit sind nicht erstrebenswert, zumal letztere mit Lohninbußen verbunden ist. Diese würden sich unter heutigen Bedingungen auf 35% und nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission auf 30% belaufen. Nach dem Beschluss der Bundesregierung (PSA-Tarif bzw. Equal pay mit einer Reihe von Ausnahmetatbeständen) wären die Lohninbußen zwar geringer, aber immer noch gegeben. Es scheint deshalb plausibler zu sein, dass reguläre Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz durch Leiharbeit bedroht ist, Lohnreduzierungen präferieren, in der Hoffnung dadurch ihren Arbeitsplatz zu retten.

<sup>5</sup> Während Hartz et al. (2002, S. 155) die Be- und Entlastungen für die Bundesanstalt für Arbeit gegenüberstellen, werden hier die Auswirkungen auf die staatlichen Budgets insgesamt ermittelt.

**Tab. 2**  
**Fiskalische Effekte nach dem Hartzschen Entlohnungsmodell pro Mann/Monat in Euro<sup>a</sup>**

Beschäftigung eines Arbeitslosen in der PSA		
Entlastungen	Belastungen	Saldo
Arbeitslosengeld	Subvention	
755	844	
SV-Beitrag AG		
288		
SV-Beitrag AN		
288		
Lohnsteuer		
134		
<u>1465</u>	<u>844</u>	<u>+621</u>
Substitution eines regulär Beschäftigten durch einen ausgeliehenen PSA-Leiharbeitnehmer; Beschäftigter wird arbeitslos		
Entlastungen	Belastungen	Saldo
	SV-Beitrag AG	
	411	
	SV-Beitrag AN	
	411	
	Lohnsteuer	
	333	
	Arbeitslosengeld	
	755	
<u>0</u>	<u>1910</u>	<u>-1910</u>
Übernahme eines Leiharbeitnehmers in eine reguläre Beschäftigung; ein Arbeitsloser rückt in die PSA nach		
Entlastungen	Belastungen	Saldo
SV-Beitrag AG		
411		
SV-Beitrag AN		
411		
Lohnsteuer		
333		
Arbeitslosengeld		
755		
<u>1910</u>	<u>0</u>	<u>+1910</u>
Substitution eines regulär Beschäftigten durch einen übernommenen Leiharbeiter; Beschäftigter wird arbeitslos		
Entlastungen	Belastungen	Saldo
	SV-Beitrag AG	
	411	
	SV-Beitrag AN	
	411	
	Lohnsteuer	
	333	
	Arbeitslosengeld	
	755	
<u>0</u>	<u>1910</u>	<u>-1910</u>

<sup>a</sup> Grundlage der Berechnungen ist Abb. 4.

Quelle: ifo Institut.

Die Berechnung der fiskalischen Effekte in Tab. 2 ist rudimentär. Sie berücksichtigt unter anderem nicht, dass Verdrängungseffekte auftreten können oder dass möglicherweise nicht einzelne reguläre Arbeitskräfte ersetzt, sondern Überstunden in den Entleihbetrieben durch PSA-Leiharbeitnehmer abgebaut werden. Des Weiteren wird nicht einbezogen, dass mit der Subventionierung des PSAs eventuell Subventionen an anderen Stellen (z.B. die Eingliederungshilfen) gekürzt werden. Gleichwohl liefert die Berechnung einige interessante Aufschlüsse. Sie zeigt, dass fiskalische Entlastungen durch die Übernahme von Arbeitslosen in die PSA (geringe Entlastungen) und durch die Übernahme von Leiharbeitnehmern durch die Entleihbetriebe (hohe Entlastungen) auftreten. Diesen stehen hohe Belastungen gegenüber, wenn regulär Beschäftigte durch ausgeliehene oder übernommene Leiharbeitnehmer substituiert werden. Welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit fiskalische Neutralität erreicht wird, zeigt Tabelle 3. Bei 1 000 PSA-Leiharbeitnehmern und einer Übernahmequote von 0% ist

die Hartzsche Subventionierung dann fiskalisch neutral, wenn nicht mehr als 325 regulär Beschäftigte durch ausgeliehene Leiharbeitnehmer substituiert werden. Bei einer Übernahmequote von 30%, wie sie für gewerbliche Leiharbeitsfirmen typisch ist, darf der Substitutionsgrad 48,1% nicht übertreffen. Wird eine Übernahmequote von 50% erreicht, wie sie für vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassungen typisch ist, darf der Substitutionsgrad höchstens 55% erreichen, damit keine fiskalischen Belastungen auftreten.

In welchem Maße Substitutionsprozesse als Folge der Subventionierung der Leiharbeit stattfinden werden, ist eine schwer zu beantwortende Frage. Die Antwort hängt zum einen davon ab, in welchem Maße die Subventionen nur eine Anhebung der Löhne der PSA-Leiharbeitnehmer kompensieren oder aber für eine Absenkung der Entleihgebühren genutzt werden. Sie wird zum anderen davon bestimmt, inwieweit die Löhne als Folge eines verbilligten Angebots an Leiharbeitskräften sinken und damit eine Ausweitung der

**Tab. 3**  
**Bedingungen fiskalischer Neutralität nach dem Hartz-Modell<sup>a</sup>**

PSA-Arbeitnehmer	Übernommene PSA-Arbeitnehmer	Σ	Fiskalische Belastungen pro Monat in Euro	Substituierte Beschäftigte	Fiskalische Entlastungen pro Monat in Euro	Substitutionsgrad in %
(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6)	(5) : (3)
1000	0	1000	621.000	325	621.000	32,5
1000	100	1100	812.000	425	812.000	38,6
1000	200	1200	1.003.000	525	1.003.000	43,8
1000	300	1300	1.194.000	625	1.194.000	48,1
1000	400	1400	1.385.000	725	1.385.000	51,8
1000	500	1500	1.576.000	825	1.576.000	55,0
1000	600	1600	1.767.000	925	1.767.000	57,8
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.

<sup>a</sup> Grundlage der Berechnungen: Tab. 2.

Quelle: ifo Institut.

Arbeitskräftenachfrage nach sich ziehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002a) geht davon aus, dass bei der starken Subventionierung, wie sie der Hartz-Bericht vorsieht, eine hohe Attraktivität der PSA-Leiharbeiter erreicht wird und intensive Substitutionsprozesse stattfinden werden. Durch die Subventionierung der PSA-Leiharbeit würden Drehtüreffekte ausgelöst, so dass immer mehr Arbeitsplätze auf dem Weg über die PSAs angeboten werden müssten. Die fiskalischen Effekte wären nicht mehr beherrschbar. Aus diesem Grund empfiehlt der Beirat eine Einschränkung des Begünstigtenkreises.

Der Wissenschaftliche Beirat stützt seine Analyse auf plausible Wirkungszusammenhänge. Er berücksichtigt aber nicht, dass der Staat den Zugang zu den PSAs kontrollieren kann und will. Durch Mengenbeschränkungen lassen sich die fiskalischen Kosten begrenzen – allerdings treten dann die erwarteten positiven Effekte auch nur in geringerem Maße auf.<sup>6</sup> Vermeiden lassen sich fiskalische Kosten bei Mengenbeschränkungen aber nicht.

Eine Reduzierung der fiskalischen Kosten ist – wie gesagt – nur möglich, wenn die Übernahmequote von Leiharbeitnehmern durch Entleihbetriebe hoch und/oder die Substitutionsquote gering ist. Das erste dieser Ziele ist durch integrationsfördernde Maßnahmen zu erreichen. Diese bestehen darin, dass die Leiharbeiter in den PSAs intensiv betreut und qualifiziert werden, ein enger Kontakt

mit den Einsatzbetrieben hergestellt wird und bei längerer Verweildauer in den PSAs eine möglichst große Zahl von Einsätzen in Entleihbetrieben ermöglicht wird. Die Substitutionsquote kann dadurch gesenkt werden, dass die PSAs sich primär auf die Abdeckung von Bedarfsschwankungen in den Entleihbetrieben, die Übernahme von Vertretungen usw. ausrichten. Zielgruppe für diesen sich an die bestehenden vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassungen anlehenden Ansatz könnten insbesondere schwerer vermittelbare Arbeitslose sein, die von den gewerblichen Leiharbeitsfirmen kaum angeworben werden. Für diesen Ansatz hat die Bertelsmann Stiftung et al. (2002) ein Konzept entwickelt, das weiter unten vorgestellt wird.

Abgesehen von diesem »Nischenansatz« könnte Leiharbeit auch im Rahmen einer Strategie zur generellen Ausdehnung des Niedriglohnssektors genutzt werden. Der Begünstigtenkreis wären in diesem Fall die gering qualifizierten Arbeitslosen. Angesichts des Umfangs dieses Arbeitslosensegments käme den PSAs eine quantitativ viel größere Bedeutung als beim »Nischenansatz« zu. Auch dieser Ansatz muss sich daran messen lassen, dass die fiskalischen Kosten begrenzt werden können (siehe unten).

#### Vermittlungsorientierte Personal-Service-Agenturen: das Konzept der Bertelsmann-Stiftung, der Bundesanstalt für Arbeit und der McKinsey Company

In Ergänzung und parallel zur Hartz-Kommission haben die Bertelsmann-Stiftung, die Bundesanstalt für Arbeit und die McKinsey Company ein Konzept für vermittlungsorientierte PSAs entwickelt. Diese verfolgen das Ziel, Arbeitslose mit Hilfe des Instruments der Arbeitnehmerüberlassung möglichst schnell und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu

<sup>6</sup> Bei quantitativen Zugangsbeschränkungen zu den PSAs steht die Arbeitsverwaltung vor der schwierigen Aufgabe, die Subventionen so zu dosieren, dass keine Übernachfrage nach Leiharbeit auftritt. Ansonsten könnten die PSAs geneigt sein, die Subventionen nicht in Form niedrigerer Entleihgebühren weiterzugeben, sondern zur Erzielung von »Extrage-winnen« zu nutzen.

vermitteln. Zur Zielgruppe der PSAs gehören Arbeitslose mit geringer Qualifikation und/oder individuellen Einstellungshemmnissen. Darüber hinaus sollen aber durchaus auch andere, leichter zu verleihende und zu vermittelnde Arbeitslose einbezogen werden.

Die PSAs erhalten öffentliche Zuschüsse. Damit sollen Wettbewerbsnachteile gegenüber gewerblichen Leiharbeitsfirmen, die ja möglichst leicht ausleihbare Personen rekrutieren, ausgeglichen werden. Es sollen aber nicht die (heute) marktüblichen Entleihgebühren unterboten werden, wie es das Hartz-Konzept impliziert. Dementsprechend bilden die PSAs eine Ergänzung zur gewerblichen Leiharbeit, die es auch benachteiligten Arbeitslosen erlaubt, auf dem wachsenden Leiharbeitsmarkt Fuß zu fassen. Ausgehend von den Erfahrungen der vermittlungsorientierten Leiharbeit in Bayern und Hessen sollen monatliche Lohnkostenzuschüsse von 480 € pro Person und eine Vermittlungsprämie von 735 € pro Person gewährt werden. Diese sind so zu bemessen, dass die PSAs bei den dann geltenden PSA-Tariflöhnen und einem typischerweise realisierten Anteil verleihfreier Zeiten die Gewinnzone erreichen.

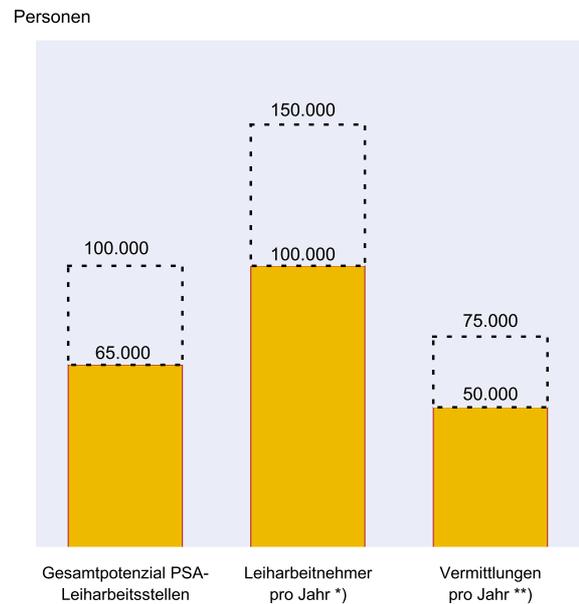
Ausgehend von den Erfahrungen in Hessen, Bayern sowie den Niederlanden, schätzt die Bertelsmann-Stiftung das Gesamtpotenzial an PSA-Leiharbeitsstellen in Deutschland auf 65 000 bis 100 000. Bei einer durchschnittlichen Verweildauer von acht Monaten werden 100 000 bis 150 000 Arbeitslose pro Jahr von der PSA angestellt. Erfahrungsgemäß können davon pro Jahr 50 000 bis 75 000 Leiharbeitnehmer in feste Arbeitsstellen vermittelt werden (vgl. Abb. 5). Hierbei handelt es sich aber um Bruttoeffekte. Unberücksichtigt bleibt, dass durch den Entleih von PSA-Arbeitnehmern und deren partielle Übernahme unter Umständen ein Teil der Beschäftigten in den Entleihbetrieben seinen Arbeitsplatz verliert (Substitutionseffekt). Nach Berechnungen von Kaltenborn für die Bertelsmann-Stiftung dürfen die Substitutionseffekte 50% nicht überschreiten, sollen keine fiskalischen Kosten durch die Förderung von vermittlungsorientierten PSAs entstehen.<sup>7</sup>

### Personal-Service-Agenturen und Ausdehnung des Niedriglohnssektors

Das von der Bertelsmann-Stiftung entwickelte Konzept zielt darauf ab, die gewerbliche Leiharbeit zu ergänzen, dabei aber nicht primär den Verleih, sondern letztendlich die Ver-

Abb. 5

#### Stellen- und Vermittlungspotenzial durch vermittlungsorientierte PSAs



\*) Mittlere Verweildauer in der PSA 8 Monate.  
 \*\*) Ohne Berücksichtigung von Substitutionseffekten.

Quelle: Bertelsmann Stiftung et. al. 2002, S.29.

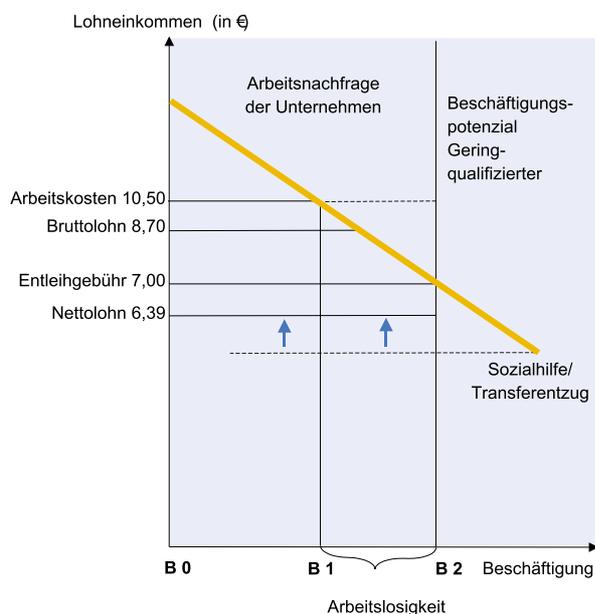
mittlung der Leiharbeitnehmer zu bezwecken. Die Schätzung des Potenzials für vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung erscheint plausibel. Sie zeigt aber auch, dass angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland die Förderung der vermittlungsorientierten Leiharbeit nur einen Tropfen auf den heißen Stein bilden kann. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die PSAs nicht über stark subventionierte Entleihgebühren Nachfrage nach Leiharbeitnehmern im Niedriglohnsektor entfachen und damit gleichzeitig die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt erreichen könnten.

Der Niedriglohnsektor ist heute in Deutschland unzureichend entwickelt. Eine der wichtigsten Ursachen bilden die Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Sie ziehen eine feste Lohnuntergrenze in das Tarifsystem ein. Kaum jemand ist bereit, zu einem Lohneinkommen, das im Bereich dieser Lohnersatzleistungen liegt, zu arbeiten. Andererseits wird kein Unternehmen jemanden einstellen, dessen Lohn höher ist als die Wertschöpfung, die er zu leisten vermag. Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich ist die Folge (Sinn et al. 2002; Sachverständigenrat 2002, Ziff. 433). Dieser Zusammenhang wird durch Abbildung 6 veranschaulicht. Drückt die Sozialhilfe den Lohn und damit die Arbeitskosten nach oben, so werden die Unternehmen nur Arbeit in Höhe von B<sub>0</sub>B<sub>1</sub> nachfragen. Es entsteht Arbeitslosigkeit im Umfang von B<sub>1</sub>B<sub>2</sub>.

<sup>7</sup> Bei seinen Berechnungen der fiskalischen Effekte geht Kaltenborn von 80 000 Leiharbeitnehmern einschließlich der Übergänge aus Leiharbeit in andere Beschäftigungen aus. Sofern von diesen die Hälfte zusätzliche Beschäftigung darstellen, also nicht mehr als 40 000 reguläre Arbeitnehmer durch den Entleih und die Übernahme von PSA-Arbeitnehmern ihren Arbeitsplatz verlieren und arbeitslos werden, ist die Förderung der PSAs fiskalisch neutral (Bertelsmann-Stiftung et al. 2002, S. 51 ff.).

Abb. 6

## Leiharbeit und Niedriglohnsektor



Quelle: ifo Institut.

Wenn in dieser Situation die PSAs für Leiharbeitnehmer eine Entleihgebühr verlangen, welche die Arbeitskosten hinreichend unterschreitet, werden die Unternehmen, sofern sie indifferent gegenüber Leiharbeitnehmern und regulär Beschäftigten sind, die eigene Belegschaft durch PSA-Arbeitnehmer substituieren. Außerdem werden sie die Nachfrage nach Arbeitskräften um  $B_1$ – $B_2$  ausdehnen. Alle gering qualifizierten Arbeitskräfte finden dann im Niedriglohnsektor eine Beschäftigung, allerdings nur noch als Leiharbeitnehmer (es sei denn, Mengenbeschränkungen limitieren den Zugang zu den PSAs). Die regulären Belegschaften können sich aufgrund der bestehenden Lohnuntergrenze nicht gegen die Konkurrenz der Leiharbeitsfirmen durch Lohnanpassungen nach unten wehren. Sie werden durch Leiharbeitnehmer substituiert. Sofern keine Verpflichtung zur Leiharbeit besteht, muss den Leiharbeitnehmern der von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestimmte Mindestlohn gewährt werden. Anderenfalls könnten diese sich dafür entscheiden, Lohnersatzleistungen in Anspruch zu nehmen, statt ein Beschäftigungsverhältnis mit der PSA einzugehen (vgl. Abb. 6).

Welche fiskalischen Kosten sind mit der Ausdehnung der subventionierten Leiharbeit unter den genannten Bedingungen verbunden? In Anlehnung an die Ausführungen in Sinn et al. (2002, S. 42 ff.) sei angenommen, dass der Bruttolohn für gering qualifizierte Arbeitskräfte 8,70 € und die Arbeitskosten 10,50 € betragen. Die Entleihgebühr muss bei einer Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage von  $-1$  ca. 7 € betragen, damit das ungenutzte Arbeitskräfte-

potential für eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor in Höhe von 2,3 Mill. nachgefragt wird. (Die gegenwärtige Beschäftigung im Niedriglohnsektor umfasst 4,6 Mill. Personen.) Der Bruttolohn in der PSA liegt dann bei 8,70 € und die erforderlichen Einnahmen pro Stunde bei 17,40 € (=  $2 \times 8,70$  €). Die Erhebung einer Leihgebühr von 7 € setzt dann Subventionen in Höhe von 10,40 € pro Stunde voraus (vgl. Tab. 4).<sup>8</sup>

Es ergeben sich pro Monat fiskalische Belastungen in Höhe der Subventionen für die PSAs (11 482 Mill. €) und der Ausfälle an Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern der bereits zuvor im Niedriglohnsektor Beschäftigten (2 656 Mill. € bzw. 368 Mill. €). Die Belastungen belaufen sich damit auf insgesamt 14 506 Mill. €. Ihnen stehen fiskalische Entlastungen durch Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuerzahlungen der 6,9 Mill. PSA-Leiharbeiter in Höhe von 3 974 Mill. € bzw. 563 Mill. € gegenüber. Außerdem brauchen für 2,3 Mill. Arbeitslose, die zu Leiharbeitnehmern geworden sind, keine Sozialleistungen (1 360 Mill. €) mehr gewährt zu werden. Die Entlastungen betragen insgesamt 5 897 Mill. €. Es ergibt sich damit ein Saldo von 8 609 Mill. € pro Monat (vgl. Tab. 4). Das entspricht einem fiskalischen Defizit von 103,3 Mrd. € pro Jahr.<sup>9</sup>

Die erheblichen fiskalischen Belastungen, die mit der Ausdehnung der Leiharbeit im Niedriglohnsektor unter den genannten Bedingungen verbunden sind, sind zum einen darauf zurückzuführen, dass alle regulären Jobs im Niedriglohnsektor durch die ausgeliehenen Leiharbeitnehmer substituiert werden und damit auch keine Übernahme von Leiharbeitskräften in eine reguläre Beschäftigung mehr möglich ist. (Sofern ein Teil der regulären Jobs erhalten bleibt, z.B. weil die Entleihbetriebe nicht durchgängig indifferent zwischen regulär Beschäftigten und Leiharbeitnehmern sind oder weil die Zahl der PSA-Arbeitnehmer administrativ begrenzt wird, reduziert sich die Höhe der fiskalischen Belastungen.) Zum anderen sind für die Belastungen die hohen Subventionen verantwortlich. Deren Höhe hängt mit dem »Mindestlohn« von 8,70 € zusammen, der die Kalkulationsgrundlage für die benötigten Einnahmen der PSA und damit für die erforderlichen Subventionen bildet, mit denen eine Entleihgebühr von 7 € pro Entleihstunde erreicht werden kann. Dieser Mindestlohn wird von der Höhe des Anspruchslohns und damit von der Höhe der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bestimmt. Es zeigt sich, dass ohne Absenkung

<sup>8</sup> Bei PSAs, die niedrig qualifizierte Personen massenhaft verleihen, dürften kaum noch arbeitsfreie Zeiten und Kosten für Weiterbildung anfallen. Außerdem wären die Betreuungskosten pro Arbeitnehmer geringer. Dadurch hätten sich die Kalkulationsgrundlagen gegenüber den existierenden gewerblichen Leiharbeitsfirmen verändert. Denkbar wäre es deshalb, für die »PSAs neuen Typs« einen Multiplikator von 1,6 statt von 2,0 auf den Bruttolohn anzuwenden, um die erforderlichen Einnahmen zu errechnen.

<sup>9</sup> Bei einem Multiplikator von 1,6, Einnahmen pro Stunde von 13,92 € und Subventionen von 6,92 € pro Stunde ergäbe sich ein Defizit von 4 767 Mill. € pro Monat und 57,2 Mrd. € pro Jahr.

**Tab. 4**  
**Fiskalische Kosten der PSAs im Niedriglohnsektor pro Monat in Euro**

Belastungen	Mill. Euro
Subventionen PSA (6,9 Mill. x 10,40 Euro x 160)	11.482
Sozialversicherungsbeiträge bisher schon Beschäftigte (4,6 Mill. x 3,60 Euro x 160)	2.656
Lohnsteuer bisher schon Beschäftigte (4,6 Mill. x 0,51 Euro x 160)	368
	14.506
<b>Entlastungen</b>	
Sozialversicherungsbeiträge PSA-Arbeitnehmer (6,9 Mill. x 3,60 Euro x 160)	3.974
Lohnsteuer PSA-Arbeitnehmer (6,9 Mill. x 0,51 Euro x 160)	563
Einsparungen bei den Sozialleistungen <sup>a</sup>	1.360
	5.897
<b>Saldo</b>	-8.609
<b>Annahmen:</b>	
Bisher schon Beschäftigte: 4.6 Mill.; PSA-Arbeitnehmer: 6,9 Mill.; 2/3 Alleinstehende; 1/3 Verheiratete	
<b>Entlohnung (pro Arbeitsstunde)</b>	
Entleihfirma:	Bruttolohn 8,70 Euro, Sozialversicherungsbeiträge 2 x 1,80 Euro , Lohnsteuer 0,51 Euro
PSA	Bruttolohn 8,70 Euro, Sozialversicherungsbeiträge 2 x 1,80 Euro, Lohnsteuer 0,51 Euro
Entleihgebühr:	7,00 Euro
Subvention:	10,40 Euro
Einnahme:	17,40 Euro

<sup>a</sup> Vgl. Sinn et al. (2002, Tab. 3.6).

Quelle: ifo Institut.

des Anspruchslohns die Subventionierung der Leiharbeit nicht finanzierbar ist (Sachverständigenrat 2002, Ziff. 435 und 436).

Um die Beschäftigung im Niedriglohnsektor auszuweiten, ohne dass fiskalische Kosten anfallen, muss daher das soziale Sicherungssystem so reformiert werden, dass auf der einen Seite der Anspruchslohn fällt und dass auf der anderen Seite ein neues System der Einkommenshilfen für Niedriglohnbeschäftigte entsteht.<sup>10</sup> Dadurch würden die Arbeitsanreize für gering qualifizierte Arbeitslose erhöht und gleichzeitig wegen der Absenkung der Mindestlöhne die Nachfrage nach Arbeitskräften erweitert. Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Sinn et al. 2002), der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002b) und der Sachverständigenrat (2002) haben diesbezüglich Konzepte vorgelegt, die einander recht ähnlich

sind. Im Rahmen eines solchen Ansatzes können gemeinnützige Personal-Service-Agenturen eine unterstützende Funktion bei der Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ausüben. Bei sinkendem Anspruchslohn, der Reduzierung der Substitutionsprozesse und der Übernahme von PSA-Leiharbeitnehmern wäre diese Tätigkeit der PSAs (wohl) finanzierbar.

### Schlussfolgerungen

In Deutschland waren im Durchschnitt des Jahres 2001 350 000 Leiharbeitskräfte beschäftigt, und zwar primär in gewerblichen Verleihbetrieben. Leiharbeitnehmer werden primär zur Abdeckung von temporären Beschäftigungsspitzen und für Vertretungen an Entleihfirmen ausgeliehen. Je nach Art der Leiharbeit werden zwischen 30 und 50% von den Entleihern in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis übernommen.

Die Hartz-Kommission und die Bundesregierung wollen über die Ausdehnung der Leiharbeit die Arbeitslosigkeit reduzieren. Die geplante Deregulierung der Leiharbeit dürfte einen positiven Beitrag zur Erreichung dieses Zieles leisten, die Effekte lassen sich allerdings kaum quantifizieren.

<sup>10</sup> Eine Alternative zur Reform des sozialen Sicherungssystems könnte in der Verpflichtung von Arbeitslosen gesehen werden, zu einem PSA-Lohn von weniger als 8,70 € pro Stunde zu arbeiten. Läge der Bruttostundenlohn z.B. bei 3,50 € (oder 4,37 € bei einem Kalkulationsfaktor von 1,6), dann ließen sich Entleihgebühren von 7 € realisieren, ohne dass Subventionen gewährt werden müssten. Allerdings wäre in diesem Fall aufstockende Sozialhilfe an die PSA-Arbeitnehmer zu zahlen, um das in Deutschland übliche sozial-kulturelle Existenzminimum zu gewährleisten.

Der Erfolg der zu schaffenden Personal-Service-Agenturen wird zum einen von der Höhe der Entlohnung der Leiharbeitnehmer abhängen. Je mehr deren Entlohnung derjenigen der Belegschaft in den Entleihbetrieben entspricht, umso unattraktiver wird die Leiharbeit aus Sicht der Entleihfirmen sein (das Gleiche gilt für gewerbliche Leiharbeitsfirmen).

Zum anderen wird der Erfolg der PSAs von ihrer strategischen Ausrichtung bestimmt. Die Förderung der PSAs ist mit fiskalischen Kosten verbunden. Die Forderung nach fiskalischer Neutralität engt den Aktionsradius der PSAs beträchtlich ein. Eine Begrenzung der fiskalischen Belastungen lässt sich nur erreichen, wenn möglichst viele PSA-Leiharbeitnehmer von den Entleihbetrieben übernommen werden und möglichst wenige regulär Beschäftigte durch entlehene und/oder übernommene Leiharbeitnehmer substituiert werden. Diese Bedingungen lassen sich am ehesten dadurch realisieren, dass die PSAs das Schwergewicht auf integrationsfördernde Maßnahmen legen und ihre Aktivitäten auf die Abdeckung von Bedarfsschwankungen, auf Vertretungen usw. in den Entleihbetrieben ausrichten. Durch eine flächendeckende Ausdehnung der bestehenden vermittlungorientierten Arbeitnehmerüberlassungen für Arbeitslose dürften sich in Deutschland bis zu 40 000 Arbeitsplätze pro Jahr zusätzlich schaffen lassen.

Wird auf eine solche Einschränkung der Aktivitäten und des Begünstigtenkreises verzichtet und eine großzügige Subventionierung der PSAs ins Auge gefasst, wie es die Hartz-Kommission vorsieht (vgl. Abb. 4), so dürften die fiskalischen Kosten hoch sein. Das Gleiche gilt, wenn versucht werden sollte, über stark subventionierte Entleihgebühren Arbeitslose im Niedriglohnbereich im großen Stile zu beschäftigen, ohne die beschäftigungsfeindlichen Rahmenbedingungen (auch im Bereich der staatlichen Sozialleistungen) grundlegend zu verändern. Sollen fiskalische Belastungen vermieden werden, bedarf es eines umfassenden *Welfare-to-work*-Ansatzes für den Niedriglohnbereich, wie ihn das ifo Institut, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und der Sachverständigenrat in seinem neuesten Gutachten entwickelt haben. Im Rahmen eines solchen Ansatzes können die PSAs einen sinnvollen Beitrag zur Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt leisten.

## Literatur

Adamy, W. und K. Schulze Buschoff (2002), »Leiharbeit und Personal-Service-Agentur: Zusätzliche Chancen zur Eingliederung von Arbeitslosen?«, *Soziale Sicherheit* (7), 224–229.

Almus, M., J. Egel, M. Lechner, F. Pfeiffer und H. Spengler (1998), *Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz*, Nürnberg.

Bellmann, L. und M. Promberger (2002), »Zum betrieblichen Einsatz von Leiharbeit – erste Ergebnisse einer Pilotstudie«, *WSI-Mitteilungen* (8), 484–487.

Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey Company (Hrsg.) (2002), *Die Personal-Service-Agentur (PSA), Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments*, Gütersloh.

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (2002), *Entwurf eines zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Berlin.

Hagen, T. und B. Boockmann (2002), »Determinanten der Nachfrage nach befristeten Verträgen, Leiharbeit und freie Mitarbeit: Empirische Analysen auf der Basis des IAB-Betriebspanels«, in: L. Bellmann und A. Kölling (Hrsg.), *Betrieblicher Wandel und Fachkräftebedarf*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 257, Nürnberg, 199–231.

Hartz, P. et al. (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August o.O.

Helbig, Ch.M. (2000), *Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, Auswertung praktischer Erfahrungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung*, Frankfurt a. M. u.a.

Houseman, S.N., A.L. Kalleberg und G.A. Erickcek (2001), »The Role of Temporary Help Employment in Tight Labor Markets«, *Upjohn Institute Staff Working Paper No. 01-73*, July.

Jahn, E. und H. Rudolph (2002), »Zeitarbeit – Teil I, Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive«, *IAB-Kurzbericht* (20), 28. August, 1–7.

Karr, W. (2002), »Arbeitsvermittlung: Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute«, *IAB-Kurzbericht* (6), 19. März, 1–4.

Katz, L.F. und A.B. Krueger (1999), »The High Pressure U.S. Labor Market of the 1990s«, *Brookings Paper on Economic Activity* (1), 1–65.

Klós, H.P. (2000), »Zeitarbeit – Entwicklungstrends und arbeitsmarktpolitische Bedeutung«, *iw-trends* (1), 5–21.

Kvasnika, M. und A. Werwatz (2000), »Lohneffekte der Zeitarbeit«, *DIW-Wochenbericht* (49), 847–854.

Ochel, W. und M. Werding (2002), »Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission«, *ifo Schnelldienst* 55 (15), 10–18.

Rudolph, H. und E. Schröder (1997), »Arbeitnehmerüberlassung: Trends und Einsatzlogik«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (1), 102–126.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Jahresgutachten 2002/03*, Wiesbaden.

Saint-Paul, G. (1996), *Dual Labor Markets: A Macroeconomic Perspective*, Cambridge und London.

Schröder, E. (1997), »Arbeitnehmerüberlassung in Vermittlungsabsicht, Start oder Fehlstart eines arbeitsmarktpolitischen Modells in Deutschland?«, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 209, Nürnberg.

Sinn, H.-W., Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe, Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55 (9), 3–52.

Vanselow, A. und C. Weinkopf (2000), *Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozialverträgliche Arbeitnehmerüberlassung: Ergebnis der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW*, Düsseldorf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002a), Brief an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Stellungnahme zu den Personal-Service-Agenturen, <http://www.bmwi.de/Homepage/Presseforum/Pressemitteilung> vom 12.11.2002.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002b), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, Berlin.