

Vermittlung durch Private

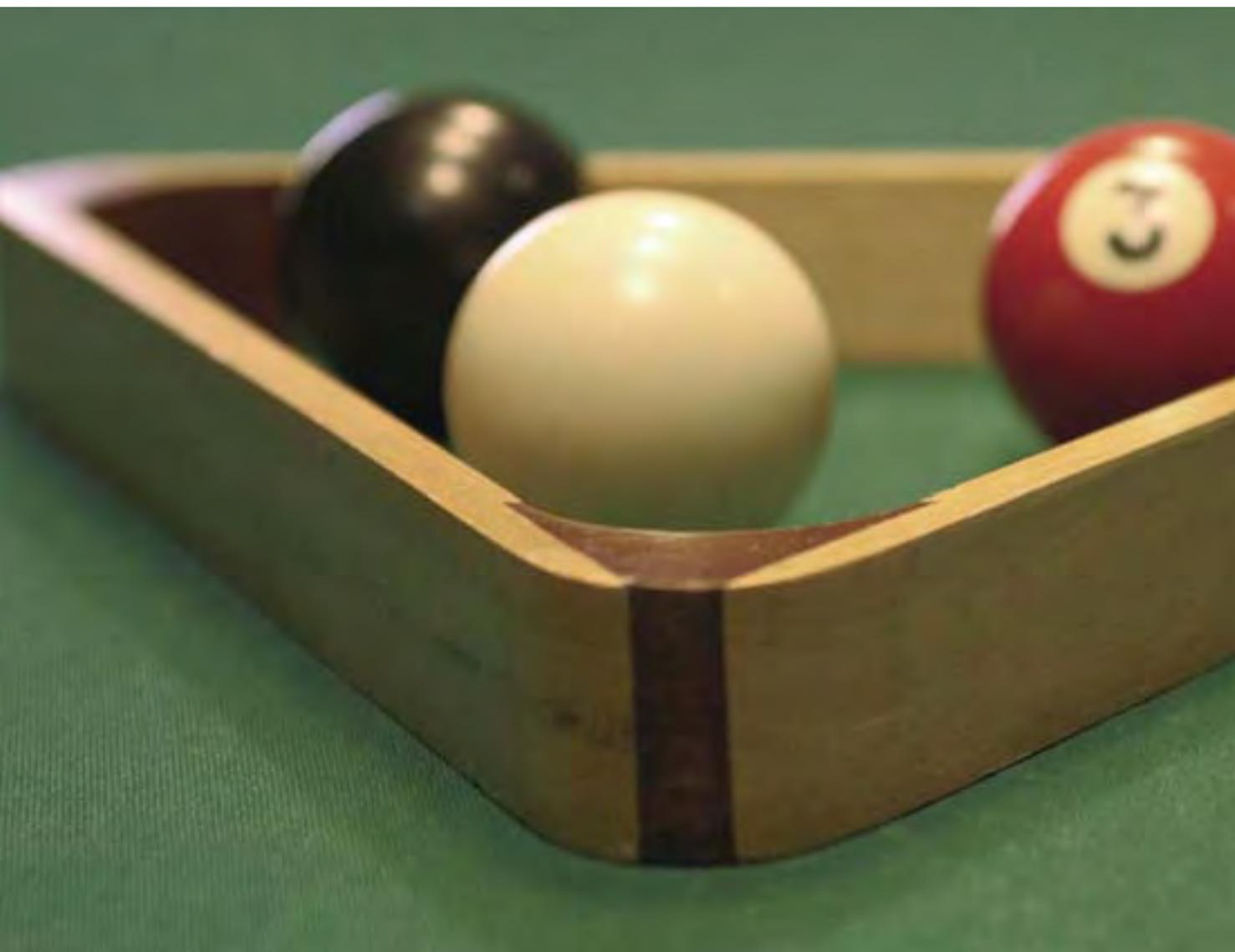
Wenn ein Dritter ins Spiel kommt

Im Trubel des politischen Tagesgeschäfts ist weithin schon in Vergessenheit geraten, dass bereits vor den „Hartz-Gesetzen“ Änderungen am arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten vorgenommen worden waren. Insbesondere zwei dieser Instrumente sollten die Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern.

Die Beauftragung Dritter

Bereits im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes wurde mit Jahresbeginn 2002 die „Beauftragung Dritter mit der Vermittlung“ eingeführt. Die Bundesagentur für Arbeit erhielt damit die Möglichkeit, zu ihrer Unterstützung Dritte mit der

Vermittlung zu beauftragen – entweder insgesamt oder mit Teilaufgaben wie dem Bewerbungs- oder Fallmanagement. Die anfänglich großen Spielräume in der Ausgestaltung des Gesetzes wurden 2004 durch weitgehende Standardisierung, zentralen Einkauf der Leistung und Vereinfachung



der Vergütungsregeln begrenzt. Da die o.a. Teilaufgaben auch danach noch sehr unterschiedlichen Zielen dienen, konnte deren Wirkung jedoch nur eingeschränkt evaluiert werden. Ab Juni dieses Jahres sollen Dritte nur noch mit der gesamten Vermittlung beauftragt werden.

Der Vermittlungsgutschein

Die Einführung von Vermittlungsgutscheinen für Arbeitslose (zuletzt befristet bis 2006) und die Aufhebung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler im Frühjahr 2002 sollte dagegen den direkten Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Denn mit diesem drei Monate gültigen Gutschein können anspruchsberechtigte Arbeitslose unmittelbar selbst private Vermittler einschalten.

Man erhoffte sich davon eine Beschleunigung der Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt, die durch die intensive Nutzung der Erfahrungen der Privaten und deren positives Image bei den Betrieben erreicht werden sollte. Anfangs richtete sich die Höhe der Vergütung nach der Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit, mittlerweile ist sie einheitlich auf 2000,- Euro festgelegt. Ausgezahlt wird eine erste Rate, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis sechs Wochen lang besteht. Die zweite Rate wird fällig, wenn das Arbeitsverhältnis nach sechs Monaten noch existiert.

Beide Instrumente unterscheiden sich vor allem in einem zentralen Punkt: Während Arbeitslose, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, einen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben, kaufen sich die Agenturen Beauftragungen nach § 37 ein. Die Initiative zur Zuweisung von Personen in diese „Kannleistung“ erfolgt überwiegend durch die Agenturen. Eine umfassende Bewertung beider Instrumente liegt nun vor.

Der Untersuchungsansatz

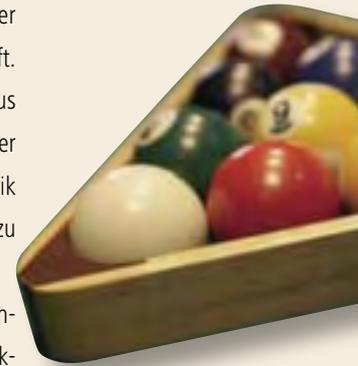
Die Vermittlung von Arbeitslosen ist ein komplexer Prozess. Der Auftrag an die Begleitforschung wurde deshalb vom IAB so gestaltet, dass diese Komplexität auch gebührend berücksichtigt werden konnte. Die Vielfalt der eingeflossenen Methoden und Analysen ist beispielhaft. Die Durchführung der Begleitforschung wurde von sinus München und ZEW Mannheim übernommen, die darüber hinaus das IAW Tübingen und den Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie der Universität Frankfurt am Main hinzu gezogen haben.

Bereits der Einsatz und die Umsetzung (Implementation) der Instrumente wurden aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet. Neben Befragungen von Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen kamen (ehemalige) Arbeitslose und schließlich auch private Vermittler zu Wort, die sich in Organisationen zusammengeschlossen hatten (sinus). Ein Teil dieser Informationen floss in eine Typisierung der Arbeitsagenturen ein, nach Strategie und Vorgehensweise beim Instrumenteneinsatz (IAW).

Diese wiederum wurde bei der mikroökonomischen Wirkungsanalyse berücksichtigt. Sie hatte die Aufgabe, den Effekt der Maßnahmeteilnahme zu messen, also die bessere oder schlechtere Vermittlung des Einzelnen und – soweit möglich – die Kosten dem tatsächlichen Nutzen gegenüber zu stellen (ZEW). Parallel dazu wurde auch der gesamtwirtschaftliche Effekt mit einer makroökonomischen Wirkungsanalyse geschätzt (Universität Frankfurt).

Neben Informationen aus den Befragungen konnte die wissenschaftliche Begleitforschung auf umfangreiches Material zurückgreifen, das vom IAB und der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt wurde. Darunter waren Individualdaten aus dem Bewerberangebot (BewA), aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sowie aus instrumentenspezifischen Nutzungsdaten.

Im Fokus der Analysen standen die Jahre 2003 und 2004, die als Erprobungszeitraum gelten können. Die seitdem durch den Gesetzgeber und die BA an beiden Instrumenten veranlassten Modifikationen basieren bereits zum Teil auf Analysen und Zwischenergebnissen der Begleitforschung.



Nur wenig Einfluss auf die Dynamik

Weder Vermittlungsgutscheine (VGS) noch die Beauftragung Dritter spielten bei den Übergängen zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit eine wirklich bedeutende Rolle, obwohl ihr Einsatz nennenswert war. Von allen Personen, die 2004 aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit eintraten, erhielten bundesweit 17 Prozent einen Vermittlungsgutschein (West: 12 Prozent; Ost: 28 Prozent). Durch private Vermittler eingelöst wurden von den 714.000

Gutscheinen allerdings nur 54.200, also 7,6 Prozent aller ausgegebenen Gutscheine bzw. 1,3 Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit. Insgesamt war der Einsatz von Vermittlungsgutscheinen in den neuen Bundesländern weiter verbreitet und intensiver.

Bezogen auf alle Personen, die 2004 aus einer Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit eintraten, wurden 17,3 Prozent einem Beauftragten Dritten zur Unterstützung bei der Vermittlung zugewiesen (West: 19 Prozent; Ost: 13,6 Prozent). Der Anteil von Zuweisungen in eine standardisierte Beauftragung mit der gesamten Vermittlung entsprach jedoch nur 4,7 Prozent (West: 4,2 Prozent; Ost: 5,9 Prozent). Die Standardisierung griff nämlich erst im Laufe des Jahres. Insgesamt wurde die Beauftragung Dritter – im Gegensatz zu den Vermittlungsgutscheinen – in Westdeutschland stärker genutzt als in Ostdeutschland.

Abbildung 1

Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine (VGS)

Anteile an allen Erwerbstätigen, die 2004 arbeitslos wurden – in %

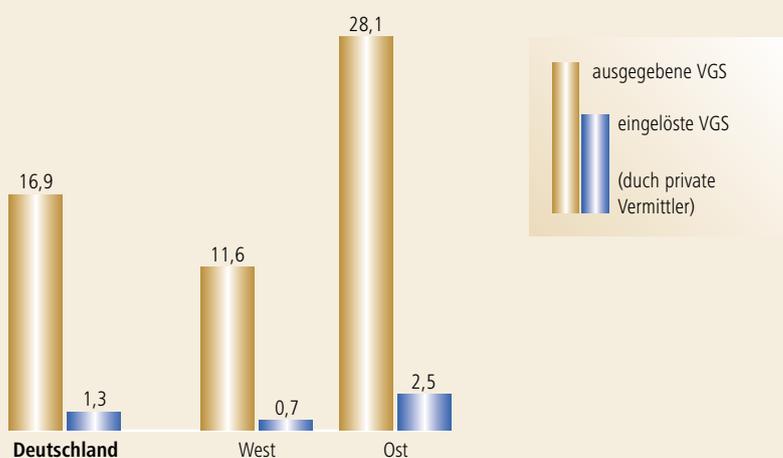
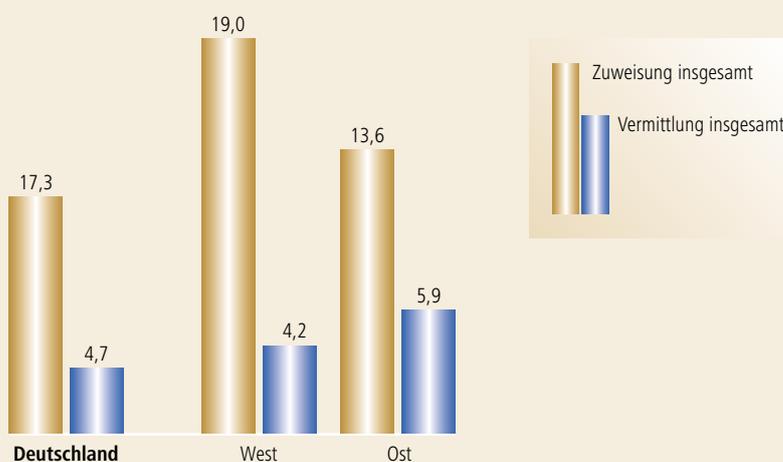


Abbildung 2

Vermittlung durch Beauftragte Dritte

Anteile an allen Erwerbstätigen, die 2004 arbeitslos wurden in %



Quelle: sinus

©IAB

Zugleich wurde die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung überwiegend kritisch gesehen, weshalb man ihr in den Agenturen nur geringe geschäftspolitische Bedeutung einräumte. Darüber hinaus wirkte die Neuordnung zwar Kosten sparend, schränkte aber auch die Flexibilität des Einsatzes ein. Außerdem führte die zentrale Ausschreibungspraxis nicht unbedingt zur Verbesserung der Qualität und zu einem Konzentrationsprozess unter den Dritten. Ab Juni 2006 sollen nun regionale Arbeitsmarktbezüge wieder stärker berücksichtigt werden können und eine Bewertung der Angebote nur auf Basis des niedrigsten Preises ausgeschlossen sein.

Im Urteil der Arbeitslosen

Die Beurteilung des Vermittlungsgutscheins durch Arbeitslose fällt besser aus. So gaben 70 Prozent der Verwender an, dass sie sich bei erneuter Arbeitssuche wieder eines Gutscheins bedienen würden. Aber auch über die Hälfte der Personen würde dies tun, die zwar einen Gutschein erhalten, aber nie eingelöst haben.

Der Zuweisung zu Beauftragten Dritten standen die wenigsten Arbeitslosen positiv gegenüber. Sie fühlen sich hierdurch möglicherweise gegängelt. Man kann das daraus schließen, dass sie sich durch die Vermittler in den Agenturen nicht ausreichend über Sinn und Zweck ihrer Zuweisung zu einem Dritten informiert fühlen. In einer schriftlichen Befragung im Herbst 2005 erklärten ca. 70 Prozent der befragten zugewiesenen Bewerber, die ihnen gebotenen Informationen ihrer Agentur seien oberflächlich gewesen oder ganz unterblieben. Bei fast jedem Vierten kam es zu überhaupt keinem Kontakt mit dem ihm von der Agentur benannten Dritten. Alle Bewerbergruppen beurteilten die Bemühungen und Hilfen der Dritten zurückhaltend skeptisch. Selbst diejenigen, die mit einem Beauftragten Dritten Kontakt hatten und danach wieder einen Arbeitsplatz gefunden haben, berichten in aller Regel, dass dieser dazu keinen Beitrag geleistet hat bzw. leisten konnte.

Das Urteil der Privaten

Wenig überrascht, dass private Vermittler mit VGS-Erfahrung insgesamt eine sehr gute Meinung vom Vermittlungsgutschein haben. Zwar machen manche auch Verbesserungsvorschläge. Die zielen aber in erster Linie auf eine stärkere Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Interessen und weniger auf eine bessere (volkswirtschaftliche) Wirkung ihrer Vermittlungsarbeit.

Vom direkten Nutzen für die Arbeitslosen

Wie aber haben sich die Chancen Arbeitsloser auf eine Beschäftigung durch den Einsatz beider Instrumente verändert?



Der mikroökonomische Untersuchungsansatz

Maßgeblich für die Messung des Effekts der Maßnahmeteilnahme ist ein Vergleich mit der Situation, in der dieselbe Person diese Unterstützung nicht bekommen hätte.

Ein solcher Vergleich ist aber niemals tatsächlich durchführbar, da jede Person nur teilgenommen oder nicht teilgenommen haben kann (grundsätzliches Evaluationsproblem). Zusätzlich unterscheiden sich Teilnehmende und Nichtteilnehmende systematisch bei Merkmalen, die sowohl die Teilnahme als auch den zu messenden Effekt – z.B. die Beschäftigungschancen – beeinflussen (Selektionsproblem).

Zur Lösung beider Probleme wurde für die mikroökonomischen Wirkungsanalysen das „Konzept der hypothetischen Teilnahme“ angewandt. Dafür wurde zu jeder teilnehmenden Person eine Vergleichsperson aus der Gruppe der Nicht-Teilnehmenden gesucht, die ihr in allen für die Teilnahme und die Beschäftigungschancen relevanten Merkmalen entsprach.

Ein etwaiger Unterschied in den geschätzten durchschnittlichen Beschäftigungschancen wäre dann allein auf die Nutzung des jeweiligen Vermittlungsinstrumentes zurückzuführen. Untersucht wurde dieser „Nettoeffekt“ für verschiedene Beobachtungsperioden in den Jahren 2003 und 2004. Berücksichtigt wurde dabei der Verbleib innerhalb eines Zeitraums von bis zu 12 Monaten nach der Inanspruchnahme.



Die Wirkung des Vermittlungsgutscheins

Durch den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen erhöht sich nach Berechnungen des ZEW die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Pro 100 ausgegebene Gutscheine wurden 5 bis 6 Vermittlungen ursächlich nur aufgrund des Instrumenteneinsatzes, also zusätzlich erzielt. Oder anders ausgedrückt: Ohne Gutschein hätten diese Personen keine Stelle gefunden. Zudem zeigt die Untersuchung, dass bei Jüngeren der Effekt stärker ist als bei Älteren, bei Männern größer als bei Frauen und bei Personen mit Ausbildungsabschluss höher ist als bei Personen ohne Abschluss. Abgesehen von regionalen Unterschieden scheint die Vermittlung mit Hilfe eines Gutscheins also bei den Arbeitslosen am wirksamsten zu sein, die auch sonst die besseren Chancen am Arbeitsmarkt haben.

Missbrauchgefahren

Dieser Befund wäre allerdings fragwürdig, sollte sich Missbrauch genau bei diesem Personenkreis häufen. Denn immerhin stimmen 20 Prozent der befragten Arbeitslosen, deren Vermittlungsgutschein eingelöst wurde, der folgenden Aussage zu: „Ich habe meinen Arbeitsplatz zwar selbst gefunden; es wurde trotzdem ein VGS von einem privaten Vermittler eingelöst.“ Darüber hinaus stimmten 14 Prozent der Aussage zu: „Der Arbeitgeber hat mich auf einen privaten Arbeitsvermittler verwiesen und über diesen habe ich dann den Vermittlungsvertrag gemacht.“ Ein solcher Missbrauch kann in den Daten allerdings nicht beobachtet

werden, führt u.U. aber zu einer Überschätzung der Wirkungen des Vermittlungsgutscheins.

Die Wirkung der Dritten

Bei der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 zeigt die mikroökonomische Evaluation, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit verringert. So werden pro 100 zugewiesene Personen ein bis drei Arbeitskräfte nicht in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt, obwohl sie ansonsten eine solche Tätigkeit im Beobachtungszeitraum aufgenommen hätten. Allerdings scheint die Wirksamkeit des Instruments mit der Höhe des Honorars zuzunehmen. Die Differenzierung IAW nach Umsetzungstypen von Arbeitsagenturen zeigt darüber hinaus für Westdeutschland, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Qualität der Umsetzung in den Agenturen und der Höhe des geschätzten Effektes gibt.

Der Nutzen für die Wirtschaft

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wurde die Wirkung dieser Instrumente durch die Universität Frankfurt untersucht. Auch hier kommt die Forschung für beide Instrumente zu unterschiedlichen Ergebnissen. Insgesamt sind die Effekte statistisch jedoch nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit abgesichert, so dass sie auch bei Null liegen könnten.

Substitutionseffekte

Die Ergebnisse der Makroanalysen deuten bei den Vermittlungsgutscheinen teilweise auf Substitutionseffekte hin. Da Vermittlungsgutscheine einerseits – wie die Ergebnisse der Mikroanalysen zeigen – zusätzliche Vermittlungen zustande gebracht haben, erschwerte dies aber offenbar einem (geringeren) Teil der Nicht-Bezieher den Weg aus der Arbeitslosigkeit. Die Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37, die zu einer Verschlechterung der individuellen Vermittlungsergebnisse führte, eröffnete einer kleinen Zahl nicht Betroffener dadurch geringfügig bessere Vermittlungschancen. Beschäftigungspolitisch sind Vermittlungsgutscheine den Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 vorzuziehen.

Kosten höher als Nutzen

Das ZEW hat auf Basis der Mikrodaten den Ressourcenaufwand bewertet und mögliche indirekte Effekte der Instrumente mit Sensitivitätsanalysen evaluiert. Dabei konnte nur ein Teil der Kosten und nur ein Teil der Wirkungen in die Bewertung einfließen, z.B. konnte die Entlastung der Arbeitsagenturen nicht berücksichtigt werden.

Bezogen auf die reine Beschäftigungswirkung kommt die Untersuchung deshalb zu dem Ergebnis, dass bereits aufgrund der Verschlechterung der individuellen Vermittlungsergebnisse bei der Beauftragung Dritter (mit der gesamten Vermittlung) die Kosten höher sind als der Nutzen. Bei Vermittlungsgutscheinen ist mit einiger Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass durch die Verbesserung der individuellen Vermittlungsergebnisse der Nutzen höher ist als die Kosten oder etwa gleich hoch.

In der Summe jedoch waren in der Einführungsphase bei beiden Instrumenten die Kosten höher als der Nutzen, was an ihrem innovativen Charakter und an der uneinheitlichen Umsetzung durch die Agenturen liegen könnte.

Fazit

Alles in allem ergaben sich in der Einführungsphase weder für den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen noch für die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung insgesamt positive Effekte. Insbesondere die Beauftragung Dritter stellt sich in dieser Form als problematisch heraus. Dies hat verschiedene Ursachen, die bereits mit der Umsetzung im praktischen Vermittlungsgeschäft der Agenturen beginnen. Keines der Instrumente konnte in allen Agenturen geschäftspolitische Bedeutung erlangen.

Wegen der (vermuteten) Missbrauchsanfälligkeit des Vermittlungsgutscheins gab es Kritik wegen der Notwendigkeit zeitraubender Kontrollen. Auch die Beauftragungen Dritter, insbesondere mit Teilaufgaben der Vermittlung, gelten in den Arbeitsagenturen als arbeitsaufwändig und in ihrer Wirkung schwer fassbar. Arbeitslose, die einem Dritten zugewiesen worden sind, wollen oder können den Sinn der Beauftragung oft nur schwer einsehen. Im Gegensatz dazu würden sich immerhin 70 Prozent der

VGS-Vermittelten im Fall erneuter Arbeitslosigkeit wieder einen Gutschein holen.

Diese Ergebnisse sind zwar nicht immer eindeutig und zum Teil auch methodenabhängig. Dennoch legen sie nahe, dass es notwendig war, bereits im Jahr 2005 Änderungen vorzunehmen und auch für 2006 die Regelungen erneut zu modifizieren. Denn die Evaluation der Erprobungsphase hat deutlich gezeigt, dass beide Instrumente nicht einfach in der ursprünglichen Form weiter geführt werden sollten.

Allerdings konnte der Zusammenhang zwischen den materiellen Anreizen der privaten und öffentlichen Vermittlung und dem Arbeitsmarkterfolg noch nicht hinreichend analysiert werden. Auch wenn erste Ergebnisse darauf hinweisen, dass die Höhe der Vergütung den Erfolg beeinflussen könnte.

Im Zuge einer weiteren Anpassung ist deshalb beides denkbar: eine Zusammenführung beider Instrumente ebenso wie deren Abschaffung in der heutigen Form.

Literatur

Der Schlussbericht der Begleitforschung zur Vermittlung wird in den Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) erscheinen. IAB-Forschungsberichte 1/2005 – 8/2005; IAB-Kurzbericht 5/2005.

Die Autoren der Studie

sinus München
Dr. Werner Sörgel,
Sabine Hagemann,
Dipl.-Sozialwirtin Andrea Rein,
Dipl.-Soz. Hilde Utzmann

ZEW Mannheim

Dipl.-Volkwirtin Anja Heinze,
PD Dr. Friedhelm Pfeiffer,
PD Dr. Alexander Spermann,
Dipl.-Kaufmann Henrik Winterhager

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW)

Dr. Günther Klee,
Dipl.-Volkswirtin Sabine Dann,
Dipl.-Volkswirt Martin Rosemann

Universität Frankfurt

Prof. Dr. Reinhard Hujer,
Dipl.-Volkswirt Christopher Zeiss,
Dipl.-Kaufmann Paulo J. M. Rodrigues

Der Autor



Dr. Thomas Kruppe ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich 1 „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ am IAB.

Für weitere Informationen
thomas.kruppe@iab.de