

Ausgabe Nr. 5 / 21.4.2005

## *In aller Kürze*

- Der Vermittlungsgutschein (VGS) sollte den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Arbeitsvermittlern fördern. Bis Dezember 2004 wurden 1,403 Mio VGS ausgegeben und 102.580 Beschäftigungsverhältnisse damit begründet.
- Die VGS-Vermittelten unterscheiden sich in ihrer Struktur nicht wesentlich von arbeitslosen Personen, die selbst eine Beschäftigung gefunden haben.
- Etwa 11.500 private Vermittler haben bis Mitte 2004 VGS eingelöst. Über zwei Drittel gehören zu den „Gelegenheitsvermittlern“, die bislang den Gutschein für maximal drei Vermittlungen genutzt haben. Auf 190 „Großvermittler“ entfiel fast jede vierte Vermittlung.
- Die Mehrheit der VGS-Vermittelten würde die privaten Arbeitsvermittler auch bei erneuter Arbeitslosigkeit wieder einschalten.
- Die VGS-Bezieher erreichen eine höhere Beschäftigungsquote als die Kontrollgruppe. Der geschätzte positive Effekt des VGS auf der Individualebene reduziert sich aber durch Substitutionseffekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.
- Nach Kosten/Nutzen-Kriterien ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen, ob sich der Einsatz der VGS auf Dauer rechnet. Darauf werden die weiteren Untersuchungen Antwort geben.

*Autor/in*

*Autorengemeinschaft\**

## *Arbeitsmarktpolitik*

# Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand

*Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation zeigen: Das seit April 2002 eingesetzte Instrument ist noch zu jung für eine abschließende Bewertung*

**Die Einführung der Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose und die Aufhebung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler im Frühjahr 2002 sollte den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Davon wurde eine Beschleunigung des Ausgleichsprozesses am Arbeitsmarkt erwartet. Insbesondere knüpften sich Hoffnungen an die umfassendere Nutzung der professionellen Erfahrungen der Privaten im Vermittlungsgeschäft und deren positives Image bei den Betrieben.**

**Mit dem Projekt „Begleitforschung zur Vermittlung“ (vgl. Kasten auf Seite 2) wird nun das Instrument im Auftrag des IAB wissenschaftlich evaluiert. Der Kurzbericht informiert über wesentliche Ergebnisse eines Zwischenberichtes, der sich hauptsächlich mit dem Vermittlungsgutschein (VGS) befasst.<sup>1</sup> Die bisher vorliegenden Ergebnisse der Begleitforschung erlauben noch keine abschließende Bewertung. Deshalb macht die beschlossene Verlängerung der Erprobungsphase bis Ende 2006 durchaus Sinn.**

## **Was ist ein Vermittlungsgutschein?**

Seit März 2002 haben Arbeitslose mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Anschlussunterhaltsgeld) Recht auf einen Vermittlungsgutschein, sofern sie nach drei Monaten noch nicht vermittelt wurden (§ 421g SGB III). Gleiches gilt für Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. Mit dem Gutschein verpflichtet sich die betreffende Agentur für Arbeit, einem vom Arbeitnehmer eingeschalteten (privaten) Vermittler unter bestimmten Vor-

aussetzungen eine Vergütung zu zahlen, wenn dessen Vermittlungstätigkeit zu einer Arbeitsaufnahme führt. Damit sollen die Dauer des Leistungsbezugs verkürzt und der Marktausgleich beschleunigt werden. Der Vermittlungsgutschein gilt für jeweils drei Monate. Voraussetzung für seine Einlösung durch den privaten Vermittler ist ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, das nicht von vorneherein auf weniger als drei Monate begrenzt sein darf und mindestens 15 Wochenstunden umfassen muss. Die Höhe der Vergütung bemisst sich nach der vorausgegangenen Dauer der Arbeitslosigkeit (bis zu sechs Monate

\* Sabine Dann, Anja Heinze, Reinhard Hujer, Günther Klee, Friedhelm Pfeiffer, Martin Rosemann, Werner Sörgel, Alexander Spermann, Eberhard Wiedemann, Henrik Winterhager, Christopher Zeiss

<sup>1</sup> Der Zwischenbericht ist vollständig in der online Reihe IAB-Forschungsbericht erschienen (insgesamt acht in sich abgeschlossene Teile, Ausgaben Nr. 1 – 8/2005).

1.500 €, sechs bis neun Monate 2000 €, mehr als neun Monate 2500 €). 1000 € werden bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ausgezahlt, der Rest nach einer sechsmonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses.

Ab Januar 2005 wird der VGS bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit gewährt mit einem einheitlichen Betrag von 2000 €, wobei die erste Rate von 1000 € erst nach einer sechswöchigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt wird.

Mit dem „Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat“ vom 23. März 2002 (BGBl. I S. 1130) wurde u. a. die Erlaubnispflicht zur privaten Arbeitsvermittlung aufgehoben und der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III eingeführt. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen Missbrauch sowie Mitnahme- und Drehtüreffekte begrenzt werden (BT-Dr. 14/8564 S. 10). Für den VGS galt eine Erprobungszeit bis zum 31.12.2004, die durch das „Vierte Gesetz zur Änderung

des SGB III und anderer Gesetze“ vom 19.11.2004 (BGBl. I S. 2902) bis zum 31.12.2006 verlängert wurde.

## Die Inanspruchnahme

Seit den ersten Vermittlungsgutscheinen im April 2002 wurden bis einschließlich Dezember 2004 insgesamt 1,403 Mio. VGS an berechnete Arbeitslose ausgegeben. Im ersten Jahr waren es im Monatsdurchschnitt 23.000 VGS, im zweiten Jahr bereits 40.000 und im Jahr 2004 60.000. Ab Juni 2004 ist die Inanspruchnahme allerdings rückläufig (vgl. **Abbildung 1**). Der VGS wird in Ostdeutschland intensiver genutzt als im Westen: 52,4% der VGS wurden im Osten ausgegeben, wo rund 39% der Anspruchsberechtigten wohnen. Die Anzahl der VGS bezogen auf den Arbeitslosenbestand streut zwischen den Agenturen beträchtlich. Im Westen gibt die Agentur mit der höchsten Intensität 20-mal mehr Gutscheine aus als die Agentur mit der niedrigsten Intensität. Im Osten beträgt der Unterschied fast das Sechsfache, deutschlandweit das 28-fache. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wird der VGS häufiger ausgestellt.

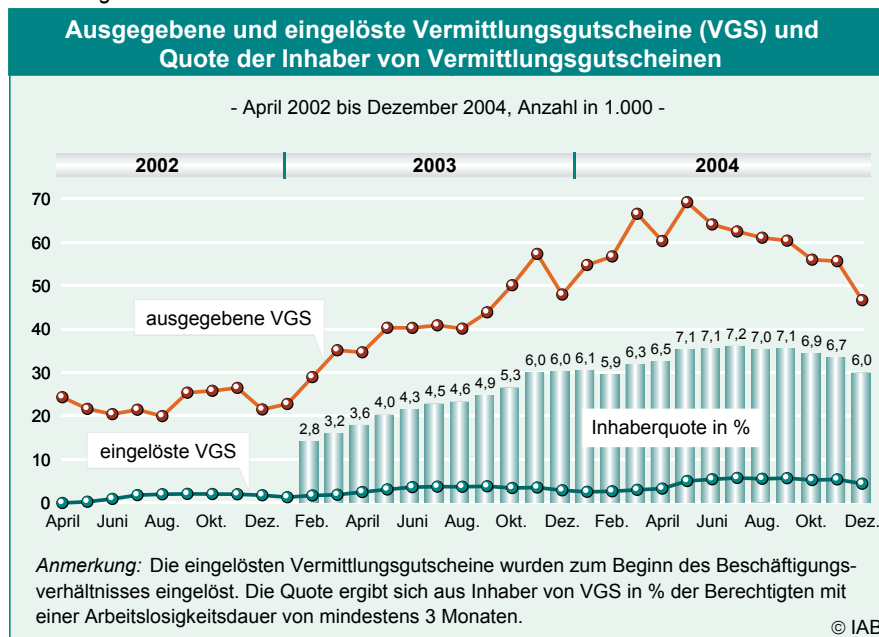
Im Zeitraum April 2002 bis Dezember 2003 (neuere Zahlen waren auf Personenebene noch nicht verfügbar) wurde an 83% der VGS-Empfänger (440.392) je ein Gutschein ausgegeben, 13% (71.140) erhielten zwei VGS und 3% (15.835) drei VGS. Zwei Personen erhielten je neun Vermittlungsgutscheine, von denen keiner eingelöst wurde (**Tabelle 1**).

Insgesamt gingen damit 67% aller ausgegebenen Vermittlungsgutscheine an Einmal-Empfänger, die übrigen an Mehrfach-Empfänger.

Die Anzahl der Personen mit mehreren eingelösten VGS ist sehr gering: nur 595 Personen (0,1%) lösten zwei Gutscheine ein, mehr als drei Gutscheine wurden nie verwendet. Einen Anspruch auf einen VGS hatten Ende 2004 rd. 61% aller Arbeitslosen (West 59%, Ost 66%). Die Quote der Inhaber<sup>2</sup> von VGS an

<sup>2</sup> Anhand der BA-Statistik nur annähernd berechenbar. Als Inhaber von VGS im aktuellen Monat werden die in den letzten drei Monaten ausgegebenen VGS angenommen. Über das Projektmonitoring können mit Abschluss des Projektes genauere Angaben erfolgen.

Abbildung 1



## Daten und Methoden

An dem Projekt „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung von Beauftragungen nach § 37 SGB III, Vermittlungsgutscheinen und PSA“ arbeiten sinus München und ZEW Mannheim zusammen mit IAW Tübingen und Prof. Hujer, Universität Frankfurt am Main.

Die Untersuchungen und Auswertungen basieren auf Prozessdaten der BA, der Beschäftigtenstatistik, dem Zahlbarmachungsverfahren zum Vermittlungsgutschein, Experteninterviews in 50 ausgewählten Arbeitsagenturen, einer schriftlichen Befragung mit aus diesen Agenturen ausgewählten Empfängern eines VGS, die diesen nicht eingelöst bzw. mit seiner Hilfe eine Beschäftigung aufgenommen haben (je rd. 650 Antworten) sowie einer E-Mail-Befragung im Juli 2004 bei den VGS-Verantwortlichen in allen 180 Agenturen. In enger Kooperation zwischen IAB, Bundesagentur für Arbeit und sinus/ZEW konnten auf der Basis dieser Prozessdateien die Maßnahmen- und Ergebnisvariablen im institutionellen Kontext möglichst exakt definiert werden. Methodisch wurden u.a. systematisch ökonomische Verfahren der kausalanalytischen Wirkungsforschung verwendet. Diese Verfahren sind notwendig, um das fundamentale Evaluationsproblem zu lösen, dass ein Maßnahmeteilnehmer nicht gleichzeitig im Zustand der Nicht-Teilnahme beobachtet werden kann.

Tabelle 1

Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine - April 2002 bis Dez. 2003						
Anzahl der pro Person ausgegebenen VGS	Personen		ausgegebene VGS		Einlösequote in % *	
	Anzahl	%	Anzahl	%	bezogen auf Personen	bezogen auf ausgegebene VGS
1	440.392	82,52	440.392	66,92	8,36	8,36
2	71.140	13,33	142.280	21,62	12,33	6,17
3	15.835	2,97	47.505	7,22	12,93	4,31
4	4.430	0,83	17.720	2,69	10,77	2,69
5	1.401	0,26	7.005	1,06	8,07	1,61
6	422	0,08	2.532	0,38	5,59	0,95
7	84	0,02	588	0,09	3,57	0,51
8	4	0,00	32	0,00	0,00	0,00
9	2	0,00	18	0,00	0,00	0,00
<b>Insgesamt</b>	<b>533.710</b>	<b>100,00</b>	<b>658.072</b>	<b>100,00</b>	<b>9,04</b>	<b>7,33</b>

\* Beobachtungszeitraum für Einlösung bis Juni 2004  
 Quelle: BA coArb-BewA, Datenermittlung/Berechnungen ZEW/IAB

allen Berechtigten hat sich von 2,5% im Jahr 2002 auf 7% im Jahr 2004 erhöht. Bis Dezember 2004 wurden in 102.580 Fällen neue Beschäftigungsverhältnisse durch Einlösung von VGS begründet. Die Einlösequote an allen ausgegebenen VGS liegt bei 7,3%. Wegen der Gültigkeitsdauer von drei Monaten, seiner Einlösungsmöglichkeit frühestens bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses und seiner tatsächlichen Einlösung durch den privaten Vermittler fallen Ausgabe und Einlösung zeitlich ggf. sehr weit auseinander, so dass diese Quote wenig Aussagekraft hat.

Nur auf der Personenebene lassen sich Ausgabe und Einlösung zuverlässig kontrollieren. Danach liegt für den Zeitraum Mai bis September 2003 die Einlösequote zwischen neun und zehn Prozent. Mit einem Anteil von 63,8% an allen Einlösungen wird der VGS im Osten stärker beansprucht als im Westen. Die Auszahlungen bei Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses entfallen zu 47% auf ehemalige Arbeitslosengeldempfänger (West 50%, Ost 46%) und zu 53% auf Arbeitslosenhilfeempfänger (West 50%, Ost 54%). Mit 443 Personen (davon 434 in Westdeutschland) sind Vermittlungen aus ABM/SAM bedeutungslos.

Restzahlungen für eine mindestens sechsmonatige Beschäftigungsdauer erfolgen für rd. 50% der mit VGS begründeten Beschäftigungsverhältnisse, wobei 7,5% von vornherein zwischen drei und unter sechs Monaten befristet sind.

Bezogen auf die Arbeitsmarktpolitik insgesamt haben die Vermittlungsgutscheine nur ein geringes Gewicht. Gemessen an allen Abgängen von Arbeitslosen in Beschäftigung haben die VGS-Vermittelten lediglich einen Anteil von 1,1% (West 0,6%, Ost 1,9%). Bezogen auf diejenigen, die sich lt. BA-Statistik ihre Arbeit „selbst gesucht“ haben, wozu auch die VGS-Vermittelten zählen, beträgt ihr Anteil 1,8% (West 0,9%, Ost 4,2%). Allerdings haben sich diese Quoten seit der Einführung des VGS kontinuierlich

erhöht, was ein Indiz dafür sein kann, dass ein arbeitsmarktpolitisches Instrument Zeit für seine Entfaltung benötigt.

### Sozio-demografische Strukturen

Die sozio-demografischen Merkmale von Arbeitslosen, Abgängen in Beschäftigung, VGS-Beziehern (einen VGS erhalten), VGS-Vermittelten (einen Gutschein eingelöst) und Nicht-Verwendern (einen VGS erhalten, aber Arbeit selbst gesucht ohne VGS-Einlösung) wurden aus den 50 Projekt-Agenturen, die repräsentativ für alle AA sind, für die Monate Mai bis Dezember 2003 ermittelt.

Der Vergleich von Merkmalen, die für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung sind, zeigt, dass zwischen den Abgängern in Arbeit insgesamt und VGS-Vermittelten zum Teil Ähnlichkeiten, aber auch auffallende Diskrepanzen bestehen. Deutlich wird, dass die VGS-Vermittelten keine profilierte Zielgruppe für die Arbeitsmarktpolitik sind. Sie unterscheiden sich nicht wesentlich von Personen, die selbst Arbeit gefunden haben (**Tabelle 2 auf Seite 4 und Abbildung 2**). Das ist nicht verwunderlich, da drei Viertel der VGS-

Abbildung 2

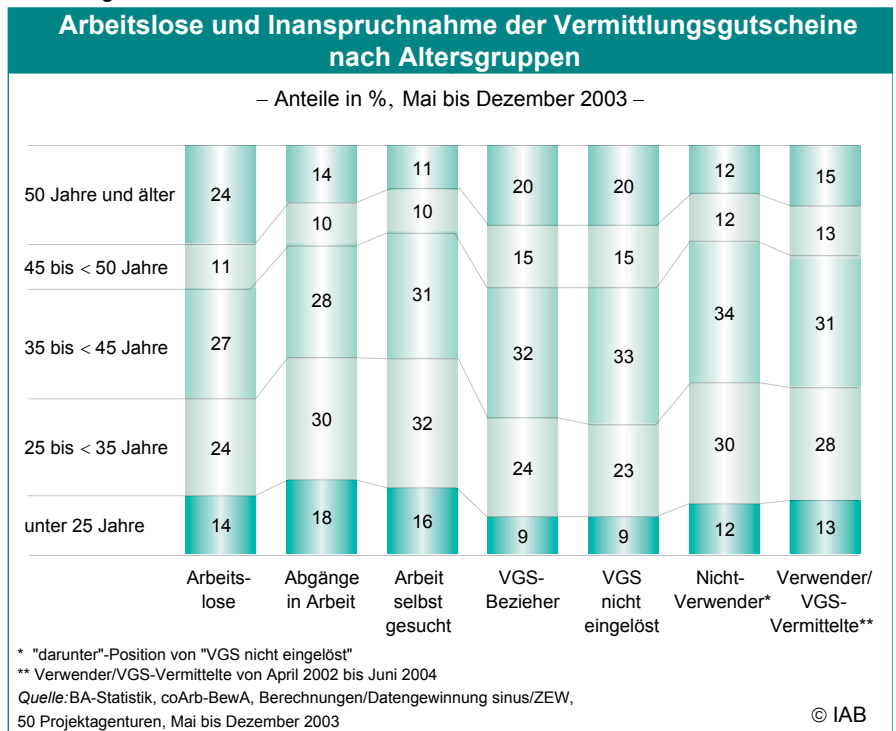


Tabelle 2

Inanspruchnahme der Vermittlungsgutscheine nach sozio-demografischen Merkmalen, Mai bis Dezember 2003							
	Arbeitslose	Abgänge in Arbeit	Arbeit selbst gesucht	VGS-Bezieher	VGS nicht eingelöst	Nicht-Verwender*	Verwender/VGS-Vermittelte**
<b>Basis</b>	<b>2.658.735</b>	<b>576.931</b>	<b>362.648</b>	<b>115.278</b>	<b>104.351</b>	<b>12.368</b>	<b>23.636</b>
	Anteile in %						
<b>Frauen</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>34</b>	<b>27</b>
<b>Nationalität</b>							
Deutsche	86	89	87	92	92	90	<b>93</b>
darunter Aussiedler	2	1	1	1	1	1	1
Ausländer	14	11	13	8	8	10	7
<b>Schulbildung</b>							
Kein Abschluss / Hauptschule	55	45	43	48	48	43	46
Mittlerer / höherer Abschluss	45	55	57	52	52	57	54
<b>Qualifikationsniveau</b>							
Spitzenkräfte mit HS-/FHS-Niveau	6	9	11	5	5	7	2
Fachkräfte	48	58	57	60	59	64	<b>65</b>
Kräfte unterhalb Fachkräfte-Niveau	46	33	32	36	36	29	32
<b>Stellung im Beruf</b>							
Arbeiter	60	58	53	61	60	58	<b>73</b>
Angestellte	40	42	47	39	40	42	27
<b>Wohnregion</b>							
West	68	67	73	48	50	57	35
Ost	32	33	27	52	50	43	<b>65</b>

\* „darunter“-Position von „VGS nicht eingelöst“

\*\* Verwender/VGS-Vermittelte von April 2002 bis Juni 2004

Quelle: BA-Statistik, coArb-BewA, Berechnungen/Datengewinnung sinus/ZEW, 50 Projektagenturen, Mai bis Dezember 2003

Vermittelten nicht durch die Agenturen gezielt für den VGS geworben wurden, sondern sich selber um diesen bemüht haben. Auch kann jeder Berechtigte unabhängig von der Strategie der Agentur seinen VGS einfordern. Unter den VGS-Vermittelten sind, verglichen mit allen Abgängern in Beschäftigung, *deutlich überrepräsentiert*: Männer, Ältere (über 45 Jahre), Mittlere Schulabschlüsse, Fachkräfte, Arbeiter, Fertigungsberufe sowie ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer zwischen vier und zwölf Monaten. Einige markante Unterschiede (Schulabschlüsse, Berufsausbildung) sind dem hohen Anteil Ostdeutscher bei den VGS-Vermittelten geschuldet, mit aus der DDR nachwirkenden Abschlüssen.

## Die privaten Vermittler

Der Erfolg von Vermittlungsgutscheinen wird wesentlich bestimmt von der Zahl, der Qualität und nicht zuletzt der Vertrau-

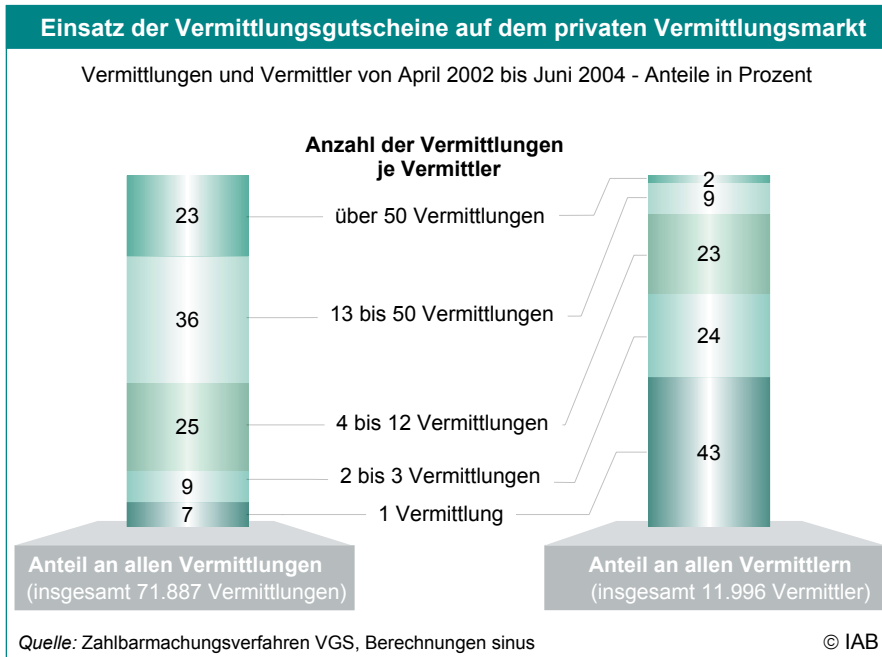
enswürdigkeit der privaten Arbeitsvermittler, die sich der VGS bedienen.

Die privaten Vermittler wurden anhand der eingelösten VGS aus dem Zahlbarmachungsverfahren der BA über Firmenbezeichnung und Bank“key“ (eine datentechnische Verschlüsselung von Bankleitzahl und Konto-Nummer) identifiziert. Die Zahl der bisher in Deutschland tätig gewordenen privaten Vermittler, die erfolgreich Vermittlungsgutscheine der BA liquidiert haben, lässt sich aus datentechnischen Gründen nur näherungsweise bestimmen. Außerdem rechnen Vermittler ihre Vermittlungsgutscheine über mehr als ein Konto ab. Bis 30. Juni 2004 wurden von den 180 Agenturen auf insgesamt 11.996 verschiedene Konten Vergütungen für VGS überwiesen. Etwa 5 Prozent dieser Konten sind Zweit- oder Drittkonten. Mit anderen Worten: Die (exakt feststellbare) Zahl der verschiedenen Vermittler-Bank-Keys überschätzt die Zahl der

hinter ihnen stehenden *Vermittler oder Vermittlungsfirmen*, insbesondere die Kleinvermittler.

*Abbildung 3* beschreibt die *Struktur des Marktes* der privaten Vermittlung mit VGS-Nutzung in Deutschland. 16 Prozent aller durchgeführten Vermittlungen wurden von Einmal- oder Kleinvermittlern (bis 3 Vermittlungen) getätigt, auf die Großvermittler (mehr als 50 Vermittlungen) entfiel fast jede vierte Vermittlung. Von den 12.000 privaten Vermittlern gehören über zwei Drittel zu den Einmal- oder Kleinvermittlern, d.h. zu den *Gelegenheitsvermittlern*. Zu den Großvermittlern sind 2% (190) aller Vermittler zu rechnen. Über eine Privata-dresse als Firmenbezeichnung haben 26 % der Vermittler (mit 11 % der Vermittlungen) ihr Geschäft abgewickelt, rund 70% der privaten Vermittler sind Firmen/Institutionen/Kapitalgesellschaften. Fast zwei Drittel aller Vermittler rechnen VGS nur mit einer Arbeitsagentur ab.

Abbildung 3



Die Zahl der privaten Vermittler mit Einlösungen von VGS ist im Osten (6.959) höher als im Westen (6.046). Aus der Überschneidungsmenge ergibt sich, dass 1.007 Vermittler in Agenturen in Ost und West tätig waren. Von den bezahlten Erstvergütungen entfielen 60% auf 11% der Vermittler. Bezogen auf eine mindestens sechsmonatige Dauer des Beschäftigungsverhältnisses (Bedingung für Restzahlung) unterscheiden sich Klein- und Großvermittler nicht. Höchstens 25 Prozent der privaten Arbeitsvermittler, die bereits VGS eingelöst haben, präsentieren sich in den Arbeitsagenturen und machen auf sich aufmerksam.

### Einschätzungen zum Vermittlungsgutschein

Die Erfahrung zeigt, dass es wohl kaum eine wirtschaftspolitische Maßnahme ohne Missbrauchs- und Mitnahmeeffekte gibt. Wichtig zur Beurteilung der Wirksamkeit ist vor allem, ob der Nettonutzen einer Maßnahme unter Berücksichtigung dieser Effekte positiv ist.

Über den Missbrauch von Vermittlungsgutscheinen gibt es in den wenigsten Agenturen zusammenfassende Aufzeichnungen. In 14% der Agenturen hat es noch keine Verdachtsmomente gegeben, tatsächlich missbräuchliche Inanspruchnahmen liegen in 63% der

Agenturen vor (West 58%, Ost 79%). Dort, wo Missbrauch festgestellt wurde, ist der Anteil dieser Fälle an allen eingelösten VGS auf rund sechs Prozent geschätzt worden. Auch die Befragung der VGS-Vermittelten weist auf Missbrauch, zumindest auf Mitnahme, hin: Bei 20% der VGS-Vermittelten wurde der Gutschein vom privaten Vermittler eingelöst, obwohl der Arbeitsplatz nach Angaben der Befragten selbst gesucht wurde; in 14 % der Fälle hat der Arbeitgeber den Arbeitslosen auf einen privaten Arbeitsvermittler verwiesen und dann mit diesem einen Vermittlungsvertrag abgeschlossen (Angaben sind nicht überschneidungsfrei).

Vor allem bei den VGS-Vermittelten ist das Ansehen der privaten Agenturen groß. Die VGS-Nicht-Einlöser stehen den privaten Vermittlern im Allgemeinen reservierter gegenüber. Bei erneuter Arbeitssuche würden 69% der Vermittelten (West 67%, Ost 71%) wieder einen privaten Vermittler einschalten, bei den Nicht-Einlösern sind es 52% (West 46%, Ost 58%).

Nur auf ausdrückliche Nachfrage bei der Agentur erhielten 74% der Vermittelten und 47% der Nicht-Einlöser den VGS. Von den Vermittelten hat ein Drittel, von den Nicht-Einlösern fast die Hälfte Kontakt zu mehreren Vermittlern aufgenommen. Trotz Einschaltung eines

oder mehrerer privater Vermittler haben 95% der Vermittelten und Nicht-Einlöser gleichzeitig unabhängig von diesen nach Arbeit gesucht. Die Unterstützung bei der Arbeitssuche durch die Agenturen für Arbeit wird mehrheitlich als unzureichend kritisiert.

### Verbleib in Beschäftigung

Analysiert wurden die im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine und deren Verwendung in den nächsten sechs Monaten. Die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse ist wegen des eng begrenzten zeitlichen Rahmens zu relativieren. Durch weitere Untersuchungen auf breiterer Monatsbasis mit höheren Fallzahlen und mit längerem Beobachtungszeitraum könnten sich die Ergebnisse signifikant ändern.

### Deskription

Verglichen wird der Verbleib in Beschäftigung zwischen VGS-Berechtigten, die keinen Gutschein erhalten haben („Nichtteilnehmer“) und VGS-Beziehern („Teilnehmer“), unabhängig davon, ob sie den VGS eingelöst haben oder nicht (**Tabelle 3, Seite 6**).

Das Zielkriterium „Verbleib in Beschäftigung“ ist umfassender als das Kriterium „Übergänge in Beschäftigung“, da es die Dauer der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse mit berücksichtigt. Der Anteil der VGS-Bezieher in Beschäftigung ist höher als unter den Nichtteilnehmern: Im gesamten Beobachtungszeitraum ist die Beschäftigungsquote bei den Teilnehmern etwa doppelt so hoch.

Die Beschäftigungsquote sinkt mit steigender Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeit, die relativen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern jedoch nehmen zu. Diese anhand der deskriptiven Analysen gemessenen höheren Übergänge in Beschäftigung mit VGS dürfen jedoch dem Instrument nicht kausal als Wirkung zugeschrieben werden, sofern noch weitere (strukturelle) Einflüsse den Weg in eine Beschäftigung beeinflussen, die in der deskriptiven Analyse nicht berücksichtigt wurden.

Tabelle 3

Nichtteilnehmer (NTN) und Teilnehmer (TN) die sich nach 1 bis 6 Monaten in Beschäftigung befinden						
	in Beschäftigung nach ...					
	1 Monat	2 Monaten	3 Monaten	4 Monaten	5 Monaten	6 Monaten
	Anteile in %					
<b>Insgesamt</b>						
NTN: keinen VGS erhalten (2.340.672)	3,16	5,29	6,87	7,95	8,67	8,92
TN: VGS erhalten (66.131)	7,26	11,79	14,68	16,42	17,28	17,46
VGS-Einlösequote	4,76	6,80	8,00	8,54	8,98	9,28
<b>Anspruch auf VGS über 1.500 Euro</b>						
keinen VGS erhalten (497.447)	6,33	10,46	13,35	15,25	16,35	16,62
VGS erhalten (21.350)	10,54	17,38	21,89	24,32	25,42	25,84
VGS-Einlösequote	5,91	8,45	9,95	10,52	11,11	11,46
<b>Anspruch auf VGS über 2.000 Euro</b>						
keinen VGS erhalten (456.383)	4,46	7,48	9,65	11,09	11,98	12,12
VGS erhalten (12.681)	8,64	14,00	17,16	19,12	20,20	19,72
VGS-Einlösequote	5,62	7,89	9,36	10,01	10,40	10,69
<b>Anspruch auf VGS über 2.500 Euro</b>						
keinen VGS erhalten (1.386.842)	1,60	2,72	3,62	4,30	4,82	5,10
VGS erhalten (32.100)	4,53	7,20	8,91	10,09	10,71	10,99
VGS-Einlösequote	3,65	5,27	6,17	6,64	7,00	7,28

Quelle: BA coArb BewA, Beschäftigtenstatistik, VGS- Zahlbarmachungsverfahren, ausgegebene VGS im Mai und Juni 2003; Berechnungen ZEW

### Mikroökonomische Wirkungsanalyse

Auf der Individualebene wird deshalb durch Bildung einer adäquaten Kontrollgruppe vergleichbarer Nicht-Teilnehmer (Nearest Neighbor Matching) und Anwendung mikroökonomischer Verfahren (Propensity Score Schätzung) die tatsächliche Wirkung der Vermittlungsgutscheine geschätzt. Damit wird der Frage nachgegangen, wie viele Teilnehmer ausschließlich auf Grund des Vermittlungsgutscheins zusätzlich in Beschäftigung gekommen sind (*Tabelle 4*). Kontrolliert wurden beobachtbare Größen wie Alter, Geschlecht, Ausbildung und Erwerbsgeschichte.

Die Beschäftigungsquoten betragen nach sechs Monaten bei den Teilnehmern in Ostdeutschland 17,2% und in Westdeutschland 17,7%. Die Beschäftigungsquote der Kontrollgruppe (Ost 12,4%, West 13,9%) kann aus ökonomischer Sicht als Mitnahmeeffekt bei den Teilnehmern interpretiert werden, da in dieser Größenordnung eine Beschäftigungsaufnahme ohne VGS möglich ist. Die Differenz der Beschäftigungsquoten zwischen Teilnehmern und Kontroll-

Tabelle 4

Geschätzter Beschäftigungseffekt für die Teilnehmer (Beschäftigungsquoten nach 1 bis 6 Monaten)			
Dauer nach Analysezeitpunkt	Teilnehmer	Kontrollgruppe (vergleichbare Nichtteilnehmer)	Differenz in Prozentpunkten (VGS-Effekt)
<b>Ostdeutschland</b>			
Anzahl	29.785	29.785	
1 Monat	8,09%	4,76%	3,33
2 Monate	12,50%	8,14%	4,36
3 Monate	15,06%	10,23%	4,83
4 Monate	16,68%	11,75%	4,93
5 Monate	17,38%	12,52%	4,86
6 Monate	17,17%	12,37%	4,80
<b>Westdeutschland</b>			
Anzahl	32.600	32.600	
1 Monat	6,52%	4,78%	1,74
2 Monate	11,18%	8,19%	2,99
3 Monate	14,28%	10,72%	3,56
4 Monate	16,10%	12,50%	3,60
5 Monate	17,17%	13,58%	3,59
6 Monate	17,66%	13,94%	3,72

Quelle: Berechnungen ZEW

gruppe ist als kausaler Effekt der Vermittlungsgutscheine zu bewerten. In Ostdeutschland entspricht dies 4,8 Prozent der VGS-Bezieher bzw. 1.430 Personen, in Westdeutschland 3,7 Prozent bzw. 1.213 Personen. Die durchschnittlichen geschätzten Effekte differieren erheblich je nach betrachteter Untergruppe (Geschlecht, Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit, Region u. a., **Table 5**). Es zeigt sich weiterhin, dass die höher prämierten Gutscheine einen geringeren Effekt aufweisen als die Gutscheine mit niedrigerer Prämie. Offenbar tun sich private Vermittler mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ebenfalls schwer. Die auf der Basis der deskriptiven Analyse gemessene Differenz der Beschäftigungsquoten der Teilnehmer und Nichtteilnehmer (vgl. **Table 3**) ist höher als der kausale Effekt. Das erklärt sich durch die Positivauslese der Teilnehmer. Erste Befunde deuten darauf hin, dass die Wirksamkeit des VGS in den Agenturen höher ist, in denen dem Instrument ein hoher Stellenwert beigegeben wird.

### **Makroökonomische Wirkungsanalyse**

Ziel von mikroökonomischen Evaluationsstudien ist die Quantifizierung der direkten Effekte für die teilnehmenden Individuen. Makroökonomische Analysen berücksichtigen dagegen auch die indirekten Wirkungen auf die Nicht-Teilnehmer bzw. die Gesamtwirtschaft als Substitutionseffekte. Die strukturellen Multiplikatorwirkungen im makroökonomischen

Kreislaufzusammenhang können bei diesem Verfahren nicht vollständig abgebildet werden. Um die makroökonomischen Effekte zu ermitteln, wurden regionale Matching-Funktionen mit dynamischen Paneldatenmodellen geschätzt. Die vorhandene Datenlage lässt nur eine beschränkte Aussage zum Gesamteffekt zu. Die empirischen Analysen zu den Wirkungen der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine weisen nach diesen ersten Beobachtungen für den Untersuchungszeitraum zwar auf eine positive Tendenz hin, jedoch sind keine signifikanten Effekte des Einsatzes von VGS in einer Region auf den Übergang in Beschäftigung in der Region festzustellen. Die empirischen Befunde aus der makroökonomischen Analyse deuten darauf hin, dass auf der Makroebene Substitutionseffekte wirksam sind, welche dem positiven Effekt auf der Mikroebene entgegenwirken. Unter Berücksichtigung dieser Wirkungen, die besonders im Osten ausgeprägt sind, verbleibt in diesem Zeitraum ein gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungseffekt für die ausgegebenen 60.131 VGS von 262 Personen in Ostdeutschland und 634 Personen in Westdeutschland.

### **Kosten-Nutzen Analyse**

Durch die ökonomische Evaluation auf der Mikro- und Makroebene wurden die Beschäftigungseffekte der für die Monate Mai und Juni 2003 ausgegebenen VGS geschätzt. Aufbauend auf diesen Ergebnissen erfolgt mit einer fiskalischen Kosten-Nutzen-Analyse die

Bewertung der ökonomischen Effizienz dieses Instruments für die Bundesagentur für Arbeit unter Berücksichtigung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. In der BA gibt es noch keine aussagefähige Kosten-Leistungsrechnung; ein Großteil der Berechnungen zu den Aufwendungen beruht daher zwangsläufig auf qualifizierten Schätzungen.

Auf der Kostenseite wurden berücksichtigt:

- auf der Basis von Zeitaufwandsschätzungen und zugeordneten Personalkostensätzen
  - der Verwaltungsaufwand für Ausgabe und Einlösung der VGS einschließlich Missbrauchskontrolle,
  - weiterer Verwaltungsaufwand in den Agenturen (Leitung, Information der Kunden),
  - der Verwaltungsaufwand in der Zentrale sowie der Regionaldirektionen,
- die ausgezahlten Prämien an die privaten Vermittler.

Als Nutzen wurden auf der Ebene der BA angesetzt:

- die Einsparungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe durch den Vergleich von Teilnehmern und Kontrollgruppe sowie
- zusätzliche Einnahmen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Auf der Nutzenseite konnte die Einsparung von Verwaltungsaufwand durch geringere Arbeitslosigkeit und vermindertem Betreuungsaufwand noch nicht abgeschätzt werden.

Table 5

<b>Geschätzter gruppenspezifischer Beschäftigungseffekt für Teilnehmer (Beschäftigungsquoten nach sechs Monaten)</b>						
	<b>Ostdeutschland</b>			<b>Westdeutschland</b>		
	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz in Prozentpunkten (VGS-Effekt)	Teilnehmer	Kontrollgruppe	Differenz in Prozentpunkten (VGS-Effekt)
VGS über 1.500 €	26,85%	20,33%	6,52	24,96%	18,58%	6,38
VGS über 2.000 €	19,36%	14,08%	5,27	20,23%	15,26%	4,97
VGS über 2.500 €	10,26%	6,65%	3,61	11,47%	8,51%	2,96
Männer	20,55%	14,51%	6,04	17,98%	13,36%	4,62
Frauen	11,68%	8,81%	2,87	17,02%	12,81%	4,21
Unter 25 Jahre	29,38%	21,54%	7,84	31,54%	21,76%	9,78
25 bis 49 Jahre	16,77%	12,20%	4,56	17,77%	13,54%	4,23
50 Jahre und älter	10,05%	6,19%	3,87	7,87%	5,54%	2,33

Quelle: Berechnungen ZEW

In der Variante 1 der Kosten-Nutzen-Analyse (**Tabelle 6**) wird der mikroökonomisch geschätzte Beschäftigungseffekt nur für die beobachteten sechs Monate angesetzt, danach wird kein Effekt mehr unterstellt. In der Variante 2 trägt der Effekt ein weiteres halbes Jahr, allerdings werden die Leistungseinsparungen und Mehreinnahmen des ersten Halbjahres nur noch zu 80% berücksichtigt. In Variante 3 halten die Effekte noch weitere zwei Jahre an (also insgesamt drei Jahre) mit Einsparungen in Höhe von 50% des ersten Halbjahres. In der Summe ergibt sich für die Variante 1 auf der Mikroebene ein Nettonutzen von 8,6 Mio. € (3,3 Mio. € West, 5,3 Mio. € Ost), für Variante 3 (nach drei Jahren) von 60 Mio. €.

Die Makroanalyse zeigt: Unter Berücksichtigung der Substitutionseffekte ergibt Variante 1 auf der volkswirtschaftlichen Ebene hingegen einen Verlust von 4,4 Mio. € (West -0,2 Mio. €, Ost -4,2 Mio. €). Im Osten werden über 80% der Indivi-

Tabelle 6

Kosten-Nutzen-Analyse zu VGS-Ausgaben von Mai bis Juni 2003		
	Westdeutschland	Ostdeutschland
	in €	
<b>Nettonutzen Mikroanalyse</b> (ohne Berücksichtigung von Substitutionseffekten)		
Variante 1	3.261.237	5.313.633
Variante 2	8.945.669	14.194.367
Variante 3	23.156.750	36.396.202
<b>Nettonutzen Makroanalyse</b> (unter Berücksichtigung geschätzter Substitutionseffekte)		
Variante 1	-210.961	-4.209.081
Variante 2	3.276.762	-2413.187
Variante 3	11.996.070	2.076.549
Annahmen zu den Varianten ...		
... 1: Keine Leistungseinsparung und kein Mehreinkommen ab dem zweiten Halbjahr.		
... 2: Leistungseinsparung und Mehreinkommen sind im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gegenüber dem ersten Halbjahr gesunken. Danach keine Wirkung mehr.		
... 3: Leistungseinsparung und Mehreinkommen sind im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gesunken, im dritten bis sechsten halben Jahr um 50 Prozent. Danach keine Wirkung mehr.		

dualeffekte durch Substitutionseffekte zunichte gemacht, im Westen nur knapp 50%. Im Osten würde ein Nettonutzen erzielt, wenn die in der makroökonomischen Analyse ermittelten Effekte etwa 26 Monate anhielten; im Westen wäre dies bereits nach 7,5 Monaten der Fall.

## Fazit

Unter Beachtung aller Vorbehalte, die man gegenüber diesen ersten Schätzungen haben muss (kurzer Beobachtungszeitraum, Schätzungen bei den Kosten, noch relativ geringe Inanspruchnahme des VGS in der Einführungsphase), scheint sich der oft unterstellte Fehlschlag beim Vermittlungsgutschein aus ökonomischer Sicht nicht zu bewahrheiten. Dies gilt trotz der – zweifellos problematischen – Missbrauchsmöglichkeiten bei diesem Instrument.

Für die Gruppe der Arbeitslosen, die einen Gutschein erhalten haben, scheint auf der individuellen Ebene ein positiver Nettonutzen vorzuliegen. Bei Berücksichtigung der Wirkungen auch auf die Beschäftigungschancen von Nichtteilnehmern ist dies nach derzeitigem Kenntnisstand keineswegs sichergestellt, da es Hinweise für negative indirekte Effekte (z.B. durch Substitution) gibt. Die durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen geben also zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keinen sicheren

Aufschluss darüber, ob sich der Einsatz der Vermittlungsgutscheine per Saldo auf Dauer tatsächlich rechnet. Zuverlässige Aussagen sind erst nach längeren Beobachtungen der VGS-Nutzung möglich.

Dann ist auch zu untersuchen, wie sich die neuen gesetzlichen Regelungen zum Vermittlungsgutschein ab Januar 2005 auswirken werden. Die Verkürzung der Anspruchsdauer auf sechs Wochen Arbeitslosigkeit für einen VGS und die Vereinheitlichung der Prämienhöhe auf 2.000 € begünstigen nach den bisherigen Einlösungsmustern Jüngere und Kurzzeitarbeitslose zu Lasten Älterer und Langzeitarbeitsloser. Dies wäre dann sinnvoll, wenn damit Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit wirksam reduziert werden könnten. Die Zahlung der ersten Rate kann nunmehr erst erfolgen, wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits sechs Wochen bestand. Diese Festlegung kann Missbrauch vorbeugen. Der Nachweis der Gewerbeausübung als privater Vermittler wird vor allem die hohe Anzahl der Einmal- und Gelegenheitsvermittler und damit Mitnahmeeffekte reduzieren. Die Auswirkungen der neuen Regelungen auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis sind bislang noch unklar.

## Impressum

### IAB Kurzbericht

Nr. 5 / 21.4.2005

### Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

### Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

### Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

### Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

### Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
D-90327 Nürnberg  
telefonisch: 0911/179-3025  
online: [www.iab.de](http://www.iab.de)

### IAB im Internet:

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

### Rückfragen zum Inhalt an

PD Dr. Alexander Spermann,  
Tel. 0621/1235-151,  
e-Mail: [spermann@zew.de](mailto:spermann@zew.de);  
Dr. Eberhard Wiedemann,  
Tel. 0911/179-3165  
e-Mail: [eberhard.wiedemann@iab.de](mailto:eberhard.wiedemann@iab.de)

ISSN 0942-167X