

Hujer, Reinhard; Klee, Günther; Spermann, Alexander; Sörgel, Werner

Research Report

Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil VIII: Zusammenfassung der Projektergebnisse

IAB-Forschungsbericht, No. 2005,8

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Hujer, Reinhard; Klee, Günther; Spermann, Alexander; Sörgel, Werner (2005) : Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, Teil VIII: Zusammenfassung der Projektergebnisse, IAB-Forschungsbericht, No. 2005,8, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/21550>

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.

IAB *Forschungsbericht*

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 8/2005

Vermittlungsgutscheine Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIII Zusammenfassung der Projektergebnisse

Reinhard Hujer, Günther Klee, Werner Sörgel, Alexander Spermann

Vermittlungsgutscheine

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

Teil VIII

Zusammenfassung der Projektergebnisse

*Reinhard Hujer (Uni Frankfurt), Günther Klee (IAW),
Werner Sörgel (sinus München), Alexander Spermann (ZEW)*

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abstract | 4 |
| Vorbemerkung | 5 |
| 1 Zusammenfassung der Projektergebnisse | 6 |
| 1.1 Hintergrund | 6 |
| 1.2 Implementations- und Strukturanalysen (sinus)..... | 8 |
| 1.3 Typisierung der Arbeitsagenturen (IAW) | 14 |
| 1.4 Deskriptives Projektmonitoring (ZEW) | 17 |
| 1.5 Mikroökonomische Wirkungsanalyse (ZEW) | 18 |
| 1.6 Makroökonomische Wirkungsanalyse (Universität Frankfurt) | 22 |
| 1.7 Kosten-Nutzen-Analyse (ZEW) | 23 |
| 2 Bewertung und Empfehlungen | 25 |
| 2.1 Grundsätzliches | 25 |
| 2.2 Mikroökonomische Wirkungsanalyse | 26 |
| 2.3 Makroökonomische Wirkungsanalyse | 27 |
| 2.4 Implementationsanalyse | 27 |
| 2.4.1 Argumente für den Vermittlungsgutschein | 27 |
| 2.4.2 Argumente gegen den Vermittlungsgutschein | 28 |
| 2.5 Kosten-Nutzen-Analyse | 29 |
| 2.6 Beurteilung der Vorschläge des Bundeskabinetts | 30 |

Abstract

Unter Berücksichtigung der implementationsanalytischen und kausalen Analysen für die Einführungsphase der Vermittlungsgutscheine kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Erprobungsphase dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments fortgesetzt werden sollte. Aus der Implementationsanalyse zeigt sich, dass der Verbreitungsgrad des Instruments auch nach 27 Monaten Erprobungsphase sehr gering ist. Die kausalen Analysen beziehen sich aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit lediglich auf zwei Ausgabemomente ein Jahr nach Einführung des Instruments (Mai und Juni 2003) und zeigen geringe positive Beschäftigungseffekte auf der Mikro-Ebene. Ob dadurch die Kosten der Vermittlungsgutscheine gerechtfertigt sind, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Anzeichen für Mitnahmeeffekte und/oder Missbrauch existieren. Auch haben erfolgreiche Vermittlungen durch Gutscheine die Beschäftigungschancen in anderen Gruppen geschmälert. Deshalb werden verschiedene Vorschläge für eine kosteneffizientere Ausgestaltung der Vermittlungsgutscheine dargestellt und diskutiert. Insbesondere wird auf die Vorschläge des Bundeskabinetts vom 01.09.2004 eingegangen.

Vorbemerkung

Im Rahmen des IAB-Auftragsprojektes „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung der Beauftragungen nach § 37(a) SGB III, Vermittlungsgutscheinen (VGS) und Personalserviceagenturen (PSA)“ war für das Jahr 2004 von den Auftragnehmern sinus München und ZEW Mannheim als Schwerpunkt der Vermittlungsgutschein zu evaluieren. Mit dem zweiten Zwischenbericht liegen aussagefähige Zwischenergebnisse zur Implementation des Instruments, zur Einschaltung privater Arbeitsvermittler und zur arbeitsmarktlichen Wirksamkeit der Vermittlungsgutscheine vor. Wegen seines Umfangs wird der Zwischenbericht in sieben Teilen veröffentlicht. Teil I beschreibt das Projektmonitoring mit den verwendeten Daten und liefert deskriptive Auswertungen. Teil II enthält eine Typisierung der Arbeitsagenturen im Hinblick auf die Strategien und Vorgehensweisen beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen. Im Teil III werden die mikroökonomischen Ergebnisse der Evaluation auf Vergleichsgruppenbasis (mit positiven Arbeitsmarktwirkungen) präsentiert. Teil IV liefert Befunde aus der makroökonomischen Wirkungsanalyse. Eine erste Kosten-Nutzen-Analyse auf noch auszubauender Datenbasis erfolgt im Teil V. Die Teile VI und VII enthalten weitere Informationen und Analysen auf der Basis von Statistiken und Befragungen zu den Empfängern und Nutzern von Vermittlungsgutscheinen sowie zur Einschaltung der privaten Arbeitsvermittler. Zur besseren Handhabbarkeit enthält Teil VI den Text mit integrierten Tabellen, Teil VII einen umfangreichen Tabellenanhang für vertiefende Informationen. Im Teil VIII werden alle bislang vorliegenden Ergebnisse des Projekts zusammengefasst; auf dieser Basis werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Vermittlungsgutscheins gegeben.

1 Zusammenfassung der Projektergebnisse

1.1 Hintergrund

Am 1. August 1994 lockerte die Bundesregierung das Vermittlungsmonopol der damaligen Bundesanstalt für Arbeit und öffnete damit den Weg für die private Vermittlung. Die private Vermittlungstätigkeit wurde im Rahmen des so genannten JobAQTIV-Gesetzes zum 1. Januar 2002 weiter erleichtert. Nach dem kritischen Bericht des Bundesrechnungshofs zu den zu hoch ausgewiesenen Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit - von etwa 3,8 Millionen für das Jahr 2001 ausgewiesenen Stellenvermittlungen haben sich etwa 70 % als falsch oder zweifelhaft erwiesen – sollte der private Vermittlungsmarkt gefördert werden. Im Februar 2002 präsentierte die Bundesregierung der Öffentlichkeit einen Reformansatz in Form eines „Zweistufenplans für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Innerhalb der ersten Stufe wurde als Sofortmaßnahme u. a. die Einführung von Vermittlungsgutscheinen (VGS) zum 1. April 2002 beschlossen. Vermittlungsgutscheine werden an Arbeitslose ausgegeben und können von privaten Arbeitsvermittlern unter bestimmten Erfolgsbedingungen eingelöst werden. Sie wirken – ökonomisch betrachtet – als Subvention, welche die Dienstleistung private Arbeitsvermittlung verbilligt. Ziel der Vermittlungsgutscheine, wie auch der Einführung von PSA und Maßnahmen nach § 37 SGB III ist die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.

Der Gesetzgeber hat Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III probe-weise eingeführt. Das Instrument wurde zunächst zeitlich bis zum Ende des Jahres 2004 befristet. In der Probephase soll u. a. auch aufbauend auf wissenschaftlichen Begleitforschungen die Wirkung der Instrumente Vermittlungsgutschein, Personal-Service-Agentur (PSA) und Maßnahmen nach § 37 SGB III abgeschätzt werden, und es ist insbesondere zu überprüfen, ob und inwieweit Mitnahmeeffekte und Missbrauch aufgetreten sind (vgl. Scholz in PK-SGB III, § 421g Rz 1). Bereits in seiner Sitzung am 15. März 2002 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung gebeten, ihm bis Ende 2003 zu berichten, ob und inwieweit Mitnahmeeffekte aufgetreten sind. In seinem Prüfungsbericht vom 01.10.2003 hat sich der Bundesrechnungshof für die Abschaffung der Vermittlungsgutscheine ausgesprochen. In ihrer Stellungnahme vom 22. Oktober 2003 hat die Bundesanstalt für Arbeit darauf hingewiesen, dass sie die Ergebnisse der laufen-

den wissenschaftlichen Begleitforschung zu Vermittlungsgutscheinen abwarten möchte, bevor sie dem Gesetzgeber eine Empfehlung für oder gegen die Verlängerung der Vermittlungsgutscheine ausspricht.

Der Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Vermittlung durch sinus/IAW/Universität Frankfurt/ZEW (IAB-Projekt 10/6–544A) untersucht das Instrument der Vermittlungsgutscheine aus empirischer ökonomischer Sicht und reflektiert die juristische Sicht des Bundesrechnungshofs. Der Zwischenbericht soll eine wichtige Entscheidungshilfe sein. Wir danken dem Auftraggeber IAB und den Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit für Ihre Unterstützung bei der Bearbeitung des umfangreichen Datenmaterials. Darüber hinaus bedanken wir uns herzlich bei den Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit für die aktive Mitarbeit bei der Beantwortung von Detailfragen und Beteiligung an Email-Umfragen. Ohne ihre Unterstützung hätte das Forschungsvorhaben nicht in dieser Breite und Tiefe durchgeführt werden können.

Die Begleitforschung zur Vermittlung und hier speziell zu den Vermittlungsgutscheinen beinhaltet laut Auftrag des IAB vom 13.04.2003:

- eine *Typisierung* der Arbeitsagenturen hinsichtlich der unterschiedlichen Strategien und Vorgehensweisen beim Einsatz der zu evaluierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente – hier: des Vermittlungsgutscheins,
- ein *Projektmonitoring*, aus dem die individuelle Nutzung von Vermittlungsgutscheinen und die Einmündung von Vermittlungsgutschein-Beziehern (im Folgenden Teilnehmer) und Nichtbeziehern (im Folgenden Nichtteilnehmer) in eine reguläre Beschäftigung ersichtlich wird,
- eine *Mikroanalyse*, die eine Abschätzung der ursächlichen Wirksamkeit der Vermittlungsgutscheine für die Teilnehmer für den individuellen Wiedereintritt in Beschäftigung auf der Basis von umfangreichen Individualdaten der BA vornimmt,
- eine *Makroanalyse*, die ergänzend die Wirksamkeit des Instruments auf der Ebene der Agenturen abschätzt, um Hinweise auf mögliche Mitnahme- und Substitutionseffekte zu erhalten,
- sowie eine *Kosten-Nutzen-Analyse*, welche die Kosteneffizienz beleuchten soll.

Dabei ist es nicht der Auftrag, die relative Wirksamkeit der Maßnahmen der Vermittlung im Vergleich zu anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie beispielsweise Weiterbildungsmaßnahmen oder ABM, abzuschätzen. Der Vergleichsmaßstab in der vorliegenden Untersuchung lautet: keine Vermittlungsgutscheine. Für die Interpretation der Ergebnisse ist dieser Vergleichsmaßstab zu beachten. In den weiteren Untersuchungen können zudem Vermittlungsgutscheine, § 37 und PSA miteinander verglichen werden.

Die bisherigen Ergebnisse dieses umfangreichen Forschungsvorhabens werden in diesem Bericht zusammengefasst und gewürdigt. Der Schwerpunkt in der vorliegenden Analyse liegt dabei auf der Fragestellung, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß das Instrument ursächlich zu den Zielen einer beschleunigten Vermittlung und des Wiedereintritts von Arbeitslosen in eine reguläre Beschäftigung beigetragen hat.

Begrenzter Zeitrahmen

Die Aussagekraft der Untersuchungsergebnisse dieses Zwischenberichts ist vor dem Hintergrund des eng begrenzten zeitlichen Rahmens zu relativieren. Das deskriptive Projektmonitoring bezieht sich auf den Ausgabezeitraum der Vermittlungsgutscheine zwischen Mai und September 2003. Die mikroökonomische Wirkungsanalyse bezieht sich jedoch nur auf die im Mai und Juni 2003 an Arbeitslose ausgegebenen Vermittlungsgutscheine. Spätere Ausgaben konnten für diesen Zwischenbericht noch nicht berücksichtigt werden, weil Daten für die interessierende Ergebnisvariable „Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Ausgabe der Vermittlungsgutscheine“ bisher lediglich für 2003 vorlagen. Im Zuge zukünftiger ergänzender Datenlieferungen und Datenkorrekturen seitens des Auftraggebers könnten sich die Ergebnisse noch einmal ändern.

1.2 Implementations- und Strukturanalysen (sinus)

Die Implementationsanalysen von sinus konzentrieren sich auf die folgenden Fragestellungen:

- Wie haben sich die Ausgabe und Verwendung (Einlösung) von Vermittlungsgutscheinen (VGS) im Zeitverlauf entwickelt?
- Welche Kosten erwachsen der BA mit dem Einsatz des Instruments VGS?

- Wer sind die mit der BA kooperierenden privaten Vermittler?
- Wie entwickelten sich die Aktivitäten, die Vermittlungserfolge, das Geschäft der privaten Vermittler seit Start des VGS im April 2002?
- Was charakterisiert die Beziehungen zwischen Arbeitssuchenden und privaten Vermittlern?
- Gibt es Anzeichen für eine missbräuchliche Nutzung von VGS durch die privaten Vermittler und andere?
- Wer sind die durch Vermittlungsgutschein vermittelten Arbeitslosen?
- Wie urteilen die VGS-Vermittelten über den VGS, die privaten Vermittler und die Serviceleistungen der Agenturen für Arbeit?
- Wie stabil erweisen sich die durch VGS begründeten Beschäftigungsverhältnisse?
- Wer sind die Nicht-Einlöser von VGS unter den Arbeitslosen; was hindert sie an einer erfolgreichen Nutzung des VGS?
- Welche Erfahrungen machten die Agenturen für Arbeit mit den Vermittlungsgutscheinen und privaten Vermittlern; wie beurteilen sie das Instrument VGS?

Ausgabe und Einlösung von VGS

Von April 2002 bis Juni 2004 wurden von den Agenturen *insgesamt 1,061 Millionen VGS an Arbeitslose ausgegeben*. Im Monatsdurchschnitt waren das knapp 40.000. Überproportional viele (52 Prozent) gingen an Arbeitslose in den neuen Bundesländern. (Von allen Arbeitslosen im Untersuchungszeitraum hatten nur 36 Prozent ihren Wohnsitz in den neuen Bundesländern) Den *ausgegebenen VGS* standen im gleichen Zeitraum gut 70.000 *ausgezahlte VGS* gegenüber. Hier besonders zeigt sich die *regionale Ungleichverteilung*: Fast zwei Drittel aller Einlösungen von VGS erfolgten durch Agenturen in den neuen Bundesländern. Der VGS ist also vor allem ein im Osten genutztes Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik. Sowohl die Zahlen der VGS-Ausgabe, als auch die der Auszahlungen (Erstvergütungen) verzeichnen insgesamt eine *steigende Tendenz* – dabei gibt es bezogen auf die Anspruchsberechtigten sehr große Unterschiede nicht nur zwischen West und Ost, sondern auch zwischen Agenturen innerhalb dieser beiden Regionen. Bezogen auf *alle Abgänge in Beschäftigung* stellen die VGS-Vermittelten einen Anteil von 1,1 Prozent; in den neuen Bun-

desländern ist diese Quote mehr als doppelt so groß wie im Westen. Insgesamt gilt allerdings: Die VGS-Vermittelten machen an den Abgängern aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nur einen verschwindend kleinen Teil aus.

Finanzielle Aufwendungen

Bis Ende Juni 2004 sind in den Agenturen für rd. 70.000 VGS-Vermittlungen 112 Mio € an Vermittlungshonoraren und internen Verwaltungskosten angefallen. Die Verwaltungskosten liegen bei fast 20 Prozent der Honorarsumme. Für eine durchschnittliche VGS-Vermittlung sind in Westdeutschland € 1.726, in Ostdeutschland € 1.511 zu veranschlagen. Der von den Agenturen *geschätzte* Aufwand für die Verwaltung und das Controlling im Zusammenhang mit dem VGS weist außerordentlich große Unterschiede bezogen auf die Zahl der von den Agenturen ausgegebenen und eingelösten VGS auf.

Private Vermittler

Seit Einführung des VGS haben rd. 11.500 verschiedene private Vermittler bei den Agenturen Vermittlungshonorare liquidiert. Es deutet sich an, dass die Zahl der neu auf dem Markt antretenden Vermittler seit September 2003 rückläufig ist. Die meisten Vermittler sind Firmen oder Institutionen, was allerdings nicht bedeutet, dass sie hauptsächlich oder gar ausschließlich gewerbliche Arbeitsvermittlung betreiben. Für die meisten dieser Institutionen (Bildungsträger, Qualifizierungseinrichtungen, Firmen) ist das Vermittlungsgeschäft offensichtlich nur ein Teilgeschäft in ihrem jeweiligen Dienstleistungsangebot. Etwa ein Viertel der Vermittler firmiert als Privatperson und etwa zehn Prozent sind Kapitalgesellschaften. Fast zwei Drittel aller privaten Vermittler sind „Gelegenheitsvermittler“, die bislang maximal drei Vermittlungen durchgeführt haben. Sie decken nur 16 Prozent aller Vermittlungen ab, während die kleine Gruppe von Großvermittlern (50 Vermittlungen und mehr) 25 Prozent aller Vermittlungen durchführen. Insbesondere die Einmalvermittler begründen häufiger stabile Beschäftigungsverhältnisse als die Großvermittler. Mindestens die Hälfte aller durch die Hilfe privater Vermittler begründeten Arbeitsverhältnisse bestehen weniger als sechs Monate – für sie wurden keine „Restzahlungen“ von den privaten Vermittlern eingefordert.

Fach- und Führungskräfte in den Agenturen haben nach eigenen Angaben nur einen *begrenzten Überblick* über den Markt der privaten Vermittler in ihrer jeweiligen Region. Nur ein Viertel der Agenturen gibt an, sie wüssten *ziemlich genau* Bescheid, welche privaten Vermittler in der Region ihre Leistungen anbieten.

VGS-Vermittelte

Die bis Juni 2004 von der BA statistisch erfassten 70.445 VGS-Vermittelten sind vor allem ehemalige Arbeitslose aus den neuen Bundesländern. Unter den VGS-Vermittelten sind, verglichen mit allen Abgängern in Beschäftigung, *deutlich überrepräsentiert*: Männer/Ältere über 45 Jahre/Mittlere Schulabschlüsse/Fachkräfte/Arbeiter/Fertigungsberufe/Langzeitarbeitslose/Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer zwischen vier und zwölf Monaten. *Deutlich unterrepräsentiert* sind unter den VGS-Vermittelten: Westdeutsche/Ausländer/Frauen/Jüngere unter 25 Jahre/Bildungsabschlüsse: Abitur, Fachhochschulreife/Angestellte/Dienstleistungsberufe/Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer unter vier Monaten.

Vergleichende Strukturanalysen zeigen, dass die VGS-Vermittelten *keine profilierte Zielgruppe* der Arbeitsmarktpolitik sind. Das gilt sowohl für die VGS-Vermittelten in den neuen Bundesländern als auch für die in Westdeutschland.

Die meisten VGS-Vermittelten fanden eine Beschäftigung mit geringerer Bezahlung als derjenigen vor ihrer letzten Arbeitslosigkeit. 30 Prozent berichten das Gegenteilige: Sie seien jetzt auf einem besser bezahlten Arbeitsplatz. Rund zwei Drittel der VGS-Vermittelten sagen, der neue Arbeitsplatz gefalle ihnen alles in allem recht gut und die Hälfte sagt, er entspreche im Großen und Ganzen ihrer Ausbildung. Für 40 Prozent der VGS-Vermittelten ist der neue Arbeitsplatz nur eine vorübergehende Zwischenlösung; sie möchten sich bald wieder verbessern.

Dass man als Arbeitsloser mit einem VGS einen privaten Vermittler beauftragen kann, erfuhren die meisten VGS-Vermittelten entweder von dafür zuständigen Fachkräften *im Arbeitsamt* oder in dort ausliegenden Merkblättern, Broschüren etc. Drei von vier VGS-Vermittelten haben allerdings den VGS vom Arbeitsamt erst bekommen, nachdem sie direkt danach ge-

fragt haben. Von selbst hat man sie dort nicht auf die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit einem privaten Arbeitsvermittler hingewiesen. Ein Drittel der VGS-Vermittelten hatte den Eindruck, die Mitarbeiter im Arbeitsamt waren nicht sehr daran interessiert, ihnen einen Vermittlungsgutschein auszuhändigen.

VGS-Vermittelte und private Vermittler

VGS-Vermittelte tendieren überwiegend dazu, „ihre“ privaten Vermittler positiver zu beurteilen als die Vermittler und Berater in „ihren“ Arbeitsämtern/Agenturen. Die große Mehrheit der VGS-Vermittelten versichert, sich wieder eines privaten Vermittlers zu bedienen, wenn sie erneut arbeitslos würden. Auf der anderen Seite erklärt ein Drittel der VGS-Vermittelten, sie hätten auch ohne VGS eine Arbeit gefunden, ein weiteres Drittel hält das immerhin für möglich. Etwa 30 Prozent der VGS-Vermittelten wurden direkt vom privaten Vermittler auf den VGS aufmerksam gemacht.

VGS-Nichtverwender

In den Untersuchungen von sinus werden als „Nichtverwender“ Arbeitslose bezeichnet, die – wie die VGS-Vermittelten – zwar einen Vermittlungsgutschein erhalten haben und auch wieder in ein Arbeitsverhältnis gelangt sind, allerdings ohne dass dafür ihr Vermittlungsgutschein verwendet wurde. Die augenfälligsten Unterschiede zwischen Nichtverwendern und VGS-Vermittelten:

Nichtverwender sind überwiegend Westdeutsche, der Männeranteil bei ihnen ist deutlich geringer, sie haben in ihren Reihen mehr Ausländer, der Anteil der Abiturienten, Fachhochschüler ist höher, der Arbeiteranteil ist deutlich geringer.

VGS-Nicht-Einlöser

VGS-Nicht-Einlöser sind Empfänger eines VGS, die – aus welchen Gründen auch immer – ihren VGS bei der Arbeitsuche nicht nutzen konnten oder wollten. Jeder fünfte Nicht-Einlöser wurde durch einen privaten Arbeitsvermittler, jeder zehnte durch einen Arbeitgeber veranlasst, sich einen VGS in der Arbeitsagentur zu besorgen.

Knapp die Hälfte der Nicht-Einlöser berichtet, dass sie den VGS von der Agentur erst auf ihre direkte Nachfrage hin erhalten haben, die Agentur habe sie nicht auf die Möglichkeit eines privaten Vermittlers hingewiesen.

(Von den VGS-Vermittelten sagten das 74 Prozent). Insgesamt besteht bei den Nicht-Einlösern die Tendenz, ihre jeweilige Agentur besser zu beurteilen als dies die VGS-Vermittelten tun. 46 Prozent der Nicht-Einlöser kontaktierten *einen* und ebenso viele *mehrere* private Arbeitsvermittler. 70 Prozent berichten, der private Arbeitsvermittler konnte ihnen innerhalb der Geltungsdauer des VGS keinen Arbeitsplatz besorgen. Etwas mehr als die Hälfte der Nicht-Einlöser hat nach Ablauf der Geltungsdauer des VGS erneut einen beantragt.

Vermittlungsgutscheine, private Vermittler und die Agenturen für Arbeit

Dem VGS wird in den neuen Bundesländern größere Bedeutung beigemessen als im Westen – das zeigt sich auch darin, dass er organisatorisch in den Agenturen im Osten höher angesiedelt ist als im Westen.

80 Prozent der Agenturen beschreiben ihre jeweilige Ausgabepraxis in Bezug auf VGS als "großzügig", jede fünfte Agentur als „eher zurückhaltend“. Konkret nachgefragt ergibt sich folgendes Bild zur VGS-Ausgabepraxis der Agenturen:

- nur auf Nachfrage 37 %
- an jeden Anspruchsberechtigten 34 %
- an Zielgruppen 28 %

Die großzügige Ausgabepraxis ist vor allem in den Ostagenturen anzutreffen, die Zielgruppenstrategie eher in Westagenturen. Soweit Agenturen sich der Zielgruppenstrategie verpflichtet fühlen, benennen sie am häufigsten als „ihre“ Zielgruppen Langzeitarbeitslose (33 %), Vermittlungskunden mit guten Vermittlungschancen (25 %), qualifizierte Arbeitslose (20 %) und jüngere Arbeitslose (20 %). Langzeitarbeitslose werden in den Ostagenturen wesentlich häufiger als im Westen zu den Zielgruppen gerechnet, desgleichen Betreuungskunden mit geringen Vermittlungschancen. In den Westagenturen werden überdurchschnittlich häufig qualifizierte Arbeitslose und „motivierte“ Arbeitslose zu den Zielgruppen gerechnet.

Die meisten Agenturen beschränken sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Werbung für den VGS gegenüber den Arbeitslosen auf eine Aushändigung von Infoblättern mit Erläuterungen zur Funktionsweise des VGS (über 60 %). Nur wenig mehr als ein Drittel der Agenturen berichten, dass sie

nachdrücklich auf die Vorteile des VGS gegenüber den Arbeitslosen hinweisen.

Die große Mehrheit der Agenturen (86 %) verweist auf Missbrauchsvermutungen und die Notwendigkeit von Missbrauchskontrollen (63 %) bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen durch private Vermittler.

Über 80 Prozent der VGS-Experten in den Agenturen bestreiten, dass Vermittlungsgutscheine die Vermittler *entlasten* und/oder die Vermittlung von Arbeitslosen *beschleunigen* würden, aber eine Mehrheit von 55 Prozent der Agenturen ist überzeugt, dass der VGS zu *zusätzlichen* Vermittlungen führt. Die *geschäftspolitische Bedeutung* der VGS wird von mehr als zwei Drittel aller Agenturen als *niedrig* eingestuft; dieser Wert hat sich seit 2003 *verdoppelt*.

Zur Stabilität von VGS begründeten Beschäftigungsverhältnissen

Im Untersuchungszeitraum Mai bis Dezember 2003 waren in den 50 Agenturen, in denen sinus vertiefende Implementationsanalysen durchführt, von den VGS-Vermittelten rund ein Drittel wieder arbeitslos geworden, von den Selbstvermittlern ohne Vermittlungsgutschein traf dies nur für 23 Prozent zu. Die Analysen von sinus zeigen durchgehend, dass die durch VGS begründeten Beschäftigungsverhältnisse in nahezu allen Berufsgruppen, Altersgruppen, Bildungsgruppen etc. häufiger wieder in Arbeitslosigkeit einmünden als das bei den entsprechenden Gruppen ohne VGS der Fall gewesen ist. Es konnte allerdings (noch) nicht der Einfluss von befristeten Arbeitsverhältnissen auf die ausgewiesene Dauer der Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt werden.

1.3 Typisierung der Arbeitsagenturen (IAW)

Die vom IAW durchgeführten Arbeiten erfolgten mit dem Ziel, die Strategien und Vorgehensweisen der Agenturen für Arbeit beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen zu erfassen und die Agenturen für Arbeit hinsichtlich dieser zu kategorisieren.

Das Vorgehen bei der Typisierung erfolgte in vier Schritten:

1. Durchführung einer e-Mail-Befragung bei den 180 Agenturen;
2. Bildung von metrischen Strategievariablen (Scores) nach inhaltlichen Gesichtspunkten aus den erhobenen Variablen;

3. Verdichtung der Strategievariablen zu relevanten und interpretierbaren Dimensionen (Faktoren) mittels Faktorenanalyse;
4. Bildung einer interpretierbaren und überschaubaren Anzahl von Strategietypen (Clustern) auf Basis der Faktoren mit Hilfe clusteranalytischer Verfahren.

Die Erhebung und die Bildung der Strategievariablen erfolgte mit dem Ziel, die Strategien und Vorgehensweisen der Agenturen hinsichtlich der Dimensionen „Intensität“ des Einsatzes von Vermittlungsgutscheinen und „Organisiertheit“ beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen zu erfassen. Dazu wurden die Ergebnisse der Befragung zum Einsatz der Vermittlungsgutscheine in den 180 Agenturen mit statistischen Methoden verdichtet. Eine Typenbildung auf Basis der Faktoren „Intensität“ und „Stellenwert/Informiertheit“ (im Zwischenbericht des IAW Variante b4) wird vorgeschlagen. Der Faktor „Intensität“ bildet den Personaleinsatz für das Instrument Vermittlungsgutschein und die Ausgabepraxis von Vermittlungsgutscheinen an die Anspruchsberechtigten ab. Der Faktor „Stellenwert/Informiertheit“ drückt aus, wie gründlich und wie überzeugt die Agenturen die Begleitung des Vermittlungsgutscheins durchführen. Mit diesem Vorschlag wird als Input für die Mikroevaluation eine überschaubare Anzahl interpretierbarer Strategietypen hinsichtlich des Einsatzes von Vermittlungsgutscheinen in den Agenturen gewonnen.

Die deskriptive Auswertung der IAW-Umfrage zur Erfassung der Strategien der Agenturen beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen ergibt u. a. folgende Ergebnisse:

- Die Agenturen für Arbeit scheinen die bestehenden Freiräume bei der Umsetzung des Vermittlungsgutscheins zu nutzen und verschiedene Strategien zu verfolgen.
Auch Meinungen und Einstellungen bezüglich der Vermittlungsgutscheine variieren zwischen den Agenturen.
- Offizielle Ansprechpartner für die privaten Vermittler gibt es in 45 % der Agenturen. Hier sind in den Agenturen zwischen einer und insgesamt 110 Personen für diese Aufgabe verantwortlich.
- Über genaue Informationen der Vermittlerlandschaft verfügen 23 % der Agenturen, 67 % der Agenturen haben einen allgemeinen Eindruck und 11 % verfügen über keinerlei Informationen.

- Die Ausgabepraxis des Vermittlungsgutscheins (quantitativ) ist in über der Hälfte der Agenturen (54 %) von Beginn an eher großzügig gewesen, in 8 % dagegen eher zurückhaltend. Unter den restlichen Agenturen überwiegen jene, bei denen die Ausgabe des Vermittlungsgutscheins im Laufe der Zeit großzügiger geworden ist.
- Bei der Art der Ausgabe des Vermittlungsgutscheins (qualitativ) bestehen deutliche Unterschiede: Während in 62 % der Agenturen die zentralen Mindestvorgaben umgesetzt werden, d. h. „nur“ über den Vermittlungsgutschein informiert und ein Informationsblatt ausgeteilt wird, versuchen 36 % der Agenturen über die reine Information hinaus auch Überzeugungsarbeit bei den potenziellen Empfänger/innen des Vermittlungsgutscheins zu leisten.
- Unterschiedliche Strategien finden sich auch bei der Zielgruppenorientierung und Ausgabebreite des Vermittlungsgutscheins: In 34 % der Agenturen wird der Vermittlungsgutschein grundsätzlich an jede/n Anspruchsberechtigte/n ausgegeben und in 37 % eher nur auf Nachfrage. Eine verstärkte Ansprache bestimmter Zielgruppen innerhalb der Anspruchsberechtigten wird in 28 % der Agenturen praktiziert. Bevorzugt angesprochen werden dabei die unterschiedlichsten Zielgruppen. Grob auszumachen sind in den Agenturen mit Zielgruppenansprache dabei aber zwei gegenläufige Selektionsstrategien: Etwa ein Drittel der Agenturen spricht von sich aus eher Personen mit relativ guten Ausgangsbedingungen an (Qualifizierte, Vermittlungskunden, gut motivierte Arbeitslose), ein weiteres Drittel der Agenturen dagegen eher solche Anspruchsberechtigte, die geringe Chancen auf eine Vermittlung haben (An- und Ungelernte, Betreuungskunden, eher passive Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, schwer behinderte Arbeitslose). Die vom verbleibenden Drittel der Agenturen angesprochenen Zielgruppen lassen sich in keine der beiden Kategorien einordnen.
- Zwei Drittel der Agenturen schätzen die geschäftspolitische Bedeutung des Vermittlungsgutscheins als eher niedrig bis sehr niedrig ein. Dennoch gibt es auch hier Ausreißer: In 10 % der Agenturen hat der Vermittlungsgutschein nach Aussage der Befragten eine hohe bis sehr hohe Bedeutung. Die Erwartungshaltung an das Instrument Anfang 2003 fiel insgesamt etwas besser aus als die aktuelle Einschätzung: Die Erwartungshaltung war damals in 22 % der Agenturen hoch bis sehr hoch.

- Bei den Meinungen und Einstellungen der Mitarbeiter (Auffassung) bezüglich des Vermittlungsgutscheins ist festzuhalten: 88 % der Mitarbeiter gehen davon aus, dass der Vermittlungsgutschein die Vermittlung der Personen, die sie ohnehin betreuen, nicht beschleunige. Jedoch glauben 55 %, dass Vermittlungsgutscheine zu zusätzlichen Vermittlungen führen.
- 14 % der Agenturen äußerten keine Verdachtsmomente bezüglich der missbräuchlichen Verwendung von Vermittlungsgutscheinen.

1.4 Deskriptives Projektmonitoring (ZEW)

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit hat sich die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine seit April 2002 von zunächst rund 20.000 im Monat auf heute über 60.000 im Monat verdreifacht. Das Instrument hat somit in den beiden letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dies mag daran liegen, dass die Arbeitsagenturen das Instrument allmählich stärker gefördert haben (wie die IAW-Umfrage zu bestätigen scheint, siehe Typisierung), dass die Arbeitslosen die Chancen des Instrumentes besser erkennen oder dass sich die privaten Vermittler allmählich mit dem Instrument arrangiert haben.

Wie das Projektmonitoring zeigt, werden Vermittlungsgutscheine stärker von Männern als von Frauen, von Deutschen als von Ausländern, von Jüngeren als von Älteren, und von besser ausgebildeten als von weniger gut ausgebildeten Arbeitslosen in Anspruch genommen. Trotz höherer Prämien nutzen Langzeitarbeitslose Vermittlungsgutscheine seltener als Arbeitssuchende, die zwischen drei und sechs Monate arbeitslos sind. In dem vom IAB entwickelten regionalen Strategietyp I (Ostdeutschland ohne Dresden) werden Vermittlungsgutscheine relativ am häufigsten und im Typ II (vorwiegend westdeutsche Großstädte mit hoher Arbeitslosigkeit) am zweithäufigsten in Anspruch genommen.

Von den 66.131 Teilnehmern im Zeitraum Mai bis Juni 2003, die aufgrund der Datenlage für das Projektmonitoring verwendbar sind, waren (laut Beschäftigtenstatistik) sechs Monate nach der Ausgabe 17,5 % in Beschäftigung. Von den 2.340.672 anspruchsberechtigten Nichtteilnehmern waren 8,9 % in Beschäftigung. Damit sind um 8,6 Prozentpunkte mehr Vermittlungsgutschein-Bezieher als Nichtvermittlungsgutschein-Bezieher in Be-

schäftigung übergegangen. Jedoch kann dieser Wert nicht kausal interpretiert werden.

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich bei der Betrachtung der Daten aus der Bewerberangebotsdatei für den Zeitraum Juli bis September 2003. Von den 108.070 Teilnehmern sind sechs Monate nach der Ausgabe 18,1 % in Beschäftigung. Von den 2.332.640 anspruchsberechtigten Nichtteilnehmern waren 9,1 % in Beschäftigung. Damit sind 9 Prozentpunkte mehr Vermittlungsgutschein-Bezieher als Nichtvermittlungsgutschein-Bezieher in Beschäftigung übergegangen, aber auch dieser Wert darf nicht im Sinne einer Ursache-Wirkung-Beziehung interpretiert werden.

Betrachtet man die Teilnehmergruppe, so zeigt sich: Der Anteil der Teilnehmer, die sich nach sechs Monaten in Beschäftigung befinden, ist unter Kurzarbeitslosen höher als unter Langzeitarbeitslosen, unter Männern höher als unter Frauen, unter Jüngeren höher als unter Älteren, und ist bei mittleren Ausbildungsgraden (Lehre) am höchsten. Falls Arbeitslose bereits früher in Maßnahmen waren, ist der Anteil in Beschäftigung nach sechs Monaten bei den Arbeitslosen mit Eingliederungszuschüssen am ausgeprägtesten und bei denen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen am niedrigsten. In den vom IAB entwickelten regionalen Strategietypen V (Westdeutschland, gute Arbeitsmarktlage) und VI (Westdeutschland, günstige Arbeitsmarktlage) sind die Beschäftigungsquoten für Teilnehmer nach sechs Monaten höher als in den Typen I und II. Die gemessene Differenz zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern beträgt 7-9 Prozentpunkte für die westdeutschen Strategietypen und 10 Prozentpunkte für Ostdeutschland und darf nicht kausal interpretiert werden.

1.5 Mikroökonomische Wirkungsanalyse (ZEW)

Die Ergebnisse aus dem Projektmonitoring geben einen ersten Eindruck zum Übergang der Teilnehmer und Nichtteilnehmer in Beschäftigung. Diese deskriptiven Ergebnisse sagen jedoch noch nichts über die kausale Wirkung der Vermittlungsgutscheine aus. Dazu ist der Vergleich zu einer in allen relevanten individuellen und regionalen Eigenschaften ähnlichen Kontrollgruppe nötig. Gelingt es, zu jedem Teilnehmer einen in beobachtbaren Größen wie Alter, Geschlecht und Bildung ähnlichen Nichtteilnehmer zu finden, dann ist der Effekt der Maßnahme in der Gruppe der Teilnehmer definiert als die Differenz aus den Durchschnitts der Ergebnisvariable in

der Teilnehmer- und der Kontrollgruppe. In unserem Fall ist die Maßnahme als Ausgabe des Vermittlungsgutscheins und die Ergebnisvariable als Verbleib in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sechs Monate nach Ausgabe des Gutscheins definiert. Sind z. B. 10 % der Teilnehmergruppe sechs Monate nach Ausgabe des Vermittlungsgutscheines in Beschäftigung, in der Kontrollgruppe jedoch nur 5 %, so beträgt der Maßnahmeerfolg 5 Prozentpunkte.

Im Gegensatz zum Projektmonitoring werden die Teilnehmer nun nicht mehr mit allen Nichtteilnehmern verglichen, sondern nur mit – vereinfacht formuliert – Zwillingen (so genanntes Matching-Verfahren). Somit lässt sich für die im Projektmonitoring enthaltene Selektionsverzerrung, die gemäß der Befragungsergebnisse sowohl auf Positiv- als auch Negativauslese beruhen kann, korrigieren. Es wird sich zeigen, dass die Positivauslese überwiegt. Das gilt allerdings nur für die Selektionsverzerrung aufgrund von beobachtbaren Größen wie Alter, Geschlecht, Ausbildung und Erwerbsgeschichte. Die Selektionsverzerrung, die sich aus unbeobachtbaren Merkmalen wie Motivation ergibt, konnte hingegen nicht vollständig korrigiert werden.

Wie hoch sind die kausalen Effekte auf der Mikro-Ebene nach den Ergebnissen des Matching-Verfahrens? Der durchschnittliche Maßnahmeneffekt in der Gruppe der Teilnehmer ist signifikant und positiv. In Ostdeutschland sind 17,2 % der Teilnehmergruppe sechs Monate nach Ausgabe der Vermittlungsgutscheine in Beschäftigung, bei der Kontrollgruppe sind es 12,4 %. Der Maßnahmeneffekt liegt demnach bei 4,8 Prozentpunkten. In Westdeutschland ist dieser kausale Effekt etwas geringer. 17,7 % der Teilnehmergruppe befinden sich sechs Monate nach Ausgabe der Vermittlungsgutscheine

in Beschäftigung, bei der Kontrollgruppe sind es 13,9 %. Der Maßnahmeneffekt beträgt demnach 3,7 Prozentpunkte.

Vermittlungsgutscheine scheinen in der Summe eine direkte positive Beschäftigungswirkung unter den Teilnehmern zu entfalten. Der Effekt ist jedoch quantitativ eher bescheiden. Rechnet man die Prozentpunkte auf die Zahl der Teilnehmer um, so ergeben sich folgende Werte: Bei insgesamt 62.385 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen im Mai und Juni 2003 sind in Ostdeutschland zusätzlich 1.434 Arbeitslose und in West-

deutschland 1.206 Arbeitslose aufgrund der Vermittlungsgutscheine sechs Monate nach der Ausgabe in Beschäftigung gekommen.

Wie teuer ist dieser zusätzliche Beschäftigungseffekt? Von den ausgegebenen Gutscheinen wurden im Osten 3.646 innerhalb der 6 Monate nach Ausgabe eingelöst, im Westen 2.199. Das Verhältnis von Beschäftigungseffekten zu Einlösungen scheint in Ostdeutschland ungünstiger als in Westdeutschland gewesen zu sein. Die Kosten für die Ausgabe und Einlösung der Gutscheine sind ins Verhältnis zu den ursächlich durch Vermittlungsgutscheine vermittelten Arbeitslosen zu setzen. Da für eine Gesamtbeurteilung der Vermittlungsgutscheine jedoch auch die Ergebnisse der Makroanalyse berücksichtigt werden müssen, wird an dieser Stelle auf die Ausführungen bei der Kosten-Nutzen-Analyse verwiesen.

Heterogenität der Effekte

Die Wirkung der Vermittlungsgutscheine unterscheidet sich nach beobachteten Eigenschaften. Bei jüngeren Arbeitslosen konnten wir einen höheren Maßnahmeneffekt finden als bei älteren. Je höher die Vermittlungsprämie ist, desto geringer ist der Maßnahmeneffekt, was auf die damit verbundene höhere Arbeitslosigkeitsdauer zurückzuführen sein dürfte. Der höhere Anreiz für den privaten Vermittler zur Vermittlung durch die höhere Prämie kann dies offenbar nicht kompensieren. Ferner scheint das Instrument in Ostdeutschland bei Männern eine höhere Wirkung als bei Frauen zu entfalten. Eine geschlechtsspezifische unterschiedliche Wirkung konnte im Westen nicht festgestellt werden.

Nach IAB-Strategietypen getrennt wird der niedrigste Maßnahmeneffekt für den Strategietyp V (Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage) gemessen. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass in diesem Strategietyp die beobachteten Wiedereingliederungsquoten am höchsten sind (siehe Projektmonitoring). In diesem Sinne deutet die ökonometrische Analyse darauf hin, dass beobachtete Wiedereingliederungsquoten die Wirkung eines Instruments verzerrt wiedergeben können (in dem genannten Falle überschätzen). Aus der IAW-Typisierung scheint folgendes Ergebnis hervorzuheben: Die Wirksamkeit ist in den Agenturen höher, in denen dem Instrument ein hoher Stellenwert beigemessen wird und in denen die Mitarbeiter gut über (mögliche) Missbrauchsfälle informiert sind. Eine höhere Intensität hinsichtlich des organisatorischen Einsatzes bei der Umsetzung

des Instrumentes sowie hinsichtlich der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen scheint hingegen eher mit geringeren Effekten verbunden zu sein. Anscheinend ist die zunehmende Intensität mit einer abnehmenden zusätzlichen Wirkung verbunden.

Die Mikroanalyse legt die Schlussfolgerung nahe, dass die Vermittlungsgutscheine positive direkte Effekte entfalten, von denen einige Gruppen von arbeitslosen Teilnehmern stärker profitieren als andere. Es gibt insofern bedeutsame individuelle und regionale Maßnahmenheterogenität. Individuelle und regionale Eigenschaften, welche die Teilnahme befördern, begünstigen nicht zwangsläufig auch den Erfolg.

Vergleich mikroökonomische Wirkungsanalyse und Projektmonitoring

Um das Ausmaß der Selektionsverzerrung zu erkennen, sind die kausalen Effekte der Matching-Analyse mit den „naiven“ Ergebnissen des Projektmonitoring zu vergleichen. Die im Projektmonitoring gemessene Differenz im Vergleich zu allen Arbeitslosen beträgt 7-9 Prozentpunkte für die westdeutschen Strategietypen, der kausale Effekt beträgt jedoch nur 3,7 Prozentpunkte. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Ostdeutschland: Im Projektmonitoring wurden 10 Prozentpunkte gemessen, der kausale Effekt beträgt dagegen nur 4,8 Prozentpunkte. Damit zeigt sich die Überschätzung der tatsächlichen Wirkung der Vermittlungsgutscheine durch die Positivauslese bei den Arbeitslosen, an die tatsächlich ein Vermittlungsgutschein ausgegeben wurde.

Rolle von Mitnahmeeffekten

Falls Arbeitslose auch ohne Vermittlungsgutscheine in Beschäftigung gekommen wären, liegt aus ökonomischer Sicht ein Mitnahmeeffekt vor. Der Mitnahmeeffekt wäre Null, wenn die Ausgabe der Vermittlungsgutscheine bei der Teilnehmergruppe zu einem bestimmten positiven Prozentsatz zum Übergang (bzw. zum Verbleib nach sechs Monaten) in Beschäftigung durch Einlösung des Vermittlungsgutscheins geführt hätte und bei der Kontrollgruppe kein Arbeitsloser in Beschäftigung übergegangen wäre. Dieses Szenario ist jedoch aufgrund der Selbstvermittlungsaktivitäten der Arbeitslosen und der staatlichen Arbeitsvermittlung unrealistisch. Es wird stets ein gewisser Prozentsatz der Kontrollgruppe in Beschäftigung übergehen – in dieser Untersuchung sind es in Ostdeutschland 12,4 % und in Westdeutschland 13,9 %. In diesem Umfang liegen Mitnahmeeffekte vor.

Die Übergänge der Arbeitslosen aus der Kontrollgruppe können ökonomisch als Mitnahmeeffekte interpretiert werden, weil die entsprechenden Personen aus der Teilnehmergruppe auch ohne Vermittlungsgutschein in Beschäftigung übergegangen wären. Ein Mitnahmeeffekt ist aber bei keinem wirtschaftspolitischen Instrument zu vermeiden. Entscheidend ist daher, wie hoch die fiskalischen Kosten durch den Mitnahmeeffekt sind und ob sie den Nutzen der Maßnahme übersteigen. Damit ist an dieser Stelle erneut auf die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse zu verweisen.

1.6 Makroökonomische Wirkungsanalyse (Universität Frankfurt)

Vermittlungsgutscheine können bedeutsame indirekte Wirkungen entfalten. Dabei sind insbesondere Substitutionseffekte von Bedeutung. Diese liegen vor, wenn durch einen mit Vermittlungsgutschein vermittelten Arbeitslosen die Vermittlung eines anderen Arbeitslosen, der ohne Vermittlungsgutschein eine Beschäftigung sucht, verhindert wird. Dieser indirekte Effekt kann dazu beitragen, dass den positiven direkten Effekten auf der Individualebene geringere oder gar keine Gesamtwirkungen auf der Makroebene gegenüberstehen. Um die gesamtwirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, die nach Berücksichtigung der indirekten Effekte verbleiben, wurden mit dynamischen Paneldatenmethoden regionale Matchingfunktionen geschätzt, getrennt u. a. auch nach den Strategietypen der BA.

Die empirischen Analysen der Wirkungen der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine zeigen zwar eine positive Tendenz der Effekte, jedoch sind die Koeffizienten im statistischen Sinne mit der Ausnahme von Strategietyp II (Westdeutsche Großstadträume mit hoher Arbeitslosigkeit) insignifikant. Dies bedeutet, dass Vermittlungsgutscheine auf regionaler Ebene netto keine oder nur bescheidene Effekte aufweisen. Somit scheinen bedeutsame Substitutionseffekte zu existieren. In der Regel scheinen diese indirekten Effekte einen bedeutenden Anteil der positiven direkten Wirkungen zu kompensieren, so dass der messbare Beitrag der Vermittlungsgutscheine, die im Mai und Juni 2003 ausgegeben wurden, zur Erhöhung der Beschäftigung in Deutschland minimal ist. Da das Instrument in diesen beiden Monaten aber noch sehr wenig eingesetzt wurde, konnte zum jetzigen Zeitpunkt ein anderes Ergebnis der Makroanalyse kaum erwartet werden. Bemerkenswert ist immerhin, dass es ein, wenn auch sehr bescheidenes po-

sitives Ergebnis in einer Region (Strategietyp II) gibt. Da sich das Instrument im Mai und Juni 2003 in gewisser Weise noch in der Einführungsphase befand, kann man von den bisherigen Ergebnissen noch nicht auf die gesamte Zeit der Existenz der Vermittlungsgutscheine von Anfang 2002 bis heute schließen.

Unter Berücksichtigung der indirekten Effekte verbleibt ein gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungseffekt von 262 Personen in Ostdeutschland und 634 Personen in Westdeutschland.

1.7 Kosten-Nutzen-Analyse (ZEW)

Zur Bewertung des Ressourceneinsatzes wird eine Kosten-Nutzen Analyse auf Basis der Mikro- und Makroanalyse durchgeführt. Dabei werden die Maßnahmeneffekte bei der Berechnung der Nutzeneffekte einbezogen. Es wird jedoch keine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse vorgelegt, die Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die Zusatzlasten der Besteuerung berücksichtigt.

Mikroanalyse

Im Mai und Juni 2003 wurden in Ostdeutschland 29.785 Vermittlungsgutscheine ausgegeben. Von diesen wurden 3.646 bis Ende 2003 eingelöst – das entspricht einer Einlösequote von 12,2 %. In Westdeutschland wurden im gleichen Zeitraum 32.600 Vermittlungsgutscheine ausgegeben und davon 2.199 bis Ende des Jahres eingelöst, was einer Einlösequote von 6,75 % entspricht.

Aus den Ergebnissen der Mikroanalyse ist bekannt, dass 1.434 Arbeitslose in Ostdeutschland und 1.206 in Westdeutschland ursächlich durch die Vermittlungsgutscheine in Beschäftigung vermittelt wurden. Damit kostete das Instrument für diesen Zeitraum 4.084 € je erfolgreich vermittelten Teilnehmer in Ostdeutschland und 3.317 € in Westdeutschland.

In Ostdeutschland kamen durch den Verwaltungsaufwand für die Ausgabe und Einlösung der Gutscheine sowie die Prämienzahlungen Kosten von 5,8 Millionen € zustande. Denen standen Nutzen durch Leistungseinsparungen, zusätzlichen Steuer- und Sozialabgaben und eingesparter Verwaltungsaufwand durch geringere Vermittlungstätigkeit von 11,1 Millionen € gegenüber. Dabei wurde der in der mikroökonomischen Wirkungsanaly-

se ermittelte Maßnahmeneffekt zur Berechnung der Nutzengrößen verwendet. So ergibt sich ein Nettonutzen aus der Mikroanalyse von 5,3 Millionen €, der unter Berücksichtigung weiterer Einsparungen in den Folgejahren noch steigen könnte.

In Westdeutschland steht den Kosten von 3,8 Millionen € ein Nutzen von 7,1 Millionen € gegenüber, so dass sich der Nettonutzen auf 3,3 Millionen € beläuft – der Nettonutzen könnte unter Berücksichtigung zukünftiger Einsparungen noch zunehmen.

Makroanalyse

Substitutionseffekte der Vermittlungsgutscheine führen dazu, dass Nichtteilnehmer nicht in Beschäftigung übergehen. Daher beträgt der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt nur 262 Personen in Ostdeutschland und 634 Personen in Westdeutschland. Dadurch steigen die Kosten auf 24.956 € je erfolgreich Vermittelten in Ostdeutschland und 7.495 € in Westdeutschland.

Unter Berücksichtigung indirekter Effekte sinkt der Nettonutzen der Vermittlungsgutscheine. Im Wesentlichen unterscheidet sich die Makroanalyse von der Mikroanalyse dadurch, dass auf der Nutzenseite die Verminderung des Maßnahmeneffektes durch indirekte Effekte rechnerisch berücksichtigt wird. Auf diese Weise wird Substitutionseffekten der Vermittlungsgutscheine Rechnung getragen.

Dadurch entstehen in Ostdeutschland Nettokosten in Höhe von 4,2 Millionen €, die sich erst bei Berücksichtigung von Leistungseinsparungen und zusätzlichen Steuern für drei Jahre wahrscheinlich in einen positiven Nettonutzen umwandeln. Für Westdeutschland sieht die Bilanz besser aus. Zwar entstehen ohne Berücksichtigung späterer Einsparungen und Mehreinnahmen im ersten Halbjahr Nettokosten in Höhe von 0,2 Millionen €, die sich jedoch bereits im zweiten Halbjahr zu einem positiven Nettonutzen wandeln.

Zusammenhang zwischen Mitnahmeeffekten und Nettonutzen

In der juristischen Betrachtungsweise, die aus dem Bericht des Rechnungshofes ersichtlich wird, ist der Begriff des Missbrauchs relevant. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die auf der Basis der Mikro- und Makrodatenanalyse abgeschätzten Mitnahme- und indirekten Effekte auch

auf einen solchen Missbrauch zurückgeführt werden können. Das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Eine aus ökonomischer Sicht mangelnde Kosteneffizienz eines wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatzes, die durch Mitnahme- und andere indirekte Effekte entsteht, kann auch bei vollständiger Abwesenheit von Missbrauch in diesem juristischen Sinne zustande kommen. In den Agenturen, wo tatsächlicher Missbrauch nachgewiesen wurde bzw. Missbrauchsverdacht bestand, scheinen die IAW- und sinus-Untersuchungen auf einen Missbrauch in Höhe von bis zu 6 % bzw. einen Missbrauchsverdacht der Agenturen von bis zu 17 % der Einlösungen hinzudeuten. Ob dies viel oder wenig ist, könnte ein Vergleich mit anderen Instrumenten zeigen.

Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch nicht entscheidend, ob es Mitnahmeeffekte oder auch Missbrauch gibt – es ist keine wirtschaftspolitische Maßnahme ohne Mitnahmeeffekte vorstellbar. Entscheidend ist vielmehr, ob der Nettonutzen einer Maßnahme unter Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte positiv ist. Nach den vorläufigen Berechnungen, die auf der Einführungsphase der Vermittlungsgutscheine basieren,

wird der Nettonutzen insbesondere in Westdeutschland positiv, sobald zukünftige Leistungseinsparungen sowie zusätzliche staatliche Einnahmen durch Steuern und Sozialabgaben berücksichtigt werden. Einschränkend ist anzumerken, dass sich die vorliegende Kosten-Nutzen-Analyse lediglich auf die fiskalische Ebene bezieht.

2 Bewertung und Empfehlungen

2.1 Grundsätzliches

1. Die für den Zwischenbericht erarbeiteten Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung lassen es gerechtfertigt erscheinen, die Erprobung des arbeitsmarktpolitischen Instruments VGS über den 31.12.2004 hinaus fortzusetzen.
2. Generell scheinen der Begleitforschung Modifikationen angebracht, um Wirkung und Effizienz des Instruments längerfristig zu sichern. Dabei ist zu beachten, dass es in den Agenturen hinsichtlich des Umgangs und der Zufriedenheit mit den VGS bedeutsame Unterschiede gibt, die mit für den längerfristigen Erfolg verantwortlich sein können. Die von der Regierung bereits geplante Verlängerung der Probephase bis Ende 2006

könnte sich möglicherweise als zu lang erweisen, wenn die Begleitforschung bereits September 2005, wie derzeit geplant, ihren Endbericht vorlegt. Ebenfalls bereits beschlossene Modifikationen der Vermittlungsgutscheine werden im Lichte der empirischen Ergebnisse weiter unten diskutiert.

3. Im Kontext der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik können die VGS auch nach 27 Monaten Erprobungsphase als ein Instrument mit einem geringen Verbreitungsgrad bezeichnet werden. Von allen Abgängern aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung waren sinus zu Folge VGS-Vermittelte im Jahr 2002 (9 Monate) 0,6 %, im Jahr 2003 (12 Monate) 1,2 % und im Jahr 2004 (6 Monate) 1,4 %.
4. Aus den ökonometrischen Untersuchungen und den darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Analysen geht hervor, dass die Wirksamkeit der VGS zwischen Beschäftigungsgruppen und Regionen variiert. In der Summe wird das Instrument VGS in Ostdeutschland intensiver als in Westdeutschland genutzt, wobei die ökonomische Effizienz in Westdeutschland eindeutig höher zu sein scheint. Weitere regionale und individuelle Unterschiede in der Wirksamkeit sind empirisch von Bedeutung. Beispielsweise scheint die Wirksamkeit bei Kurzzeitarbeitslosen über derjenigen bei Langzeitarbeitslosen zu liegen.

2.2 Mikroökonomische Wirkungsanalyse

1. Bisher erhalten bis zu 7,1 % der anspruchsberechtigten Arbeitslosen pro Quartal (mit im Untersuchungszeitraum steigender Tendenz) einen Vermittlungsgutschein. Dies ist keine Zufallsstichprobe aller Anspruchsberechtigten. Von den im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Gutscheinen werden 6 % in Westdeutschland und 12 % in Ostdeutschland eingelöst, so dass die Nutzungsintensität in Ostdeutschland deutlich höher ist. Um die Wirkung und die Kosteneffizienz des Instruments abzuschätzen, werden diese deskriptiven Angaben durch umfangreiche Analysen der Begleitforschung ergänzt.
2. Die direkte Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf der Individualebene lässt sich folgendermaßen formulieren: Bei insgesamt 62.385 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen im Mai und Juni 2003 sind in Ostdeutschland 1.434 Teilnehmer und in Westdeutschland 1.206 Teilnehmer sechs Monate nach der Ausgabe zusätzlich in Beschäftigung, d. h.

so viele Teilnehmer wären ohne die Vermittlungsgutscheine weniger in Beschäftigung gewesen. Die Zahl der effektiv aufgrund der Gutscheine in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen liegt unter der Zahl der Einlösungen. Dies deutet auf die Existenz von Mitnahmeeffekten und /oder Missbrauch hin.

3. Individuelle und regionale Eigenschaften, welche die Teilnahme befördern, begünstigen nicht zwangsläufig auch den Erfolg. Es konnten positive Beschäftigungswirkungen in bestimmten Regionen und für bestimmte Beschäftigungsgruppen festgestellt werden. Ob die Kosten der VGS diese positiven Wirkungen rechtfertigen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. In Westdeutschland scheinen die Kosten in Relation zu den positiven Wirkungen niedriger als in Ostdeutschland zu sein. Auch innerhalb Westdeutschlands gibt es regionale Unterschiede.

2.3 Makroökonomische Wirkungsanalyse

Neben den direkten Effekten konnte die Begleitforschung mit makroökonomischen Methoden indirekte Effekte abschätzen, die sich z. B. durch Substitutionsprozesse von aktiven Maßnahmen ergeben können. Erfolgreiche Vermittlungen durch Gutscheine haben den Ergebnissen folgend die Beschäftigungschancen in anderen Gruppen von Arbeitslosen geschmälert. Das hat zu einer Verringerung der positiven direkten Beschäftigungswirkungen geführt. Der Nettoeffekt der im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine beträgt 262 Arbeitslose in Ostdeutschland und 634 Arbeitslose in Westdeutschland.

2.4 Implementationsanalyse

2.4.1 Argumente für den Vermittlungsgutschein

Für eine Beibehaltung des VGS (Fortführung der Erprobung) sprechen die folgenden Befunde der Implementationsforschung:

- VGS-Vermittelte sind mit dem Instrument VGS sowie mit „ihren“ privaten Vermittlern und deren Service alles in allem zufrieden, jedenfalls beurteilen sie die privaten Vermittler deutlich positiver als die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen (von denen sie ihre Vermittlungsgutscheine erhalten haben!).

- VGS-Vermittelte erklären überwiegend, im Falle erneuter Arbeitslosigkeit würden sie sich möglichst wieder bei der Stellensuche eines privaten Arbeitsvermittlers bedienen.
- Private Arbeitsvermittler bedienen offensichtlich erfolgreich einen quantitativ nicht zu vernachlässigenden Sektor von Arbeitgebern/Betrieben, die es, aus welchen Gründen auch immer, vermeiden, bei ihrer Stellenbesetzung mit der Agentur für Arbeit zu kooperieren. Durch die Einschaltung von privaten Vermittlern wird bewirkt, dass diese Stellenbesetzungen dennoch mit Leistungsempfängern der BA erfolgen können und sich die Zahl der Arbeitslosen dadurch vermindert. Ohne VGS und ohne private Vermittler würden die Stellen in größerem Umfang durch Arbeitssuchende aus der stillen Reserve besetzt werden.
- Private Vermittler können auch als Wettbewerber der Agenturen auftreten; ihre Vermittlungserfolge stellen für die Agenturvermittler bei der Besetzung offener Stellen eine Herausforderung dar. Das räumen inzwischen gesprächsweise auch zahlreiche Fach- und Führungskräfte in den Agenturen ein. Um das Potenzial der VGS zu entwickeln, erscheint es daher wichtig, dass der Wettbewerb zwischen privater und öffentlicher Vermittlung nicht in den genau identischen Vermittlungssegmenten erfolgt.

2.4.2 Argumente gegen den Vermittlungsgutschein

Gegen den VGS, jedenfalls in seiner aktuellen Ausgestaltung und Handhabung, sprechen aus der Sicht der Implementationsforschung vor allem die folgenden Punkte:

- In den letzten Monaten bis Juni 2004 hat sich die Nutzung des VGS in Relation zu den Anspruchsberechtigten (arbeitslose Leistungsempfänger) und bei privaten Vermittlern nicht nennenswert erhöht. Bei Vermittlern und Beratern in den Agenturen hat sich die Akzeptanz erheblich vermindert. Sehr viele von letzteren hoffen darauf und rechnen damit, dass der VGS ein Auslaufmodell sei.
- Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, dass die Zahl der von den Agenturen *ausgegebenen* VGS im Laufe der Zeit erheblich gesteigert wurde. Es erscheint also nicht aussichtsreich, die Ausgabe der VGS an Bezugsberechtigte weiter zu forcieren in der Erwartung, dadurch die VGS-Vermittlungsquote zu steigern. Eine größere Verbreitung der VGS könnte die Wirksamkeit verringern.

- Ein Drittel der VGS-Vermittelten erklärt uneingeschränkt: „Arbeit für mich hätte ich auch ohne VGS gefunden“, 37 Prozent möchten das zumindest nicht ausschließen und nur 32 Prozent stellen das ausdrücklich in Abrede.
- VGS-Nicht-Einlöser, also Arbeitslose, die zwar einen VGS von ihrer Agentur erhalten haben, der aber nicht eingelöst wurde, weil er zu keiner Vermittlung führte, stehen den privaten Vermittlern vergleichsweise kritischer gegenüber: Mehr als die Hälfte von ihnen unterstellen den privaten Vermittlern, sie wollten mit einem VGS nur schnell etwas verdienen; um eine geeignete Stelle für den Arbeitslosen kümmerten sie sich kaum.
- Der Höhepunkt des Zustroms von privaten Vermittlern auf den Markt lag in der Zeit zwischen Januar und September 2003. In diesem Zeitraum sind 40 Prozent aller privaten Vermittler erstmals tätig geworden, in den drei Quartalen davor (April bis Dezember 2002) lag die Quote bei 30 Prozent und in den letzten drei Quartalen (Oktober 2003 bis Juni 2004) wieder bei 30 Prozent. Von den bisher erfolgreich tätig gewesenen rund 11.500 privaten Vermittlern sind zwei Drittel „Gelegenheitsvermittler“ mit maximal drei getätigten Vermittlungen. 43 Prozent sind „Einmalvermittler“.
- Die Akzeptanz bei den *Vermittlungsfachkräften* in den 180 Agenturen hat sich im Zeitverlauf dramatisch vermindert: Schätzte man die geschäftspolitische Bedeutung des VGS Anfang 2002 zunächst in 34 Prozent der Agenturen als niedrig ein, so verdoppelte sich diese Quote bis Mitte 2004 auf 68 Prozent.
- Vergleichende statistische Analysen von sinus belegen, dass durch VGS begründete Beschäftigungsverhältnisse häufiger bzw. früher in erneute Arbeitslosigkeit einmünden, als dies bei strukturell vergleichbaren Abgängern in Beschäftigung ohne einen Vermittlungsgutschein der Fall ist. Dies ist in den Ergebnissen der mikroökonomischen Analysen bereits berücksichtigt.

2.5 Kosten-Nutzen-Analyse

1. Missbrauch und Mitnahmeeffekte ebenso wie indirekte negative Substitutionseffekte können – wie bei anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Staates – auch bei den Vermittlungsgutscheinen auftreten. Aus einer ökonomischen Perspektive ist es entscheidend, ob die ursächlich auf die Vermittlungsgutscheine zurückzuführende zusätzliche Ver-

mittlung von Arbeitslosen in private Beschäftigung unter Berücksichtigung der genannten Effekte zu einem positiven Nettonutzen führt.

2. Die gesamten Kosten für die Vermittlung durch Gutscheine (Prämien, Verwaltungskosten) sind nicht vernachlässigbar. Sie betragen 24.956 € je erfolgreich Vermittelten in Ostdeutschland und 7.495 € in Westdeutschland.
3. Diesen Kosten steht ein Nutzen in Form einer Reduktion der Leistungsausgaben der Agenturen und in Form zusätzlicher Erwerbseinkommen durch Beschäftigung und der damit verbundenen zusätzlichen Beiträge für die Sozialversicherung und zusätzlicher Steuern gegenüber. Nach den (noch nicht als abschließend zu betrachtenden) Berechnungen der Begleitforschung liegen für einen Sechsmonatszeitraum nach Ausgabe der im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine in Westdeutschland die Kosten um 211.000 € über dem in € bewerteten Nutzen, in Ostdeutschland um 4.209.000 €. Der Nettonutzen war damit negativ. Wird der Zeitraum ausgedehnt, wird wahrscheinlich der Nettonutzen tendenziell zunehmen, da keine weiteren Kosten anfallen.
4. In der Summe liefern weder die Kostenberechnungen von sinus im Zusammenhang mit der Ausgabe und der Verwaltung des Instruments VGS, noch die Kosten-Nutzen-Analysen des ZEW zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits einen sicheren Aufschluss darüber, ob sich der Einsatz des VGS per Saldo rechnet.

2.6 Beurteilung der Vorschläge des Bundeskabinetts

Das Bundeskabinett hat am 01.09.2004 beschlossen, die Probephase bis Ende 2006 auszudehnen. Die Regierungsparteien haben am 6.9.2004 einen Gesetzesentwurf (15/3674) vorgelegt, der folgende Änderungen vorsieht:

- (a) Reduktion der Wartezeit von drei Monaten auf sechs Wochen,
- (b) einheitliche Prämie von 2.000 € statt Staffelung nach Dauer der Arbeitslosigkeit,
- (c) Prämienauszahlung an die Vermittler in zwei Raten, wobei die erste Rate von 1.000 € erst nach sechs Wochen bestehendem Beschäftigungsverhältnis ausgezahlt wird,

(d) Nachweis des privaten Vermittlers, dass er Arbeitsvermittlung als Gegenstand seines Gewerbes angezeigt hat.

1. Im Folgenden soll auf diese Änderungen eingegangen werden. Ausgehend von den Resultaten der Mikroanalyse könnte Modifikation (a) zu einer zusätzlichen Nutzung der Vermittlungsgutscheine in einer Gruppe von Kurzarbeitslosen führen, deren Wiedereingliederungschancen an sich schon sehr hoch sind. Dies ist mit relativ hohen Mitnahmeeffekten verbunden. Falls jedoch Vermittlungsgutscheine in dieser Gruppe einen entsprechend großen ursächlichen Impuls bewirken können (ähnlich wie in der Gruppe der Arbeitslosen, die derzeit einen Vermittlungsgutschein über 1.500 € erhalten haben), so könnte diese Änderung im Sinne des Ziels Reduktion der Arbeitslosigkeit durchaus positiv sein, zumal nach Ansicht von sinus der Verwaltungsaufwand sinken dürfte.
2. Auch die Vereinheitlichung der Prämie auf 2.000 € (Modifikation (b)) könnte eine zusätzliche direkte Wirkung unter den Jüngeren und Kurzarbeitslosen entfalten, die diesen Schritt durchaus rechtfertigen könnte. Allerdings dürfte dem ein negativer Effekt bei den älteren und Langzeitarbeitslosen entgegenstehen, deren Vermittlungsgutscheine nun statt 2.500 € „nur“ noch 2.000 € wert sind. Dies könnte eine weitere Verschiebung von Nutzen und Wirkung der Vermittlungsgutscheine in die Gruppe der Kurzarbeitslosen mit sich bringen. Diese Verschiebung wäre dann zu begrüßen, wenn als Ziel der Vermittlungsgutscheine im Vordergrund steht, dass man Langzeitarbeitslosigkeit erst gar nicht entstehen lassen möchte. Unter den aktuell Langzeitarbeitslosen wäre allerdings mit einer Reduktion von Vermittlungen in Beschäftigung zu rechnen, die ursächlich durch die Vermittlungsgutscheine initiiert wurden. Die Nutzen dieser wahrscheinlich konträren Wirkungen in den beiden Gruppen müssten dann abgewogen werden. Ebenfalls ist zu untersuchen, welchen Effekt diese Modifikation auf die Höhe der Mitnahmeeffekte und damit die Kosten je zusätzlicher Eingliederung in beiden Gruppen hat. Positiv kommt hinzu, dass der Verwaltungsaufwand sinken dürfte.
3. Modifikation (c) ist aus unserer Sicht aus Plausibilitätsgründen und vor dem Hintergrund der juristischen Missbrauchsdiskussion zu sehen und erscheint im Lichte der Implementationsanalyse sinnvoll. Ein nicht unerheblicher Teil der Missbrauchsfälle dürfte entfallen.

4. Modifikation (d) dürfte insbesondere für so genannte Einmalvermittler das Geschäft mit dem Vermittlungsgutschein durch mehr bürokratischen Aufwand unattraktiver machen. Nach den Erkenntnissen der Implementationsanalyse handelt es sich bei diesen Einmalvermittlern häufig um Personen, die z. B. Bekannte/Verwandte in freie Stellen vermitteln. Ihre Vermittlungsgutscheine-Vermittlungen machen nur einen geringen Anteil der Gesamtzahl aus und scheinen mit relativ stabilerer Beschäftigung verbunden zu sein. Vor diesem Hintergrund ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Modifikation unklar.
5. Andere Modifikationen sind denkbar. U. a. wäre es denkbar, die Prämien stärker an den Erfolg zu koppeln. So könnte die Höhe der Rate progressiv mit der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses zunehmen. Eine solche Modifikation würde wahrscheinlich den Missbrauch erschweren. Auch die resultierende Erhöhung des Verwaltungsaufwandes sollte sich in Grenzen halten. Ob allerdings in einem ökonomischen Sinne die Wirkung zunimmt, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Entscheidend dafür ist das Verhältnis von positiven direkten und negativen indirekten Effekten, und nicht in erster Linie das Ausmaß des Missbrauchs.
6. Außerdem wäre es vorstellbar, die Prämie mit der bei Beginn der Anspruchsberechtigung erwarteten Dauer der Arbeitslosigkeit steigen zu lassen. Diese kann z. B. aus den Profiling-Ergebnissen mit statistischen Methoden geschätzt werden. Die bisherige Kopplung der Prämie mit der tatsächlichen Arbeitslosigkeitsdauer hat möglicherweise den Nachteil, dass bei Arbeitslosen mit bedeutenden Vermittlungshemmnissen der Anreiz zu einer schnellen Vermittlung noch zu gering war. Dies könnte dadurch behoben werden, dass bei diesen Arbeitslosen die Prämie von Beginn an höher ist. Im Ergebnis würde in den Fällen eine höhere Prämie gezahlt, in denen die möglichen Einsparungen für die Arbeitsagentur durch weniger Leistungen, Betreuungs- und Vermittlungsaufwand höher sind.

Mannheim/München, den 17. September 2004

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

| Nr. | Autor(en) | Titel | Datum |
|--------|---|--|---------|
| 1/2004 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann | Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung | 9/2004 |
| 2/2004 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende | 9/2004 |
| 3/2004 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung | 9/2004 |
| 4/2004 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung | 9/2004 |
| 5/2004 | Eugen Spitznagel, Susanne Wanger | Mehr Beschäftigung durch längere Arbeits- zeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit | 10/2004 |
| 6/2004 | IAB-Autoren- gemeinschaft | Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Über- blick | 12/2004 |
| 1/2005 | Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen | 3/2005 |
| 2/2005 | Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen | 2/2005 |
| 3/2005 | Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse | 3/2005 |

| | | | |
|---------|---|---|--------|
| 4/2005 | Reinhard Hujer, Christopher Zeiss | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse | 2/2005 |
| 5/2005 | Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse | 2/2005 |
| 6/2005 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VI: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler | 7/2005 |
| 7/2005 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang | 7/2005 |
| 8/2005 | Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIII: Zusammenfassung der Projektergebnisse | 7/2005 |
| 9/2005 | Regina Konle-Seidl | Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik | 2/2005 |
| 10/2005 | Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß | SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung | 2/2005 |
| 11/2005 | Corinna Kleinert, Hans Dietrich | Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit | 3/2005 |
| 12/2005 | Axel Deeke | Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003 | 3/2005 |
| 13/2005 | Oliver Falck | Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels | 3/2005 |
| 14/2005 | Helmut Rudolph, Kerstin Blos | Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher | 4/2005 |

| | | | |
|---------|---------------------------------|--|--------|
| 15/2005 | Johann Fuchs, Brigitte Weber | Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für West- deutschland (inkl. Berlin-West) | 5/2005 |
| 16/2005 | Doris Söhnlein, Johann Fuchs | Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050 | 5/2005 |
| 17/2005 | Michael Feil, Gerd Zika | Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben | 5/2005 |
| 18/2005 | Johann Fuchs, Brigitte Weber | Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutsch- land (einschl. Berlin-Ost) | 6/2005 |

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 8 / 2005

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebald

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb0805.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Werner Sörgel, Tel. 089/14369730,
oder e-Mail: werner.soergel@sinus-forschung.de