

Artmann, Elisabeth; Bernhard, Sarah; Stephan, Gesine

Research Report

Vermittlungsgutscheine: Forschungsstand und Forschungspotenzial

IAB-Forschungsbericht, No. 6/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Artmann, Elisabeth; Bernhard, Sarah; Stephan, Gesine (2022) :
Vermittlungsgutscheine: Forschungsstand und Forschungspotenzial, IAB-Forschungsbericht,
No. 6/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,
<https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2206>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/253707>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

6|2022 Vermittlungsgutscheine: Forschungsstand und Forschungspotenzial

Elisabeth Artmann, Sarah Bernhard, Gesine Stephan

Vermittlungsgutscheine: Einsatz, Forschungsstand und Forschungspotential

Elisabeth Artmann (IAB)

Sarah Bernhard (IAB)

Gesine Stephan (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Arbeitsuchende können von ihrer Agentur für Arbeit oder ihrem Jobcenter Vermittlungsgutscheine für einen privaten Vermittlungsdienstleister erhalten. Unter bestimmten Bedingungen haben sie in den Agenturen für Arbeit im Rechtskreis SGB III einen Rechtsanspruch auf einen solchen Gutschein.
- Die Zahl der ausgegebenen Gutscheine (ohne zugelassene kommunale Träger, zkt) sank zwischen 2013 und 2020 von 330.000 auf rund 47.000 pro Jahr. Die Zahl der eingelösten Gutscheine sank im selben Zeitraum (mit zkt) von 42.800 auf rund 6.900. Verglichen mit ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand erhalten Personengruppen mit besseren Beschäftigungschancen überproportional oft Gutscheine und lösen sie überproportional oft ein.
- Frühere Wirkungsanalysen mit der Methode der „statistischen Zwillinge“ ergaben positive Beschäftigungseffekte für Arbeitsuchende, die einen Vermittlungsgutschein bekommen hatten. Für Personen, die einen Gutschein erhalten haben, zeigt sich allerdings: Die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse fällt bei denjenigen, die den Gutschein auch einlösten, im Mittel schlechter aus als Personen, die den Gutschein nicht einlösten.
- Aktualisierte Selektivitäts- und Wirkungsanalysen mit der Methode „statistischer Zwillinge“ auf Basis neuerer Daten lassen keine weiterführenden Erkenntnisse erwarten. Stattdessen sprechen sich die Autorinnen dafür aus, in einem Feldexperiment zufällig ausgewählten Personen einen Vermittlungsgutschein auszuhändigen. Auf dieser Basis ließen sich kausale Folgerungen über die Effekte der Gutscheinvergabe ableiten.

Inhalt

1	Ausgangslage.....	8
1.1	Institutioneller Rahmen.....	8
1.2	Potenzielle Erkenntnisinteressen.....	9
2	Bedeutung von Vermittlungsgutscheinen und ihre Vergütung	10
2.1	Ausstellungen und Einlösungen von Vermittlungsgutscheinen	10
2.2	Vergütung von Vermittlungsgutscheinen	11
3	Selektion bei der Ausstellung und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen.....	12
3.1	Mögliche Selektionsprozesse bei Gutscheinlösungen.....	12
3.2	Strukturmerkmale von Personen, die Vermittlungsgutscheine erhalten oder einlösen	13
4	Effekte der Ausstellung und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen	14
4.1	Methodik.....	14
4.2	Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung.....	15
4.3	Effekte auf Art und Qualität der Beschäftigung	16
4.4	Heterogene Effekte	16
5	Interaktion der Arbeitsmarktakteure	16
6	Rechtsanspruch.....	17
7	Folgerungen und Ausblick	17
	Anhang A: Daten	20
	Anhang B: Gängige Ansätze mikro-ökonometrischer Wirkungsforschung	21
B.1	Feldexperiment.....	21
B.2	Statistisches Matching.....	21
B.3	Unschärfes Regression Discontinuity Design.....	21
B.4	Differenzen-von-Differenzen-Ansatz	23

Kurzfassung

Dieser Bericht fasst vorliegende Befunde zum Einsatz und zur Wirkung von Vermittlungsgutscheinen zusammen und diskutiert weitere Forschungspotenziale.

Nach § 45 SGB III (4) können die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter nach eigenem Ermessen einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS) ausgeben, der zur Auswahl eines zugelassenen Trägers berechtigt. Eine Variante ist dabei der Vermittlungsgutschein für Maßnahmen der privaten Arbeitsvermittlung (AVGS-MPAV). Er kann bei Trägern eingelöst werden, die eine erfolgsbezogen vergütete Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung anbieten. Arbeitslose, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Wochen innerhalb einer Frist von drei Monaten noch nicht vermittelt sind, haben einen Rechtsanspruch auf einen solchen Gutschein.

Bei einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung (die bestimmte Voraussetzungen erfüllt) beträgt die Vergütung 2.500 Euro, sie kann bei Langzeitarbeitslosen und behinderten Menschen auf bis zu 3.000 Euro erhöht werden. Dabei sind 1.250 Euro nach 6 Wochen und der Restbetrag nach 6 Monaten Beschäftigungsdauer fällig.

Sowohl die Zahl der ausgegebenen als auch der eingelösten Gutscheine ist seit längerem rückläufig. Die Zahl der ausgegebenen Gutscheine (ohne zugelassene kommunale Träger, zKT) sank zwischen 2013 und 2020 von 330.000 auf rund 47.000 pro Jahr. Wurden 2013 noch insgesamt knapp 42.800 Vermittlungsgutscheine eingelöst (mit zKT), waren es 2020 bundesweit nur noch rund 6.900. Über den gesamten Betrachtungszeitraum blieb der Anteil der Gutscheine mit bewilligter zweiter Rate fast konstant bei rund 56 Prozent. Damit dauerte etwas mehr als die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse, die über einen Gutschein vermittelt wurden, länger als ein halbes Jahr.

Personen, die Gutscheine erhielten bzw. einlösten, gehören dabei – verglichen mit dem Bestand der Arbeitslosen – überproportional häufig zu Gruppen mit besseren Beschäftigungschancen. So waren Ältere ab 55 Jahren, Langzeitarbeitslose sowie Arbeitslose im Rechtskreis SGB II unter den Personen, die Gutscheine erhielten bzw. einlösten, unterrepräsentiert.

Frühere Wirkungsanalysen mit der Methode der „statistischen Zwillinge“ deuten darauf hin, dass der Erhalt eines Gutscheins bei arbeitslosen Personen die Wahrscheinlichkeit erhöht, eine ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Für Personen, die einen Gutschein erhalten haben, zeigen Analysen der Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse: Personen, die den Gutschein einlösten, waren öfter in Leiharbeit beschäftigt und nahmen im Durchschnitt Tätigkeiten mit niedrigerem Anforderungsniveau und geringeren Entgelten auf als Personen, die den Gutschein nicht einlösten.

Eine Wiederholung der bisherigen Analysen auf Basis etwas neuerer Daten versprache kaum neue Erkenntnisse. Für eine weiterführende kausale Wirkungsanalyse schlagen die Autorinnen vor, in ausgewählten Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern für zufällig ausgewählte Personen einen Gutschein auszustellen. Durch die zufällige Zuweisung werden Selektivitäten im ersten Schritt des Vergabeprozesses eliminiert: Die Gruppe derjenigen Personen, die den Gutschein erhalten, würde sich hier weder in Bezug auf beobachtbare noch in Bezug auf unbeobachtbare

Merkmale von der Gruppe derjenigen Personen unterscheiden, die keinen Gutschein erhalten. Damit ließen sich eindeutige kausale Effekte der Gutscheinausgabe ermitteln.

Summary

This report provides an overview of findings on the utilization and effects of private placement vouchers and discusses potential for further research.

In Germany, public employment agencies and public job centres can issue activation and placement vouchers that allow unemployed individuals to utilize the services of private agencies for labour market services. One type of these vouchers is a private placement voucher. It aims at private placement providers that place individuals in employment subject to social security contributions, whereby services are only remunerated in case of a successful placement. Individuals that are entitled to unemployment benefits and who after six weeks of unemployment have not been placed within a period of three months, are legally entitled to such a voucher.

The remuneration for successful placement amounts to 2500 Euro, but can be increased to 3000 Euro for the long-term unemployed and individuals with disability. The first installment of 1250 Euro is paid after an employment duration of six weeks and the remainder after six months of employment. Some further conditions apply to the employment relationship.

The use of private placement vouchers both in terms of issued and redeemed (i.e. with approved first installment) vouchers has been declining in recent years. The number of issued vouchers decreased from 333,000 to about 47,000 per year between 2013 and 2020. While in 2013, about 42,800 vouchers were redeemed, this number had dropped to around 6,900 in 2020. Over the entire observation period, the fraction of vouchers with approved second installment among vouchers with approved first installment remained fairly constant at around 56 percent. Hence, more than half of all employment relationships resulting from the use of private placement vouchers lasted for at least half a year.

Individuals who receive and redeem a voucher, respectively, disproportionately often belong to groups with disproportionately better employment chances compared to the stock of unemployed. For instance, individuals aged 55 or older, the long-term unemployed and unemployment benefit II recipients are underrepresented among individuals receiving and redeeming a voucher, respectively.

Earlier causal analyses using the method of “statistical twins” show that receiving a voucher increases unemployed individuals’ chances to contract unsubsidized employment subject to social security contributions. Analyses of the quality of these employment spells suggest, however, that individuals redeeming a voucher are more likely to be employed as temporary agency workers and have jobs that, on average, require lower qualifications and pay lower wages compared to individuals that receive a voucher, but find employment without utilizing it.

Replicating existing studies using more recent data is not expected to lead to new insights. For further analysis, the authors suggest to issue private placement vouchers to randomly assigned individuals in selected public employment agencies and job centres. The random assignment of individuals eliminates selection into the receipt of vouchers. The group of individuals who is issued a private placement voucher and the group who is not would therefore be comparable both in terms of observable as well as unobservable characteristics. This would allow identifying clean causal effects of the receipt of private placement vouchers.

1 Ausgangslage

1.1 Institutioneller Rahmen

Nach § 45 SGB III können die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter Arbeitsuchenden sogenannte Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durch externe private Dienstleister anbieten. Hierfür gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder geben sie an Arbeitsuchende einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS) aus, der zur Auswahl eines zugelassenen Arbeitsmarktdienstleisters berechtigt. Oder sie schreiben solche Arbeitsmarktdienstleistungen öffentlich aus und überweisen Arbeitsuchende an das im Zuge des Vergabeprozesses beauftragte Unternehmen. Die Entscheidung für einen Gutschein oder die Ausschreibungsvariante mit Überweisung soll von der Eignung und den persönlichen Verhältnissen der Förderberechtigten oder der örtlichen Verfügbarkeit von Arbeitsmarktdienstleistungen abhängen.

Eine Gutscheinvariante ist dabei, dass der Arbeitsmarktdienstleister Vermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung anbietet, die durch den Gutschein im Fall einer erfolgreichen Vermittlung vergütet wird. Im Folgenden wird der sogenannte Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für eine Maßnahme bei einem Träger der privaten Arbeitsvermittlung (AVGS-MPAV) hier als Vermittlungsgutschein bezeichnet.

Der Vermittlungsgutschein soll den Wettbewerb zwischen den Vermittlungsdienstleistern und damit auch zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung stärken. Er soll gleichzeitig die Eigenverantwortung und Autonomie derjenigen Arbeitslosen fördern, die einen solchen Gutschein erhalten. Arbeitslose, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Wochen innerhalb einer Frist von drei Monaten noch nicht vermittelt sind, haben einen Rechtsanspruch auf einen Vermittlungsgutschein. Alle anderen Arbeitsuchenden können einen Vermittlungsgutschein im Ermessen des Jobcenters bzw. der Agentur für Arbeit erhalten.

Aus Unternehmenssicht lohnt sich die Zusammenarbeit mit einer privaten Arbeitsvermittlung, wenn sich damit der Aufwand für die Personalrekrutierung reduzieren lässt. Private Arbeitsvermittlungen sind sowohl Non-Profit- als auch gewinnorientierte Gesellschaften und treten entweder als reine Arbeitsvermittlungen auf oder bieten daneben weitere Dienstleistungen an (bspw. Leiharbeit, Weiterbildung oder soziale Beratung). Idealtypisch würde sich eine arbeitsuchende Gutscheininhaberin eine private Arbeitsvermittlung suchen und mit ihr einen Vermittlungsvertrag abschließen. Nach erfolgter Vermittlung könnte die private Arbeitsvermittlung durch Einreichen des Vermittlungsgutscheins und des Arbeitsvertrages die Provision bei der Agentur für Arbeit bzw. beim Jobcenter beantragen. Bei einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung beträgt die Vergütung derzeit 2.500 Euro, sie kann bei Langzeitarbeitslosen und behinderten Menschen auf eine Höhe von bis zu 3.000 Euro festgelegt werden.¹ Dabei sind 1.250 Euro nach einer sechswöchigen und der

¹ Zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen wurden im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (Mitte 2021 verabschiedet) verschiedene Aspekte des AVGS-MPAV neu geregelt und traten Anfang des Jahres 2022 in Kraft: Bei grenzüberschreitender Vermittlung entstehen für private Arbeitsvermittlungen zusätzliche Informationspflichten. Für die Vermittlung in geringfügige Beschäftigung darf keine Vergütung gezahlt werden. Zudem stieg die Vergütung für eine

Restbetrag nach einer sechsmonatigen Beschäftigungsdauer fällig. Voraussetzung ist, dass das Arbeitsverhältnis nicht von vornherein auf eine Dauer von weniger als drei Monaten begrenzt ist, ein Arbeitsumfang von mindestens 15 Wochenstunden und kein Minijob vorliegt und nicht bei einem früheren Arbeitgeber (hier gelten bestimmte zeitliche Fristen) begründet wird.

In der politischen Diskussion gibt es verschiedene weitergehende Forderungen. Diese betreffen z.B. die Leistungshöhe, eine Ausweitung des Rechtsanspruchs auf den Rechtskreis SGB II, eine Ausweitung auf in die Stammebelegschaft aufgenommene Zeitarbeitskräfte sowie eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung.

1.2 Potenzielle Erkenntnisinteressen

Grundsätzlich sind für eine Bewertung des Einsatzes von Vermittlungsgutscheinen die folgenden Aspekte von besonderem Interesse:

- **Nutzung von Vermittlungsgutscheinen und ihre Vergütung:** Umfang der Nutzung auch im Vergleich zu Vermittlungen durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter, Anteil von eingelösten Gutscheinen mit Auszahlung der zweiten Rate, Anteil von Gutscheinen mit erhöhter Vergütung, Bearbeitungsdauer von der Antragstellung für die Vergütung bis zur Auszahlung der 1. Rate
- **Selektion bei der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen:** Merkmale (insb. Vermittlungshemmnisse) der Personen, die einen Gutschein erhalten und einlösen, mögliche Creaming-Effekte
- **Effekte der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen:** Beschäftigungsaufnahme, Art und Qualität der neuen Beschäftigung (Dauer, Arbeitszeit, Befristung, Tätigkeitsebene, Entgelt, Sektor), künftige Arbeitslosigkeit, Übernahmen aus Leiharbeit in die Stammebelegschaft, heterogene Effekte der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen (nach Personengruppen sowie nach normaler/ erhöhter Vergütung)
- **Interaktion der Arbeitsmarktakteure:** Aufwand der privaten Arbeitsvermittlung, Bewertung der Zusammenarbeit zwischen privater Arbeitsvermittlung und den Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern, Herausforderungen aus Sicht der Agenturen für Arbeit und Jobcenter bei der Einschaltung privater Arbeitsvermittlung
- **Rechtsanspruch:** Effekte des Rechtsanspruchs im Rechtskreis SGB III auf die Arbeitsmarktchancen

Diese Aspekte werden im Folgenden in den Abschnitten 2 bis 6 diskutiert. Im Anschluss bewertet Abschnitt 7 die Möglichkeiten einer weiteren Evaluation des Vermittlungsgutscheins. Anhang A geht auf die zur Verfügung stehenden Datenquellen ein, während Anhang B gängige Verfahren der Wirkungsforschung darstellt.

erfolgreiche Arbeitsvermittlung in versicherungspflichtige Beschäftigung durch einen privaten Arbeitsvermittler auf Basis eines Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins um 500 Euro auf die oben genannten Beträge.

2 Bedeutung von Vermittlungsgutscheinen und ihre Vergütung

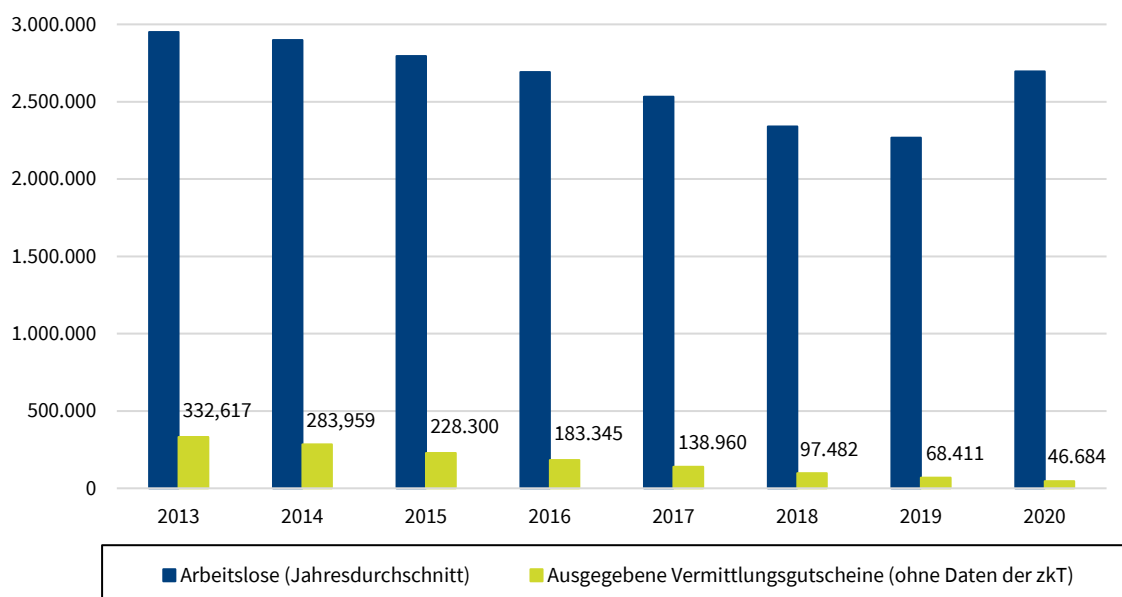
2.1 Ausstellungen und Einlösungen von Vermittlungsgutscheinen

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit stellt Informationen zur Ausgabe und Einlösung von Gutscheinen bereit. Abbildung 1 zeigt den Bestand arbeitslos gemeldeter Personen im Jahresdurchschnitt sowie die Anzahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine (ohne Daten der zkt) im Zeitraum von 2013 bis 2020. Im gesamten Zeitraum ist die Anzahl der von den Agenturen für Arbeit und Jobcentern ausgegebenen Gutscheine auf niedrigem Niveau und rückläufig.

Abbildung 2 zeigt, dass auch die Anzahl der eingelösten Vermittlungsgutscheine (d.h. mit bewilligter 1. Rate) niedrig und rückläufig ist. Wurden 2013 noch insgesamt knapp 42.800 Vermittlungsgutscheine eingelöst, waren es 2020 nur noch insgesamt rund 6.900. Davon wurden knapp 6.100 bei Agenturen für Arbeit und Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtungen geführt werden, eingelöst. Dies entspricht bei rund 46.700 ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen einer Einlösungsquote von etwa 13 Prozent.

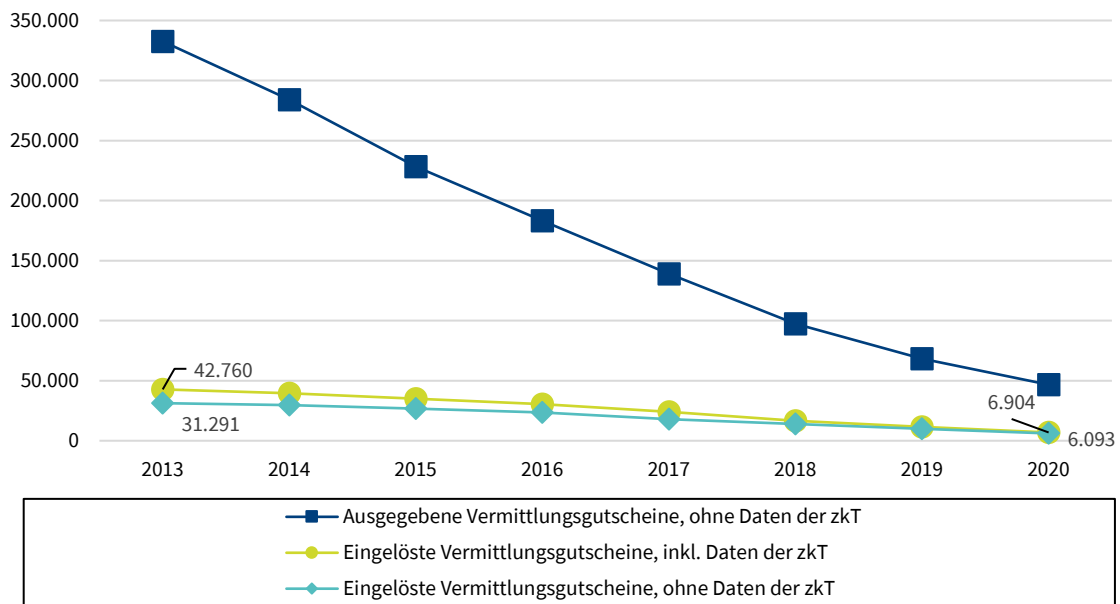
Zum Vergleich: Gemäß der Eingliederungsbilanzen der Bundesagentur für Arbeit wurden im Jahr 2020 insgesamt rund 232.000 Personen von den Jobcentern und Agenturen für Arbeit in geförderte oder ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt. Der Anteil der mit Gutschein aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse betrug – gemessen an diesen durch die Jobcenter und Agenturen für Arbeit vermittelten Jobs – im Jahr 2020 rund 3 Prozent.

Abbildung 1: Arbeitslose und ausgegebene Vermittlungsgutscheine (AVGS-MPAV) in den Jahren 2013 bis 2020, ohne zkt



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2: Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen (AVGS-MPAV) in den Jahren 2013 bis 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum blieb der Anteil der Gutscheine mit bewilligter 2. Rate an den Gutscheinen mit bewilligter 1. Rate fast konstant bei um die 56 Prozent, d.h. etwas mehr als die Hälfte der Beschäftigungen, die mit einer Gutscheineinlösung erfolgten, dauerte mindestens ein halbes Jahr.

Über die Ursachen für den starken Rückgang der Zahl der ausgegebenen und eingelösten Vermittlungsgutscheine lassen sich nur Vermutungen anstellen. Möglicherweise hat der Vermittlungsgutschein die Erwartungen der beteiligten Akteure nicht erfüllt: Private Arbeitsvermittlungen beklagen niedrige Provisionen, restriktive Zahlungsbedingungen und bürokratische Hürden. Arbeitsuchenden erscheint der Markt privater Arbeitsvermittlungsdienstleistungen eventuell weder vielversprechend noch transparent. Agenturen für Arbeit und Jobcenter mögen dem Vermittlungsgutschein wenig Erfolgspotential zuschreiben, weil nur ein Bruchteil der ausgegebenen Gutscheine zur Einlösung kommt oder weil sich die Arbeitsmarktlage über die Jahre tendenziell entspannte. Zudem konzentrierte sich die Ausgabe von Gutscheinen in den letzten Jahren vermehrt auf wenige Bundesländer, was nur sehr bedingt mit den Bevölkerungs- oder Arbeitslosenzahlen der Länder zu korrelieren scheint.

2.2 Vergütung von Vermittlungsgutscheinen

Im Jahr 2019 wurden insgesamt 68.411 Vermittlungsgutscheine ausgegeben (ohne Daten der zkt), wovon rund 5 Prozent einen erhöhten Wert von 2.001 bis 2.500 Euro aufwiesen (Tabelle 1). Ein erweiterter Anspruch wegen Langzeitarbeitslosigkeit und/oder Behinderung bestand für 4.542 Personen, also 6,6 Prozent, der ausgegebenen Gutscheine. Im Jahr 2020 wiesen 4,9 Prozent der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine einen Wert von 2.001 bis 2.500 Euro auf.

Tabelle 1: Anteil der ausgegebenen und eingelösten Vermittlungsgutscheine mit erhöhter Vergütung im Jahr 2019, ohne Daten der zkt

Erhöhte Vergütung (2.001-2.500 Euro)	Ausgabe	Einlösung und Bewilligung 2. Rate
Gutscheine mit erhöhter Vergütung	4,8%	3,4%
Voraussetzung für erhöhte Vergütung erfüllt	6,6%	5,3%

Anmerkung: Die Anteile in Spalte 1 beziehen sich auf im Jahr 2019 ausgegebene Vermittlungsgutscheine, während sich die Anteile in Spalte 2 auf im Zeitraum von August 2018 bis Juli 2019 eingelöste Vermittlungsgutscheine beziehen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Zwischen August 2018 und Juli 2019 wurde für rund 11.500 Vermittlungsgutscheine die erste Rate ausgezahlt und für rund 6.500 – also rund 56 Prozent – davon auch die 2. Rate. Von diesen knapp 6.500 eingelösten Vermittlungsgutscheinen, bei denen eine 2. Rate bewilligt wurde, hatten 3,4 Prozent einen Wert von mehr als 2.000 Euro. Bei diesen Gutscheinen mit bewilligter 2. Rate bestand bei 5,3 Prozent ein erweiterter Anspruch wegen Langzeitarbeitslosigkeit und/oder Behinderung.

Zur Bearbeitungsdauer von der Antragstellung bis zur Auszahlung von Gutscheinen liegen in den Daten der BA-Statistik (wie auch in den IAB-Datenprodukten) keine Informationen vor.

3 Selektion bei der Ausstellung und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen

3.1 Mögliche Selektionsprozesse bei Gutscheinelösungen

Gutscheinelösungen bei arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sind stets mit mehrfachen Selektionsprozessen verbunden (Bernhard/Kruppe 2010). Erstens können bestimmte Personengruppen von der Agentur für Arbeit oder dem Jobcenter über- oder unterproportional zu ihrem Anteil im Arbeitslosenbestand Gutscheine erhalten. Dies kann sowohl auf Vorgaben der regionalen Agenturen für Arbeit oder Jobcenter, auf das Handeln der jeweiligen Vermittlungsfachkräfte als auch auf das Verhalten der arbeitslosen Personen zurückzuführen sein.

Zweitens können – konditional auf den Erhalt des Gutscheins – bestimmte Personengruppen über- oder unterproportional Gutscheine einlösen. Dies kann verschiedene Ursachen haben: Bereits die Beauftragung eines privaten Vermittlungsdienstleisters kann aufseiten der Arbeitslosen an mangelnder Initiative, an Überforderung mit der Beauftragung einer privaten Arbeitsvermittlung oder an geringem Vertrauen in deren Dienstleistungsqualität scheitern. Weiter können sich Personen, obwohl sie einen gültigen Gutschein haben, einfach selbst eine Beschäftigung (ohne Einlösung des Gutscheins) suchen. Auch auf Seiten der privaten Arbeitsvermittlungen können Selektionsmechanismen bestehen, die systematisch zur Ablehnung bzw. zur Aufwandsminimierung für bspw. schwer vermittelbare Gruppen von Arbeitslosen führen können. Denn private Arbeitsvermittlungen können durchaus

Arbeitsuchende ablehnen und sie entscheiden frei, wie viel Aufwand sie für eine Vermittlung betreiben. Auch wenn die private Arbeitsvermittlung eine offene Stelle akquiriert, muss sich die arbeitslose Person erfolgreich auf diesen Job bewerben, diesen auch antreten und dort hinreichend lange beschäftigt sein, damit der Gutschein eingelöst werden kann. Wenn die Beschäftigung bspw. schon nach 5 Wochen endet, erfolgt keine Vergütung.

Drittens gibt es weitere Selektivitäten bei der Gruppe derjenigen, für die konditional auf das Einlösen eines Gutscheins die zweite Rate ausgezahlt wird: Nicht alle sind lang genug beschäftigt, damit auch die 2. Rate ausgezahlt wird. Dies kann sich sowohl aus betrieblichen Gründen als auch aus dem Verhalten der neueingestellten Personen innerhalb der meist sechsmonatigen Probezeit ergeben.

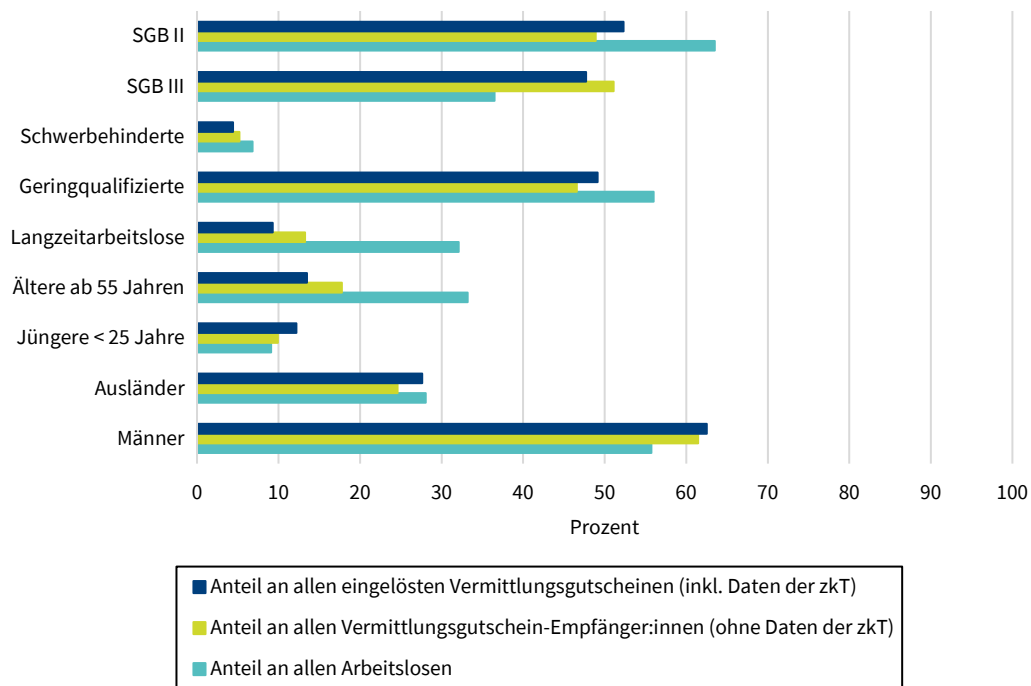
3.2 Strukturmerkmale von Personen, die Vermittlungsgutscheine erhalten oder einlösen

Abbildung 3 stellt die Strukturmerkmale im Arbeitslosenbestand sowie bei der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen im Jahr 2019 dar: Männer, Jüngere unter 25 Jahren sowie Arbeitslose im Rechtskreis SGB III sind im Vergleich zu ihren Anteilen am Arbeitslosenbestand bei der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen überrepräsentiert. Ältere ab 55 Jahren, Langzeitarbeitslose sowie Arbeitslose im Rechtskreis SGB II sind bei der Nutzung von Vermittlungsgutscheinen deutlich unterrepräsentiert. Auch der Anteil von geringqualifizierten Personen und Menschen mit Schwerbehinderung an ausgegebenen und eingelösten Vermittlungsgutscheinen ist niedriger als ihr Anteil an allen Arbeitslosen. Der Anteil von Menschen mit nicht-deutscher Staatsbürgerschaft an allen eingelösten Vermittlungsgutscheinen entspricht in etwa ihrem Anteil an allen Arbeitslosen. Insgesamt weisen bereits diese deskriptiven Befunde darauf hin, dass bei Menschen, die einen Vermittlungsgutschein nutzen eine Positivselektion von Arbeitslosen mit besseren Beschäftigungschancen vorliegt.

Dies zeigt sich ebenfalls bei einer getrennten Analyse für die Arbeitslosenversicherung (SGB III) und die Grundsicherung (SGB II) (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ohne Abbildung). Auch im Zeitverlauf lassen sich kaum Veränderungen in der Selektivität der Gutscheinausgaben und -einlösungen feststellen. Veränderungen im Arbeitslosenbestand, wie z.B. ein Anstieg des Ausländeranteils zwischen 2013 und 2020, spiegeln sich allerdings in der Gutscheinnutzung wider (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, ohne Abbildung).

Bernhard/Kruppe (2010) analysierten Selektionsprozesse für das Jahr 2007 ausführlich und unterscheiden dabei zwischen Gutscheinausgabe, Aufnahme einer Beschäftigung mit und ohne Einlösung des Gutscheins und Einlösen der 2. Rate des Gutscheins. Auch sie folgerten aus ihren – teils multivariaten – Analysen, dass 1.) besonders Personengruppen mit besseren Beschäftigungschancen einen Gutschein erhalten, 2.) unter Personen mit Gutschein, die eine Beschäftigung aufnehmen, eher Gruppen mit schlechteren Beschäftigungschancen eine Beschäftigung mit Einlösung des Gutscheins beginnen als ohne Einlösung und 3.) die Auszahlung der zweiten Rate – also eine länger andauernde Beschäftigung – für Personen mit ohnehin besseren Beschäftigungschancen wahrscheinlicher ist.

Abbildung 3: Strukturmerkmale im Arbeitslosenbestand und von Menschen, die Vermittlungsgutscheine empfangen oder eingelöst haben (AVGS-MPAV) 2019



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

4 Effekte der Ausstellung und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen

4.1 Methodik

Verschiedene Ansätze der mikroökonomischen Wirkungsforschung ermitteln unterschiedliche Effekte – etwa die Effekte auf die Geförderten, die Effekte auf die Förderberechtigten (sogenannte Intention-to-treat-Effekte) oder die Effekte auf Personen, die eine Förderung aufgrund von Faktoren erhalten, die nicht mit relevanten persönlichen Merkmalen korreliert sind. Letzteres können z.B. regionale Politikstile sein. Die unterschiedlichen Ansätze erfordern auch unterschiedliche Annahmen. Ein kurzer Überblick über gängige Verfahren der Wirkungsforschung findet sich im Anhang B.

Vorliegende Kausalanalysen zu Vermittlungsgutscheinen verwenden i.d.R. statistische Matching-Methoden, vergleichen also die Personen, die einen Gutschein erhalten bzw. eingelöst haben, mit einer geeignet gewählten Vergleichsgruppe „statistischer Zwillinge“ (s. Anhang B.2). Die Personengruppe, aus der die Vergleichsgruppe gewählt wird, kann sich dabei je nach untersuchter Fragestellung unterscheiden:

- Geht es um die Effekte der Ausstellung eines Gutscheins, wird die Vergleichsgruppe aus Personen gebildet, die arbeitslos sind, aber keinen Gutschein erhalten haben.

- Geht es um die Effekte der Einlösung eines Gutscheins, kann sich anbieten, als Vergleichsgruppe Personen heranzuziehen, die einen erhaltenen Gutschein nicht eingelöst haben – also die Effekte konditional auf den Erhalt eines Gutscheins zu berechnen. Alternativ könnten Vergleichsgruppen aus der Gruppe der Personen ausgewählt werden, die ohne Gutschein einen neuen Job gefunden haben.

Ein alternativer Ansatz wäre, unterschiedliche Ausstellungs-Politikstile von Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern zu nutzen, um mittels eines unscharfen Regression Discontinuity Designs die Effekte einer großzügigeren Vergabep Praxis zu identifizieren (s. Anhang B.3). Die so geschätzten Effekte beziehen sich auf Personen, die allein aufgrund unterschiedlicher Politikstile der Agenturen für Arbeit oder Jobcenter einen Vermittlungsgutschein erhalten. Entscheidend wäre dabei, dass für alle Faktoren kontrolliert wird, die die Förderintensität und die Arbeitsmarktergebnisse ansonsten beeinflussen könnten. Dieser Ansatz erfordert aber hinreichend hohe Beobachtungszahlen an ausgegebenen Gutscheinen, die für die jüngere Vergangenheit nicht mehr erreicht wurden.

4.2 Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung

Einige ältere Studien beziehen sich auf die Einführung des Vermittlungsgutscheins bzw. entstanden im Rahmen der Hartz-Evaluation. Die Einführungsphase des Instruments evaluierte ein vom IAB in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt; eine gute Zusammenfassung der Befunde bieten Pfeiffer/Winterhager (2006). Die Forscher schätzten die Nettowirkungen der Ausstellung eines Vermittlungsgutscheins auf die Wahrscheinlichkeit, ungefördert beschäftigt zu sein. Hierfür wurden die Personen, die einen Gutschein erhalten hatten, mit ähnlichen Personen („statistische Zwillinge“, s. auch Anhang B.2) verglichen, die keinen Gutschein erhielten. Der Beobachtungszeitraum umfasste 12 Monate nach Ausgabe des Gutscheins. Das Modul 1a der Hartz-Evaluation (WZB/infas 2006) analysierte die Wirkung der Ausstellung eines Vermittlungsgutscheins auf den Übergang in Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt innerhalb der ersten vier Monate nach Ausgabe des Gutscheins. Insgesamt wurde dem Vermittlungsgutschein für Ausgaben im Zeitraum 2003 bis 2005 von beiden Projekten eine tendenziell positive Wirkung auf die Beschäftigungschancen bescheinigt. Den Ergebnissen nach wurden pro 100 an Arbeitsuchende ausgegebene Gutscheine rund fünf bis sechs zusätzliche Vermittlungen erzielt.

Auch eine noch unveröffentlichte IAB-Studie zu Gutscheinen (Bernhard 2017), die im Jahr 2013 ausgegeben wurden, ermittelt eine positive Wirkung des Vermittlungsgutscheins auf den Verbleib in ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung. Auch hierbei wurde die Methode „statistischer Zwillinge“ herangezogen. Die Wirkung setzt im ersten Monat nach der Ausgabe ein und verstärkt sich bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (12 Monate später). 43 Prozent der Personen, die einen Gutschein erhielten, waren ein Jahr nach Ausgabe des Vermittlungsgutscheins in ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung. In der Vergleichsgruppe ansonsten ähnlicher Personen, die keinen Gutschein erhielten, traf dies auf 31 Prozent zu – also 12 Prozentpunkte weniger. Ähnliche positive Wirkungen des Vermittlungsgutscheins auf ungeförderter versicherungspflichtige Beschäftigung ermittelt eine weitere IAB-Studie (Bernhard 2019) zu Gutscheinen, die im Jahr 2015 ausgegeben wurden.

4.3 Effekte auf Art und Qualität der Beschäftigung

WZB/infas (2006) ermittelten, dass über den Gutschein vermittelte Beschäftigung im Vergleich zu ungefördernten Beschäftigungsaufnahmen ähnlicher Personen weniger nachhaltig war und schneller wieder aufgelöst wurde. Dies weist, so der Bericht, auf mögliche Mitnahmeeffekte hin.

Die oben erwähnte Studie von Bernhard (2017) untersucht die Art der Beschäftigung bei Personen, die einen Gutschein erhalten haben. Sie differenziert dabei zwischen Personen, die einen Job mit oder ohne Einlösen des Gutscheins aufgenommen haben. Ein Vergleich solcher neu aufgenommener Beschäftigungen von Menschen, die einen Gutschein bekommen haben aus dem Jahr 2013 zeigt: Einlösende sind mit größerer Wahrscheinlichkeit in der Leiharbeit (44 %) beschäftigt als ähnliche Nicht-Einlösende (38 %). Das Anforderungsniveau der beruflichen Tätigkeiten der Einlösenden ist signifikant niedriger als das ähnlicher Nichteinlösender. Einlösende arbeiten seltener in Teilzeit (25 % Einlösende, 27 % Nicht-Einlösende) und werden signifikant häufiger zusätzlich (11 %) mit einem Eingliederungszuschuss gefördert als die Nichteinlösenden (9 %). Der mittlere Bruttomonatslohn von vollzeitbeschäftigten Einlösenden ist signifikant geringer als der Lohn der Nicht-Einlösenden und liegt für beide Gruppen im Mittel etwas unterhalb des später eingeführten Mindestlohniveaus.

4.4 Heterogene Effekte

Pfeiffer/Winterhager (2006) ermitteln heterogene Gutscheineffekte nach Personengruppen und finden die erwarteten Creaming-Effekte: Es zeigt sich, dass Personen, die mindestens neun Monate arbeitslos waren und einen Gutschein im Wert von 2.500 Euro bekamen, weniger vom Vermittlungsgutschein profitieren konnten als kürzere Zeit arbeitslose Personen mit weniger hoch dotierten Gutscheinen im Wert von 2.000 Euro. Männer profitierten etwas stärker vom Vermittlungsgutschein als Frauen; die durchschnittlichen Effekte der Gutscheine sanken mit dem Alter.

5 Interaktion der Arbeitsmarktakteure

WZB/infas (2006, 306ff.) führten im Rahmen der Hartz-Evaluation eine Implementationsanalyse des Vermittlungsgutscheins durch. Dabei zeigte sich, dass (zumindest zum damaligen Zeitpunkt) die Ausgabestrategien deutlich zwischen den Agenturen für Arbeit differierten. Als Probleme wurden auf Seiten von Arbeitsvermittler/-innen ein Mangel an Informationen über die Qualität privater Arbeitsvermittlungen und eine fehlende Qualitätskontrolle gesehen. Grundsätzlich äußerten sich Fach- und Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit zum Vermittlungsgutschein relativ skeptisch. Befragungen von Menschen, die einen Gutschein nutzen ergaben, dass private Arbeitsvermittlungen Arbeitssuchende teilweise aufgrund geringer regionaler oder branchenspezifischer Arbeitsmarktchancen ablehnten und nicht immer allen Arbeitssuchenden Stellenangebote unterbreiteten.

Typische nicht-intendierte Nutzungsformen von Vermittlungsgutscheinen konnten mit Hilfe einer Gruppendiskussion mit Beschäftigten des Operativen Services der Bundesagentur für Arbeit herausgearbeitet werden. Dort werden alle gemeldeten Unregelmäßigkeiten der

Agenturen für Arbeit und der Jobcenter zum Vermittlungsgutschein gesammelt (Bernhard/Kruppe 2017). Dabei zeigten sich drei typische Konstellationen nicht-intendierter Nutzungsformen:

1. Es gibt teils personelle, rechtliche oder wirtschaftliche Verflechtungen von privaten Arbeitsvermittlungen und Arbeitgebern. Diese sind durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Rahmen der Antragsbearbeitung zur Auszahlung von Vermittlungsprovisionen kaum zu erkennen.
2. Gutscheine für private Arbeitsvermittlung dürfen nur von zertifizierten Arbeitsvermittlungen eingelöst werden. Ein Zertifikat gilt fünf Jahre. Die Zertifizierung ist für die Arbeitsvermittlungen aufwändig und mit Kosten verbunden. Zertifizierungsverfahren können innerhalb des geltenden Rechts folgendermaßen umgangen werden: Es gibt Kooperationsverträge zwischen privaten Arbeitsvermittlungen, bei denen nur ein Kooperationspartner zertifiziert ist und die Einlösung übernimmt. Oder eine zertifizierte Arbeitsvermittlung bietet ihren freien Mitarbeitenden die Möglichkeit, über sie Gutscheine einzulösen.
3. Die Echtheit von Dokumenten wie Vermittlungsgutschein und Beschäftigungsbestätigung ist für Sachbearbeiter/-innen, die die Auszahlung von Gutscheinen administrieren, kaum verifizierbar. Sie enthalten mitunter weder Stempel noch Unterschriften. Ebenso ist nicht erkennbar, wenn ein Zertifikat bspw. zwischenzeitlich entzogen wurde.

6 Rechtsanspruch

Zu den Auswirkungen eines Rechtsanspruchs sind dem IAB keine Befunde bekannt. Denkbar wäre, ein Regression Discontinuity Design zu nutzen, und Veränderungen der Arbeitsmarktergebnisse aller Arbeitsloser um den Schwellenwert von sechs Wochen Arbeitslosigkeit zu analysieren. Dies wird in Anhang B.3 diskutiert. Insgesamt erscheint dieser Ansatz aber aus verschiedenen Gründen nicht vielversprechend. Die Ergebnisse ließen sich nicht auf den Rechtskreis SGB II übertragen, da sich der Personenkreis in diesem Rechtskreis grundsätzlich vom Rechtskreis SGB III unterscheidet. Die Ausgabe von Gutscheinen an benachteiligte Personengruppen wird in der Literatur allgemein eher kritisch diskutiert, weil Gutscheinelösungen diese Personengruppen tendenziell überfordern können (Bernhard/Kruppe 2010, Kruppe 2009).

7 Folgerungen und Ausblick

Die in diesem Beitrag präsentierten Befunde zeigen zunächst auf Basis von Zahlen der BA-Statistik, dass die Bedeutung von Vermittlungsgutscheinen in den letzten Jahren stetig zurückgegangen ist. Die Zahl der ausgegebenen Gutscheine (ohne zkt) sank im Zeitraum 2013 bis 2020 von gut 330.000 auf knapp 47.000 pro Jahr. Eingelöst wurden (mit zkt) nach knapp 47.000 Gutscheinen im Jahr 2013 im Jahr 2020 nur noch knapp 7.000 Gutscheine. Weniger als 5 Prozent der ausgegebenen bzw. eingelösten Gutscheine hatten dabei für die 2. Rate einen erhöhten Wert

(ohne zKT). Ein Vergleich der Strukturmerkmale von Personen, die Gutscheine erhalten bzw. eingelöst haben, mit dem Arbeitslosenbestand sowie eine frühere Selektivitätsanalyse des IAB zeigen: Bei diesen Personen handelt es sich um eine Positivselektion unter den Arbeitslosen. Frühere Wirkungsanalysen (zuletzt für Zugänge aus dem Jahr 2015) mit Hilfe multivariater Verfahren und der Methode „Statistischer Zwillinge“ deuten darauf hin, dass die Ausgabe von Gutscheinen leicht positive Effekte auf die Beschäftigungschancen arbeitsloser Personen hat. Allerdings scheint die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse bei Personen, die einen Gutschein einlösen, schlechter auszufallen, als bei Personen, die trotz Erhalt eines Gutscheines ohne Gutscheineinsatz eine Beschäftigung aufnehmen.

Grundsätzlich stellt sich vor dem Hintergrund der geringen Zugangszahlen in die Förderung die Frage, ob Aktualisierungen der Selektivitäts- und Wirkungsanalysen zu Gutscheinen auf Basis etwas neuerer Daten sinnvoll und wirtschaftlich sind. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Covid-19-Pandemie Auswirkungen darauf gehabt haben könnte, wer Gutscheine nutzt und wie sich die Nutzung von Gutscheinen ausgewirkt hat. A priori ist nicht klar, ob a) in der Krise ähnliche Personen Gutscheine genutzt haben wie vor der Krise und ob b) die Krise Gutscheinnutzende im selben Ausmaß trifft wie Personen, die keine Gutscheine verwenden. Somit sind unter diesen besonderen Bedingungen Inanspruchnahme und Wirkung nicht mit „normalen“ (guten) Arbeitsmarktbedingungen vergleichbar. Aus Sicht des IAB ist aus entsprechenden Analysen zum jetzigen Zeitpunkt damit kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn zu erwarten. Zudem beruhen vorliegende Wirkungsanalysen auf der Annahme, dass alle relevanten Faktoren für den Erhalt und die Einlösung der Gutscheine in den Daten beobachtbar sind. Diese Annahme kann nur plausibilisiert, aber nicht geprüft werden.

Die Autorinnen sprechen sich stattdessen dafür aus, ein Modellprojekt zu initiieren, bei dem zufällig ausgewählte Personen in bestimmten Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern einen Vermittlungsgutschein erhalten bzw. eben nicht erhalten (s. hierzu auch Anhang B.1). In einer solchen Studie würden in ausgewählten Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern zufällig ausgewählten Personen Vermittlungsgutscheine ausgestellt. Durch die zufällige Zuweisung werden Selektivitäten im ersten Schritt des Vergabeprozesses eliminiert: Die Gruppe derjenigen Personen, die den Gutschein erhalten, unterscheidet sich weder in Bezug auf beobachtbare noch in Bezug auf unbeobachtbare Merkmale von denjenigen, die keinen Gutschein erhalten. Anschließend kann die Wirkung der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen durch einfache Mittelwertvergleiche zwischen Gutschein- und Kontrollgruppe vorgenommen werden.

Literatur

- Bernhard, S., Kruppe, T. (2010), Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst, IAB-Kurzbericht 21/2010.
- Bernhard, S., Kruppe, T. (2017), Nicht-intendierte Nutzung von Gutscheinen für private Arbeitsvermittlung (Vermittlungsgutscheinen), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, mimeo.
- Bernhard, S. (2017), Gutscheine für private Arbeitsvermittlung. Ergebnisse zum SGB II, in: IAB (Hrsg.), Jährlicher Bericht zur Grundsicherung für Arbeitsuchende Nr. 26.
- Bernhard, S. (2019), Arbeitsvermittlung durch Private. Vergaben und Gutscheine im SGB II, in: IAB (Hrsg.), Jährlicher Bericht zur Grundsicherung für Arbeitsuchende Nr. 30.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013), Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. In: *The Quarterly Journal of Economics* 128, S. 531–580.
- Kruppe, T. (2009), Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: *Sozialer Fortschritt* 58, S. 9–19.
- Pfeiffer, F., Winterhager, H. (2006), Selektivität und direkte Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen, *Empirische Befunde aus der Einführungsphase*. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7, S. 395–415.
- WZB, infas (2006), Endbericht zum “Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ im Rahmen der Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission.

Anhang A: Daten

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit stellt regelmäßig Informationen zur Zahl der ausgegebenen und eingelösten Vermittlungsgutscheine, der Vergütungsstruktur sowie zur Personenstruktur der Menschen, die einen Gutschein erhalten und einlösen zur Verfügung. Dabei liegen Zahlen zur Ausgabe für die Agenturen für Arbeit und für solche Jobcenter vor, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) arbeiten. Daten zur Einlösung liegen für alle Jobcenter, einschließlich zugelassener kommunaler Träger (zkT), und für alle Agenturen für Arbeit vor.

Die Forschungsdaten des IAB ermöglichen grundsätzlich weitergehende Analysen, z.B. zur Wirkung der Gutscheine auf die Arbeitsmarktchancen. Die Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) sind aufbereitete Forschungsdaten, die auf prozessproduzierten Daten der BA basieren. Sie umfassen Zeiten der registrierten Arbeitssuche und Arbeitslosigkeit, des Leistungsbezugs, der Maßnahmenteilnahme sowie der Beschäftigung. Daten zum Vermittlungsgutschein liegen in einem separaten Datenprodukt vor, der MTH-AVGS. Diese enthält u.a. Informationen zum Datum der Ausstellung eines Gutscheins, zum Vorliegen der Voraussetzungen für eine erhöhte Vergütung, zur Zahlung der 1. und 2. Rate, zur Zahlung einer erhöhten Vergütung, zu einem Rechtsanspruch sowie zum Träger. Zu Bearbeitungsdauern liegen in der MTH-AVGS allerdings keine Informationen vor.

Diese Datenprodukte liegen dem IAB mit Zeitverzögerung vor. Ende des Jahres 2021 standen z.B. Prozessdaten mit dem Datenrand 31.12.2020 bereit. Bei Wirkungsanalysen ist zudem zu berücksichtigen, dass die Wirkung eines Vermittlungsgutscheins nicht sofort einsetzen muss, sondern eine gewisse Zeit vergehen kann und außerdem der weitere Arbeitsmarktverlauf beobachtet werden muss. Ergebnisvariablen können dann z.B. der Verbleib beim bisherigen Arbeitgeber, Zeiten in Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie die Arbeitsentgelte sein. Nach Einschätzung des IAB sollten hierfür mindestens zwei weitere Jahre einkalkuliert werden – Wirkungsanalysen für einen Verbleibszeitraum von unter zwei Jahren haben eine sehr eingeschränkte Aussagekraft.

Anhang B: Gängige Ansätze mikro- ökonometrischer Wirkungsforschung

Eine Kausalanalyse einer Maßnahme muss das Problem lösen, dass die kontrafaktische Situation – was wäre ohne diese Maßnahme passiert – nicht beobachtbar ist. Wenn beispielsweise die Wirkungen der Förderung auf geförderte Beschäftigte abgeschätzt werden sollen, muss für die teilnehmenden Beschäftigten also eine passende Vergleichsgruppe gebildet werden.

Für entsprechende mikroökonometrische Wirkungsanalysen kommen dabei je nach Fragestellung unterschiedliche methodische Ansätze in Frage, die sich teils auch kombinieren lassen. Diese werden im Folgenden kurz skizziert.

B.1 Feldexperiment

Der Goldstandard der Wirkungsforschung ist das Feldexperiment, bei dem die Zuweisung in Teilnehmende und Vergleichsgruppe *zufällig* erfolgt. In diesem Fall unterscheiden sich Teilnahme- und Vergleichsgruppe im Mittel weder bei ihren beobachtbaren noch bei ihren unbeobachtbaren Merkmalen. Die ermittelten Effekte beziehen sich zunächst einmal auf die Gruppe der Geförderten. Erweiterungen auf experimentelle Variationen auf regionaler Ebene ermöglichen aber auch zusätzliche Erkenntnisse, z.B. über Substitutions- und Verdrängungseffekte einer Förderung (Crépon et al. 2013). Aus Sicht der Forschung ist zu empfehlen, solche Experimente regelmäßig vor der flächendeckenden Einführung von Maßnahmen durchzuführen.

B.2 Statistisches Matching

Um eine Vergleichsgruppe für geförderte Personen zu bilden, wird häufig die Methodik der „*statistischen Zwillinge*“ genutzt. Die Geförderten werden mit einer nachträglich gebildeten Gruppe ähnlicher, aber nicht geförderter Personen verglichen. Dies setzt voraus, dass alle relevanten Informationen vorliegen, die sowohl für den Förderzugang als auch für die Arbeitsmarktergebnisse eine Rolle spielen. Denn hier wird lediglich die Verteilung der beobachtbaren Merkmale in beiden Gruppen ausgeglichen. Bedingt auf diese Merkmale sollte die Teilnahme an einem Förderprogramm – oder hier die Ausgabe oder Einlösung von Vermittlungsgutscheinen – dann so gut wie zufällig sein. Diese Annahme lässt sich nicht testen, sondern nur plausibilisieren. Die ermittelten Effekte beziehen sich wie im Experiment auf die Gruppe der Geförderten.

B.3 Unscharfes Regression Discontinuity Design

Zur Analyse von *Variationen der Förderintensität in Reaktion auf exogene Faktoren* kann unter bestimmten Bedingungen ein unscharfes Regression Discontinuity Design herangezogen werden. Der exogene Faktor ist hier ein Instrument, das den Fördersatz und damit die Förderquote beeinflusst, aber ansonsten keinen direkten Einfluss auf die interessierenden Ergebnisvariablen

(z.B. die Beschäftigungsstabilität) haben darf. Hier ließe sich ein solches Design anwenden, um die Effekte der *Gutscheinvergabe* zu untersuchen (es ginge hier also nicht um die *Gutscheineinlösung*).

Ein inzwischen häufiger eingesetztes solches Instrument kann der *Politikstil von Agenturen und Jobcentern* sein. Diese könnten die Gutscheine unterschiedlich offensiv bewerben und unterschiedlich großzügig an Arbeitsuchende ausgeben. In diesem Fall könnten Unterschiede in den Ergebnisvariablen zwischen Agenturbezirken mit unterschiedlicher Ausgabepaxis – bei Kontrolle für alle weiteren relevanten Einflussfaktoren – auf eben diesen Politikstil zurückgeführt werden. Der geschätzte Effekt bezieht sich dann nicht auf alle Geförderten, sondern auf die Personen, die nur aufgrund großzügigerer Förderbedingungen in einer Agentur für Arbeit mit großzügigerem Gutscheinvergabe-Politikstil *zusätzlich* gefördert werden. Es handelt sich damit um einen lokalen Effekt, der nicht auf alle Personen übertragbar ist. Der Ansatz setzt voraus, dass der Gutscheinvergabe-Politikstil soweit isoliert werden kann, dass er nur noch die Förderintensität, aber nicht mehr die interessierenden sonstigen Arbeitsmarktergebnisse in der Region beeinflusst. Da die Anzahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine inzwischen sehr gering ist, erscheint es allerdings unwahrscheinlich, dass auf Arbeitsagentur- und Jobcenterebene die für diesen Ansatz nötige Variation in der Vergabewahrscheinlichkeit besteht. Dies wird dadurch verstärkt, dass sich die Ausgabe von Gutscheinen in den letzten Jahren vermehrt auf wenige Bundesländer konzentriert. Damit dürfte dieser Ansatz für Wirkungsanalysen im Fall des Vermittlungsgutscheins nicht anwendbar zu sein.

Ein mögliches Instrument, um die Effekte eines Rechtsanspruchs zu untersuchen, könnte prinzipiell das *Erreichen eines Schwellenwerts bei der Dauer der Arbeitslosigkeit* sein. Ab sechs Wochen Arbeitslosigkeit (innerhalb einer Frist von drei Monaten) besteht im Rechtskreis SGB III ein Rechtsanspruch auf einen Gutschein. Dieser Schwellenwert determiniert den Rechtsanspruch, aber die Arbeitsmarktergebnisse sollten nicht davon abhängen, ob jemand geringfügig kürzer oder länger als sechs Wochen arbeitslos war. Das Fenster um den Schwellenwert könnte allerdings nur sehr klein gewählt werden, da die untersuchten Personen sonst zu unterschiedlich wären. Wenn sich Arbeitslose knapp vor und nach diesem Zeitpunkt ansonsten nicht in relevanten Merkmalen unterscheiden, könnten Unterschiede bei den Ergebnisvariablen und dem untersuchten Personenkreis auf den Rechtsanspruch zurückzuführen sein. Allerdings setzt dies erstens voraus, dass kein strategisches Verhalten vorliegt – Arbeitslose also nicht länger arbeitslos bleiben, damit sie einen Gutschein erhalten können und dieser dann durch eine private Arbeitsvermittlung eingelöst wird. Diese Annahme wird vermutlich nicht testbar sein. Zweitens müssten die Fallzahlen bei der Ausstellung und Einlösung von Gutscheinen direkt um den Zeitpunkt des Schwellenwerts herum hinreichend hoch sein, um Effekte am Schwellenwert feststellen zu können – dies erscheint bei den insgesamt geringen Zugangszahlen als ausgesprochen unwahrscheinlich. Drittens lassen sich aus den Ergebnissen keine Folgerungen für längere Zeit arbeitslose Personen oder solche mit komplexen Vermittlungshemmnissen treffen, was eine Übertragung von Befunden aus dem Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II erschwert.

B.4 Differenzen-von-Differenzen-Ansatz

Der Vollständigkeit halber: Zur Analyse von *Reformen* wird häufig auf den Differenzen-von-Differenzen-Ansatz zurückgegriffen. Dieser setzt voraus, dass es eine Gruppe gibt, die von der Reform nicht (oder weniger) betroffen ist und als Vergleichsgruppe herangezogen werden kann. Verglichen werden Veränderungen von Ergebnisvariablen vor und nach der Reform (1. Differenz) zwischen der von der Reform betroffenen Gruppe und der Vergleichsgruppe (2. Differenz). Dabei muss insbesondere die (nicht direkt testbare) Annahme paralleler Trends getroffen werden – ohne Reform hätten sich die Ergebnisvariablen bei der betroffenen Gruppe und der Vergleichsgruppe identisch entwickelt. Zudem darf die betroffene Gruppe die Reform nicht antizipieren und dadurch temporär ihr Verhalten verändern (z.B. mit dem Einsatz eines Gutscheins warten, bis die Vergütung für diesen erhöht wurde). Die ermittelten Wirkungen beziehen sich in diesem Fall auf die Gruppe der Förderberechtigten, nicht auf die Gruppe der Geförderten. Dies wird auch als Intention-to-treat Effekt bezeichnet.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitslose und ausgegebene Vermittlungsgutscheine (AVGS-MPAV) in den Jahren 2013 bis 2020, ohne zkt	10
Abbildung 2: Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen (AVGS-MPAV) in den Jahren 2013 bis 2020.....	11
Abbildung 3: Strukturmerkmale im Arbeitslosenbestand und bei den Nutzer:innen von Vermittlungsgutscheinen (AVGS-MPAV) 2019	14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anteil der ausgegebenen und eingelösten Vermittlungsgutscheine mit erhöhter Vergütung im Jahr 2019, ohne Daten der zkt	12
---	----

Impressum

IAB-Forschungsbericht 6|2022

Veröffentlichungsdatum

4. Mai 2022

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb0622.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2206](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2206)

Rückfragen zum Inhalt

Dr. Sarah Bernhard

E-Mail: sarah.bernhard@iab.de