



infas



Vermittlungsnahе Dienstleistungen Vermittlungsgutscheine, Einschaltung Dritter, PSA

Ausgewählte Ergebnisse der Hartz-Evaluation I-III, Modul 1a, 2006

Doris Hess

IZA-Fachtagung: Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik
Bonn, 21. März 2007

Ergebnisse zu.....

- **Vermittlungsgutschein (421g SGB III)**
- **Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung (§ 37 SGB III)**
- **Beauftragung von Trägern (§ 421i SGB III)**
- **Personalserviceagenturen (§ 37c SGB III)**

im Betrachtungszeitraum: 2003-2005

- **Die vier neuen Vermittlungsinstrumente sollten ihrer Grundidee nach neue Möglichkeiten öffentlich-privater Zusammenarbeit in der Arbeitsvermittlung eröffnen.**
- **Bereitstellung effizienterer Vermittlungsdienstleistungen.**
- **Die Integration von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt fördern.**

- **Wurden mit der Ausgestaltung der Instrumente Bedingungen geschaffen, die zum Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen?**
- **Gelingt es der BA die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen Kosten möglichst gering und die Leistungen der privaten Anbieter möglichst gut sind ?**
- **Wie wirken sich wettbewerbliche Vergabe, Zentralisierung der Einkaufsprozesse und Standardisierung von Leistungen auf die Umsetzungsprozesse der lokalen Agenturen aus?**
- **Welchen Beitrag leisten die vermittlungsnahen Dienstleistungen Dritter für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, für deren Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit?**

Ergebnisse basieren auf....

Hartz-Evaluation: WZB, infas Modul 1a
„Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“

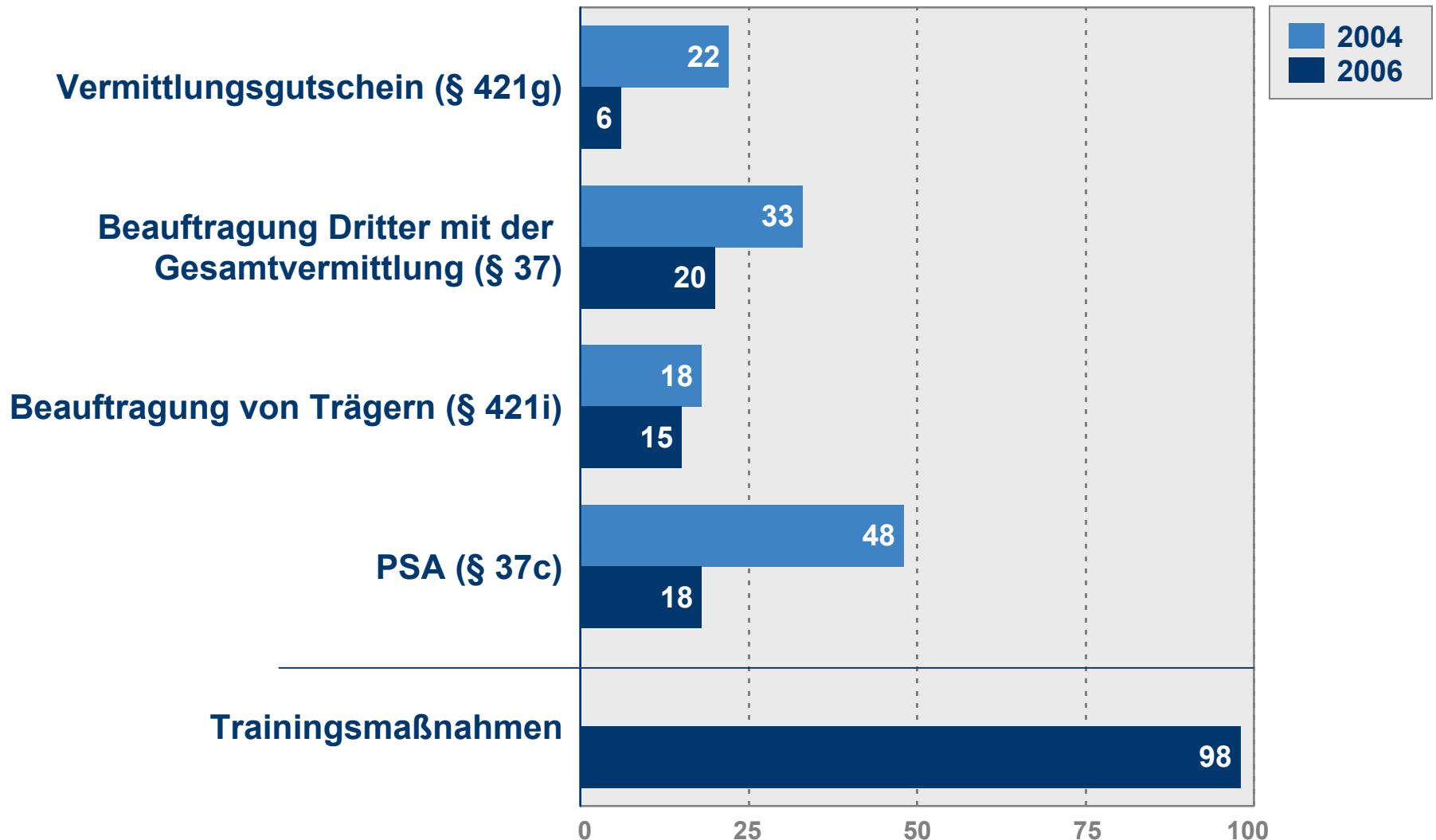
- **Geschäftsdatenanalysen in 180 AA**
- **Implementationsfallstudien in 10 Agenturbezirken**
- **Standardisierten schriftlichen Erhebungen in 180 AA**
- **Wirkungsanalysen vermittlungsnaher Dienstleistungen (Panellerhebung)**



**Einschätzung der Agenturen
Gesamtbetrachtung**

Arbeitsmarktpolitischer Stellenwert vermittlungsnaher Dienstleistungen in den Agenturen

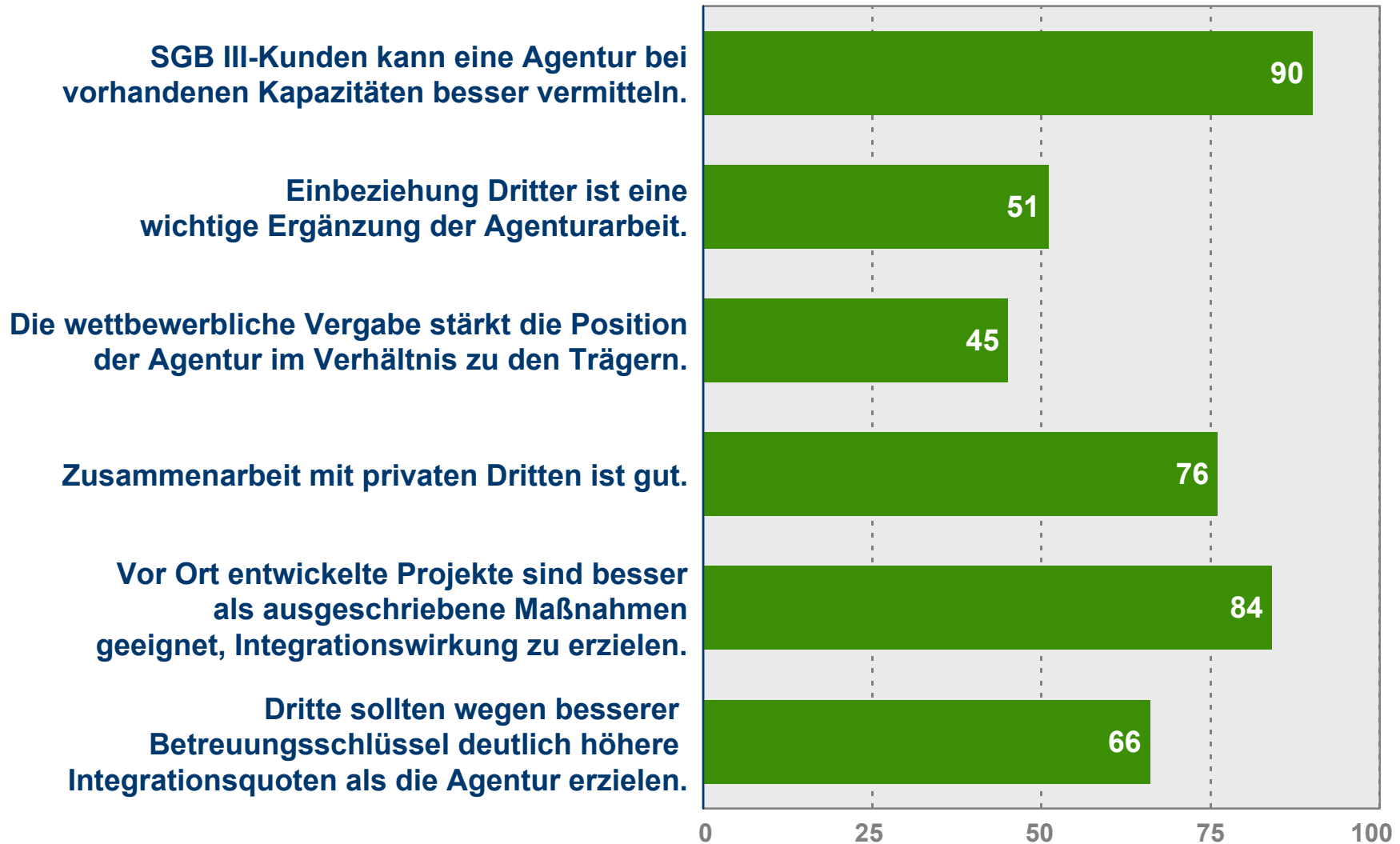
Angaben in Prozent; Anteil: Großer Stellenwert



Quelle: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, WZB, infas Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Agenturbefragung (2006: n = 154; 2005: n = 153)

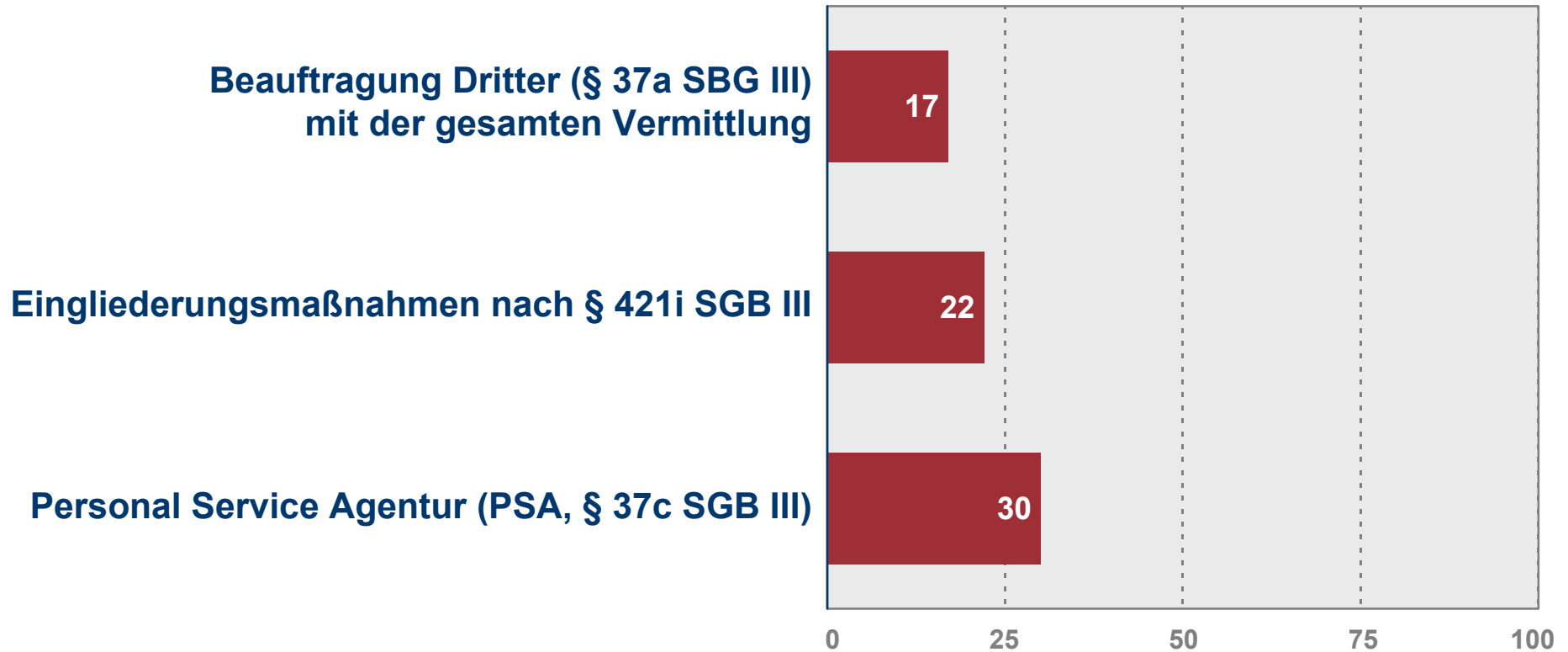
Beurteilung vermittlungsnaher Dienstleistung

Angaben in Prozent. Anteil: Trifft zu



Vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen erreicht?

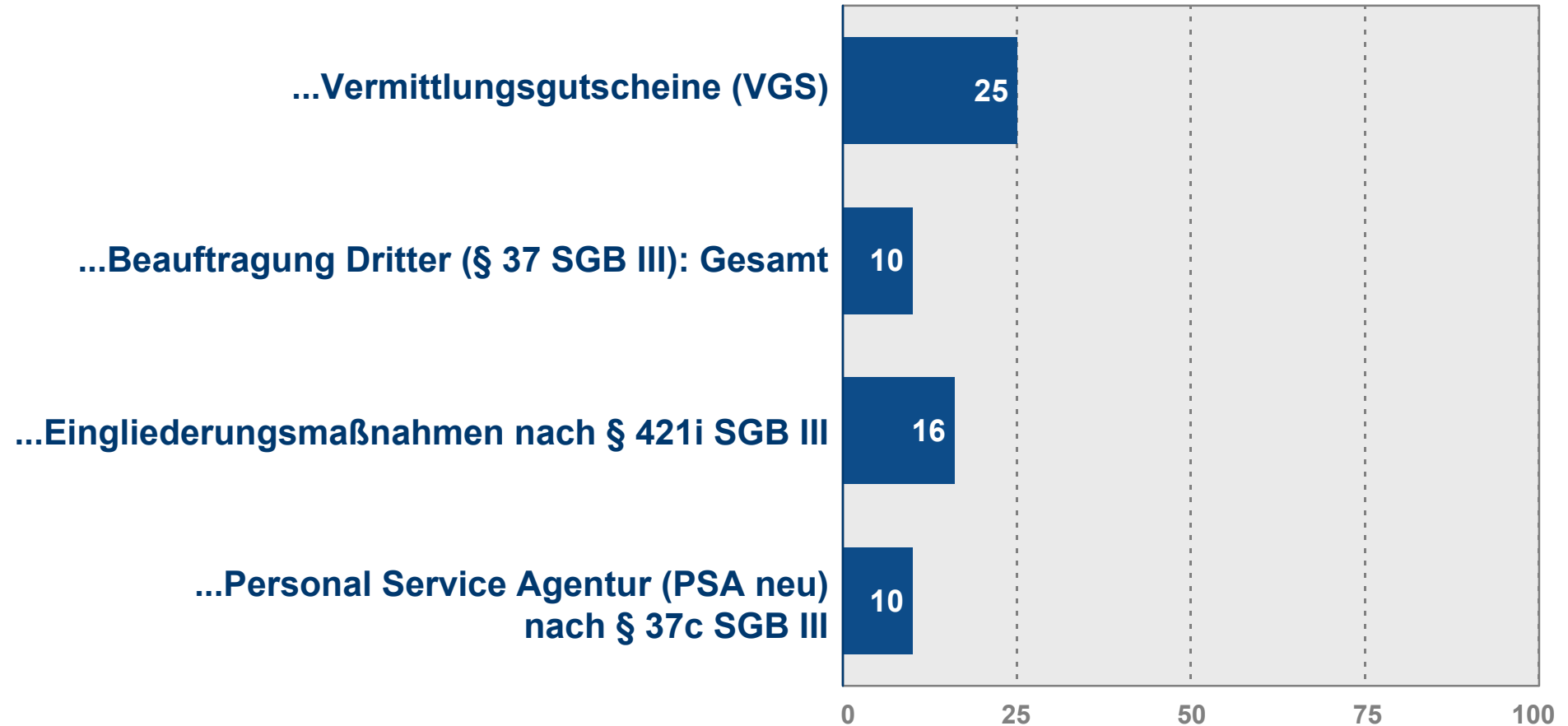
Angaben in Prozent, Anteil: Erreicht



Bewertung des Kosten-Nutzen-Verhältnis

Angaben in Prozent, Anteil: Gut

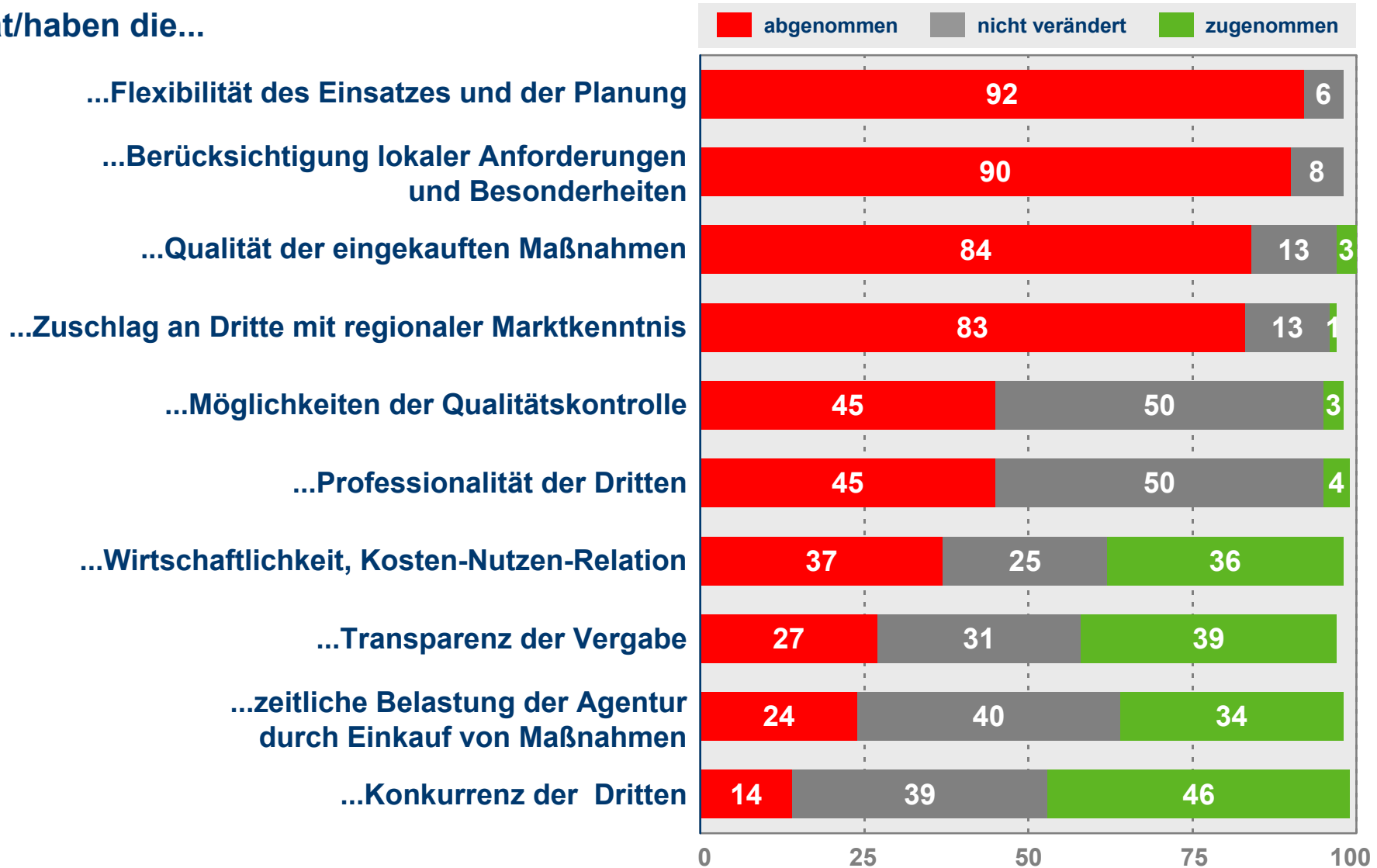
Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist bezüglich...



Auswirkungen des zentralen Einkaufs

Angaben in Prozent

Durch die Praxis des zentralen Einkaufs hat/haben die...



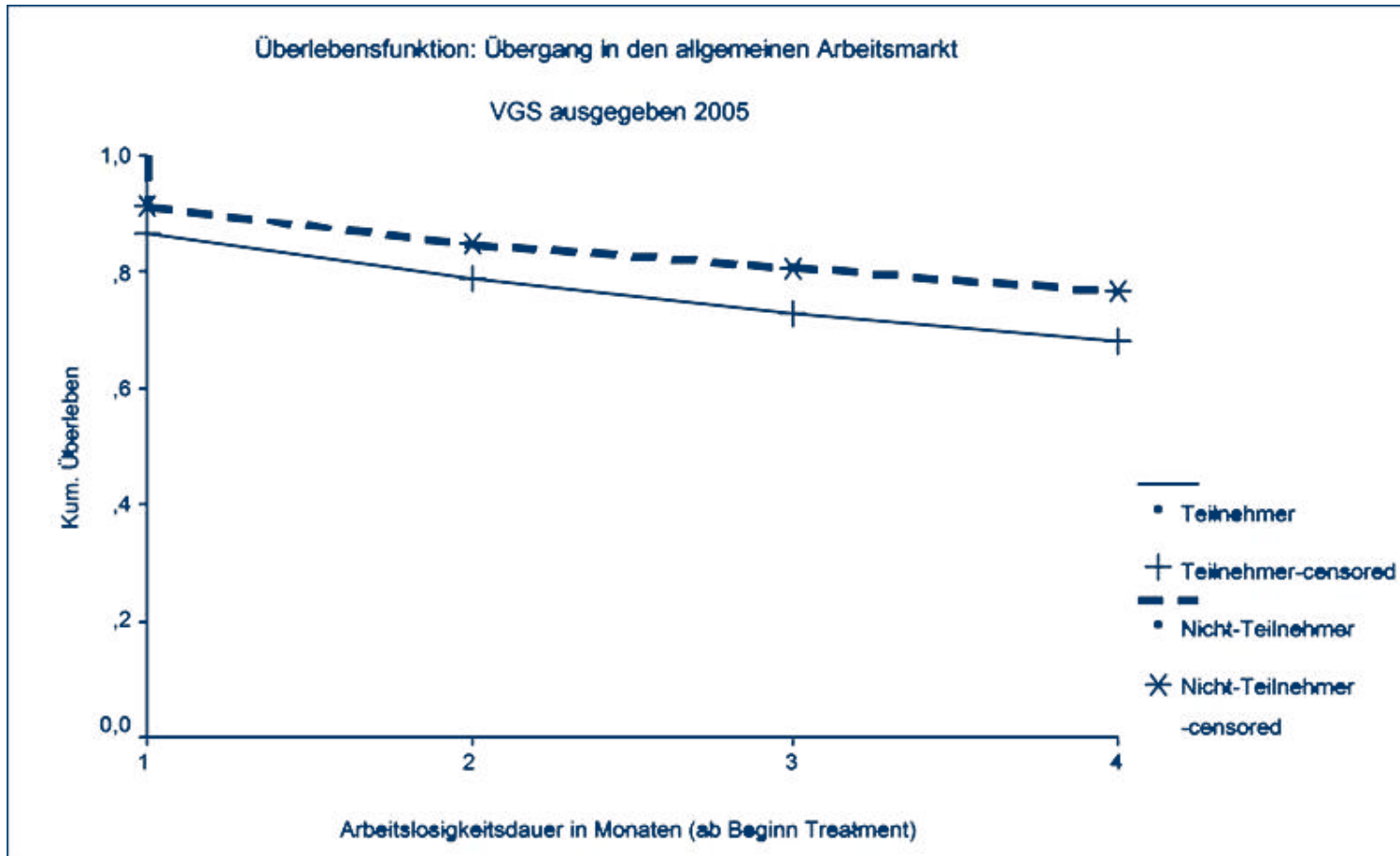


**Ergebnisse im Einzelnen
Vermittlungsgutschein**

- Gutscheinverfahren schafft Wahlmöglichkeiten, aber auch Informationsprobleme (geringe Transparenz über Anbieter und Leistungen).
- Ausgabestrategie variiert, Agenturen mehrheitlich zurückhaltend
- Erheblicher Informationsmangel - Suchprozess überfordert die Arbeitssuchenden teilweise.
- Anreizstrukturen befördern Creaming: private Anbieter können Bewerber ablehnen.
- Mangel an Transparenz der Mindeststandards der Branche - Wirkungsvolle Qualitätssicherung fehlt

Wirkung: Vermittlungsgutschein

Insgesamt betrachtet **positive** Effekte: +4,4 Prozentpunkte:
 Schnellere und höhere Vermittlung
 Erfolg des VGS geht **auf das Jahr 2005** zurück (+7,7), auf die guten Ergebnisse
 in Westdeutschland und die höheren Integrationsquoten bei den **Männern**.



- Insbesondere im ersten Monat nach Ausgabe erhöht sich die Integrationswahrscheinlichkeit.
- Deutlich positive Auswirkungen auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen im Alter ab 25 Jahren, (auch 55-Jährige und ältere) sowie bei Arbeitssuchenden mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von 6 bis unter 12 Monaten.
- Junge Frauen unter 25 deutlich negativ (-17,9); Junge Männer dagegen positiv.
- Für besser Qualifizierte, Arbeitssuchende mit Berufserfahrung oder ohne gesundheitliche Beeinträchtigung erhöht sich durch den VGS die Integration in den Arbeitsmarkt.
- Insgesamt geringere Verweildauer in Beschäftigung; besonders Männer beenden diese sehr viel früher, eher instabile Beschäftigungsverhältnisse
- Für Arbeitssuchende, die den VGS aktiv einfordern, erhöht sich die Integration signifikant.



**Beauftragung Dritter mit der
Gesamtvermittlung (§ 37 SGB III)**

Umsetzungspraxis

Beauftragung Dritter nach § 37 – Gesamtvermittlung

- **Individuelle Leistung** häufig eingesetzt zur Überbrückung von Kapazitätsengpässen der Agenturen.

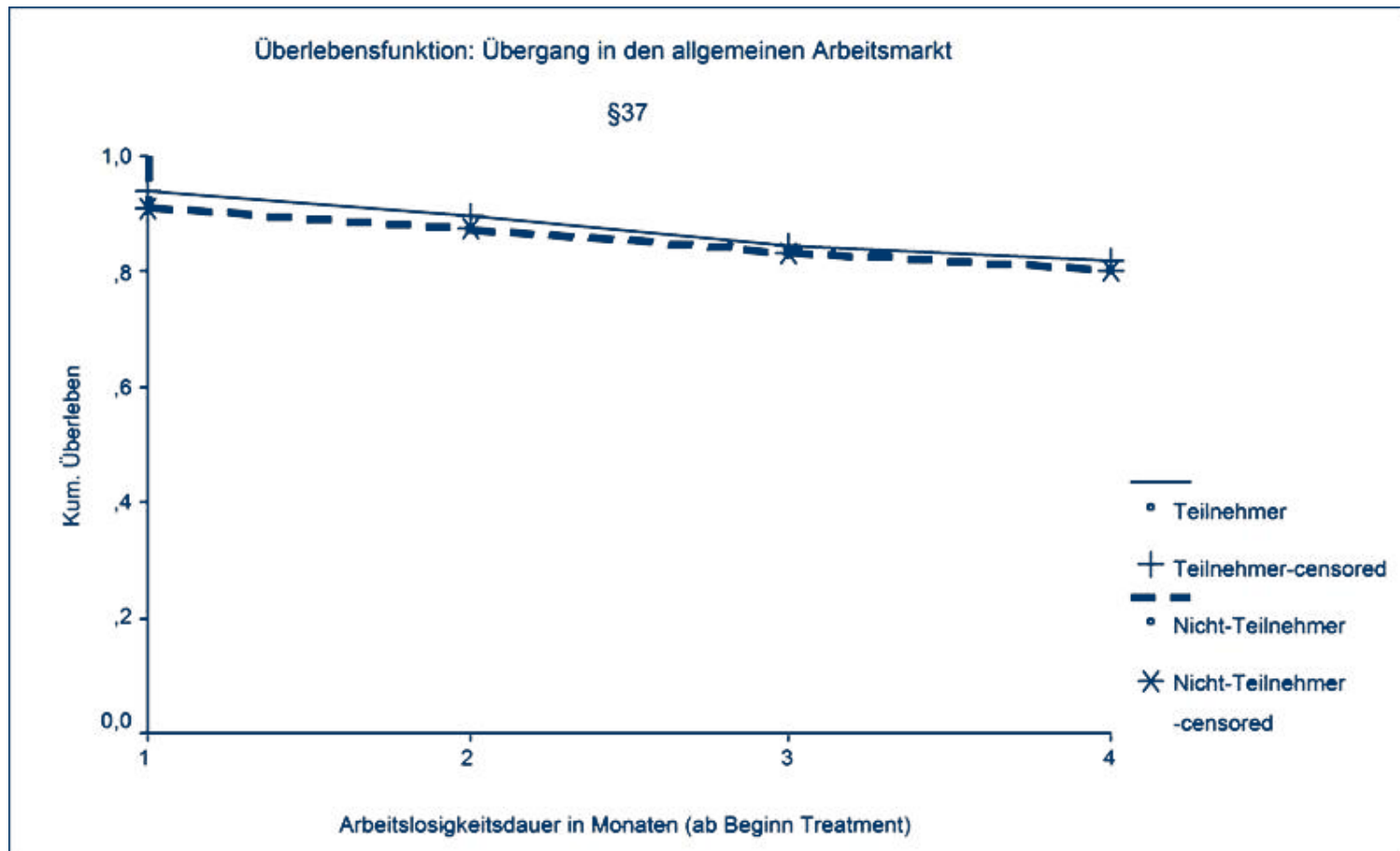
- **Anreize:**
 - **bis 2005** reiner Preiswettbewerb – Qualität nicht berücksichtigt.
Folge: Preisdumping.
 - **Anfang 2006:** Berücksichtigung von Qualität.
Folge: Preise steigen.

- **Vergabe:**
Marktversagen
 - (2005, SGB III, 1. Halbjahr): 45%,
 - (2005, SGB III, 2. Halbjahr): 10%,
 - (2006 SGB III): 56%, (SGB II): 59%

- **Integrationsquoten2004/2005:**
 - It. Agenturbefragung (2006): 0-80 %,
 - Integrationserwartungen der AA erfüllt: 19 %
 - Kündigung wegen Nichterrechung der Integrationsquoten 29 %
 - Beauftragung führt zu erheblichen Mehrbelastungen der Vermittler 59 %

Wirkung: Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung

Insgesamt betrachtet keine positiven Effekte,
damit keine schnellere Vermittlung durch die Dritten.
Beschäftigung ist auch nicht stabiler bzw. nachhaltiger.



Wirkung: Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung

- Nur geringe Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Kontrollgruppe: -1,2 Prozentpunkte. Ältere Arbeitsuchende ab 45 Jahren und Frauen haben deutlich geringere Integrationschancen.
- Erfolg der Dritten ist abhängig von der Arbeitsmarktsituation: In Regionen mit hoher Arbeitslosenquote erzielen die Dritten deutlich schlechtere Integrationsquoten.
- Westdeutschland insgesamt: negative Effekte, bei günstiger Arbeitsmarktlage dann aber deutlich bessere Ergebnisse als die Agenturen.
- Ostdeutschland: leicht positiv (+2,2 Prozentpunkte), für Männer im Osten erhöhen sich die Integrationsquoten um 7,7 Prozentpunkte.
- Unterschiedliche Strategien der beauftragten Vermittler haben keinen Einfluss auf die Integrationschancen.



**Beauftragung von Trägern
(§ 421i SGB III)**

Umsetzungspraxis: Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

- **Gruppenmaßnahme** zur Reaktion auf individuelle Bedarfe, relativ geringer Einsatz
- **Anreize:** inhaltlich großer Gestaltungsfreiraum für Dritte, teilweise unfaire Risikoverteilung durch Malus/Bonus-Verhältnis
- **Vergabe:** Trotz inhaltlicher Freiheit des Anbieters sind die Vergaben der Verdingungsunterlagen ähnlich wie § 37 SGB III definiert. Preisdruck verhindert investitionsintensive Innovationen, Malus wirksam zur Kostenreduktion der BA
Marktversagen (2005): 2%
- **Integrationsquoten 2004/2005:** 0-80 %
Integrationserwartungen der AA erfüllt: 28 % (Agenturbefragung 2006)
- **Strategien:** Personalberatung/Coaching plus Vermittlung, Betreuungsintensität deutlich höher als bei Beauftragungen nach § 37

Eingliederungsmaßnahmen: Sicht der Agenturen

Angaben in Prozent, Anteil: Trifft zu

Die Dritten haben die experimentellen Gestaltungsmöglichkeiten des § 421i bisher noch nicht genutzt.

45

421i-Maßnahmen sind für Dritte finanziell unattraktiv und mit zu großen Risiken verbunden.

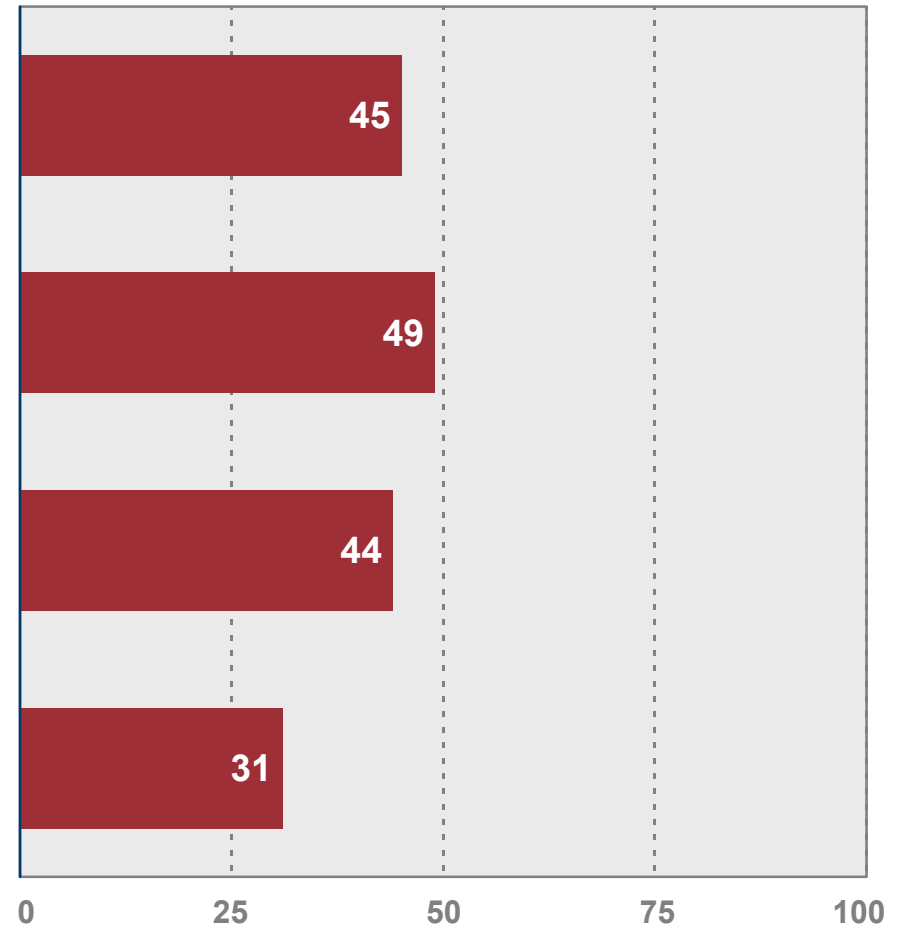
49

Durch Ausschreibungsrecht und Ausschreibungspraxis verliert das Instrument seine Flexibilität.

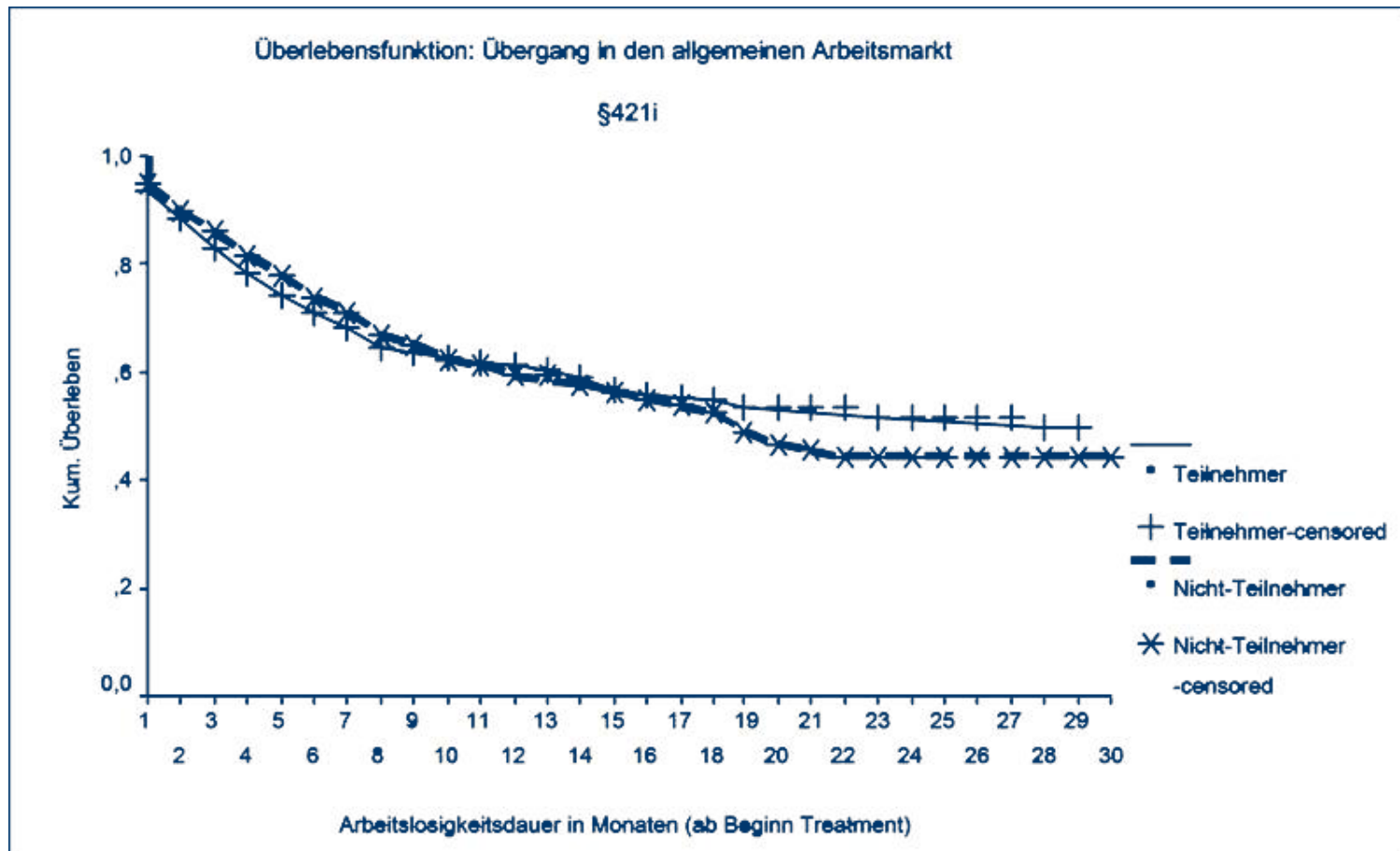
44

Eingliederungsmaßnahmen sind für Betreuungskunden geeignet.

31



Geringere Integrationsquote der Teilnehmer im Vergleich zur Kontrollgruppe: -4,5 Prozentpunkte



- Negative Wirkungen gehen auf die Teilnehmer der Jahre 2004 u. 2005 zurück. In 2003 erfolgte eine schnellere Vermittlung. 421i-Teilnahme erhöht die Wahrscheinlichkeit zur Teilnahme an weiteren SGBIII-Maßnahmen.
- Bei Jugendlichen unter 25 Jahren insgesamt negative Wirkungen (-9,7 Prozentpunkte)
- Bei Frauen tendenziell negativ (-7,8 Prozentpunkte)
Junge Frauen unter 25 deutlich negativ (-21,5 Prozentpunkte);
- Junge Männer tendenziell positiv. Positive Effekte in den ersten 5 Monaten der Maßnahmeteilnahme bei Männern insgesamt
- Für ältere Teilnehmer ab 45 Jahren verschlechtern sich die Wiedereingliederungschancen, aber die Teilnahme reduziert den Alterseffekt deutlich.
- Nachhaltigkeit: positive Wirkungen
Die Beschäftigungsverhältnisse sind in allen Gruppen nachhaltiger, bei Männern 8 Monate länger, Frauen 11 Monate



**Personalserviceagenturen
(§ 37c SGB III)**

- **Anreize:**
 - relativ hohe Kosten PSA (alt),
 - hohe Mitnahmeeffekte PSA (neu)

- **Vergabe 2005:** Marktversagen bei 13% bzw. 27% (SGB III/II) der Lose

- **Umsetzungsprobleme:** Besetzung, Bewerbereignung, Mitnahme

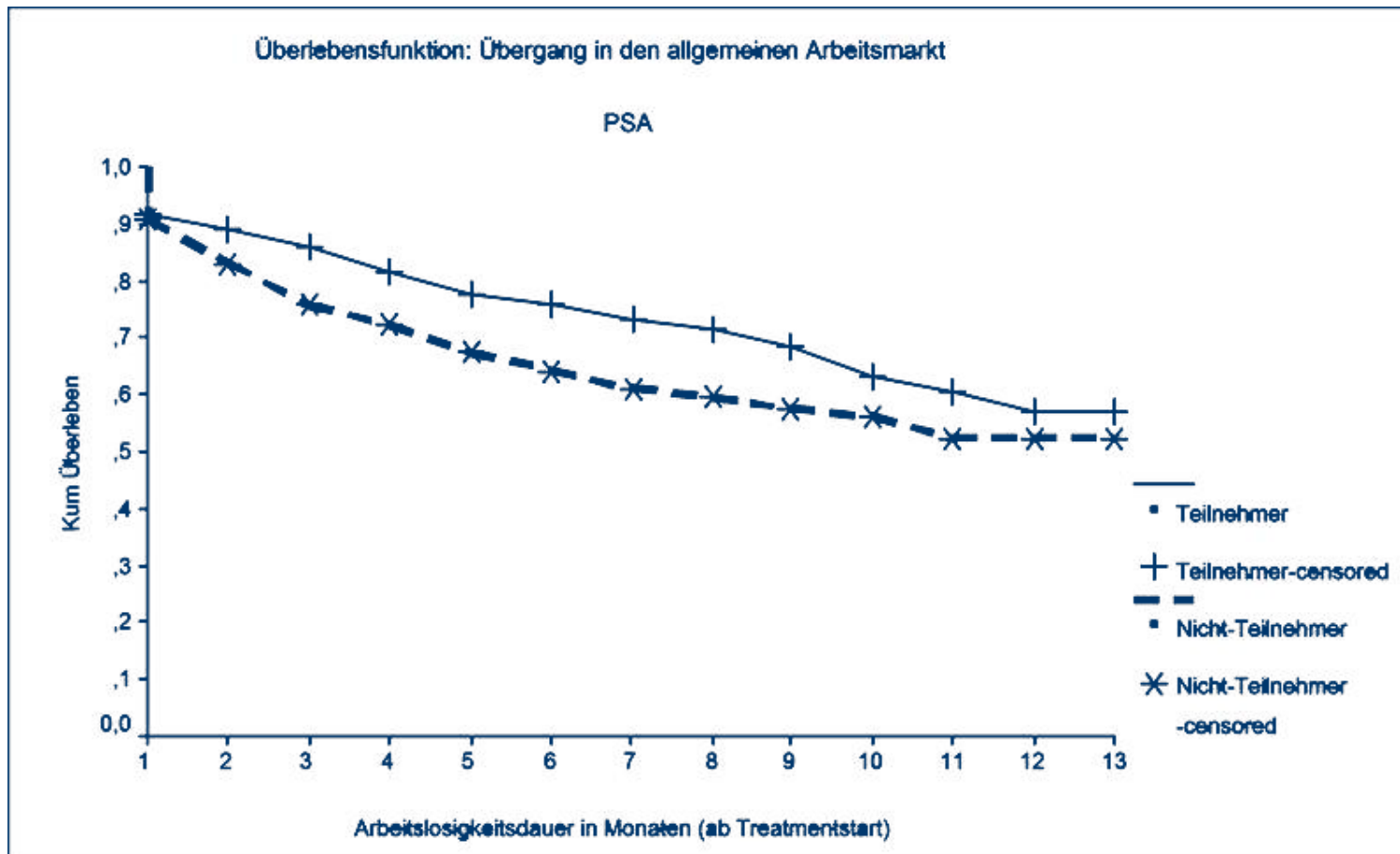
- **Integrationsquoten 2004/2005:** 0-80 %
Integrationserwartungen der AA erfüllt: 31%
(Agenturbefragung 2006)

- **Strategien:**
 - gewerbliche PSA - verleihorientiert
 - gemeinnützige PSA – vermittlungsorientiert

- **Qualifizierung in verleihsfreier Zeit:** rd. 25% der Teilnehmer

- **39% der Agenturen wollen in Zukunft mind. 1 PSA weiterführen**

PSA-Beschäftigte haben geringere Übergangsquoten (-6,2 Prozentpunkte).
Negative Differenz besonders in der Eintrittskohorte III/2004 (-32,1 Prozentpunkte),
 Startphase im Jahr 2003: positive Tendenzen



- Negative Differenz sowohl bei Männern wie bei Frauen.
- Positive Wirkungen in Westdeutschland bei günstiger Arbeitsmarktlage
- Lock-In-Effekt: Übergänge sind in den ersten 6 Monaten deutlich geringer als Kontrollgruppe, insbesondere in den ersten 2 Monaten. Der Übergang erfolgt bei PSA-Beschäftigten also später
- Bei Kontrolle weiterer Risikofaktoren: Alter, Qualifikation und diskontinuierliche Berufsbiographie beeinflussen die Integration erheblich.
- Mit zunehmendem Alter sinkt die Chance auf eine Anschlussbeschäftigung. Ältere ab 45 Jahren haben die geringsten Beschäftigungschancen.
- Aktivierung der Mobilitätsbereitschaft fördert die Vermittlung. Dadurch wird das Risiko eines fehlenden Berufsabschlusses deutlich minimiert.
- Nachhaltigkeit: durchschnittlich einen Monat kürzer



Empfehlungen

Der Gesetzgeber steht vor der Aufgabe, eine grundsätzliche politische Entscheidung über die künftige Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung zu treffen:

Die generellen Handlungsoptionen sind:

- Option A:** Die Abschaffung der wirkungsschwachen Instrumente und die Nutzung der Ressourcen für andere Eingliederungsinstrumente.
- Option B:** Die Optimierung der Vermittlungsinstrumente – und verfahren.
- Option C:** Die Zusammenfassung von Instrumenten und grundlegende Neuordnung der eingesetzten Steuerungsmechanismen zur Einbeziehung Dritter in die Vermittlung.

- **Option A:** Abschaffen:
 - Wirkungsergebnisse schlecht.
 - Vergabep Praxis defizitär
 - (Marktversagen, Preisdumping, geringe Zielerreichung)

- **Option B:** Zielgruppenspezifisch ausrichten:
 - Aufgabenteilung öffentliche/
private Arbeitsvermittlung politisch klären.
 - Leistungsbeschreibung flexibilisieren, wenig Inhalte vorgeben.
 - Instrument bei Kapazitätsengpässen als
individuelle Leistung nutzen.
 - Kunden Wahlmöglichkeiten zwischen mehreren Dritten eröffnen.
 - Rechtsanspruch nach § 37 Abs. 4 mit § 421g vereinheitlichen.

- **Option C1: Zusammenlegung von Instrumenten**
 - **Zusammenlegung von §37 mit Vermittlungsgutschein sinnvoller als Zusammenlegung von §37 mit §421i, da §37 und 421g inhaltlich viel stärker verwandt sind.**

- **Option A:** Abschaffen:
 - Robuste Wirkungsergebnisse bzgl. Integrationsquoten sprechen dagegen, allerdings keine stabilen Beschäftigungsverhältnisse.
 - Mitnahmeeffekte und Selektionseffekte (Bevorzugung marktnaher Bewerber) sprechen dafür.

- **Option B:** Optimieren:
 - Marktzugang für Anbieter (Zulassung, Qualitätssicherung) und Zugangssteuerung für Bewerber (Information) überdenken
 - Verhältnis öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung klären
 - Informations- und Qualitätsdefizite beheben – nicht der Branche überlassen

- **Option A:** Abschaffen:
 - Aufgrund der Ergebnisse Wirkungsanalyse
 - Alternative wäre die Freigabe der Freien Förderung als vollständig freier „Experimentiertopf“ der Agenturen

- **Option B:** Kombination von Integrations- und Vorschaltmaßnahme :
 - Erzielte Beschäftigungsverhältnisse sind nachhaltiger.
 - Inhaltliche Offenheit zur Reaktion auf individuelle Bedarfe und Gruppenstruktur/Maßnahmecharakter als Mehrwert für schwierige Zielgruppen beibehalten.
 - Modifikation der Zielstellung und Ausgestaltung des Instruments in Richtung Vorschaltmaßnahme zur mittelfristigen Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit

- **Option A:** Abschaffen:
 - PSA in realisierter Form liefert v.a. LKZ für Zeitarbeit
 - Vermittlungsorientierung in Praxis v.a. bei gewerblichen PSA nachrangig.

- **Option B:** Anreizstrukturen optimieren:
 - Rolle der Zeitarbeit klären
 - Wenn Brückenfunktion gefördert werden soll, dann stärker Vermittlung, weniger Verleih fördern

- **Wegen fehlender Wirkung und hoher Kosten gibt es bei Abwägung aller Optionen deutliche Vorteile einer Abschaffung. Gleichzeitig bliebe es bei einer wie vorgeschlagenen Neuregelung des § 10 SGB III den Verantwortlichen der AA überlassen, in welchem Maße sie weiterhin die Kooperation mit Zeitarbeitsfirmen betreiben.**

Ein vollständiger Verzicht auf private Arbeitsvermittlung würde der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers zuwiderlaufen, die private bewerberorientierte Vermittlung insgesamt zu stärken.

Als Problem in der Umsetzung hat sich der Einkaufsprozess gezeigt. Das damit verbundene Ziel, Kosten für externe Dienstleistungen zu senken, ging offensichtlich zu Lasten der Qualität.

- Eine **Alternative** zu den hier evaluierten Instrumenten wäre die Freigabe der freien Förderung (§ 10 SGB III) im Sinne eines vollständig freien „Experimentiertopfs“ der Agenturen.
- Die jetzige Beschränkung des § 10 SGB III (keine Aufstockung vorhandener Leistungen) wäre aufzuheben und/oder der jetzige Instrumentenkasten grundlegend zu vereinfachen, damit die Agenturen tatsächlich ein frei nutzbares Budget erhalten, was auch kurzfristig aktiviert werden kann.



Doris Hess

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
Friedrich-Wilhelm-Straße 18
53113 Bonn
www.infas.de