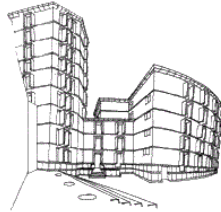


**WZB**



# **Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission**

## **Modul 1a Neuaustrichtung der Vermittlungsprozesse**

Projekt-Nr. 16/04  
Aktenzeichen: I A 2 – 02 08 15

**Bericht 2006  
für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales**

Berlin, Bonn im Juni 2006

Wissenschaftszentrum Berlin für  
Sozialforschung (WZB) gGmbH  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin

infas Institut für angewandte  
Sozialwissenschaft GmbH  
Friedrich-Wilhelm-Str. 18  
D-53113 Bonn

### **Kontakt**

Dr. Hugh Mosley  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
Tel. (030) 25491-112  
mosley@wz-berlin.de

## **Wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Teams**

### **Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) gGmbH**

Silke Gülker

Petra Kaps

Andreas Mauer

Hugh Mosley Ph.D.

Kai-Uwe Müller

Frank Oschmiansky

Holger Schütz

Dr. Stefan Speckesser

### **infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH**

Ralph Cramer

Dr. Reiner Gilberg

Doris Hess

Karen Marwinski

Angela Prussog-Wagner

Dr. Helmut Schröder

Menno Smid

Angelika Steinwede

## Vorbemerkung

Das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung sowie das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft im September 2004 mit dem Evaluationsvorhaben Arbeitspaket 1 – „Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ – beauftragt. Im Mittelpunkt steht dabei die zentrale Frage, ob eine „Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung“ nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist.

Implementationsanalysen untersuchen die Praxis von Arbeitsagenturen bezüglich Bewerberdifferenzierung, Kundenmanagement, Aktivierung sowie Neuregelung von Zumutbarkeit und Sperrzeiten sowie die Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber. Auch der Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen (Einschaltung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen durch Träger gem. § 421i, Vermittlungsgutscheine, Personal-Service-Agenturen) wird unter Umsetzungsgesichtspunkten untersucht. Eine erste Untersuchung der Vermittlungsorganisation und -prozesse in Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II wurde durchgeführt. Die mittels Fallstudien, Dokumentenanalyse sowie schriftlichen und telefonischen Erhebungen gewonnenen Ergebnisse umreißen den Stand der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse.

Die Wirkung der neu ausgerichteten Vermittlungsprozesse wird unter zwei Gesichtspunkten untersucht: Mittels multivariater Auswertungen wird zum einen die Wirkung des Kundenzentrums auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit geprüft. In einer instrumentenspezifisch angelegten Wirkungsanalyse wird zum anderen die Effektivität von vermittlungsnahen Dienstleistungen (Beauftragung Dritter, Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, Personal-Service-Agenturen, Vermittlungsgutschein) analysiert und eine entsprechende Kosten-Nutzen-Bewertung vorgenommen.

Der Bericht 2006 präsentiert die Ergebnisse nach einundzwanzig Monaten Laufzeit des Evaluationsvorhabens. Die Berichterstattung steht allerdings unter dem deutlichen Hinweis, dass die Organisation der Vermittlungsprozesse in den Arbeitsagenturen und in den Arbeitsgemeinschaften weiterhin im Fluss ist. Die Implementationsstudien versuchen deswegen über die Momentaufnahme hinaus, grundlegende Konstruktionsfragen und -probleme aufzuzeigen.

Um einen Bericht diesen Inhalts und Umfangs vorzulegen, war die Unterstützung und Mitwirkung vieler Personen und Institutionen notwendig. Wir möchten hier unseren Dank richten an die Bundesagentur für Arbeit für die grundsätzlich zuteil gewordene Unterstützung. Speziell danken wir dem Bereich Statistik, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und dem Bereich IT für die Bereitstellung von Geschäftsstatistiken, Daten und Stichproben sowie für den kollegialen Austausch.

Wir bedanken uns auch bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Zentrale und der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, die uns für ausführliche Gespräche zur Verfügung standen.

Ein besonders herzliches Dankeschön richten wir an die zehn Agenturen für Arbeit und Arbeitsgemeinschaften, die mit viel Geduld und Engagement bei den Interviews und der Datenbereitstellung in ihren Häusern mitwirkten und somit die Fallstudien ermöglicht haben.

Viel Arbeit hatten auch die Leitungen und Führungskräfte aller Agenturen mit der Beantwortung der Fragebögen. Für das große Engagement und die Sorgfalt sei ihnen allen aufrichtig gedankt.

Für ihre engagierte Auskunftsbereitschaft bei den Interviews danken wir ferner herzlich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der privaten Personaldienstleister, die die von uns untersuchten Instrumente umsetzen.

Last but not least ist der Interviewbereitschaft zahlreicher ehemaliger Teilnehmer und Nichtteilnehmer an Maßnahmen zu verdanken, dass die Erhebungen so erfolgreich durchgeführt werden konnten.

Der vorliegende Bericht stellt nicht zuletzt das Ergebnis einer guten Zusammenarbeit vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Instituten dar. Wir bedanken uns besonders für die tatkräftige Unterstützung bei Angelika Zierer-Kuhnle, Corinna Malik, Alexander Nauen und Marian Weimann (WZB) sowie bei Sonja Hülsmans und Christiane Katzer (infas). Unser Dank gilt ebenfalls jenen Kolleginnen und Kollegen, die an der graphischen und statistischen Aufarbeitung sowie an den Feldarbeiten und Erhebungen mitgewirkt haben.

**WZB Wissenschaftszentrum  
Berlin für Sozialforschung gGmbH**

**infas Institut für angewandte  
Sozialwissenschaft GmbH**

# Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	XIV
Abbildungsverzeichnis .....	XVII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>XXV</b>
------------------------------	------------

<b>1. Einführung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Ausrichtung des Evaluationsmoduls .....	1
1.2 Durchführung .....	3
1.2.1 Projektmodul 1: Geschäftsdatenanalyse .....	3
1.2.2 Projektmodul 2: Implementationsanalysen (Prozessevaluation) ....	5
1.2.3 Projektmodul 3: Standardisierte Befragung von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften .....	8
1.2.4 Projektmodul 4: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungs- prozesse bei Bewerbern .....	9
1.3 Zum vorliegenden Bericht .....	11
<b>2. Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung</b> .....	<b>13</b>
2.1 Grundlagen zur Vermittlungsreform im neuen Kundenzentrum (KuZ) .....	15
2.1.1 Genese, Einführung und Umsetzungsstand von KuZ und Vermittlungsreform (inkl. Rolle der Regionaldirektion) .....	15
2.1.2 Die Konzeption .....	16
2.2 Neuausrichtung der bewerberorientierten Vermittlungsprozesse im neuen Kundenzentrum .....	19
2.2.1 Zu- und Vorarbeiten zur Vermittlungsberatung durch Eingangszone und Servicecenter .....	20
2.2.1.1 BewA-Annahme .....	20
2.2.1.2 Terminierung und Differenzierung .....	21
2.2.1.3 Arbeitspaket .....	21
2.2.1.4 Bilanz Servicecenter und Eingangszone: Funktionstüchtig im Sinne des Konzeptes? .....	22
2.2.2 Grundlagen des neuen Profilings .....	23

2.2.3	Grundlagen der Handlungsprogramme Arbeitnehmer .....	24
2.2.3.1	Konzeption und Umsetzungsgenese .....	24
2.2.3.2	Produktvergabelogik der Handlungsprogramme .....	25
2.2.4	Terminierte Beratung .....	26
2.2.5	Das Vermittlungsberatungsgespräch .....	27
2.2.5.1	Vermittlung als Thematik im Vermittlungsgespräch .....	28
2.2.5.2	Mobilität als Thema im Vermittlungsgespräch .....	29
2.2.5.3	Eingliederungsvereinbarung .....	30
2.2.5.4	Profiling neu: Festlegung von Handlungsbedarfen und Kundengruppen .....	31
2.2.5.5	Beratung und Kommunikation im Vermittlungs- gespräch nach Einführung Handlungsprogramme .....	32
2.2.6	Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer in der Sicht der Agenturen .....	33
2.2.6.1	Allgemeine Bewertung der Handlungsprogramme .....	33
2.2.6.2	Betreuungskunden und Handlungsprogramme .....	34
2.2.6.3	Sonderprogramm WeGebAU und Handlungs- programme .....	35
2.2.7	Probleme der Kundengruppendifferenzierung und Anwen- dung der Handlungsprogramme .....	36
2.2.8	Vermittlung mit Maßnahmen (Produkteinsatz im Rahmen der Handlungsprogramme) .....	38
2.2.9	Bestandskundengeschäft .....	40
2.3	Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung .....	41
2.3.1	Geschäftspolitische Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung .....	41
2.3.2	Führung, Organisation und Aufgabenprofile der arbeitgeber- orientierten Vermittlung .....	43
2.3.2.1	Führung .....	43
2.3.2.2	Organisation .....	44
2.3.2.3	Aufgabenprofile .....	46
2.3.3	Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme .....	46
2.3.3.1	Kundensegmentierung .....	46
2.3.3.2	Matchingstrategien .....	48
2.3.3.3	Die Handlungsprogramme und der Entwicklungs- stand des Arbeitgebergeschäfts aus der Sicht der Agenturbefragung .....	51
2.3.4	Qualitätsstandards und Controlling der Dienstleistungen .....	53
2.3.5	Außendienste und Akquisition .....	55
2.3.6	Zusammenarbeit von Arbeitnehmervermittlern und Arbeit- gebervermittlern .....	57
2.3.7	Kooperation mit auswärtigen Arbeitsagenturen und ARGEn .....	59
2.3.8	Die Performanz der arbeitgeberorientierten Vermittlung: Leistungskennziffern und die Sicht von Betrieben .....	59

2.4	Neuausrichtung der Bewerberaktivierung.....	62
2.4.1	Frühzeitige Meldepflicht und Job-to-Job-Vermittlung .....	62
2.4.1.1	Ziele und rechtliche Grundlagen.....	62
2.4.1.2	Ergebnisse aus den Fallstudien und den Agentur- befragungen .....	63
2.4.1.3	Ergebnisse auf der Grundlage aggregierter Geschäfts- daten .....	66
2.4.2	Neuregelung der Sperrzeiten .....	67
2.4.2.1	Ziele und rechtliche Grundlagen.....	67
2.4.2.2	Ergebnisse aus den Fallagenturen und den Agentur- befragungen .....	69
2.4.2.3	Ergebnisse auf der Grundlage aggregierter Geschäfts- daten .....	72
2.4.2.4	Widersprüche und Klagen gegen Sperrzeiten .....	73
2.4.3	Neuregelung der Zumutbarkeit .....	74
2.4.3.1	Ziele und rechtliche Grundlagen.....	74
2.4.3.2	Ergebnisse aus den Fallstudien und den Agentur- befragungen .....	75
2.4.4	Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen .....	77
2.5	Gesamtbilanz.....	78
2.5.1	Interpretation und Bewertung zur Neuausrichtung der bewerberorientierten Vermittlung .....	78
2.5.1.1	Empirische Zusammenfassung und Bewertung .....	78
2.5.1.2	Diskussion .....	78
2.5.2	Interpretation und Bewertung der Vermittlungsberatung Arbeitgeber .....	86
2.5.2.1	Empirische Zusammenfassung und Bewertung .....	86
2.5.2.2	Diskussion .....	86
2.5.3	Bilanz der Neuausrichtung der Aktivierungsinstrumente: Neujustierung von „Fordern und Fördern“ .....	89
2.5.3.1	Empirische Zusammenfassung und Bewertung .....	89
2.5.3.2	Diskussion .....	90
<b>3.</b>	<b>Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums .....</b>	<b>93</b>
3.1	Überblick.....	93
3.2	Evaluationsdesign .....	95
3.2.1	Datenbasis .....	95
3.2.2	Stichprobe .....	96
3.2.3	Definition der Zielgrößen/Ergebnisvariablen .....	96
3.2.4	Die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment .....	97

3.2.5	Auswahl der Kontrollagenturen .....	98
3.2.6	Identifikation des KuZ-Effekts .....	100
3.2.7	Beobachtungszeitraum .....	102
3.3	Mittlere KuZ-Effekte .....	104
3.3.1	Abgang in reguläre Beschäftigung .....	104
3.3.2	Abgang aus Leistungsbezug .....	107
3.4	Mehrebenenanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ .....	110
3.4.1	Mehrebenenmodelle .....	111
3.4.2	Kovariaten auf Agenturebene .....	112
3.4.3	Ergebnisse .....	113
3.5	Zusammenfassung und Bewertung .....	121
<b>4.</b>	<b>Mikroökonomische Evaluation der Veränderungen in der Sperrzeitenpolitik .....</b>	<b>125</b>
4.1	Einleitung .....	125
4.2	Theoretischer und institutioneller Hintergrund .....	126
4.2.1	Suchtheorie mit Sanktionen .....	126
4.2.2	Mikroökonomische Wirkungsforschung zu Sanktionen .....	127
4.2.3	Sperrzeiten als Sanktionsinstrument der Bundesagentur für Arbeit und Veränderungen durch die Hartz-Gesetze .....	129
4.3	Ex-ante- und Ex-post-Effekte von Sperrzeiten in Deutschland .....	131
4.3.1	Methodisches Vorgehen und Untersuchungsdesign .....	132
4.3.1.1	Datenbasis, Stichprobe und Definition der Variablen ....	132
4.3.1.2	Ex-post-Effekt von Sperrzeiten .....	133
4.3.1.3	Ex-ante-Effekt.....	134
4.3.2	Ergebnisse zum Ex-post-Effekt.....	135
4.3.2.1	Strukturanalyse sanktionierter Personen.....	135
4.3.2.2	Determinanten der Sanktionierung.....	138
4.3.2.3	Ex-post-Effekt von Sperrzeiten.....	140
4.3.3	Ergebnisse zum Ex-ante-Effekt.....	141
4.3.4	Zwischenfazit .....	143
4.4	Wirkung der Veränderung von Sperrzeiten im Rahmen des ersten „Hartz-Gesetzes“ .....	145
4.4.1	Identifikationsstrategie zur Messung des kausalen Effekts .....	145
4.4.2	Evaluationsdesign .....	148
4.4.2.1	Differenz-von-Differenzen-Schätzer .....	148
4.4.2.2	Vorprogrammtests .....	151
4.4.2.3	Random-Growth-Modell .....	151



4.4.3	Ergebnisse .....	152
4.4.3.1	Westdeutschland .....	152
4.4.3.2	Ostdeutschland .....	154
4.4.3.3	Analyse für Leistungsempfänger .....	156
4.4.4	Zwischenfazit .....	157
4.5	Schlussfolgerungen .....	158
<b>5.</b>	<b>Prozess- und Wirkungsanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen .....</b>	<b>161</b>
5.1	Einleitung .....	161
5.1.1	Definitionen von Vermittlungsdienstleistungen und Integration .....	162
5.1.2	Datenbasis der Implementationsanalyse .....	163
5.1.3	Wirkungsanalyse: Fragestellung, Methode, Datengrundlage .....	164
5.1.4	Gang der Darstellung .....	172
5.2	Wettbewerbsförderung in der Arbeitsvermittlung: Kontraktmanagement und Gutschein als Steuerungsprinzipien .....	173
5.2.1	Steuerungsprinzip Kontraktmanagement: PSA, § 37 und § 421i .....	176
5.2.1.1	Kontraktmanagement-Zyklus .....	176
5.2.1.2	Einkaufsprozess .....	178
5.2.1.3	Umsetzungsprozess .....	182
5.2.2	Steuerungsmechanismus Gutschein .....	185
5.3	Veränderte Rahmenbedingungen im Reformprozess .....	187
5.3.1	Wettbewerbliche Vergabe .....	188
5.3.2	Zentralisierung der Einkaufsorganisation .....	189
5.3.3	Standardisierung der Leistungen .....	189
5.3.4	Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen der Vergabep Praxis .....	190
5.4	Implementation und Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III .....	192
5.4.1	Grundlagen .....	192
5.4.1.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers .....	192
5.4.1.2	Forschungsstand .....	193
5.4.2	Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmenbedingungen .....	195
5.4.3	Implementationsanalyse der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III .....	197
5.4.3.1	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur .....	197

5.4.3.2	Einkauf .....	201
5.4.3.3	Umsetzungsprozess für die Beauftragung Dritter nach § 37.....	210
5.4.4	Wirkung der Beauftragung von Dritten mit der Gesamt- vermittlung (§ 37 SGB III).....	217
5.4.5	Effizienzanalyse .....	230
5.5	Implementation und Wirkung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III).....	233
5.5.1	Grundlagen .....	233
5.5.1.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers .....	233
5.5.1.2	Forschungsstand .....	235
5.5.2	Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmen- bedingungen .....	236
5.5.3	Implementationsanalyse von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i .....	238
5.5.3.1	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmer- struktur .....	238
5.5.3.2	Einkaufsprozess .....	241
5.5.3.3	Umsetzungsprozess für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i.....	249
5.5.4	Wirkungen der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungs- maßnahmen nach § 421i SGB III .....	254
5.5.5	Effizienzanalyse .....	264
5.6	Implementation und Wirkung von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III).....	266
5.6.1	Grundlagen .....	266
5.6.1.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers .....	266
5.6.1.2	Forschungsstand .....	268
5.6.2	Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmen- bedingungen .....	273
5.6.3	Implementationsanalyse von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III) .....	275
5.6.3.1	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmer- struktur .....	275
5.6.3.2	Einkauf .....	278
5.6.3.3	Umsetzung .....	285
5.6.4	Wirkungen der Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III) .....	292
5.6.5	Effizienzanalyse .....	303
5.7	Implementation und Wirkung des Vermittlungsgutscheins (§ 421g SGB III).....	306
5.7.1	Grundlagen .....	306
5.7.1.1	Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers .....	306
5.7.1.2	Forschungsstand .....	307

5.7.2	Implementationsanalyse .....	309
5.7.2.1	Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur .....	309
5.7.2.2	Umsetzung .....	315
5.7.3	§ 421g SGB III – Wirkungen ausgegebener Vermittlungsgutscheine.....	328
5.7.4	Effizienzanalyse .....	347
5.8	Zusammenfassung .....	349
5.8.1	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III.....	350
5.8.2	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III .....	353
5.8.3	Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III) .....	354
5.8.4	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III).....	357
5.8.5	Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung .....	360
5.8.5.1	Effizienzsteigerung durch Contracting-Out? .....	360
5.8.5.2	Effizienzsteigerung über den Vermittlungsgutschein? .....	364
<b>6.</b>	<b>Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II – ein Jahr nach dem Start .....</b>	<b>367</b>
6.1	Gesetzeslage und Stand der Umsetzung .....	368
6.1.1	Die Trägerschaft des SGB II – ein gesetzgeberischer Kompromiss .....	368
6.1.2	Stand der Umsetzung .....	370
6.2	Lokale Governancebedingungen der ARGEen.....	373
6.2.1	Rechtsform und rechtliche Eigenständigkeit der Arbeitsgemeinschaften.....	373
6.2.2	Die Führung der ARGE .....	374
6.2.3	Personalrechte der Geschäftsführung.....	375
6.2.4	Gestaltung der Geschäftspolitik: Übertragung von Eingliederungsleistungen nach § 16 (1) SGB II .....	377
6.2.5	Übertragung von Eingliederungsleistungen nach § 16 (2) SGB II .....	381
6.3	Organisation der Leistungsprozesse .....	383
6.3.1	Organisation im Aufbau.....	383
6.3.2	Das Kundenmanagement .....	385
6.3.3	Personal und Aufgabenteilung .....	387
6.3.4	Persönlicher Ansprechpartner und Fallmanagement .....	388
6.3.5	Betreuung Jugendlicher (U25) .....	391
6.3.6	Erstberatung und Standortbestimmung.....	392
6.3.7	Aktivierung und Eingliederungsvereinbarung.....	394
6.3.8	Arbeitgeberteam und Stellenvermittlung .....	396

6.4	Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen in den ARGEen.....	399
6.4.1	Stellenwert vermittlungsunterstützender Instrumente .....	399
6.4.2	Vermittlungsgutschein.....	401
6.4.3	Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III.....	403
6.4.4	Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III .....	405
6.4.5	Vermittlung in Personal-Service-Agenturen .....	407
6.4.6	Ergänzende Leistungen zur Eingliederung und Arbeits- gelegenheit als Ersatz für vermittlungsnahen Dienstleistungen?	409
6.5	Fazit und Ausblick.....	411
<b>7.</b>	<b>Die Zukunft der Arbeitsvermittlung: Ein Delphi-Verfahren in sechs Agenturbezirken.....</b>	<b>415</b>
7.1	Einleitung und methodisches Vorgehen .....	415
7.1.1	Delphi-Verfahren: Idee und Anwendungsmöglichkeiten.....	416
7.1.2	Untersuchungsdesign .....	417
7.1.3	Beteiligung .....	420
7.1.4	Erwarteter Erkenntnisgewinn und Grenzen der Untersuchung	421
7.2	Wie verändern sich die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung? .....	422
7.2.1	Quantitative Bewertungen.....	422
7.2.2	Diskussionsthemen.....	424
	7.2.2.1 Veränderte Qualifikationsanforderungen an Arbeits- vermittler.....	425
	7.2.2.2 Veränderte Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitsuchenden .....	425
	7.2.2.3 Bedeutung lokaler Netzwerke.....	426
7.2.3	Neue Thesen in der zweiten Befragungswelle .....	426
7.2.4	Veränderungen in der zweiten Befragungswelle.....	427
7.2.5	Interpretation der Ergebnisse .....	429
7.3	Umbau der Bundesagentur für Arbeit und das neue Kundenzentrum ....	429
7.3.1	Quantitative Bewertungen.....	430
7.3.2	Diskussionsthemen.....	432
	7.3.2.1 Effizienz und individuelle Beratung.....	432
	7.3.2.2 Dezentraler Handlungsspielraum .....	433
7.3.3	Neue These in der zweiten Befragungswelle .....	434
7.3.4	Veränderungen in der zweiten Befragungswelle.....	435
7.3.5	Interpretation der Ergebnisse .....	437
7.4	Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.....	439
7.4.1	Diskussionsthemen.....	441
	7.4.1.1 Fallmanagement.....	441

7.4.2	Neue Thesen in der zweiten Befragungswelle .....	442
7.4.3	Veränderungen in der zweiten Befragungswelle .....	444
7.4.4	Interpretation der Ergebnisse .....	445
7.5	Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung .....	446
7.5.1	Quantitative Ergebnisse der ersten Befragungswelle .....	446
7.5.2	Diskussionsthemen .....	448
7.5.2.1	Private Anbieter und besondere Zielgruppen .....	448
7.5.2.2	Qualität privater Dienstleistung .....	449
7.5.3	Veränderungen in der zweiten Befragungswelle .....	450
7.5.4	Neue These in der zweiten Befragungswelle .....	451
7.5.5	Interpretation der Ergebnisse .....	452
7.6	Zukunftsbilder zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung in der Arbeitsvermittlung .....	453
7.7	Zusammenfassende Schlussfolgerungen .....	455
<b>8.</b>	<b>Fazit und Empfehlungen .....</b>	<b>459</b>
8.1	Teil 1: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung (SGB III) .....	459
8.1.1	Zielbestimmung und Aufgabenportfolio der öffentlichen Arbeitsvermittlung .....	459
8.1.2	Kundenzentrum und bewerberorientierte Vermittlung .....	461
8.1.3	Kundenzentrum und arbeitgeberorientierte Vermittlung .....	465
8.2	Teil 2: Vermittlung der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II .....	468
8.3	Teil 3: Instrumente der Vermittlung unter Einschaltung Dritter .....	470
8.3.1	Instrumentenübergreifende Bilanz und Handlungsoptionen .....	470
8.3.2	Die Handlungsoptionen und ihre Implikationen .....	472
	Literaturverzeichnis .....	483

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1	Evaluationsmodell Modul 1a .....	4
Tabelle 2-1	Handlungsprogramme Arbeitnehmer .....	18
Tabelle 2-2	Agenturbewertung Funktionstüchtigkeit der Servicecenter .....	22
Tabelle 2-3	Qualitätsvermittlungszeit nach KuZ-Einführungswellen.....	26
Tabelle 2-4	Durchschnittliche Kundengruppenanteile in Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit Januar bis März 2006 .....	37
Tabelle 2-5	Anteile der Matchingstrategien in Prozent an allen mit Matching- strategien versehenen Stellen.....	50
Tabelle 2-6	Abgänge aus dem Job-to-Job-Potenzial im Jahre 2005.....	67
Tabelle 2-7	Sperrzeiten, Widersprüche und Klagen (Ablehnung einer zumut- baren Arbeit; nur Arbeitslosengeldempfänger).....	74
Tabelle 3-1	Das neue Kundenzentrum: Umstellungszeitpunkte.....	98
Tabelle 3-2	KuZ- und Kontrollagenturen .....	100
Tabelle 3-3	Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte .....	105
Tabelle 3-4	Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte, West .....	106
Tabelle 3-5	Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte, Ost.....	107
Tabelle 3-6	Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte .....	108
Tabelle 3-7	Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte, West .....	108
Tabelle 3-8	Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte, Ost.....	109
Tabelle 3-9	Deskriptive Statistik: Kovariaten auf Agenturebene .....	113
Tabelle 3-10	Mehrebenenmodelle, Männer West .....	115
Tabelle 3-11	Mehrebenenmodelle, Frauen West .....	116
Tabelle 3-12	Mehrebenenmodelle, Männer Ost.....	119
Tabelle 3-13	Mehrebenenmodelle, Frauen Ost.....	120
Tabelle 4-1	Deskriptionen; Arbeitslosigkeitsspiels (mit Leistungsbezug) mit Eintritten in Arbeitslosigkeit 1/2001 bis 4/2004; Bundes- gebiet West .....	136
Tabelle 4-2	Deskriptionen; Arbeitslosigkeitsspiels (mit Leistungsbezug) mit Eintritten in Arbeitslosigkeit 1/2001 bis 4/2004; Bundes- gebiet Ost.....	137
Tabelle 4-3	Determinanten einer wirksamen Sperrzeit; Abgangsraten- modelle in diskreter Zeit; 1/2003 bis 4/2003.....	139
Tabelle 4-4	Ex-ante-Effekt von Sanktionen auf Übergänge in reguläre Beschäftigung; Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit; 2001 bis 2004; Bundesgebiet West.....	142
Tabelle 4-5	Differenz-von-Differenzen-Schätzer .....	148
Tabelle 4-6	Vorprogrammtest, 1. Quartal .....	151

Tabelle 4-7	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer West, 1/2003	153
Tabelle 4-8	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer West, 1/2004	153
Tabelle 4-9	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen West, 1/2003...	154
Tabelle 4-10	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen West, 1/2004...	154
Tabelle 4-11	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer Ost, 1/2003.....	155
Tabelle 4-12	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer Ost, 1/2004.....	155
Tabelle 4-13	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen Ost, 1/2003.....	155
Tabelle 4-14	Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen Ost, 1/2004.....	156
Tabelle 5-1	Fallzahlen der Realisierung nach Eintrittsquartalen für Teilnehmer und Kontrollgruppen.....	168
Tabelle 5-2	§ 37 SGB III – Teilnehmerstruktur 2004 und 2005 (Beauftragung mit gesamter Arbeitsvermittlung, nur SGB III).....	200
Tabelle 5-3	Vorgaben der Verdingungsunterlagen für die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III in den Jahren 2003 bis 2005 .....	202
Tabelle 5-4	§ 37 – Average Treatment Effect (ATT) .....	219
Tabelle 5-5	§ 37 – Gesamtvermittlung – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt .....	221
Tabelle 5-6	§ 37 – Gesamtvermittlung – Mittlere Verweildauern.....	223
Tabelle 5-7	Weitere Einflussfaktoren auf die Integration.....	227
Tabelle 5-8	Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.....	229
Tabelle 5-9	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse.....	231
Tabelle 5-10	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I.....	232
Tabelle 5-11	§ 421i SGB III – Teilnehmerstruktur 2003/2004 und 2005 (ohne SGB II) .....	240
Tabelle 5-12	Vorgaben der Verdingungsunterlagen für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i (2004 bis 2006).....	242
Tabelle 5-13	§ 421i – Average Treatment Effect (ATT).....	255
Tabelle 5-14	§ 421i – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.....	256
Tabelle 5-15	§ 421i – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung .....	258
Tabelle 5-16	Weitere Einflussfaktoren auf die Integration.....	261
Tabelle 5-17	Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.....	263
Tabelle 5-18	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse.....	265
Tabelle 5-19	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I – Verkürzung der Verweildauer um einen Monat .....	266
Tabelle 5-20	PSA – Teilnehmerstruktur 2003 bis 2005 (ohne SGB II).....	277
Tabelle 5-21	Vorgaben der Verdingungsunterlagen für PSA nach § 37c SGB III in den Jahren 2003 bis 2005.....	279
Tabelle 5-22	§ 37c PSA – Average Treatment Effect (ATT) .....	294
Tabelle 5-23	§ 37c PSA – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.....	296
Tabelle 5-24	§ 37c PSA – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung....	298
Tabelle 5-25	Weitere Einflussfaktoren auf die Integration.....	301
Tabelle 5-26	Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt.....	302
Tabelle 5-27	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse.....	304

Tabelle 5-28	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I – Verkürzung der Verweildauer um einen Monat .....	305
Tabelle 5-29	§ 421g – Teilnehmerstruktur ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 .....	311
Tabelle 5-30	§ 421g – Gesamtbilanz der Einlösung des Vermittlungsgutscheins nach alter Rechtsform .....	314
Tabelle 5-31	§ 421g – Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine neuer Rechtsform 2005 .....	315
Tabelle 5-32	§ 421g – Average Treatment Effect (ATT) – Insgesamt .....	330
Tabelle 5-33	§ 421g – Average Treatment Effect (ATT) – 2003/2004.....	331
Tabelle 5-34	§ 421g – Average Treatment Effect (ATT) – 2005 .....	332
Tabelle 5-35	§ 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – Insgesamt.....	333
Tabelle 5-36	§ 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – 2003/2004 .....	334
Tabelle 5-37	§ 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – 2005 .....	335
Tabelle 5-38	§ 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – Insgesamt.....	338
Tabelle 5-39	§ 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – 2003/2004 .....	339
Tabelle 5-40	§ 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – 2005 .....	340
Tabelle 5-41	Weitere Einflussfaktoren auf die Integration.....	344
Tabelle 5-42	§ 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung .....	345
Tabelle 5-43	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse.....	348
Tabelle 5-44	Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I.....	349
Tabelle 6-1	Organisation der Trägerschaft in den Kommunen.....	371
Tabelle 6-2	Führung der Arbeitsgemeinschaften .....	375
Tabelle 6-3	Übertragung von Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II.....	383
Tabelle 6-4	Kundenmanagement.....	386



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1	Erfahrungen mit den Handlungsprogrammen aus der Sicht der Führungskräfte .....	34
Abbildung 2-2	Bestandszahlen der wichtigsten Arbeitsförderinstrumente 2002 bis 2005.....	38
Abbildung 2-3	Mittelausstattung Eingliederungstitel pro Leistungsempfänger	39
Abbildung 2-4	Zufriedenheit mit dem derzeitigen Stand der Umsetzung der arbeitgeberorientierten Vermittlung .....	52
Abbildung 2-5	Zufriedenheit der Betriebe mit verschiedenen Dienstleistungen der Agentur.....	61
Abbildung 2-6	Erfahrungen der Führungskräfte mit der frühzeitigen Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung seit der Reform vom 1.1.2005.....	64
Abbildung 2-7	Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit.....	72
Abbildung 3-1	Beobachtungszeiträume nach Quartalen .....	103
Abbildung 3-2	Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Männer West ...	115
Abbildung 3-3	Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Frauen West ....	117
Abbildung 3-4	Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Männer Ost.....	119
Abbildung 3-5	Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Frauen Ost.....	121
Abbildung 4-1	Sperrzeitenquoten nach Arbeitsablehnung in Prozent des Leistungsempfängerbestandes, 141 westdeutsche und 34 ostdeutsche Arbeitsagenturen, Quartale 1/2000 bis 4/2004.....	131
Abbildung 4-2	Geglättete Hazard-Funktionen: Übergänge aus Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) in Sanktion, bedingt auf die Dauer des gesamten ArbeitslosigkeitssPELLS bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung; 2001 bis 2004; Bundesgebiet West; Männer .....	141
Abbildung 4-3	Entwicklung der Sanktionspolitik 1999 bis 2004, Regionen Konstanz und Erweiterung .....	147
Abbildung 5-1	Stichprobenquartale im Überblick.....	169
Abbildung 5-2	Modell der Effizienzbetrachtung .....	172
Abbildung 5-3	Kontraktmanagement-Zyklus.....	178
Abbildung 5-4	Rahmenbedingungen der Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III.....	196
Abbildung 5-5	§ 37 SGB III – Eintritte nach Bundesgebiet 2004 bis 2005 (ohne SGB II) .....	197

Abbildung 5-6	§ 37 SGB III – Eintritte 2004 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II) .....	198
Abbildung 5-7	§ 37 SGB III – Anteil der Eintritte in Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung 2004 und 2005 an allen Eintritten in Beauftragungen nach § 37 – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II).....	199
Abbildung 5-8	Inhalte der Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 laut Teilnehmerbefragung .....	213
Abbildung 5-9	§ 37 SGB III – Beste und schlechteste regionale Integrationsquote der Jahre 2004 und 2005 (Agenturbefragung 2006) .....	216
Abbildung 5-10	§ 37 – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – vier Monate.....	222
Abbildung 5-11	§ 37 – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – zwölf Monate .....	222
Abbildung 5-12	§ 37 – Gesamtvermittlung Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt.....	224
Abbildung 5-13	§ 37 – Gesamtvermittlung Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer .....	225
Abbildung 5-14	§ 37 – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt.....	230
Abbildung 5-15	Rahmenbedingungen für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III .....	237
Abbildung 5-16	§ 421i SGB III – Eintritte 2003 bis 2005 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II).....	239
Abbildung 5-17	§ 421i SGB III – Eintritte 2003 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II) .....	239
Abbildung 5-18	§ 421i SGB III – Verhältnis von Malus und Bonus für Eingliederungsmaßnahmen der Fallagenturen in den Jahren 2003 bis 2005 (Mittelwerte) .....	246
Abbildung 5-19	§ 421i SGB III – Erzielte Integrationsquoten drei bzw. neun Monate nach Ende der Maßnahmen (2004/2005).....	247
Abbildung 5-20	§ 421i SGB III – Inhalte laut Teilnehmerbefragung.....	251
Abbildung 5-21	§ 421i – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt.....	257
Abbildung 5-22	§ 421i SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt ....	259
Abbildung 5-23	§ 421i SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer .....	260
Abbildung 5-24	§ 421i SGB III – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt.....	264
Abbildung 5-25	Rahmenbedingungen für Personal-Service-Agenturen .....	274
Abbildung 5-26	PSA – Eintritte 2003 bis 2005 – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II).....	276

Abbildung 5-27	PSA – Eintritte 2003 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II) .....	276
Abbildung 5-28	PSA – Erzielte Integrationsquoten ungekündigter und abgeschlossener PSA laut Agenturbefragung 2006.....	292
Abbildung 5-29	§ 37c – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 13 Monate .....	297
Abbildung 5-30	§ 37c – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 24 Monate .....	297
Abbildung 5-31	§ 37c SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt .....	299
Abbildung 5-32	§ 37c SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer .....	299
Abbildung 5-33	§ 37c – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt.....	303
Abbildung 5-34	§ 421g – Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet .....	310
Abbildung 5-35	§ 421g – Anteil ausgegebener Vermittlungsgutscheine an allen Berechtigten 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet .....	312
Abbildung 5-36	§ 421g – Eingelöste Vermittlungsgutscheine nach alter Rechtsform 2002 bis 2005 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet .....	313
Abbildung 5-37	§ 421g – Barrieren zur Einlösung von Vermittlungsgutscheinen 2003 bis 2005.....	325
Abbildung 5-38	§ 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – Insgesamt.....	336
Abbildung 5-39	§ 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 2003/2004 .....	336
Abbildung 5-40	§ 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 2005 .....	337
Abbildung 5-41	§ 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – Evaluationszeitraum 12 Monate .....	337
Abbildung 5-42	§ 421g – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt .....	342
Abbildung 5-43	§ 421g – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer .....	342
Abbildung 5-44	§ 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt.....	345
Abbildung 5-45	§ 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – 2003/2004 .....	346
Abbildung 5-46	§ 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – 2005 .....	346
Abbildung 6-1	Entwicklung der Bestände im Rechtskreis SGB II .....	372
Abbildung 6-2	Übertragung von Personalverantwortlichkeiten .....	376
Abbildung 6-3	Abstimmung der Geschäftspolitik mit der Agentur.....	379
Abbildung 6-4	Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Geschäftspolitik	380
Abbildung 6-5	Entwicklung und Stand der operativen Tätigkeiten.....	385
Abbildung 6-6	Aufgabenwahrnehmung durch Mitarbeiter der ARGE .....	388

Abbildung 6-7	Erstberatung und Kundendifferenzierung.....	393
Abbildung 6-8	Einsatz aktivierender Maßnahmen .....	395
Abbildung 6-9	Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen.....	397
Abbildung 6-10	Organisation der Arbeitsvermittlung .....	398
Abbildung 6-11	Stellenwert von Instrumenten bei der Gestaltung der örtlichen Arbeitsmarktpolitik.....	400
Abbildung 6-12	Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Personen im Rechtskreis SGB II .....	402
Abbildung 6-13	Einsatz von Vermittlungsgutscheinen in den ARGEn.....	403
Abbildung 6-14	Zielgruppen und Zielsetzungen bei der Beauftragung Dritter ...	404
Abbildung 6-15	Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III ..	406
Abbildung 6-16	Zielgruppen und Zielsetzungen bei § 421i-Maßnahmen .....	407
Abbildung 6-17	Einsatz von Personal-Service-Agenturen (PSA) .....	408
Abbildung 6-18	Zielgruppen und Zielsetzungen bei PSA .....	409
Abbildung 7-1	Beispielhafte Darstellung des Fragebogens im Online- Format.....	419
Abbildung 7-2	Beteiligung am Delphi-Verfahren.....	420
Abbildung 7-3	Wie verändern sich die Anforderungen an Arbeits- vermittlung?.....	423
Abbildung 7-4	Anforderungen an die Arbeitsvermittlung: Neue Thesen.....	427
Abbildung 7-5	Anforderungen an die Arbeitsvermittlung: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle.....	428
Abbildung 7-6	Umbau der BA zum modernen Dienstleister und das neue Kundenzentrum .....	430
Abbildung 7-7	Umbau der BA zum modernen Dienstleister: Neue These .....	434
Abbildung 7-8	Umbau der BA zum modernen Dienstleister und das neue Kundenzentrum: Veränderungen in der zweiten Befragungs- welle .....	435
Abbildung 7-9	Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ..	440
Abbildung 7-10	Veränderte Aufgabenteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen: Neue Thesen.....	443
Abbildung 7-11	Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle .....	444
Abbildung 7-12	Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung .....	447
Abbildung 7-13	Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle .....	451
Abbildung 7-14	Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung: Neue These.....	452

## Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Software zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur/-en
AB	Arbeitsberater
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Arbeitgeber
Alg (I, II)	Arbeitslosengeld (I, II)
Alhi	Arbeitslosenhilfe
Alo	Arbeitslose
AM	Arbeitsmarkt
AN	Arbeitnehmer
ANÜ	Arbeitnehmerüberlassung
AP 3	Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation („Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit“)
ARGE, -n	Arbeitsgemeinschaft/-en nach § 44b SGB III
Asu	Arbeitsuchende
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
bac	Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen
BA-SH	BA-Service-Haus
BB	Berlin-Brandenburg
BewA	Bewerberangebot
BGBI	Bundesgesetzblatt
BiK	Beschäftigungsförderung in Kommunen
Biodaten	Biographische Daten
BKZ	Berufskennziffern
BLAG	Bereichsleiter/in Arbeitgeber
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BRH	Bundesrechnungshof
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSI	Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung
BuB	Bearbeitungsunterstützung BewA
BÜE	außerbetriebliche Ausbildung nach § 240 SGB III
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern

CGZP	Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA
coArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
CoLei/ZND	Zahlungsnachweisdatei
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System
coSach [NT]	Computerunterstützte Sachbearbeitung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EGB	Eingliederungsbilanz
Egt	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Eingliederungsquote
ESF	Europäischer Sozialfonds
EZ	Eingangszone
EZN	Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen
FbW	Förderung berufliche Weiterbildung
FF	Freie Förderung
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
FIS	Führungsinformationssystem
FLAG	fachliche(r) Leiter/in Arbeitgebermanagement
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GF	Geschäftsführer/in Finanzen und Controlling
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsführer/in operativ
GSt	Geschäftsstelle
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H	Hessen
HZA	Hilfe zur Arbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
IC	Information und Controlling
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
IAT	Institut Arbeit und Technik
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
iso	Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.
IT	Informationstechnologie
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
KBL	Kundenbereichsleiter
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen

KuZ	Kundenzentrum
KW	Kalenderwoche
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
LPK-SGBII	Lehr- und Praxiskommentar Sozialgesetzbuch II
LZA	Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit
Mobi	Mobilitätshilfen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
N	Nord
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSB	Niedersachsen-Bremen
PAP	persönliche(r) Ansprechpartner/in
PP	Fachabteilung Produkte und Programme der BA-Zentrale
PSA	Personal-Service-Agentur
RD	Regionaldirektion
Reha	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum
RPS	Rheinland-Pfalz-Saarland
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
S	Sachsen
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SAT	Sachsen-Anhalt-Thüringen
SB	Schwerbehinderte
SC	Servicecenter
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch
SGB	Sozialgesetzbuch
Sinus	Gesellschaft für Sozialforschung und Marktforschung mbH
SQL	Structured Query Language
StA	Beauftragung mit Stellenaquisition
SteA	Stellenangebot
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer/in
TZ	Teilzeit
U25	Jugendliche unter 25 Jahren
UBV	Unterstützung der Beratung und Vermittlung
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt
Verbis	Vermittlungsberatungsinfosystem (Nachfolgesystem coArb)
VG	Beauftragung mit gesamter Vermittlung
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung
VGS	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)

VGW	Vergabeverordnung
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen
VT	Vergleichstyp
VT-E	Beauftragung mit Aktivierung der Eigenbemühungen/Bewerbungsmanagement
VT-F	Beauftragung mit Feinmanagement
VT-P	Beauftragung mit Profiling
VZ	Vollzeit
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
WKL	Wirtschaftsklassen
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAE	Zentrale Auftragsentgegennahme
ZEBRA	Zentrale Betriebsdatenbank
ZEK	Zentraleinkauf
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zkT	zugelassene kommunale Träger



# Zusammenfassung

## Vorbemerkung

Das Arbeitspaket 1a der Hartz-Evaluation untersucht die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, wie sie durch die Vorschläge der Hartz-Kommission umrissen und in den beiden Gesetzespaketen Hartz I bis III verabschiedet wurde. Im weitesten Sinne umfasst Vermittlung alle Aktivitäten und Prozesse, durch die Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammengeführt werden. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers (vgl. u. a. Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ist die zentrale Frage, ob eine Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist. Das Evaluationsmodul 1a, mit dessen Durchführung das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft betraut wurden, untersucht die Umsetzung dieser Reformelemente im Rahmen von Implementationsanalysen und ökonomischen Wirkungsanalysen. Die Ziele der Evaluation bestehen darin, den Stand der Umsetzung der veränderten Vermittlungsprozesse systematisch in seiner Unterschiedlichkeit über die Agenturen für Arbeit zu erfassen und die Auswirkungen veränderter Vermittlungsprozesse auf die Vermittlungsqualität und die Arbeitsmarktwirkung zu analysieren.

## I Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

### Fragestellung, Methoden, Datenquellen

Im Rahmen der Prozessevaluation der reformierten Vermittlung in der Bundesagentur für Arbeit haben wir uns im Einzelnen mit folgenden Themen auseinandergesetzt:

- Reorganisation der Vermittlung im neuen Kundenzentrum,
- Neugestaltung der Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Organisationsmodell „neues Kundenzentrum“, unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Handlungsprogrammen,
- Umsetzungspraxis zu den Instrumenten Profiling und Eingliederungsvereinbarungen sowie
- Umsetzungspraxis zur neu gestalteten Bewerberaktivierung mit den thematischen Schwerpunkten frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung und neue Zumutbarkeit und Neuregelung der Sperrzeiten unter Berücksichtigung übergreifender Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen.

Die Analyse stellt folgende Fragen in den Mittelpunkt: Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur Vermittlung und der Bewerberaktivierung erreicht? Welche Faktoren sind besonders wichtig, um die Vermittlungsprozesse zu verbessern? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung?

Die Prozessevaluation der neu formierten Arbeitsvermittlung stützt sich auf eine Vielfalt von Methoden und Datenquellen. Sie gründet auf einer Implementationsanalyse aus Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen, methodisch basierend vor allem auf Experteninterviews und Hospitationen. Darüber hinaus sind Ergebnisse von Interviews und Gruppendiskussionen mit Führungskräften aus neun Regionaldirektionen, Ergebnisse der schriftlichen Führungskräftebefragung in den Arbeitsagenturen, Ergebnisse der Betriebsbefragung mit Themenbezug zur arbeitgeberorientierten Vermittlung sowie umfangreiche Dokumentenanalysen zur BA-Reform und BA-Geschäftsstatistiken verarbeitet worden.

## Ergebnisse

Die hier untersuchte Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen lässt zum gegebenen Zeitpunkt nur eine vorsichtige Gesamtbewertung zu, da die Reformumsetzung noch jung und nicht abgeschlossen ist und zudem vielfältige Beschränkungen der Datenlage bestehen.

### Neuausrichtung der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

Die *Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen* durch die Einführung des neuen *Organisationsmodells* „Kundenzentrum“ hat das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen. Bausteine dazu sind die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vorgelagerte Einheiten (Servicecenter/Eingangszone), die terminierte Beratung im Rahmen klar definierter Zeitfenster und die Lösung des vormals notorischen Problems telefonischer Anfragen und Anliegen während der Beratungstermine.

Weitere Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum sind das neue *Profiling*, „Standortbestimmung“ genannt, die sog. *Handlungsprogramme* und die *Eingliederungsvereinbarung*, nunmehr Zielvereinbarung genannt. Bei der Standortbestimmung werden im Beratungsgespräch durch die Vermittler Handlungsbedarfe in den Dimensionen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen geprüft; darauf basierend wird eine Zuordnung zu einer der vier Kundengruppen (Marktkunden, Beratungskunden Aktivieren, Beratungskunden Fördern, Betreuungskunden) vorgenommen. Diesen vier Kundengruppen sind sechs sog. Handlungsprogramme zugeordnet, die die verfügbaren Vermittlungsstrategien und Maßnahmen zusammenfassen. In der Zielver-

einbarung legen der Arbeitsvermittler und der Arbeitsuchende die Vermittlungsbemühungen der Agentur, die Eigenbemühungen des Arbeitslosen und eventuelle künftige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fest.

Die Hauptfunktionen des neuen *Profiling*s bestehen vor allem in der Auswahl der Vermittlungsstrategie und der Allokation der Förder- und Vermittlerressourcen. Gleichzeitig fördert die Standortbestimmung mit ihren vier Grundthemen (Motivation, Qualifikationen, Hemmnisse/Mobilität und Arbeitsmarktbedingungen) allerdings die verbindliche Gesprächsstruktur und somit auch die Auseinandersetzung um die Vermittlungs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit der Klienten.

Die *Handlungsprogramme* zielen auf den für die Kundengruppen passgenauen Einsatz von standardisierten „Produkten“. Sie können durchaus zur Systematisierung und Strukturierung der Vermittlergespräche beitragen. Dies ist besonders für Berufseinsteiger, aber auch für weniger leistungsstarke Vermittler nützlich. Zudem kann eine Angleichung und größere Standardisierung bei der Förderungspraxis (Maßnahmenauswahl und Förderungshöhe) die Gleichbehandlung der Klienten befördern. Allerdings führen Handlungsprogramme inklusive der Standortbestimmung allein kaum zu einer durchgreifenden qualitativen Verbesserung des Vermittlungsberatungsgesprächs.

Die *Handlungsprogramme* sind in ihrer aktuellen Ausgestaltung eng an die derzeitige BA-interne Interpretation der Versicherungslogik und das Konzept der wirkungsorientierten Geschäftspolitik gekoppelt. Sie konzentrieren den Mittel- und Programmeinsatz mehrheitlich auf das Segment der Beratungskunden, während Betreuungskunden sowie Marktkunden tendenziell von Maßnahmen ausgeschlossen werden, da der Produkteinsatz für diese Gruppen als Ressourcenvergeudung angesehen wird. Von der Systemlogik her betrachtet, geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Einzelperson, sondern um eine fehlerminimierte Massenproduktion von statistisch zählbaren Integrationen. Insbesondere der quasi systematische Ausschluss der Betreuungskunden von arbeitsmarktpolitischen Programmen bleibt kritisch zu hinterfragen, da das Profiling fehleranfällig ist. Die Umsetzung der Handlungsprogramme könnte damit auch den Verbleib der sog. Betreuungskunden in der Nichterwerbstätigkeit oder in Ersatzarbeitsmärkten tendenziell verfestigen.

Der Umgang mit *Eingliederungsvereinbarungen* (neuerdings Zielvereinbarungen genannt), der in der ersten Untersuchungsperiode sehr unterschiedlich war, ist nunmehr standardisiert worden. Zielvereinbarungen werden am Ende fast jeden Erstgesprächs und vieler Folgegespräche erstellt; in der Regel geschieht dies ohne Rechtsfolgenbelehrung. Allerdings kann von einer Vereinbarung kaum gesprochen werden, da die aktive Einbeziehung des Kunden nicht stattfindet und zudem individuell zugeschnittene Zielvereinbarungen die Ausnahme sind.

## Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung

Eine Kerninnovation des KuZ im Feld der *arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung* ist die verbindliche Reservierung der Vermittlerressourcen im Umfang von mindestens 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit für das Arbeitgebergeschäft. Als zentrale Eckvorgabe gilt dabei, dass vollständig eigenständige Arbeitgeberteams nicht zugelassen sind, vielmehr müssen die arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlung in einer gemeinsamen Organisationseinheit integriert sein.

Zur qualitativen Verbesserung der Vermittlung kommt den *Handlungsprogrammen für Arbeitgeber* eine Schlüsselrolle zu. Die Handlungsprogramme differenzieren – analog zum Arbeitnehmerbereich – die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit nach Kundengruppen, wobei hier zwischen Zielkunden und Standardkunden unterschieden wird. Die Handlungsprogramme bilden vier unterschiedliche „Matchingstrategien“ (M1 bis M4), deren Wahl bzw. Ausgestaltung von der Kundengruppe und den qualitativen Eigenschaften des Stellenangebotes abhängt.

Positiv hervorzuheben ist eine neue Qualität der Dienstleistungsorientierung in der BA: Nunmehr stehen die Kundenwünsche der Arbeitgeber im Vordergrund, die es in jedem Fall zu erschließen und infolgedessen zu bedienen gilt. Die Differenzierung der Anzahl von Vermittlungsvorschlägen nach Kundenwunsch ist dafür exemplarisch. Gleichzeitig sind verbleibende Schwächen der arbeitgeberorientierten Vermittlung ebenso unübersehbar: Eine institutionelle Schwäche des Bereichs manifestiert sich zum einen deutlich in der Konstruktion des Fachlichen Leiters Arbeitgeber (FLAG). Zum Zweiten weisen die bestehenden Defizite im Controlling (fehlende Leistungs- und Steuerungskennziffern) darauf hin, dass innerhalb der BA die arbeitgeberorientierte Vermittlungsberatung keinen herausragenden Stellenwert besitzt. Es erscheint geradezu paradox, dass ein vermeintlicher Schlüsselbereich der BA-Reform noch immer nicht mit aussagekräftigen Schlüsselindikatoren unterlegt ist. Anspruch und Wirklichkeit der Reform klaffen im Bereich der arbeitgeberorientierten Vermittlung somit zum Teil noch auseinander.

Darüber hinaus gibt es aktuell kein Konzept für die arbeitgeberorientierten Beratungsdienstleistungen. Die Servicesystematik der Handlungsprogramme beschränkt sich auf Vermittlungsleistungen, d. h. die Matchingstrategien. In diesem Rahmen werden die Arbeitgeberzielkunden als die Betriebe mit dem höchsten Einstellungspotenzial bevorzugt bedient. Wenn die Bundesagentur vom „Arbeitgeber als wichtigstem Kunden“ spricht, so bezieht sich dies vorrangig auf dessen Funktion als Stellenlieferant, damit die BA Vermittlungen durchführen kann. Welche Personal- und Beratungsdienstleistungen der Arbeitgeber als Kunde jenseits der Standards der Matchingstrategien wünscht oder nötig hätte, wird innerhalb der Logik dieser Handlungsprogramme nicht thematisiert.

Die Fokussierung des Arbeitgebergeschäfts auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ impliziert im Umkehrschluss, dass die Betriebe mit geringerem Potenzial weniger zusätzliche Leistungen von Seiten der BA erhalten. Unter den Betrieben mit Einstellungspotenzial finden sich unter anderem mittelständische, aber auch größere

Unternehmen, die eine Personalplanung ohnehin eigenständig und kompetent betreiben. Kleinbetriebe sind oft nur dann im Kreis der Zielkunden, wenn sie als Multiplikatoren unter den Arbeitgebern wirken. Die vielen kleineren Unternehmen sind zugleich häufig ohne eigene Personalabteilung und besitzen kaum strategische Personalkompetenz. Die BA dürfte demnach auch Unternehmen bei der Stellenbesetzung unterstützen, die auf diese Hilfe nicht oder nicht besonders stark angewiesen sind. Im Gegenzug werden die Betriebe, die der Dienstleistungen der BA besonders bedürftig sind, eher vernachlässigt. Insofern werden die Ressourcen nicht optimal eingesetzt.

### **Neuausrichtung der Bewerberaktivierung**

Die mit den Hartz-Reformen angestrebte Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung soll auch mit einer Neuausrichtung der *Bewerberaktivierung* erreicht werden. Die *frühzeitige Meldepflicht* verpflichtet den Arbeitnehmer, sich (nunmehr) drei Monate vor Beendigung eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses arbeitsuchend zu melden. Das Unterlassen der Meldung wird seit 2006 mit einer Sperrzeit von einer Woche sanktioniert. Durch die frühzeitige Meldung und das gemeinsame Agieren der Arbeitsagenturen und der Arbeitssuchenden in der sog. Aktionszeit (die Zeit zwischen der Meldung und dem Eintritt der Arbeitslosigkeit) soll die Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden. Allerdings greift das Instrument trotz der Gesetzesänderungen mit Wirkung zum 1. Januar 2006 noch nicht im vorgesehenen Maße. Zum einen behindern fehlende verbindliche Freistellungsregelungen eine präventive und proaktive Maßnahmenförderung in der Aktionszeit. Zum anderen finden in der Aktionszeit zwar Vermittlungstätigkeiten statt, aber die (wenigen) zu vermittelnden Stellen sind meist kurzfristig zu besetzen und damit nicht an die „Job-to-Job-Klientel“ mit einer Restbeschäftigungsdauer vermittelbar. Zum Teil mangelt es auch an der Mitarbeit der Arbeitssuchenden. Entsprechend sind die erhofften quantitativen Vermittlungseffekte bisher ausgeblieben.

Die Praxis der Arbeitsagenturen belegt, dass der Neuregelung der *Zumutbarkeit* sowohl im Hinblick auf eine Stärkung der überregionalen Vermittlung als auch auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen lediglich eine unbedeutende Rolle zugewiesen wird. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass die Neuregelung offensiv im operativen Geschäft genutzt wird. Die Abklärung der überregionalen Mobilität ist mittlerweile ein Standard in den Vermittlungsgesprächen. Da aber insbesondere das Interesse vieler Betriebe an überregionaler Vermittlung eher gering ist, sind von dieser Regelung keine hohen Steigerungen der Vermittlungszahlen zu erwarten.

Im Sperrzeitenrecht ist es in den letzten Jahren wiederholt zu Veränderungen gekommen. Bedeutsam sind insbesondere die Differenzierung der Sperrzeitendauer, die Umkehr der Beweislast sowie die Einführung einiger neuer Sperrzeitsachverhalte (unzureichende Eigenbemühungen, Meldeversäumnisse und die verspätete Arbeitssuchendmeldung). Mit Ausnahme der Möglichkeit, unzureichende Eigenbemühungen nunmehr in Form von Sperrzeiten sanktionieren zu können, werden die Neuregelun-

gen von den BA-Mitarbeitern als eher unbedeutend beschrieben. Allerdings ist der Umgang mit diesem neuen Sperrzeittatbestand sehr heterogen. Während in vielen Agenturen eine solche Sperrzeit noch überhaupt nicht ausgesprochen wurde, wird sie in anderen Agenturen sehr offensiv angewandt. Vom Nachweis von Eigenbemühungen ist auch das Arbeitgebergeschäft unmittelbar berührt (z. B. durch rein formale, massenhafte Initiativbewerbungen). Für die BA ist hier ein potenzieller Zielkonflikt angelegt: Forciert sie die Arbeitnehmerkontrollen auf der einen Seite, senkt sie auf der anderen Seite die Serviceleistungen für Arbeitgeber. Achtet sie vor allem auf gute Arbeitgeberservicestandards, greift das arbeitnehmerseitige Instrument zum Nachweis von Eigenbemühungen in geringerem Maße. In der Gesamtschau ist eine Akzentverschiebung zugunsten des Arbeitgebergeschäftes zu erkennen, was sich nicht zuletzt darin zeigt, dass die Anzahl der Sperrzeiten in der BA (neuerdings) keine geschäftspolitisch kritische und relevante Steuerungszahl ist.

Allen anderen Änderungen im Sperrzeitenrecht kommt eine nachrangige Bedeutung zu. Dies gilt sowohl für die Vereinfachungen in der Handhabung von Sperrzeiten und die größere Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte als auch im Hinblick auf die differenziertere Wirkung von Sperrzeiten auf das Verhalten der Arbeitssuchenden. Als Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft steht das Instrument Trainingsmaßnahme im Vordergrund. Entsprechend dem Ansatz und den Qualitätsstandards des Kundenzentrums dürfen Vermittlungsvorschläge nicht (mehr) zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden. Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes künftig eher als ein Indikator für mangelhafte Vermittlungspraxis gelten.

Unter umsetzungspraktischen Gesichtspunkten ziehen Sperrzeiten hohe Transaktionskosten nach sich: Eine hohe Zahl ausgesprochener Sperrzeiten ist i. d. R. mit einer erhöhten absoluten Zahl von Widersprüchen und Klagen gegen die Sanktion verbunden. Dies erhöht die Kosten durch den gestiegenen Verwaltungsaufwand bei der Prüfung und eventuellen Rücknahme. Gerade für die neuen Sperrzeittatbestände mit kurzen Ruhenszeiträumen dürfte dies besonders zutreffen, insbesondere für den komplexen Tatbestand „unzureichende Eigenbemühungen“.

Die angestrebte neue Balance der Aktivierung ist im Wesentlichen weder für die Arbeitsmarktpolitik im Ganzen noch durch die Umsetzung der einzelnen Instrumente im Besonderen erreicht worden. Auf der Ebene der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird die Förderung stetig reduziert und auf bestimmte Personen, nicht aber die besonders Förderungsbedürftigen, konzentriert. Gleichzeitig wurde seit 2003 die Seite des Forderns verstärkt (insbesondere verstärkter Nachweis der Eigenbemühungen, erhöhte Kontaktdichte). Die Strategie, den Arbeitslosen mehr Eigenbemühungen abzuverlangen, hat in Hinblick auf die Zielperspektive, die Arbeitsmarkt(re)integration zu erhöhen und zu beschleunigen, allerdings deutliche Grenzen bei schlechter Arbeitsmarktsituation und einem Missverhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen. Durch mehr Druck und Sanktionen können zwar die Abgänge aus der Arbeitslosenstatistik gesteigert werden, aber nur bedingt die Übergänge in Erwerbstätigkeit. Aus unserer Sicht gibt es aktuell keine ausgewogene Strategie von Fordern und Fördern.

## II Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums

### Fragestellung

Welche Auswirkungen haben die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum (KuZ) auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt? Dieser Frage geht auch die Mehrebenen-Wirkungsanalyse des neuen Kundenzentrums nach, setzt aber einen anderen inhaltlichen Akzent als die übrigen in diesem Bericht vereinigten Wirkungsanalysen. Im Anschluss an die mikroökonomische Schätzung des durchschnittlichen Effektes, den die KuZ-Reform auf Abgänge in reguläre Beschäftigung und Abgänge aus Leistungsbezug in den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit entfaltet, erfolgt die Überprüfung der externen Validität des ermittelten Effektes im Hinblick auf seine Verallgemeinerbarkeit. Das Ziel der Mehrebenenwirkungsanalyse besteht somit auch darin, die Variation des KuZ-Effektes zwischen den Agenturen sichtbar zu machen sowie mögliche Ursachen für diese Variation zu benennen.

### Methoden

Das „Treatment“ „reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum“ wird verstanden als die Gesamtheit der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum, einschließlich aller dazugehörigen Instrumente und Maßnahmen. Die Wirkungsanalyse ist somit nicht auf ein einzelnes Instrument bezogen, sondern instrumentenübergreifend angelegt. Das „Treatment“ Kundenzentrum wird nur dann als vollständig begriffen, wenn die Bewerberinnen und Bewerber den gesamten Vermittlungsprozess des Kundenzentrums durchlaufen. Die Treatment-Gruppe beschränkt sich somit auf Zugänge in Arbeitslosigkeit nach KuZ-Einführung. Die Schätzung des mittleren KuZ-Effektes erfolgt im Rahmen eines Kontrollgruppendesigns durch einen konditionalen Differenz-von-Differenzen-Schätzer. Die Kontrollgruppe wurde den Teilnehmern nicht individuell zugeordnet, sondern auf Agenturebene bestimmt. In der Pilotphase wurden im Frühjahr 2004 insgesamt zehn Modellagenturen auf das neue Kundenzentrum umgestellt, danach folgten zur Jahreswende 2004/2005 die Agenturen der ersten Umstellungswelle. Den zehn Modellagenturen sowie den 11 von 21 in die Analyse einbezogenen Agenturen der ersten Welle wurden jeweils einzeln 21 Kontrollagenturen zugeordnet. Zehn Erste-Welle-Agenturen konnten nicht in die Analyse miteinbezogen werden, weil der aktuelle Rand der Daten zu nahe am Umstellungstermin lag. Die Auswahl der Kontrollagenturen erfolgte mit einer kategorialen Hauptkomponentenanalyse auf Basis von Arbeitsmarktindikatoren (Abgangsraten in Beschäftigung, Arbeitslosenquote), der soziodemographischen Zusammensetzung des Arbeitslosenbestandes und schließlich demographischer und geographischer Charakteristika der Arbeitsagenturen. Die mittleren KuZ-Effekte wurden mit Übergangsratenmodellen in diskreter Zeit mit Kovariaten berechnet, die Analyse der externen Validität erfolgte mit Mehrebenen-Übergangsratenmodellen in diskreter Zeit.

## Datengrundlage

Die Datenbasis bilden Stichproben der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Forschungsdatenzentrums bei der BA am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aus den IEB wurden nach Quartalen, Arbeitsagenturen und Beginndatum der Arbeitslosigkeit disproportional geschichtete Stichproben des Arbeitslosenbestandes mit Beginndatum im Quartal gezogen. Der Ziehungszeitraum umfasste die Quartale 2/2002 bis 1/2005. Für die Mehrebenenanalysen wurde zusätzlich auf Aggregatdaten der BA-Statistik und Daten der Agenturbefragung zurückgegriffen. Die mittleren KuZ-Effekte wurden einmal für die Modellagenturen alleine und einmal für das erweiterte Sample der Modell- und Erste-Welle-Agenturen berechnet. Die Überprüfung der externen Validität erfolgte auf Grundlage des erweiterten Samples.

## Ergebnisse

Insgesamt konnte die KuZ-Reform bisher nur wenig zu einer Beschleunigung der Vermittlung von Bewerberinnen und Bewerbern in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes beitragen. Dabei ergibt sich für Westdeutschland kein Gesamteffekt, während für Ostdeutschland eine Beschleunigung der Abgänge in reguläre Beschäftigung nur auf Grundlage des erweiterten Untersuchungssamples beobachtet werden kann. Nach Männern und Frauen differenziert betrachtet, ergeben sich für Westdeutschland positive mittlere KuZ-Effekte für Frauen, wenn man den Berechnungen nicht nur die Modellagenturen, sondern auch die Erste-Welle-Agenturen zugrunde legt, sowie negative Effekte für Männer ohne Ausbildung. In den westdeutschen Arbeitsagenturen wirkt sich das KuZ sowohl in den Modell- als auch in den Erste-Welle-Agenturen negativ auf die Chancen der über 50-jährigen Männer aus, in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes vermittelt zu werden. Für Ostdeutschland ergibt sich ein anderes Bild. Dort sind es die Männer, insbesondere unter 25-jährige und Männer ohne Ausbildung, für die – ebenfalls auf Basis des erweiterten Samples – ein positiver Effekt der KuZ-Reform gemessen wird. Für Frauen ergibt sich kein einheitliches Bild, tendenziell zeichnet sich aber ein negativer Einfluss des KuZ auf die Beschäftigungschancen von Frauen aus ostdeutschen Agenturbezirken ab. Alles in allem weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum für einige Arbeitsmarktgruppen Verbesserungen bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit sich bringt, dies aber zumindest teilweise zu Lasten der ohnehin benachteiligten Arbeitsmarktgruppen geht.

Bezüglich der KuZ-Effekte auf Abgänge aus Leistungsbezug, die nicht auf einer schnelleren Integration in den ersten Arbeitsmarkt beruhen, zeigt sich in West und Ost ein uneinheitliches Bild. Jedoch kann festgehalten werden, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum im Trend nicht zu einer Verkürzung des Leistungsbezuges führt.

Die Überprüfung der externen Validität erlaubt eine weitere Differenzierung der Ergebnisse. Für Männer aus den westdeutschen Agenturbezirken zeigt sich keine nen-



nenswerte Variation der KuZ-Wirkung zwischen den Agenturen. Der mittlere KuZ-Effekt erweist sich demnach als robust gegenüber den Rahmenbedingungen vor Ort. Für Frauen aus westdeutschen Agenturbezirken ergeben die Mehrebenenanalysen, dass das KuZ keine uneingeschränkt positive Wirkung auf die Chancen, in eine reguläre Beschäftigung vermittelt zu werden, entfaltet. Vielmehr zeigt sich eine signifikante Variation des KuZ-Effektes zwischen den Agenturen, die nicht auf die Arbeitsmarktlage vor Ort zurückzuführen ist. Es bedarf also besonderer Voraussetzungen auf Ebene der Arbeitsagenturen, damit sich für Frauen ein positiver Effekt des Kundenzentrums auf Abgänge in reguläre Beschäftigung entfalten kann. Für Männer aus ostdeutschen Arbeitsagenturen ist die externe Validität des positiven KuZ-Effektes indessen gegeben. Gleichwohl zeigt sich eine Variation des KuZ-Effektes zwischen den Agenturen. Agenturen in Ostdeutschland mit hohem Problemdruck und schwachem Arbeitsangebot profitieren offensichtlich am meisten von den organisatorischen Veränderungen des Kundenzentrums. Für Frauen aus ostdeutschen Agenturen tragen die Mehrebenenanalysen ebenfalls zu einer Differenzierung der Ergebnisse bei. Die Wirkung des KuZ weist für sie eine erhebliche Variation zwischen den Agenturen auf. Je nach örtlichen Gegebenheiten ist der KuZ-Effekt negativ, positiv, oder es ist gar kein KuZ-Effekt zu beobachten.

Alles in allem entfalten die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente des neuen Kundenzentrums bisher keine große Wirkung im Hinblick auf eine schnellere Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Dennoch zeichnen sich für einzelne Arbeitsmarktgruppen und aufgrund der Variation des KuZ-Effektes auf Agenturebene einige positive Tendenzen ab. Sieht man einmal von den Männern in Ostdeutschland ab, ergibt sich insgesamt gesehen bisher jedoch ein Nullsummenspiel. Eine bessere Förderung der benachteiligten Arbeitsmarktgruppen sowie vertiefende Analysen, die die Unterschiede der KuZ-Wirkung im Hinblick auf gute Praktiken herausarbeiten, könnten dazu beitragen, der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum perspektivisch zu einer insgesamt positiven Wirkung zu verhelfen.

### **III Mikroökonomische Evaluation der Veränderungen in der Sperrzeitenpolitik**

#### **Fragestellungen**

Bei den quantitativen Analysen zur Sanktionspolitik steht die Evaluation der in Folgezeit des ersten Hartz-Gesetzes geänderten Sperrzeitenpolitik der BA im Vordergrund. Inwiefern haben die rechtlichen Änderungen im Sperrzeitenrecht und bei der Zumutbarkeit von Arbeit – vermittelt über die abweichende Implementation in den Arbeitsagenturen – Auswirkungen auf die individuellen Übergangsraten Arbeitsloser in Beschäftigung gehabt? Die Evaluation ist auf den sog. Ex-ante-Effekt von Sanktionen, das heißt die Abschreckungswirkung von Sperrzeiten, die latent für alle arbeitslosen Leistungsbezieher besteht, begrenzt. Es wird gefragt, ob Arbeitslose in denjeni-

gen Agenturen, in denen die Aussprache von Sperrzeiten in der Folgezeit der Hartz-Gesetze ausgedehnt wurde, schneller in Beschäftigung übergehen als in Agenturen, in denen das Sperrzeitenniveau konstant blieb.

Darüber hinaus interessieren weitere Wirkungszusammenhänge bei der Verhängung von Sperrzeiten auf der individuellen Ebene. Hierzu wird erstens gefragt, wie sich die Gruppe der mit einer wirksam gewordenen Sperrzeit belegten Leistungsempfänger hinsichtlich zentraler Strukturmerkmale von der Gruppe aller arbeitslosen Leistungsbezieher unterscheidet. Zweitens werden die Determinanten einer wirksamen Sperrzeit auf individueller sowie regionaler Ebene analysiert. Drittens wird – auf deskriptiver Ebene – analysiert, ob es empirische Evidenz dafür gibt, dass eine verhängte und wirksam gewordene Sanktion zu einem beschleunigten Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führt (sog. Ex-post-Effekt von Sanktionen). Schließlich wird viertens losgelöst von den Auswirkungen des ersten Hartz-Gesetzes untersucht, ob es Evidenz dafür gibt, dass eine strengere Sperrzeitenpolitik der Agenturen mit höheren Übergangsraten zusammenhängt.

## **Datenbasis**

Die Analysen basieren auf den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB sowie aggregierten Geschäftsdaten der BA-Statistik. Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2001 bis 2004 und deckt unterschiedliche „Sanktionsregime“ ab: die Zeit vor den jüngsten Reformen im Sperrzeitenrecht (2001), die Erweiterung der Sperrzeittatbestände (2002), die Flexibilisierung der Sperrzeiten („Hartz I“), die geschäftspolitische Vorgabe zur Aktualisierung und Aktivierung der Bewerberbestände („Rundbrief 55/03“, 2003) sowie einen Zeitraum nach den Reformen (2004). Analysiert werden Abgänge aus Arbeitslosigkeit sowie Übergänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre bzw. ungeforderte Beschäftigung.

Für die allgemeinen Wirkungsanalysen wurde eine Zugangsstichprobe der arbeitslosen Leistungsempfänger verwendet, die nach Bundesgebieten West/Ost und nach Quartalen geschichtet ist. Für die mikroökonomische Evaluation der Auswirkungen des ersten Hartz-Gesetzes wurden Stichproben aus dem Arbeitslosenbestand gezogen, die nach Quartalen geschichtet sind. Zusätzlich erfolgte die Schichtung zwischen zwei Gruppen von Arbeitsagenturen, die sich hinsichtlich der Sperrzeitenpolitik unterscheiden.

## **Methoden**

Bei den allgemeinen Wirkungsanalysen zur Verhängung von Sperrzeiten werden deskriptive Mittelwertvergleiche durchgeführt, um die Zusammensetzung der Gruppe von Leistungsempfängern, die mit einer wirksamen Sperrzeit belegt wurden, mit der Gruppe aller anderen arbeitslosen Leistungsempfänger zu vergleichen. Des Weiteren werden die Determinanten einer wirksamen Sperrzeit für die einzelnen Jahre

analysiert, indem Abgangsratenmodelle aus Arbeitslosigkeit in diskreter Zeit mit dem Zielzustand „effektiv wirksame Sperrzeit“ geschätzt werden.

Der kausale Zusammenhang zwischen den wirksam gewordenen Sperrzeiten und dem Übergang in eine reguläre Beschäftigung wird mittels einer grafischen Methode überprüft, die auf dem sog. „Timing of Events“-Ansatz beruht. Dazu werden Hazardraten aus Arbeitslosigkeit in eine Sperrzeit betrachtet, die auf die Dauer des gesamten Arbeitslosigkeitsspells (ab dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit, über die Sanktionsperiode hinweg bis zum Übergang in Beschäftigung) konditioniert sind.

Bei den allgemeinen Analysen zum Ex-ante-Effekt ausgesprochener Sperrzeiten wird in der ersten Stufe mittels eines Regressionsmodells auf Agenturebene zunächst ein Indikator für die regionale Sperrzeitenpolitik der Agenturen gebildet. In der zweiten Stufe wird ein Abgangsratenmodell aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf individueller Ebene geschätzt, das individuelle und regionale Kontrollvariablen enthält. Der Indikator für die Sperrzeitenpolitik geht ebenfalls als erklärende Variable auf regionaler Ebene in das Modell ein.

Die mikroökonomische Evaluation zu den Auswirkungen der Reformen im Sperrzeitenrecht nutzt zur Identifikation des kausalen Effekts die regionale Variation bei der Aussprache von Sperrzeiten durch die Arbeitsagenturen in der Folgezeit des ersten Hartz-Gesetzes. Dabei werden die Effekte der durch die Hartz-Reformen veränderten Sanktionspolitiken, nicht deren absolute Wirkung untersucht. Die Identifikation basiert darauf, dass in bestimmten Regionen die Sperrzeitenpolitik verschärft wurde, während sie in anderen Regionen konstant blieb. Die Vergleichsgruppenbildung auf Agenturebene basiert auf Aggregatdaten zu ausgesprochenen Sperrzeiten. Die Zuordnung erfolgt auf Basis von t-Tests und wird mit Logit-Modellen auf Selektivität hin getestet.

Mittels eines Differenz-von-Differenzen-Schätzers (DvD), der in einem Regressionsmodell auf individueller Ebene implementiert ist, wird der kausale Effekt durch die doppelte Differenz aus beiden Gruppen und zwei Zeitperioden (vor und nach der Reform) berechnet. Der DvD-Schätzer vergleicht die Vorher-nachher-Veränderungen in den Abgangsraten der Arbeitslosen in Regionen mit erhöhten Sperrzeiten mit denen in Regionen mit konstantem Sperrzeitenniveau. Zusätzlich werden in die Regressionsmodelle weitere Kovariaten einbezogen, insbesondere individuelle sozioökonomische Merkmale, unter anderem um subgruppenspezifische Effekte auszuweisen.

Da Vorprogrammtests eine Verletzung der Annahmen des DvD-Schätzers ergaben, wurde mit erweiterten DvD-Schätzern in Form eines Random-Growth-Modells gearbeitet. Dieses Modell baut auf die geschätzten Unterschiede auf, die in der Vorprogrammperiode gefunden worden sind. Die gefundenen Vorprogrammeffekte werden dann zur Eliminierung der Verzerrung genutzt, die sich aus der Unzweckmäßigkeit der Vergleichsgruppe ergibt.

## Ergebnisse

Die Analysen zeigen, dass *Sperrzeiten selektiv eingesetzt* werden. Sie betreffen verschiedene Gruppen des Arbeitsmarktes in unterschiedlichem Maße: Männer häufiger als Frauen, Jüngere häufiger als Ältere, Geringqualifizierte häufiger als Hochqualifizierte, Migranten etwas häufiger als deutsche Arbeitslose. Die Ergebnisse sind für das gesamte Bundesgebiet verallgemeinerbar, wobei in den Jahren nach der Hartz-Reform der Anteil der Jüngeren unter den Gesperrten deutlich gestiegen ist, während Ältere immer seltener mit einer wirksamen Sperrzeit belegt worden sind.

Bei der Aussprache von Sperrzeiten spielt der Arbeitsmarktkontext zwar eine wichtige Rolle. Aber selbst unter Kontrolle regionaler Arbeitsmarktbedingungen sehen sich arbeitslose Leistungsempfänger einer spezifischen Sanktionspolitik ihrer jeweiligen Arbeitsagentur ausgesetzt. Das Drohpotenzial von Sperrzeiten ist demzufolge regional uneinheitlich. Dies kann einerseits als dezentraler Spielraum bei der Implementation sanktionierender bzw. aktivierender Maßnahmen gedeutet werden, bedeutet auf der anderen Seite eine potenzielle Gefährdung der Rechtseinheit.

Hinsichtlich der Wirkung von Sperrzeiten auf den Übergang arbeitsloser Leistungsempfänger in Beschäftigung können wir keine Evidenz dafür finden, dass sich nach dem Aussetzen des Leistungsbezugs und der Abmeldung aus Arbeitslosigkeit durch eine Sperrzeit der Übergang in Beschäftigung beschleunigt (Ex-post-Effekt). Die in diesem Zusammenhang implementierten Analysen sind deskriptiver Natur und die Ergebnisse hierzu nicht endgültig.

Es gibt Hinweise auf einen *Ex-ante-Effekt ausgesprochener Sperrzeiten*. Unter Kontrolle regionaler Kontextbedingungen des Arbeitsmarktes und individueller Merkmale arbeitsloser Leistungsbezieher zeigt sich ein schwach signifikanter positiver Zusammenhang zwischen dem Indikator für die regionale Sperrzeitenpolitik und den Übergangsraten in reguläre Beschäftigung.

Die Ergebnisse der Evaluation der in Folge der Hartz-Reformen veränderten Sperrzeitenpolitik zeigen positive Wirkungen hinsichtlich eines dynamischeren Übergangs in reguläre Beschäftigung, die jedoch differenziert werden müssen:

- Im Jahre 2003 werden in Westdeutschland hauptsächlich insignifikante Effekte gefunden. In Ostdeutschland hingegen zeigen sich für Männer kurzfristig deutliche Effekte auf alle Zielgrößen. Für Frauen ergeben sich positive Effekte in Ostdeutschland.
- Für das Jahr 2004 werden im ersten Quartal eindeutige positive Effekte gefunden. Dies gilt sowohl für die Abgänge aus Arbeitslosigkeit als auch für Zugänge in reguläre Beschäftigung.
- In Ostdeutschland zeigen sich im ersten Quartal 2004 die stärksten positiven Effekte, sowohl bei Männern als auch bei Frauen erhöhen sich die Übergänge von Arbeitslosigkeit in andere Zielzustände um jeweils bis zu 4 Prozentpunkte.

- Den deutlichen positiven Effekten, die sich für das erste Quartal zeigen, stehen insignifikante und teilweise auch negative Schätzungen der Wirksamkeit der Reform in anderen Quartalen gegenüber. Lediglich für Frauen in Ostdeutschland finden sich sowohl 2003 als auch 2004 in den meisten Quartalen deutliche positive Wirkungen der Reform.
- Die differenzierte Analyse für Leistungsempfänger zeigt, dass hier die Sperrzeiten das Übergangsverhalten stärker beeinflussen als im Durchschnitt aller Arbeitslosen. Bei der Analyse der Subpopulation der Leistungsempfänger in Westdeutschland zeigen sich weit positivere Wirkungen als für alle Arbeitslosen, auch in späteren Quartalen. In Ostdeutschland ergeben die Schätzungen der Subpopulationen nur insignifikante Ergebnisse für Frauen, während für Männer ähnliche Unterschiede wie in Westdeutschland beobachtet werden.

Die Veränderung der Sperrzeitenpolitik infolge des ersten „Hartz-Gesetzes“ kann insoweit als erfolgreich eingestuft werden, als sie teilweise zu einer Verbesserung im Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung geführt hat. Allerdings ist dieser Effekt nicht konsistent positiv, da er über die Quartale variiert.

## **IV Implementations- und Prozessanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen**

### **Fragestellung, Methoden, Datenquellen**

In Kapitel 5 werden die Instrumente PSA nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III analysiert. Die Untersuchung setzt sich jeweils aus Aggregatdaten-, Prozess-, Wirkungs- und Effizienzanalysen zusammen.

Die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen folgt dem gesetzgeberischen Ziel, über die Konstruktion von Quasi-Märkten den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen zu fördern und auf diesem Weg effizientere Vermittlungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Zentrale Fragestellungen der *Implementationsanalyse* lauten:

- Wurden mit der Ausgestaltung der untersuchten Instrumente Bedingungen geschaffen, die zu funktionierenden Quasi-Märkten und damit zu Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen?
- Gelingt es der Bundesagentur für Arbeit, für die Instrumente PSA nach § 37c, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und die Leistungen der privaten Anbieter möglichst gut sind?

- Wie wirken sich die Einführung wettbewerblicher Vergabe, Zentralisierung der Einkaufsprozesse und Standardisierung von Leistungen auf die Umsetzungsprozesse in der lokalen Agentur für Arbeit aus?
- Welche Gestaltungsoptionen bestehen für Entscheidungsträger der lokalen Agenturen bei der Implementation?
- Wie wirken sich die Anreizstrukturen des Vermittlungsgutscheins nach § 421g SGB III auf die Umsetzung des Instruments aus?

Zentrale Fragestellungen der *Wirkungs- und Effizienzanalyse* sind:

- Welchen Beitrag leisten die untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen Dritter für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, für deren Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit?
- Welche geschlechtsspezifischen Unterschiede sind in den Wirkungen zu verzeichnen?
- Finden Selektionen zwischen verschiedenen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme andererseits statt? Wie unterscheiden sich die Teilnehmerheterogenität und die Maßnahmeheterogenität im Hinblick auf die fünf Strategietypen der BA?

### **Datenbasis der qualitativen Implementationsanalyse**

Die Prozessevaluation der vermittlungsnahen Dienstleistungen gründet vornehmlich auf Implementationsfallstudien in zehn Arbeitsagenturen des Typs „neues Kundenzentrum“. Methodisch basiert die Untersuchung vor allem auf Experteninterviews mit Führungskräften und Mitarbeitern der Agenturen für Arbeit, mit privaten Anbietern, Mitarbeitern von drei Regionalen Einkaufszentren und der BA-Zentrale. Darüber hinaus wurden Ergebnisse der schriftlichen Agentur-Führungskräftebefragung und ausgewählte Ergebnisse der Teilnehmerbefragung verarbeitet. Zudem wurden Daten der BA-Statistik sowie ein umfassender Dokumentenbestand analysiert.

### **Methoden der quantitativen Wirkungsanalyse**

Die Nettoeffekte auf der Individualebene (Eingliederungschancen) lassen sich nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnen, die ähnliche Merkmale wie die Treatment-Gruppe aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben (Non-Treatment-Gruppe). Um die einzelnen Fragestellungen der Wirkungsanalyse valide beantworten zu können und Selektivitäten bei den Ergebnissen zu vermeiden, ist es erforderlich, unterschiedliche Analyseverfahren anzuwenden.

Zunächst wurde das sog. Matching-Verfahren eingesetzt, das eine geeignete Methode darstellt, um für jeden Teilnehmer auf Basis von Prozessdaten einen geeigneten

Nichtteilnehmer zu finden. Das Ziel der Matching-Methode ist es, die zu erwartende, nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme der Teilnehmer (kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme lässt sich dann beschreiben als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers. In der vorliegenden Wirkungsanalyse wurde zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe ein zweistufiges Verfahren verwendet. Zuerst wurden Nichtteilnehmer ausgewählt, die im selben Quartal eines Jahres arbeitslos gemeldet waren, bei denen das jeweilige Instrument aber bis zum Monat des Beginns der Maßnahme bei den Teilnehmern nicht zum Einsatz gekommen ist. Dann wurden im zweiten Schritt mittels eines Matching-Ansatzes jedem Treatment-Teilnehmer mehrere statistische Doppelgänger zugewiesen. Für das Matching wurden die aufbereiteten biographischen Daten des IEB-Datensatzes und die zusätzlichen coArb- und BewA-Daten verwendet. Da eine Vielzahl an Merkmalen für das Matching genutzt wurde, um die Selektion in die jeweilige Maßnahme möglichst umfassend abzubilden und die Annahme der bedingten Unabhängigkeit nicht zu verletzen, erfolgte zunächst die Schätzung eines „Propensity Scores“. Diese Schätzung erfolgte getrennt für jede Maßnahme und, innerhalb jeder Maßnahme, getrennt für die einzelnen Untersuchungskohorten. Das Matching erfolgte allerdings nicht nur auf Basis des Propensity Scores. Vielmehr wurden jeweils zusätzliche Restriktionen mit dem Ziel auferlegt, bei grundlegenden Merkmalen ein exaktes Matching zu garantieren.

Bei der Wirkungsanalyse der hier zu untersuchenden Instrumente tritt jedoch aufgrund der Datenlage das Problem auf, dass je nach Instrument und Teilnehmerkohorte für einen kleineren oder größeren Teil der Teilnehmer die Maßnahme zum Erhebungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist. Damit ist das definierte Erfolgskriterium zu diesem Zeitpunkt rechtszensiert. Würde man diese Beobachtungen allerdings aufgrund der Zensierung bei der Analyse vernachlässigen, bestünde die Gefahr einer verzerrten Schätzung des Maßnahmeeffektes. Solche rechtszensierten Beobachtungen wurden mittels eines Produkt-Limit-Schätzers (Kaplan-Meier-Schätzers) getrennt nach verschiedenen Merkmalen berechnet.

Das Risiko, zentrale Wirkungsfaktoren zu übersehen und damit unbeobachtete Heterogenität im Modell zu erzeugen, ist nicht von der Hand zu weisen. Vor allem betrifft dies solche Faktoren, die in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten der BA nicht zugänglich sind. Daher sind zusätzlich zu den reinen Differenzberechnungen auf Basis des Matching-Ansatzes Übergangsratenmodelle – sog. „Piecewise Constant Exponential Models“ mit periodenspezifischen Effekten – unter Einbeziehung von Daten der Zusatzbefragung zur Anwendung gekommen.

## **Datengrundlagen der Wirkungsanalyse**

Erst eine Längsschnittbeobachtung auf der Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonomischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Effekte durch die vermittlungsnahen Dienstleistungen erzielt werden, welche Risikofakto-

ren die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche in diesem Sinne keine Wirkung zeigen.

Für die Zwecke der Evaluation stellte das IAB im Rahmen des Arbeitspaketes fünf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. In erster Linie standen die Integrierten Berufsbiografien (IEB), die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), die Beschäftigten-Historik (BeH), die Bewerberangebotsdatei (ASU/BewA) und die Leistungsempfänger-Historik (LEH) zur Verfügung. Die Grenzen der Geschäftsdaten machten es notwendig, die Geschäftsdaten durch zusätzliche Befragungsdaten zu ergänzen. Befragt wurden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) – differenziert nach den angesprochenen Instrumenten der Vermittlung – über den Werdegang vor, während und nach der Beteiligung. Die ersten Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 durchgeführt, die zweite Panelwelle erfolgte im Frühjahr 2006. Das Ergebnis ist die Zusammenführung der Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz.

### *Untersuchungskohorten*

Die Stichprobenziehungen erfolgten entlang von Eintrittskohorten, jeweils getrennt für die vier Instrumente der Vermittlung. Dabei werden je Quartal Eintrittskohorten von Teilnehmern für jedes der vier zu evaluierenden Instrumente sowie eine gleich große Vergleichsstichprobe gezogen. Grundgesamtheiten sind je Instrument Teilnehmer der Jahre 2003 bis 2005 bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, die im Vormonat des Maßnahmebeginns bei den Agenturen für Arbeit arbeitslos gemeldet waren. Für die Zielgruppe des Jahres 2005 wurde darüber hinaus der Meldestatus zum 31.12.2004 berücksichtigt. Nicht einbezogen in die Wirkungsanalyse sind Arbeitsuchende, die im Jahr 2005 Leistungen nach SGB II erhalten haben.

### *Definition der Zielgrößen*

Für die Analyse der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit die Bewertung der Wirksamkeit wird auf die Daten der Zusatzerhebung bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern bis einschließlich drittes Quartal 2005 zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden die Daten der Erstbefragung aller Eintrittskohorten und der jeweiligen Vergleichsgruppen. Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und berufliche Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z. B. Lohnkostenzuschüsse, nicht berücksichtigt werden dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI. Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbroche-



nen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegung des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten, Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

## **Ergebnisse**

Bei allen Aussagen der Agenturen zur Nutzung der Instrumente wurde deutlich, zu welcher weitreichenden Veränderungen das Inkrafttreten des SGB II zum Jahresanfang 2005 führte. Da die Agenturen nur für die SGB-III-Kunden eigenverantwortlich planen konnten, wurden die Beauftragungen Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen für das Jahr 2005 erheblich reduziert. Die Beauftragung Dritter nach SGB II in Verbindung mit §§ 37, 37c und 421i SGB III für die SGB-II-Kunden kam erst nach der Gründung der Arbeitsgemeinschaften zustande.

### **Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III**

Nach § 37 SGB III kann die Agentur Dritte mit Vermittlungsdienstleistungen beauftragen. Dabei wurde im Untersuchungszeitraum zwischen der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung, mit Stellenakquisition und mit Teilaufgaben (Profiling, Aktivierung der Eigenbemühungen/Bewerbungsmanagement und Fallmanagement) unterschieden. Seit 2006 werden nur noch Aufträge mit der gesamten Vermittlung und zur Stellenakquisition vergeben. Die standardisierten Teilaufgaben Bewerbungsmanagement, Profiling und Fallmanagement wurden entweder aufgehoben oder seit 2005 in den Wirkungsbereich des § 48 SGB III verlagert. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit haben Arbeitsuchende einen Rechtsanspruch auf die Betreuung durch einen Vermittler außerhalb der Agentur.

Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung wurden im Jahr 2004 insgesamt für rund 635.000 Bewerber eingesetzt. Im Bereich des SGB III wurden im Jahre 2005 rund 153.000 Arbeitsuchende über § 37 zu privaten Dritten überwiesen. Die deutliche Reduktion lässt sich auf die Trennung der Kundenkreise, auf die Abschaffung der Standardleistung Profiling und auf die Einkaufsentscheidungen der Agenturen angesichts der schlechten Wirkungen in den Vorjahren zurückführen. Bezogen auf den jeweiligen Anteil an den Arbeitslosen waren Jugendliche, Männer, Arbeitsuchende mit betrieblicher Ausbildung und Arbeitsuchende mit sechs- bis zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit vor Maßnahmebeginn in den Beauftragungen deutlich überrepräsentiert. Aus den Aggregatdaten ist ersichtlich, dass die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III von den Agenturen sehr unterschiedlich genutzt wurde. Im Jahre 2004 nutzten die Agenturen das Instrument für 0,5 bis 20 % des jeweiligen Bestandes an Arbeitslosen. Im Jahre 2005 nutzten einige Agenturen das Instrument für weniger als 0,05 % des Arbeitslosenbestandes, lediglich drei Agenturen setzten es für mehr als 10 % der Arbeitslosen ein.

Nach den eindeutigen Ergebnissen der Wirkungsanalyse haben die mit der Gesamtvermittlung beauftragten Dritten, wie sie gegenwärtig aufgestellt sind, keine besseren Ergebnisse als die Agenturen erzielen können: Weder die Übergangswahrscheinlichkeit der Teilnehmer noch die Verweildauer bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung unterscheiden sich signifikant von der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Was die Nachhaltigkeit der erzielten Beschäftigung angeht, schneidet das Programm schlechter ab: Die über einen Dritten in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt zwölf Monate, die der entsprechenden Vergleichsgruppe 16 Monate in Beschäftigung.

Nur wenn die Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zur Vermittlungstätigkeit der Agenturen eingesetzt wird, etwa bei Kapazitätsengpässen in den Agenturen, kann die Vermittlungstätigkeit der Privaten positiver gedeutet werden. Sie vermitteln nicht besser, aber auch insgesamt nicht schlechter. In vielen Agenturen war dies auch ein Hauptmotiv für den Einsatz des Instruments. Dies setzt allerdings voraus, dass die Teilnehmer nicht gleichzeitig weiterhin durch die Agenturen betreut werden.

Die beauftragten Dritten weisen im Vergleich zu den Agenturen besondere Stärken und Schwächen auf. Insbesondere bei älteren Arbeitslosen ab 45 Jahren und in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ist der Einsatz Dritter nach § 37 SGB III nicht geeignet, die Chancen auf Integration zu erhöhen. Unabhängig von der Arbeitsmarktlage erzielen sie dagegen leicht bessere Ergebnisse als die Arbeitsagenturen für Männer in Ostdeutschland.

Beauftragungen nach § 37 SGB III werden von der BA zur Unterstützung der Agenturen durch wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft und über Kontraktmanagement gesteuert. In der Implementationsanalyse haben sich insbesondere Fragen der Anbieterauswahl, der Zuweisung von Bewerbern, des laufenden Monitorings und der Anerkennung von Vermittlungen als Verfahrensprobleme herausgestellt. Einige dieser operativen Probleme wurden im Laufe der Fortentwicklung der Verdingungsunterlagen für die jeweiligen Ausschreibungswellen verringert. Fehlendes Ergebnismonitoring, unausgewogene Risikoverteilung zwischen Agenturen und privaten Dritten, fehlender Leistungserbringungswettbewerb sowie die noch verbesserungsfähige Transparenz der Vergabeverfahren bleiben als Umsetzungsprobleme auch im Jahr 2006 bestehen.

### **Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**

Im Unterschied zu Aufträgen nach § 37 handelt es sich bei einer Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III um eine Gruppenmaßnahme. Besondere Zielgruppen sollen durch einen innovativen Maßnahmezuschnitt in dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelt werden. In ihren Methoden besitzen die Anbieter dabei Handlungsfreiheit; das beste Konzept soll sich im Wettbewerb durchsetzen.

Das Instrument wurde zwischen 2003 und 2004 für rund 37.000 Arbeitsuchende eingesetzt, für den SGB-III-Bereich im Jahre 2005 wurde es in rund 17.000 Fällen genutzt. Dabei waren Jugendliche und Berufsrückkehrerinnen überrepräsentiert. Im Jahre 2005 waren Teilnehmer mit einer Arbeitslosigkeit von drei bis sechs Monaten besonders stark vertreten.

Eingliederungsmaßnahmen schneiden in der Wirkungsanalyse relativ schwach ab. Die Differenz der Integrationsquoten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe ist leicht negativ und bei Frauen (-7,8 %) signifikant, insbesondere bei den jungen Frauen unter 25 Jahren (-21 %). Bei jungen Männern wirkt das Instrument dagegen leicht positiv.

Direkt aus den Maßnahmen werden zwar weniger Teilnehmer als in der Kontrollgruppe in Beschäftigung vermittelt, aber die Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt ist sowohl bei Männern wie bei Frauen deutlich stabiler als die der Kontrollgruppe. Männer bleiben acht Monate länger als die Kontrollgruppe in Beschäftigung, Frauen 11 Monate länger. Im Westen hält die Beschäftigung 13 Monate, im Osten fünf Monate länger als in der Kontrollgruppe.

Auch die Eingliederungsmaßnahmen werden von der BA durch wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft und über Kontraktmanagement gesteuert. Angesichts der besonderen Vergütung mit Aufwandspauschale und Bonus-Malus-Regelung für das Erfolgshonorar bei Vermittlung ist es hier besonders wichtig, dass die vertraglichen Eingliederungserwartungen und die Zielgruppen gut aufeinander abgestimmt sind. Die Risikoverteilung ist dann als fair zu bezeichnen, wenn die vertraglichen Integrationserwartungen von den Agenturen realistisch gewählt werden und die Zuweisung der Teilnehmer entsprechend den vertraglich definierten Zielgruppen erfolgt. Eine markt- und auftragsgerechte Kombination aus Bonus, Malus, Aufwandspauschale und Eingliederungserwartung ist bisher nicht gefunden, die BA experimentiert mit verschiedenen Modellen und lernt aus Erfahrungen.

In der Implementationsanalyse waren weitere Verfahrensprobleme des Kontraktmanagements zu beobachten, die sich neben der Risikoverteilung vor allem auf Fragen der Anbietersauswahl und der Zuweisung von Bewerbern bezogen. Einige dieser operativen Probleme wurden im Laufe der Fortentwicklung der Verdingungsunterlagen für die jeweiligen Ausschreibungswellen verringert. Es fehlt aber weiterhin an einem effektiven Ergebnismonitoring und an Leistungserbringungswettbewerb zwischen den Anbietern. Die Transparenz der Vergabeverfahren ist noch ausbaufähig.

### **Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)**

Die Personal-Service-Agentur (PSA) ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen. Arbeitsuchende werden im Auftrag der Arbeitsagentur für neun Monate sozialversicherungspflichtig eingestellt mit der Erwartung, dass die Zeitarbeitseinsätze eine Brücke in eine dauerhafte Beschäftigung bieten. Die Agentur für Arbeit zahlt der PSA Aufwandsvergütung und Vermittlungsprämie, die PSA wiederum

verpflichtet sich, verleihsfreie Zeiten für die Qualifizierung der Arbeitsuchenden zu nutzen.

Bis Ende 2004 nahmen rund 100.000 Arbeitsuchende eine Beschäftigung in einer PSA auf. Im Bereich des SGB III traten im Jahre 2005 weitere rund 25.700 Arbeitsuchende in eine PSA ein. Männer, vor allem aber Jugendliche waren deutlich überrepräsentiert.

Die Brutto-Integrationswirkungen unterschieden sich erheblich zwischen den einzelnen PSA. Das Ziel der PSA, Teilnehmer durch Zeitarbeit schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wurde insgesamt gesehen jedoch nicht erreicht, die erhofften Netto-Integrationswirkungen sind ausgeblieben.

Über den Evaluationszeitraum hatten PSA-Beschäftigte eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit (-6,4 %), wieder in eine reguläre Beschäftigung eingegliedert zu werden. Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern war im Durchschnitt einen Monat früher in regulärer Beschäftigung. Der negative Effekt ist im Wesentlichen auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 (-10,1 Prozentpunkte) zurückzuführen. In Strategietyp IV (West mit günstiger Arbeitsmarktlage) zeigen sich die höchsten PSA-Übergangsquoten (60 %). Auffällig ist der in der Kontrollgruppe höhere Anteil an geförderter Beschäftigung (23 % vs. 4 % für PSA); in der Förderpraxis der BA erhalten PSA-Teilnehmer tendenziell für Folgebeschäftigungen keine Lohnkostenzuschüsse und gehen nicht in geförderte Selbständigkeit ab. Die PSA ist für die Agenturen immer noch das teuerste der vier Instrumente.

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse war die PSA in den Jahren 2003/2004 weder effizient noch effektiv. Der in der Wirkungsanalyse beobachtete Lock-in-Effekt legt nahe, dass der in der PSA angelegte Zielkonflikt zwischen Verleih und Vermittlung der Beschäftigten nicht ausbalanciert ist. Allerdings ist dieser Lock-in-Effekt in Teilen durchaus gewollt, da die geförderte Zeitarbeit zunächst die Berufspraxis vermitteln soll, die einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung möglich macht.

Die Gestaltung der PSA unterscheidet sich zwischen den Anbietern erheblich. So gaben in der Teilnehmerbefragung 23 % der Befragten an, nie verliehen worden zu sein, während 35 % mehr als 75 % der PSA-Zeit verliehen wurden. Qualifizierung wurde nach Teilnehmeraussagen in 27 % der Fälle angeboten. 11 % der Schulungsteilnehmer gaben an, die Schulungen hätten die fachlichen Kompetenzen sehr, und 45 %, die Schulungen hätten ihre fachlichen Kenntnisse etwas verbessert.

PSA werden von gewerblichen Betreibern eher als konventionelle Zeitarbeit betrieben. Die Bewerber müssen für den Verleih geeignet, entsprechend mobil und bereit sein, für geringe Einkommen zu arbeiten. Von sozialen Trägern wird eher vermittlungorientierte Zeitarbeit betrieben. Da mit dieser Ausrichtung aber höhere Kosten verbunden sind, haben sie sich in der Ausschreibung der neuen PSA ab 2005 kaum noch gegen die gewerbliche Konkurrenz durchsetzen können.

In den ersten beiden Ausschreibungen der PSA in den Jahren 2003 und 2004 wurden erhebliche Anreize für Mitnahmeeffekte gesetzt – vor allem durch die Vergü-

tungsform und eine großzügige Auszahlung der Fallpauschalen. Daraufhin, und weil das Instrument von Beginn an unter den hohen Kosten litt, wurden die Vergütungsregeln verändert. Die PSA des Jahres 2005 sind kostengünstiger. Für eine sechsmonatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung werden mit monatlich 500 Euro Aufwandspauschale weniger Fördermittel eingesetzt als durchschnittlich Arbeitslosengeld zu zahlen wäre. Berücksichtigt man, dass sich im Vergabeverfahren 2005 auch PSA durchsetzten, die weniger als einen Euro Vermittlungshonorar anboten, so sind die neuen Vergütungsregeln als ungeeignet zu bewerten, um Anreize zur *vermittlungorientierten* Arbeitnehmerüberlassung zu setzen. Sie fördern stattdessen die Logik der konventionellen Zeitarbeit, indem die gewerblichen Zeitarbeitsfirmen die Aufwandspauschalen als Lohnkostenzuschuss für eine größere Gruppe subventionierter Arbeitnehmer mitnehmen.

Die größten Auseinandersetzungen zwischen Agenturen und PSA-Betreibern waren demzufolge auch um die Besetzungsquoten der PSA zu beobachten. In den allermeisten Fällen lagen diese Quoten in den Fallagenturen regelmäßig unter den vertraglich vorgesehenen. Von der Entscheidung für eine stärker bewerber- oder aber stellenorientierte Besetzungspraxis hängt in hohem Maße die Risikoverteilung zwischen BA und beauftragten Dritten ab.

### **Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)**

Der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III ermöglicht es Arbeitslosen, selbst am freien Markt der Personaldienstleister diejenigen aufzusuchen, die optimale Unterstützung versprechen. Insofern beinhaltet er die positive Chance, den Leistungserbringungswettbewerb der Dritten durch die Wahlmöglichkeiten der Nutzer zu motivieren. Als individuelles Instrument, auf das zumindest die Leistungsempfänger des SGB III einen Rechtsanspruch haben, ist er flexibel einsetzbar. Die Transaktionskosten für seinen Einsatz sind relativ gering.

Zugleich ist er Ausdruck eines radikalen Systembruchs in der deutschen Arbeitsvermittlung in Folge des so genannten Vermittlungsskandals des Jahres 2002, indem er die bewerberorientierte Arbeitsvermittlung privater Dienstleister subventioniert. Bis zur Reform des § 296 SGB III und Einführung des Gutscheins war die bewerberorientierte private Arbeitsvermittlung auf wenige regulierte Marktbereiche beschränkt. Nun wurde mittels des Vermittlungsgutscheins der Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung ausgerufen. Bedenkt man den zur gleichen Zeit massiven Druck auf die öffentliche Arbeitsverwaltung und damit auch auf deren Vermittlungsgeschäft, so ist offensichtlich, dass die BA aus organisatorischem Eigeninteresse den Vermittlungsgutschein nicht besonders befördern konnte.

Arbeitslose mit Lohnersatzleistungen hatten zwischen 2002 und Ende 2004 das Recht auf einen Vermittlungsgutschein, sofern sie nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren. Der Wert des Gutscheins war in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt, die erste Rate wurde mit Beginn der Beschäfti-

gung gezahlt. Seit Anfang des Jahres 2005 können arbeitslose Leistungsempfänger den Gutschein bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit erhalten. Der Wert des Gutscheins beträgt nun einheitlich 2000 Euro, die erste Rate wird nach erfolgreicher Vermittlung und sechswöchiger Beschäftigung an den privaten Vermittler, die zweite Rate wird nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten gezahlt. In den Anfangsjahren deutlich zutage getretene Mitnahmeeffekte und erheblicher Missbrauch wurden so eingedämmt, allerdings bestehen weiterhin Anreize zur Mitnahme.

Der Vermittlungsgutschein der ersten, bis Ende 2004 geltenden, Form wurde an rund 1,4 Mio. Arbeitsuchende ausgegeben. Bezogen auf den jeweiligen Bestand an Arbeitslosen waren ostdeutsche Arbeitsuchende, Männer, die Gruppe der drei bis zwölf Monate Arbeitslosen und jene mit betrieblicher oder Fachhochschulausbildung deutlich überrepräsentiert. Aus den bis Ende 2005 aus dem alten Verfahren gezahlten Leistungen an die privaten Vermittler ergibt sich für den Gutschein alten Rechts eine Einlösequote von rund 8 %. Männern im Osten gelang es in 12 % der Fälle, über den Einsatz eines Gutscheins eine neue Beschäftigung zu finden, dagegen gelang dies nur 6 % der Frauen im Westen. Nur 43 % der Beschäftigungen hielten mindestens sechs Monate.

Für die Vermittlungsgutscheine ergeben sich insgesamt positive Netto-Integrationswirkungen. Entscheidend für dieses Ergebnis ist allerdings das Jahr, in dem der Gutschein ausgegeben wurde. Die positive Wirkung ist ausschließlich auf die Ergebnisse für ausgegebene Gutscheine im Jahr 2005, also die Zeit nach der Neuordnung des Instruments, zurückzuführen. VGS-Bezieher des Jahres 2005 hatten im Vergleich mit der strukturgleichen Kontrollgruppe eine deutlich höhere Integrationsquote (+7,7 Prozentpunkte), sie gelangten also häufiger in Beschäftigung. In fast allen Gruppen zeigen sich diese besseren Integrationsraten im Vergleich zur Kontrollgruppe, insbesondere bei der Gruppe der über 55-Jährigen war dieser Effekt signifikant. Für junge Frauen unter 25 Jahren ist der Vermittlungsgutschein aber kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern (-18 Prozentpunkte). Die Wirkungsergebnisse für das Jahr 2005 gelten nur für den SGB-III Bereich.<sup>1</sup>

Die über den Gutschein erzielte Beschäftigung ist insgesamt weniger nachhaltig. Im Vergleich zur Kontrollgruppe wurden Beschäftigungsverhältnisse, die durch das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins zustande gekommen waren, schneller wieder aufgelöst. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Bei Männern ist dieser Effekt allerdings hoch signifikant, das heißt diejenigen Gruppen, die vom Vermittlungsgutschein am meisten profitieren und von privaten Vermittlern am ehesten in Beschäftigung gebracht werden, beenden diese früher als die Vergleichsgruppe. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen, während die Verläufe der Überlebenskurven

---

1 Im Jahre 2005 wurden im SGB-III-Bereich nach der neuen Regelung insgesamt nur rund 14.000 Gutscheine gezahlt, im SGB-II-Bereich waren es rund 37.000.

in Westdeutschland keine größeren Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen.

Nach der Reform für das Jahr 2005 ist der Vermittlungsgutschein das einzige Instrument der vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen, das robuste positive Wirkungsergebnisse über ein breites Spektrum von regionalen Arbeitsmarktlagen und Teilnehmergruppen aufweist. Bedenklich ist aber die geringere Nachhaltigkeit, insbesondere in Ostdeutschland, was starke Mitnahmeeffekte vermuten lässt. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den Einlösern eines Vermittlungsgutscheins im Vergleich zur Kontrollgruppe ist auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Im Osten werden Vermittlungsgutscheine häufiger ausgegeben und häufiger eingelöst. Die positive Wirkung des Merkmals „selbst danach gefragt“, das als Indikator für die Motivation der Arbeitsuchenden verstanden werden kann, ist im Osten mit 87 % am höchsten. Auch nach den Eindrücken der Implementationsanalyse unterscheiden sich die Agenturen in der Gutscheinsausgabe erheblich: Einige bieten ihn allen Leistungsberechtigten an, andere stellen ihn nur aus, wenn die Arbeitsuchenden von sich aus danach fragen.

Das Instrument in seiner jetzigen Form fördert die private bewerberorientierte Arbeitsvermittlung ohne jede Marktzugangsbarrieren. Der Markt ist nach wie vor unübersichtlich. Bisher leistet die Branche zu wenig, um maximale Transparenz über die Anbieter und deren Qualitätsmanagement zu gewähren. Es fehlt ein Monitoring der Leistungen der privaten Vermittler, ohne das die Wahlfreiheit der Bewerber nur begrenzt zur Förderung des Wettbewerbs nutzbar ist. Vor allem für weniger kompetente Arbeitsuchende kann es schwierig sein, geeignete private Vermittler zu finden. Die BA übernimmt trotz der gesetzgeberisch konstruierten Konkurrenzsituation bisher eine wichtige Informationsfunktion, indem sie auf ihrer Homepage, wenngleich an relativ versteckter Stelle, über Links auf alle privaten Vermittler verweist, die dies wollen.

Der Gesetzgeber hatte mit dem Ziel der Entbürokratisierung die Qualitätssicherung an die Branchenverbände übertragen. Die Branche selbst hat trotz verabschiedeter qualitativer Mindeststandards auftretende Qualitätsprobleme noch nicht flächendeckend gelöst. Zwar scheinen die Mitglieder der Unterzeichner(verbände) die Mindeststandards auch anzuwenden, aber das schließt nicht aus, das Geschäft mit dem Vermittlungsgutschein auch ohne die Einhaltung dieser Standards zu führen.

## **Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung**

Wesentliche Rahmenbedingungen für die Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen sind die verbindliche Einführung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens sowie die Zentralisierung der Einkaufsorganisation und eine damit einhergehende zunehmende Standardisierung von Leistungen. Für die Arbeitsagenturen vor Ort sowie für die privaten Anbieter ist dies mit erheblichen Konsequenzen verbunden: Dort, wo früher zwischen Arbeitsagentur und privatem Anbieter Maßnahmen

entwickelt und diese später beantragt und nach Prüfung durch die Arbeitsagentur bewilligt wurden, wird nun jede Dienstleistung bundesweit nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) ausgeschrieben und durch ein Regionales Einkaufszentrum (REZ) vergeben. Ziele dieser grundlegenden Umstrukturierung der Einkaufsprozesse sind eine höhere Transparenz der Vergabeprozesse, Kosteneinsparung, Vorbeugung von Korruption und Freisetzung von Kapazitäten für Vermittlung in den Agenturen für Arbeit.

Nach mehr als zwei Jahren Erfahrung äußerten sich sowohl die Agenturen als auch die Anbieter noch immer kritisch über die zentralisierte Einkaufsorganisation. Kosteneinsparungen in Bezug auf die Maßnahmepreise führten in nicht wenigen Fällen auch zu erheblichen Verlusten in Bezug auf Prozess- und Ergebnisqualität. Für die Agenturen entstanden zwar geringe Entlastungseffekte durch die Verlagerung des Einkaufs, zwischen ihnen und den Regionalen Einkaufszentren (REZ) ist aber zugleich neuer Koordinationsaufwand entstanden, der laufend weiter optimiert werden muss. Die zunehmende Professionalisierung der Abläufe und eine bessere Kommunikation der Ziele durch die REZ wird von allen befragten Akteuren der BA positiv bewertet.

Um die Bedeutung der untersuchten Instrumente generell zu steigern, ist aus unserer Sicht aber im Detail eine weitere Reduktion der Transaktionskosten sowohl für die Agenturen als auch für die privaten Anbieter erforderlich. Ein Teil des beschriebenen hohen Aufwands hat in der VOL/A seine Ursache. Andere Aspekte, wie etwa nutzerfreundlichere Verdingungsunterlagen, komfortablere Lösungen für den Datentransfer zwischen Arbeitsagentur und Dritten und vereinfachte Abrechnungssysteme, sind aber auch BA-intern zu gestalten.

Grundlegender ist das Verhältnis zwischen Zentralität und Dezentralität zu prüfen. Ziele wie dezentrale Flexibilität und steigende Verantwortung vor Ort stehen bislang noch zu sehr im Konflikt mit dem Ziel der BA-Zentrale, über eine Standardisierung von Leistungsinhalten und die Zentralisierung von Vergabeentscheidungen die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu steigern.

Produktive Effizienz in dem Sinne, beste Ergebnisse zu optimalen Preisen zu erzielen, ist in der momentanen Ausgestaltung des öffentlich-privaten Leistungsmixes in der Arbeitsvermittlung noch nicht gewährleistet.

## **V Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II – ein Jahr nach dem Start**

### **Fragestellung, Methode, Datenquellen**

Ergänzend zu den Untersuchungen der Vermittlungsprozesse im Rechtskreis des SGB III hatte das Konsortium den Auftrag, auch erste Erkenntnisse über die Organisation der Vermittlung und den Einsatz von Vermittlungsinstrumenten in den Arbeits-



gemeinschaften nach § 44b SGB II (ARGEn) vorzulegen. Die Implementationsanalyse dazu wurde zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2006 durchgeführt. Die meisten SGB-II-Träger waren zu dieser Zeit noch in der Aufbauphase. Für weit reichende Schlussfolgerungen ist der Zeitpunkt deshalb noch entschieden zu früh. Allerdings zeichnen sich gut ein Jahr nach dem Start des SGB II einige Strukturprobleme ab, die im Rahmen der Evaluationen nach den §§ 55 und 6c SGB II weiter beobachtet werden sollten.

Die Ergebnisse fußen auf mehreren Datenquellen. Insbesondere zu nennen sind:

- Ergebnisse der BA-Statistik zum SGB II-Bereich (Januar 2005 bis Mai 2006),
- qualitative Interviews mit Führungskräften von 12 Agenturen in der Anfangsphase des SGB II (Herbst 2004 – Frühjahr 2005),
- eine schriftliche Vollerhebung bei allen Agenturen für Arbeit (März – April 2005),
- qualitative Fallstudien mit Führungskräften, Fallmanagern und Vermittlern in neun Arbeitsgemeinschaften (Herbst 2005 bis Frühjahr 2006),
- eine schriftliche Vollerhebung bei allen Arbeitsgemeinschaften (Dezember 2005 – Januar 2006).

## Ergebnisse

Beide Träger der ARGEn, Agenturen und Kommune, haben an Betreuungs- und Vermittlungsmöglichkeiten dazugewonnen. Selbst in Kommunen mit HzA-Tradition erweitert das über den § 16 Abs. 1 SGB II hinzugewonnene Vermittlungsinstrumentarium die Vermittlungsmöglichkeiten. Auch die Agenturen erhalten durch das Fallmanagement, die vermittlungsbegleitenden Maßnahmen und die Arbeitsgelegenheiten zusätzliche Instrumente für die Behebung von individuellen Vermittlungsproblemen, die ihnen zuvor bei der Betreuung von Arbeitslosenhilfeempfängern durch das SGB III nicht zur Verfügung standen. Bemerkenswert ist allerdings, dass vier von fünf Kommunen die Rechte für die „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II nicht auf die ARGE übertragen haben. Es bleibt zu beobachten, ob damit die Effektivität der Betreuung und Vermittlung eingeschränkt wird.

Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es verfrüht, abschließende Aussagen über den Maßeinsatz der ARGEn zu treffen. Dafür sind längere Beobachtungszeiträume und eine Konsolidierung der Arbeit der SGB-II-Träger erforderlich. Die ersten Erfahrungen und Einschätzungen der ARGEn vermitteln allerdings eine kritische Distanz gegenüber dem Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen (Beauftragung Dritter, PSA, § 421i-Maßnahmen, Vermittlungsgutschein). Die § 421i-Maßnahmen leiden nach bisherigen Erfahrungen darunter, dass Anbieter sich wegen der Maluskomponente auf bewährte Angebotskomponenten wie Profiling, Bewerbertraining, Sprachkurse oder assistierte Vermittlung beschränken und damit die Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausschöpfen.

Die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III ist für eine ganzheitliche Betreuung und die Vernetzung der örtlichen Angebote zu wenig flexibel, um im regionalen Netzwerk diese Maßnahmen mit Angeboten der vermittlungsbegleitenden Leistungen nach §16 Abs. 2 SGB II (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) zu verknüpfen. Aus der Perspektive der lokalen Arbeitsmarktpolitik und aus Sicht der ARGEn macht es wenig Sinn, die Vermittlungsleistungen von § 37-Maßnahmen überregional auszuschreiben und die übrigen Leistungen an andere Anbieter vor Ort zu vergeben.

Arbeitsgelegenheiten nehmen einen hohen Stellenwert im Portfolio der ARGEn ein. Mit einem Bestand zwischen 260.000 und 310.000 Teilnehmern ist dies ein viel genutztes Instrument der ARGEn. Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten stellt auf ähnliche Ziele ab wie die Beauftragung Dritter mit Teil- und Vermittlungsleistungen, die Vergabe von Integrationsleistungen nach § 421i SGB III und die Personal-Service-Agenturen. Das Instrument eröffnet den SGB-II-Trägern allerdings neue Möglichkeiten, die Spielräume bei der Ausgestaltung der Instrumente zu erhöhen und gleichzeitig Ziele der Aktivierung und Vermittlung in einem beschränkten Kostenrahmen zu erreichen. Vor allem in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Job) gibt dies den Vermittlern ein Instrument an die Hand, um die Arbeitswilligkeit und -fähigkeit arbeitsplatzorientiert zu überprüfen und die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Die Vermittlungs- und Betreuungsprozesse sind von den ARGEn zwar auf den Weg gebracht worden, haben aber noch nicht die volle Leistungsfähigkeit und Effektivität erreicht. Positiv ist hervorzuheben, dass die Mitarbeiter beider Träger flexibel für alle Aufgaben eingesetzt werden. Die Aufgabenteilung zwischen Vermittlern und Fallmanagern erfolgt überwiegend anhand der Schwere der Vermittlungshemmnisse bzw. der Marktnähe bzw. -ferne der Kunden. Als Alternative zu diesem hoch arbeitsteiligen Organisationsmodell praktizieren einige ARGEn ein ganzheitliches Fallmanagement, bei dem der gesamte Leistungsprozess über einen Fallmanager gesteuert wird. Über die Leistungsfähigkeit dieser beiden Organisationsmodelle wird die Hartz-IV-Evaluation Aufschluss geben.

Die Betreuung und Aktivierung von Jugendlichen hat für die ARGEn hohe Priorität, wie dies vom Gesetzgeber auch intendiert war. Dies gilt sowohl für den Personalschlüssel, die Eingliederungsvereinbarungen wie auch für den Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen. Bei den erwachsenen Hilfebedürftigen ist dieser Stand noch nicht erreicht. Der Betreuungsschlüssel bleibt noch hinter der Zielvorgabe zurück. Ein vergleichsweise hoher Anteil von Betreuten hat noch keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen.

Die Schwierigkeiten mit der Leistungsbearbeitungssoftware A2LL dauern auch einhalb Jahre nach dem Beginn der Leistungsbearbeitung an. Mittels umfänglicher Umgehungslösungen versuchen die ARGEn mit den Mängeln des Programms umzugehen. Bei der Leistungsbearbeitung bestehen nach wie vor ein großer Reibungsverlust und Mehraufwand, bedingt durch die Korrektur fehlerhafter Bescheide und die Durchführung von Neuberechnungen.

Die größte Schwachstelle der ARGE n bilden die Führungs- und Entscheidungsprozesse. Die doppelte Trägerschaft von Agentur und Kommunen, die erst bei den parlamentarischen Beratungen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde, beeinträchtigt eine effektive Geschäftsführung. Während die Abstimmung von Zielsetzungen, Planungen und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten meist im Konsens der Partner erfolgt, entzünden sich die Führungsprobleme vor allem am Personaleinsatz. Weil die Dienstaufsicht über das Personal der Partner nicht auf die ARGE-Geschäftsführung übertragen wurde, lähmt dies die Durchsetzungsfähigkeit im Geschäftsablauf und lässt die Fachaufsicht oftmals ins Leere laufen. Probleme eskalieren, wenn unterschiedliche Weisungen der Dienstherren an das Personal ergehen. Da die ARGE-Verträge in der Regel die Möglichkeit für Neueinstellungen oder Ersatzrekrutierungen ausschließen, sind die personalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Geschäftsführungen äußerst begrenzt.

Problematisch ist die Teilung der Aufgabenzuständigkeit in der ARGE auch dort, wo sich lokale Interessen und die Geschäftsgestaltung der Kommunen mit zentral ausgerichteten Geschäftsprozessen der BA reiben. Dies entzündet sich u. a. am Controlling, das von einigen Agenturen mit dem Hinweis auf ihre gesetzlich verankerte Gewährleistungsverantwortung als Steuerungsinstrument genutzt wird. Die Geschäftsführer erleben dies als Eingriff in ihre Durchführungsverantwortung im Tagesgeschäft. Die oftmals als „Geburtsfehler“ des SGB II betrachtete doppelte Trägerschaft bremst nach Einschätzung der ARGE n ihre Entwicklungsmöglichkeiten und Leistungsfähigkeit. Hier liegt nach unserer Einschätzung der größte Handlungsbedarf bei der Herstellung von Organisationsklarheit.

## **VI Die Zukunft der Arbeitsvermittlung: Ein Delphi-Verfahren in sechs Agenturbezirken**

### **Fragestellung und Methode**

Zusätzlich zu den erforderlichen Wirkungsanalysen, Fallstudien und Befragungen wurde zur Evaluation der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse ein *diskursives Delphi-Verfahren* entwickelt. Das Verfahren ist eine Kombination aus schriftlicher Online-Befragung und Face-to-Face-Veranstaltungen. Im Kontext des dynamischen Wandels der Arbeitsvermittlung in Deutschland, der derzeit zu beobachten ist, soll die Methode dazu beitragen, „latente Themen“ zu ermitteln, die sich als erfolgskritisch erweisen können. Darüber hinaus soll mittels systematisierter Meinungsäußerung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Akteure die „Implementationsfestigkeit“ aktueller Reformschritte geprüft werden.

Die Fragestellungen lauten:

- Wie schätzen Vertreter unterschiedlicher Akteurgruppen die künftigen Anforderungen an die Arbeitsvermittlung ein?

- Inwiefern werden aktuelle Weichenstellungen in der Reform der Arbeitsvermittlung als geeignet wahrgenommen, um diesen Anforderungen zu begegnen?
- Welche Signale für die Weiterentwicklung der Reform ergeben sich daraus?

Beteiligt waren aus sechs Agenturbezirken insgesamt 149 Expertinnen und Experten aus Arbeitsagenturen, Unternehmen, Arbeitsgemeinschaften/Optionskommunen, von privaten Personaldienstleistern, aus Gewerkschaften, Kammern, Arbeitgeberverbänden und regionalen wissenschaftlichen Einrichtungen. Im Rahmen des Fragebogens wurden insgesamt 30 Thesen zu vier Themenfeldern aufgestellt, die in ihrer künftigen Weiterentwicklung und in ihrer Auswirkung bewertet wurden.

## Ergebnisse

### **Themenfeld 1: Wie verändern sich die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung?**

Kaum jemand unter den Arbeitsvermittlungsexperten geht von einer positiven Entwicklung der Arbeitslosigkeit aus. Wohl aber wird mit großer Übereinstimmung von einem steigenden Anteil Niedrigqualifizierter bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, einem zunehmenden Anteil erwerbstätiger Frauen, Auslagerung von Personalaufgaben aus den Unternehmen, zunehmender Bedeutung von Zeitarbeit und zunehmender Bedeutung des internationalen Arbeitsmarktes ausgegangen. Im Vergleich aller Aspekte wird der Entwicklung des Anteils Niedrigqualifizierter die größte Bedeutung für die Arbeit der Arbeitsvermittlung beigemessen.

Zentrale Diskussionsthemen zu diesem Themenbereich waren:

*Veränderte Qualifikationsanforderungen an Arbeitsvermittler:* Insbesondere für die zielgruppenspezifische Vermittlung wird mehr Sozial- und Beratungskompetenz für erforderlich gehalten. Daneben sollten branchenspezifische Kenntnisse verbessert, Kompetenzen zur Personalentwicklung für kleine Unternehmen ausgebaut und Kenntnisse des internationalen Arbeitsmarkts gestärkt werden.

*Veränderte Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitssuchenden:* Auch künftig werden Investitionen in die Qualifikation der Arbeitssuchenden weiter für erforderlich gehalten. Die Experten thematisieren eine Spannung zwischen Erfordernissen auf der einen Seite und zur Verfügung stehendem Budget und Handlungsspielraum auf der anderen Seite.

*Bedeutung lokaler Netzwerke:* Die Kooperation der lokalen Arbeitsmarktakteure wird nach Ansicht der Experten an Bedeutung weiter zunehmen. Zur Erfüllung künftiger Anforderungen wird eine engere Zusammenarbeit für erforderlich gehalten – sei es mit privaten Vermittlern, mit Unternehmen, mit Bildungsanbietern, mit Einrichtungen zur Kinderbetreuung. Die Arbeitsagentur wird dabei als ein zentraler Knoten in einem lokalen Akteursnetzwerk wahrgenommen.

## **Themenfeld 2: Umbau der Bundesagentur für Arbeit und das neue Kundenzentrum**

Die Experten gehen überwiegend davon aus, dass zentrale Weichenstellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des neuen Kundenzentrums inklusive der Einführung der Handlungsprogramme auch in Zukunft Bestand haben werden. Die künftigen Auswirkungen dieser Entwicklung werden in der Tendenz positiv eingeschätzt. Allerdings sind die Bewertungen überwiegend zurückhaltend und für mehrere Aspekte geht man davon aus, dass sie zwar die Effizienz der Vermittlung generell steigern können, aber zur Integration besonderer Zielgruppen vergleichsweise weniger geeignet sind. Ein Großteil der im Mittel positiven Bewertungen geht auf das Antwortverhalten der Expertinnen und Experten aus Arbeitsagenturen (hier überwiegend Leitungs- und mittlere Führungsebene) zurück. Skeptischer fällt das Urteil der Mitarbeiterinnen der ARGEn aus.

Als zentrale Bedingungen für die künftige positive Wirkung dieses Konzepts wurden betont:

*Angemessene Balance zwischen Effizienz und individueller Beratung:* Auf der einen Seite wird hervorgehoben, dass die bereits umgesetzten Reformschritte zu höherer Professionalität und schnelleren Abläufen führen. Auf der anderen Seite werden komplexe Anforderungen an einen individuellen Beratungsprozess herausgestellt, denen man nicht mit standardisierten Abläufen, Zielvorgaben und Controllingkennziffern nachkommen könne. Insbesondere werden Bedenken in Bezug auf die angemessene Betreuung benachteiligter Zielgruppen im Rahmen des neuen Kundenzentrums thematisiert.

*Stärkung des dezentralen Gestaltungsspielraums:* Dezentrale Handlungsspielräume wurden in zweifacher Weise thematisiert. Erstens wird betont, dass einzelne Vermittlerinnen aus Sicht der Experten einen individuellen Handlungsspielraum benötigen, um den Anforderungen einer passgenauen Vermittlung nachzukommen. Zweitens wird mehr Entscheidungskompetenz der lokalen Agenturen innerhalb der BA für erforderlich gehalten.

## **Themenfeld 3: Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen**

Mit recht hoher Geschlossenheit gehen die Expertinnen davon aus, dass das Konzept des ganzheitlichen Fallmanagements künftig sowohl in Arbeitsagenturen als auch in Optionskommunen weiter an Bedeutung gewinnt, dass Arbeitsgelegenheiten in großem Umfang besetzt und unzureichende Eigenbemühungen unabhängig von institutioneller Trägerschaft künftig weiter systematisch sanktioniert werden.

Folgende Aspekte wurden problematisiert:

*Weiterentwicklung des Fallmanagements:* Inwiefern ein umfassendes Fallmanagement durchsetzbar und unter welchen Bedingungen davon eine positive Wirkung zu

erwarten ist, wurde unterschiedlich bewertet. Positiv wurde auf der einen Seite hervorgehoben, dass ein fester Ansprechpartner sowohl dem Arbeitsuchenden den Kontakt erleichtern als auch für den Fallmanager bessere Möglichkeiten schaffen würde, eine verbindliche Beratungssituation herzustellen. Auf der anderen Seite schätzen Experten die fehlende Qualifikation von Fallmanagern als Problem ein. Gleichzeitig werden mit der neuen Institutionalisierung von Zuständigkeiten auch neue Schnittstellen wahrgenommen, die ein ganzheitliches Fallmanagement erschweren würden.

*Höhere rechtliche Eigenständigkeit der ARGE:* Die Zusammenlegung der Kompetenzen aus Arbeitsagentur und Kommune wurde vielfach als sinnvolle Strategie beschrieben. Gleichzeitig wurden in vielen Diskussionen starke Reibungsverluste und Umsetzungsprobleme bei der Entwicklung einer gemeinsamen Arbeit in den ARGEn deutlich. Ein Großteil der Expertinnen und Experten hält daher eine Stärkung der rechtlichen Eigenständigkeit der ARGE sowohl für wahrscheinlich als auch für sinnvoll.

*Neue Debatte um den zweiten Arbeitsmarkt:* Viele Experten betonten die Notwendigkeit eines Ausbaus des zweiten Arbeitsmarkts. Die Suche nach geeigneten Bedingungen dafür stand im Vordergrund der Diskussionen. So müsste auch nach Ansicht derjenigen Experten, die eine Stärkung des zweiten Arbeitsmarkts für sinnvoll halten, eine Wettbewerbsverzerrung und Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vermieden werden. Eine prinzipiell positive Rolle können dabei aus Sicht der Experten die regionalen Beiräte einnehmen.

#### **Themenfeld 4: Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung**

Die Expertinnen und Experten haben eine recht übereinstimmende Vorstellung davon, wie sich der private Markt der Arbeitsvermittlung entwickeln wird: Man geht davon aus, dass generell mehr Aufträge an Private vergeben werden, dass bei der Vergabe die Standardisierung und Zentralisierung der Vergabe wächst, dass private Anbieter ihr Engagement zur Qualitätsentwicklung steigern werden sowie privat finanzierte und betriebene Jobbörsen an Bedeutung gewinnen. Deutlich heterogener fallen die Einschätzungen dazu aus, wie sich diese jeweiligen Entwicklungen auf die Effizienz der Vermittlung auf der einen und auf die Integration besonderer Zielgruppen auf der anderen Seite auswirken würden. Die Bewertung einer stärkeren Beteiligung privater Anbieter an der Arbeitsvermittlung weist innerhalb der gesamten Befragung die größte Streuung auf.

Folgende Diskussionsthemen standen im Vordergrund:

*Private Anbieter und besondere Zielgruppen:* Die Frage einer stärkeren Einbindung privater Anbieter ist in den Augen vieler Experten offenbar unmittelbar mit der Sorge um eine Benachteiligung besonderer Zielgruppen verknüpft. Die nach betriebswirtschaftlichen Maßgaben arbeitenden Unternehmen, so die Annahme, müssten sich zwangsläufig auf diejenigen Arbeitsuchenden konzentrieren, deren Vermittlung den geringsten Aufwand verursacht; Creaming sei hierbei nahe liegend. Entsprechend

wird vielfach – aber nicht ausschließlich – davon ausgegangen, dass künftig eine stärkere Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Vermittlung in diesem Sinne – öffentlich eher für marktferne, private eher für marktnahe Arbeitsuchende – stattfinden würde.

*Qualität privater Dienstleistung:* Die Qualität privater Vermittlungsdienstleistungen wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die Kommentare zu diesem Thema fallen erwartungsgemäß vielfach interessenabhängig aus. Private Anbieter betonen Vorteile der privaten gegenüber der öffentlichen Arbeitsvermittlung und umgekehrt. Allerdings beschreiben einzelne Expertinnen und Experten aus Arbeitsagentur und ARGE Chancen bei privaten Arbeitsvermittlern sowohl aufgrund weniger bürokratischer Strukturen als auch durch deren Möglichkeit der Spezialisierung auf bestimmte Branchen und Zielgruppen. Umgekehrt halten nicht wenige private Anbieter die öffentliche Arbeitsvermittlung für unentbehrlich, weil sie über einen bundesweiten Marktüberblick verfügt und Gestaltungsaufgaben für den regionalen Arbeitsmarkt zusätzlich zur reinen Arbeitsvermittlung übernimmt.





# 1. Einführung

## 1.1 Ausrichtung des Evaluationsmoduls

Das Arbeitspaket 1a der Hartz-Evaluation untersucht die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung, wie sie durch die Vorschläge der Hartz-Kommission umrissen und in den beiden Gesetzespaketen Hartz I bis III verabschiedet wurde. Im weitesten Sinne umfasst Vermittlung alle Aktivitäten und Prozesse, durch die Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammengeführt werden. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers (vgl. u. a. Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) ist die zentrale Frage, ob eine Verbesserung der Qualität und der Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist.

Die Untersuchung der Neuausrichtung der Vermittlung beinhaltet folgende Elemente:

- Einführung der Reorganisation der Vermittlung im neuen Kundenzentrum,
- Neugestaltung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer im Organisationsmodell „neues Kundenzentrum“, einschließlich der Bewerbersegmentierung mittels Profiling und Eingliederungsvereinbarungen,
- Bewerberaktivierung, mit den thematischen Schwerpunkten frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung, neue Zumutbarkeit und Neuregelung der Sperrzeiten (unter Berücksichtigung übergreifender Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen),
- Neugestaltung der arbeitgeberorientierten Vermittlung (im Organisationsmodell „neues Kundenzentrum“) zur Erhöhung des Einschaltungsgrads bei optimaler Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess und zur Verbesserung der Arbeitgeberdienstleistungen,
- Einsatz und Wirkung der vermittlungsnahen Dienstleistungen: Einschaltung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i, Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III) und Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III,
- Vermittlungsprozesse der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II: die Bereitstellung von arbeitsmarktpolitischen und die Vermittlung unterstützenden Leistungen.

Das Evaluationsmodul 1a, mit dessen Durchführung das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft betraut wurden, untersucht die Umsetzung dieser Reformelemente im Rahmen von Implementationsanalysen und ökonometrischen Wirkungsanalysen. Ziele des Vorhabens sind:

- den Stand der Umsetzung der veränderten Vermittlungsprozesse systematisch in seiner Unterschiedlichkeit über die Agenturen für Arbeit zu erfassen und

- die Auswirkungen veränderter Vermittlungsprozesse auf die Vermittlungsqualität und die Arbeitsmarktwirkung zu evaluieren.

Der Begriff der Implementationsanalyse wird in unterschiedlichen Facetten verwendet. Daher ist es sinnvoll, hier zunächst eine Festlegung vorzunehmen. Nach dem Verständnis der Auftragnehmer umfasst „Implementationsanalyse“ neben der Beschreibung der unmittelbaren Umsetzung des politischen Handlungsauftrags<sup>1</sup> auch die Rahmen- und Handlungsbedingungen, unter denen dieser Umsetzungsprozess erfolgt, sowie die Politikannahme durch die Adressaten. Diesem Verständnis liegt die Vorstellung eines komplexen Handlungssystems zugrunde. Dessen Struktur gilt es zu beleuchten und die analysierten Prozesse und Akteure modellhaft aufeinander zu beziehen. WZB und infas verstehen die Implementationsanalyse umfassend; sie betrachtet auch ausdrücklich Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen Einzelinstrumenten im Kontext multipler (nicht eindimensionaler) Zielsetzungen (vgl. u. a. Schmid 1996a).

Die Implementationsanalysen unterziehen die Programmumsetzung und Rahmenbedingungen der Programmdurchführung einer systematischen Analyse. Das Ziel ist, die Art und den Stand der Umsetzung in den Agenturen nachzuvollziehen. Dabei werden Umsetzungsprobleme und -erfahrungen der Praxis und auch nicht intendierte Wirkungen deutlich. Sie liefern außerdem Informationen über nicht beobachtete Rahmendaten und Effekte für die Interpretation und Bewertung der Wirkungsanalysen. Entlang der Strategie der Hartz-Reformen und der Zielsetzungen des Gesetzgebers werden die zugrunde liegenden Hypothesen sowie die Wirkungen der Programmelemente prozessorientiert empirisch überprüft.

Ein zentraler Bestandteil der Implementationsanalysen sind qualitative Fallstudien in zehn Agenturbezirken. Sie generieren systematisch empirische Evidenzen zu Umsetzungsprozessen in unterschiedlichen Settings und ermöglichen dabei auch die Gewinnung von Hypothesen. Für die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse reicht die kasuistische Betrachtung in Fallstudien allerdings nicht aus. Vielmehr bedarf die Verallgemeinerung der Ergebnisse einer Prüfung anhand einer Vollerhebung bei allen Agenturen. Durch eine solche Repräsentativstudie werden die Ergebnisse der Fallstudien abgesichert und lassen sich auf die organisatorische Umsetzung aller (derzeit) 178 Agenturen verallgemeinern.

Im Fokus der Implementationsanalyse stehen insbesondere die Prozesse der Kundenzentren, die vom Kundenmanagement bis zur arbeitgeberorientierten Vermittlung neu organisiert sind und als Prototypen für neue Vermittlungsprozesse stehen. Ferner werden Wirkungen dieser Neuausrichtung betrachtet. Mittels ökonomischer Wirkungsanalysen wird zum einen die Wirkung des Kundenzentrums (KuZ) auf die Integration seiner Kunden in Arbeit untersucht. Das KuZ-Modell wurde zunächst im

---

1 Vgl. z. B. Windhoff-Héritier (1987). Zur politischen Rezeption und Umsetzung der Hartz-Reformvorschläge vgl. u. a. Jann & Schmid (2004a); Gerntke et al. (2002); Autorengemeinschaft (2002) und Sachverständigenrat (2002).

Herbst 2003 in der Pilotagentur Heilbronn erprobt, ist seit Januar 2004 in eine Testphase mit insgesamt zehn Agenturen gegangen und wurde im Herbst 2004 um 20 weitere Agenturen ergänzt. Im Laufe des Jahres 2005 wurde das Konzept sukzessive in allen Arbeitsagenturen implementiert. Auch eine instrumentenspezifische bzw. wirkungsorientierte Evaluation der Arbeitsvermittlung muss die Umstellung auf diese neue Organisationsform berücksichtigen. Unabhängig davon, dass die BA insgesamt Gegenstand einer eigenen Evaluation (Arbeitspaket 2) ist, prüft eine Wirkungsanalyse mithilfe von Geschäftsdaten den Effekt des KuZ auf die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit.

Zum anderen werden in einer instrumentenspezifischen Analyse die vier Eingliederungsinstrumente Personal-Service-Agentur (§ 37c SGB III), Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III) auf ihre Wirkung und Effizienz untersucht. Die Wirkungsanalysen geben Antwort auf die Frage, ob mit diesen Instrumenten die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit verbessert werden kann. Durch ein entsprechendes Kontrollgruppendesign wird weitgehend sichergestellt, dass die Effekte zwischen einer Teilnehmer- und einer Nichtteilnehmergruppe tatsächlich durch die Maßnahmenteilnahme bedingt sind (vgl. dazu u. a. Speckesser 2004; Blaschke & Plath 2000). Für diese Analysen wurden Geschäftsdaten der BA verwendet und mittels zusätzlicher Erhebungen bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern ergänzt.

## 1.2 Durchführung

Die skizzierten Schwerpunkte wurden durch die Bietergemeinschaft im Rahmen von fünf Modulen bearbeitet (vgl. Tabelle 1-1, S. 4).

### 1.2.1 Projektmodul 1: Geschäftsdatenanalyse

Die Ziele dieses Arbeitspakets bestehen *erstens* in einer fortlaufenden statistischen Beschreibung der im Modul evaluierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Regelungen, gegliedert nach den Schwerpunktthemen der neu ausgerichteten Vermittlung. Auf Grundlage von Daten der BA-Statistik werden die verfügbaren Kennzahlen zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse analysiert. Im Einzelnen werden ausgesprochene und wirksame Sperrzeiten, der Personaleinsatz inkl. des Betreuungsschlüssels der Vermittler sowie die vier vermittlungsnahen Dienstleistungen (PSA, Einschaltung Dritter gem. § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III, Vermittlungsgutschein) deskriptiv untersucht: Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die Entwicklung (der Inanspruchnahme) im Zeitverlauf und differenziert nach Regionen, die Teilnehmerstruktur über die jeweilige Gesamtlaufzeit des Instruments sowie Unterschiede zwischen Agenturtypen und einzelnen Arbeitsagenturen. Wegen der erheblichen Verzögerung der Datenlieferungen durch die BA-Statistik war es zeitlich nicht möglich, die aktuelle Entwicklung der Leistungsindikatoren der Arbeitsvermittlung – wie im Projektdesign vorgesehen – zu berichten und zu analysieren.

**Tabelle 1-1: Evaluationsmodell Modul 1a**

<b>Projektmodule</b>	<b>Federführung</b>
<b>Projektmodul 1:</b> <b>Geschäftsdatenanalyse in (jetzt) 178 AA</b> Fortlaufende statistische Beschreibung der Instrumente Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt im Zeitverlauf Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums auf Basis der Geschäftsdaten	WZB
<b>Projektmodul 2:</b> <b>Implementationsanalyse (Prozessevaluation) in zehn Agenturbezirken</b> <b>2.1 Qualitative Fallstudien in zehn Kundenzentren</b> Prozessanalyse: Dokumentenanalyse, leitfadengestützte qualitative Experteninterviews, Gruppendiskussion, teilnehmende Beobachtung, Delphi-Verfahren <b>2.2 Qualitative Fallstudien in neun Arbeitsgemeinschaften</b> Prozessanalyse: Dokumentenanalyse, leitfadengestützte qualitative Experteninterviews, Gruppendiskussion	WZB  infas
<b>Projektmodul 3:</b> <b>Standardisierte Befragung von Vorsitzenden/Geschäftsführern und mittleren Führungskräften bei (jetzt) 178 Agenturen</b> Prozessanalyse aus Sicht der Organisationen; schriftlich-postalische Erhebung mittels standardisierter Fragebögen Zweimalige Durchführung: Frühjahr 2005 und Januar 2006 <b>Standardisierte Vollerhebung bei Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II</b> Prozessanalyse aus Sicht der Organisationen; schriftlich-postalische Erhebung mittels standardisierter Fragebögen: Dezember 2005/Januar 2006	infas
<b>Projektmodul 4:</b> <b>Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Bewerbern</b> Telefonische Panelerhebung bei Teilnehmern an vier vermittlungsnahen Dienstleistungen sowie einer Vergleichsstichprobe Erste Panelwelle: rd. 6.500 realisierte Fälle Zweite Panelwelle: rd. 2.600 realisierte Fälle	infas/WZB
<b>Projektmodul 5:</b> <b>Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Betrieben</b> Aufstockung der Betriebsbefragungen im Rahmen der Akzeptanzstudie (Arbeitspaket 3 der Hartz-Evaluation) Verlängerung der Interviewzeit um 5 Minuten Durchführung Frühjahr 2005 und Frühjahr 2006 (jeweils 2.500 realisierte Fälle)	infas
<b>Projektmodul 6:</b> <b>Rückmeldung und Beratung</b> Koordination, Beratung, Workshops, Berichte	WZB/infas

Auf Basis der erwerbsbiographischen Daten des IAB (sog. Integrierte Erwerbsbiographien, IEB) erfolgt *zweitens* eine Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums. Diese hat einen anderen inhaltlichen Akzent als die weiteren in diesem Bericht vorgestellten Wirkungsanalysen. Zusätzlich zur Schätzung des durchschnittlichen Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum auf Übergänge in Beschäftigung und Übergänge aus Leistungsbezug erfolgt eine Analyse der externen Validität, d. h. der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Zu diesem Zweck werden Mehrebenenmodelle geschätzt, mit deren Hilfe sich die Variation des Kundenzentrumseffekts zwischen den Agenturen sowie der um diese Variation bereinigte Effekt bestimmen lassen.

*Drittens* wird eine ökonometrische Wirkungsanalyse zur Aktivierungswirkung von Sperrzeiten präsentiert. Hierzu werden zunächst Ergebnisse zu den allgemeinen individuellen Wirkungen von Sperrzeiten in Deutschland vorgelegt. In der Analyse wird zwischen dem sog. Ex-post-Effekt und dem Ex-ante-Effekt unterschieden. Anschließend werden die Auswirkungen der mit den Hartz-Gesetzen I bis III veränderten Sanktionspraxis im engeren Sinne evaluiert. Da für den Ex-post-Effekt kein für die Hartz-Gesetze spezifisches Treatment zu isolieren ist, basiert dieser Teil der mikroökonomischen Evaluation auf dem Ex-ante-Effekt. Auf der Grundlage regionaler und temporaler Variationen bei der Implementation der Hartz-Gesetze wird die individuelle Wirkung verschärfter bzw. veränderter Sanktionsregelungen untersucht.

### 1.2.2 Projektmodul 2: Implementationsanalysen (Prozessevaluation)

Für die Prozessevaluation der reformierten Vermittlung (einschließlich vermittlungsnaher Dienstleistungen) in der BA und der Vermittlungsdienstleistungen in den Arbeitsgemeinschaften wurde ein komplexer Mix unterschiedlicher Methoden und Datenquellen eingesetzt. Eine zentrale Komponente der Implementationsuntersuchungen bilden jeweils zehn Fallstudien in ausgewählten Agenturbezirken. Die Untersuchung der reformierten BA-Vermittlung und der Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen liegt beim WZB, die Untersuchung der Arbeitsgemeinschaften bei infas. Die Untersuchungen werden weitgehend in denselben Agenturbezirken durchgeführt. Die Fallstudien zeichnen Stärken und Schwächen sowie kritische Erfolgsfaktoren bei der Einführung und Umsetzung der neuen Vermittlungsorganisation und -praktiken exemplarisch nach. Hierfür wurde eine differenzierte begleitende Prozessanalyse zu zwei Messzeitpunkten bzw. -zeiträumen umgesetzt. Die Ergebnisse schriftlicher Befragungen (vgl. oben Tabelle 1-1) verbreitern und komplementieren die Datenbasis.

Zentrale Fragen der Untersuchung sind:

- Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur arbeitnehmerorientierten Vermittlung erreicht? Welche Reformfaktoren sind besonders wichtig, um die Vermittlungsprozesse zu verbessern? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung?

- Welche Faktoren beeinflussen die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Dritten? Wie gelingt es der Bundesagentur für Arbeit, bei der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen die Anreizstrukturen so zu gestalten, dass die eigenen (Transaktions-)Kosten möglichst niedrig und die Leistungen der privaten Anbieter möglichst gut sind? Wie wirken sich die Einführung wettbewerblicher Vergaben, die Zentralisierung der Einkaufsprozesse und die Standardisierung von Leistungen auf die Umsetzungsprozesse in den lokalen Agenturen für Arbeit aus? Wie wirken sich die Anreizstrukturen des Instrumentes Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III auf Arbeitslose, private Anbieter und Arbeitsagenturen aus?
- Wie haben die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II ihre Leistungs- und Vermittlungsprozesse organisiert? Wie ist der Stand der Entwicklung rund ein Jahr nach dem Systemstart des SGB II? Wenden sie die Konzeptionen des Kundenzentrums auf ihr Kundenmanagement an? Welche Rolle spielen die vermittlungsnahen Dienstleistungen (Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter, Integrationsmaßnahmen, PSA) bei ihrer Gestaltung der lokalen Arbeitsmarktpolitik? Welche Erfahrungen haben die ARGEN in den ersten Monaten mit dem Einsatz dieser Instrumente gewonnen?

Ein zusätzliches qualitatives Forschungsmodul, das komplementäre Einsichten zu den Prozessanalysen dieses Projektmoduls wie auch des Projektmoduls 2.2 (ARGE-Kapitel) eröffnet, ist eine Delphi-Analyse, die in einem separaten Kapitel dargestellt wird. Mit Hilfe der Delphi-Methode wird versucht, heute vorhandenes Expertenwissen zu nutzen, um eine explorative, aber dennoch möglichst valide Einschätzung über zukünftige Entwicklungen zu generieren. Unter der Überschrift „Die Zukunft der Arbeitsvermittlung in Deutschland“ deckt das Delphi-Verfahren die Themengebiete und Fragestellungen dieser Evaluation unter einer anderen Perspektive ab.

## **Projektmodul 2.1: Implementationsanalyse in den Agenturbezirken**

### *Die veränderte Vermittlungspraxis und Bewerberaktivierung in den Agenturen für Arbeit im Rahmen des neuen Kundenzentrums*

Das Kundenzentrum (KuZ) ist zweifellos das Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung. Das KuZ-Konzept soll zu einer systematischeren Arbeitsweise führen und die Qualität des Kundenservice erhöhen. Die Prozessanalyse zur Vermittlungspraxis im KuZ analysiert, ob und inwieweit die neue Organisationsform zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsvermittlung führt. Die Schlüsselstrategien der reorganisierten Arbeitsvermittlung (Neugestaltung des Vermittlungsgesprächs und der Bewerberaktivierung, Neugestaltung der arbeitgeberorientierten Vermittlung) stehen dabei im Zentrum.

Einige der zu evaluierenden Instrumente und Ansätze wurden bereits vor den Hartz-Gesetzen implementiert (Profiling, Eingliederungsvereinbarung) bzw. durch die Hartz-Gesetze nur punktuell geändert (Zumutbarkeitskriterien, Sperrzeitenregelung). Wegen der Bedeutung des neuen Organisationsmodells wurden die Fallstudien zur Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse grundsätzlich nur in Agenturen durchge-

führt, die zur ersten Untersuchungswelle (Frühjahr 2005) bereits auf das neue Kundenzentrumsmodell umgestellt waren.

### *Vermittlungsnaher Dienstleistungen: Personal-Service-Agentur, Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, § 421i SGB III und Vermittlungsgutschein*

Ein Hauptaugenmerk der Prozessanalyse im Bereich vermittlungsnaher Dienstleistungen liegt auf der Gestaltung der Leistungserbringung durch Dritte. Im Kern wird danach gefragt, wie das Kontraktmanagement, d. h. die Gestaltung von Ausschreibungen, Verträgen, Vergütungsmodalitäten und laufender Qualitätssicherung, sich auf die Qualität der Leistungserbringung durch Dritte auswirkt. Dabei ist zwischen den Instrumenten zu unterscheiden: Während die Beauftragung Dritter nach §§ 37 und 241i sowie die Personal-Service-Agentur (PSA) als Kontraktmanagement zwischen den Agenturen für Arbeit und Dritten organisiert ist, wird der Vermittlungsgutschein frei am Markt gehandelt.

Ein Ausgangspunkt der Analyse ist, dass der Gestaltungsspielraum der Agenturen bei der Umsetzung der untersuchten Instrumente unterschiedlich genutzt wird und sich verschiedene Implementationsstrategien bei der Zusammenarbeit mit Dritten identifizieren lassen. Die Prozessanalyse im Bereich vermittlungsnaher Dienstleistungen geht dabei über eine rein instrumentenspezifische Betrachtung hinaus. Übergreifend wird auch danach gefragt, welche perspektivischen Schlussfolgerungen sich aus der Umsetzung dieser Instrumente für die Aufgabenteilung zwischen Agenturen für Arbeit und privaten Anbietern im Bereich der Vermittlung ableiten lassen.

### **Projektmodul 2.2: Implementationsanalyse in Arbeitsgemeinschaften nach § 44 SGB II**

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Leistung „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengefasst. Im Grundsatz erfolgt die Umsetzung der neuen Leistungen (Alg II, aktivierende Eingliederungshilfen) im Rahmen sog. Arbeitsgemeinschaften (§ 44b SGB II), die in gemeinsamer Trägerschaft von Arbeitsagenturen und Kommunen betrieben werden. Die Agenturen sind für die Hilfeleistungen Alg II und für Leistungen zur beruflichen Eingliederung verantwortlich, die Kommunen für die Kosten der Unterkunft und für vermittlungsunterstützende Leistungen (z. B. Kinderbetreuung, Sucht-, Schuldenberatung, psychosoziale Betreuung).

Mit der Verabschiedung der neuen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfesuchende ist eine sozialpolitische Akzentverschiebung verbunden. Das wohlfahrtsstaatliche Konzept der Existenzsicherung, das dem Bundessozialhilfegesetz zugrunde lag („welfare without work“) wird abgelöst durch das Ziel, Hilfebedürftigkeit durch die Integration in Arbeit und die damit verbundene ökonomische Selbständigkeit zu beenden („workfare“). Dementsprechend liegt der Hauptakzent der Leistungsprozesse bei den Grundsicherungsträgern auf der Rückführung von Hilfebeziehern in Arbeit. Die

Vermittlungsaktivitäten werden unterstützt durch Instrumente des SGB III, die über den Leistungskatalog (§ 16 Abs. 1 SGB II) auch der Vermittlung von Grundsicherungsempfängern zur Verfügung stehen, sowie durch vermittlungsunterstützende Leistungen und das Angebot von Arbeitsgelegenheiten.

Die Zusammenführungen der Leistungen und des Personals von Agenturen und Kommunen unter dem Zeichen der doppelten Trägerschaft erfordert eine Neuorganisation oder Anpassung der Prozesse. Es gilt zwei unterschiedliche Organisationsstrukturen und -kulturen in einer gemeinsamen Organisation der Leistungsprozesse zu vereinen und die Schnittstellen zwischen dem Regelkreis des SGB II und dem SGB III zu gestalten. Anhand von Fallstudien in Arbeitsgemeinschaften wurden das Kundenmanagement, die Struktur der Integrations- und Vermittlungsprozesse und speziell der Einsatz der vermittlungsorientierten und der vermittlungsunterstützenden Leistungen untersucht.

### **1.2.3 Projektmodul 3: Standardisierte Befragung von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften**

Die zentralen Befunde der Fallstudien in den Agenturen wurden mithilfe von zwei standardisierten schriftlichen Vollerhebungen bei allen Agenturen auf eine repräsentative Basis gestellt. Die erste Erhebung im Frühjahr 2005 bezog die Agenturleitungen (Vorsitzende, Geschäftsführer) sowie die Führungsebene für die Vermittlung (Bereichsleiter) und für die Förderung der beruflichen Weiterbildung (vorzugsweise FbW-Koordinator) bei den damals 179 Agenturen ein. Zu Beginn des Jahres 2006 wurden die nun noch 178 Agenturen ein zweites Mal angeschrieben, um neuere Entwicklungen und vor allem die Einführung von Kundenzentren abzufragen.<sup>2</sup> Die in den Einzelfallstudien gewonnenen Erkenntnisse, Indikatoren, Indizes und Hypothesen wurden in Fragebögen standardisiert gemessen, um eine repräsentative Aussage über den Stand der Umsetzung bei allen Agenturen treffen zu können. Durch die Befragung wurden auch Prozessstandards und operative Handlungsstrategien erfasst und systematisiert.

Die Erhebung thematisierte die Umsetzung der Hartz-Gesetze und -maßnahmen im Agenturbezirk. Kernstücke der Befragung bilden die Umsetzung der arbeitnehmerorientierten Vermittlung, die Praxis bei Profiling und Eingliederungsvereinbarungen, Bewerberaktivierung (frühzeitige Anmeldung, Neuregelung von Zumutbarkeit und Sperrzeiten), vermittlungsnahen Dienstleistungen (Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III, Vermittlungsgutscheine, Personal-Service-Agenturen), sowie die Umsetzung der arbeitgeberorientierten Ver-

---

2 Um die Arbeitsagenturen nicht über Gebühr zu belasten, wurde die erste Erhebung mit den Arbeitspaketen 1b (beauftragt IZA/DIW/infas) und 1f (beauftragt RWI/ISG) abgestimmt und als gemeinsame Erhebung durch infas durchgeführt. Die zweite Erhebung fand gemeinsam mit Arbeitspaket 1b statt. Die beiden Erhebungen sind in Anhang D2 dokumentiert.



mittlung. Die befragten Führungskräfte wurden auch um Einschätzungen gebeten, wie sich diese Instrumente auf den Vermittlungsprozess, den Service der Agentur und intern auf die Organisation auswirken. Thematisiert wurde in diesem Zusammenhang u. a. auch die Funktionalität der Steuerungsprinzipien und des Controllings für die Arbeitsvermittlung. Ergänzend wurden die Agenturleitungen auch über Angaben zu jeder Arbeitsgemeinschaft in ihrem Agenturbezirk gebeten. Die Erhebung konzentrierte sich auf die Organisationsform und die Rechte der Arbeitsgemeinschaften sowie den Stand der Umsetzung beim Fallmanagement, der Leistungsbearbeitung und der aktivierenden Leistungen.

Auch die Ergebnisse der Fallstudien in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II wurden durch eine schriftliche Vollerhebung abgesichert. Zur Jahreswende 2005/2006 wurden die damals 354 ARGEen gebeten, Fragen zur Gestaltung ihrer geschäftspolitischen Ziele und Prozesse, zur Organisation von Fallmanagement, Jugendbereich, Kundenmanagement und Eingliederungsvereinbarungen zu beantworten. Ein zweiter Schwerpunkt der Erhebung lag beim Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen und den bislang damit gesammelten Erfahrungen. In einem dritten Teil schließlich wurde der Stellenwert und Einsatz von FbW im ARGE-Geschäft thematisiert.<sup>3</sup>

#### **1.2.4 Projektmodul 4: Wirkungsanalyse der veränderten Vermittlungsprozesse bei Bewerbern**

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag vermittlungsnaher Dienstleistungen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit. Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung von vier vermittlungsnahen Dienstleistungen: Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III), Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37a, jetzt; § 37 SGB III), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), Einschaltung von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III). Ferner werden geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet und Selektionen zwischen verschiedenen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme andererseits abgebildet.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit der angesprochenen Instrumente der Vermittlung für die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern, kann nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnet werden, die ähnliche Merkmale wie die Teilnehmergruppe aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben. Die Grundlage der Wirkungsanalyse bildet deshalb ein entsprechendes Kontrollgruppendesign.

---

3 Der FbW-Teil erfolgte in Abstimmung mit Arbeitspaket 1b. Methodische Erläuterungen zur Durchführung der ARGE-Befragung sind in Anhang D 4 dokumentiert.

Für die Wirkungsanalyse wurde auf verschiedene mikroökonomische Verfahren zurückgegriffen. Den Ausgangspunkt bildet ein Matchingverfahren, durch das in den Geschäftsdaten zu jedem Teilnehmer ein statistisch vergleichbarer Nichtteilnehmer identifiziert wird. Das Ziel der Matchingmethode ist es, die zu erwartende, nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme der Teilnehmer (kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme bildet sich dann als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers ab. Darüber hinaus wurden mit verschiedenen Verfahren (Übergangsratenmodelle, Survivalschätzer, Produkt-Limit-Schätzer nach Kaplan und Meier) die Übergangswahrscheinlichkeiten der Teilnehmer und Nichtteilnehmer sowie ihre Verweildauern in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug unter Kontrolle von Risikofaktoren berechnet.

Um die Effekte der vier Vermittlungsinstrumente untersuchen und auswerten zu können, ist eine Längsschnittbeobachtung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern erforderlich, die Aufschluss gibt über den Verlauf der Arbeitslosigkeit, die Förderungs- und Eingliederungsmaßnahmen und ggf. Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit. Erst die Längsschnittbeobachtung auf der Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonomischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Aktivitäten und Umstände die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche in diesem Sinne keine Wirkung zeigen.

Für die Zwecke der Evaluation stellte das IAB im Rahmen des Arbeitspaketes 5 Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Die Grenzen der Geschäftsdaten machten es notwendig, die Geschäftsdaten durch zusätzliche Befragungsdaten zu ergänzen. Befragt wurden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) – differenziert nach den angesprochenen Instrumenten der Vermittlung – über den Werdegang vor, während und nach der Beteiligung. Im Mittelpunkt stehen u. a. der genaue Verbleib bzw. die Darstellung von Maßnahmekarrieren sowie Einschätzungen zur Wirkung der Instrumente aus individueller Sicht auf die persönlichen und beruflichen Perspektiven. Die Erhebungen wurden computerunterstützt telefonisch im Frühjahr 2005 und 2006 durchgeführt. Das Ergebnis ist die Zusammenführung der Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz.

Die Wirkungsanalyse der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Der Abgang in Erwerbstätigkeit ist definiert als Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inkl. Selbständigkeit und beruflicher Ausbildungen. Einbezogen sind auch geförderte Beschäftigungen, z. B. Lohnkostenzuschüsse; nicht berücksichtigt sind dagegen PSA-Beschäftigungen, ABM, SAM und BSI. Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten. Betrachtet wird bei den Teilnehmern der Übergang in einem jeweils für die vier Instrumente festgelegten Evaluationszeitraum. Bei den Festlegungen des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert.

### 1.3 Zum vorliegenden Bericht

Das Wissenschaftszentrum Berlin und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft legen nach rund 21-monatiger Projektlaufzeit hiermit den Bericht für das Jahr 2006 vor. Er fußt auf den Implementations- und Wirkungsanalysen, die im Winter und Frühjahr 2004/2005 und 2005/2006 durchgeführt wurden. Die Arbeiten waren von dem Ziel getragen, trotz dieses sehr kurzen Untersuchungszeitraums möglichst tragfähige Ergebnisse vorzulegen. Die Untersuchungsschritte und Analysen haben jedoch ihre Grenzen, die in der Natur der Sache liegen. So wurden beispielsweise die meisten Agenturen erst während der Laufzeit des Projekts auf das Organisationsmodell Kundenzentrum umgestellt; die „Handlungsprogramme“ (ein wichtiges Element der neuen Vermittlung) werden erst nach unserer Berichtslegung flächendeckend eingeführt sein, die Arbeitsgemeinschaften haben ihre Vermittlungsarbeit erst in den letzten Monaten aufnehmen können und die Untersuchung der Teilnehmer an vermittlungsnahen Maßnahmen konnte nur Stichproben bis zur Eingangskohorte September 2005 einbeziehen.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in sechs Kapitel:

Das nachfolgende Kapitel 2 berichtet von der Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der neuen Organisationsform Kundenzentrum (KuZ). Im Mittelpunkt stehen zum einen die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer und Arbeitgeber und zum anderen einige durch die jüngste Gesetzgebung veränderte oder gänzlich neue Instrumente zur Bewerberaktivierung.

Daran schließt sich in Kapitel 3 die Mehrebenen-Wirkungsanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung an. Neben Analysen von Bewegungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt gibt ein Vergleich der zehn Modellagenturen mit zehn ausgewählten Kontrollagenturen erste Aufschlüsse über mögliche Leistungssteigerungen der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ. Mit einem Mehrebenenmodell wird anschließend geprüft, inwieweit die Wirkung des neuen Kundenzentrums Schwankungen auf Agenturebene unterliegt.

In Kapitel 4 werden die Ergebnisse einer ökonometrischen Wirkungsanalyse zur Aktivierungswirkung von Sperrzeiten berichtet. Neben der Analyse der allgemeinen individuellen Wirkung von Sanktionen werden insbesondere die Auswirkungen der mit den Hartz-Gesetzen I bis III veränderten Sanktionspraxis im engeren Sinne evaluiert.

In Kapitel 5 wird über die Umsetzung und Wirkung der Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen berichtet. In der Prozessanalyse werden die Einkaufs- und Umsetzungsprozesse für die Beauftragung Dritter mit Vermittlung (§ 37 SGB III), den Verleih von Arbeitslosen über die Personal-Service-Agentur (§ 37c SGB III) und die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III) in Anlehnung an die Kategorien des Kontraktmanagements analysiert. Der Ausgabe- und Einlösungsprozess für Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) wird einer eigenen Untersuchung unterzogen. Dokumentiert werden die Durchführung und die Ergebnisse der Wirkungsanalysen mittels mehrerer

mikroökonomischer Verfahren. Abgerundet wird das Kapitel durch eine Kosten-Nutzen-Analyse.

Kapitel 6 ist den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II gewidmet. Nach einer rechtlichen Einordnung der Trägerschaft für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird der Umsetzungsstand sowie die Entwicklung und Struktur der Bestände der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen skizziert. Es schließt sich eine Analyse der lokalen Governancebedingungen an, die aus der doppelten Trägerschaft erwachsen. Über die Organisation der Leistungsprozesse sowie den Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen informieren zwei große Abschnitte.

Kapitel 7 berichtet die Ergebnisse des in sechs Agenturbezirken durchgeführten Delphi-Verfahrens zur Akzeptanz und zur Zukunft der Arbeitsmarktreformen in der Arbeitsvermittlung.

In Kapitel 8 werden die allgemeinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Untersuchung zusammengefasst.

Die eingesetzten Erhebungs- und Analysemethoden sowie vertiefende Ergebnisauswertungen sind in umfänglichen Anhangsteilen dokumentiert. Entsprechende Verweise im Ergebnisbericht geben den Leserinnen und Lesern eine Orientierung. Im Interesse einer besseren Handhabbarkeit sind die Anhangsteile in einem separaten Band eingebunden.

## 2. Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung

Im Bericht der Hartz-Kommission nahm die Stärkung und Neuausrichtung der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung einen prominenten Teil ein: Der „doppelte Kundenauftrag“ an Arbeitsuchende und Arbeitgeber wurde betont, die durch die „Jobcenter“ (als die neuen, umgestalteten Arbeitsämter) verbesserte Dienstleistungen erhalten sollten. Während bei den Arbeitsuchenden die schnellere und effizientere Vermittlung im Zentrum stand (Oschmiansky 2004: 19), war das erklärte Ziel für den Arbeitgeberbereich, „einen deutlich größeren Zeitanteil“ einzubringen und eine „neue Qualität des Service“ zu erreichen, indem „die spezifischen Bedürfnisse und Bedarfe einzelner Arbeitgeber im Vermittlungsprozess abgefragt und individuell bedient werden“ (Hartz-Kommission 2002, S. 76). Als Umsetzungseckpunkte dafür galten der Kommission schnelle und kompetente Beratung, die Ausarbeitung und Einhaltung verschiedener Qualitäts- und Servicestandards, die Nutzung von Callcentern nach britischem Vorbild, neue technische Unterstützung (mobile Anbindung an das BA-Intranet, Vermittlerlaptops) der Außendienste für Stellenakquise und Kundenbetreuung sowie Großkundenbetreuung durch die Nachfolgeorganisationen der Landesarbeitsämter („Kompetenzcenter“). Sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber wurde die Idee der Kundensegmentierung (ebd., S. 70 f.) als Grundlage für differenzierte Dienstleistungen akzentuiert.

Im Konzept des neuen BA-Kundenzentrums wurden viele dieser Vorschläge aufgegriffen. Das Kundenzentrum (KuZ) ist zweifellos das Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung. Das KuZ-Konzept soll zu einer systematischeren Arbeitsweise führen und die Qualität des Kundenservice erhöhen. Hierzu werden sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber die Dienstleistungen bei Vermittlung und Beratung neu aufgestellt. Bei den Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitnehmer betrifft dies u. a. auch ein neues Praxismodell des Profiling sowie neue Vorgaben für die Nutzung von Eingliederungsvereinbarungen. Die von den Hartz-Reformen angestrebte Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung wird darüber hinaus mit einer Neuausrichtung der Bewerberaktivierung zu erzielen versucht. Eckpunkte dieser Neujustierung der Bewerberaktivierung sind die frühzeitige Arbeitslosmeldung und die Nutzung der gewonnenen „Aktionszeit“, die Neuregelung der Zumutbarkeitskriterien sowie die Neuordnung der Sperrzeitenregelungen.

Die Hoffnung der Hartz-Kommission war dabei ursprünglich, der Bewerberaktivierung auch eine neue normative Grundlage zu geben, die eine „neue Qualität der Dienstleistungsbeziehung des (AA neu) sowohl im Zusammenhang der aktivierenden Maßnahmen als auch bei den Geldleistungen zur Einkommenssicherung“ herstellen sollte (Hartz-Kommission 2002, S. 48; vgl. auch Jann & Schmid 2004b). Bei der Gesetzesbegründung standen hingegen die Beschleunigung der Eingliederung von Arbeits-

chenden, die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und damit auch Einsparungen bei Entgeltersatzleistungen im Vordergrund.

Entsprechend der vorstehenden Skizzierung werden in diesem Kapitel der Prozessanalyse folgende Teilthemen behandelt:

- Grundlagen der Vermittlungsreform und des neuen Kundenzentrums (Abschnitt 2.1);
- Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer inkl. Bewerbersegmentierung, Profiling und Eingliederungsvereinbarungen (Abschnitt 2.2);
- Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber (Abschnitt 2.3);
- Neuausrichtung der Bewerberaktivierung durch frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung, neue Zumutbarkeit und Neuregelung des Sperrzeitenrechts (Abschnitt 2.4).

Die Ergebnisse der nachfolgenden Prozessevaluation speisen sich aus diesen empirischen Datenbeständen:<sup>4</sup>

- der Implementationsanalyse aus Fallstudien in zehn Arbeitsagenturen des Typs „neues Kundenzentrum“, basierend vor allem auf Experteninterviews<sup>5</sup> und Hospitationen<sup>6</sup>;
- ausgewählten Ergebnissen der schriftlichen Agentur-Führungskräftebefragung;
- ausgewählten Ergebnissen der Betriebsbefragung mit Themenbezug zur arbeitgeberorientierten Vermittlung;
- ausgewählten Ergebnissen der Teilnehmerbefragungen;
- ausgewählten Ergebnissen von deskriptiven Aggregatdaten aus BA-Geschäftsstatistiken.

Die Fallstudien wurden in sechs Agenturen der Modellerprobung und in vier Agenturen der ersten Umsetzungswelle des Kundenzentrums durchgeführt.

---

4 Eine ausführliche Dokumentation der Daten, Methoden und Forschungsumsetzung findet sich im Zwischenbericht (WZB/infas 2005) in Anhang A sowie im Anhang A dieses Berichts.

5 Für die in diesem Kapitel interessierenden Fragestellungen haben wir in den Fallagenturen, in neun Regionaldirektionen, in der Zentrale in Nürnberg und im BMAS 195 Einzel- und Gruppeninterviews mit 280 Personen geführt.

6 Pro besuchter Arbeitsagentur wurde die Tätigkeit von Vermittlerinnen und Vermittlern im Innen- und Außendienst der arbeitgeberorientierten Vermittlung in jeweils teilnehmenden Beobachtungen (Hospitationen) im zeitlichen Umfang von ca. drei bis vier Stunden begleitet. Im Arbeitnehmerbereich haben wir in der Ersterhebung bei 50 und in der Zweiterhebung bei 33 Vermittlungsgesprächen hospitiert (vgl. auch Anhang A1.1 und A1.3).

## **2.1 Grundlagen der Vermittlungsreform im neuen Kundenzentrum (KuZ)**

### **2.1.1 Genese, Einführung und Umsetzungsstand von KuZ und Vermittlungsreform (inkl. Rolle der Regionaldirektion)**

Die Ausarbeitung konkreter Organisationsreformkonzepte auf Basis der Vorschläge der Hartz-Kommission zur Arbeitsvermittlung im Bereich der Bundesagentur wurde durch diese selbst betrieben und umgesetzt in einer Projektorganisation unter der starken Einbindung von Unternehmensberatungen (vgl. WZB/infas 2005). Der Abschlussbericht der BA-Projektgruppen zum Thema Arbeitsvermittlung mit dem Namen „Zielkonzept ‚Kundenzentrum der Zukunft‘“ stellte die Basis für die Erprobung des neuen Organisationsmodells in der Arbeitsagentur Heilbronn ab Sommer 2003 dar. Es folgte ab 2004 ein erweiterter Modellversuch mit insgesamt zehn Agenturen. Die Flächeneinführung des KuZ wurde dann ab Herbst 2004 bis Ende 2005 in insgesamt neun Wellen umgesetzt und ist ebenso abgeschlossen wie der dazugehörige Aufbau von Verbund-Servicecentern.

Noch nicht abgeschlossen ist die Einführung der sog. Handlungsprogramme – gewissermaßen die zentrale „Software“ zum „Betriebssystem“ Kundenzentrum (vgl. Abschnitt 2.2.3); dieser Prozess wird vor allem wegen der Einführung des neuen Vermittlungsfachverfahrens (coArb-Ablösung durch Verbis) zeitlich gestreckt. Durch die Verbis-Einführung wird der Startschuss für die Handlungsprogramme für einige Arbeitsagenturen erst nach dem Sommer 2006 erfolgen, wenn Verbis flächendeckend läuft. Derzeit (21. KW 2006) sind in 123 Agenturen die Handlungsprogramme eingeführt.

Zur Qualitätssicherung dieser Reformumsetzungsprozesse werden durch die BA verschiedene Instrumente und Verfahren eingesetzt. In Bezug auf die KuZ-Umsetzung wird durch den Bereich „SR2“ (Steuerung der Regionaldirektionen) der Zentrale ein sog. KuZ-Qualitätscheck in allen Agenturen vorgenommen, der mit der Verleihung eines „KuZ-Zertifikats“ abgeschlossen wird, sofern die Prüfung konzeptkonforme Umsetzung und Leistungsfähigkeit ergibt. Dieses „KuZ-Testat“ ist Basisvoraussetzung, um die Handlungsprogramme einführen zu dürfen. In einem „Quali-Check 2“ („Reformsiegel“) werden (i. d. R. ca. vier Monate nach Einführung der Handlungsprogramme) die KuZ-Strukturen nochmals sowie die bisherige Umsetzung der Handlungsprogramme überprüft. Ende Mai 2006, zum Ende der Erhebungsperiode, war dieser Quali-Check 2 erst in 14 Agenturen durchgeführt worden.

Die Einführung der Handlungsprogramme in den Agenturen liegt in der Umsetzungsverantwortung der Regionaldirektionen (RD), die diesen Prozess sehr engagiert betreiben. Diese Aufgabe wird zusätzlich zu den RD-Kernaufgaben Steuerung und Führung der Arbeitsagenturen wahrgenommen. Im Reformprozess der BA ist die Bedeutung der RD nicht zu unterschätzen, da sie nicht nur die zielorientierte Umsetzung

der BA-Steuerungslogik (durch vertikale Kontrolle<sup>7</sup>) sicherstellen, sondern auch im steigenden Maße Beratungs- und Dienstleistungsfunktionen für die Agenturen wahrnehmen und ausüben (vgl. dazu Dokumente 1 und 2 in Anhang A1.4).<sup>8</sup> Der Bereich der qualitativen Beratung soll durch sog. Entwicklungsdialoge sukzessive weiter ausgebaut werden (themenspezifische Intensivworkshops mit den Agenturen). Im Vergleich zur ersten Erhebungsperiode (bis Frühjahr 2005) scheinen das Arbeitsverhältnis und die Zusammenarbeit der Agenturen mit den RD insgesamt verbessert (Ergebnisse Fallstudieninterviews und Agenturbefragung), wobei auch die verbesserten Planungsdialoge bei den Zielvereinbarungsprozessen eine Rolle spielen dürften.<sup>9</sup>

Die Umsetzung der SGB-II-Reform ab Januar 2005 komplizierte und beeinflusste die Vermittlungsreform im SGB III in vielerlei Weise.<sup>10</sup> Erstens führte dies zu umfangreichen Personalverlagerungen zu den ARGE n bzw. Optionskommunen. Zweitens waren daher neuerliche Umorganisationen innerhalb der Arbeitsagenturen nötig, neben der Einübung des neuen Geschäftsmodells KuZ. Drittens ergaben sich neue organisatorische Schnittstellen zum SGB-II-Bereich – der Aufbau und die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Agentur und ARGE n bindet auch im Frühjahr 2006 noch beträchtliche Ressourcen in der BA, nicht zuletzt bei örtlichen Agenturleitungen.

### 2.1.2 Die Konzeption

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ) ist der Name für das neue Geschäftsmodell der deutschen Arbeitsagenturen, das die Prozessorganisation der Vermittlung maßgeblich bestimmt.<sup>11</sup> Ziel des Kundenzentrums ist es, durch verbesserte operative

---

7 „Ein ganz klar kaskadiertes System mit verschiedenen Eskalationsstufen“, so eine RD-Leitungskraft.

8 Hierzu gibt es auch Hinweise aus der Agenturbefragung (2006): So zeigen sich zwar 68 % der befragten Agenturen überzeugt, dass die Controllingfunktion der RD eher zu schematisch wahrgenommen wird, die Zielnachhaltgespräche werden aber inzwischen von 68 % der Agenturen als konstruktiv-kritische Dialoge erlebt. Die Einschätzung, dass die Führungsunterstützung durch die Agenturberatung bereits die Verbreitung guter Praktiken befördere (qualitatives Benchmarking), wird von 44 % als eher nicht zutreffend, von 43 % als eher zutreffend gewertet.

9 Zur Thematik von Planung und Steuerung vgl. ausführlich iso/Ochs (2006) (Modul 2).

10 Durch den Beschluss des Vermittlungsausschusses vom 19. Dezember 2003 zum SGB II wurde die (neuerliche) institutionelle Zergliederung der arbeitsmarktpolitischen Zuständigkeiten herbeigeführt – entgegen dem Vorschlag der Hartz-Kommission, eine institutionelle Integration in einem Jobcenter-Modell herbeizuführen (vgl. Hartz-Kommission 2002, S. 68 f.).

11 Ein wichtiger Baustein der Prozessorganisation der Arbeitsvermittlung, der nicht unmittelbar mit dem KuZ zusammenhängt, ist das Kundenstrommanagement. Dieses tangiert u. a. auch die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern (vgl. Abschnitt 2.3.6). Das Kundenstrommanagement auf Arbeitnehmerseite ist in den Arbeitsagenturen etwa zur Hälfte nach fachlichen Gesichtspunkten (berufsfachliche oder sektorale Kriterien) und nach arbeitsorganisatorischen Gesichtspunkten (Buchstaben oder Postleitzahlen) organisiert (vgl. ausführlicher WZB/infas 2005, S. 78 ff.). Diese empirische Verteilung spiegelt im Grunde die langjährige Kontroverse innerhalb der BA über die Vor- und Nachteile dieser Prinzipien. Dabei stehen sich im Kern die Befürworter der leichteren Mengenteilung (Buchstaben, Postleitzahl, Geburtstage u. Ä.) den Verfechtern der professionellen Berufsfachlichkeit gegenüber (vgl. Schütz 2005; Sell 2002a und 2002b).



Prozesse eine „echte Leistungssteigerung“ (KuZ-Konzept) in den Kerngeschäften Arbeitsmarktausgleich (Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur Integration von Arbeitslosen/-suchenden; Unterstützung bei der Stellenbesetzung von Arbeitgebern) und bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen zu ermöglichen.

Das operative Funktionsprinzip des KuZ für die bewerberorientierte Vermittlung ist im Grunde sehr einfach: Die dezidierte Vorschaltung von Bereichen zur Anliegenannahme (in der Agentur Empfang und Eingangszone) soll erstens dazu dienen, dass ein Großteil der zahlreichen einfachen Kundenanfragen bereits in diesen Bereichen abgearbeitet wird (Filterfunktion). Zweitens soll durch die Einschaltung dieser Bereiche gewährleistet werden, dass die Arbeitsvermittler sich tatsächlich auf das Vermittlungsberatungsgespräch konzentrieren können. Insbesondere leistungsrechtliche Fragen sollen kein „Zeitfresser“ des Vermittlungsgesprächs mehr sein, da diese und andere Fragen bereits anderweitig abgearbeitet werden. Die Störung durch eingehende Telefonanrufe sollen das Vermittlungsberatungsgespräch ebenfalls nicht mehr belasten, da Telefonanrufe generell nun über das Servicecenter laufen. Drittens erfolgt die Vorsprache bei den Vermittlern jetzt ausschließlich auf Terminvergabe („terminierte Beratung“); der freie Zugang zu den Vermittlern, der bei hohem Publikumsandrang den viel zitierten „Druck der Flure“ verursachte (Mosley et al. 2003, S. 117–118), ist im KuZ nicht mehr zulässig. Ergänzende Hilfsmittel (wie das „Arbeitspaket“, ein schriftlicher Fragebogen zu vermittlungsrelevanten Fragen, der vor dem Ersttermin beim Vermittler abgegeben werden soll) sollen eine optimale Vorbereitung auf das Beratungsgespräch für Bewerber und Vermittler ermöglichen.

Im Rahmen einer individuellen Standortbestimmung – eine neue Variante des in der BA vorher wenig erfolgreichen Profiling – überprüfen die Vermittler die (vorab maschinell generierte) Kundengruppenzuordnung (vgl. Abschnitte 2.2.2 und 2.2.5.4) und korrigieren sie gegebenenfalls. Das Ergebnis dieser Kundengruppensegmentierung zieht dann in Absprache mit dem Kunden die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentgruppen (sog. Handlungsprogramme) und Einzelinstrumente (sog. Produkte) sowie die verbindliche Befestigung der Absprache in Form einer schriftlichen „Zielvereinbarung“ nach sich.

Für die vier Kundengruppen [Marktkunden (1), Beratungskunden Aktivieren (2a), Beratungskunden Fördern (2b), Betreuungskunden (3)] stehen insgesamt sechs Handlungsprogramme zur Verfügung (vgl. Tabelle 2-1), die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen unterlegt sind. Diese sind im sog. Produktkatalog zusammengefasst, der auch Kostenangaben für die alternativen Instrumente enthält.

Die Standortbestimmung und die Umsetzung der differenziert an Individualbedarfen und Kostenaspekten ansetzenden Handlungsprogramme zielen darauf ab, den neu gewonnenen Zeitraum für Beratung hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen.

**Tabelle 2-1: Handlungsprogramme Arbeitnehmer**

	Handlungsprogramm	Ziele
	1. Vermittlung (Marktkunden)	Die schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung der Kunden in den ersten Arbeitsmarkt
	2. Perspektivenänderung (Beratungskunden Aktivieren)	Die Entwicklung von Engagement, Motivation und Erwartungen, um eine schnellstmögliche und möglichst nachhaltige Vermittlung zu erreichen
	3. Abbau Beschäftigungshürden (Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Fördern)	Die frühzeitige Ermittlung und Beseitigung objektiver Vermittlungshürden für eine erfolgreiche Vermittlung
	4. Qualifizierung (Beratungskunden Fördern)	Die Anpassung von Fähigkeiten und Qualifikationen an die Erfordernisse des Arbeitsmarkts und eine erfolgreiche Vermittlung
	5. Erhalt Marktfähigkeit (Betreuungskunden)	Die Vermeidung von Passivität und die Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfelds, d.h. die Schaffung von Beschäftigungsoptionen im zweiten Arbeitsmarkt o. Ä..
	6. Aktivierende Betreuung (Betreuungskunden)	Die Bearbeitung schwerer persönlicher/ sozialer Probleme, die einer Integration entgegenstehen und Betreuung bei fehlenden Integrationschancen

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In Bezug auf die Kundengruppe Arbeitgeber wird im KuZ ein Mindestressourcenkontingent von 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit verbindlich festgelegt. Eigenständige Arbeitgebervermittlerteams – aus der Vermittlungsoffensive und Nach-Arbeitsamt-2000-Periode bekannt – sind im KuZ nicht zulässig. Eine neu geschaffene Führungskraft „Fachlicher Leiter Arbeitgebermanagement“ ohne Linienverantwortung (unterhalb des Geschäftsführers Operativ) soll dem Arbeitsgebiet das notwendige Gewicht nach innen und außen verleihen.

Auch beim arbeitgeberbezogenen Service werden Handlungsprogramme zur differenzierten Handhabung von zwei Kundengruppen eingeführt – unterschieden werden Standardkunden und Zielkunden. Zielkunden sind die Arbeitgeber mit hohem Einstellungspotenzial; nach der Bestandsaufnahme der maßgeblichen Unternehmensberatung stellen rund 20 % der potenzialträchtigen Arbeitgeber ca. 80 % der neuen Beschäftigten. Diese Zielkunden sollen besonders hochwertige Dienstleistungen und intensivere Aufmerksamkeit im Sinne eines „Entwicklungsprogramms“ erhalten; aber auch den Standardkunden soll die Einhaltung bestimmter Qualitätsmindeststandards garantiert werden (z. B. die Abfrage nach einer Obergrenze an Vermittlungsvorschlägen oder Frist für den nächsten Kontakt). Das Akquisegeschäft im Rahmen persönlicher Kontakte wird vor allem an die Zielkunden adressiert.

## 2.2 Neuausrichtung der bewerberorientierten Vermittlungsprozesse im neuen Kundenzentrum

Dieses Teilkapitel widmet sich der Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitnehmer. Gemessen an den Intentionen des Gesetzgebers<sup>12</sup> ist dabei die zentrale Frage, ob eine „Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung“ nachgewiesen werden kann, die auf die Reformgesetze und -maßnahmen zurückzuführen ist. Die vorliegende Implementationsanalyse wird dabei von der Prämisse geleitet, dass eine verbesserte Prozessorganisation mittelbar auch die Wirkungen der Vermittlung steigern müsste. Letzteres ist Gegenstand der Wirkungsanalyse in Kapitel 3.

Weitere Forschungsfragen zur Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitnehmer sind:

- Welcher Implementationsstand ist bei den Reformen zur arbeitnehmerorientierten Vermittlung erreicht? Können die Änderungen im Vermittlungsgespräch, einschließlich der Nutzung von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen, dazu beitragen, die Vermittlungsprozesse zu verbessern?
- Weist die Vermittlung im neuen Kundenzentrum im Zielsystem, in Struktur- und Ablauforganisation gegenüber der „alten Welt“ des Arbeitsamtes Vorteile auf, die den Umsetzungsprozess der Vermittlung verbessern? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung?

Der eigentlichen Vermittlung im Kundenzentrum sind die Dienste der Eingangszonen (EZ) und Servicecenter (SC) vorgelagert, um bestimmte Zu- und Vorarbeiten für die Vermittlung zu leisten. Entsprechend widmet sich im Folgenden der erste Unterabschnitt (Abschnitt 2.2.1) in knapper Form der Umsetzung dieser Elemente. Das neu organisierte Vermittlungsgespräch basiert auf spezifischen Konzepten des Profiling und der Handlungsprogramme, die detailliert vor dessen empirischer Analyse dargestellt werden (Abschnitte 2.2.2 und 2.2.3). Der Kernprozess der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ist das Vermittlungsberatungsgespräch, dessen Untersuchung in der folgenden Darstellung daher den meisten Raum einnimmt (Abschnitt 2.2.5). Profiling (Abschnitt 2.2.5.4) und Eingliederungsvereinbarungen (Abschnitt 2.2.5.3) werden als Teilbereiche des Vermittlungsgesprächs in diesem Rahmen mitbehandelt.

Eine zentrale Rolle spielt auch die Umsetzung der Handlungsprogramme, für die wir nun u. a. Analyseergebnisse aus allen zehn Fallagenturen vorlegen<sup>13</sup> (vgl. Abschnitte 2.2.6 bis 2.2.8).

---

12 Vgl. u. a. die Begründung des Gesetzgebers zum „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

13 Im Zwischenbericht (WZB/infas 2005) mussten wir uns noch auf Ergebnisse aus lediglich zwei Agenturen beschränken, da die Umsetzung zu dem Zeitpunkt noch nicht weiter war.

## 2.2.1 Zu- und Vorarbeiten zur Vermittlungsberatung durch Eingangszone und Servicecenter

In Bezug auf die Arbeitsvermittlung bilden die Eingangszone und das Servicecenter die zwei Organisationseinheiten des KuZ, die einerseits vermittlungsfremde Anfragen und Vorgänge von den Vermittlungseinheiten/-fachkräften fernhalten sollen, andererseits verschiedene administrative und organisatorische Zuarbeiten für den Vermittlungsbereich leisten. Insbesondere die Eingangszone gilt vielen als Dreh- und Angelpunkt des KuZ-Konzeptes. Wir beschränken uns hier auf drei Punkte: die Bewerberangebot(BewA)-Annahme, die Terminierung und Differenzierung sowie die Aushängung des Arbeitspakets.

### 2.2.1.1 BewA-Annahme

Die BewA-Annahme findet in den Fallagenturen nach KuZ-Konzept vorwiegend in der Eingangszone statt. Die BewA-Annahme durch die Servicecenter erfolgt in den Agenturen lediglich als eine Ergänzung, da die telefonische Annahme zeitaufwendiger und weniger kundenfreundlich ist als vor Ort in der Arbeitsagentur; die Kapazitäten sind dabei sehr unterschiedlich und saisonalen Schwankungen unterworfen. Einige Agenturen verzichten völlig auf die Option der telefonischen BewA-Annahme und nutzen die SC-Kapazitäten stattdessen stärker für gezielte Telefonaktionen.<sup>14</sup>

Die schriftliche Agenturbefragung 2006 bestätigt im Wesentlichen diese bisher eher randständige Bedeutung der telefonischen BewA-Annahme. Zwar ist in 95 % der Agenturen auch eine telefonische BewA-Aufnahme möglich. Der Anteil an allen Aufnahmen von Bewerberangeboten in diesen Agenturen liegt durchschnittlich aber nur bei 11 %. Bei 88 Agenturen liegt dieser Anteil bei bis zu 10 %, bei weiteren 28 bis zu 20 % und zwölf Agenturen berichten von einem Anteil von über 20 %, davon fünf Agenturen mit Anteilen zwischen 40 und 50 %.

---

14 Themenbezogene Telefonaktionen (Outbound-Aktionen) werden mit der zunehmend besseren Funktionstüchtigkeit der Servicecenter an Bedeutung zunehmen. Hier durchgeführte Beispiele für solche Telefonaktionen aus einer RD: BewA-Rückrufe; Abfrage der Sozialversicherungsnummer beim Kunden; Ausbildungspakt (Aktualität und Aufnahme Bewerberangebote/Ausbildungsstellen); Kundenaktualität (3-Monats-Meldung bei Nichtleistungsempfängern und jugendlichen Arbeitssuchenden); geförderte Existenzgründer nach Personalbedarf fragen; persönliche Kontaktaufnahme mittels Außendienst vorbereiten; Kundeninteresse an einer Saisonbeschäftigung im Ausland abfragen; Arbeitslose nach Interesse an einer offenen Stelle fragen; Job-to-Job-/37b-Anrufe; Klärung von Wiedereinstellungen; Verbleib Ausbildungssuchende (bei ruhend gestellten und abgemeldeten Fällen).

### 2.2.1.2 Terminierung und Differenzierung

Nach der BewA-Annahme wird durch die Mitarbeiter der Eingangszone/Servicecenter das sog. Differenzierungstool aufgerufen, das auf Basis der erhobenen BewA-Daten eine erste Eingruppierung in die Kundengruppensystematik vornimmt. Diese maschinelle Kundeneingruppierung in Marktkunde, Beratungskunde (Aktivierung oder Förderung) oder Betreuungskunde entschied anfänglich über die Zeitdauer des Erstgesprächs bei den Vermittlern; mittlerweile beträgt die Gesprächsdauer der Erstgespräche einheitlich 45 Minuten einschließlich Vor- und Nacharbeit. Da die Kundendifferenzierung selbst durch die Vermittler mithilfe der Bearbeitungsunterstützung BewA („BuB“; vgl. ausführlich dazu Abschnitte 2.2.5.4 und 2.2.7) erstellt wird, erschließt sich der Sinn der maschinellen Vordifferenzierung nicht mehr. Die Vordifferenzierungen decken sich nach unseren Erhebungen zudem selten mit den Kundensegmentierungen der Vermittler.<sup>15</sup> Laut Agenturbefragung 2006 sehen auch nur 30 % der Befragten das Differenzierungstool als nützlich oder sehr nützlich an.

### 2.2.1.3 Arbeitspaket

Das Arbeitspaket ist ein mehrseitiger Fragebogen, der Neufällen bei der Arbeitslosigkeitsmeldung in der Eingangszone ausgehändigt wird. Er umfasst u. a. Fragen zum beruflichen Werdegang, zu formalen Qualifikationen und zu Bewerbungsaktivitäten.<sup>16</sup> Dieser Fragebogen ist als Arbeitshilfe zur Vorbereitung des Erstberatungsgesprächs beim Vermittler vorgesehen und soll vor dem Termin der Agentur wieder zugeleitet werden.

Das Instrument greift nach den Befunden in den Fallagenturen allerdings bisher nicht in dem Maße wie vom KuZ-Konzept vorgesehen. Nach wie vor sind die quantitativen Rückläufe des Arbeitspaketes gering. Die in einigen Agenturen vermeldeten recht hohen Rückläufe<sup>17</sup> decken sich nicht mit unseren Erfahrungen aus den Hospitationen. Auch qualitativ sind die Ergebnisse ernüchternd. Nur wenige sind so ausgefüllt, dass die Vermittler daraus größeren Nutzen ziehen können. Gleichzeitig klagen die Vermittler, dass das Arbeitspaket technisch nicht mit der coArb abgestimmt ist. Davon unberührt berichten die Vermittler, dass ein gut ausgefülltes Arbeitspaket eine optimale Gesprächsvorbereitung ermöglicht.

Aufgrund der schlechten Erfahrungen wird daher in der AA 06 das Arbeitspaket nunmehr betreut in der Eingangszone ausgefüllt. Erst wenn das Arbeitspaket komplett ist, wird die Arbeitslosmeldung und die Datenaufnahme durchgeführt. In der AA 04

---

15 Die Angaben in den Arbeitsagenturen sind dazu sehr unterschiedlich, sie reichen von 80 % bis gerade mal 25 % Trefferquote. Unsere eigenen Eindrücke aus Hospitationen sprechen eindeutig für niedrige Trefferquoten. Vgl. auch den Überblick im Anhang A1.3.

16 Die anfangs noch vorhandenen Selbsteinschätzungsfragen (insbesondere zu sog. Soft Skills) sind mittlerweile aus dem Arbeitspaket entfernt worden.

17 So ergab eine Auswertung in der AA 02 eine Rückgabequote von 75 %.

werden Termine beim Vermittler abgesagt und neu angesetzt, wenn das Arbeitspaket nicht vorher vorliegt.

#### 2.2.1.4 Bilanz Servicecenter und Eingangszone: Funktionstüchtig im Sinne des Konzeptes?

Aus den Fallstudienagenturen überwiegen positive Bewertungen: Mit der Erreichbarkeit ist man überwiegend zufrieden; problematisch wird hier eher gesehen, dass ein gut funktionierendes Angebot neuen Bedarf schafft. Dennoch bleiben einzelne, insbesondere großstädtische Agenturen sehr unzufrieden mit ihren Servicecentern.<sup>18</sup> In der Agenturbefragung wird den Verbundcentern aber insgesamt eher eine hohe Leistungsfähigkeit bescheinigt (Tabelle 2-2).

**Tabelle 2-2: Agenturbewertung Funktionstüchtigkeit der Servicecenter (in %)**

**WZB infas**

	Ganz gering	Gering	Eher gering	Eher hoch	Hoch	Ganz hoch
Erreichbarkeit für den Kunden	2,6	15,1	11,2	30,9	34,2	5,9
Anteil der Fallabschlüsse	1,3	2,0	14,0	30,0	46,7	6,0
Fachliche Kompetenz der Mitarbeiter	1,3	6,7	29,3	41,3	18,0	3,3
Qualität der Leistungen	2,7	11,3	25,3	32,0	26,7	2,0
Stabilität der Leistungen	1,3	3,3	28,3	45,4	19,7	2,0
Entlastung für das Vermittlungsgeschäft	3,3	6,6	15,9	34,4	33,8	6,0
Zufriedenheit der Vermittler	3,3	9,9	18,4	38,8	28,9	0,7
Gesamtdurchschnitt (Spalten)	2,3	7,8	20,4	36,1	29,7	3,7

Quelle: Agenturbefragung 2006, N = 150.  
Frage 201: Zur Neuausrichtung des Kundenmanagements gehört die flächendeckende Einrichtung von Servicecentern.  
Wie funktioniert Ihr Verbund-Servicecenter derzeit?

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

18 Exemplarisch diese Aussage aus dem Frühjahr 2006: „Das SC ist sicher der größte Schwachpunkt im Ganzen, da steigt der Blutdruck bei uns jedes Mal bei dem Wort. Wenn das nicht unser Betrieb, sondern ein Dienstleister wäre, dann hätten wir schon längst gekündigt. 15 Stellen haben wir investiert. Und wir kriegen ca. die Hälfte an Leistung zurück.“ (Führungskraft 06).

Bei den Eingangszonen kommt es nach unseren Befunden zu temporären Belastungsspitzen regelmäßig zum Monatsanfang, insgesamt liegen aber keine Hinweise auf fundamentale Funktionsstörungen vor.

## 2.2.2 Grundlagen des neuen Profiling

Profiling ist grundsätzlich eine Methode, Leistungsprofile von Arbeitslosen – ihre Stärken und Schwächen – zu ermitteln (vgl. u. a. Rudolph & Müntnich 2001; Sidelmann u. a. 2001; zum Forschungsstand siehe WZB/infas 2005, S. 99 ff.). In der Regel wird durch eine individuelle Chanceneinschätzung (Profiling) das Risiko des Eintritts von Langzeitarbeitslosigkeit bestimmt, um ggf. rechtzeitig Interventionsmaßnahmen zur Vermeidung des Eintritts einzuleiten.

In Deutschland wurde das Profiling mit dem SGB III in § 6 verankert, wonach ein Profiling spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zu erfolgen hatte. Das Job-AQTIV-Gesetz<sup>19</sup> verlegte diesen Zeitpunkt auf spätestens den Tag der Arbeitslosmeldung vor, ohne die inhaltliche Anforderung an das Profiling<sup>20</sup> entscheidend zu verändern. Der Schwerpunkt der Änderungen beim Profiling im Zuge der „Hartz-Reformen“ liegt denn auch weniger bei den gesetzlichen Bestimmungen als vielmehr untergesetzlich durch die Umsetzung der Vorschläge der BA-internen Projektgruppen zur BA-Reform.

War bis zum KuZ eine uneinheitliche Praxis des Profiling in den Arbeitsagenturen typisch (vgl. WZB/infas 2005, S. 107 ff.), wurde im Zuge der Einführung der Handlungsprogramme ein neuer verbindlicher Standard zum Profiling etabliert.<sup>21</sup> Das neue Profiling wird nunmehr Standortbestimmung genannt. Bei dieser Standortbestimmung soll im Beratungsgespräch der kundenspezifische Handlungsbedarf in den Dimensionen Einstellung/Motivation, Fähigkeiten/Qualifikationen, Hemmnisse und spezifische Arbeitsmarktbedingungen ermittelt werden. Hierzu wird unterstützend eine neue elektronische Arbeitshilfe eingesetzt, die sog. „Bearbeitungsunterstützung Be-wA“, kurz „BuB“ genannt, die die vier genannten Dimensionen enthält. Es stehen vier Bewertungstiefen zur Verfügung: kein Handlungsbedarf, minimaler Handlungsbedarf, starker Handlungsbedarf sowie sehr starker Handlungsbedarf.

Nach der Handlungsbedarfsanalyse (BuB) erfolgt durch den Arbeitsvermittler die Zuordnung des Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden zu einer der vier vorgegebenen

---

19 Anstoß für das Job-AQTIV-Gesetz war insbesondere die 1997 eingeführte europäische Beschäftigungspolitik (vgl. dazu u. a. Jørgensen 2005; Schmid & Kull 2004). Das Job-AQTIV-Gesetz griff das in den europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien verankerte Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit vor allem durch Profiling und Assessment, Jobrotation, Eingliederungsvereinbarungen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung und die Förderung besonderer Beschäftigtengruppen auf.

20 Wobei das Wort „Profiling“ im Gesetz (§ 6 SGB III) gar nicht erwähnt wird (lediglich in der Begründung).

21 Gleichzeitig wurde die Auslagerung des Profiling an Dritte deutlich reduziert.

Kundengruppen: Marktkunde, Beratungskunde Aktivieren, Beratungskunde Fördern und Betreuungskunde. Die Ableitung der Kundengruppe folgt einem schematischen Leitfadens (vgl. Dokument 3 in Anhang A1.4). Besteht in keiner der vier Dimensionen Handlungsbedarf und gibt es gute Integrationschancen ohne Unterstützung, so ist der Kunde ein Marktkunde. Besteht mindestens in den Kategorien „Engagement/Motivation“ und/oder in der Kategorie „spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ Handlungsbedarf und würden sich die Integrationschancen durch verstärktes Fordern erhöhen, so ist es ein Beratungskunde Aktivieren. Besteht in den Dimensionen „Fähigkeiten/Qualifikation“ und/oder „Hemmnisse“ Handlungsbedarf, aber durch eine Förderung erhöhen sich die Integrationschancen deutlich, so ist der Kunde ein Beratungskunde Fördern. Auch ein Kunde, der Handlungsbedarf in den Dimensionen „Engagement/Motivation“ und/oder „spezifische Arbeitsmarktbedingungen“ hat, dessen Integrationschancen sich zwar nicht durch verstärktes Fordern, allerdings durch Fördern deutlich erhöhen, ist ein Beratungskunde Fördern. Vorhandene Handlungsbedarfe gekoppelt mit nicht deutlich erhöhten Integrationschancen durch Fordern oder Fördern führen zur Eingruppierung in das Segment der Betreuungskunden.

## **2.2.3 Grundlagen der Handlungsprogramme Arbeitnehmer**

### **2.2.3.1 Konzeption und Umsetzungsgenese**

Für die vier Kundengruppen stehen insgesamt sechs Handlungsprogramme zur Verfügung, die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen („Produkte“) unterlegt sind (vgl. oben Tabelle 2-1).

Die Systematik der Handlungsprogramme impliziert und akzentuiert, dass nicht jedes Programm und Produkt für jeden Kunden gleichermaßen geeignet ist. Ein zielgerichteter Ressourceneinsatz beinhaltet vielmehr, ausschließlich passende Programme für eine bestimmte Kundengruppe einzusetzen und umgekehrt manch andere Programme für dieselbe Kundengruppe in jedem Fall zu vermeiden. Beispielsweise sollten auf Marktkunden unmittelbare Vermittlungsaktivitäten fokussiert werden – und diese nicht etwa in eine Fortbildung geschickt werden. Qualifizierungsmaßnahmen wären aber auch z. B. für Betreuungskunden ungeeignet, für die Maßnahmen zum Erhalt oder zur mittelfristigen Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit vorbehalten sind.

Die Handlungsprogramme wurden zunächst in Heilbronn (erster Test), Halle (erweiterter Modellversuch) und Mainz (erweiterter Modellversuch 2) implementiert. Anschließend gab es eine Ausweitung der Erprobung auf zehn weitere Agenturen. Die in dieser Phase sehr schematischen Vorgaben zur Umsetzung der Handlungsprogramme führten zu vielfältiger Kritik der Agenturen. Daher wurden im Anschluss an die Erprobungsphasen die Spielräume für die Agenturen bzw. die Vermittler erhöht.



Neben der angesprochenen Möglichkeit des jederzeitigen Kundengruppenwechsels sollte die Flexibilität der arbeitnehmerseitigen Handlungsprogramme<sup>22</sup> insbesondere durch folgende Punkte erhöht werden:

- Möglichkeit des Wechsels des Produktkatalogs für eine bestimmte Kundengruppe nach entsprechender Begründung;
- Ausgestaltung eines Kontaktdichtekonzepts nach örtlichen Gegebenheiten;
- Ausgestaltungsmöglichkeiten der Schnittstelle zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlern liegen in der Hand der Agenturen.

### 2.2.3.2 Produktvergabelogik der Handlungsprogramme

Die Arbeitsförderinstrumente („Produkte“) der Handlungsprogramme sind in einem sog. Produktkatalog hinterlegt und den vier Kundengruppen zugeordnet. Die Produktvergabe erfolgt nach folgenden Grundprinzipien:

- der Passgenauigkeit, das heißt, es besteht ein konkretes Problem, das nur durch ein Produkt erfolgreich beseitigt werden kann;
- der Erfolgssicherheit, das heißt, es besteht kein anderes Problem (z. B. fehlende Motivation), das den Erfolg des Produktes vereitelt;
- der Wirkung, das heißt, durch das Produkt wird die Dauer des Kundenkontaktes verkürzt und die Wirkung tritt mit hoher Wahrscheinlichkeit vor Übertritt in das SGB II ein.

Der Produktkatalog kann um regionale Besonderheiten ergänzt werden. Im Einzelfall kann von den Vorschlägen des Produktkataloges abgewichen werden, wenn ohne den Produkteinsatz kurzfristig keine Integration sichergestellt werden kann. In den Worten der BA: Integration sticht Handlungsprogramm.

Im „Normalfall“ sind fast alle Produkte den Gruppen der Beratungskunden vorbehalten. Für die Betreuungskunden sehen die Handlungsprogramme im Kern zwei Programme vor, nämlich den sog. „Marktersatz“ (ABM/SAM) und Minijobs.<sup>23</sup> Denn für die Betreuungskunden kann nach der Handlungsprogrammlogik allenfalls durch die „Bereitstellung eines arbeitsplatzähnlichen Umfeldes“ die Marktfähigkeit wieder hergestellt werden oder sie sind durch schwere persönliche/soziale Probleme so arbeitsmarktfern, dass eine Arbeitsmarktintegration absehbar unmöglich erscheint.

Die Begründung der Handlungsprogramme (BA-Präsentation Produkte und Programme, 1. März 2005) bezieht sich bei der skizzierten Programmlogik auf § 7 SGB III.

---

22 Bei den arbeitgeberseitigen Handlungsprogrammen wurde die Flexibilität vor allem dadurch erhöht, dass die Feinjustierung der Arbeitgeberdifferenzierung durch die Agenturen erfolgen kann.

23 Anfangs war noch sog. ehrenamtliche „Bürgerarbeit“ (nicht mit den sog. Ein-Euro-Jobs zu verwechseln) geplant, was aber nicht weiter verfolgt wurde.

Dieser Paragraph stellt auf den ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf ab, um die Auswahl von arbeitsmarktpolitischen Ermessensleistungen unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzunehmen. Der BA-Argumentation zufolge liegt beim Betreuungskunden so großer Handlungsbedarf vor, dass das Gesetzesziel der Eingliederung mittelfristig nicht erreicht werden könne, woraus sich der geringe Produkt- und Mitteleinsatz ableitet. Bei den Beratungskunden sei das Gesetzesziel nach Ausgleich eines Handlungsbedarfes hingegen erreichbar, woraus sich ein „signifikanter Produkteinsatz“ ergibt.

## 2.2.4 Terminierte Beratung

Die terminierte Beratung wird von den Mitarbeitern in den Agenturen als eine der wesentlichen Prozessverbesserungen empfunden, wie bereits im Zwischenbericht ausführlich dargelegt (WZB/infas 2005). Der viel zitierte „Druck der Flure“ ist deutlich reduziert, und die in der „alten Welt“ notorischen Störungen durch Telefonanrufe sind durch die Arbeit der neuen Servicecenter weitgehend weggefallen. Die mittlerweile einheitliche Gesprächsdauer von 45 Minuten für ein Erstgespräch (inkl. Vor- und Nachbereitung) wird allerdings für einen Teil der Kundschaft als immer noch zu knapp bemessen beurteilt.

**Tabelle 2-3: Qualitätsvermittlungszeit nach KuZ-Einführungswellen**

	Modell- AA	Welle 1	Welle 2	Welle 3	Welle 4	Welle 5	Welle 6	Welle 7	Welle 8	Welle 9
Jan 05	47,5	51,9								
Feb 05	53,1	55,5								
Mrz 05	54,2	55,7	44,9							
Apr 05	55,4	56,9	57,2	48,0						
Mai 05	54,8	52,9	53,1	46,1	45,8					
Jun 05	54,0	56,8	56,2	52,9	49,6	43,4				
Jul 05	50,3	55,2	58,7	52,6	51,1	49,9	47,3			
Aug 05	50,5	51,2	50,4	50,9	50,6	48,7	46,5	40,1		
Sep 05	57,9	56,8	55,6	58,6	59,0	56,5	55,7	50,6	52,8	
Okt 05	56,6	53,0	54,5	57,2	60,9	60,7	59,4	55,4	54,0	54,4
Nov 05	66,0	62,1	66,4	66,6	68,5	70,5	68,3	68,0	63,7	63,6
Dez 05	53,0	50,8	52,7	53,3	52,9	53,5	56,5	54,1	52,6	51,4

Quelle: BA-Datawarehouse, eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Zur laufenden Prozesskontrolle (Monitoring) der Vermittlungsberatung für Arbeitslose und Arbeitsuchende im engeren Sinne gibt es im neuen Kundenzentrum die zentrale Kennziffer<sup>24</sup> Qualitätsvermittlungszeit, die die „Netto-Gesprächszeit“ mit Arbeitsuchenden im Verhältnis zur Gesamtarbeitszeit der Vermittler abbildet, die Zielmarke beträgt dafür 60 %.

Um die anvisierte sog. Qualitätsvermittlungszeit von 60 % erreichen zu können, müssen die Vermittler 70 bis 80 % ihrer Arbeitszeit terminieren, um Terminausfälle kompensieren zu können. Wie Tabelle 2-3 zeigt, wird der Benchmarkwert für die Qualitätsvermittlungszeit im Jahre 2005 im Mittel der verschiedenen KuZ-Einführungswellen zumeist – mit Ausnahme des Monats November – noch nicht erreicht, aber die Werte bewegen sich im Großen und Ganzen in den Zielbereich. Die Novemberwerte fallen überdurchschnittlich aus, weil dieser Monat am wenigsten mit Urlaubszeiten und Feiertagen belastet ist.

### **2.2.5 Das Vermittlungsberatungsgespräch**

Stilisiert sind in aller Regel folgende Basiselemente in einem Vermittlungsgespräch in einer KuZ-Arbeitsagentur mit Handlungsprogrammen vorhanden:

- Gesprächseinstieg, zumeist anlassbezogen;
- BewA-Aktualisierung;
- Prüfung Eigenbemühungen/Motivation;
- Prüfung Mobilität und Mobilitätsbereitschaft;
- Prüfung Kenntnisse/Qualität bezüglich Bewerbungsprozessen/-unterlagen;
- Erhebung/Aktualisierung/Dokumentation beruflicher Kenntnisse;
- Durchführung und/oder Bekanntgabe Ergebnisse SteA-Suchläufe;
- Abschluss der Ziel-/Eingliederungsvereinbarung;
- „Haben Sie noch Fragen?“, Abschluss;
- Nachbereitung/Eintrag von BuB und BewA-Vermerk 8.5.

Nachfolgend sollen diese Punkte vor allem anhand unserer Hospitationsergebnisse exemplarisch etwas näher beleuchtet werden. Wir möchten die Darstellung dabei vor allem an zwei Bewertungskriterien orientieren: zum einen an der inhaltlich-qualitativen Ausgestaltung vermittlungsrelevanter Themen im Gespräch, zum anderen an der Ausführung von Beratungsdienstleistungen, inklusive der „weichen“ Aspekte der Kommunikation und Gesprächsführung.

---

24 Eine weitere Kennziffer ist die Vorlaufzeit von der Vergabe bis zum Termin für das Erstgespräch, die maximal zehn Tage betragen soll. Die Ergebnisse dieser Kennziffer wurden uns von der Zentrale für 2005 nicht zur Verfügung gestellt.

### 2.2.5.1 Vermittlung als Thematik im Vermittlungsgespräch

Mit der gestiegenen Gesprächsdauer (im Vergleich zur alten Welt des Arbeitsamtes) hat sich der Anteil der Gesprächszeit, die sich „netto“ auf vermittlungsrelevante Themen bezieht, deutlich erhöht. Dennoch gehören die grundlegende Datenerfassung (Ergänzung und/oder Aktualisierung Stammdaten) und Bearbeitung des Bewerberdatensatzes während des Vermittlungsgesprächs weiterhin zu den gebräuchlichen Praktiken und Standards. Die Dateneingabe dominiert aber nicht das Gespräch, wie das in den alten Arbeitsamtszeiten zumeist der Fall war.

Bei den vermittlungsrelevanten Themen im engen Sinne wird zum einen besonderes Gewicht auf die Erfassung der beruflichen Kenntnisse gelegt. Unterschiedliche Arbeitsweisen treten dabei zutage: Während manche Vermittler die jeweilig passende Liste mit den Kenntnissen und Kompetenzen ausdrucken und um eigenes Ausfüllen bitten, bevorzugen andere die persönliche Abfrage dieser Kenntnisse beim Bewerber. Diese Methoden bergen unterschiedliche Vor- und Nachteile: Die erste Methode entlastet den Vermittler und ermöglicht ihm, in der Zwischenzeit einen anderen Arbeitsschritt vorzunehmen (z. B. Stellensuchlauf); zugleich wird die aktive Mitwirkung des Bewerbers prozessual unterstrichen. Gleichzeitig unterbricht diese Arbeitsweise oft den vorher geknüpften Gesprächsfaden. Bei der zweiten Methode kann der Vermittler gezielt nach den wichtigsten Kompetenzen fragen (ohne sich an die Reihenfolge der Liste halten zu müssen), wenn sie oder er gute berufsfachliche Kenntnisse zu der fraglichen Tätigkeit besitzt. Die persönliche Abfrage kann aber auch zu einem mühsamen Herumstochern nach den vorhandenen Kenntnissen führen, wenn der Vermittler mit dem nachgefragten Tätigkeitsprofil nicht hinreichend vertraut ist, was gerade bei Mitarbeitern mit weniger Berufserfahrung häufiger auftritt (sowie auch bei einer Mengenteilung des Kundenstrommanagements häufiger ist als bei berufsfachlicher Aufteilung). Gleichzeitig bleibt bei dieser Methode das Gespräch eher im Fluss.

Ein zweiter gewichtiger Punkt bei den vermittlungsrelevanten Themen betrifft Umfang und Qualität der Bewerbungsverfahren und -kompetenzen. Dies ist eine doppelbödi-ge Thematik, da Kontrollaspekte (Kontrolle Motivation und Eigenbemühungen) mit beraterischen Aspekten zu Bewerbungen miteinander verschränkt sind bzw. werden. Die Arbeitsweisen und Stile der Vermittler variieren auch hier, abhängig vom Vermittler – aber auch vom Kunden – dominiert mal der eine, mal der andere Aspekt. Viele Vermittler bemühen sich um klare, verständliche Hinweise und Tipps zur Optimierung von Bewerbungsschreiben und -mappen und wiederholen diese Hinweise auch gezielt gegen Ende des Gesprächs. Die Abfrage der Internetkompetenzen und Aushändigung/Verschickung von Jobbörsenadressen im Netz zur Arbeitssuche gehört ebenfalls inzwischen zum gut etablierten Standard. Einige Vermittler leisten diesbezüglich unmittelbare Kurzschulungen (z. B. AA 04) oder vergeben bei Bedarf entsprechende Bewerbertrainings (TM).

Bei der Erörterung von Suchwegen und der Arbeitssuche insgesamt betonen viele Vermittler deutlich und nachdrücklich, dass die Erfolgsaussichten auf eine Stellen-

findung vor allem von den Aktivitäten der Bewerber selber abhänge, da die Agentur – bei vielen Bewerbern – wenig tun bzw. anbieten könne.

Der dritte wesentliche vermittlungsrelevante Themenbereich ist der Stellensuchlauf selbst. Nach unseren Hospitationsergebnissen wird dem Stellensuchlauf in vielen Gesprächen ein signifikantes Zeitfenster eingeräumt und beläuft sich zwischen 5 und 15 Minuten. Ein kleinerer Teil von Vermittlern nimmt den Stellensuchlauf bereits vor dem Gesprächstermin vor und präsentiert nur passgenaue Ergebnisse dann in der Beratung. Nach Möglichkeit werden konkrete Vermittlungsvorschläge ausgehändigt, was natürlich nicht immer gelingt. Vereinzelt spielt der Stellensuchlauf aber auch gar keine Rolle im Vermittlungsgespräch,<sup>25</sup> insbesondere in den Agenturen, in denen die Besetzungsprozesse vornehmlich über die Arbeitgebervermittler laufen. In einigen Gesprächen wurde aus Zeitmangel auf einen Suchlauf verzichtet oder weil der Kunde im Rahmen der „Bestenauslese“ ohnehin keinen Vermittlungsvorschlag erhalten würde.

Ein weiterer Aspekt, der nachdrücklich von Wirth (2005) betont wird, könnte die Thematisierung der persönlichen Netzwerke von Arbeitslosen für die Arbeitssuche sein. Im Vermittlungsgespräch könnte systematisch durch die Erfassung der Netzwerke und ihrer jeweiligen Defizite das Potenzial für persönliche Vermittlungsstrategien erschlossen werden (vgl. Wirth 2005, S. 229 f.). Die Arbeitsvermittlung durch die Mobilisierung von Netzwerken stellt in diesem Sinne einen Suchweg neben anderen dar. Im Kontext unserer Hospitationen bildete diese Thematik der personalen Netzwerke aber keinen systematischen Gesprächsinhalt.

#### 2.2.5.2 Mobilität als Thema im Vermittlungsgespräch

In allen Gesprächen werden die zeitliche (mögliche Arbeitszeiten) und die räumliche Mobilität der Bewerber explizit thematisiert. Fragen nach Führerschein, Fahrzeug, Kinderbetreuung, Mobilitätsbereitschaft im Tagespendelbereich und ggf. darüber hinaus gehören zu den Standards. In nicht wenigen Fällen unserer Hospitationen wird vor allem aufgrund mangelnder Mobilitätsbereitschaft die Kundengruppe 2a in Verbindung mit dem Handlungsprogramm „Perspektivenänderung“ diagnostiziert.

Eine Arbeitshilfe ist in diesem Kontext das sog. „bac“, die „Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen“. Diese zeigt – für Laien eher schwer verständlich – in mathematischen Wahrscheinlichkeiten ausgedrückte Jobchancen in einem bestimmten Beruf in der Heimatregion (Agenturbezirk) und in anderen ausgewählten Regionen. Durch

---

25 Diese Tendenz könnte sich für die Erstgespräche noch verstärken, wie folgendes Zitat einer Führungskraft aus einer RD nahe legt: „Wir bringen unsere Vermittler vom Suchlauf im Erstgespräch weg. Weil wir sagen, was geleistet werden soll [...], ist die saubere Standortbestimmung und eine saubere Zielfestlegung mit dem Kunden zu machen. Und deshalb ist der Stellensuchlauf nicht im Fokus des Erstgesprächs, nicht primär und nicht sekundär, höchstens tertiär.“

Nutzung der unterstützenden Farbdarstellung und verbal vereinfachter Beschreibung gelingt es Vermittlern unseren Beobachtungseindrücken zufolge aber durchaus, mit der Demonstration des bac „didaktische Effekte“ bei bestimmten Beratungsklienten zu erzielen: Die schlechten Arbeitsmarktchancen ermöglichen keine Tätigkeit zu Hause; wenn überhaupt, kann in diesem Beruf nur durch überregionale Mobilität ein Job ergattert werden, so in etwa eine Standardbotschaft. Allerdings ist das zugrunde liegende Datenmaterial veraltet und nicht besonders zuverlässig, und dies macht den eigentlichen Schwachpunkt des Instruments in seiner jetzigen Form aus. Die Führungskräfte bewerten in der Agenturbefragung 2006 das bac etwa hälftig als nützlich bzw. als wenig nützlich. Zeitnah gepflegt und aktualisiert könnte das bac jedoch zu einem Standardinstrument zur Unterstützung der Vermittlungsprozesse reifen.

Auch die berufliche Mobilität kommt immer wieder zur Sprache, wird aber in den Vermittlungsgesprächen zumeist von den Ratsuchenden angeschnitten, die sich eine Fortbildung, Umschulung oder auch finanzielle und/oder beraterische Hilfen zur Existenzgründung wünschen. Da die Fördervoraussetzungen für FbW häufig nicht vorliegen bzw. strenger Auslegung unterliegen, werden diese Wünsche von den Vermittlern in aller Regel sehr explizit abwehrt.

### 2.2.5.3 Eingliederungsvereinbarung

Der Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen (EGV)<sup>26</sup> war in der ersten Untersuchungsperiode sehr uneinheitlich (vgl. WZB/infas 2005, S. 122 ff.). Unterdessen gibt es klare Standards, die in allen untersuchten Agenturen eingehalten werden. Danach wird am Ende fast jedes Erstgesprächs und vieler Folgegespräche eine sog. Zielvereinbarung erstellt. Die Zielvereinbarung wird von beiden unterschrieben, und je ein Exemplar geht an den Vermittler und den Arbeitslosen. Die Zielvereinbarung erfolgt ohne Rechtsfolgenbelehrung. Mit Rechtsfolgenbelehrung verbundene Zielvereinbarungen werden nur sehr selektiv abgeschlossen,<sup>27</sup> und zwar dann, wenn im Folgegespräch ersichtlich wird, dass die Eigenbemühungen des Arbeitslosen unzu-

---

26 Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung (§ 6 SGB III in Verbindung mit § 35 SGB III) wurde durch das Job-AQTIV-Gesetz (BGBl. I, S. 3443 ff.) in das SGB III eingefügt und basiert auf dem Profiling des Arbeitslosen. Die Agentur für Arbeit und der Arbeitslose legen demzufolge die Vermittlungsbemühungen der Agentur, die Eigenbemühungen des Arbeitslosen und eventuelle künftige Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fest. Die Eingliederungsvereinbarung soll spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit abgeschlossen werden und ist spätestens nach sechs weiteren Monaten zu wiederholen. Die Eingliederungsvereinbarung konkretisiert den Grundsatz des Förderns und Forderns. Sie hat die Aufgabe, die Aktivitäten des Arbeitslosen und der Agentur für Arbeit zu verdeutlichen, nachprüfbar zu dokumentieren und ihre zeitliche Abfolge festzulegen (vgl. Bundestags-Drucksache 14/6944, S. 28). Sie ist damit auch ein Instrument, das dem Arbeitsvermittler die Qualitätssicherung und Qualitätsprüfung seiner Arbeit erleichtern soll. Die Eingliederungsvereinbarung soll laut SGB III vom Arbeitsvermittler und vom Betroffenen gemeinsam erarbeitet werden (zu weiteren gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsdetails vgl. WZB/infas 2005, Anhang A3, Kap. 1).

27 Eine Sanktionsfolge ist nur möglich, wenn eine Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung abgeschlossen wird.

reichend waren. Einige Vermittler würden sich durchaus Zielvereinbarungen mit Rechtsfolgenbelehrung wünschen, um eine noch größere Verbindlichkeit herzustellen; allerdings ist das Verfahren Rechtsfolgenbelehrung auch sehr aufwändig.

Nach den Erfahrungen in den Hospitationen ist das Erstellen der Zielvereinbarung noch nicht adäquat in das Beratungsgespräch integriert. Auch an der Qualität der Zielvereinbarungen sind Zweifel angebracht, da in diesen in aller Regel nur allgemeine Formeln aufgenommen werden. Individuell zugeschnittene Zielvereinbarungen sind die Ausnahme (vgl. auch Abschnitt 2.2.5.4). Nützlich ist die Zielvereinbarung insbesondere für die Folgegespräche, da sie zum einen den ersten Anknüpfungspunkt bietet und zum anderen das Folgegespräch strukturiert, weil dann die Zielvereinbarung systematisch abgearbeitet wird und anschließend in der Regel durch eine neue ersetzt wird.

Das Erstellen einer Zielvereinbarung in nahezu jedem Erstgespräch wird von Seiten der Vermittler ambivalent beurteilt. Positiv hervorgehoben wird, dass dies größere Verbindlichkeit herstellt und die Folgegespräche besser strukturiert. Negativ hervorgehoben wird, dass das Erstellen der Zielvereinbarung viel Zeit beansprucht und hinderlich im Gespräch ist, da es eine störende Pause von etwa fünf Minuten erzeugt. Zudem wird die Notwendigkeit einer Zielvereinbarung bei sehr motivierten Bewerbern infrage gestellt.

#### 2.2.5.4 Profiling neu: Festlegung von Handlungsbedarfen und Kundengruppen

Die Standortbestimmung als Nutzung der Arbeitshilfe BuB (Eintrag der individuellen Handlungsbedarfe in den vier Dimensionen und Kundengruppenzuordnung; siehe oben Abschnitt 2.1.2) erfolgt fast überall erst im Nachgang zum Gespräch.<sup>28</sup> Die Vermittler können nunmehr nach jedem Gespräch die Kundengruppe ändern, nachdem noch in der Erprobungszeit der Handlungsprogramme die festgelegte Kundengruppe sechs Monate beibehalten werden musste, was von den AA-Praktikern stark kritisiert worden war. Sofern das Erstgespräch noch nicht hinreichend klären kann, welche Kundengruppe angezeigt wäre, besteht für den Vermittler die Möglichkeit, die Segmentierung auf das Zweitgespräch zu verschieben.

Von der praktischen Seite ist das Ausfüllen der BuB einfach. Der Zeitaufwand dafür liegt nach unseren Beobachtungen bei ca. fünf Minuten, wird von Vermittlern aber kontrovers beurteilt. Obwohl die Ergebnisse der BuB (Grad Handlungsbedarfe, Kundengruppe) als elektronisch automatisch generierte Kurzform in den BewA-Vermerk (Bild 8.5) exportiert werden und diesen im Prinzip ersetzen könnten, verzichtete in unseren Hospitationen keine Vermittlerin und kein Vermittler auf den eigenhändig geschriebenen ausführlichen Beratungsvermerk. Einzelne Vermittler halten die BuB

---

28 In der AA 09 sowie bei einem Vermittler der AA 03 wurde das BuB bereits während des Gespräches ausgefüllt. Diese Praxis war auch in der AA 07 im Frühjahr 2006 in Planung.

daher „für nicht unbedingt erforderlich“, für „verzichtbar“. Die eigentlich schwierige Seite des neuen Profiling ist jedoch der inhaltliche Aspekt der Kundengruppenbestimmung (dazu weiter Abschnitt 2.2.7).

Das neue Profiling der Arbeitsagenturen ähnelt dem alten Profiling insofern, als dass die Kundeneinstufung in letzter Instanz durch die Vermittler erfolgt. Die Arbeitshilfe objektiviert dabei nur scheinbar die Ergebnisse des Beratungsgesprächs. Da die Arbeitshilfe nicht sehr komplex ist, ist sie nicht manipulationsresistent; sie kann auf ein gewünschtes Ergebnis hin ausgefüllt werden, statt induktiv aus begründeten Einzelfelderbewertungen ein Gesamturteil zu generieren, das von den intuitiven Vermittlerurteilen abweicht („Bei BuB weiß ich schon, was ich eintragen muss, damit Kundengruppe X rauskommt, so komplex ist das ja nicht“, Vermittler AA 02).

#### 2.2.5.5 Beratung und Kommunikation im Vermittlungsgespräch nach Einführung der Handlungsprogramme

Die Umsetzung der Handlungsprogramme Arbeitnehmer, so ein zusammenfassendes Ergebnis aus den Hospitationen 2006, gewährleistet die Erörterung der vier Dimensionen zur Kundengruppenzuordnung im Vermittlungsgespräch; es vergeht kein Gespräch ohne Thematisierung dieser Aspekte. Die von BA-Praktikern regelmäßig benannte systematischere Arbeitsweise als Folge der Handlungsprogramme meint genau diesen Zusammenhang.

Eine andere Folge der Umsetzung der Handlungsprogramme besteht darin, dass die Vermittler nun in aller Regel sehr klare Botschaften an die Kunden richten. Mit anderen Worten: Die Vermittler „schenken reinen Wein ein“, was z. B. die Stellenaussichten, die Hemmnisse, die Notwendigkeit von Eigeninitiative, die Abwehr von Förderwünschen betrifft, wie ausgesuchte Zitate aus Hospitationen exemplarisch veranschaulichen:

„Ihre Vermittlungsaussichten sind nicht rosig, deswegen müssen Sie sich besonders ins Zeug legen.“

„Machen wir uns nichts vor, ...“

„Sie müssen auch mal Grenzen einreißen. Die Frage ist, was muss ich gesetzlich tun, und was muss ich tun, wenn ich arbeiten will.“

„Ich möchte, dass Sie sich auch außerhalb Ihrer erlernten Berufe wöchentlich informieren, was für Stellenangebote reinkommen.“

„Das heißt, das ist das Problem Ihrer Mobilität.“

„Sie haben da ein paar Probleme ...“

Dies unterscheidet sich in der Bestimmtheit der Aussage zum Teil erheblich von der im alten Arbeitsamt häufig praktizierten freundlichen Unverbindlichkeit. („Am Arbeitsmarkt sieht's schlecht aus, wissen Sie ja. Wir sehen uns dann in drei Monaten wieder.“)



Was die weiche Seite der Gesprächsführung und Kommunikation betrifft, so unterscheidet sich die Qualität dieser Aspekte nicht nur zwischen Vermittlern unterschiedlicher Agenturen, sondern auch innerhalb ein und derselben Agentur. Während ein Teil der Vermittler eine offene und hinwendende Gesprächsführung mit inhaltlicher Klarheit und Verbindlichkeit zu kombinieren versteht, sind bei einem anderen Teil die kommunikativen Kompetenzen merklich schwächer ausgebildet. Daraus kann gefolgert werden, dass die Handlungsprogramme allein nicht ausreichend sind, die kommunikative Beratungskompetenz der Vermittler auf ein einheitliches Niveau zu bringen (so schon Ochs & Schütz 2004).

Davon abgesehen ist die Struktur des Vermittlungsgesprächs nach Handlungsprogramm kaum darauf ausgerichtet, eine interaktive Kommunikation mit dem Beratungsklienten aufzubauen. Die aktive Mitwirkung des Klienten ist für soziale Dienstleistungen konstitutiv (vgl. z. B. Meyer et al. 2000), ist aber in der Vermittlungsberatung der Arbeitsagentur nur schwach ausgeprägt. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der Eingliederungsvereinbarung.

So kann nach den Erfahrungen unserer Hospitationen von einer beidseitig erarbeiteten Zielvereinbarung nicht die Rede sein, vielmehr füllt der Vermittler die Zielvereinbarung einseitig aus. Der „Kunde“ wird bei der „Erarbeitung“ dieser Ziele eben nicht beteiligt, sondern erhält lediglich die Gelegenheit, das ausgedruckte Formular vor der Unterzeichnung noch einmal durchzulesen („Sind Sie damit einverstanden?“), sowie den Hinweis, bei Bedarf könne daran noch etwas geändert werden. Gleichzeitig wird im Gespräch zumindest unterschwellig suggeriert, die Zielvereinbarung wäre gemeinsam erarbeitet worden („Was haben wir gesagt?“; „Das war das, was wir ausgemacht hatten.“). Tatsächlich wird diese „Vereinbarung“ oktroyiert.

Alternativ wäre zumindest vorstellbar, bei der Formulierung der Ziele die Sinnhaftigkeit dieser Ziele noch einmal zu betonen und in diesem Sinne um die Zustimmung des „Kunden“ zu werben bzw. diese einzuholen, wenn man schon – aus Zeitgründen? – auf die nahe liegende direkte Ansprache – „Was könnten Sie in der nächsten Zeit aktiv dazu beitragen, Ihre Arbeitslosigkeit zu beenden?“ – verzichtet, was dem Prozess einer eher offenen Zielfindung entspräche.

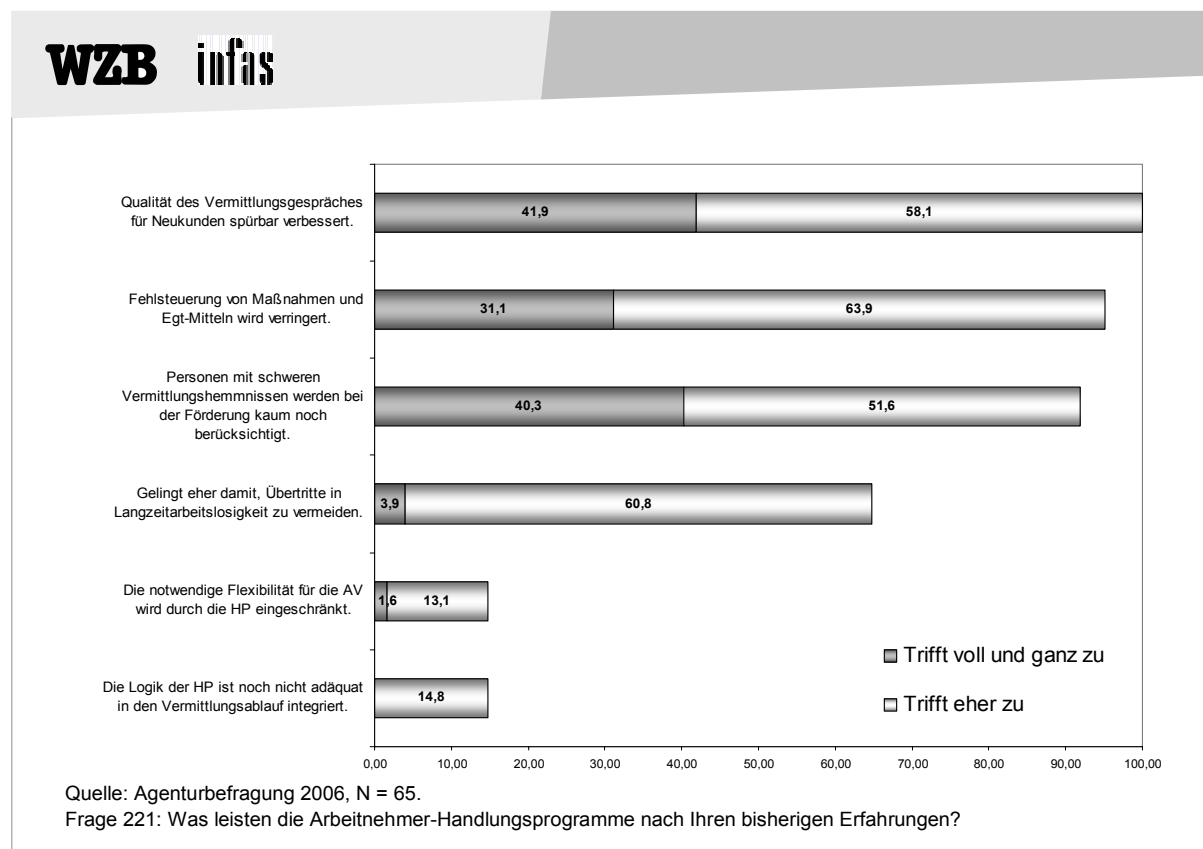
## **2.2.6 Die Handlungsprogramme Arbeitnehmer in der Sicht der Agenturen**

### **2.2.6.1 Allgemeine Bewertung der Handlungsprogramme**

Nach den Flexibilisierungen des Ursprungskonzepts (siehe oben) werden die Handlungsprogramme durch die Mitarbeiter in den Fallagenturen überwiegend positiv beurteilt. Hervorgehoben werden eine Erhöhung der Transparenz („die Black-Box-Vermittlung wird erstmals transparent gemacht“) sowie die klare Struktur für den Ablauf der Vermittlungsgespräche, die insbesondere Neueinsteigern die Arbeit erleichtert. Einige Vermittler sehen sich durch die Handlungsprogramme und das hinterlegte Controlling allerdings auch eingeengt. Sie betonen, dass durch die Handlungspro-

gramme nicht mehr das Beratungsgespräch im Vordergrund steht, sondern die Abarbeitung verschiedener Tools und „Pflichtfelder der Maschine“.

### Abbildung 2-1: Erfahrungen mit den Handlungsprogrammen aus der Sicht der Führungskräfte



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Gänzlich positiv beurteilt werden in der Agenturbefragung (Abbildung 2-1) die Wirkungen der Handlungsprogramme hinsichtlich einer Steigerung der Qualität der Vermittlungsgespräche für Neukunden. Drei Viertel sehen die Logik der Handlungsprogramme auch bereits adäquat in den Vermittlungsalltag integriert. Die von einigen Vermittlern angesprochene Einschränkung der erforderlichen Flexibilität für die Arbeitsvermittlung durch die Handlungsprogramme bestätigen in der Führungskräftebefragung nicht einmal 15 %.

#### 2.2.6.2 Betreuungskunden und Handlungsprogramme

Für die relativ hohe Zahl von Betreuungskunden stehen nach dem Konzept der Handlungsprogramme kaum noch Maßnahmen zur Verfügung (vgl. auch die Bestätigung seitens der Führungskräfte in Abbildung 2-1). Zudem haben sie nach den Kundenkontaktkonzepten auch kaum noch Vermittlerzugang (es sei denn, sie bemühen sich selber um einen Termin).

Dieser quasi systematische Ausschluss einer Teilklientel beschränkt deren Leistungsansprüche aufgrund ihrer einstmals eingezahlten Beitragsmittel überwiegend auf den Lohnersatz. Dieser nicht unproblematische Ausschluss wird von den meisten der von uns gesprochenen Mitarbeiter aus allen Ebenen der BA unterstützt:

„Unsere hohe Zahl an Betreuungskunden ist ja ein Reflex des Marktes, und da können wir einfach nichts machen. Wir parken die Menschen nicht, sondern der Markt nimmt sie nicht auf, und das Ergebnis wäre mit Förderung ja das gleiche. Das zeichnet ja die Gruppe der Betreuungskunden aus, nämlich dass wir bei denen noch so aktiv sein könnten, aber kein positives Ergebnis dabei herauskommt.“ (Führungskraft aus AA 01)

„Wir investieren nicht mehr in Produkte, die wir am Markt nicht absetzen können.“ (Führungskraft aus der Zentrale)

Allerdings gibt es vereinzelt auch vehement kritische Stimmen:

„Und die Idee, dass man erst langzeitarbeitslos werden muss, bevor man dann erst wieder über ein riesiges Volumen hier in der Region mit Förderung in den ersten AM integriert werden kann, ist wie Schilda in der Gedankenführung, wenn ich mir überlege, dass wir 14 Mio. € für den Egt haben, aber 25 Mio. € für den Aussteuerungsbetrag zahlen, dann wird diese ganze Schizophrenie deutlich.“ (Führungskraft aus AA 02)

„Der Gedanke, präventiv zu agieren und nicht ein Jahr durchlaufen zu lassen, wo ja 'ne weitere Dequalifizierung und -motivation stattfindet, der ist nicht drin. Der Bürger zahlt ja Beiträge und Steuern, finanziert also SGB III und II, der will wissen, was kostet mich das insgesamt. Eine Analyse zur Gesamtreform kann keine Grenze ziehen zwischen SGB III und SGB II, da muss ich unter dem Aspekt Betreuungskunde die Gesamtprozesse sehen und mir ökonomisch letztlich die Frage stellen: Wenn ich früher ansetze, kann ich was verhindern?“ (Führungskraft aus RD)

### 2.2.6.3 Sonderprogramm WeGebAU und Handlungsprogramme

Einen deutlichen Kontrapunkt zur Logik der Handlungsprogramme setzt das gegen Ende des Jahres 2005 vom Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit initiierte Sonderprogramm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen).

Dieses Programm wurde zur Unterstützung der Qualifizierungsförderung von gering qualifizierten und älteren Arbeitnehmern im Umfang von 200 Mio. € aufgelegt. Es verfolgt zwei Zielrichtungen: Neben der Zielgruppe der Arbeitslosen stehen Beschäftigte, d. h. Ungelernte und ab 50-Jährige in Unternehmen mit nicht mehr als 100 Arbeitnehmern, im Fokus des Programms. Die Förderung soll eine Anschubfinanzierung für die Weiterbildung vor allem in kleineren und mittleren Unternehmen darstellen. Gefördert werden können Personen, die von ihren Arbeitgebern für die Dauer einer außerbetrieblichen Qualifizierung unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts freigestellt werden. Die Weiterbildungskosten übernehmen die Arbeitsagenturen; unter bestimmten Voraussetzungen kann dem Arbeitgeber ein Arbeitsentgeltzuschuss gewährt werden. Ausgestaltung und Umsetzung des Programms liegen in der Verant-

wortung der Agenturen vor Ort. Die Mittel werden getrennt vom Egt bewirtschaftet und sind nur für das Haushaltsjahr 2006 zu binden.

Mit seiner Ausrichtung auf Zielgruppen mit Vermittlungshemmnissen steht das Programm praktisch in offenem konzeptionellen Widerspruch zu der eben etablierten bzw. in Umsetzung befindlichen Logik der Handlungsprogramme, die gerade die Nichtförderung der Betreuungskunden begründen. Das Sonderprogramm wird daher in den Agenturen zumeist als Quertreiber oder Störfaktor für die aktuelle Reformphase wahrgenommen. Gegenüber den Vermittlern, die gerade für die Handlungsprogramme geschult wurden/werden, stehen die Führungs- und Leitungskräfte in argumentativer Verantwortung. Gegenüber den Arbeitslosen sind es die Vermittler, die die unterschiedlichen Logiken ggf. erklären müssen:

„Es passt nicht in die Handlungsprogramme rein und da kommt man wieder in die Erklärungsnot ...“ (Führungskraft aus AA 06)

„Die Schwierigkeit besteht darin, dem Kunden zu kommunizieren, dass doch finanzielle Möglichkeiten bestehen, obwohl man ihm vorher gesagt hat, im Moment ist nichts für Sie da.“ (Führungskraft aus AA 09)

Gleichzeitig erleichtert das Sonderprogramm den Umgang mit Arbeitgebern, die Kostenzuschüsse für Betreuungskunden nachfragen.

### **2.2.7 Probleme der Kundengruppendifferenzierung und Anwendung der Handlungsprogramme**

Die anspruchsvolle Seite des Profiling ist die Kundengruppenzuordnung. Zuordnungsprobleme sind nicht selten, sondern „relativ häufig“ (eine Vermittlerin). So ist die Abgrenzung der 1er-(Markt-) und 2er-(Beratungs-)Kunden zum Teil schwierig. Ein Vermittler kritisiert, dass schon bei einem Hemmnis/geringem Handlungsbedarf die Marktkundenklassifikation nicht mehr möglich ist, sondern die Festlegung auf Beratungskunde erfolgen muss, auch wenn es sich z. B. bei dem Hemmnis nur um die Arbeitsmarktlage vor Ort handelt. Auch die Zuordnung von 2er-(Beratungs-) und 3er-(Betreuungs-)Kunden ist keineswegs immer eindeutig. Auch wenn die Zuordnung formal korrekt ist, muss sie noch lange nicht inhaltlich nachvollziehbar sein. So erschließt es sich z. B. inhaltlich nicht unbedingt, warum ein motivierter, hoch qualifizierter 53-Jähriger als Betreuungskunde aufgrund zweier Hemmnisse (Alter, Gehaltswunsch und hohe Lohnersatzleistung) einsortiert wird – oder warum eine 40-Jährige mit bisher kontinuierlicher Erwerbstätigkeit nur aufgrund fehlender Berufsausbildung und einer leichten gesundheitlichen Einschränkung ebenfalls zur Betreuungskundin wird.

Generell ist festzuhalten, dass Ältere überwiegend als Betreuungskunden segmentiert werden, sofern noch ein geringes Hemmnis hinzukommt. Überdies kamen in keiner der durchgeführten Hospitationen die durch die Hartz-Gesetze eingeführten Fördermöglichkeiten für Ältere zur Sprache. Dagegen wurden Älteren noch in 2005 zum Teil sehr offensiv Maßnahmen nach § 428 angeboten. Diese Befunde korres-

pondieren u. a. nicht mit der politisch derzeit gewünschten Steigerung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (vgl. zur Thematik ausführlicher Abschnitt 2.5.1).

Eine Auswertung der Kundengruppenanteile zeigt erhebliche Unterschiede zwischen den Agenturen (Agenturbefragung 2006). So liegt demnach z. B. die Spannweite bei den Marktkunden bei 3 bis 56 % und bei den Betreuungskunden bei ca. 15 bis über 50 %. Nach Aussagen aus Regionaldirektionen wird versucht, diese deutlichen Unterschiede „glatt zu ziehen“.

Eine Auswertung der BA-Zentrale nach Vergleichstypen zeigt, dass in Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage die Anzahl der Marktkunden proportional deutlich größer ist. Der Anteil der Betreuungskunden liegt wiederum nur in den Bezirken mit günstiger bzw. guter Arbeitsmarktlage (VT IV und V) deutlich unterhalb eines Drittels, in den VT Ic und IIa werden dagegen Spitzenwerte von 39 % bzw. 36 % erreicht.

**Tabelle 2-4: Durchschnittliche Kundengruppenanteile in Prozent der Zugänge in Arbeitslosigkeit Januar bis März 2006**

**WZB infas**

Strategietyp	Anzahl der AA im VT	Anteil Marktkunden (KG 1)	Anteil Beratungskunden Aktivieren (KG 2a)	Anteil Beratungskunden Fördern (KG 2b)	Anteil Betreuungskunden (KG 3)	Anteil noch nicht festgelegt
VT Ia	3	18,7	28,4	16,1	31,2	5,4
VT Ib	10	21,2	22,2	13,8	31,0	11,7
VT Ic	5	14,9	24,8	15,7	38,5	6,0
VT IIa	2	7,9	28,2	15,3	36,3	12,1
VT IIb	2	20,4	16,9	20,9	33,6	8,0
VT IIIa	8	20,9	18,7	15,5	32,4	12,2
VT IIIb	5	16,9	21,5	18,7	34,3	8,3
VT IIIc	14	25,4	17,8	16,7	28,3	11,2
VT IVa	3	21,3	23,8	15,1	24,7	15,0
VT Va	2	58,5	5,2	12,9	19,4	4,0
VT Vb	8	22,4	16,7	17,4	24,4	18,8
VT Vc	5	34,9	16,6	14,4	24,1	9,9
Gesamt	67	22,8	19,8	15,8	30,5	10,9

Quelle: BA-Zentrale. Erfasst sind die 67 AA, die bis zur 48. KW 2005 mit der Einführung HP begonnen hatten. (Daher ist von einer gewissen Robustheit der Ergebnisse auszugehen, weil der Prozess der Kundendifferenzierung schon etwas verstetigt ist). Gesamtzahl Kunden ohne BBL, SGB III zum Berichtsmonat März 2006 nach Kundengruppen operativ, Arbeitsagenturen/VTen und Dauer der Arbeitslosigkeit.

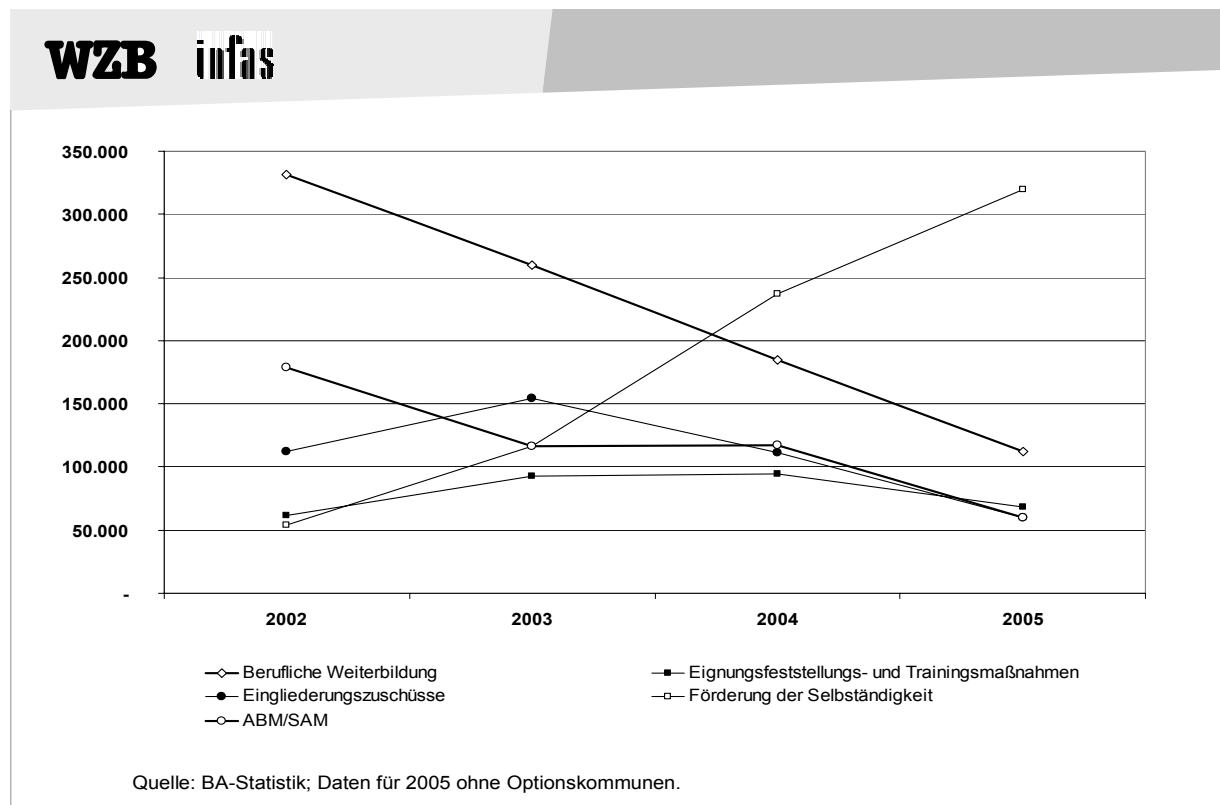
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Die BA-Zentrale weist zur Interpretation dieser Daten auf folgende Aspekte hin: Zum Teil haben die Mitarbeiter der ausgewerteten Agenturen noch relativ wenig Erfahrung im Umgang mit einer differenzierten Standortbestimmung, wie sie die Handlungsprogrammlogik vorsieht. Der Anteil von Kunden, bei denen eine Kundengruppe noch nicht festgelegt ist, erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass zum Erhebungszeitpunkt der Daten ein Erstgespräch mit Standortbestimmung noch nicht stattgefunden hat bzw. der Kunde nicht differenziert werden muss. Zum Zweiten hat die Umstellung von coArb auf Verbis insofern in den betroffenen Agenturen einen Strukturbruch mit sich gebracht, als diese Agenturen eine Zuordnung „nicht differenziert“ vornehmen können. Aussagefähige Daten für das Bundesgebiet stehen erst Mitte des Jahres 2007 zur Verfügung, da die Einführung der Handlungsprogramme nicht vor Anfang 2007 beendet sein wird.

## 2.2.8 Vermittlung mit Maßnahmen (Produkteinsatz im Rahmen der Handlungsprogramme)

Im Einsatz der Arbeitsförderinstrumente gab es im Untersuchungszeitraum erhebliche Verschiebungen.

**Abbildung 2-2: Bestandszahlen der wichtigsten Arbeitsförderinstrumente 2002 bis 2005**



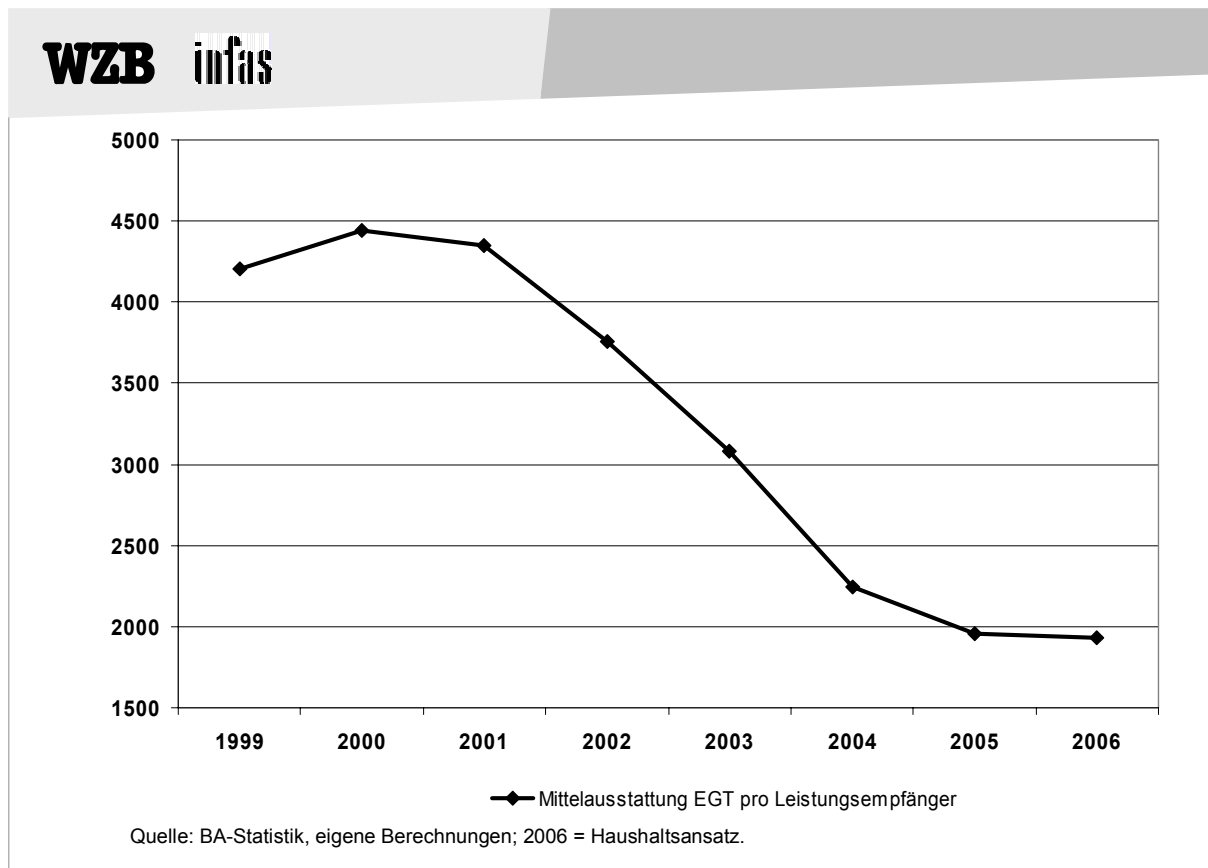
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Insgesamt zeichnet sich in den letzten Jahren ein immer defensiverer Einsatz der Arbeitsförderinstrumente (Ermessensleistungen) ab (vgl. Abbildung 2-3).

Der Mitteleinsatz konzentriert sich gemäß der Handlungsprogramme auf die Beratungskunden Fördern und Aktivieren. Marktkunden und Betreuungskunden sind nur im begründeten Ausnahmefall zu fördern. Außerdem soll auch für Nichtleistungsempfänger ein mit Budgetmitteln verbundener Produkteinsatz nur im Ausnahmefall erfolgen.

Die Hospitationen unterlegen, dass im Rahmen der Handlungsprogramme mit dem Instrumenteneinsatz zusehends defensiver umgegangen wird. Ausnahmen sind Trainingsmaßnahmen (TM), insbesondere betriebliche TM. Beim Eingliederungszuschuss (EGZ) geht die Anzahl der Förderungen in der jüngsten Phase auch eher zurück, bei im Trend geringerer Förderhöhe und -dauer.

**Abbildung 2-3: Mittelausstattung Eingliederungstitel pro Leistungsempfänger (in €)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Sehr offensiv gehen die Agenturen mit betrieblichen Trainingsmaßnahmen um. Trainingsmaßnahmen insgesamt, aber im Besonderen betriebliche TM scheinen mehr denn je die arbeitsmarktpolitische Allzweckwaffe der Arbeitsagenturen zu sein. Der Stellenwert ist hoch, und das Instrument wird fast durchgehend positiv bewertet. Grund hierfür ist in erster Linie der kostengünstige Einsatz. Neben der Fortzahlung des Arbeitslosengeldes kommen für die Arbeitsagenturen bei betrieblichen TM nur geringe Kosten durch Fahrkosten hinzu. Stimmen, die Mitnahmeeffekte kritisieren und den Arbeitsmarkt durch Praktikanten der Agenturen überschwemmt sehen, sind in der Minderheit. Allerdings liegen Hinweise vor – u. a. aus den Hospitationen –, dass viele der durch betriebliche TM besetzten Arbeitsplätze ansonsten anderweitig besetzt werden würden. Ein Controlling der betrieblichen TM durch die Arbeitsagenturen findet in aller Regel nicht statt.

Erhebliche Kritik gab es aus einigen Agenturen an der Steuerungslogik bei EGZ. Der EGZ musste bis Ende 2005 von der Agentur bezahlt werden, in deren Bezirk der Arbeitgeber seinen Firmensitz hat (nunmehr zahlt die arbeitnehmerseitig zuständige Agentur den EGZ). Dies führte dazu, dass einige Agenturen bei der überregionalen Vermittlung sehr offensiv mit EGZ agierten und letztlich Kunden der „Heimatagentur“ verdrängten. Gleichzeitig untergrub es die Versuche vieler Agenturen, die gerade

durch EGZ weit verbreitete Nehmermentalität der Arbeitgeber<sup>29</sup> wieder abzubauen. Zudem wird die Rückforderung von Mitteln, wenn sich der Arbeitgeber nicht an die Nachbeschäftigungszeit gehalten hat, nach Aussagen von Agenturmitarbeitern fast nie durchgesetzt, da die Arbeitsagentur den Arbeitgeber nicht verprellen will.

### 2.2.9 Bestandskundengeschäft

Das KuZ-Konzept war zu Beginn überwiegend auf die Neukunden ausgerichtet (vgl. WZB/infas 2005: 88 ff.). Im Frühjahr 2005<sup>30</sup> hatten alle Agenturen zur besseren Integration der Bestandskunden in das Beratungsgeschäft ein Kundenkontaktkonzept zu entwickeln, das nach Einführung der Handlungsprogramme nochmals angepasst wurde. Alle Fallagenturen unterscheiden die Kontaktdichte nach den vier Kundengruppen (zudem gilt für die unter 25-Jährigen meist eine noch engere Kontaktdichte).

Marktkunden wird in den Fallagenturen in der Regel alle vier Monate Vermittlerkontakt ermöglicht. Dabei ist die Kontaktdichte in den ersten Monaten der Arbeitslosigkeit höher. In einigen Agenturen werden die Vermittlerkontakte durch Telefonkontakte ergänzt (dies gilt für alle Kundengruppen, seltener allerdings für Betreuungskunden). Die engste Kontaktdichte kommt den Beratungskunden Aktivieren gefolgt von den Beratungskunden Fördern zugute. Hier mischen sich Vermittlerkontakte meist mit Maßnahmenteilnahmen nach §§ 37 und 48, so dass eine genaue Auswertung der Kontaktdichte nicht möglich ist. Im Groben zeigt sich, dass für Beratungskunden Aktivieren nach dem Erstgespräch etwa fünf und für Beratungskunden Fördern etwa vier Vermittlerkontakte vorgesehen sind. Auffallend ist die enge Kontaktdichte in der AA 01, wo für Beratungskunden (Aktivieren und Fördern) vierwöchentlich persönliche und zweiwöchentlich telefonische Kontakte vorgesehen sind. In der Praxis war es den Vermittlern jedoch nicht möglich, diese enge Kontaktdichte auch zu realisieren.

Betreuungskunden erhalten wesentlich seltener Vermittlerkontakt. In der Regel ist die Kontaktdichte auf ein bis zwei Vermittlerkontakte nach dem Erstgespräch begrenzt. Nach der Agenturbefragung (2006) verzichtet eine Agentur bei Betreuungskunden nach dem Erstgespräch sogar ganz auf Folgekontakte, und eine Reihe weiterer Agenturen sieht Folgekontakte nur in Form von Gruppeninformationsveranstaltungen und telefonischen Kontakten vor. Allerdings stellt sich dann die Frage, wie diese Agenturen die in § 35 SGB III normierte Verpflichtung zur Überprüfung der Eingliederungsvereinbarung nach sechs Monaten realisieren.

---

29 „Wer einmal einen Arbeitslosen mit EGZ eingestellt hat, stellt nie wieder ohne EGZ ein“, so ein häufig vernommener Kommentar.

30 Angestoßen durch den „operativen Verbesserungsprozesses 2005“; vgl. WZB/infas (2005, S. 95).



## **2.3 Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung**

Die zentralen Evaluierungsfragen zur Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen an Arbeitgeber lauten:

- Welche Maßnahmen werden umgesetzt, und welchen Implementationsstand hat die Reform der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung erreicht?
- Führen diese Reformen (bereits oder absehbar) zu einer Verbesserung der Qualität und Intensität des arbeitgeberorientierten Vermittlungsgeschäfts? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei Vermittlungsleistungen für Arbeitgeber?
- Tragen die Reformen direkt oder mittelbar zu einer höheren Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen der Arbeitsagenturen bei?

Dieses Unterkapitel gliedert sich wie folgt: Zunächst werden die geschäftspolitischen Prämissen und neue Methodik der arbeitgeberorientierten Vermittlung skizziert (Abschnitt 2.3.1). Dann werden ihre organisatorischen Rahmenbedingungen erläutert (Abschnitt 2.3.2), bevor die Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme dargestellt wird (Abschnitt 2.3.3). Dies schließt die vorläufige Bewertung der Vermittlungsreform im Arbeitgeberbereich aus Agentursicht mit ein (Abschnitt 2.3.3.3). Es folgen Abschnitte zu unterschiedlichen Prozesselementen: Qualitätsstandards und Controlling (2.3.4), Außendienste (2.3.5), Zusammenarbeit der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittler (2.3.6), Kooperation mit anderen Arbeitsagenturen und den ARGE n (2.3.7). Zum Abschluss des Unterkapitels wird diskutiert, inwieweit die qualitativen Entwicklungstendenzen zum jetzigen Zeitpunkt quantitativ unterlegt werden können (Abschnitt 2.3.8).

### **2.3.1 Geschäftspolitische Ausrichtung der arbeitgeberorientierten Vermittlung**

Nach der KuZ-Konzeption ist das zentrale Ziel im Arbeitgeberbereich die Erhöhung des Einschaltungsgrads. Die Agenturen sollen eine optimale Unterstützung im Stellenbesetzungsprozess gewähren und die bestmögliche Arbeitgeberberatung leisten. Zur Erreichung dieser strategischen Kernziele dienen zwei allgemeine Oberziele: erstens die quantitative Sicherung und Verstetigung der Arbeitgeberdienstleistungen, zweitens die Steigerung der Qualität der Dienstleistungen an Arbeitgeber. Für die Umsetzung dieser Aufgaben werden spezialisierte arbeitgeberorientierte Vermittler eingesetzt, bei denen auch die Hauptverantwortung für die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen liegt.

Zur qualitativen Verbesserung kommt den Handlungsprogrammen für Arbeitgeber eine Schlüsselrolle zu. Die Handlungsprogramme differenzieren – analog zum Arbeitnehmerbereich – die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit nach Kundengruppen.

Die Handlungsprogramme selbst bilden vier unterschiedliche „Matchingstrategien“ – M1 bis M4 –, deren Wahl bzw. Ausgestaltung von der Kundengruppe und den (qualitativen) Eigenschaften des Stellenangebotes (SteA) abhängt. Diese vier Strategien sind:

- M1 → grobe Systemsuche, anzuwenden für SteA mit unattraktiven Arbeitsbedingungen;
- M2 → grobe Systemsuche und großflächig schriftliche Informationen an Bewerber, anzuwenden für SteA mit attraktiven Arbeitsbedingungen, aber schlechten Besetzungschancen;
- M3 → Standard-Bewerbersuchlauf (wie M4) plus überregionale Bewerbersuche, anzuwenden bei SteA mit attraktiven Arbeitsbedingungen, guten Besetzungschancen, aber nicht hinreichend örtlichen Bewerbern;
- M4 → Standard-Bewerbersuchlauf mit telefonischer Eignungs- und Interessenprüfung der Bewerber vor Erteilung des Vermittlungsvorschlags, anzuwenden bei SteA mit attraktiven Arbeitsbedingungen, guten Besetzungschancen und ausreichend örtlichen Bewerbern.

Außerdem gibt es noch die sog. M0, die immer dann zugewiesen wird, wenn die Anwendung von M1 bis M4 nicht geeignet scheint. M0 bildet keine einheitliche Strategie, sondern ist eine Residualgröße für unterschiedliche Sonderfälle an Stellen und Besetzungsvorgehensweisen.

Die Matchingstrategien 3 und 4 sehen also die verpflichtende telefonische Kontaktaufnahme mit möglichen Bewerbern vor. Dabei sollen pro Bewerber mindestens drei Anrufversuche getätigt werden, Ziel sind mindestens drei (Standardprogramm) bzw. vier (Zielkundenprogramm) gute Vermittlungsvorschläge. Die erfolgreiche Umsetzung der M4 (und der M3) ist geschäftspolitisch entscheidend dafür, hohe Passgenauigkeit und Motivation der Bewerbervorschläge herzustellen. Dies ist das wesentliche Element in der neuen Arbeitgebervermittlung.

Die bevorzugte Behandlung von Zielkunden lässt sich weniger an starren Vorgaben festmachen als an der grundlegenden Tendenz oder Maßgabe, bei diesen Arbeitgebern stärker auf Sonderwünsche einzugehen und diesen generell ein höheres Maß an Serviceleistungen (im Vergleich zu den Standardkunden) einzuräumen. Dieser Extraservice kann also stark einzelfallbezogen ausfallen. Davon unbenommen bleiben im Regelfall Außendienste auf Zielarbeitgeber beschränkt.

Nach Konzeptlage bilden die Basisvarianten für die Differenzierung der Dienstleistungen:

- Zielarbeitgeber: Bei diesen wird der Vermittlungsprozess auf die Entwicklung einer intensiven Zusammenarbeit ausgerichtet, die (1) die verstärkte persönliche Kontaktaufnahme, (2) das aktive Einholen von Rückmeldungen des Arbeitgebers zum Vermittlungsprozess und (3) die Erhöhung des Matchingaufwands impliziert.

- Standardarbeitgeber: Hier beschränkt man sich auf die Etablierung und Nachhaltigkeit solider, einheitlicher Mindestqualitätsstandards im Vermittlungsprozess für die Arbeitgeberkunden. Der Vermittlungsprozess soll systematisiert erfolgen, die SteA-Vermittler sollen von administrativen Tätigkeiten entlastet und bewährte gute Praktiken berücksichtigt werden.

## **2.3.2 Führung, Organisation und Aufgabenprofile der arbeitgeberorientierten Vermittlung**

### **2.3.2.1 Führung**

Die grundsätzliche (normative) Stärkung des Arbeitgebergeschäfts in der Vermittlung sollte sich auch in der Schaffung einer besonderen Führungskraft für diesen Bereich manifestieren. Dies war zunächst der Bereichsleiter Arbeitgeber (BLAG), der im Jahre 2005 zum fachlichen Leiter Arbeitgebermanagement (FLAG) umbenannt wurde.

Inhaltlich ist nach dem KuZ-Konzept (hier zitiert: Grundkonzeption 19.11.2003) der Bereichsleiter Arbeitgeber im Wesentlichen für folgende Aspekte zuständig:

- Planung, Umsetzung, Nachhalten von arbeitgeberspezifischen Zielen;
- fachliche Führung der Mitarbeiter mit Schwerpunkt Arbeitgeberbetreuung;
- amtsspezifische Ausgestaltung arbeitgeberspezifischer Prozesse und Überprüfung der Qualitätsstandards der Stellenbesetzung;
- Repräsentation der Agenturen in externen arbeitgeberbezogenen Institutionen und Gremien (z. B. Kammern).

Durch die Umbenennung zum FLAG hat sich weniger das Aufgabenprofil gewandelt als vielmehr die hierarchische und tarifliche Einstufung der Position: Erstens sind die FLAG nicht mehr explizit auf der Führungsebene der Bereichsleiter angesiedelt und somit nicht per se in die geschäftspolitisch strategischen Aufgaben eingebunden. Zweitens sind die FLAG von der Tarifierung her nun generell wie Teamleiter eingruppiert, ohne aber Teamleiter mit den entsprechenden Aufgaben zu sein. Die Position ist also im Grunde 2005 zusätzlich heruntergestuft worden, nachdem ihr Funktions- und Organisationszuschnitt bereits vorher (BLAG) ambivalent aufgestellt war.

An diesen organisatorischen Prinzipien hat sich soweit nichts verändert (vgl. WZB/ infas 2005, S. 120 f.): Der FLAG steht nicht in direkter Linienverantwortlichkeit für bestimmte Teams. Vielmehr verfügt er ausschließlich über die fachliche Verantwortung für die arbeitgeberorientierten Vermittler, die wiederum in den Vermittlungsteams integriert sind. Letztere wiederum stehen in der Linienverantwortung von Bereichsleiter(n) und Teamleitern. Der FLAG ist formal ein „Heerführer ohne Truppen“ und nimmt seine Aufgabenverantwortung Arbeitgebergeschäft und Personalverantwortung Arbeitgebervermittler quer zur Vertikalorganisationsstruktur des KuZ wahr. Die Leerstellen dieser Konzeption liegen in der Schnittstellenkoordination (vgl. ebd.).

Aus einigen Agenturen wird entsprechend von Abstimmungsproblemen zwischen den betroffenen Leitungs- und Führungskräften berichtet. Im größeren Teil der von uns untersuchten Agenturen ist die Führungscoordination aber kein so großes Problem. Die Standarderklärung aus diesen Agenturen ist hierfür überall dieselbe: „Bei uns funktioniert es, weil wir uns persönlich gut verstehen, weil die Chemie zwischen uns Führungskräften stimmt.“ Die Funktionsfähigkeit ist also allein idiosynkratisch, aber eben nicht systematisch gesichert. Institutionell betrachtet, ist der potenzielle Konfliktstoff in der Konstruktion von Doppel- oder überlappenden Zuständigkeiten grundsätzlich angelegt. Diese organisatorische Lösung ist daher nicht optimal.

Durch die tarifliche Abgruppierung des neuen FLAG im Vergleich zum BLAG wird überdies ein Signal gesetzt, das der Reformintention und -rhetorik der Stärkung des Arbeitgebergeschäftes entgegensteht: Statt den Bereich funktional zu verstärken, indem der Führungskraft mehr Kompetenzen und eine tarifliche Höherbewertung eingeräumt werden, geschah genau das Gegenteil. Besonders in Regionaldirektionen, aber auch in einigen der besuchten Arbeitsagenturen finden sich sehr kritische Stimmen zu der Abwertung der Funktion. Auch die befragten BLAG (2005) und FLAG (2006) selbst werten in der Mehrheit den institutionellen Zuschnitt ihrer Funktion als suboptimal. Sowohl einzelne FLAG als auch arbeitgeberorientierte Vermittler wünschten sich explizit eigenständige Arbeitgeberteams.

### 2.3.2.2 Organisation

Eine Kerninnovation des KuZ im Feld der arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung ist die verbindliche Reservierung der Vermittlerressourcen im Umfang von mindestens 20 % der Gesamtvermittlerarbeitszeit für das Arbeitgebergeschäft. Als zentrale Eckvorgabe gilt dabei, dass vollständig eigenständige Arbeitgeberteams nicht (mehr<sup>31</sup>) zugelassen sind, vielmehr müssen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlung in einer gemeinsamen Organisationseinheit integriert sein.

Für die Umsetzung in den Agenturen werden in der Regel spezialisierte Arbeitgebervermittler eingesetzt, die gemäß der Vorgabe Mitarbeiter der regulären Vermittlungsteams sind. Während sich in der Erhebungsphase 2005 in den meisten der von uns besuchten Agenturen an der Mindestgröße von 20 % Vermittlerarbeitszeit orientiert wurde, wird diese in der Aktualisierungsphase 2006 von allen Fallagenturen überschritten, von einigen zum Teil deutlich: Die AA 03 hat z. B. 38 %, <sup>32</sup> die AA 01 und

---

31 Diese Möglichkeit wurde im Zuge des Umsetzungsstopps des vorgängigen Organisationsmodells „Arbeitsamt 2000“ wieder geschaffen und bestand von 2003 bis Ende 2004.

32 Die AA 03 praktizierte bereits 2005 ein Mischmodell, in dem 15 % (also drei Viertel des 20 % Arbeitgebergesamtanteils) mit spezialisierten Arbeitgebervermittlern abgedeckt, die restlichen 5 % (das verbleibende Viertel) hingegen durch die arbeitnehmerorientierten Vermittler geleistet werden, indem diesen eine bestimmte Anzahl von Betrieben zur Betreuung zugeordnet wurde („Hausvermittlermodell“). Dieses Modell besteht im Kern auch 2006, das heißt, die Arbeitnehmervermittler haben ihre Arbeitgeberbetreuung behalten.

AA 08 haben jeweils über 30 % Arbeitgebervermittleranteil. Diese Angaben beziehen sich auf die Summe aller Arbeitgebervermittler, also inklusive der Vermittler aus dem SGB-II-Bereich. Personalaufstockungen im ARGE-Bereich sind die wichtigste Ursache für diese Steigerungen des Arbeitgeberanteils. Aber auch ohne Einrechnung der SGB-II-finanzierten Vermittler wird der Mindestanteil von 20 % immer noch überschritten (z. B. in AA 01 bei ca. 24 %).

Die schriftliche Agenturbefragung 2006 zeigt einen arithmetischen Mittelwert von 24,3 % Arbeitgebervermittleranteil.<sup>33</sup> Zwar geben 62 Agenturen (40,8 %) an, maximal die Mindestmarke von 20 % zu erreichen, aber immerhin 23 Agenturen (15,1 %) zeigen Werte von 30 bis 40 % Arbeitgebervermittleranteil.

Die Stärkung der Arbeitgebervermittler-Ressourcen wurde 2005 durch die (zunächst befristete) Möglichkeit begünstigt, Mittel des Eingliederungstitels (Egt) für die zusätzliche Rekrutierung von Vermittlungsfachkräften einzusetzen (vgl. WZB/infas 2005: 116 f.). Im Jahre 2006 wurden viele der sog. Egt-Vermittler als befristete Mitarbeiter weiterbeschäftigt. Darüber hinaus legen die Ergebnisse nahe, dass diese Arbeitgebervermittleranteile ohne (größere) Zielkonflikte mit den Prozessmaßstäben des arbeitnehmerorientierten Geschäfts realisierbar waren.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich in den Fallagenturen keine grundlegenden Änderungen in der organisatorischen Aufstellung der Arbeitgeberservices ergeben, das heißt, die Arbeitgeberbetreuung erfolgt weiter nach den im Zwischenbericht dargelegten Prinzipien Postleitzahlen (AA 01, 04, 06, 07, 08), Branchen und Wirtschaftszweige (AA 05, AA 09, AA 10, AA 02) bzw. berufsfachlich (AA 03) (vgl. WZB/infas 2005, Abschnitt 2.3.5).

Anpassungen sind gleichwohl durch die Zusammenarbeit mit den ARGEn entstanden. In neun Fallagenturen wird im Grundsatz eine integrierte Aufgabenwahrnehmung der Arbeitgebervermittlung für SGB III und SGB II praktiziert. Eine Variante ist die Bürogemeinschaft, die eine regionale Aufgabenteilung betreibt (AA 02). In einer anderen Variante sind die Arbeitgebervermittler aus dem SGB-II-Bereich ausschließlich für Jobvermittlung bzw. geringfügige Beschäftigung zuständig (AA 05). In der AA 07 gibt es einerseits eine ARGE im Stadtbereich, andererseits getrennte Aufgabenwahrnehmung in den Geschäftsstellen. Die ARGE in der AA 07 hat sich gegen einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur entschieden und eine eigene Einheit dafür gebildet. Gleichwohl wird von Agenturseite eine vergleichsweise reibungslose Kooperation zwischen den Arbeitgeberbereinheiten konstatiert, da auch frühere Kollegen in der ARGE sind. Skeptisch wird in der AA 07 eher die Planung der ARGE im Arbeitnehmerbereich beurteilt, das Integrationsgeschäft vollständig über Jobbörsen von Trägern/Dritten abzuwickeln, da bezweifelt wird, inwieweit diese die Qualitätsstandards der Agentur beachten werden. Da die Zusammenarbeit mit der ARGE an sich aber recht positiv sei, wird der Entwicklung zunächst relativ gelassen

---

33 Das korrespondiert mit den Angaben der RD Bayern, wonach deren Agenturen einen durchschnittlichen Anteil von 23 % aufweisen.

entgegengesehen. Zur Praxis liegen aber noch keine robusten Erkenntnisse vor, da diese Jobbörsen ihre Arbeit erst aufgenommen haben.

### 2.3.2.3 Aufgabenprofile

Nach dem KuZ-Konzept (vgl. Leitfaden (Bundesagentur für Arbeit 2004d), S. 115 f.) leisten die arbeitgeberorientierten Vermittler drei Kernaufgaben:

- Arbeitgeberberatung: qualifizierte umfassende Beratung im Innen- und Außendienst, proaktive Stellenakquise sowie spezielle Kampagnen für Arbeitgeber;
- Unterstützungsfunktion für die Stellenbesetzung: Dienstleistungen im Kontext und Nachfolge der Stellenentgegennahme wie Absprachen über Art der SteA-Veröffentlichung, die Anzahl der Vermittlungsvorschläge oder Nachhalten der qualifizierten Erstreaktion;
- Integrationsunterstützende Maßnahmen: Veranlassung von Arbeitsplatzbesichtigungen und Stellungnahmen des Technischen Beratungsdienstes, Arbeitsmarktprüfungen im Rahmen von Arbeitserlaubnisprüfungen und für Saisonkräfte; ferner arbeitgeberorientierte Leistungsberatung, Bearbeitung des Rücklaufes von Vermittlungsvorschlägen.

Die Aufgabenprofile in den Fallagenturen differieren wiederum in (kleineren) Details, was auch mit der Schnittstellenorganisation mit der arbeitnehmerorientierten Vermittlung zusammenhängt. Die Kernaufgaben sind jedoch die Stellenführung, Stellenbesetzung und Stellenakquise. Die SteA-Annahme erfolgt im Regelfall telefonisch direkt durch die arbeitgeberorientierten Vermittler.

### 2.3.3 Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wird in der Praxis der zehn Fallagenturen von der Umsetzung der Arbeitgeber-Handlungsprogramme bestimmt. Das bedeutet vor allem, dass die Matchingstrategien M1 bis M4 im Rahmen der vorgenommenen Kundendifferenzierung angewendet werden. In der Arbeitspraxis der Arbeitgebervermittler ist zudem die Nachhaltung der Qualitätsstandards sehr relevant (vgl. den folgenden Abschnitt 2.3.4).

#### 2.3.3.1 Kundensegmentierung

Die Segmentierung der Betriebe in Ziel- und Standardkunden ist ein wichtiges Element der KuZ-Konzeption. Das inhaltliche Argument für die Kundendifferenzierung lautet, dass nur ein Bruchteil aller Betriebe für den Großteil der Einstellungen ver-

antwortlich ist. Genau diese Betriebe gelte es als Kunde zu erschließen und zu „entwickeln“, um als BA an dieses Stellenpotenzial zur Besetzung zu gelangen.

Basis ist eine (zentral) erstellte Liste der Betriebe mit dem höchsten Einstellungspotenzial, die jeder Agentur im Zuge der KuZ-Umstellung für ihren Bezirk zur Verfügung gestellt wurde. In der Rohliste der Zielkunden sind die Betriebe mit den meisten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und Einstellungen in 2002 enthalten. In der Praxis der Agenturen wird die rohe Zielkundenliste dann jeweils bereinigt und modifiziert, um die Validität der Datenbasis sicherzustellen.

In den Fallagenturen wird die Zielkundenliste im Prinzip begrüßt, die Datenaktualität und Aussagekraft der konkreten Rohlisten aber kritisiert; das wichtigste Argument dabei: Ein Arbeitgeber, der vor zwei Jahren viele Einstellungen vornahm, muss dies im laufenden und im folgenden Jahr nicht zwangsläufig auch tun, ist also nicht in jedem Fall ein solcher Zielkunde; umgekehrt kann das Potenzial für neue Beschäftigte bei Betrieben liegen, die in der Vergangenheit wenig einstellungsfreudig agierten. Bei der Fortentwicklung der KuZ-Konzeption sind die Mängel der Rohdaten unterdessen anerkannt; das Vorgehen für die Arbeitgeberdifferenzierung sieht nun ein dreistufiges Verfahren vor:

- einmal jährlich die datentechnische Eingruppierung der Arbeitgeber mittels Beschäftigungspotenzial und Agentur-Kontakttiefe (Indikatoren neue Beschäftigte, Einschaltungsgrad);
- einmal jährlich eine Feinjustierung auf Basis zusätzlicher Vermittlerinformationen (u. a. Tendenzen bei der Entwicklung neuer Beschäftigter, Kontaktqualität, Saisoneffekte, Arbeitgeberattraktivität und -seriosität, Multiplikatorfunktion Arbeitgeber);
- unterjährig nachträgliche Korrekturen einzelner Arbeitgeberpositionen auf Basis der Erfahrungen mit diesem Arbeitgeber (Kooperationsbereitschaft Arbeitgeber, Arbeitgeberattraktivität und -seriosität, Multiplikatorfunktion Arbeitgeber).

Wie die Erfahrungen aus den Fallagenturen bestätigen, bleibt die Zielkundenliste ein „bewegliches Ziel“, das kontinuierlich an die laufenden Entwicklungen angepasst werden muss. Als wichtig gilt ein nichtmechanistisches Vorgehen; z. B. kann es richtig sein, einen bestimmten Arbeitgeber als Zielkunde zu halten, auch wenn es diesem aktuell wirtschaftlich schlecht geht (Kurzarbeit etc.), er sich aber möglicherweise bald wieder erholt (AA 03, AA 08). Umgekehrt werden auch Großbetriebe aus der Zielkundenliste entfernt, wenn die Stellenentwicklung absehbar negativ bleibt. In der AA 03 wird bei jedem Stellenangebot eines Standardkunden überprüft, ob dieser noch als Standardkunde zu führen oder zum Zielkunden gemacht werden sollte. Auch in anderen Agenturen wird die Kundengruppe verändert, wenn sich signifikante Einstellungen ergeben.

Die Zusammensetzung der Zielkunden selbst variiert von Agenturbezirk zu Agenturbezirk. So sind in der Ballungsregion der AA 08 zwar viele größere Betriebe ab 50 Beschäftigte aufwärts dabei, darunter auch solche, die aktuell Beschäftigungsabbau

betreiben, bei denen neue Investitionen und Arbeitsplatzaufbau aber bereits feststehen. Kleine Betriebe sind aber auch enthalten, angestrebt werden 160 bis 180 solche Betriebe. In der AA 04 sind aufgrund der lokalen Betriebsstruktur viele kleinere Betriebe in der Zielkundenliste.

Die Anzahl der Zielkunden liegt zwischen 210 (AA 06), über 240 (AA 03, 08) bis zu 299 (AA 10). Eine RD argumentiert, die Agenturen „sollen nicht so an den Zahlen kleben“,<sup>34</sup> sondern die Zielkundenliste an den Erfordernissen der Region ausrichten. Nach Auskunft von Vermittlern und FLAGs aus den Fallagenturen sind durchschnittlich ca. 20 Zielkunden zu betreuen (häufigste Nennung), vereinzelt auch weniger (10 bis 15) oder auch etwas mehr (25 bis 30).

### 2.3.3.2 Matchingstrategien

Die Anwendung der vier Matchingstrategien wird in den Fallagenturen durchgehend praktiziert. Dabei ist zum Teil bereits eine erhebliche Routinisierung eingetreten, insbesondere in den Agenturen mit längerer Handlungsprogrammepaxis. Auf Basis der Hospitationen und Interviews in den zehn Agenturen ist festzustellen, dass die Handlungsprogramme von den Arbeitgebervermittlern insgesamt recht positiv angenommen werden. Die Handlungsprogramme bieten demnach eine Strukturierung des Arbeitens mit den Stellenangeboten, die für den Arbeitsalltag als plausibel und weitgehend praktikabel erfahren und bewertet wird (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.3.4).

Die unterschiedliche Handhabung der vier Matchingstrategien nach Standard- und Zielkunden (vgl. WZB/infas 2005, S. 130, Abb. 2-3-1) spielt nach unseren Befunden nur teilweise eine Rolle. Die Auslagerung von Telefonaten an Unterstützungskräfte im Fall M1 Entwicklungsprogramm scheint z. B. keine Relevanz zu besitzen, und die Unterscheidung bei M2 hat wohl auch vor allem Empfehlungscharakter.

Die Strategie M4 repräsentiert nach Konzeptlage den Standardvermittlungsprozess für örtlich besetzbare Stellen und spielt entsprechend auch in den Fallagenturen eine wichtige Rolle. So ist die M4 beispielsweise in der AA 10 eindeutig die häufigste und wichtigste Matchingstrategie. Gleichwohl sei die M4 wie die M3 vom Zeitaufwand her nicht immer machbar, gegeben durch die aktuell zu besetzenden Stellen bzw. den aktuellen Stellenzugang. In dem Fall wird abgewogen, wie hoch die voraussichtliche „Ausbeute“ ist, und ggf. auf M2 ausgewichen. Die Frage der Prioritätensetzungen sei immer wieder neu zu entscheiden, was sowohl innerhalb des Teams als auch unter Einbeziehung des FLAG erfolgt. In der AA 07 ist die M3 die verbreitetste Strategie, da aufgrund des Ballungszentrums mit mehreren angrenzenden städtischen Agenturbezirken die überregionale Suche den nahe liegenden Standard darstellt, auch wenn der örtliche Stellenpool den Ausgangspunkt für Stellensuchläufe bildet.

---

34 Die Zielkunden sollen mittelfristig mindestens 40 % der neuen Beschäftigten und 4 % der Betriebe umfassen, so die offizielle Vorgabe.



Verschiedene Agenturen (z. B. AA 01, AA 02, AA 07, AA 08) weisen darauf hin, dass Arbeitgeber-Handlungsprogramme nicht komplett neu waren, sondern im Kern schon vor der offiziellen Einführung praktiziert wurden. Neu waren vor allem die expliziten Ausführungen zu den Strategien und die Dokumentationsstandards (Zitat „diese Kryptologie“; vgl. Dokument 6 im Anhang A1.4). Die Darlegung von M1 und M2 war insofern auch eine Bestätigung für schon praktizierte Handlungsweisen, für bestimmte SteA wenig Arbeitsaufwand zu betreiben.

In der AA 06 sind die Arbeitnehmervermittler für die M1 und M2 zuständig („wird uns gelassen“), und bei Standardkunden können diese auch im Rahmen der SteA-Vorgaben Vermittlungsvorschläge unterbreiten, bei Zielkunden nur nach vorheriger Rücksprache mit den Arbeitgebervermittlern.

Die Matchingstrategien werden für Zeitarbeitsfirmen in den Fallagenturen unterschiedlich ausgelegt und praktiziert. In der AA 10 gilt beispielsweise generell die Anwendung der M1 für Zeitarbeitsfirmen (so auch in AA 06, AA 09), was durch Absprachen mit diesen Firmen auch abgesichert ist und deren Interessen entgegenkommt. Die M4 ist zu zeitaufwändig, nicht zügig genug für die Zeitarbeitsbetriebe, die ihre Aufträge schnell besetzen müssen. Eine gefaxte Liste mit potenziell geeigneten Bewerberkandidaten, die mit der Firma Kontakt aufnehmen oder an die sich die Zeitarbeitsfirma selber wendet, wird von diesen bevorzugt. Eine ähnliche Vorgehensweise wird in der AA 05 praktiziert, also Suchlauf, Kandidatenlistenstellung, Faxübermittlung. Da es sich um den Vorschlag geeigneter Bewerber handelt und um eine Sondervereinbarung mit Betrieben, sei dies trotzdem M4 und nicht M1, so ein befragter Vermittler.

Die AA 07 und AA 10 unterscheiden auch die Zeitarbeitsfirmen in Ziel- und Standardkunden, da Zeitarbeit etabliert und wichtig ist. Wenn die Kooperation gut ist und das Stellenvolumen hoch, werden auch Zeitarbeitsbetriebe als Zielkunden klassifiziert. In der AA 05 ist dies nicht so. Vielmehr ist dort ein aktuelles Thema, offensiver gegenüber einem Teil der Zeitarbeitsbetriebe zu vertreten, dass die Agentur nicht willens ist, einfach den Stellenpoolaufbau der Zeitarbeitsfirmen zu unterstützen, ohne dass konkrete Stellenangebote vorliegen.<sup>35</sup>

Darüber hinaus praktizieren die Agenturen die oben schon erwähnte M0. Diese M0 soll für besondere Konstellationen gelten, also Ausnahmefälle, die nicht in das vorhandene Raster hineinpassen und sehr schwierig zu besetzen sind. In der AA 08 ist die M0 ausgelegt für beitragsfreie Stellenangebote und Minijobs.

Eine Auswertung der Anteile der Matchingstrategien für alle Arbeitsagenturen und nach Regionaldirektionen zeigt Folgendes:

---

35 Ein aktuelles Motiv dafür ist, dass die Controllingkennziffer „erfolgreiche Vermittlungen pro Vermittlungsvorschläge“ durch offensive Bewerbervorschläge an Zeitarbeitsfirmen in den Keller sinkt.

**Tabelle 2-5: Anteile der Matchingstrategien in Prozent an allen mit Matchingstrategien versehenen Stellen**

**WZB infas**

	Summe 2005 und 1. Quartal 2006			
	M1	M2	M3	M4
RD BW	42,5	2,5	29,1	25,8
RD BY	37,5	3,9	22,0	36,6
RD BB	19,7	11,1	30,6	38,6
RD H	20,3	5,4	23,2	51,1
RD NSB	35,9	10,5	20,7	32,8
RD N	23,0	6,0	27,3	43,8
RD NRW	29,8	10,8	30,4	29,0
RD RPS	53,5	6,1	19,2	21,2
RD S	24,3	8,4	25,3	42,0
RD SAT	23,9	14,1	23,6	38,4
Bund	33,7	7,4	25,3	33,6

Quelle: BA Data Warehouse, eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Bezogen auf den Bundesdurchschnitt sind M1 und M4 mit jeweils einem Drittel gleich stark vertreten. Bei den zehn Regionaldirektionen unterscheidet sich die Komposition der Strategieanteile zum Teil deutlich; während z. B. in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz/Saarland die M1 eindeutig die dominierende Strategie ist, führt in den RDen Hessen, Nord und Sachsen die M4. Insgesamt ist bei dieser Auswertung zu berücksichtigen, dass in dem verwendeten Datensatz bisher nur für einen kleinen Bruchteil der gemeldeten Stellen die Matchingstrategie erfasst ist.

Der in den Fallagenturen am häufigsten und am selbstverständlichsten genannte kritische Punkt zu den Matchingstrategien ist der Zeitaufwand für die Durchführung der M4 und M3 (so bereits WZB/infas 2005, S. 132). Dies hat mit den Schwierigkeiten zu tun, potenzielle Kandidaten telefonisch zu erreichen. Durch die insgesamt verbesserte Personalsituation im Vermittlerbereich finden sich in der Aktualisierungsphase des Frühjahrs 2006 keine Stimmen, die die Personalausstattung und/oder Allokation der Vermittlerressourcen an sich kritisieren, wie dies im Vorjahr noch der Fall war.<sup>36</sup>

36 Im Zwischenbericht (WZB/infas 2005, Abschnitte 2.3.8 und 2.5.3) haben wir das Problem skizziert, dass die Marktdynamik (Stellenaufkommen, Stellenumschlag) bei der Personalbemessung für Arbeitsvermittler keine Rolle spielt, so dass Agenturen mit dynamischen Stellenmärkten bei der Mindestbesetzung mit 20 % Arbeitgebervermittlern relativ schlechter dastehen als

Ein weiterer kritischer Punkt ist die sofortige Festlegung und Kommunizierung der angelegten Matchingstrategie gegenüber dem Arbeitgeber nach der Stellenaufnahme. Besser wäre es demnach, nach der SteA-Aufnahme zunächst einmal zu schauen, welche Strategie umsetzbar ist, dann anzurufen und die Vorgehensweise mitzuteilen. Im selben Zusammenhang wird bemängelt, dass die Matchingstrategien nicht unbedingt explizit Raum vorgeben, um arbeitgeberspezifische Lösungen, also z. B. auch Kombinationen von Elementen der Matchingstrategien, zuzulassen, um die Wünsche des Arbeitgebers umzusetzen. Dieser Kritik zufolge müsste sehr viel deutlicher als bisher herüberkommen, dass der Arbeitgeberkunde der König ist, nach dem es sich auszurichten gilt, statt nach bestimmten Rahmenvorgaben von Handlungsprogrammen (AA 02, AA 03).

Als ein Problembereich von M4 und M3 wird von einzelnen Stimmen (z. B. in AA 07) der Umstand erwähnt, dass Bewerber trotz telefonischer Zusagen, sich zu bewerben, dies dann doch nicht getan hätten. Dies sorgte für erheblichen Frust unter den betroffenen Vermittlern. Eine mögliche Begründung für das Problem könnten kommunikative Defizite in der telefonischen Gesprächsführung sein, die nicht hinreichend systematisch Verbindlichkeit herstellt.

Eine Vermittlungsstrategie im Rahmen der Handlungsprogramme ist auch die Erstellung von Bewerberpools für sog. Top-Bewerber. Die Vermittler legen dafür Ordner an, in denen sie nachweislich hoch motivierte sowie anderweitig positiv herausragende Bewerberinnen und Bewerber sammeln, um sie ggf. sehr schnell zu passenden Stellenangeboten vorschlagen zu können. In der AA 05 sind die Erfahrungen damit aber eher dürftig, da die Pflege dieser Bewerberpools nicht hinreichend nachgehalten wird.

### 2.3.3.3 Die Handlungsprogramme und der Entwicklungsstand des Arbeitgebergeschäfts aus der Sicht der Agenturbefragung

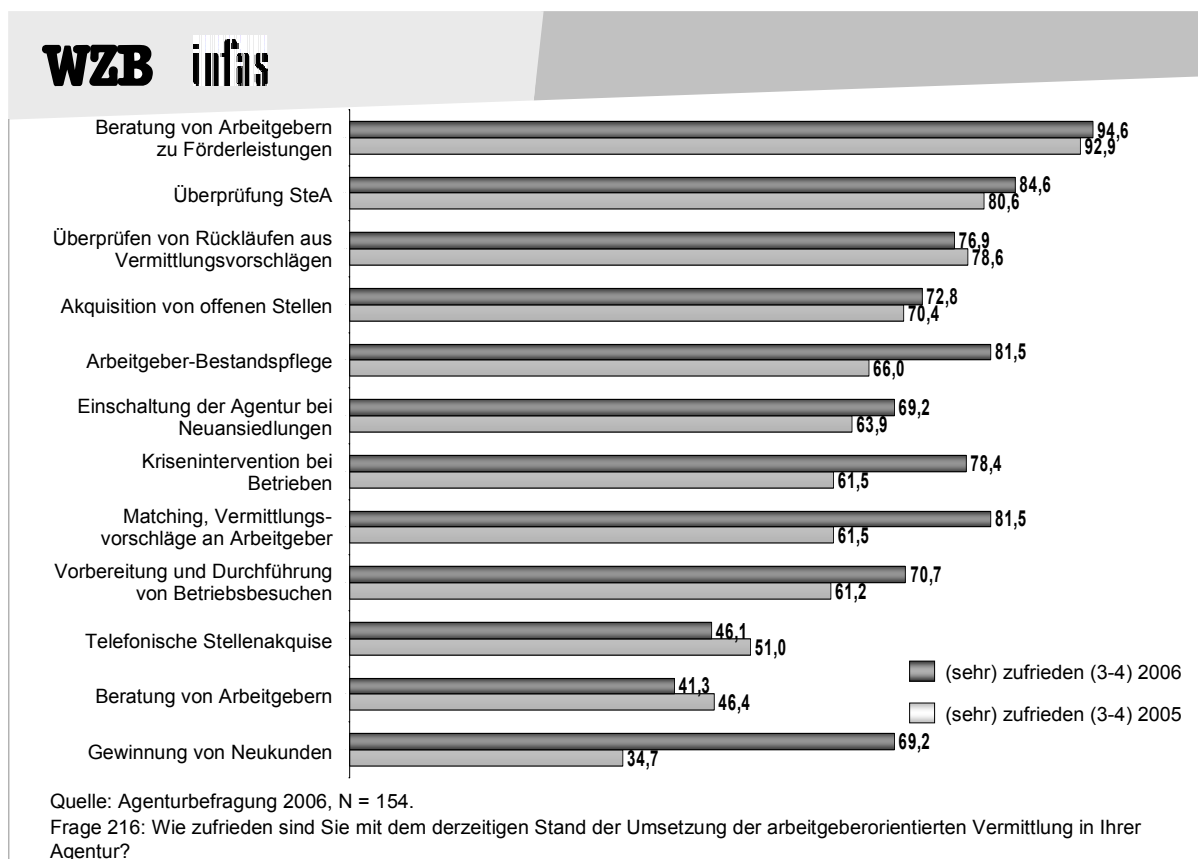
Unter den befragten Arbeitsagentur-Führungskräften (2006) zeigen sich über 91 % von der Verbesserung der Qualität der arbeitgeberorientierten Vermittlung seit Einführung des KuZ überzeugt, und immerhin noch weit über zwei Drittel (70,4 %) sehen auch die quantitativen Ergebnisse (im Sinne der gemeldeten Stellen und erfolgreicher Vermittlungsvorschläge) als verbessert an. Skeptischer wird die Einführung des SGB II hinsichtlich der Wirkungen auf den Arbeitgeberbereich beurteilt. Hier meinen immerhin 11 % (9 %) die Qualität (Quantität) habe sich seitdem verschlechtert. Eine Verbesserung bestätigen 37,6 % bzw. 44,3 %.

---

Agenturen mit eher statischen Stellenmärkten. Das Argument an sich ist weiter gültig, allerdings haben wir nunmehr keine aktuellen Hinweise auf akute Probleme oder Zielkonflikte bezüglich der Vermittleranteile.

Im Durchschnitt aller zwölf erhobenen Einzelkategorien der arbeitgeberorientierten Vermittlung zeigen sich 72 % aller Befragten insgesamt als zufrieden bzw. sehr zufrieden (Abbildung 2-4). Die höchste Zufriedenheit liegt bei der Beratung von Arbeitgebern zu Förderleistungen vor. Weniger zufrieden zeigen sich die Agenturen bei der Arbeitsmarktberatung zur Marktentwicklung in Branchen und Berufen (41,3 %) sowie bei der telefonischen Stellenakquise bzw. Kaltakquise (46,1 %). Im Vergleich zur Vorjahresbefragung sind die Agenturen insgesamt zufriedener mit den erreichten Leistungen, nur bei der Arbeitsmarktberatung und der telefonischen Stellenakquise ist die Zufriedenheit mäßig und unter dem Vorjahresniveau. Auffallend sind vor allem die im Vergleich zum Vorjahr deutlich gestiegenen Zufriedenheitswerte bei der Gewinnung von Neukunden, was möglicherweise auf die Zielkundenidentifizierung und -ansprache zurückzuführen ist. Ähnliches gilt wahrscheinlich für die Arbeitgeberbestandspflege. Auch bezüglich der Umsetzung von Außendienstleistungen zeigen sich die Agenturen zufriedener als im Jahre 2005, ein nicht unbedingt erwartetes Ergebnis (vor dem Hintergrund der Fallstudien), das verschiedene Interpretationen zulässt.

**Abbildung 2-4: Zufriedenheit mit dem derzeitigen Stand der Umsetzung der arbeitgeberorientierten Vermittlung**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In Bezug auf die Arbeitgeber-Handlungsprogramme halten 58 (89,3 %) der 65 Agenturen mit bereits eingeführten Handlungsprogrammen es für zutreffend, dass diese die Vermittlungsdienstleistungen für Arbeitgeber insgesamt verbessern. 59 (90,7 %)

dieser 65 Agenturen meinen außerdem, die Matchingstrategien 4 und 3 sorgten für passgenauere Vermittlungsvorschläge mit motivierten Bewerbern. Immerhin 27 Agenturen (41,5 %) sind der Ansicht, die Arbeitgeber-Handlungsprogramme (M3, M4) bänden Ressourcen, die für andere Aufgaben der Arbeitgebervermittlung fehlten, und noch 21 Agenturen (32,3 %) halten es für zutreffend, dass die Arbeitgeberdifferenzierung weitgehend schematisch ausgerichtet ist und daher die entwicklungs-fähigen Arbeitgeber nicht identifizieren kann. Andererseits sind 41 Agenturen (78,4 %) davon überzeugt, dass die Kundendifferenzierung dazu beitrage, die Ressourcen der BA zielführend einzusetzen und die Einschaltung zu erhöhen. In der Gesamtschau der Agenturen mit eingeführten Handlungsprogrammen überwiegt somit eindeutig die positive Beurteilung der Handlungsprogramme Arbeitgeber, abgedämpft jedoch durch die skeptischen Bewertungen bezüglich des Ressourcenverbrauchs der Matchingstrategien und der Kundendifferenzierung (Agenturbefragung 2006).

#### **2.3.4 Qualitätsstandards und Controlling der Dienstleistungen**

Ein konstitutives Element der Arbeitgebervermittlung im KuZ sind neue Qualitätsstandards, die – im Gegensatz zu den Zeiten der „BA-alt“ – prinzipiell regelmäßig nachgehalten und „controlled“ werden. Neben der Einhaltung der Kernvorgaben der Matchingstrategien (siehe oben), insbesondere des Standards „telefonischer Bewerberkontakt vor Vermittlungsvorschlag“, erweisen sich zwei Prozesskennziffern für die arbeitgeberorientierte Vermittlung als besonders wichtig:

- eine verbindliche Vereinbarung mit dem Arbeitgeber über die maximale Anzahl der Vermittlungsvorschläge;
- eine qualifizierte Erstreaktion auf ein Stellenangebot spätestens innerhalb von 48 Stunden nach Eingang.

Was die Anzahl betrifft, so ist die Standardvorgabe (nach KuZ-Konzept) fünf Vermittlungsvorschläge. In der Praxis gilt häufig die vernünftige Abwandlung dieser Vorgabe in „maximal so viele Vermittlungsvorschläge, wie der Arbeitgeber wünscht“. Denn tatsächlich wollen Arbeitgeber abhängig von der vakanten Stelle durchaus manchmal 10, 20, 70 (z. B. Zeitarbeitsfirmen) oder auch nur zwei bis drei Vermittlungsvorschläge. Für den Arbeitsalltag der Vermittler bei der Stellenannahme ist es in jedem Fall unabdingbar, diese Obergrenze im Gespräch mit dem Arbeitgeber zu klären.

Klare Vereinbarungen mit den Arbeitgebern zu treffen und einzuhalten sei generell am wichtigsten (Bereichsleiter Arbeitgeber, Erhebung 2005). Die vorhandenen Standards sind zunächst einmal nur Mindestrichtlinien, die nicht unterschritten, aber auch nicht schematisch angewendet werden sollen. Ein in diesem Sinne weiteres Beispiel bildet die schriftliche Auftragsbestätigung (für die Stellenregistrierung/-bearbeitung) an den Arbeitgeber; diese wird in einigen der besuchten Agenturen nur verschickt, wenn der Arbeitgeber dies ausdrücklich wünscht (z. B. in den AA 02, 03 und 07).

In anderen Agenturen (z. B. 01) wird es umgekehrt gehandhabt: Grundsätzlich erfolgt die Auftragsbestätigung; nur wenn der Arbeitgeber ausdrücklich erklärt, dass er keine wünscht, wird darauf verzichtet.

Der Qualitätsstandard „qualifizierte Erstreaktion nach spätestens 48 Stunden des (gebuchten) Stelleneingangs“ wird in allen Fallagenturen einzuhalten versucht und stellt auch in der Umsetzung kein Problem dar. Der Standard „telefonische Nachkontrolle von Vermittlungsvorschlägen für registrierte Stellenangebote nach 14 Tagen“ spielt eine geringere Rolle und wird auch nicht überall kontinuierlich erfolgreich eingehalten (vgl. bereits WZB/infas 2005, S. 126). Dieser Standard wird teilweise auch bewusst differenziert und bei längeren Besetzungsprozessen (z. B. Akademiker) wird eine längere Frist praktiziert.

Selbstverständlich nimmt die Qualität der SteA-Daten in der coArb ebenfalls einen hohen Stellenwert ein – dies war bereits vor dem KuZ so (vgl. Schütz 2005). Ein qualitatives Controlling durch Stichprobenkontrollen vor allem der Beratungsvermerke in der coArb (und ab 2006 sukzessive in Verbis) erfolgt in diesem Feld insbesondere durch den Fachlichen Leiter Arbeitgeber sowie die Teamleiter. Die konkrete Ausgestaltung dieses Fachcontrollings variiert dabei nach Agenturbezirken.

Computergestützte Abfragen (SQL) der formalen Standards sind Teil des bundesweiten Datenqualitätsmanagements. Durch die Einführung der Handlungsprogramme sind neue Dokumentationspflichten und -kodierungen bezüglich der Matchingstrategien und der Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber bezüglich des Stellenangebotes entstanden. Die vorgeschriebenen neuen, für Uneingeweihte kryptischen Abkürzungen (vgl. Dokument 6 im Anhang A1.4) sind nach der nötigen Einarbeitung in der Vermittlerpraxis zügig Routine, verursachen aber Probleme in Bezug auf die Buchungspraktiken auswärtiger Agenturen, die diese neuen Abkürzungen noch nicht verstehen und daher die Qualitätsstandards des SteA-Vermerks (z. B. Begrenzung der Anzahl VV) unterlaufen (vgl. auch Abschnitt 2.3.6). Dieselbe Grundproblematik (Überbuchung) besteht vor allem in Hinblick auf die Arbeitsgemeinschaften (siehe Abschnitte 2.3.2.2 und 2.3.7).

Eine wichtige Neuregelung der Handlungsprogramme ist die Maßgabe, dass die Anzahl der gemeldeten bzw. akquirierten Stellen durch die Kontaktaufnahme und -pflege („Entwicklung“) insbesondere von Zielkunden nicht unbegrenzt steigen soll. Der Einschaltungsgrad soll demnach nicht ins Uferlose gesteigert werden, vielmehr liegt der Akzent darauf, die gemeldeten Stellen auch möglichst zügig zu besetzen. Stellenentwicklung und Stellenbesetzung sollen also parallel verlaufen. In bestimmten Agenturen wurden vor diesem Hintergrund temporär alle proaktiven Stellenakquisitivitäten gestoppt, um die Vermittlerressourcen auf die Besetzung der vorhandenen Stellen zu konzentrieren. Zu den relevanten Kennziffern in den Agenturen zählen darüber hinaus u. a. die Aktualität und Laufzeit der Stellenangebote sowie die Anzahl der Vermittlungsvorschläge im Verhältnis zu den Integrationserfolgen.

Als genereller Befund ist auffällig, dass in den besuchten Agenturen von einer Vereinheitlichung der Prozesskennziffern im arbeitgebervermittlerorientierten Bereich weiterhin nicht die Rede sein kann (so schon WZB/infas 2005). Eine bundesweite Vereinheitlichung der Prozesskennziffern sollte und soll durch Einführung des sog. Agentur-„Cockpit“ erreicht werden, das Einführungsdatum ist aber von der Zentrale immer wieder verschoben worden.<sup>37</sup>

Die Agenturen arbeiten also noch immer ohne Cockpit, haben kein standardisiertes Instrumentarium für das Prozesscontrolling in der arbeitgeberorientierten Vermittlung. Zur Erweiterung der Basisqualitätsstandards (siehe oben) werden daher weiterhin in unterschiedlichem Maße elektronische Abfragemöglichkeiten (SQL-Abfragen) genutzt. Die SQL-Abfragen sind aber mit den Dokumentationsstandards der Handlungsprogramme nur noch teilweise kompatibel, so dass bestimmte Abfragen gar nicht mehr möglich sind. Das Arbeitgebergeschäft befindet sich daher im Frühjahr 2006 teilweise in regelrechtem Controlling-„Blindflug“ (Stand März 2006, AA 04). Wie die Abfrageoptionen unter Verbis letztlich aussehen werden, ist zum Erhebungszeitraum noch ungewiss. In der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ist im Vergleich zum Arbeitgeberbereich die Cockpitentwicklung weiter. So sind z. B. die entsprechenden Prozesskennzahlen KuZ bundesweit verfügbar.

Der Entwicklungsrückstand bei den arbeitgeberorientierten Kennziffern war zum Ende des Erhebungszeitraums (Ende Mai 2006) nach Auskunft der BA-Zentrale noch nicht beseitigt. Die Probleme werden zum Teil mit technischen Schwierigkeiten (valide Programmierung der messtechnischen Umsetzung) begründet. Darüber hinaus wird der Rückstand bedauert, aber auf Nachfragen keine konzise Erklärung für die schlechte Datenlage angeboten. Allerdings wird argumentiert, dass man in der Zentrale die Einführung der Kennziffern zum Arbeitgebergeschäft nun etwas zurückhaltender managen wolle, nachdem bei den KuZ-Prozesskennziffern übersteuert worden war und diese Kennziffern dadurch zu wichtig genommen worden waren. Diesen Fehler wolle man nun nicht wiederholen und den Verlauf von insbesondere neuen Kennziffern zunächst einmal beobachten, nicht sofort bewerten.

### **2.3.5 Außendienste und Akquisition**

Außendienste in der Arbeitsvermittlung dienen grundsätzlich folgenden Zielen (Müller 2004a, S. 11 f.):

---

37 Hintergrund: das bisherige bundesweit einheitliche Controllingsystem CFIS soll vom FIS (Führungsinformationssystem) abgelöst werden, das u. a. neue Standards der Datenaufbereitung inklusive sog. Cockpits enthält. Diese FIS-Cockpits sind so aufbereitet, dass für ein bestimmtes Thema (z. B. Vermittlung) das Einstiegsblatt (nur) eine Art Kurzsteckbrief mit aktuellem qualitativem Stand (plus/minus) von Schlüsselindikatoren abbildet. Jedes Item dieser Einstiegsseite ist jedoch mit vielfältigen Daten, Datendefinitionen und -aufbereitungen, datentechnischen und inhaltlichen Querbezügen und Analysen hinterlegt. Diese tieferegehenden Daten können nach Nutzerbedarfen erschlossen und abgefragt werden.

- Anlässe im Zusammenhang mit der Erteilung/Bearbeitung von Stellenangeboten;
- Akquisition offener Stellen;
- Förderung vermittlerischer Maßnahmen;
- Arbeitsmarktbeobachtung und Kundenpflege.

Hospitationen in den Fallagenturen belegen dieses Gesamtspektrum an Themen und Anlässen, wobei häufig alle diese Aspekte in einem Außendienst berührt wurden.<sup>38</sup>

Die Thematik der Außendienste hat sich mit Einführung der Handlungsprogramme etwas verändert (zu älteren Befunden vgl. Schütz 2005; Mosley, Schütz & Schmid 2003). Nachdem wir im Bericht 2005 (vgl. WZB/infas 2005) noch eine hohe Varianz des Stellenwerts und der Umsetzungspraktiken von Außendiensten aus den Fallagenturen berichteten, ist die Bedeutung von Außendiensten in der Zwischenzeit in den meisten dieser Agenturen gesunken. Durch die Umsetzung der Matchingstrategien sind die Außendienste quantitativ zurückgegangen, nur in wenigen Agenturen wird noch mit hohen quantitativen Vorgaben gearbeitet. Herausstechend ist dabei die AA 07, wo das extrem ambitionöse Ziel des Vorjahres zwar nicht gehalten wird, aber mit 2000 angesetzten Außendiensten (davon 800 für Zielkunden) für 2006 wiederum ein ehrgeiziges Ziel formuliert ist. Auch in der AA 04 sind die Vorgaben hoch: Um das Jahresziel „Besuch aller Betriebe mit mehr als zwei Arbeitnehmern“ zu erreichen, müssen durchschnittlich sechs Außendienste pro Vermittler pro Woche geleistet werden. Strategisches Ziel ist dabei die Erhöhung der Einschaltung. In der AA 03 bleibt die Außenkontaktsprache für die 4000 Unternehmen mit weniger als zehn Angestellten in der Umsetzung eines beauftragten Dritten, während sich die Arbeitsagentur auf die übrigen 1000 größeren Unternehmen konzentriert.

In einigen Agenturen sind Außendienste aktuell so gut wie gar kein Thema.<sup>39</sup> In der AA 02 sind Außendienste für die Zielkunden im 2-Monats-Turnus vorgesehen; ferner ist ein außendienstorientierter Vermittler für 2006 geplant, der den „Türöffner gibt, sich im Bereich Akquise und Kaltakquise auf dem Markt tummelt“. In der AA 10 werden wöchentlich noch zwei Außendienste pro Arbeitgebervermittler umzusetzen versucht, doch die Zeit für Außendienste sei insgesamt deutlich zurückgegangen. In der AA 05 gibt es keine Vorgaben mehr, aber jeder arbeitgeberorientierte Vermittler bleibt für Außendienste verantwortlich und hat i. d. R. einen festen Außendiensttag.

Mit Blick auf die Situation in Deutschland insgesamt bestätigt die zweite Welle der schriftlichen Agenturbefragung (2006) den Trend aus den Fallagenturen: Verbindliche Zielvorgaben zu den Außendiensten nehmen im Vergleich zum Vorjahr deutlich ab. War 2005 das Bild zweigeteilt (52,2 % mit Vorgaben zu 46,6 % keine Vorgaben), sind Zielvorgaben 2006 nur noch in einem Drittel der Agenturen anzutreffen, zwei

---

38 Von einer systematischen Aufbereitung der in den zehn Agenturen im Vorjahr absolvierten Außendiensthospitationen sehen wir hier ab, da diese stark einzelfallbezogene Beispiele repräsentieren.

39 „Die laufen im Moment sehr wenig bis gar nicht; wir gehen gerade nur noch raus, wenn wir wirklich dazu aufgefordert, fast genötigt werden“ (AA 08; ähnlich AA 06).



Drittel verneinen diese Praxis. Der Durchschnitt der vorgeschriebenen Außendienstkontakte pro Vermittler liegt bei 11,9 Besuchen, mit breiter Streuung von 2 bis 48 Besuchen im Monat (24 Agenturen haben 10 sowie 11 20 und mehr Besuche pro Monat).

In der Agenturbefragung 2006 zeigen sich immerhin 71 % der Agenturen (110 AA, gültige Antworten) zufrieden bzw. sehr zufrieden mit dem Umsetzungsstand von Außendiensten (Vorbereitung und Durchführung, vgl. Abbildung 2-4). In den Fallagenturen wird teils die Abkehr vom früheren zahlenorientierten Schematismus begrüßt (vgl. WZB/infas 2005; Schütz 2005), aber zum Teil auch bedauert, dass die Außenkontakte so verringert sind, da der persönliche Kontakt mit den Betrieben strategischen Stellenwert besitze. Außendienste seien zudem auch für die praktische Förderung der Berufskunde nützlich. Ein Zielkonflikt zwischen Matchingstrategien und Außendiensten wird tendenziell gesehen (AA 05, AA 10), teilweise auch verneint („darf nicht“, „durch Außendienste sind wir sehr viel draußen“ (AV-AG AA 04)). Einige Vermittler und Führungskräfte sind außerdem der Ansicht, dass die stark gestiegene telefonische Kontaktdichte mit den Arbeitgebern den Rückgang der Außendienste zumindest partiell kompensiere. Ein BLAG einer RD sieht Außendienste „als teuerstes Gut“, weil diese eine Menge Mitarbeiterzeit binden, aber auch als „gutes Kontaktmittel“; damit Kundenbindung entstehe, sei persönliche Kenntnis zumindest der Zielkunden angezeigt.

### *Außendienste und Großkundenbetreuung der RD*

In der BA-Reformkonzeption sind die RDen grundsätzlich für die sog. Großkundenbetreuung verantwortlich, also die agenturübergreifende Kontaktpflege mit strategisch wichtigen großen Arbeitgebern. Während insbesondere drei RDen (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern) bei der Entwicklung dieses Geschäftsbereichs bereits relativ umtriebiger und aktiv erscheinen, steht man in den meisten anderen RD-Bezirken mehr oder minder noch im Aufbau dieses Geschäftsfeldes. Entsprechend spielt die RD-Großkundenbetreuung in der Wahrnehmung der Agenturen auch nur eine geringe Rolle, wenn überhaupt. Für die (kleinen) RD-Bezirke mit nur wenigen Großbetrieben stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Großkundenbetreuung, wie BA-Praktiker aller drei Ebenen einräumen. Einer Fallagentur sind 2005 größere Betriebsansiedlungen ohne Beteiligung des regionalen Großkundenbetreuers gelungen.

### **2.3.6 Zusammenarbeit von Arbeitnehmervermittlern und Arbeitgebervermittlern**

Gemäß der KuZ-Konzeption erfolgt die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen vornehmlich durch die arbeitgeberorientierten Vermittler. Nach den Ergebnissen 2005 (vgl. WZB/infas 2005) bestand nicht in allen Agenturen eine eindeutige Klarheit darüber, ob und wann die arbeitnehmerorientierten Vermittler Vermittlungsvorschläge (noch) vornehmen dürfen.

Allerdings ist dies in einem Teil der Agenturen unmissverständlich geregelt: In AA 01 und AA 02 erfolgen die Vermittlungsvorschläge nur von den Arbeitgebervermittlern, es sei denn, diese geben Stellenangebote ausdrücklich für ihre bewerberorientierten Vermittlerkollegen frei. Ähnlich ist es in AA 04 und AA 05: In der AA 09 wird die Variante praktiziert, dass der erste Vorschlag von den arbeitgeberorientierten Vermittlern erfolgt, die nachfolgenden auch von den bewerberorientierten Vermittlern. In der AA 07 dürfen die bewerberorientierten Vermittler grundsätzlich auch Vermittlungsvorschläge buchen, es sei denn, die vereinbarte Obergrenze der Vermittlungsvorschläge ist bereits erreicht. In diesem Fall ist die Rücksprache mit den Arbeitgebervermittlern notwendig. Diese Praxis ist auch andernorts verbreitet.

Als „KuZ-Falle“ charakterisiert ein Bereichsleiter den Umstand, dass durch die KuZ-Konzeption verunsicherte arbeitnehmerorientierte Vermittler sich in der KuZ-Anfangszeit gar nicht mehr trauten oder zuständig fühlten, selbst Vermittlungsvorschläge zu machen, da dies den arbeitgeberorientierten Kollegen vorbehalten sei. Hier sei Aufklärungsarbeit zu leisten gewesen. In der Gesamtschau der Fallagenturen erscheint die „KuZ-Falle“ aber nicht mehr als ein akutes Problem; vielmehr haben sich nach unseren Befunden viele arbeitnehmerorientierte Vermittler relativ gut damit arrangiert, in beschränkterem Rahmen Vermittlungsvorschläge platzieren zu dürfen. Allerdings gibt es kritische Einzelstimmen, die die vorgeschriebene Arbeitsteilung als wenig funktional bewerten. Die Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern wird aber in praktisch allen Fallagenturen positiv charakterisiert, zum Teil als ausgezeichnet. Die Einübung, Verstärkung und Pflege kurzer Kommunikationswege im Rahmen professioneller Standards sind dafür maßgeblich verantwortlich.

In der Agenturbefragung 2006 bewerten 54 % der Führungskräfte die aktuelle Qualität der Zusammenarbeit der beiden Vermittlertypen als gut bzw. sehr gut, was das Ergebnis von 52 % aus der Vorjahresbefragung untermauert. Für die Zeit vor KuZ-Einführung wird diese positive Bewertung nur von 26 % der Befragten vergeben. 34,4 % bewerten die Zusammenarbeit für diese Zeit vor KuZ als eher schlecht bis sehr schlecht (4, 5, 6), im Vergleich zur aktuellen Situation mit nur 12,9 % schlechten Bewertungen (4, 5, 6 nicht vergeben).

Gleichwohl gelingt die Kommunikation nicht immer. So zeigen sich beispielsweise arbeitnehmerorientierte Vermittler einer Fallagentur überzeugt, dass die arbeitgeberorientierten Kollegen maßgeblich nach Kundengruppe zu matchen versuchen. Tatsächlich nehmen die Arbeitgebervermittler dieser Agentur ihre Suchläufe vornehmlich nach Eignung, also beruflichen oder berufsfachlichen Kenntnissen vor, das Kundengruppenkriterium ist klar nachgeordnet. Diese Praxis gilt unseren Ergebnissen zufolge auch für die anderen Fallagenturen – mit einer Ausnahme: In der AA 07 gibt ein Vermittler explizit an, „unter den Qualifikationen plus Segmentierung Marktkunden“ den Suchlauf vorzunehmen. Da die Bewerberauswahl auf Basis der Qualifikationen dominiert, geben die Arbeitgebervermittler auch an, gegebenenfalls Bewerber aus dem Rechtskreis SGB II/ARGE vorzuschlagen, wenn diese die beste Eignung für ein bestimmtes Stellenangebot aufweisen sollten.

### 2.3.7 Kooperation mit auswärtigen Arbeitsagenturen und ARGEN

Probleme der Vermittlungspraxis liegen weniger innerhalb der Agentur, sondern vor allem in der Kooperation mit anderen Arbeitsagenturen und den ARGEN. Die Überbuchung durch überregionale Vermittlungsversuche anderer Arbeitsagenturen spielt eine unterschiedlich starke Rolle in den Fallagenturen. In den NRW-Agenturen hat sich das Problem nach unseren Befunden zwar verringert, ist aber trotz der Selbstverpflichtung der Arbeitsagenturen dieser RD („Münsterländer Erklärung“) noch nicht vollständig abgestellt. Dies ist z. B. auch in der AA 10 ein Thema. In der ostdeutschen AA 04 wird diesem Punkt hingegen kaum eine Bedeutung beigemessen.

Dramatischer stellt sich das Problem in Bezug auf die ARGEN dar. Aus der Sicht vieler Fachkräfte verschiedener Fallagenturen untergraben die ARGE die Matchingstrategien, insbesondere die Vereinbarungen hinsichtlich der maximalen Anzahl der Vermittlungsvorschläge, indem sie Bewerbern Stellenangebote unterbreiten, diese VV aber nicht ins System buchen. Das Problem „zum Teil maßloser Überbuchungen“ (Zitat) sind meistens nicht die arbeitgeberorientierten Vermittler der ARGEN, die zumeist nach den Regeln des KuZ arbeiten, sondern die bewerberorientierten Vermittler der ARGEN. Der arbeitgeberorientierte Ansatz treffe bei diesen zum Teil auf völliges Unverständnis.<sup>40</sup> Ein weiteres Problem stellt die teils wachsende Konkurrenz zwischen ARGE und Agenturen in Bezug auf Angebot und Nachfrage von Fördermitteln dar: Bestimmte Arbeitgeber versuchen nunmehr gezielt, hohe Förderungen zu erzielen, indem die potenzielle ARGE-Förderung gegenüber der Agentur ausgespielt wird. Umgekehrt bieten auch ARGEN Betrieben proaktiv Förderungen an (AA05), während in den Agenturen anders gerichtete ermessenslenkende Weisungen gelten.

### 2.3.8 Die Performanz der arbeitgeberorientierten Vermittlung: Leistungskennziffern und die Sicht von Betrieben

Eine Achillesferse der reformierten arbeitgeberorientierten Vermittlung ist bisher der robuste und valide Nachweis von Leistungsverbesserungen der Qualität des arbeitgeberorientierten Vermittlungsgeschäfts (vgl. Abschnitt 2.3.4). Nach dem uns bekannten Planungsstand für das Cockpit sind der Anteil und die Laufzeit erfolgreich

---

40 Eine AG-Vermittlerin aus AA 10: „Obergrenzen werden nicht unbedingt so ernst genommen, wie sie es eigentlich sollten, gerade auch was die ARGEN angeht, die 'ne ganz andere Herangehensweise an die Arbeitsvermittlung haben als wir. Für uns steht nun mal der Arbeitgeber im Vordergrund, und bei den Kollegen der ARGE geht es doch vor allem darum, die Leute aus dem Leistungsbezug zu bringen, die Leute müssen in Brot und Arbeit, und da muss man einfach versuchen. Und dann bekommen die Stellen angeboten, ob das nun passt oder nicht passt. Beispiel: super Juristenstelle, auf die dann von der ARGE Leute vorgeschlagen werden, die 1998 zum letzten Mal ein Büro von innen gesehen haben. Und wenn Sie dann mit den Kollegen sprechen, indem Sie einfach zum Telefon greifen und sagen, ‚Wie konnten Sie den denn nur vorschlagen, das passt einfach nicht‘, dann treffen Sie auf totales keine Einsicht/Unverständnis. ‚Man muss es doch probieren; der muss doch mal in die Puschen kommen‘ – solche Antworten kriegen Sie dann.“

besetzter Stellen<sup>41</sup> die zentralen Steuerungskennziffern (sowie ergänzend die Anzahl neuer Stellen bei Neukunden). Andere Kennziffern sind entweder sog. Analysekenzahlen oder sie werden ergänzend eingesetzt.

Nach Berechnungen auf Basis der wenigen verfügbaren Leistungskennziffern ergibt sich folgendes Bild:

Der Anteil der erfolgreich besetzten Stellen beträgt im Durchschnitt aller Agenturen im Jahre 2005 3 %, der beste Wert liegt bei 10,6 %, der schlechteste Wert bei 0,7 %. Des Weiteren: Für den Indikator „Anteil der Stellen mit weniger als drei Vermittlungsvorschlägen“, ein Proxy-Maß für die Passgenauigkeit der Vermittlung und Einhaltung des Qualitätsstandards „Beschränkung der VV“, ergibt sich für 2005 ein Agenturdurchschnitt von 53 %. Die Ergebnisse streuen zudem über die Agenturen hinweg erheblich; so liegt der schwächste Wert bei 35 %, der beste hingegen bei 78 %. Die Passgenauigkeit der Vermittlung lässt also noch zu wünschen übrig, auch wenn man einräumt, dass ein bestimmter Anteil von Arbeitgebern mehr als drei Vermittlungsvorschläge wünscht.

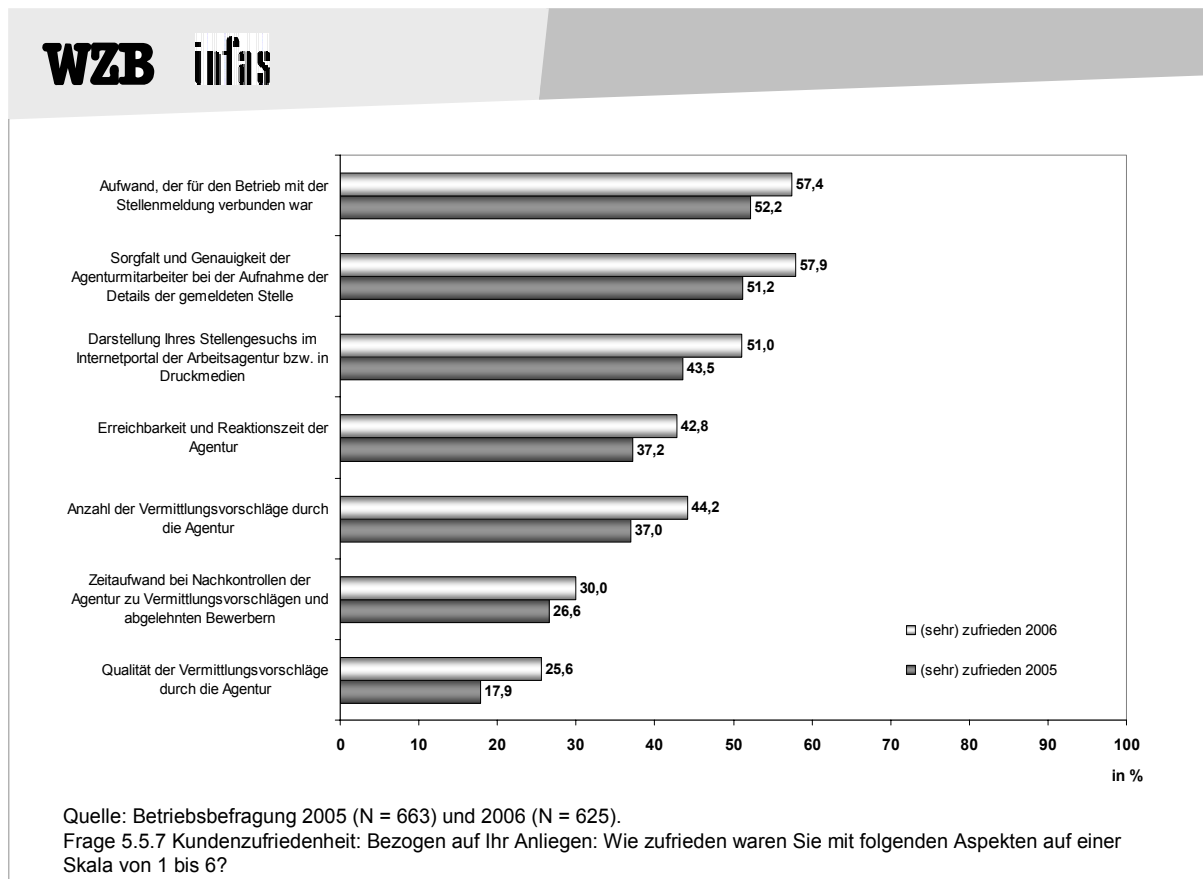
Eine zentrale Bewertungskategorie zur Beurteilung der arbeitgeberorientierten Vermittlung ist natürlich auch die Zufriedenheit der Betriebe mit den angebotenen Dienstleistungen. Die Betriebsbefragungsergebnisse aus dem Vorjahr fielen zum Teil für einige zentrale Zufriedenheitswerte ziemlich negativ aus (WZB/infas 2005, S. 139–141). In der Folgebefragungswelle 2006 (vgl. Abbildung 2-5) sind die Ergebnisse für alle Indikatoren etwas verbessert: So zeigten sich 2005 nur 17,9 % der Befragten mit dem zentralen Indikator Qualität der Vermittlungsvorschläge insgesamt zufrieden (1–2); in der Befragung 2006 liegt dieser Zufriedenheitswert nun mit 25,6 % deutlich höher. Umgekehrt sind am unteren Ende 2006 nur noch 18,1 % der befragten Betriebe mit der Qualität der Vermittlungsvorschläge definitiv unzufrieden (5–6), in der Befragungswelle 2005 lag dieser Wert noch bei 24,1 %. In der Befragungswelle 2006 gibt es zudem recht hohe Zufriedenheitswerte hinsichtlich Sorgfalt (57,9 %) und Aufwand (57,4 %) bei der Stellenannahme, der Anzahl der Vermittlungsvorschläge (44,2 %) und der Darstellung des Stellengesuchs in den Medien (Internet/Print) (51 %). Etwas weniger zufrieden sind die Betriebe mit der Erreichbarkeit sowie der Reaktionszeit der Agenturen (42,9 %) sowie bezüglich des Zeitaufwands bei Nachkontrollen der Agentur zu Vermittlungsvorschlägen und abgelehnten Bewerbern (30 %).<sup>42</sup>

---

41 Der Anteil erfolgreich besetzter Stellen ist definiert als die Anzahl der VV, die wegen BewA-Abgangsgründen „durch BA vermittelt“ (A) und „in betriebliche Ausbildung vermittelt“ (L) eingestellt wurden, im Verhältnis zu allen Stellen in der gegebenen Periode. Die Laufzeit erfolgreich besetzter Stellen ist definiert als die Anzahl der Tage zwischen Stellenerstellung und Tag der Eintragung des Abgangsdatums des Bewerbers bei erfolgreichen Stellen.

42 In der Befragungswelle 2005 antworteten auf diese Frage 663 Betriebe, im Jahre 2006 625 Betriebe. Diese Betriebe hatten jeweils in den vorangegangenen zwölf Monaten offene Stellen an die Agenturen gemeldet.

**Abbildung 2-5: Zufriedenheit der Betriebe mit verschiedenen Dienstleistungen der Agentur**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Wie bereits im Vorjahr (vgl. WZB/infas 2005, S. 141 f.) ist ein relativ hoher Anteil der befragten Betriebe zudem an zusätzlichen Dienstleistungen durch die BA interessiert, wobei dieses Interesse in der Gesamtschau geringfügig niedriger ausfällt als in der Vorjahresbefragung.

Von den Gesamttendenzen werden die Vorjahresergebnisse klar bestätigt. Noch immer mehr als die Hälfte (53,6 %) der Betriebe fände es wichtig (1–2), dass die BA die Vorauswahl von Bewerbern für den Betrieb vornimmt. Die Unterstützung bei Stellenausschreibungen (Erstellen von Anforderungsprofilen, Aufgabe von Inseraten) wird ebenfalls stark gewünscht (47,9 bzw. 42,9 %). Etwa zwei Fünftel (40,8 % bzw. 38,3 %) aller befragten Betriebe erachten die Sichtung von Bewerbungsunterlagen und die Durchführung von Vorstellungsgesprächen sowie Eignungstests als wichtig. Diese Dienstleistungen werden umso höher gewichtet, je kleiner die Betriebsgröße ist: Insbesondere die Durchführung von Eignungstests/Bewerbungsgesprächen findet überproportional hohes Interesse bei den echten Kleinbetrieben (0–10 Beschäftigte), aber merklich abgeflachtes Interesse bei Betrieben mit über 200 Beschäftigten.

## 2.4 Neuausrichtung der Bewerberaktivierung

In diesem Abschnitt wird die Neuausrichtung der Bewerberaktivierung untersucht. Wir betrachten die frühzeitige Meldung/Job-to-Job-Vermittlung (Abschnitt 2.4.1), die Neuregelungen im Sperrzeitenrecht (Abschnitt 2.4.2) und zur neuen Zumutbarkeit (Abschnitt 2.4.3). Schließlich betrachten wir übergreifende Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen, also Maßnahmen der Aktivierung, die über den engen Fokus der vorstehenden Instrumente hinausgehen (Abschnitt 2.4.4). Besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die im Untersuchungszeitraum erfolgten Gesetzesänderungen im Bereich frühzeitige Meldung/Job-to-Job-Vermittlung und den neuen Sperrzeitbestand „unzureichende Eigenbemühungen“.

Leitende Forschungsfragen sind: Welchen Stellenwert besitzen die neu justierten Instrumente im Kontext der insgesamt verfügbaren Maßnahmen zur vermittlungsorientierten Aktivierung? Können sie zu einer verbesserten Balance zwischen „Fordern und Fördern“ beitragen? Inwieweit erschweren ggf. Kontextbedingungen und Defizite in Reformdesign oder -umsetzung eine Prozessverbesserung bei der Bewerberaktivierung?

### 2.4.1 Frühzeitige Meldepflicht und Job-to-Job-Vermittlung

#### 2.4.1.1 Ziele und rechtliche Grundlagen

Durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse enden, neue Meldepflichten gegenüber der Arbeitsverwaltung festgelegt (§ 37b SGB III). Nach der bis Ende 2005 geltenden Regelung hatte sich im Falle der Kündigung eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses der Arbeitnehmer unverzüglich nach Erhalt der Kündigung persönlich bei der Agentur für Arbeit zu melden, wollte er nicht eine Minderung des Arbeitslosengeldes nach § 140 SGB III riskieren.<sup>43</sup> Im Falle

---

43 Ob dem Arbeitsuchenden die fehlende Kenntnis der Meldepflicht vorzuwerfen ist, ist allerdings strittig. Während ein Teil der Sozialgerichte davon ausgeht, dass ein Verschuldensvorwurf eine positive Kenntnis der Meldepflicht voraussetzt, ist vor allem das Landessozialgericht Baden-Württemberg der Auffassung, für eine Verletzung von § 37b SGB III komme es nicht darauf an, ob dem Versicherten die Meldepflicht bekannt war oder nicht (vgl. weiter Merten 2005). Einerseits ist für die Rechtsverbindlichkeit gesetzlicher Vorschriften allein ihre Verkündung im Bundesgesetzblatt maßgeblich; andererseits ist im Sozialversicherungsrecht vor Verhängung von Sanktionen eine Pflicht zur Aufklärung gegenüber dem Versicherten üblich. Daher wird in Literatur und Rechtsprechung überwiegend die Meinung vertreten, dass die Verpflichtung zur Arbeitsuchendmeldung eine entsprechende Kenntnis dieser Verpflichtung voraussetzt (vgl. B 11a/11 AL 81/04 R und B 11a/11 AL 47/04 R sowie B 7a AL 4/05R; 87a/7 AL 80/04 R und B 7a/7 AL 94/04 R; vgl. außerdem Spellbrink 2005). Nach Mitteilung der Zentrale in Nürnberg verliert die BA in diesem Zusammenhang fast jeden Prozess. Da die Minderung nun in eine Sperrzeit umgewandelt wurde und es im Rahmen des § 144 SGB III Belehrungspflichten seitens der Arbeitsagenturen gibt, dürfte die Sanktion nur greifen, wenn es im Vorfeld zu einer entsprechenden Belehrung gekommen ist.

einer befristeten Beschäftigung sah die Gesetzesfassung vor, dass eine Meldung frühestens drei Monate vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses erfolgen konnte. Die Formulierung „frühestens“ war dabei äußerst missverständlich und führte dazu, dass die vorgesehene Sanktionsfolge bei befristeten Arbeitsverträgen generell nicht eintreten konnte (ausführlich zur ursprünglichen Regelung und zu den Implementationshemmnissen WZB/infas 2005, S. 143 ff.). Die durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22.12.2005 (BGBl. I 2005, S. 3676 ff.) geänderte Fassung stellt nunmehr klar, dass die persönliche Arbeitsuchendmeldung unabhängig von der individuellen Kündigungsfrist und befristeten oder unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen immer spätestens drei Monate vor Beendigung eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses<sup>44</sup> zu erfolgen hat.<sup>45</sup> Nur dann, wenn zwischen der Kenntnis des Beendigungszeitpunkts und der Beendigung des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses weniger als drei Monate liegen, etwa weil das Arbeitsverhältnis mit einer kürzeren Frist als drei Monate vom Arbeitgeber gekündigt worden ist, muss die Meldung nunmehr innerhalb von drei Tagen nach Kenntnis des Beendigungszeitraumes erfolgen.

Mit der Neufassung ist § 37b SGB III zu einer Sperrzeitregelung umgestaltet worden. Die Dauer der Sperrzeit bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung beträgt eine Woche (§ 144 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 SGB III). Die in § 140 SGB III normierte Rechtsfolge der Minderung des Arbeitslosengeldes ist ersatzlos entfallen.

Der Handlungsansatz Job-to-Job verfolgt das Ziel, durch frühzeitige Meldung und frühzeitig einsetzende Beratung Arbeitslosigkeit zu vermeiden (§ 37b SGB III) und somit einen Beitrag zur Kostensenkung zu leisten. Durch die frühzeitige Meldung und das gemeinsame Agieren von Arbeitsagentur und Arbeitsuchenden soll die Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden. Dadurch sollen Arbeitslosigkeit und der Bezug von Entgeltersatzleistungen möglichst vermieden bzw. verkürzt werden.

#### 2.4.1.2 Ergebnisse aus den Fallstudien und den Agenturbefragungen

Im Vorjahr (vgl. WZB/infas 2005) wurden die anvisierten Ziele der Job-to-Job-Vermittlung nur sehr bedingt erreicht, da neben den nicht eindeutig formulierten Gesetzesregelungen u. a. auch die fehlende Mitwirkung der Kunden, fehlende verbindliche Mitwirkungspflichten der Arbeitgeber sowie das Problem des frühzeitigen Ausstiegs

---

44 Von der Verpflichtung zur Meldung weiterhin ausgenommen sind Auszubildende, die in einem betrieblichen Ausbildungsverhältnis stehen, dessen Ende absehbar ist. In diesen Fällen ist die Übernahme des Auszubildenden auch von dem Bestehen der Abschlussprüfung abhängig, so dass der Gesetzgeber eine Meldung bei der Agentur als überflüssige Formalie ansah (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 27).

45 Damit wurde zum einen auf die missverständliche Formulierung zur Meldepflicht bei befristeten Verträgen reagiert, zum anderen auf die absurde Auswirkung der Altregelung, dass sich auch Beschäftigte melden mussten, deren Kündigung erst in vielen Monaten oder gar Jahren wirksam werden würde.

aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis Implementationshindernisse für die Prozesswirksamkeit der Job-to-Job-Regelung bildeten.

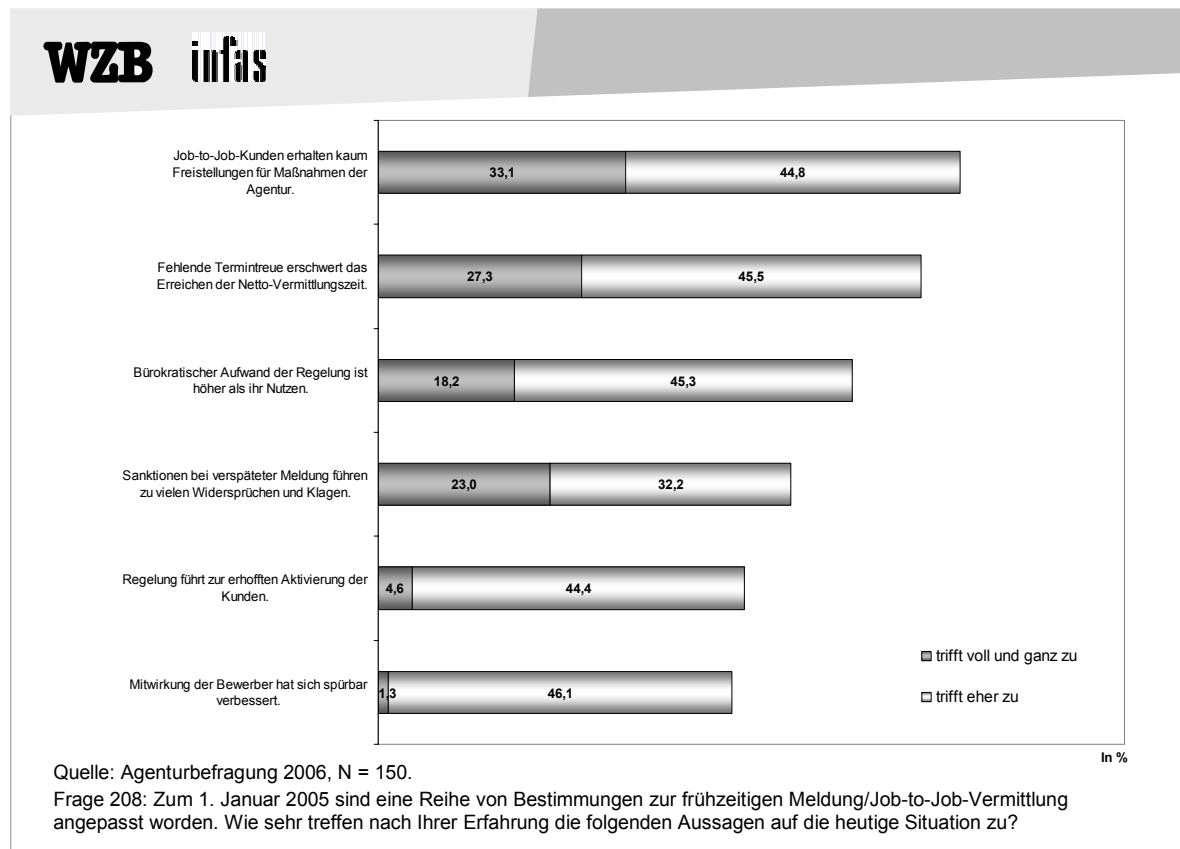
Die Nachbesserungen der Bundesregierung durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze werden von der Praxis durchgängig begrüßt (vor allem die zeitliche Begrenzung auf einheitlich drei Monate), aber gleichzeitig als unzureichend charakterisiert. Insbesondere vier Aspekte bleiben nach wie vor ungelöst:

**1. Fehlende verbindliche Freistellungsregelungen zur Nutzung der Aktionszeit**

Anspruch und Wirklichkeit der Nutzung der Aktionszeit gehen so lange auseinander, wie der von der Hartz-Kommission anvisierte Freistellungsanspruch nicht umgesetzt wird, lautet die praktisch einhellige Einschätzung der BA-Praktiker. Eine Führungskraft aus der Zentrale fasst das Dilemma folgendermaßen zusammen:

„Wenn man A [frühzeitige Meldung] sagt, muss man auch B [Freistellungsanspruch] sagen. Wenn man B nicht haben will, was ich gar nicht bewerten will, muss man sich die Frage stellen, ob A dann noch Sinn macht, nicht wahr? Da liegt der Ball nicht an der Exekutive, sondern da müsste man mal an die Legislative zurückgehen [...]“.

**Abbildung 2-6: Erfahrungen der Führungskräfte mit der frühzeitigen Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung seit der Reform vom 1.1.2005**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006



Auch in der Agenturbefragung (Abbildung 2-6) betonen drei Viertel der Führungskräfte, dass die Arbeitgeber den Job-to-Job-Kunden kaum Freistellungen für Maßnahmen der Agenturen geben.

## *2. Vermittlungsmöglichkeiten für Job-to-Job-Kunden*

Stellen, die die Agentur zu vermitteln hat, sind oft kurzfristig zu besetzen. Damit können die Job-to-Job-Kunden, die ja noch eine Restbeschäftigungsdauer haben, auf diese Stellen nicht vermittelt werden. Für die Vermittler in den Agenturen wäre es wünschenswert, wenn es den bereits Gekündigten ermöglicht würde, bei Finden einer neuen Beschäftigung vorzeitig aus dem alten Vertrag aussteigen zu können. So aber kann „in der Masse die Vermittlung erst ab dem Tag des Eintritts der Arbeitslosigkeit losgehen. Weil die Arbeitgeber das Recht haben, und das machen sie auch, die Arbeitskraft bis zum Schluss zu 100 % zu nutzen“ (Vermittler aus AA 09).

Zudem kam bis Ende 2004 dazu, dass Job-to-Job-Kunden bei Ablehnung von Jobangeboten der Agentur keine Sanktionen fürchten mussten. Dies ist durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des SGB III und anderer Gesetze geändert worden. Knapp die Hälfte der befragten Führungskräfte (Abbildung 2-6) sieht dadurch die Mitarbeit der Bewerber als spürbar verbessert an.

## *3. Fehlende Termintreue der Kunden*

Auch bei dieser Thematik spielen die fehlenden Freistellungsregelungen eine zentrale Rolle. Die Kunden kommen zu angebotenen Veranstaltungen nicht, da sie arbeiten und vom Arbeitgeber nicht freibekommen. Drei Viertel der befragten Führungskräfte (Abb. 2-6) sehen zudem durch die fehlende Termintreue der Job-to-Job-Kunden das Erreichen der Netto-Vermittlungszeit (vgl. Abschnitt 2.2.4) erschwert.

Zur Problematik, dass viele Job-to-Job-Kunden ihren ersten Beratungstermin nicht wahrnehmen, hat die BA ein Pilotprojekt in fünf Arbeitsagenturen gestartet. Dort wird es den Job-to-Job-Kunden ermöglicht, die frühzeitige Arbeitsuchendmeldung telefonisch erledigen zu können und dabei einen qualifizierten Ersttermin, zugleich Wunschtermin des Kunden, festzusetzen. Dies soll nach unseren letzten Informationen bundesweit ausgedehnt werden.

Kunden, die dennoch nicht zu den Terminen kommen, weil sie beispielsweise den Sinn einer frühzeitigen Kontaktaufnahme mit der Arbeitsagentur nicht sehen, wird es aber auch geben, wenn diese Regelung bundeseinheitlich umgesetzt wird. Ob an dieser Stelle eine sanktionsbewehrte Inpflichtnahme Abhilfe schaffen würde, bleibt zweifelhaft. Zudem würde der Aufwand für die Sanktionierungen den Effekt der Job-to-Job-Vermittlung vermutlich übersteigen. Nach unseren Erhebungen hat sich die Termintreue nach den gesetzlichen Veränderungen deutlich verbessert.

#### 4. Problematik Betreuungsverhältnis/Kundenkontakte

Die Kundenkontaktkonzepte der Arbeitsagenturen (vgl. Abschnitt 2.2.9) reizen die Vermittlerkapazitäten weitgehend aus: „Wenn man da jetzt noch stärker auf Job-to-Job setzen würde, wird es ganz eng mit den Kapazitäten“, so ein Mitarbeiter einer RD. Gerade in saisonalen Zeiten, in denen viele Kündigungen anstehen, haben die Vermittler in einigen Arbeitsagenturen jetzt schon Schwierigkeiten, die Job-to-Job-Kunden vor Eintritt der Arbeitslosigkeit einzuladen. Daher ist der vorgegebene Mindeststandard (vgl. Dokument 5 in Anhang A1.4), die Job-to-Job-Kunden schnellstmöglich einzuladen und am besten noch vor Eintritt der Arbeitslosigkeit einen Folgetermin anzubieten, noch längst nicht überall erreicht.

Trotz der weiter vorhandenen erheblichen Defizite werden die Grundzüge der Job-to-Job-Regelung in den Fallagenturen positiv beurteilt. Die langen Vorlaufzeiten werden als hilfreich eingestuft, um sich frühzeitig ein Bild vom Kunden zu machen, ihn frühzeitig zu sensibilisieren und frühzeitig aktiv für ihn zu suchen. Ein ganz anderes Bild vermittelt die Agenturbefragung 2006 (vgl. Abbildung 2-6). Hier sehen fast zwei Drittel den Aufwand der Regelung höher als den Nutzen. Betont wird zudem von über der Hälfte der Führungskräfte, dass die Sanktionen aufgrund verspäteter Meldung zu vielen Widersprüchen führen (Abbildung 2-6).<sup>46</sup>

##### 2.4.1.3 Ergebnisse auf der Grundlage aggregierter Geschäftsdaten

Das Instrument ist trotz anders lautender Pressemeldungen<sup>47</sup> quantitativ bisher wenig erfolgreich: 70 % der Erwerbstätigen, die sich frühzeitig melden, gehen in Arbeitslosigkeit über, 10 % in Nichterwerbstätigkeit. Lediglich bei 7,5 % der frühzeitig Gemeldeten ist ein echter Job-to-Job-Erfolg zu verzeichnen,<sup>48</sup> wobei Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage etwas besser abschneiden. Von den erfolgreichen Job-to-Job-Übergängen kommt zudem nur ein kleiner Teil unmittelbar durch die Agenturen zustande: „Ich denke, die echte Vermittlung in diesem Bereich, also die handgemachte, liegt bei ca. 3 %“, so die Einschätzung einer Führungskraft einer RD.<sup>49</sup>

---

46 Die BA konnte uns weder Daten zu den entsprechenden Sanktionen noch zu Widersprüchen vorlegen.

47 Vgl. z. B. dpa vom 26.11.2005 und Welt am Sonntag vom 27.11.2005.

48 Die 8 % Übergänge in ungeforderte Beschäftigung sind überwiegend Wiedereinstellungen bzw. Rückrufe. Ein Job-to-Job-Erfolg ist definiert als Abgänge Arbeitssuchender, die in einem gekündigten Beschäftigungsverhältnis (inkl. betrieblicher Ausbildung) stehen und nicht als Kunden erfasst sind, in eine geförderte oder ungeforderte Beschäftigung oder Selbständigkeit > 7 Tage (ohne Wiedereinstellungen/Rückrufe).

49 Die dazu vorhandenen Daten sind kaum aussagekräftig, da die Agenturen bei der statistischen Erfassung der Job-to-Job-Übergänge durch Vermittlung der Agentur unterschiedlich verfahren.

**Tabelle 2-6: Abgänge aus dem Job-to-Job-Potenzial im Jahre 2005  
(in % aller Abgänge)**

**WZB infas**

	Job-to-Job-Erfolg	In Arbeitslosigkeit	In Nichterwerbstätigkeit	In ungeforderte Beschäftigung	In Maßnahmen	Sonstige <sup>1</sup>
<b>BUND</b>	<b>7,5</b>	<b>69,8</b>	<b>10,3</b>	<b>7,9</b>	<b>0,9</b>	<b>3,7</b>
RD Nord	7,3	71,2	9,8	7,5	1,1	3,1
RD NSB	7,3	67,5	12,1	8,1	1,2	3,9
RD NRW	7,5	68,7	12,1	7,6	0,9	3,3
RD Hessen	8,0	67,9	12,5	7,2	0,9	3,5
RD RPS	8,8	66,4	11,5	9,2	1,1	3,0
RD SAT	5,2	73,3	7,3	8,0	0,8	5,4
RD BW	10,4	65,7	11,8	7,7	0,9	3,5
RD Bayern	8,7	70,7	8,5	8,4	0,6	3,1
RD BB	6,4	72,0	9,2	7,3	0,7	4,4
RD Sachsen	5,2	73,2	9,1	8,3	0,7	3,5

<sup>1</sup> In ungeforderte Beschäftigung unter 7 Tagen, in Wehr- oder Zivildienst, in Ausbildung, in unbekannt.

Quelle: BA Data Warehouse.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Unklar bleibt, ob die aggregierten Effekte der Job-to-Job-Vermittlung positiv sind. Selbst wenn man unterstellt, dass die Job-to-Job-Vermittlung auf individueller Ebene erfolgreich ist, so wäre für eine Gesamtbewertung u. a. der konkurrierende Einsatz der gegebenen Vermittlerressourcen für bereits Arbeitslose zu beachten. Die Datenlage lässt aber derzeit keine aggregierte Wirkungsanalyse zu.

## 2.4.2 Neuregelung der Sperrzeiten

### 2.4.2.1 Ziele und rechtliche Grundlagen

Im Bereich des Sperrzeitenrechts ist es in den vergangenen Jahren wiederholt zu einschneidenden Veränderungen gekommen, zuletzt durch das Job-AQTIV Gesetz<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Danach erhalten auch Arbeitslose eine Sperrzeit, die bei einem Arbeitsangebot durch die Arbeitsagentur nicht unverzüglich einen Vorstellungstermin vereinbaren, einen vereinbarten Vorstellungstermin versäumen oder durch ihr Verhalten während des Vorstellungstermins eine Arbeitsaufnahme verhindern.

und das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.<sup>51</sup> Im Untersuchungszeitraum wurden durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zwei weiteren Sachverhalten Sperrzeiten zugeordnet. Unzureichende Eigenbemühungen werden seit 1.1.2005 mit zwei Wochen und Meldeversäumnisse<sup>52</sup> mit einer Woche sanktioniert. Von einer Sperrzeit wegen Arbeitsablehnung sind nunmehr auch arbeitsuchend gemeldete Arbeitnehmer (§ 37b SGB III; vgl. oben) bedroht.

Die Änderung zur differenzierten und flexibleren Gestaltung der Dauer der Sperrzeit führte auch zu einer Anpassung des § 147 SGB III. Diese Vorschrift regelt das Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, wenn der Arbeitslose nach der Entstehung des Anspruchs Anlass für den Eintritt von Sperrzeiten mit einer festgelegten Dauer gegeben hat. Die Neuregelung verkürzt die festgelegte Gesamtdauer von 24 auf 21 Wochen. Da für die Sperrzeiten nach § 144 Abs. 1 Nr. 2–4 SGB III keine Minderung wegen besonderer Härte mehr vorgesehen ist, führt die dreimalige Ablehnung eines Arbeitsangebotes oder die Ablehnung bzw. der Abbruch einer Eingliederungsmaßnahme zum Verlust des gesamten Anspruchs.

Die am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Sperrzeittatbestände „unzureichende Eigenbemühungen“ und „Meldeversäumnisse“ werden für das Erlöschen der Ansprüche entsprechend berücksichtigt. Für neue Ansprüche ab dem 1.2.2006 zählen bei den 21 Wochen auch die erste Sperrzeit wegen Arbeitsaufgabe (vorher nur Sperrzeiten nach Entstehung des Anspruchs) sowie verhängte Sperrzeiten aus den letzten zwölf Monaten vor Entstehen des aktuellen Leistungsanspruchs mit (§ 147 Abs. 1 Nr. 2 SGB III).

Nach den Neuregelungen bestimmt das Gesetz in § 144 nunmehr sieben Fallkonstellationen. Eine Sperrzeit tritt demzufolge ein, wenn:

1. der Arbeitslose das Beschäftigungsverhältnis gelöst oder durch ein arbeitsvertragswidriges Verhalten Anlass für die Lösung des Beschäftigungsverhältnisses gegeben und dadurch vorsätzlich oder grob fahrlässig die Arbeitslosigkeit herbeigeführt hat (Sperrzeit bei Arbeitsaufgabe);
2. der bei der Agentur für Arbeit als arbeitsuchend gemeldete Arbeitnehmer (§ 37b) oder der Arbeitslose trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine von der Agentur für Arbeit unter Benennung des Arbeitgebers und der Art der Tätigkeit angebotene Beschäftigung nicht annimmt oder nicht antritt oder die Anbahnung eines solchen Beschäftigungsverhältnisses, insbesondere das Zustandekommen eines

---

51 Hier wurde das Sperrzeitenrecht gründlich umgestaltet (vgl. ausführlich WZB/Infas 2005 und Oschmiansky & Müller 2005). Zentral waren die Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht sowie die Einführung eines abgestuften Systems der Sperrzeitdauer bei Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung bzw. Ablehnung oder Abbruch einer Maßnahme. Hier tritt seitdem beim ersten Vergehen eine Sperrzeit von drei Wochen, beim zweiten eine Sperrzeit von sechs Wochen und beim dritten eine Sperrzeit von zwölf Wochen in Kraft.

52 Meldeversäumnisse wurden bis Ende 2004 mit einer Säumniszeit von zwei Wochen geahndet, während derer der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhte.

- Vorstellungsgespräch, durch sein Verhalten verhindert (Sperrzeit bei Arbeitsablehnung);
3. der Arbeitslose trotz Belehrung über die Rechtsfolgen die von der Agentur für Arbeit geforderten Eigenbemühungen nicht nachweist (Sperrzeit bei unzureichenden Eigenbemühungen);
  4. der Arbeitslose sich weigert, trotz Belehrung über die Rechtsfolgen an einer Maßnahme der Eignungsfeststellung, einer Trainingsmaßnahme oder einer Maßnahme zur beruflichen Ausbildung oder Weiterbildung oder einer Maßnahme zur Teilhabe am Arbeitsleben teilzunehmen (Sperrzeit bei Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme);
  5. der Arbeitslose die Teilnahme an einer in Nr. 4 genannten Maßnahme abbricht oder durch maßnahmewidriges Verhalten Anlass für den Ausschluss aus einer dieser Maßnahmen gibt (Sperrzeit bei Abbruch einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme);
  6. der Arbeitslose einer Aufforderung der Agentur für Arbeit, sich zu melden oder zu einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen (§ 309), trotz Belehrung über die Rechtsfolgen nicht nachkommt (Sperrzeit bei Meldeversäumnis);
  7. der Arbeitslose seiner Meldepflicht nach § 37b nicht nachgekommen ist (Sperrzeit bei verspäteter Arbeitsuchendmeldung).

Die Differenzierung der Sperrzeiten in Verbindung mit der „Beweislastumkehr“ durch Hartz I sollte die Hemmschwelle bei der Verhängung von Sperrzeiten senken und dadurch eine flexiblere Einwirkung auf das Verhalten der Arbeitsuchenden ermöglichen. Mit den Neuregelungen durch Hartz III soll der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ konsequent weiterentwickelt werden. Die nunmehr einheitlich mit Sperrzeiten zu ahnenden Folgen versicherungswidrigen Verhaltens sollen zu einer deutlichen Vereinfachung in der Handhabung und zu einer größeren Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte führen.

#### 2.4.2.2 Ergebnisse aus den Fallagenturen und den Agenturbefragungen

Den Änderungen im Sperrzeitenrecht kommt den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge nur eine geringe Bedeutung zu. Über drei Viertel der Führungskräfte betonen (2006), dass die Androhung und Verhängung von Sperrzeiten seit vielen Jahren konsequent praktiziert und nachgehalten wird. Etwa die Hälfte bestätigt bzw. bezweifelt, dass seit den Änderungen durch die Hartz-Gesetze die Androhung und Verhängung von Sperrzeiten strenger und konsequenter gehandhabt wird. Knapp die Hälfte der Führungskräfte betont, dass die gesetzlichen Regelungen zu Sperrzeiten im Grunde keinen Gestaltungsspielraum zulassen.

Auch die Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht wird sowohl in der Führungskräftebefragung (2006) als auch von den Mitarbeitern in den Fallagenturen als eher

bedeutungslos für die Praxis interpretiert. Im Bereich der Sanktionspolitik bestätigen sich somit im Wesentlichen die Ergebnisse aus 2005 (vgl. WZB/infas 2005).

Nachdem bereits im Vorjahr über drei Viertel der Befragten sagten, dass eine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft durch ein Stellenangebot (fast) nie oder nur selten stattfindet, betonen nun fast zwei Drittel der Führungskräfte (2006), dass die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft durch Stellenangebote noch weiter an Bedeutung verloren hat. Als Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft steht weiterhin eindeutig das Instrument Trainingsmaßnahme im Vordergrund. Nach KuZ-Ansatz und -Qualitätsstandards dürfen Vermittlungsvorschläge nicht zum Test der Arbeitsbereitschaft missbraucht werden (was eine bemerkenswerte Akzentverschiebung zugunsten des Arbeitgebergeschäfts darstellt).<sup>53</sup> Entsprechend dürften Sperrzeiten wegen Ablehnung eines Arbeitsangebotes auf dem ersten Arbeitsmarkt künftig eher als ein Indikator für eine mangelhafte Umsetzung der Standards der neuen Vermittlungspraxis gelten. Arbeitslose, bei denen die Agenturen Zweifel an ihrer Motivationsbereitschaft hegen, sollen über Trainingsmaßnahmen, zum Teil auch über PSA und ABM, „getestet“ werden. Es wäre für eine tiefer gehende Analyse daher von Bedeutung, wenn in Zukunft Sperrzeiten statistisch stärker nach Gründen differenziert ausgewiesen werden, die aktuelle Datenlage bleibt dazu noch unzureichend (siehe unten).

Dem Nachweis der Eigenbemühungen kam schon 2005 hohe Bedeutung zu. Nunmehr sagen 70 % der Führungskräfte (2006), dass der Nachweis von Eigenbemühungen im Vergleich zum Vorjahr nochmals an Bedeutung gewonnen hat. Die Einordnung der „unzureichenden Eigenbemühungen“ in die Sperrzeitenregelung ermöglicht laut 80 % der Führungskräfte (2006) ein differenziertes Vorgehen gegen nicht mitwirkungsbereite Leistungsempfänger. Über 60 % sehen in der Regelung ein wirksames Instrument zur Aktivierung und Sanktionierung. Allerdings bestätigt nur ein Drittel, dass sich durch die Möglichkeit, aufgrund unzureichender Eigenbemühungen Sperrzeiten zu verhängen, auch die Vermittlungsarbeit erleichtert.

Der neue Tatbestand „unzureichende Eigenbemühungen“ wirft in der Praxis einige Probleme auf, insbesondere die Frage, welche Eigenbemühungen in welcher Qualität und Quantität zu unternehmen und wie sie zu dokumentieren sind. Dabei geht es auch um die Frage, ob der Arbeitsuchende überhaupt in der Lage ist, sinnvolle und zweckmäßige Eigenbemühungen zu planen und umzusetzen, und wie er dabei unterstützt werden kann. Hierbei kommt einer der Kernaufgaben der Arbeitsagentur, nämlich Beratung anzubieten, eine herausragende Bedeutung zu. Die Notwendigkeit adäquater Beratung ergibt sich allein daraus, dass auf Veranlassung der Agentur zwar gut gemeinte, aber von vornherein unpassende Eigeninitiativen der Arbeitslosen die Arbeitgeber eher verärgern als positiv stimmen (vgl. ausführlich Müller 2004a

---

53 Wie oben in Abschnitt 2.3.1 ausgeführt wurde, sollen Vermittlungsvorschläge nur an geeignete und motivierte Bewerber erfolgen, wobei bei Bewerbern telefonisch vorgeklärt werden soll, ob sie wirklich an dem Angebot interessiert sind. Aus der Perspektive der arbeitgeberorientierten Vermittler ist die mögliche sanktionsbewehrte Nichtmotivation eines theoretisch passenden Bewerberkandidaten absolut nachrangig.

sowie Abschnitte 2.2.5.1 und 2.2.5.3). Immerhin bestätigen auch fast zwei Drittel der Führungskräfte (2006), dass der Nachweis von Eigenbemühungen das Arbeitgebergeschäft belastet.

Dennoch gibt es weiterhin Agenturen oder einzelne Vermittler, die von ihren Kunden eine bestimmte Zahl von Bewerbungen pro Woche einfordern<sup>54</sup> („Das hat sich so entwickelt, dass man sagt, mindestens zwei Bewerbungen pro Woche“, AV-AN aus AA 02). Dabei wird zum Teil gar nicht differenziert, ob in diesem Segment oder bei diesem oder jenen Arbeitgeber Bewerbungen überhaupt sinnvoll sind. Auch bei Maßnahmen über Träger werden undifferenziert Bewerbungen abverlangt. So verlangte ein TM-Träger von den Teilnehmern, in vier Wochen 80 Bewerbungen zu schreiben. Eine solche Vorgehensweise steht den Qualitätsstandards im Arbeitgebergeschäft entgegen.<sup>55</sup>

Allerdings muss festgehalten werden, dass eine Abgrenzung, welche Eigenbemühungen zweckmäßig und welche kontraproduktiv sind, für den Arbeitsvermittler oftmals schwierig ist. Hierbei fällt es Vermittlern, denen Kunden nach fachlichen Gesichtspunkten (statt nach Mengenteilungsprinzipien) zugeordnet sind, sicherlich leichter zu unterscheiden.

„Test der Eigenbemühung ist auf regionaler Ebene ganz einfach, weil sämtliche Bürofachkräfte sich auf dieselben Stellen bewerben, das heißt, die tauchen immer wieder auf und ich sehe, wer liest welche Zeitung, wer beschäftigt sich mit welcher Internetseite, ob jetzt unsere oder meinestadt.de, es ist also ganz klar ersichtlich, wer da pennt oder wann die Stellenausschreibung denn tatsächlich gewesen ist. Es gibt ja nicht so viele Stellen.“ (Arbeitsvermittler aus AA 09)

Der Aufwand zur Verhängung einer Sperrzeit wegen unzureichender Eigenbemühungen ist recht hoch. Der Nachweispflicht muss eine Rechtsfolgenbelehrung vorausgehen. Für den Arbeitslosen muss aus der Regelung klar ersichtlich sein, was von ihm erwartet wird und welche Folgen es für ihn haben kann, wenn er diese Forderungen nicht erfüllt. Der Arbeitslose muss mit der Anforderung der Nachweise über die Rechtsfolgen einer Sperrzeit belehrt werden; diese Belehrung muss den nachzuweisenden Eigenbemühungen vorausgehen. Jeder geforderte Nachweis setzt eine neue Belehrung voraus. Nicht zulässig ist es, den Arbeitslosen am Anfang der Arbeitslosigkeit in oder außerhalb der EGV über die Rechtsfolgen bei Verletzung von Nachweispflichten einmal zu belehren und dann den Nachweis wiederholt zu verlan-

---

54 Trotz der klaren Konzeption, Stellenangebote nicht zum Test der Arbeitsbereitschaft zu missbrauchen, kommt dies noch vor, wenn auch in immer geringerem Ausmaß. „Die Kollegen haben das teilweise als schade empfunden, dass sie nicht mehr diese Test-SteAs machen konnten, ein bisschen wird das noch gemacht“, so eine Führungskraft aus der AA 02. Zwar betonen zwei Drittel der Führungskräfte (2006), dass die Bedeutung der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft durch ein Stellenangebot abgenommen hat. Allerdings sieht ein Viertel die Bedeutung unverändert und über 10 % meinen, die Bedeutung habe sogar zugenommen bzw. stark zugenommen.

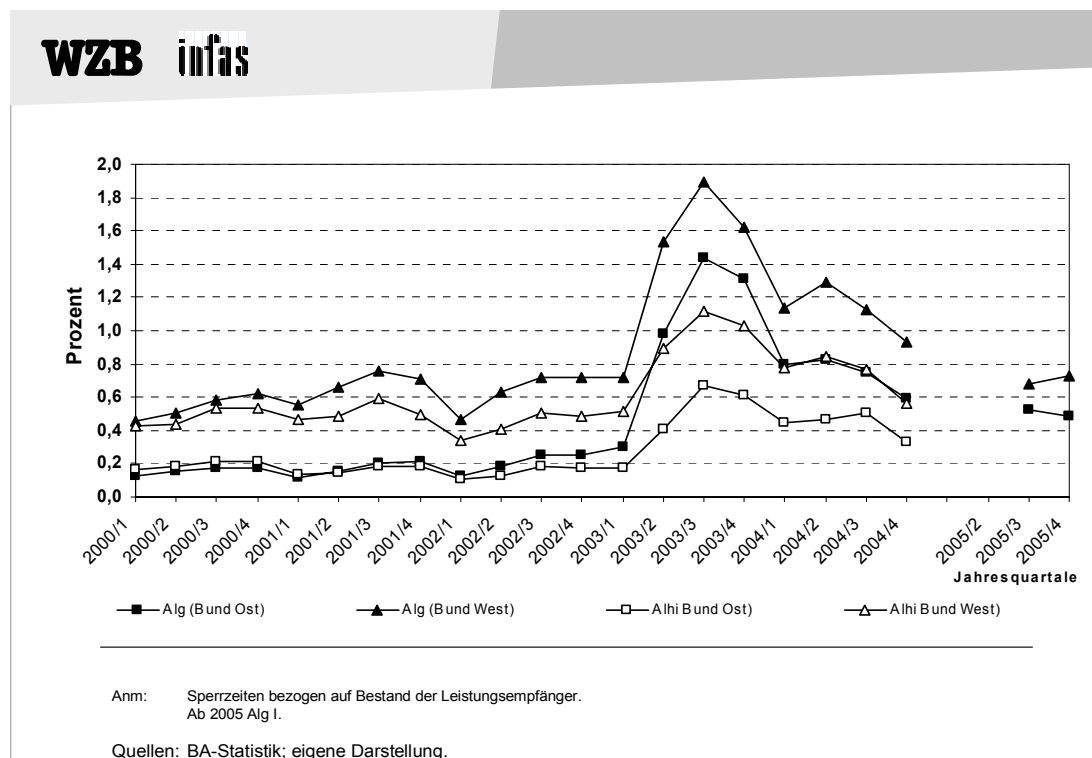
55 Ergebnisse einer Studie des IAT im Auftrag des BMWA (2005b) korrespondieren mit unseren Befunden. Massen- bzw. Scheinbewerbungen, die aus den Eigenbemühungsverpflichtungen Arbeitsloser resultieren, haben nicht selten den Effekt, dass Unternehmen die Kooperation mit der Arbeitsvermittlung gänzlich einstellen – ein Bumerangeffekt (ebd., insbesondere S. 222).

gen. Da § 144 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 den früheren § 119 Abs. 5 SGB III in einen Sperrzeitatbestand umgewandelt hat, muss sich jedes Nachweisverlangen der Arbeitsagentur auf einen zukünftigen Zeitraum beziehen und mit einer Rechtsfolgenbelehrung verbunden werden. Nur dann kann der Arbeitslose sein Verhalten danach einrichten. Daher erstaunt es nicht, dass fast alle Vermittler betonen, eine Sperrzeit wegen unzureichender Eigenbemühungen noch nie ausgesprochen zu haben.

### 2.4.2.3 Ergebnisse auf der Grundlage aggregierter Geschäftsdaten

Die uns vorliegenden Daten für die Monate Mai bis Dezember 2005<sup>56</sup> belegen, dass „lediglich“ 4061 Sperrzeiten wegen unzureichender Eigenbemühungen verhängt wurden. Die Streuung über die Agenturen ist dabei immens: Während elf Agenturen gar keine und 20 weitere nur eine Sperrzeit wegen unzureichender Eigenbemühungen ausgesprochen haben, war dies in Wiesbaden 424-mal, in Reutlingen 236-mal und in Halle 150-mal der Fall. Die Feststellung, dass die Sperrzeitenpolitik der Agenturen in

**Abbildung 2-7: Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit<sup>57</sup>**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

56 Für die Monate Januar bis April kann die BA keine Zahlen vorlegen.

57 Für die ersten zwei Quartale lagen keine bzw. keine soliden Daten vor.



jüngster Zeit immer heterogener geworden ist (vgl. Müller & Oschmiansky 2005), wird durch die Implementierung des Tatbestandes unzureichende Eigenbemühungen also eindrucksvoll belegt.

Bei den Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit (Nr. 2) war es vor allem im Jahre 2003 zu einer deutlichen Ausweitung der Sanktionstätigkeit gekommen, die im Wesentlichen auf die Umsetzung des Rundbriefes 55/2003 der BA zurückzuführen war (vgl. dazu WZB/infas 2005, S. 173 ff.; Müller & Oschmiansky 2005). Im Jahre 2004 sank die Sperrzeitenquote dann kontinuierlich, und 2005 liegen die Quoten nur noch in Ostdeutschland (geringfügig) über dem Niveau vor den Reformen (vgl. Abbildung 2-7). Die Hoffnung des Gesetzgebers, durch die Reformen die Hemmschwelle zur Verhängung von Sperrzeiten zu senken und das Niveau ausgesprochener Sperrzeiten zu erhöhen, hat sich demnach nicht erfüllt.

#### 2.4.2.4 Widersprüche und Klagen gegen Sperrzeiten

Unter praktischen Gesichtspunkten sind Sperrzeiten mit hohen Transaktionskosten verbunden: Eine hohe Zahl ausgesprochener Sperrzeiten zieht eine entsprechende Anzahl an Widersprüchen und Klagen nach sich. Dies erhöht die Kosten durch den hohen Verwaltungsaufwand bei der Prüfung und eventuellen Rücknahme der Sperrzeiten. Gerade für die neuen Sperrzeittatbestände – mit zum Teil kurzen Ruhenszeiträumen – dürfte dies besonders zutreffen.<sup>58</sup> Bislang kann die BA allerdings noch keine Daten zu Widersprüchen und Klagen gegen die neuen Sperrzeittatbestände vorlegen.

Mit der Umkehr der Beweislast im Sperrzeitenrecht durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sollte den Vermittlern nicht nur die Sanktionierung, sondern insbesondere die Tatbestandsermittlung erleichtert und gleichzeitig die Zahl der Widersprüche und Klagen reduziert werden. Tabelle 2-7 zeigt jedoch, dass die Rücknahmekquote ausgesprochener Sperrzeiten nicht gesunken ist<sup>59</sup> und sich die Quote stattgebener an erhobenen Widersprüchen sogar signifikant erhöht hat (vgl. ausführlich die Anhangtabellen A3-1 bis A3-4). Die Erwartungen des Gesetzgebers bezüglich der Umkehr der Beweislast haben sich demnach nicht erfüllt.

---

58 Denn dabei kommt auch Folgendes zum Tragen: Steht das „gänzliche“ Erlöschen des Leistungsanspruchs in Streit, ist der Anspruch auf Rücknahme von vorherigen Sperrzeitbescheiden nach § 441 SGB X zu prüfen, wenn der Arbeitslose geltend macht, schon die vorangehende Sperrzeit sei nicht berechtigt gewesen (so die Rechtsprechung des 7. Senats des BSG). Vor diesem Hintergrund müssen die Agenturen und (Sozial-)Gerichte zur Feststellung der Erlöschungswirkung im Einzelfall eine ganze Reihe von „Minisperrzeiten“ mit einer Dauer von ein, zwei oder drei Wochen nochmals auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen.

59 Zu beachten ist allerdings, dass die Aussprache einer Sanktion und das Einlegen eines Widerspruchs bzw. insbesondere das Einreichen und die Entscheidung über eine Klage nicht zwangsläufig im gleichen Jahr erfolgen. Deutlich wird diese Verzerrung vor allem daran, dass im Jahre 2005 die Zahl stattgebener Klagen höher ist als die Zahl erhobener Klagen.

**Tabelle 2-7: Sperrzeiten, Widersprüche und Klagen (Ablehnung einer zumutbaren Arbeit; nur Arbeitslosengeldempfänger)**

**WZB infas**

Jahr	Sperrzeiten	Erhobene Widersprüche	Statt-gegebene Widersprüche	Erhobene Klagen	Statt-gegebene Klagen	Rück-nahmequote (Spalten [4+6]/2*100)	Quote statt-gegebener an erhobenen Widersprüchen (Spalten 4/3*100)
1998	17684	5975	2257	659	196	13,9	37,8
1999	21344	6307	2223	740	287	11,8	35,2
2000	25802	7039	2559	712	361	11,3	36,4
2001	32442	9387	3460	1129	418	12,0	36,9
2002	36934	12206	4737	1357	570	14,4	38,8
2003	97001	26156	8579	2515	694	9,6	32,8
2004	74333	18687	7800	2377	1193	12,1	41,7
2005	39944	9842	3966	1057	1089	12,7	40,3

Quelle: BA-Statistik.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

## 2.4.3 Neuregelung der Zumutbarkeit

### 2.4.3.1 Ziele und rechtliche Grundlagen

Der Grundgedanke hinter Zumutbarkeitsregelungen liegt in der Interessenabwägung und Verteilung von Lasten und Risiken zwischen der Versichertengemeinschaft und dem individuellen Arbeitslosen. Zumutbarkeitsregelungen bestimmen, in welchem Ausmaß ein Bezieher von Entgeltersatzleistungen bereit sein muss, Kompromisse einzugehen und Verschlechterungen gegenüber seinem letzten beruflichen Status und Einkommensniveau hinzunehmen; sie können aber auch einen Schutz in Gestalt von Mindeststandards bieten.

Je schärfer die Zumutbarkeitsregelungen, desto wahrscheinlicher kommt es zu Verhängungen von Sperrzeiten wegen Nichtannahme eines Jobangebotes (vgl. Oschmiansky & Müller 2005). Trotz der häufigen Änderungen bei der Zumutbarkeitsregelung (vgl. weitere Literaturverweise ebd.) und trotz der politischen Brisanz, die allen Änderungen innewohnt (vgl. Oschmiansky, Schmid & Kull 2003), werden Zumutbarkeitsregelungen in empirischen Studien kaum berücksichtigt, was sich auf

Schwierigkeiten bei der Operationalisierbarkeit zurückführen lässt. Dabei können die finanziellen Anreizwirkungen einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien als bedeutsamer eingeschätzt werden als eine Kürzung der maximalen Bezugsdauer oder eine marginale Absenkung der Lohnersatzrate (so Kröger 2003: 32).

Untersuchungen belegen, dass beim Wohnortwechsel die Arbeitslosen vergleichsweise die geringste Konzessionsbereitschaft zeigten (Brixy & Christensen 2002). Daher wurde durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die geografische Zumutbarkeit neu formuliert.<sup>60</sup> Die Neuregelung sieht vor, dass familiär ungebundenen Arbeitslosen ein Umzug dann zugemutet werden kann, wenn sie nach Prognose der Agentur für Arbeit während der ersten drei Monate innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs (i. d. R. 2,5 Stunden) keine Beschäftigung aufnehmen werden. Ab dem vierten Monat ist Arbeitslosen ohne „familiäre Bindungen“ ein Umzug in der Regel zumutbar. Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie befristet ist, vorübergehend eine getrennte Haushaltsführung erfordert oder nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat.

Die Gesetzesbegründung (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25: 30) sieht nur im verfassungsrechtlichen Schutz von Ehe und Familie ein Hindernis für die Umzugsobliegenheit. Inwieweit dies auf nichteheliche Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtliche Beziehungen übertragen werden kann, geht weder aus der Gesetzesbegründung noch aus dem verabschiedeten Gesetz eindeutig hervor (vgl. dazu ausführlich Urmersbach 2004).

Ziel der Neuregelung ist es, bei Personen ohne familiäre Bindungen eine größere regionale Mobilität zu erreichen. Dadurch sollen Arbeitslose schneller wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert und regionale Arbeitsmarktungleichgewichte besser ausgeglichen werden.

#### 2.4.3.2 Ergebnisse aus den Fallstudien und den Agenturbefragungen

Zunächst ist festzuhalten, dass die Neuregelung im Bereich der Zumutbarkeit in den Fallagenturen weiterhin überwiegend als Marginalie wahrgenommen wird (vgl. schon WZB/infas 2005).

Allerdings spiegelt die Agenturbefragung ein komplett anderes Bild. Bereits in der Erstbefragung (2005) bestätigte nicht einmal die Hälfte eine weitgehende Irrelevanz der Neuregelung, in der Zweitbefragung (2006) waren es nur noch rund 40 %. In der Zweitbefragung sehen gar zwei Drittel der Führungskräfte durch die Neuregelung die

---

60 Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist zudem eine erhebliche Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung für Empfänger des Arbeitslosengeldes II in Kraft getreten; vgl. dazu Kapitel 6.

Möglichkeiten für die überregionale Vermittlung gestärkt. Je schlechter dabei die Arbeitsmarktlage in den Agenturen ist, desto größer ist die diesbezügliche Zustimmung.

Dennoch ist zweifellos festzuhalten, dass die Änderung der Zumutbarkeitsregelung durch die Hartz-Gesetze im historischen Vergleich gering ist (vgl. zur Entwicklung der Zumutbarkeitskriterien Sell 1998; Karasch 1997; Toparkus 1999; ferner den Überblick in Oschmiansky & Müller 2005, S. 96 f.). Sie betrifft nur einen eingeschränkten Kundenkreis: familiär ungebundene Arbeitslose. Es zeigt sich allerdings, dass die Neuregelung auch offensiv im operativen Geschäft genutzt wird. Die Abklärung der überregionalen Mobilität ist mittlerweile Standard in allen Vermittlungsgesprächen (vgl. Abschnitt 2.2.5.2). Im Jahre 2005 waren 35 % aller Vermittlungsvorschläge überregionale Vermittlungsvorschläge, das heißt, der vorgeschlagene Bewerber und das Stellenangebot kamen aus unterschiedlichen Agenturbezirken (Quelle: BA Data Warehouse, eigene Berechnungen).

Die einheitlichen Standards durch Einführung der Handlungsprogramme erleichtern die überregionale Vermittlung. Gleichzeitig sehen die meisten Vermittler die überregionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitslosen bereits als gut ausgeprägt an.<sup>61</sup> Insbesondere im Akademikerbereich, in dem überregionale Mobilität notwendig ist, ist sie bei den Betroffenen in vollem Umfang vorhanden. Aber auch bezüglich anderer Bereiche berichten die Mitarbeiter von einer ausgeprägten Mobilitätsbereitschaft ihrer Klientel. Gut ausgeprägt ist die Mobilitätsbereitschaft im Allgemeinen ebenfalls bei Jüngeren, im pflegerischen und landwirtschaftlichen Bereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe sowie im Baubereich. Regionalspezifisch treten Differenzierungen auf: In zwei Agenturen wird betont, dass die Leute hier „außerordentlich bodenständig sind“ bzw. „eher häuslich sind und gerne hier bleiben“. In einer Arbeitsagentur wird eine ausreichende Mobilitätsbereitschaft der geringer qualifizierten Arbeitslosen insgesamt angezweifelt. In den Ostagenturen wird betont, dass die Grenzen der Mobilisierbarkeit generell bald erreicht seien. In den Westagenturen mit besserer Arbeitsmarktlage kann die überregionale Mobilität hingegen nur schwerlich eingefordert werden, wenn die Jobpotenziale exakt vor Ort liegen („wenn nicht hier – wo dann?“). Die Bedeutung der überregionalen Mobilität ist also wesentlich abhängig von der Situation auf dem regionalen Arbeitsmarkt. In den Agenturen wird außerdem darauf hingewiesen, dass schärfere Zumutbarkeitsregeln nicht in allen Marktsegmenten Sinn machen.<sup>62</sup>

Zudem ist nicht zu vernachlässigen, dass das Interesse vieler Betriebe an überregionalen Vermittlungen eher gering ist. Dies bestätigen sowohl die Mitarbeiter in den Agenturen als auch drei Viertel der Führungskräfte in der Agenturbefragung (2006). Arbeitgeber bevorzugen Bewerber aus dem Umkreis, da sie zum einen keine Arbeit-

---

61 Bereits vor der Neuregelung der Zumutbarkeit war für 16 % der Erwerbstätigen die Wochenendbeziehung Normalzustand (BMFSFJ 2001), das heißt, der Arbeitsort lag weit entfernt vom eigentlichen Lebensmittelpunkt des Erwerbstätigen.

62 „... nützt ja nichts, jemandem in [A] zu sagen, er muss in [B] arbeiten, und im gleichen Segment jemanden aus [B] nach [A] zu schicken“ (Zitat eines Teamleiters aus AA 05).

nehmer mit langem Anfahrtsweg wollen (Befürchtungen in Bezug auf Unpünktlichkeit; Problem zügiger Bereitschaft, z. B. im Kundendienst) und zum anderen genügend Arbeitslose in der eigenen Region vorfinden. Ebenso gering ist die Bereitschaft von Arbeitgebern, Arbeitslose mit höherer Qualifikation auf geringer bewerteten Arbeitsplätzen einzustellen, aufgrund der Demotivierung der Qualifizierten und deren Wunsch, sich schnell auf bessere Arbeitsstellen zu bewerben. Gleichzeitig setzt hier § 1 SGB III Grenzen, denn danach soll unterwertiger Beschäftigung entgegengewirkt werden. Im Bereich der Vermittlung bleiben schärfere Zumutbarkeitsregeln daher überwiegend ein stumpfes Schwert.

Die Praxis der Arbeitsagenturen belegt, dass den jüngsten Neuregelungen der Zumutbarkeit auch im Hinblick auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen nur eine unbedeutende Rolle zugewiesen wird. Den Mitarbeitern in den Agenturen zufolge führt weniger die neue Zumutbarkeit, sondern vielmehr die Einführung des SGB II/ Alg 2 zu verstärkten Bewerberbemühungen. Die Hoffnung, durch die Ausweitung der geografischen Zumutbarkeit bei Arbeitslosen die Bereitschaft zur überregionalen Mobilität deutlich erhöhen zu können, dürfte sich in der Praxis als eher trügerisch erweisen. Von dieser Regelung nur für sich genommen sind keine hohen Steigerungen an Vermittlungen zu erwarten.

#### **2.4.4 Aktivierungsstrategien der Arbeitsagenturen**

Die zu evaluierenden Instrumente besitzen im Rahmen der Aktivierungsstrategien der Agenturen insgesamt nur nachrangige Bedeutung.<sup>63</sup> Damit bestätigen sich unsere Vorjahresergebnisse (vgl. WZB/infas 2005, S. 182 ff.). Den wichtigsten Aktivierungsinstrumenten des Vorjahres (Trainingsmaßnahmen und Eingliederungsvereinbarungen) wird nach wie vor die höchste und sogar noch zunehmende Bedeutung zugewiesen. So sagen immerhin 42 % der Befragten (2006), dass Trainingsmaßnahmen zum Test der Arbeitsbereitschaft im Vergleich zum Vorjahr an Bedeutung noch einmal zugenommen haben. Der größte Bedeutungszuwachs im Aktivierungsbereich wird allerdings dem Nachweis von Eigenbemühungen zugewiesen. Über 70 % der Befragten bestätigen hier eine Zunahme der Aktivitäten der eigenen Agentur.

Die Mitarbeiter in den Agenturen schreiben der Einschaltung Dritter durch § 37 oder § 421i, der PSA und dem Vermittlungsgutschein nur geringe aktivierende Wirkung zu. Während der Stellenwert der Trainingsmaßnahmen für die Aktivierung von Arbeitslosen von über 90 % der Befragten (2006) als groß oder sehr groß angesehen wird, fallen die Zahlen für den Vermittlungsgutschein (19 %), die Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben (30 %) oder der gesamten Vermittlung (38 %), die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i (28 %) sowie für die PSA (39 %) deutlich geringer aus.

---

63 Die Agenturbefragung 2005 zeigte, dass im Jahre 2004 Trainingsmaßnahmen, gefolgt von hoher Kontaktdichte, dem Nachweis von Eigenbemühungen und dem Abschluss einer EGV, am häufigsten als Instrumente der Bewerberaktivierung eingesetzt wurden.

## 2.5 Gesamtbilanz

### 2.5.1 Interpretation und Bewertung der Neuausrichtung der bewerberorientierten Vermittlung

#### 2.5.1.1 Empirische Zusammenfassung und Bewertung

Die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen durch die Einführung des neuen Organisationsmodells Kundenzentrum hat das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen. Die unstrittig funktionablen Bausteine des KuZ sind die Vorfilterung der Kundenanliegen durch vorgelagerte Einheiten (Servicecenter/Eingangszone, die terminierte Beratung und die Lösung des (vormals notorischen) Telefonieproblems während der Beratungstermine. Weitere Elemente der arbeitnehmerorientierten Vermittlung im Kundenzentrum sind das neue Profiling („Standortbestimmung“) und die sog. Handlungsprogramme. Diese Elemente führen gemäß ihrer Zielausrichtung zu einer größeren Systematisierung und Klarheit des Vermittlungsgesprächs. Die Dienstleistungsqualität der Beratung wird durch diese Elemente jedoch kaum gesteigert. Zudem scheint die Umsetzung der aktuellen BA-Geschäftspolitik mittels der Handlungsprogramme die Ausschlussrisiken von Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen zu erhöhen.

#### 2.5.1.2 Diskussion

##### *Neues Profiling*

Die Hauptfunktionen des neuen Profilings – als Vorstufe der Handlungsprogramme – liegen nach unserer Einschätzung vor allem in der Auswahl der Vermittlungsstrategie und in der Allokation der Förder- und Vermittlerressourcen. Die Standortbestimmung (Profiling) ist in diesem Sinne letztlich nur ein vorgelagerter Modus zur Sortierung der zu integrierenden Zielpersonen in Kundengruppen, um eine effiziente Programmbudgetallokation zu ermöglichen. Die Standortbestimmung an sich ist kaum (wenn überhaupt) auf die qualitative Verbesserung des Erstberatungsgesprächs gerichtet, allerdings fördert sie die verbindliche Gesprächsstruktur mit den vier Grundthemen des BuB (Motivation, Qualifikationen, Hemmnisse/Mobilität, Arbeitsmarktbedingungen) und somit die Auseinandersetzung mit der Vermittlungs- bzw. Beschäftigungsfähigkeit der Klienten.

Als ein wichtiger Schwachpunkt der Standortbestimmung bleibt bestehen, dass die Kundengruppenzuordnung nicht unfehlbar ist – wie dies für alle Profilingssysteme zutrifft. Die möglichen schädlichen individuellen wie arbeitsmarktpolitischen Folgen solcher Fehleinstufungen können im Einzelfall immens sein; außerdem sind sie arbeitsmarktpolitisch ineffizient, da nachfolgend Ressourcen fehlgesteuert werden (siehe unten). Von daher sind die Qualitätskontrolle der Ergebnisse (valide Prüfung der Konsistenz der Zuordnungen), die Weiterentwicklung des unterstützenden Profi-

lingsinstrumentariums wie auch die Qualitätsverbesserung der Profilingprozesse im Vermittlergespräch u. a. durch weitere Vermittlerqualifizierung sehr wichtig.

Die Standortbestimmung stellt unter systematischen Gesichtspunkten ein Profilingmischsystem aus deterministischer Regelsetzung und individuellem Vermittlerurteil dar. Die Kundeneinstufung erfolgt durch die Vermittler. Die Eintrittswahrscheinlichkeiten in Langzeitarbeitslosigkeit werden mit diesem System nicht geschätzt, wie dies statistische Profilingssysteme leisten. Allerdings gibt die Standortbestimmung Urteile über individuelle Integrationschancen im Rahmen von zwölf Monaten ab. Den im Vergleich zu diesem Ansatz radikaleren Schritt der Einführung eines statistischen Profilingsystems hat die BA in der Vorbereitung (TREFFER). Dieses Projekt bleibt abzuwarten und liegt außerhalb der Grenzen dieser Evaluation.<sup>64</sup>

In der BA-Zentrale wird dem Thema der „sachgerechten Differenzierung“ durchaus hohe Bedeutung zugemessen. Zum Abschluss des Erhebungszeitraums (Mai/Juni 2006) hat sich für die BA-Zentrale insbesondere die Abgrenzung zwischen Betreuungskunden und Beratungskunden fördern in der bisherigen Agenturpraxis als ein empirisches Problem herauskristallisiert. Demzufolge gibt es zumindest eine „Grauzone“ der Klientel, bei der die Zuordnung zu einer dieser beiden Kundengruppen schwer fällt. Im Zweifelsfall müsste der Zentrale zufolge zunächst eine Zuordnung als Beratungskunde erfolgen, die ggf. im Folgetermin geändert werden könnte.

### *Handlungsprogramme*

Die Handlungsprogramme zielen sodann auf den kundengruppenpassgenauen Einsatz von standardisierten „Produkten“. Dies soll so kosteneffizient wie möglich und in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Zielsystem der Bundesagentur erfolgen. Von der Systemlogik her betrachtet geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Einzelperson, sondern um eine mit möglichst geringen Fehlerquoten ausgestattete Massenproduktion mit höchstmöglichem Output an statistisch zählbaren Integrationen.

Die dezidierte Abwehr<sup>65</sup> von Kundenwünschen (nach Ermessensleistungen der Arbeitsförderung) im Vermittlungsgespräch durch die Vermittler bedeutet in der Tat eine Neujustierung und Präzisierung der Beratungspraxis in den Arbeitsagenturen. Diese vermag wohl die Organisationseffizienz zu steigern, aber hebt nicht notwendig die Servicequalität für das Beratungsklientel (vgl. Schütz & Oschmiansky 2006, S. 22). Gleichzeitig ist festzuhalten, dass ein größerer Teil der von uns befragten Ver-

---

64 Aussagen führender BA-Manager weisen in diesem Kontext auf sehr hohe Erwartungen hinsichtlich der Leistungsfähigkeit dieses neuen Systems hin. Die Handlungsprogramme werden demzufolge optimiert, da der Fehlerfaktor Mensch (Vermittler) bei der Kundengruppenfestlegung ausgeschaltet werde. Eine eindeutige Erfolgsgarantie statistischer Profilingssysteme gibt es nach den Befunden der Forschungsliteratur allerdings nicht (vgl. De Koning et al. 2005).

65 Die Vermittler sind hierzu ausdrücklich angehalten, wie Schulungsunterlagen zum KuZ und Interviewaussagen belegen.

mittler die neue Stringenz und Klarheit des Umgangs und der Botschaften („reinen Wein einschenken“, vgl. Abschnitt 2.2.5.5) eher als Entlastung denn als Belastung wahrnimmt. Dabei mag mit hineinspielen, dass sich die Kontaktdichte zu den sog. Betreuungskunden stark reduziert hat.

Der Kritikpunkt des Vorjahres (WZB/infas 2005, S. 191), dass Kundensystematik und Handlungsprogramme recht starr und gleichzeitig zu unterkomplex konzipiert sind und damit den Vermittlern nur noch wenig Ermessensspielräume belassen, ist vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Folgeerhebungen 2006 etwas abzumildern. Denn zum einen sind die Spielräume für die Agenturen bzw. Vermittler erweitert worden (vgl. Abschnitt 2.2.3.1) und zum anderen können die Vermittler bei guter Begründung (z. B. Einstellungszusage) inzwischen von den Vorgaben der Handlungsprogramme abweichen.

Handlungsprogramme einschließlich der Standortbestimmung führen dennoch allein kaum zu einer durchgreifenden qualitativen Verbesserung des Vermittlungsberatungsgesprächs im Sinne eines bedarfsorientierten und interaktiven Prozesses zwischen Vermittler und Klient (dazu Reis 2003). Starke Leistungsunterschiede zwischen den Vermittlern sind weiterhin verbreitet, was durch die hohe Anzahl an befristeten Neueinstellungen noch forciert wird.<sup>66</sup> Nachdem in den ersten Jahren dieser Reform die Qualifizierung der Vermittler stark vernachlässigt worden war, wird inzwischen darin wieder mehr investiert; seit Spätherbst 2005 gibt es wieder verstärkt Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Vermittler (und andere Fachkräfte). Will die BA ein moderner Dienstleister sein, müssen die Inhalte, Kompetenzen und Methodik von Beratung im Rahmen des Vermittlungsgesprächs im Reformverlauf weiter thematisiert werden.

Der zentrale Kritikpunkt des Zwischenberichts (WZB/infas 2005) an den Handlungsprogrammen bleibt überdies bestehen: Die Handlungsprogramme konzentrieren den Mittel- und Programmeinsatz mehrheitlich auf das Segment der Beratungskunden. Der Produkteinsatz für Betreuungskunden und Marktkunden wird dagegen als eine Ressourcenvergeudung angesehen. In der Gesamtschau lassen die Handlungsprogramme also auf systematische Selektionseffekte auf Personengruppen mit „negativen Risiken“ schließen (vgl. dazu auch die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in Kapitel 3). Zum jetzigen Zeitpunkt liegen keine hinreichenden Daten vor,<sup>67</sup> um analysieren zu können, ob diese Selektionseffekte tatsächlich stärker ausfallen als in den Zeiten vor den Handlungsprogrammen. Gleichwohl wäre in diesem Zusammenhang politisch zu diskutieren und zu klären, ob solche Effekte gesamtgesellschaftlich er-

---

66 Beispiel: Die AA 10 hat im Frühjahr 2006 63 Vermittler insgesamt, von denen maximal 18 erfahrene Vermittler sind, alles andere Neueinstellungen, 30 davon im Jahre 2005.

67 Der Controllingbereich der BA-Zentrale hat uns kurz vor Ende des Berichtlegungstermins noch Daten zu Eintritten in Maßnahmen nach Kundengruppen in zwei unterschiedlichen Versionen zur Verfügung gestellt. Beide Datensätze unterscheiden sich allerdings fundamental, so dass von einer Nutzung abgesehen wurde.



wünscht sind – mit den ursprünglichen Reformintentionen decken sie sich jedenfalls nicht.

Die Begründungslogik der aktuellen Handlungsprogramme basiert auf der Auslegung der BA-Geschäftspolitik im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung. Diese Begründungslogik konfligiert mit drei anderen Logiken, die für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland mitbestimmend sind:

- 1) Prinzipien der Sozialversicherung, Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung,
- 2) allgemeine Prinzipien der aktiven bzw. aktivierenden Arbeitsförderung,
- 3) Prinzipien der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

#### 1) Versicherungslogik und Arbeitslosenversicherung

Der quasi systematische Ausschluss einer Teilklientel (Betreuungskunden) von arbeitsmarktpolitischen Programmen beschränkt deren Leistungsansprüche aufgrund ihrer einstmals eingezahlten Beitragsmittel auf den Lohnersatz. Damit wird das Äquivalenzprinzip des noch geltenden Versicherungsmodells im Grunde verletzt. Zwar gilt das Äquivalenzprinzip im versicherungstechnisch engeren Sinn nur für Lohnersatzleistungen (Rürup 2005), die Übergänge zwischen Versicherung und Arbeitsförderung sind jedoch – nicht zuletzt bei präventiven Maßnahmen – fließend.<sup>68</sup> Die Förderung produktiver Arbeitsmöglichkeiten hat in Deutschland (schon seit dem AFG) zudem formalgesetzlich Vorrang vor der sozialen Absicherung bei Arbeit (Schmid 2002, S. 325; § 5 SGB III).

Faktisch werden in Deutschland seit Jahrzehnten Ermessensleistungen der Arbeitsförderung aus den Beitragsmitteln finanziert. Eine ausschließlich oder überwiegend aus Versicherungsbeiträgen finanzierte Arbeitsförderung ist zwar weder effizient noch gerecht (Reissert 1994; Schmid 1996), solange aber die seit langem geforderte und überfällige Finanzierungsreform (vgl. Schmid 2002: Kap. 6) nicht umgesetzt ist, gibt es keinen überzeugenden Grund, bestimmte Personengruppen aus der Arbeitsförderung systematisch auszuschließen.

Die BA argumentiert in diesem Zusammenhang strikt im Rahmen einer (privatwirtschaftlichen) Versicherungslogik, nach dem Prinzip der versicherungstechnischen Individualäquivalenz. Zwar ist die Arbeitslosenversicherung eine obligatorische Risikoversicherung, aber das Argument wird überzogen, wenn die Arbeitslosenversicherung mit der Feuerversicherung verglichen wird: Hier wie dort gebe es eine Schadensgeringhaltungspflicht (= Mitwirkungspflicht) des Versicherungsnehmers einerseits, eine limitierte Leistungshöhe andererseits (so eine AA-Leitungskraft). Überschreitet der für die Beseitigung der Schäden (= Reintegration) notwendige Mittelein-

---

68 So räumt auch Rürup (2005, S. 375) ein: Die Abgrenzung von versicherungsfremden und versicherungsgerechten Maßnahmen der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* ist schwierig, da im Einzelfall jede Maßnahme auf ihre Eignung zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt beurteilt werden muss.“ (Hervorhebung im Original).

satz die Leistungsprämie, hat der Versicherungsnehmer gewissermaßen „Pech gehabt“, diese Mehrleistung wird nicht gewährt.

Die Fokussierung auf die Versicherungslogik wird durch den Aussteuerungsbetrag noch verstärkt. Der Aussteuerungsbetrag beeinflusst die Anreize, möglichst frühzeitig mit dem Maßnahmeeinsatz zu beginnen; gleichzeitig sinken die Anreize, wenn ein Übertritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug bevorsteht oder wahrscheinlich ist. Aktivierungsmaßnahmen werden also eher nicht eingeleitet, wenn ein großes Risiko besteht, den Aussteuerungsbetrag trotz angelaufener Maßnahmen doch zahlen zu müssen. Auch spät einsetzende und langfristige Maßnahmen werden durch den Aussteuerungsbetrag für die BA im Regelfall zu einem Zuschussgeschäft, da sich für sie Investitionen nicht lohnen, deren Früchte erst im Regelkreis SGB II fällig werden.

Die Sozialversicherungslogik modifiziert aber das Individualversicherungsprinzip an zwei wichtigen Punkten (Lampert/Althammer 2001, S. 229): Die Beiträge orientieren sich nicht an individuellen Risikowahrscheinlichkeiten (Solidarprinzip) und auch die Versicherungsleistungen sind nicht streng beitragsorientiert (Umverteilung). Andernfalls wäre z. B. im Fall der Krankenversicherung eine strikte zeitliche oder budgetmäßige Limitierung der Leistungen bei Schwerkranken angezeigt, auch wenn diese im Extremfall bei Entzug der Medikamente stürben. Die Übertragung des Beispiels auf die Arbeitslosenversicherung wurde von BA-Chef Weise im März 2006 selbst vorgenommen: „Die Agentur hat keinen sozialpolitischen Auftrag. Denn dann muss mir mein Auftraggeber sagen, soll ich wie im Krankenhaus hundert Schwerstfälle mit ganz hohem Mitteleinsatz retten oder Tausende von Leichtverletzten“ (O-Ton auf der Fachtagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2006). Im Grunde wird also die Gültigkeit der Sozialversicherungslogik für die Bundesagentur in Abrede gestellt.<sup>69</sup>

Die Vorstöße des BA-Vorstands, die Zuständigkeit der Agentur für die „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“ (so noch die Formulierung in der Erstfassung des SGB III, § 7 Abs. 3, a. F.) *auf Basis der Beitragsmittel* infrage zu stellen und (mehr oder minder explizit bzw. implizit) im Gegenzug eine Steuerfinanzierung für solche „gesamtgesellschaftliche Aufgaben“ zu fordern (erstmalig öffentlichkeitswirksam in Bezug auf die Förderung Älterer im Winter 2004/2005), sind insofern problematisch, als dass hierbei unterschiedliche Problemperspektiven vermengt werden: Im Kontext einer gewollten *Redefinition der Aufgaben der BA* werden bestimmte *Funktionen der Arbeitslosenversicherung an sich* grundsätzlich angezweifelt, obwohl die *Begründung* für die Umdeutung der Funktionen rein *finanzierungstechnisch* (bzw. versicherungslogisch) daherkommt.

Die Debatte müsste demgegenüber durch eine Trennung dieser Perspektiven versachlicht werden. Die erste Perspektive bezieht sich auf die Zielfunktionen der Ar-

---

69 Darüber hinaus suggeriert das Zitat einen Zielkonflikt bezüglich des Einsatzes der Mittel. Zwar ist richtig, dass die Mittel letztlich begrenzt sind, im Jahre 2005 hat aber die Bundesagentur 20 % der verfügbaren Mittel für Ermessensleistungen des Eingliederungstitels nicht ausgeschöpft (vgl. Adamy 2005).

beitsmarktpolitik, in der das Sozialversicherungsprinzip (siehe oben) verankert ist. Im „klassischen“ Verständnis der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung hat die solidarische Funktion (interpersonale, intergenerative und interregionale Umverteilung) einen festen Platz neben der Sicherung von Wohlstand, Sicherheit und Freiheit (Schmid, Reissert & Bruche 1987, Kap. 5.3). Die weitere Gültigkeit dieser Funktion bedarf möglicherweise einer neuen gesellschaftspolitischen Verständigung; diese Frage kann in jedem Fall nicht von der BA allein beantwortet oder entschieden werden.

Die zweite Perspektive ist das Aufgabenspektrum der BA bzw. die Gewährleistungsverantwortung für die Umsetzung der angesprochenen Funktionen der Arbeitsmarktpolitik. Unstrittig erscheint die Notwendigkeit, das Aufgabenspektrum der BA (Gewährleistungs- und Umsetzungsfunktionen) explizit in der politischen Arena zu klären und dies wiederum nicht der BA allein zu überlassen.

Die dritte Perspektive ist schließlich die Frage der Finanzierungsreform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Hierzu liegen unterschiedliche Ideen und Vorschläge vor (vgl. für das breite Spektrum der Debatte u. a. Schmid 2002, Kap. 6; Sesselmeier et al. 2006; Rürup 2005; Schneider et al. 2004; Franz 1997).

## 2) Prinzipien der aktiven bzw. aktivierenden Arbeitsförderung

Insgesamt sind im Arbeitsförderungsrecht in den letzten Jahren starke Akzentverschiebungen zu konstatieren. War das Arbeitsförderungsrecht bis vor wenigen Jahren stark auf die Förderung von „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“ des Arbeitsmarktes ausgerichtet (§§ 6 und 7 SGB III, a. F.), so ist diese Zielsetzung mit dem Job-AQTIV-Gesetz aus den Einleitungsvorschriften des SGB III verschwunden. Vielmehr wird nunmehr auf die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit (§1 (1) SGB III) abgestellt. Die aktuellen Handlungsprogramme (Arbeitnehmer) gehen nun noch einen Schritt weiter. Zum einen sind für Betreuungskunden nur noch wenige Vermittlerkontakte vorgesehen, und zum anderen werden die Betreuungskunden weitgehend von arbeitsmarktpolitischen (Ermessens-)Maßnahmen ausgeschlossen (vgl. Abschnitt 2.2.3.2).

Durch diese Prämisse der „Produktvergabelogik“ begründet und verfestigt die Anwendung der Handlungsprogramme den Verbleib der sog. Betreuungskunden in der Nichterwerbstätigkeit oder in Ersatzarbeitsmärkten. Die Möglichkeit von (Maßnahme-)Brücken zurück in die Beschäftigung oder Maßnahmen zur Prävention der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit bleiben innerhalb dieser Logik a priori ausgeschlossen. Es bleibt allerdings fraglich, ob dieser Ansatz tatsächlich allokatoren effizient ist. Selbst unter der spekulativen Annahme, dass tatsächlich nur ein kleiner Teil der zu Beginn der Arbeitslosigkeit als Betreuungskunden eingestuft Personen realistische Reintegrationschancen innerhalb des ersten Arbeitslosigkeitsjahres besitzt (bzw. bei passender Förderung haben könnte), wäre es für diesen Personenkreis

fatal, durch Nichtstun und Nichtförderung in die Langzeitarbeitslosigkeit hineinzuwachsen. Denn ist Langzeitarbeitslosigkeit erst einmal entstanden, sind die Kosten für die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit wahrscheinlich viel höher bzw. die Chancen auf eine Reintegration insgesamt viel geringer als zu einem früheren Zeitpunkt. Wie hoch die Quote der fehler- bzw. zweifelhaften Zuordnungen zu den Betreuungskunden nun tatsächlich sein mag – für diesen Personenkreis liegt jedenfalls Allokationsineffizienz vor.

Zudem steht der Begründungsansatz der Handlungsprogramme u. E. in Widerspruch zu § 35 Abs. 1 Satz 3 SGB III, nach dem gerade Arbeitslose, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert ist, eine verstärkte vermittlerische Unterstützung erhalten sollen.

Darüber hinaus: Für jene, für die die Kennzeichnung „Betreuungskunde“ ohne Zweifel korrekt ist,<sup>70</sup> da sie aufgrund schwerer anderweitiger, zunächst zu lösender Probleme (Suchtprobleme, Schulden etc.) in keinem Fall für die Arbeitsmarktintegration in Betracht kommen, sehen die Handlungsprogramme das Programm sechs, die „aktivierende Betreuung“ vor. Ein Problem dabei ist, dass die BA selbst dieses Programm kaum bedient (sieht man von der eventuellen Einschaltung des ärztlichen oder psychologischen Dienstes ab) und dass es bisher keine institutionellen Vorkehrungen gab, die verbindliche Überweisung der Betroffenen zu den passenden Einrichtungen sicherzustellen. Das Problem an dieser Stelle ist nicht zuletzt ein zentrales Schnittstellenproblem von SGB III und SGB II: Diese Personen werden für maximal ein Jahr im Alg-I-Bezug „geparkt“, ohne dass bereits Betreuungsleistungen durch den SGB-II-Bereich erfolgen.<sup>71</sup>

Geschäftspolitisch kommt dem Förderaspekt eine immer nachrangigere Bedeutung zu. Dies zeigt sich auch daran, dass nach Haushaltsplanung der BA 2006 nur noch gut ein Viertel der Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung für aktive Arbeitsfördermaßnahmen zur Verfügung steht. Dies ist nicht nur ein historischer Tiefpunkt seit Inkrafttreten des AFG im Jahre 1969 (siehe vergleichend Schmid & Oschmiansky 2005), sondern auch im Widerspruch zur Forderung, die stärkere Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik mit der Umschichtung von Mitteln aus der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbinden (vgl. Schmid 2002, S. 169 f.).

Auch innerhalb des Förderspektrums sind klare Akzentverschiebungen zu erkennen: Die Agenturen setzen vermehrt auf Trainingsmaßnahmen statt auf Weiterbildungsmaßnahmen,<sup>72</sup> auch weil anders als FbW Trainingsmaßnahmen „den Arbeitslosengeldanspruch komplett auffressen“ (Mitarbeiter der Zentrale). Trainingsmaßnahmen

---

70 Deren Anteil wir leider ebenfalls nicht genau quantifizieren können.

71 Die BA (PP) hat auf dieses Problem unterdessen reagiert und ein „Infosystem Betreuungskunden“ als Arbeitshilfe für die Vermittlungsfachkräfte des SGB-III-Bereichs entwickelt. Neben einer Erläuterung für die Vermittlungsfachkräfte finden sich auch themenbezogene Zusammenstellungen zur möglichen Weitergabe an die Kunden.

72 Das Verhältnis von Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen zu Teilnehmern an Trainingsmaßnahmen (Bestände) hat sich von 5,4 : 1 (2002) zu 1,6 : 1 (2005) verschoben.

werden aber nur teilweise für Kurzfristqualifizierungen genutzt, sondern verstärkt auch, um Arbeitsbereitschaft, Motivation und Verfügbarkeit zu testen. Insofern steht bei Trainingsmaßnahmen häufig der Förderaspekt vor dem Förderaspekt.

### 3) Prinzipien der Europäischen Beschäftigungsstrategie und des Europarechts

Die Handlungsprogramme begünstigen, wie oben gezeigt, nicht zuletzt den Ausschluss Älterer vom Erwerbsleben. Sie stehen damit in Widerspruch zu den neuen (2005 verabschiedeten) Leitlinien 18 und 19. Die Leitlinie 18 fordert einen lebenszyklusbasierten Ansatz der Beschäftigungspolitik, der u. a. das „aktive Altern“ in Beschäftigung (statt Frühverrentung) beinhaltet. Die Leitlinie 19 besagt, aktive und präventive Arbeitsmarktmaßnahmen seien umzusetzen. Diese schließen Bedarfsfrüherkennung, Unterstützung bei der Arbeitssuche, Beratung und Weiterbildung im Rahmen individueller Aktionspläne sowie die „Bereitstellung der erforderlichen Sozialdienstleistungen zur Unterstützung der Integration von Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind“ ein. Im Leitlinien-Schwerpunkt „Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und bewahren und die sozialen Sicherungssysteme modernisieren“ wird betont, dass auf die „Förderung der Arbeitsmarktintegration benachteiligter Menschen einschließlich gering Qualifizierter“ „besondere Aufmerksamkeit“ zu richten sei.

In diesem Kontext ist auch fraglich, ob das Prinzip der passgenauen Vermittlung nicht als ein Vorfilter zulasten Älterer wirkt (halten sich die Vermittler an die Einschränkungen des Stellenangebots, können Ältere nur selten vorgeschlagen werden<sup>73</sup>). Nach der Antidiskriminierungsrichtlinie der EU (Richtlinie 2000/78/EG) sollte das Alter aber als allgemeines Einstellungskriterium ausfallen. Entsprechend dürfen in Einstellungsfragen auch keine Fragen nach dem Lebensalter oder dem Geburtsdatum gestellt werden (vgl. Kocher 2005, S. 316).

Aufgrund dieser skizzierten Spannungsfelder sollte die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Handlungsprogramme noch einmal auf den Prüfstand. In diesem Sinne ist nicht die Idee des strukturierten, zielorientierten und effizienten Maßnahmeeinsatzes an sich zu kritisieren, sondern ihre Ausgestaltung. Im Prinzip könnten Handlungsprogramme auch mit einer anderen Geschäfts- bzw. Arbeitsmarktpolitik verbunden werden.

---

73 Gleichzeitig ist hier ein Konflikt mit § 36 SGB III angelegt, nach dem die Agentur für Arbeit Einschränkungen, die der Arbeitgeber für eine Vermittlung hinsichtlich Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand oder Staatsangehörigkeit des Ausbildungssuchenden und Arbeitssuchenden oder ähnlicher Merkmale vornimmt, die regelmäßig nicht die berufliche Qualifikation betreffen, nur berücksichtigen darf, wenn diese Einschränkungen nach Art der auszuübenden Tätigkeit unerlässlich sind.

## 2.5.2 Interpretation und Bewertung der Vermittlungsberatung Arbeitgeber

### 2.5.2.1 Empirische Zusammenfassung und Bewertung

Die Neuausrichtung der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum stellt im Kern eine konzeptionelle Fortführung der sukzessiven Stärkung dieses Bereichs seit 2002 dar, maßgeblich eingeleitet durch die Projektorganisation der damaligen Vermittlungsoffensive und die Öffnung des Arbeitsamt-2000-Konzeptes für Arbeitgeberteams (vgl. Schütz 2005; Mosley, Schütz & Schmid 2003, S. 107, 145 f.).

Zu den eindeutig *positiven Entwicklungen* zählt zunächst, dass sich der aus früheren Jahren bekannte Verdrängungseffekt des Arbeitgebergeschäfts durch das Bergeschäft (Mosley et al. 2003) in dieser Form kaum fortsetzen kann, da das Mindestressourcenkontingent an Vermittlerarbeitszeit diesen Bereich institutionell absichert. Die starke Vernachlässigung dieses Bereichs scheint von daher jetzt ausgeschlossen.

Hervorzuheben ist auch eine neue Qualität der Dienstleistungsorientierung in der BA: Nunmehr stehen die Kundenwünsche der Arbeitgeber im Vordergrund, die es in jedem Fall zu erschließen und anschließend zu bedienen gilt. Die Differenzierung der Anzahl an Vermittlungsvorschlägen nach Kundenwunsch ist dafür exemplarisch. Im selben Zusammenhang ist festzuhalten, dass sich die Kommunikationsintensität mit den Arbeitgebern durch die Erhöhung der telefonischen Kontaktdichte im Rahmen der Matchingstrategien (M4, M3) insgesamt erhöht.

Gleichzeitig sind verbleibende *Schwächen* der arbeitgeberorientierten Vermittlung ebenso unübersehbar: Reformkonzeptionell und in seinen Umsetzungselementen hat der Bereich bisher nicht die Stellung erlangt, die er eigentlich auf Basis der ursprünglichen Reformintentionen und -rhetorik (vgl. Hartz-Kommission 2002, S. 76 f.) besitzen müsste. Eine institutionelle Schwäche des Bereichs manifestiert sich zum einen deutlich in der Konstruktion des FLAG. Zum Zweiten weisen die bestehenden Defizite im Controlling (fehlende Leistungs- und Steuerungskennziffern) darauf hin, dass innerhalb der BA die arbeitgeberorientierte Vermittlungsberatung keinen herausragenden Stellenwert besitzt. Es erscheint geradezu paradox, dass ein vermeintlicher Schlüsselbereich der BA-Reform noch immer nicht mit aussagekräftigen Schlüsselindikatoren unterlegt ist. Anspruch und Wirklichkeit der Reform klaffen im Bereich der arbeitgeberorientierten Vermittlung somit zum Teil noch auseinander.

### 2.5.2.2 Diskussion

Unter konzeptionellen Gesichtspunkten ist das Ausmaß und die Zielsetzungen der arbeitgeberorientierten Vermittlung der BA in erster Linie an dem Mehrwert eines öffentlichen Dienstleisters in diesem Bereich zu messen (vgl. auch Sell 2006). Dieser Mehrwert lässt sich an folgenden Punkten festmachen:

- spezifischer Beitrag zur Markttransparenz (VAM etc.) und zum Marktausgleich, dabei qualitative Vorteile („economies of scope“) in der überregionalen und hoch spezialisierten Vermittlung aufgrund des bundesweiten Vermittlungssystems;
- für Betriebe frei wählbares Angebot – mehr Wahlfreiheit durch ein öffentliches Angebot neben den anderen relevanten Suchkanälen;
- Qualitätswettbewerb zwischen dem öffentlichem Anbieter und privaten Vermittlern; Absicherung des Dienstleistungsangebots und angemessener Preise durch den öffentlichen Anbieter gegenüber möglicher privater „provider capture“;
- außerdem: Skaleneffekte, große Gesamtbündel an Dienstleistungen möglich.

Die Steigerung ihres ohnehin geringen Anteils an den Vermittlungen/dem Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen kann nicht das Hauptziel der BA sein, da es nicht so wichtig ist, durch wen oder welchen Suchkanal besetzt, sondern dass effizient und effektiv besetzt wird. Auch die Erhöhung der Einschaltung ist beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch kein adäquates bzw. ein eher zweifelhaftes Hauptziel.<sup>74</sup>

Der BA-Einschaltungsgrad sollte daher nur als ein grober Proxy-Indikator verwendet und verstanden werden, der über das Maß und (bei entsprechender Ausdifferenzierung) die branchenmäßige Einbindung des öffentlichen Beschäftigungsdienstleisters bei geplanten Besetzungsvorgängen informiert. Eine Steigerung der Einschaltung ohne korrespondierende Steigerung der Stellenbesetzungen ist weitgehend sinnlos – weshalb die BA auch entsprechende Anpassungen an die Ziele der arbeitgeberorientierten Vermittlung vorgenommen hat. Allerdings müsste die Stellenbesetzung nicht unbedingt durch die BA selbst herbeigeführt sein (siehe oben). Eine Steigerung der Einschaltung kann aber ggf. die volkswirtschaftliche Effizienz des gesamtwirtschaftlichen Matchings erhöhen, wenn die Einschaltung mit einer Transparenzsteigerung am Arbeitsmarkt koinzidiert – z. B. durch Steigerung der im VAM veröffentlichten Stellen und der allgemeinen VAM-Nutzung, wie einstmals beim VAM angedacht. Nachteile des VAM sind aber ebenfalls zu berücksichtigen.<sup>75</sup>

74 Als Leistungsindikator für die Performanz der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist der Einschaltungsgrad nur beschränkt geeignet (vgl. u. a. Walwei 1996; Sell 2006). Darüber hinaus: Im Sinne der Zielausrichtung „Einschaltung bei Einstellungen“ erfolgreich zu sein, setzt permanent aktualisierte Zielkundenlisten der Arbeitsagentur voraus, um die Ressourcen (nach der Programmlogik) nicht fehlzusteuern. Es ist eine offene Frage, ob die Aktualisierung der Arbeitgeber-Kundensegmente der Dynamik des Einstellungsverhaltens standhalten wird oder ob im Grunde die Unterteilung in Ziel- und Standardkunden zu einem Gutteil nicht immer Artefakt bleibt. Die Ergebnisse der Folgeuntersuchungen 2006 zeigen jedenfalls, dass in den Fallagenturen die Zielkundenliste ein „bewegliches Ziel“ ist und bleibt.

75 Werden Stellen in den VAM eingestellt, könnte z. B. eine Flut an Bewerbungen die Folge sein. Damit werden die Matchingstandards der Arbeitsagenturen wie auch das Interesse des Arbeitgebers an einer effizienten Stellenbesetzung unterlaufen. Es ist also notwendig, dass die Vermittler die Arbeitgeber auf die Konsequenzen einer Veröffentlichung des Stellenangebotes im VAM hinweisen (vgl. dazu auch BMWA 2005a, S. 163).

Als übergeordnetes Ziel der (arbeitgeberorientierten) Vermittlungsleistungen der Bundesagentur ist vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sinnvollerweise die Stärkung der Markttransparenz zur Erleichterung der Marktausgleichsprozesse anzusetzen. Die Zielerreichung dafür wird maßgeblich von der Qualität und Kommunikation der marktrelevanten Informationen bestimmt. Auch bei der arbeitgeberorientierten Vermittlung kommt es daher letztlich auf die Beratungsdienstleistungen an. Gefragt wäre also eine neue Balance zwischen Beratungsdienstleistungen im weiteren und Vermittlungsleistungen im engeren Sinne.

Darüber hinaus ist festzuhalten: Die Leistungsfähigkeit der arbeitgeberorientierten Vermittlung in den Arbeitsagenturen wird weder mit der Einschaltung noch mit dem geschäftspolitischen Schlüsselindikator der Integrationen gemessen. Hier sind – und die Agenturcockpitentwicklung reflektiert dies – im Grunde sehr wohl direkte Vermittlungskennziffern angezeigt, die den Vermittlern auch unmittelbar Aufschluss über ihren Arbeitserfolg geben. Außerdem sind regelmäßige und fortlaufende Kundenzufriedenheitsergebnisse zu erheben und zu kommunizieren, die bisherigen Befragungen reichen hierzu nicht aus.

Schließlich bleiben die bereits im Zwischenbericht (WZB/infas 2005) konstatierten Leerstellen und Widersprüche der BA-Konzeption zur arbeitgeberorientierten Vermittlung weiterhin gültig:

Erstens fehlt eine Konzipierung der Funktionen und der Leistungstiefe von Beratungsdienstleistungen. Die Servicesystematik der arbeitgeberorientierten Handlungsprogramme weist hier eine Leerstelle auf (vgl. bereits Ochs & Schütz 2004; Schütz & Ochs 2005). Dienstleistungen auf Basis der Handlungsprogramme beschränken sich auf Vermittlungsleistungen (Umsetzung Matchingstrategien) im engeren Sinn. Diese Dienstleistungen erfolgen dabei auf Grundlage der Kundendifferenzierung vorzugsweise für die „besten Marktkunden“, nämlich diejenigen, die die Stellenangebote mit der besten „Ausbeute des Matchings“ (Zitat Schulungsunterlage Handlungsprogramme Arbeitgeber) anbieten. „Der Arbeitgeber als wichtigster Kunde“ bezieht sich also vorrangig auf dessen Funktion als Stellenlieferant, damit die BA Vermittlungen durchführen kann. Welche (Personal- und Beratungs-)Dienstleistungen der Arbeitgeber als Kunde jenseits der Standards der Matchingstrategien wünscht oder nötig hätte, bleibt außerhalb der Logik der Handlungsprogramme.

Zweitens impliziert die schwerpunktmäßige Ausrichtung des Arbeitgebergeschäfts auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ im Umkehrschluss, dass die wenig potenzialträchtigen Arbeitgeber weniger (Extra-)Leistungen der BA erhalten. Unsere qualitativen empirischen Befunde<sup>76</sup> untermauern dies: Unter den Betrieben mit Einstellungspotenzial finden sich auch mittelständische oder auch größere Unternehmen, die zu einem größeren Teil Personalplanung ohnehin eigenständig und kompetent

---

76 Uns liegt keine systematische Aufbereitung der Zielkundenkomposition nach Betriebsgrößenklassen vor; die BA-Zentrale sah sich nicht imstande, uns eine entsprechende Auswertung zur Verfügung zu stellen.



tent betreiben. Kleinbetriebe sind oft nur dann unter den Zielkunden, wenn sie als sog. Multiplikatoren unter den Arbeitgebern wirken.<sup>77</sup> Die vielen kleineren Unternehmen sind wiederum häufig ohne eigene Personalabteilung und besitzen kaum strategische Personalkompetenz (im Sinne eines Auges für potenzielle Arbeitsplätze, adäquate Stellenzuschnitte und Qualifikationsbedarfe). Nach den Handlungsprogrammen dürfte die BA demnach nicht zuletzt Unternehmen bei der Stellenbesetzung unterstützen, die auf diese Hilfe nicht oder nicht besonders stark angewiesen sind. Im Gegenzug werden jene Betriebe eher vernachlässigt, die der Dienstleistungen der BA besonders bedürften.<sup>78</sup> Insofern werden die Ressourcen nicht optimal eingesetzt. Dass sich die Kontaktpflege der Agenturen auf die mittelständischen und größeren Betriebe fokussiert, zeigen auch die Ergebnisse des AP3 der Evaluation Hartz I–III (vgl. infas 2005, S. 90–95). Da Kleinstbetriebe nicht einmal ein Drittel ihrer offenen Stellen an die BA melden, während große Betriebe dies zu zwei Dritteln tun (vgl. ebd., S. 95 f.), stellt sich die Frage, ob die Ausschöpfung der Kundenpotenziale nicht verbessert werden kann.

Selbst wenn man dem Argument folgt, dass die BA auf einem konkurrierenden Markt um Stellenangebote und Personaldienstleistungen auf ein „gutes Stück vom Kuchen“ angewiesen ist, um sich als starker Spieler behaupten zu können, bleibt dennoch die Frage, ob sie als öffentlicher Dienstleister nicht *auch* die Betriebe aktiv adressieren muss, die vom Markt gerade nicht als Selbstläufer bedient werden. Mit anderen Worten: Hier wäre die BA als Akteur zur Korrektur von Marktversagen gefragt, statt sich selber nur im Markt gut zu positionieren.

### **2.5.3 Bilanz der Neuausrichtung der Aktivierungsinstrumente: Neujustierung von „Fordern und Fördern“**

#### **2.5.3.1 Empirische Zusammenfassung und Bewertung**

Die Hartz-Kommission wollte die Arbeitsförderungs politik im Sinne einer neu balancierten aktivierenden Politik umbauen. Grundlagen dafür sollten die Konzentration auf Personengruppen mit beeinträchtigter Beschäftigungsfähigkeit, die Stärkung der Eigenverantwortung durch verhaltensstützende und -beeinflussende Maßnahmen, die Individualisierung des Instrumenteneinsatzes sowie die klare Ausrichtung der Instrumente auf den ersten Arbeitsmarkt sein (Hartz-Kommission 2002, S. 19). Einige

---

77 Selbstverständlich gibt es in der Betriebsstruktur zum Teil deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen, weshalb der Anteil der Kleinbetriebe an den Zielkunden in bestimmten Agenturen und Regionaldirektionen nach einzelnen Interviewaussagen von BA-Mitarbeitern auch relativ hoch sein soll. Unsere Argumentation wird durch diesen Umstand vielleicht relativiert, aber nicht widerlegt.

78 Unser Argument wird zum Teil auch von Agenturmitarbeitern geteilt, wie das folgende Zitat belegt: „Nicht jeder große Kunde, der viel Personalbedarf hat, bedarf unserer intensiven Unterstützung, der kleine unter Umständen viel mehr [...]. Die Ausrichtung auf diese kleinen Kunden ist ein Balanceakt.“

der zentralen Instrumente, mit denen die Kommission die Neuausrichtung erreichen wollte, waren die frühzeitige Meldepflicht, neue Zumutbarkeits- und neue Sperrzeitenregelungen. Als zentraler Anker sollte die Eingliederungsvereinbarung dienen, um das Leitprinzip „Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen“ zu verwirklichen.

Diese angestrebte neue Balance der Aktivierung ist im Wesentlichen weder für die Arbeitsmarktpolitik im Ganzen noch durch die Umsetzung der genannten Instrumente im Besonderen erreicht worden. Auf der Ebene der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik wird, wie oben ausgeführt (vgl. Abschnitt 2.2.8), die Förderung stetig reduziert und auf bestimmte Personengruppen konzentriert (vgl. Abschnitt 2.5.1.2). Gleichzeitig wurde seit 2003 praktisch durchgängig für (fast) alle „Kunden“ die Seite des Forderns verstärkt (vor allem verstärkter Nachweis von Eigenbemühungen, erhöhte Kontaktdichte etc.). Die Strategie, den Arbeitslosen mehr Eigenbemühungen abzuverlangen, hat in Hinblick auf die Zielperspektive Erhöhung und Beschleunigung der Arbeitsmarkt(re)integration allerdings deutliche Grenzen bei schlechter Arbeitsmarktsituation und einem eklatanten Missverhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen. Durch mehr Druck und Sanktionen können zwar die statistischen Abgänge aus der Arbeitslosigkeit massiv gesteigert werden, aber nur bedingt die Übergänge in Erwerbstätigkeit. Aus unserer Sicht gibt es aktuell keine kohärente, ausgewogene Strategie von Fördern und Fordern.

Auf der Ebene der zu evaluierenden Instrumente wurde die oben genannte Zielsetzung nicht erreicht, weil die Reformen der Instrumente für sich genommen aufgrund von Design- und Umsetzungsmängeln nur schwache Effekte auslösen.

### 2.5.3.2 Diskussion

Für die untersuchten Aktivierungsinstrumente kann im Einzelnen Folgendes bilanziert werden:

Die Job-to-Job-Vermittlung krankt weiter an den nicht umgesetzten Freistellungsregelungen sowie an der Tatsache, dass die meisten Stellenangebote der BA kurzfristig zu besetzen sind. Die zu Beginn des Jahres 2006 in Kraft getretenen Neuregelungen (insbesondere die zeitliche Begrenzung der Meldepflicht auf einheitlich drei Monate) verbessern zwar das Instrument, bleiben aber unzureichend.

Die quantitativen Mobilisierungseffekte der neuen Zumutbarkeitsregelung sind wohl generell als limitiert einzuschätzen. Um die überregionale Mobilität zu steigern, sind vielmehr flankierende Anreize nötig, wie dies durch die BA mittels der in den letzten Jahren massiv gesteigerten Mobilitätshilfen<sup>79</sup> erfolgt. Begründen lässt sich der unzureichende Anreiz der Zumutbarkeitsregelung damit, dass sich regionale Arbeitsmärk-

---

79 Die Ausgaben der BA für Mobilitätshilfen haben sich trotz des Sparkurses von 2000 zu 2004 mehr als verdreifacht, wobei der überwiegende Teil der Mobilitätshilfen nach Ostdeutschland fließt. Mit 0,35 % am Gesamtbudget (2004) ist ihr Anteil aber weiterhin gering.

te mit unvorteilhaften Bedingungen eher durch eine verfestigende Immobilität kennzeichnen (im Gegensatz zur Argumentation der neoklassischen Wanderungstheorie). Mit steigender regionaler Arbeitslosenquote sinkt die relative Wechselhäufigkeit in andere regionale Arbeitsmärkte (vgl. Windzio 2004; van Dijk et al. 1989). Um einem Festsitzen in der regionalen „Arbeitslosenfalle“ entgegenzuwirken, kommt der Förderung der Mobilität demnach erhebliche Bedeutung zu (Windzio 2004, S. 274).

Arbeitsmarktpolitisch kann sich die Regelung, nach der der Arbeitslose nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit eine Tätigkeit annehmen muss, deren Entlohnung dem Arbeitslosengeld entspricht, als Qualifikationsrutsche vor allem für qualifizierte Arbeitslose erweisen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Neuregelung auch verfassungsrechtlich nicht unumstritten ist.<sup>80</sup>

Die neuen Sperrzeitenregelungen sind ambivalent zu beurteilen. Die angestrebte deutliche Vereinfachung in der Handhabung und die größere Transparenz für Anwender und Leistungsberechtigte werden überwiegend als gering betrachtet (vgl. ausführlicher WZB/infas 2005, S. 177). Gleichzeitig scheint es auch keine Belege dafür zu geben, dass Sanktionierte nach dem Eintritt einer Sperrzeit schneller in reguläre Beschäftigung übergehen bzw. schneller aus Arbeitslosigkeit abgehen (vgl. Abschnitt 4.3.2.3 unten).

Der Umkehr der Beweislast wird ebenfalls nur geringe Bedeutung zugewiesen, da in der Praxis auch vor der Neuregelung so verfahren wurde (vgl. WZB/infas 2005, S. 178). Als wirksame Aktivierungsinstrumente werden hingegen Trainingsmaßnahmen zum Test der Motivation und Arbeitsbereitschaft<sup>81</sup> sowie die Möglichkeit der Verhängung von Sperrzeiten wegen unzureichender Eigenbemühungen betrachtet. Gleichwohl ist vom Nachweis von Eigenbemühungen auch das Arbeitgebergeschäft unmittelbar berührt (z. B. durch rein formale, massenhafte Initiativbewerbungen). Zwischen der Einforderung von Eigenbemühungen und einer konsequenten Arbeitgeber- und Dienstleistungsorientierung ist für die Bundesagentur für Arbeit ein potenzieller Zielkonflikt angelegt: Forciert sie die Arbeitnehmerkontrollen, senkt sie die Serviceleistungen an Arbeitgeber; achtet sie aber vor allem auf gute Arbeitgeberservicestandards, greift das arbeitnehmerseitige Instrument zum Nachweis der Eigenbemühungen weniger (Schütz & Oschmiansky 2006, S. 26 f.). In der Praxis kann der Zielkonflikt dadurch abgemildert werden, dass die Eigenbemühungen in Form von Initiativbewerbungen auf Sinnhaftigkeit, Zweckmäßigkeit und Qualität überprüft werden. In der Gesamtschau ist eine Akzentverschiebung zugunsten des Arbeitgebergeschäftes

---

80 Dabei geht es um die Frage, inwieweit die Neuregelung den Schutzbereich des Grundrechts des Art. 11 GG berührt (Schutz der Freizügigkeit). Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bei Neuregelungen der Zumutbarkeit gab es früher schon. Diskutiert wurde dabei, ob Art. 12 (Berufswahlfreiheit) und Art. 2 (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) verletzt werden. Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Zumutbarkeitsbegriffs vgl. ausführlich Toparkus (1999).

81 Eine offene Frage bleibt, warum sich dies nicht in steigenden Sperrzeitenquoten wegen Ablehnung einer Maßnahme niederschlägt (vgl. WZB/infas 2005, S. 173).

zu erkennen, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass die Anzahl der Sperrzeiten in der BA keine geschäftspolitisch kritische und relevante Steuerungszahl (mehr) ist.

Mit der Eingliederungsvereinbarung wurden die Arbeitsuchenden vom Steuerungsobjekt der Arbeitsamtsbürokratie konzeptionell zum selbstbestimmten Vertragspartner mit Mitspracherecht und Leistungsansprüchen befördert (Becker & Wiedemeyer 2003, S: 221), was in der Praxis aber noch nicht entsprechend umgesetzt ist. Zum einen ist die aktive Einbeziehung des Kunden bei der Erstellung der Vereinbarung die Ausnahme. Zum anderen bleiben Vereinbarungen mit Betreuungskunden solange fragwürdig, wie ihnen von Seiten der Agentur mit Ausnahme des Angebotes der Nutzung der Selbstinformationseinrichtungen sowie der möglichen Aussicht auf einen EGZ praktisch nichts geboten wird.

### **3. Mehrebenen-Wirkungsanalyse des Kundenzentrums**

#### **3.1 Überblick**

Wie in Kapitel 2 dargelegt, kann die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ mit den Schlagworten „Vermittler vermitteln“ und „Der Arbeitgeber ist unser wichtigster Kunde“ auf den Nenner gebracht werden. „Durch die Verbesserung der operativen Prozesse soll eine „echte Leistungssteigerung“ bei der Arbeitnehmervermittlung und der Unterstützung der Arbeitgeber bei Stellenbesetzungen erreicht werden“ (Kapitel 2). Dies soll zu einer Verkürzung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit und zu einer schnelleren Vermittlung in Beschäftigung führen.

Die Implementationsanalyse in Kapitel 2 hat den Stand der Umsetzung des neuen Kundenzentrums in den Modellagenturen herausgearbeitet. Der Gegenstand der Mehrebenenwirkungsanalyse beschränkt sich auf die im Jahre 2004 und den ersten Monaten des Jahres 2005, dem Beobachtungszeitraum, bereits eingeführten Elemente des neuen Kundenzentrums. Dabei ist zu beachten, dass insbesondere die Handlungsprogramme, mit denen das Konzept des neuen Kundenzentrums erst sein volles Potential entfalten soll (siehe ausführlich dazu Kapitel 2), bis zu diesem Zeitpunkt noch in fast keiner Modellagentur und keiner Agentur der ersten Welle eingeführt waren. Ausnahmen sind die Pilotagentur Heilbronn, in der die Handlungsprogramme bereits zu Beginn des Jahres 2004 implementiert wurden, sowie die Agenturen Halle (ab September 2004) und Mainz (ab März 2005).

Daraus folgt, dass sich die Wirkungsanalyse vor allem auf die „formalen Hebel“ zur Verbesserung der bewerberseitigen Vermittlung, d. h. die veränderte Ablauforganisation im neuen Kundenzentrum bezieht. Dazu zählen das störungsfreie und zum Teil durch die Arbeitspakete besser vorbereitete Vermittlungsgespräch ebenso wie die bessere Verzahnung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmergegeschäft.

Die Fragestellung der Wirkungsanalyse lautet daher: Erweisen sich die zum Beobachtungszeitraum bereits eingeführten Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als effektiv im Hinblick auf Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung und Abgänge aus Leistungsbezug? Das Ziel der Analysen ist die Bestimmung des Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. auf die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit bzw. aus Leistungsbezug. Auf Aussagen zur Wirkung der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum auf Abgänge in nachhaltige Beschäftigung musste wegen des kurzen Beobachtungszeitraumes (vgl. Abschnitt 3.2.7) verzichtet werden.

Die Wirkungsanalyse des KuZ setzt einen anderen inhaltlichen Akzent als die übrigen in diesem Bericht versammelten Wirkungsanalysen. Im Anschluss an die Schät-

zung des *durchschnittlichen* Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung erfolgt die Überprüfung der externen Validität des ermittelten KuZ-Effekts im Hinblick auf dessen Verallgemeinerbarkeit. In diesem Zusammenhang wird untersucht, ob und in welcher Weise der KuZ-Effekt je nach Arbeitsmarktbedingungen und/oder institutionellen Gegebenheiten vor Ort variiert. Ziel ist die Identifikation und Quantifizierung des um Gruppenunterschiede bereinigten Kundenzentrumseffektes sowie dessen auf Unterschiede zwischen den Kundenzentrums-Agenturen zurückgehende Variation. Zu diesem Zweck werden Mehrebenenmodelle des KuZ-Effektes geschätzt. Darüber hinaus wird im Rahmen der Mehrebenenanalyse überprüft, welchen Einfluss die Beeinträchtigungen, die mit der Umsetzung der SGB-II-Reform einhergingen, auf den KuZ-Effekt ausüben.

Die Strategie zur Identifikation des kausalen Effekts der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum besteht darin, mögliche Selektionseffekte durch eine Angleichung der Grundgesamtheiten auf Ebene der Agenturen der Arbeit zu korrigieren. Dafür werden den Agenturen der Pilotphase und der ersten Welle in einem ersten Schritt möglichst ähnliche Kontrollagenturen auf Basis zentraler Arbeitsmarktindikatoren zugewiesen. In einem zweiten Schritt werden aus den für die Wirkungsanalyse ermittelten Agenturen zufällige Stichproben des Arbeitslosenzugangs (zur genauen Definition des Zugangs in Arbeitslosigkeit vgl. Anhang B1) gezogen. Um durch unbeobachtete Heterogenität verursachte Verzerrungen zu eliminieren, wird der KuZ-Effekt für die Pilotphase (Modellagenturen) mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer (DvD-Schätzer) auf Basis von Zugangsstichproben der Quartale II bis IV der Jahre 2002 und 2003 (Vorprogrammtest) bzw. der Jahre 2003 und 2004 (KuZ-Effekt) berechnet. Der Effekt der ersten Welle wird auf Basis des ersten Quartals der Jahre 2003 und 2004 (Vorprogrammtest) bzw. 2004 und 2005 (KuZ-Effekt) für die Agenturen der ersten Welle der Umstellung auf das neue Kundenzentrum geschätzt. Sind die identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers verletzt, kommen korrigierte DvD-Schätzer zur Ermittlung des KuZ-Effekts auf Basis von allen drei Beobachtungszeiträumen zur Anwendung.

Die mikroökonomische Analyse erfolgt durch konditionale semiparametrische Übergangsratenmodelle in diskreter Zeit (mittlere KuZ-Effekte) und konditionale Mehrebenenmodelle (Goldstein 1995) in diskreter Zeit (Überprüfung der externen Validität). Mehrebenenmodelle sind in der Lage, Rahmenbedingungen auf Ebene der Arbeitsagenturen zu berücksichtigen, indem Kontextbedingungen nicht alleine als zusätzliche Regressoren in das ökonomische Modell aufgenommen werden. Vielmehr wird die durch *unbeobachtete* Kontexteffekte bedingte Variation der Effektkoeffizienten geschätzt und der Beitrag der *beobachteten* Kontextbedingungen zur Reduzierung der unbeobachteten Heterogenität ermittelt.

Dieses Kapitel gliedert sich wie folgt: Nach einigen kurzen Erläuterungen zur Datenbasis und nach der Definition der Zielgrößen bzw. Ergebnisvariablen wird über mehrere Abschnitte hinweg schrittweise das Evaluationsdesign und das Vorgehen bei der Auswahl der Treatment- und Kontrollgruppe, der Stichprobenziehung sowie bei der Aufbereitung der Daten dargelegt. Danach folgen die Ergebnisse der Wirkungsanaly-

se, beginnend mit den mittleren KuZ-Effekten, jeweils getrennt nach alten und neuen Bundesländern und Geschlecht. Zum Abschluss werden Mehrebenenmodelle des KuZ-Effekts vorgestellt.

Die ausführliche Dokumentation der Stichprobenziehung, der Eckwerte der realisierten Stichprobe, der Datenbereinigung und -aufbereitung sowie der Auswahl der Kontrollagenturen befindet sich in Anhang B1, ebenso die Erläuterung der Schätzmethoden sowie die detaillierten Ergebnisse der Übergangsratenmodelle.

## **3.2 Evaluationsdesign**

### **3.2.1 Datenbasis**

Die Datenbasis der Wirkungsanalyse des KuZ bilden Stichproben der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Forschungsdatenzentrums bei der BA am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die IEB speisen sich aus vier Datenquellen,

- der Beschäftigten-Historik des IAB (BeH),
- der Leistungsempfänger-Historik des IAB (LeH),
- der Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) und
- der BA-Geschäftsdatenbasis aus dem Bewerberangebot (ASU/BewA),

die zusammen einen mächtigen Längsschnittdatensatz zur Erforschung von Erwerbsbiographien bilden. Der aktuelle Rand der gelieferten Daten ist Juni 2005.

Da die Daten grundsätzlich keine Rückschlüsse auf die Dauer des Verbleibs in selbständiger Arbeit oder Nichterwerbstätigkeit zulassen, zeichnen die IEB kein vollständiges Bild der Erwerbsbiographien. Zudem weisen sie Lücken am aktuellen Rand auf. Dies gilt insbesondere für die Informationen zu Zeiten abhängiger Beschäftigung aus der BeH, die lediglich bis Ende 2002 vollständig sind. Für das Jahr 2003 beträgt der Füllgrad etwa 85 bis 90 %; für 2004 lagen bei der Ziehung der Stichprobe noch gar keine Daten vor. Zur Gewährleistung einer einheitlichen Aufbereitung der IEB-Daten für 2002 und 2005 wurde auf die Informationen aus der BeH verzichtet.

Eine Zusatzerhebung zur Auffüllung der Lücken am aktuellen Datenrand der IEB wurde nicht durchgeführt. Die Wirkungsanalyse des KuZ basiert somit ausschließlich auf den Kontendaten der IEB sowie ausgewählten Zusatzdaten aus coArb/BewA, ELNA, LEH, coSach und MTG (siehe Stichprobenziehung in Anhang B1).

### **3.2.2 Stichprobe**

Aus den Integrierten Erwerbsbiographien wurden nach Quartalen, Arbeitsagenturen und Beginndatum der Arbeitslosigkeit disproportional geschichtete Stichproben des

Arbeitslosenbestandes gezogen. Der Ziehungszeitraum umfasste die Quartale I/2002 bis I/2005. Die Stichprobe beschränkte sich auf Arbeitslose mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit im betreffenden Quartal (Zugang<sup>82</sup>). Die Fallzahl belief sich in der ersten Gruppe von Arbeitsagenturen (10 Modellagenturen und 10 Kontrollagenturen) auf 400 Fälle pro Quartal und Agentur, in der zweiten Gruppe (13 Arbeitsagenturen der ersten Welle der Umsetzung des KuZ und 13 Vergleichsagenturen) auf 200 Fälle pro Quartal und Arbeitsagentur. Insgesamt beinhaltete die Bruttostichprobe 75.600 Fälle. Die realisierte Stichprobe nach Aufbereitung der IEB-Daten umfasst 46.623 Fälle. Der Unterschied zwischen der Brutto- und Nettostichprobe ergibt sich aus dem Zusammenfassen von Episoden und der Definition von Zugängen in Arbeitslosigkeit, die in der Bruttostichprobe auch Wiedereintritte nach Krankheiten, Sperrzeiten etc. enthält, was in der Nettostichprobe nicht der Fall ist (zu Details zur Stichprobenziehung, zur Datenaufbereitung und zur realisierten Stichprobe inkl. Grundauszählung siehe Anhang B1) Darüber hinaus gingen (vgl. Abschnitt 3.2.7) nicht alle Fälle eines jeden Quartals in die Berechnungen mit ein. Schließlich beschränkt sich die Stichprobe des ersten Quartals 2005 auf den Rechtskreis SGB III.

### 3.2.3 Definition der Zielgrößen/Ergebnisvariablen

Die Wirkungsanalyse des KuZ bezieht sich gemäß der in der Einleitung zu diesem Kapitel skizzierten Fragestellung der Evaluation auf folgende Zielgrößen:

- Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung. Der Abgang in reguläre Beschäftigung ist definiert als Abgänge in Erwerbstätigkeit ohne PSA, ABM, SAM BSI, einschließlich Abgängen in Beschäftigung, die durch Lohnsubventionen oder der Förderung der Selbständigkeit ermöglicht wurden;
- Abgänge aus Leistungsbezug von arbeitslosen Leistungsbeziehern (ALG, ALHi, UHG etc.). Endet eine Arbeitslosigkeitsepisode, ohne dass der Leistungsbezug ebenfalls endet, wird die entsprechende Episode zum Ende der Arbeitslosigkeitsepisode zensiert. Anders als bei Abgängen in reguläre Beschäftigung beschränkt sich die Stichprobe bei dieser Zielgröße – der Natur der Sache gemäß – auf arbeitslose *Leistungsbezieher*.

Aufgrund der Unvollständigkeit der BeH-Daten und des Verzichts auf eine Zusatzbefragung (s. o.) ergeben sich einige Beschränkungen bei der Definition der Zielgrößen. Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre und ungeforderte Erwerbstätigkeit müssen, sofern kein BeH-Spell folgt, aus den in der IEB berichteten Abgangsgründen rekonstruiert werden.

---

82 Im weiteren Verlauf des Kapitels wird die Bezeichnung „Zugang“ durchgängig für Arbeitslose mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit während des jeweiligen Quartals gebraucht.



### 3.2.4 Die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment

Die reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum (KuZ) wurde stufenweise zunächst in zehn Modellagenturen und dann in insgesamt neun Wellen nach und nach in die Praxis umgesetzt. Mit Ausnahme der Arbeitsagentur Heilbronn, in der das KuZ bereits im Oktober 2003 „ans Netz“ ging, wurden die Modellagenturen im Laufe des ersten Quartals 2004 umgestellt. Danach folgten die anderen Agenturen.

Das Treatment „reformierte Arbeitsvermittlung im neuen KuZ“ wird definiert als die Gesamtheit der in Kapitel 2 beschriebenen Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ inkl. aller bereits eingeführten Instrumente und Maßnahmen. Somit ist das Treatment KuZ nur vollständig, wenn die Bewerber den gesamten Vermittlungsprozess des KuZ durchlaufen. Die *Treatmentgruppe* beschränkt sich daher auf *Zugänge in Arbeitslosigkeit* ab dem Zeitpunkt, an dem das Kundenzentrum „im Großen und Ganzen funktionstüchtig“ (Agenturbefragung 2006, Frage 105) war (Tabelle 3-1).

Die Ergebnisvariable von Individuum  $i$  zum Zeitpunkt  $t$  mit KuZ-Treatment sei  $Y_{it}^1$ , die Ergebnisvariable desselben Individuums ohne KuZ-Treatment  $Y_{it}^0$ . Der daraus folgende KuZ-Effekt für Individuum  $i$  sei  $Y_{it}^1 - Y_{it}^0$ . Der durchschnittliche KuZ-Effekt für Bewerber in Kundenzentren ist somit definiert als

$$E(Y_{it}^1 - Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1), \quad (1)$$

mit  $\text{KuZ} = 1$  für die Modellagenturen. Das Evaluationsproblem besteht in unserem Fall darin, dass  $E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ}=1)$  nicht beobachtbar ist. Gesucht ist also eine geeignete Kontrollgruppe, mit deren Hilfe sich die kontrafaktische Zielgröße berechnen lässt.

Die angestrebte Wirkungsanalyse des KuZ weist gegenüber der Evaluation von anderen Instrumenten und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik einige Besonderheiten auf. Da seit Einführung in den Modellagenturen alle Bewerber dem KuZ-Treatment unterzogen wurden, stellen mögliche Selektionsverzerrungen durch nicht zufällige *individuelle* Zuweisung des Treatments im Rahmen der KuZ-Evaluation kein Problem dar. Genauso wenig sind auf Seiten der Bewerber Programmantizipationseffekte zu erwarten. Allerdings muss aus demselben Grund auf Bewerber aus vergleichbaren anderen Agenturbezirken als Kontrollgruppe zurückgegriffen werden.

An diesen Besonderheiten orientiert sich die Strategie zur Identifikation des KuZ-Effekts, die im nächsten Abschnitt erläutert wird. Sie besteht nicht darin, auf Ebene der Individuen geeignete Teilnehmer und Nichtteilnehmerpärchen zu finden, sondern Selektionsverzerrungen durch die Anpassung der Grundgesamtheiten und makroökonomischen Rahmenbedingungen in den Arbeitsagenturen zu eliminieren. Gelingt dies, ist die Identifikation des KuZ-Effekts durch die Ziehung einer Zufallstichprobe aus der um die Selektionsverzerrungen bereinigten Grundgesamtheiten, den Zugängen in Arbeitslosigkeit in den ausgewählten Arbeitsagenturen, die bereits auf KuZ umgestellt wurden, und den jeweils zugeordneten Kontrollagenturen, gewährleistet.

### 3.2.5 Auswahl der Kontrollagenturen

Die Treatmentgruppe bilden Bewerber aus den Modellagenturen sowie die Agenturen der ersten Umstellungswelle. Die genauen Umstellungsmonate und der Zeitpunkt, ab wann das neue Kundenzentrum im Großen und Ganzen funktionsfähig war, zeigt Tabelle 3-1.

**Tabelle 3-1: Das neue Kundenzentrum: Umstellungszeitpunkte**

Modell- und Erste- Welle-Agenturen	Zeitpunkt Umstellung KuZ	ab wann funktionstüchtig	Zeitpunkt Einführung Handlungsprogramme	Zeitpunkt Einführung Standortbestimmung
<b>Modellagenturen West</b>				
AA1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA2	Feb 04	<b>Aug 04</b>	Okt 05	Okt 05
AA3	Feb 04	<b>Aug 04</b>	Sep 05	Okt 04
AA4	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA5	Mrz 04	<b>Jul 04</b>	Mrz 05	Mrz 05
AA6	Mrz 04	<b>Jun 04</b>	Jun 05	Mai 04
<b>Modellagenturen Ost</b>				
AA7	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA8	Mrz 04	<b>Mai 04</b>	Jul 05	Jul 05
AA9	Apr 04	<b>Apr 04</b>	Sep 04	Apr 04
AA10	Mrz 04	<b>Apr 04</b>	Jul 05	Feb 05
<b>Agenturen 1. Welle West</b>				
AA11	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA12	Feb 05	Sep 05	k.A.	Jan 05
AA13	Nov 04	<b>Feb 05</b>	Aug 05	Apr 05
AA14	Feb 05	Jun 05	Nov 05	Feb 05
AA15	Nov 04	<b>Jan 05</b>	Nov 05	Dez 04
AA16	Dez 04	<b>Dez 04</b>	Okt 05	Okt 05
AA17	Feb 05	<b>Feb 05</b>	Jul 05	Feb 05
AA18	Feb 05	<b>Mrz 05</b>	Dez 05	Mrz 05
AA19	Apr 05	Apr 05	k.A.	Apr 05
AA20	Nov 04	<b>Jan 05</b>	Nov 05	Nov 05
AA21	Feb 05	Apr 05	Sep 05	Okt 05
AA22	Nov 04	<b>Nov 04</b>	Jun 05	Jun 05
AA23	Nov 04	<b>Feb 05</b>	k.A.	Mrz 05
AA24	Nov 04	<b>Dez 04</b>	Nov 05	Nov 05
AA25	Feb 05	<b>Feb 05</b>	Okt 05	Feb 05
<b>Agenturen 1. Welle Ost</b>				
AA26	Feb 05	<b>Feb 05</b>	Jan 06	Jan 06
AA27	Feb 05	<b>Feb 05</b>	Nov 05	Feb 05
AA28	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA29	Feb 05	Jul 05	Okt 05	Jan 05
AA30	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
AA31	Feb 05	<b>Feb 05</b>	Nov 05	Mrz 05

Quelle: Agenturbefragung 2006.

Da einige Agenturen der ersten Welle erst im zweiten Quartal 2005 funktionstüchtig waren, ist der verbliebene Beobachtungszeitraum zu kurz, um Bewerber dieser Agenturen mit in die Wirkungsanalyse einzubeziehen. Ebenfalls nicht in die Analyse einbezogen wurden Bewerber der Agenturen der ersten Welle, die nicht an der Agenturbefragung teilgenommen hatten und für die keine verlässliche Informationen zum Zeitpunkt, ab dem das KuZ arbeitsfähig war, vorliegen. Anders wurde mit den Modellagenturen verfahren, die alle in die Wirkungsanalyse einbezogen wurden,

damit die Anzahl der untersuchten Modellagenturen nicht zu gering ist. Im Falle fehlender Angaben in der Agenturbefragung wurde angenommen, dass sie, wie die anderen Modellagenturen in der jeweiligen Region, ab dem zweiten Quartal (Annaberg-Buchholz) bzw. dem dritten Quartal 2004 (Augsburg) funktionstüchtig waren. Im Fall der Arbeitsagentur Heilbronn, die bereits seit Oktober 2003 auf KuZ umgestellt ist, wurde schließlich angenommen, dass das KuZ bereits im ersten Quartal 2004 arbeitsfähig war.

Zur Evaluation der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ kommen zwei alternative Kontrollgruppendesigns infrage: (1) der Vergleich der Abgangsraten von Bewerbern aus den Modellagenturen und den ausgewählten Agenturen der ersten Welle mit Bewerbern aus allen anderen Agenturen und (2) der Vergleich von Bewerbern aus Modellagenturen mit Bewerbern aus möglichst ähnlichen Vergleichsagenturen.

Beide Varianten des Kontrollgruppendesigns machen sich die stufenweise Einführung des KuZ zunutze, die unter bestimmten Bedingungen als natürliches Experiment bewertet werden kann – nämlich dann, wenn die Auswahl der Modellagenturen exogenen Kriterien unterlag, so dass keine (selbst)selektionsbedingten Verzerrungen bei Evaluationsvariante 1 zu erwarten sind (Meyer 1995). Gegen die Annahme eines natürlichen Experiments spricht, dass die Modellagenturen nach geographischen (West- und Ostdeutschland) und inhaltlichen Gesichtspunkten – Verteilung der Modellagenturen über verschiedene BA-Strategietypen (Blien et al. 2004) hinweg – ausgewählt wurden und darüber hinaus Selbstselektion (Heckman 1979) vermutet werden kann. Daher ist ein Kontrollgruppendesign mit gematchten KuZ-Kontrollagentur-Paaren dem einfachen Vergleich Modellagenturen vs. alle anderen Agenturen vorzuziehen.

Die mit der nicht zufälligen Auswahl der Modellagenturen vermutlich einhergehenden Selektionsverzerrungen haben ihre beobachtbare Basis zum einen in der unterschiedlichen Struktur der Arbeitslosigkeit vor Ort, d. h. einer nicht ohne weiteres vergleichbaren Zusammensetzung der Bewerber in der Treatment- und Kontrollgruppe. Zum anderen wirken sich makroökonomische Rahmenbedingungen vor Ort im Mittel erheblich auf die individuellen Abgangsraten aus.

Die Kontrollagenturen müssen deshalb vor allem im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen mit den KuZ-Agenturen vergleichbar sein. Die Kontrollagenturen wurden auf Basis von Arbeitsmarktindikatoren (Abgangsraten in Beschäftigung, Arbeitslosenquote, zeitlicher Trend der Abgangsraten), der sozio-demographischen Zusammensetzung des Arbeitslosenbestandes (der jeweilige Anteil von Bewerbern ohne Ausbildung, ohne deutsche Staatsangehörigkeit, der Anteil von Bewerbern unter 25 Jahren, über 50 Jahren sowie von Bewerbern mit gesundheitlichen Einschränkungen) sowie schließlich demographischer und geographischer Charakteristika der Arbeitsagenturen bestimmt. Die Distanzen wurden mithilfe einer kategorialen Hauptkomponentenanalyse berechnet. Eine detaillierte Beschreibung der Auswahl der Kontrollagenturen befindet sich in Anhang B1.

Tabelle 3-2 zeigt die den KuZ-Agenturen (links) zugeordneten Kontrollagenturen (rechts daneben).

**Tabelle 3-2: KuZ- und Kontrollagenturen**

KuZ-Agentur	Kontrollagentur
Augsburg	Aalen
Bremerhaven	Wilhelmshaven
Essen	Bochum
Heilbronn	Karlsruhe
Mainz	Darmstadt
Marburg	Fulda
Annaberg-B.	Plauen
Eberswalde	Stendal
Halle	Erfurt
Schwerin	Magedeburg
Gießen	Meschede
Heide	Emden
Ingolstadt	Memmingen
Ludwigshafen	Darmstadt
Schwäbisch-H.	Villingen-Schwenningen
Uelzen	Emden
Weißenburg	Deggendorf
Wetzlar	Limburg
Chemnitz	Jena
Frankfurt/O.	Neubrandenburg
Sangerhausen	Merseburg

Alle Agenturen gehen zu gleichen Teilen in die Schätzung des KuZ-Effekts ein. Um dies sicherzustellen, wurden die Fallzahlen durch eine Gewichtung der Fälle angeglichen (siehe Anhang B1).

### 3.2.6 Identifikation des KuZ-Effekts

Die Auswahl der Kontrollagenturen hat zu einer guten Anpassung der berücksichtigten Arbeitsmarktindikatoren  $X$  in den Modell- und Kontrollagenturen geführt (siehe Anhang B1). Unter der Annahme bedingter Unabhängigkeit (ABU) eliminiert die Vergleichbarkeit von Modell- und Kontrollagenturen in Bezug auf  $X$  die Selektionsverzerrungen auf der Ebene der Arbeitsagenturen, so dass

$$E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 1, X) = E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 1, X), \quad (2)$$

was in unserem Zusammenhang bedeutet, dass die durchschnittlichen bedingten Abgangsraten (nach Einführung des KuZ 2004,  $t = 1$ ) in den Modellagenturen bei

Abwesenheit des Treatments gleich den durchschnittlichen Abgangsraten in den Kontrollagenturen sind.

Durch die Erweiterung der Perspektive auf zwei Perioden  $t = 1$  nach Einführung und  $t = 0$  vor Einführung des KuZ wird die ABU dahingehend eingeschränkt werden, dass

$$\begin{aligned} E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 0, X) = \\ E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 0, X). \end{aligned} \quad (3)$$

Dies bedeutet für den Fall der KuZ-Wirkungsanalyse, dass in Abhängigkeit von  $X$  die Differenz der mittleren Abgangsraten nach Umstellung ( $t = 1$ ) und vor Umstellung der Modellagenturen auf KuZ ( $t = 0$ ) in den Modellagenturen *bei Abwesenheit des Treatments* gleich der Differenz der mittleren Abgangsraten in den Kontrollagenturen sind, also die Differenz der mittleren Abgangsraten der Modell- und Kontrollagenturen zu beiden Zeitpunkten gleich groß ist, die zeitliche Entwicklung der Abgangsraten somit im hypothetischen Falle der Abwesenheit des Treatments demselben Trend folgt. Daraus lässt sich der konditionale Differenz-von-Differenzen-(DvD-)Schätzer

$$\begin{aligned} \text{ATT} = E(Y_{it}^1 \mid \text{KuZ} = 1, t = 1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 1, X) - \\ [E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 0, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 0, X)] \end{aligned} \quad (4)$$

(*average treatment effect on the treated*) ableiten. Bei gegebenen zeitinvarianten Differenzen zwischen Modell- und Kontrollagenturen hat der konditionale DvD-Schätzer gegenüber dem konditionalen Differenzschätzer den Vorteil, nicht nur Selektionsverzerrungen aufgrund beobachteter, sondern zusätzlich Selektionsverzerrungen aufgrund *unbeobachteter* Heterogenität zu eliminieren.

Die Überprüfung der Annahme zeitinvarianter Differenzen und damit der Zulässigkeit des DvD-Schätzers erfolgt durch einen Vorprogrammtest, bei dem das Schätzmodell für zwei Perioden vor Einführung des KuZ berechnet wird. Zeigt der Differenz-von-Differenzen-Schätzer keinen Effekt, kann davon ausgegangen werden, dass die Annahme zeitinvarianter Differenzen bzw. eines einheitlichen Trends der Abgangsraten zutrifft. Im umgekehrten Fall vervollständigt ein um die Verzerrungen durch unterschiedliche Trends korrigierter DvD-Schätzer unter Einbeziehung der beiden Vorprogrammperioden und der Programmperiode die Ermittlung des KuZ-Effekts. Formalisiert sieht dieser folgendermaßen aus:

$$\begin{aligned} \text{ATT}_{\text{korr}} = E(Y_{it}^1 \mid \text{KuZ} = 1, t = 1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 1, X) - \\ [E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 0, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 0, X)] - \\ \{E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = 0, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = 0, X) - \\ [E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 1, t = -1, X) - E(Y_{it}^0 \mid \text{KuZ} = 0, t = -1, X)]\}. \end{aligned} \quad (5)$$

Der korrigierte ATT schränkt die Annahme des einfachen DvD-Schätzers wiederum dahingehend ein, dass  $\text{ATT}_{\text{korr}}$  unter der Voraussetzung identifiziert ist, dass die Unterschiede der Trends über die Zeit konstant sind. Dies impliziert unter anderem, dass die mittleren Abgangsraten in den Modell- und Kontrollagenturen in gleicher

Weise auf Änderungen des globalen makroökonomischen Umfelds reagieren und die Arbeitsmarktlage in den einzelnen Modell- oder Kontrollagenturen keinen isolierten Veränderungen (etwa durch Arbeitsmarktschocks auf lokaler Ebene) unterliegt.

Zusätzliche identifizierende Annahmen resultieren aus den Modellannahmen der Schätzmethoden zur Ermittlung des KuZ-Effekts (siehe Anhang B1).

### **3.2.7 Beobachtungszeitraum**

Um den konditionalen DvD-Schätzer bzw. den korrigierten DvD-Schätzer ATT des KuZ-Effekts berechnen zu können, müssen für die Treatment- und die Kontrollgruppe Informationen für die Zeiträume vor und nach Einführung des KuZ vorliegen. Insgesamt handelt es sich bei der Ermittlung des KuZ-Effekts um einen Vergleich von vier (Vorprogrammtest und KuZ-Effekt) bzw. sechs (korrigierter KuZ-Effekt) distinkten Personengruppen: den Quartalsstichproben der Zugangskohorten vor und nach Einführung des Kundenzentrums in den Modell- bzw. Ersten-Welle-Agenturen und den jeweiligen Kontrollagenturen.

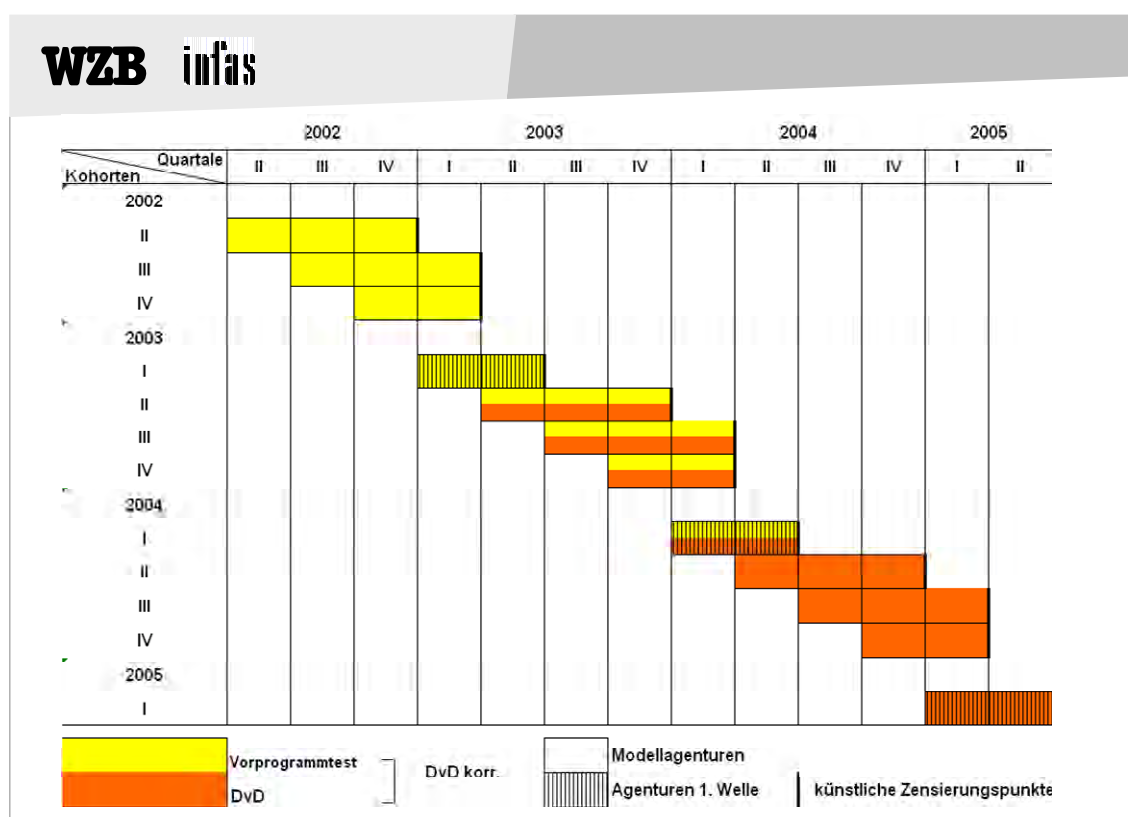
Die Nachprogrammgruppen zur Ermittlung des KuZ-Effektes umfassen Stichproben des Arbeitslosenzugangs der Quartale II/2004 bis IV/2004, die dazugehörigen Kontrollgruppen bestehen aus Stichproben der Zugänge der Quartale II bis IV des Vorjahres. Für den Vorprogrammtest wurden entsprechende Quartalsstichproben aus den Jahren 2002 und 2003 verwendet, der korrigierte DvD-Schätzer umfasst alle drei Perioden. Für die Agenturen der ersten Welle kommt lediglich die Zugangskohorte des Quartals I/2005 als Nachprogrammgruppe in Betracht, da der Beobachtungszeitraum für Zugänge des Quartals II/2005 zu kurz ist, um belastbare Aussagen zu treffen. Analog zum Vorgehen bei den Modellagenturen besteht die Vorprogrammgruppe aus Zugängen des Quartals I/2004, der Vorprogrammtest umfasst die Kohorten I/2003 und I/2004, der korrigierte DvD-Schätzer wird auf Basis aller drei Zugangskohorten berechnet (Abbildung 3-1).

Da die Treatmentgruppe lediglich Zugänge in Arbeitslosigkeit ab dem Zeitpunkt umfasst, ab dem die Modellagenturen und Agenturen der ersten Welle funktionstüchtig waren, bestehen die Treatment- und Kontrollgruppen für die Ermittlung des KuZ-Effekts in den Modellagenturen Westdeutschlands lediglich aus den Zugangskohorten der Quartale III und IV. Liegt der Zeitpunkt, ab dem die Kundenzentren im Großen und Ganzen arbeitsfähig sind, inmitten eines Quartals, wurden nur die Fälle ausgewählt, die zu diesem Datum oder danach in Arbeitslosigkeit zugehen.

Für die Berechnung des KuZ-Effekts in den Modellagenturen waren einige weitere Modifikationen nötig. Damit der Beobachtungszeitraum der Vorprogrammperiode sich nicht mit der Programmperiode der Modellagenturen überschneidet, endet Ers-

terer mit dem Quartal I/2004. Um sicherzustellen, dass die quartals- bzw. seasonspezifische Selektivität der Struktur der Zugangskohorten<sup>83</sup> sowie saisonale Schwankungen der Abgangsraten für alle Perioden konstant gehalten werden, wurden die Beobachtungszeiträume der Vorprogramm- und Programmperioden angeglichen. Deshalb wurden die Zugangskohorten II/2004 bis IV/2004 ebenfalls mit Ende des ersten Quartals 2005 künstlich zensiert. Der Beobachtungszeitraum für Zugänge in Arbeitslosigkeit beträgt somit zehn bis zwölf Monate für die Zugangskohorten des zweiten Quartals und lediglich vier bis sechs Monate für die Stichproben aus dem vierten Quartal. Der DvD-Schätzer des KuZ-Effekts beschränkt sich deshalb auf den Zeitraum der ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

**Abbildung 3-1: Beobachtungszeiträume nach Quartalen**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Für die Treatmentgruppe der Agenturen der ersten Welle endet der Beobachtungszeitraum am aktuellen Datenrand, d. h. im Juni 2005. Die Vorprogrammperioden wurden entsprechend künstlich zensiert. Damit beschränkt sich auch der DvD-Schätzer des KuZ-Effekts für die Agenturen der ersten Welle auf den Zeitraum der ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

83 Etwa aufgrund witterungsbedingter Kündigungen im Baugewerbe oder der Tourismusbranche, um nur zwei mögliche Ursachen zu nennen.

### 3.3 Mittlere KuZ-Effekte

Gegenstand dieses Kapitels sind die geschätzten mittleren KuZ-Effekte, die mit Übergangsratenmodellen in diskreter Zeit mit non-parametrischer Basisübergangsraten und Kovariaten berechnet wurden. Die Tabellen 3-3 bis 3-8 zeigen die Ergebnisse des Vorprogrammtests (links) sowie den einfachen DvD-Schätzer des mittleren KuZ-Effekts (Mitte) für die Modellagenturen zum einen und die erweiterte Treatmentgruppe der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen zum anderen. Ließ der jeweilige Vorprogrammtest auf eine Verletzung der identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers schließen, wurde zusätzlich der korrigierte DvD-Schätzer berechnet (rechts). Dies wurde bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von weniger als 10 % angenommen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Annahmen, die dem *korrigierten* DvD-Schätzer zugrunde liegen, nicht überprüft werden konnten. Neben unterschiedlichen Arbeitsmarkttrends könnten auch Angebots- oder Nachfrageschocks auf lokaler Ebene zur Verletzung der identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers geführt haben. Deshalb ist der korrigierte DvD-Schätzer nur unter diesem Vorbehalt aussagefähig.

In den Tabellen werden die unstandardisierten Effektkoeffizienten  $B$  des mittleren KuZ-Effektes sowie der  $p$ -Wert, differenziert nach Bundesgebiet West und Ost, Geschlecht sowie Alter und Ausbildung, ausgewiesen. Die KuZ-Effekte wurden jeweils für die Modellagenturen alleine und für die Modellagenturen plus die ausgewählten Agenturen der ersten Welle geschätzt. Die detaillierten Ergebnisse der Übergangsratenmodelle sind in Anhang B1.5 dokumentiert.

#### 3.3.1 Abgang in reguläre Beschäftigung

In Bezug auf alle Modellagenturen in Ost und West zeigt die mikroökonomische Schätzung keinerlei Effekt der zum Beobachtungszeitraum umgesetzten Elemente der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum auf Abgänge in reguläre Beschäftigung. Dasselbe gilt für die erweiterte Treatmentgruppe aller Modell- plus Erste-Welle-Agenturen. Betrachtet man die KuZ-Agenturen getrennt nach Ost und West, ergibt sich für die ostdeutschen Modell- plus Erste-Welle-Agenturen ein positiver Effekt des Kundenzentrums. Auf alle Arbeitsmarktgruppen bezogen führten die organisatorischen Verbesserungen der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum somit lediglich in den ostdeutschen KuZ-Agenturen zu einer schnelleren Vermittlung von Bewerbern in den ersten Arbeitsmarkt (Tabelle 3-3). Wie noch zu sehen sein wird, ist dies jedoch nur für männliche Bewerber der Fall. Weibliche Arbeitslose dagegen werden in den ostdeutschen KuZ-Agenturen *nicht* schneller in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.



**Tabelle 3-3: Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte**

		Abgang in reguläre Beschäftigung					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Gesamt	0.019	0.685	-0.011	0.812		
	West	0.065	0.275	-0.041	0.504		
	Ost	-0.051	0.475	0.028	0.693		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Gesamt	-0.069	0.933	0.069	0.106		
	West	-0.006	0.906	0.059	0.288		
	Ost	-0.175	0.009	0.094	0.159	0.261	0.023

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im Folgenden werden die ermittelten KuZ-Effekte, differenziert nach Männern und Frauen sowie ausgewählten Untergruppen erläutert.

### *Ergebnisse Westdeutschland*

Für alle männlichen Bewerber lassen sich in Westdeutschland keine Effekte der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum auf Abgänge in reguläre Beschäftigung feststellen. Dagegen profitieren offenbar Frauen von der KuZ-Reform in den westlichen Arbeitsagenturen. Allerdings zeigt sich kein Effekt des Kundenzentrums, wenn der Wirkungsanalyse nur die Bewerberinnen der Modellagenturen zugrunde liegen. Erst wenn die Erste-Welle-Agenturen mit in die Analyse einbezogen werden, lassen sich für alle Frauen signifikant schnellere Abgänge in reguläre Beschäftigung beobachten (Tabelle 3-4).

Differenziert man die Analysen weiter und betrachtet ausgewählte Arbeitsmarktgruppen, zeigen sich auch bei Männern Auswirkungen des neuen Kundenzentrums. Männer ohne Ausbildung wie auch über 50-jährige Männer werden im neuen Kundenzentrum offenbar langsamer in reguläre Beschäftigung vermittelt als in den Agenturen der Kontrollgruppe. Deuten sich die Ergebnisse auf Basis der Modellagenturen nur an, ergeben die Berechnungen auf Grundlage der Bewerber aus den Modell- plus Erste-Welle-Agenturen signifikant negative Effekte für diese beiden Arbeitsmarktgruppen.

Bei Frauen hingegen weisen die Analysen einen positiven Effekt des Kundenzentrums auf ältere Bewerberinnen aus den Modellagenturen aus, der sich allerdings bei der erweiterten Analyse auf Basis der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen nicht bestätigt.

**Tabelle 3-4: Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte, West**

		Abgang in reguläre Beschäftigung					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Männer West	0.083	0.283	-0.080	0.307		
	ohne Ausbildung	0.164	0.217	-0.209	0.144		
	unter 25-jährige	0.252	0.098	-0.123	0.435	-0.379	0.150
	über 50-jährige	0.539	0.061	-0.335	0.249	-0.877	0.080
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Männer West	0.105	0.111	-0.013	0.854		
	ohne Ausbildung	0.228	0.055	-0.166	0.197	-0.405	0.053
	unter 25-jährige	-0.009	0.943	0.041	0.770		
	über 50-jährige	0.573	0.010	-0.282	0.207	-0.863	0.026
Modellagenturen	Frauen West	0.028	0.764	0.025	0.796		
	ohne Ausbildung	0.062	0.708	0.088	0.647		
	unter 25-jährige	-0.003	0.985	0.072	0.674		
	über 50-jährige	-0.849	0.010	0.315	0.357	1.185	0.036
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Frauen West	-0.171	0.049	0.171	0.065	0.343	0.024
	ohne Ausbildung	-0.073	0.642	0.092	0.628		
	unter 25-jährige	-0.087	0.600	0.188	0.280		
	über 50-jährige	-0.293	0.298	0.318	0.318		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

### Ergebnisse Ostdeutschland

In den ostdeutschen KuZ-Agenturen stellt sich die Lage nach Einführung des Kundenzentrums völlig anders als in Westdeutschland dar. Hier sind es die Männer, die am meisten von der KuZ-Reform zu profitieren scheinen, während Frauen im neuen Kundenzentrum eher schlechtere als bessere Arbeitsmarktchancen haben als vorher (Tabelle 3-5).

Während die Ergebnisse auf Basis der Modellagenturen positive Auswirkungen für Männer lediglich andeuten, zeigen sich auf Basis der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen signifikant positive KuZ-Effekte für alle Männer, darunter Jüngere und Männer ohne Ausbildung. Für ältere Männer zeigen sich hingegen keine mit dem Kundenzentrum in Verbindung zu bringende Veränderungen.

Betrachtet man alle Frauen, so ergeben die Berechnungen keine signifikant von Null verschiedenen KuZ-Effekte, und zwar weder auf Grundlage der Modellagenturen

noch auf Grundlage aller für diese Wirkungsanalyse ausgewählten Agenturen. Differenziert nach ausgewählten Arbeitsmarktgruppen fallen die Ergebnisse für Frauen teilweise uneinheitlich, in der Tendenz aber negativ aus. So ergibt sich für Frauen ohne Ausbildung in den Modellagenturen ein signifikant negativer KuZ-Effekt, der sich allerdings in der erweiterten Analyse der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen nicht bestätigt. Alleine für Frauen unter 25 Jahren ergeben beide Analysevarianten einen negativen Effekt der KuZ-Reform auf die Abgangschancen in reguläre Beschäftigung.

**Tabelle 3-5: Abgang in reguläre Beschäftigung, KuZ-Effekte, Ost**

		Abgang in reguläre Beschäftigung					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Männer Ost	-0.104	0.237	0.118	0.167	0.223	0.134
	ohne Ausbildung	-0.035	0.883	0.193	0.432		
	unter 25-jährige	-0.311	0.064	0.085	0.623	0.397	0.173
	über 50-jährige	0.347	0.194	-0.250	0.290		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Männer Ost	-0.217	0.006	0.142	0.075	0.349	0.011
	ohne Ausbildung	-0.561	0.018	0.585	0.017	1.134	0.006
	unter 25-jährige	-0.623	0.000	0.156	0.364	0.772	0.006
	über 50-jährige	0.078	0.754	0.108	0.622		
Modellagenturen	Frauen Ost	0.050	0.682	-0.156	0.198		
	ohne Ausbildung	0.491	0.160	-0.697	0.054		
	unter 25-jährige	0.372	0.071	-0.285	0.172	-0.654	0.068
	über 50-jährige	0.456	0.232	-0.383	0.279		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Frauen Ost	-0.012	0.927	-0.002	0.984		
	ohne Ausbildung	0.207	0.562	-0.198	0.624		
	unter 25-jährige	0.509	0.018	-0.178	0.422	-0.677	0.073
	über 50-jährige	0.255	0.496	-0.013	0.970		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

### 3.3.2 Abgang aus Leistungsbezug

Wie wirkt sich die reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum auf Abgänge aus Leistungsbezug aus? In den Modellagenturen beschleunigt die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum nicht den Abgang aus Leistungsbezug, und zwar weder in Ostdeutschland noch in Westdeutschland noch in Ost und West zusammen (Tabelle 3-6).

Werden die Erste-Welle-Agenturen mit in die Analyse einbezogen, ergibt sich ein signifikant negativer Gesamteffekt, der alleine auf die entsprechende Entwicklung des Abgangs aus Leistungsbezug in den westdeutschen KuZ-Agenturen zurückzuführen ist.

**Tabelle 3-6: Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte**

		Abgang aus Leistungsbezug					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Gesamt	0.023	0.609	0.018	0.704		
	West	0.063	0.299	0.015	0.817		
	Ost	-0.031	0.640	0.023	0.735		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Gesamt	0.112	0.008	-0.052	0.266	-0.167	0.026
	West	0.154	0.006	-0.096	0.134	-0.245	0.015
	Ost	0.056	0.381	0.001	0.983		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Tabelle 3-7: Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte, West**

		Abgang aus Leistungsbezug					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Männer West	0.111	0.149	-0.076	0.351		
	ohne Ausbildung	0.230	0.075	-0.116	0.404	-0.328	0.147
	unter 25-jährige	0.045	0.763	0.197	0.217		
	über 50-jährige	0.358	0.121	-0.157	0.520		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Männer West	0.223	0.002	-0.159	0.049	-0.380	0.003
	ohne Ausbildung	0.455	0.000	-0.495	0.001	-0.947	0.000
	unter 25-jährige	-0.098	0.476	0.071	0.652		
	über 50-jährige	0.638	0.003	-0.321	0.152	-0.945	0.012
Modellagenturen	Frauen West	-0.012	0.904	0.160	0.117		
	ohne Ausbildung	-0.329	0.053	0.333	0.075	0.667	0.028
	unter 25-jährige	0.355	0.052	-0.137	0.474	-0.509	0.107
	über 50-jährige	-0.386	0.167	0.267	0.372		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Frauen West	0.059	0.522	-0.004	0.966		
	ohne Ausbildung	-0.063	0.700	0.301	0.128		
	unter 25-jährige	0.120	0.507	-0.330	0.114		
	über 50-jährige	-0.195	0.447	0.488	0.130		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

### Ergebnisse Westdeutschland

Für Westdeutschland bestätigt die Schätzung des KuZ-Effektes auf Abgänge aus Leistungsbezug im Großen und Ganzen die Ergebnisse für Abgänge in reguläre Beschäftigung. So ist die Ursache der negativen KuZ-Effekte für Männer ohne Ausbildung und über 50-jährige Männer offensichtlich in der entsprechenden Entwicklung der Abgangschancen in reguläre Beschäftigung zu suchen. Unterschiedlich fällt in des der KuZ-Effekt für alle Männer aus. Für die Modell- plus Erste-Welle-Agenturen zeigt sich ein negativer Effekt des Kundenzentrums, der nicht durch analoge Effekte auf Abgänge in reguläre Beschäftigung zurückzuführen ist. Dagegen verbleiben Frauen ohne Ausbildung in KuZ-Agenturen länger in Leistungsbezug als in den Kontrollagenturen. Signifikante Effekte ergeben sich allerdings nur für Frauen ohne Ausbildung in den Modellagenturen (Tabelle 3-7).

**Tabelle 3-8: Abgang aus Leistungsbezug, KuZ-Effekte, Ost**

		Abgang aus Leistungsbezug					
		Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
		B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Modellagenturen	Männer Ost	-0.040	0.629	0.087	0.304		
	ohne Ausbildung	-0.282	0.175	0.718	0.002		
	unter 25-jährige	-0.028	0.861	0.153	0.367		
	über 50-jährige	-0.088	0.639	-0.039	0.843		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Männer Ost	0.000	0.995	-0.025	0.772		
	ohne Ausbildung	-0.173	0.423	0.306	0.213	0.556	0.153
	unter 25-jährige	-0.200	0.190	-0.158	0.366		
	über 50-jährige	0.046	0.810	0.483	0.018		
Modellagenturen	Frauen Ost	-0.015	0.895	-0.108	0.350		
	ohne Ausbildung	0.485	0.111	-0.548	0.094	-1.064	0.048
	unter 25-jährige	0.148	0.475	-0.026	0.904		
	über 50-jährige	-0.098	0.708	0.015	0.958		
Modellagenturen und Agenturen 1. Welle	Frauen Ost	0.218	0.056	0.035	0.774	-0.209	0.297
	ohne Ausbildung	0.637	0.034	0.389	0.265	-0.168	0.760
	unter 25-jährige	0.694	0.001	0.325	0.161	-0.396	0.292
	über 50-jährige	-0.238	0.338	0.006	0.981		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

### *Ergebnisse Ostdeutschland*

Die differenzierte Betrachtung der Entwicklung der Abgänge aus Leistungsbezug in den ostdeutschen KuZ-Agenturen ergibt nur für wenige Personengruppen signifikante Effekte, die offenbar nicht auf die KuZ-Effekte auf Abgänge in reguläre Beschäftigung zurückzuführen wären. Dazu zählen lediglich über 50-jährige Männer, für die allerdings nur in den Modell- plus Erste-Welle-Agenturen ein positiver KuZ-Effekt geschätzt werden, sowie Frauen ohne Ausbildung, für die alleine in den Modellagenturen ein negativer KuZ-Effekt ausgewiesen wird. Dagegen verkürzt die KuZ-Reform, entsprechend den Ergebnissen für Abgänge in reguläre Beschäftigung, signifikant die Dauer des Leistungsbezugs für Männer ohne Ausbildung (Tabelle 3-8).

### **3.4 Mehrebenenanalyse der reformierten Arbeitsvermittlung im KuZ**

Im Mittelpunkt der abschließenden Mehrebenenanalyse steht die Überprüfung der externen Validität des mittleren KuZ-Effektes im Hinblick auf Arbeitsmarktbedingungen und/oder institutionelle Gegebenheiten vor Ort. Dazu wird in einem ersten Schritt mit Hilfe eines Random-Coefficient-Übergangsratenmodells in diskreter Zeit der um Agenturunterschiede bereinigte – fixe – KuZ-Effekt und die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes auf Ebene der KuZ-Kontroll-Agentur-Paare ermittelt. Ein Teil der nicht erklärten Variation geht auf unterschiedliche Rahmenbedingungen vor Ort zurück, die durch das Matchingverfahren nicht vollständig ausgeglichen werden konnten oder aber beim Matching keine Berücksichtigung fanden. Es wird somit zu überprüfen sein, inwieweit sich die nicht erklärte Variation, d. h. die unbeobachtete Heterogenität des KuZ-Effekts auf Agenturebene, zurückführen lässt auf Unterschiede zwischen den KuZ- und Kontrollagenturen. Zu diesem Zweck fließen in die Mehrebenenmodelle Kovariaten auf Agenturebene ein, die

1. die unterschiedlich starke Betroffenheit von der Umsetzung der SGB-II-Reform in den Agenturen,
2. die Arbeitsmarktlage in den einzelnen Agenturen und die Zusammensetzung der Zugangsstichproben sowie
3. den Handlungsspielraum der Arbeitsagenturen bei der eigenständigen Gestaltung der Agenturgeschäfte

abbilden. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob sich der um die Gruppenunterschiede bereinigte fixe KuZ-Effekt als robust gegenüber der Kontrolle dieser Umweltbedingungen erweist.

Der nicht auf die Unterschiede zwischen den *KuZ- und Kontrollagenturen* zurückführbare Teil des zufälligen KuZ-Effektes kann als die durch Unterschiede zwischen den *einzelnen KuZ-Agenturen* hervorgerufene Variation des KuZ-Effektes interpretiert werden.

Die Mehrebenenanalyse beschränkt sich auf Abgänge in reguläre Beschäftigung. Datenbasis ist die erweiterte Stichprobe der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen. Die Analysen wurden getrennt für alle Männer und alle Frauen in Ost und West durchgeführt. Nach einer Einführung in das Schätzverfahren werden die in die Mehrebenenanalyse eingehenden Kovariaten auf Agenturebene erläutert. Es folgen die Ergebnisse für Westdeutschland und Ostdeutschland.

### 3.4.1 Mehrebenenmodelle

Im Rahmen der Mehrebenenanalyse werden Informationen auf der Aggregat-, d. h. Agenturebene in die Mikrodaten-Analyse des KuZ-Effekts mit einbezogen. Dies ist ein klassischer Anwendungsfall von Multilevelmodellen (Goldstein 1995; Hox 1995), die die Clusterstruktur des Untersuchungssamples bei der Schätzung der Koeffizienten explizit berücksichtigen. Neben einigen statistischen Gründen, die in diesem Fall für die Anwendung von Mehrebenenmodellen sprechen (vgl. Anhang B1), liegt die Stärke des Verfahrens nicht zuletzt darin, unbeobachtete Heterogenität auf Gruppenebene sichtbar machen zu können. Dies gelingt dadurch, dass die Regressionskonstante wie auch die geschätzten Effektkoeffizienten ausgewählter Regressoren in einen fixen und einen „zufälligen“ Teil zerlegt werden. Der fixe Teil gibt dabei den mittleren und um Gruppenunterschiede bereinigten fixen Wert der Konstante bzw. des Effektkoeffizienten über alle Individuen (Ebene 1) hinweg an, der zufällige Effekt wiederum schätzt den Schwankungsbereich der Konstanten sowie des Effekts der ausgewählten Regressoren, der auf nicht erklärte Unterschiede zwischen den Clustern bzw. Gruppen (Ebenen 2 und 3) zurückzuführen ist (zum Verfahren der Multilevelanalyse und deren Implementation in den ereignisanalytischen Kontext vgl. Anhang B1). Der Begriff „zufällige“ Effekte ist deshalb etwas irreführend, da eigentlich die nicht erklärte Variation auf höheren Untersuchungsebenen modelliert wird.

Zur Implementation der Fragestellung in das Mehrebenenmodell werden die Modell-Kontrollagentur-Paare zu jeweils einer Ebene-3-Gruppe zusammengefasst (wobei Ebene 2 die Arbeitsagenturen und Ebene 1 die Individuen sind) und der zufällige Effekt des DvD-Schätzers auf Ebene 3 geschätzt. Damit zeigt der zufällige Teil des KuZ-Effektes die Variation des KuZ-Effektes in den einzelnen Modell-Kontrollagentur-Paaren an.

Das geschätzte Random-Coefficients-Multilevel-Hazardraten-Modell in diskreter Zeit hat die allgemeine Form

$$\text{logit}[h_{ijk}(t)] = \alpha(t) + \beta_1 DvD(t)_{ijk} + \beta X_{ijk}(t) + \beta X_{jk}(t) + [u_{0j} + u_{0k} + DvD_{ijk} u_{1k}], \quad (5)$$

wobei

$\alpha(t)$  die Basisübergangsrate,  $\beta_1 DvD(t)_{ijk}$  den fixen KuZ-Effekt,

$X_{ijk}(t)$  und  $X_{jk}(t)$  die Vektoren mit allen im Modell vereinten Kovariaten auf Individuen und Agenturebene repräsentieren und

$[u_{0j} + u_{0k} + DvD_{ijk} u_{1k}]$  der zufällige Teil der Schätzgleichung ist.

Dabei werden bezüglich der Zufallseffekte folgende Verteilungsannahmen gemacht:

$$u_{0j} \sim N(0, \sigma_{u0}^2) \quad \text{und} \quad (6)$$

$$DvD_{ij}u_{1j} \sim N(0, \sigma_{u1}^2), \quad (7)$$

Das heißt, dass die zufälligen Effekte normal verteilt sind mit einem Erwartungswert null und einer Varianz von  $\sigma^2$ . Die Parameter wurden mit der Penalized-Quasi-Likelihood (PQL-2)-Prozedur des Programmpaketes MLwiN geschätzt (vgl. Anhang B1).

Geschätzt wurden 3-Ebenen-Random-Coefficient-Übergangsratenmodelle in diskreter Zeit, mit zufälligen Effekten auf Ebene 2 (Konstante) und Ebene 3 (Konstante und KuZ-Effekt). Entsprechend den Ergebnissen der Vorprogrammtests (Tabellen 3.3-2 und 3.3-3) wurde für Männer in Westdeutschland und Frauen in Ostdeutschland der korrigierte DvD-Effekt berechnet, für Frauen in Westdeutschland und Männer in Ostdeutschland der einfache DvD-Schätzer.

### 3.4.2 Kovariaten auf Agenturebene

Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, stellt die SGB-II-Reform eine erhebliche Komplikation bei der Einführung des Kundenzentrums dar. Die Vorbereitung der Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, Personalabflüsse in die Arbeitsgemeinschaften oder Personalwegfall zugunsten der Optionskommunen beeinträchtigten insbesondere in den Modellagenturen und Erste-Welle-Agenturen, die während des Aufbauprozesses davon betroffen waren, das laufende Vermittlungsgeschäft. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Vorbereitung der SGB-II-Reform auch die Arbeitsvermittlung in den Kontrollagenturen beeinträchtigt hat und die Lasten der SGB-II-Reform je nach den Modalitäten der praktischen Ausgestaltung des SGB-II vor Ort variieren. Dabei ist sicherlich die schiere Anzahl der Arbeitsgemeinschaften (Argen) und optierenden Kommunen und der damit einhergehende Koordinationsaufwand von großer Bedeutung. Deshalb wurden die durch die SGB-II-Reform verursachten Komplikationen durch zwei Variablen, die Anzahl der Argen sowie die Anzahl der Optionskommunen in den einzelnen Arbeitsagenturbezirken, gemessen.

Die Umsetzung des neuen Kundenzentrums vor Ort wie auch die grundsätzliche Ausrichtung der Arbeitsvermittlung dürften je nach Handlungsspielraum der einzelnen Agenturen in ihrer konkreten Ausgestaltung mehr oder weniger variieren und ggf. eine Variation des KuZ-Effektes zur Folge haben. Frage 101 der Agenturbefragung 2006 erhebt die Handlungsspielräume bei der Personalrekrutierung und Personalfragen, der Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte, der Aushandlung von Zielvereinbarungen mit der Regionaldirektion, bei der Bildungszielplanung sowie beim Einkauf von Maßnahmen mit einer Skala von eins (gar keiner) bis vier (sehr großer Handlungsspielraum). Berechnet wurde der Mittelwert über alle Items hinweg. Da dieser Frage ein subjektives Element innewohnt, wird damit sicherlich nicht nur der objektiv vorhandene Handlungsspielraum gemessen, sondern auch



der Handlungsspielraum, den sich die Agenturen für die jeweils spezifische Ausgestaltung der Agenturgeschäfte nehmen.

**Tabelle 3-9: Deskriptive Statistik: Kovariaten auf Agenturebene**

	Handlungsspielraum	Anzahl Argen	Anzahl Optionskommunen	Arbeitslosenquote Männer	Arbeitslosenquote Frauen					
<b>Westdeutschland</b>										
Mittelwert	2.62	1.96	0.49	10.32	8.51					
Median	2.67	2.00	0.00	8.89	7.80					
Minimum	2.00	0.00	0.00	5.98	6.73					
Maximum	3.33	4.00	3.00	17.23	12.13					
<b>Ostdeutschland</b>										
Mittelwert	2.78	2.92	0.42	20.81	21.41					
Median	2.78	2.92	0.21	20.95	20.42					
Minimum	2.17	1.00	0.00	16.98	15.75					
Maximum	3.50	5.00	1.00	26.44	27.81					
	Anteil Männer ohne Ausb.	Anteil Männer unter 25-Jährige	Anteil Männer über 50-Jährige	Anteil Frauen ohne Ausb.	Anteil Frauen unter 25-Jährige	Anteil Frauen über 50-Jährige				
<b>Westdeutschland</b>										
Mittelwert	0.35	0.27	0.13	0.35	0.24	0.13				
Median	0.36	0.27	0.12	0.34	0.24	0.12				
Minimum	0.21	0.19	0.07	0.24	0.17	0.07				
Maximum	0.49	0.36	0.22	0.45	0.38	0.21				
<b>Ostdeutschland</b>										
Mittelwert	0.16	0.28	0.18	0.15	0.28	0.20				
Median	0.17	0.28	0.18	0.14	0.30	0.18				
Minimum	0.10	0.16	0.11	0.08	0.12	0.14				
Maximum	0.21	0.32	0.22	0.23	0.33	0.29				

Quelle: Agenturbefragung 2006, BA-Statistik, IEB, eigene Berechnungen.

Die Arbeitsmarktbedingungen vor Ort, d. h. auf Agenturebene, schließlich wurden mit der durchschnittlichen Arbeitslosenquote des Jahres 2003 sowie drei Variablen, die die Struktur der Arbeitslosigkeit beschreiben, approximiert: dem Anteil von Männern bzw. Frauen ohne Ausbildung, dem Anteil von Personen unter 25 Jahren und dem Anteil von über 50-Jährigen an der Zugangsstichprobe.

Die Arbeitslosenquoten auf Agenturebene, differenziert nach Männern und Frauen, wurden der BA-Statistik entnommen, die Anzahl der Argen und Optionskommunen im Agenturbezirk sowie der Handlungsspielraum der Agenturen entstammen der Agenturbefragung 2006 (fehlende Angaben wurden durch die entsprechenden Mittelwerte ersetzt). Die Anteile der drei genannten Arbeitsmarktgruppen an allen Personen der Arbeitslosen-Zugangsstichproben wurde mit den vorliegenden Mikrodaten der IEB berechnet. Tabelle 3-9 gibt einen Überblick über die in die Mehrebenenmodelle einbezogenen Kovariaten auf Agenturebene.

### 3.4.3 Ergebnisse

Für jede der vier Gruppen (Männer und Frauen in Ost und West) wurden fünf Mehrebenenmodelle berechnet. Das erste beinhaltet keinerlei Agenturkovariaten, das zweite die Anzahl der Argen und Optionskommunen pro Agentur, das dritte den Handlungsspielraum, das vierte die Arbeitsmarktindikatoren und das fünfte alle drei Kovariaten zusammen. Somit wird der Beitrag einer jeden Kovariate zur Reduzierung der nicht erklärten Varianz und ggf. zur Veränderung des um Agenturunterschiede bereinigten KuZ-Effekts sichtbar gemacht. Die Tabellen 3-10 bis 3-13 enthal-

ten die unstandardisierten Effektkoeffizienten  $B$  und den Standardfehler für die fixen Effekte (bereinigter KuZ-Effekt, Kovariaten auf Ebene der Individuen und Arbeitsagenturen) sowie die nicht erklärte Varianz plus Standardfehler für die Konstanten (die die nicht erklärte Varianz der Zielvariablen repräsentieren) und schließlich den KuZ-Effekt. Die Abbildungen 3-2 bis 3-5 zeigen die Residuen des KuZ-Effekts (auf deren Basis die nicht erklärte Varianz berechnet wird) der einzelnen KuZ-Kontrollagenturen-Paare.

### *Ergebnisse Westdeutschland*

Betrachtet man die Ergebnisse für Männer in Westdeutschland ergibt das erste, in Bezug auf die Agenturkovariaten „leere“ Mehrebenen-Modell (Tabelle 3-10), genauso wie die Schätzungen in Abschnitt 3.3.5, keinerlei (fixen) Effekt der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum. Die Werte der zufälligen Effekte auf Ebene der KuZ-Kontrollagenturen-Paare (Ebene 3) zeigen eine signifikante Variation der Konstanten, was nicht mehr bedeutet, als dass es zwischen den KuZ-Kontrollagenturen-Paaren nicht erklärte Unterschiede hinsichtlich der Abgänge in reguläre Beschäftigung gibt.

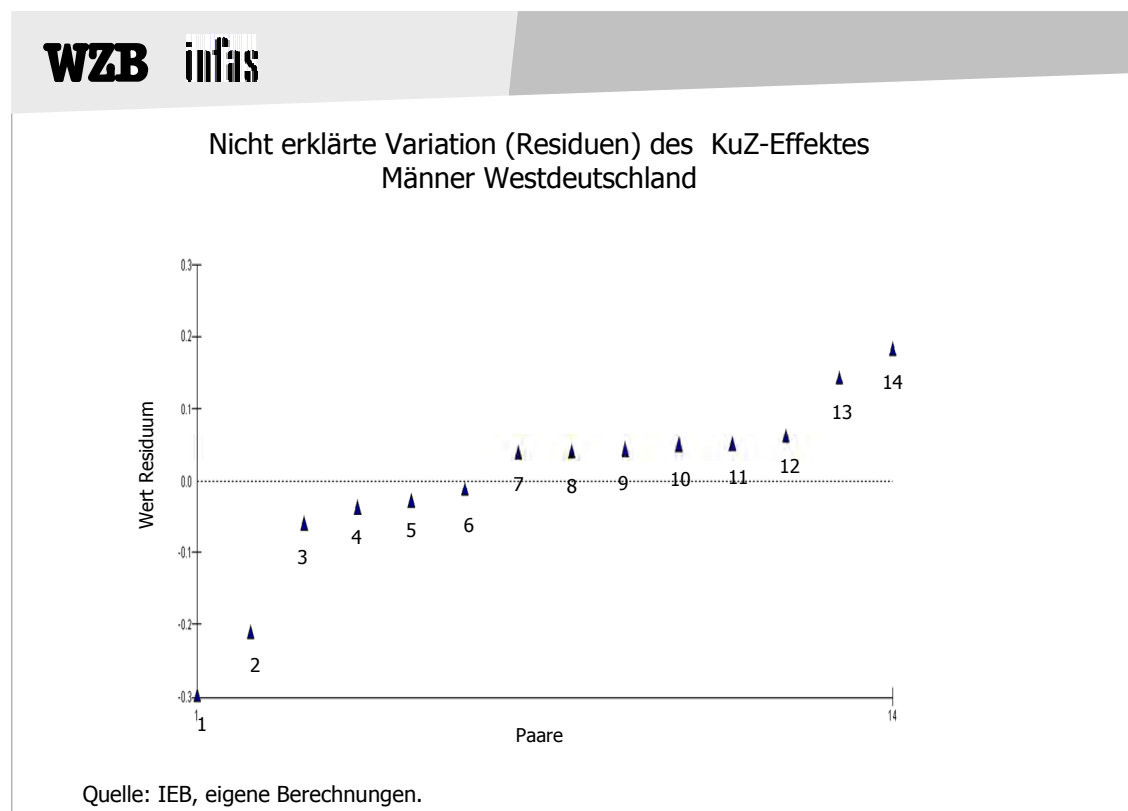
Die nicht erklärte Varianz des KuZ-Effektes, der auf Unterschiede zwischen den KuZ- und Kontrollagentur-Paaren oder aber auf Unterschiede zwischen den KuZ- und Kontrollagenturen zurückzuführen ist, fällt mit 0.041 eher gering und nicht signifikant aus. Zu beachten ist auch die Kovarianz der nicht erklärten Effekte der Konstanten und des KuZ-Effektes. Sie liegt im leeren Modell bei -0.051 und ist annähernd signifikant. Sollte sich auch nach Einbezug der Agenturkovariaten eine Korrelation zwischen dem zufälligen Effekt der Ebene-3-Konstanten und dem zufälligen KuZ-Effekt bestehen bleiben, könnte dies dahingehend interpretiert werden, dass in KuZ-Agenturen mit hohen Abgangschancen in reguläre Beschäftigung der KuZ-Effekt geringer ausfällt als in Agenturen, in denen die Beschäftigungschancen der Bewerber geringer sind. Dies wiederum kann mit der Arbeitsmarktlage vor Ort, ggf. aber auch mit der Bewerberstruktur der KuZ-Agenturen zusammenhängen.

Die Berücksichtigung der Kovariaten auf Agenturebene führt nur zu geringfügigen Veränderungen des um Agenturunterschiede bereinigten fixen KuZ-Effektes. Der Einbezug der Kovariaten, die die Belastungen durch die SGB-II-Reform abbilden, führt zu einer minimalen Reduzierung der nicht erklärten Variation des KuZ-Effektes. Erwartungsgemäß beeinflusst die Arbeitsmarktlage vor Ort, abgebildet durch die Arbeitslosenquote und die Struktur der Arbeitslosigkeit, die Abgangschancen signifikant. Die Hereinnahme dieses Variablensets führt zudem zu einer beträchtlichen Verringerung des fixen wie der zufälligen Teils der Konstanten und reduziert zudem die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes. Der um Gruppenunterschiede bereinigte, fixe KuZ-Effekt bleibt davon unberührt. Der Handlungsspielraum der Agenturen schließlich verändert weder den fixen Effekt *noch* die nicht erklärte Varianz auf KuZ-Ebene.

**Tabelle 3-10: Mehrebenenmodelle, Männer West**

<b>Mehrebenenmodell des KuZ-Effektes</b>										
<b>Fixe Effekte</b>										
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Konstante	-1.871	0.111	-1.719	0.167	-1.886	0.113	-1.057	0.440	-0.762	0.399
kuz	0.037	0.098	0.023	0.096	0.077	0.123	0.110	0.075	0.056	0.084
Programmperiode	0.039	0.070	0.039	0.070	0.039	0.070	0.039	0.070	0.039	0.069
KuZ-Effekt	<b>0.001</b>	<b>0.075</b>	<b>0.001</b>	<b>0.074</b>	<b>0.005</b>	<b>0.075</b>	<b>-0.007</b>	<b>0.075</b>	<b>0.000</b>	<b>0.073</b>
ohne Ausbildung	-0.245	0.036	-0.245	0.036	-0.244	0.036	-0.242	0.036	-0.240	0.035
(Fach-) Hochschulabschluss	-0.025	0.085	-0.024	0.086	-0.025	0.086	-0.026	0.085	-0.029	0.084
ohne deutschen Pass	-0.057	0.062	-0.057	0.063	-0.057	0.062	-0.053	0.061	-0.054	0.061
unter 25-Jährige	-0.298	0.065	-0.298	0.065	-0.298	0.064	-0.299	0.064	-0.299	0.063
über 50-Jährige	-0.459	0.065	-0.458	0.066	-0.458	0.065	-0.455	0.067	-0.452	0.065
Arbeitslosigkeitserfahrung	-1.181	0.110	-1.184	0.110	-1.181	0.109	-1.182	0.110	-1.180	0.107
Monat1	-0.365	0.100	-0.363	0.100	-0.364	0.100	-0.364	0.100	-0.360	0.097
Monat2	0.243	0.098	0.244	0.098	0.243	0.098	0.241	0.096	0.243	0.094
Monat3	0.375	0.081	0.377	0.081	0.375	0.081	0.373	0.080	0.376	0.080
Monat4	0.311	0.085	0.313	0.085	0.311	0.085	0.309	0.085	0.311	0.084
Monat5	0.020	0.099	0.021	0.099	0.020	0.099	0.020	0.098	0.022	0.097
Anzahl Argen			-0.042	0.047					0.015	0.026
Anzahl optierende Kommunen			-0.127	0.048					-0.151	0.032
Handlungsspielraum der Agenturen					-0.297	0.158			0.183	0.109
Arbeitslosenquote Männer							-0.062	0.015	-0.067	0.011
Anteil Männer ohne Ausbildung							0.589	0.734	-0.059	0.586
Anteil Männer unter 25							-4.103	0.760	-3.933	0.568
Anteil Männer über 50							0.908	0.709	1.027	0.604
<b>Zufällige Effekte</b>										
	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.
Ebene 2 (Agenturen)										
Konstante	0.063	0.034	0.055	0.027	0.075	0.040	0.024	0.016	0.032	0.017
Ebene 3 (Paare)										
Konstante	0.076	0.040	0.073	0.041	0.043	0.034	0.025	0.021	0.002	0.014
KuZ Effekt	<b>0.041</b>	<b>0.030</b>	<b>0.037</b>	<b>0.029</b>	<b>0.040</b>	<b>0.030</b>	<b>0.030</b>	<b>0.023</b>	<b>0.028</b>	<b>0.024</b>
Kovarianz	-0.051	0.029	-0.049	0.028	-0.046	0.027	-0.032	0.020	-0.023	0.016

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Abbildung 3-2: Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Männer West**

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Das fünfte und letzte Modell, in dem alle Kovariaten auf Agenturebene vereint sind, weist nur noch eine geringe nicht erklärte Varianz der Konstanten und des KuZ-Effekts auf. Auch die Kovarianz der zufälligen Ebene-3-Effekte ist nicht mehr signifikant von null verschieden. Der bereinigte KuZ-Effekt bleibt dagegen stabil, was für ein robustes Ergebnis spricht.

**Tabelle 3-11: Mehrebenenmodelle, Frauen West**

Mehrebenenmodell des KuZ-Effektes										
Fixe Effekte										
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Konstante	-2.605	0.071	-2.592	0.079	-2.609	0.075	-1.613	0.311	-1.745	0.383
kuz	0.032	0.065	0.033	0.067	0.041	0.072	0.078	0.069	0.107	0.066
t2+t3	0.111	0.100	0.110	0.100	0.111	0.100	0.110	0.100	0.110	0.100
t3	-0.277	0.119	-0.277	0.119	-0.277	0.119	-0.275	0.119	-0.275	0.119
t2xkuz+2xt3xkuz	-0.156	0.165	-0.156	0.165	-0.156	0.165	-0.155	0.165	-0.155	0.165
korrigierter Effekt	<b>0.284</b>	<b>0.315</b>	<b>0.284</b>	<b>0.314</b>	<b>0.286</b>	<b>0.315</b>	<b>0.292</b>	<b>0.315</b>	<b>0.297</b>	<b>0.315</b>
ohne Ausbildung	-0.387	0.067	-0.387	0.067	-0.388	0.067	-0.387	0.067	-0.386	0.067
(Fach-) Hochschulabschluss	0.079	0.092	0.079	0.092	0.078	0.092	0.075	0.091	0.074	0.091
ohne deutschen Pass	-0.274	0.083	-0.274	0.083	-0.274	0.083	-0.273	0.083	-0.273	0.082
unter 25-Jährige	0.334	0.075	0.334	0.075	0.334	0.075	0.336	0.076	0.335	0.076
über 50-Jährige	-0.449	0.120	-0.449	0.120	-0.450	0.120	-0.446	0.120	-0.445	0.120
Arbeitslosigkeitserfahrung	-0.209	0.168	-0.209	0.169	-0.209	0.169	-0.202	0.169	-0.206	0.169
Monat1	0.112	0.087	0.112	0.087	0.111	0.087	0.111	0.087	0.109	0.086
Monat2	0.499	0.125	0.499	0.125	0.499	0.125	0.499	0.126	0.497	0.125
Monat3	0.528	0.143	0.528	0.143	0.528	0.144	0.527	0.144	0.525	0.143
Monat4	0.389	0.156	0.390	0.156	0.389	0.157	0.388	0.157	0.386	0.156
Monat5	0.169	0.165	0.169	0.165	0.169	0.165	0.167	0.165	0.166	0.165
Anzahl Argen			-0.007	0.017					0.008	0.016
Anzahl optierende Kommunen			0.001	0.040					-0.012	0.030
Handlungsspielraum der Agenturen					-0.063	0.112			-0.196	0.060
Arbeitslosenquote Frauen							0.003	0.028	0.034	0.025
Anteil Frauen ohne Ausbildung							-1.761	0.472	-1.958	0.543
Anteil Frauen unter 25							0.028	0.616	0.023	0.743
Anteil Frauen über 50							-2.939	1.091	-3.479	1.139
Zufällige Effekte										
	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.
Ebene 2 (Agenturen)										
Konstante	0.017	0.009	0.016	0.009	0.018	0.009	0.015	0.011	0.022	0.012
Ebene 3 (Paare)										
Konstante	0.025	0.018	0.026	0.019	0.023	0.019	0.020	0.013	0.013	0.010
korrigierter Effekt	<b>0.136</b>	<b>0.079</b>	<b>0.136</b>	<b>0.078</b>	<b>0.135</b>	<b>0.078</b>	<b>0.114</b>	<b>0.066</b>	<b>0.111</b>	<b>0.064</b>
Kovarianz	-0.019	0.017	-0.019	0.017	-0.021	0.017	-0.034	0.015	-0.040	0.019

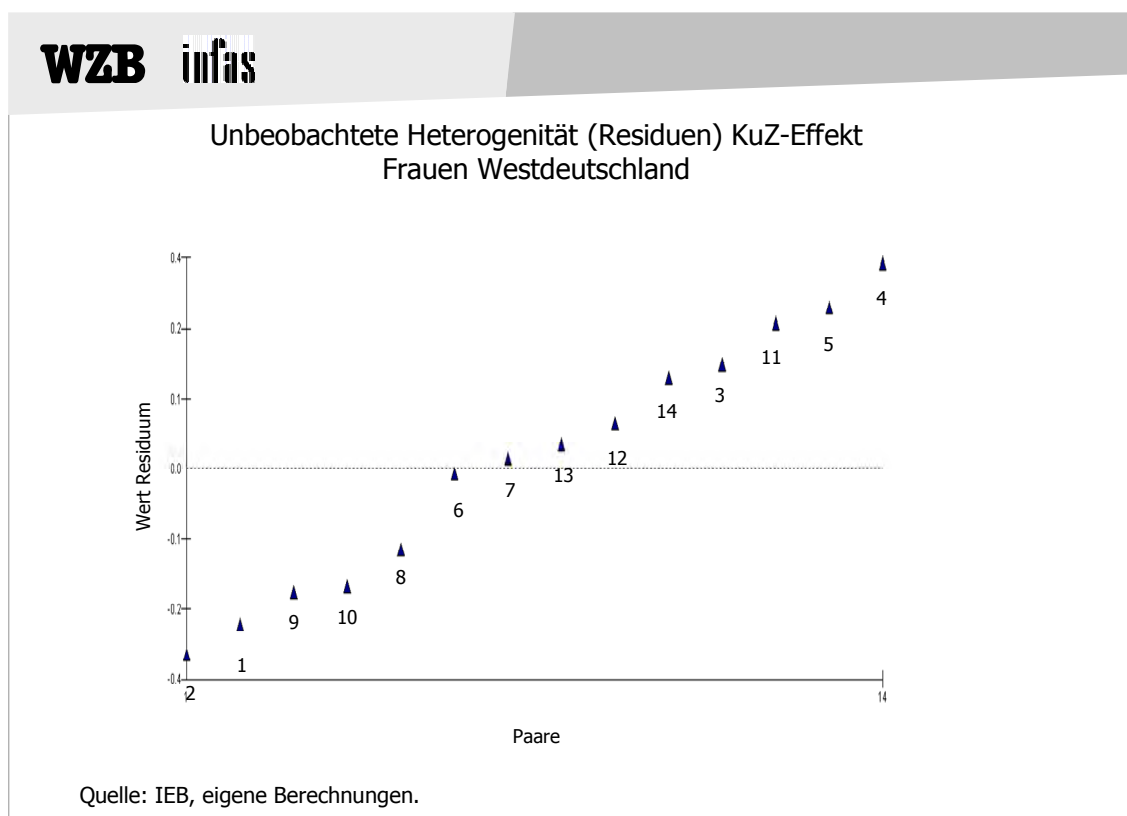
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Abbildung 3-2 zeigt die Residuen der einzelnen KuZ-Kontrollagenturen-Paare, die zusammen die nicht erklärte Variation im zufälligen Teil des Mehrebenenmodells mit allen Agentur-Kovariaten und damit die Unterschiede zwischen den KuZ-Agenturen wiedergeben. Die grafische Darstellung der Residuen illustriert die Ergebnisse der Mehrebenenanalyse recht gut. Abgesehen von je zwei Ausreißern am oberen und unteren Ende der Skala ist die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes für Männer in Westdeutschland unbedeutend. Daraus folgt, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum für Männer in Westdeutschland nicht zum gewünschten Ergebnis geführt hat, und zwar unabhängig von den Arbeitsmarktbedingungen und institutionellen Begebenheiten vor Ort.

Betrachtet man das „leere“ Mehrebenenmodell für Frauen in Westdeutschland, fällt zunächst auf, dass sich der positive mittlere KuZ-Effekt auf Abgänge in reguläre Beschäftigung, der für Frauen ermittelt wurde, nicht verallgemeinern lässt. Der um Unterschiede zwischen den Modell-Kontrollagentur-Paaren bereinigte fixe KuZ-Effekt

fällt deutlich geringer aus als in den Übergangsratenmodellen ohne zufällige Effekte in Abschnitt 3.3. Die nicht erklärte Varianz auf Ebene der KuZ-Kontrollagenturen-Paare ist entsprechend hoch, wenn auch knapp nicht signifikant. Dagegen weist der geringe zufällige Effekt der Ebene-3-Konstanten auf eine insgesamt eher geringe Streuung der Abgangschancen von Frauen in den einzelnen KuZ-Kontrollagenturen-Paaren hin (Tabelle 3-11).

**Abbildung 3-3: Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Frauen West**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Der schrittweise Einbezug der Agentur-Kovariaten in die Mehrebenenmodelle für Frauen führt zu Ergebnissen, die denen für Männer zunächst recht ähnlich sind. Die durch die Umsetzungen der SGB-II-Reform entstandenen Beeinträchtigungen bei der Arbeitsvermittlung leisten keinen substantiellen Beitrag zur Reduzierung der nicht erklärten Variation auf Agenturebene. Dasselbe gilt für den Handlungsspielraum der Agenturen. Es sei an dieser Stelle nochmals erwähnt, dass dies gleichwohl *nicht bedeutet*, dass die SGB-II-Reform oder der Handlungsspielraum der Agenturen keinen Beitrag zur Erklärung der Variation des KuZ-Effektes zwischen den einzelnen KuZ-Agenturen leisten könnten, wohl aber, dass es diesbezüglich keine für den KuZ-Effekt relevanten Unterschiede zwischen den KuZ- und den ihnen zugeordneten Kontrollagenturen gibt. Im Unterschied zu den anderen Agentur-Kovariaten reduzieren die Arbeitsmarktindikatoren sowohl den zufälligen Effekt der Konstanten als auch des KuZ-Effektes, was wiederum auf diesbezügliche Unterschiede zwischen den einzelnen KuZ- und Kontrollagenturen hinweist.

Das Mehrebenenmodell mit allen Kovariaten zeigt einen noch geringeren und bei weitem nicht signifikanten zufälligen Effekt der Konstanten. In Bezug auf die Beschäftigungschancen für Frauen unterscheiden sich die KuZ-Agenturen offenbar nicht. Die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes verringert sich im Vergleich zum leeren Modell zwar, verweist mit einem Wert von 0.111 jedoch weiterhin auf beträchtliche und signifikante Unterschiede zwischen den KuZ-Agenturen. Da der zufällige Effekt der Konstanten mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht von null verschieden ist, kann auch die Kovarianz zwischen den zufälligen Effekten nicht sinnvoll interpretiert werden. Festzuhalten bleibt, dass der Effekt der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum für westdeutsche Frauen in den einzelnen KuZ-Agenturen recht stark variiert, das KuZ somit in einigen Agenturen positive Wirkung entfaltet, in anderen dagegen nicht. Die Gründe dafür, soviel kann man sagen, hängen nicht mit der Arbeitsmarktlage von Frauen vor Ort zusammen. Die Umsetzung des KuZ vor Ort hat für Frauen in Westdeutschland offenbar entscheidenden Einfluss darauf, ob das neue Kundenzentrum die gewünschten Ziele erreicht oder nicht.

### *Ergebnisse Ostdeutschland*

Das ohne Kovariaten auf Agenturebene berechnete Mehrebenenmodell für Männer in Ostdeutschland bestätigt die Analysen in Abschnitt 3.3. Der um die Agenturunterschiede bereinigte KuZ-Effekt fällt sogar höher aus als in den Übergangsratenmodellen ohne zufällige Effekte, ohne jedoch gänzlich überzeugende p-Werte aufzuweisen. Dagegen sind alle zufälligen Effekte auf Ebene 3 wie auch deren Kovarianz signifikant (Tabelle 3-12). Der Einbezug der Kovariaten ergibt das bereits aus den Analysen für Westdeutschland bekannte Bild: Die Umsetzung der SGB-II-Reform in den Agenturen scheint weder die KuZ-Agenturen mehr in ihrer Arbeit beeinträchtigt zu haben als die Kontrollagenturen, noch trägt sie zur Erklärung der Variation des KuZ-Effektes auf Ebene der KuZ-Kontrollagenturen-Paare bei. Der Handlungsspielraum, den die Agenturen haben, hat ebenfalls keinen Einfluss auf die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes. Dagegen reduziert der Einbezug der Arbeitsmarktindikatoren die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes.

Das Mehrebenenmodell mit allen Agenturkovariaten<sup>84</sup> weist weiterhin signifikante unerklärte Variation sowohl der Ebene-3-Konstanten als auch des KuZ-Effektes auf.

Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf zwei Ausreißer, wie Abbildung 3-4 verdeutlicht. Die Kovarianz der zufälligen Effekte ist ebenfalls signifikant und in diesem Fall auch interpretierbar.

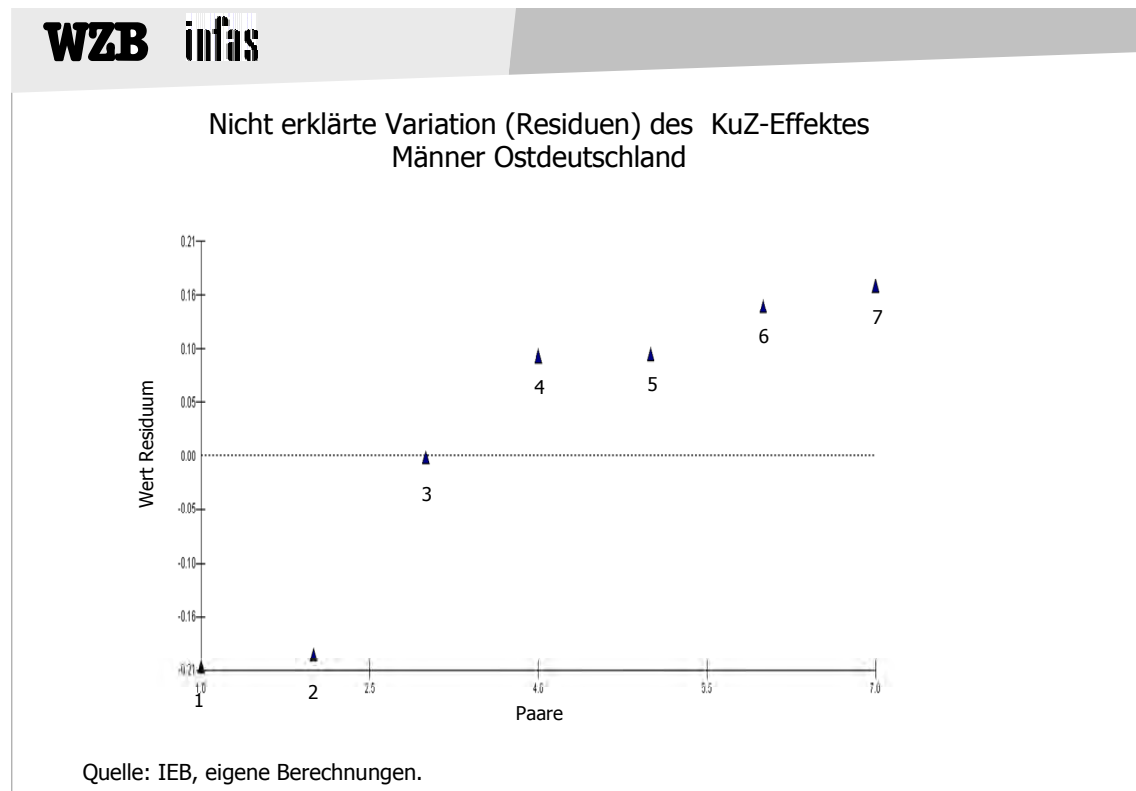
---

84 Das Mehrebenenmodell mit „allen“ Kovariaten konvergierte nur unter Ausschluss der SGB-II-Kovariaten und beinhaltet deshalb lediglich die Arbeitsmarktindikatoren und die Kovariate zur Abbildung des Handlungsspielraums.

**Tabelle 3-12: Mehrebenenmodelle, Männer Ost**

Mehrebenenmodell des KuZ-Effektes										
Fixe Effekte	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Konstante	-2.086	0.154	-1.834	0.291	-2.085	0.155	-2.629	0.274	-2.620	0.275
kuz	0.179	0.094	0.128	0.066	0.175	0.098	0.100	0.071	0.095	0.068
t2+t3	0.191	0.061	0.192	0.061	0.191	0.061	0.191	0.061	0.191	0.061
t3	-0.056	0.129	-0.057	0.129	-0.056	0.129	-0.054	0.129	-0.054	0.129
t2xkuz+2xt3xkuz	-0.215	0.126	-0.217	0.126	-0.215	0.126	-0.216	0.125	-0.216	0.125
korrigierter Effekt	<b>0.371</b>	<b>0.234</b>	<b>0.372</b>	<b>0.235</b>	<b>0.373</b>	<b>0.235</b>	<b>0.368</b>	<b>0.233</b>	<b>0.368</b>	<b>0.233</b>
ohne Ausbildung	-0.464	0.058	-0.465	0.058	-0.464	0.058	-0.462	0.058	-0.463	0.058
(Fach-) Hochschulabschluss	-0.609	0.178	-0.610	0.177	-0.607	0.178	-0.598	0.176	-0.601	0.176
ohne deutschen Pass	0.025	0.114	0.027	0.115	0.024	0.114	0.024	0.114	0.025	0.115
unter 25-Jährige	-0.464	0.140	-0.463	0.141	-0.464	0.140	-0.467	0.140	-0.467	0.140
über 50-Jährige	-0.614	0.053	-0.617	0.053	-0.616	0.052	-0.616	0.052	-0.617	0.052
Arbeitslosigkeitserfahrung	-1.318	0.230	-1.319	0.230	-1.318	0.230	-1.316	0.230	-1.316	0.230
Monat1	-0.172	0.094	-0.170	0.095	-0.171	0.095	-0.172	0.094	-0.173	0.094
Monat2	0.583	0.049	0.586	0.051	0.584	0.049	0.583	0.050	0.581	0.050
Monat3	0.377	0.086	0.380	0.087	0.378	0.086	0.377	0.087	0.376	0.087
Monat4	0.549	0.070	0.551	0.069	0.550	0.069	0.549	0.071	0.548	0.071
Monat5	0.180	0.077	0.183	0.079	0.182	0.078	0.181	0.077	0.180	0.077
Anzahl Argen			-0.050	0.041					--	--
Anzahl optierende Kommunen			-0.204	0.072					--	--
Handlungsspielraum der Agenturen					0.108	0.123			-0.062	0.116
Arbeitslosenquote Männer							-0.004	0.010	-0.010	0.012
Anteil Männer ohne Ausbildung							-0.389	0.983	-0.150	1.198
Anteil Männer unter 25							2.391	0.489	2.353	0.445
Anteil Männer über 50							0.576	0.411	1.012	0.862
<b>Zufällige Effekte</b>										
Ebene 2 (Agenturen)										
Konstante	0.007	0.005	0.003	0.002	0.007	0.004	0.000	0.000	0.000	0.000
Ebene 3 (Paare)										
Konstante	0.062	0.020	0.074	0.020	0.066	0.021	0.063	0.022	0.066	0.022
korrigierter Effekt	<b>0.029</b>	<b>0.011</b>	<b>0.032</b>	<b>0.011</b>	<b>0.028</b>	<b>0.010</b>	<b>0.023</b>	<b>0.009</b>	<b>0.025</b>	<b>0.010</b>
Kovarianz	-0.043	0.017	-0.050	0.016	-0.046	0.017	-0.040	0.015	-0.041	0.016

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Abbildung 3-4: Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Männer Ost**

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Es kann festgehalten werden, dass die Mehrebenenmodelle für Männer die Ergebnisse der Übergangsratenmodelle ohne zufällige Effekte im Großen und Ganzen bestätigen, wenn auch der um die Agenturunterschiede bereinigte KuZ-Effekt mit einer größeren Unsicherheit behaftet ist als der in Abschnitt 3.3 ermittelte. Darüber hinaus zeigt sich eine signifikante Variation des KuZ-Effektes, die sich durch die unterschiedlich guten Arbeitsmarktbedingungen vor Ort oder die Bewerberstruktur erklären lässt. Die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum entfaltet somit in den Agenturen ihre größte Wirkung, in denen die Chancen, in reguläre Beschäftigung abzugehen, sonst am schlechtesten sind (und umgekehrt).

Für Frauen in Ostdeutschland schließlich ergeben die Mehrebenenmodelle, wie schon die Übergangsratenmodelle ohne zufällige Effekte, keinen KuZ-Effekt auf der Ebene der Bewerberinnen, der nicht durch Unterschiede zwischen den KuZ-Kontroll-Agenturen-Paaren bedingt wäre (Tabelle 3-13). Die nicht erklärte Variation des KuZ-Effektes ist die höchste aller vier betrachteten Arbeitsmarktgruppen. Dies verändert sich auch nach Einbezug der Kovariaten auf Agenturebene nicht, was auf eine erhebliche Schwankung des KuZ-Effektes in den einzelnen KuZ-Kontrollagenturen-Paaren hinweist, die *nicht* durch Unterschiede zwischen den KuZ- und Kontrollagenturen bedingt ist.

**Tabelle 3-13: Mehrebenenmodelle, Frauen Ost**

Mehrebenenmodell des KuZ-Effektes										
Fixe Effekte	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
Konstante	-2.595	0.158	-2.580	0.153	-2.600	0.182	-2.620	0.888	-1.104	0.454
kuz	-0.303	0.197	-0.306	0.212	-0.320	0.172	-0.187	0.176	-0.125	0.095
Programmperiode	0.260	0.091	0.260	0.091	0.260	0.092	0.261	0.093	0.262	0.091
KuZ-Effekt	<b>0.023</b>	<b>0.308</b>	<b>0.011</b>	<b>0.310</b>	<b>-0.002</b>	<b>0.315</b>	<b>-0.044</b>	<b>0.304</b>	<b>-0.038</b>	<b>0.341</b>
ohne Ausbildung	-0.499	0.106	-0.500	0.106	-0.500	0.111	-0.493	0.110	-0.492	0.112
(Fach-) Hochschulabschluss	0.050	0.335	0.050	0.336	0.042	0.337	0.048	0.347	0.035	0.343
ohne deutschen Pass	0.092	0.251	0.091	0.252	0.086	0.261	0.076	0.268	0.072	0.271
unter 25-Jährige	0.127	0.114	0.127	0.114	0.126	0.116	0.123	0.124	0.126	0.123
über 50-Jährige	-0.458	0.074	-0.458	0.074	-0.460	0.077	-0.468	0.074	-0.470	0.075
Arbeitslosigkeitserfahrung	-0.576	0.138	-0.576	0.139	-0.577	0.143	-0.592	0.140	-0.583	0.142
Monat1	-0.019	0.186	-0.019	0.187	-0.020	0.194	-0.017	0.199	-0.019	0.199
Monat2	0.405	0.210	0.406	0.211	0.405	0.217	0.409	0.215	0.408	0.216
Monat3	0.131	0.178	0.132	0.178	0.131	0.187	0.134	0.188	0.133	0.191
Monat4	0.143	0.179	0.144	0.180	0.143	0.186	0.145	0.186	0.145	0.187
Monat5	-0.121	0.201	-0.121	0.202	-0.122	0.208	-0.124	0.213	-0.123	0.215
Anzahl Argen+opt. Kommunen			-0.004	0.043					0.004	0.024
Handlungsspielraum der Agenturen					0.330	0.224			-1.167	0.821
Arbeitslosenquote Frauen							0.018	0.035	-6.659	1.610
Anteil Frauen ohne Ausbildung							2.980	3.407	-0.656	1.659
Anteil Frauen unter 25							-4.101	2.839	0.100	0.120
Anteil Frauen über 50							0.952	1.591	1.229	0.298
Zufällige Effekte	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.	Varianz	S.E.
Ebene 2 (Agenturen)										
Konstante	0.093	0.039	0.091	0.039	0.061	0.019	0.056	0.033	0.000	0.000
Ebene 3 (Paare)										
Konstante	0.026	0.039	0.025	0.037	0.008	0.026	0.000	0.000	0.113	0.063
KuZ Effekt	<b>0.282</b>	<b>0.124</b>	<b>0.285</b>	<b>0.124</b>	<b>0.290</b>	<b>0.132</b>	<b>0.195</b>	<b>0.104</b>	<b>0.330</b>	<b>0.163</b>
Kovarianz	-0.126	0.069	-0.127	0.069	-0.080	0.052	0.000	0.000	0.158	0.108

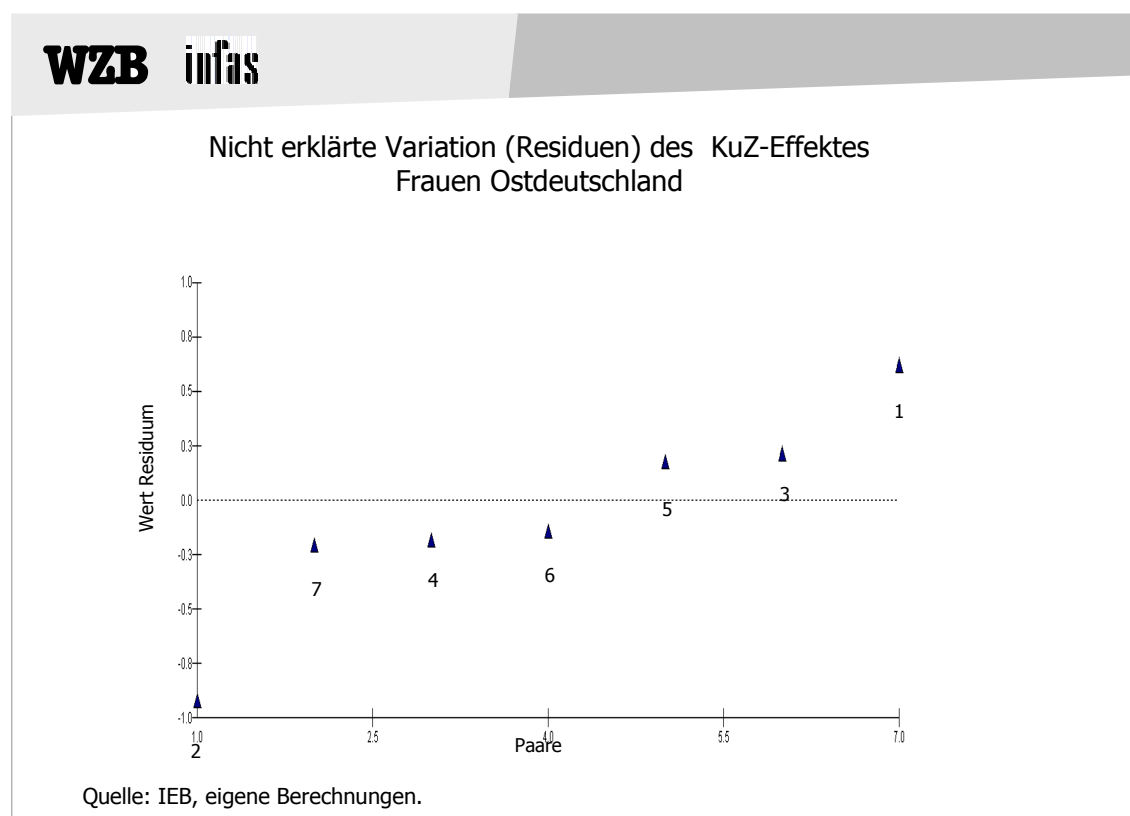
Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

In Bezug auf die Effekte der in das Modell Schritt für Schritt einbezogenen Kovariaten ergeben sich für Frauen in Ostdeutschland substantiell dieselben Ergebnisse wie für alle anderen Personengruppen. Einschränkend sei angemerkt, dass die Schät-



zungen der Modelle mit Agentur-Kovariaten keine stabilen Koeffizienten für die Agenturkovariaten ergeben, was auf Datenprobleme hinweist, die vermutlich von der geringen Anzahl der Ebene-3-Gruppen verursacht werden. Trotz stark schwankender Werte für die zufälligen Effekte weisen alle fünf Mehrebenenmodelle qualitativ die gleichen Ergebnisse für den zufälligen Effekt auf Ebene 3 auf. Dieser lässt sich dahingehend interpretieren, dass zwischen den ostdeutschen KuZ-Agenturen insgesamt keine Unterschiede hinsichtlich der Beschäftigungschancen von Frauen bestehen, die Wirkung der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum jedoch stark schwankt. In Anbetracht eines fixen KuZ-Effektes nahe null führt dies dazu, dass sich in einigen ostdeutschen Agenturen positive KuZ-Effekte für Frauen einstellen, in anderen Agenturen jedoch negative (Abb. 3-5). Im Gegensatz zu ihren männlichen Mitbewerbern zeigt sich für Frauen in Ostdeutschland kein Zusammenhang zwischen der Variation des KuZ-Effektes in den einzelnen Modell- und Erste-Welle-Agenturen und damit der Arbeitsmarktlage oder der Struktur der Bewerberinnen vor Ort.

**Abbildung 3-5: Residuen KuZ- und Kontrollagenturen-Paare, Frauen Ost**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### 3.5 Zusammenfassung und Bewertung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die auf größere Effizienz und ein verbessertes Arbeitgebergeschäft ausgerichtete reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum die Integrationschancen einzelner Arbeitsmarktgruppen einmal positiv und einmal negativ beeinflusst. Dabei hat sie in Westdeutschland insgesamt keine

positiven Auswirkungen auf Abgänge in reguläre Beschäftigung, während in Ostdeutschland lediglich auf Grundlage der Modell- plus Erste-Welle-Agenturen positive Effekte resultieren.

Die positiven KuZ-Effekte scheinen sich in Westdeutschland auf Frauen zu beschränken. In Ostdeutschland werden hingegen für junge Männer bzw. Männer ohne Ausbildung positive KuZ-Effekte beobachtet. Die Schnittmenge dieser beiden Gruppen dürfte indes groß sein, zumal es in Ostdeutschland verhältnismäßig wenig ältere Arbeitskräfte ohne Ausbildung gibt. Diese wiederum bestimmen das Bild in Westdeutschland, wo für Männer ohne Ausbildung wie auch für über 50-jährige Männer negative KuZ-Effekte berechnet wurden. Auch in diesem Fall dürften beide Gruppen eine erhebliche Schnittmenge aufweisen. Die unterschiedlichen Ergebnisse für Männer ohne Ausbildung im Osten und Männer ohne Ausbildung im Westen lassen sich somit mit der unterschiedlichen Zusammensetzung beider Gruppen erklären.

Trotz der alles in allem uneinheitlich anmutenden Ergebnisse der Schätzungen der mittleren KuZ-Effekte weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum für einige Arbeitsmarktgruppen Verbesserungen bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt mit sich bringt, dies aber tendenziell zu Lasten der ohnehin benachteiligten Arbeitsmarktgruppen geht. Dazu zählen ältere Männer bzw. Männer ohne Ausbildung in Westdeutschland, aber auch Frauen in Ostdeutschland, die besonders stark von der schlechten Arbeitsmarktlage vor Ort betroffen sind.

Bezüglich der KuZ-Effekte auf Abgänge aus Leistungsbezug, die nicht auf einer schnelleren Integration in den ersten Arbeitsmarkt beruhen, zeigt sich in West und Ost ein uneinheitliches Bild. Jedoch kann festgehalten werden, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum im Trend nicht zu einer Verkürzung des Leistungsbezuges führt.

Die Mehrebenenanalyse zur Überprüfung der externen Validität des mittleren KuZ-Effektes auf Abgänge in reguläre Beschäftigung erlaubt eine weitere Differenzierung der Ergebnisse. Es zeigte sich, dass die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum die Beschäftigungschancen westdeutscher Männer nicht erhöht. Das Ergebnis erweist sich als robust gegenüber den Rahmenbedingungen vor Ort; da sich keine nennenswerten Schwankungen des KuZ-Effektes in den einzelnen KuZ-Agenturen beobachten lassen.

Anders stellt sich der Fall für Frauen in Westdeutschland dar. Zwar ergab der um Unterschiede zwischen den KuZ-Agenturen bereinigte Effektschätzer des Mehrebenenmodells im Gegensatz zu den Ergebnissen des Übergangsratenmodells ohne zufällige Effekte keinen signifikant positiven KuZ-Effekt auf Abgänge in reguläre Beschäftigung. Es zeigte sich jedoch eine signifikante Variation des KuZ-Effektes zwischen den einzelnen KuZ-Agenturen. Das bedeutet, dass die externe Validität des mittleren KuZ-Effektes nicht gegeben ist und offenbar spezifische Voraussetzungen auf Ebene der KuZ-Agenturen erfüllt sein müssen, damit sich das neue Kundenzentrum positiv auf die Integration von Frauen in den ersten Arbeitsmarkt auswirkt.

Die einzige Gruppe, für die von einem positiven und extern validen KuZ-Effekt ausgegangen werden kann, sind Männer aus Ostdeutschland. Die Mehrebenenmodelle ergaben, dass der KuZ-Effekt in den Agenturen umso höher ausfiel, je niedriger dort die Chancen im Allgemeinen waren, in reguläre Beschäftigung abzugehen. Demnach profitieren Agenturen in Ostdeutschland mit hohem Problemdruck und schwachem Arbeitsangebot am meisten von den organisatorischen Veränderungen des Kundenzentrums. Möglicherweise wirkt sich hier die ausführlichere Beratungszeit aus, die zu einer verbesserten Umsetzung besprochener Vermittlungsstrategien bei Männern führt. Die positiven Auswirkungen der KuZ-Reform insbesondere auf Männer ohne Ausbildung und/oder junge Männer lässt vermuten, dass nicht zuletzt die überregionale Vermittlung, für die besonders in den Agenturbezirken mit hohem Problemdruck geworben wird, zur positiven Bilanz der Einführung des Kundenzentrums für diese Personengruppe beiträgt.

Für Frauen in Ostdeutschland zeichnete die Mehrebenenanalyse, wie schon für die Frauen in Westdeutschland, ein differenziertes Bild des KuZ-Effektes. Obgleich der um Agenturunterschiede bereinigte KuZ-Effekt fast null ist, weist er eine erhebliche Variation in den einzelnen KuZ-Agenturen auf. Je nach örtlichen Gegebenheiten ist der KuZ-Effekt negativ, positiv oder es ist gar kein KuZ-Effekt zu beobachten.

Alles in allem entfalten die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente des neuen Kundenzentrums bisher keine große Wirkung im Hinblick auf eine schnellere Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Dennoch zeichnen sich für einzelne Arbeitsmarktgruppen und aufgrund der Variation des KuZ-Effektes auf Agenturebene einige positive Tendenzen ab. Sieht man einmal von den Männern in Ostdeutschland ab, ergibt sich insgesamt gesehen bisher jedoch ein Nullsummenspiel. Eine bessere Förderung der benachteiligten Arbeitsmarktgruppen sowie vertiefende Analysen, die die Unterschiede der KuZ-Wirkung im Hinblick auf gute Praktiken herauszuarbeiten, könnten dazu beitragen, der reformierten Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum perspektivisch zu einer insgesamt positiven Wirkung zu verhelfen.



## 4. Mikroökonomische Evaluation der Veränderungen in der Sperrzeitenpolitik

### 4.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden mikroökonomische Wirkungsanalysen zum Themenfeld Aktivierungs- und Sanktionspolitik präsentiert. Dabei liegt das Augenmerk insbesondere auf der Evaluation der mit dem ersten Hartz-Gesetz geänderten rechtlichen Regelungen im Sperrzeitenrecht und zur Zumutbarkeit sowie der in der Folgezeit geänderten Sanktionspolitik der BA. Dieser Komplex wurde bereits im Kontext der reformierten Arbeitsvermittlung diskutiert (vgl. ausführlich Kapitel 2.4.2 oben), wobei die Veränderungen in der *Implementation von Sanktionen*, also die Veränderungen in der Sanktionspolitik im Vordergrund standen. Hier interessiert die *Effektivität der Sanktionspolitik*, also ihre *Wirkungen* auf das *individuelle Übergangsverhalten* von arbeitslosen Leistungsbeziehern.

Im Anschluss an die internationale Literatur kann grundlegend zwischen zwei Wirkungen von Sanktionen unterschieden werden: Zum einen wird gefragt, ob die Aussprache einer Sanktion die Übergangsraten Arbeitsloser in Beschäftigung, Inaktivität etc. im Vergleich zu einer nicht sanktionierten Kontrollgruppe verändert (sog. *Ex-post-Effekt*). Zum anderen interessiert der Abschreckungseffekt von Sanktionen. Führt die Drohung, möglicherweise mit einer Sanktion belegt zu werden, zu veränderten Übergangsraten von Arbeitslosen im Vergleich zu einer Situation, in der diese Drohkulisse nicht – oder zumindest nicht im selben Maß – besteht (sog. *Ex-ante-Effekt*)? Die folgenden Analysen sind vor allem auf den Ex-ante-Effekt fokussiert.

Im Vordergrund der Betrachtung steht die Evaluation der *Veränderungen* in der Verhängung von Sperrzeiten der BA, die mit dem *ersten Hartz-Gesetz* zusammen hängen bzw. in der Zeit nach dessen Inkrafttreten deutlich sichtbar wurden. Inwiefern haben die rechtlichen Änderungen im Sperrzeitenrecht und bei der Zumutbarkeit von Arbeit – vermittelt über die (unterschiedliche) Implementation in den Arbeitsagenturen – Auswirkungen auf die individuellen Übergangsraten Arbeitsloser gehabt? Da für den Ex-post-Effekt ein für die Hartz-Gesetze spezifisches Treatment nicht zu isolieren war, ist die mikroökonomische Evaluation auf den *Ex-ante-Effekt* begrenzt: Auf der Basis regionaler und temporaler Variation bei der Implementation der Sanktionspolitik in den Arbeitsagenturen infolge des ersten Hartz-Gesetzes – gemessen an unterschiedlichen Niveaus bei der Verhängung von Sperrzeiten nach einem Arbeits- bzw. Maßnahmeangebot – wird die individuelle Wirkung der veränderten Sperrzeitenregelungen untersucht. Bevor die Effekte der Hartz-Gesetze und der Veränderungen der Sanktionspolitik im engeren Sinne evaluiert werden, interessieren – losgelöst von den Hartz-Reformen – verschiedene *Wirkungszusammenhänge bei der Verhängung von Sperrzeiten* auf individueller Ebene in Deutschland. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2001 bis 2004.

Der Rest des Kapitels gliedert sich wie folgt. Abschnitt 4.2 skizziert den theoretischen und empirischen Forschungsstand zur mikroökonomischen Analyse von Sanktionen auf Lohnersatzleistungen und geht darüber hinaus auf den institutionellen Hintergrund in Deutschland ein. Abschnitt 4.3 präsentiert die Ergebnisse von Struktur- und Wirkungsanalysen im Zusammenhang mit der Verhängung von Sperrzeiten, während in Abschnitt 4.4 die Evaluation der Veränderungen durch das erste Hartz-Gesetz und der in der Folgezeit geänderten Sanktionspolitik dargestellt wird. In Abschnitt 4.5 werden Schlussfolgerungen aus den empirischen Ergebnissen diskutiert.

## 4.2 Theoretischer und institutioneller Hintergrund

In diesem Abschnitt wird zum einen der aktuelle Forschungsstand skizziert. Welche Wirkungen von Sanktionen auf Lohnersatzleistungen sind laut der mikroökonomischen (Such-)Theorie zu erwarten, und welche Implikationen ergeben sich für die empirische Analyse (Abschnitt 4.2.1)? Mittels welcher Ansätze werden die Effekte von Sanktionen evaluiert (Abschnitt 4.2.2) und welche Ergebnisse wurden bislang erzielt? Zuletzt wird kurz auf den institutionellen Hintergrund von Aktivierungs- und Sanktionspolitik, insbesondere die Änderungen im Sperrzeitenrecht und bei der Zumutbarkeit von Arbeit, die mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verbunden waren, eingegangen (Abschnitt 4.2.3).

### 4.2.1 Suchtheorie mit Sanktionen

Die Beschäftigungswirkung von Sanktionen auf Entgeltersatzleistungen wird im Rahmen der ökonomischen *Suchtheorie* behandelt (vgl. Mortensen 1977; 1986). Zahlungen zur Arbeitslosenunterstützung führen danach zu (in Richtung und Stärke) unterschiedlichen Effekten auf die Arbeitslosigkeitsdauer, abhängig von der Berechtigung zu Entgeltersatzleistungen oder der Phase des Leistungsbezugs bzw. der Arbeitslosigkeit. *Sanktionen* setzen an den unerwünschten (Neben-)Wirkungen der Arbeitslosenunterstützung an, die u. a. einen Anreiz zur Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer bei Leistungsberechtigten setzt. Suchtheoretische Modelle, die Sanktionen explizit berücksichtigen (Boone & van Ours 2000; Boone et al. 2002), unterscheiden folgende Wirkungen:<sup>85</sup>

- Die Existenz von Sanktionen in Arbeitslosenversicherungssystemen erhöht die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Systemen ohne Sanktionen (sog. *Ex-ante-Effekt* von Sanktionen). Die Existenz von Sanktionen verändert das Suchverhalten, da durch die drohende Sanktion der Nutzen einer Arbeitsaufnahme relativ zur Arbeitslosigkeit (Lohnersatzleistungen, Freizeit) steigt. Für die fol-

---

85 Vgl. hierzu ergänzend Boone, Sadrieh & van Ours (2004); Abbring, Van den Berg & van Ours (2005).

gende Evaluation bedeutet dies, dass mit einer Änderung der Sanktionsregelungen – wie durch das erste Hartz-Gesetz – auch Veränderungen im Abgangsverhalten von Leistungsbeziehern zu erwarten sind. Steigt das Abschreckungspotenzial von Sanktionen, sollten sich die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit erhöhen.

- Mit dem Eintreten einer Sanktion erhöht sich die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit sprunghaft (sog. *Ex-post-Effekt* von Sanktionen),<sup>86</sup> was erneut mit einer Veränderung der Anreizstruktur zur Arbeitsaufnahme begründet wird. Dies lässt für die Wirkungsanalyse erwarten, dass sich nach dem Eintreten einer Sanktion die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (in verschiedene Zielzustände) erhöht. Wenn für alle anderen Einflussfaktoren kontrolliert wird, sollte ein kausaler Effekt von Sanktionen auf das Abgangsverhalten von Arbeitslosen nachzuweisen sein.
- Individuelle Merkmale des Arbeitslosen beeinflussen sowohl die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, als auch die Wahrscheinlichkeit, den Zustand der Arbeitslosigkeit zu verlassen (*beobachtete* und *unbeobachtete Heterogenität*). Um den kausalen Effekt von (verhängten) Sanktionen unverzerrt zu schätzen, müssen diese individuellen Merkmale berücksichtigt werden. Insbesondere sind unbeobachtbare Merkmale, die das Verhängen einer Sanktion und den Abgang aus Arbeitslosigkeit gleichermaßen beeinflussen, zu beachten. Diese theoretische Erkenntnis kompliziert eine saubere empirische Wirkungsanalyse des Ex-post-Effekts, da für diese individuelle Heterogenität unbedingt kontrolliert werden muss.
- Durch die Kontrolle von Arbeitslosen und Sanktionen kann es zur *Substitution* von informellen durch formelle *Suchkanäle* kommen, was eine neutrale oder sogar negative Beschäftigungswirkung induziert (van den Berg & van der Klaauw 2001). Die Evaluationsergebnisse müssen nicht so eindeutig ausfallen, wie es die beiden ersten theoretischen Ergebnisse suggerieren, weil durch Sanktionen möglicherweise nur das Suchverhalten, nicht die Sucheffizienz der Arbeitslosen beeinflusst (verbessert) wird.

#### 4.2.2 Mikroökonomische Wirkungsforschung zu Sanktionen

Für *Deutschland* gibt es bislang keine rigorosen Evaluationen hinsichtlich der Wirkung ausgesprochener Sanktionen auf das individuelle Übergangsverhalten von Arbeitslosen. Neben der rein deskriptiven Studie von Wilke (2004) existiert eine Untersuchung von Pollmann-Schult (2005), die auf einem einfachen Vorher-nachher-Vergleich der Arbeitslosigkeitsphasen von Leistungsbeziehern beruht und die Auswirkungen der Verschärfung der Zumutbarkeit im Jahre 1997 auf Grundlage von

---

86 In suchtheoretischen Modellen mit vereinfachenden Annahmen ist der Abgang aus Arbeitslosigkeit oft gleichbedeutend mit dem Übergang in Beschäftigung. Empirisch können Sanktionen zum Abgang aus Arbeitslosigkeit führen, ohne dass ein Übergang in reguläre Beschäftigung stattfindet.

SOEP-Daten analysiert, ohne signifikante Effekte zu finden. Eine neuere empirische Implementationsanalyse ist auf die Wirkung der jüngsten Reformen für die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen beschränkt (Müller & Oschmiansky 2005). Auswirkungen der veränderten Sanktionspolitik bezüglich ihrer Effektivität auf individueller Ebene werden dort nicht untersucht.

In der *internationalen Evaluationsliteratur* gibt es eine ganze Reihe von Evaluationsstudien zu den individuellen Auswirkungen von Sanktionen auf die (Dauer der) Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen. Ein großer Teil beruht auf *sozialen Experimenten* (vgl. den Überblick von Meyer 1995 sowie im Einzelnen Johnson & Klepinger 1994; Benus & Johnson 1997; Klepinger, Johnson & Joesch 2002; Ashenfelter, Ashmore & Deschênes 2005; Boone, Sadrieh & van Ours 2004; Dolton & O'Neill 1996; van den Berg & van der Klaauw 2001). Hierbei werden einer randomisierten Treatmentgruppe Auflagen bei der Arbeitssuche gemacht, die kontrolliert und wobei Verletzungen der Auflagen sanktioniert werden, während eine Vergleichsgruppe diese Einschränkungen nicht zu gewärtigen hat. In den meisten Analysen werden signifikante Effekte gefunden, wobei sich bei den amerikanischen Experimenten die deutlichsten Auswirkungen solcher Maßnahmen auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit bzw. den Übergang in Beschäftigung zeigen. Diese Arbeiten haben für eine Evaluation der Auswirkungen von Sperrzeiten in Deutschland allerdings nur sehr begrenzten Vorbildcharakter, da hier entsprechende Regelungen bzw. Gesetzesänderungen nicht in einem kontrollierten Experimentaldesign erprobt bzw. eingeführt wurden.

Daneben nutzen einige *nicht-experimentelle Studien administrative Daten* von Arbeitsverwaltungen, z. B. in den Niederlanden (vgl. Abbring, van den Berg & van Ours 2005; van den Berg, van der Klaauw & van Ours 2004) oder der Schweiz (vgl. Lalive, van Ours & Zweimüller 2002). An dieses Design knüpfen die folgenden Analysen dieses Kapitels an. Beide Analysen ergeben, dass Sanktionen die individuellen Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung substantiell erhöhen.

Die Studien aus den Niederlanden (Abbring, van den Berg & van Ours 2005; van den Berg, van der Klaauw & van Ours 2004) haben insbesondere die Identifikation des Ex-post-Effektes mit nicht experimentellen Daten methodisch vorgebracht. Bei der kausalen Analyse von Sanktionen müssen verschiedene Formen von Selektivität beachtet werden. Insbesondere ist die Entscheidung, eine Sanktion auszusprechen, endogen: Sanktionen können nur nach entsprechendem Verhalten des Leistungsbeziehers verhängt werden. Dabei ist anzunehmen, dass sich die Gruppe der Sanktionierten von allen anderen Leistungsbeziehern unterscheidet und dies v. a. mit unbeobachteten Merkmalen zusammenhängt. Wird diese Selektivität nicht beachtet, resultieren verzerrte Schätzungen des kausalen Effektes von Sanktionen. Abbring und van den Berg (2003) haben mit dem sog. „Timing of Events“-Ansatz hierzu ein Verfahren vorgeschlagen, das (in der konkreten Anwendung) sowohl den Prozess der Verhängung einer Sanktion als auch den Übergangsprozess von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung simultan schätzt. Dabei beeinflussen beobachtete Variablen beide Prozesse. Die unbeobachteten Determinanten des Übergangs in die Sanktion bzw. in die Beschäftigung werden mittels einer bivariaten Verteilung modelliert. Auf diese



Weise wird der Selektivität Rechnung getragen und der kausale Effekt unverzerrt geschätzt.

Die Schweizer Studie Lalive, van Ours und Zweimüller (2002) verwendet denselben methodischen Ansatz zur Identifikation des Ex-post-Effektes von Sanktionen. Interessant ist diese Arbeit u. a. deshalb, weil sie versucht, auch den Ex-ante-Effekt von Sanktionen zu quantifizieren und analytisch vom Ex-post-Effekt zu trennen. Zum einen nutzen die Autoren die Tatsache aus, dass vor dem Inkrafttreten der eigentlichen Sanktion zunächst eine Warnung ausgesprochen wird. Dadurch können die Effekte zwischen der ersten Warnung und einer verhängten, wirksamen Sanktion differenziert werden. Zum Zweiten wird die unterschiedliche Strenge der Sanktionierung durch die regionale Variation der – auf Ebene der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren aggregierten – Rate ausgesprochener Warnungen operationalisiert. Durch den bivariaten Zusammenhang zwischen den Regionaleffekten in einem Abgangsratemodell für Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung auf der einen und einem Abgangsratemodell für die Aussprache einer Warnung auf der anderen Seite wird der Einfluss der „Strenge der Sanktionspolitik“ auf die Arbeitsmarktübergänge gemessen. Die Autoren erzielen auch für den Ex-ante-Effekt von Sanktionen signifikant positive Ergebnisse. Das wesentliche Problem hierbei dürfte darin bestehen, dass die regionale Strenge in der Sanktionspolitik wie auch die Übergänge in Beschäftigung ganz wesentlich von regionalen Kontextfaktoren beeinflusst werden (vgl. auch Müller & Oschmiansky 2005), die sich gleichzeitig auch auf die Abgangsrate auswirken. Diesem Problem wird – durch die Berechnung von Abweichungen zum Mittelwert des jeweiligen Kantons – in der Schweizer Studie nur indirekt Rechnung getragen.

#### **4.2.3 Sperrzeiten als Sanktionsinstrument der Bundesagentur für Arbeit und Veränderungen durch die Hartz-Gesetze**

In der Bundesrepublik werden (bzw. wurden) in unterschiedlichen Zusammenhängen Sanktionen auf Lohnersatzleistungen ausgesprochen (Sperrzeiten, Säumniszeiten, Minderungsbeträge wegen verspäteter Meldung). Die quantitative Wirkungsanalyse ist auf die Veränderungen nach dem ersten Hartz-Gesetz beschränkt. Die letzten rechtlichen Änderungen, die mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt per 1. Januar 2005 in Kraft getreten sind, konnten aufgrund der Beschränkungen der Datenbasis am aktuellen Rand nicht berücksichtigt werden. Die Analysen sind des Weiteren fokussiert auf „*Sperrzeiten*“ (in der alten Fassung) nach:

- Ablehnung einer zumutbaren Arbeit (§ 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III),
- Ablehnung einer beruflichen Eingliederungsmaßnahme (§ 144 Abs. 1 Nr. 3 SGB III).

Diese beiden Arten von Sperrzeiten sind im Kontext der Aktivierungspolitik der BA die relevanten Sanktionsinstrumente (Müller & Oschmiansky 2005) und bilden das empirische Pendant zu den in der theoretischen Literatur diskutierten Sanktionen. Es

werden also nur Sanktionen für bereits arbeitslose Leistungsbezieher betrachtet (Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe).

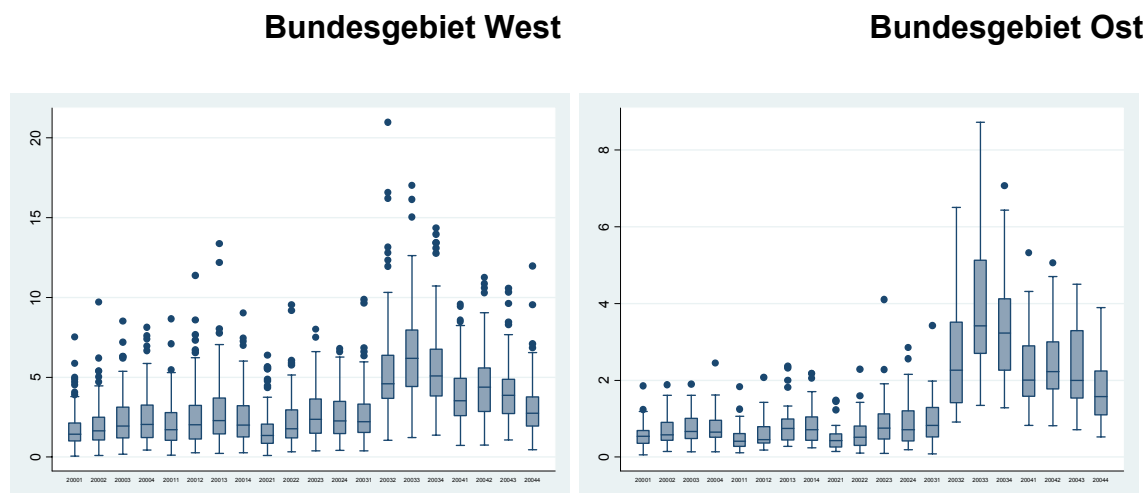
Die Grundlage für die Evaluation der Auswirkungen der Änderungen bei der Aussprache von Sanktionen im Zuge der Hartz-Gesetze bilden die rechtlichen Reformen im Rahmen des „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 1.1.2003 (vgl. dazu auch Abschnitt 2.4.2 oben und WZB/infas 2005):

- Die vorher in der Regel einheitliche *Sperrzeitdauer* von zwölf Wochen ist durch ein *abgestuftes System* bei Sperrzeiten wegen Arbeitsablehnung bzw. Ablehnung oder Abbruch einer Maßnahme abgelöst worden. Die Dauer einer Sperrzeit beträgt nunmehr beim ersten Vergehen nur noch drei Wochen. Der zweite Verstoß wird mit sechs Wochen geahndet und erst bei dritten und folgenden Verstößen verbleibt es – wie nach bisherigem Recht – grundsätzlich bei einer Sperrzeitdauer von zwölf Wochen.
- Die *Zumutbarkeitsregeln* wurden durch höhere Mobilitätsanforderungen an familiär Ungebundene verschärft.
- Neu ist auch, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld bereits bei 21 Wochen (statt bisher 24 Wochen) Sperrzeiten erlischt. In der Praxis bedeutet dies, dass bei einer dritten Ablehnung (früher in der Regel nach der zweiten) einer zumutbaren Arbeit der Leistungsanspruch verloren geht.
- Vor der Neuregelung trat eine Sperrzeit – gleich welcher Art – dann nicht in Kraft, wenn der Arbeitslose einen wichtigen Grund für sein Verhalten hatte. Die Arbeitsverwaltung trug die Beweislast für das Fehlen eines wichtigen Grundes. Mit Wirkung zum 1.1.2003 wurde die *Verteilung der Beweislast* neu bestimmt. Die Umkehr der Beweislast basiert auf der Annahme, dass es berechtigt und mit dem Versicherungsgedanken vereinbar ist, dem Arbeitslosen das Beweisrisiko für die Tatsachen zuzuweisen, die sich aus seiner Sphäre oder aus seinem Verantwortungsbereich ergeben (§ 144 Abs. 1 Satz 2 SGB III).

Darüber hinaus ist auf untergesetzlicher Ebene der sanktionspolitisch bedeutsame *Rundbrief 55/03* der BA-Zentrale zur „Aktualisierung und Aktivierung der Bewerberbestände“ aus dem zweiten Quartal des Jahres 2003 (vgl. auch Schütz 2005) zu berücksichtigen. Darin wurden die Agenturen zur effektiveren Aktivierung der Arbeitslosen durch eine verstärkte Überprüfung von Eigenbemühungen und der Verfügbarkeit, erhöhte Kontaktdichten und konsequenten Sanktionierungsmaßnahmen (Aussprache von Sperr- und Säumniszeiten) angehalten. Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist für die Sperrzeitenanalyse relevant, wie weiter unten gezeigt wird.

Sichtbar werden Änderungen der Sanktionspolitik durch eine relativ häufigere Anwendung von Sperrzeiten in Bezug auf ein gegebenes Niveau an Arbeitslosen bzw. Leistungsempfängern („*Sperrzeitenquoten*“). Es zeigt sich, dass ab dem zweiten Quartal des Jahres 2003 in beiden Bundesgebieten das Niveau der Aussprache von Sperrzeiten deutlich erhöht wurde. Im Zuge dessen stieg auch die regionale Varianz der Sperrzeitenquoten (vgl. Abbildung 4-1).

**Abbildung 4.-1: Sperrzeitenquoten nach Arbeitsablehnung in Prozent des Leistungsempfängerbestandes , 141 westdeutsche und 34 ostdeutsche Arbeitsagenturen, Quartale 1/2000 bis 4/2004**



Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Wir gehen nachfolgend davon aus, dass diese Veränderungen bei der Aussprache von Sperrzeiten nach Ablehnung einer zumutbaren Arbeit auch Auswirkungen auf das Verhalten von Arbeitslosen gehabt haben. Insbesondere für den Bestand der Arbeitslosen, der noch unter vorher geltender Rechtslage in die Arbeitslosigkeit eingetreten ist, sind Veränderungen im individuellen Übergangsverhalten von Arbeitslosen durch die veränderte Sperrzeitenpolitik wahrscheinlich.

### 4.3 Ex-ante- und Ex-post-Effekte von Sperrzeiten in Deutschland

Bevor im folgenden Abschnitt 4.4 die Ergebnisse der Evaluation der Veränderungen der Sanktionspolitik durch die Hartz-Gesetze im engeren Sinne präsentiert werden, wird zunächst auf einer etwas allgemeineren Ebene untersucht, welche Wirkungszusammenhänge bei der Verhängung von Sperrzeiten im Hinblick auf das individuelle Übergangsverhalten von arbeitslosen Leistungsbeziehern bestehen. Mit anderen Worten: gibt es empirische Evidenz für einen Ex-ante- bzw. einen Ex-post-Effekt von Sperrzeiten in der Bundesrepublik im Zeitraum 2001 bis 2004?

Die Untersuchungen zum *Ex-post-Effekt* sind vor allem deskriptiver Natur. Zum einen interessiert, wie sich die Gruppe der mit einer wirksam gewordenen Sperrzeit belegten Leistungsempfänger hinsichtlich zentraler *Strukturmerkmale* von der Gruppe aller arbeitslosen Leistungsbezieher unterscheidet. Im Anschluss daran werden die *Determinanten*, eine *Sperrzeit* zu erhalten, untersucht. Schließlich wird – ebenfalls auf

deskriptiver Ebene – analysiert, ob es empirische Evidenz dafür gibt, dass eine verhängte und wirksam gewordene Sanktion zu einem beschleunigten Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung führt.

Abschließend wird überprüft, ob es empirische Belege für einen Ex-ante-Effekt von Sperrzeiten gibt. Dies ist auch im Hinblick auf die Evaluation der durch das erste Hartz-Gesetz in Gang gesetzten Veränderungen in der Sperrzeitenpolitik interessant, da sich diese Evaluation auf den Ex-ante-Effekt der Sperrzeiten konzentriert. Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, ob eine strengere Sperrzeitenpolitik in bestimmten Arbeitsagenturen mit höheren Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung einhergeht.

Zunächst wird auf die Stichprobenziehung, die Definition der verwendeten Variablen und allgemein auf das methodische Vorgehen eingegangen (4.3.1). Anschließend werden die Ergebnisse zum Ex-post-Effekt präsentiert (4.3.2). Zuletzt werden kurz Ergebnisse zum Ex-ante-Effekt von Sperrzeiten diskutiert (4.3.3). Technische Erläuterungen zu den verwendeten Methoden sowie ergänzende empirische Ergebnisse sind im Anhang B2.1 dokumentiert.

#### **4.3.1 Methodisches Vorgehen und Untersuchungsdesign**

In diesem Abschnitt werden die angewandten Methoden und das Untersuchungsdesign skizziert, wobei zunächst auf die Datenbasis und die Definition der verwendeten Variablen eingegangen wird (4.3.1.1). Danach werden die verwendeten methodischen Ansätze zum Ex-post-Effekt (4.3.1.2) sowie zum Ex-ante-Effekt (4.3.1.3) skizziert.

##### **4.3.1.1 Datenbasis, Stichprobe und Definition der Variablen**

Die Analysen des Abschnitts 4.3 basieren auf den *Integrierten Erwerbsbiographien* (IEB) sowie aggregierten Geschäftsdaten der BA-Statistik (vgl. Anhang B2.1.1.1). Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2001 bis 2004. Es wurde eine *Zugangsstichprobe* der arbeitslosen *Leistungsempfänger* verwendet, die nach Bundesgebieten West/Ost und nach Quartalen geschichtet ist. Für den verwendeten methodischen Ansatz zum Ex-post-Effekt war es nicht notwendig, die Stichprobe nach dem Merkmal Sperrzeit zu schichten (vgl. detailliert Anhang B2.1.1.2). Der Untersuchungszeitraum deckt unterschiedliche „Sanktionsregime“ ab:

- mit dem Jahr 2001 die Zeit vor den jüngsten Reformen im Sperrzeitenrecht,
- mit dem Jahr 2002 die Erweiterung der Sperrzeittatbestände („Job-AQTIV-Gesetz“),
- mit dem Jahr 2003 vor allem die Flexibilisierung der Sperrzeiten („Hartz I“) und den „Rundbrief 55/03“
- sowie mit dem Jahr 2004 einen Zeitraum nach den Reformen.

Analysiert werden Abgänge aus *Arbeitslosigkeit* sowie Übergänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre bzw. ungeforderte Beschäftigung. Den Ausgangspunkt bildet der Zugang in Arbeitslosigkeit im jeweiligen betrachteten Quartal. Voraussetzung für die Analyse ist der Bezug von Entgeltersatzleistungen (Arbeitslosengeld, -hilfe) ab dem Eintritt in Arbeitslosigkeit. Der Abgang aus dem *Leistungsbezug* bedeutet eine Rechtszensurierung, da Sperrzeiten nur bei Leistungsempfang verhängt werden können (vgl. ausführlich Anhang B2.1.1.5).

Im Zusammenhang mit dem *Ex-post-Effekt* müssen *wirksame Sperrzeiten*, also Fälle, bei denen es tatsächlich zur temporären Abmeldung aus Arbeitslosigkeit und der Einstellung des Leistungsbezugs kommt, definiert werden. Die erwarteten Auswirkungen von Sanktionen auf das Suchverhalten basieren auf diesem Mechanismus. Betrachtet werden nur Sperrzeiten nach einem Job- bzw. Maßnahmeangebot. Basierend auf dem eingangs definierten Status Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug muss die Verhängung einer Sperrzeit in den Daten identifizierbar sein. Anschließend muss eine Lücke von mindestens 20 Tagen im Arbeitslosigkeits-/Leistungsempfangsspell auftreten (also mindestens die Bedingungen einer dreiwöchigen Sperrzeit erfüllt sein). Anschließend sollte wieder der Ausgangsstatus erfüllt sein, soweit kein Übergang in den definierten Zielzustand stattfindet (vgl. ausführlich Anhang B2.1.1.6).

Für die Analysen zum *Ex-ante-Effekt* ist die explizite Betrachtung von wirksamen Sperrzeiten nicht notwendig, da die Drohkulisse für alle arbeitslosen Leistungsempfänger gleichermaßen besteht. Das Drohpotenzial der Sanktion wird mittels der *ausgesprochenen Sperrzeiten* auf Basis der aggregierten Geschäftsdaten auf Agenturebene operationalisiert. Die ausgesprochenen Sperrzeiten werden hierbei standardisiert, indem sie in Relation zum Bestand der Leistungsempfänger gesetzt werden. Dabei wird die Annahme getroffen, dass mit einer höheren Sperrzeitenquote pro Agentur die Wahrscheinlichkeit, gesperrt zu werden, steigt und damit die Drohkulisse der Sanktionen verstärkt wird (vgl. ausführlich Anhang B2.1.1.8).

Die Definition der IEB-Variablen, aller zusätzlich gelieferten bzw. generierten Variablen ist in den Anhängen B2.1.1.3, B2.1.1.4 sowie B.1.1.7 dokumentiert.

#### 4.3.1.2 Ex-post-Effekt von Sperrzeiten

Die Analysen zum Ex-post-Effekt sind deskriptiver Natur. Es interessiert zunächst, wer von einer wirksamen Sperrzeit betroffen ist und inwiefern sich diese Gruppe von den anderen arbeitslosen Leistungsempfängern unterscheidet. Zu diesem Zweck werden für den Untersuchungszeitraum bzw. für die einzelnen Jahre *Mittelwertvergleiche* verschiedener individueller Merkmale der beiden Gruppen durchgeführt.

Des Weiteren werden die *Determinanten* einer *wirksamen Sperrzeit* für die einzelnen Jahre untersucht. Dazu werden Abgangsratenmodelle aus Arbeitslosigkeit mit dem Zielzustand effektiv wirksame Sperrzeit geschätzt. Zum einen werden für alle vier Untersuchungsjahre Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit gerechnet (vgl. für techni-

sche Details die Anhänge B1.4.1 sowie C5.2), in die Kovariate sowohl auf individueller Ebene (vor allem soziodemografische Merkmale) als auch auf regionaler Ebene (regionale Sperrzeitenquote und Arbeitsmarktkontext) eingehen. Die Robustheit der Ergebnisse wird zum anderen durch ein Modell in stetiger Zeit für den gesamten Untersuchungszeitraum überprüft.

Darüber hinaus wird der *kausale Zusammenhang* zwischen den *wirksam gewordenen Sperrzeiten* und dem *Abgang aus Arbeitslosigkeit* mit Leistungsbezug bzw. dem Übergang in eine reguläre Beschäftigung mittels eines grafischen Ansatzes überprüft, der auf dem „Timing of Events“-Ansatzes beruht (vgl. Abbring & Van den Berg 2003). Das Hauptproblem dieser Analyse besteht in dem Selektionsproblem, dass sich daraus ergibt, dass unbeobachtete und beobachtete Merkmale sowohl die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Sanktion als auch den Übergang in Beschäftigung beeinflussen. Die verwendete grafische Methode wurde entwickelt, um die Wirkung eines zufälligen Ereignisses (Eintreten einer Sperrzeit) auf ein anderes zufälliges Ereignis (Übergang in Beschäftigung) zu analysieren. Der Ansatz beruht darauf, dass – bedingt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit – die Verweildauer bis zum Eintreten der wirksamen Sperrzeit informativ für den kausalen Effekt der Sperrzeit ist. Wenn eine Sperrzeit die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit erhöht, dann sollte für eine gegebene Arbeitslosigkeitsdauer die Abgangsrate in die Sperrzeit kurz vor dem Ende des ArbeitslosigkeitssPELLS sprunghaft steigen. Dem Selektionsproblem wird insofern Rechnung getragen, als Abgangsraten in die Sperrzeit jeweils für gegebene Arbeitslosigkeitsdauern betrachtet werden.

Lässt sich ein Anstieg in den – auf unterschiedliche Arbeitslosigkeitsdauern bedingten – Übergangsraten in die Sperrzeit identifizieren, so gibt es empirische Evidenz für den kausalen Effekt der Sperrzeit. Diese Methode ist deskriptiv, da mit ihr kein strenger statistischer Test verbunden ist. Auf dem „Timing of Events“-Ansatz beruhende, aufwändigere Regressionsmethoden, die beobachtete und unbeobachtete Heterogenität des Übergangs in die Sperrzeit und des Übergangs in Beschäftigung explizit modellieren, wurden im Rahmen dieser Untersuchung nicht umgesetzt. Es lässt sich jedoch zeigen, dass die Methode für eine ausreichende Anzahl unterschiedlicher Arbeitslosigkeitsdauern valide Ergebnisse liefert. Technische Details dazu sind in Anhang B2.1.2.1 dargestellt.

#### 4.3.1.3 Ex-ante-Effekt

Ergänzend zu den Analysen des Ex-post-Effekts und hinführend auf die Evaluationsfragestellung des Abschnitts 4.4 soll abschließend geprüft werden, ob es allgemein empirische Evidenz für einen Ex-ante-Effekt ausgesprochener Sperrzeiten im Untersuchungszeitraum gibt. In Anlehnung an Lalive, van Ours und Zweimüller (2002) wird die regionale Variation in den Arbeitsagenturen genutzt. Müller und Oschmiansky (2005) haben gezeigt, dass nach der Kontrolle für regionale Kontextfaktoren beträchtliche regionale Variation in den Sperrzeitenpolitiken der Arbeitsagenturen ver-

bleibt. Leistungsbezieher werden – für gegebenes individuelles Verhalten – in der einen Agentur mit einer höheren Wahrscheinlichkeit mit einer Sanktion belegt als in einer anderen Agentur. Insofern variiert die durch die Aussprache von Sperrzeiten geschaffene Drohkulisse zwischen den Arbeitsagenturen.

Das Problem besteht darin, einen geeigneten Indikator für die Sperrzeitenpolitik der Agenturen zu finden. Da die regionale Sperrzeitenquote (die Quote ausgesprochener Sperrzeiten in Relation zum Leistungsempfängerbestand, vgl. B2.1.1.8) von den regionalen Arbeitsmarktbedingungen beeinflusst wird, muss hierfür kontrolliert werden. Aus diesem Grund wird auf der ersten Stufe mit einem *Regressionsmodell auf Agenturebene* zunächst die Sperrzeitenquote um diese Einflüsse (z. B. Arbeitslosenquote, Arbeitslosigkeitsdauer, Stellenangebot, Industriestruktur etc.) bereinigt. Die verbleibende nicht erklärte Streuung enthält unbeobachtete, zufällige Faktoren und die – hier interessierende – regionale Sperrzeitenpolitik.

In der *zweiten Stufe* wird ein *Abgangsratenmodell auf individueller Ebene* geschätzt, das als abhängige Variable die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung enthält. Kovariate sind zum einen individuelle Variablen (vor allem sozioökonomische Merkmale), zum anderen regionale Variablen. Letztere umfassen verschiedene Erklärungsfaktoren für den regionalen Arbeitsmarktkontext, die die Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beeinflussen sollten. Zusätzlich wird der Indikator für die regionale Sperrzeitenpolitik – ebenfalls als erklärende Variable auf regionaler Ebene – eingeführt und sein Zusammenhang mit den individuellen Übergangsraten untersucht. Dieser ist per Definition nicht mit den anderen erklärenden Variablen der Regionalebene korreliert (vgl. ausführlich Anhang B2.1.2.2).

### **4.3.2 Ergebnisse zum Ex-post-Effekt**

#### **4.3.2.1 Strukturanalyse sanktionierter Personen**

Inwiefern unterscheiden sich die mit einer wirksamen Sanktion belegten Arbeitslosen von allen Arbeitslosen (jeweils mit Leistungsbezug) im Untersuchungszeitraum 2001 bis 2004? Die Tabellen 4-1 und 4-2 stellen die beiden Gruppen im Hinblick auf verschiedene individuelle Merkmale gegenüber. Es zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Gruppen, woraus sich ein klares Profil der mit einer Sperrzeit belegten Gruppe der Arbeitslosen ergibt.

Frauen werden deutlich seltener sanktioniert als Männer; ihr Anteil unter den gesperrten Arbeitslosen liegt bei ca. 30 %, während ihr Anteil an der Arbeitslosen etwa 40 % beträgt, wobei keine Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland feststellbar sind. Noch deutlicher unterrepräsentiert sind Hochqualifizierte: Der Anteil der Hochschulabsolventen unter den gesperrten Arbeitslosen liegt in den Jahren 2001 bis 2004 im Bundesgebiet unter 1 %, während sich ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt zwischen 4,5 und 5 % bewegt. Des Weiteren sind sowohl Ältere (über 50

Jahre) als auch Schwerbehinderte in der Gruppe der gesperrten Arbeitslosen geringer vertreten als bei allen Arbeitslosen. Dies entspricht den Erwartungen, da die Vermittlungsmöglichkeiten für diese Problemgruppen des Arbeitsmarktes begrenzt sind und damit die Sperrzeitentatbestände seltener erfüllt sein dürften. Der Anteil der Älteren an allen Arbeitslosen ist im Osten etwas höher; dennoch ist der Anteil der Älteren unter den Sanktionierten ähnlich gering (ca. 3 % im Vergleich zu 5 % im Westen).

**Tabelle 4-1: Deskriptionen; Arbeitslosigkeitsspeils (mit Leistungsbezug) mit Eintritten in Arbeitslosigkeit 1/2001 bis 4/2004; Bundesgebiet West**

Variable	Keine wirksame Sperrzeit		Wirksame Sperrzeit	
	Mittelwert	Standardabw.	Mittelwert	Standardabw.
Frauen (%)	41,35	49,25	30,39	46,02
Uni (%)	4,70	21,16	0,87	9,30
Ohne Ausbildung (%)	28,14	44,97	34,97	47,71
Unter 25 Jahre (%)	22,51	41,76	44,55	49,73
Über 50 Jahre (%)	16,23	36,87	3,16	17,50
Behindert (%)	2,66	16,09	0,76	8,70
Immigranten (%)	10,42	30,55	15,14	35,86
Kind unter 3 Jahren (%)	6,49	24,63	6,21	24,15
Über 2 Kinder im Haushalt (%)	3,50	18,37	3,16	17,50
Tagesentgelt	24,36	11,28	19,42	7,60
Arbeitslosigkeitserfahrung	11,06	17,10	12,12	17,20
Sanktionserfahrung			47,88	35,95
Säumniserfahrung	0,14	1,70	0,57	2,87
Beobachtungen	152.331		918	

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Demgegenüber werden Arbeitslose ohne abgeschlossene Ausbildung überdurchschnittlich häufig mit einer wirksamen Sperrzeit belegt. In Westdeutschland liegt ihr Anteil an allen Arbeitslosen unter 30 %, während etwa 35 % aller Sanktionierten keine Ausbildung absolviert haben. Im östlichen Bundesgebiet ist der Anteil der Geringqualifizierten niedriger, er liegt bei knapp 15 %. Hier sind knapp 23 % aller gesperrten Arbeitslosen ohne Ausbildung. Die unter den Sanktionierten am stärksten überrepräsentierte Gruppe sind die Arbeitslosen unter 25 Jahren. In Westdeutschland liegt ihr Anteil bei ca. 45 %, wobei ihr Anteil an allen Arbeitslosen nur knapp 23 % beträgt. Im Osten ist diese Diskrepanz noch größer: Hier ist mehr als jeder zweite gesperrte Arbeitslose unter 25 Jahre alt; der Anteil der Jüngeren an allen Arbeitslosen bewegt sich auf dem Niveau des Westens (22 %). Zur Gruppe der bei Sperrzeiten überrepräsentierten Arbeitslosen gehören auch die Migranten, was v. a. für Westdeutschland relevant ist: Der Anteil der Migranten an allen Arbeitslosen liegt bei gut 10 %, an den gesperrten Arbeitslosen bei gut 15 %. Im Osten ist der Anteil der Immigranten unter den Arbeitslosen sehr viel geringer (etwa 3 %), wobei sie auch hier bei den Sperrzeiten leicht überrepräsentiert sind.



**Tabelle 4-2: Deskriptionen; Arbeitslosigkeitsspells (mit Leistungsbezug) mit Eintritten in Arbeitslosigkeit 1/2001 bis 4/2003; Bundesgebiet Ost**

Variable	Keine wirksame Sperrzeit		Wirksame Sperrzeit	
	Mittelwert	Stand.abw..	Mittelwert	Stand.abw.
Frauen (%)	39,99	48,99	30,10	45,92
Uni (%)	4,55	20,83	0,73	8,51
Ohne Ausbildung (%)	13,51	34,18	22,82	42,02
Unter 25 Jahre (%)	21,89	41,35	51,70	50,03
Über 50 Jahre (%)	21,06	40,77	5,10	22,02
Behindert (%)	2,23	14,76	0,73	8,51
Immigranten (%)	2,68	16,14	3,16	17,50
Kind unter 3 Jahren (%)	4,84	21,47	3,40	18,14
Über 2 Kinder im Haushalt (%)	2,47	15,52	1,46	11,99
Tagesentgelt	20,65	8,24	16,17	6,26
Arbeitslosigkeitserfahrung	19,15	21,87	17,96	21,46
Sanktionserfahrung			44,74	32,82
Säumniserfahrung	0,08	1,19	0,51	2,81
Beobachtungen	149.449		412	

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

In Westdeutschland zeigen sich bei den Merkmalen „Kinder unter 3 Jahren“ bzw. „mehr als 2 Kinder im Haushalt“ kaum Unterschiede zwischen allen und den gesperrten Arbeitslosen. Im Osten sind beide Merkmale unter allen Arbeitslosen geringer vertreten. Hier wird auch ein Unterschied deutlich: Arbeitslose mit Kleinkindern bzw. mehr als zwei Kindern im Haushalt werden seltener mit einer Sanktion belegt als alle anderen.

Darüber hinaus scheint die Sanktionswahrscheinlichkeit mit der Höhe der Entgeltersatzleistungen abzunehmen. Liegt das Tagesentgelt in Westdeutschland bei allen Arbeitslosen bei durchschnittlich gut 24 Euro (knapp 21 Euro in Ostdeutschland), erhielten die gesperrten Arbeitslosen durchschnittlich nur knapp 20 Euro (bzw. ca. 16 Euro). Diese Diskrepanz dürfte auch mit der unterschiedlichen Struktur beider Gruppen zusammenhängen. Es wird zudem deutlich, dass die Gruppe der Gesperrten in Westdeutschland im Durchschnitt in der Vergangenheit länger arbeitslos war. In Ostdeutschland sind die Sanktionierten in ihrer Erwerbsbiografie in der Vergangenheit kürzer in Arbeitslosigkeit gewesen als alle anderen Arbeitslosen. Gesperrte Arbeitslose werden darüber hinaus häufiger mit einer Säumniszeit (infolge eines Meldeveräumnisses) belegt; dies gilt für das gesamte Bundesgebiet.

Welche *Trends im Zeitverlauf* sind im Untersuchungszeitraum auffällig? Die Tabellen B2.1-1 sowie B2.1-2 im Anhang B2.1 stellen die Merkmale getrennt für einzelne Jahre dar. Zwischen 2001 und 2004 ist der Anteil der Jüngeren unter allen gesperrten Arbeitslosen in Westdeutschland um knapp 15, in Ostdeutschland um knapp 20 Prozentpunkte gestiegen. Die Aktivierungspolitik der letzten Jahre konzentriert sich scheinbar vor allem auf jüngere Arbeitslose. Demgegenüber werden Ältere in den

letzten Jahren immer seltener gesperrt. Tendenziell rückläufig sind auch die Anteile der Migranten und der Geringqualifizierten unter den Sanktionierten in beiden Bundesgebieten. Alle anderen Strukturmerkmale sind im Untersuchungszeitraum stabil.

#### 4.3.2.2 Determinanten der Sanktionierung

Inwiefern spiegeln sich die Ergebnisse der Strukturanalyse in einem multivariaten Übergangsratenmodell zu den Determinanten einer wirksamen Sperrzeit wider, das zusätzlich auch erklärende Variablen auf der regionalen Ebene der Arbeitsagenturen berücksichtigt? Dazu zählen – neben verschiedenen Kontrollvariablen zum regionalen Arbeitsmarktkontext – auch die regionalen Sperrzeitenquoten nach Ablehnung eines Job- bzw. Maßnahmenangebotes. Letztere repräsentieren im Zusammenhang mit den anderen Kontrollvariablen die Intensität der Sperrzeitenpolitik der jeweiligen Arbeitsagentur. Dieser Teilabschnitt versucht also die Frage zu klären, welche Faktoren die Verhängung einer (wirksamen) Sperrzeit beeinflussen. Tabelle 4-3 präsentiert die Ergebnisse für West- und Ostdeutschland beispielhaft für das Jahr 2003. Im Anhang B2.1 sind die Ergebnisse für die restlichen Untersuchungsjahre 2001, 2002 sowie 2004 dokumentiert (vgl. die Tabellen B2.1-3 bis B2.1-5).

Die Ergebnisse der Strukturanalyse bezüglich der *individuellen Merkmale* gesperrter Arbeitsloser finden erwartungsgemäß in den Schätzungen zu den *Determinanten der Sanktionierung* ihren Niederschlag. Die Wahrscheinlichkeit, mit einer wirksamen Sperrzeit belegt zu werden, ist für Frauen, Ältere sowie Behinderte signifikant geringer. Dagegen müssen jüngere Arbeitslose (unter 25 Jahren) häufiger mit einer Sperrzeit rechnen. Darüber hinaus sinkt die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, mit der Höhe der Lohnersatzleistung. All diese Zusammenhänge sind robust für Ost- wie Westdeutschland sowie über den gesamten Untersuchungszeitraum 2001 bis 2004. Die individuellen Determinanten der Sanktionierung werden auch in einem Abgangsratenmodell in stetiger Zeit bestätigt, das den gesamten Untersuchungszeitraum umfasst (vgl. Tabelle B2.1-6).

Die *regionalen Sperrzeitenquoten* als Indikator der Sperrzeitenpolitik der Arbeitsagenturen stehen in einem positiven Zusammenhang zur Verhängung einer wirksamen Sperrzeit. Kontrolliert man für regionale Kontextbedingungen, ist die individuelle Wahrscheinlichkeit, eine effektiv wirksame Sperrzeit zu erhalten, weiterhin in denjenigen Agenturbezirken größer, die vergleichsweise häufig Sperrzeiten aussprechen. In die Schätzungen wurden die Sperrzeitenquoten nach Ablehnung eines Job- (Nr. 2, alte Fassung) bzw. Maßnahmenangebots (Nr. 3, alte Fassung) aufgenommen, da diese Arten von Sperrzeiten in der abhängigen Variable (auf der individuellen Ebene) berücksichtigt wurden. Auch diese Zusammenhänge sind robust für West- wie Ostdeutschland; allerdings sind die Koeffizienten nicht für jedes einzelne Untersuchungsjahr signifikant. Eine striktere Politik bei der Aussprache von Sperrzeiten spiegelt sich demnach im effektiven Sanktionsgeschehen wider. Dies entspricht den Erwartungen und kann als Evidenz für die eingangs diskutierte Annahme zum Ex-ante-Effekt gewertet werden, auf der auch die Evaluation des Abschnitts 4.4 beruht.

**Tabelle 4-3: Determinanten einer wirksamen Sperrzeit; Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit; 1/2003 bis 4/2003**

Variable	Bundesgebiet West			Bundesgebiet Ost		
	Koeffizient	Std.fehler	Wahrsch.	Koeffizient	Std.fehler	Wahrsch.
<i>Kovariate auf individueller Ebene</i>						
Baseline	-0,0862	0,0769	0,262	0,0442	0,1158	0,702
Frauen	-0,8590	0,1440	0,000	-0,6307	0,1898	0,001
Uni	-0,9643	0,5870	0,100	-0,8924	1,0134	0,378
Ohne Ausbildung	0,0718	0,1303	0,581	0,1198	0,2083	0,565
Unter 25 Jahre	1,2089	0,1452	0,000	1,3692	0,2174	0,000
Über 50 Jahre	-1,3208	0,3152	0,000	-0,8844	0,3797	0,020
Behindert	-2,1209	1,0029	0,034	-1,1856	1,0049	0,238
Immigranten	0,0892	0,1776	0,616	0,1745	0,4784	0,715
Kind unter 3 Jahren	-0,2168	0,2647	0,413	-0,3224	0,4244	0,448
Über 2 Kinder im Haushalt	0,3579	0,2963	0,227	-0,0069	0,5978	0,991
Tagesentgelt	-0,0386	0,0081	0,000	-0,0618	0,0150	0,000
Arbeitslosigkeitserfahrung	-0,4340	0,3623	0,231	-0,3493	0,4539	0,442
Säumniserfahrung	-0,0136	0,0213	0,522	-0,0146	0,0321	0,649
Quartal 1	-0,6246	0,2039	0,002	0,1922	0,3292	0,559
Quartal 2	-0,4496	0,1804	0,013	0,1190	0,2916	0,683
Quartal 3	-0,3518	0,1774	0,047	0,3525	0,3313	0,287
<i>Kovariate auf regionaler Ebene</i>						
Sperrzeitenquote Nr. 2	0,0259	0,0505	0,608	0,6122	0,2554	0,017
Sperrzeitenquote Nr. 3	-0,2811	0,6106	0,645	2,4251	1,2049	0,044
Arbeitslosenquote	0,0006	0,0038	0,873	-0,0515	0,0433	0,235
Log Arbeitslosigkeitsdauer	0,0275	0,0249	0,268	1,0879	1,1671	0,351
Offene Stellen/Arbeitslose	0,0135	0,0114	0,236	0,0064	0,0105	0,544
Zweiter Arbeitsmarkt	0,0104	0,0162	0,520	-0,0364	0,0196	0,063
Anteil Dienstleistungen	0,0003	0,0302	0,992	0,0111	0,0237	0,640
Anteil Ausländer	-0,0177	0,0196	0,367	-0,0466	0,0508	0,360
Anteil Frauen	0,0723	0,0501	0,149	0,0651	0,0592	0,271
Anteil ohne Ausbildung	0,0718	0,0296	0,015	0,0303	0,0365	0,406
Anteil unter 25 Jahre	-10,5884	3,4824	0,002	-0,0566	0,0885	0,522
Anteil über 50 Jahre	0,0259	0,0505	0,608	-0,0866	0,0490	0,078
Konstante	-0,2811	0,6106	0,645	-4,8253	6,9694	0,489
Beobachtungen		340.945			396.323	
LR chi <sup>2</sup> (27)		379,970			195,02	
Prob > chi <sup>2</sup>		0,000			0,000	
Log likelihood		-2164,2061			-1194,8861	
Pseudo R <sup>2</sup>		0,0807			0,0754	

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Zudem wird deutlich, dass die verschiedenen *regionalen Arbeitsmarktbedingungen* keinen signifikanten Einfluss auf die individuelle Sanktionswahrscheinlichkeit auszuüben scheinen. Dies hängt jedoch in erster Linie damit zusammen, dass diese Faktoren ebenfalls die regionale Sperrzeitenquote beeinflussen und insofern indirekt auch die individuelle Wahrscheinlichkeit, mit einer effektiven Sperrzeit belegt zu werden. In Ostdeutschland besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Zahl der offenen Stellen bzw. der Größe des zweiten Arbeitsmarktes und der Sanktionswahrscheinlichkeit. Die Richtung des Zusammenhangs ist plausibel, da ein entsprechendes Angebot an offenen Stellen auf dem ersten bzw. zweiten Arbeitsmarkt eine notwendige Voraussetzung für eine effektiv wirksame Sperrzeit darstellt; allerdings sind die entsprechenden Variablen nicht in allen Jahren statistisch signifikant (vgl. Tabellen 4-3 sowie B2.1-3 bis B2.1-5).

#### 4.3.2.3 Ex-post-Effekt von Sperrzeiten

Nach den bisherigen Analysen zur Struktur bzw. den Determinanten der Verhängung wirksamer Sperrzeiten, steht nun die Frage im Mittelpunkt, ob nach dem Eintreten einer wirksamen Sperrzeit ein beschleunigter Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bzw. ein dynamischerer Abgang aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug) erfolgt. Mit anderen Worten: Gibt es empirische Evidenz für einen *Ex-post-Effekt von Sanktionen*?

Abbildung 4-2 präsentiert hierzu Hazard-Funktionen für den *Übergang* aus Arbeitslosigkeit in die (effektiv wirksame) *Sperrzeit* für Männer in Westdeutschland im gesamten Untersuchungszeitraum 2001 bis 2004. Diese Übergangsraten in die Sanktionen sind konditioniert auf einen *Übergang in reguläre Beschäftigung* (nach dem Eintreten der Sperrzeit) und unterschiedliche Arbeitslosigkeitsdauern bis zum Übergang in Beschäftigung. In der Grafik spielen also zwei Übergangsprozesse eine Rolle, zum einen der Übergang in die Sanktion, der in der Grafik abgetragen ist, zum anderen der Übergang in Beschäftigung, auf den konditioniert wird.<sup>87</sup>

Der Verlauf der Übergangsraten liefert keine Evidenz für einen kausalen Zusammenhang zwischen der wirksamen Sperrzeit und einem beschleunigten Übergang in reguläre Beschäftigung für Männer in Westdeutschland. Wäre dies der Fall, müssten die Übergangsraten kurz vor dem Übergang in Beschäftigung deutlich ansteigen; drei Übergangsraten haben ihr Maximum jedoch zwischen drei und fünf Monaten.

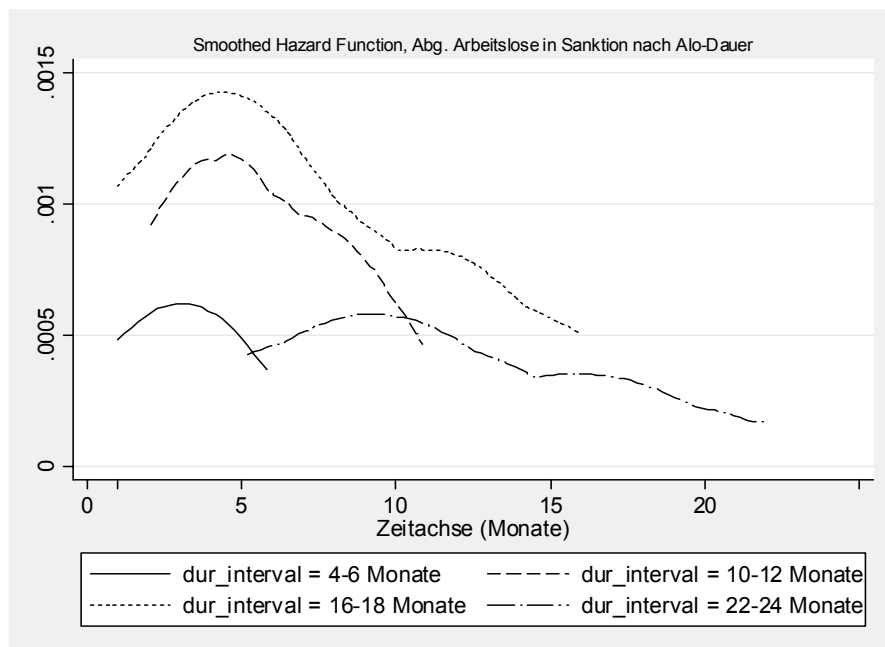
Dies bedeutet, dass für verschiedene Arbeitslosigkeitsdauern keine unmittelbare zeitliche Nähe zwischen einem Anstieg der Abgangsrate in die Sperrzeit und einem Übergang in Beschäftigung vorliegt. Vielmehr scheinen – unabhängig von der Arbeitslosigkeitsdauer – die meisten Übergänge in die Sperrzeit zu einem relativ frühen Zeitpunkt des ArbeitslosigkeitssPELLS zu erfolgen. Ein ähnliches Muster liefert auch die Analyse für Frauen in Westdeutschland (vgl. Abbildung B2.1-1 in Anhang B2), wo der unmittelbare zeitliche Bezug zwischen einer Erhöhung der Abgangsrate in die Sanktion und dem Übergang in reguläre Beschäftigung auch fehlt. Gegen den kausalen Effekt spricht zudem, dass das Maximum der Abgangsrate für die Arbeitslosigkeitsdauer zwischen 16 bis 18 Monaten vor den Hazardraten für die Dauer von 12 bis 14 Monaten liegt.

Die Ergebnisse werden bei der Betrachtung Ostdeutschlands bestätigt; jedoch sind hier Restriktionen bei den Fallzahlen zu beachten, da die Sanktionsintensität im Osten allgemein geringer ist (vgl. Abb. B2.1-2 in Anhang B2.1). Auch die Konditionierung auf den *Abgang aus Arbeitslosigkeit mit Leistungsbezug* (und nicht den Übergang in Beschäftigung) ergibt qualitativ kaum andere Ergebnisse, weder für Männer

---

87 Bei den Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung unterbricht der Eintritt in die Sperrzeit nicht den ArbeitslosigkeitssPELL. Vgl. zu den Details der Aufbereitungssystematik der Daten die Anhänge B2.1.1.5, B2.1.1.6 sowie ausführlich zur Methode B2.1.2.1.

**Abbildung 4-2: Geglättete Hazard-Funktionen: Übergänge aus Arbeitslosigkeit (mit Leistungsbezug) in Sanktion, bedingt auf die Dauer des gesamten ArbeitslosigkeitssPELLS bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung; 2001 bis 2004; Bundesgebiet West; Männer**



Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

noch für Frauen im Bundesgebiet West und Ost (vgl. Abbildungen B2.1-3 und B2.1-4 in Anhang B2.1). Die Tatsache, dass mit dem hier verfolgten deskriptiven Verfahren keine empirische Evidenz für eine Wirkung einer in Kraft getretenen Sperrzeit mit dem beschleunigten Übergang in Beschäftigung ermittelt werden konnte, schließt einen kausalen Effekt nicht aus. Ein kausaler Zusammenhang wurde hier nicht strikt getestet. Hierzu sind weitergehende Untersuchungen zu empfehlen, die die komplizierten Selektionsprobleme bei einem möglichen Zusammenhang zwischen der Aussprache von Sperrzeiten und dem Übergang in Beschäftigung explizit modellieren.

### 4.3.3 Ergebnisse zum Ex-ante-Effekt

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt der Fokus auf der Analyse verhängter Sperrzeiten lag, die auch tatsächlich zur Aussetzung der Lohnersatzleistung führten, wird in diesem Abschnitt kurz auf den *Ex-ante-Effekt* von Sperrzeiten eingegangen. Es interessiert die Frage, ob es empirische Evidenz dafür gibt, dass der Übergang in reguläre Beschäftigung durch die Drohkulisse von Sanktionen (operationalisiert mittels der regionalen Quote *ausgesprochener Sperrzeiten*) beeinflusst wird.<sup>88</sup>

88 An dieser Stelle werden nicht die Wirkungen der Hartz-Reformen untersucht. Diese Evaluationsfragestellung wird im folgenden Abschnitt 4.4 ausführlich behandelt.

Tabelle 4-4 präsentiert die Ergebnisse für ein Übergangsratenmodell aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung für Westdeutschland und die Untersuchungsjahre 2001 bis 2004. Das Modell enthält Kovariaten auf individueller und regionaler Ebene. Die *Zusammenhänge* auf der *individuellen Ebene* entsprechen den Erwartungen: Der Übergang in reguläre Beschäftigung wird von jüngeren Arbeitslosen (unter 25 Jahren) besser bewältigt; zudem steigt die Übergangswahrscheinlichkeit mit der Höhe der Entgeltersatzleistung. Demgegenüber wirken sich die Merkmale keine abgeschlossene Ausbildung, Alter über 50 Jahre, Behinderung, ausländische Staatsbürgerschaft sowie Kinder unter drei Jahren signifikant negativ auf die Abgangsraten aus. Zudem gilt: Je länger die betrachteten Leistungsempfänger in der Vergangenheit (seit 1996) arbeitslos gewesen sind, desto langsamer gehen sie in Beschäftigung über.

**Tabelle 4-4: Ex-ante-Effekt von Sanktionen auf Übergänge in reguläre Beschäftigung; Abgangsratenmodelle in diskreter Zeit; 2001 bis 2004; Bundesgebiet West**

Variable	2001			2002			2003			2004		
	Koeff.	Std.f.	Wahr.	Koeff.	Std.f.	Wahr.	Koeff.	Std.f.	Wahr.	Koeff.	Std.f.	Wahr.
<i>Kovariate auf individueller Ebene</i>												
Baseline	-0,311	0,015	0,000	-0,293	0,015	0,000	-0,260	0,015	0,000	-0,035	0,027	0,195
Sanktion	-1,320	0,199	0,000	-1,515	0,227	0,000	-1,417	0,262	0,000	-0,882	0,363	0,015
Frauen	0,029	0,027	0,293	0,029	0,029	0,314	-0,048	0,029	0,101	-0,074	0,037	0,045
Uni	-0,557	0,075	0,000	-0,526	0,068	0,000	-0,413	0,062	0,000	-0,260	0,072	0,000
Ohne Ausb.	-0,222	0,027	0,000	-0,226	0,031	0,000	-0,211	0,032	0,000	-0,255	0,043	0,000
Unter 25 Jahre	0,386	0,034	0,000	0,490	0,034	0,000	0,330	0,034	0,000	0,265	0,043	0,000
Über 50 Jahre	-1,105	0,040	0,000	-1,050	0,045	0,000	-0,969	0,046	0,000	-0,930	0,061	0,000
Behindert	-0,446	0,084	0,000	-0,501	0,097	0,000	-0,607	0,108	0,000	-0,726	0,150	0,000
Immigranten	-0,029	0,037	0,431	-0,189	0,048	0,000	-0,114	0,047	0,016	-0,048	0,061	0,425
Kind u. 3 J.	-0,344	0,047	0,000	-0,298	0,053	0,000	-0,353	0,056	0,000	-0,372	0,075	0,000
Über 2 Kinder	-0,042	0,060	0,488	-0,165	0,071	0,020	-0,065	0,074	0,380	-0,094	0,096	0,331
Tagesentgelt	0,023	0,001	0,000	0,024	0,001	0,000	0,017	0,001	0,000	0,014	0,002	0,000
Alo-Erfahrung	-0,628	0,067	0,000	-0,866	0,084	0,000	-1,062	0,100	0,000	-0,884	0,139	0,000
Quartal 1	0,426	0,038	0,000	0,191	0,043	0,000	0,062	0,044	0,156	0,381	0,073	0,000
Quartal 2	0,432	0,039	0,000	0,370	0,041	0,000	0,222	0,041	0,000	0,485	0,062	0,000
Quartal 3	0,295	0,040	0,000	0,229	0,043	0,000	0,291	0,040	0,000	0,373	0,058	0,000
<i>Kovariate auf regionaler Ebene</i>												
<b>Ex-ante-Effekt</b>	<b>-0,016</b>	<b>0,021</b>	<b>0,442</b>	<b>0,023</b>	<b>0,024</b>	<b>0,344</b>	<b>0,052</b>	<b>0,029</b>	<b>0,073</b>	<b>0,066</b>	<b>0,041</b>	<b>0,102</b>
Alo-quote	-0,008	0,010	0,412	-0,007	0,011	0,533	-0,004	0,011	0,711	0,008	0,014	0,580
Log Alo-dauer	-0,637	0,110	0,000	-0,492	0,131	0,000	-0,615	0,131	0,000	-0,663	0,151	0,000
Stellen/Alo	0,003	0,000	0,000	0,002	0,001	0,032	0,002	0,001	0,026	0,000	0,001	0,727
Zweiter AM	0,002	0,004	0,611	-0,003	0,005	0,599	0,002	0,005	0,754	0,002	0,007	0,761
Ant. Dienstl.	0,000	0,000	0,408	0,005	0,002	0,028	0,002	0,002	0,287	0,001	0,003	0,787
Ant. Ausländer	-0,018	0,003	0,000	-0,008	0,003	0,022	-0,008	0,003	0,014	-0,002	0,004	0,694
Ant. Frauen	0,012	0,004	0,005	0,007	0,006	0,230	0,012	0,006	0,064	0,002	0,008	0,757
Ant. o. Ausb.	0,013	0,003	0,000	0,002	0,004	0,618	0,003	0,004	0,541	-0,006	0,006	0,245
Ant. u. 25 Jahre	0,010	0,011	0,330	0,031	0,011	0,004	0,003	0,009	0,761	0,014	0,011	0,210
Ant. ü. 50 Jahre	0,018	0,004	0,000	0,021	0,006	0,000	0,010	0,007	0,193	0,017	0,010	0,092
Konstante	-6,423	0,548	0,000	-5,999	0,769	0,000	-5,508	0,729	0,000	-5,565	0,893	0,000
Beobachtungen	133.567			121.592			103.042			52.751		
LR chi <sup>2</sup> (27)	4726,74			3443,2			2231,17			936,39		
Prob > chi <sup>2</sup>	0,000			0,000			0,000			0,000		
Log likelihood	-28017,944			-24818,087			-23816,727			-14163,587		
Pseudo R <sup>2</sup>	0,0778			0,0649			0,0447			0,032		

Quelle: IEB, BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Auf individueller Ebene wird auch das Merkmal „wirksam gewordene Sperrzeit“ kontrolliert; aufgrund von Selektivität in diesem Design kann der Zusammenhang jedoch nicht kausal interpretiert werden. Die Ergebnisse sind robust über den Untersuchungszeitraum und West- wie Ostdeutschland (vgl. auch Tabelle B2.1-7 im Anhang B2.1).

Bei den *Faktoren auf der regionalen Ebene* zeigen sich ebenfalls die erwarteten Zusammenhänge. Allgemein gilt, je schlechter die allgemeine Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt ist, desto niedriger fallen die individuellen Übergangsraten in reguläre Beschäftigung aus. Auch die regionalen Charakteristika des Arbeitslosenbestandes sind zum Teil signifikant. Vorzeichen und Größenordnungen der Effekte sind für die Modelle der einzelnen Jahre ebenfalls robust.

Gibt es empirische Evidenz für einen *Ex-ante-Effekt* ausgesprochener Sperrzeiten? Der Koeffizient für den Indikator der Sperrzeitenpolitik hat für die Jahre 2002 bis 2004 ein entsprechend positives Vorzeichen. Er ist zwar nur im Jahre 2003 statistisch signifikant auf dem 10 %-Niveau. Im Jahre 2004 nimmt er jedoch im Betrag noch zu, liegt allerdings knapp über dem Signifikanzniveau von 10 %. Wegen des aktuellen Rands der Daten sind für 2004 allerdings deutlich weniger Fälle verfügbar. Alles in allem liefern diese Ergebnisse Evidenz für einen Ex-ante-Effekt von Sperrzeiten. Der positive Effekt wird in den Jahren 2003 und 2004 gemessen. In den Jahren zuvor ist kein signifikanter Zusammenhang vorhanden. Es gibt über den Untersuchungszeitraum hinweg jedoch eine Tendenz zu einem positiven Vorzeichen bei der regionalen Sperrzeitenpolitik. Dies wird auch durch die Ergebnisse für Ostdeutschland bestätigt. Hier resultiert ebenfalls für das Jahr 2003 ein signifikanter Koeffizient für den Indikator der regionalen Sperrzeitenpolitik (vgl. Tabelle B2.1-7). Insofern scheint ein hierauf basierendes Untersuchungsdesign, das auf die Veränderungen in den regionalen Sperrzeitenquoten abstellt, gerechtfertigt zu sein (vgl. ausführlich Abschnitt 4.4).

#### 4.3.4 Zwischenfazit

Zunächst wurde die Frage untersucht, inwiefern sich die Gruppe der mit einer wirksamen Sperrzeit belegten Arbeitslosen von allen anderen Arbeitslosen (jeweils mit Leistungsbezug) im Untersuchungszeitraum 2001 bis 2004 unterscheidet. Die Ergebnisse der *Strukturanalyse der Sperrzeiten* zeichnen ein klares Profil der Gruppe der Sanktionierten: Unter ihnen sind Frauen, ältere Arbeitslose, Hochqualifizierte (mit Universitätsabschluss) sowie Schwerbehinderte eindeutig unterrepräsentiert. Demgegenüber sind Männer (spiegelbildlich zu Frauen), jüngere Arbeitslose und Geringqualifizierte (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) klar überdurchschnittlich in der Gruppe der mit einer Sperrzeit belegten Arbeitslosen vertreten, während Migranten bei den Sperrzeiten leicht überrepräsentiert sind. Die Ergebnisse unterscheiden sich qualitativ nicht zwischen West- und Ostdeutschland. Im *Zeitverlauf* wird deutlich, dass zwischen 2001 und 2004 v. a. der Anteil der Jüngeren (unter 25 Jahren) unter den Gesperrten sehr deutlich gestiegen ist, während Ältere (über 50

Jahre) immer seltener gesperrt wurden. Tendenziell rückläufig sind auch die Anteile der Migranten und der Geringqualifizierten unter den Sanktionierten in beiden Bundesgebieten.

Die Ergebnisse dieser Strukturanalyse spiegeln sich ebenfalls in den Schätzungen zu den *Determinanten der Sanktionierung* wider. Hinsichtlich der individuellen Merkmale ist die Wahrscheinlichkeit, mit einer wirksamen Sperrzeit belegt zu werden, für Frauen, für Ältere und für Behinderte signifikant geringer. Dagegen müssen jüngere Arbeitslose (unter 25 Jahren) häufiger mit einer Sperrzeit rechnen. Darüber hinaus sinkt die Wahrscheinlichkeit, effektiv sanktioniert zu werden mit der Höhe der Lohnersatzleistung. Diese Zusammenhänge sind robust für Ost- wie Westdeutschland sowie über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg.

Zudem wurden die *Einflüsse regionaler Variablen*, insbesondere der *Sperrzeitenquoten* als Indikator der regionalen Sperrzeitenpolitik, auf die Verhängung einer *wirksamen Sperrzeit* untersucht. Die regionalen Sperrzeitenquoten stehen in einem positiven Zusammenhang zu den wirksamen Sperrzeiten. Entsprechend der Erwartungen ist die individuelle Wahrscheinlichkeit, eine effektiv wirksame Sperrzeit zu erhalten, in Agenturbezirken größer, die vergleichsweise häufig Sperrzeiten aussprechen, also tendenziell eine strengere Sperrzeitenpolitik verfolgen. Dieser Zusammenhang ist robust für West- wie Ostdeutschland, wenn auch nicht für jedes einzelne Untersuchungsjahr signifikant. Dass für die meisten regionalen Arbeitsmarktbedingungen kein signifikanter Zusammenhang zur individuellen Sanktionswahrscheinlichkeit ermittelt wurde, liegt vor allem daran, dass Kontextbedingungen bereits in den Sperrzeitenquoten repräsentiert sind. In Ostdeutschland hängt (in einzelnen Jahren) die Zahl der offenen Stellen bzw. die Größe des zweiten Arbeitsmarktes positiv mit der Sanktionswahrscheinlichkeit zusammen. Dies ist plausibel, da ein entsprechendes Angebot an offenen Stellen auf dem ersten bzw. zweiten Arbeitsmarkt eine notwendige Voraussetzung für eine effektiv wirksame Sperrzeit darstellt.

Darüber hinaus wurde auf deskriptiver Ebene der sog. *Ex-post-Effekt*, also die Auswirkung einer wirksam gewordenen Sperrzeit auf den individuellen Übergang von Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung (bzw. den Abgang aus Arbeitslosigkeit) untersucht. Die Ergebnisse liefern keine empirische Evidenz für einen kausalen Zusammenhang zwischen der verhängten und wirksamen Sperrzeit und einem beschleunigten Übergang in reguläre Beschäftigung bzw. den Abgang aus Arbeitslosigkeit nach dem Eintreten der Sperrzeit. Die mangelnde Evidenz für einen kausalen Effekt kann diesen jedoch nicht ausschließen, da im hier verfolgten deskriptiven Ansatz kein strikter statistischer Test implementiert wurde. Zu dieser Fragestellung sind weiterführende Analysen angezeigt.

Schließlich konnte empirische Evidenz für den sog. *Ex-ante-Effekt ausgesprochener Sperrzeiten* ermittelt werden. Kontrolliert man für individuelle Merkmale arbeitsloser Leistungsbezieher und gleichzeitig für verschiedene regionale Kontextbedingungen des Arbeitsmarktes, zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen dem Indikator für die regionale Sperrzeitenpolitik und den Übergangsraten in reguläre Beschäfti-



gung. Dieser Zusammenhang verstärkt sich in den Jahren 2003 und 2004, ist allerdings nur für das Jahr 2003 schwach signifikant.

#### **4.4 Wirkung der Veränderung von Sperrzeiten im Rahmen des ersten „Hartz-Gesetzes“**

Wie in Abschnitt 4.2.3 diskutiert, war mit der Reform der Sanktionspolitik durch das erste Hartz-Gesetz die Hoffnung verbunden, dass sie Veränderungen im individuellen Suchverhalten initiieren würde. Solche Wirkungen sind insbesondere für den Bestand der Arbeitslosen, der noch unter vorher geltenden Sperrzeiten- und Zumutbarkeitsregeln in die Arbeitslosigkeit eingetreten ist, zu erwarten. Über die Intensivierung der Arbeitssuche sollte sich insbesondere eine Erhöhung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit bzw. Übergänge in reguläre Beschäftigung ergeben. Der nächste Abschnitt 4.4.1 zeigt die Schwierigkeiten, einen solchen mikroökonomischen Effekt zu identifizieren und schlägt als Lösung die regionale Variation bei der Implementation von Sanktionen vor. Die Schätzung erfolgt dann mittels des in Abschnitt 4.4.2 dargestellten erweiterten Differenz-von-Differenzen-Schätzers, der als Regressionsmodell implementiert wird. Die Ergebnisse finden sich in Abschnitt 4.4.3, der abschließende Abschnitt 4.4.4 enthält ein Zwischenfazit. Technische Erläuterungen zu den verwendeten Methoden sowie ausführliche Ergebnistabellen sind in Anhang B2.2 dargestellt.

##### **4.4.1 Identifikationsstrategie zur Messung des kausalen Effekts**

Da Sperrzeiten nicht diskretionär angewandt werden, sondern infolge bestimmten Verhaltens eintreten sollten, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe auf Basis von „Nichtteilnehmern“ gegenüber den Personen, gegen die Sperrzeiten verhängt worden sind, nicht möglich. In früheren Analysen hat sich jedoch gezeigt, dass die Verhängung von Sperrzeiten keinem Automatismus folgt (Müller & Oschmiansky 2005). Vielmehr variiert die Implementation der Sperrzeiten sowohl vor als auch nach der Einführung der Hartz-Reformen stark über den Raum. Bestimmte Agenturen verhängen offensichtlich Sperrzeiten rigoroser als andere Agenturen. Unterstellt man nun, dass eine Sperrzeit von zwölf Wochen Dauer mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit verhängt wird, die von einer Reihe von Implementationsfaktoren abhängt, ist davon auszugehen, dass sich diese Wahrscheinlichkeit in der Folge der Reform in einigen Regionen wenig ändert, während Sperrzeiten in anderen Regionen in weit größerem Maße verwendet werden.

Im Weiteren nutzen wir als Identifikationsstrategie des kausalen Effekts der Veränderung der Sperrzeitenpolitiken der Agenturen durch die Hartz-Reformen auf die Übergangsraten von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung ebendiese regionale Variation der Implementation von Sperrzeiten. Hierbei werden die Effekte der durch die Hartz-Reformen veränderten Sanktionspolitiken untersucht; die absolute Wirkung der Sanktionspolitik kann mit diesem Design nicht eingeschätzt werden. Diese Identifika-

tion unterstellt, dass die Hartz-Gesetze in bestimmten Regionen zu einer Ausweitung der Sperrzeitenpolitik geführt haben (Regionen mit „Erweiterung“), in anderen Regionen eine relative „Konstanz“ bei der Aussprache von Sperrzeiten besteht.<sup>89</sup> Allerdings muss dabei auch eine Homogenität in den Sperrzeiten im Zeitverlauf unterstellt werden, das heißt, es wird im Weiteren nicht berücksichtigt, dass eine Sperrzeit in der Zeit nach der Reform zum Teil deutlich kürzer ist als in der Zeit vor der Reform.

Für die Vergleichsgruppenbildung werden Sperrzeiten nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 SGB III (alte Regelung) betrachtet, die im Falle einer Ablehnung einer Arbeitsstelle verhängt werden und den häufigsten Sperrzeitentatbestand bilden (vgl. auch Anhang B2.1.1.8). Von einer Einbeziehung weiterer Sperrzeitentatbestände wurde abgesehen, weil zeitgleich Änderungen in Fortbildungsmaßnahmen selbst stattgefunden haben, die andere Sperrzeitentatbestände gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4. der alten Regelung betrafen. Qualitativ ließen sich für diese Sperrzeiten jedoch ähnliche Gruppen bilden.

Die Auswahl erfolgt entlang der Reaktion von Arbeitsagenturbezirken auf die Einführung der Hartz-Reformen. Einige Agenturen erfahren in deren Folge zwischen 2002 und 2004 eine deutliche Zunahme der Sperrzeitentatbestände, andere Agenturen zeigen ein weitgehend konstantes Sperrzeitenverhalten. Die Zuordnung in die Gruppe, die in der Folge der Hartz-Reformen nur wenig oder keine Veränderungen zeigt, erfolgt, wenn ein Agenturbezirk seine Sperrzeitenquote zwischen 2002 und 2003 maximal um 0,85 Prozentpunkte erhöht.<sup>90</sup> Arbeitslose aus diesen Agenturbezirken werden als Gruppe aus konstanten Agenturen zusammengefasst, die das Ergebnis in Abwesenheit der Reform abbilden. Arbeitslose aus anderen Agenturen mit Ausweitung der Sanktionspolitik, die Gruppe der Erweiterer, zeigen hingegen das Ergebnis nach einer Ausweitung infolge der Reformen (vgl. dazu ausführlicher Anhang B2.2.2).<sup>91</sup>

---

89 „Konstanz“ bzw. „Erweiterung“ sind im Weiteren das wesentliche Unterscheidungsmerkmal, so dass auf den Gebrauch der Anführungszeichen verzichtet wird.

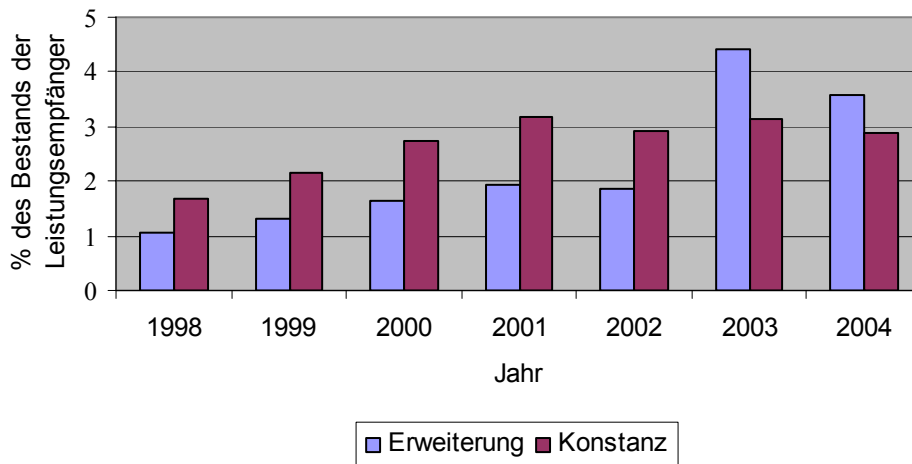
90 Betrachtet werden nur Sperrzeiten nach Nr. 2 bezogen auf alle Leistungsempfänger in einem Agenturbezirk.

91 Die genaue Abgrenzung beider Gruppen ist wie folgt:

*Konstanz:* Aschaffenburg, Augsburg, Bremerhaven, Donauwörth, Düsseldorf, Kiel, Korbach, Köln, Leer, München, Nagold, Offenbach, Oschatz, Passau, Regensburg, Rosenheim, Schwerin, Siegen, Stade, Verden, Weißenburg und Würzburg.

*Erweiterung:* Aachen, Aalen, Ahlen, Altenburg, Annaberg, Ansbach, Bad Hersfeld, Bad Kreuznach, Bad Oldesloe, Balingen, Bamberg, Bautzen, Bayreuth, Bergisch Gladbach, Bielefeld, Bochum, Bonn, Braunschweig, Bremen, Brühl, Celle, Chemnitz, Coburg, Coesfeld, Cottbus, Darmstadt, Deggendorf, Dessau, Detmold, Dortmund, Dresden, Duisburg, Düren, Eberswalde, Elmsborn, Emden, Erfurt, Essen, Flensburg, Frankfurt, Frankfurt (Oder), Freiburg, Freising, Fulda, Gelsenkirchen, Gera, Gießen, Goslar, Gotha, Göppingen, Göttingen, Hagen, Halberstadt, Halle, Hamburg, Hameln, Hamm, Hanau, Hannover, Heide, Heidelberg, Heilbronn, Helmstedt, Herford, Hildesheim, Hof, Ingolstadt, Iserlohn, Jena, Kaiserslautern, Karlsruhe, Kassel, Kempten, Koblenz, Konstanz, Krefeld, Landau, Landshut, Leipzig, Limburg, Ludwigsburg, Ludwigshafen, Lörrach, Lübeck, Lüneburg, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Marburg, Mayen, Memmingen, Merseburg, Meschede, Montabaur, Mönchengladbach, Münster, Neubrandenburg, Neumünster, Neunkirchen, Neuruppin, Neuwied, Nienburg, Nordhausen, Nordhorn, Nürnberg, Ober-

**Abbildung 4-3: Entwicklung der Sanktionspolitik 1999 bis 2004, Regionen Konstanz und Erweiterung**



Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Anmerkung: Vgl. T-Tests zur Gruppendifferenzierung in der Anhangstabelle B2.2-1.

Abbildung 4-3 zeigt einige Evidenz für die Möglichkeit dieser Identifikationsstrategie:

- In den Jahren 2001 und 2002 bestanden praktisch keine Unterschiede in der Sperrzeitenpolitik innerhalb der beiden Gruppen. Regionen, die im Jahre 2003 eine deutliche Erweiterung bei der Aussprache von Sperrzeiten erfahren, befinden sich vor der Reform auf einem geringeren Sperrzeitenquoten-Niveau.
- Die Gruppe, die eine hohe Konstanz zwischen 2002 und 2003 zeigt, ist bereits vor den Hartz-Gesetzen auf einem höheren Niveau.
- Die Unterschiede innerhalb der Gruppen zwischen beiden Jahren sind minimal. Sowohl Agenturen mit Konstanz als auch Erweiterer zeigen in beiden Jahren ähnliche Niveaus.

Es ist offensichtlich, dass Niveauunterschiede in der Sanktionspolitik zwischen den Regionen bestehen. Angenommen, Sperrzeiten haben einen Effekt auf das individuelle Übergangsverhalten und die Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen, gibt es Unterschiede zwischen den Agenturbezirken hinsichtlich der Abgangsraten in Beschäftigung. Solche Unterschiede bestanden bereits vor der Reform. Ein einfacher Vergleich von Stichproben-Durchschnitten von Arbeitslosen der jeweiligen Regionen nach Einführung der Hartz-Reformen ist deswegen ungeeignet, um einen kausalen Effekt der Veränderung der Sperrzeitenpolitik durch die Hartz-Reformen zu schätzen.

---

hausen, Offenburg, Oldenburg, Osnabrück, Paderborn, Pfarrkirchen, Pforzheim, Pirmasens, Pirna, Plauen, Potsdam, Rastatt, Ravensburg, Recklinghausen, Reutlingen, Rheine, Riesa, Rostock, Rottweil, Saarbrücken, Saarlouis, Sangerhausen, Schwandorf, Schweinfurt, Schwäbisch Hall, Soest, Solingen, Stendal, Stralsund, Stuttgart, Suhl, Taubertschheim, Traunstein, Trier, Uelzen, Ulm, Vechta, Villingen-Schwenningen, Waiblingen, Weiden, Weilheim, Wessel, Wetzlar, Wiesbaden, Wilhelmshaven, Wittenberg, Wuppertal und Zwickau.

Allerdings lassen sich solche strukturellen Unterschiede in der individuellen Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit, sofern sie innerhalb der Regionen einem bestimmten Entwicklungsmuster folgen, durch einen Differenz-von-Differenzen-Schätzer eliminieren. Mit einem solchen Schätzer gelingt also eine mikroökonomische Analyse eines unverzerrten Effekts, der zeigt, wie sich Wiederbeschäftigungschancen in den Regionen, die eine Erweiterung der Sperrzeiten umgesetzt haben, von denen, die keine Veränderung aufweisen, unterscheiden.<sup>92</sup>

Als *Daten* wurden Zufallsstichproben aus dem Bestand der Arbeitslosen jeweils in den Regionen mit Konstanz und Erweiterung der Quartale 1/2001 bis 4/2004 gezogen. In Anhang B2.2.1 ist die Stichprobenziehung dokumentiert. Die Daten nutzen die vollständige IEB-Information der jeweils gezogenen Individuen und schätzen die Effekte der Hartz-Reform auf die wesentlichen Zielkriterien Abgang aus Arbeitslosigkeit, Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und Nachhaltigkeit der Beschäftigung.

#### 4.4.2 Evaluationsdesign

##### 4.4.2.1 Differenz-von-Differenzen-Schätzer

In Regionen, in denen Konstanz der Sperrzeitenpolitik herrscht, sollte aufgrund des ersten Hartz-Gesetzes keine Veränderung im individuellen Übergangsverhalten von Arbeitslosen eintreten, während in Erweiterungsregionen eine Veränderung des Übergangsverhaltens bestehen sollte. Die Evaluation wird daher eine Zufallsstichprobe von Individuen aus Arbeitsagenturen der Gruppe Konstanz mit denen der Gruppe der Erweiterer vergleichen.

**Tabelle 4-5: Differenz-von-Differenzen-Schätzer**

	Vorher (t0)	Nachher(t1)	Differenz
Erweiterer	89	85	-4
Konstanz	78	79	-1
Differenz-von-Differenzen-Schätzer:			<b>-3</b>

Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen.

Das Ergebnis einer Differenz-von-Differenzen-Schätzung lässt sich dann sehr einfach durch einen Vergleich der Mittelwerte in den jeweiligen Stichproben zeigen, etwa durch die Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit nach einem bestimmten Zeitraum

92 Zwar ändert sich nach einer Art „einmaligen Hartz-Schocks“ das Bild im Jahre 2004 erneut und die Regionen, die eine starke Erweiterung der Sanktionsquoten aufwiesen, reduzieren ihre Sanktionszahlen wieder. Jedoch liegen diese Quoten noch immer über dem Niveau von 2002. Außerdem liegen die Sperrzeitenquoten der Agenturbezirke mit Konstanz der Sperrzeitenpolitik wieder genau auf dem Niveau des Jahres 2002, so dass auch das Jahr 2004 relativ zum Jahr 2002 einen informativen Differenz-von-Differenzen-Schätzer zur Wirkung der Reformen im Jahre 2004 zeigen sollte.

(Tabelle 4-5 zeigt ein Beispiel). Der Effekt ergibt sich durch die Differenz der Gruppe der Erweiterer zwischen beiden Jahren und der Gruppe Konstanz zwischen beiden Jahren.

Der Differenz-von-Differenzen-Schätzer vergleicht also die Vorher-nachher-Veränderungen der Arbeitslosen in Regionen mit Ausdehnung der Sperrzeiten infolge der Hartz-Reformen (Teilnehmergruppe) mit denen von Arbeitslosen in Regionen, deren Sperrzeiten bezogen auf die Arbeitslosen nicht zunehmen (Nichtteilnehmer).

Da sich individuelles Übergangsverhalten auch bei Kontrolle aller regionalen Charakteristika in der Vorperiode zwischen beiden Regionen unterscheidet, da in konstanten Regionen ein höheres Sperrzeitenniveau existiert, müssen solche zeitkonstanten strukturellen Unterschiede mithilfe eines Differenz-von-Differenzen-Schätzers eliminiert werden (vgl. Angrist & Krueger 1999; Fitzenberger & Speckesser 2000; Dorsett, Haile & Speckesser 2006). Dabei entfallen zeitkonstante beobachtete und unbeobachtete Niveaueffekte ebenso wie Trendeffekte. Die derartig bereinigte Gruppe der konstanten Regionen bildet somit einen unverzerrten Vergleichsmaßstab für die Gruppe der Regionen mit Erweiterung der Sperrzeiten, da der einzige verbleibende Unterschied dann in der Zugehörigkeit zu einem der beiden Regionaltypen liegt. Sofern diese Grundannahme der DvD-Schätzung erfüllt ist, erlaubt der Ansatz also die Schätzung des kausalen Effekts der Hartz-Reformen bezogen auf ein gegebenes Niveau der Wirkung von Sperrzeiten.

Der DvD-Schätzer ist im Zusammenhang mit der Analyse des Hartz-Effekts auf die Wirksamkeit der Sperrzeiten besonders attraktiv, da eine Vergleichsgruppenbildung nur auf Basis regionaler Unterschiede in der Veränderung der Sperrzeiten nach Beginn der Hartz-Reformen erfolgen kann. Alternative Ansätze der mikroanalytischen Evaluation – z. B. Zuordnungsansätze – stehen nicht zur Verfügung.

Bei der Anwendung sind jedoch die für den Differenz-von-Differenzen-Schätzer notwendigen Annahmen zu berücksichtigen:

- Die Zusammensetzung der Gruppen sowohl in der Vorperiode als auch in der Periode nach Beginn der Hartz-Gesetze ist unverändert, da sonst die Heterogenität der Gruppen in den unterschiedlichen Perioden einen Teil der Unterschiede erklären dürfte. Da im Fall der Evaluation des Hartz-Effekts auf die Sperrzeiten die Gruppenbildung auf Basis von Regionen erfolgt, ist nicht zu erwarten, dass die Gruppen sich zwischen den Jahren wesentlich unterscheiden: Wesentliche Determinanten individueller Arbeitsmarktergebnisse aufgrund der demografischen Struktur, der Industrie oder des regionalen Wachstums ändern sich zwischen einzelnen Jahren nur wenig.
- Die zweite, weitergehende Annahme ist, dass die Gruppe von Arbeitslosen in den Erweiterungsregionen das gleiche Ergebnis wie die Kontrollgruppe aus konstanten Regionen gehabt hätte, wenn die Hartz-Reform nicht in den Erweiterungsregionen für eine starke Zunahme beim Ausspruch von Sperrzeiten geführt hätte. Sofern die Unterschiede zwischen beiden Gruppen vor der Einführung der Hartz-Reformen nicht signifikant unterschiedlich von null sind, ist die Annahme des ge-

meinsamen Trends erfüllt. Dann erlaubt die Vergleichsgruppenbildung die Schätzung eines unverzerrten Maßnahmeneffekts.

- Schließlich muss auch die dritte Annahme des DvD-Ansatzes erfüllt sein, die ausschließt, dass verbleibende nicht beobachtete individuelle ideosynkratische Effekte nach Eliminierung von festen Effekten und der Trendkomponente einen Einfluss auf die Zugehörigkeit zur Teilnehmer- oder Kontrollgruppe haben. Hätte derartige Heterogenität Einfluss auf den Status der Zugehörigkeit entweder zur Gruppe der Arbeitslosen in Regionen mit Erweiterung oder zu der in Regionen mit Konstanz in der Sperrzeitenpolitik, ergäbe der DvD-Schätzer nicht allein den Effekt der Reform, sondern auch den des individuellen Verhaltens. Beispielsweise könnten Individuen aus einer Region in eine andere verziehen, um einer bestimmten Sperrzeitenpolitik zu entgehen. Es ist allerdings nicht sehr realistisch, dass Individuen davon bereits zu Beginn ihrer Arbeitslosigkeit Kenntnis haben, zumal die Abgrenzung der Regionen eigentlich nur einige Zeit nach der Einführung der Hartz-Gesetze möglich ist, sobald sich gezeigt hatte, ob die Regionen die Reform tatsächlich wie geplant umsetzen. Daher bestehen kaum Zweifel, dass die dritte Annahme bereits aufgrund der Teilnahmedefinitionen gegeben ist.

Im Weiteren wird der DvD-Ansatz auf Basis einer Regressionsanalyse modelliert, die simultan das Ergebnis in beiden Perioden schätzt. Zellspezifische Indikatorvariablen geben dabei an, ob Individuen in einer konstanten oder in einer Erweiterungsregion leben und ob das Ergebnis in der Vor- oder der Nachreformperiode betrachtet wird. Die Modellierung in einer Regression erlaubt – über die Interaktion der zellspezifischen Indikatorvariablen der Nachreformperiode mit der Dummyvariable der Erweiterungsregion – die Schätzung des Parameters der Änderung des Arbeitsergebnisses durch die Hartz-Reform. Zusätzlich werden in die Regressionsmodelle weitere Kovariaten einbezogen, insbesondere individuelle sozioökonomische Merkmale. Die Einbeziehung dieser Kovariaten erfolgt aus zwei Gründen:

- Die Trends unterschiedlicher sozioökonomischer Gruppen sollen separat modelliert werden, um dem Modell eine größere Flexibilität zu erlauben. Die Annahme gemeinsamer Trends gilt dann nicht mehr allgemein, sondern nur noch bezogen auf Subpopulationen in den Stichproben, die über Indikatorvariablen und Interaktionen separat modelliert werden.
- Die Berücksichtigung von Kovariaten und ihrer Interaktion mit der Indikatorvariable, die die Zugehörigkeit zur Erweiterungsgruppe nach der Reform anzeigt, erlaubt die Schätzung subgruppenspezifischer Effekte.

Eine genaue Formalisierung des Modells erfolgt in Anhang B2.2.3.

#### 4.4.2.2 Vorprogrammtests

Wie oben dargestellt, ist die Annahme eines gemeinsamen Trends der Teilnehmer- und Vergleichsgruppe für die Anwendung des DvD-Schätzers entscheidend. Im Sinne von Heckman und Hotz (1989) setzen wir daher im Folgenden einen Vorprogrammtest um, der empirisch überprüft, ob in den Periode vor der Einführung der Hartz-Reformen beide Gruppen die gleiche Veränderung über die Zeit gezeigt haben. Zeigen sich dabei Unterschiede im Ergebnis zwischen beiden Gruppen über die zwei Perioden vor der Einführung der Reformen, muss der einfache DvD-Schätzer erweitert werden. Eine präzise, formalisierte Darstellung des Vorprogrammtests erfolgt in Anhang B2.2.4.

**Tabelle 4-6: Vorprogrammtest, 1. Quartal**

	Vor-Programm-Test 2001-2002*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T-test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T-test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T-test
Quartal 1	-0,40	-0,67	<b>-1,80</b>	<b>-3,49</b>	-0,75	-1,80
Quartal 2	-1,12	-1,55	<b>-3,47</b>	<b>-5,37</b>	<b>-1,37</b>	<b>-2,58</b>
Quartal 3	-0,79	-1,07	<b>-3,48</b>	<b>-5,07</b>	<b>-1,11</b>	<b>-1,96</b>
Quartal 4	-1,09	-1,47	<b>-3,62</b>	<b>-5,16</b>	<b>-1,38</b>	<b>-2,38</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Die Vorprogrammtests zeigen, dass sich signifikante Unterschiede in der Periode vor der Einführung der Reformen zwischen den Arbeitslosen in den Regionen mit Konstanz und den Regionen mit Erweiterung der Sperrzeiten in der Folge der Hartz-Reformen ergeben haben. Damit ist eine Schätzung der Maßnahmeneffekte auf Basis der DvD-Schätzung verzerrt. In diesem Fall muss der gewöhnliche DvD-Schätzer erweitert werden, um der Verzerrung Rechnung zu tragen.

#### 4.4.2.3 Random-Growth-Modell

Ein Ansatz zur Nutzung eines (erweiterten) DvD-Schätzers in einer solchen Situation bietet die Anwendung eines Random-Growth-Modells<sup>93</sup> (vgl. Heckman & Hotz 1989: 865). Dieses Modell baut auf die geschätzten Unterschiede auf, die in der Vorprogrammperiode gefunden worden sind. Die gefundenen Vorprogrammeffekte werden dann als Schätzung der Verzerrung genutzt, die sich aus der Unzweckmäßigkeit der Vergleichsgruppe ergibt.

Bei der Anwendung des Random-Growth-Modells (im Folgenden „RG-Modell“) wird diese Verzerrung dann von den gefundenen Teilnahmeeffekten des DvD-Schätzers auf Basis des Vorher-nachher-Vergleichs abgezogen. Ist die Verzerrung der Vorpro-

93 Zu deutsch etwa: „Modell zufälligen Wachstums“, doch nur der englische Ausdruck ist geläufig.

grammperiode zwischen beiden Gruppen insignifikant, ergeben RG- und DvD-Modell prinzipiell das gleiche Ergebnis. Bei signifikantem Vorprogrammeffekt jedoch erlaubt die Anwendung des RG-Modells die Schätzung eines Teilnahmeeffekts, der um die Verzerrung bereinigt ist.

Ein RG-Modell verallgemeinert also das DvD-Modell, so dass die Unterschiede zwischen der Gruppe der Arbeitslosen in Konstanz- und Erweiterungs-Regionen nicht mehr einem gemeinsamen Trend folgen müssen, sondern auch einen gruppenspezifischen Wachstumsfaktor über die Zeit aufweisen können. Im Vorprogrammtest zeigt sich dabei, inwieweit sich das Wachstum zwischen den beiden Gruppen in der Vorperiode unterscheidet. Das RG-Modell unterstellt, dass dieser Trend für beide Gruppen konstant bleibt und extrapoliert die Unterschiede über den Beobachtungszeitraum. Wie für den einfachen DvD-Schätzer erfolgt die Operationalisierung wiederum als konditionales Regressionsmodell unter Einbeziehung weiterer sozioökonomischer Kovariaten. Eine formale Darstellung der Spezifikation erfolgt in Anhang B2.2.5.

### 4.4.3 Ergebnisse

#### 4.4.3.1 Westdeutschland

Die Tabellen 4-7 und 4-8 zeigen den Effekt der Hartz-Reform der Sanktionspolitik für arbeitslose Männer in Westdeutschland. Es werden zwei Zeitpunkte nach Einführung der Hartz-Reformen gewählt. Wir schätzen die Effekte der Erweiterung der Sanktionspolitik auf die Arbeitslosenkohorten des ersten Quartals 2003 und des ersten Quartals 2004 auf das Arbeitsmarktergebnis bis zu zwölf Monate später. Die Ergebnisvariablen sind entweder die kumulierten Abgänge aus Arbeitslosigkeit oder Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt, nachhaltige Beschäftigung von mindestens sechsmonatiger Dauer am Ende des Quartals oder jedes folgenden Quartals. Der DvD-Schätzer auf Basis des RG-Modells zeigt dabei die Unterschiede in den Übergängen in diese Zielzustände in Prozentpunkten am Ende des jeweiligen Quartals.

Die Ergebnisse unterscheiden sich in den einzelnen Jahren und innerhalb von Jahren jeweils zwischen den Quartalen, weil die Stichprobenziehung jeweils für jedes Quartal unabhängig erfolgt ist, so dass Unterschiede in der Wirksamkeit der Erweiterung der Sanktionspolitik durch die Hartz-Reformen gezeigt werden können, insbesondere saisonale Unterschiede. Für die Arbeitslosen, die im ersten Quartal 2003 von der Reform betroffen waren, zeigen die RG-Schätzungen weitgehend positive Effekte auf die *Abgänge aus Arbeitslosigkeit* am Ende des ersten, zweiten und vierten Quartals, die jedoch nicht signifikant von null verschieden sind, wenn das übliche 5 %-Niveau angelegt wird. Im Vergleich dazu sind die Effekte der Erweiterung der Sanktionspolitik in der Folge der Hartz-Reformen im Jahre 2004 signifikant: Für die Abgänge aus Arbeitslosigkeit zeigen die Schätzungen, dass Individuen in den Erweiterungs-Regionen eine Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aufweisen, die am Ende des jeweils folgenden Quartals bis zu 3,5 Prozentpunkte über dem Niveau der Regionen mit konstanter Sperrzeitenquote liegt.



**Tabelle 4-7: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer West, 1/2003**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosig- keit	T- test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T- test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T- test
Quartal 1	1,93	1,87	0,51	0,58	1,05	1,47
Quartal 2	2,24	1,88	0,13	0,12	1,09	1,24
Quartal 3	1,88	1,54	-0,43	-0,39	0,77	0,82
Quartal 4	2,04	1,67	-0,35	-0,31	1,21	1,25

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Tabelle 4-8: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer West, 1/2004**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Ar- beitslosigkeit	T- test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T- test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T- test
Quartal 1	4	1,21	0,20	0,23	0,80	1,14
Quartal 2	<b>3,06</b>	<b>2,61</b>	1,37	1,31	<b>1,98</b>	<b>2,27</b>
Quartal 3	<b>2,83</b>	<b>2,34</b>	1,05	0,95	1,58	1,73
Quartal 4	<b>3,54</b>	<b>2,90</b>	1,45	1,29	<b>2,06</b>	<b>2,21</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Während die *Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt* sich nicht signifikant unterscheidet, zeigt das RG-Modell auch einen signifikant positiven Effekt auf die *Abgänge in nachhaltige Beschäftigung*, die bei Arbeitslosen in Regionen mit Erweiterung im Jahre 2004 um bis zu zwei Prozentpunkte über denen der konstanten Regionen liegen. Die Tabellen B2.2-6 bis B2.2-11 im Anhang B2.2.6 zeigen die geschätzten Effekte der Reform für arbeitslose Männer in Westdeutschland in den anderen Quartalen. Dabei werden sehr vereinzelt negative Effekte für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt im selben Quartal gefunden (Tabellen B2.2-7 und B2.2-10 in Anhang B2.2.6), jedoch keine weiteren positiven Effekte auf die anderen Übergänge. Insgesamt zeigt der Vergleich der Effekte über die jeweiligen Quartale, dass das Ergebnis der Reform der Sanktionspolitik durch die Hartz-Gesetze für Männer in Westdeutschland über die Zeit nicht sehr robust ist.

Ähnlich verhält es sich mit den geschätzten Effekten für *Frauen* in Westdeutschland. Für das Jahr 2003 finden sich keine Effekte aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Region mit Konstanz oder Erweiterung der Sanktionspolitik in der Folge des ersten Hartz-Gesetzes. Für Arbeitslose im dritten Quartal 2003 und im dritten Quartal 2004 wurden negative Effekte auf die Abgänge aus Arbeitslosigkeit oder die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt geschätzt (vgl. Tabellen 4-9 und 4-10 sowie B2.2-12 bis B2.2-17 im Anhang B2.2.6).

**Tabelle 4-9: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen West, 1/2003**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T- test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T- test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T- test
Quartal 1	0,31	0,30	-0,43	-0,48	0,44	0,60
Quartal 2	1,37	1,14	0,35	0,33	1,63	1,83
Quartal 3	0,22	0,18	-0,26	-0,23	1,37	1,44
Quartal 4	-0,17	-0,14	-0,63	-0,55	1,54	1,57

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Tabelle 4-10: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen West, 1/2004**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Ar- beitslosigkeit	T- test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T- test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T- test
Quartal 1	-0,64	-0,63	-0,72	-0,81	0,16	0,23
Quartal 2	1,16	0,97	0,92	0,87	<b>2,11</b>	<b>2,39</b>
Quartal 3	-0,30	-0,24	0,00	0,00	1,66	1,79
Quartal 4	-0,34	-0,28	0,05	0,04	<b>1,86</b>	<b>1,97</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

#### 4.4.3.2 Ostdeutschland

Die Schätzungen für die ostdeutschen Regionen mit Erweiterung zeigen einen insgesamt positiveren Effekt der Änderung der Sperrzeitenpolitik im Rahmen der Hartz-Reformen. Für Männer ergibt das RG-Modell um bis zu 2,5 Prozentpunkte höhere *Abgänge aus Arbeitslosigkeit* am Ende des ersten und zweiten Quartals. Die Abgänge in nachhaltige Beschäftigung sind im Gegensatz dazu nur im ersten Quartal erhöht und der Programmeffekt ist ähnlich groß.

Für Arbeitslose im ersten Quartal 2004 sind die geschätzten Effekte größer und bis auf wenige Ausnahmen auch langfristig signifikant. Die Austritte aus Arbeitslosigkeit liegen für Arbeitslose in Regionen mit Erweiterung der Sperrzeitenpolitik um bis zu 4 Prozentpunkte über denen der konstanten Regionen. Auch die Schätzungen des Effekts auf Abgänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Übergänge in nachhaltige Beschäftigung sind mit bis zu 3,6 Prozentpunkten signifikant größer als in konstanten Regionen (vgl. Tabellen 4-11 und 4-12). Für die späteren Quartale ergeben die Schätzungen jedoch kaum signifikante Effekte.

**Tabelle 4-11: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer Ost, 1/2003**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T-test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T-test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T-test
Quartal 1	<b>2,48</b>	<b>2,35</b>	<b>2,02</b>	<b>2,26</b>	<b>1,78</b>	<b>2,43</b>
Quartal 2	<b>2,52</b>	<b>2,07</b>	2,03	1,90	1,76	1,95
Quartal 3	1,83	1,48	1,34	1,19	1,48	1,54
Quartal 4	2,13	1,71	1,24	1,08	1,85	1,87

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

**Tabelle 4-12: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Männer Ost, 1/2004**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T-test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T-test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T-test
Quartal 1	<b>2,94</b>	<b>2,86</b>	<b>2,45</b>	<b>2,75</b>	<b>1,85</b>	<b>2,58</b>
Quartal 2	<b>4,16</b>	<b>3,47</b>	<b>3,64</b>	<b>3,39</b>	<b>2,62</b>	<b>2,94</b>
Quartal 3	<b>3,01</b>	<b>2,44</b>	<b>2,89</b>	<b>2,56</b>	<b>2,12</b>	<b>2,28</b>
Quartal 4	<b>3,51</b>	<b>2,82</b>	<b>3,41</b>	<b>2,96</b>	<b>2,42</b>	<b>2,55</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Für *Frauen* in Ostdeutschland ergeben die Schätzungen qualitativ sehr ähnliche Wirkungen. Tabelle 4-13 zeigt recht deutliche Effekte für arbeitslose Frauen im ersten Quartal des Jahres 2003 auf die Übergänge in nachhaltige Beschäftigung. In den Stichproben des Jahres 2004 zeigen sich in noch größerem Umfang positive Effekte auf Basis des RG-Modells; siehe Tabelle 4-14. Die Tabellen B2.2-24 bis B2.2-29 im Anhang B2.2.6 demonstrieren zudem, dass die positiven Effekte für Frauen auch in späteren Quartalen in Ostdeutschland gefunden werden.

**Tabelle 4-13: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen Ost, 1/2003**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T-test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T-test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T-test
Quartal 1	-0,15	-0,14	0,49	0,54	0,71	0,96
Quartal 2	0,17	0,14	1,73	1,60	<b>2,09</b>	<b>2,29</b>
Quartal 3	-0,86	-0,69	0,96	0,85	1,86	1,91
Quartal 4	-0,57	-0,45	1,52	1,31	<b>2,61</b>	<b>2,61</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im Vergleich zu Westdeutschland ergeben die Schätzungen insgesamt ein positiveres Bild der Wirksamkeit der Änderung der Sperrzeitenpolitik in der Folge der Hartz-Reformen. Allerdings sind die Ergebnisse für Ostdeutschland mit größerer Unsicherheit behaftet, da die Arbeitslosen der Vergleichsgruppe der konstanten Regionen nur aus zwei Regionen kommen und damit Einschränkungen bei der Generalisierbarkeit

der Ergebnisse dieser Analyse verbunden sind. Da es sich bei dieser Analyse jedoch um eine mikroanalytische Evaluationsstudie handelt, die die Arbeitsmarkteffekte der Änderung der Sperrzeitenpolitik auf *Individuen* schätzt, wird die eingeschränkte Vergleichsgruppe als weniger problematisch betrachtet als in Analysen auf Basis von Aggregatdaten, da weitere Faktoren – wie etwa Qualifikation und Berufsstand/Wirtschaftszweig vor der Arbeitslosigkeit – in die Schätzung des Arbeitsmarktergebnisses aufgenommen werden.

**Tabelle 4-14: Effekte der Hartz-Reform bei Sperrzeiten, Frauen Ost, 1/2004**

	Effekte der Änderung der Sanktionspolitik*					
	Austritt aus Arbeitslosigkeit	T-test	Integration in allg. Arbeitsmarkt	T-test	Abgänge in nachhaltige Beschäftigung	T-test
Quartal 1	0,80	0,77	1,43	1,59	<b>1,81</b>	<b>2,49</b>
Quartal 2	<b>2,53</b>	<b>2,09</b>	<b>3,99</b>	<b>3,68</b>	<b>4,18</b>	<b>4,64</b>
Quartal 3	1,26	1,01	<b>3,43</b>	<b>3,00</b>	<b>4,07</b>	<b>4,31</b>
Quartal 4	1,23	0,98	<b>4,14</b>	<b>3,55</b>	<b>4,27</b>	<b>4,44</b>

\* Differenz der Beschäftigungsquoten/Abgangsquoten in Prozentpunkten und t-Test, fett: signifikant 5 %

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

#### 4.4.3.3 Analyse für Leistungsempfänger

Im Anhang B2.2.6 werden zusätzlich Ergebnisse für die *Gruppe der Leistungsempfänger* in Westdeutschland dargestellt (vgl. Anhangstabellen B2.2-30 bis B2.2-45). Diese Analyse bringt nur wenig neue Evidenz zur kurzfristigen Wirksamkeit der Hartz-Reform bei den Sperrzeiten, so dass an dieser Stelle die Ergebnisse nicht detailliert diskutiert werden. Im Anhang B2.2 sind die Ergebnisse für die Gruppe der Leistungsempfänger für West- und Ostdeutschland ausführlich dokumentiert. Die Resultate entsprechen weitgehend den Gesamtergebnissen, sind allerdings – aufgrund geringerer Fallzahlen – mit größerer Unsicherheit behaftet, so dass sich hier fast ausschließlich insignifikante Schätzer finden.<sup>94</sup>

Die qualitative Evidenz zeigt in Westdeutschland deutlichere Effekte als jene, die für alle Arbeitslosen geschätzt wurden. So ergeben sich in den ersten drei Quartalen 2003 für Männer in Westdeutschland sehr deutliche positive Effekte der Reform, die eine Erhöhung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit und Aufnahme neuer Beschäftigung von bis zu 9 % suggerieren. Die negativen Effekte der späteren Quartale fallen ebenso entsprechend deutlicher aus. Die Effekte im Jahr 2004 sind mit denen des Jahres 2003 vergleichbar. Für Frauen in Westdeutschland werden jetzt ebenfalls positive Effekte gefunden, insbesondere eine Erhöhung der Abgänge in Beschäftigung um 2-5 %. Allerdings ergeben sich auch kurzfristige negative Effekte für Abgänge

94 Die Ergebnisse können bei Bedarf im Tabellenformat bereitgestellt werden.

aus Arbeitslosigkeit. Die detaillierten Ergebnisse sind in den Tabellen B2.2-30 bis 2.2-45 im Anhang B2.2.6 dargestellt.

#### 4.4.4 Zwischenfazit

In diesem Abschnitt wurde die Analyse der Veränderung von Sperrzeiten im Rahmen und in der Folge des ersten Hartz-Gesetzes berichtet, die die regionale Variation der Sperrzeitenquoten vor und nach der Einführung der Hartz-Reformen nutzt, um den kausalen Effekt des ersten Hartz-Gesetzes (und der folgenden Umsetzung in den Arbeitsagenturen) zu schätzen. Die Ergebnisse zeigen dabei positive Wirkungen hinsichtlich eines dynamischeren Übergangs in reguläre Beschäftigung, zumindest auf die Bestände der Arbeitslosen, die als Grundlage der vorliegenden Analyse ausgewählt worden sind. Die einzelnen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Im Jahre 2003, dem ersten Jahr der Reform, werden in Westdeutschland hauptsächlich insignifikante Effekte gefunden. In Ostdeutschland hingegen zeigen sich für Männer kurzfristig deutliche Effekte auf alle drei Zielgrößen, nämlich die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Zugänge in reguläre Beschäftigung. Für Frauen wurden positive Effekte in Ostdeutschland gefunden.
2. Im Jahre 2004 wurden im ersten Quartal eindeutige positive Effekte gefunden, d. h. in westdeutschen Regionen, in denen infolge der Hartz-Reformen eine Verschärfung der Sperrzeitenpolitik erfolgte, zeigen Arbeitslose ein dynamischeres Abgangsverhalten im Random-Growth-Modell. Dies gilt sowohl für die Abgänge aus Arbeitslosigkeit als auch für Zugänge in reguläre Beschäftigung.
3. In Ostdeutschland zeigen sich im ersten Quartal 2004 die stärksten positiven Effekte, sowohl bei Männern als auch bei Frauen erhöhen sich die Übergänge von Arbeitslosigkeit in andere Zielzustände um jeweils bis zu 4 Prozentpunkte. Allerdings ist für Ostdeutschland das Ergebnis mit größerer Unsicherheit behaftet, weil lediglich zwei Kontrollregionen identifiziert werden konnten.
4. Den deutlichen positiven Effekten, die sich für das erste Quartal zeigten, stehen insignifikante und teilweise auch negative Schätzungen der Wirksamkeit der Reform in anderen Quartalen gegenüber. Lediglich für Frauen in Ostdeutschland finden sich sowohl 2003 als auch 2004 in den meisten Quartalen deutliche positive Wirkungen der Reform.
5. Die weitere Analyse konnte zeigen, dass die Sperrzeiten das Übergangsverhalten der Leistungsempfänger weit mehr beeinflussen als im Durchschnitt aller Arbeitslosen. Bei der Analyse der Subpopulation der Leistungsempfänger in Westdeutschland zeigen sich weit positivere Wirkungen als für alle Arbeitslosen, auch in späteren Quartalen. In Ostdeutschland ergeben die Schätzungen der Subpopulationen nur noch insignifikante Ergebnisse für Frauen, während für Männer ähnliche Unterschiede wie in Westdeutschland beobachtet werden. Die insignifikanten

Ergebnisse resultieren in erster Linie aus geringen Fallzahlen für Leistungsempfänger, da die Originalstichprobe für alle Arbeitslosen gezogen wurde.

Die Veränderung der Sperrzeitenpolitik infolge des ersten „Hartz-Gesetzes“ kann insoweit als erfolgreich eingestuft werden, als sie teilweise zu einer Verbesserung im Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung geführt hat. Allerdings ist dieser Effekt nicht konsistent positiv, da er über die Quartale variiert. Es ist also nicht auszuschließen, dass z. B. saisonale Faktoren die Wirksamkeit von Sperrzeiten beeinflussen, was aber im Rahmen dieser Evaluationsstudie nicht weitergehend beforscht werden kann. Zudem konnte aufgrund der Identifikation des Effekts auf Basis der regionalen Variation der Implementation der Sperrzeiten kein absoluter, sondern lediglich der relative Effekt der Reform von Sperrzeiten geschätzt werden. Eine genaue Analyse der Sperrzeiten selbst – etwa auf Basis eines experimentellen Ansatzes, der das Eintreten einer Sperrzeit randomisiert aussetzt – ist deshalb unerlässlich.<sup>95</sup>

## 4.5 Schlussfolgerungen

Wie sind die verschiedenen empirischen Ergebnisse dieses Kapitels in der Gesamtschau zu beurteilen? Welche Schlussfolgerungen sind daraus zu ziehen? Es wurde offensichtlich, dass *Sperrzeiten selektiv eingesetzt* werden. Sie betreffen verschiedene Gruppen des Arbeitsmarktes in unterschiedlichem Maße: Männer häufiger als Frauen, Jüngere häufiger als Ältere, Geringqualifizierte häufiger als Hochqualifizierte, Migrantinnen auch etwas häufiger als Arbeitslose mit deutschem Pass. Diese Ergebnisse gelten für das gesamte Bundesgebiet, wobei in den Jahren nach der Hartz-Reform der Anteil der Jüngeren unter den Gesperrten deutlich gestiegen ist, während Ältere immer seltener mit einer wirksamen Sperrzeit belegt worden sind. Dies bestätigt weitgehend die Erwartungen, da Vermittlungsmöglichkeiten für bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes begrenzt sind und damit die Sperrzeitentatbestände seltener erfüllt sein dürften. Des Weiteren stellt sich die Frage der Zumutbarkeit z. B. bei jüngeren, männlichen, ungebundenen Arbeitslosen ganz anders als beispielsweise bei allein erziehenden Müttern. Schließlich haben die Gruppen unterschiedliche Möglichkeiten bzw. Erfolgsaussichten, sich gegen die Verhängung einer Sperrzeit (z. B. durch Widersprüche und Klagen) zu wehren. Insofern erscheint ein individuell differenzierter Einsatz des Sperrzeiteninstrumentariums gerechtfertigt.

Bei der Aussprache von Sperrzeiten spielt der Arbeitsmarktkontext zwar eine wichtige Rolle. Aber selbst unter Kontrolle regionaler Arbeitsmarktbedingungen sehen sich arbeitslose Leistungsempfänger einer spezifischen Sanktionspolitik ihrer jeweiligen Arbeitsagentur ausgesetzt. Das Drohpotenzial von Sperrzeiten ist demzufolge regional unterschiedlich. Dies kann einerseits als dezentraler Spielraum bei der Implementation sanktionierender bzw. aktivierender Maßnahmen interpretiert werden. Aus

---

95 Dr. Stefan Speckesser, der Autor dieses Teils, erarbeitet gegenwärtig eine Designstudie für eine experimentelle Evaluation der Wirkung von Sperrzeiten, die in Kürze vorgestellt wird.

Sicht der Arbeitslosen stellt sich andererseits die Frage der Rechtseinheit. Infolge der Sperrzeitenreformen im Zuge des ersten Hartz-Gesetzes hat letzteres Problem eher an Brisanz zugenommen, weshalb sich die Erwartungen der Reform im Hinblick auf eine berechenbarere Anwendung von Sperrzeiten nicht erfüllt haben.

Inwiefern wirken sich Sperrzeiten auf den Übergang arbeitsloser Leistungsempfänger in Beschäftigung aus? Wir konnten keine Evidenz dafür finden, dass sich nach dem Aussetzen des Leistungsbezugs und der Abmeldung aus Arbeitslosigkeit durch eine Sperrzeit der Übergang in Beschäftigung beschleunigt (*Ex-post-Effekt*). Allerdings sind die in diesem Zusammenhang implementierten Analysen deskriptiver Natur. Hierzu sollten weitergehende Analysen verfolgt werden; die Identifikation eines solchen Ex-post-Effekts ist aufgrund spezifischer Selektionseffekte beim Übergang in die Sperrzeit bzw. dem Abgang aus Arbeitslosigkeit jedoch besonders kompliziert. Ein klassischer Kontrollgruppenansatz konnte aus diesem Grund hier nicht verfolgt werden.

Schwerpunktmäßig wurden im Kapitel die Auswirkungen von Sperrzeiten auf individuelle Arbeitsmarktübergänge untersucht, die mit der Abschreckungswirkung drohender Sperrzeiten zusammenhängen. Dieser sog. *Ex-ante-Effekt* wird in der Literatur sogar als wichtiger erachtet, da er nicht auf den Kreis der sanktionierten Arbeitslosen beschränkt ist. Unabhängig von den Hartz-Reformen lieferten die empirischen Ergebnisse Hinweise darauf, dass Arbeitslose in Regionen mit einer strikteren Drohkulisse durch Sperrzeiten schneller in Beschäftigung übergehen. Auf dem Abschreckungseffekt von Sperrzeiten basierte schließlich die *Evaluation der Veränderungen in der Sperrzeitenpolitik* infolge des ersten Hartz-Gesetzes. Die Arbeitsagenturen haben in der Folgezeit des ersten Hartz-Gesetzes sowie im Zuge der einschlägigen geschäftspolitischen Vorgaben (Stichwort: Rundbrief 55/03) sperrzeitenpolitisch heterogen reagiert. Auf den Unterschieden in der Umsetzung von Sperrzeiten durch die Agenturen ab dem Jahr 2003 basiert die Identifikation des Reformeffektes.

Positive Wirkungen – im Sinne eines beschleunigten Übergangs in Beschäftigung – zeigten sich für Männer in Westdeutschland im ersten Quartal 2004, für Männer in Ostdeutschland sowohl für 2003 als auch 2004. Für Frauen ergaben sich signifikant positive Ergebnisse nur in Ostdeutschland. Allerdings werden für andere Quartale insignifikante bzw. auch negative Effekte gefunden. Die Heterogenität der Ergebnisse ist insofern nicht verwunderlich, als in der Folgezeit der Reform – v. a. getrieben durch zentrale Vorgaben der BA – sehr viel Bewegung bei der Aussprache von Sperrzeiten herrschte. Die in einigen Agenturen dramatische Ausweitung der Sperrzeiten hat sich im Jahre 2004 vielfach auf ein „Normalmaß“ reduziert, während sie in anderen Agenturen auf hohem Niveau konstant blieb. Aus diesem Grund verbleibt in den Agenturgruppen (Konstanz und Erweiterer), auf denen die Evaluation basierte, Heterogenität bestehen. Zudem folgt die Aussprache von Sperrzeiten im Gleichklang mit der Arbeitsmarktentwicklung einem saisonalen Muster, weshalb auch hier heterogene Effekte nicht unwahrscheinlich sind.

Welche abschließenden Folgerungen können aus den Evaluations- und Wirkungsanalysen gezogen werden? Sperrzeiten sind kein eigenständiges Integrationsinstru-

ment. Ihre „aktivierende“ Wirkung sollte nicht überschätzt werden: Abgesehen von den Implementationskosten einer ausgedehnten Verhängung von Sperrzeiten, kann nicht erwartet werden, per se einen höheren Integrationserfolg zu erzielen. Bezüglich der Integrationswirkung von Sperrzeiten sind die Evaluationsergebnisse der Hartz-Gesetze nicht eindeutig. Auf der anderen Seite erfüllen Sperrzeiten eine wichtige Funktion im Gesamtgefüge passiver und aktiver Leistungen; ihre zentrale Funktion besteht in der Verhinderung des Missbrauchs von Leistungen. In der Praxis kommt es darauf an, eine optimale Mischung zwischen den Umsetzungskosten auf der einen und dem arbeitsmarktpolitischen Nutzen auf der anderen Seite zu finden. Dies spricht schließlich wieder für ausreichende dezentrale Spielräume in der Sperrzeitenpolitik, allerdings ohne die Rechtseinheit bei der Sanktionierung von Arbeitslosen aus den Augen zu verlieren oder – wie zwischenzeitlich in Ansätzen geschehen – zu überdehnen.



## 5. Prozess- und Wirkungsanalyse vermittlungsnaher Dienstleistungen

### 5.1 Einleitung

Auf der Suche nach geeigneten Konzepten zur Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen stellt sich grundlegend die Frage nach dem richtigen Mix zwischen öffentlicher und privater Leistungserbringung. In der Arbeitsvermittlung erleben wir international in den vergangenen Jahren die Tendenz, private Anbieter mit Teilaufgaben oder auch der gesamten Vermittlung zu beauftragen.<sup>96</sup>

In Deutschland ist die Debatte um die Beteiligung privater Dienstleister an der Vermittlung von Arbeitslosen noch jung. Nach der Aufhebung des Vermittlungsmonopols der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahre 1994 konnte sich der Markt der privaten Arbeitsvermittler entwickeln. Verschiedene Reformgesetze der letzten Jahre – und hier nicht erst die Gesetze zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – zielten darauf, private Anbieter stärker am Kerngeschäft Arbeitsvermittlung zu beteiligen.

Bereits mit dem zum Januar 1998 in Kraft getretenen SGB III wurde den Arbeitsämtern in § 37 Abs. 2 die Möglichkeit eröffnet, mit der *Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III* vermittlungsunterstützende Dienstleistungen privater Anbieter zu nutzen. Mit dem zum Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) wurde diese Möglichkeit auf die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung ausgeweitet. Außerdem wurde mit dem im März 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat der *Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III* in das Spektrum der Vermittlungsinstrumente des SGB III eingeführt, der es Arbeitssuchenden ermöglicht, selbst am freien Markt diejenigen Anbieter aufzusuchen, die die beste Unterstützung versprechen.

Darüber hinaus wurden im Zuge der Hartz-Reformen neue Instrumente entwickelt, die wie die Beauftragung Dritter nach § 37 über quasi-marktliche Mechanismen gesteuert werden: Die *Personal-Service-Agentur (PSA) nach § 37c SGB III* ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit. Mit *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* sollen besondere

---

96 Weitreichende Auslagerungen haben beispielsweise in Australien, Großbritannien und in den Niederlanden stattgefunden. Die Vergabe von Teilaufgaben ist eine internationale Tendenz. Für einen Überblick vgl. Konle-Seidl & Walwei (2002), Zwinckels et al. (2004), Sol & Westerveld (2005) und Konle-Seidl (2005), für frühere Entwicklungen in Deutschland Walwei (1994). Zu Reformen in Australien, Großbritannien und den Niederlanden vgl. Webster & Harding (2000), Eardley (2003), Struyven & Steurs (2005), de Koning (2004), Knuth & Finn (2004), Bruttel (2005a, 2005b) und Bach (2006).

Zielgruppen von einem privaten Anbieter durch einen innovativen Maßnahmezuschnitt in dauerhafte Beschäftigung integriert werden.

Die Instrumente eröffnen prinzipiell neue Möglichkeiten öffentlich-privater Kooperation und Koproduktion in der Arbeitsvermittlung. Sie verkörpern damit einen Kern dessen, was die Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit der „Neuorientierung der Arbeitsvermittlung“ institutionell verbunden hat: mehr kreativer Wettbewerb verschiedener Arbeitsmarktdienstleister, um Dynamik, Qualitätsentwicklung und letztlich effektive und effiziente Umsetzung der Instrumente zu bewirken.

### 5.1.1 Definitionen von Vermittlungsdienstleistungen und Integration

Wichtig für die folgenden Betrachtungen zu Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen ist die Definition der Vermittlungsdienstleistung und der zu erreichenden Integration.

- Nach den Verdingungsunterlagen für die *Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III* gelten für Leistungsempfänger des SGB III jede versicherungspflichtige, nicht unter drei Monaten befristete Beschäftigung nach § 25 SGB III im ersten Arbeitsmarkt sowie jede anerkannte betriebliche Ausbildung als honorierbare Integration. Nicht als erfolgreich vergütet werden Integrationen in ABM, BSI, Mini-Jobs, Midi-Jobs und in geringfügige Beschäftigung im Sinne § 8 SGB IV, auch nicht die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Dagegen kann im Einzelfall auch ins Ausland vermittelt werden. Für Leistungsempfänger des SGB II hingegen zählen Mini- und Midi-Jobs zu den erfolgreichen Integrationen, nicht dagegen Arbeitgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II.
- Als berufliche Eingliederung aus *Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III* zählen für Leistungsempfänger des SGB III eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt von mindestens dreimonatiger Dauer und mindestens 15-stündiger Arbeitszeit (*sic!*) sowie jede anerkannte betriebliche Ausbildung. Saisonbeschäftigung und Mini-Jobs sind in diesem Sinne keine Eingliederung, dagegen kann im Einzelfall auch ins Ausland vermittelt werden. Eine auch dauerhafte Übernahme der Teilnehmer in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beim Träger gilt nicht als Eingliederung. Für Leistungsempfänger des SGB II zählt die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit als berufliche Eingliederung, nicht dagegen für Leistungsempfänger des SGB III.
- Ziel der *Personal-Service-Agentur* ist die möglichst schnelle Übernahme aus der sozialversicherungspflichtigen PSA-Beschäftigung in eine mindestens dreimonatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beim Entleiher oder eine entsprechende Vermittlung zu einem anderen Arbeitgeber. Die PSA-Mitarbeiter dürfen nicht an Arbeitgeber verliehen oder vermittelt werden, bei denen sie in den letzten vier Jahren mehr als drei Monate beschäftigt waren. PSA-Betreiber und Entleiher bzw. künftiger Arbeitgeber dürfen geschäftlich nicht eng miteinander verwoben sein.

- Ziel der Vermittlung über den *Vermittlungsgutschein* sind sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen im ersten Arbeitsmarkt mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden, nicht aber die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Die Vermittlung wird nicht anerkannt, wenn der Dienstleister bereits von der Agentur mit der Vermittlung beauftragt wurde, die Beschäftigung auf weniger als drei Monate befristet ist, der Dienstleister Personalvermittlung nicht als Gegenstand seines Gewerbes angezeigt hat oder wenn die Vermittlung an einen früheren Arbeitgeber erfolgt, bei dem die Arbeitsuchenden innerhalb der letzten vier Jahre mindestens drei Monate beschäftigt waren.

An diesen Definitionen orientiert sich auch die Evaluation der Implementation und der Wirkungen der vermittlungsnahen Dienstleistungen privater Dritter im Auftrag der BA.

### 5.1.2 Datenbasis der Implementationsanalyse

Den Untersuchungsergebnissen der Implementationsanalyse liegen Experteninterviews<sup>97</sup> in zehn Arbeitsagenturbezirken, eine standardisierte Befragung von Führungskräften und Arbeitsvermittlern in allen Agenturbezirken,<sup>98</sup> eine standardisierte Teilnehmerbefragung,<sup>99</sup> Aggregatdaten der BA für alle Agenturen, Maßnahme-Daten (cosachNT) der zehn Fallagenturen und Dokumente der BA zur Umsetzung der Instrumente<sup>100</sup> zugrunde (vgl. Anhang A1).

Zu Beginn des jeweiligen Abschnitts werden auf Basis aggregierter Daten der BA-Statistik die verfügbaren Kennzahlen zum jeweiligen Instrument untersucht. Im Mittelpunkt dieser deskriptiven Analysen steht zum einen die Entwicklung der Inanspruchnahme im Zeitverlauf. Zum anderen wird detailliert die Teilnehmerstruktur über die jeweilige Gesamtlaufzeit des Instruments analysiert.<sup>101</sup>

Trotz mehrfacher Versuche stellte die BA-Statistik der Evaluation keine bundesweiten Daten auf Maßnahme- oder Trägerebene, z. B. aus cosachNT oder der Trägerberichterstattung zu PSA, zur Verfügung. Ebenso standen der Untersuchung keine

---

97 In den zehn Fallagenturbezirken wurden leitfadenbasierte Interviews und Gruppengespräche mit 70 Mitarbeitern der Agenturen und mit 60 Experten der beauftragten Dritten geführt. Darüber hinaus wurden Interviews in drei Regionalen Einkaufszentren sowie in der Zentrale der BA (Produkte und Programme, BA-Service-Haus) geführt. Die Interviews wurden vor allem in zwei Wellen im Winter/Frühjahr 2005 und im Winter/Frühjahr 2006 geführt.

98 Von 180 Agenturen beteiligten sich in der ersten Welle 167 und in der zweiten Welle 154 an der Befragung.

99 Für Beauftragungen nach § 37 wurden 636, für Eingliederungsmaßnahmen 691, für PSA 376 und für den Vermittlungsgutschein 1.117 Teilnehmer/Nutzer (teilweise mehrfach) telefonisch befragt.

100 Einer Dokumentenanalyse wurden vor allem die Verdingungsunterlagen und Losblätter der Ausschreibungen, BA-interne Handlungsanweisungen, Arbeitshilfen und fachlichen Standards unterzogen.

101 Die Aggregatdatenanalysen werden differenziert nach Geschlecht und Region durchgeführt (vgl. auch methodische Bemerkungen in Kapitel 1). Ausführliche Informationen zu den betrachteten Instrumenten befinden sich in Anhang A3.

Daten über die privaten Vermittler zur Verfügung, die bei der BA Vermittlungsgutscheine einlösten.

Um dennoch einen ersten Eindruck von Auftragsinhalten, Beauftragten, vorgegebenen Integrationszielen der Aufträge, von Vergütungsformen und maßnahmebezogenen Ergebnissen zu generieren, also die Black Box der wettbewerblichen Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Dritte zu öffnen, haben wir mit freundlicher Unterstützung der Mitarbeiter der Fallagenturen Maßnahmedaten zu den hier untersuchten Instrumenten PSA, § 37 und § 421i aus den coSachNT-Datensätzen der jeweiligen Fallagenturen abgefragt. Diese Daten erlauben einen ersten Vergleich einzelner Beauftragungen, eine Betrachtung der Marktentwicklung und des Wettbewerbs zwischen den Anbietern. Allerdings wären sie aussagekräftiger, wären sie von der BA für alle Beauftragungen Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen zur Verfügung gestellt worden.

### 5.1.3 Wirkungsanalyse: Fragestellung, Methode, Datengrundlage

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage nach dem Beitrag vermittlungsnaher Dienstleistungen für die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, deren Effektivität und Effizienz sowie deren Nachhaltigkeit (zu den differenzierten Fragestellungen, Messgrößen und Datenquellen siehe Anhang C). Konkret soll die Wirkungsanalyse in diesem Zusammenhang Aufschluss geben über die Wirkung der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen, wobei die folgenden zentralen Fragestellungen zu berücksichtigen sind:

- Inwieweit tragen die vermittlungsnahen Dienstleistungen dazu bei, dass die Integration der Geförderten in den allgemeinen Arbeitsmarkt überhaupt erfolgt?
- Inwieweit erfolgt die Integration der Geförderten schneller als die der Vergleichsgruppe?
- Ist die Vermittlung in Beschäftigung nachhaltig?
- Ist die Vermittlung effektiv und effizient?

Darüber hinaus sollen mit dem Leitziel Gender-Mainstreaming geschlechtsspezifische Unterschiede in den kausalen Effekten getestet werden.<sup>102</sup> Ferner sind Selektionen zwischen verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten einerseits sowie zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern andererseits zu kontrollieren.

Um diese Fragestellungen valide beantworten zu können, ist es erforderlich, unterschiedliche Analyseverfahren anzuwenden. Für die Beantwortung dieser Fragen wurde daher auf verschiedene mikroökonomische Verfahren zurückgegriffen, um Se-

---

102 In den Beschlussfassungen zu den Hartz-Gesetzen heißt es, dass das Prinzip des Gender-Mainstreaming berücksichtigt werden soll; vgl. Deutscher Bundestag (2003a, 2003b).

ektivitäten bei den Ergebnissen zu vermeiden. Zur besseren Interpretierbarkeit der Ergebnisse werden im Folgenden die Analyseverfahren kurz erläutert. Alle Schritte der jeweiligen Verfahren sind im Berichtsanhang C ausführlich dokumentiert.

Die zentralen Fragestellungen der Wirkungsanalyse, insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit der vier angesprochenen Instrumente der Vermittlung auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern, lassen sich nicht durch die ausschließliche Betrachtung der Teilnehmer der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente ermitteln. Die Nettoeffekte auf der Individualebene (= Eingliederungschancen) lassen sich nur durch den Vergleich mit anderen Arbeitslosen berechnen, die ähnliche Merkmale wie die Treatment-Gruppe aufweisen, aber nicht an den beschriebenen Maßnahmen teilgenommen haben (Non-Treatment-Gruppe).

Um dieses Problem zu lösen, wurde zunächst der sog. *Matching-Ansatz* verwendet, der eine geeignete Methode darstellt, um für jeden Teilnehmer auf Basis von Prozessdaten einen geeigneten Nichtteilnehmer zu finden. Das Ziel der Matching-Methode ist es, die zu erwartende nicht beobachtbare Situation der Nichtteilnahme von Teilnehmern (= kontrafaktische Situation) mit einer Kontrollgruppe zu simulieren. Der Effekt einer Maßnahme (Treatment Effect) lässt sich dann beschreiben als Differenz zwischen dem erzielten Wert des Teilnehmers und des Nichtteilnehmers. Das Ergebnis gibt die Netto-Integrationsquote wieder (siehe Anhang C4.1, C5.1). In der vorliegenden Wirkungsanalyse wurde zur Bestimmung einer geeigneten Kontrollgruppe ein zweistufiges Verfahren angewandt. Für die Zwecke der Evaluation hat das IAB im Rahmen des Arbeitspakets 5 Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt.

Für das Matching wurden die aufbereiteten Geschäftsdaten der BA genutzt. Da eine Vielzahl von Merkmalen für das Matching Anwendung fand, um die Selektion in die jeweilige Maßnahme möglichst umfassend abzubilden und um die Annahme der bedingten Unabhängigkeit nicht zu verletzen, erfolgte zunächst die Schätzung eines „Propensity Scores“ (vgl. Rosenbaum & Rubin 1983). Des Weiteren wurde bei grundlegenden Merkmalen ein exaktes Matching durchgeführt. Allerdings wurde für die Wirkungsanalyse auf die Berechnung eines zusätzlichen Differenz-von-Differenzen-Schätzers (DvD) verzichtet, da die gesamte Erwerbsbiographie für das Matching verfügbar war. Die Konditionierung auf die Erwerbsbiographie diente dabei bereits dem Ziel, die Unterschiede zwischen Teilnehmer- und Kontrollgruppe vor dem Beginn des Treatments zu kontrollieren. Das Ergebnis des Pre-Programm-Tests, der keine Unterschiede in der Ergebnisvariable „Status 24 Monate vor Beginn des Treatments“ erbrachte, unterstützt diese Annahme (vgl. Anhangstabelle C4.3-6).

Grundsätzlich bietet das Matching-Verfahren über die Berechnung von Differenzen zwischen Kontroll- und Teilnehmergruppe in den Ergebnisgrößen konsistente Schätzer für den durchschnittlichen Maßnahmeeffekt. Bei der Wirkungsanalyse der vermittlungsnahen Dienstleistungen tritt jedoch das Problem auf, dass für einen kleineren oder größeren Teil der Teilnehmer die Maßnahme bzw. der definierte Evaluationszeitraum noch nicht abgeschlossen ist. Das bedeutet, dass das Erfolgskriterium „Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt“ innerhalb des Evaluationszeitraums

noch stattfinden kann, aber bis zum Zeitpunkt der Teilnehmerbefragung noch nicht stattgefunden hat. In einem solchen Fall spricht man von rechtszensierten Daten. Würde man diese Beobachtungen allerdings aufgrund der Zensierung bei der Analyse vernachlässigen, bestünde die Gefahr einer verzerrten Schätzung des Maßnahmeeffekts. Im Rahmen von Verweildauermodellen können solche rechtszensierten Daten adäquat berücksichtigt werden. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurden daher mittels eines *Produkt-Limit-Schätzers* (Kaplan-Meier-Schätzer, siehe Anhang C5.2.1) Übergangsarten getrennt nach verschiedenen Merkmalen berechnet.

Das Risiko, zentrale Wirkungsfaktoren zu übersehen und damit unbeobachtete Heterogenität im Modell zu erhalten, ist nicht von der Hand zu weisen. Vor allem solche Faktoren, die in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten der BA nicht zugänglich sind, aber erfahrungsgemäß einen erheblichen Einfluss auf die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt haben können, z. B. Suchverhalten, Möglichkeiten der Kinderbetreuung oder etwa die Ausgestaltung von Maßnahmen und Betreuungsqualität (Hess, Gilberg & Schröder 1998; Hess, Schröder, Smid & Reis 2004) lassen sich durch das Matching nicht kontrollieren. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Differenzschätzer zunächst nichts über die Ursachen bestimmter Merkmale aussagen. Daher sind zusätzlich zu den reinen Differenzberechnungen auf Basis des Matching-Ansatzes Übergangsratenmodelle – sog. Piecewise Constant Exponential Hazard Rate Models mit periodenspezifischen Effekten – unter Einbeziehung von Daten der Zusatzbefragung – zur Anwendung gekommen (vgl. Blossfeld & Rohwer 1995; siehe Anhang C5.2.2). Diese Modelle erlauben es, die Zeitachse des Evaluationszeitraums in Intervalle aufzuteilen und für diese einzelnen Zeitperioden unterschiedliche zugrunde liegende Übergangsraten (sog. Baseline-Raten) zu bestimmen.

Im Mittelpunkt steht damit die ereignisanalytische Betrachtung der Wahrscheinlichkeit, während oder nach der Teilnahme an einer Maßnahme in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzumünden. Unter Konstanzhaltung aller modellierten Merkmale wird jetzt der Erklärungsbeitrag einzelner Variablen, vor allem auch die Teilnahme an einer Maßnahme, auf das modellierte Ereignis (hier der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt) geprüft. Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann einerseits dadurch gemessen werden, dass sich die Beschäftigungschancen von Frauen und Männern durch die Teilnahme an einer bestimmten Maßnahme relativ zur Nichtteilnahme verbessern. Die statistischen Modelle, die den nachfolgend dargestellten Ergebnissen zugrunde liegen, beziehen jeweils die potenziellen Risikofaktoren der Zielgruppen und weitere Einflussfaktoren ein. Insbesondere sind dies auch Faktoren, die auf geschlechtsspezifische Unterschiede hinweisen, wie etwa die je spezifische Berufsbiographie von Frauen und Männern und die je spezifischen familialen Bedingungen. Vor allem können auch solche Merkmale in die Modelle aufgenommen werden, die als Datenbasis für das Matching-Verfahren nicht zur Verfügung standen und damit im Matching nicht beobachtbar waren, z. B. Maßnahmeeinhalte. Ein wichtiges Ziel dieser statistischen Analyse besteht damit in der quantitativen Ermittlung des Einflusses weiterer Merkmale auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, um damit weitere Heterogenität zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern zu kontrollieren (siehe Operationalisierung der Einflussfaktoren, Anhang C5.2.2).

## *Datengrundlagen*

Um die durch die vermittlungsnahen Dienstleistungen verursachten Effekte untersuchen zu können, ist eine Längsschnittbeobachtung von Teilnehmern und Nichtteilnehmern erforderlich, die Aufschluss gibt über den Verlauf der Arbeitslosigkeit, die Förderungs- und Eingliederungsmaßnahmen und ggf. über die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit. Erst eine Längsschnittbeobachtung auf Basis von Personendaten eröffnet die Möglichkeit, mittels ökonomischer Modelle Rückschlüsse zu ziehen, welche Effekte durch die Teilnahme an einer Maßnahme erzielt werden, welche Risikofaktoren die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erleichtern und welche eventuell keine Wirkung zeigen.

Soweit sie für den Geschäftsprozess von Belang sind, werden die Verläufe im Geschäftsprozess in unterschiedlichen Dateien der Bundesagentur für Arbeit dokumentiert. Diese Daten könnten im Rahmen der Evaluation genutzt werden.<sup>103</sup>

Die Verwendung von Geschäftsdaten ist insbesondere am aktuellen Rand nur mit Einschränkungen möglich. So kann in den Geschäftsdaten nicht eindeutig identifiziert werden, aus welchem Grund Personen nicht mehr arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sind. Lediglich die Information „Verbleib in Arbeitslosigkeit“ ist zeitnah abrufbar. Diese Information allein ist aber kein hinreichender Indikator, um den Erfolg der vermittlungsnahen Dienstleistungen abschätzen zu können. Über Verhaltensweisen der Zielpersonen, Hintergründe, Motive, Einstellungen, Erfahrungen und Bewertungen – und ganz zentral – den aktuellen Verbleib können die verfügbaren Geschäftsdaten überhaupt keine Auskunft geben. Über diese Aspekte kann nur eine Befragung der Betroffenen selber Klarheit schaffen. Um daher möglichst zeitnah die Arbeitsmarktwirkungen beobachten zu können, wurden zusätzlich ergänzende Befragungen von Teilnehmern und Kontrollgruppe zu zwei Messzeitpunkten vorgenommen. Befragt wurden Stichproben von Teilnehmern (und Nichtteilnehmern) über den Werdegang vor, während und nach Teilnahme an einer Maßnahme (vgl. Tabelle 5-1). Im Mittelpunkt stehen u. a. der genaue Verbleib bzw. die Erfassung von Maßnahmeverläufen sowie Bewertungen und Einschätzungen der Wirkung der Instrumente auf die persönlichen und beruflichen Perspektiven.

Die Erhebungen erfolgten computerunterstützt telefonisch jeweils im Frühjahr 2005 bzw. 2006 (siehe dazu Methodenbericht der Erhebung, Anhang D). Im Ergebnis wur-

---

103 Stichproben der Grundgesamtheiten von Teilnehmern und Kontrollgruppen wurden vom IAB zur Verfügung gestellt. Bei den Stichproben aus den Datenbeständen der Bundesagentur für Arbeit handelt es sich um Sozialdaten, für die eine entsprechende datenschutzrechtliche Bewilligung nach § 75 SGB X eingeholt wurde. Es wurde eine vertragliche Datenschutzvereinbarung über die Übermittlung von Sozialdaten mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg getroffen, in der die Datenschutzaufgaben geregelt sind. Die Genehmigung durch das BMWA erfolgte am 25. November 2004. In erster Linie stehen die Integrierten Berufsbiografien (IEB), die Maßnahme-Teilnehmer-Grunddatei (MTG), die Beschäftigten-Historik (BeH), die Bewerberangebotsdatei (ASU/ BewA) und die Leistungsempfänger-Historik (LEH) zur Verfügung. Diese Daten geben die biographischen Koordinaten der Person wieder.

den Geschäftsdaten der BA mit den Befragungsdaten zu einem analytischen Längsschnittdatensatz zusammengeführt.<sup>104</sup>

**Tabelle 5-1: Fallzahlen der Realisierung nach Eintrittsquartern für Teilnehmer und Kontrollgruppen**

Fallzahlen der Realisierung nach Eintrittsjahr (Teilnehmer / Kontrollgruppe)						
Quartal Maßnahmestart lt. Gesetz	Dritte §37	Vermittlungsgutschein §421g		Eingliederungs- maßnahmen §421i	Personal- Service- Agenturen §37c	Gesamt
		ausgegeben	eingelöst			
1. Welle						
Gesamt 2003	-	182/171	199/180	196/189	151/134	728/674
Gesamt 2004	401/365	242/222	200/162	212/190	225/205	1.280/1.144
Gesamt 2005	235/210	692/600	229/171	283/244	-	1.439/1.225/
Gesamt 11 Quartale 1. Welle	636/575	1.116/993	628/513	691/623	376/339	3.447/3.043
2. Welle						
Gesamt 2003 2. Welle	-	123/115	132/119	148/130	101/95	504/459
Gesamt 2004 2. Welle	270/232	179/161	140/112	145/128	149/123	883/756
Gesamt 2. Welle	270/232	302/276	272/231	293/258	250/218	1.387/1.215
Gesamt 1. und 2. Welle	906/807	1.418/1.269	900/744	984/881	626/557	4.834/4.258

### Untersuchungskohorten


Die Stichprobenziehungen erfolgten entlang von Eintrittskohorten, jeweils getrennt für die vier Instrumente der Vermittlung. Dabei wurden je Quartal Eintrittskohorten von Teilnehmern für jedes der vier zu evaluierenden Instrumente sowie eine gleich große Vergleichsstichprobe gezogen. Die Stichprobenziehungen für die Teilnehmer wie Nichtteilnehmer erfolgten jeweils unabhängig für jedes Quartal. Grundgesamtheiten sind Teilnehmer bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren. Die Stichprobe ist so dimensioniert, dass der quartalsweise Verlauf (idealerweise seit Beginn der Inkraftsetzung) jedes der zu untersuchenden Instrumente in ausreichender Fallzahl abbildbar ist (vgl. Anhang D1.2, Grundgesamtheit). Die stattgefundenen Sondierungsgespräche im IAB und der BA im Herbst 2004 haben gezeigt, dass die Geschäftsdatenlage zur Ziehung der einzelnen Stichproben eingeschränkter ist, als dies unterstellt war, sodass die

<sup>104</sup> Die Zusammenführung erfolgt nur dann, wenn eine Zustimmung durch die Befragten erfolgte. Die Einwilligung zum Zusammenführen der Datensätze wurde während des Interviewgesprächs von den befragten Zielgruppen eingeholt.



Stichproben nicht durchgängig seit Inkrafttreten gezogen werden konnten. Grundgesamtheiten sind Arbeitsuchende, die – je nach Instrument – in den Jahren 2003 bis 2005 eines der Instrumente genutzt haben bzw. Nichtteilnehmer im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren (vgl. Abbildung 5-1).

**Abbildung 5-1: Stichproben quartale im Überblick**



Eintritts- quartale	Dritte §37	Vermittlungs- gutschein §421g	Eingliederungs- maßnahmen §421i	Personal-Service- Agenturen §37c	
1. 2003					} <b>Datenstand Bericht Juni 2005</b>
2. 2003					
3. 2003					
4. 2003					
1. 2004					
2. 2004					
3. 2004					
4. 2004					
1. 2005					} <b>Datenstand Bericht Juni 2006</b>
2. 2005					
3. 2005					

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### *Definition der Zielgrößen*

Für die Analyse der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und damit für die Bewertung der Wirksamkeit wurde auf Daten der Zusatzerhebung bei Teilnehmern und Nichtteilnehmern bis einschließlich drittes Quartal 2005 zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden neben den Geschäftsdaten die Daten der Befragung aller Eintrittskohorten und der jeweiligen Vergleichsgruppen zu zwei Messzeitpunkten.

Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt:

- Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist definiert als Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche inklusive Selbständigkeit und berufliche Ausbildungen unabhängig von der Dauer dieser Beschäftigung. Einbezogen sind auch geförderte

Beschäftigungen, z. B. Lohnkostenzuschüsse. Nicht berücksichtigt sind dagegen Marktersatzmaßnahmen wie PSA-Beschäftigungen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI).

- Die nachhaltige Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist operationalisiert als Beschäftigung mit einer ununterbrochenen Dauer von mindestens sechs Monaten.
- Betrachtet wird der Übergang in Beschäftigung in einem festgelegten Evaluationszeitraum. Bei der Festlegung des Evaluationszeitraums haben sich die Evaluatoren an den gesetzlichen Laufzeiten bzw. Vorgaben der BA-Ausschreibungen bzw. Erfolgskriterien orientiert. Darüber hinaus erfolgten zusätzliche Berechnungen über sehr viel längere Beobachtungszeiträume, um längerfristige Wirkungen ebenfalls noch zu berücksichtigen (siehe dazu Anhang C 1).

### *Zur Methodik der Effizienzanalyse*

Eine Evaluation öffentlich finanzierter Eingliederungsmaßnahmen kann sich nicht mit der Feststellung der Wirkung begnügen. Zu Recht werden Aussagen darüber erwartet, ob die erzielte Wirkung auch in einem angemessenen Verhältnis zum Mitteleinsatz steht. Im Folgenden wird ein Weg beschrieben, Kosten und Nutzen valide und methodisch vertretbar gegeneinander anzuwägen.

Im Mittelpunkt der Effizienzanalyse steht die Frage, ob sich die Kostenaufwendungen für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III), für die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III), für Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) und für den Einsatz in einer PSA (§ 37c SGB III) amortisieren durch Verkürzung von Zeiten der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs. Zur Einordnung und zum Verständnis wird die Methodik hier kurz erläutert (vgl. Anhang C7).

Die hier angestellte Effizienzberechnung hebt ausschließlich auf eine betriebswirtschaftlich definierte Effizienz ab. Damit verbinden sich mehrere Restriktionen. Zum einen wird nur der Nutzen betrachtet, der sich in monetären Größen darstellen lässt. Ein immaterieller oder subjektiver Nutzen z. B. in der Verbesserung der Lebenssituation des Einzelnen fällt aus der Betrachtung vollständig heraus. Zum anderen beschränkt sich die Analyse auf eine Mikrobetrachtung. Volkswirtschaftliche Effekte werden bei der betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigt. Aber auch die betriebswirtschaftliche Betrachtung ist wiederum eng begrenzt auf eine isolierte Kosten-Nutzen-Abwägung für jeweils ein untersuchtes Instrument. Die Kosten-Nutzen-Betrachtung muss sich aufgrund des Evaluationskonzepts zwangsläufig einseitig auf die hier untersuchten Instrumente richten. Alternativkosten für andere Eingliederungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüsse können mit diesem Konzept entsprechend nicht geprüft und in der Betrachtung berücksichtigt werden.

Anders formuliert: Auch die Integration von Kontrollgruppen kann Alternativkosten aufwerfen, die hier nicht berücksichtigt sind.

Die Effizienzanalyse, die hier vorgelegt wird, beschränkt sich ausschließlich auf die kurzzeitige Betrachtung der Maßnahme, ihre Kosten und Wirkungen. Sie blendet die komplexeren Zusammenhänge des Vermittlungsprozesses und der längerfristigen Wirkungen wie auch der Alternativkosten bewusst aus.

Bei dem hier zugrundeliegenden Verfahren handelt es sich betriebswirtschaftlich um eine Variante der „Opportunitätskostenrechnung“. In der betriebswirtschaftlichen Analyse von Unternehmen werden die (erwarteten) Ergebnisse von Investitionen mit den Erlösen verglichen, die durch eine alternative Verwendung des Kapitals erzielt werden könnten. In einer retrospektiven Bewertung werden die monetären Vor- oder Nachteile der tatsächlich durch eine Investition erzielten mit den durch die Wahl entgangenen Erlösen verglichen. Im Vergleich zu dieser unternehmerischen Betrachtung handelt es sich bei der hier vorgelegten Opportunitätskostenrechnung um keine „echte“ Kosten-Leistungs-Rechnung, sondern um eine Betrachtung unterschiedlicher Outputs bei einem gegebenen Input. Als Investition werden die Kosten für eine Eingliederungsmaßnahme (hier: Beauftragung Dritter, Eingliederungsmaßnahmen von Trägern, PSA und VGS) dahingehend bewertet, ob sie zu Einsparungen bei einer alternativen Verwendung der Gelder für Lohnersatzleistungen bzw. Hilfeleistungen führen. Die Investitionen in die beschäftigungsfördernden Aktivitäten werden also verglichen mit den Ausgaben, die durch die Weiterzahlung von Lohnersatzleistungen oder Hilfeleistungen an die beruflich wieder integrierten Teilnehmer entstanden wären.

Es geht um den Vergleich einer realen Größe („Wie hoch sind die ausgezahlten Leistungen für Teilnehmer einer Maßnahme?“) mit einer fiktiven monetären Größe („Wie viel Leistungskosten hätten an die Teilnehmer gezahlt werden müssen, wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten?“). Im Zentrum der Betrachtung stehen jedoch nicht – wie bei der „klassischen“ Opportunitätskostenrechnung – entgangene Erlöse, sondern (vermutlich) nicht entstehende Ausgaben für Leistungstransfers.<sup>105</sup> Diese stellen den spezifische „Nutzen“ beschäftigungsfördernder Aktivitäten und Maßnahmen dar (Output), der mit den Kosten dieser Aktivitäten und Maßnahmen (Input) verglichen werden kann.

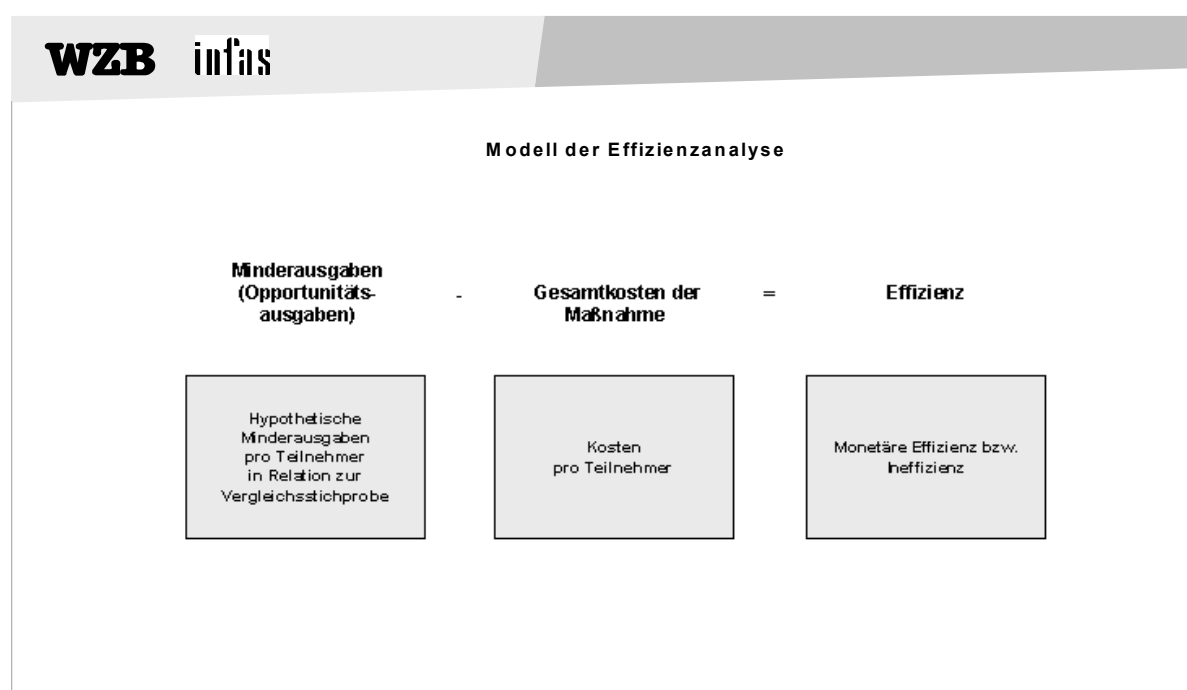
Nicht selten wird in öffentlichen Verwaltungen die Effizienz von Maßnahmen ermittelt, indem die Maßnahmekosten mit den eingesparten Hilfeleistungen gegengerechnet werden. So wird z. B. für einen erfolgreich wieder in Arbeit zurückgeführten Hilfefall ermittelt, in welchem Zeitraum die durch die erfolgreiche Wiedereingliederung eingesparten materiellen Hilfeleistungen die Kosten der Eingliederungsmaßnahme überschreiten. Ab diesem Break even werden die nicht mehr verausgabten, fiktiven Hilfe-

---

105 Um den missverständlichen Begriff „Kosten“ zu vermeiden, der für Kosten im engen betriebswirtschaftlichen Sinn reserviert sein sollte, sprechen wir im Folgenden von „Opportunitätsausgaben“.

zahlungen als Erlös, als Einsparung verbucht. Diese vereinfachte Aufrechnung übersieht allerdings, dass auch Personen, die nicht an einer Integrationsmaßnahme teilnehmen, nach einer gewissen Zeit in Arbeit abgehen und aus dem Leistungsbezug fallen. Rechnerisch darf bei einer Kosten-Nutzen-Rechnung also nur der Netto-Effekt einer Maßnahme in Anschlag gebracht werden. Dieser Effekt erschließt sich nur durch einen nachgehenden Vergleich der Verbleibe von Teilnehmern einer Maßnahme mit einer entsprechenden Kontrollgruppe.<sup>106</sup> Für die Berechnung des fiktiven Bezugs von Transferleistungen muss die potenzielle Dauer des Leistungsbezugs auf der Basis der Längsschnittverläufe geschätzt werden. Fußend auf der ökonometrischen Wirkungsanalyse und der Prüfung von Übergangswahrscheinlichkeiten liegen damit empirisch abgesicherte Parameter für eine fundierte Schätzung vor, die für die Effizienzanalyse genutzt werden können.

**Abbildung 5-2: Modell der Effizienzbetrachtung**



#### 5.1.4 Gang der Darstellung

Die Instrumente zur Beauftragung privater Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen wurden eingeführt, um zum einen den Wettbewerb zwischen den verschiedenen privaten Arbeitsmarktdienstleistern zu stärken und zum anderen den Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung zu fördern. Über die Schaffung sol-

106 Ähnlich verfährt die Evaluation des IAB zum Vermittlungsgutschein (vgl. Hujer & Zeiss 2005, S. 9 ff.).

cher quasi-marktlicher Strukturen soll die Effizienz der Arbeitsvermittlung gesteigert werden.

Die Instrumente unterliegen zwei Steuerungsprinzipien, die ihren Einsatz und ihre Wirkungen determinieren: Während PSA, Beauftragungen nach § 37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III in wettbewerblichen Vergabeverfahren von der BA eingekauft und über Kontraktmanagement abgewickelt werden, soll der Vermittlungsgutschein die Arbeitsuchenden unmittelbar zur Beauftragung privater Arbeitsvermittler befähigen, indem er ihre Kaufkraft stärkt. Die zentralen Funktionsvoraussetzungen von Quasi-Märkten und die Wirkungsmechanismen beider Steuerungsprinzipien werden im Abschnitt 5.2 vorgestellt und diskutiert.

Anschließend werden externe Rahmenbedingungen erörtert, die das Handeln der Akteure im Untersuchungszeitraum beeinflussen, weil sie entweder auf die prozedurale Ausgestaltung oder die Umsetzung der Instrumente wirken oder weil sie das Handeln der Arbeitsuchenden beeinflussen (Abschnitt 5.3).

In den Abschnitten 5.4 bis 5.7 wird je eines der vier Instrumente (Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i, Personal-Service-Agenturen und Vermittlungsgutschein) diskutiert. Dabei werden die rechtlichen Grundlagen des Instruments, die Umsetzung durch die BA und die institutionellen Rahmenbedingungen erörtert. Danach wird die Nutzung der Instrumente anhand bundesweiter Aggregatdaten vorgestellt. Es folgt eine Prozessanalyse der Beschaffung und der Umsetzung des jeweiligen Instruments, die sich an den in Abschnitt 5.2 erarbeiteten Kriterien zur Steuerung im quasi-marktlichen Kontext orientiert und Umsetzungsprobleme überprüft. Anschließend werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse zum Instrument vorgestellt und diskutiert und Ergebnisse der Effizienzanalyse erörtert.

Abschließend folgt ein instrumentenübergreifendes Kapitel (Abschnitt 5.8), das die Untersuchungsergebnisse für die Instrumente zusammenfasst und die Wirkungen der Ausgestaltung des Wettbewerbs auf die Vermittlungsergebnisse diskutiert.

## **5.2 Wettbewerbsförderung in der Arbeitsvermittlung: Kontraktmanagement und Gutschein als Steuerungsprinzipien**

Die Beauftragung privater Dienstleister mit Vermittlungsdienstleistungen folgt der Zielstellung, mit der Konstruktion von Quasi-Märkten Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung bzw. zwischen den privaten Vermittlern zu fördern und darüber effizientere Vermittlungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Im Folgenden werden die Funktionsbedingungen von Quasi-Märkten erörtert und jene zwei Steuerungsmechanismen diskutiert, die zur Ressourcenallokation in der deutschen Arbeitsvermittlung eingesetzt werden.

Effizienzsteigerung kann über Kostenreduktion (*crude efficiency*, Le Grand & Bartlett 1993, S. 14) oder durch ein optimales Verhältnis zwischen Leistungsqualität (*outcome*) und Kosten (*productive efficiency*, Le Grand & Bartlett 1993, S. 15) erzielt werden.

Auf Quasi-Märkten treten gewerbliche und Non-Profit-Anbieter in einen Wettbewerb um öffentlich finanzierte Aufträge. Die Nachfrage kann dabei entweder zentral durch öffentliche Institutionen (hier die BA) als Auftraggeber oder in Form von personenbezogenen Budgets oder Gutscheinen zum individuellen Erwerb einer bestimmten Dienstleistung gesteuert werden. In beiden Fällen gelten für die künstlich geschaffenen Quasi-Märkte grundlegend gleiche Funktionsbedingungen. Ob Effizienz- und Effektivitätsgewinne erzielt werden können, hängt vor allem davon ab, inwiefern Wettbewerbsbedingungen geschaffen und erhalten werden und gleichzeitig die Qualität der gehandelten Produkte gesichert wird.<sup>107</sup>

Die entscheidenden Funktionsvoraussetzungen von Quasi-Märkten sind (vgl. Le Grand & Bartlett 1993; Struyven 2004; Zwinkels et al. 2004):

- Marktstruktur: Erhalt bzw. Schaffung von Anbietervielfalt, niedrige Barrieren für den Marktzugang neuer Anbieter und Verhinderung von Monopolbildung;
- Anreize zur Effizienzsteigerung der Anbieter über den Preismechanismus: Intelligente Anreizstrukturen sollen dafür sorgen, dass die Leistung, die eingekauft wurde, in guter Qualität erbracht wird. Zudem soll unerwünschtes Creaming und Parking verhindert werden;
- Wahlfreiheit zur Förderung des Wettbewerbs: Klienten-/Konsumentensouveränität mit Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern einer Dienstleistung kann dazu führen, die Qualität und Effektivität der Dienstleister im Wettbewerb um Aufträge zu steigern;
- klare Trennung von Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent);
- maximale Transparenz: Sowohl Ausschreibungsverfahren als auch Verträge und Bewertungskriterien müssen für alle Marktteilnehmer transparent sein. Auftragnehmer müssen ausreichend Information zu genauer Preisbildung haben, Auftraggeber brauchen möglichst genaue Informationen über die Qualität der angebotenen Leistungen;
- minimale Transaktionskosten: Vor allem Transaktionskosten, die sich aus Unsicherheit über die Leistungen, die Verfahren etc. ergeben, sollten möglichst gering gehalten werden.
- Motivation: Die Anbieter müssen zumindest teilweise in ökonomischen Kategorien denken, um auf Anreize über Preismechanismen zu reagieren. Der Auftraggeber muss im Interesse der Kunden agieren, was evtl. mit eigenen Interessen (hier der BA) kollidieren kann;
- qualitativ hochwertiges Monitoring der Anbieterleistungen.

---

107 Die Frage der Qualitätssicherung bei personenbezogenen Dienstleistungen ist dabei viel anspruchsvoller und schwieriger als bei leicht standardisierbaren Diensten. Zu allgemeinen Reviews zu Vergabe und Kontraktmanagement im öffentlichen Sektor vgl. Hodge (1999 und 2002) und Hodge & Greve (2005).

Will man die Wirkung wettbewerblicher Steuerungsmechanismen bei der Beauftragung privater Dienstleister durch öffentliche Auftraggeber evaluieren, so ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive das Konzept der produktiven Effizienz anzulegen. Nur wenn mit den wettbewerblich erworbenen Leistungen entsprechende Wirkungen – hier Arbeitsvermittlung, möglichst ohne Verdrängungs-, Mitnahme- und andere Substitutionseffekte – verbunden sind, kann die Ressourcenallokation durch marktliche Mechanismen als erfolgreich gelten.

Zugleich müssen die Verfahren so strukturiert sein, dass die Effizienzgewinne nicht durch gestiegene Transaktionskosten zur Beschaffung der Leistungen wieder verloren gehen.

Darüber hinaus legen wir, angelehnt an Le Grand und Bartlett (1993), an die Untersuchung der Prozesse und der Wirkungen der Beauftragung privater Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen hier folgende Evaluationskriterien an:

- Produktive Effizienz: Erzielt der Instrumenteneinsatz positive Nettowirkungen zu optimalen Kosten?
- Responsivität: Gehen die Anbieter flexibel auf individuelle Bedarfe der Klienten/Kunden ein?
- Chancengleichheit: Sind die Anreize für die Anbieter so gestaltet, dass sie Creaming zulasten der am stärksten benachteiligten Nutzer vermeiden?

Die Kontraktmanagementtheorie geht zumeist davon aus, dass ein Leistungsbereich vollständig privatisiert wird. Die Privatisierungstiefe von Vermittlungsdienstleistungen und passiver Arbeitsmarktpolitik kennt aber unterschiedliche Modelle und Abstufungen (Struyven 2004, S. 19 f.):

- komplette Privatisierung der Umsetzung von Vermittlungsberatung, Integrationsfunktion und Management von Lohnersatzleistungen (z. B. britische Employment Zones oder US-Bundesstaat Wisconsin);
- öffentliches Management von Lohnersatzleistungen und durch Ausschreibungsverfahren an Private vergebene Vermittlungsberatung und Integrationsleistungen (Prototyp Australien);
- lediglich Ausschreibung der aktiven Arbeitsförderung (Integrationsleistungen) an Private, aber Beibehaltung der Vermittlungsberatung in der „Pfortnerfunktion“ (gateway) (Niederlande, New Deal in Großbritannien).<sup>108</sup>

Der deutsche Weg kommt bisher dem dritten Modell am nächsten. Neben der öffentlichen Arbeitsvermittlung existiert ein privatwirtschaftlicher Personaldienstleistungsbereich, der mit den hier zu untersuchenden vermittlungsnahen Dienstleistungen um öffentliche Aufträge zur Vermittlung von Arbeitslosen erweitert wurde.

---

108 Beim gegebenen Forschungsstand gibt es keine eindeutigen empirischen Evidenzen für die Überlegenheit eines bestimmten Modells bezüglich der Effektivität und Effizienz.

Dabei ist die Entscheidung der Arbeitsagenturen, ob sie eine spezifische Leistung selbst erbringen oder einen Dritten damit beauftragen wollen, immer auch eine Abwägung zwischen Transaktionskosten einer Beauftragung auf der einen und erwartetem Effizienzgewinn auf der anderen Seite. Transaktionskosten sind insbesondere alle Aufwendungen zur Markterkundung, zur Auftragsvergabe, zur Koordination der Schnittstellen zwischen Arbeitsagentur und privaten Anbietern bei der Umsetzung der Leistungen sowie zur Kontrolle der Dienstleistungserbringung.

Je nach eingesetztem Steuerungsprinzip unterscheiden sich die für die Agenturen und die beauftragten Dritten anfallenden Transaktionskosten erheblich.

Im Folgenden (Abschnitt 5.2.1) wird zunächst die Beauftragung Dritter über Kontraktmanagement analytisch systematisiert. Anhand des hier entwickelten Analyse-rasters werden in den Abschnitten 5.4 bis 5.6 die Prozesse der Implementation der Instrumente §§ 37, 421i und PSA untersucht.

Im Anschluss (Abschnitt 5.2.2) werden die Grundprinzipien der Steuerung über Gutscheine erörtert. Dabei werden zentrale Steuerungsprobleme dieser Form der Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen diskutiert. Anhand der hier entwickelten Analyse-kategorien wird später (in Abschnitt 5.7.2) die Implementation des Vermittlungsgutscheins evaluiert.

## 5.2.1 Steuerungsprinzip Kontraktmanagement: PSA, § 37 und § 421i

### 5.2.1.1 Kontraktmanagement-Zyklus

Bei der Beziehung zwischen Arbeitsagentur und privaten Auftragnehmern handelt es sich im theoretischen Sinne um eine *Principal-Agent-Beziehung* auf einem Quasi-Markt: Die Arbeitsagentur vergibt einen Auftrag an einen externen Dienstleister unter der Annahme, dass dieser Auftrag extern effektiver und effizienter erbracht wird, als wenn die Arbeitsagentur die Aktivitäten selbst umsetzen würde (*Contracting-out*). Die theoretische Auseinandersetzung sowie einige empirische Studien der letzten Jahre machen deutlich, dass eine private Leistungserbringung nicht prinzipiell einer öffentlichen überlegen ist. Vielmehr sinken mit zunehmenden Anforderungen an die Dienstleistung die erzielbaren Kostenvorteile einer privaten Bereitstellung.<sup>109</sup> Zudem ist mit der Auftragsvergabe an Externe immer ein Kontrollproblem verbunden. Die Neue Institutionenökonomik, besonders die *Principal-Agent-Theorie*,<sup>110</sup> beschreibt

---

109 Naschold et al. (1996) zeigen, dass von der Optimierung der Leistungstiefe öffentlicher Verwaltung durch Contracting-out Effizienzerträge erwartet werden können. Erfahrungsgemäß gilt jedoch die Faustregel, dass sich bei hochwertigen Leistungen die Bewahrung von Kompetenzen der Eigenerstellung empfiehlt, schon um preisliche und qualitative Vergleichsmaßstäbe zu erhalten (so bereits Niskanen 1971).

110 Für einen Überblick über Neue Institutionenökonomik im Allgemeinen und Principal-Agent-Beziehungen im Besonderen vgl. Grout & Stevens (2003), Ebers & Gotsch (1999), Kieser (1999), Domberger (1998), Sappington (1991).



die Schwierigkeiten, die sich aus unvollkommener Information auf Seiten der Auftraggeber einerseits und der Neigung zu opportunistischem Verhalten bis hin zur Anwendung von List und Täuschung zur Nutzenmaximierung (*moral hazard*) auf Seiten der Auftragnehmer andererseits ergeben.

Für die Instrumente PSA, Beauftragung Dritter nach § 37 und Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i handelt es sich um eine direkte Vertragsbeziehung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und privaten Anbietern. Wie es der BA als Prinzipal gelingt, den Agenten, also den privaten Anbietern, Anreize zur Bestleistung zu bieten und gleichzeitig die eigenen Kosten möglichst gering zu halten, ist Inhalt des Vertrags- oder Kontraktmanagements.<sup>111</sup>

Im Folgenden werden die Prozessschritte des Kontraktmanagements als Bestandteile eines modellierten Regelkreises diskutiert (vgl. Abbildung 5-3). Dahinter steht die Überlegung, dass sich das Entscheidungskalkül für oder gegen ein Contracting-out laufend aus neuen Kooperations- und Koproduktionserfahrungen speist. Ob für das kommende Jahr mehr oder weniger Beauftragungen Dritter geplant werden, hängt entscheidend von den Erfahrungen des Vorjahres ab. Ebenso werden Elemente des Kontraktmanagements (Verträge, Monitoring etc.) den Erfahrungen entsprechend angepasst. Insofern sind die Phasen im Kontraktmanagementmodell nicht im strengen Sinne chronologisch zu verstehen, denn viele (Entscheidungs-)Prozesse finden parallel zueinander statt.

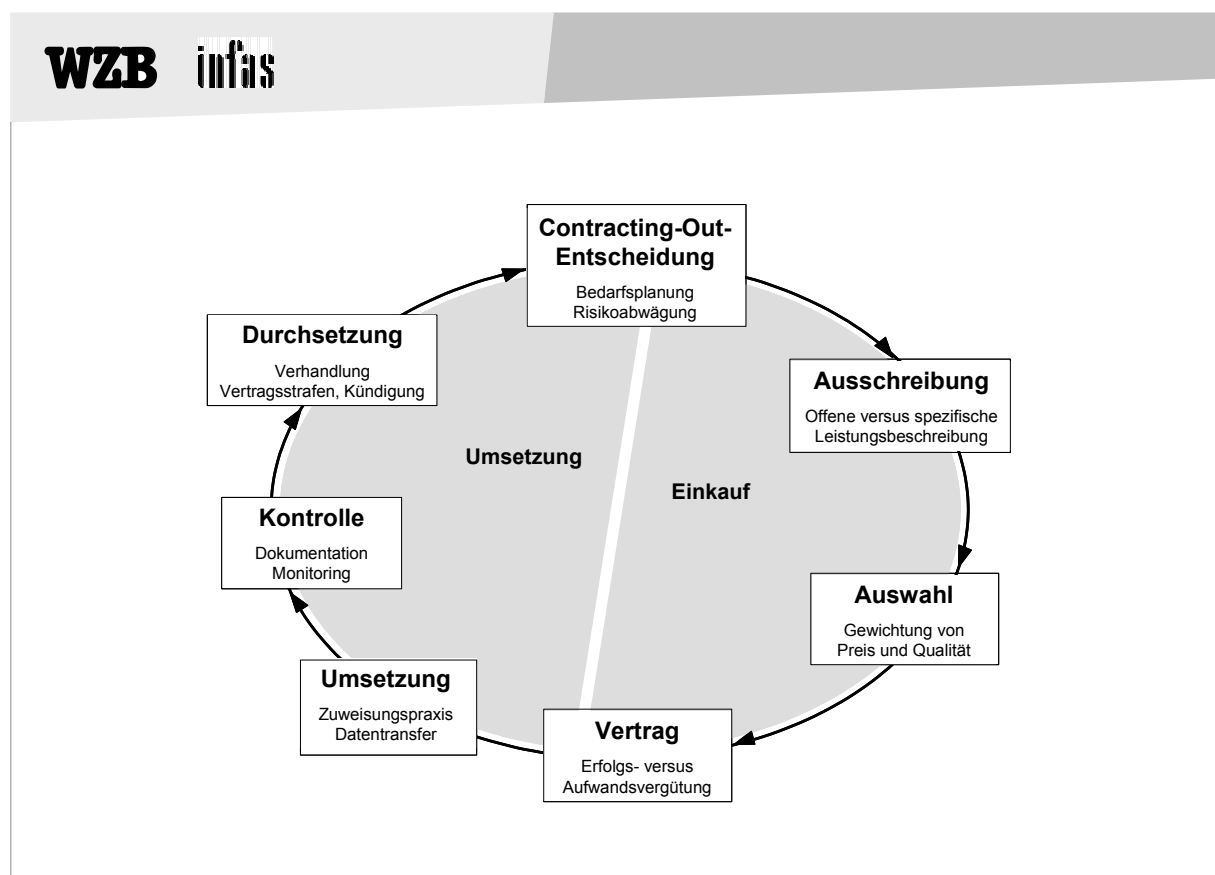
Der Kontraktmanagement-Prozess startet mit der grundlegenden Entscheidung darüber, welche Dienstleistung nach außen vergeben werden soll (Contracting-out-Entscheidung), und lässt sich im Weiteren in einen Einkaufsprozess und einen Umsetzungsprozess unterteilen.<sup>112</sup> Ausschreibung, Auswahl und Vertragsschluss sowie die laufende Umsetzung, Kontrolle und Durchsetzung der Verträge enthalten eine Vielzahl von Einzelabwägungen, die in der Summe das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und Effektivität beeinflussen.

Die mit den jeweiligen Phasen im Kontraktmanagement-Zyklus verbundenen Abwägungen und Gestaltungsoptionen werden im Folgenden knapp umrissen. Für eine ausführliche Darstellung vgl. WZB/infas (2005).

---

111 Kontraktmanagement ist der in der Literatur häufiger verwandte und umfassendere Begriff. Von Bedeutung sind hier sowohl explizite als auch implizite Verträge, d. h. neben der Schriftform von Abmachungen etwa auch die impliziten Verpflichtungen, die sich aus einer längeren vertrauensvollen Zusammenarbeit ergeben.

112 Wenn im Folgenden vom „Einkauf“ die Rede ist, meint dies den Prozess von der Entscheidung, eine Dienstleistung an Dritte auszulagern, bis zum Vertragsschluss mit einem ausgewählten Anbieter. Von Umsetzungsprozess wird gesprochen, wenn es um die laufende Koordination der Akteure während und nach der Leistungserbringung geht.

**Abbildung 5-3: Kontraktmanagement-Zyklus**

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### 5.2.1.2 Einkaufsprozess

Will man den Ablauf des Kontraktmanagementprozesses nachvollziehen, stellt sich die Frage, wer genau welche Entscheidungen trifft. Wir erörtern deshalb im Folgenden instrumentenübergreifend die bundeseinheitlichen Vorgaben in Bezug auf Einkauf und Umsetzung der Instrumente. Empirische Erkenntnisse über den Umgang der Agenturen mit dem jeweiligen lokalen Gestaltungsspielraum werden in den Abschnitten 5.4 bis 5.6 jeweils instrumentenspezifisch diskutiert.

Der Prozess des Einkaufs vermittlungsnaher Dienstleistungen lässt sich analytisch in drei Phasen unterteilen: Contracting-Out-Entscheidung, Ausschreibung und Auswahl.

#### *Contracting-out-Entscheidung der Agenturen*

Die Agenturen planen die vor Ort benötigte Menge an vermittlungsnahen Dienstleistungen. Dabei lassen sie sich zum einen von ihren strategischen Grundentscheidungen leiten, zum anderen sind sie an die prozeduralen Vorgaben der – in einem zent-

ralen Expertengremium der BA<sup>113</sup> entwickelten – Verdingungsunterlagen für die Instrumente gebunden. Hier werden Eckdaten zu Leistungsinhalten, Zielgruppen, Dauer der Maßnahmen und Vergütungsstrukturen festgelegt.

Die Agenturen treffen ihre Contracting-out-Entscheidungen im Rahmen ihrer jährlichen Bedarfsplanung. Die vorausschauende Planung erweist sich als schwierig, weil sie mit den Ausschreibungszyklen der REZ, der allgemeinen Haushaltsplanung und den Zielvereinbarungen mit der Regionaldirektion abgestimmt werden muss. Da die Verdingungsunterlagen in den letzten Jahren mehrfach und teilweise erheblich verändert wurden, ließ sich für die Agenturen zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht immer vorhersehen, welche Leistungen über welches Instrument mit welchen Vertragsbedingungen eingekauft werden konnten. Außerdem haben die Agenturen angesichts der im Wettbewerb bestimmten Preise Probleme mit der Kostenkalkulation und dementsprechend mit der Verteilung der Mittel des Eingliederungstitels. Angesichts dieser Schwierigkeiten messen die Agenturen den einzelnen Instrumenten jeweils unterschiedliche strategische Bedeutung bei. Die Contracting-out-Entscheidung wird darüber hinaus von der Kooperations- und Risikobereitschaft der Agenturen und den lokalen Erfahrungen mit den Ergebnissen der Vorjahre geprägt.

Im Rahmen der bundeseinheitlichen Vorgaben der Verdingungsunterlagen für jedes Instrument haben die Agenturen die Möglichkeit, Zielgruppen, Dauer, zeitliche Lage einer Maßnahme und die zu erreichende Eingliederungsquote zu bestimmen. Die Kombination dieser Größen legt den Anreiz für einen Anbieter fest, sich an einer Ausschreibung zu beteiligen und sie ist zugleich Kalkulationsgrundlage für ein Angebot.

Die wesentlichen Planungsgrößen sind:

- die spezifischen *Leistungsinhalte*, die sich sowohl aus den standardisierten Leistungsbeschreibungen der Verdingungsunterlagen als auch aus den von der jeweiligen Fachabteilung PP der BA-Zentrale herausgegebenen Handlungsanweisungen und Arbeitshilfen zur Regelung von Umsetzungsfragen ergeben;
- die *Mengen* und *zu erreichenden Eingliederungsquoten* pro Instrument und Zielgruppe, die schwer zu kalkulieren sind, weil zwischen Planungszeitraum und Maßnahmebeginn bis zu einem Jahr vergehen kann, durch unvorhersehbare Bewegungen am Arbeitsmarkt Planungsergebnisse schnell ihre Gültigkeit verlieren können und weil die Vermittlungsleistungen der Anbieter kaum vorhersehbar sind;
- die *Dauer und zeitliche Lage*<sup>114</sup> der Maßnahmen sowie

---

113 Beteiligt an diesem Gremium sind i. d. R. Vertreter des zentralen Einkaufs, des jeweils fachlich zuständigen Zentralbereichs Produkte und Programme (PP) der BA-Zentrale sowie Vertreter der Agenturen.

114 Wichtig für den Erfolg eines Dritten ist die Frage, wann im Jahr Maßnahmen beginnen und enden. So wird eine Beauftragung mit der Vermittlung in Ausbildungsplätze unabhängig vom In-

- die *Vergütungsstruktur* und damit die für die Agentur verbundenen Kosten sowie die für die Anbieter gesetzten Anreize. Bei reiner Aufwandsvergütung trägt die BA das volle Vertragsrisiko, da die Kosten unabhängig von den Leistungen des privaten Anbieters gleich hoch sind. Umgekehrt liegt das volle Risiko beim Anbieter, wenn nur der Vermittlungserfolg honoriert wird – wenn keine oder nicht ausreichend Vermittlungen gelingen, hat der Anbieter Aufwendungen in Vorleistung erbracht und möglicherweise Investitionen getätigt, die nicht refinanziert werden. Mit einer Kombination von Aufwandspauschale und Erfolgshonorar wird das Risiko zwischen beiden Vertragspartnern verteilt. Für die Anbieter ist die Vergütungsstruktur eine zentrale Größe zur Kalkulation. In der Regel kann man davon ausgehen, dass mit größerem Risiko des Anbieters auch ein höherer Preis einhergeht.<sup>115</sup>

Sobald die REZ zur Meldung der Bedarfe für ein spezielles Instrument auffordern, liefern die Agenturen ihre Planungsgrößen an die REZ, die den weiteren Ausschreibungs- und Auswahlprozess gestalten.

Mit ihren Contracting-out-Entscheidungen beeinflussen die Agenturen den Grad des Wettbewerbs, die Kalkulationen der Wettbewerber und die Wahlfreiheit der Nutzer von Dienstleistungen mit.

### *Ausschreibung*

Die Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibungen wurde mit der Entscheidung der BA, die Einkaufsprozesse zu zentralisieren, schrittweise den REZ übertragen. Mit der Entscheidung für die wettbewerbliche Vergabe wurden die Ausschreibungsverfahren nach der VOL/A festgelegt. Seit 2005 entscheiden die REZ für alle nach der VOL/A vergebenen Instrumente über das Ausmaß des Wettbewerbs und die Marktstruktur, über die Anreizstrukturen, den Grad der Transparenz und die Transaktionskosten mit, indem sie folgende Faktoren beeinflussen:

- die *Losgrößen*, von denen abhängt, welche Anbieter sich am Wettbewerb beteiligen und ob sich vor Ort überhaupt ein Leistungswettbewerb zwischen beauftragten Dritten entwickeln kann oder sich lediglich neue Trägermonopole aufbauen;<sup>116</sup>

---

strument scheitern, wenn in deren Beauftragungszeitraum kein Ausbildungsjahr beginnt und deshalb Vermittlungen innerhalb der Beauftragung nicht erzielt werden können.

115 Allerdings ist die Vergütungsstruktur nicht allein ausschlaggebend für die Preisfindung. In die Kalkulation sind außerdem zu erreichende Eingliederungsquoten, Vermittlungswahrscheinlichkeiten spezieller Zielgruppen, Vertragslaufzeit und saisonale Bedingungen des Auftragszeitraums einzubeziehen.

116 Die Entscheidung, in wie vielen Losen z. B. 1.000 Teilnehmerplätze für ein Instrument ausgeschrieben werden, kann beeinflussen, wie viele Anbieter letztlich am Markt aktiv sind. Werden die Plätze in einem Los ausgeschrieben, kann sich nur ein großer überregionaler Träger oder eine Bietergemeinschaft durchsetzen. Die 1.000 Plätze aber in mindestens zwei Losen auszuscheiden kann dazu führen, dass die Dienstleistung vor Ort von mehreren Anbietern im Wettbewerb angeboten wird.

- die *Ausschreibungszyklen*, die durch die Dauer der jeweiligen Beauftragungen determiniert werden und die die Such- und Informationskosten der Beauftragungen für Anbieter und Agenturen als Bedarfsträger beeinflussen;<sup>117</sup>
- die *Verdingungsunterlagen*, die Leistungsbeschreibungen, Bewertungskriterien und Hinweise zu deren Anwendung, Berichterstattungspflichten der Dritten, Vertragsmuster, diverse Formulare für die Vereinheitlichung der Abrechnungen, für Bietererklärungen etc. enthalten;
- das eingesetzte *Vergabeverfahren* nach VOL/A, mit dessen Wahl entsprechende Verfahrensfristen verbundenen sind, die die Flexibilität des Instrumenteneinsatzes erheblich beeinflussen, sowie
- die *Form der Veröffentlichung* auf der Internetplattform der BA.

Detaillierte Regulierungen erhöhen dabei zwar die Informationskosten für die Wettbewerber und die Agenturen, sie können aber zugleich die Überwachungs- und Durchsetzungskosten der Agenturen senken, also letztlich auch zu positiven Transaktionskosteneffekten führen. Zugleich können sie die Transparenz der Vergabeverfahren positiv beeinflussen und Anreize für potenzielle Anbieter setzen, sich am Wettbewerb zu beteiligen.

### *Auswahl*

Wenn der Ausschreibungsprozess abgeschlossen ist, beginnt die Prüfung und Auswahl der Angebote im REZ, bevor mit dem ausgewählten Bieter ein Vertrag geschlossen wird. Die Prüfung und Wertung durchläuft je nach Vergabeverfahren und Instrument mehrere Phasen. Grundsätzlich werden zunächst die *Bieter* auf Fachlichkeit, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit geprüft, wobei die REZ bei den Agenturen erkunden, ob über den Bieter Erkenntnisse vorliegen, die einen Ausschluss aus dem Verfahren begründen.<sup>118</sup> Anschließend werden die *Angebote* aller geeigneten Bieter nach Fachlichkeit und Wirtschaftlichkeit bewertet.

Die Prüfung der Anbieter wird durch die REZ durchgeführt. Die fachliche Prüfung wird durch Mitarbeiter der Agenturen, die dazu für einige Tage an die REZ entsandt werden, vorgenommen. Sie bewerten die Fachlichkeit der Konzepte der eingegan-

---

117 Die REZ führen i. d. R. jährlich eine überregionale Ausschreibung je Instrument durch, die durch zusätzliche regionale Ausschreibungen ergänzt wird. Bundeseinheitliche Ausschreibungszyklen machen den Ausschreibungsprozess für Dritte mit Interesse an überregionalen Aktivitäten transparent, sie binden aber phasenweise enorme Personalressourcen für die Recherche von Ausschreibungen und die Gestaltung der Angebote. Vor allem die Ressourcen kleiner Träger werden durch die zeitgleiche Ausschreibung verschiedener Arbeitsmarktdienstleistungen stark strapaziert.

118 Ein Problem in diesem Zusammenhang ist die Nachweishürde. Die REZ erkennen nur gerichtsfeste Meldungen der Agenturen über Unregelmäßigkeiten der bietenden Träger zur Verwendung im Prüfverfahren an, so dass schlechte lokale Erfahrungen bezüglich der Fachkunde der Bieter und der Ergebnisse im Vorjahr nur im Fall extremer Verstöße bei der Eignungsprüfung der Bieter berücksichtigt wurden.

genen Angebote nach den in den Verdingungsunterlagen definierten *Bewertungsmatrizen* und können so die Auswahlentscheidungen mit beeinflussen. Die Bewertungsmatrizen werden von den Fachabteilungen der BA-Zentrale und den REZ entwickelt. Mit ihnen wird versucht, qualitative Aspekte der Angebote instrumentenspezifisch quantifizierbar zu machen.<sup>119</sup>

Ob der Aufwand zur detaillierten fachlichen Bewertung lohnt, hängt davon ab, in welcher Form die vergebenen Qualitätspunkte in die Berechnung des wirtschaftlichsten Angebotes eingehen. So können beispielsweise in einem ersten Selektionsschritt Angebote, die eine festgelegte Mindestpunktzahl nicht erreichen, vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden. Bleiben dagegen qualitativ schlechtere Angebote im Auswahlverfahren, so können sie über einen niedrigeren Angebotspreis den Zuschlag gewinnen (vgl. klassisch dazu Akerlof 1970).

Zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots wurden bundeseinheitliche *Berechnungsverfahren* definiert, die sowohl den angebotenen Preis als auch die anhand der Bewertungsmatrizen ermittelten Qualitätspunkte für jede im Los vorhandene Leistungsart berücksichtigen. Diese komplexen Verfahren bedienen sich der sogenannten UfAB-Formeln (vgl. Anhang A1.7).<sup>120</sup> Von der Gestaltung dieser Formel, der Gewichtung von Preis und Qualität in ihr hängt entscheidend ab, welche Angebote sich im Wettbewerb durchsetzen. Das Auswahlverfahren beeinflusst die Marktstruktur, die Anreizstrukturen und die Transaktionskosten der BA.

Wenn die Auswahl getroffen wurde und kein Wettbewerber Einspruch gegen die Entscheidung der Vergabestelle erhoben hat, wird schließlich ein *Vertrag* abgeschlossen. Mit der Zentralisierung der Einkaufsprozesse veränderten sich auch hier die Zuständigkeiten. Waren bis 2005 die Arbeitsagenturen Vertragspartner für die Dritten, sind es nun die jeweiligen REZ.<sup>121</sup>

### 5.2.1.3 Umsetzungsprozess

Mit Vertragsabschluss sind wesentliche Entscheidungen darüber getroffen, welche Anreize beauftragte Dritte als Agenten der Prinzipal-Agent-Beziehung haben, im Sinne des Auftraggebers die beste Leistung zu erbringen.

Im Umsetzungsprozess werden institutionellen Interessenkonflikte zwischen Agenturen als Bedarfsträgern und beauftragten Dritten sichtbar, die sich zum einen aus dem Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung und zum anderen

---

119 Ein grundlegendes Problem dabei ist, ob die Qualität personenbezogener Dienstleistungen ex ante überhaupt zuverlässig erfasst und beurteilt werden kann.

120 UfAB steht für „Unterlage für Ausschreibungen und Bewertungen von IT-Leistungen“ und bezeichnet unterschiedliche Berechnungsformeln, die zur Auswahl bei öffentlichen Ausschreibungen verwandt werden.

121 Das hat auch Folgen für den Umsetzungsprozess, vor allem für die Durchsetzung der Vertragsinhalte.

aus der strikten Ergebnissteuerung der Agenturen ergeben. Diese Interessenkonflikte beeinflussen die Handlungsorientierungen und die Kooperationsbereitschaft der Akteure.

Im Folgenden werden die wesentlichen Gestaltungsspielräume auf der Umsetzungsebene skizziert.

### *Umsetzung der Verträge*

Für die Erfüllung ihrer Verträge sind die Anbieter auf die Kooperation mit den Agenturen angewiesen, die als Schnittstelle zwischen Arbeitssuchenden, Dritten und REZ vielfältige Aufgaben bei der Umsetzung von Beauftragungen Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen zu erfüllen haben.

Die Arbeitsagenturen benennen i. d. R. für jeden Auftrag zuständige Arbeitsvermittler und Leistungssachbearbeiter im Team Arbeitgeber-/Trägerleistungen als Ansprechpartner, die für einen reibungslosen Beginn der Beauftragung, für die Zuweisung der Teilnehmer in die Maßnahmen, für die teilnehmerspezifische Dokumentation und für die Kontrolle der von den Dritten abgerechneten Vermittlungen verantwortlich sind.

Schlüsselthemen für eine erfolgreiche und effiziente Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsagenturen und den Anbietern, die auch die Transaktionskosten für beide Seiten beeinflussen, sind:

- die *Information über die Maßnahmeinhalte durch die Dritten*: Vor allem, wenn zwischen Abschluss des Vergabeverfahrens und geplantem Maßnahmebeginn wenig Zeit verbleibt, können Informationsprobleme entstehen. Den Agenturen liegen die Vertragsunterlagen und Konzepte erst dann vor, wenn sie von den REZ zur Verfügung gestellt werden. Entsprechend kann sich die Vorbereitung einer Maßnahme verzögern, weil Absprachen zur genauen Umsetzung einer Maßnahme spät oder gar nicht getroffen werden oder weil den Vermittlern Informationen über die Maßnahmeinhalte fehlen, um potenzielle Teilnehmer auszuwählen;
- die *Zuweisungspraxis*: Die Zuweisungspraxis ist ein entscheidender Hebel für die Agenturen, den Integrationserfolg einer Beauftragung mitzugestalten. Zwar sind in Ausschreibung und Vertrag die Zielgruppen in ihren Grundzügen festgelegt, dennoch bleibt ein erheblicher Entscheidungsspielraum, welche Personen genau in diese Zielgruppe fallen und welche davon wann an die Dritten überwiesen werden. Zwischen Agenturen und Anbietern ist hier für alle Vermittlungsinstrumente ein grundsätzlicher Interessenkonflikt angelegt, der durch Informationsasymmetrie bei ungenauer Zielgruppenbestimmung in den Verträgen verstärkt wird: Die *Anbieter* haben ein Interesse daran, möglichst solche Personen in Vermittlungsmaßnahmen zugewiesen zu bekommen, die sich relativ leicht vermitteln lassen bzw. die überhaupt als vermittelbar eingeschätzt werden. Insbesondere bei einer erfolgsabhängigen Vergütung ist dieses Interesse auch unmittelbar wirtschaftlich begründet. Die *Agentur für Arbeit* auf der anderen Seite hat ein sachliches Interesse daran, diejenigen Personen an einen Dritten zu überweisen, deren Vermitt-

lung schwieriger und mit hauseigenen Ressourcen kaum möglich ist. Zugleich liegt der Gesamterfolg einer Maßnahme auch im Interesse der Agentur, denn sie wird letztlich auch an diesem Erfolg und an den richtig eingesetzten Finanzmitteln gemessen;<sup>122</sup>

- der *Datenaustausch*: Beim Datenaustausch zwischen Dritten und den Agenturen für Arbeit können hohe Überwachungskosten entstehen. Für jeden Auftrag müssen Daten zu den zugewiesenen Teilnehmern übermittelt werden. Sowohl die Detailtiefe der benötigten Berichte als auch die technischen Lösungen zur Übermittlung der Daten (Kompatibilität von EDV-Systemen) haben erheblichen Einfluss auf die Transaktionskosten zur Umsetzung der Instrumente.

### Monitoring

Die Kontrolle der Leistungen der Beauftragten durch die Agentur erstreckt sich auf

- die *Dokumentation der Beauftragungen und Teilnehmer*: Die Beauftragungen und die jeweils zugewiesenen Teilnehmer müssen im IT-System der BA dokumentiert werden. Maßnahmespezifische Informationen werden dabei von den Teams Arbeitgeber-/Trägerleistungen verarbeitet, die für die Abwicklung und die Abrechnung der Beauftragungen zuständig sind, teilnehmerspezifische Informationen werden von den zuständigen Arbeitsvermittlern dokumentiert;<sup>123</sup>
- die *Anerkennung von Vermittlungen*: Zum Ende einer Maßnahme oder bei vorzeitigen Austritten der Teilnehmer gilt es, die erbrachten Vermittlungsleistungen der Dritten zu prüfen. Die instrumentenspezifischen Regelungen zur Anerkennung von Vermittlungen unterscheiden sich deutlich. Gemeinsam ist den Instrumenten, die erfolgsabhängig vergütet werden, allerdings, dass die Anbieter immer in Vorleistung für die Dienstleistung gehen müssen, da die erste Rate des Erfolgshonorars frühestens nach sechs Wochen Beschäftigung abgerechnet werden kann;
- *Beobachtung der Zielerreichung der Beauftragten*: Die Zielerreichung der eingekauften Maßnahmen als Form der Qualitätssicherung vor Ort beobachten die Agenturen für Arbeit anhand der eingereichten Berichte. Darüber hinaus versuchen die Verantwortlichen im Rahmen ihrer zeitlichen Möglichkeiten, durch direkte Kommunikation mit den Dritten und Kontrollbesuche, schlechte Dienstleistung oder gar Missbrauch zeitnah zu erkennen und diesen entgegenzuwirken. Ein systematisches Monitoringsystem, das Einkaufsergebnisse und Leistungen der Wettbewerber dokumentiert, existiert bisher nicht.

---

122 Je nach Erfassung der durch die Dritten erzielten Vermittlungen in der BA-Statistik wirkt dieser Anreiz je nach Instrument in verschiedener Weise.

123 Im Jahre 2006 wird für einige Instrumente experimentell die Erstanlage einer Maßnahme im Dokumentationssystem der BA (cosachNT) durch Mitarbeiter der REZ übernommen, um den Informationsaustausch zwischen REZ und Agenturen zu beschleunigen und die Qualität der Datenerfassung zu erhöhen.



### *Durchsetzung von Vertragsvorgaben*

In der Praxis hat der Prinzipal BA ein zweistufiges Deeskalationsverfahren installiert, um frühzeitig auf Vertragsstörungen und schlechte Leistungserbringung der Dritten reagieren zu können. In der ersten Stufe obliegt zunächst den Agenturen, die Dritten bei Nichteinhaltung der Verträge schriftlich zur Beseitigung der Mängel aufzufordern. Bleibt diese Aufforderung ohne Wirkung, sind die REZ einzuschalten, die dann gemeinsam mit Agenturvertretern Verhandlungen mit den Dritten aufnehmen, Vertragsstrafen geltend machen oder Verträge in Fällen schwerwiegender Vertragsverletzung kündigen können.<sup>124</sup>

Mit diesem Verfahren zur Durchsetzung von Vertragsanforderung wird versucht, die Auftragnehmer zu vertragsgerechter Leistungserbringung anzureizen. Teilweise wird dabei auf Teilnehmerbeschwerden reagiert, teilweise auf die beobachteten laufenden Ergebnisse. Die BA versucht an dieser Stelle mit ihren Forderungen im Grunde, einen mangelnden Outcome-Wettbewerb durch fehlende Wahlmöglichkeiten der Nutzer auszugleichen. Mit den Auseinandersetzungen um die Vertragserfüllung entstehen aber zugleich beiden Seiten erhebliche Transaktionskosten.

In den Abschnitten 5.4 bis 5.6 erörtern wir die bisher grob skizzierten Prozesse der Implementation vermittlungsnaher Dienstleistungen über Kontraktmanagement empirisch vertiefend in einer instrumentenspezifischen Perspektive. Zunächst aber wird nun der zweite im Bereich der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen eingesetzte Steuerungsmechanismus, der Wettbewerb über Gutscheine, analytisch erörtert.

#### **5.2.2 Steuerungsmechanismus Gutscheine**

Mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins nach § 421g SGB III im Jahre 2002 sollte der Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen sowie zwischen staatlichen und privaten Vermittlern gefördert werden. Als einziges der hier untersuchten Instrumente gewährt der Gutschein den ihn nutzenden Arbeitslosen, am freien Markt denjenigen Anbieter aufzusuchen und zu beauftragen, der die beste Unterstützung verspricht.

Gutscheine sind ein Zahlungsmittel für bestimmte Güter und Dienstleistungen, das von öffentlichen Einrichtungen individuellen Konsumenten zur Verfügung gestellt wird, um dieses dann bei einer zugelassenen Organisation für die Einlösung der Zweckbestimmung zu verwenden. Die Grundidee ist bis zu Adam Smith zurückzufolgen (Colin 2005, S. 21) und sehr einfach: Der staatliche Gewährleister gibt an die bedürftigen bzw. berechtigten Bürger Gutscheine auf definierte Leistungen aus und

---

124 Auffällig ist, dass den Auftragnehmern i. d. R. kein eigenes Kündigungsrecht zugestanden wird, auch nicht in Fällen, in denen eine mangelnde Kooperation der Agenturen in der Umsetzung die vertragsgerechte Erfüllung der Leistungen deutlich erschwert.

garantiert, dass diese bei entsprechender Leistungserbringung eines Dritten gedeckt sind. Die Gutscheinbesitzer tauschen die Dienstleistung eines zugelassenen Anbieters ihrer Wahl gegen den Gutschein. Nach Vorlage der Gutscheine durch die Anbieter bei der gewährleistenden öffentlichen Institution bezahlt diese die Anbieter der definierten Leistungen auf Basis der vorgelegten Gutscheine. Der Gutschein ist für die Leistungsempfänger kostenlos, da er öffentlich finanziert wird. Er ist in diesem Sinne ein Umverteilungsinstrument.

Gutscheine sind ein Instrument zur Schaffung von Quasi-Märkten. Der erwünschte Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern soll sich in der Konkurrenz um die Gutscheine der Kunden entwickeln. Die indirekte nachfrageseitige Bezahlung durch den Konsumenten unterscheidet die Gutscheinelösung von traditionell bürokratischer Inputsteuerung ebenso wie von der wettbewerblichen Vergabe von Leistungsverträgen beim Kontraktmanagement (vgl. Ensor 2003).

Die Erstellung der Dienstleistungen basiert im Gutscheinmodell grundlegend auf der individuellen Nachfrage des Konsumenten der Leistung. Die Wahlfreiheit (Exit-Option nach Hirschman 1970) zwischen unterschiedlichen Anbietern ist konstitutiv für diesen Quasi-Marktansatz, weil sie die Anbieter der Leistung dazu motiviert, möglichst flexibel auf individuelle Bedarfe der Gutscheinbesitzer zu reagieren, um sich Reputation und Marktanteile zu sichern.

In Anlehnung an Morley-Fletcher (2002: 20) sind deshalb folgende Funktionsbedingungen für ein gut funktionierendes Gutscheinsystem erforderlich:

- Marktstruktur: Viele konkurrierende Anbieter sind am Markt aktiv. Auf der Nachfrageseite (bei den Nutzern) existiert eine hinreichend große Streuung als legitim anerkannter Geschmackspräferenzen.
- intelligente Anreize: Der Wert der Gutscheine motiviert die Anbieter, zu diesen Bedingungen Aufträge anzunehmen. Will man Creaming vermeiden, müssen die Anreize so gesetzt werden, dass sie nach Bedarfslagen der Kunden gestaffelt sind.
- Wahlfreiheit: Es besteht völlige Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern. Der Wechsel zwischen Anbietern ist leicht möglich.
- Maximale Transparenz: Die Konsumenten sind über die Qualität des vorhandenen Angebots gut informiert, bzw. es existieren gut zugängliche Möglichkeiten zum Vergleich zwischen verschiedenen Anbietern.
- Minimale Transaktionskosten: Für alle Beteiligten entstehen geringe Kosten bei der Nutzung des Gutscheins.

### 5.3 Veränderte Rahmenbedingungen im Reformprozess

Im Untersuchungszeitraum haben sich zentrale institutionelle Rahmenbedingungen der Umsetzung der hier untersuchten Instrumente verändert. Neben der Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 und den Regelungen im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zur Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes haben auch die Veränderungen der Zumutbarkeitsregelung den Druck auf Arbeitsuchende deutlich erhöht, möglichst frühzeitig eine neue Beschäftigung aufzunehmen.

Daneben wirkt die im Zuge der Reform der BA eingeführte Steuerung des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente über Kundengruppendifferenzierung, Handlungsprogramme und Produkteinsatzlogik auf die Contracting-out-Entscheidungen der Agenturen, auf die Teilnehmerstruktur der Maßnahmen und auf die Kooperationskultur zwischen BA und privaten Dienstleistern.

Speziell für die über Kontraktmanagement gesteuerten Instrumente wirken sich aber drei Faktoren besonders aus:

- rechtlich: die systematische Anwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen aus GWB, VgV und VOL/A auf die Beschaffung der Dienstleistungen;
- institutionell: die Zentralisierung der Einkaufsorganisation der BA im Zuge der Organisationsreform und
- instrumentell: die Standardisierung der Leistungsinhalte der über Kontraktmanagement gesteuerten Instrumente.

Beginnend Anfang 2003 wurden die Rahmenbedingungen für die Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen grundlegend verändert. In der Zeit vor den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik üblicherweise in Gesprächen der Arbeitsämter mit potenziellen Trägern entwickelt. Die Arbeitsämter entschieden vor Ort und in hierarchischer Steuerung, welche Preise sie zahlten und welche Träger sie beauftragten.

Während früher das Arbeitsamt einen Bewilligungsbescheid erteilte, schließt die Bundesagentur für Arbeit nun einen Vertrag über eine zu erbringende Dienstleistung mit den beauftragten Dritten. Während früher Personal- und Sachkostenzuschüsse bewilligt wurden, werden nun Erfolgshonorare und Aufwandspauschalen gezahlt. Während früher Projekte entwickelt wurden, werden jetzt Produkte eingekauft. Während Träger sich früher mit der Einreichung guter Konzepte, schlüssiger Finanzierungspläne und politischer Unterstützung aus dem Umfeld der Selbstverwaltung relativ sicher sein konnten, die beantragten Maßnahmen bewilligt zu bekommen, müssen Dritte sich heute einem harten Preiswettbewerb in einem schrumpfenden Markt stellen und machen die Erfahrung, dass selbst erfolgreiche Konzepte aus finanziellen Gründen nicht mehr durchsetzbar sind.

### 5.3.1 Wettbewerbliche Vergabe

Die Einführung der wettbewerblichen Vergabe verfolgte das Ziel, die Effizienz der Leistungserbringung durch Wettbewerb zu steigern. Der Gesetzgeber sah zunächst unter den hier diskutierten Instrumenten nur für die PSA und die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III die Anwendung des Vergaberechts vor. Im August 2003 entschied das BfW, dass die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III ebenfalls dem Vergaberecht unterliegt (Bundesagentur für Arbeit 2003a).<sup>125</sup>

Im Untersuchungszeitraum galten nach § 101 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und § 3 I der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) drei mögliche *Vergabeverfahren*, nämlich öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung und freihändige Vergabe (vgl. Anhang A1.8). Je nach Vergabeverfahren unterscheidet sich der Ausschreibungsprozess im Hinblick auf die vergaberechtlich festgelegten verfahrensbedingten Fristen.

Die öffentliche Ausschreibung dauert ca. vier Monate. Die freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb dauert nicht weniger lang. Lediglich im einstufigen Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb verkürzen sich die Fristen um mehrere Wochen.<sup>126</sup> Da das Wettbewerbsrecht aber den Vorrang der öffentlichen Ausschreibung definiert, sind die Fristen für die Beauftragung Dritter mit Arbeitsmarktdienstleistungen nach vergaberechtlichen Verfahren aus Sicht der Agenturen zu lang, um flexibel auf Bedarfe und sich verändernde Marktlagen zu reagieren.

„Die VOL dauert zu lange. Das Verfahren passt nur für absehbare Kundengruppen-Bedarfe. Es passt aber nicht, wenn schnelle Entscheidungen gebraucht werden. Die VOL gibt ja in § 3 auch freihändige Vergabemöglichkeiten [ohne Teilnahmewettbewerb] her, aber dieses Vorgehen ist noch nicht wieder auf der Tagesordnung. Ein Markt entwickelt sich nicht so langsam, wie die VOL vorgibt. Da kann man auch nicht den Kollegen im REZ einen Vorwurf machen, da muss man fragen, ob die VOL eigentlich noch zeitgemäß ist.“ (Leitungskraft, AA 04)

Allen Verfahren gemeinsam ist das Problem, nach welchen Bewertungsmaßstäben die am besten geeigneten Anbieter und Angebote ermittelt werden können. Angesichts des unvermeidbaren Informationsdefizits des Prinzipals (der BA) vor der Vergabeentscheidung über Leistungsfähigkeit und Erfolgchancen der Anbieter ergeben sich hier strukturelle Schwierigkeiten, die höchstens iterativ zu beheben sind.

---

125 Im Laufe des Untersuchungszeitraums wurden auch Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (TM), berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), ausbildungsbegleitende Hilfen (AbH), Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE) und nach § 102 ausbildungsbegleitende Hilfen für Rehabilitanden nach VOL/A ausgeschrieben.

126 Bei diesem Verfahren können die Agenturen drei bis fünf potenzielle Anbieter benennen, die dann vom REZ zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Von den Agenturen wurden als Kriterien für diese Vorauswahl die Integrationserfolge und die Erfahrungen aus der bisherigen Zusammenarbeit zugrunde gelegt. So konnten erfolglose oder wenig kooperative Dritte vom Verfahren ausgeschlossen werden und zugleich das Verfahren selbst gestrafft werden. Unter vielen lokalen Trägern drei bis fünf auszuwählen, hieß aber auch, andere von vornherein vom Wettbewerb um diese Aufträge auszuschließen.

### 5.3.2 Zentralisierung der Einkaufsorganisation

Anfangs lag die Umsetzung der Ausschreibung von Arbeitsmarktdienstleistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) in der Verantwortung der lokalen Agenturen. Im August 2003 entschied der Vorstand der BA, „eine eigenständige *Einkaufsorganisation* in der Bundesagentur für Arbeit zu etablieren, die neben Gütern und Dienstleistungen für den laufenden Geschäftsbetrieb auch für die Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen verantwortlich ist“ (Bundesagentur für Arbeit 2003b, S. 1). Ziele dieser Neuorganisation waren die Straffung der Beschaffungsorganisation, die Bündelung vergaberechtlichen wie verfahrensmäßigen Fachwissens und die stärkere Standardisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Durch Optimierung der Prozesskosten sollte „hohe Versorgungsqualität und Kundenzufriedenheit gewährleistet“ (ebd.) werden. Man versprach sich eine bessere Qualitätssicherung durch die Vergleichbarkeit von Angeboten, eine höhere Transparenz und bessere Korruptionsbekämpfung durch die Trennung von Bedarfsträgern (Agenturen) und Beschaffern. Zugleich sollten Kosten reduziert und so Mittel und Personal für die operativen Bereiche Vermittlung und Beratung freigesetzt werden.

Das neu gegründete BA-Service-Haus (BA-SH) ist in sieben Regionale Einkaufszentren (REZ) gegliedert, die den Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen verantworten. Die Einkaufsprozesse der Bundesagentur für Arbeit wurden stufenweise an das BA-Service-Haus übertragen. Seit Beginn des Jahres 2005 werden alle Arbeitsmarktdienstleistungen für die Agenturen über die REZ ausgeschrieben, also auch die hier untersuchten Instrumente.<sup>127</sup>

Die Bündelung der Einkaufskapazitäten in einer zentralen Organisationseinheit entspricht der Forderung nach Korruptionsbekämpfung durch die Trennung von Einkäufern und Bedarfsträgern. Sie eröffnet allerdings neue Probleme, darunter vor allem der Berücksichtigung dezentraler besonderer Bedarfe, und sie erzeugt ein Spannungsverhältnis zwischen zentraler Steuerung der Einkaufsentscheidungen und lokaler Ergebnisverantwortung der Agenturleitungen.

### 5.3.3 Standardisierung der Leistungen

Die Standardisierung der Leistungen wird von der BA-Zentrale forciert und zielt auf eine bundeseinheitliche Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III. Die Ergebnisse lokaler Beauftragungen Dritter sollen leichter vergleichbar und das Qualitäts- und Lieferantenmanagement verbessert werden. Die Leistungsinhalte werden in Form eines standardisierten Produktkatalogs beschrieben, der für je-

---

127 Ab 2005 besteht darüber hinaus für die Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II das Angebot, ihre Arbeitsmarktdienstleistungen auf freiwilliger Basis ebenfalls über die REZ ausschreiben zu lassen.

des „Produkt“ die dazugehörige Vergütungsform sowie Bewertungskriterien für die Beurteilung der Angebote festlegt.

In die von den Fachabteilungen Produkte und Programme (PP) der BA-Zentrale und den REZ fortentwickelten Leistungsbeschreibungen, Handlungsanweisungen und fachlichen Standards werden regelmäßig Anregungen aus den Agenturen, aus den Berichten der Innenrevision der BA und des Bundesrechnungshofes aufgenommen.

### **5.3.4 Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen der Vergabepaxis**

Die neuen Rahmenbedingungen der Vergabepaxis haben weitreichende Auswirkungen auf das Kooperationsverhältnis zwischen der Agentur für Arbeit und den privaten Anbietern vor Ort.

Die Anwendung des Vergaberechts führte zu verstärktem Wettbewerb zwischen den Anbietern, vor allem aber zu sinkender Flexibilität durch die mehrmonatigen Verfahrensfristen der VOL/A.

Die Ausgestaltung des jeweiligen Vergabeverfahrens im Rahmen der standardisierten und zentralisierten Ausschreibungen der REZ führte zu einem harten Preiskampf, der zumindest in den ersten Jahren der Qualität personenbezogener Dienstleistungen zugunsten der Einsparung von Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu geringe Bedeutung beimaß. Zudem führt das wettbewerbliche Vergabeverfahren in vielen Fällen dazu, dass vor Ort für jedes Instrument nur wenige und häufig wechselnde Anbieter aktiv sind.

Die Zentralisierung der Einkaufsorganisation führte zudem zur Unterbrechung traditioneller Kooperationsbeziehungen zwischen lokalen Arbeitsagenturen und Anbietern von Arbeitsmarktdienstungen. Der systematische Bruch dieser Beziehungen, die nicht zuletzt durch entsprechende Gutachten des Bundesrechnungshofs pauschal als korruptionsanfällig und „verfilzt“ gebrandmarkt wurden, zog erhebliche Vertrauensverluste zwischen den lokalen Akteuren nach sich. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die gesetzgeberische Position, auch den Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung fördern zu wollen.<sup>128</sup> Die Zentralisierung der Einkaufsorganisation bedeutet zugleich eine grundlegende Neujustierung zwischen zentraler und dezentraler Verantwortung innerhalb der BA hinsichtlich der Inhalte und Finanzierung lokaler Vermittlungsstrategien sowie der Verfahren zur Auswahl der privaten Dienstleister.

Die Standardisierung der Leistungsinhalte, Vergütungsformen, Berichterstattungsregeln etc. führt zu einer bundesweiten Vergleichbarkeit der jeweiligen Arbeitsmarktdienstleistung. Die Transparenz der Leistungsinhalte geht allerdings bei einem Teil der Instrumente auf Kosten lokaler Gestaltungsmöglichkeiten sowohl inhaltlicher als

---

128 Vgl. Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002.

auch organisatorischer Art. Sie schränkt die Aktivitäten der Anbieter auf den Raum der standardisierten Auftragsinhalte ein und behindert modular aufeinander aufbauende Systeme. Gleichzeitig ist die Standardisierung ein Mittel, um Leistungsinhalte überhaupt erst relativ genau beschreiben zu können und sie damit den Anforderungen des Vergaberechts an genaue Leistungsbeschreibungen anzupassen. Die Standardisierung der Vergütungsformen schafft zum einen Kostentransparenz und teilweise auch eine Vergleichbarkeit der Leistungseffizienz der Anbieter, sie ordnet zum anderen die Kalküle der Anbieter wie der Bedarfsträger einer strikten Effizienzbetrachtung unter und bestimmt über die Ausgestaltung der Risikoverteilung zwischen Agenturen und Anbietern auch die Kooperationskultur zwischen ihnen.

Die Regulierungstiefe der durch Vergaberecht, Zentralisierung in den REZ und Standardisierung der Leistungsinhalte geprägten Ausschreibungen nimmt eher zu als ab. Allein die teilweise enorme Ausdifferenzierung standardisierter Leistungsinhalte und deren Spezifizierung für Alg-I- und Alg-II-Empfänger vergrößern den Umfang der Verdingungsunterlagen. Ein Teil der Regulierungen hat seine Ursachen in Erfahrungen der BA mit einer schlechten Qualität der Dienstleistungserbringung Dritter in vergangenen Ausschreibungszyklen. Angesichts auftretenden opportunistischen Verhaltens von Agenten nach Vertragsschluss oder schlicht angesichts der Auswahl ungeeigneter Anbieter wurden die Verdingungsunterlagen mit immer neuen Details zur Regelung der Umsetzung, Kontrolle und Durchsetzung der Verträge teilweise erheblich ausgeweitet, um „moral hazard“ der Agenten zu vermeiden.

Vor allem die komplexen Bewertungsverfahren für die Auswahl der wirtschaftlichsten Anbieter mittels der sog. UfAB-Formeln wurden mehrfach modifiziert, weil sie nach Meinung vieler Beteiligten den Preis im Verhältnis zur angebotenen Qualität zu stark gewichteten.<sup>129</sup>

Die Wirkung der Berechnung der Wirtschaftlichkeit nach den UfAB-Formeln ist umstritten. Zum einen soll auf diesem Wege eine Neutralität des Maßstabes und Quantifizierbarkeit von Qualitätsaspekten erzeugt werden, zum anderen sind die Formeln in ihrer Komplexität relativ intransparent. Auch dominierte zumindest bei einem Teil der Instrumente ein stark unterdurchschnittliches Preisangebot trotz komplexer Bewertungsmatrizen jeden Qualitätsaspekt der Konzepte, weil die Berechnungsverfahren zu geringe Hürden für Anbieter unzureichender Qualität bei niedrigen Preisen vorsahen. Die Veröffentlichung der Ausschreibungen auf der Internetplattform der BA ist als wenig benutzerfreundlich einzuschätzen. Die Verdingungsunterlagen und Losblätter veröffentlichter Ausschreibungen werden teilweise im laufenden Verfahren noch verändert, so dass sie von den Bietern mit relativ großem Aufwand beobachtet werden müssen. Auch fehlt es im Internetportal der BA an Übersichtlichkeit hinsichtlich der Beauftragungen nach Regionen und Instrumenten. Die Kombination von zentralen

---

129 So wurden Qualitätspunkte mit Gewichtungsfaktoren versehen, um ihre Bedeutung zu steuern und Mindestpunktwerte definiert, so dass Angebote, die diese Werte nicht erreichen, aus dem weiteren Vergabeverfahren ausgeschlossen werden können.

und dezentralen Ausschreibungen sorgt für weitere Komplexität der Darstellung und führt zu hohen Such- und Informationskosten für die Anbieter.

Maximale Transparenz der Vergabeverfahren ist so bisher nicht gewährleistet. Von minimalen Transaktionskosten kann angesichts der komplexen Vorgaben der Vergabungsunterlagen und der hohen Informations- und Suchkosten nicht gesprochen werden.

Die Agenturen beurteilen die Arbeit der REZ nach wie vor kritisch. In der zweiten Welle der Agenturbefragung Anfang 2006 gaben 40 % der Agenturen an, im Vergleich zum Einführungsjahr des zentralen Einkaufs habe die zeitliche Belastung der Agenturen eher abgenommen. Zwei Drittel urteilten, die Qualität der Maßnahmen habe abgenommen. 46 % urteilten, die Kosten-Nutzen-Relation habe sich verbessert, und 78 % gaben an, die Flexibilität des Mitteleinsatzes und der Planung sei gesunken.

## **5.4 Implementation und Wirkung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III**

Im Folgenden stellen wir das Instrument und die prozeduralen Vorgaben der BA zu seiner Umsetzung vor. Anschließend präsentieren wir Daten zur Nutzung der Beauftragung Dritter nach § 37 in den Jahren 2004 und 2005. Davon ausgehend, dass die komplexen Prozesse des Kontraktmanagements die Umsetzung der Aufträge durch die Dritten wie auch die Kooperationspraxis der Agenturen beeinflussen, widmet sich die Prozessanalyse anschließend den Contracting-out-Entscheidungen der Agenturen und dem Einkaufsprozess, um die Anreizgestaltung und andere wichtige strukturelle Vorgaben der BA-Zentrale zur Umsetzung der Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III zu analysieren. Anschließend wird der Umsetzungsprozess untersucht, bevor die Wirkungsanalyse des Instruments Aufschluss über die erzielten Netto-Integrationswirkungen gibt. Die Diskussion der Ergebnisse schließt mit der Vorstellung einer Kosten-Nutzen-Bilanz für das Instrument.

### **5.4.1 Grundlagen**

#### **5.4.1.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers**

Nach § 37 SGB III können die Arbeitsagenturen „zur ihrer Unterstützung Dritte mit der Vermittlung oder mit Teilaufgaben der Vermittlung beauftragen“. Die Arbeitssuchenden werden individuell an die Auftragnehmer überwiesen und von ihnen individuell beraten und bei der Arbeitssuche unterstützt.

Mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen SGB III wurde den Arbeitsämtern durch § 37 Abs. 2 die Möglichkeit eröffnet, Dritte mit vermittlungsunterstützenden Dienstleistungen für die BA zu beauftragen. Die entstehenden Kosten wurden zunächst über die Freie Förderung nach § 10 SGB III gedeckt.



Mit dem am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) sollte Arbeitsuchenden, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert ist oder die nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren, verstärkte vermittlerische Unterstützung gewährt werden. Dazu erhielten die Arbeitsämter die Möglichkeit, Dritte auch mit der gesamten Vermittlung von Arbeitsuchenden zu beauftragen. Der Gesetzgeber wollte mit der Modifizierung des § 37 SGB III zusätzliche vermittlerische Hilfen durch private Dritte in das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einführen und die besondere Verantwortung der Agenturen für Arbeit für Problemgruppen am Arbeitsmarkt betonen.

Mit der im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geregelt und ab 1. Januar 2004 geltenden Neufassung von § 37 SGB III kann die Agentur für Arbeit Dritte nun zu ihrer Unterstützung umfassend mit Vermittlungsdienstleistungen beauftragen. Für die Vermittlungstätigkeit der Beauftragten kann eine pauschalierte Vergütung vereinbart werden. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit haben Arbeitslose nach § 37 Abs. 4 einen Rechtsanspruch auf die Unterstützung durch einen Vermittler außerhalb der Agentur (vgl. BGBl. I, Nr. 65 vom 23.12.2003, S. 2848 ff.).<sup>130</sup>

Die erneute, eher formale als inhaltliche Modifizierung des § 37 SGB III im Zuge des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt steht im Kontext der Absicht des Gesetzgebers, Grundlagen für eine schnellere und effektivere Arbeitsvermittlung zu schaffen. § 37 SGB III ist in der hier untersuchten Fassung formal ein Instrument der Vermittlungsunterstützung für die BA, auch wenn ein Teil der über dieses Instrument möglichen Tätigkeiten Dritter, nämlich die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung, eher eine Dienstleistung für die Arbeitsuchenden als für die BA darstellt. Insofern passt das Instrument systematisch zur gesetzgeberischen Absicht, die Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung zu erhöhen und den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen zu stärken (vgl. Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002).

#### 5.4.1.2 Forschungsstand

*Dreas & Gerhardt* (2002) diskutieren Probleme privater Vermittlungsagenturen, die durch das Sonderprogramm „Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Alhi-Beziehern“ zwischen 1998 und 2003 gefördert wurden. Sie geben damit einen Eindruck von der Umsetzung des Instruments vor der Hartz-Gesetzgebung, also auch von der Anwendung des Vergaberechts vor der zentralisierten Einkaufsorganisation der BA.

---

130 Unter Vermittlung versteht das SGB III laut § 35 Abs. 1 (2) „alle Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Ausbildungs- oder Arbeitsuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen“. Von diesem Vermittlungsbegriff sind alle Aktivitäten erfasst, die der Verbesserung der Vermittlungsaussichten dienen, so auch Bewerbungshilfen und die Nutzung von Ausbildungs- oder Arbeitsplatzbörsen.

Sie verweisen auf problematische Folgen quasi-marktlicher Strukturen im Verhältnis von BA und beauftragten Dritten, z. B. auf die Monopolmacht der BA als Auftraggeber, die über das Verfahren, die Auftragszeiträume und die instrumentellen Rahmenbedingungen entscheidet, auf Schwierigkeiten der Dritten, die Kosten ihrer Arbeit zu decken, oder auf Auseinandersetzungen zwischen Auftragnehmern und BA um die Teilnehmerauswahl. Damit reißen sie zentrale Aspekte des Kontraktmanagements an: die Anreizgestaltung, die Wahlmöglichkeiten der Nutzer sowie die Risikoverteilung zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern.

Der *Bundesrechnungshof* überprüfte im Sommer 2003 in acht Arbeitsämtern insgesamt 32 Beauftragungen Dritter (vgl. Bundesrechnungshof 2003a). Dabei wurde festgestellt, dass sowohl der Umfang als auch die Vertragsinhalte zwischen den Agenturen starke Unterschiede aufwiesen. Zentrale Kritikpunkte des Berichtes betrafen die freihändige Auswahl beauftragter Dritter, die unzureichende Dokumentation von Vergabeentscheidungen und Beauftragungsinhalten, die zu wenig erfolgsorientierte Preisgestaltung, die mangelnde Dokumentation der Bewerberauswahl, den hohen administrativen Mehraufwand bei Beauftragungen mit Teilaufgaben sowie die mangelnde Überwachungspraxis der Agenturen. Der Bundesrechnungshof regte daher u. a. an, Beauftragungsinhalte zu standardisieren, die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung zu stärken und die Vergütungen für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung vollständig erfolgsbasiert zu gestalten. Zudem schlug das Gutachten vor, die angestrebten Eingliederungsquoten vertraglich zu vereinbaren und Beauftragungen auf Erfolgsbasis den Vorrang vor jenen auf Aufwands- und Erfolgsbasis zu geben. Die Ergebnisse des Berichtes sind in die Fortentwicklung der Handlungsanweisungen und fachlichen Standards der BA für die Umsetzung des Instruments eingeflossen.<sup>131</sup>

*ZEW & sinus* (2005) haben umfangreiche Forschungsberichte vorgelegt (vgl. IAB-Forschungsberichte 1/2005 bis 8/2005; Kruppe 2006). Darin werden u. a. Ergebnisse der Implementations- und Wirkungsforschung zu § 37 SGB III dargestellt. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Analyse des Instrumenteneinsatzes der Jahre 2003 und 2004, derzufolge im Jahre 2004 bundesweit 584 verschiedene Anbieter für 4.098 Aufträge nach § 37 SGB III beauftragt wurden. 464 Anbieter bekamen jeweils in einem Agenturbezirk Aufträge, insgesamt 80 Anbieter erhielten jeweils in zwei bis drei Agenturbezirken Zuschläge. Damit waren 93 % aller nach § 37 Beauftragten in maximal drei Agenturbezirken aktiv. Zugleich gab es im Jahre 2004 einen Anbieter-Konzern, der Aufträge in 112 der 180 Agenturbezirke und damit 26 % aller Aufträge mit 27 % aller ausgeschriebenen Plätze gewonnen hatte. Weitere drei Anbieter waren in mehr als 27, weitere zwölf Anbieter in zehn bis 20 Agenturbezirken aktiv. Die sechs größten Anbieter des Ausschreibungsjahrgangs 2004 erreichten zu-

---

131 Die Umsetzung des Instruments basiert heute auf stark veränderten Rahmenbedingungen, so dass die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nur noch teilweise praxisrelevant sind. Sie geben dennoch Hinweise für die Evaluierung der aktuellen Umsetzung des Instruments.

sammen einen Marktanteil von 41 % der Beauftragungen und 42 % der zuzuweisenden Bewerber (vgl. Autorengemeinschaft sinus München 2006a, S. 174 ff.).

Der Markt war im Jahre 2004 angesichts dieser Zahlen als zersplittert und von wenigen Oligopolen dominiert zu bewerten. Hinsichtlich der Zielgenauigkeit der Zuweisungen stellt die Studie fest, dass die Arbeitsagenturen Bewerber mit teilweise erheblichen Abweichungen von den ausgeschriebenen Zielgruppenmerkmalen an die Dritten verwiesen. In einer schriftlichen Befragung äußerten sich Bewerber, die zu Dritten überwiesen worden waren, überwiegend unzufrieden mit deren Leistungen und deren Hilfe bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Die mikroökonomische Wirkungsanalyse von Bewerbern, die im ersten Halbjahr 2004 in Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung zugewiesen wurden, ergab, dass die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung in ihrer standardisierten Form negative Effekte zeigte, während für die nicht standardisierten Formen ein neutraler Effekt ermittelt wurde. Zudem wurde ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhe des Erfolgshonorars und dem geschätzten Netto-Integrationseffekt ermittelt (vgl. Winterhager 2006).

#### **5.4.2 Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmenbedingungen**

Im August 2003 entschied das BMWA, dass die Beauftragung Dritter nach § 37a SGB III dem Vergaberecht unterliegt (vgl. BA-Rundbrief 98/2003). Die Agenturen konnten ab diesem Zeitpunkt lokale Aufträge noch mit einer Dauer bis zum 31. März 2004 abschließen. Im Zuge der Zentralisierung der Einkaufsprozesse Ende 2003 wurden die Leistungen nach § 37 im Oktober 2003 erstmals zentral über die Landesarbeitsämter ausgeschrieben. Dazu wurden die Leistungsinhalte standardisiert.<sup>132</sup> Die Beauftragung Dritter nach § 37 umfasste deshalb seit April 2004 bis Anfang 2006 drei Typen von Leistungsarten, für deren Implementation jeweils unterschiedliche Anforderungen bestehen:

- die Beauftragung mit Teilaufgaben (VT) wie Profiling, Bewerbungsmanagement/ Aktivierung der Eigenbemühungen oder Fallmanagement;
- die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung (VG) in Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisse<sup>133</sup> und
- die Beauftragung mit der Akquisition von Arbeits- oder Ausbildungsstellen (StA).

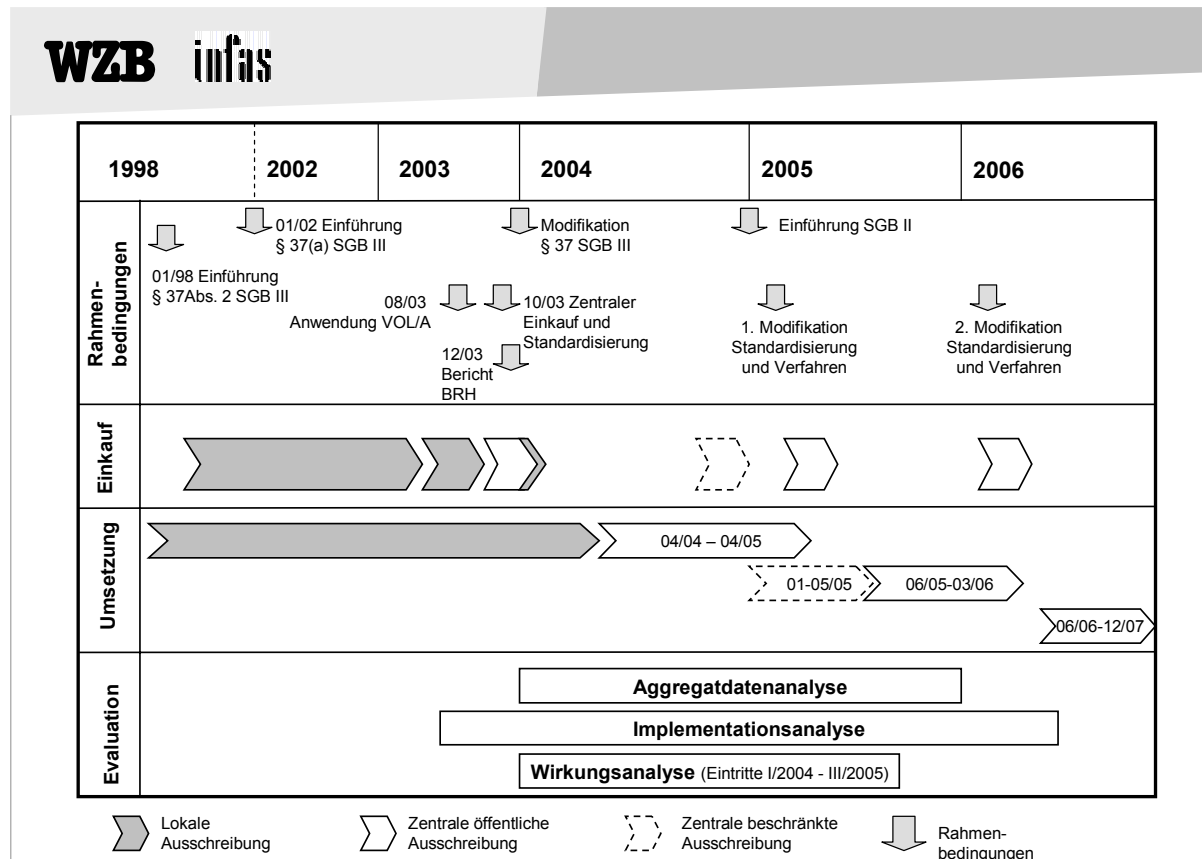
---

132 Zentralen Einfluss auf die Entwicklung hatte der Bericht des Bundesrechnungshofs vom Dezember 2003, der Kritik an der Praxis der Auftragserteilung und -dokumentation der Agenturen, den Verträgen und der hohen regionalen Varianz der Kosten für vergleichbare Leistungen übte sowie Vorschläge zur Modularisierung der Leistungen entwickelte.

133 Hier wurde nach der Dauer der Arbeitslosigkeit und dem Grad der Vermittlungshemmnisse zwischen drei Leistungsarten unterschieden, die jeweils unterschiedlich honoriert wurden.

Im Jahre 2006 wurden alle Varianten der Beauftragung mit Teilaufgaben in den Bereich der Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III verlagert, nachdem im Jahre 2005 zunächst das Profiling aus dem Spektrum der Leistungen nach § 37 herausgenommen worden war.<sup>134</sup>

**Abbildung 5-4: Rahmenbedingungen der Beauftragungen Dritter nach § 37 SGB III**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In die Wirkungsanalyse (vgl. Abschnitt 5.4.4) gehen Eintritte in Beauftragungen nach § 37 zwischen Januar 2004 und September 2005 ein. Hier werden also sowohl lokal ausgeschriebene Aufträge als auch Aufträge der ersten zentralen öffentlichen Ausschreibung sowie der möglichen Verlängerung dieser Aufträge und der für die ersten beiden Quartale des Jahres 2005 möglichen beschränkten Vergabe ohne öffentlichen Teilnahmewettbewerb betrachtet. Diese Unterscheidung ist insofern relevant, als dass jedes dieser Verfahren mit unterschiedlichen Vorgaben zu Leistungsinhalten, Vergütungsformen und Auswahlverfahren einherging. Die wesentlichen Aspekte dieser unterscheidbaren Rahmenbedingungen werden im Folgenden diskutiert.

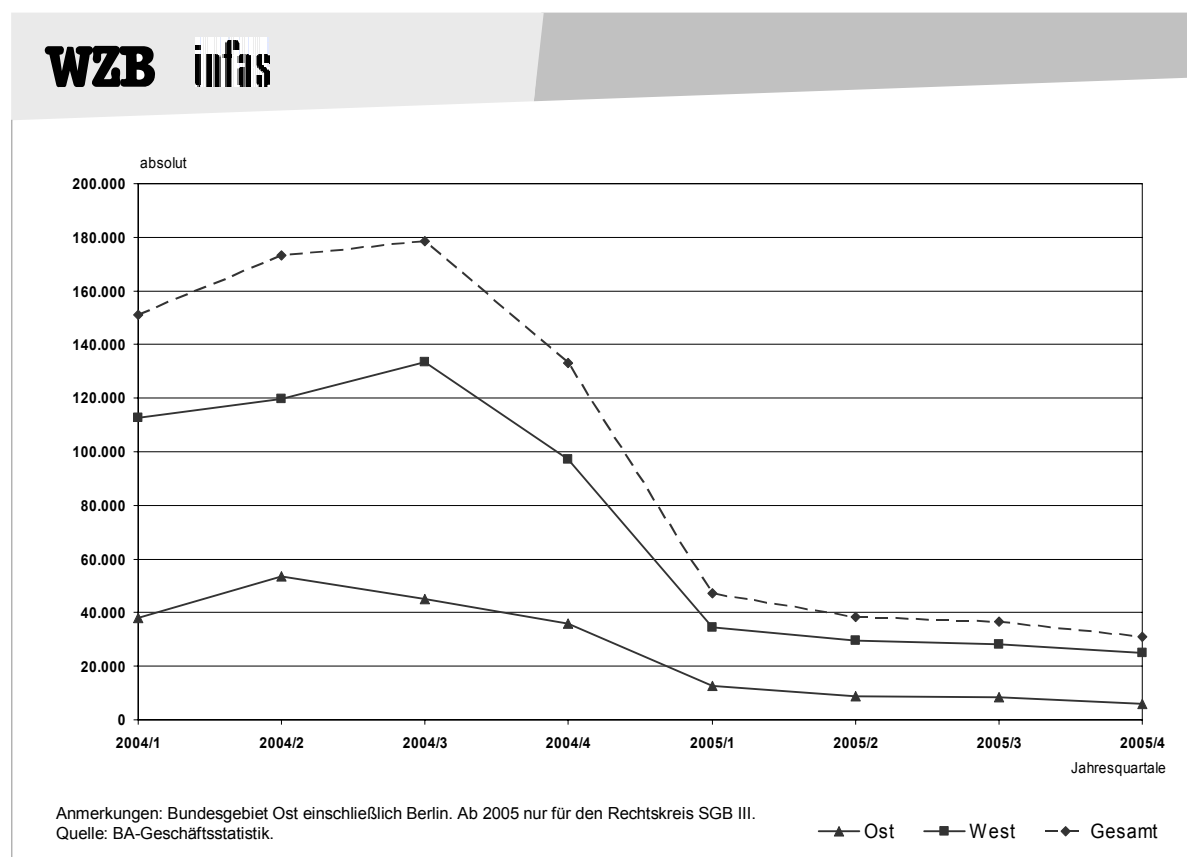
134 Im Untersuchungszeitraum 2003 bis 2005 betrachteten wir noch alle Varianten der Beauftragung.

### 5.4.3 Implementationsanalyse der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III

#### 5.4.3.1 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Im Jahre 2004 wurden Dritten nach § 37 pro Quartal zwischen 135.000 und 180.000 Arbeitslose in Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung und mit Teilaufgaben zugewiesen, der weitaus größere Anteil davon in Westdeutschland.

**Abbildung 5-5: § 37 SGB III – Eintritte nach Bundesgebiet 2004 bis 2005 (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

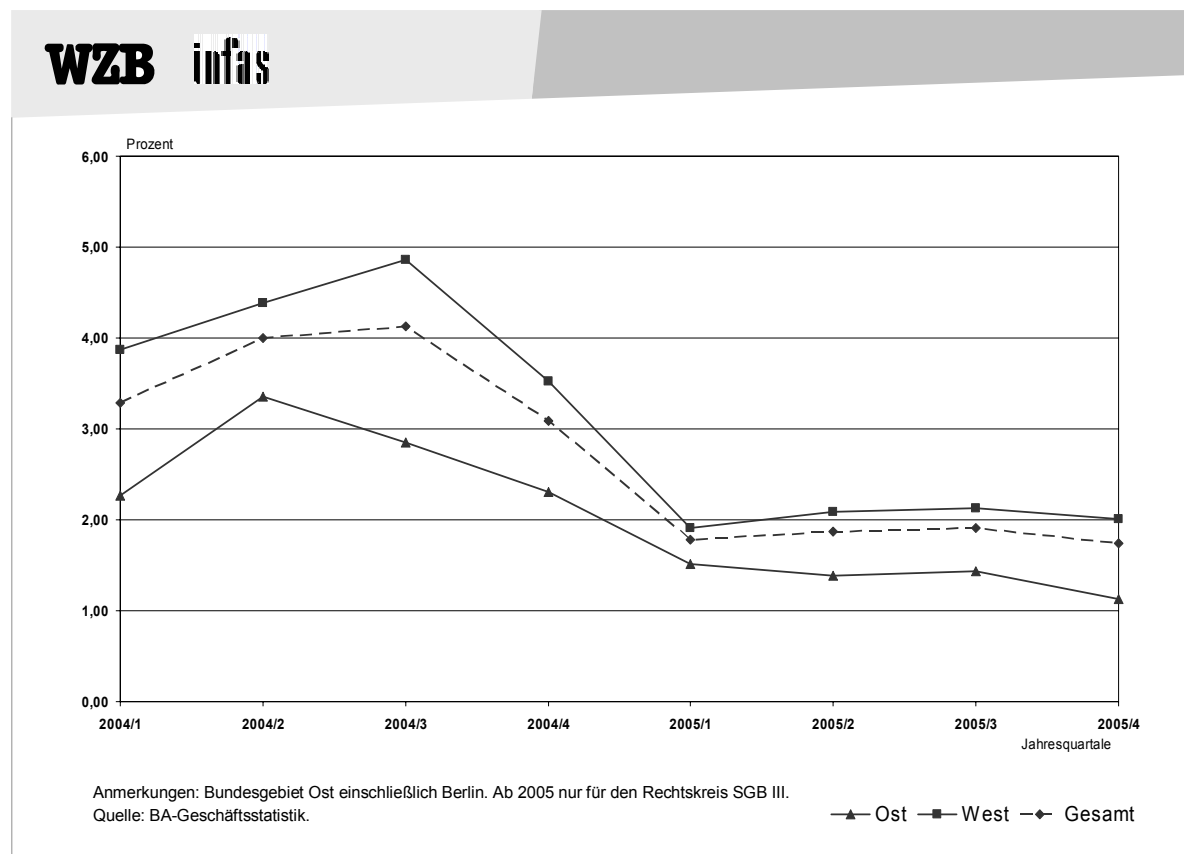
Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 fiel die Inanspruchnahme auf knapp 50.000 und im Jahresverlauf 2005 auf etwas mehr als 30.000 Eintritte je Quartal (vgl. Abbildung 5-5 und Anhangstabellen A3-5 bis A3-10).<sup>135</sup>

Bezogen auf den Bestand der Arbeitslosen lag die Inanspruchnahme im Jahre 2004 durchschnittlich bei gut 4 % im Westen und gut 2 % im Osten. Im Jahre 2005 wurde das Instrument im SGB-III-Bereich im Westen nur noch für etwa 2 % des Quartalsbe-

135 Erste Daten liegen ab Mai 2002 vor. Aufgrund von Bedenken der BA-Statistik hinsichtlich der Datenqualität standen uns jedoch nur die Daten ab Januar 2004 zur Verfügung. Ausführliche deskriptive Statistiken zur Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III werden in den Anhangstabellen A3-5 bis A3-24 wiedergegeben.

stands an Arbeitslosen eingesetzt. Im Osten fiel seine Nutzung auf 1 % des Bestandes Ende 2005 (vgl. Abbildung 5-6 und Anhangstabellen A3-5 bis A3-10).

**Abbildung 5-6: § 37 SGB III – Eintritte 2004 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Bei der Betrachtung der Teilnehmerstruktur muss zwischen der Beauftragung mit der Gesamtvermittlung und mit Teilaufgaben der Vermittlung unterschieden werden.<sup>136</sup> Die Mehrzahl aller Eintritte war bei Beauftragungen mit Teilaufgaben zu verzeichnen.

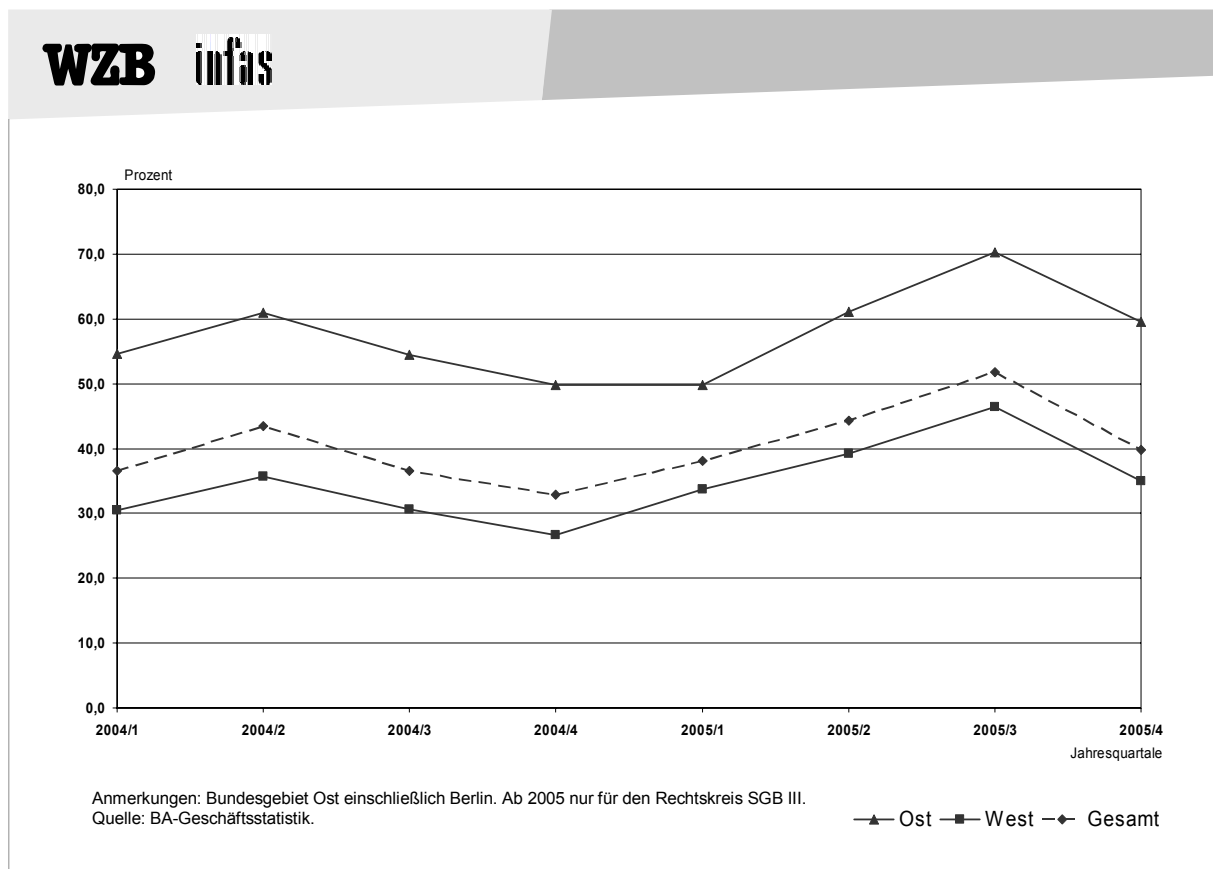
Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wurde im Osten relativ zur Beauftragung mit Teilaufgaben deutlich häufiger eingesetzt als im Westen. Diese Tendenz steigerte sich im Jahre 2005 sogar noch (vgl. Abbildung 5-7 sowie Anhangstabellen A3-5 bis A3-10).

Da hier vor allem die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung interessiert, wird im Folgenden ausschließlich der Einsatz der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung vorgestellt.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Hier nicht erfasst sind die Aufträge mit der Stellenakquisition, weil diese keine teilnehmerbezogenen Daten enthalten und deshalb nicht aus den Bio-Daten der BA verfügbar sind.

<sup>137</sup> Für detaillierte Angaben zur Struktur des Instruments, auch zu den Beauftragungen mit Teilaufgaben vgl. die Anhangstabellen A3-13 bis A3-24.

**Abbildung 5-7: § 37 SGB III – Anteil der Eintritte in Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung 2004 und 2005 an allen Eintritten in Beauftragungen nach § 37 – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Betrachtet man die Teilnehmerstruktur in Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung, so fällt auf, dass Jugendliche mit rund 32 % zuungunsten älterer Arbeitsloser besonders deutlich überrepräsentiert waren. Männer waren außerdem deutlich überrepräsentiert. Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wurde besonders für Arbeitslose mit Berufsabschluss eingesetzt.

Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung wurde vor allem für Personen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit zwischen drei und zwölf Monaten eingesetzt. Wurden im Jahre 2004 noch 27 % nur einen Monat gefördert, weisen im Jahre 2005 lediglich 7 % der Teilnehmer eine Förderdauer von weniger als einem Monat auf (vgl. Tabelle 5-2 und Anhangstabellen A3-15 und A3-16).

Betrachtet man die Inanspruchnahme der Beauftragung Dritter auf Agenturebene, fällt vor allem die extreme Streuung zwischen den Agenturen auf: Im Jahre 2004 nutzten die Agenturen die Beauftragung Dritter für 0,5 bis 20 % des jeweiligen Bestandes an Arbeitslosen. Im Jahre 2005 nutzten einige Agenturen das Instrument für weniger als 0,05 % des Arbeitslosenbestandes, lediglich drei Agenturen setzten es für mehr als 10 % der Arbeitslosen ein (vgl. auch Anhangstabellen A3-11 und A3-12).

**Tabelle 5-2: § 37 SGB III – Teilnehmerstruktur 2004 und 2005 (Beauftragung mit gesamter Arbeitsvermittlung, nur SGB III)**

	Teilnehmerstruktur 2004	Relation zur Arbeitslosenstruktur 2004	Teilnehmerstruktur 2005	Relation zur Arbeitslosenstruktur 2005
<i>Insgesamt absolut</i>	239.436		66.103	
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Ost	40,0%	1,07	32,1%	1,03
West	60,0%	0,96	67,9%	0,98
Frauen	42,5%	0,78	46,7%	0,96
Männer	57,5%	1,25	53,3%	1,04
Insgesamt < 25 Jahre	32,3%	2,84	31,6%	2,12
Insgesamt > 50 Jahre	12,7%	0,44	16,8%	0,58
<i>Personengruppe I (Alo/Förd./Leist.)</i>				
Berufsrückkehrer	3,7%	1,16	4,0%	0,87
Bes. förderungsbedürftige Personen	51,6%	0,74	41,9%	0,73
<i>Gesundheitliche Einschränkungen</i>				
Ohne	82,3%	1,08	83,0%	1,03
Mit, aber ohne SB	13,3%	0,67	10,0%	0,67
SB	1,5%	0,35	2,0%	0,46
<i>Berufsausbildung</i>				
ohne Berufsausbildung	26,7%	0,74	22,0%	0,89
betriebliche Ausbildung	62,1%	1,16	67,8%	1,09
Berufsfachschule/Fachschule	4,0%	0,81	4,5%	0,85
Fachhochschule	1,5%	0,95	1,8%	0,70
Universität	2,3%	0,66	2,9%	0,61
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>				
bis 1 Monat	15,9%	0,85	10,1%	0,70
von 1 bis 3 Monate	17,8%	0,93	17,6%	0,82
von 3 bis 6 Monate	25,5%	1,07	22,4%	1,10
von 6 bis 12 Monate	13,4%	1,35	32,1%	1,52
von 12 bis 24 Monate	10,0%	0,76	6,0%	0,48
ab 24 Monate	9,4%	0,53	0,9%	0,09
<i>Förderung vorher Arbeitsloser</i>				
Insgesamt	92,0%		89,1%	
bis 25 Jahre	26,9%		23,8%	
ab 50 Jahre	12,3%		16,3%	
<i>Dauer der Förderung</i>				
bis 1 Monat	27,4%		7,0%	
von 1 bis 3 Monate	58,0%		40,4%	
von 3 bis 6 Monate	7,2%		45,5%	
von 6 bis 12 Monate	0,2%		6,8%	

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006



### 5.4.3.2 Einkauf

#### *Contracting-out-Entscheidung und Planung*

Im ersten zentralen Ausschreibungsverfahren für Aufträge zwischen April 2004 und April 2005 konnten die Agenturen ihren Bedarf im Rahmen von insgesamt neun standardisierten Leistungsarten wählen. Grundlegend unterschiedlich funktionieren dabei die drei Leistungstypen VG (Beauftragung mit der gesamten Vermittlung) und VT (Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung) sowie StA (Stellenakquisition). Im Sinne der Zielsetzung des Gesetzgebers handelt es sich eigentlich nur bei den Typen VT und StA im engeren Sinne um Dienstleistungen, die die Arbeit der Agentur ergänzend unterstützen. Der Typ VG dagegen ist eine Übergabe der Gesamtverantwortung an private Anbieter. Diese Dienstleistung des Anbieters unterscheidet sich inhaltlich kaum von der, die für die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins notwendig ist. Sie unterscheidet sich aber durch den Steuerungsmechanismus.

Aus § 37 Abs. 4 SGB III (Rechtsanspruch auf die Vermittlung durch Dritte nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit) ergibt sich die Notwendigkeit, mindestens eine Beauftragung nach § 37 vorzuhalten. Über die standardisierten Produkte hinaus ist es den Agenturen möglich, maximal 25 % der über § 37 SGB III eingekauften Leistungen inhaltlich individuell zu gestalten, wobei sich auch diese Leistungen im Bereich der drei Leistungstypen bewegen müssen.<sup>138</sup> Ein Großteil des Auftragsrahmens ist durch zentrale Vorgaben der Verdingungsunterlagen definiert. Tabelle 5-3 liefert hierzu einen Überblick.

Die Agenturen konkretisieren nach eigenem Ermessen die Zielgruppen, bestimmen die erwarteten Eingliederungsquoten sowie den Beginnstermin der Beauftragungen. Die individuelle Zuweisungsdauer der Teilnehmer und die Vergütungsform sind abhängig von der Leistungsart. Ein Auftrag konnte bis 2005 mehrere Zuweisungszyklen umfassen.<sup>139</sup>

Mit diesen, von einem Expertengremium aus Mitarbeitern der zentralen Abteilung Produkte und Programme (PP), der REZ, der zentralen Abteilung Controlling und Finanzen (CF) und Praxisberatern der Agenturen entwickelten Vorgaben steuert die BA die Umsetzung des Instruments. In den Termini der Steuerungstheorie (Braun & Giraud 2003, S. 155 f.) ist hier von Steuerung durch Strukturierung zu sprechen. Die Expertengremien der BA, die die Verdingungsunterlagen für ein Instrument entwickeln, machen Politik, indem sie das Handeln der Akteure im Feld durch prozedurale Vorgaben vorstrukturieren. Den potenziellen Anwendern dieser Vorgaben bleibt le-

---

138 Ein Einkauf der dezentralen Lösungen ist nur bei Einkauf der 75 % standardisierten Lösung möglich, was von den Arbeitsagenturen häufig kritisiert wurde.

139 Für das Ausschreibungsverfahren 2006 wurden die Leistungsbeschreibungen erneut modifiziert. Nunmehr werden über § 37 nur noch die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung entweder auf Erfolgsbasis oder in der kombinierten Vergütungsform sowie die Beauftragungen mit der Akquisition von Arbeits- oder Ausbildungsstellen ausgeschrieben. Die Beauftragungen mit Teilaufgaben wurde in § 48 SGB III (Trainingsmaßnahmen) integriert.

diglich die Wahl, sich nach diesen Vorgaben zu richten oder sich aus dem Feld zurückzuziehen.

**Tabelle 5-3: Vorgaben der Verdingungsunterlagen für die Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III in den Jahren 2003 bis 2005**

Zentrale Vorgaben zu	Vor 04/2004	04/2004-05/2005	06/2005-03/2006 (SGB III)
Leistungsinhalt	Bis Ende 2003 inhaltlich vor Ort gestaltbar	- 9 Standardmodule: VG: Beauftragung mit gesamter Vermittlung (VG-E6, VG-AE 6-12, VG-AE > 12) VT: vermittlungsunterstützende Teilaufgaben (VT-P: Profiling, VT-E: Bewerbungsmanagement/Aktivierung, VT-F: Fallmanagement) StA: 3 x Beauftragung mit Stellenakquisition - 25 % lokale Abweichung von Leistungsstandards möglich	Neu: VG-E 6-12, VG AE-J (Ausbildungsvermittlung f. Jugendliche) Entfallen: VT-P
Zielgruppen	Offen	VG-E6: < 6 Monate arbeitslos VG-AE 6-12: 6-12 Mon. arbeitslos VG-AE > 12: > 12 Mon. arbeitslos VT-P: Arbeitslose mit erheblichen, unklaren Hemmnissen VT-E: offen VT-F: Arbeitslose mit in der Person liegenden Problemen	Neu VG-AE-J: Jugendliche ohne Ausbildungsplatz
Mengenplanung	Mind. 1 Maßnahme, da indiv. Rechtsanspruch (§ 37 Abs. 4)		
Eingliederungsquote (EQ)	unverbindlich	VT und StA: keine EQ, da Teilaufgaben	
		VG: unverbindliche Eingliederungserwartung	VG: vertraglich verbindlich definiert
Zuweisungsdauer	Offen	VG: i. d. R. 3 Monate VT-P: 1 Woche, VT-E: 4 Wochen, VT-F: 6 Monate	
			VG-AE-J: max. 9 Monate
Vergütungsform	Offen	VT: Aufwandspauschale StA: Produktpreis VG-E: Vermittlungsprämie in 2 Raten VG-AE 6-12: Vermittlungsprämie plus 15 % der ersten Rate als Aufwandspauschale VG-AE > 12: Vermittlungsprämie plus 25 % der ersten Rate als Aufwandspauschale	
		1. Rate Vermittlungsprämie nach Aufnahme der Beschäftigung, 2. Rate nach 6 Monaten Beschäftigung	1. Rate Vermittlungsprämie nach 6 Wochen Beschäftigung 2. Rate nach 6 Monaten Beschäftigung
Ausschreibung	Lokal	Zentrale öffentliche Ausschreibung 25 % individualisierte Leistungen auch zentral ausgeschrieben	
		Für Bedarf mit Beauftragungsbeginn 01-05/2005: freihändige Vergabe oder Vertragsaufstockung	
Zuweisung der Bewerber	Laufend individuell keine Auswahlmöglichkeit durch Anbieter		
	Keine leistungsrechtlichen Konsequenzen für Bewerber bei Ablehnung des Angebots	Leistungsrechtliche Konsequenzen möglich	
Anerkennung von Vermittlungen	- Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, mind. 15 h/Woche - Vermittlungsvorschläge der AA stehen in Konkurrenz		
		Nachweis durch Bestätigung des Arbeitgebers	Nachweis durch Bestätigung des Arbeitgebers und Einverständniserklärung des Bewerbers

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Die Agenturen richten sich in ihren Contracting-out-Entscheidungen nach den vorgegebenen Leistungsinhalten und verzichten im Zweifel eher auf ein Instrument, dessen Verdingungsunterlagen ihnen zu enge Rahmen vorgeben. Die Anbieter formen ihre Angebote nach den Vorgaben, kalkulieren ihre Preise danach, entwickeln neue oder beenden Geschäftsfelder entsprechend ihrer Risikowahrnehmung bzgl. der zentralen Vorgaben und weniger anhand ihrer Kenntnis von den Bedarfen der Arbeitsuchenden. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass die Vertreter der REZ in allen Experteninterviews betonten, sie seien nur Dienstleister der Agenturen und nicht Verantwortliche für Auswahlentscheidungen oder Ergebnisse. Diese aber werden durch die Vorgaben zu Leistungsinhalten, Losgrößen, Bewertungsverfahren, Vergütungsformen etc. vorbestimmt. Die Beobachtung bestätigte sich in vielen Gesprächen mit den Arbeitsagenturen, die darauf verwiesen, dass sie in ihren Contracting-out-Entscheidungen stark von den genannten Vorgaben beeinflusst werden, sowie mit Anbietern.

Warum entscheiden die Agenturen, Dritte nach § 37 SGB III zu beauftragen? Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung galten manchen Arbeitsagenturen als Entlastung, wenn ihnen eigene Vermittler fehlten. Diese Agenturen nutzten das Instrument auch im Übergangszeitraum der Einführung des SGB II stark. Andere Agenturen sahen in der Beauftragung Dritter keine Alternative zur befristeten Einstellung zusätzlicher Vermittler. Im Jahre 2005 wurden die Beauftragungen deutlich häufiger mit reiner Erfolgshonorierung ausgeschrieben. Begründet wurde dieses Umsteuern von Aufträgen mit kombinierter Aufwands- und Erfolgshonorierung von den befragten Experten der Fallagenturen mit der Möglichkeit der Kostenreduktion und der Risikominderung für die Agenturen. In mehreren Fällen ging es dabei jedoch auch darum, früher mit der Beauftragung Dritter anzusetzen, in der Hoffnung, den eventuell fällig werdenden Aussteuerungsbetrag für die über Dritte vermittelten Bewerber zu sparen.

Aus der Auswertung der cosachNT-Daten der zehn Fallagenturen zeigt sich in Bezug auf den Einsatz der Beauftragung Dritter nach § 37 folgendes Bild: In den Jahren 2003 und 2004 nutzten alle Fallagenturen die Beauftragung mit Teilaufgaben und mit der gesamten Vermittlung, acht von ihnen beauftragten Dritte auch mit der Stellenakquisition. Im Jahre 2005 wurden von zwei Fallagenturen keine Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung und von vier keine Beauftragungen mit Teilaufgaben für den SGB-III-Kundenkreis neu ausgeschrieben. Nur vier der zehn Fallagenturen beauftragten Dritte in 2005 noch mit der Stellenakquisition. Die Zahl der Maßnahmen verringerte sich ebenfalls deutlich. Mussten von den Vermittlern der Fallagenturen im Jahre 2004 noch insgesamt 325 Maßnahmen nach § 37 betreut werden, so waren im Jahre 2005 nur noch 102 Maßnahmen zu koordinieren.<sup>140</sup> Lediglich drei der Fallagenturen nutzten 2005 noch das gesamte mögliche Spektrum des Instruments. Drei von zehn Fallagenturen steuerten im Jahre 2005 aufgrund der Erfahrungen mit den

---

140 Hingegen wurden in allen Fallagenturbezirken außer der einen, die sich im größten Teil des Agenturbezirks einer optierenden Kommune gegenüber sah, Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung für den SGB-II-Kundenkreis der ARGEn eingekauft (vgl. Kapitel 6).

Ergebnissen der Vorjahre von Beauftragungen nach § 37 auf Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i um. Zugleich entscheiden sich drei der Fallagenturen, angesichts schlechter Ergebnisse der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i Dritte stärker nach § 37 mit Vermittlungsdienstleistungen zu beauftragen.

Im Jahre 2004 lagen die vereinbarten Eingliederungsquoten zwischen 34 und 55 %, im Jahre 2005 lagen sie mit Werten zwischen 30 und 40 % teilweise deutlich darunter. Damit haben die Agenturen ihre Eingliederungserwartungen an die Erfahrungen des Vorjahres angepasst, wie ein Vergleich mit der Eingliederungsbilanz 2004 nahe legt.<sup>141</sup>

Die Preisentwicklung zwischen 2004 und 2005 folgte in den Fallagenturen keiner klaren Richtung. In zwei der acht Fallagenturen, die im Jahre 2005 noch Beauftragungen nach § 37 mit der Gesamtvermittlung einkauften, stiegen 2005 die durchschnittlich über alle Maßnahmen zu erzielenden Preise.<sup>142</sup> Während in allen Agenturen die erzielbaren Höchstpreise sanken, lagen in fünf dieser Agenturen die Preise für den jeweils preiswertesten Auftrag im Jahre 2005 deutlich über denen des Vorjahres. In den Agenturen, die sowohl 2004 als auch 2005 relativ niedrige Preise verzeichneten, deutete sich in den Experteninterviews ein Preisanstieg im Jahre 2006 an.

Auffällig ist auch, dass mit 60 % die Mehrzahl der Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung des Jahres 2005 in den Fallagenturen ausschließlich auf Erfolgsbasis eingekauft wurde, während noch 2004 nur gut ein Viertel ohne eine Aufwandspauschale bestellt wurde. Dabei haben 2005 drei der acht Agenturen, die die Form des Instruments noch nutzten, die Leistungen der Dritten ausschließlich nach Erfolg vergütet. Wurden 2004 noch 27 % der Aufträge für Kurzarbeitslose (< sechs Monate Arbeitslosigkeit) eingekauft, lag deren Anteil im Jahre 2005 schon bei 46 %. Unter den Beauftragungen für Bewerber, die länger als sechs Monate arbeitslos waren, dominierten nach wie vor die gemischten Vergütungsformen.

Die Entwicklung hin zu einer starken Risikoverlagerung an die Auftragnehmer über rein erfolgsorientierte Vergütungsformen hat ihre Ursachen in diversen Aspekten:

- Zum einen sehen die standardisierten Leistungsinhalte für Beauftragungen nach § 37 für Arbeitsuchende, die weniger als sechs Monate arbeitslos sind, ausschließlich die reine Erfolgshonorierung vor, während erst für die Gruppe der Arbeitsuchenden mit mehr als sechsmonatiger Arbeitslosigkeit nach den Vorgaben

---

141 Die Eingliederungsbilanz der BA weist für Austritte aus allen Beauftragungen nach § 37 zwischen Juli 2003 und Juni 2004, also auch aus den Beauftragungen mit Teilaufgaben wie Profiling, knapp 30 % Eingliederungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und 47 % Folgearbeitslosigkeit aus. Dabei variierte die Eingliederungsquote über die Regionen zwischen 15 % und 62 %. 27 % der Frauen und 32 % der Männer in den Beauftragungen nach § 37 wurden eingegliedert. Zur Eingliederungsbilanz 2004 vgl. [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg\\_2005/ebilanz2004/tabellen.shtml](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg_2005/ebilanz2004/tabellen.shtml).

142 Hier wurden eventuell zu zahlende Aufwandspauschalen und im Erfolgsfall Integration pro Person an die Dritten zu zahlende Vermittlungshonorare addiert. Dieser Wert entspricht nicht einem Wert für Kosten je Integration, da der überwiegende Kostenanteil erfolgsabhängig ist.

der Verdingungsordnung überhaupt alternativ auch Aufträge mit kombinierter Honorierung von Aufwand und Erfolg möglich sind. Arbeitslose, die länger als zwölf Monate arbeitslos sind – und für die im Jahre 2004 noch die gemischte Honorierung festgeschrieben war –, gibt es nun kaum noch im SGB III.

- Zum anderen sind die Vermittler der Arbeitsagenturen u. a. durch die Handlungsprogramme angehalten, den Maßnahmeinsatz für Beratungskunden – die Hauptzielgruppe des Instruments – so früh wie möglich einzusetzen, also möglichst innerhalb der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit.
- Darüber hinaus motiviert die Steuerungslogik der BA, die auf Integrationen zu möglichst geringen Kosten setzt, die Agenturen dazu, Kostenrisiken wenn immer möglich zu externalisieren.
- Zudem hatten in der Planungsphase für die Beauftragungen des Jahres 2005, also zwischen Ende 2004 und Frühjahr 2005, die Agenturen gerade die ersten schlechten Erfahrungen mit den bundesweit ausgeschriebenen Beauftragungen nach § 37 gemacht und waren deshalb sehr skeptisch bezüglich der Wirkung des Instruments.

Die Agenturen messen der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung eher geringe strategische Bedeutung zu. In der ersten Welle der Agenturbefragung waren rund 64 % der befragten Agenturmitarbeiter der Meinung, die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung nach Aufwand und Erfolg hatte im Jahre 2004 eher keinen Stellenwert für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik der Agentur. In der zweiten Welle der Agenturbefragung Anfang 2006 maßen rund 80 % der Agenturen der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung für das Jahr 2006 eher keinen Stellenwert hinsichtlich der erwarteten Integrationswirkungen zu. Dagegen wird dem Instrument von 37 % der Agenturen zumindest etwas Bedeutung für die Aktivierung im Sinne des Forderns zugesprochen.

Für die Teilaufgaben war die Skepsis in der ersten Welle der Agenturbefragung mit knapp 60 % ähnlich groß. Der Bedeutungsverlust ist hier noch deutlicher, was zumindest zum Teil mit der schrittweisen Überführung dieser Leistungsarten in das Spektrum der modularen Trainingsmaßnahmen nach § 48 SGB III ab Juni 2005 bzw. zur Ausschreibungswelle 2006 erklärbar ist.

Von der Möglichkeit, im Rahmen des § 37 Beauftragungsarten außerhalb des standardisierten Produktkatalogs zu entwickeln, machten die Agenturen 2004 unterschiedlich rege Gebrauch. Einige der Fallagenturen nutzen diese Möglichkeit systematisch, um erfolgreiche innovative Beauftragungen fortzuführen; andere versuchten, auf dem Weg der Einzelausschreibung flexibler als mit dem Standardinstrument auf unterjährige Bedarfe zu reagieren.

Insgesamt urteilten Anfang 2006 nur knapp 46 % der 149 Agenturen, die diese Frage beantworteten, das Instrument sei eine eher sinnvolle Unterstützung für die Vermittler der Agentur. 30 % der Agenturen gaben an, bereits Beauftragungen wegen mangelnder Erreichung von Eingliederungsquoten gekündigt zu haben. Dies weist auf einen Zusammenhang zwischen Instrumenteneinsatz und Ergebnissen der Beauftra-

gungen hin, der durchaus der neuen Steuerungslogik der BA entspricht: Instrumente, die nicht die gewünschte Integrationswirkung erzielen oder die Integrationswirkungen zu überdurchschnittlichen Kosten erzielen, werden nicht eingesetzt. So gaben knapp 60 % der befragten Führungskräfte (2006) an, bei § 37 vorzugsweise nur über Erfolgshonorare zu vergüten, um die Kosten besser kontrollieren zu können. Allerdings gaben auch nur 44 % der Befragten an, bei der Bedarfsplanung darauf zu achten, das Instrument so auszuschreiben, dass in der Regel mehrere Anbieter vor Ort im Wettbewerb stehen. Potenzielle positive Wettbewerbseffekte werden so von vornherein ausgeschlossen.

### *Ausschreibung und Auswahl*

Die zentralen Einkäufer hatten in der ersten zentralen Ausschreibung des Instruments im Jahre 2004 gegen den Widerstand der Agenturen durchgesetzt, die Lose, in denen die Beauftragungen ausgeschrieben wurden, relativ groß zu gestalten. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und mit dem Ziel, einen überregionalen Bietermarkt zu schaffen, wurden in einem Los Aufträge mehrerer Agenturbezirke gebündelt, teilweise mehr als 50 Einzelmaßnahmen und häufig deutlich mehr als 2.000 Teilnahmeplätze in einem Los ausgeschrieben. Im Urteil aller Praktiker waren diese Lose deutlich zu groß geschnitten. So wurden kleinere Bieter benachteiligt, aber auch die Bildung von Bietergemeinschaften gefördert. Nach Angaben der REZ bewarben sich durchschnittlich 4,9 Bieter auf ein Los, darunter eine große Zahl von neu gebildeten Bietergemeinschaften, um die großen und regional weitläufigen Aufträge überhaupt absichern zu können.<sup>143</sup>

Die *Losgrößen* hatten erheblichen Einfluss auf das Einkaufsergebnis und den Umsetzungsprozess der Beauftragungen. Flächendeckend setzten sich einige große Träger durch. Die lokalen Kooperationsstrukturen wurden durch die Vergabeentscheidungen stark verändert. Vielen der Anbieter, die sich im Wettbewerb um den besten Preis durchgesetzt hatten, fehlte es an lokalen Netzwerkkontakten, einigen auch an Erfahrungen mit Vermittlungsdienstleistungen.<sup>144</sup>

„Ich meine, es ist ja auch blöd, dass plötzlich ein Hamburger Träger in München schult, einer aus München in Halle und einer aus Halle bei uns. Das kann eigentlich nicht sein, das ist alles Quatsch. Man entwirrt nur gewachsene Strukturen.“ (Dritter, AA 05, 2005)

Für den Bedarf des Jahres 2005 wurden wegen der Umstellung auf das SGB II für die Beauftragungen nach § 37 SGB III zwei *Ausschreibungszyklen* durchgeführt. Da-

---

143 Es fehlen Angaben zur Zahl der Lose, die in diesem Wettbewerb nicht vergeben werden konnten oder auf die nur ein Angebot einging.

144 Genau die Zerstörung der lokalen Netzwerkstrukturen war ein wichtiges geschäftspolitisches Ziel der BA bei der Zentralisierung der Einkaufsprozesse für dieses Instrument. Argumentiert wurde dabei auf der Grundlage des Berichts des Bundesrechnungshofs vom Dezember 2003 vor allem damit, Korruption in den lokalen Netzwerken beseitigen zu wollen und die Preise für die Dienstleistung zu senken.

durch verkürzt sich die Beauftragungszeiträume auf sechs bis neun Monate. Mit der Umsetzung der verkürzten Maßnahmen waren für beauftragte Dritte, Arbeitsagenturen und Arbeitgeber erhebliche Zusatzkosten verbunden.

„Die in 2005 verkürzt ausgeschriebenen Maßnahmen laufen teilweise nur sechs Monate. So kommt zum ohnehin ungünstigen Trägerwechsel nun ein halbjähriger Wechsel der Partner hinzu. Das führt zu Unruhe am Trägermarkt und fehlender Kontinuität der Entwicklung. Dadurch wechseln auch die Ansprechpartner für die Arbeitgeber ständig, Geschäftskontakte werden wieder zerstört und müssen von den nächsten Beauftragten neu aufgebaut werden. Die Qualität der Vermittlung sinkt. Auch wir als Agentur müssen uns immer wieder auf neue Partner einstellen, manchmal haben wir innerhalb von 14 Tagen mit völlig neuen Menschen, Räumen, Rahmenbedingungen zu tun. Man will zwar Klüngel verhindern, aber zu viel Wechsel ist für die Qualität und für Erfolge auch nicht zuträglich.“ (Führungskraft, AA 07, 2005)

Die erste Ausschreibungswelle für Aufträge der Monate Januar bis Mai 2005 wurde angesichts der Unruhe bzgl. der Einführung des SGB II und der Probleme mit der Zuordnung der Kundenkreise Ende 2004 als freihändige Vergabe organisiert. Die Agenturen konnten entweder bestehende Verträge mit erfolgreichen Dritten aufstocken und so verlängern oder den REZ den Auftrag erteilen, nach den Bedingungen der Verdingungsunterlagen des Jahres 2005 im freihändigen Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb einzukaufen. Dann konnten die Agenturen drei bis fünf potenzielle Bieter benennen, die vom REZ zu Angeboten aufgefordert wurden.

Geht man davon aus, dass die Agenturen über relativ sichere Informationen bezüglich der Leistungsfähigkeit lokal aktiver Bieter verfügen, so sollten die auf diese Weise ausgelösten Beauftragungen bessere Ergebnisse erzielen als die im Einführungsjahr der zentralen Ausschreibungen beauftragten Anbieter.

In der freihändigen Vergabe wurden 104 Lose ausgeschrieben. Auf 13 ging kein Angebot, auf 34 nur ein Angebot ein. Damit ist in 45 % der Fälle Marktversagen zu konstatieren. Auf die 104 Lose gingen insgesamt 179 Angebote ein, darunter auch 14 von Bietergemeinschaften, die allerdings keinen Zuschlag erhielten.<sup>145</sup>

Die zweite, nun wieder zentrale öffentliche Ausschreibung wurde sowohl für die Agenturen als auch für die ARGE n für Aufträge der Monate Juni 2005 bis März 2006 durchgeführt. In der zentralen Ausschreibung wurden rund 74.000 Teilnahmeplätze ausgeschrieben, davon etwa ein Viertel im SGB II. Im Bereich des SGB III wurden 255 Lose ausgeschrieben, von denen auf drei kein und auf 13 nur ein Angebot einging. Marktversagen lag hier also in 10 % der Fälle vor. Unter 1.375 Angeboten waren auch 150 von Bietergemeinschaften.<sup>146</sup>

---

145 Für die ARGE n wurden in diesem Verfahren 92 Lose ausgeschrieben, von denen fünf ohne Angebot blieben und 25 nur einen Anbieter fanden. Von 205 Anbietern waren 22 Bietergemeinschaften.

146 Für die ARGE n wurden in diesem Verfahren 185 Lose ausgeschrieben. Für fünf Lose fand sich nur ein Anbieter. Insgesamt bewarben sich 1.169 Bieter um die Aufträge, darunter 140 Bietergemeinschaften.

In der Regel wurden in beiden Ausschreibungen des Jahres 2005 die Lose der Agenturen angesichts der Erfahrungen des Vorjahres deutlich verkleinert. Sie waren nun jeweils auf einen Agenturbezirk geschnitten, umfassten zumeist weniger als zehn Einzelaufträge und zwischen 100 und knapp 500 Teilnahmeplätzen. Einige Agenturen haben aus den Erfahrungen des Jahres 2004 die Konsequenz gezogen, ihre Aufträge auf der Ebene der Geschäftsstellen auszuschreiben, um zu verhindern, dass alle Beauftragungen an einen Anbieter gehen.

Auffällig ist, dass nun auch einige Lose mit deutlich weniger als 100 Teilnahmeplätzen ausgeschrieben wurden, die nur für lokale Anbieter interessant sein dürften. Die Reduktion der Losgrößen im Jahre 2005 wurde von großen überregionalen Trägern teilweise kritisiert, weil ihre Wirtschaftlichkeitskalkulationen mit kleinen Losen nicht zu halten seien. Die kleineren regionalen Dritten befürworteten dagegen diese Reduzierung der Losgrößen, weil sie so bessere Chancen für sich als Wettbewerber sahen.

In der zentralen Ausschreibung des Jahres 2006 lag die durchschnittliche Losgröße für die Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung zwischen etwa 50 und rund 150 Plätzen, für die Stellenakquisition zwischen 100 und 1.500 potenziell honorierbaren Stellen. Nur wenige Agenturen haben für eine Zielgruppe mehrere Lose ausgeschrieben. Nur in diesen Fällen besteht die Chance, dass mehrere beauftragte Dritte vor Ort agieren könnten. Einige Agenturen haben Lose ausgeschrieben, bei denen kaum vorstellbar ist, dass sich ein Anbieter findet.<sup>147</sup> In diesen Fällen hätten die REZ die Aufgabe, die Agenturen zu beraten. Da sie sich aber ausschließlich als Dienstleister verstehen, überlassen sie es nach eigenen Aussagen den Agenturen, die Lose zu definieren. Von 216 Losen im Bereich des SGB III wurde nur für 44 % mehr als ein verwertbares Angebot eingereicht. Im Bereich des SGB II war dies nur bei 41 % der 93 Lose der Fall. Für die Mehrheit aller Lose ist hier Marktversagen zu konstatieren. In einigen Fällen wäre dies durch eine bessere Beratung der Agenturen durch die REZ hinsichtlich der Risikoverteilung zwischen Agentur und zu beauftragenden Dritten möglicherweise zu vermeiden gewesen.

Unter den eingegangenen Angeboten wird nach einem standardisierten, allerdings hoch komplexen, Verfahren das wirtschaftlichste Angebot ermittelt.

Zunächst werden die *Bieter* auf ihre Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde geprüft. Als Nachweis der Fachkunde sind Referenzen für gleichartige Leistungen der letzten Jahre vorzulegen. Die interviewten Experten der Träger kritisierten

---

147 So wurden in einem Los zwei Maßnahmen zur gesamten Vermittlung auf Erfolgsbasis für Aktivierungskunden unterschiedlicher Orte eines Agenturbezirks mit neun bzw. elf Bewerbern der Zielgruppe „Ungelernte und Jugendliche“ für einen zwölfmonatigen Beauftragungszeitraum ausgeschrieben. Geht man davon aus, dass Bewerber für diese Maßnahmen i. d. R. für drei Monate zugewiesen werden, könnte der Anbieter an jedem Ort mit ein bis zwei Bewerbern im Monat rechnen. Bei der vorgegebenen Integrationsquote von 20 % müssten innerhalb eines Jahres vier Bewerber vermittelt werden. Dafür müsste der Anbieter zwölf Monate lang die gesamte Logistik vorhalten und Mitarbeiter finanzieren. Diese Jahreskosten müssten sich mit vier Erfolgshonoraren amortisieren. Wirtschaftlich scheint ein solches Los seiner Anlage nach nicht zu sein.



den häufigen Wechsel der Vorgaben für den Nachweis der Fachkunde, der für sie einen hohen Aufwand beim Erstellen der jeweils geforderten Formulare bedeutet.

In die Bewertung der *Angebote* für Beauftragungen nach § 37 mit der gesamten Vermittlung und mit Stellenakquisition flossen im Untersuchungszeitraum keine fachlichen Kriterien ein, da jeweils kein Konzept vorgelegt werden musste. Damit entschied allein der gebotene Preis zwischen allen Angeboten, die die Mindestbedingungen erfüllten.

In die Bewertung der Beauftragung mit Teilaufgaben der Vermittlung flossen Aspekte des „Produktinhalts“ und der eingesetzten „Methoden“ in die Bewertung ein. Dazu wurden spezielle Bewertungsmatrizen entwickelt, in denen spezifische Aspekte dieser Wertungsbereiche definiert und mit Gewichtungsfaktoren versehen wurden, um Qualität bei der Vergabe zu berücksichtigen.

Im Auswahlverfahren bewerteten Mitarbeiter der Agenturen alle eingegangenen Angebote nach diesen Matrizen und vergaben Punkte für die verschiedenen Qualitätsaspekte. Jede Abweichung von Standardwert muss dabei schriftlich begründet werden, um die Verfahren bei eventuellen Einsprüchen unterlegener Bieter dokumentiert zu haben. Die befragten Mitarbeiter der Agenturen, die an solchen Bewertungsverfahren in den Jahren 2004 und 2005 teilgenommen hatten, berichteten, sie hätten sich schlecht vorbereitet gefühlt.

„Es gab keine Informationsveranstaltung zu Beginn, sondern da war ein Zimmer, da konnten wir uns hinsetzen [...]. Ich gebe zu, die ersten zwei oder drei Stunden war ich etwas überfordert mit dem Ganzen. Man wurde da hingeschickt nach dem Motto: ‚Hier, geh hin und kauf die Maßnahmen ein.‘ Für mich war das schon eine Belastung. Ich wusste nicht, was auf mich zukommt. Ich wusste nur, dass ich Punkte vergeben muss. [...] Ich fand das aber auch interessant zu sehen, was die Träger eigentlich bringen müssen. Wir kennen sonst ja die Angebote nicht. Ich habe da richtig was gelernt. Aber angeleitet wurden wir nicht.“ (Arbeitsvermittler AA 07, 2006)

In jüngster Zeit scheint allerdings das Bewusstsein der Agenturen zu steigen, dass es wichtig ist, gut vorbereitete Mitarbeiter zur Bewertung zu schicken. Die REZ argumentieren, die Bewertung der Qualität der Angebote durch die Agenturen sei die zentrale Einflussgröße im Auswahlverfahren, um gute von schlechten Angeboten zu unterscheiden.

Die ersten Runden der zentralisierten Vergabeverfahren mit bundesweit standardisierten Verdingungsunterlagen wurden in den Experteninterviews und der Agenturbefragung sehr kritisch beurteilt. Einige Fallagenturen beklagten verzögerte Zuschläge wegen Einsprüchen von Bietern gegen die Vergabeentscheidungen.<sup>148</sup> Die Träger

---

148 „Wir waren als eine von wenigen Agenturen Opfer der zentralen Ausschreibung, weil wir [mit anderen Agenturen] bei 37 und 48 eine der wenigen Agenturen in gerichtlich angegriffenen Losen waren. Da wurden zeitweise die Ausschreibungen aufgehoben, teilweise für das erste Halbjahr 2004 mit freihändigen Vergaben gearbeitet und für Oktober nochmal ausgeschrieben. Wir mussten zwar nicht dreimal im Jahr die Träger wechseln, wie es anderen Agenturen gegangen

beklagten den massiven Preisverfall, vor allem bei der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung. Genau auf die Reduktion der Kosten zielte aber die Zentralisierung und Standardisierung der Einkaufsprozesse im Jahre 2004.

Seit 2005 verlagerte sich das Augenmerk der Einkäufer – auch angesichts der unbefriedigenden Ergebnisse – auf die Integration qualitativer Aspekte und die Bieterauswahl. Nach Aussagen von Anbietern wie von Agenturen ist mit dieser Entwicklung für die Ausschreibungswelle des Jahres 2006 teilweise ein Anstieg der Preise verbunden. Mit der Aufnahme qualitativer Aspekte in das Vergabeverfahren des Jahres 2006 ist das Instrument weniger anfällig für Preisdumping als in den Jahren zuvor. Mit der neuen Ausschreibung stiegen die Angebotspreise auch wieder deutlich an und nähern sich in manchen Regionen für die schwierigeren Kundengruppen dem Wert des Vermittlungsgutscheins.

„Letztes Jahr, das war so die Phase, niedrige Preise zu machen, um ins Boot reinzukommen. Ich denke aber, das wird sich jetzt ein Stück weit ausgleichen, wir haben jetzt eher das Problem, dass wir dem REZ sagen müssen: Nein, so nicht. Weil bei § 37 der Preis vom Vorjahr (700 €) jetzt mit einem Schlag auf 1700 € gehen soll! Da muss ich dann die rote Karte ziehen und sagen, bei 1350 € ist die Grenze und muss erst mal dagegen halten.“ (Leitungskraft, AA 03, 2006)

Zur Entwicklung der Trägerlandschaft stehen lediglich Informationen aus den co-sachNT-Daten der Fallagenturen zur Verfügung. Danach hat sich in den zehn Fallagenturbezirken zwischen 2003 und 2005 die Zahl der nach § 37 beauftragten Anbieter deutlich verringert. Waren hier im Jahre 2004 insgesamt 112 Anbieter aktiv, waren es im Jahre 2005 noch 41 Beauftragte.

#### 5.4.3.3 Umsetzungsprozess für die Beauftragung Dritter nach § 37

##### *Umsetzungspraxis der Agenturen*

Sobald der Zuschlag erteilt ist, sollten die Agenturen erfahren, wer die beauftragten Bieter sind, damit sie mit ihnen die Umsetzung der Aufträge vorbereiten können. In allen Fallagenturen und von vielen Beauftragten wurde berichtet, dass sich dieser Informationsfluss von den REZ bis Anfang 2006 eher schleppend gestaltete. Teilweise erfuhren die zuständigen Teamleiter Arbeitsvermittlung erst nach Beginn einer Beauftragung die genauen Details der Aufträge. So kam es zumindest bis Mitte 2005 immer wieder zu Verzögerungen und *Informationsmängeln*, die sich auf die Zuweisung von Bewerbern und die Kommunikationskultur der lokalen Beteiligten negativ auswirkten.<sup>149</sup> Während der Gespräche in den Agenturen und den REZ Anfang 2006

---

ist. Aber wir haben nur zwei von sieben oder acht Losen, die so gelaufen sind, wie sie ausgeschrieben waren. Wir haben also alle Höhen und Tiefen des zentralen Einkaufs mitgemacht.“ (Führungskraft, AA 03 2005).

149 Während die Teamleiter der Agenturen vorwiegend für die Gesamtkoordination mit den Anbietern zuständig sind, werden Vermittler benannt, die für die Zuweisung zu einzelnen Maßnahmen verantwortlich sind.

wurde deutlich, dass die Lösung dieser Probleme nun, da sich die Unruhe aufgrund der Organisationsreform der BA, der Zentralisierung der Einkaufsorganisation und der Auslagerung der SGB-II-Kundschaft gelegt hat, in Angriff genommen wird.

Eng verbunden mit der Information der zuständigen Arbeitsvermittler über eine Beauftragung ist die *Zuweisungspraxis* durch diese Vermittler. Nach § 37 SGB III erfolgt sie individuell, da es keinen gemeinsamen Starttermin für eine Gruppe gibt. In der Regel sollen aus dem Beratungsgespräch heraus einzelne Personen für bestimmte Aktivitäten zu einem Anbieter überwiesen werden. Eine Auswahlmöglichkeit für den Anbieter besteht nicht. Die Arbeitssuchenden konnten im Jahre 2004 über das Angebot einer Betreuung durch Dritte frei entscheiden. Eine Absage an eine solche Möglichkeit war nicht mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden. Dies wurde mit den Ausschreibungen 2005 verändert. Seitdem setzen die Agenturen das Instrument stärker zur Aktivierung der Arbeitssuchenden ein.

Von den Arbeitsvermittlern wird die Möglichkeit, einen Arbeitssuchenden an einen Dritten zu überweisen, längst nicht immer als Entlastung empfunden. Gerade angesichts der Notwendigkeit, die einmal eingekauften Kontingente auch bei verändertem Bestand an Arbeitslosen einzusetzen oder den Beauftragten die Aufwandspauschalen ohne jede Gegenleistung zu bezahlen, erlebten es die Arbeitsvermittler als großen Druck, sich neben ihrer eigentlichen – und zu diesem Zeitpunkt ebenfalls im Reformprozess befindlichen – Aufgabe noch um die Zuweisung der Bewerber zu Dritten zu kümmern.

„Und die Annahme durch die Kunden ist sehr unterschiedlich, es kommt auch darauf an, wie es vom Vermittler verkauft wird. Manche Kunden sehen es als gute Zusatzchance und andere fragen gleich nur nach der Rechtsfolge.“ (Führungskraft, AA 06, 2005)

Die Zuweisungsrythmen für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung veränderten sich im Verlauf der Beauftragungen. Anfangs wurden von den Fallagenturen zumeist alle drei Monate Gruppen von Bewerbern für die dreimonatige Zuweisungsdauer an die Dritten überweisen. Nach der Ausschreibung 2005 wurde in einigen Agenturen – wie von den Verdingungsunterlagen vorgesehen – monatlich zugewiesen, in anderen wurden weiterhin in langen Abständen neue Bewerber an die Dritten überwiesen. Die vom Gesetzgeber beabsichtigte individuelle Leistung sollte aber eine kurzfristige Überweisung von Bewerbern an Dritte ermöglichen. In der Agenturbefragung Anfang 2006 gaben rund 65 % der Agenturen an, regelmäßig jeden frei werdenden Platz zu besetzen, während je 10 % ausschließlich eine monatliche oder dreimonatliche gruppenweise Zuweisung praktizierten. Rund 16 % der Agenturen gaben an, verschiedene Formen der Zuweisung einzusetzen.

### *Umsetzung der Beauftragungen durch die Dritten*

Die nach § 37 beauftragten Dritten berichteten in den Experteninterviews von unterschiedlichen Strategien im Umgang mit den Aufträgen. So wurde berichtet, die Teilnehmer wöchentlich oder vierzehntägig zum Einzelcoaching einzuladen oder auch, in

einer Kombination aus Einzelcoaching, Kleingruppengesprächen und telefonischer Information über neue Stellenangebote den Vermittlungserfolg zu suchen. Andere Anbieter verlagerten nach einem Auftaktgespräch die Aktivitäten vor allem auf die Stellenakquisition und wickelten die Kommunikation mit den Bewerbern nahezu ausschließlich telefonisch ab. Alle aber berichteten von einem Schwerpunkt auf (mehr oder weniger intensiver) individueller Betreuung und wenig Gruppenaktivitäten. Angesichts der niedrigen Preise, die für die Beauftragungen zu erzielen waren, berichteten die meisten Dritten Anfang 2006 von eigenen Systemen der Kundengruppendifferenzierung, die ihnen die Konzentration auf die am besten vermittelbar erscheinenden Bewerber erleichtert.

Die befragten Teilnehmer an einer Beauftragung nach § 37 mit der gesamten Vermittlung berichteten im statistischen Mittel von 3,3 intensiven Einzel- und 1,8 Gruppengesprächen während der gesamten Beauftragung.

Kombiniert man die Aussagen der Teilnehmer zu beiden Aktivierungsformen, so wird deutlich, dass die Betreuungsintensität (als Summe beider Größen) mit 4,8 als statistischem Mittel insgesamt relativ gering war. Geht man davon aus, dass die Beauftragungen im Schnitt zwei bis sechs Monate dauern, so führten die Dritten nach den Angaben der Bewerber durchschnittlich etwa ein- bis zweimal im Monat ein intensives Gespräch mit den Arbeitssuchenden.

Die Inhalte der Beauftragungen waren nach Angaben aus der Teilnehmerbefragung auf Aktivierungs- und personalberaterische Aspekte konzentriert (vgl. Abbildung 5-8).

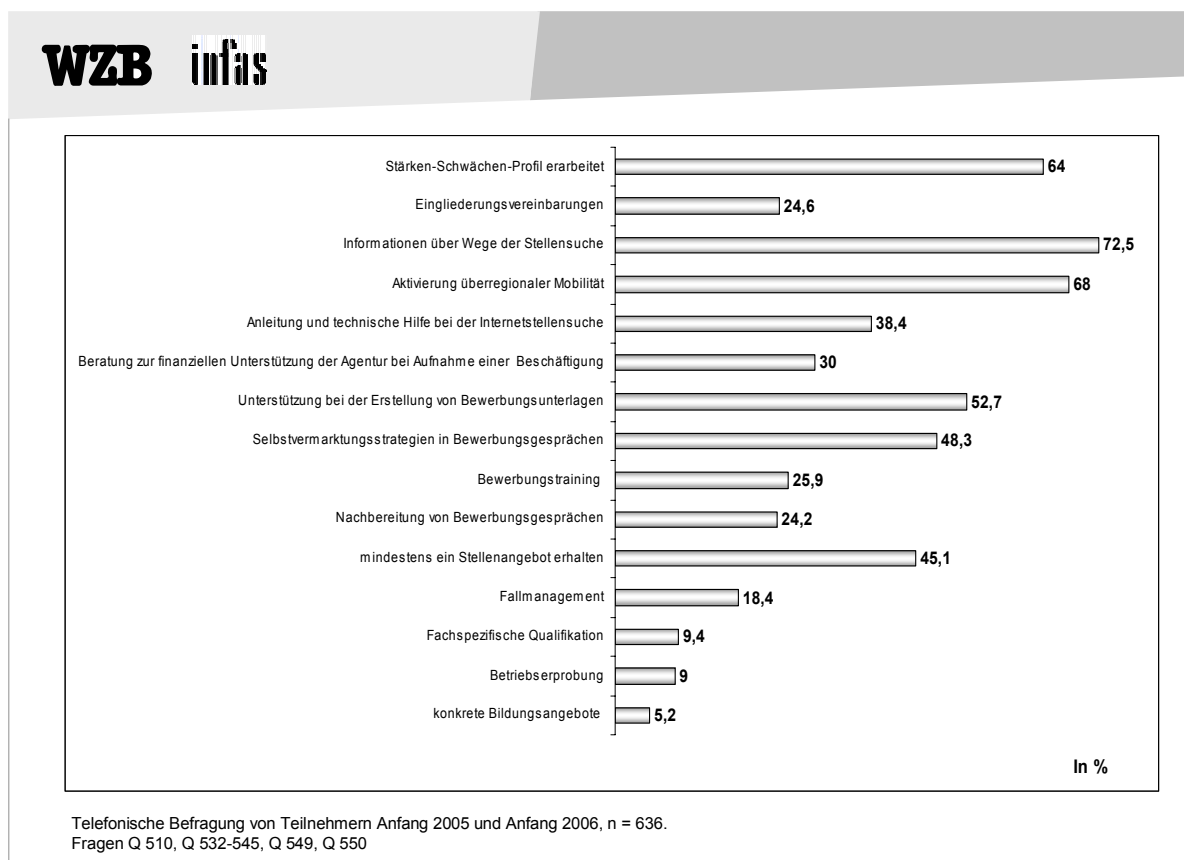
Qualifizierungsangebote wurden in den Beauftragungen im Westen häufiger eingesetzt als im Osten. Frauen erhielten häufiger fachspezifische Qualifikationen als Männer.

Knapp 42 % der befragten Teilnehmer des Jahres 2004 und 51 % des Jahrgangs 2005 gaben an, von den beauftragten Dritten ein Stellenangebot erhalten zu haben, wobei mit 53 % die Befragten im Osten insgesamt deutlich häufiger Stellenangebote erhielten als jene 41 % der Bewerber in Westdeutschland.

Im Mittel wurden den 287 unter allen 636 befragten Teilnehmern an einer Beauftragung nach § 37, denen Stellenangebote unterbreitet wurden, 7,5 Stellen angeboten. Jugendliche erhielten nahezu doppelt so viele Angebote wie alle anderen Altersgruppen. Auffällig ist die Verteilung der Antworten im Hinblick auf die regionalen Arbeitsmarktbedingungen: In den Strategietypen V und I wurden die meisten Stellen angeboten.

Allerdings gaben nur 16 % der Befragten, die mindestens ein Stellenangebot erhalten hatten, an, sie hätten eines dieser Angebote nutzen können. Mit 26 % war der Anteil der Jugendlichen besonders hoch. In den westdeutschen Regionen mit guter Arbeitsmarktlage (Strategietyp IV und V) gab jeweils mehr als jeder fünfte Bewerber an, eine angebotene Stelle auch angetreten zu haben.

**Abbildung 5-8: Inhalte der Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 laut Teilnehmerbefragung**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

## Monitoring

Die Kontakte zwischen Agentur für Arbeit und Beauftragten unterscheiden sich je nach Beauftragungsart,<sup>150</sup> aber auch in Abhängigkeit von den Einstellungen der Beteiligten vor Ort und von den Erfolgen der Dritten. Qualitätssicherung vor Ort bedeutete nach Angaben der Agenturmitarbeiter im Jahre 2005 vor allem, mit den Beauftragten Gespräche zu führen und Arbeitstreffen durchzuführen sowie die geforderten Berichte zeitnah zu verarbeiten. Kontrollen vor Ort zur Überprüfung der Durchsetzung waren eher selten.

Die interviewten Vermittler der Agenturen verstanden die laufende Kontrolle der Beauftragungen Dritter – auch angesichts der aus dem Reformprozess der BA entstehenden neuen Aufgaben – eher nicht als ihre Aufgabe.

<sup>150</sup> Bei einer Beauftragung mit Stellenakquisition besteht i. d. R. deutlich weniger Koordinationsbedarf als bei einer Beauftragung mit Teilaufgaben, die nur einige Tage umfassen und deren Ergebnisse regelmäßig kommuniziert werden. Auch die Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung erfordern für die Zuweisungen und verschiedene Absprachen vor und während der Beauftragung deutlich mehr Koordinationsaufwand als die Akquisitionsaufträge.

„Im letzten Jahr war so viel anderes zu tun, dass die Auseinandersetzung mit den Trägern nachrangig war. Ich gebe den Teilnehmer ja an den Träger ab, um meine Kapazität für andere einsetzen zu können. Da muss der Träger die Arbeit einfach machen, da kann ich nicht noch kontrollieren. Nur wenn ein Teilnehmer kommt und sich beschwert, reagiere ich.“ (Arbeitsvermittler, AA 07, 2006)

Angesichts der Leistungsprobleme der Beauftragten wurden von den Agenturen Regelungen zum Umgang mit Konflikten bei der Beauftragung Dritter nach § 37 vermisst. Vor allem bei Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung ergab sich aus der Tatsache, dass von den Anbietern in den Verdingungsunterlagen keine Konzepte gefordert wurden und die Eingliederungsquoten im Jahre 2004 noch nicht vertraglich verbindlich waren, Schwierigkeiten, die angestrebten Leistungen auch wirksam einzufordern.

Mit der Vergabe der Beauftragungen ab 2005 wurden deshalb nicht nur die Eingliederungsquoten verbindlich, sondern es wurde ein detailliertes *Monitoringverfahren* eingeführt, das die Agenturen zu monatlicher Ergebniskontrolle der laufenden Aufträge motivieren soll. Mit diesem Verfahren sollen die Integrationsergebnisse der Beauftragten während der Beauftragung ermittelt werden. Erreichen die Dritten nicht die vertraglich vereinbarten Quoten, kann auch während einer laufenden Beauftragung gemahnt und eventuell sogar gekündigt werden. Nach Aussagen der Agenturmitarbeiter wird das neue System allerdings als zu aufwendig und als nur mit großem Zusatzaufwand handhabbar empfunden. Zudem bezieht es sich in seinen Berechnungsgrundlagen auf eine monatliche Zuweisungspraxis, die von den meisten Agenturen nicht favorisiert wird und dem Instrument auch nicht entspricht. Dennoch bietet das Verfahren dann, wenn Agenturen mit einer Beauftragung sehr unzufrieden sind, eine Handhabe zur Durchsetzung von Vertragspflichten.

Seit 2006 sind es als Vertragspartner der Dritten verstärkt die REZ, die stichprobenartige *Kontrollen vor Ort* machen: Nach ihren Angaben konzentrieren sie sich dabei auf Beauftragte, die sich mit niedrigen Preisen am Markt durchgesetzt haben, sowie auf neue Anbieter und reagieren anlassbezogen bei Fällen schlechter Leistung.

Die *Berichtspflichten* der Anbieter für das laufende Monitoring der Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung sind seit 2005 detailliert geregelt. Bis vier Wochen nach Ende des Auftrags erstellt der Anbieter einen Rechenschaftsbericht. Zusätzlich werden bewerberbezogene Berichte gefordert, die Aktivitäten, Integrationsergebnisse etc. abbilden müssen. Die Auftragnehmer sind darüber hinaus verpflichtet, die Agentur über Nichterscheinen von Bewerbern, Abbrüche, unzureichende Mitwirkung etc. unverzüglich zu informieren.

Die Honorierung der Aufträge unterscheidet sich nach den Beauftragungsarten. Für die Beauftragung mit der *gesamten Vermittlung* wird das Erfolgshonorar in zwei Raten ausgezahlt. Eine eventuell fällige Aufwandspauschale wird zumeist einmalig gezahlt. Eine *Stellenakquise* wird immer zum Folgemonat vergütet. Bei einer Beauftragung mit der Teilaufgabe *Aktivierung der Eigenbemühungen* wird ebenfalls regelmäßig im Folgemonat für die im Vormonat durchgeführten Aktivitäten abgerechnet. Das Honorar für die Teilaufgabe *Fallmanagement* dagegen wurde nur zu zwei Dritteln laufend und zu einem Drittel nach Abgabe des Gesamtberichtes ausbezahlt.

Der Nachweis der erzielten Vermittlungen bei Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse nach sechswöchiger (erste Rate) und nach sechsmonatiger (zweite Rate) ununterbrochener Beschäftigung erfolgt über die Vorlage der Beschäftigungsbestätigung der Arbeitgeber und der Einverständniserklärung der Bewerber.<sup>151</sup> Ist die Vermittlung auf Vorschlag der Agentur für Arbeit bzw. der ARGE erfolgt, wird sie dem Anbieter nicht vergütet.

### *Durchsetzung von Vertragsanforderungen*

Insbesondere für die Beauftragung Dritter nach § 37 mit der gesamten Vermittlung wurde in beinahe jeder Fallagentur mindestens ein Beispiel von meist überregional tätigen Trägern berichtet, die in der kurzen Frist zwischen Zuschlag der Vergabe und Start der Beauftragung nicht in der Lage waren, für eine angemessene Dienstleistungsqualität zu sorgen.

„In 2004 hat ein Träger den Zuschlag für VG bekommen, der keine Ahnung von Vermittlung hat. Er hatte vorher PC-Kurse gemacht. Uns war bei der Bekanntgabe des Zuschlags klar, dass der Träger nicht in der Lage wäre, ein VG-Los mit 720 Plätzen zu bewältigen. Manche Bewerber hatten in den drei Monaten Zuweisungsdauer kaum Termine. Wenn man die Leute nicht sieht, dann kann man die auch nicht vermitteln. Es wurden wohl 66 Vermittlungen registriert, wovon 22 nicht anerkannt wurden.“ (Führungskraft, AA 07, 2005)

Erfahrungen wie hier beschrieben haben dazu geführt, dass mit den Ausschreibungen im Jahre 2005 das Nichterreichen der geforderten Eingliederungsquoten Grund für ein gestuftes Mahn- bzw. Kündigungsverfahren ist.

In vielen Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung wurden nach Aussagen der Agenturen in der zweiten Welle der Agenturbefragung die vereinbarten Integrationsquoten in den Jahren 2004 und 2005 nicht erreicht. Zugleich variieren die von den Befragten angegebenen Integrationsquoten erheblich. Die besten Integrationsquoten liegen demnach bei über 60 %. Zugleich gaben 9 % der Agenturen an, kein Beauftragter in ihrem Agenturbezirk hätte Vermittlungen erzielt. Nur 19 % der Führungskräfte gaben an, die vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen wären überwiegend erreicht worden.

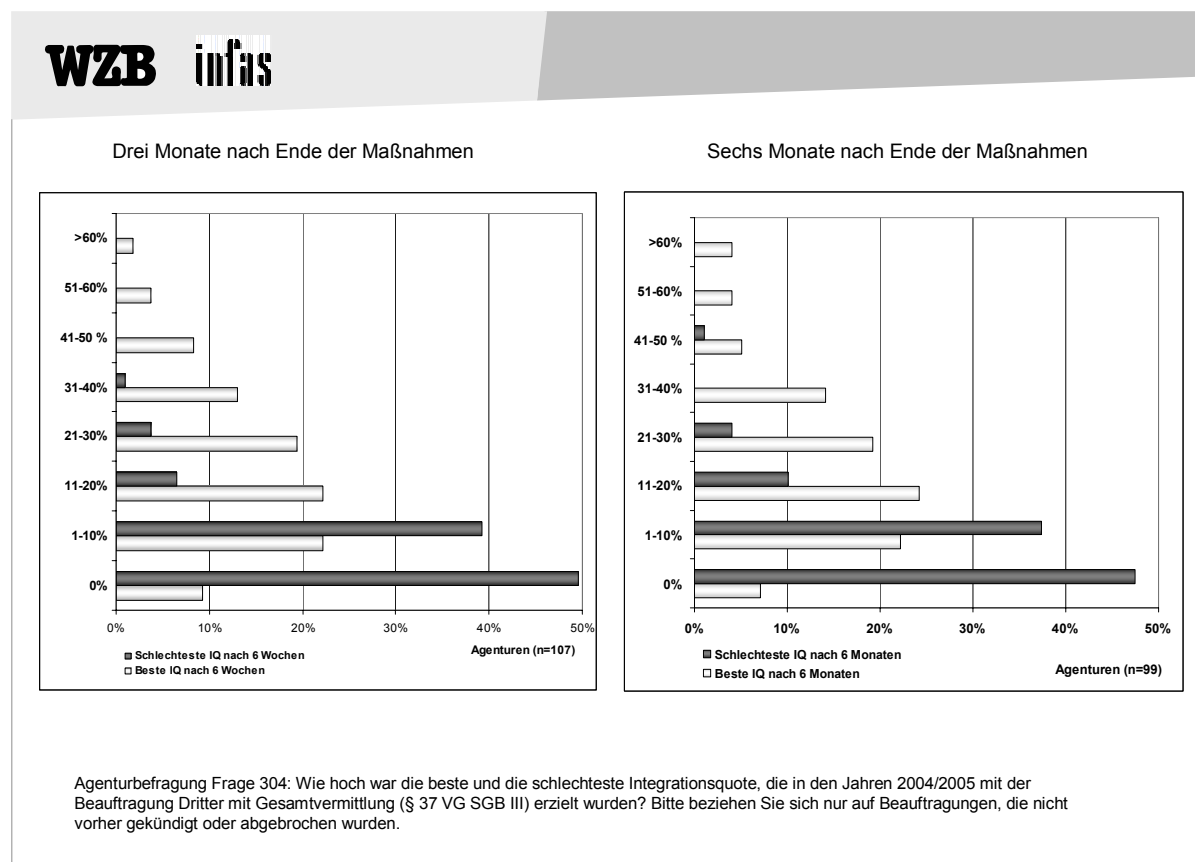
Der Evaluation standen allerdings keine Statistik-Daten der BA auf der Maßnahmeebene zur Verfügung, so dass diese Aussagen der Agenturen zum Grad der Leistungserbringung durch die im Wettbewerb miteinander stehenden Träger nicht verifiziert werden konnten.<sup>152</sup>

---

151 Bis 2004 wurde eine Vermittlung am ersten Tag des Beschäftigungsverhältnisses anerkannt, ab dem Jahr 2005 wurde diese Regelung entsprechend der Auszahlung zum Vermittlungsgutschein verändert. Die erste Rate wird nun erst nach sechs Wochen nachgewiesener ununterbrochener Beschäftigung bezahlt.

152 Da die Agenturen ihre Contracting-out-Entscheidungen an jenen Ergebnissen der von ihnen Beauftragten spiegeln, sind sie hier dennoch dargestellt.

**Abbildung 5-9: § 37 SGB III – Beste und schlechteste regionale Integrationsquote der Jahre 2004 und 2005 (Agenturbefragung 2006)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Knapp die Hälfte der befragten Agenturen berichtete in der zweiten Welle der Agenturbefragung Anfang 2006, dass bereits Beauftragungen nach § 37 wegen mangelnder Erreichung der Eingliederungsquoten gekündigt wurden. Im Mittel urteilen die Agenturen über das Instrument § 37 SGB III in der Befragung 2006 eher skeptisch. Rund 21 % der Anfang 2006 befragten Führungskräfte der Agenturen vermuten, die Dritten arbeiteten mit den Bewerbern intensiver als die Agenturen selbst. Rund 57 % der befragten Führungskräfte waren nicht oder eher nicht der Meinung, dass die vertraglichen Regelungen zum Monitoring ihnen ein wirkungsvolles Instrument in die Hand gäben, bei den Dritten Qualitätssteigerungen durchzusetzen. Außerdem meinten 59 % der Befragten, das Instrument führe zu einer erheblichen Mehrbelastung der mit seiner Umsetzung betrauten Vermittler – für ein Instrument, das die Vermittler gerade entlasten sollte, kein sonderlich gutes Urteil.

Die Beauftragung mit der Stellenakquisition entzog sich dieser Untersuchung in weiten Teilen, da sie kein bewerberorientiertes Instrument ist und deshalb keine Daten der BA-Statistik zur Verfügung standen. Im Jahre 2004 nutzten acht der betrachteten Fallagenturen diese Form des Instruments zur zusätzlichen Akquisition von Arbeits- oder Ausbildungsstellen, im Jahre 2005 nur vier der zehn. Diese Form des Instruments wird nach den Informationen aus den Expertengesprächen insbesondere dann für sinnvoll erachtet, wenn sich viele kleine Arbeitgeber am Markt bewegen oder viele



Anbieter, zu denen die Agentur aus verschiedensten Gründen keinen und keinen ausreichenden eigenen Zugang hat. Da diese Form der Beauftragung mit einem erfolgsorientierten Produktpreis verbunden ist, lassen sich die Kosten gut kontrollieren. Allerdings ist hier auf die Gefahr eines Preiskampfes der Anbieter hinzuweisen, da im Vergabeverfahren qualitative Aspekte keine Rolle spielen und allein der angebotene Preis den Ausschlag gibt. Legt die Agentur Wert auf eine qualitätvolle Stellenakquise, sei es, weil sie möglichst gute zusätzliche Arbeitsstellen einzuwerben wünscht, sei es, weil sie mit den beauftragten Dritten koordiniert mit den Arbeitgebern der Region zusammenarbeiten will, könnten hier Nachbesserungen nötig werden. Die Produktpreise unterscheiden sich nach den geringen lokalen Eindrücken teilweise erheblich. Die Beauftragung nach § 37 mit Stellenakquisition setzt eine enge und schnelle Kooperation zwischen Agenturen und Dritten voraus, da gemeldete Stellen auf Anrechenbarkeit überprüft werden müssen und anschließend entsprechend dem Qualitätsmanagement des agentureigenen Arbeitgeberservices besetzt werden sollen.

#### **5.4.4 Wirkung der Beauftragung von Dritten mit der Gesamtvermittlung (§ 37 SGB III)**

Wie in den vorhergehenden Kapiteln differenziert dargestellt, können die Agenturen für Arbeit zur Unterstützung im Vermittlungsprozess Dritte mit der Gesamtvermittlung oder auch nur mit bestimmten Teilaufgaben der Vermittlung wie Fallmanagement beauftragen. Dies gilt insbesondere dann, wenn dadurch die berufliche Eingliederung erleichtert bzw. beschleunigt werden kann. Die Beauftragung von Dritten wird zentral für eine bestimmte Laufzeit von der BA eingekauft. Die Zuweisung von Arbeitslosen erfolgt dann individuell und kontinuierlich für den Vergabezeitraum durch die jeweiligen Agenturen vor Ort. Die beauftragten Dritten haben keinen direkten Einfluss mehr darauf, welche Arbeitsuchenden ihnen zugewiesen werden. Über diesen Auswahlprozess haben die Agenturen einen wesentlichen Einfluss auf den Erfolg, den Dritte bei der Vermittlung erzielen können. Die Betrachtung der Teilnehmerstruktur zeigt, dass in den Jahren 2003 bis 2005 insbesondere Männer sowie Jugendliche unter 25 Jahren an beauftragte Dritte übergeben wurden. Trotz des starken Rückgangs der Inanspruchnahme im Jahre 2005 ist keine nennenswerte Verschiebung in der Teilnehmerstruktur gegenüber den Vorjahren zu verzeichnen.

Die individuelle Zuweisungsdauer beträgt in der Regel drei Monate. Sie kann in begründeten Ausnahmefällen auf sechs Monate verlängert werden. Jede Person hat damit unterschiedliche Teilnahmedauern im Zeitraum der vertraglich eingekauften Laufzeit der Zuweisung. sinus weist in seinen Ergebnissen zur Implementation des § 37 SGB III im Auftrag des IAB (sinus/ZEW 2005) eine durchschnittliche Zuweisungsdauer von 98 Tagen aus. Da die individuellen Zuweisungsdauern für die Wirkungsanalyse nicht vorlagen, sind wir in der Wirkungsanalyse zunächst von einem Evaluationszeitraum von vier Monaten ausgegangen. Alternativ zu diesem gewählten Zeitraum, in dem die Wirkung des Instruments auf die Zielgröße Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemessen wird, wurden Alternativberechnungen vorgenommen, die den Evaluationszeitraum erweitern (vgl. Anhang C1).

Im Unterschied zum Bericht Juni 2005 werden im Folgenden ausschließlich die Wirkungen der Beauftragung mit der Gesamtvermittlung betrachtet. Einbezogen in die Analyse sind Arbeitslose, die in den Jahren 2003 bis 2005 von den Agenturen beauftragten Dritten zugewiesen wurden, sowie eine Vergleichsgruppe von Arbeitslosen.

Vor der Darstellung der Ergebnisse der kumulierten Raten und der Verweildauern werden zunächst die zeitpunktbezogenen Differenzen des Übergangs in den allgemeinen Arbeitsmarkt präsentiert. Zeitpunktbezogen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Übergänge im Evaluationszeitraum gewertet werden, unabhängig davon, ob bereits während des Evaluationszeitraums wieder ein Austritt erfolgte und unabhängig davon, dass einige Teilnehmer und Nichtteilnehmer zum Zeitpunkt der Befragung das Ende des Evaluationszeitraums noch nicht erreicht hatten oder auf Grund von *Übergängen in Maßnahmen zensiert* wurden. Bei der Interpretation der Ergebnisse der zeitpunktbezogenen Differenzschätzer ist zu beachten, dass – wie erläutert – Zensierungen bezogen auf die Erfolgsgröße nicht berücksichtigt sind. Die Ergebnisse sind dabei getrennt für Frauen und Männer, Ost und West, Strategietypen, Altersgruppen sowie Arbeitslosigkeitsdauer dargestellt. Bei diesen Merkmalen handelt es sich ausnahmslos um Merkmale, die 1:1 gematcht wurden.

Insgesamt gesehen konnten im Evaluationszeitraum von vier Monaten Arbeitslose, die von beauftragten Dritten betreut wurden, im Vergleich zu einer strukturgleichen Kontrollgruppe nicht schneller in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden. Bei den Integrationsquoten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen geförderten Arbeitslosen und der ungeförderten Vergleichsgruppe. Damit arbeiten Dritte, die mit der Gesamtvermittlung beauftragt wurden, nicht effektiver als die Agenturen.

Tabelle 5-4 zeigt die geschätzten Average-Treatment-Effekte (ATT) für die Teilnehmer. Wie schon im Bericht 2005 dargelegt, sind insgesamt keine Unterschiede bei den Netto-Integrationsquoten festzustellen. Die Differenz der Teilnehmer, die von Dritten betreut wurden, beträgt gegenüber denjenigen, die ausschließlich durch die Agentur betreut wurden, –1,2 Prozentpunkte (statistisch nicht signifikant). Leicht positive Effekte sind für die Arbeitslosen zu verzeichnen, die im Jahre 2004 beauftragten Dritten zugewiesen wurden (+1,6 Prozentpunkte).

In Westdeutschland (–4,3 Prozentpunkte) zeigt sich ein negativer Effekt, während in den neuen Bundesländern (+2,2 Prozentpunkte) das Ergebnis etwas positiver ausfällt. Positive Wirkungen zeigen sich bei einigen Strategietypen. Bei günstiger Arbeitsmarktsituation sind sowohl die beauftragten Dritten als auch die Agenturen erfolgreicher, das heißt, beide Organisationen erzielen höhere Integrationsquoten. Auffällig ist, dass die Dritten bei günstiger Arbeitsmarktlage in Westdeutschland deutlich bessere Ergebnisse erzielen als die Agenturen. Vor dem Hintergrund dieses Ergebnisses könnte man schließen, dass die Dritten unter bestimmten Bedingungen des Marktes und der Struktur der Bewerber erfolgreicher sein können als die Agenturen. Allerdings hat dieser positive Effekt der Dritten leider keine nachhaltige Wirkung auf die Beschäftigungsdauer, hier schneidet die Kontrollgruppe immer besser ab.

Tabelle 5-4: § 37 – Gesamtvermittlung – Average Treatment Effect (ATT)

<b>Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt</b>							
<b>§37</b>							
	<b>Teilnehmer (davon gefördert)</b>		<b>Kontrollgruppe (davon gefördert)</b>		<b>Differenz</b>	<b>Standardfehler</b>	<b>t-Wert</b>
<b>Gesamt</b>	17,6%	(12%)	18,8%	(17%)	-1,2%	3,0%	-0,40
<b>Eintrittskohorten in ...</b>							
2003							
2004	16,0%	(15%)	14,4%	(39%)	1,6%	4,6%	0,35
2005	18,6%	(10%)	21,4%	(9%)	-2,9%	3,9%	-0,73
<b>Geschlecht</b>							
Männer	21,7%	(10%)	19,4%	(17%)	2,2%	4,3%	0,52
Frauen	12,9%	(15%)	18,1%	(18%)	-5,2%	4,1%	-1,26
<b>Region</b>							
West	17,5%	(19%)	21,8%	(21%)	-4,3%	4,2%	-1,02
Ost	17,7%	(4%)	15,5%	(12%)	2,2%	4,2%	0,52
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	18,0%	(4%)	14,1%	(16%)	4,0%	4,5%	0,88
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	10,9%	(0%)	23,4%	(7%)	-12,5%	6,6%	-1,89
III Mittelstädtische West-Bezirke	13,4%	(22%)	19,4%	(38%)	-6,0%	6,4%	-0,93
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	25,8%	(38%)	20,0%	(17%)	5,8%	10,9%	0,53
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	27,5%	(9%)	25,6%	(10%)	1,9%	10,1%	0,18
<b>Altersgruppen</b>							
bis 24 Jahre	25,3%	(11%)	21,9%	(6%)	3,4%	7,0%	0,49
25 bis 34 Jahre	22,1%	(0%)	19,7%	(7%)	2,3%	6,6%	0,35
35 bis 44 Jahre	17,2%	(19%)	20,0%	(37%)	-2,8%	5,7%	-0,49
45 bis 55 Jahre	9,6%	(29%)	17,6%	(15%)	-8,0%	5,7%	-1,41
55 Jahre und älter	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 29 Tage	31,8%	(14%)	40,9%	(11%)	-9,1%	14,8%	-0,62
30 bis 89 Tage	26,9%	(7%)	32,7%	(12%)	-5,8%	9,0%	-0,64
90 bis 179 Tage	21,0%	(12%)	14,8%	(0%)	6,2%	6,0%	1,02
180 bis 359 Tage	15,2%	(20%)	15,2%	(40%)	0,0%	5,1%	0,00
360 bis 719 Tage	10,9%	(0%)	17,4%	(25%)	-6,5%	7,3%	-0,89
720 Tage und mehr	2,9%	(0%)	5,7%	(0%)	-2,9%	4,9%	-0,58
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	19,1%	(18%)	22,5%	(20%)	-3,4%	6,1%	-0,55
Männer: Ost	24,2%	(5%)	16,5%	(13%)	7,7%	6,0%	1,29
Frauen: West	15,9%	(21%)	21,2%	(22%)	-5,3%	5,9%	-0,89
Frauen: Ost	9,0%	(0%)	14,3%	(10%)	-5,3%	5,5%	-0,97
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>							
Männer: bis 24 Jahre	26,7%	(8%)	20,5%	(11%)	6,2%	9,1%	-0,68
Männer: 25 bis 34 Jahre	23,9%	(0%)	19,6%	(11%)	4,3%	8,7%	-0,50
Männer: 35 bis 44 Jahre	23,9%	(18%)	23,9%	(36%)	0,0%	9,0%	0,00
Männer: 45 bis 55 Jahre	13,9%	(20%)	16,2%	(0%)	-2,3%	8,5%	0,27
Männer: 55 Jahre und älter	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
Frauen: bis 24 Jahre	23,3%	(14%)	24,1%	(0%)	-0,8%	11,3%	0,07
Frauen: 25 bis 34 Jahre	19,4%	(0%)	20,0%	(0%)	-0,6%	10,4%	0,06
Frauen: 35 bis 44 Jahre	10,6%	(20%)	16,3%	(38%)	-5,7%	7,0%	0,81
Frauen: 45 bis 55 Jahre	5,4%	(50%)	18,9%	(29%)	-13,5%	7,5%	1,79
Frauen: 55 Jahre und älter	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Risikogruppen und Frauen haben bei den Dritten geringere Chancen, in eine reguläre Beschäftigung vermittelt zu werden. Hier sind die Agenturen offenbar erfolgreicher, dies zeigt sich insbesondere bei den sog. Langzeitarbeitslosen. Die Wirkung der Vermittlung durch beauftragte Dritte ist insgesamt bei Frauen deutlich geringer (–5,2 Prozentpunkte) als bei Männern (+2,2 Prozentpunkte); der positive Effekt zeigt sich insbesondere bei Männern im Osten (+7,7 Prozentpunkte). Damit bestätigen sich die im Zwischenbericht 2005 sowohl für Männer als auch für Ostdeutschland berichteten positiven Ergebnisse der separat durchgeführten Wirkungsanalyse für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung.

Betrachtet man allerdings nur die Vermittlungsquoten der Dritten getrennt für Männer und Frauen, fällt auf, dass die Brutto-Integrationsquoten der Dritten für die Frauen deutlich niedriger sind (–9,8 Prozentpunkte, im Osten sogar –15,2 Prozentpunkte gegenüber Männern). Bei den Agenturen ist die Differenz dagegen sehr viel geringer (–1,2 Prozentpunkte). Positive Effekte finden sich in der Altersgruppe bis 34 Jahre. Mit ansteigendem Alter sind allerdings nur noch geringere Wirkungen gegenüber der Kontrollgruppe festzustellen.

Die bereits oben berichteten unterschiedlichen Integrationsquoten auf Basis des Differenzschätzers zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern werden durch den Kaplan-Meier-Schätzer<sup>153</sup> noch etwas deutlicher. Die über den Evaluationszeitraum kumulierte Übergangsrate liegt bei den Teilnehmern bei 0,197, bei der Kontrollgruppe bei 0,205. Die mittlere monatliche Übergangsrate liegt bei 0,050 (Teilnehmer) und 0,052 (Kontrollgruppe) (vgl. Tabelle 5-5).

Die Darstellung der Überlebenskurve (vgl. Abbildung 5-10) macht ebenfalls sichtbar, dass die Verläufe seit Beginn der Vermittlungstätigkeit durch den beauftragten Dritten zwischen den Teilnehmern und der Vergleichsgruppe erstaunlich ähnlich sind. In der 12-Monats-Betrachtung ergibt sich dann eine negative Differenz zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe.

Bei den mittleren Verweildauern (3,7 Monate) bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zeigen sich nahezu keine Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Einzig bei Männern ergibt sich ein leicht positiver Effekt des Instruments auf die Verweildauer (3,60 Monate zu 3,67 Monaten bei den Nichtteilnehmern). In Strategietypen IV und V zeigen sich ebenfalls geringere Verweildauern bei den Teilnehmern

---

153 Die Erfolgswahrscheinlichkeit wurde non-parametrisch mittels eines Kaplan-Meier-Schätzers jeweils für die Gesamtgruppen getrennt nach bestimmten Merkmalen berechnet. Das Verfahren basiert auf der Schätzung bedingter Wahrscheinlichkeiten zum Zeitpunkt eines auftretenden Ereignisses. Die mittlere monatliche Übergangsrate lässt sich auch als Inzidenzrate bezeichnen und beschreibt die geschätzte Übergangsrate pro Zeitintervall – im vorliegenden Fall also pro Monat. Berechnet werden neben den Überlebensfunktionen, den kumulierten Hazardraten, auch die durchschnittlichen Verweildauern bzw. die erwarteten mittleren Verweildauern. Als Test-Statistik zur Überprüfung der Unterschiedlichkeiten zwischen den Überlebensfunktionen wurde der Log-Rank-Test verwendet.

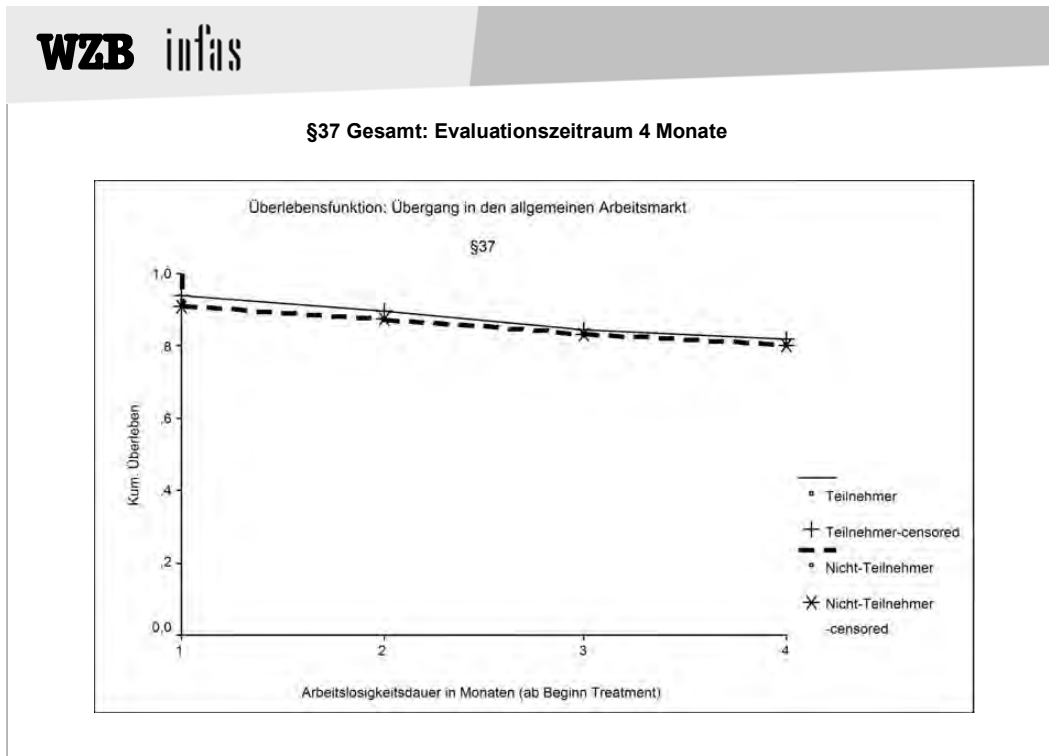
(3,45 Monate zu 3,60 Monaten in der Vergleichsgruppe bzw. 3,42 Monate zu 3,59 Monaten). Diese Teilnehmer werden also im Schnitt etwas früher in eine reguläre Beschäftigung vermittelt (vgl. auch die Abbildungen C6.1-1 und C6.1-2 im Anhang C, Kap. 6.1).

**Tabelle 5-5: § 37 – Gesamtvermittlung – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

<b>WZB infas</b>						
<b>Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsraten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt</b>						
<b>§37 Gesamtvermittlung</b>						
	<b>Teilnehmer</b>		<b>Kontrollgruppe</b>		<b>Differenz der mittleren Raten</b>	<b>p-Wert</b>
	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten</b>	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten</b>		
<b>Gesamt</b>	0,050	0,197	0,052	0,205	-0,0024	0,80
<b>Eintrittskohorten in ...</b>						
2003						
2004	0,045	0,176	0,040	0,154	0,0059	0,67
2005	0,053	0,210	0,060	0,237	-0,0074	0,55
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,063	0,247	0,054	0,214	0,0091	0,51
Frauen	0,036	0,141	0,051	0,195	-0,0149	0,24
<b>Region</b>						
West	0,050	0,195	0,061	0,241	-0,0111	0,41
Ost	0,050	0,198	0,043	0,167	0,0070	0,59
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,051	0,201	0,039	0,151	0,0121	0,38
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,030	0,117	0,066	0,256	-0,0353	0,09
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,038	0,155	0,054	0,213	-0,0165	0,41
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,075	0,285	0,057	0,219	0,0182	0,62
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,085	0,314	0,072	0,271	0,0122	0,73
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,075	0,296	0,063	0,247	0,0119	0,62
25 bis 34 Jahre	0,068	0,248	0,056	0,214	0,0120	0,59
35 bis 44 Jahre	0,048	0,193	0,056	0,220	-0,0074	0,68
45 bis 55 Jahre	0,025	0,104	0,048	0,189	-0,0227	0,18
55 Jahre und älter						
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 29 Tage	0,096	0,356	0,127	0,485	-0,0308	0,58
30 bis 89 Tage	0,086	0,327	0,097	0,376	-0,0113	0,73
90 bis 179 Tage	0,060	0,234	0,040	0,160	0,0196	0,29
180 bis 359 Tage	0,043	0,171	0,042	0,164	0,0006	0,97
360 bis 719 Tage	0,029	0,116	0,048	0,186	-0,0195	0,36
720 Tage und mehr	0,007	0,029	0,015	0,058	-0,0074	0,57
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,055	0,212	0,062	0,249	-0,0067	0,73
Männer: Ost	0,072	0,281	0,047	0,179	0,0251	0,20
Frauen: West	0,045	0,177	0,060	0,232	-0,0154	0,42
Frauen: Ost	0,024	0,094	0,039	0,151	-0,0151	0,36

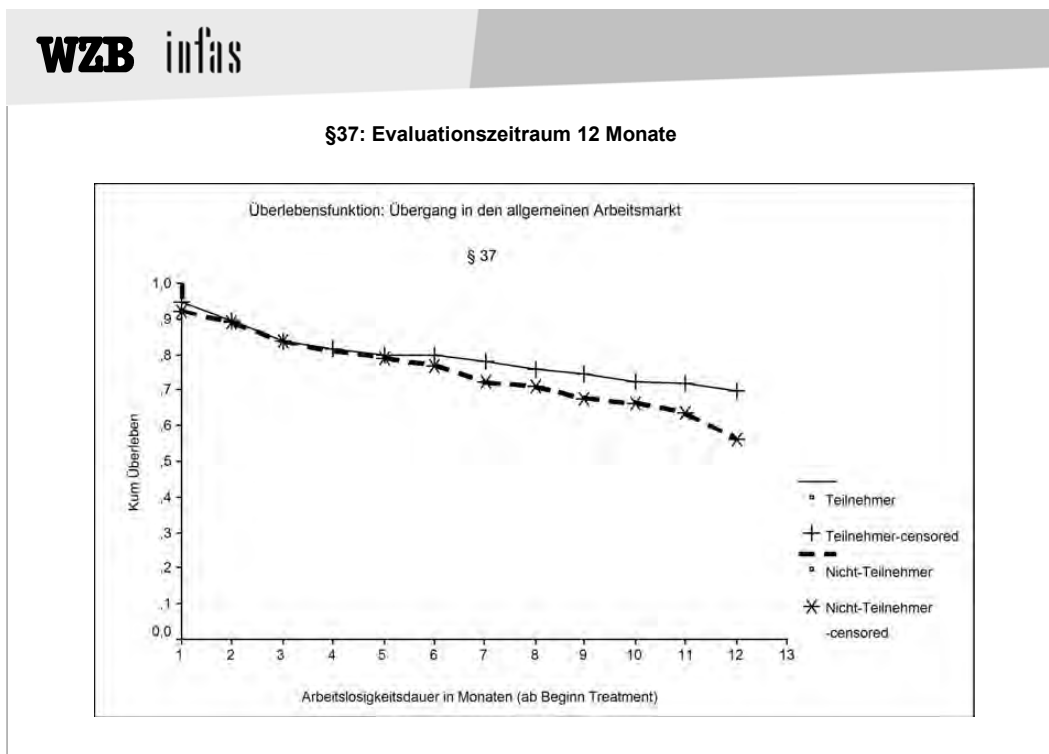
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-10: § 37 – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – vier Monate**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-11: § 37 – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – zwölf Monate**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Tabelle 5-6: § 37 – Gesamtvermittlung – Mittlere Verweildauern

<b>WZB infas</b>					
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)</b>					
<b>§37</b>					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	3,68	0,04	3,65	0,05	0,77
<b>Eintrittskohorten in ...</b>					
2003					
2004	3,67	0,08	3,71	0,07	0,68
2005	3,68	0,06	3,61	0,06	0,53
<b>Geschlecht</b>					
Männer	3,60	0,07	3,67	0,06	0,51
Frauen	3,77	0,06	3,62	0,08	0,22
<b>Region</b>					
West	3,67	0,07	3,63	0,07	0,39
Ost	3,69	0,06	3,68	0,07	0,60
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,69	0,07	3,72	0,07	0,39
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,78	0,09	3,58	0,12	0,08
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,83	0,08	3,64	0,11	0,39
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,45	0,21	3,60	0,19	0,60
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,42	0,18	3,59	0,13	0,72
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	3,55	0,11	3,58	0,11	0,62
25 bis 34 Jahre	3,48	0,12	3,60	0,11	0,62
35 bis 44 Jahre	3,72	0,08	3,65	0,09	0,66
45 bis 55 Jahre	3,89	0,06	3,68	0,11	0,16
55 Jahre und älter					
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 29 Tage	3,36	0,23	3,30	0,21	0,56
30 bis 89 Tage	3,46	0,15	3,38	0,16	0,69
90 bis 179 Tage	3,61	0,10	3,76	0,08	0,28
180 bis 359 Tage	3,74	0,07	3,68	0,09	0,99
360 bis 719 Tage	3,89	0,06	3,67	0,14	0,35
720 Tage und mehr	3,91	0,08	3,86	0,10	0,57
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	3,63	0,10	3,68	0,09	0,72
Männer: Ost	3,58	0,09	3,66	0,09	0,20
Frauen: West	3,71	0,09	3,56	0,11	0,40
Frauen: Ost	3,85	0,06	3,70	0,11	0,33

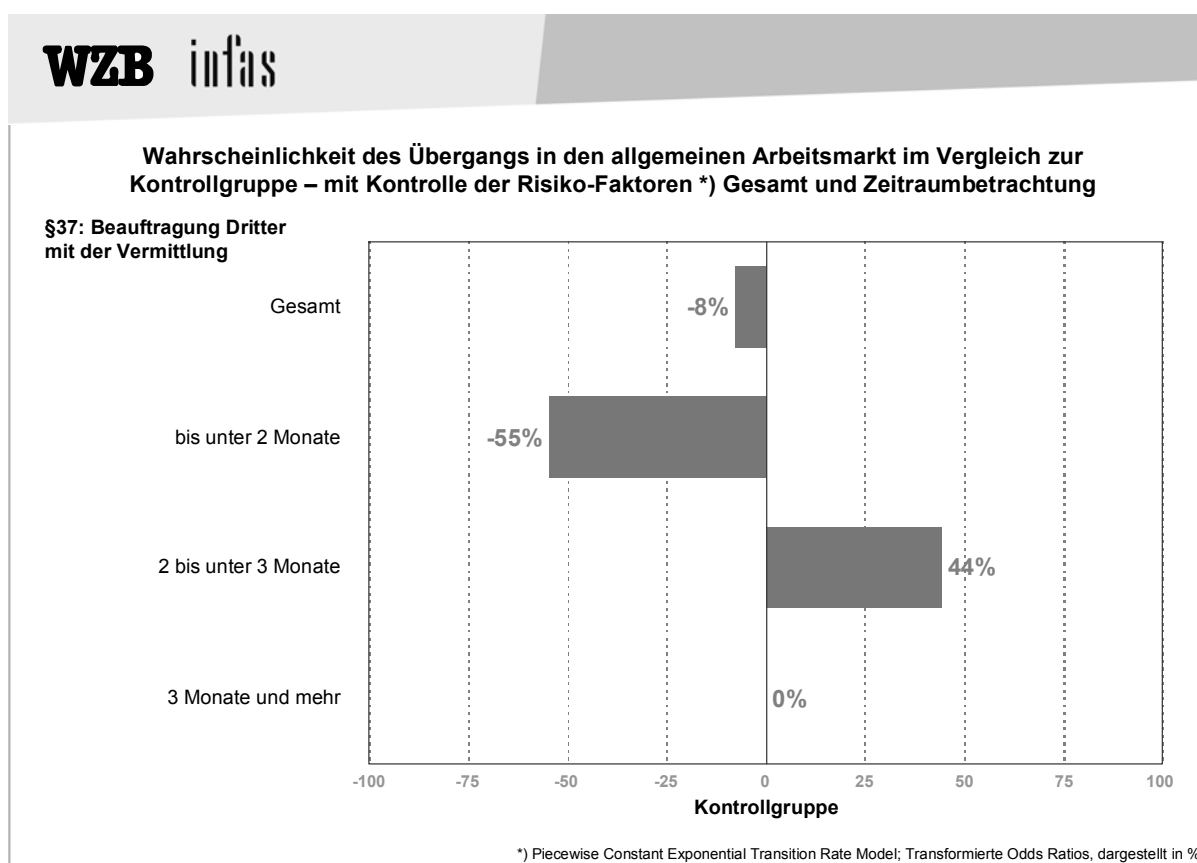
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In den Abbildungen 5-12 und 5-13 sind die Ergebnisse für den Teilnahmeeffekt unter Kontrolle der weiteren im Modell enthaltenen Merkmale abgebildet. Die Abbildungen enthalten dabei jeweils sowohl die Gesamteffekte als auch die nach Zeitperioden getrennten Effekte. Ebenfalls dargestellt sind die Effekte jeweils getrennt für die alten Bundesländer, für die neuen Bundesländer, für Frauen und für Männer.<sup>154</sup> Wie zu

154 Neben der Schätzung der Stärke einer Einflussgröße wird in diesem Modell auch die Übergangsrate geschätzt. Ermittelt wird die Wahrscheinlichkeit, mit der bestimmte Faktoren unter

erwarten, ergibt sich auch unter Kontrolle zusätzlicher Risikofaktoren kein statistisch signifikanter Unterschied in der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Im ersten Monat nach Eintritt in die Maßnahme ist der Teilnahmeeffekt negativ, in den folgenden zwei Monaten hingegen positiv. Über den gesamten Zeitraum betrachtet gibt es keinen Effekt. Auch in den Untergruppen zeigen sich keine statistisch signifikanten Effekte.

**Abbildung 5-12: § 37 – Gesamtvermittlung Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt**



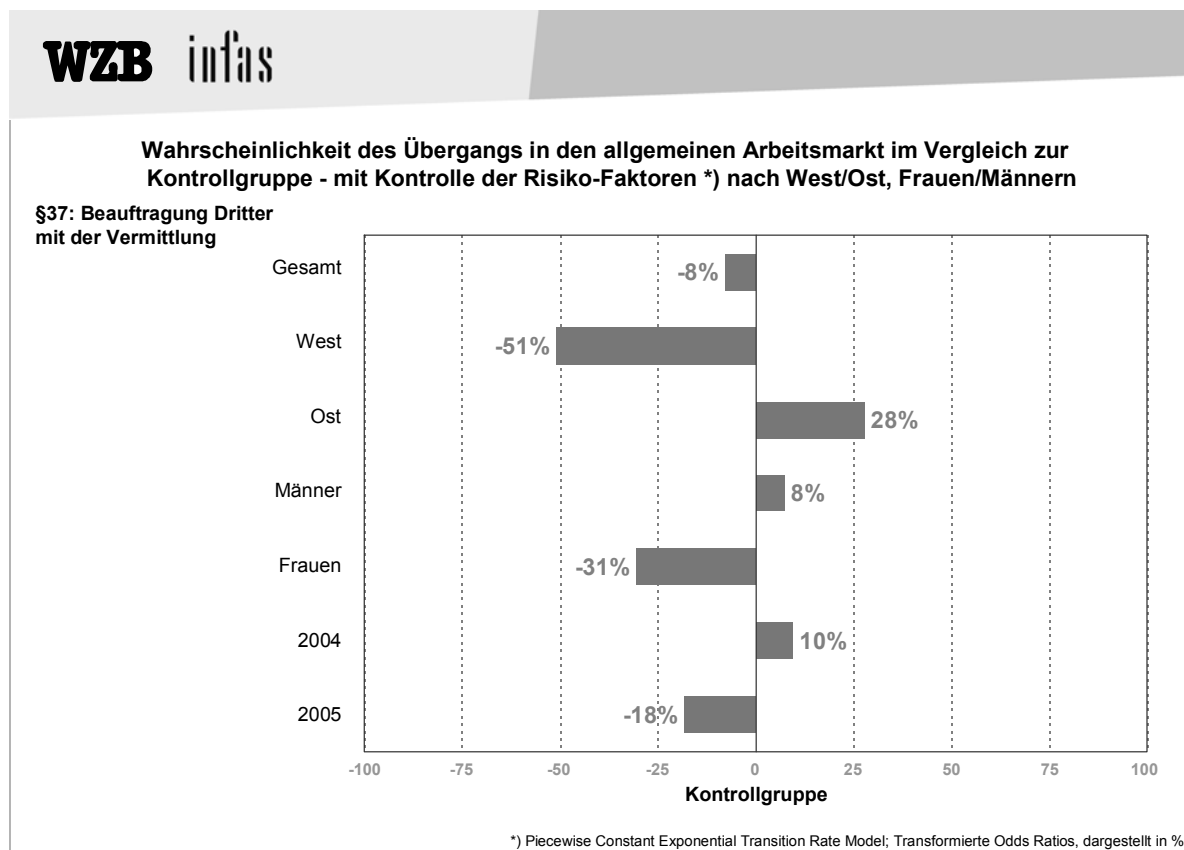
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

sonst gleichen Bedingungen die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen bzw. verringern. Mit den berechneten Modellen lassen sich relative Risiken als Koeffizienten berechnen. Dieses Maß setzt Wahrscheinlichkeiten in ein Verhältnis. Deswegen wird in diesem Zusammenhang auch auf den Begriff „Wahrscheinlichkeit“ rekuriert.

Berichtet wird die prozentual höhere oder niedrigere Übergangswahrscheinlichkeit, d. h. das Wahrscheinlichkeitsverhältnis von Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe. Das prozentuale Wahrscheinlichkeitsverhältnis lässt sich auch als Wahrscheinlichkeitsfaktor ausdrücken. Eine 50 % höhere Wahrscheinlichkeit entspricht z. B. einer um das 1,5-fach höheren Wahrscheinlichkeit, eine 100 % höhere Wahrscheinlichkeit einer doppelt (2-fach) so hohen und eine 200 % höhere Wahrscheinlichkeit einer dreifach (3-fach) höheren Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt überzugehen.



**Abbildung 5-13: § 37 – Gesamtvermittlung Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### *Weitere Einflussfaktoren auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt*

Wir sind auch der Frage nachgegangen, inwieweit unabhängig von den Vermittlungsaktivitäten der beauftragten Dritten individuelle Merkmale und erwerbsbiographische Faktoren für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung relevant sind, das heißt, welche wesentlichen Effekte für eine Integration von Arbeitslosen, die über beauftragte Dritte vermittelt werden sollen, überhaupt von Bedeutung sind. Zu diesem Zweck werden zusätzliche Übergangsratenmodelle – sog. Piecewise Constant Exponential Hazard Rate Models – berechnet. So ist es nicht nur möglich, den Einfluss der Dritten auf die Übergangswahrscheinlichkeit zu ermitteln, sondern darüber hinaus auch noch diejenigen Einflussfaktoren zu bestimmen, die den Integrationsprozess erschweren. Die gewonnenen Ergebnisse gewinnen dadurch an zusätzlichem und – auf die Zukunft gewendet – auch an prognostischem Gehalt. Näheres zur Modellierung und der genauen Operationalisierung der ins Modell einbezogenen Variablen finden sich im Anhang C, Kap. 5.2.2, die Tabellen mit den detaillierten Ergebnissen der einzelnen Modelle finden sich im Anhang C, Kap. 6.2.

Auch die beauftragten Dritten sind neben der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten mit Arbeitssuchenden konfrontiert, die u. U. Vermittlungshemmnisse aufweisen, die eine Vermittlung und damit die Aufnahme einer Beschäftigung erschweren.

Von den beauftragten Dritten wurde in den Gesprächen, die im Rahmen der Implementationsanalyse stattgefunden haben, berichtet, dass angesichts der niedrigen Preise, die für diese Vermittlungsdienstleistung zu erzielen sind, und der Festlegung der Eingliederungsquoten als Erfolgsmaßstab eigene Kundengruppendifferenzierungen vorgenommen werden. Ziel ist es, diejenigen unter den Bewerbern herauszufiltern, die leichter am Markt zu vermitteln sind. Einher geht damit eine Konzentration in den Vermittlungsbemühungen auf eben diese Bewerbergruppe.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Erwerbsbiographien und weiterer individueller sowie externer Faktoren zeigen sich folgende zentrale Einflussfaktoren (vgl. Tabelle 5-7): Arbeitsuchende im Alter ab 45 Jahre sind von beauftragten Dritten wesentlich schwerer in Beschäftigung zu vermitteln. Vor dem Hintergrund bestehender Vorbehalte seitens der Betriebe älteren Arbeitslosen gegenüber und dem oben geschilderten Sachverhalt der Konzentration der Dritten auf leichter vermittelbare Bewerber, ist das Instrument für diese Zielgruppe in der derzeitigen Form nicht geeignet, die Chance auf Integration zu erhöhen.

Die Höhe der Arbeitslosenquote als ein Indikator für den Arbeitsmarkt erweist sich als deutlich integrationshemmend und wirkt sich damit auf die erzielten Erfolge bzw. Misserfolge der privaten Vermittler aus. Pro Prozentpunkt sinkt die Wahrscheinlichkeit, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, um –14 Prozentpunkte, d. h. in einer Arbeitsmarktregion mit einer Arbeitslosigkeitsquote von 10 % gegenüber einer Region mit 5 % sinkt die Wahrscheinlichkeit der Vermittlung durch die Dritten um 89 %. Die Chancen für eine Vermittlung und damit der Erfolg der beauftragten Dritten sind in hohem Maße vom Arbeitsmarkt abhängig. Wie bereits aus den Ergebnissen des Differenzschätzers bekannt, bestätigt auch das Kausalmodell, dass die Dritten eher bei günstiger Arbeitsmarktlage erfolgreich sind. Unabhängig von der Arbeitsmarktlage erzielen sie aber auch bessere Ergebnisse in Ostdeutschland. Dies deutet darauf hin, dass der Erfolg der Dritten insbesondere und dies im Gegensatz zur strukturgleichen Kontrollgruppe von der je spezifischen Arbeitsmarktlage abhängt.

Neben den genannten Hindernissen zeigen sich allerdings auch Faktoren, die sich für die Vermittlung durch die Dritten als günstig erweisen. Aus der Berufsbiographieperspektive betrachtet wirkt die Teilnahme an SGB-III-Maßnahmen (kumulierte Anzahl) vor Beginn der Vermittlung durch die Dritten signifikant positiv. Auffällig ist auch hier der Unterschied zur strukturgleichen Kontrollgruppe, bei der sich dieser Effekt nicht zeigt. Daraus ließe sich schließen, dass die Agenturen die Beauftragung der Gesamtvermittlung für solche Zielgruppen einsetzen, für die sie keine Wirkungen durch eigene weitere Aktivitäten mehr erwarten. Daraus ergibt sich dann u. U. ein Mehrwert für eine bestimmte Gruppe von Arbeitslosen, die trotz mehrfachen Maßnahmeeinsatzes durch die Agenturen nicht vermittelt werden konnten.

Im Unterschied zur Teilnehmergruppe zeigt sich bei den Arbeitsuchenden der Vergleichsgruppe, dass das Fehlen weiterer finanzieller Ressourcen im Haushalt, wie eines zusätzlichen Erwerbseinkommens eines Partners, zu einer höheren Integrationswahrscheinlichkeit in Beschäftigung führt.

Tabelle 5-7: Weitere Einflussfaktoren auf die Integration

<b>WZB infas</b>				
<b>Übergangsratenmodelle: Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt (piecewise constant exponential transition rate model) §37 Gesamtvermittlung</b>				
	Gesamt	Teilnehmer	Teilnehmer inkl. Beratungsstrategien	Nichtteilnehmer
<b>Teilnehmer</b> - Gesamt		---	---	---
<b>Geschlecht</b> weiblich				
<b>Eintrittskohorte im Jahr ...</b> 2005				
<b>Region</b> Ost	2,51	4,82	4,98	
<b>24 Monate vor Treatment in Zielzustand Erwerbstätigkeit</b> ja				
<b>Altersgruppen</b> 25 bis 34 Jahre 35 bis 44 Jahre 45 Jahre und älter	-2,01	-2,88	-3,16	
<b>Nationalität</b> Deutsch				
<b>Gesundheitliche Einschränkung</b> ja				
<b>Schulabschluss</b> Mittlere Reife Fachoberschulreife (Fach-)Hochschulreife				
<b>Berufsausbildung</b> keine Berufsausbildung betriebliche Ausbildung außerbetriebliche Ausbildung Berufsfachschule, Fachschule				
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b> 30 bis 89 Tage 90 bis 179 Tage 180 bis 359 Tage 360 bis 719 Tage 720 Tage und mehr	-2,09 -2,32 -4,41			-3,16 -3,32
<b>Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>	-1,02			
<b>Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>				
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen bis Beginn Treatment</b>	1,12	1,24	1,24	
<b>Partner</b> (Ehe-)Partner im Haushalt nicht erwerbstätig (Ehe-)Partner im Haushalt erwerbstätig	2,21			2,41
<b>Kinder im Haushalt</b> Kinder über 13 Jahre Kinder unter 13 Jahren mit regelmäßiger Betreuung Kinder unter 13 Jahren ohne regelmäßige Betreuung				-4,14
<b>Stellenwunsch</b> Teilzeit				
<b>Anzahl Bewerbungen</b>				
<b>Prozentanteil Vorstellungsgespräche an Bewerbungen</b>				
<b>Arbeitslosenquote</b>	-1,09	-1,14	-1,14	
Selbstvermarktungsstrategien	---	---	n.s	---
Profiling	---	---	n.s	---
Aktivierung Stellensuche	---	---	n.s	---
Aktivierung Beschäftigungsförderung	---	---	n.s	---
Fachspezifische Qualifikation	---	---	n.s	---
Arbeits- oder Betriebserprobung	---	---	n.s	---

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### *Einfluss der Ausgestaltung der Maßnahme auf die Integration*

Bei der Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III handelt es sich nicht um eine Maßnahme im herkömmlichen Sinn. Dementsprechend ist auch eine ständige Anwesenheit des Arbeitsuchenden nicht verlangt. Im Vordergrund der Zuweisung durch die Agenturen steht auch nicht eine eventuelle Betreuung der Bewerber. Im Zentrum stehen vielmehr personalberaterische Methoden sowie eine schnellstmögliche Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen. Die Beauftragung von Dritten mit der Gesamtvermittlung umfasst letztlich alle Tätigkeiten, die zum Vermittlungserfolg führen. Dabei werden den Dritten keine Vorgaben gemacht, eine Konzepterstellung wird von der BA nicht eingefordert. In dieser Ausrichtung unterscheidet sich diese Dienstleistung nicht von der, die von privaten Vermittlern für die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins erbracht wird.

Die beauftragten Dritten berichten in den Expertengesprächen von unterschiedlichen Strategien, um einen Vermittlungserfolg zu erzielen. So werden einerseits von einem Teil der Anbieter Einzelgespräche mit den Bewerbern oder Kombinationen von individuellem Coaching mit telefonischen Informationen über neue Stellenangebote durchgeführt. Andere verlagerten nach einem Auftaktgespräch die Aktivitäten vor allem auf die Stellenakquise und auf eine ausschließlich telefonische Kommunikation mit den Bewerbern.

Um die Heterogenität der Maßnahmen im Rahmen des § 37 berücksichtigen zu können, sind wir der Frage nachgegangen, ob die erzielten Ergebnisse der beauftragten Dritten hinsichtlich der Wirkung ihrer Dienstleistung in irgendeiner Weise von bestimmten Beratungsstrategien beeinflusst werden. Bedauerlicherweise lagen den Evaluatoren keine Geschäftsdaten zu Maßnahmeninhalten vor. Daher wurden die jeweiligen Merkmale zu Inhalten, Qualität und Betreuungsintensität im Rahmen der Teilnehmerbefragung zusätzlich erhoben und faktorenanalytisch (siehe Anhang C) aufbereitet bzw. verdichtet. Im Ergebnis ergeben sich folgende Gruppen von Beratungsstrategien:

- Profiling
- Aktivierung Stellensuche
- Beratung in Selbstvermarktungsstrategien
- Aktivierung Mobilität
- Arbeits- und Betriebserprobung
- fachspezifische Qualifikationen

Diese gemessenen Aktivitäten, die von den Dritten im Zeitraum der Zuweisung erbracht wurden, wurden im Kausalmodell hinsichtlich des Einflusses auf die Integrationswahrscheinlichkeit der Teilnehmer geprüft. Die Ergebnisse zeigen, dass der Einsatz dieser unterschiedlichen Strategien die Integrationschancen der Arbeitsuchenden nicht beeinflusst. Das heißt, es konnten keine aktivierenden Strategien identi-

ziert werden, die die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt bei einer bestimmten Teilnehmergruppe begünstigen würden.

### Nachhaltigkeit

Wenn über Integration in Beschäftigung gesprochen wird, ist implizit damit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit dieser Eingliederung angesprochen. Auch in der Nachhaltigkeitsbetrachtung von mindestens sechs Monaten sind die Effekte der Dritten auf die nachhaltige Wiedereingliederung deutlich schlechter. Die über einen Dritten in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt zwölf Monate, die entsprechende Vergleichsgruppe sogar 16 Monate in Beschäftigung (vgl. Tabelle 5-8).

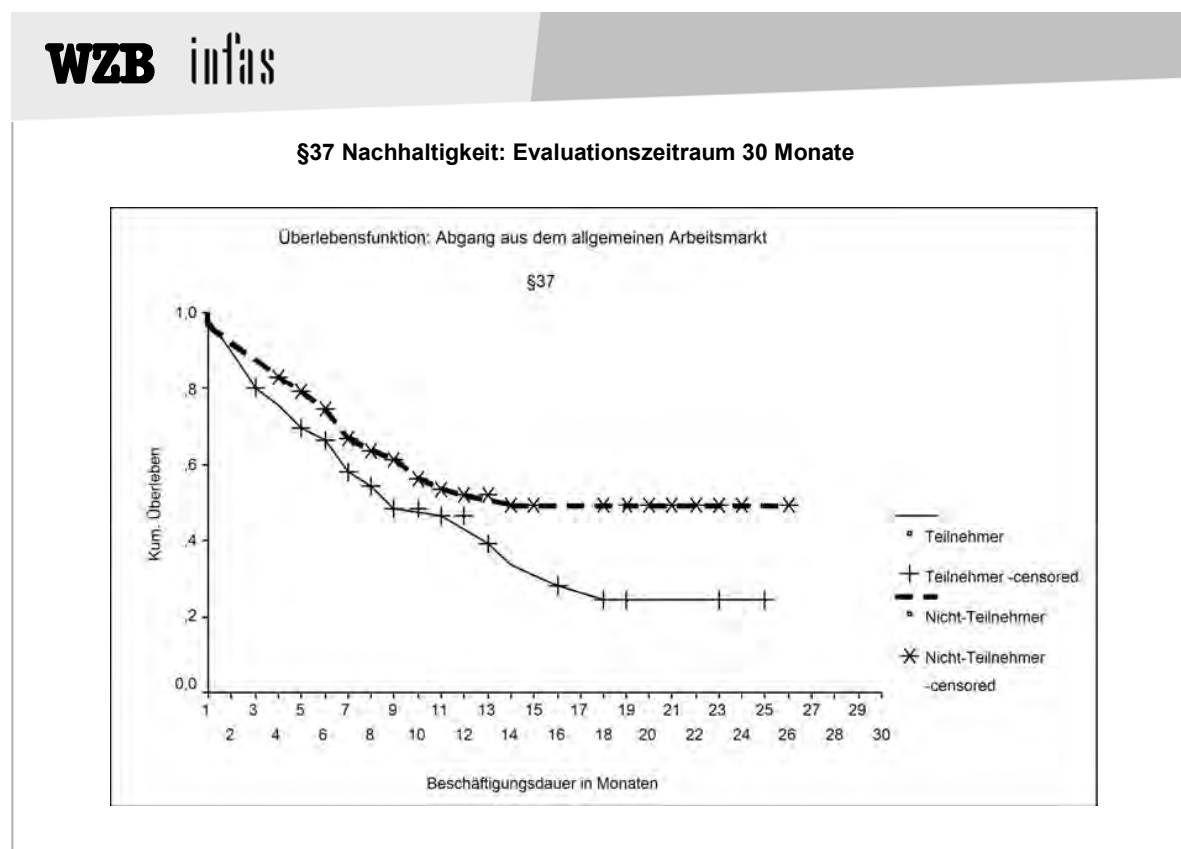
**Tabelle 5-8: Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt**

WZB infas									
Nachhaltigkeit: Abgang aus der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt									
	Teilnehmer				Kontrollgruppe				Log-Rank-Test
	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	
		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)	
§37	0,070	0,396	0,732	12,12	0,046	0,285	0,636	16,10	0,04
- Männer	0,090	0,532	0,939	9,59	0,046	0,259	0,634	15,09	0,01
- Frauen	0,060	0,265	0,589	12,62	0,047	0,326	0,632	16,31	0,53
- West	0,063	0,320	0,667	12,70	0,035	0,156	0,515	17,73	0,02
- Ost	0,082	0,531	0,837	9,84	0,080	0,600	0,868	10,69	0,89
- 2004	0,084	0,500	0,845	10,58	0,043	0,267	0,658	16,00	0,01
- 2005	0,065	0,327	0,693	9,12	0,052	0,310	0,530	9,65	0,56

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Gegenüber dem Zwischenbericht hat sich das Ergebnis bestätigt, es ist sogar noch etwas schlechter geworden. Bei der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) ist der Verlauf der Kurven von Teilnehmern und Kontrollgruppe sichtbar unterschiedlich (vgl. Abbildung 5-14). Zudem sind die kumulierten Raten bei den Teilnehmern deutlich höher und die mittleren Verweildauern entsprechend geringer als bei den Nichtteilnehmern. Signifikant niedriger sind die Beschäftigungsdauern bei den Männern (mittlere Verweildauer: 9,59 Monate zu 15,09 Monaten in der Kontrollgruppe). In Westdeutschland liegt die durchschnittliche Verweildauer in der Vergleichsgruppe bei fast 18 Monaten im Vergleich zur Teilnehmergruppe mit rund 13 Monaten. Die geringsten Unterschiede zeigen sich in Ostdeutschland (9,84 Monate Teilnehmer zu 10,69 Kontrollgruppe). Hier können für alle Arbeitslosen, unabhängig davon, auf welche Weise eine Beschäftigung zustande kam, keine stabileren Beschäftigungsverhältnisse erzielt werden.

## Abbildung 5-14: § 37 – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### 5.4.5 Effizienzanalyse

Für die Berechnung der Kosten der Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung wurde die Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III für das Berichtsjahr 2004 zugrunde gelegt. Der dort ausgewiesene durchschnittliche Preis von 174 Euro pro Maßnahmenmonat schließt neben den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung auch die Vermittlung mit Teilaufgaben sowie die Beauftragung mit Stellenakquisition ein. Dieser Wert wird daher in der Bundesagentur als eher zu niedrig für die eigentlichen Vermittlungsaufträge eingeschätzt. In Ermangelung einer Alternative wurde dieser Preis, multipliziert mit der durchschnittlichen Maßnahmedauer, als Approximation zugrunde gelegt.<sup>155</sup>

155 ZEW und sinus beschreiben bei ihrer Effizienzanalyse zum § 37 einen anderen Weg. Auf der Basis von Mikrodaten errechnen sie für das erste Halbjahr 2004 einen Kostensatz für die Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung von 132 Euro in Ostdeutschland und 210 Euro in Westdeutschland. Im Durchschnitt errechnet sich damit ein Durchschnittspreis von 175 Euro. Die Autoren weisen allerdings auf die Unsicherheiten insbesondere bezüglich der Auszahlung der zweiten Rate hin; vgl. sinus/ZEW (2005, S. 251 ff.).

Tabelle 5-9: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

<b>Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung (§ 37 SGB III)</b>		
	2003/2004	2005
<b>Kosten</b> EURO		
Durchschnittl. Kosten/ Monat *)	174	174
Durchschnittl. Gesamtlaufzeit (Monate)	3,22	3,92
Durchschnittl. Maßnahmekosten (gesamt)	560,28	682,08
Verwaltungskosten pauschal (2 Std. Sachbearb. VerGrp. Vc)	44	44
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>604</b>	<b>726</b>
<b>Nutzen (Opportunitätsausgaben)</b>		
<b>Leistungsbezug (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> Anteil in %		
<b>Teilnehmer/Nichtteilnehmer</b>		
Arbeitslosengeld	47,2	41,0
Arbeitslosenhilfe	42,1	
Kein Bezug	10,5	59,0
<b>Tagessätze (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	23,33	23,2
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	17,15	
<b>Durchschnittliche Monatskosten je Leistungsbezieher</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	710,11	706,15
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	522,00	
<b>Durchschnittliche Leistungskosten je Teilnehmer/Nichtteilnehmer und Monat ab Beginn der Maßnahme</b> (Monatliche Leistungskosten anteilig nach Art und Höhe der Leistung, incl. Nichtleistungsbezieher) EURO		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	554,93	289,52
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	3,7	3,7
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	3,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	2053,25	1071,23
Nichtteilnehmer (NT)	2053,25	1042,28
<b>Differenz T-NT</b>	<b>0,00</b>	<b>28,95</b>
<b>Minderausgaben je Teilnehmer</b>		<b>28,95</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>604</b>	<b>726</b>
<b>Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>0</b>	<b>29</b>
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>604</b>	<b>755</b>
*) Quelle: BA-Statistik, Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III, Bericht 2004		

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Eine Zielsetzung für den Einsatz von Eingliederungsinstrumenten ist, die Zielgruppen schneller in den Arbeitsmarkt zurückzuführen, als dies ohne Maßnahmeinsatz der Fall wäre. Die Wirkungsanalyse für die Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III zeigt, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde. Teilnehmer und Kontrollgruppe verweilen jeweils durchschnittlich 3,7 Monate ab Beginn der Teilnahme in Arbeitslosigkeit. In der Konsequenz zeigen die mittels Kaplan-Meier geschätzten mittleren Verweildauern, dass keine Opportunitätsausgaben einzusparen sind. Das Kosten-Nutzen-Modell weist deshalb im Saldo Mehrkosten in Höhe der Maßnahmekosten aus (vgl. Tabelle 5-9).

Im Alternativmodell wurde die Verweildauer der Teilnehmer dahingehend variiert, dass sie genau um einen Monat kürzer in Arbeitslosigkeit verharren als die Nichtteilnehmer. Im Saldo ergeben sich für das Jahr 2005 dann Mehrkosten in Höhe von 466 Euro je Teilnehmer (vgl. Tabelle 5-10).

**Tabelle 5-10: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I**

<b>Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung (§ 37 SGB III)</b>		
	<b>2003/2004</b>	<b>2005</b>
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	2,7	2,7
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	3,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>
<b>Durchschnittliche monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	1498,32	781,71
Nichtteilnehmer (NT)	2053,25	1042,28
<b>Differenz T-NT</b>		
<b>Minderausgaben je Teilnehmer</b>	<b>-554,93</b>	<b>-260,57</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>604</b>	<b>726</b>
<b>Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>-555</b>	<b>-261</b>
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>49</b>	<b>466</b>

\*) Quelle: BA-Statistik; Eingliederungsbilanz nach §11 SGB II, 2004

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006



## 5.5 Implementation und Wirkung von Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III)

Im Folgenden stellen wir das Instrument und die prozeduralen Vorgaben der BA zu seiner Umsetzung vor. Anschließend präsentieren wir Daten zur Nutzung des Instruments in den Jahren 2003 bis 2005. Davon ausgehend, dass die komplexen Prozesse der Beauftragung Dritter über Kontraktmanagement die Umsetzung der Eingliederungsmaßnahmen durch die Dritten wie auch die Kooperationspraxis zwischen den Akteuren beeinflussen, widmet sich die Prozessanalyse anschließend zunächst den Contracting-out-Entscheidungen der Agenturen und dem Einkaufsprozess, um die Anreizgestaltung und andere wichtige strukturelle Vorgaben der BA-Zentrale zur Umsetzung der Eingliederungsmaßnahmen zu analysieren. Anschließend wird der Umsetzungsprozess untersucht, bevor die Wirkungsanalyse des Instruments Aufschluss über die erzielten Netto-Integrationswirkungen gibt. Die Diskussion der Ergebnisse schließt mit einer Vorstellung einer Kosten-Nutzen-Bilanz für das Instrument.

### 5.5.1 Grundlagen

#### 5.5.1.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Nach § 421i SGB III können Träger mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt werden, die der Integration von Arbeitslosen, Auszubildenden oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern mit besonderem individuellen Unterstützungsbedarf dienen. In den Inhalten und Methoden zur Umsetzung dieser Eingliederungsmaßnahmen sind die Anbieter dabei frei. Das innovativste Konzept soll sich im Wettbewerb der Ideen durchsetzen.

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III wurden mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2003 in das Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingeführt (vgl. BGBl. I, Nr. 87 vom 30.12.2002, S. 4615). Sie waren zunächst bis Ende 2005 befristet.

#### **Gesetzliche Regelung für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**

„Die Agentur für Arbeit kann Träger nach einem wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragen, wenn die Maßnahme nach ihrer Gestaltung geeignet ist, arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer einzugliedern oder Auszubildende, die zu ihrer Berufsvorbereitung oder Ausbildung zusätzlicher Hilfen bedürfen, einzugliedern oder [ihnen] eine berufliche Ausbildung zu ermöglichen.“

Die Maßnahmen sollen so gestaltet sein, dass sie nicht zu Wettbewerbsverfälschungen führen. Die Höhe des vertraglichen Entgelts bemisst sich nach dem Aufwand der Träger und dem Eingliederungserfolg. Das Nähere über Voraussetzungen, Art, Umfang und Verfahren der Förderung regelt die Bundesagentur.

Damit wurde eine zusätzliche, inhaltlich offene Möglichkeit geschaffen, einen definierten Personenkreis in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dabei sollen die Eingliederungserfolge im Vordergrund stehen, die Art der Durchführung und die konkreten Inhalte sollen nicht durch die BA vorgegeben werden. Da mit der Einführung des Instruments keine Aufstockung des Eingliederungstitels der BA verbunden war, kann es nur als Ersatz für andere Instrumente eingesetzt werden.

Mit der Einführung von Eingliederungsmaßnahmen soll laut Gesetzesbegründung die „Entwicklung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt unmittelbar unterstützt“ (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 33) werden.

„Kennzeichen eines modernen Dienstleisters sind Wirkungsorientierung, Flexibilität und Entscheidungskompetenz bei den Mitarbeitern vor Ort (Dezentralität). Genau hier setzt das Instrument an. Durch Festlegung von Zielvorgaben in der Ausschreibung erfolgt eine konsequente Ausrichtung auf die Wirkung.“ (ebd.)

Zugleich soll mit der wettbewerblichen Vergabe der Wettbewerb zwischen den Trägern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verstärkt werden, damit auch diese sich „an dem Leitbild der modernen Dienstleistung am Arbeitsmarkt ausrichten“ (ebd.).

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass mithilfe der nach § 421i durchgeführten Maßnahmen eine neue Steuerungslogik – nämlich Output-Orientierung – in das Verhältnis zwischen BA und Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen implementiert werden soll:

„In dem Maße, in dem das neue Förderinstrument positive Wirkungen zu wirtschaftlichen Bedingungen erzielt, d. h. hohe Eingliederungserfolge erreicht, dürfte es bei den Arbeitsämtern zumindest teilweise an die Stelle der üblicherweise genutzten Instrumente treten.“ (a. a. O., S. 34)

Als Mittel zu diesem Zweck wurde – zunächst ebenfalls experimentell – ein wettbewerbsrechtliches Vergabeverfahren unter Anwendung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vorgesehen. Im Rahmen der Vergabe werden die Maßnahmedetails nicht durch die BA vorgegeben, allein die Integrationswirkung soll zählen. Die Gesetzesbegründung verweist bereits auf mögliche Probleme des zu diesem Zweck vorgesehenen Auswahlverfahrens, indem sie den Preiswettbewerb einschränkt.

Aus der VOL/A

„resultiert insbesondere, dass das wirtschaftlichste und nicht zwingend das billigste Angebot zu berücksichtigen ist; unterdurchschnittliche Eingliederungserfolge dürfen nicht durch Preiszugeständnisse ersetzt werden“ (ebd.).

Das Honorar für den nach wettbewerblicher Entscheidung beauftragten Träger richtet sich nach Aufwand und Erfolg. Neu eingeführt wurde dabei eine Maluskomponente in der Vergütungsstruktur: Für jede erfolgreiche Vermittlung wird ein Erfolgshonorar gezahlt. Wird die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht erreicht, wird für jede an der Erreichung des Vertragsziels fehlende Vermittlung vom Träger ein fester Betrag, der Malus, zurückverlangt. Die Maluskomponente wurde vom Gesetzgeber vorgeschlagen und entsprechend von der BA in das Verfahren des Instruments ein-

geführt, um den Leistungsdruck auf die Träger zu erhöhen und das Instrument aus Sicht der BA möglichst effizient zu gestalten.<sup>157</sup>

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2005 (vgl. BGBl. 2005, Teil I, Nr. 76, 30. Dezember 2005, S. 3676–3678) wurde das Instrument bis zum 31.12.2007 verlängert. Damit wurde auch der Einsatz der wettbewerblichen Vergabe für dieses Instrument für weitere zwei Jahre verlängert.

### 5.5.1.2 Forschungsstand

Für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i wurde bislang keine systematische Evaluierung durchgeführt.

*Müntnich* (2006) hat ein von der BA im Jahre 2005 durchgeführtes Modellprojekt zu Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i für Betreuungskunden evaluiert.<sup>158</sup> In drei Agenturen wurde zwischen Mai und November 2005 je eine Eingliederungsmaßnahme für 50 Teilnehmer durchgeführt. In einem experimentellen Kontrollgruppendesign wurden die Integrationswirkungen der Maßnahmen untersucht. Der Netto-Integrationseffekt der Teilnahme betrug am Ende der Eingliederungsmaßnahmen rund 11 % und drei Monate nach Ende der Maßnahmen, also zum Zeitpunkt der Berechnung der ersten Rate des Vermittlungshonorars, rund 13 %.<sup>159</sup> Die Kosten-Nutzen-Analyse ergab ebenfalls positive Effekte für den Zeitpunkt der ersten Abrechnung der erfolgsorientierten Vergütungsbestandteile drei Monate nach Ende der Maßnahmen. Darüber hinaus wurde versucht, mit Methoden der Arbeitspsychologie Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit zu ermitteln. Ein abschließender Endbericht – für einen

---

157 Auffällig ist, dass der Gesetzgeber in der Begründung zur Einführung des § 421i selbst mit verschiedenen Auftragsformen argumentiert, die nicht klar zueinander passen. Neben der Begründung der wettbewerblichen Vergabe mit der Output-Orientierung ist in der Gesetzesbegründung zu lesen: „Die Höhe des vertraglich zu vereinbarenden Entgelts bemisst sich nach den Aufwendungen des Trägers für die Durchführung der Maßnahme, der Schwere der Vermittlungshemmnisse der geförderten Arbeitnehmer und dem Eingliederungserfolg. Dabei ist das zu *vereinbarende* Entgelt auf die einzelnen Teilnehmer, die jeweiligen Vermittlungschwierigkeiten und den daraus folgenden teilnehmerbezogenen Aufwand bezogen zu *vereinbaren*. [Hervorhebung durch die AutorInnen]

158 Das Projekt wurde entgegen der Logik der Handlungsprogramme explizit für Betreuungskunden ausgelegt, für die Eingliederungsmaßnahmen nach der Produkteinsatzlogik nicht vorgesehen sind, weil von diesen Maßnahmen keine Integrationseffekte für Betreuungskunden erwartet werden. Es wurden nur Betreuungskunden in die Untersuchung aufgenommen, die nicht mehr als drei Monate arbeitslos waren. Das von der BA vorgegebene Erfolgshonorar lag bei 3.000 Euro, der Malus bei 400 Euro, die vertragliche Eingliederungsquote bei 10 %. Im Wettbewerb wurden Aufwandspauschalen von 226 bis 720 Euro ermittelt. Damit waren die Vertragsbedingungen in diesem Modellprojekt für die Anbieter deutlich günstiger als in vergleichbaren Standardmaßnahmen des gleichen Zeitraums.

159 Ein abschließendes Ergebnis für einen Zeitraum bis neun Monate nach dem Ende der Maßnahmen stand zum Zeitpunkt der hier vorliegenden Untersuchung noch aus.

der Logik des Instruments folgenden Untersuchungszeitraum von neun Monaten nach Abschluss der Maßnahmen – lag noch nicht vor.

Der *Bundesrechnungshof* hat zwischen September und November 2004 die Umsetzung des § 421i in neun Arbeitsagenturen überprüft (vgl. Bundesrechnungshof 2005). In die Prüfung wurden insgesamt 126 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i mit rund 8.050 Teilnehmern einbezogen, die im Jahre 2003 von den Agenturen ausgeschrieben wurden. Der Bundesrechnungshof kritisierte die Vergabepaxis der Agenturen, die Umsetzung der Maßnahmen und die zentralen Vertragsvorlagen. Das Gutachten betonte die durch den Gesetzgeber vorgesehene Wirkungsorientierung des Instruments und bezweifelte, dass dem in der vorgefundenen Form entsprochen werde. Der Bundesrechnungshof empfiehlt in diesem Gutachten die Trennung von Bedarfsträger und Vergabestelle zur Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen. Der Bericht schließt mit dem Vorschlag, das Instrument nicht weiterzuführen, sondern mit der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III zusammenzufassen. Der Bundesrechnungshof argumentiert dabei, dass dieses Instrument bis auf die besondere Vergütungsform mit Maluskomponente einer Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 gleichkomme.<sup>160</sup> Auf diese Position gehen wir später noch ein.

### **5.5.2 Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmenbedingungen**

Im Untersuchungszeitraum haben die für das Instrument geltenden Rahmenbedingungen weniger Veränderung erfahren als bei den anderen hier untersuchten Instrumenten. Dennoch unterlagen auch die Beauftragungen mit Eingliederungsmaßnahmen für die Umsetzung relevanten Veränderungen.

Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III nach einem „wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren“ vergeben werden. Nach § 421i Abs. 2 dürfen die Maßnahmen nicht zu Wettbewerbsverfälschungen führen. Was dabei unter Wettbewerb zu verstehen ist, wurde im Unklaren gelassen. Kruse (2004) merkt dazu an, dass der Wettbewerb zwischen Anbietern um den Auftrag (der von der BA gewünschte Wettbewerb der Ideen) bereits durch das Vergabeverfahren entschieden wird, wohingegen der Wettbewerb zwischen Maßnahmeteilnehmern und anderen Arbeitssuchenden um offene Stellen gerade Ziel des Instruments sei.

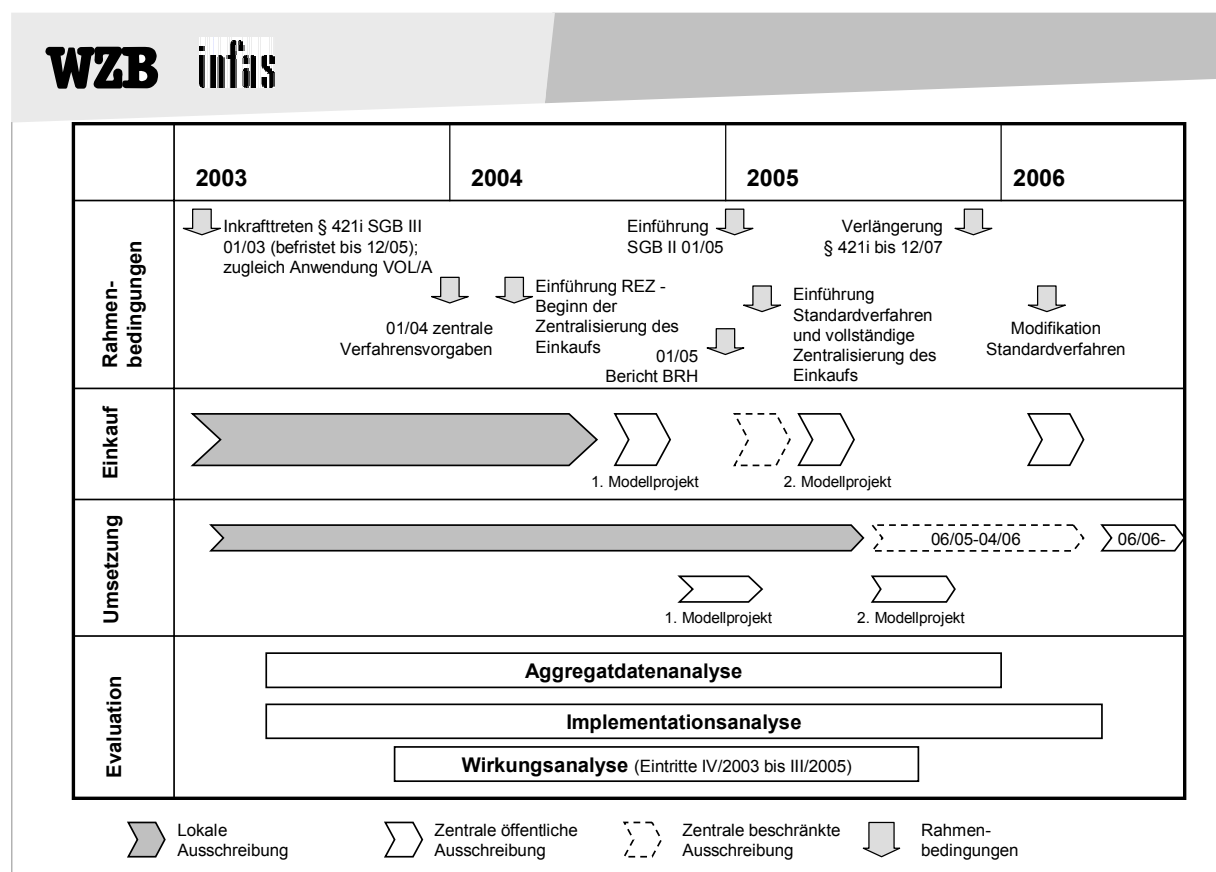
Von der Zentralisierung der Einkaufsprozesse Ende 2003 waren die Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i zunächst nicht berührt. Sie wurden nach relativ offenen Verfahrensvorgaben der BA-Zentrale im Rahmen von freihändigen Vergaben mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb lokal ausgeschrieben, da die als inhaltlich freie Leistung als nicht ohne weiteres modularisierbar und standardisierbar galt.

---

160 Zu weiteren Details des Berichts vgl. WZB/infas (2005, S. 265).

Lediglich ein Modellprojekt zur Kombination von Eingliederungsmaßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten in drei Agenturbezirken wurde im Jahre 2004 zentral ausgeschrieben. Anfang 2005 wurde durch die REZ eine erste flächendeckende Ausschreibung für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sowohl für den Kundenkreis des SGB III als auch des SGB II in Form einer beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb organisiert. Nach der zentralen öffentlichen Ausschreibung eines weiteren Modellprojekts in drei Agenturen, das die Wirkung von Eingliederungsmaßnahmen für Betreuungskunden erfassen sollte, haben die REZ Anfang 2006 erstmals flächendeckend Eingliederungsmaßnahmen in öffentlicher Ausschreibung eingekauft.

**Abbildung 5-15: Rahmenbedingungen für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Die Verdingungsunterlagen wurden im Laufe der Zeit in weiten Teilen denen standardisiert eingekaufter Instrumente angepasst.<sup>161</sup> Dabei blieb die grundlegende spezielle Problematik für den Einkauf von Eingliederungsmaßnahmen bestehen:

161 Inhaltlich wurden aber keine Vorgaben gemacht und auch das Verhältnis von Malus und Bonus konnten die Agenturen bis Anfang 2006 selbst bestimmen.

- Wie können Arbeitsmarktdienstleistungen nach Vergaberecht und mit den danach geforderten genauen Leistungsbeschreibungen ausgeschrieben werden, für die keine inhaltlichen Vorgaben gemacht werden sollen?
- Wie können unterschiedliche Leistungen, nämlich sich durch innovative Aspekte unterscheidende Konzepte, vergleichend bewertbar gemacht werden, um Fragen der Leistungsqualität in die Vergabeentscheidungen aufzunehmen? Wie kann die potenzielle Qualität von neuen innovativen Konzepten ermessen werden, die sich noch nicht in der Praxis bewährt haben?

In die Wirkungsanalyse (vgl. Abschnitt 5.5.4) gehen Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III zwischen Oktober 2003 und September 2005 ein. Hier werden also zumeist lokal in freihändiger Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben Aufträge erfasst. Ab April 2005 könnten darüber hinaus Aufträge der ersten zentralen Ausschreibung in freihändiger Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb eingehen.<sup>162</sup> Damit werden im Unterschied zu Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 in der Wirkungsanalyse kaum Aufträge in öffentlicher Ausschreibung erfasst.

### **5.5.3 Implementationsanalyse von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i**

#### **5.5.3.1 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur**

Eingliederungsmaßnahmen weisen unter allen vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen die geringsten Teilnehmerzahlen auf. Seit Inkrafttreten des § 421i im Januar 2003 sind insgesamt rund 54.000 Eintritte zu verzeichnen (davon 60 % im Westen und 40 % im Osten; vgl. Abbildung 5-16).<sup>163</sup> Waren im Jahre 2003 noch 17.450 und im Jahre 2004 rund 19.800 Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen zu verzeichnen, so wurden im Jahre 2005 rund 36.000 Eintritte registriert, davon waren im Bereich des SGB III 17.068 Eintritte erfasst.

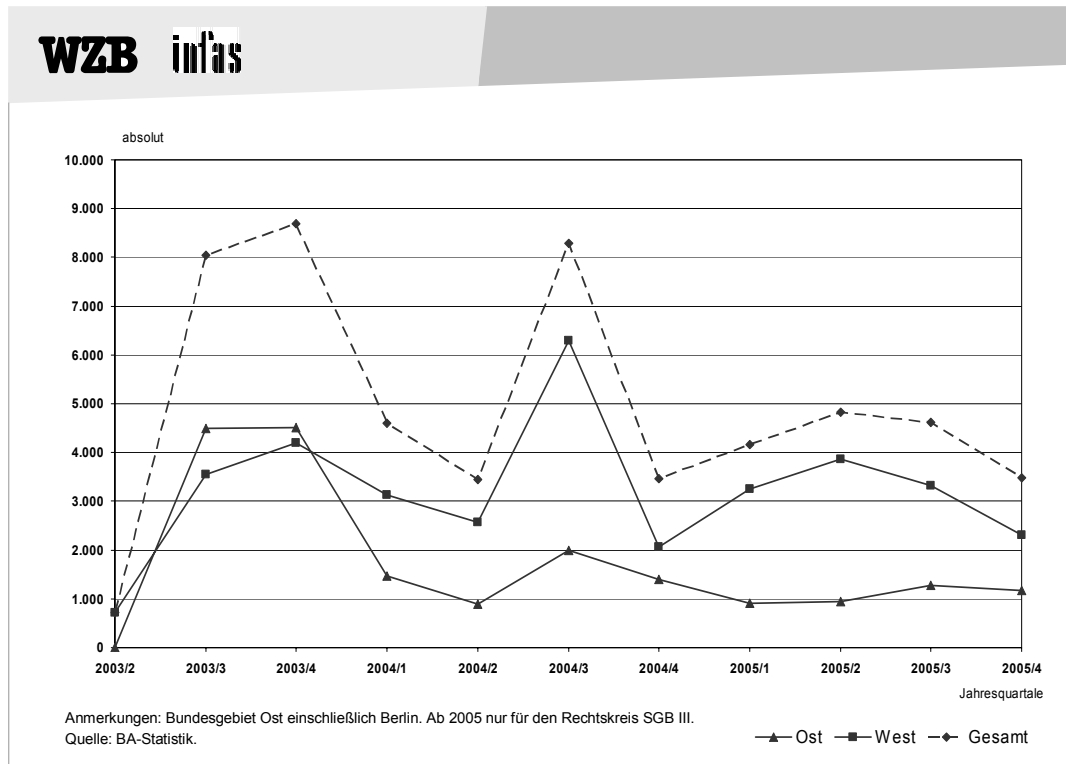
Im Jahre 2005 war die absolute Nutzung im SGB III bundesweit zwar leicht rückläufig. Relativ zum Bestand an Arbeitslosen wurde der Einsatz der Eingliederungsmaßnahmen aber erhöht (vgl. Abbildung 5-17 und Anhangstabellen A3-25 und A3-26).

---

162 Lediglich mit Eintritten in die drei Maßnahmen des Modellprojekts zur Kombination von § 421i mit Arbeitsgelegenheiten des Jahres 2004 und des Modellprojekts für Betreuungskunden im zweiten Quartal 2004 könnten in der Stichprobe Teilnehmer öffentlich ausgeschriebener Beauftragungen auftauchen.

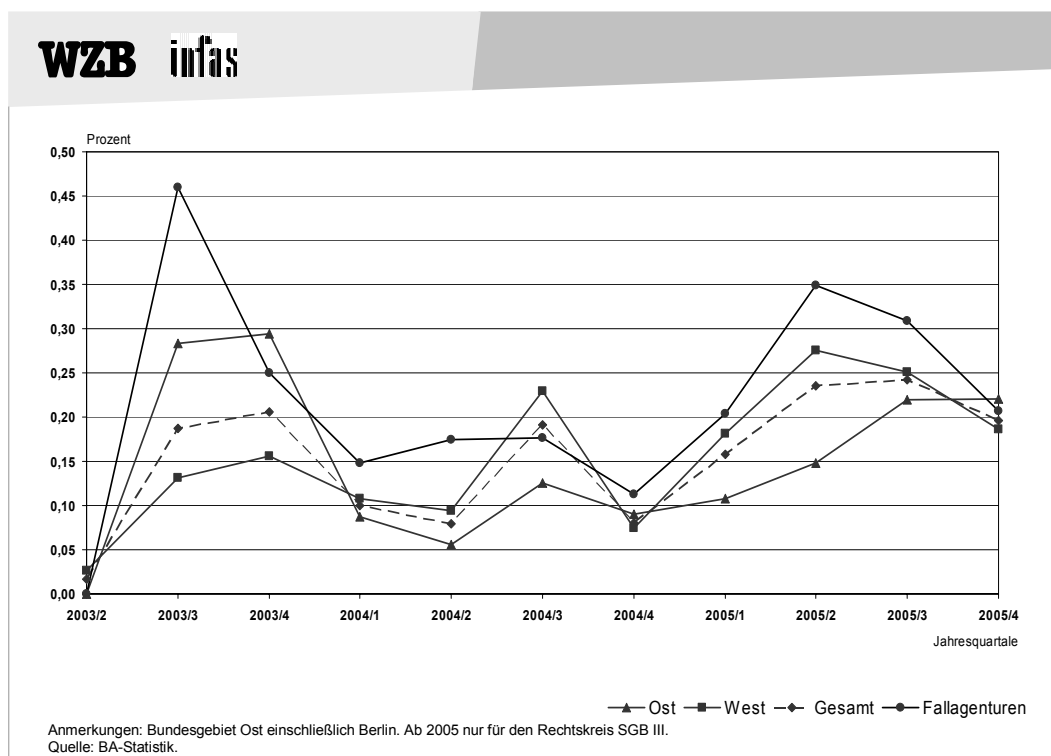
163 Hier wird der Einsatz des Instruments im SGB II nicht berücksichtigt. Ausführliche deskriptive Statistiken zu Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III werden in den Anhangstabellen A3-25 bis A3-36 wiedergegeben.

**Abbildung 5-16: § 421i SGB III – Eintritte 2003 bis 2005 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-17: § 421i SGB III – Eintritte 2003 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-11: § 421i SGB III – Teilnehmerstruktur 2003/2004 und 2005  
(ohne SGB II)**

	Teilnehmer- Struktur 2003/2004	Teilnehmer- Struktur 2003/2004	Teilnehmer- Struktur 2005	Teilnehmer- Struktur 2005
<i>Insgesamt absolut</i>	37.251		17.068	
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Ost	39,6%	1,06	25,3%	0,81
West	60,4%	0,97	74,7%	1,08
Frauen	45,1%	0,99	47,9%	0,98
Männer	54,9%	1,01	52,1%	1,02
Insgesamt < 25 Jahre	32,7%	2,88	35,4%	2,38
Insgesamt > 50 Jahre	15,9%	0,55	18,2%	0,62
<i>Personengruppe I (Alo/Förd./Leist.)</i>				
Berufsrückkehrer	5,4%	1,68	6,1%	1,32
Bes. förderungsbedürftige Personen	55,9%	0,80	47,7%	0,83
<i>Gesundheitliche Einschränkungen</i>				
Ohne	78,3%	1,03	84,6%	1,05
Mit, aber ohne SB	15,0%	0,76	10,3%	0,69
SB	5,1%	1,19	3,5%	0,83
<i>Berufsausbildung</i>				
ohne Berufsausbildung	25,4%	0,70	25,1%	1,02
betriebliche Ausbildung	61,8%	1,15	63,3%	1,01
Berufsfachschule/Fachschule	4,4%	0,88	4,3%	0,81
Fachhochschule	2,0%	1,23	2,0%	0,76
Universität	3,2%	0,89	2,6%	0,55
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>				
bis 1 Monat	6,2%	0,56	7,8%	0,54
von 1 bis 3 Monaten	16,5%	0,96	23,5%	1,09
von 3 bis 6 Monaten	20,4%	1,22	31,6%	1,55
von 6 bis 12 Monaten	26,5%	1,40	25,0%	1,19
von 12 bis 24 Monaten	15,7%	0,89	6,0%	0,48
ab 24 Monate	7,2%	0,38	0,7%	0,07
<i>Förderung vorher Arbeitsloser</i>				
insgesamt	92,4%		94,6%	
bis 25 Jahre	28,2%		31,8%	
ab 50 Jahre	15,4%		17,8%	
<i>Dauer der Förderung</i>				
bis 1 Monat	2,6%		4,5%	
von 1 bis 3 Monaten	5,8%		8,4%	
von 3 bis 6 Monaten	38,3%		61,3%	
von 6 bis 12 Monaten	39,9%		25,2%	
von 12 bis 24 Monaten	8,7%		0,6%	

**Anmerkungen:** Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand. Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin. Daten ausschließlich für den Rechtskreis SGB III.

Fehlende Werte erklären sich durch missings.

**Quellen:** BA-Statistik; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Bei der Teilnehmerstruktur fällt – wie auch bei der Beauftragung Dritter nach § 37 – die starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre auf, die in allen Jahren mehr als 32 % der Teilnehmer ausmachten. Dagegen waren Ältere, besonders förderungs-



bedürftige Personen und Langzeitarbeitslose stark unterrepräsentiert, obwohl das Instrument gerade für Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen gedacht ist. Die Förderdauer sank im Laufe der Jahre: In den Jahren 2003 und 2004 nahmen fast 49 % der Geförderten länger als sechs Monate an einer Eingliederungsmaßnahme teil, im Jahre 2005 waren dies noch 26 % aller Teilnehmer (vgl. Tabelle 5-11 und Anhangstabellen A3-29 bis A3-36).

Nur fünf Agenturen nutzten das Instrument in den Jahren 2003 und 2004 für mehr als 1 % des Bestands an Arbeitslosen je Quartal. Im Jahre 2003 hatten 81 Agenturen das Instrument gar nicht genutzt, im Jahre 2004 nutzten es 39 Agenturen nicht, im Jahre 2005 waren in 27 Agenturen keine neuen Eintritte zu verzeichnen. Im Jahre 2005 nutzten vier Agenturen das Instrument für mehr als 2 % des jeweiligen Quartalsbestands an Arbeitslosen (vgl. Anhangstabellen A3-27 und A3-28).

### 5.5.3.2 Einkaufsprozess

Der Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i unterliegt keinen zentralen Mengenvorgaben. Der experimentelle Charakter des Instruments verstärkt die Unbestimmtheit seines Einsatzes. Das erklärt neben anderem, warum von allen hier untersuchten Instrumenten § 421i bisher die geringste Verbreitung gefunden hat und eine große Varianz des Einsatzes aufweist.

#### *Contracting-out-Entscheidung*

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind als Gruppenmaßnahmen konzipiert und auf den Vermittlungserfolg ausgerichtet. Wie dieser erreicht wird, liegt in der Entscheidungsfreiheit und Verantwortung des Anbieters. Insofern ist das Instrument flexibel und eröffnet Möglichkeiten innovativer, an individuellen Bedarfen orientierter Leistungserbringung.

Die Dienstleistung des Anbieters muss notwendigerweise personalberaterische Ansätze mit ganzheitlich-sozialpädagogischen Konzepten koppeln, sollen in den vorgesehenen Zielgruppen entsprechende Effekte erzielt werden. Sie steht mit ihrer Orientierung auf Vermittlungsergebnisse zwar in Konkurrenz zur Vermittlungsdienstleistung der Arbeitsagenturen. Da sich die Agenturen für die schwer vermittelbaren Kundengruppen aber nicht gewappnet fühlen, sind Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i weniger konkurrierend als Beauftragungen nach § 37 SGB III. Zudem trägt die starke Erfolgsorientierung durch die Bonus-Malus-Regelung dazu bei, dass die Kosten einer Eingliederungsmaßnahme für die Agenturen gut zu kontrollieren sind. Im Unterschied zu Beauftragungen nach § 37 sind Eingliederungsmaßnahmen explizit als Kleingruppenmaßnahmen konzipiert, die auf größere Beratungs- und Betreuungsintensität setzen, um die Integrationschancen der Teilnehmer zu erhöhen.

Ein Großteil des Auftragsrahmens ist trotz der inhaltlichen Freiheit der Anbieter ähnlich der Beauftragungen nach § 37 SGB III durch Vorgaben der Verdingungsunterlagen definiert. Tabelle 5-12 liefert einen Überblick über zentrale Aspekte der Vorgaben der Verdingungsunterlagen für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III.

**Tabelle 5-12: Vorgaben der Verdingungsunterlagen für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i (2004 bis 2006)**



Vorgaben in	2004	2005	2006
Leistungsinhalt	Eingliederung		
Zielgruppen	- Personen mit Vermittlungshemmnissen, für die Regelinstrumente (voraussichtlich) nicht greifen. - Homogene Zielgruppen		- nach Einführung HP: Beratungskunden Fördern und Aktivieren. Erprobung für Betreuungskunden
Teilnehmerstatus	Während Maßnahmeteilnahme arbeitslos und in Vermittlungsaktivitäten der BA einbezogen		
Mengenplanung	Frei		
Eingliederungsquoten	Vertraglich vereinbart		- Vertraglich vereinbart - An Integrationschancen der Zielgruppe auszurichten
Zuweisungsdauer	Max. 12 Monate	3-6 Monate	SGB III: 3-6 Monate SGB II: 3-9 Monate
Zuweisungsverfahren	Zu Beginn der Maßnahme		
Leistungsrechtliche Konsequenzen für Teilnehmer bei Verweigerung	Nein	Ja	
Vergütungsform	- Aufwandspauschale plus Vermittlungsprämie (Bonus) und Malus bei Nichterreichen vereinbarter Eingliederungsquote - Höhe von Bonus und Malus durch Agenturen frei bestimmt. - Aufwandspauschale* wettbewerblich ermittelt		Definiertes Verhältnis aller Vergütungsbestandteile: wettbewerblich ermittelter Betrag, davon 1/7 - Aufwandspauschale* 2/7 - Malus 3/7 - 1. Rate Erfolgshonorar 4/7 - 2. Rate Erfolgshonorar 1/7 - Risikoausgleich
Auszahlungsverfahren Aufwandspauschale	- Monatlich gleich bleibende Raten - Einbehalt zur Durchsetzung der Maluskomponente		- Monatlich gleich bleibende Raten - Einbehalt der letzten Rate zur Durchsetzung der Maluskomponente
Ausschreibung	Lokale freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb	Zentral als freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb	Zentral als öffentliche Vergabe
Berichtspflichten der Träger	Personenbezogene Berichte für nicht eingegliederte Teilnehmer nach Maßnahmeende		
Vertragspartner der Anbieter	Agentur	REZ	
Erfolgshonorar gezahlt	1. Rate nach 3 Monaten Beschäftigung 2. Rate nach 9 Monaten Beschäftigung		

\* Aus der einmaligen Aufwandspauschale muss der Anbieter neben den Maßnahmekosten alle Kosten der Teilnehmer für die Maßnahmeteilnahme (z. B. Kinderbetreuung, Fahrkosten), für Bewerbungen (Bewerbungskosten, Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen etc.) und die Unfallversicherung der Teilnehmer finanzieren.

Die Agenturen konkretisieren nach eigenem Ermessen die Zielgruppen, bestimmen die erwarteten Eingliederungsquoten, die individuelle Zuweisungsdauer der Teilnehmer sowie den Beginnstermin der Beauftragungen.

Seit der Einführung der Handlungsprogramme (vgl. Abschnitt 2.2.3) wurden Beauftragungen nach Angaben der befragten Führungskräfte in der zweiten Welle der Agenturbefragung 2006 vorwiegend für Beratungskunden Fördern, für Ältere und Jugendliche sowie für Berufsrückkehrerinnen ausgeschrieben. 18 % der befragten Agenturen gaben an, dieses Instrument auch für Betreuungskunden einzusetzen.

Der relativ zum Bestand an Arbeitslosen gesteigerte Einsatz des Instruments ist angesichts der Ergebnisse der Agenturbefragung (2005) erstaunlich: Damals gaben 77 % der Agenturen an, das Instrument habe im Jahre 2004 eher keinen Stellenwert für die Arbeitsmarktpolitik der Agentur gehabt, und 65 % der Agenturen gaben an, sein Stellenwert werde künftig eher abnehmen. Die absolut niedrige Nutzung des Instruments findet allerdings seine Entsprechung im Stellenwert, den die befragten Führungskräfte der Agenturen ihm im Jahre 2006 beimessen: 83 % der Agenturen gaben an, Eingliederungsmaßnahmen hätten eher keinen Stellenwert für die Arbeitsmarktintegration, 69 % schrieben ihnen eher keine Bedeutung für die Aktivierung von Arbeitsuchenden zu.

52 % von 96 Agenturen, die die Fragen beantwortet haben, befanden, für Beratungskunden wären Beauftragungen nach § 421i wirkungsvoller als Beauftragungen nach § 37 SGB III. Unter 108 Agenturen erachteten 44 % Eingliederungsmaßnahmen als geeignet zur Eingliederung von Betreuungskunden. 68 % von 102 Agenturen waren der Meinung, die Dritten hätten die experimentellen Gestaltungsmöglichkeiten des Instruments noch nicht genutzt. 68 % waren der Meinung, Eingliederungsmaßnahmen seien für die Dritten finanziell unattraktiv und mit zu großen Risiken verbunden. 62 % von 108 Agenturen urteilten, das Instrument verliere durch Ausschreibungsrecht und -praxis seine Flexibilität.

Die zehn Fallagenturen unterschieden sich stark im Einsatz der Eingliederungsmaßnahmen. Im Jahre 2003 nutzen sieben, im Jahre 2004 sechs und im Jahre 2005 acht der zehn Fallagenturen das Instrument. Nach dem Einführungsjahr 2003 setzten zwei Agenturen das Instrument stärker als zuvor ein, vier Agenturen reduzierten den Einsatz nach schlechten Erfahrungen und kalkulatorischen Abwägungen deutlich und eine Agentur nutzte das Instrument kontinuierlich in relativ großem Umfang. Unter denen, die das Instrument anfangs nicht einsetzten, nutzten zwei seit 2004 Eingliederungsmaßnahmen. Eine Agentur setzte das Instrument überhaupt nicht ein, weil sie sich davon keine besseren Wirkungen als von anderen Instrumenten versprach und die Mittel des Eingliederungstitels für andere Instrumente gebunden waren.

Drei der zehn Fallagenturen steuerten im Jahre 2005 um von Eingliederungsmaßnahmen auf Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37, weil diese Beauftragungen in der Vergangenheit preiswerter und die Beauftragungen nach § 421i bis zum Jahresende 2005 befristet waren. Zugleich wurde von drei Agenturen die gegenteilige Umsteuerung berichtet. Hier hatten sich Eingliederungs-

maßnahmen als wirksamer und effizienter erwiesen als Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37.

Im Jahre 2005 wurde aus einer Agentur berichtet, dass im Bereich der entsprechenden Regionaldirektion flächendeckend ein Umsteuern von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 hin zu Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i erfolgte, weil Letztere erfolgreicher liefen und preiswerter waren. Anfang 2006 wurde Ähnliches aus einer zweiten Regionaldirektion als Reaktion auf die positiven Ergebnisse des Modellprojekts der BA-Zentrale zu § 421i für Betreuungskunden (vgl. Müntnich 2006) berichtet. Teilweise wurden Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i eingesetzt, um problematische Zielgruppen überhaupt zu bewegen.

Angesichts der besonders starken Erfolgsorientierung durch die Bonus-Malus-Regel, die von der BA auch zum Zwecke der „Marktbereinigung“ eingesetzt wurde, ist es besonders wichtig, dass die Agenturen realistische Eingliederungserwartungen für die jeweiligen Zielgruppen definieren. Liegen die Eingliederungserwartungen deutlich über den für die Zielgruppe erreichbaren Werten im Agenturbezirk, so kann dies entweder dazu führen, dass sich kein Anbieter auf ein solches Los bewirbt, oder dazu, dass die Anbieter im Ergebnis hohe Maluszahlungen entrichten müssen. Die Kalkulation eines Angebots unter diesen Bedingungen erfordert besonders viel Erfahrung. Für die Agenturen stellt die Bonus-Malus-Regelung zugleich eine gute Möglichkeit dar, die Kosten der Beauftragungen zu kontrollieren.

In der beschränkten zentralen Ausschreibung 2005 wurde durch die Agenturen durchschnittlich eine Eingliederungsquote von 42 % vorgegeben. Aus der Eingliederungsbilanz 2004, d. h. mehrheitlich aus Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i des Jahres 2003, ist bekannt, dass die durchschnittliche Eingliederungsquote sechs Monate nach Maßnahmeaustritt knapp 37 % betrug.<sup>164</sup> In der Eingliederungsbilanz fällt eine erhebliche Varianz der Eingliederungsquote im regionalen Vergleich auf, die sich nicht durch unterschiedliche Arbeitsmarktlagen erklären lässt.<sup>165</sup>

Legt man die Daten der Eingliederungsbilanz als Vergleichsmaßstab für realistische vertragliche Vereinbarungen an, so muss man berücksichtigen, dass sich zwischen den Auftragsjahren 2003 und 2005 mit der Zentralisierung des Einkaufs und der Einführung des SGB II wesentliche Rahmenbedingungen verändert haben. Unter dieser Einschränkung scheint eine durchschnittliche vertragliche Eingliederungsquote von 43 % im SGB III und 40 % im SGB II, wie im Ergebnis der Vergabe des Jahres 2005

---

164 In der Eingliederungsbilanz 2004 sind die Wirkungen jener Maßnahmen erfasst, aus denen Austritte zwischen Juli 2003 und Juni 2004 zu verzeichnen waren. Für die Gruppe der nach § 11 Abs. 2 Nr. 2 SGB III besonders förderungsbedürftigen Personen wurde dabei eine Eingliederungsquote von rund 30 % erfasst. Für Langzeitarbeitslose betrug die Eingliederungsquote rund 26 %, für Schwerbehinderte rund 37 %, für Ältere über 50 Jahre rund 28 %, für Berufsrückkehrer/innen rund 27 % und für Geringqualifizierte 32 % (vgl. [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg\\_2005/ebilanz2004/B/Bundesrepublik\\_Deutschland/d\\_eb6a.xls](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg_2005/ebilanz2004/B/Bundesrepublik_Deutschland/d_eb6a.xls)).

165 Vgl. [www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg\\_2005/ebilanz2004/eb\\_Tab\\_6.xls](http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/anba/jg_2005/ebilanz2004/eb_Tab_6.xls).

entstanden, recht anspruchsvoll, zumal die Zahl der Integrationen sechs Monate nach Maßnahmeende nicht ausschließlich ursächlich auf die jeweilige Beauftragung zurückzuführen ist. Zusätzliche Integrationen können nach Ende der Maßnahme erfolgen, sei es durch Eigenbemühungen der Teilnehmer, sei es durch Folgeaktivitäten der Agentur oder privater Vermittler, sei es durch Lohnkostenzuschüsse, betriebliche Trainingsmaßnahmen etc. als Folgeförderung. Zunächst erfolgreiche Integrationen der beauftragten Dritten können nach sechs Monaten andererseits bereits wieder gescheitert sein, sei es, weil die vermittelten Beschäftigungsverhältnisse kürzer als sechs Monate befristet waren oder weil sie bereits wieder gekündigt wurden.<sup>166</sup>

Die Bieter müssen angesichts des von der BA vorgegebenen Verhältnisses zwischen beiden Vergütungskomponenten und angesichts der erwarteten Eingliederungsquote ihr Risiko kalkulieren. Dabei müssen sie von der Aufwandspauschale ihre Mitarbeiter und die sonstigen Kosten bezahlen können,<sup>167</sup> wenn sie nicht über ausreichende finanzielle Mittel zu Vorfinanzierung der Ausgaben für einen Zeitraum von mindestens fünf Monaten verfügen.<sup>168</sup> Gerade bei einem aus Bietersicht ungünstigen (weil risikvollen) Verhältnis von Malus und Bonus bzw. bei hohen Eingliederungserwartungen dürfte der Anreiz erheblich gewesen sein, als Risikoausgleich relativ großzügige Aufwandspauschalen anzubieten.<sup>169</sup>

Bis 2005 gaben die Agenturen das Verhältnis von Malus und Bonus mit der Ausschreibung vor.<sup>170</sup> Förderten oder zerstörten die Agenturen mit ihren Eingliederungsvorgaben die Idee des Instruments angesichts der Maluskomponente? Aus der Auswertung von cosachNT-Daten von 150 Eingliederungsmaßnahmen der zehn Fallagenturen für das SGB III lässt sich erkennen, dass sich das Verhältnis von Malus und Bonus bis 2005 je nach Agentur stark unterschied (vgl. Abbildung 5-18).

---

166 Darüber hinaus sind in der Eingliederungsquote Übergänge in Selbständigkeit nicht erfasst.

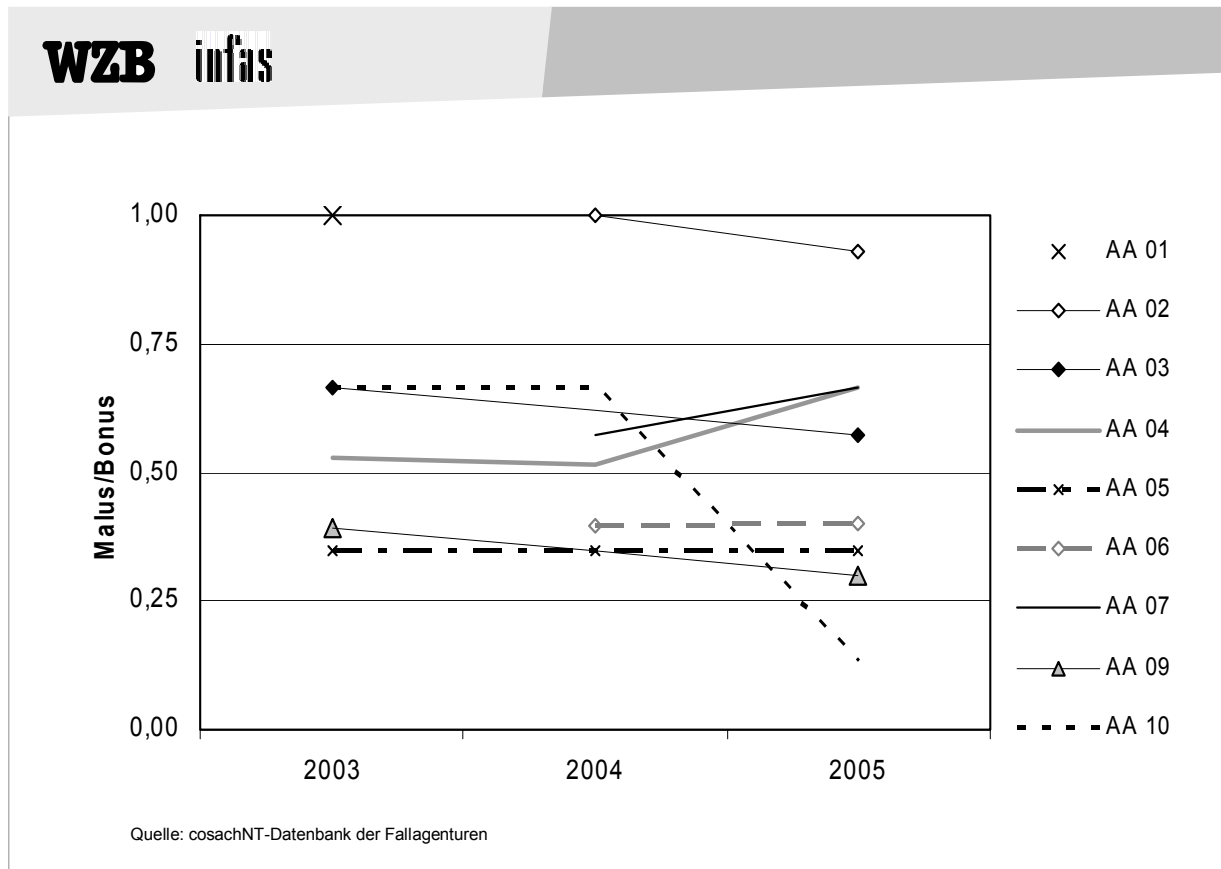
167 Aus der einmaligen Aufwandspauschale muss der Anbieter neben den Maßnahmekosten alle Kosten der Teilnehmer für die Maßnahmeteilnahme (z. B. Kinderbetreuung, Fahrkosten), für Bewerbungen (Bewerbungskosten oder Reisekosten zu Vorstellungsgesprächen) und die Unfallversicherung der Teilnehmer finanzieren.

168 Die besonders stark erfolgsabhängige Vergütung der Eingliederungsmaßnahmen wird dadurch verschärft, dass die erste Rate der Vermittlung – anders als bei § 37 oder der PSA – erst nach dreimonatiger durchgehender Beschäftigung abgerechnet werden kann. Die zweite Rate, also die Belohnung einer nachhaltigen Vermittlung, kann – anders als bei § 37 oder der PSA – erst nach neun Monaten Beschäftigung abgerechnet werden.

169 Mit der Ausschreibung 2006 wurde das Verhältnis der Preiskomponenten zueinander standardisiert. Alle Bieter auf eine Eingliederungsmaßnahme sehen sich nun vergleichbaren Kalkulationsvoraussetzungen gegenüber, lediglich die erwarteten Eingliederungsquoten und die Genauigkeit der Zielgruppendefinition wirken nun noch auf die Risikoverteilung zwischen Agenturen und Anbietern. Dies trägt zur Transparenz des Instruments bei.

170 Im Jahre 2006 wurde das Verhältnis von Bonus, Malus und Aufwandspauschale standardisiert. Die Agenturen haben nun nur noch über die Höhe der erwarteten Eingliederungsquote Einfluss auf die Risikoverteilung.

**Abbildung 5-18: § 421i SGB III – Verhältnis von Malus und Bonus für Eingliederungsmaßnahmen der Fallagenturen in den Jahren 2003 bis 2005 (Mittelwerte)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

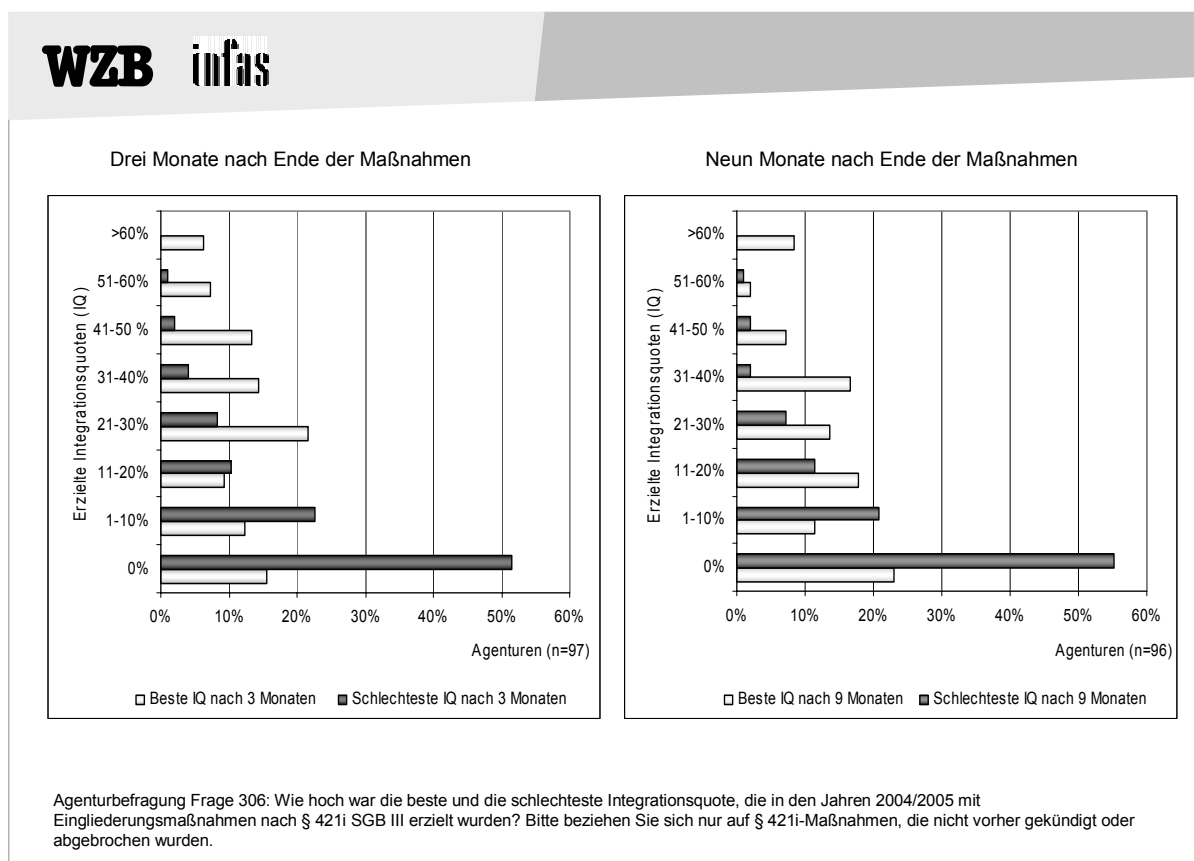
Auffällig ist, dass jene Agenturen mit sehr hohem Malus/Bonus-Verhältnis, also mit starker Verlagerung des Risikos an die Dritten, das Instrument entweder in den Folgejahren nicht mehr einsetzten oder den Malus zumindest für einige Maßnahmen reduzierten. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Ziele unter diesen Bedingungen nicht zur Zufriedenheit der Agenturen erreicht wurden.

Nach Angaben der Führungskräfte der Agenturen in der Agenturbefragung (2006) variieren die erzielten Integrationsquoten aus Eingliederungsmaßnahmen erheblich. 13 % der 97 Agenturen, die diese Frage beantworteten, gaben an, die besten Integrationsquoten lägen über 50 %, 28 % dieser Agenturen gaben Integrationsquoten unterhalb von 10 % an. Immerhin 16 % gaben an, keiner der Beauftragten nach § 421i hätte Integrationen erzielt.<sup>171</sup> Da sich die Agenturen bei ihren Contracting-out-

171 Als Eingliederung im Sinne des Auftrags zählen Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung während der Zuweisungsdauer. Integrationen können aber auch nach dem Ende der Beauftragung erfolgen, auch durch zusätzliche Förderung. Dann ergeben sich höhere Integrationsquoten, die aber nicht mehr den beauftragten Dritten angerechnet werden. Insofern fehlen zur Beurteilung der Ergebnisse Informationen zum Grad der Auftragserfüllung durch die Dritten. Sie sind in cosachNT vorhanden, standen aber der Evaluation nicht zur Verfügung.

Entscheidungen im Sinne der ergebnisorientierten Steuerungslogik der BA an den erzielten Integrationswirkungen orientieren, ist der geringe Einsatz des Instruments durchaus auch mit geringen Brutto-Integrationseffekten zu erklären. In der Agenturbefragung 2006 erklärten nur 28 % der Agenturen, dass die vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen überwiegend erreicht wurden.

**Abbildung 5-19: § 421i SGB III – Erzielte Integrationsquoten drei bzw. neun Monate nach Ende der Maßnahme (2004/2005)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Im Jahre 2005 hatte die BA in einem Modellprojekt Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i für Betreuungskunden durchführen lassen. Dieses Projekt wurde in experimentellem Design begleitend evaluiert (vgl. Müntnich 2006). Dabei wurden positive Netto-Integrationswirkungen nachgewiesen. Anhand dieser Erkenntnis entschied die BA-Zentrale (PP), Mitte 2006 eine zusätzliche zentrale Ausschreibung für Eingliederungsmaßnahmen für Betreuungskunden durchzuführen, um das Instrument für diese Gruppe in größerem Umfang zu testen. Die Vergütungsregeln für diese Ausschreibung sind allerdings äußerst restriktiv und zielen kaum noch auf nachhaltige Integrationen. Zudem soll jede Agentur mindestens eine solche Maßnahme für mindestens 50 Teilnehmer durchführen.

Hier bricht sich in dem Versuch, erstmals Mengenvorgaben zum Einsatz dieses Instruments durchzusetzen und damit über Input zu steuern, die Strategie der Zentralbereichsleitung PP an der Logik der dezentralen Ergebnisverantwortung der Agenturen.

### *Ausschreibung und Auswahl*

Das Vergaberecht verlangt, dass die Leistungsbeschreibungen den Leistungsinhalt eines Auftrags hinreichend genau definieren müssen. Mit Eingliederungsmaßnahmen will der Gesetzgeber aber gerade inhaltlich offene, nicht modularisierte Leistungen einsetzen. Da alle beteiligten Entwickler – anders als bei den Beauftragungen nach § 37 mit der gesamten Vermittlung bis 2005 – sich einig darüber waren, keinen reinen Preiswettbewerb induzieren zu wollen, mussten Qualitätskriterien entwickelt werden, die auch unterschiedlich konzipierte Angebote vergleichbar machen. Im ersten öffentlichen Verfahren 2006 wurde dieses Problem so gelöst, dass die Verdingungsunterlagen einen strukturellen Rahmen vorgeben, nach dem die innovativen Konzepte dargestellt werden sollen. Statt mit der Standardisierung der Leistung wird hier mit der Strukturierung der Leistungsbeschreibung versucht, den Vorgaben des Vergaberechts zu genügen. Vergaberechtlich begründeten Wünschen nach genaueren inhaltlichen Vorgaben im Gesetz stehen inhaltlich begründete Positionen gegenüber, die argumentieren, inhaltliche Vorgaben würden genau den innovativen Charakter des Instruments gefährden. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht verdient die zweite Position Beachtung, soll – wie vom Gesetzgeber vorgesehen – gerade der Wettbewerb der Ideen induziert werden und den beauftragten Dritten genug Spielraum für Reaktionen auf individuelle Bedarfe erhalten bleiben.

Die Lose für Ausschreibungen nach § 421i waren seit Beginn der Beauftragungen jeweils auf einen Agenturbezirk zugeschnitten. Teilweise wurden mehrere Maßnahmen mit durchschnittlich je 20 bis 30 Teilnehmern in einem Los kombiniert. Im Gegensatz zu Beauftragungen nach § 37 spielten hier zu große Lose aber keine Rolle. In der beschränkten Ausschreibung des Jahres 2005 wurden 247 Lose für 5.564 Teilnehmer im SGB III und 159 Lose für 3.874 Teilnehmer im SGB II ausgeschrieben. Durchschnittlich boten 3,4 Anbieter auf ein Los. Lediglich für 2 % der Lose fand sich kein Anbieter (vgl. Sachstandsbericht zum Vergabeverfahren 2005).

Auch für die Eingliederungsmaßnahmen war im Jahre 2004 ein überregionaler Wettbewerb zu beobachten. Teilweise fanden sich Anbieter ohne lokale Netzwerkkontakte. Da das Auftragsvolumen wesentlich geringer als für Beauftragungen nach § 37 oder Trainingsmaßnahmen war, spielten die Aufträge für Eingliederungsmaßnahmen allerdings eine untergeordnete Rolle im Hinblick auf die Veränderungen lokaler Bietstrukturen.

Wie für alle zentral ausgeschrieben Instrumente gilt auch hier: Die Transparenz der Veröffentlichungen auf der Internetplattform der BA ist noch verbesserungsfähig. Nimmt man die Zahl der im Vergabeverfahren gestellten Fragen, die als FAQ Korrekturmeldung und Bestandteil des Verfahrens werden, scheint der Einkauf von Eingliederungsmaßnahmen im Jahre 2006 vergleichsweise gut implementiert.

Das *Auswahlverfahren* erfolgt wie in Abschnitt 5.4.3.2 beschrieben. In die Bewertung der Angebote für Eingliederungsmaßnahmen flossen im Untersuchungszeitraum fachliche Kriterien zu den eingesetzten Methoden, Strategien und Maßnahmeninhalten, zu personellen und sächlichen Ressourcen sowie zur Erreichbarkeit des Trägers



ein, sodass nicht allein der gebotene Preis zwischen allen Angeboten, die die Mindestbedingungen erfüllten, entschied. Bei der Bewertung fachlicher Aspekte wurde besonderer Wert auf die Unterstützungs- bzw. Aktivierungsstrategien der Träger und auf konzeptionelle Ideen zur Entwicklung alternativer Perspektiven der Teilnehmer gelegt. Die vergleichende fachliche Bewertung der inhaltlich offenen Angebote erfordert von den Bewertern besondere fachliche Kompetenz.

Bei der Beurteilung der Auswahlverfahren für Eingliederungsmaßnahmen ist besonders wichtig, ob sich innovative Konzepte im Wettbewerb um das wirtschaftlichste Angebot auch durchsetzen können, zumal Innovationen durchaus mit Investitionen verbunden sein können. Zur Beurteilung dieser Frage standen für die vorliegende Evaluation keine Daten aus den Ausschreibungsverfahren zur Verfügung. Hier wäre aber eine vertiefende Untersuchung wichtig, um die Steuerungswirkung des vergaberechtlichen Verfahrens zu bewerten.<sup>172</sup>

Das Instrument scheint weniger stark als die Beauftragung nach § 37 von der Kostensenkungspolitik des Jahres 2004 betroffen, auch weil von Beginn an qualitative Aspekte bei der Bewertung der wirtschaftlichsten Angebote eine Rolle spielten. Allerdings führte der Einsatz der Maluskomponente immer dann, wenn die vereinbarten Integrationsquoten nicht erzielt wurden, zu erheblichen Rückforderungen der Agenturen. Einige Beauftragte hatten diese Effekte völlig unterschätzt. „Marktberaumungsprozesse“, also Trägerinsolvenzen, waren die Folge.

### 5.5.3.3 Umsetzungsprozess für Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i

#### *Umsetzungspraxis der Agenturen*

Solange die Aufträge für Eingliederungsmaßnahmen lokal ausgeschrieben wurden, ergaben sich kaum Probleme beim Informationsaustausch vor Beginn einer Beauftragung. Bei der zentralen Ausschreibung ergeben sich immer dann Informationsmängel, wenn die Beauftragung bereits in den ersten Wochen nach der Zuschlagerteilung starten soll. Nach Angaben der REZ sollten deshalb mindestens vier Wochen zwischen der endgültigen Vergabeentscheidung und dem Beginn der Beauftragung liegen.

Eng verbunden mit der Information der zuständigen Arbeitsvermittler über eine Beauftragung ist die *Zuweisungspraxis* durch diese Vermittler. Anders als bei § 37 werden die Teilnehmer an Eingliederungsmaßnahmen zu einem gemeinsamen Starttermin als Gruppe zugewiesen. Die bundesweite Regelung sieht hier – ebenso wie bei § 37 – kein Auswahlrecht für die Anbieter vor. Als Ausnahme ist in den Verdingungsunterlagen geregelt, dass bei Abbrüchen innerhalb der ersten vier Wochen durch die Agentur kostenneutral „Ersatzpersonen“ zugewiesen werden können. Die Ablehnung

---

172 In den Experteninterviews wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass beispielsweise mobilitäts- oder sprachfördernde Angebote mehr Geld kosten als sich im Wettbewerb Preise durchsetzen lassen.

einer Eingliederungsmaßnahme war für die potenziellen Teilnehmer bis Ende 2004 nicht mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden, dies wurde zum Januar 2005 geändert.

In einzelnen Fallagenturen wurde im Jahre 2005 noch die Praxis vorgefunden, dass Teilnehmer von den Dritten im Sinne einer selektierenden Teilnehmerauswahl zu Maßnahmebeginn abgelehnt werden konnten. In anderen Agenturen gab es große Konflikte um die Passgenauigkeit der zugewiesenen Teilnehmer. So berichteten mehrere Beauftragte, dass Teilnehmer an Maßnahmen, die für Arbeitsuchende mit sechs- bis zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit ausgeschrieben waren, teilweise seit mehr als zehn Jahren nicht im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt waren. Mit jeder Trainingsmaßnahme oder ABM hatte aber die Zählung der Arbeitslosigkeit von vorn begonnen, sodass diese Bewerber zu Maßnahmebeginn als erst relativ kurz arbeitslos galten. In ihrer Angebotskalkulation waren die Beauftragten aber davon ausgegangen, dass die Teilnehmer tatsächlich noch relativ marktnah und deshalb relativ gut vermittelbar wären.

Von den Arbeitsvermittlern wird die Möglichkeit, schwer vermittelbare Arbeitsuchende zu Eingliederungsmaßnahmen an einen Dritten zu überweisen, eher zur Aktivierung einer besonders schwierigen Klientel genutzt, für die die Vermittler selbst nicht genug Ressourcen einsetzen können. Insofern sind die Eingliederungsmaßnahmen, wo sie eingesetzt werden, weniger als Beauftragungen nach § 37 mit dem Vorbehalt der Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Vermittlung konfrontiert. In ihnen sehen die Arbeitsvermittler der Agenturen eher eine sinnvolle Ergänzung der eigenen Arbeit.

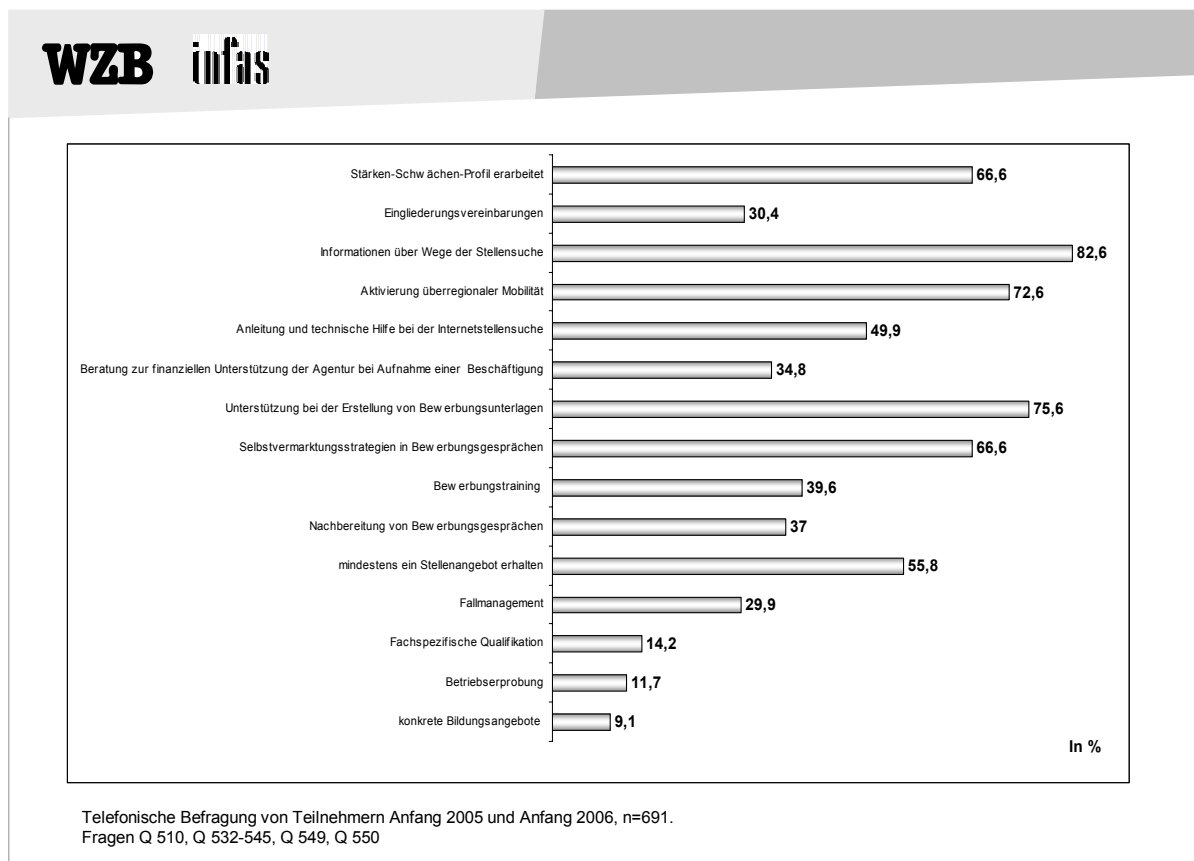
### *Umsetzung durch die Dritten*

In den Experteninterviews beschrieben die Dritten ihre Aktivitäten in den Eingliederungsmaßnahmen als Kombination von personalberaterischen Aktivitäten, Bewerbungstraining und Fallmanagement. Einige Anbieter setzten das Instrument im Sinne einer Gruppenmaßnahme ein, andere führten eher ein – verglichen mit Beauftragungen nach § 37 – intensiveres Einzelcoaching durch. Die meisten interviewten Praktiker betonten den integrativen Zusatznutzen gruppenspezifischer Austauschprozesse gerade für Langzeitarbeitslose und Arbeitsuchende mit in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen.

In der Teilnehmerbefragung bestätigten sich die im Mittel deutlich intensiveren Aktivitäten der Beauftragten einer Eingliederungsmaßnahme (vgl. Abbildung 5-20). Sie berichteten im statistischen Mittel von 5,3 intensiven Einzel- und 5,5 Gruppengesprächen während der gesamten Beauftragung, wobei knapp 12 % angaben, kein intensives Einzelgespräch, rund 30 % keine Gruppengespräche geführt zu haben. Auffällig ist, dass die Beauftragten im Osten deutlich weniger Gruppengespräche, stattdessen aber mehr intensive Einzelgespräche angeboten haben als im Westen. Die Zahl der Gruppengespräche sank insgesamt zwischen 2003 und 2005 stark, auch die Zahl

der Einzelgespräche sank. Kombiniert man die Aussagen der Teilnehmer zu beiden Aktivierungsformen, so wird deutlich, dass die Betreuungsintensität (als Summe beider Größen) mit 11,5 als statistischem Mittel mehr als doppelt so hoch war wie in Beauftragungen nach § 37.

**Abbildung 5-20: § 421i SGB III – Inhalte laut Teilnehmerbefragung**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In der Teilnehmerbefragung wurde deutlich, dass Beauftragte nach § 421i in allen abgefragten Aktivierungs-, Bewerbungsmanagement-, Qualifizierungs- und Fallmanagement-Kategorien intensiver mit den Bewerbern arbeiteten als Beauftragte nach § 37.

Vergleicht man die Eingliederungsmaßnahmen nach Regionen, so wurden in Ostdeutschland überdurchschnittlich oft überregionale Mobilitätsanforderungen thematisiert. Qualifizierungsangebote, Beratung bei der Stellensuche, Beratung über Selbstvermarktungsstrategien und Bewerbertraining wurden in den Beauftragungen im Westen häufiger eingesetzt als im Osten. Frauen erhielten häufiger fachspezifische Qualifikationen und technische Unterstützung bei der Internetstellensuche als Männer. An Arbeits- oder Betriebserprobungen nahmen im Jahre 2003 rund 14 % aller Befragten teil, im Jahre 2005 noch rund 7 %.

Die Zahl der Teilnehmer, denen die Beauftragten Stellenangebote unterbreiten konnten, sank im Untersuchungszeitraum: Erhielten 2003 noch 63 % der befragten Teil-

nehmer mindestens ein Stellenangebot, waren es im Jahre 2005 nur noch 51 %. Den Teilnehmern im Osten wurden um 4 % häufiger als jenen im Westen und Männern um 9 % häufiger als Frauen Stellen angeboten.

Unter jenen, die mindestens ein Stellenangebot erhielten, konnten Frauen um 9 % häufiger als Männer, Bewerber im Westen um 7 % häufiger als im Osten und Bewerber des Jahres 2005 um 3 % häufiger als jene des Jahres 2003 diese Stellen auch annehmen.

Insgesamt ist auffällig, dass die ressourcenintensiven Coaching- und Beratungsaspekte wie Qualifizierung, technische Hilfe bei der Stellensuche und die Vor- und Nachbereitung von Bewerbungsgesprächen im Jahre 2005 deutlich weniger eingesetzt wurden als zuvor. Dies könnte eine Folge der Preisentwicklung sein. Berücksichtigt man zugleich, dass auch die Aktivierung der überregionalen Mobilität nachließ, könnte diese Entwicklung allerdings auch auf Anpassungsreaktionen der Anbieter auf die insgesamt schwierige Arbeitsmarktlage und sich daraus ergebende Gewinnerwartungen hinweisen.

### *Monitoring*

Die Kontakte zwischen der Agentur für Arbeit und den Beauftragten unterscheiden sich in Abhängigkeit von den Einstellungen der Beteiligten vor Ort und von den Erfolgen der Dritten. Qualitätssicherung vor Ort bedeutete nach Angaben der Agenturmitarbeiter in Rahmen der Agenturbefragung (2005) vor allem, die geforderten Berichte zeitnah zu verarbeiten und mit den Beauftragten Gespräche zu führen. Kontrollen vor Ort zur Überprüfungen der Durchsetzung wurden eher selten durchgeführt. Allerdings wurden nach Angaben aus den Fallagenturen relativ häufig gemeinsame Auftaktveranstaltungen durchgeführt, in deren Rahmen sich die Vermittler der Agentur ein Bild von den Beauftragten machten (vgl. WZB/infas 2005, Tab 4.3-7).

Seit 2006 planen die REZ verstärkt stichprobenartige Kontrollen vor Ort: Nach ihren Angaben konzentrieren sie sich dabei auf Beauftragte, die sich mit niedrigen Preisen am Markt durchgesetzt haben, und auf neue Anbieter – oder sie reagieren anlassbezogen bei Problemen vor Ort.

Für das laufende Monitoring sind die Anbieter lediglich gehalten, Fehlverhalten und unzureichende Mitwirkung der Teilnehmer unverzüglich der Arbeitsagentur zu melden und individuelle Berichte über die Personen zu verfassen, die die Teilnahme vorzeitig abbrechen. Bei einem Vermittlungsauftrag für Jugendliche in Ausbildung ist außerdem ein Zwischenbericht für die zu dem Zeitpunkt noch nicht vermittelten Jugendlichen zu verfassen. Wenn keine Konflikte auftreten, kann die Maßnahme nach einem intensiven Austausch über Ziele und Umsetzung zu Beginn mit relativ wenig Rückkopplung durchgeführt werden.

Zum Abschluss der Maßnahmen ist innerhalb von zwei Monaten ein Gesamtbericht zu verfassen und für die Personen, die nicht eingegliedert werden konnten, ein indi-

vidueller Bericht vorzulegen. Für berufliche Eingliederungen, die innerhalb der Vertragslaufzeit erzielt wurden und mindestens drei Monate ohne Unterbrechung anhielten, erhält der Anbieter die erste Rate des Erfolgshonorars. Die zweite Rate des Erfolgshonorars erhält ein Anbieter, wenn er bis spätestens elf Monate nach Vertragsende die ununterbrochene neunmonatige Eingliederung des Teilnehmers nachweist. Im Rahmen der Endabrechnung nach elf Monaten wird von der Agentur der Malus für nicht eingegliederte Teilnehmer ermittelt und ggf. zurückgefordert.

Die Beauftragten müssen nicht beweisen, dass ihnen die Vermittlungen „zuzurechnen“ sind. Anders als bei Beauftragungen nach § 37 und PSA werden auch Vermittlungen auf Vorschlag der Agentur für Arbeit oder als Folge der Eigeninitiative der Teilnehmer honoriert. Das Beschäftigungsverhältnis ist wie bei den anderen Maßnahmen per Arbeitsvertrag bzw. schriftlicher Bestätigung der Teilnehmer zu belegen.

Waren im Abrechnungsverfahren bis 2005 immer wieder Unstimmigkeiten aufgetreten, vor allem hinsichtlich der Berücksichtigung von Maßnahmeabbrüchen wegen Einberufung zur Bundeswehr oder wegen Mutterschutzes am Ende einer Schwangerschaft, sind diese Fragen seit 2006 klar geregelt: Für diese Fälle des nicht vom Anbieter zu verantwortenden Abgangs aus einer Maßnahme wurde formal der sog. Risikoausgleich in Höhe des Malus eingeführt, der diese nicht als Eingliederung registrierbaren Abgänge aus den Maßnahmen nicht zum Risiko des Trägers werden lässt – dies betrifft allerdings nur Abbrüche, nach denen die Teilnehmer für mindestens drei Monate nicht arbeitslos sind.

### *Durchsetzung von Vertragsinhalten*

Eingliederungsmaßnahmen sind durch die Malus-Regelung deutlich weniger als andere Instrumente anfällig für Mitnahmeeffekte. Wenn sich im Verlauf einer Beauftragung herausstellt, dass Anbieter nicht die erhofften Wirkungen erzielen, so müssen die Agenturen weniger konsequent als bei anderen Maßnahmen auf die Zielerreichung drängen, weil sie im Falle des Misserfolgs durch die Maluskomponente erhebliche Rückerstattungen von den Beauftragten einfordern können.

Dennoch ist auch für die Eingliederungsmaßnahmen eine gute Anbieterauswahl wichtig. Selbst wenn die Agenturen versuchen sollten, im Interesse ihrer Klientel die Arbeit erfolgloser Beauftragter zu beeinflussen, haben sie angesichts der sechsmonatigen Beauftragungszeiträume kaum eine Möglichkeit, innerhalb einer Beauftragung nachzusteuern. Auch wenn erfolglose Maßnahmen durch die Maluskomponenten relativ kostengünstig abgewickelt werden können, nutzt es weder den Teilnehmern noch den Agenturen, mit wenig Kosten wenig Wirkung zu erzielen.

#### **5.5.4 Wirkungen der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**

Auch hier sieht der Gesetzgeber vor, durch die Beauftragung von Trägern mit der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen, arbeitslose Arbeitnehmer oder Auszubildende durch zusätzliche Hilfen einzugliedern. Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i werden ebenfalls von der BA im wettbewerbsrechtlichen Vergabeverfahren an Dritte vergeben. Die Dienstleistung ist als Gruppenmaßnahme konzipiert, das heißt, die Teilnehmer werden im Unterschied zu den Beauftragungen der Dritten zu einem festen Zeitpunkt zugewiesen. Wie die Beauftragung mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III ist diese Maßnahme ebenfalls auf Vermittlungserfolge ausgerichtet. Ziel ist es, mit innovativen, auf bestimmte Zielgruppen fokussierten Konzepten die Integration zu befördern. Wie dieses Ziel erreicht wird, liegt allein in der Entscheidungsfreiheit und Verantwortung des beauftragten Trägers. Insofern ist das Instrument flexibel und eröffnet Möglichkeiten für innovative und zielgruppenadäquate Leistungen.

In die Wirkungsanalyse gehen Eintritte in Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III zwischen dem dritten Quartal 2003 und 2005 ein. Die Teilnehmerstruktur zeigt ebenfalls – wie schon bei § 37 SGB III – eine starke Ausrichtung auf Jugendliche unter 25 Jahren. Unterrepräsentiert sind Männer, ältere Arbeitsuchende und Langzeitarbeitslose. Auffällig ist, dass der Förderzeitraum im Jahr 2005 deutlich kürzer ist als noch in den Jahren zuvor.

Betrachtet man auch hier zunächst die Ergebnisse des Differenzschätzers (vgl. Tabelle 5-13) ist die Differenz der Integrationsquote in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern an einer § 421i-Maßnahme und der Kontrollgruppe leicht negativ (–4,5 Prozentpunkte). Bei Männern ist dagegen kein Unterschied zur Vergleichsgruppe festzustellen. Während sich für das Jahr 2003 keine Unterschiede von Teilnehmern zu den Nichtteilnehmern zeigen, ergibt sich sowohl für das Jahr 2004 als auch 2005 eine Differenz von –6 Prozentpunkten (2004: –6,3 Prozentpunkte, 2005: –6,5 Prozentpunkte).

Ein deutlicher Unterschied zeigt sich zwischen Männern und Frauen sowohl im Osten als auch im Westen. Frauen unter den Teilnehmern haben im Vergleich zur Kontrollgruppe eine durchgängig geringere Chance (–7,8 Prozentpunkte), in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden. Während sich bei den jungen Männern unter 25 Jahren (+1,5 Prozentpunkte) die Erwerbsquote verbessert, ist der Effekt bei den jungen Frauen genau umgekehrt. Die höchste negative Differenz zeigt sich bei Teilnehmerinnen unter 25 Jahren (–21,5 Prozentpunkte). Auffällig sind die hohen Anteile an geförderter Beschäftigung.

Die Ergebnisse der Übergangsraten von Teilnehmern und Nichtteilnehmern auf Basis des Kaplan-Meier-Schätzers, der im Unterschied zum ATT-Schätzer Zensierungen im Evaluationszeitraum berücksichtigt, zeigen ebenfalls keinen Effekt auf die Integration (mittlere Rate: Teilnehmer 0,039; Vergleichsgruppe = 0,038). Erwartungsgemäß ist dies auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2003 zurückzuführen.

Tabelle 5-13: §421i – Average Treatment Effect (ATT)

<b>Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt</b>							
<b>§421i</b>							
	<b>Teilnehmer (davon gefördert)</b>		<b>Kontrollgruppe (davon gefördert)</b>		<b>Differenz</b>	<b>Standardfehler</b>	<b>t-Wert</b>
<b>Gesamt</b>	37,4%	(30%)	41,9%	(23%)	-4,5%	2,77%	-1,61
<b>Eintrittskohorten in ...</b>							
2003	40,7%	(34%)	40,7%	(26%)	0,0%	5,1%	0,00
2004	38,9%	(26%)	45,3%	(30%)	-6,3%	5,1%	-1,25
2005	33,6%	(22%)	40,1%	(14%)	-6,5%	4,4%	-1,48
<b>Geschlecht</b>							
Männer	41,0%	(27%)	41,5%	(29%)	-0,5%	4,1%	-0,12
Frauen	34,4%	(28%)	42,2%	(19%)	-7,8%	3,7%	-2,09
<b>Region</b>							
West	37,7%	(23%)	41,5%	(22%)	-3,8%	3,3%	-1,14
Ost	36,8%	(37%)	42,7%	(25%)	-5,9%	5,0%	-1,19
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	36,1%	(33%)	40,7%	(24%)	-4,6%	5,3%	-0,87
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	39,7%	(30%)	42,3%	(30%)	-2,5%	8,4%	-0,30
III Mittelstädtische West-Bezirke	33,6%	(27%)	40,0%	(26%)	-6,4%	4,7%	-1,35
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	43,8%	(24%)	44,7%	(10%)	-0,9%	10,3%	-0,09
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	41,7%	(21%)	45,2%	(20%)	-3,5%	6,3%	-0,56
<b>Altersgruppen</b>							
bis 24 Jahre	42,5%	(21%)	52,2%	(14%)	-9,7%	5,2%	-1,87
25 bis 34 Jahre	38,8%	(27%)	41,4%	(24%)	-2,6%	6,9%	-0,37
35 bis 44 Jahre	36,0%	(26%)	42,0%	(24%)	-6,0%	5,6%	-1,06
45 bis 55 Jahre	32,9%	(23%)	36,4%	(36%)	-3,5%	5,5%	-0,64
55 Jahre und älter	31,6%	(92%)	13,5%	(20%)	18,1%	9,6%	1,89
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 29 Tage	33,3%	(18%)	57,6%	(28%)	-24,2%	12,1%	-2,01
30 bis 89 Tage	47,5%	(20%)	45,4%	(13%)	2,1%	6,5%	0,32
90 bis 179 Tage	39,6%	(29%)	49,0%	(17%)	-9,4%	5,0%	-1,88
180 bis 359 Tage	33,7%	(29%)	33,5%	(29%)	0,2%	5,1%	0,04
360 bis 719 Tage	33,3%	(44%)	37,3%	(50%)	-4,0%	7,9%	-0,51
720 Tage und mehr	16,0%	(0%)	20,0%	(0%)	-4,0%	11,1%	-0,36
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	40,7%	(26%)	42,6%	(32%)	-1,8%	5,0%	-0,37
Männer: Ost	41,6%	(28%)	39,1%	(21%)	2,5%	7,4%	0,34
Frauen: West	35,2%	(20%)	40,6%	(14%)	-5,4%	4,5%	-1,21
Frauen: Ost	32,7%	(47%)	45,7%	(27%)	-13,0%	6,7%	-1,94
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>							
Männer: bis 24 Jahre	47,4%	(19%)	45,9%	(14%)	1,5%	7,2%	0,21
Männer: 25 bis 34 Jahre	50,0%	(15%)	51,4%	(16%)	-1,4%	11,6%	-0,12
Männer: 35 bis 44 Jahre	34,0%	(39%)	34,6%	(56%)	-0,7%	9,4%	-0,07
Männer: 45 bis 55 Jahre	35,7%	(24%)	43,2%	(44%)	-7,5%	8,2%	-0,92
Männer: 55 Jahre und älter	30,4%	(86%)	13,6%	(0%)	16,8%	12,4%	1,35
Frauen: bis 24 Jahre	37,1%	(24%)	58,6%	(14%)	-21,5%	7,4%	-2,91
Frauen: 25 bis 34 Jahre	31,7%	(40%)	35,5%	(24%)	-3,7%	8,5%	-0,44
Frauen: 35 bis 44 Jahre	37,1%	(19%)	45,5%	(24%)	-8,3%	7,0%	-1,18
Frauen: 45 bis 55 Jahre	30,3%	(22%)	29,9%	(36%)	0,4%	7,5%	0,05
Frauen: 55 Jahre und älter	33,3%	(100%)	13,3%	(20%)	20,0%	15,5%	1,29

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Darüber hinaus verstärkt sich jetzt der geschlechtsspezifische Effekt noch. Während sich bei den Männern die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme positiv (0,046 zu 0,039) auswirkt, ergibt sich bei den Frauen im Mittel ein leicht negativer Effekt. Nach Strategietyp zeigen sich keine Unterschiede.

**Tabelle 5-14: § 421i – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

<b>WZB infas</b>						
<b>Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsraten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt</b>						
<b>§421i</b>						
	<b>Teilnehmer</b>		<b>Kontrollgruppe</b>		<b>Differenz der mittleren Raten</b>	<b>p-Wert</b>
	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten (12 Monate)</b>	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten (12 Monate)</b>		
<b>Gesamt</b>	0,039	0,477	0,038	0,510	0,0008	0,82
<b>Eintrittskohorten in ...</b>						
2003	0,031	0,423	0,025	0,329	0,0054	0,23
2004	0,041	0,523	0,045	0,627	-0,0047	0,49
2005	0,050	0,488	0,052	0,579	-0,0021	0,78
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,046	0,525	0,039	0,521	0,0070	0,21
Frauen	0,034	0,438	0,037	0,501	-0,0036	0,42
<b>Region</b>						
West	0,041	0,494	0,039	0,509	0,0019	0,66
Ost	0,035	0,439	0,037	0,515	-0,0016	0,78
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,034	0,441	0,034	0,509	-0,0003	0,96
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,047	0,485	0,044	0,500	0,0029	0,81
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,036	0,452	0,034	0,478	0,0017	0,76
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,041	0,597	0,040	0,531	0,0010	0,94
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,047	0,505	0,049	0,550	-0,0015	0,87
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,051	0,565	0,059	0,771	-0,0074	0,38
25 bis 34 Jahre	0,040	0,500	0,037	0,519	0,0024	0,78
35 bis 44 Jahre	0,036	0,457	0,040	0,503	-0,0041	0,56
45 bis 55 Jahre	0,033	0,389	0,028	0,363	0,0049	0,41
55 Jahre und älter	0,026	0,386	0,010	0,146	0,0168	0,05
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 29 Tage	0,037	0,461	0,056	0,781	-0,0184	0,29
30 bis 89 Tage	0,057	0,642	0,048	0,642	0,0094	0,34
90 bis 179 Tage	0,044	0,539	0,053	0,641	-0,0085	0,25
180 bis 359 Tage	0,032	0,450	0,026	0,347	0,0059	0,27
360 bis 719 Tage	0,032	0,292	0,031	0,448	0,0013	0,88
720 Tage und mehr	0,013	0,153	0,013	0,087	-0,0002	0,98
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,047	0,516	0,043	0,517	0,0043	0,54
Männer: Ost	0,045	0,545	0,033	0,520	0,0116	0,21
Frauen: West	0,037	0,472	0,037	0,501	0,0001	0,98
Frauen: Ost	0,028	0,361	0,040	0,508	-0,0111	0,14

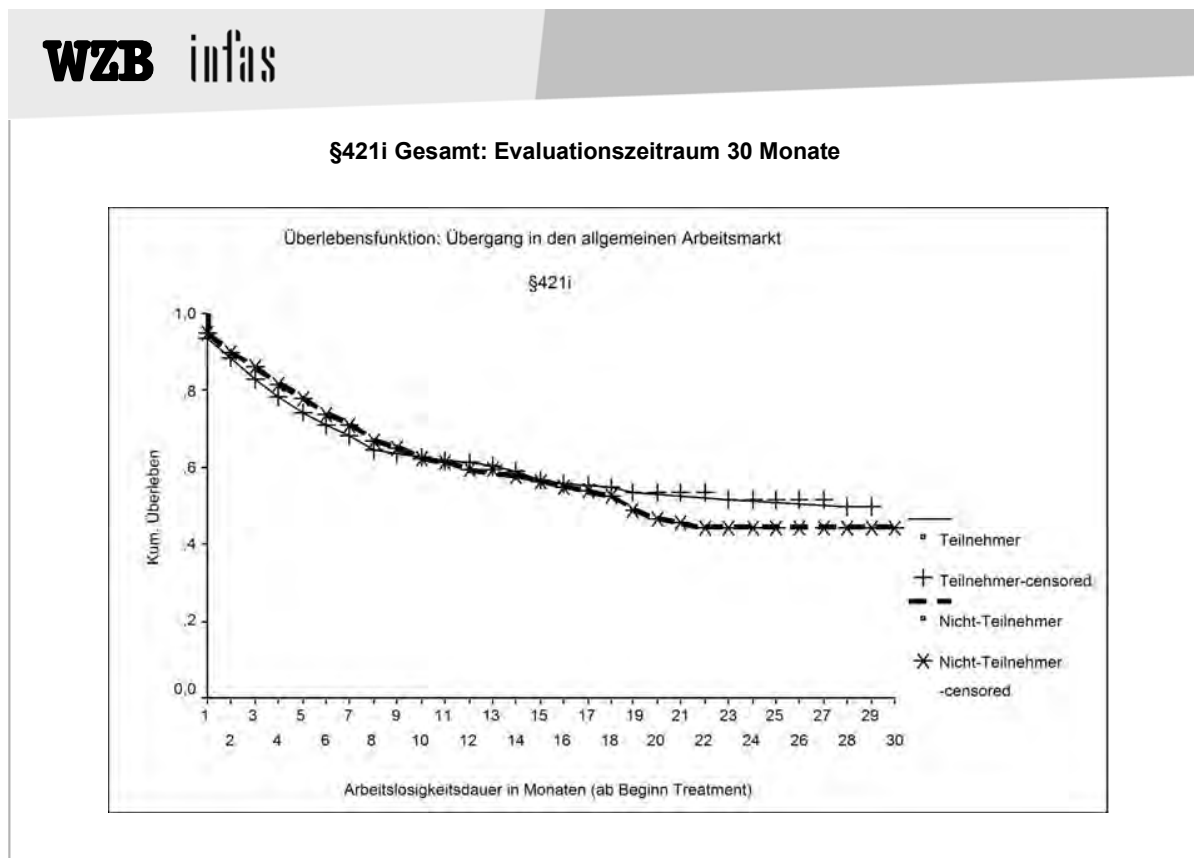
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Insgesamt betrachtet, unterscheiden sich die mittleren Verweildauern bis zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung der Teilnehmer im Vergleich zur Kontrollgruppe nicht, allerdings sind die Verweildauern der Teilnehmer 2003 insgesamt deutlich kürzer (18,89 Monate zu 20,52 in der Kontrollgruppe). Festzuhalten sind die kürzeren Verweildauern bei männlichen Maßnahmeteilnehmern insgesamt, insbesondere in Ost-Deutschland (vgl. Tabelle 5-15). Die Verläufe der Überlebenskurven unterschei-



den sich zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe jedoch in keiner Gruppe statistisch signifikant. Die Ergebnisse von Bericht 2005 werden insgesamt bestätigt:

### Abbildung 5-21: § 421i – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Um den Einfluss der Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme auf die Integration für einzelne Zeitperioden getrennt ermitteln zu können, wurden zusätzlich Modelle mit periodisierter Verweildauer verwendet. Damit wurde die Stärke der Wirkung der Maßnahmeteilnahme auf den Übergang in eine Beschäftigung getrennt für die Monate berechnet (vgl. Abbildungen 5-22, 5-23).

Über den gesamten Evaluationszeitraum betrachtet, haben die Maßnahmeteilnehmer in der Tendenz eine leicht höhere Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln als Nichtteilnehmer. Es zeigt sich vom ersten Monat des Maßnahmeeintritts an bis zum fünften Monat nach Maßnahmeeintritt ein positiver Effekt, ab dem sechsten Monat nach Maßnahmebeginn gibt es einen negativen Effekt. Da ein Großteil der Maßnahmen nach sechs Monaten abgeschlossen ist, lässt sich daraus schließen, dass die Integration im Laufe der Maßnahmeteilnahme erfolgt, d. h. aus der Maßnahme heraus. Danach verpufft der Effekt der Maßnahme offenbar wieder. Der gruppenspezifische Vergleich zeigt jedoch, dass der positive Effekt ausschließlich die Männer betrifft. Bei den Frauen ergibt sich aus der Teilnahme an den Eingliederungsmaßnahmen hingegen ein negativer Effekt.

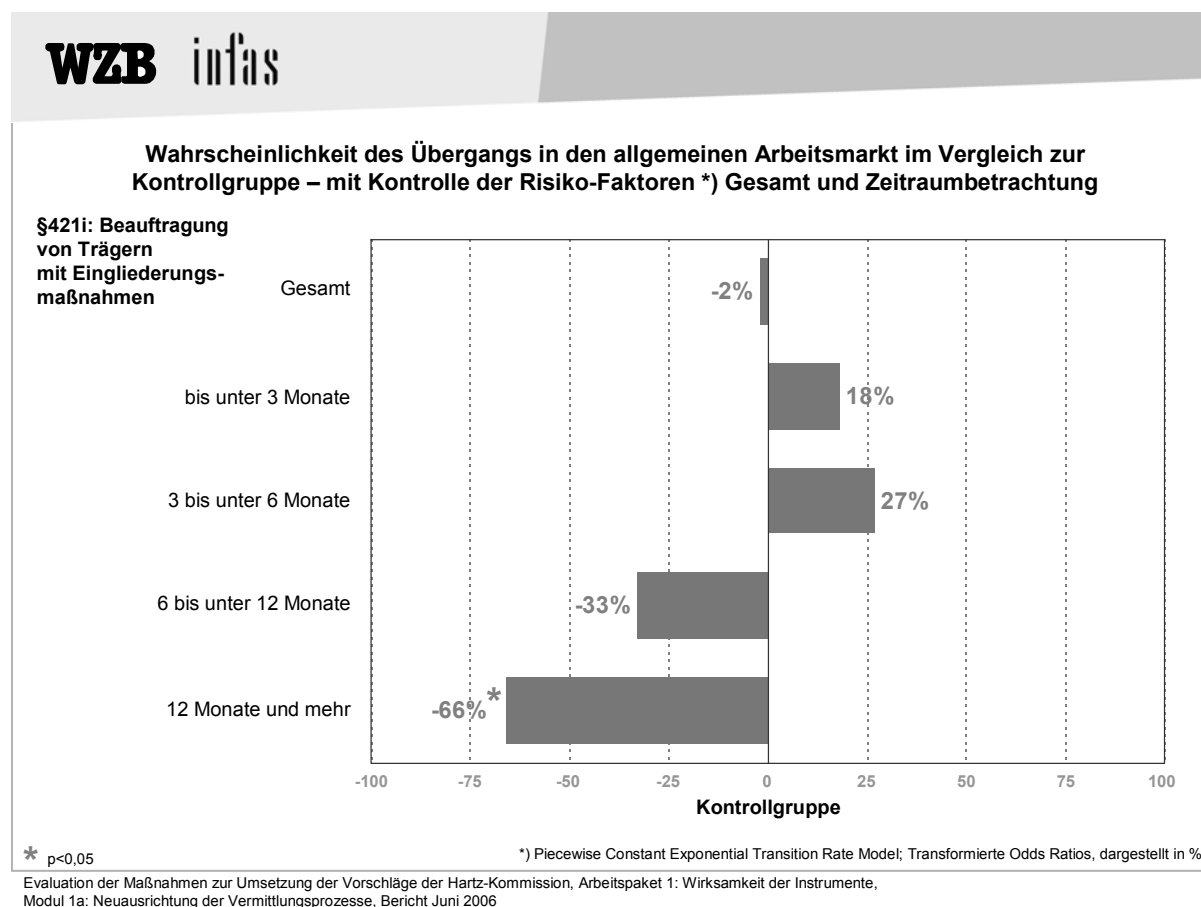
**Tabelle 5-15: § 421i – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung**

<b>WZB infas</b>					
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)</b>					
<b>§421i</b>					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	18,36	0,54	18,13	0,53	0,84
<b>Eintrittskohorten in ...</b>					
2003	18,89	0,90	20,52	0,82	0,35
2004	16,50	0,86	15,94	0,85	0,48
2005	10,81	0,37	10,60	0,35	0,66
<b>Geschlecht</b>					
Männer	16,61	0,78	17,93	0,79	0,36
Frauen	19,39	0,70	17,93	0,68	0,28
<b>Region</b>					
West	18,21	0,66	18,13	0,65	0,98
Ost	18,74	0,94	18,11	0,92	0,68
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	18,94	1,00	18,53	0,99	0,86
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	16,48	1,67	17,24	1,61	0,85
III Mittelstädtische West-Bezirke	19,56	0,90	18,54	0,85	0,89
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	16,59	1,81	17,72	1,94	0,82
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	15,82	1,09	16,23	1,19	0,71
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	16,16	0,97	14,64	0,98	0,29
25 bis 34 Jahre	17,94	1,32	18,03	1,28	0,84
35 bis 44 Jahre	18,45	1,01	17,39	1,04	0,47
45 bis 55 Jahre	19,65	1,09	19,84	0,95	0,60
55 Jahre und älter	20,88	1,91	25,52	1,45	0,08
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 29 Tage	16,77	2,24	14,58	2,16	0,21
30 bis 89 Tage	15,16	1,25	16,35	1,21	0,45
90 bis 179 Tage	17,53	0,92	15,70	0,99	0,27
180 bis 359 Tage	19,80	0,96	20,40	0,89	0,40
360 bis 719 Tage	18,21	1,43	19,30	1,39	0,94
720 Tage und mehr	23,76	2,33	23,88	1,95	0,98
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	16,63	0,96	17,47	0,97	0,70
Männer: Ost	16,45	1,38	18,88	1,36	0,28
Frauen: West	19,15	0,85	18,28	0,83	0,70
Frauen: Ost	20,12	1,22	17,21	1,19	0,14

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Auffällig ist, dass ein Großteil der Teilnehmer direkt im Anschluss an die § 421i-Maßnahme in weitere Maßnahmen übergeht. Anders gesagt, eine § 421i-Maßnahme führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Teilnahme an einer weiteren Maßnahme, dies findet sich bei keinem anderen von uns betrachteten Instrument in dieser Deutlichkeit. Hier ist zu diskutieren, ob dies nicht sogar vom Gesetzgeber gewollt ist, im Anschluss an eine § 421i- eine weitere Maßnahme zu schalten, um dann positive Effekte zu erzielen.

**Abbildung 5-22: § 421i SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt**

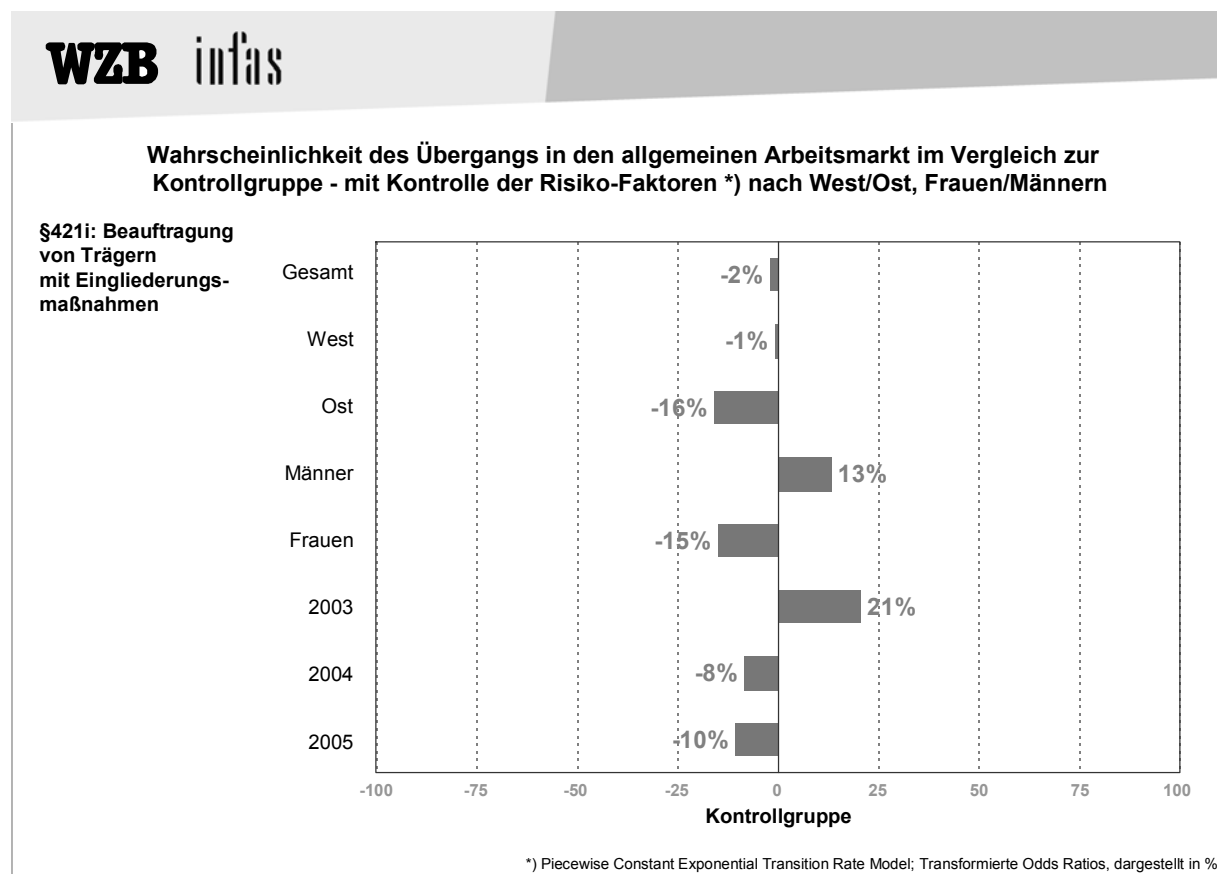


### *Weitere Einflussfaktoren auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt*

Zur Klärung der Frage, welche wesentlichen Effekte unabhängig von der Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme für eine Aufnahme einer Beschäftigung von Bedeutung sind, wurden auch hier weitere erklärende Merkmale in die Übergangsratenmodelle aufgenommen. Darüber hinaus wurden zentrale Merkmale einbezogen, die auch im Matching-Verfahren verwendet wurden, um die Effektstärke dieser Faktoren zu schätzen und möglicherweise verbliebene Unterschiedlichkeiten zu kontrollieren.

Das Ergebnis belegt auch hier, dass mit zunehmendem Alter die Vermittlung in eine Beschäftigung erschwert ist. Dies gilt sowohl für Teilnehmer als auch Nichtteilnehmer.

**Abbildung 5-23: § 421i SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Bei älteren Teilnehmern ab 45 Jahre, die eine Maßnahme bei den von den Agenturen beauftragten § 421i-Trägern begonnen haben, erhöhen sich die Chancen auf die Wiedereingliederung durch die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme im Vergleich zur Kontrollgruppe deutlich.

Von der Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III profitiert letztlich nur eine ganz bestimmte Zielgruppe: Für Männer haben sich die Chancen auf Integration in Beschäftigung durch die Teilnahme erhöht.

Bestätigt wird damit auch unter Justierung weiterer Risikofaktoren der deutliche Geschlechtseffekt, das heißt, die Übergangswahrscheinlichkeiten von Frauen und Männern unterscheiden sich signifikant. Höhere Übergangswahrscheinlichkeiten sind für diejenigen Teilnehmer festzustellen, die über ausreichend Berufserfahrung verfügen.

Tabelle 5-16: Weitere Einflussfaktoren auf die Integration

**WZB infas**

**Übergangsratenmodelle: Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt  
(piecewise constant exponential transition rate model)  
§421i**

	Gesamt	Teilnehmer	Teilnehmer inkl. Maßnahmeinhalte	Nichtteilnehmer
<b>Teilnehmer</b>				
- Gesamt		---	---	---
<b>Geschlecht</b>				
weiblich	-1,23	-1,45	-1,44	
<b>Eintrittskohorte im Jahr ...</b>				
2004	1,39			1,65
2005	1,45			1,88
<b>Region</b>				
Ost				2,26
<b>24 Monate vor Treatment in Zielzustand Erwerbstätigkeit</b>				
ja				
<b>Altersgruppen</b>				
25 bis 34 Jahre				-1,53
35 bis 44 Jahre				
45 bis 55 Jahre	-1,36	-1,40		
55 Jahre und älter	-2,77	-1,88	-1,90	-5,55
<b>Nationalität</b>				
Deutsch				2,17
<b>Gesundheitliche Einschränkung</b>				
ja	-1,57			-1,89
<b>Schulabschluss</b>				
Hauptschulabschluß				
Mittlere Reife Fachoberschulreife (Fach-)Hochschulreife				2,91
<b>Berufsausbildung</b>				
keine Berufsausbildung				
betriebliche Ausbildung				
außerbetriebliche Ausbildung				
Berufsfachschule, Fachschule				
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>				
30 bis 89 Tage				
90 bis 179 Tage				
180 bis 359 Tage				
360 bis 719 Tage				
720 Tage und mehr				
<b>Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>				
<b>Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>		1,01	1,01	
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen bis Beginn Treatment</b>				
<b>Partner</b>				
(Ehe-)Partner im Haushalt nicht erwerbstätig				
(Ehe-)Partner im Haushalt erwerbstätig				
<b>Kinder im Haushalt</b>				
Kinder über 13 Jahre				
Kinder unter 13 Jahren mit regelmäßiger Betreuung				1,48
Kinder unter 13 Jahren ohne regelmäßige Betreuung				1,71
<b>Stellenwunsch</b>				
Teilzeit				-1,68
<b>Anzahl Bewerbungen</b>				
<b>Prozentanteil Vorstellungsgespräche an Bewerbungen</b>				
<b>Arbeitslosenquote</b>	-1,03			-1,08
Profiling	---	---	n.s	---
Selbstvermarktungsstrategien	---	---	n.s	---
Aktivierung Stellensuche	---	---	n.s	---
Fachspezifische Qualifikation	---	---	n.s	---
Aktivierung Beschäftigungsförderung	---	---	n.s	---
Arbeits- oder Betriebserprobung	---	---	n.s	---

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### *Einfluss der Ausgestaltung der Maßnahme auf die Integration*

Im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III sind diese Eingliederungsmaßnahmen explizit als Gruppenmaßnahmen konzipiert, die auf eine größere Betreuungsintensität und Präsenz der Teilnehmer setzen, um die Integrationschancen zu erhöhen. Wie der Vermittlungserfolg erreicht werden kann und welche Strategien dazu von den Trägern eingesetzt werden, bleibt den Trägern überlassen. Wie in Abschnitt 5.5.3 näher dargelegt, setzten die beauftragten Träger ihren Schwerpunkt auf eine Kombination von personalberaterischen Aktivitäten, Bewerbertraining und Fallmanagement. Aus der Implementationsanalyse ist ebenfalls bekannt, dass die Strategien der Träger sich im Zeitraum von 2003 bis 2005 verändert haben: So wurde im Jahre 2005 deutlich weniger auf personalintensive Coaching- und Beratungsaspekte wie Qualifizierung oder Vor- und Nachbereitung von Bewerbungsgesprächen sowie Arbeits- und Betriebserprobungen oder auf die Aktivierung der Mobilität der Arbeitslosen gesetzt.

Inwieweit diese auch über die Jahre unterschiedliche Ausgestaltung der Eingliederungsmaßnahmen die Integrationswirkung der beauftragten Träger beeinflusst, wird im Folgenden näher betrachtet. Dies konnte in den ersten Analysen für den Bericht 2005 noch nicht hinreichend geprüft werden. Da die Daten der BA bezogen auf die Maßnahmeeinhalte den Evaluatoren flächendeckend nicht verfügbar waren, wurden in der Zusatzbefragung der Teilnehmer entsprechende Maßnahmemerkmale differenziert erhoben, um einen möglichen Effekt wirkungsanalytisch feststellen zu können.

Praktisch wurden von den Trägern unterschiedliche Maßnahmen durchgeführt, um die Zielgruppen bedarfs- und situationsspezifisch zu aktivieren und die Integrationschancen in eine Beschäftigung zu erhöhen. Die Befragung der Teilnehmer zeigt, dass die Träger in besonderer Weise auf die Abklärung der Vermittlungsfähigkeit (Profiling) setzen. Darüber hinaus wird auf arbeitsmarktliche Vorschaltmaßnahmen wie Arbeitserprobungen, Bewerbungstrainings und fachspezifische Schulungen zurückgegriffen. Ergänzt wird der Katalog der Aktivitäten durch Anleitung und Hilfen bei der Stellensuche und Bewerbung, Beratung zu Selbstvermarktungsstrategien bis hin zur Nachbereitung von Bewerbungsgesprächen. Während die Träger in Westdeutschland häufiger Qualifizierungsangebote unterbreiten, legen die Träger in Ostdeutschland ihren Schwerpunkt eher auf eine Aktivierung der Mobilität. Interessant ist deshalb die Frage, ob und welche Effekte diese Aktivitäten auf die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer haben. Für die Zwecke der Analyse wurden diese Aktivitäten ebenfalls faktorenanalytisch aufbereitet. Wie bei den Beauftragungen mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III ergaben sich auch hier sechs Typen.

Im Ergebnis lässt sich allerdings kein Einfluss auf die Wiedereingliederungschancen von Teilnehmern feststellen, der auf die unterschiedlichen Aktivierungsstrategien der Träger zurückzuführen wäre (vgl. Tabelle 5-16). Zentral scheint zu sein, dass Arbeitslose durch die Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme nur in irgendeiner Weise auf den Arbeitsmarkt bzw. den Einsatz weiterer Vermittlungsinstrumente vorbereitet werden müssen. Letztlich handelt es sich bei diesem Instrument in der derzeitigen Form

um eine Vorschaltmaßnahme. Die Ergebnisse der Modellierung sind differenziert im Anhang dokumentiert (vgl. Anhang C).

### Nachhaltigkeit

Für die Berichtslegung 2005 war eine Betrachtung nach der Dauer einer Wiederbeschäftigung im Anschluss an eine 421i-Maßnahme aufgrund der Datenlage nur eingeschränkt möglich. Dies lässt sich mit den vorliegenden durch die Panelerhebung aktualisierten Daten jetzt beantworten. Bei den Berechnungen wurden Teilnehmer, die im Evaluationszeitraum in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt übergegangen sind, denjenigen Nichtteilnehmern gegenübergestellt, die ebenfalls im gleichen Zeitraum aus der Arbeitslosigkeit in eine solche Beschäftigung wechselten. In der Nachhaltigkeitsbetrachtung von mindestens sechs Monaten sind die Effekte der Teilnahme an einer § 421i-Maßnahme auf die nachhaltige Wiedereingliederung deutlich positiver im Vergleich zu den Nichtteilnehmern. Die in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt 16 Monate, die entsprechende Vergleichsgruppe 14 Monate in Beschäftigung (vgl. Tabelle 5-17). Dies zeigt sich durchgängig in allen Gruppen. Männer bleiben im Schnitt acht Monate länger in Beschäftigung, Frauen sogar gut elf Monate. In Westdeutschland liegt die durchschnittliche Verweildauer in der Vergleichsgruppe bei 27 Monaten im Vergleich zur Teilnehmergruppe mit rund 15 Monaten.

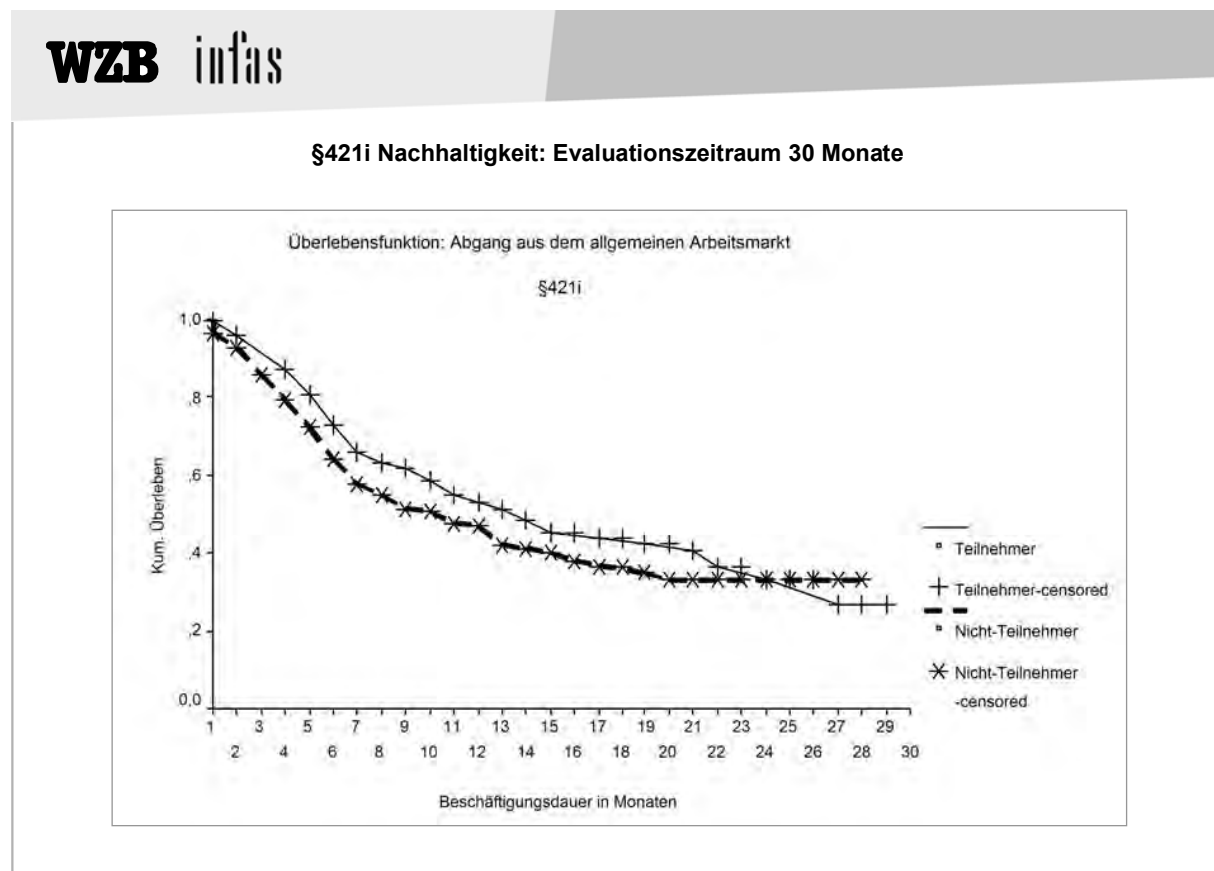
**Tabelle 5-17: Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt**

WZB infas									
Nachhaltigkeit: Abgang aus der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt									
	Teilnehmer				Kontrollgruppe				Log-Rank-Test
	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	
		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)	
§421i	0,046	0,299	0,599	16,13	0,059	0,438	0,729	14,34	0,05
- Männer	0,051	0,349	0,681	21,88	0,069	0,479	0,759	13,02	0,14
- Frauen	0,040	0,249	0,517	26,89	0,052	0,384	0,699	15,05	0,16
- West	0,045	0,309	0,620	27,46	0,055	0,415	0,693	14,73	0,25
- Ost	0,047	0,277	0,561	17,91	0,067	0,458	0,800	12,97	0,08
- 2003	0,039	0,228	0,514	25,40	0,049	0,3225	0,652	15,25	0,32
- 2004	0,053	0,371	0,718	13,90	0,067	0,529	0,794	12,57	0,21
- 2005	0,049	0,299	0,589	9,82	0,065	0,429	0,693	9,02	0,28

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Der Verlauf der Kurven von Teilnehmern und Kontrollgruppe ist sichtbar unterschiedlich (vgl. Abbildung 5-24). Zudem sind die kumulierten Raten bei den Teilnehmern deutlich niedriger und die mittleren Verweildauern entsprechend höher als bei den Nichtteilnehmern.

## Abbildung 5-24: § 421i SGB III – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Angesichts dieses Ergebnisses lässt sich sagen, dass zwar insgesamt betrachtet die Teilnehmer seltener in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden, aber wenn eine Eingliederung erfolgt, ist sie deutlich nachhaltiger bzw. stabiler als in der strukturellen Kontrollgruppe.

### 5.5.5 Effizienzanalyse

Wegen der verkürzten Verweildauern der Teilnehmer in den Jahren 2003 und 2004 entstehen rechnerisch Minderkosten für Transferleistungen in Höhe von 620 Euro. Rechnet man die durchschnittlichen Maßnahmekosten von 675 Euro je Teilnehmer dagegen, so entstehen im Saldo für diese Jahre pro Teilnehmer Mehrkosten von durchschnittlich 55 Euro. Für das Jahr 2005 ergeben sich dagegen Mehrkosten in Höhe von 693 Euro, da sich die Verweildauern durch Maßnahmeteilnahme nicht verkürzt, sondern sogar leicht erhöht haben.



Tabelle 5-18: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

<b>Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)</b>		
	2003/2004	2005
<b>Kosten</b> EURO		
Durchschnittl. Kosten/ Monat *)	239	190
Durchschnittl. Gesamtlaufzeit (Monate)	3,22	3,92
Durchschnittl. Maßnahmekosten (gesamt)	769,58	744,8
Verwaltungskosten pauschal (2 Std. Sachbearb. VerGrp. Vc)	44	44
<b>Durchschnittliche Kosten je</b>	<b>675</b>	<b>613</b>
<b>Nutzen (Opportunitätsausgaben)</b>		
<b>Leistungsbezug (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> Anteil in %		
<b>Teilnehmer/Nichtteilnehmer</b>		
Arbeitslosengeld	54,2	56,4
Arbeitslosenhilfe	39,4	
Kein Bezug	6,5	43,6
<b>Tagessätze (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	22,21	23,33
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	16,45	
<b>Durchschnittliche Monatskosten je Leistungsbezieher</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	676,02	710,11
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	500,70	
<b>Durchschnittliche Leistungskosten je Teilnehmer/Nichtteilnehmer und Monat ab Beginn der Maßnahme</b> (Monatliche Leistungskosten anteilig nach Art und Höhe der Leistung, incl. Nichtleistungsbezieher) EURO		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	563,68	400,50
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	12,6	10,8
Nichtteilnehmer (NT)	13,7	10,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Durchschnittliche monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	7102,31	4325,40
Nichtteilnehmer (NT)	7722,36	4245,30
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-620,04</b>	<b>80,10</b>
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>		<b>80,10</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je</b>	<b>675</b>	<b>613</b>
<b>Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>-620</b>	<b>80</b>
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>55</b>	<b>693</b>
*) Quelle: BA-Statistik: Eingliederungsbilanz nach §11 SGB II, 2004		

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-19: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I – Verkürzung der Verweildauer um einen Monat**

<b>Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§421i SGB III)</b>		
	2003/2004	2005
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	11,6	9,8
Nichtteilnehmer (NT)	13,7	10,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,8</b>
<b>Durchschnittliche monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	6538,64	3924,90
Nichtteilnehmer (NT)	7722,36	4245,30
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-1183,72</b>	<b>-320,40</b>
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>	<b>-1183,72</b>	<b>-320,40</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>675</b>	<b>613</b>
<b>Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>-1184</b>	<b>-320</b>
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>-509</b>	<b>293</b>

\*) Quelle: BA-Statistik: Eingliederungsbilanz nach §11 SGB II, 2004

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

## 5.6 Implementation und Wirkung von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)

Im Folgenden stellen wir die Evaluationsergebnisse zu Personal-Service-Agenturen (PSA) vor. Wir präsentieren Daten zur Nutzung des Instruments in den Jahren 2003 bis 2005, erörtern zentrale Prozessaspekte des Kontraktmanagements, diskutieren die Ergebnisse der Wirkungsanalyse des Instruments und stellen eine Kosten-Nutzen-Bilanz der PSA vor.

### 5.6.1 Grundlagen

#### 5.6.1.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Die Personal-Service-Agentur (PSA) ist ein vermittlungsorientiert arbeitendes Zeitarbeitsunternehmen. Arbeitsuchende werden im Auftrag der Arbeitsagentur für einen definierten Förderzeitraum befristet sozialversicherungspflichtig eingestellt mit der

Erwartung, durch Zeitarbeit „Einstellungsbarrieren zu überwinden und [...] Arbeitslose schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren“ (Hartz-Kommission 2002). Die Agentur für Arbeit zahlt der PSA für alle Beschäftigten eine Aufwandsvergütung und für jede Vermittlung eine Erfolgsprämie. Die PSA wiederum soll verleihfreie Zeiten für eine betriebsnahe Qualifizierung der Arbeitsuchenden nutzen und Vermittlungsunterstützung anbieten.

Die Hartz-Kommission entwickelte dieses Instrument angeregt durch positive Erfahrungen mit integrationsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in mehreren Bundesländern (vgl. Almus et al. 1999; Vanselow & Weinkopf 2000). Der von einer Beschäftigung in der Zeitarbeit angenommene positive Klebeeffekt sollte durch die Schaffung eines Regelinstruments im SGB III systematisch zur Integration von Arbeitsuchenden genutzt werden. Durch die Verpflichtung der PSA, verleihfreie Zeiten für unternehmensnahe Weiterbildung zu nutzen, sollte der Effekt zusätzlich verstärkt werden.

Das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. 87/2002, S. 4607–4620) verpflichtete jedes Arbeitsamt, die Einrichtung mindestens einer PSA sicherzustellen. Dafür waren i. d. R. Verträge mit erlaubt tätigen Arbeitnehmerüberlassern zu schließen.

Mit dem Gesetz wurde zugleich die Regulierung des Zeitarbeitsmarkts verändert.<sup>173</sup> Die Hartz-Kommission hatte Lockerungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) bei gleichzeitiger Einführung von Tarifverträgen vorgeschlagen. Mit der Einführung von „Equal Treatment“<sup>174</sup> ging der Gesetzgeber darüber hinaus. So sollten für alle Zeitarbeitnehmer, für die kein Tarifvertrag geschlossen wurde, vom ersten Überlassungstag an die gleichen Bedingungen gelten wie für die Arbeitnehmer des Entleihunternehmens. Eine Ausnahme gilt allerdings für Arbeitsuchende: Mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 9 Nr. 2 des AÜG kann zuvor arbeitslosen Leiharbeitnehmern, also auch PSA-Beschäftigten, in den ersten sechs Wochen der Beschäftigung ein Arbeitsentgelt in Höhe des letzten Arbeitslosengeldes gezahlt werden, wenn ein Tarifvertrag nichts anderes vorsieht.

Die Neuregelungen traten am 1. Januar 2004 in Kraft; in der Übergangszeit richtete sich die Entlohnung der PSA nach einem gültigen Tarifvertrag der Zeitarbeitsbranche.<sup>175</sup> Zur Gesetzesbegründung hieß es, die Ziele der Reform des AÜG und der Einführung der PSA vermischend:

---

173 Zentrale Änderungen waren die Abschaffung des Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots und der Wegfall der Höchstüberlassungsdauer.

174 Im Vergleich zum ebenfalls diskutierten „Equal Pay“ wurde hier die weitergehende Variante gewählt. Während sich „Equal Pay“ allein auf die gleichen Grundlöhne für Mitarbeiter des Entleihers und Zeitarbeitnehmer bezieht, sind mit „Equal Treatment“ auch alle betriebsinternen Regelungen zum Urlaubsgeld, Betriebsrenten, andere Vergünstigungen oder Zusatzzahlungen eingeschlossen. Die Aufnahme des Gleichbehandlungsgrundsatzes wurde von Branchenvertretern heftig kritisiert.

175 Zu den Ergebnissen der Tarifverhandlungen zwischen Zeitarbeitsfirmen und Gewerkschaften vgl. Weinkopf (2005).

„Die gesellschaftliche Akzeptanz und die Qualität der Leiharbeit werden zunehmen. [...] Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung wird darüber hinaus die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern. Für den Leiharbeitnehmer bietet die Arbeitnehmerüberlassung die Chance, erstmals oder erneut ins Erwerbsleben einzutreten. Mit einer steigenden Qualität und Akzeptanz von Leiharbeit werden sich zudem die Chancen deutlich verbessern, mittels Arbeitnehmerüberlassung das trotz Massenarbeitslosigkeit fortbestehende große Volumen bezahlter Überstunden [...] zumindest teilweise abzubauen und auf diese Weise sogar zusätzliche dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und in soweit Arbeitslosigkeit abzubauen.“ (Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002)

Der Gesetzgeber appellierte an die Tarifparteien und an die Zeitarbeitsbranche, das Instrument PSA aktiv zu unterstützen. Die Einführung der PSA sollte nach dem Willen des Gesetzgebers prioritär im Wege der wettbewerblichen Vergabe verlaufen (vgl. BGBl. I, 87/2002, S. 4609). Nur wenn sich keine privaten Anbieter fänden, sollten sich die Arbeitsagenturen an der Gründung von PSA beteiligen (vgl. a. a. O., S. 28). Die Verträge mit den PSA sollten von den Agenturen gestaltet werden.

Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 22. Dezember 2005 (vgl. BGBl. 2005, Teil I, Nr. 76, S. 30. Dezember 2005, S. 3676) wurden die Vorgaben zur flächendeckenden Nutzung der PSA verändert. Nun steht es den Agenturen frei, ob sie künftig PSA nutzen wollen. In Kombination mit einer deutlichen Veränderung der Förderbedingungen kann man von einer „alten“ und einer „neuen“ PSA sprechen (vgl. Abschnitt 5.6.3.2).

#### 5.6.1.2 Forschungsstand

Begleitende Analysen zur Einführung der PSA wurden seitens des IAB anhand der neu eingeführten IT-basierten Trägerberichterstattung vorgenommen. Nach *Jahn & Windsheimer* (2004a, 2004b) hatten die meisten PSA der ersten Welle im Mai und Juni 2003 ihre Arbeit aufgenommen. Nach dreimonatiger Anlaufzeit waren sie also etwa ab September im Vollbetrieb. Im Mittel waren die PSA auf 45 Plätze ausgelegt, mit einer Spanne von zehn bis 240 Plätzen. Die Autorinnen verweisen auf qualifikatorischen Mismatch in den PSA: Während zwei Drittel der Beschäftigten über eine abgeschlossene Ausbildung verfügten, war die Hälfte aller Einsätze im Bereich der Hilfsarbeiten angesiedelt.

Nach *Jahn* (2004) wurden bis Juni 2004 insgesamt 1.089 PSA-Verträge geschlossen; davon wurden 259 wieder gekündigt. Unter diesen befanden sich auch die Verträge mit der Firma Maatwerk, die im Februar 2004 Insolvenz anmeldete und zu diesem Zeitpunkt rund 20 % Marktanteil besaß.<sup>176</sup> Im Juni 2004 waren nur noch PSA am Markt aktiv, die das Geschäft mit einem teilnehmerbezogenen Grundbetrag oberhalb von 492 Euro betrieben; der durchschnittliche Grundbetrag lag bei 1.100

---

176 Von der Maatwerk-Insolvenz waren ca. 10.000 PSA-Beschäftigte betroffen.

Euro.<sup>177</sup> Unter den PSA-Trägern im Juni 2004 befanden sich mit insgesamt 53 % Marktanteil traditionelle Zeitarbeitsfirmen, Bildungsträger hatten einen Marktanteil von 23 %, weitere 19 % wurden von anderweitigen Dienstleistern abgedeckt, darunter private Vermittlungsagenturen. Die durchschnittliche Integrationsquote liegt bei PSA in der Trägerschaft von konventionellen Zeitarbeitsfirmen mit 29 % deutlich unter der der Bildungsträger-PSA, die 43 % der PSA-Beschäftigten integrieren konnten. Zudem waren die gemeinnützigen PSA-Betreiber erfolgreicher bei der Vermittlung in den regulären ersten Arbeitsmarkt als die konventionellen Zeitarbeitsfirmen. Im Längsschnitt fällt auf, dass die Integrationsquoten im März 2004, also im Monat nach der Pleite von Maatwerk, von 34 % um mehr als die Hälfte auf 14 % sanken (vgl. Jahn 2004, S. 79). Unter den zwischen April 2003 und Januar 2004 (also vor der Maatwerk-Pleite) aus PSA ausgetretenen Teilnehmern wurden 11 % von Entleihern übernommen, 9 % hatten selbst eine neue Stelle gefunden, 22 % wurden durch die PSA-Betreiber an andere Arbeitgeber als die Entleiher vermittelt. In knapp 46 % der Fälle hatten die PSA ihren Mitarbeitern gekündigt, in 7 % hatten die Zeitarbeitnehmer selbst gekündigt. Kündigungen durch Arbeitgeber waren im Osten häufiger als im Westen, während umgekehrt die PSA-Beschäftigten im Osten seltener kündigten als im Westen. Die durchschnittliche Verweildauer in PSA betrug drei Monate.

*ZEW & sinus* (2005) untersuchten die PSA im Auftrag des IAB. Dabei wurde eine makroökonomische Wirkungsanalyse für PSA – bezogen auf den Suchprozess von Firmen und Arbeitsuchenden – durchgeführt. Hier wurde „eine positive Tendenz in der Wirkung von PSA auf den Matching-Prozess gefunden“ (*sinus/ZEW* 2005, S. 282). Mikroökonomische Wirkungsanalysen wurden mit Verweis auf die mangelnde Datenqualität nicht vorgenommen.

Betrachtet man die Ergebnisse der Forschung zu vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung und zum Klebeeffekt aus Leiharbeit allgemein, so ergibt sich folgendes Bild:

*Almus et al.* (1998) haben für die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung von Langzeitarbeitslosen der Jahre 1995 und 1996 in Rheinland-Pfalz positive Netto-Integrationswirkungen in den ersten Arbeitsmarkt von durchschnittlich 10 % innerhalb von fünf Monaten nach Ende der Maßnahme festgestellt. Basierend auf der AüGRi von 1994 hatte der Bund für die Jahre 1994 bis 1996 Fördermittel für den Verleih von schwervermittelbaren Arbeitslosen bereitgestellt. Insgesamt wurden bundesweit 105 Arbeitnehmerüberlassungen gefördert, davon 90 gemeinnützige. Acht gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungen in Rheinland-Pfalz mit rund 800 Beschäftigten wurden untersucht. Aus qualitativen Interviews mit den Arbeitnehmerüberlassern ergab sich unter anderem, dass Entleiheinsätze mit weniger als drei Monaten Dauer von den Entleihern häufig zur Überbrückung von Auftragsengpässen genutzt wurden, wäh-

---

177 In knapp 65 % der Fälle lag der Grundbetrag zwischen 900 und 1.300 Euro, in insgesamt 92 % der Fälle zwischen 700 und 1.500 Euro. Zwischenzeitlich auch für 150 Euro Grundbetrag abgeschlossene Verträge waren offensichtlich wirtschaftlich nicht zu realisieren (vgl. Jahn 2004, S. 71).

rend Einsätze mit einer Dauer von mehr als drei Monaten als Probezeit genutzt wurden. Die Wirkungsanalyse aus coArb-Daten der BA für 134 Teilnehmer ergab, dass innerhalb von fünf Monaten nach Ende des Treatments zwischen 26 und 29 % der Teilnehmer erwerbstätig waren und damit die Teilnehmer durchschnittlich 10 % höhere Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt erzielten als die Kontrollgruppe. In einer vertiefenden Analyse ermittelten die Autoren (Lechner et al. 2001: 237 ff.), dass die positiven Netto-Integrationseffekte vor allem durch hohe positive Wirkungen in der Gruppe der marktferneren Teilnehmer entstehen.

*Vanselow & Weinkopf* (2000) untersuchten die START Zeitarbeit GmbH NRW. Bei einer Wiedereingliederungsquote von 46 % im Beobachtungszeitraum (1995 bis Ende 1999) bewerten die Autoren die START Zeitarbeit NRW als tragfähige Brücke in den Arbeitsmarkt. Verbleibsbefragungen ausgeschiedener Leiharbeitskräfte deuten nach Angaben der Autoren darauf hin, dass der Eingliederungsanteil sogar noch höher liegen dürfte. Der überwiegende Anteil der eingestellten Arbeitslosen gehörte einer arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe an. Die von den Gesellschaftern formulierten Kriterien an die sozialverträgliche Gestaltung des Verleihs wurden weitgehend erfüllt. Unter dem hohen betriebswirtschaftlichen Druck der Wachstumsphase des Unternehmens wurden sie jedoch einer harten Belastungsprobe unterzogen. Trotz Schwierigkeiten beim Übergang aus der geförderten Anfangsphase in die Phase der Marktbewährung hat das Unternehmen nach Angaben der Autoren bewiesen, dass Arbeitnehmerüberlassung sozialverträglich und wirtschaftlich betrieben werden kann.

Diese positiven Berichte zu den Wirkungen vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung beziehen sich beide auf gemeinnützige Anbieter dieser Dienstleistung.<sup>178</sup> Die Ergebnisse zur gemeinnützigen vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung stehen eher skeptisch stimmenden Untersuchungen der Klebeeffekte gewerblicher Leiharbeit gegenüber, was aber angesichts der Ausrichtung der konventionellen Zeitarbeit auf Verleih – nicht auf Vermittlung – nicht sonderlich überraschen kann.

*Promberger* (2005) stellt Ergebnisse einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie zu Leiharbeit im Betrieb vor. Die umfangreiche Studie basiert mehrheitlich auf Daten der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, des IAB-Betriebspanels 1998 und 2002 bis 2004 sowie auf einer Arbeitgeberbefragung in mehr als 15.000 Betrieben. Nach ihr nutzt weniger als 1 % aller Betriebe Leiharbeit intensiv. Unter den betrieblichen Flexibilisierungsinstrumenten besitzt Leiharbeit eine geringe Bedeutung, wobei sie eher komplementär genutzt wird, als dass sie andere Flexibilisierungsformen ersetzen würde. Leiharbeit verdrängt nach den Angaben des Autors in einem Viertel

---

178 Im Fall der START Zeitarbeit NRW ist der Anbieter ein vom Land, von den Kommunen, öffentlichen und gemeinnützigen Gesellschaftern sowie von Vertretern der Tarifpartner getragenes Unternehmen, das schon aufgrund dieser politischen und wirtschaftlichen Vernetzung eine Sonderrolle einnimmt (vgl. [www.start-nrw.de/ueber\\_uns.unsere\\_gesellschafter.php](http://www.start-nrw.de/ueber_uns.unsere_gesellschafter.php)).

der Nutzerbetriebe reguläre (auch befristete) Beschäftigung.<sup>179</sup> Die Studie ermittelte aus den Daten des IAB-Betriebspanels für das Jahr 2003 einen Klebeeffekt in (den letzten und vormaligen) Entleihbetrieben von rund 12 %. Der Autor verweist zudem darauf, dass Leiharbeitsfirmen überdurchschnittlich häufig Empfänger öffentlicher Fördermittel sind und gemeinnützige Arbeitnehmerüberlasser tendenziell höhere soziale Standards einhalten sowie besser entlohnen als die gewerblichen Zeitarbeitsfirmen.

*Kvasnicka* (2005) untersuchte für die Jahre 1994 bis 1996 Eintritte von Arbeitslosen, deren Arbeitslosigkeit weniger als zwölf Monate gedauert hatte, in Zeitarbeit auf ihre Netto-Integrationswirkungen anhand von Daten aus der IAB-Beschäftigtenstichprobe. Er untersuchte mit einem Kontrollgruppendesign die Wirkung der Aufnahme einer Beschäftigung in Zeitarbeit aus der Arbeitslosigkeit heraus auf die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie deren Nachhaltigkeit innerhalb von vier Jahren nach Eintritt in die Zeitarbeit. Der Autor fand keine signifikanten Effekte für die Integration in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus der Zeitarbeit. Dagegen ergaben sich positive Effekte für den Verbleib in Zeitarbeit, besonders innerhalb der ersten sechs Monate nach dem Eintritt, aber auch für die folgenden dreieinhalb Jahre, weswegen insgesamt ein degressiv positiver Effekt auf den Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung errechnet wurde. Zwischen dem 7. und dem 24. Monat nach Eintritt in die Zeitarbeit ergab sich zudem für die Zeitarbeitnehmer ein etwas höheres Risiko, arbeitslos zu sein, als für die Kontrollgruppe. Der Autor schlussfolgert aus diesen Ergebnissen, dass Zeitarbeit keine Netto-Brückenwirkung in den ersten Arbeitsmarkt entfaltet.

*Weinkopf* (2005) fragt danach, was den Einsatz von Zeitarbeit in Deutschland begrenzt und fördert, und erweitert damit die Betrachtung um die Wirkungszusammenhänge. Nach Meinung der Autorin stehen sowohl die hohe interne Flexibilität der Firmen (Überstunden und Arbeitszeitkonten) als auch die hohe funktionale Flexibilität (hohe Qualifikationen der Mitarbeiter) der weiteren Nutzung der Zeitarbeit im Wege. Zeitarbeit wird von Unternehmen vor allem zum Auffangen von Auftragsspitzen eingesetzt. Sie wird besonders bei geringqualifizierten Tätigkeiten im industriellen bzw. gewerblichen Bereich eingesetzt. Der Grund dafür liegt nach Ansicht der Autorin in den erheblichen Lohnunterschieden zwischen nach industriellen Branchentarifen und nach Zeitarbeitstarifen bezahlter Tätigkeit in diesen Bereichen. Die Autorin verweist darauf, dass die mit der Reform des AÜG eingeführte Tarifvertragspflicht für die Zeitarbeit – vor allem wegen der Tarifverträge mit der Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit und PSA (CGPZ) – zumindest teilweise zu niedrigeren Arbeitnehmerereinkommen als vor der Reform geführt hat. Den vergleichsweise geringen Einsatz in Dienstleistungssektor begründet Weinkopf mit dem geringeren Lohnab-

---

179 Der Autor verweist darauf, dass mit der Kombination aus dem Wegfall der Überlassungshöchstdauer im Rahmen der AÜG-Reform und der Begrenzung der Möglichkeiten der wiederholten Befristung von Verträgen durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TZBefrG) befristete Beschäftigung durch Leiharbeit verdrängt werden könnte (Promberger 2005, S. 9).

stand zwischen regulärer und Zeitarbeit in dieser Branche und mit der Konkurrenz durch die ebenfalls neu eingeführten Mini-Jobber. Im Jahre 2004 teilten sich die sechs größten Firmen (Randstad, Adecco, Persona Service, Manpower, DIS AG und Bindan) 25 % des Marktanteils, während mehr als 50 % der Zeitarbeitsfirmen kleine, nicht allein von Zeitarbeit lebende Unternehmen waren. Zudem verweist die Autorin auf die mit 227 % sehr hohe Mitarbeiterfluktuation in der Branche, die dazu beiträgt, dass die durchschnittliche Verweildauer in Zeitarbeit im Jahre 2004 lediglich sieben Monate betrug, wobei knapp 61 % der Zeitarbeitnehmer kürzer als drei Monate beschäftigt waren.

Fasst man die vorliegenden Forschungsergebnisse zusammen, so ist zwischen verschiedenen Wirkungsaspekten von vermittlungsorientierter und konventioneller Arbeitnehmerüberlassung zu unterscheiden:

- Die Brutto-Wiedereingliederungsquoten aus gemeinnütziger vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung vormals Langzeitarbeitsloser lagen in den 1990er Jahren zwischen 26 % (Almus et al. 1998) und 48 % (Vanselow & Weinkopf 2000).<sup>180</sup>
- Der Klebeeffekt konventioneller plus vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung, also die Übernahme von Leiharbeitnehmern in Entleihbetriebe, für das Jahre 2003 wurde auf ca. 12 % geschätzt (vgl. Promberger 2005). Dieser Wert sagt zunächst nichts über Verdrängungseffekte und Nettowirkungen. Berücksichtigt man, dass ca. ein Viertel der Entleihbetriebe mit Zeitarbeit andere Beschäftigungsformen substituiert, muss man diesen Effekt volkswirtschaftlich sehr vorsichtig bewerten.
- Eine Netto-Integrationswirkung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ließ sich Mitte der 1990er Jahre für eine Beschäftigung in konventioneller Zeitarbeit nach maximal zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit nicht nachweisen. Lediglich die Wahrscheinlichkeit, in den Folgejahren weiterhin in der Zeitarbeitsbranche tätig zu sein, stieg im Vergleich der Teilnehmer mit der Kontrollgruppe (Kvasnicka 2005). Dieses Ergebnis bedeutet, dass selbst ein möglicher Klebeeffekt durch andere gegenläufige Effekte, z. B. den Lock-in-Effekt in der Zeitarbeit oder ein erhöhtes Risiko der Arbeitslosigkeit nach kurzfristiger Zeitarbeit, aufgehoben wird. Hier wäre zu fragen, für welche Branchen und Qualifikationen eventuell unterschiedliche Effekte erkennbar sind.
- Die gemeinnützige vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung erzielte unter Förderbedingungen der AüGRi Mitte der 1990er Jahre in Rheinland-Pfalz eine Netto-Integrationswirkung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von rund 10 % (vgl. Almus et al. 1998). Angesichts der begrenzten Stichprobe könnten regionale, konjunkturelle oder förderpolitische Faktoren, aber auch die Gemeinnützigkeit der Anbieter die Ergebnisse beeinflusst haben.

---

180 Beide Werte stammen aus regionalen Studien für NRW bzw. Rheinland-Pfalz.



Da die PSA in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Form zwar vermittlungsorientierte, aber nicht notwendigerweise auch gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung bedeutet und gerade die konventionellen Zeitarbeitsunternehmen zur Nutzung des Instruments aufgefordert wurden, sollte sich die Bewertung der Nettoeffekte des Instruments einerseits an den Ergebnissen von Kvasnicka, andererseits an denen von Almus et al. orientieren. Almus et al. verweisen zudem darauf, dass mit Bruttoeffekten von weniger als 30 % durchaus Nettoeffekte von 10 % für schwierige Zielgruppen verbunden sein können.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit den Angaben von Jahn und Windsheimer (Jahn & Windsheimer 2004a, 2004b; Jahn 2004, 2005) zur Umsetzung und Wirkung der PSA, so wird zunächst deutlich, dass bisher nur Bruttowirkungen zu PSA untersucht wurden. Der Klebeeffekt aus PSA lag bis Mitte 2004 mit 11 % etwa im Bereich des für die gesamte Branche geschätzten Werts. Die Brutto-Integrationsquoten der PSA lagen mit 29 % bei gewerblichen Zeitarbeitsfirmen und 43 % bei Bildungsträgern, die PSA betrieben, ebenfalls etwa im Bereich der aus den Modellprojekten zur vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung der 1990er Jahre bekannten Werte.

## 5.6.2 Umsetzung durch die BA und institutionelle Rahmenbedingungen

Jede Agentur war verpflichtet, bis Mitte Mai 2003 mindestens eine PSA einzurichten. Die PSA-Betreiber wurden von den Agenturen über eine lokale freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb beauftragt (vgl. Rundbrief 71/2002).

Die Einführung der PSA wurde wie wohl kaum ein anderes arbeitsmarktpolitisches Instrument von der Öffentlichkeit begleitet. Als im Sommer 2002 die Grundzüge der Idee bekannt wurden, wurden bundesweit vielfältige Vorschläge für ein Umsetzungskonzept entwickelt.<sup>181</sup> Die Verbände der Zeitarbeit erhoben jedoch früh Einwände gegen die PSA, weil sie Wettbewerbsverzerrungen durch subventionierte Konkurrenten befürchteten.<sup>182</sup>

Im April 2003 nahmen die ersten PSA ihre Arbeit auf. Nachdem im Sommer 2003 die ersten Besetzungs- und Vermittlungsquoten veröffentlicht worden waren, wurde das Instrument schnell öffentlich zum Flop erklärt. Zugleich wurden Vorwürfe des Preisdumpings und systematischen Missbrauchs laut, die sich vor allem gegen die Vertragsvorgaben und das Verfahren zur Vergabe der PSA richteten.

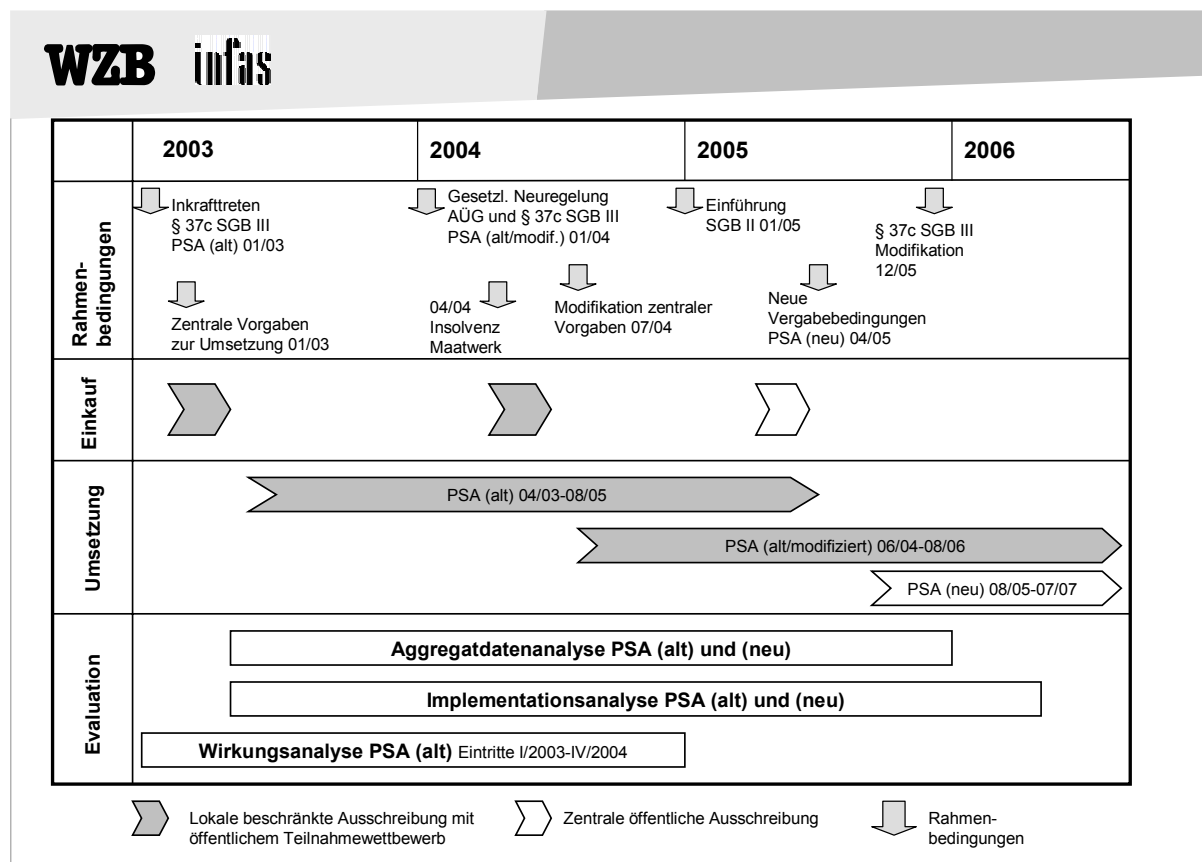
---

181 Den größten Einfluss auf die Diskussion hatte das von der Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der BA und McKinsey veröffentlichte Konzept (2002).

182 Eine ähnliche Ablehnung war auch in den Jahren zuvor gegenüber den durch die „Richtlinien zur Förderung der Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser durch Darlehen und Zuschüsse an Gesellschaften zur Arbeitnehmerüberlassung“ (AüGRi) initiierten gemeinnützigen Gesellschaften zur arbeitsnehmerorientierten Arbeitnehmerüberlassung zu beobachten (vgl. Almus et al. 1998).

Zum 1. Januar 2004 traten die Neuregelungen im AÜG zur Tarifvertragspflicht bzw. zu Equal Treatment in Kraft. Im Februar 2004 meldete die Tochterfirma des niederländischen Arbeitsvermittlers Maatwerk, des zu diesem Zeitpunkt größten Trägers von PSA, Insolvenz an, was weitere grundlegende Auseinandersetzungen über das Instrument auslöste. Dabei ging es weniger um die Möglichkeiten vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung oder um die Schwierigkeiten der Branche in Krisenzeiten als vielmehr um Marktkonkurrenz und Kritik an den übertriebenen Schätzungen der Hartz-Kommission zu den möglichen Arbeitsmarktwirkungen der PSA.

**Abbildung 5-25: Rahmenbedingungen für Personal-Service-Agenturen**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Im März 2004 wurden aufgrund der Gesetzesänderung und der negativen Erfahrungen die Ausschreibungsunterlagen erstmals modifiziert. Als Ersatz für die Maatwerk-PSA wurden im Sommer von einigen Arbeitsagenturen erneut PSA, diesmal zu veränderten Bedingungen, ausgeschrieben. Ende 2004 entstand neue Unruhe um das Instrument. Einige Arbeitsagenturen hatten mit erfolgreichen PSA-Betreibern Verhandlungen um die in den PSA-Verträgen vorgesehene Verlängerungsoption begonnen, die jedoch eingestellt werden mussten, als aus der BA-Zentrale die Vorgabe kam, keine Verlängerungen zu den alten Bedingungen umzusetzen. Die Zentrale und die REZ wollten über den Stop der Optionsmöglichkeit eine neue Ausschreibung zu veränderten Bedingungen im Sommer 2005 durchsetzen. Hinzu kam, dass durch die Reduktion des Kundenkreises im SGB III mit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 der Bedarf an PSA-Plätzen im SGB III deutlich sank. In der Folge wurde klar,

dass die Arbeitsagenturen das Instrument in Zukunft nur noch in reduziertem Umfang einsetzen würden.

Im Frühsommer 2005 wurde das Instrument erstmals zentral durch die REZ öffentlich ausgeschrieben. Dazu wurden für die ab August 2005 einsetzenden neuen PSA grundlegend überarbeitete Verträge und Verdingungsunterlagen entwickelt, mit denen auf zuvor bekannt gewordene Probleme, vor allem die hohen Grundkosten und die als zu gering empfundene Flexibilität des Instruments reagiert wurde. Anfang Januar 2006 wurden die Agenturen von der gesetzlichen Verpflichtung entbunden, je mindestens eine PSA im Agenturbezirk zu betreiben.

### **5.6.3 Implementationsanalyse von Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)**

#### **5.6.3.1 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur**

Die ersten PSA-Verträge wurden im April 2003 geschlossen. Nach einem zunächst steilen Anstieg lag der Bestand der in einer PSA registrierten Personen im vierten Quartal 2003 bei rund 27.000. Bis Ende 2004 hatte sich der Bestand auf diesem Niveau stabilisiert.

Nach der Trennung der Kundenkreise durch Inkrafttreten des SGB II und nach Aufhebung der zentralen Vorgabe, für 1 % der Arbeitslosen PSA-Plätze vorzuhalten, wurde das Instrument – vor allem in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 – deutlich weniger als zuvor genutzt (vgl. Abbildung 5-26 sowie Anhangstabellen A3-37 und A3-38).<sup>183</sup> Bis Dezember 2005 traten insgesamt etwa 128.000 Personen in das Programm ein.<sup>184</sup> Von den 117.000 Austritten mündeten in diesem Zeitraum 33,3 % (Westdeutschland: 37,0 %; Ostdeutschland 25,8 %) in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

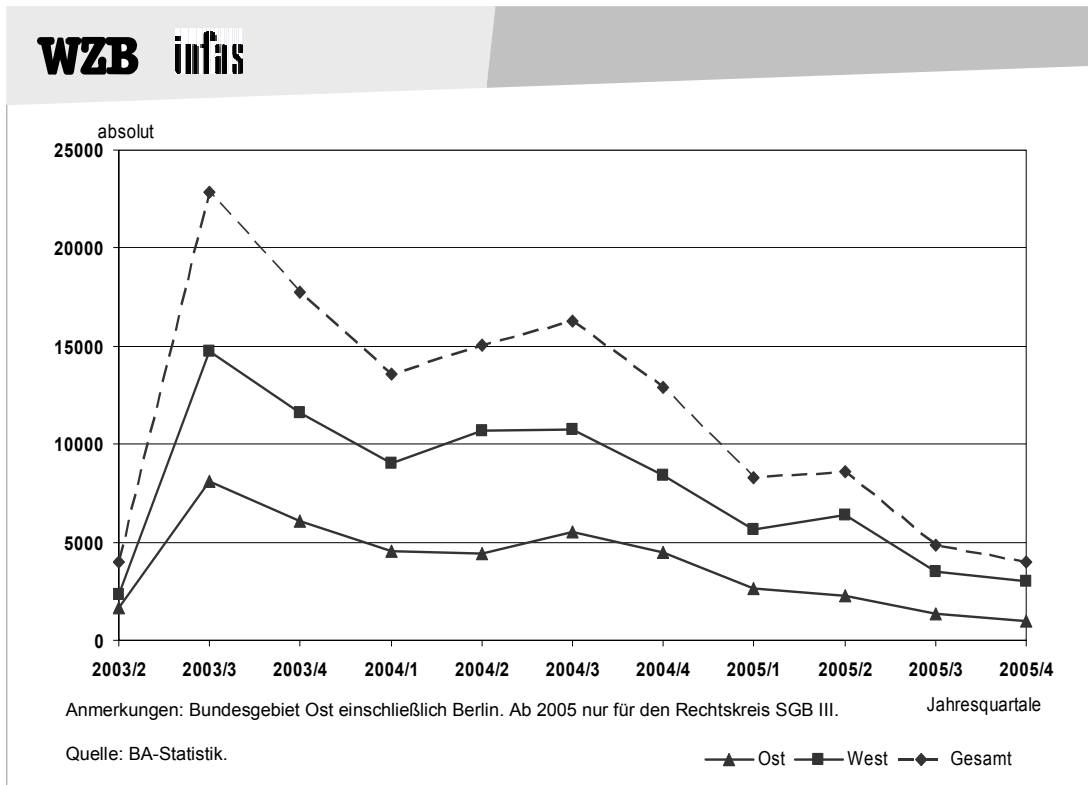
Gemessen am Bestand der Arbeitslosen war die Inanspruchnahme der PSA sowohl im Osten als auch im Westen über den gesamten Beobachtungszeitraum gering. Die im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Instrumenten geringen regionalen Unterschiede erklären sich aus den Mengenvorgaben, die für PSA bestanden. Nach der Trennung der Kundenkreise Anfang 2005 verharrt die Inanspruchnahme für SGB-III-Kunden auf niedrigem Niveau (vgl. Abbildung 5-27 und Anhangstabellen A3-37 und A3-38).

---

183 Für ausführliche deskriptive Statistiken zu den PSA vgl. Anhangstabellen A3-37 bis A3-48.

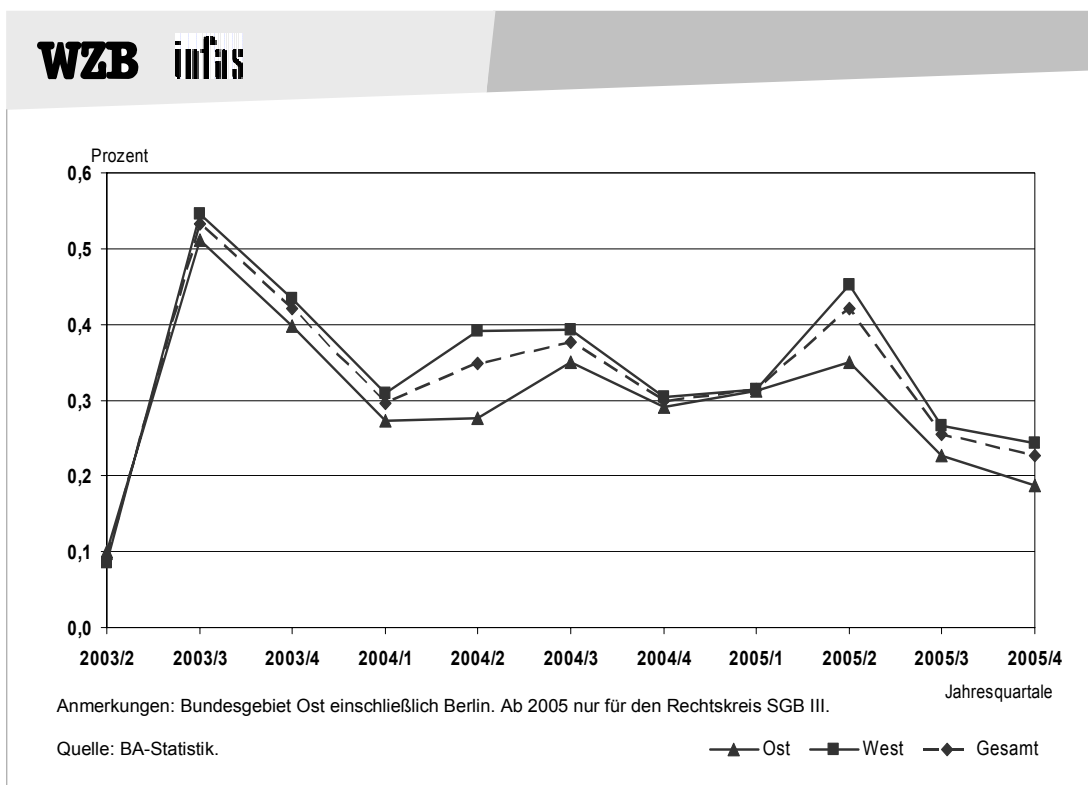
184 Hier werden nur Eintritte bis Ende 2004 und für das Jahr 2005 Eintritte im SGB-III-Bereich erfasst.

**Abbildung 5-26: PSA – Eintritte 2003 bis 2005 – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-27: PSA – Eintritte 2003 bis 2005 bezogen auf den Bestand Arbeitsloser – Unterschiede nach Bundesgebiet (ohne SGB II)**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Angesichts der geringen Inanspruchnahme stellen die PSA ein Nischenprodukt dar. Die hohen Erwartungen an das Beschäftigungspotenzial des PSA-Programms, die durch die Hartz-Kommission geweckt wurden, haben sich nicht erfüllt.

Die Tabellen A3-41 bis A3-48 in Anhang A3 fassen die Teilnehmerstruktur für den gesamten Beobachtungszeitraum (Frühjahr 2003 bis Dezember 2004 sowie Jahr 2005) nach den verfügbaren Merkmalen zusammen.<sup>185</sup> Auffällig ist die starke Ausrichtung auf Jugendliche bis 25 Jahre, die bis Ende 2004 mit 40 % und im Jahr 2005 mit 55 % aller Eintritte sehr stark überrepräsentiert sind. Die starke Teilnahme der Jüngeren geht zuungunsten von älteren Arbeitslosen. Männliche Arbeitslose sind über den gesamten Untersuchungszeitraum überrepräsentiert, was dem allgemeinen Muster von Zeitarbeit entspricht (vgl. Tabelle 5-20 und Anhangstabelle A3-41). Dieses Muster gilt mit geringfügigen Abweichungen sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland.

**Tabelle 5-20: PSA – Teilnehmerstruktur 2003 bis 2005 (ohne SGB II)**

	Teilnehmerstruktur 2003-2004	Relation zur Arbeitslosenstruktur 2003-2004	Teilnehmerstruktur 2005	Relation zur Arbeitslosenstruktur 2005
<i>Insgesamt absolut</i>	102.464		25.744	
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00	100,0%	1,00
Ost	34,0%	0,91	28,0%	0,90
West	66,0%	1,05	72,0%	1,04
Frauen	31,0%	0,68	28,5%	0,58
Männer	69,0%	1,27	71,5%	1,40
Insgesamt < 25 Jahre	40,0%	3,52	55,0%	3,69
Insgesamt > 50 Jahre	8,0%	0,27	7,4%	0,25
<i>Gesundheitliche Einschränkungen</i>				
Ohne	87,7%	1,06		
Mit	12,0%	0,73		
<i>Berufsausbildung</i>				
ohne Berufsausbildung	15,4%	0,95		
Betriebliche Ausbildung/ Berufsfachschule/Fachschule	81,7%	1,01		
Fachhochschule/Universität	2,9%	0,91		

Anmerkungen: Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin. Daten ausschließlich für den Rechtskreis SGB III.

Quellen: BA-Statistik und Teilnehmerbefragung infas; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Vergleicht man die Inanspruchnahme der PSA zwischen den Agenturen im Jahre 2005, also nach der Aufhebung der Vorgabe, für 1 % der Arbeitslosen PSA-Plätze

185 Außer zu Region, Geschlecht und Alter stehen keine weiteren Geschäftsdaten der BA zur Teilnehmerstruktur zur Verfügung.

vorzuhalten, zeigt sich eine relativ geringe Streuung auf insgesamt niedrigem Niveau. Die Zahl der Teilnehmer je Bestand der Arbeitslosen pro Quartal variiert zwischen den Agenturen zwischen 0,04 % und 1,85 %.

### 5.6.3.2 Einkauf

#### *Contracting-out-Entscheidung und Bedarfsplanung*

Die zentralen Mengenvorgaben für die Umsetzung der PSA waren von Beginn an relativ eng fixiert. Jede Agentur musste mindestens eine PSA einrichten. Darüber hinaus sollten die Agenturen PSA-Plätze für 1 % der Arbeitslosen einrichten. Die Agenturen konnten nach eigenem Ermessen lediglich die Zielgruppen und Branchen konkretisieren und den Beginnstermin der Beauftragungen festlegen. Für einen Überblick über die Vorgaben der Verdingungsunterlagen der BA zur Einrichtung der PSA siehe Tabelle 5-21.

Die Vergütungsstruktur der PSA verbindet aufwands- und erfolgsabhängige Anteile. Eine Aufwandspauschale pro PSA-Beschäftigtem soll einen Teil der Kosten für den Betrieb der PSA sowie für Qualifizierung in verleihfreien Zeiten decken. Ein Erfolgshonorar soll Vermittlungen belohnen. Die Aufwandspauschale war 2003 und 2004 degressiv gestaffelt, davon ausgehend, dass mit laufender Beschäftigungszeit auch die Produktivität der Beschäftigten steigt und eine Annäherung an „normale“ gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung stattfindet. Zudem sollte durch eine ebenfalls degressiv gestaffelte Erfolgsprämie eine möglichst frühzeitige Vermittlung motiviert werden.<sup>186</sup> Nach Problemen mit Mitnahmeeffekten<sup>187</sup> wurde die Aufwandspauschale im März 2004 von monatlicher auf taggenaue Auszahlung umgestellt. Die erste Rate des Erfolgshonorars bei Vermittlung wurde weiterhin bereits mit dem Nachweis des ersten Beschäftigungstages gezahlt.

Die Vergütungsregeln der ersten PSA enthielten zu wenig Anreize, die PSA-Beschäftigten frühzeitig zu vermitteln. In der Abwägung zwischen Vermittlungshonorar und Fallpauschale war es für einen Anbieter in der Regel rational, einen produktiven PSA-Beschäftigten nicht zu vermitteln, sondern über die Dauer der neun Monate zu beschäftigen.

---

186 Die monatliche Fallpauschale für die ersten drei Monate betrug 100 %, für die folgenden drei Monate 75 % und für den siebten bis neunten Monat der PSA-Beschäftigung 50 % des wettbewerblich ermittelten Grundbetrags. Bei Vermittlung in den ersten drei Monaten wurden 200 % des Grundbetrags als Vermittlungsprämie gezahlt, bei Vermittlung in den Monaten vier bis sechs der PSA-Beschäftigung 150 % und bei Vermittlung zwischen dem siebten und neunten Monat der PSA-Beschäftigung 100 % des Grundbetrags.

187 So führten die Regelungen zur Auszahlung der monatlichen Fallpauschalen anfangs dazu, dass Arbeitsuchende am 30. eines Monats eingestellt, am 1. des Folgemonats wieder entlassen wurden und die Arbeitsagentur dennoch zwei Monatspauschalen vergüten musste.

**Tabelle 5-21: Vorgaben der Verdingungsunterlagen für PSA nach § 37c SGB III in den Jahren 2003 bis 2005**



Vorgaben in	2003	Ab 06/2004	Ab 08/2005
<b>Leistungsinhalt</b>	- Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung - In verleihefreier Zeit Integrationsbemühungen und Kurzzeitqualifizierung - Übernahme durch Entleiher (Klebeffekt) oder Vermittlung an andere Arbeitgeber durch PSA (in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung)		
<b>Zielgruppen</b>	- Kurzfristig von Arbeitsamt nicht vermittelbare Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshemmnissen - Beschäftigungsfähig und nach Qualifikation für Arbeitnehmerüberlassung in Betracht kommend - Nach berufsfachlichen Merkmale gruppieren - Vorrang für Leistungsempfänger		- Beschäftigungsfähig und für Arbeitnehmerüberlassung geeignet - Detaillierte Kriterien für Beschäftigungsfähigkeit - Nach Einführung HP: Beratungskunden Fördern und Aktivieren
<b>Teilnehmerstatus</b>	Arbeitsuchend und in Vermittlungsaktivitäten der BA einbezogen		
<b>Mengenplanung</b>	- Mindestens 1 PSA je Agenturbezirk - Empfehlung: Plätze für 1 % der Arbeitslosen - Platzkapazität je PSA: 30-50 Personen - Trägervielfalt erwünscht		Mind. 1 PSA je Agenturbezirk (ab 01/2006 keine Vorgaben mehr)
<b>Eingliederungsquoten</b>	Als Orientierung im Vertrag angegeben, Erreichen der EQ ermöglicht Option auf Vertragsverlängerung		- Vertraglich vereinbart - An Integrationschancen der Zielgruppe auszurichten
<b>Zuweisungsdauer</b>	Mind. 9 Monate, max. 12 Monate		6 Monate
<b>Laufzeit PSA-Auftrag</b>	2 Jahre, bei Erfolg um weitere 2 Jahre verlängerbar		2 Jahre, bei Erfolg um 1 Jahr verlängerbar
<b>Zuweisungsverfahren</b>	Einzelzuweisung zu Beginn der Maßnahme und auf freiwerdende Plätze		- Einzelzuweisung oder - Bewerberpool
<b>Leistungsrechtliche Konsequenzen bei Verweigerung</b>	Ja		
<b>Arbeitsvertrag</b>	Sozialversicherungspflichtig, befristet auf 9-12 Monate - Tarifvertrag der Arbeitnehmerüberlassung		Sozialversicherungspflichtig, befristet auf mind. 6 Monate - Equal Treatment oder Tarifvertrag der Arbeitnehmerüberlassung
<b>Vergütungsform für PSA</b>	Monatliche Aufwandspauschale (für 9 Monate Förderung) plus Erfolgshonorar bei Vermittlung - beide degressiv und basierend auf Netto-Grundbetrag		- Monatliche Brutto-Aufwandspauschale von 500 Euro (für 6 Monate Förderung) plus wettbewerblich ermitteltes fixes Brutto-Erfolgshonorar bei Vermittlung
<b>Auszahlungsverfahren Aufwandspauschale</b>	Aufwandspauschale monatlich	Aufwandspauschale taggenau abgerechnet	
	Erfolgshonorar ab erstem Arbeitstag		Erfolgshonorar nach 6 Wochen ununterbrochener Beschäftigung
<b>Ausschreibung</b>	Lokale freihändige Vergabe mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb		Zentrale öffentliche Vergabe
<b>Berichtspflichten der Träger</b>	IT-basierte Trägerberichterstattung		
<b>Vertragspartner</b>	Agentur		REZ
<b>Vertragliche Regelungen zu Besetzungs-, Verleih- und Vermittlungsquoten</b>	Von den Anbietern vorzuschlagen		- Besetzungsquote > 90 % - Verleihquote > 50 % - Integrationsquote – von Agentur im Los definiert - Nichteinhaltung kann vertragliche Konsequenzen bewirken
<b>Qualitätsstandards</b>	Keine Vorgaben		Standards der privaten Personal- und Arbeitsvermittlung sind einzuhalten

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Mit der ersten zentralen Ausschreibung für PSA im Sommer 2005 wurde deshalb die Vergütungsform deutlich verändert: Nun wird nur noch für die ersten sechs Monate der Beschäftigung in der PSA eine monatliche Aufwandspauschale von einheitlich je

500 Euro gezahlt, die Höhe der Vermittlungsprämie bildet sich im Wettbewerb und darf 3.500 Euro nicht übersteigen. Sie ist aber zugleich nicht mehr abhängig vom Zeitpunkt der erfolgreichen Vermittlung. Mit dieser Ausschreibung wurden die Auszahlungsregeln für die Vermittlungsprämie denen anderer Instrumente angenähert. Nunmehr wird die erste Rate erst nach sechs Wochen, die zweite Rate nach sechs Monaten ununterbrochener nachgewiesener Beschäftigung gezahlt.

Mit der Ausschreibung des Jahres 2005 lassen sich weitere Konkretisierungen der zentralen Vertragsvorgaben erkennen, so vor allem in Bezug auf die Beschäftigungsvoraussetzungen in PSA, eine verbindlichere Einforderung von Besetzungsquoten und Verleihzeiten sowie ausdifferenzierte Formen der Zuweisung – entweder im Wege der Einzelzuweisung oder als Bewerberpool, aus dem die PSA-Betreiber dann Personen einstellen müssen.

Ende 2005 existierten so PSA zu drei unterschiedlichen Bedingungen auf dem Markt, je nach dem, wann sie gegründet wurden: Die PSA liefen teilweise mit Verträgen aus dem Jahr 2003, sie liefen mit Verträgen aus dem Jahr 2004 oder sie wurden im Herbst 2005 zu den neuen Bedingungen installiert.

In den zehn Fallagenturen schwankte die Zahl der eingesetzten PSA anfangs zwischen drei und elf. Die Anzahl der Teilnehmerplätze orientierte sich an der 1-Prozent-Vorgabe der BA-Zentrale. Allerdings sank die Zahl der PSA-Plätze je hundert Arbeitslose in einigen Agenturen bereits im Frühjahr 2004, wenn nach Kündigungen neue PSA mit geringerer Platzzahl ausgeschrieben wurden. Seit dem Wegfall der 1-Prozent-Regel unterscheidet sich die Nutzung des Instruments zwischen den Fallagenturen deutlich. In allen Fallagenturen wurde die Zahl der Plätze im Untersuchungszeitraum gezielt reduziert – teils, weil lokal kein Markt für Zeitarbeit gesehen wurde, teils, weil die Vermittlungserfolge der PSA relativ gering, die Kosten und der zusätzliche administrative Aufwand angesichts der Auseinandersetzungen um Besetzungs- und Verleihquoten aber hoch war. Seit 2005 ist der Bedarf seitens der Agenturen durch die Trennung der Kundenkreise weiter gesunken. So waren in den Fallagenturen im Jahre 2003 70 PSA ausgeschrieben worden. Im Jahre 2005 wurden für den Bereich des SGB III nur noch 13 neue als Ersatz für auslaufende PSA eingekauft. Die PSA in den Fallagenturen hatten im Mittel etwas mehr als 40 Plätze.

In den zehn Fallagenturen waren im Jahre 2003 insgesamt 29 Dritte mit dem Betrieb von 70 PSA beauftragt. Mit 15 Aufträgen in sieben Agenturbezirken war Maatwerk der größte Marktteilnehmer in den Fallagenturen. In sieben der zehn Fallagenturen hatten Anbieter den Zuschlag für mehr als eine PSA im Agenturbezirk bekommen.

In sieben Fallagenturen wurden im Jahre 2004 erneut PSA ausgeschrieben. In allen Fällen waren dies Ersatzbestellungen der Agenturen für bereits gekündigte Beauftragungen oder Beauftragte, die Insolvenz angemeldet hatten. Zehn der elf neu ausgeschrieben Lose gingen an gewerbliche Zeitarbeitsfirmen. Die Großen der Branche begannen in 2004, sich um die PSA zu bewerben, um die Konkurrenz noch nicht etablierter Zeitarbeitsfirmen vom Markt zu verdrängen.



Jene Fallagenturen, die relativ gute Erfahrungen mit den von ihnen beauftragten PSA gemacht hatten, haben das Instrument im Jahre 2005 in der neuen Form wieder ausgeschrieben, allerdings durchgängig in geringerer Zahl. Mit den neuen PSA war die Erwartung verknüpft, für bestimmte Zielgruppen ähnliche Erfolge wie in den ersten Jahren zu deutlich günstigeren finanziellen Konditionen zu erzielen. Jene Fallagenturen, die schlechte Erfahrungen mit PSA gemacht hatten, haben das Instrument auch zu den für die BA günstigeren finanziellen Konditionen nicht mehr eingekauft, wenn in ihrem Agenturbezirk noch mindestens eine PSA aktiv war und sie so die zentrale Vorgabe erfüllen konnten.

In der Agenturbefragung (2005) hatten 49 % der Agenturen angegeben, der PSA eher keinen Stellenwert beizumessen. 94 % hielten das Instrument im Vergleich zu anderen Instrumenten für zu teuer. In der Befragung (2006) gaben 82 % der Führungskräfte der Agenturen an, PSA spielten für die Arbeitsmarktintegration eher keine Rolle. Rund 40 % gaben an, PSA haben einen Stellenwert für die Aktivierung. Hier wird deutlich, dass PSA von einigen Agenturen als Aktivierungsinstrument zur Überprüfung der Vermittelbarkeit genutzt werden, allerdings deutlich nachrangig zu anderen Instrumenten wie Trainingsmaßnahmen (vgl. Abschnitt 2.4.4).

In der ersten Welle der Agenturbefragung (2005) gaben 68 % der Agenturmitarbeiter an, dass die PSA selten oder nie vorgesehene Qualifizierungen in der verleihfreien Zeit durchführten. Nur 8 % der Agenturen beurteilten 2005 die Leistungsfähigkeit der PSA als eher besser als die der konventionellen gewerblichen Zeitarbeit, rund 40 % sahen keine Unterschiede, 49 % hielten PSA für die schlechtere Alternative im Vergleich zur konventionellen Zeitarbeit. Nur 25 % der befragten Führungskräfte der Agenturen waren in der zweiten Welle der Agenturbefragung Anfang 2006 der Meinung, Vermittlung in reguläre Beschäftigung über PSA funktioniere gut. 64 % gaben an, statt PSA zu unterhalten, wäre es sinnvoller, Zeitarbeitsfirmen einen regulären Eingliederungszuschuss (EGZ) zu zahlen, allerdings sprachen sich auch 14 % vehement gegen diese Idee aus. In den Experteninterviews auf diese Frage angesprochen, äußerten einige Agenturmitarbeiter die klare Besorgnis, auf diese Weise starke Mitnahmeeffekte beim EGZ auszulösen.

Nach der völligen Freigabe des Instruments ab Anfang 2006 gaben in der Agenturbefragung (2006) trotz der allgemein kritischen Positionen der Mehrheit immerhin 39 % der Agenturen an, auch in Zukunft mindestens eine PSA weiterführen zu wollen, 16 % waren noch unentschieden und 45 % wollten voraussichtlich keine neuen PSA einrichten. Unter den 123 Agenturen, die die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der neuen PSA beantworteten, hielten 72 % die neuen PSA-Bedingungen für wirtschaftlicher als die alten.

### *Ausschreibung und Auswahl*

Für jede PSA wurde ein separates Los ausgeschrieben. In der bundesweiten Agenturbefragung (2005) gaben 83 % der Agenturen an, keine Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von PSA für den Agenturbezirk gehabt zu haben.

Da die PSA-Verträge eine Laufzeit von 24 Monaten haben, war zunächst auch nur ein zweijähriger Ausschreibungszyklus vorgesehen. Mit der Maatwerk-Insolvenz im Frühjahr 2004 wurden allerdings im Sommer 2004 vereinzelt neue lokale Ausschreibungen notwendig. Die Verträge liefen über den Zeitraum von zwei Jahren, während dessen auch die Inhalte und Vertragsbedingungen nicht durch Standardisierungen seitens der BA verändert werden konnten.

Als Ende 2004 die Verfahrensverantwortung von den Agenturen auf die REZ überging, wurden die Agenturen von der Zentrale angewiesen, erfolgreich laufende PSA nicht über die vertragliche Option zu verlängern, weil 2005 durch die REZ eine neue Ausschreibung mit veränderten Vertragsbedingungen erfolgen sollte.<sup>188</sup> Die Entwicklung der Verdingungsunterlagen zog sich in die Länge, über Monate bestand für die PSA-Betreiber und die Agenturen Unsicherheit bzgl. der vertraglich vorgesehenen Verlängerungsmöglichkeiten.

Auch bei PSA wird von den Anbietern kritisiert, dass die Veröffentlichungen der BA auf ihrer Internetplattform unübersichtlich und nutzerunfreundlich sind.

„Die Ausschreibungsverfahren ändern sich auch immer mal wieder, sodass meiner Meinung nach darauf abgezielt wird, möglichst viele ausschließen zu können.“ (PSA-Betreiber überregional, 2006)

Das Verfahren gleicht den bereits in Abschnitt 5.4.3.2 und 5.5.3.2 beschriebenen. Im Unterschied zu diesen müssen die Bieter hier ihre Zuverlässigkeit durch die Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung nachweisen. Als fachkundig gelten Anbieter, die innerhalb der letzten zwei Jahre vor Angebotsabgabe mindestens zwölf Monate Erfahrungen mit der Arbeitnehmerüberlassung oder Erfolge als private Vermittler (auch über den Vermittlungsgutschein) nachweisen oder belegen, dass sie als Träger von Integrationsmaßnahmen erfolgreich am Markt tätig waren.

In die fachliche Bewertung der Angebote flossen Kriterien zur regionalen Marktanbindung, zu Vorgehen und Vertriebsstrategien sowie zur Bewertung der angebotenen Aktivitäten in verleihfreien Zeiten ein, sodass nicht allein der gebotene Preis zwischen allen Angeboten, die die Mindestbedingungen erfüllten, entschied. In den lokalen Vergabeverfahren der Jahre 2003 und 2004 wurden die Bewertungsmatrizen vor Ort entwickelt und die Bewertung vor Ort erledigt. Für die zentrale Ausschreibung 2005 wurden die Bewertungsmatrizen von einem Expertengremium aus Mitarbeitern der BA-Zentrale, der REZ und Praxisberatern der Agenturen bundeseinheitlich entwickelt. Mitarbeiter der Agenturen bewerteten alle in den REZ eingegangenen Angebote nach fachlichen Kriterien anhand dieser Vorgaben. Wie im Abschnitt 5.4.3.2 beschrieben, wird das wirtschaftlichste Angebot im dritten Schritt durch Mitarbeiter der REZ anhand der sog. UfAB-Formeln ermittelt.<sup>189</sup>

---

188 Da Verhandlungen über die Option erst sechs Monate vor Vertragsende aufgenommen werden durften und die meisten Verträge bis mindestens Mai 2005 liefen, kam die zentrale Weisung einem nahezu generellen Ende der Optionsmöglichkeiten nahe.

189 Zum Berechnungsverfahren für das wirtschaftlichste Angebot vgl. Tabelle A.1.6-3 im Anhang A.

Zu den Ergebnissen der Ausschreibung 2004 standen der Evaluation keine bundesweiten Daten zur Verfügung. Hier kann nur auf die Ergebnisse von Jahn (2004) verwiesen werden. Aus den cosachNT-Daten der Fallagenturen ist zu erkennen, dass sich im Jahre 2003 Anbieter mit Preisen zwischen 340 und 1.800 Euro Grundbetrag durchsetzten.<sup>190</sup> Im Jahre 2004 lagen die Grundbeträge zwischen 800 und 1.245 Euro. Damit liegen die Ergebnisse des Vergabewettbewerbs der Fallagenturen im Bereich der Werte, die Jahn (2004) aus den Daten der Trägerberichterstattung für die gleichen Jahre veröffentlichte.

In der Ausschreibung des Jahres 2005 wurden für SGB III und SGB II insgesamt 226 PSA in je einem Los ausgeschrieben, davon 134 für den Bereich des SGB III. Auf 46 davon (20 %) fand kein Wettbewerb statt, hier ist also von Marktversagen zu sprechen. Um die 134 standardisierten PSA für insgesamt 4.069 SGB-III-Kunden bewarben sich durchschnittlich 4,4 Anbieter, für 13 % fand sich maximal ein Anbieter. Die durchschnittliche vertraglich vereinbarte Integrationsquote lag bei 55 %, die durchschnittliche Verleihquote bei 77 %.<sup>191</sup> Auf 15 Lose (11 %) wurden keine Zuschläge erteilt (vgl. Sachstandsbericht der BA zur PSA-Ausschreibung 2005).<sup>192</sup>

Die Kalkulationen zum Erfolgshonorar folgten nach Aussagen der PSA-Betreiber, aber auch nach den Ergebnissen der zweiten Welle der Agenturbefragung und nach den cosachNT-Daten der Fallagenturen im Jahre 2005 keiner eindeutigen Logik. Einige Anbieter orientierten sich bei der Bestimmung des Gebotspreises an der Höhe der Aufwandspauschalen, andere an den Preisen der Vorjahre, den Honoraren, die bei Vermittlung aus der regulären gewerblichen Zeitarbeit in Rechnung gestellt werden oder an der in den Verdingungsunterlagen vorgegebenen Obergrenze. Im Wettbewerb um die neuen PSA-Aufträge im Jahre 2005 setzten sich auch Anbieter durch, die weniger als *einen* Euro (!) Vermittlungshonorar boten. Bei solchen Preisangeboten erübrigt sich jede Berücksichtigung von Qualitätsaspekten im Rahmen der Bewertung der Wirtschaftlichkeit, die Kosten des Auswahlverfahrens stehen hier in keinem effizienten Verhältnis zu den Auswahlresultaten. Diese Bieter sind nicht an der *vermittlungorientierten* Arbeitnehmerüberlassung interessiert, sondern nehmen die Fallpauschalen von insgesamt 3.000 Euro pro Beschäftigtem über den sechsmonatigen Förderzeitraum als eine Form von Lohnkostenzuschuss mit.<sup>193</sup> Diese Strategie wurde auch in Interviews mit Vertretern der PSA-Betreiber bestätigt. Dass sich diese Angebote durchsetzen konnten, verweist auch darauf, dass bei der Gestaltung

---

190 Die scheinbar besonders preiswerten PSA mit 340 Euro Grundbetrag stellten schon wenige Monate nach Beauftragungsbeginn ihre Arbeit wieder ein.

191 Zum Vergleich: Im Jahre 2004 wurde nach Angaben der BA im Bundesdurchschnitt eine Integrationsquote von 31 % erreicht.

192 Auf 79 Lose für standardisierte PSA für insgesamt 1.855 SGB-II-Kunden bewarben sich durchschnittlich 2,8 Anbieter, für knapp 27 % ist Marktversagen zu verzeichnen. Die durchschnittlich zu erreichende Integrationsquote lag bei 46 %, die Verleihquote bei 69 %.

193 Zur Häufigkeit der Vergabe zu Preisen unterhalb weniger Euro wurden der Evaluation keine Daten zur Verfügung gestellt, obwohl sie in cosachNT verfügbar gewesen wären. Die REZ wie die BA-Statistik begründeten die Ablehnung entsprechender Ansinnen mit datenschutzrechtlichen Argumenten.

der Verdingungsunterlagen zu wenig auf die Vermittlungsorientierung der PSA Wert gelegt wurde.

„Wenn wir die neue PSA in [...], auf die wir mit weniger als einem Euro bieten, bekommen, könnten wir intern ca. 50 Leute integrieren, also nach der PSA ins eigene Unternehmen übernehmen. So viele Zuschüsse könnten wir mit EGZ und Vermittlungsgutschein niemals bekommen.“ (PSA-Betreiber, 2006, überregional)

Zwar wurden mit der neuen Vergütungsform die laufenden Kosten der PSA deutlich reduziert. Die Anreize zu frühzeitiger Vermittlung wurden aber, entgegen der Absicht der REZ, unter den Bedingungen niedriger Erfolgshonorare noch einmal erheblich reduziert.

„Nach sechs Monaten PSA muss sich der Kunde entscheiden. [...] Es kann sein, dass ich dann zum Kunden sage: ‚Pass auf, der Mitarbeiter scheidet jetzt hier aus, das heißt, der Vertrag mit unserer PSA würde enden. Du hast jetzt die Wahl den zu übernehmen, kostenlos natürlich. Oder wir übernehmen den in unsere normale Zeitarbeit, du leihst ihn weiter und wenn du dich später entschließt, den doch zu übernehmen, dann kostet das was, denn dann ist Arbeitsvermittlung auch Gegenstand unseres Geschäftes und nicht so ganz billig.“ (Gewerblicher PSA-Betreiber, 2006, überregional)

In solchen Fällen trägt auch die ausdifferenzierteste UfAB-Formel nicht zur Auswahl von Angeboten bei, die *vermittlungsorientierte* Arbeitnehmerüberlassung betreiben. Die Arbeitsagenturen, aber auch Anbieter kritisieren diese Auswahleffekte der Vorgaben zur Vergütungsform.

„Auch die BA muss sich da mal die Frage gefallen lassen, was denn ein PSA-Betreiber für Ambitionen hat, jemanden zu vermitteln? Bei 10 Cent doch gar keine, weil das Porto schon teurer ist, sich dieses Vermittlungsformular ausfüllen zu lassen. Das kann er doch gleich in die Tonne hauen.“ (PSA-Betreiber überregional, 2006)

Mit diesem Problem konfrontiert, betonten die interviewten Experten der REZ, auch solche Angebote seien nicht aus dem Wettbewerb auszuschließen, wenn die Anbieter ihre Kalkulationen plausibel machen könnten. Sie argumentierten, die vertraglichen Regelungen zu Zielvorgaben und Vertragsstrafen würden solche unseriösen Anbieter vom Markt verdrängen. Inwieweit die neuen PSA-Verträge mit Regelungen zu Besetzungs-, Verleih- und Vermittlungszielen dem Preisdumping tatsächlich einen wirksamen Riegel vorschoben, konnte im Rahmen der vorliegenden Evaluation noch nicht systematisch beobachtet werden. Zwar fanden sich auch Anzeichen, dass Anbieter mit derart niedrigen Geboten tatsächlich Schwierigkeiten bei der Erfüllung des Auftrags hatten und bereits frühzeitig mit Nachbesserungsforderungen der Agentur konfrontiert waren. In diesen Fällen wurde dann von beiden Seiten über hohe administrative Kosten zur Konfliktregelung während der Vertragsumsetzung berichtet.

Mit den standardisierten Vorgaben zu Vergütungsformen, Bewertungsverfahren und mit den Bewertungsmatrizen nehmen die BA-Zentrale und die REZ Einfluss auf die Inhalte der eingekauften PSA. Die als formale Verfahrensaspekte gedachten – und nach Wettbewerbsrecht benötigten – Indikatoren und Berechnungsgrundlagen strukturieren das Handeln und die Kalkulation der Anbieter vor und beeinflussen so die Dienstleistungsangebote.

### 5.6.3.3 Umsetzung

#### *Umsetzungspraxis der Agenturen*

In den Agenturen ist zumeist ein Arbeitsvermittler für die Koordination einer PSA zuständig. Bei mehreren PSA ist darüber hinaus entweder ein Teamleiter oder der Bereichsleiter Arbeitgeber für die Kommunikation mit den PSA-Betreibern zuständig. Der Austausch zwischen Arbeitsagentur und PSA-Betreibern gestaltet sich im großen Trend durchaus eng, auch weil die PSA-Betreiber im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit anderen Vermittlungsdienstleistungen zumindest teilweise als Arbeitgeber betrachtet werden. In manchen Agenturen werden sie als Arbeitgeberkunden betreut, in anderen werden sie als Maßnahmeträger betrachtet.

Die Zentrale hat ein Qualitätsmanagementmodul entwickelt, mit dem bundeseinheitliche Standards zur Umsetzung der PSA, z. B. zur Zuweisung und zum Monitoring, gesetzt wurden. Die Vorgaben dieses Qualitätsmanagementmoduls wurden aber nach Angaben der befragten PSA-Betreiber nicht überall eingehalten.

Für jede PSA haben die Arbeitsagenturen je ein Stellenangebot entsprechend der vereinbarten Zahl der PSA-Beschäftigten zu führen. Im Hinblick auf das Stellenangebot ist die PSA wie jeder andere Arbeitgeber, der Stellenangebote unterbreitet, zu behandeln.

Die PSA steht nicht unter einem Kontrahierungszwang, das heißt, sie kann prinzipiell Teilnehmer ablehnen, die von der Agentur für Arbeit zugewiesen werden. Nach einer Anlaufzeit von drei Monaten sollen aber die – seit 2005 auch vertraglich vorgegebenen – Besetzungsquoten erreicht werden. Über die Qualität der zugewiesenen Teilnehmer und die Besetzungsquoten gab es allerdings immer wieder Auseinandersetzungen zwischen Arbeitsagenturen und PSA-Betreibern. Die PSA-Betreiber sollen die Besetzung eines PSA-Platzes nicht stellen-, sondern bewerberorientiert vornehmen: Sie dürfen Bewerber nicht ablehnen, weil für die Person zum Zeitpunkt der Bewerbung kein Auftrag bei einer Entleihfirma vorliegt (stellen- oder auftragsorientiert). Stattdessen sollen sie bis zum Erreichen der Besetzungsquote alle Bewerber einstellen, die zum Grundprofil der Zielgruppe gehören und keine persönlichen Einschränkungen haben (bewerberorientiert).

In dieser Frage haben wir in unseren zehn Fallagenturen eine unterschiedliche Praxis vorgefunden: Ein Teil der Agenturen legte größeren Wert auf die Vermittlungs- als auf die Besetzungsquote und ging relativ großzügig mit dieser Regelung um. Hier war man der Meinung, die PSA-Betreiber bräuchten einen gewissen Spielraum in Zeiten schlechter Auftragslagen, den man ihnen zugestehen wolle, solange sie die PSA-Beschäftigten vermittelten. Andere Agenturen argumentierten, wenn man bei der Durchsetzung hoher Besetzungsquoten Rücksicht auf die Auftragslage nehmen wolle, könne man die Bewerber gleich in die konventionelle Zeitarbeit vermitteln und sich die Subventionen für die PSA sparen.

Ein Blick auf die bundesweite Praxis bestätigt diese Unterschiede. Allerdings waren in der Agenturbefragung (2005) mit gut 13 % diejenigen Agenturen, die ihre Zuwei-

sung offen an den Zeitarbeitsaufträgen orientieren, klar in der Unterzahl. In der Agenturbefragung (2005) gaben 27 % der befragten Agenturmitarbeiter an, Bewerber nur dann in PSA zuzuweisen, wenn sich über ihren Verleih echte Integrationschancen ergäben. In der Agenturbefragung (2006) stieg dieser Wert auf 55 %.

In die Verdingungsunterlagen für die neuen PSA des Jahres 2005 wurden zwei mögliche Zuweisungsverfahren definiert, um die Auseinandersetzungen um die Bewerberauswahl zu reduzieren. Die Agentur entscheidet nun bereits vor der Ausschreibung zwischen einem Bewerberpool und der direkten Zuweisung.<sup>194</sup> In der Agenturbefragung 2006 gaben 55 % der befragten Führungskräfte der Agenturen an, auch weiterhin mit Einzelzuweisungen zu arbeiten. 18 % gaben an, sich für Bewerberpools entschieden zu haben, und 21 % gaben an, beide Verfahren einzusetzen.

Die Zielgruppendefinition wurde nach den Erfahrungen mit ständigen Konflikten über die Zuweisungspraxis in den neuen Verdingungsunterlagen genauer geregelt. Da die PSA-Betreiber frei über ihre Mitarbeiter entscheiden können, gibt es aber auch mit den neuen Verdingungsunterlagen noch immer Konflikte um die Interpretation der Zielgruppendefinition und die Qualität der zugewiesenen Bewerber.

„Ich meine, wir sind eine Zeitarbeitsfirma, wir haben die Aufträge. Wir müssten doch mit dem Klammerbeutel gepudert werden, wenn wir die Leute nicht einstellen würden, die mobil sind, flexibel sind, keine gesundheitlichen Einschränkungen haben, für Zeitarbeit geeignet sind. Die müssen nach den Festlegungen in den Verträgen [des Jahres 2005] sogar eine hohe Sozialkompetenz haben. Also eigentlich ist der Bewerber für die PSA der Mustermensch mit einem Vermittlungshemmnis, das widerspricht sich, das ist uns klar. Aber wenn die Arbeitsagentur auf Verträgen rum reitet, dann fangen wir damit auch eventuell an.“  
(PSA-Betreiber überregional, 2006)

Für die Arbeitssuchenden entspricht ein PSA-Angebot einem Stellenangebot. Eine Ablehnung kann daher leistungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Ein zentrales Problem aus Sicht der Arbeitssuchenden ist allerdings die Lohnstruktur in der Branche.<sup>195</sup>

Die aus ihrer Sicht zu hohen Einkommenserwartungen der Arbeitssuchenden werden dagegen von den PSA-Betreibern problematisiert. Eine zusätzliche Einstellungshürde kann die im AÜG geregelte Möglichkeit sein, die Bewerber in den ersten sechs Wochen mindestens in der Höhe des letzten Arbeitslosengeldes zu entlohnen, wenn

---

194 In den Bewerberpool werden von den Agenturen viermal mehr Bewerber eingestellt als für die PSA im Los vorgesehen. Die PSA-Betreiber können aus diesem Pool Personen auswählen und frei gewordene Stellen regelmäßig nachbesetzen.

195 So wurde ein Helfer nach dem Tarifvertrag zwischen BZA und DGB im Jahre 2004 in Entgeltgruppe 1 mit einem Brutto-Stundensatz von 6,85 Euro (West) bzw. 5,93 Euro (Ost) entlohnt. Die Brutto-Einstiegsstundenlöhne für Facharbeiter mit Spezialkenntnissen und mehrjähriger Berufserfahrung (Entgeltgruppe 5) lagen bei 10,40 Euro (West) bzw. 9,00 Euro (Ost). Laut Tarifvertrag zwischen CGZP und AMP erhalten Helfer nach Entgeltgruppe 1 im Jahre 2005 einen Bruttostundenlohn von 6,80 Euro (West) bzw. 5,60 Euro (Ost). Facharbeiter erhalten nach Entgeltgruppe 5 nach diesem Tarifvertrag einen Bruttostundenlohn von 10,20 Euro (West) bzw. 8,23 Euro (Ost).

ein Tarifvertrag nichts anderes vorsieht. Damit sind Bewerber mit Arbeitslosengeldanspruch über den Tarifen der Zeitarbeit für PSA-Betreiber ohne entsprechende tarifliche Regeln nicht interessant. Zudem kritisieren die PSA-Betreiber die Motivation eines Teils der zugewiesenen Bewerber.

„Und das massivste Problem, das kann man auch anhand der Zahlen erkennen: wir hatten im Gesamtzeitraum 188 Zuweisungen, wovon sich 78 gemeldet haben und 98 überhaupt nicht kamen. [...] Von den 78 Gemeldeten haben wir dann letztlich 20 eingestellt, wobei acht dann aus persönlichen Gründen die PSA wieder verlassen bzw. eine Tätigkeit gefunden haben.“ (Gewerblicher PSA-Betreiber überregional, 2006)

„Wir haben gerade im Anfang 2003 unwahrscheinlich viele eingestellt, haben gesagt, ja, die Förderung ist ja ein lukratives Geschäft, eine super Sache, bis wir dann gemerkt haben, stopp, das sind solche Chaoten, die sind gar nicht arbeitsmarktfähig, so nennen wir das mal. [...] Wir stellen nur noch Leute ein, von denen wir wirklich überzeugt sind, dass sie es schaffen können. In dem Sinne ist halt unser Niveau gestiegen, deswegen haben wir auch die geringeren Preise akzeptiert in den Ausschreibungen [2005]. Deswegen haben wir gesagt, das müssen qualitativ hochwertige Bewerber sein, sonst funktioniert das alles nicht.“ (Gewerblicher PSA-Betreiber überregional, 2006)

### *Umsetzungspraxis der PSA-Betreiber*

Die Ergebnisse der Teilnehmerbefragung lassen auf große Unterschiede in der Qualität der PSA-Träger und der von ihnen erbrachten Leistungen schließen. Ein deutliches Indiz für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der PSA-Betreiber ist die enorme Variation in den Verleihquoten nach Aussagen der befragten Teilnehmer. So gaben 35 % der PSA-Beschäftigten des Jahrgangs 2003 und 12 % des Jahrgangs 2004 an, nie verliehen worden zu sein, während zugleich 31 % des Jahrgangs 2003 und 39 % des Jahrgangs 2004 angaben, mehr als 75 % ihrer Arbeitszeit bei Entleihern gearbeitet zu haben.

Entgegen der Programmverpflichtung, Weiterbildung in verleihfreien Zeiten anzubieten, berichteten nur 30 % der Teilnehmer des Jahres 2003 und 23 % des Jahres 2004, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl nur 3 % bzw. 9 % angaben, es habe keine verleihfreie Zeit gegeben. Darüber hinaus waren 57 % der PSA-Beschäftigten, die im Jahre 2003 an einer fachlichen Schulung teilnahmen, der Meinung, durch die angebotenen Schulungen hätten sie ihre Fähigkeiten überhaupt nicht verbessern können. Die Qualität der Schulungen hat sich im Urteil der Teilnehmer verbessert: Gaben 7 % der Schulungsteilnehmer des Jahrgangs 2003 an, dass sie durch die Qualifikation ihre fachlichen Kenntnisse entscheidend erweitern oder aktualisieren konnten, waren es 15 % des Jahrgangs 2004. Während 57 % der Schulungsteilnehmer des Jahrgangs 2003 der Meinung waren, die Schulungen hätten ihnen überhaupt keinen Qualifikationsgewinn gebracht, meinten das nur noch 30 % des Jahrgangs 2004.

Darüber hinaus waren die Intensität und Qualität der Beratung und Betreuung, die in der vermittlungsorientierten Leiharbeit als ein entscheidender Erfolgsfaktor verstanden

wird, nach den Ergebnissen der Teilnehmerbefragung höchst unterschiedlich. Im Mittel gaben die Teilnehmer des Jahres 2003 an, fünf intensive Einzelgespräche beim PSA-Betreiber gehabt zu haben, wobei jeder Fünfte keine solches Gespräch erfuhr. Dagegen gaben die Teilnehmer des Jahrgangs 2004 im Mittel nur noch drei intensive Einzelgespräche an, wobei 23 % keine derartige Betreuung erfuhren.

In den Expertengesprächen mit PSA-Betreibern Anfang 2006 wurde deutlich, dass unter den neuen Bedingungen eine über Learning by Doing hinausgehende Qualifizierung im Grunde nicht mehr geleistet wird. Das Instrument hat sich stark der konventionellen gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung angenähert. Zumindest bei den PSA-Betreibern aus der gewerblichen Zeitarbeit steht die Vermittlungsorientierung nicht mehr im Vordergrund.

„Nach den neuen vertraglichen Grundlagen ist der Verleih mehr oder weniger das A und O, nicht die Qualifizierung, die war früher, sondern jetzt ist es der Verleih.“  
(Gewerblicher PSA-Betreiber überregional, 2006)

Jeder zweite Teilnehmer der PSA-Jahrgänge 2003 und 2004 gab an, dass für ihn ein Stärken-Schwächen-Profil erstellt oder mit ihm in ähnlicher Form über persönliche Eignung und berufliche Fähigkeiten gesprochen wurde. In 64 % aller Fälle wurden die PSA-Teilnehmer hinsichtlich ihrer Mobilität aktiviert. 43 % der Teilnehmer des Jahrgangs 2003 und 36 % des Jahrgangs 2004 berichteten, dass gemeinsam Bewerbungsunterlagen überarbeitet oder erstellt wurden.

Unter den PSA-Betreibern finden sich verschiedene Typen: zum einen solche, die bereits vorher Erfahrung in der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung gesammelt hatten und damit sowohl mit den Besonderheiten der Zielgruppen vertraut waren als auch auf ein Kundennetzwerk zurückgreifen konnten; zum anderen gewerbliche Zeitarbeitsunternehmen, die das Instrument als Teil ihres Firmen-Portfolios nutzen und ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung der PSA einsetzen. Einige PSA-Betreiber aus dem Bereich der Bildungsträger haben das Potential vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung im Laufe des Betriebes einer PSA erkannt und nutzen die mögliche Brückenfunktion des Verleihs heute auch außerhalb der instrumentellen Struktur der PSA. Andere Anbieter, gewerbliche wie Bildungsträger, haben dagegen die Aufgabe der Personal-Service-Agentur oder das Potential des jeweiligen Arbeitsmarkts falsch eingeschätzt und sind nicht zuletzt deshalb gescheitert.

Die gewerblichen Zeitarbeitsfirmen, die PSA-Aufträge erfüllten, behandelten nach eigenen Angaben in den Experteninterviews PSA wie konventionelle Zeitarbeit, die Vermittlungsorientierung war bei ihnen nicht besonders ausgeprägt.

„Für die Vermittlung unterstützen wir die PSAler wie in der Zeitarbeit, aber er muss sich selbst auch aktiv weiter kümmern, wir behandeln die wie alle anderen auch.“ (Gewerblicher PSA-Betreiber überregional, 2006)

„Der Unterschied zu meinem normalen Geschäft ist ja eigentlich nur, dass ich aufgrund der PSA einen Pool bilden kann. Weil ich einen Zuschuss kriege, kann ich mir das leisten. Oder ich kann jemanden zur Einarbeitung ins Praktikum schicken, aber nur, wenn die Firma auch die Möglichkeit zur Übernahme hat.“ (Gewerblicher PSA-Betreiber überregional, 2006)



Dagegen nutzten gemeinnützige wie auch gewerbliche Bildungsträger, die PSA betreiben, das Instrument eindeutiger zur Vermittlungsunterstützung bestimmter Zielgruppen.

„Wir denken, PSA ist eine sehr wichtige Maßnahme zur Vermittlung von Menschen in den Arbeitsmarkt, weil wir eben glauben, dass über die Möglichkeit einer zeitweiligen Verleihung eben auch Arbeitgeber die Chance haben, auszuprobieren, ob ein Mitarbeiter, eine Mitarbeiterin passt.“ (Gemeinnütziger PSA-Betreiber, 2005, AA 08)

„Wir hatten eine Klientel, die relativ wenig Berufserfahrung gehabt hatte. Und bestimmt die Hälfte aller vermittelten Leute waren solche, die erstmals überhaupt eine Stelle hatten. Die kannten wir vorher aus den berufsvorbereitenden Maßnahmen und die sind dann in die Zeitarbeit eingemündet. Da haben wir also unsere Kontakte gepflegt und die Quoten lagen da bei rund 40 oder 50 % – bei der Region und der Klientel war das sehr gut.“ (Überregionaler Bildungsträger als PSA-Betreiber, 2006)

In der Entlohnung der PSA-Beschäftigten nutzen die Anbieter die Spielräume, die ihnen qua Gesetz und Vertrag gegeben sind. In den cosachNT-Daten der zehn Fallagenturen waren unter den 70 PSA des Jahrgangs 2003 14 PSA als Anwender eines Tarifvertrags mit der CGZP registriert, unter den neuen elf PSA des Jahrgangs 2004 waren es drei. Für die 13 PSA im SGB III des Jahrgangs 2005 waren in cosachNT keine vollständigen Angaben dazu verfügbar. Einzelne Anbieter berichten, dass sie die Wahl des Tarifvertrags in die Entscheidung ihrer Kunden stellen.

„Wir haben seinerzeit gesagt, wir bieten beide Tarifverträge an, und der Markt wird es regeln. Wollen die den seriösen DGB-Tarifvertrag zu höheren Konditionen oder wollen sie diesen schmutzigen christlichen Tarifvertrag zu günstigen Konditionen? Das Votum war eindeutig: Alles in allem ist 95 % unseres PSA-Geschäfts bei den Christen abgewickelt worden.“ (PSA-Betreiber überregional, 2006)

PSA stehen neben den instrumenteninhärenten Zielkonflikten mit all jenen Instrumenten in Konkurrenz, in denen Praktika, Arbeitsgelegenheiten und sonstige Probearbeiten vermittelt werden, über die für die Probebeschäftigten eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt entstehen soll.

„Das ist ein Problem, was wir hier in der PSA ganz speziell erfahren haben. Bei Erzieherinnen beispielsweise, da sind Ein-Euro-Jobs ein ganz erhebliches Problem, denn jetzt werden Erzieherinnen für einen Euro an gemeinnützige Einrichtungen verliehen, wo wir früher Arbeitskräfte aus der PSA in feste Arbeitsverhältnisse vermittelt haben. Also das ist schon ein Widerspruch der Instrumente, die da gegeneinander wirken.“ (PSA-Betreiber 2005, AA 08)

### *Monitoring*

Für das regelmäßige Monitoring der PSA-Umsetzung sind die Anbieter gefordert, monatlich einen Bericht zu Verleihzeiten und Qualifizierung in verleihfreien Zeiten in der PSA, die sog. Trägerberichterstattung, zu erstellen. Darüber hinaus müssen die PSA-Betreiber nach 18 Monaten (für Ausschreibung 2005 nach 16 Monaten) Laufzeit einen Zwischenbericht liefern. Einen Monat nach Abschluss der PSA ist ein Abschlussbericht über die Gesamtlaufzeit zu liefern.

Der Datentransfer im Rahmen der PSA-Berichterstattung ist umfangreich. Datenschutzbestimmungen erfordern von den PSA-Betreibern den Erwerb eines webbasierten Client-Zertifikats. Der umfangreiche und aufwendig erhobene Datenbestand der PSA-Trägerberichterstattung wird aber bisher nicht für detaillierte Statistiken der BA genutzt. Er gilt auch nur begrenzt als zuverlässig.

Bei der PSA wurden insbesondere ab Mitte 2003 Fälle von schlechter Qualität und erhebliche Mitnahmeeffekte bekannt.<sup>196</sup> Mit den nach März 2004 geschlossenen Verträgen wurde dem durch eine taggenaue Abrechnung der Aufwandspauschalen ein Riegel vorgeschoben.

Die Anerkennung von Vermittlungen<sup>197</sup> wurde nach Problemen in den ersten Ausschreibungswellen mit den Verträgen zur PSA (neu) ab August 2005 neu geregelt. Nach den 2003 und 2004 geschlossenen Verträgen wurde die erste Rate der Vermittlungsprämie sofort bei Beschäftigungsantritt ausgezahlt, unabhängig davon, wie lange das Arbeitsverhältnis andauerte. Mit den ab August 2005 geschlossenen Verträgen werden Vermittlungshonorare nun – wie bei den meisten anderen Instrumenten – erst gezahlt, wenn die vermittelte Beschäftigung mindestens sechs Wochen ununterbrochen ausgeübt wurde.

Auch die Definition des Vermittlungsbegriffs wurde in Reaktion auf Missbrauchsmeldungen mehrfach angepasst. Seit 2004 werden nur noch nahtlose Vermittlungen aus einer PSA an einen Entleiher oder einen anderen Arbeitgeber anerkannt, wenn die PSA und die Firma des neuen Arbeitgebers nicht aneinander in wirtschaftlich erheblichem Maß beteiligt sind, nicht ein hinter beiden Firmen stehender Dritter beide Firmen beherrscht, der Geschäftsführer oder sonstige Vertreter der PSA nicht gleichzeitig für den neuen Arbeitgeber tätig waren oder hier Personalunion bestand.

Der Nachweis von Vermittlungen nach den Bedingungen der PSA (neu) lohnt für die Anbieter nur, wenn sie im Wettbewerb hohe Erfolgshonorare durchsetzen konnten; bei niedrigen Honoraren ist der Verwaltungsaufwand zu hoch. Durchaus zur Logik der Zeitarbeitsbranche passt aber das Interesse an einer nachhaltigen Vermittlung.

„Wenn ich jemanden vermittele, der bei einem Kunden von mir möglichst lange arbeitet, dann wird sich der Kunde immer wieder daran erinnern, woher er den Kerl hat.“ (PSA-Betreiber überregional, 2006)

### *Durchsetzung von Vertragsinhalten*

Der häufigste Grund für Auseinandersetzungen zwischen Agenturen und PSA-Betreibern ist die *Besetzungsquote*, die in allen Fallagenturen regelmäßig unter der

---

196 So führten die Regelungen zur Auszahlung der monatlichen Fallpauschalen anfangs dazu, dass Arbeitsuchende am 30. eines Monats eingestellt, am 1. des Folgemonats wieder entlassen wurden und die Arbeitsagentur dennoch zwei Monatspauschalen vergüten mussten.

197 Anders als bei Beauftragungen nach §§ 37 und 421i wurden Vermittlungen in Ausbildungsverhältnisse aus einer PSA nicht als honorierbare Vermittlung anerkannt.

vertraglich vorgesehenen lag. Auch bei der Auseinandersetzung um die Besetzungsquoten geht es im Kern um die Risikoverteilung zwischen BA und beauftragten Dritten: Werden PSA-Plätze nicht besetzt, so entstehen für die Arbeitsagentur zwar zunächst keine Maßnahmekosten, weil Aufwandspauschalen nur für besetzte Plätze bezahlt werden, aber da auch keine Arbeitsverträge geschlossen werden, laufen die Kosten für das Arbeitslosengeld weiter. Deshalb hat die BA vorgegeben, dass nach dreimonatiger Anlaufzeit zumindest eine 90%ige Besetzung erreicht sein soll. Viele PSA-Betreiber versuchen, den Bestand so gering wie möglich zu halten, um keine zu hohen geschäftlichen Risiken bei Auftragsmangel einzugehen. Sie stellen Bewerber, die aus ihrer Sicht nicht für Zeitarbeit geeignet sind, deshalb möglichst nicht ein. Mit den alten PSA-Bedingungen und deren teilweise hohen Fallpauschalen war es Anbietern noch möglich, PSA-Beschäftigte auch gar nicht zu verleihen. Unter den Bedingungen der neuen PSA mit monatlich 500 Euro Aufwandspauschale ist das Risiko der Betreiber deutlich höher, schwer verleihbare oder wenig zuverlässige Mitarbeiter zu finanzieren oder Mitarbeiter ohne Aussicht auf Aufträge einzustellen.

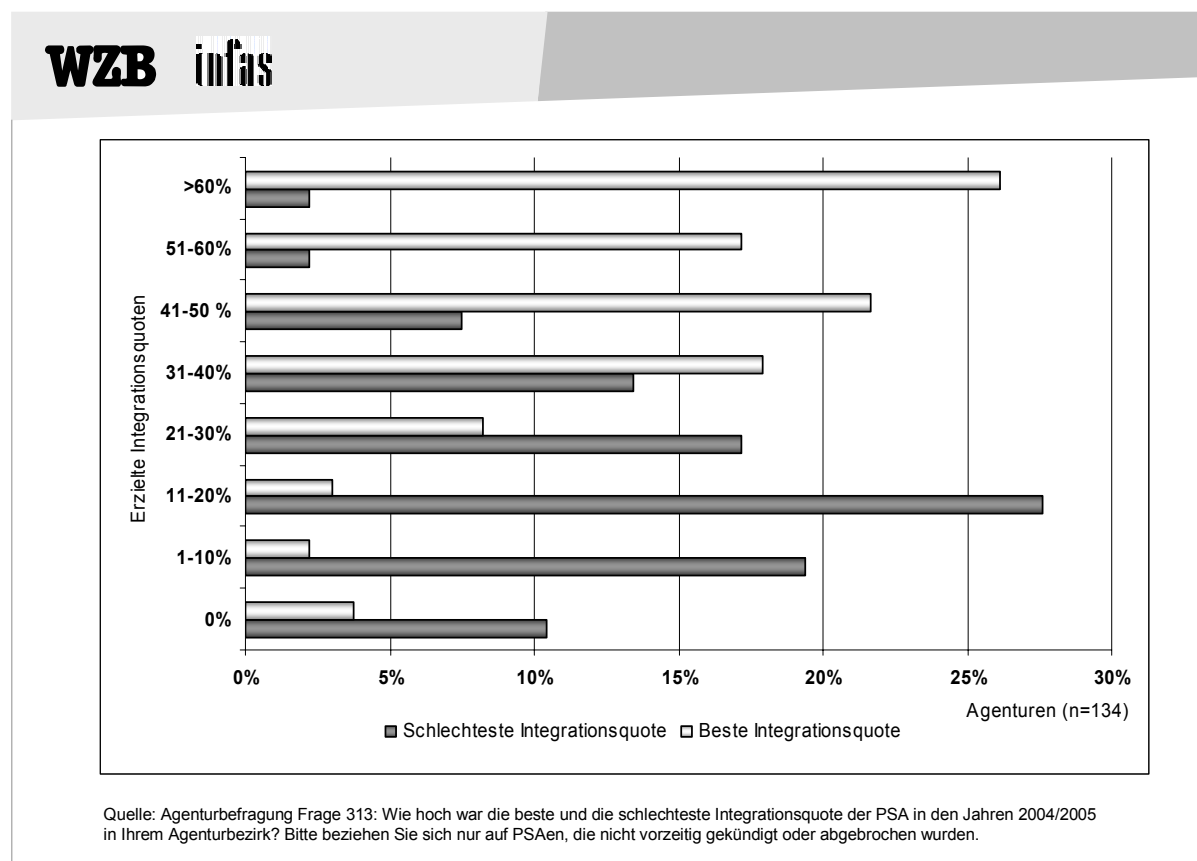
Die PSA-Verträge des ersten Jahrgangs boten wenig Handhabe zum Vorgehen gegen geringe Besetzungsquoten, geringe Verleihzeiten, niedrige Integrationsquoten oder gar offensichtlichen Missbrauch. Entsprechend wurden bei den neu vergebenen PSA-Aufträgen 2004 erste Änderungen vorgenommen. Aus den Fallagenturen wurde häufig von Auseinandersetzungen mit den PSA-Betreibern berichtet. Einige Anbieter hatten zu niedrige Preise kalkuliert und versuchten schon nach wenigen Monaten der Beauftragung, den Vertrag mit der BA wieder zu lösen. In einigen Fällen wurden dann tatsächlich Verträge aufgehoben oder gekündigt, in anderen wurde die PSA nicht mehr neu besetzt.

In den Verträgen der mit der zentralen Ausschreibung 2005 eingekauften PSA werden Besetzungs-, Verleih- und Integrationsquoten vertraglich definiert. Beim Nichterreichen der vertraglichen Vorgaben nach einer mehrmonatigen Anlaufzeit oder bei auftragsorientierter Einstellung sind vertragliche Konsequenzen festgeschrieben. Im Extremfall können PSA aus diesen Gründen auch durch die Arbeitsagenturen gekündigt werden. Von solchen Kündigungen wurde in den Experteninterviews in mehreren Fällen berichtet.

In der Agenturbefragung (2005) gaben dennoch nur 25 % der Agenturmitarbeiter an, die Integrationsquoten aus PSA entsprächen ihren Erwartungen. 74 % gaben an, die Verleihzeiten blieben hinter den Erwartungen der Agenturen zurück. In der Befragung (2006) gaben 32 % der Führungskräfte der Agenturen an, die Integrationsquoten aus PSA entsprächen ihren Erwartungen. 64 % gaben an, die Verleihzeiten blieben hinter den Erwartungen der Agenturen zurück. Ob diese positive Entwicklung in den Erwartungen an die PSA allerdings auf gesunkene Ansprüche an die PSA oder auf gestiegene Leistungen der PSA-Betreiber zurückzuführen ist, lässt sich mit den vorhandenen Daten nicht eindeutig beantworten. In der Agenturbefragung (2006) gaben die Führungskräfte der Agenturen allerdings an, dass die erzielten Integrations- und Vermittlungsquoten aus den PSA erheblich schwankten. In einem Viertel

der Agenturen lagen die besten Integrationsquoten aus PSA bei mehr als 60 %. In 29 % der Agenturen lagen zugleich die niedrigsten Integrationsquoten unter 20 %. In 4 % der Fälle gaben die Agenturen an, keine vor Ort agierende PSA hätte Vermittlungen erzielt. Dementsprechend gaben nur 31 % der Agenturen an, die vereinbarten Eingliederungsleistungen würden überwiegend erreicht.

**Abbildung 5-28: PSA – Erzielte Integrationsquoten ungekündigter und abgeschlossener PSA laut Agenturbefragung 2006**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

#### 5.6.4 Wirkungen der Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)

Seit April 2003 haben die Agenturen für Arbeit die Möglichkeit, Personal-Service-Agenturen (PSA) mit dem Verleih von vormals Arbeitslosen zu beauftragen. Es handelt sich um ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, mit dessen Hilfe Arbeitslose über Zeitarbeit schnell und nachhaltig in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden sollen. PSA-Beschäftigte sollen vorrangig verliehen oder in verleihfreien Zeiten betriebsnah qualifiziert werden und damit auf eine dauerhafte Integration vorbereitet werden. Der von einer Beschäftigung in der Zeitarbeit angenommene positive „Klebeffekt“, also die Übernahme in einen Entleihbetrieb und die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sollte durch die Schaffung eines Regelinstrumentes im SGB III systematisch zur Integration von Arbeitsuchenden genutzt werden. Die aus-

schließlich von den Agenturen empfohlenen Bewerber sollen in ein i. d. R. neun Monate befristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übernommen werden. Im Unterschied zu den Vermittlungsinstrumenten nach § 421i SGB III und § 37 SGB III können die PSA-Betreiber die Bewerber auswählen, mit denen sie ein Beschäftigungsverhältnis eingehen wollen. Die PSA steht damit zwar unter keinem Kontrahierungszwang, aber sie ist dennoch angehalten, die vorgesehene Anzahl an PSA-Beschäftigten auch einzustellen – und das unabhängig von der jeweiligen Auftragsituation. Diese Konstruktion verweist auf einen möglichen Interessenskonflikt zwischen Agenturen und PSA-Trägern. Während die Agenturen für Arbeit insbesondere Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshemmnissen über den Verleih der PSA in Beschäftigung bringen wollen, ist vor allem den gewerblichen PSA-Trägern daran gelegen, möglichst gut verleihbare Bewerber einzustellen, um mit gut laufendem Verleih Gewinne zu erzielen und ihr Image bei den Unternehmen nicht zu schädigen. Aus der Perspektive der Arbeitssuchenden entspricht ein PSA-Angebot einem Stellenangebot. Bei Ablehnung eines solchen drohen Arbeitslosen bei nicht hinreichend begründeter Ablehnung leistungsrechtliche Sanktionen.

Wie bei den anderen hier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen werden auch hier Eintrittskohorten von PSA-Teilnehmern betrachtet. In die Wirkungsanalyse des PSA-Instruments wurden Teilnehmer der Jahre 2003 bis 2004 bzw. Nichtteilnehmer, die im Vormonat des Maßnahmebeginns arbeitslos waren, einbezogen. Um möglichst zeitnah die Arbeitsmarktwirkungen einer PSA-Beschäftigung beobachten zu können, werden neben den Geschäftsdaten auch die Daten der als Panel angelegten Zusatzbefragung herangezogen.

Ein Blick auf die Teilnehmer der PSA bis Ende 2004 zeigt eine ähnliche Struktur, wie sie von den anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen bereits berichtet wurde: Auffällig ist auch hier die deutliche Ausrichtung auf Jugendliche unter 25 Jahren und männliche Arbeitslose. Unterrepräsentiert sind dagegen Arbeitslose mit fehlender beruflicher Qualifikation.

Tabelle 5-22 zeigt die geschätzten Average-Treatment-Effekte (ATT) für die PSA-Beschäftigten im Vergleich zur Kontrollgruppe. Insgesamt gesehen ist die erhoffte Integrationswirkung für Teilnehmer ausgeblieben. In einem Evaluationszeitraum von 13 Monaten zeigt sich bei den PSA-Beschäftigten eine deutlich geringere Übergangsquote in eine reguläre Beschäftigung (–6,4 Prozentpunkte). Der negative Effekt ist im Wesentlichen auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 (–10,1 Prozentpunkte) und hier insbesondere auf die Teilnehmer des dritten Quartals 2004 (–32,1 Prozentpunkte) zurückzuführen.

Tabelle 5-22: § 37c PSA – Average Treatment Effect (ATT)

**WZB infas**

**Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

**PSA**

	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
<b>Gesamt</b>	27,2%	(4%)	33,6%	(23%)	-6,4%	3,5%	-1,81
<b>Eintrittskohorten in ...</b>							
2003	29,1%	(6%)	29,9%	(31%)	-0,7%	5,6%	-0,13
2004	26,0%	(2%)	36,1%	(18%)	-10,1%	4,6%	-2,22
2005							
<b>Quartal</b>							
II/2003	30,8%	(0%)	17,9%	(0%)	12,8%	9,7%	1,32
III/2003	25,5%	(0%)	27,7%	(58%)	-2,1%	9,2%	-0,23
IV/2003	31,3%	(13%)	41,7%	(25%)	-10,4%	9,9%	-1,06
I/2004	32,7%	(7%)	30,8%	(25%)	1,9%	9,2%	0,21
II/2004	36,4%	(0%)	44,4%	(21%)	-8,1%	10,5%	-0,77
III/2004	15,1%	(0%)	47,2%	(17%)	-32,1%	8,5%	-3,77
IV/2004	21,8%	(0%)	23,6%	(8%)	-1,8%	8,1%	-0,23
<b>Geschlecht</b>							
Männer	26,1%	(6%)	33,8%	(24%)	-7,6%	4,4%	-1,75
Frauen	29,2%	(0%)	33,3%	(21%)	-4,2%	6,0%	-0,69
<b>Region</b>							
West	29,2%	(5%)	34,1%	(23%)	-4,9%	4,5%	-1,10
Ost	23,8%	(0%)	32,8%	(23%)	-9,0%	5,8%	-1,55
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	27,2%	(0%)	32,7%	(25%)	-5,5%	6,7%	-0,82
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	21,8%	(0%)	29,9%	(32%)	-8,1%	7,0%	-1,15
III Mittelstädtische West-Bezirke	25,0%	(8%)	32,4%	(13%)	-7,4%	6,2%	-1,19
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	60,0%	(0%)	50,0%	(40%)	10,0%	23,3%	0,43
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	34,0%	(7%)	40,8%	(20%)	-6,8%	9,8%	-0,70
<b>Altersgruppen</b>							
bis 24 Jahre	34,3%	(0%)	37,8%	(14%)	-3,4%	5,8%	-0,59
25 bis 34 Jahre	26,0%	(6%)	37,7%	(35%)	-11,7%	7,7%	-1,52
35 bis 44 Jahre	29,2%	(12%)	28,8%	(38%)	0,5%	7,8%	0,06
45 bis 55 Jahre	10,7%	(0%)	24,0%	(8%)	-13,3%	7,3%	-1,83
55 Jahre und älter	16,7%	(0%)	25,0%	(0%)	-8,3%	28,7%	-0,29
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 29 Tage	20,5%	(0%)	41,0%	(19%)	-20,5%	10,3%	-1,99
30 bis 89 Tage	30,3%	(0%)	31,8%	(10%)	-1,5%	8,1%	-0,19
90 bis 179 Tage	32,0%	(4%)	35,6%	(26%)	-3,5%	6,6%	-0,54
180 bis 359 Tage	27,7%	(5%)	38,6%	(32%)	-10,8%	7,3%	-1,48
360 bis 719 Tage	15,2%	(0%)	18,2%	(17%)	-3,0%	9,3%	-0,33
720 Tage und mehr	21,4%	(33%)	14,3%	(0%)	7,1%	15,0%	0,48
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	29,6%	(9%)	35,9%	(29%)	-6,3%	5,7%	-1,11
Männer: Ost	20,5%	(0%)	29,9%	(13%)	-9,4%	6,9%	-1,37
Frauen: West	28,4%	(0%)	30,8%	(9%)	-2,4%	7,3%	-0,33
Frauen: Ost	30,8%	(0%)	38,1%	(38%)	-7,3%	10,7%	-0,69
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>							
Männer: bis 24 Jahre	31,5%	(0%)	39,8%	(12%)	-8,3%	7,1%	-1,17
Männer: 25 bis 34 Jahre	25,9%	(9%)	34,6%	(33%)	-8,7%	9,0%	-0,97
Männer: 35 bis 44 Jahre	27,8%	(22%)	27,5%	(55%)	0,3%	10,4%	0,03
Männer: 45 bis 55 Jahre	11,8%	(0%)	25,8%	(13%)	-14,0%	9,6%	-1,46
Männer: 55 Jahre und älter	20,0%	(0%)	0,0%		20,0%	26,7%	0,75
Frauen: bis 24 Jahre	40,0%	(0%)	34,0%	(19%)	6,0%	10,0%	0,60
Frauen: 25 bis 34 Jahre	26,1%	(0%)	47,1%	(38%)	-21,0%	15,3%	-1,37
Frauen: 35 bis 44 Jahre	31,0%	(0%)	30,3%	(20%)	0,7%	11,9%	0,06
Frauen: 45 bis 55 Jahre	9,1%	(0%)	21,1%	(0%)	-12,0%	11,2%	-1,07
Frauen: 55 Jahre und älter							

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In der Startphase 2003 zeichneten sich durchaus noch positive Tendenzen ab, die Eintrittskohorte im zweiten Quartal 2003 weist eine vergleichsweise hohe positive Differenz aus (+12,8 Prozentpunkte). In den folgenden Quartalen geht dieser Effekt verloren und kehrt sich teilweise sogar um. In Strategietyp IV (West mit günstiger Arbeitsmarktlage) zeigen sich positive Effekte. Hier werden sowohl in der Kontrollgruppe (50,0 %) als auch der Teilnehmergruppe (60,0 %) die höchsten Integrationsquoten erzielt. Der Anteil an geförderten Beschäftigungen ist hier in der Kontrollgruppe besonders hoch.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass sich die instrumentenspezifischen Rahmenbedingungen für die PSA in dem hier beobachteten Zeitraum von 2003 bis 2004 mehrfach geändert haben. Die Modifikationen waren erforderlich, um auf Mitnahmeeffekte bei der Auszahlung der Aufwandspauschalen, niedrige Besetzungsquoten, geringe Verleihzeiten bzw. die Insolvenz des größten Anbieters reagieren zu können. Insofern unterscheiden sich PSAen, die im Zeitraum erstes Quartal 2003 bis erstes Quartal 2004 gestartet sind, von denen, die erst im zweiten Quartal 2004 gegründet wurden. Die Unterschiede liegen insbesondere im Auszahlungsmodus der Aufwandspauschalen, wie der Implementationsanalyse in den vorausgehenden Kapiteln zu entnehmen ist. Darüber hinaus traten Anfang 2004 die Regeln des AÜG zum „Equal Treatment“ in Kraft, das heißt, für alle Zeitarbeiter, für die kein Tarifvertrag bestand, gelten vom ersten Überlassungstag an die gleichen Bedingungen wie für Beschäftigte des Entleihunternehmens selbst. Betrachtet man die Wirkungen einer PSA-Beschäftigung auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, ist auffällig, dass die negativen Wirkungen im Wesentlichen auf das Jahr 2004 und hier auf das dritte Quartal zurückzuführen sind. Die berichtete Modifikation könnte eine mögliche Erklärung für diesen Misserfolg liefern.

Der Gesamteffekt einer deutlich geringeren Übergangsquote in reguläre Beschäftigung wird durch die Betrachtung der mittleren Übergangsraten (Teilnehmer: 0,045; Kontrollgruppe: 0,067) bestätigt und erreicht nunmehr unter Berücksichtigung der Zensurierungen statistische Signifikanz. Darüber hinaus weist der Vergleich der mittleren Übergangsraten mit den kumulierten Übergangsraten (Teilnehmer: 0,539; Kontrollgruppe: 0,626) auf einen sog. Lock-in-Effekt hin (vgl. Tabelle 5-23). Dies gilt in erster Linie für die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004. Der negative Effekt ist nur bei den Männern statistisch signifikant, die Differenz der mittleren Übergangsrate gegenüber der Kontrollgruppe liegt hier bei  $-0,0267$  (rd.  $-2,6$  Prozentpunkte).

Die mittleren Verweildauern untermauern die bereits berichteten Ergebnisse. Die mittlere Verweildauer ist in der Kontrollgruppe geringer als bei den Teilnehmern (Teilnehmer 9,92 Monate zu 8,93 Monaten in der Kontrollgruppe). Dieser Effekt zeigt sich sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland.

**Tabelle 5-23: § 37c PSA – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

**WZB infas**

**Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsraten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt**

	PSA					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsraten	Kumulierte Übergangsraten	Mittlere Übergangsraten	Kumulierte Übergangsraten		
<b>Gesamt</b>	0,045	0,539	0,067	0,626	-0,0225	0,00
<b>Eintrittskohorten in ...</b>						
2003	0,047	0,420	0,056	0,473	-0,0089	0,44
2004	0,434	0,619	0,759	0,758	-0,0325	0,00
2005						
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,043	0,455	0,069	0,617	-0,0267	0,01
Frauen	0,049	0,678	0,064	0,600	-0,0150	0,25
<b>Region</b>						
West	0,050	0,599	0,072	0,696	-0,0215	0,04
Ost	0,036	0,435	0,598	0,522	-0,0241	0,04
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,040	0,524	0,059	0,528	-0,0192	0,15
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,039	0,362	0,058	0,465	-0,0188	0,23
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,042	0,405	0,067	0,783	-0,0249	0,07
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,071	1,128	0,132	0,908	-0,0602	0,33
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,063	0,740	0,095	0,680	-0,0316	0,22
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,059	0,658	0,083	0,868	-0,0241	0,09
25 bis 34 Jahre	0,046	0,573	0,078	0,557	-0,0319	0,08
35 bis 44 Jahre	0,054	0,540	0,057	0,564	-0,0026	0,88
45 bis 55 Jahre	0,014	0,353	0,037	0,340	-0,0239	0,04
55 Jahre und älter	0,031	0,167	0,063	0,500	-0,0313	0,67
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 29 Tage	0,037	0,458	0,101	0,948	-0,0642	0,02
30 bis 89 Tage	0,051	0,490	0,065	0,639	-0,0141	0,44
90 bis 179 Tage	0,054	0,494	0,073	0,665	-0,0192	0,20
180 bis 359 Tage	0,041	0,684	0,070	0,554	-0,0295	0,04
360 bis 719 Tage	0,026	0,194	0,033	0,311	-0,0065	0,72
720 Tage und mehr	0,039	0,273	0,029	0,236	0,0105	0,73
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,050	0,500	0,076	0,769	-0,0254	0,05
Männer: Ost	0,031	0,371	0,059	0,425	-0,0277	0,05
Frauen: West	0,051	0,732	0,065	0,561	-0,0143	0,40
Frauen: Ost	0,045	0,453	0,062	0,630	-0,0166	0,42

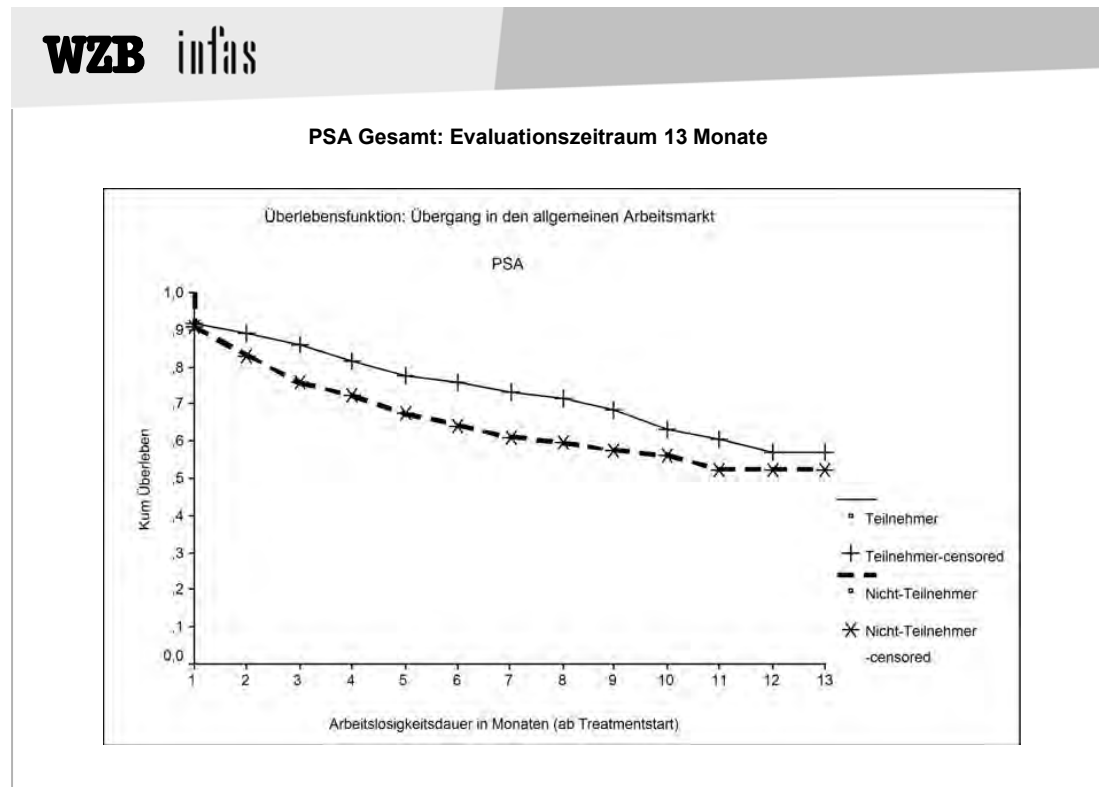
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Der Unterschied ist bei der Eintrittskohorte 2004 und bei den Männern besonders stark ausgeprägt. Der Log-Rank-Test bestätigt, dass sich die Kurvenverläufe zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe insgesamt, bei den Männern und bei den Eintrittskohorten 2004 (9,99 Monate zu 8,54 in der Kontrollgruppe) statistisch signifikant voneinander unterscheiden.

Die Betrachtung nach unterschiedlichen Zeitintervallen nach Beginn der PSA-Beschäftigung bestätigt den vermuteten Lock-in-Effekt. Insbesondere in den ersten sechs Monaten nach Beginn der PSA-Beschäftigung ist die Übergangswahrscheinlichkeit in den allgemeinen Arbeitsmarkt in der Kontrollgruppe höher und in den ersten beiden Monaten auch statistisch signifikant.

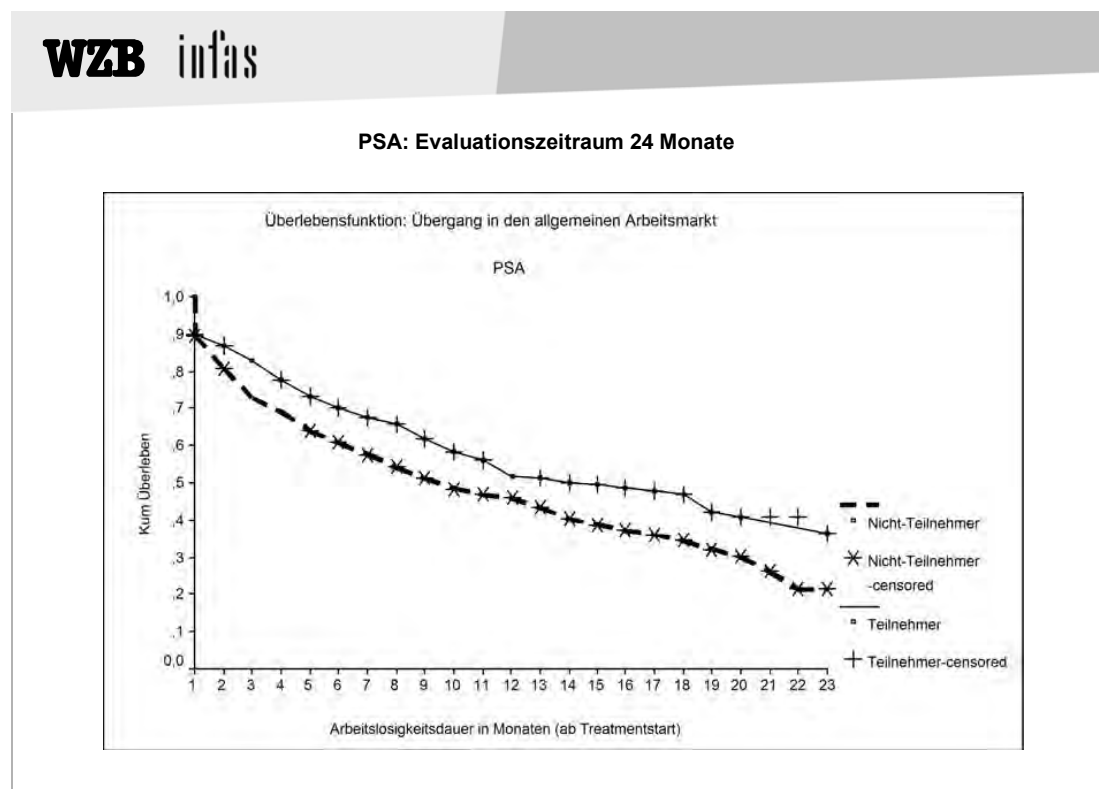


**Abbildung 5-29: § 37c – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 13 Monate**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-30: § 37c – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 24 Monate**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-24: § 37c PSA – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung**

**WZB infas**

**Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)**

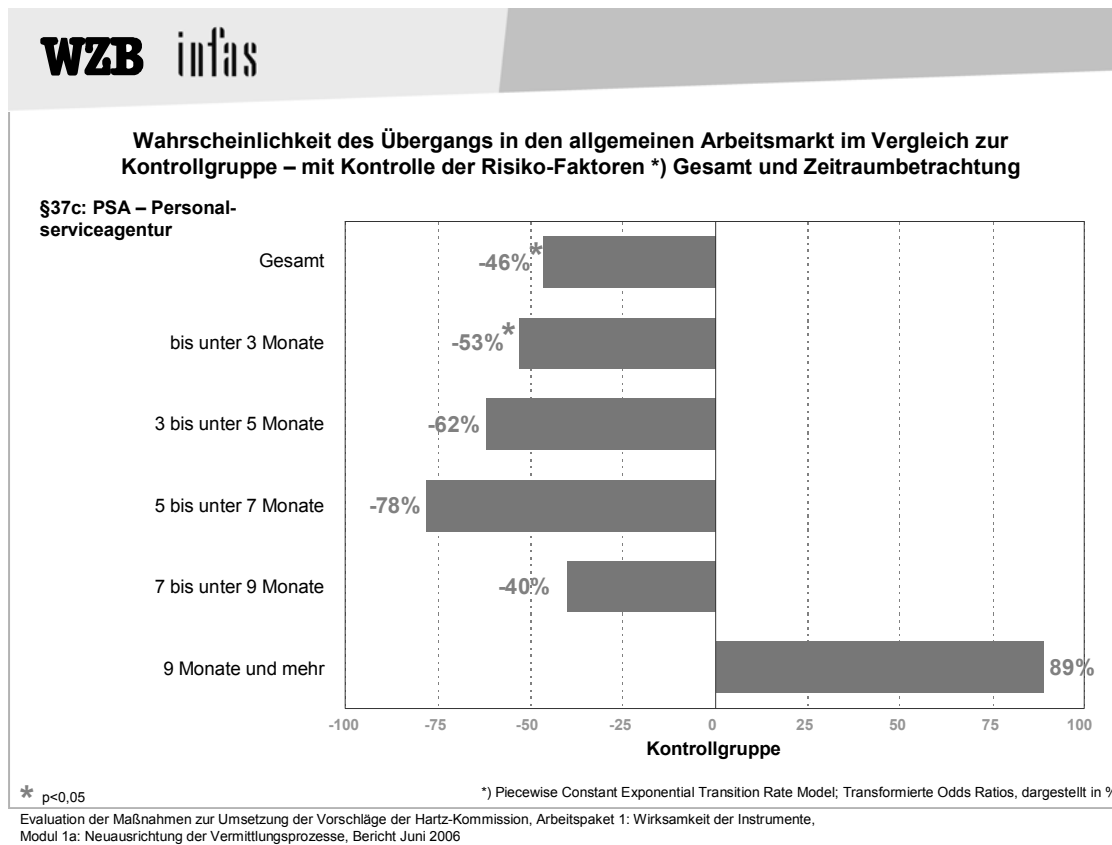
**PSA**

	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank-Test)
	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	9,92	0,27	8,93	0,30	0,01
<b>Eintrittskohorten in ...</b>					
2003	9,78	0,43	9,48	0,45	0,59
2004	9,99	0,34	8,54	0,40	0,00
2005					
<b>Geschlecht</b>					
Männer	10,03	0,33	8,90	0,38	0,02
Frauen	9,75	0,44	9,03	0,49	0,27
<b>Region</b>					
West	9,64	0,34	8,75	0,39	0,07
Ost	10,33	0,43	9,24	0,48	0,06
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	9,99	0,51	9,26	0,53	0,23
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	10,36	0,55	9,41	0,61	0,24
III Mittelstädtische West-Bezirke	10,17	0,46	8,86	0,57	0,10
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	8,83	1,40	5,13	0,91	0,22
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	9,07	0,72	7,52	0,73	0,22
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	9,14	0,44	8,23	0,51	0,18
25 bis 34 Jahre	9,86	0,59	8,60	0,66	0,10
35 bis 44 Jahre	9,59	0,63	9,42	0,62	0,92
45 bis 55 Jahre	11,85	0,39	10,40	0,65	0,03
55 Jahre und älter	8,50	1,37	5,50	0,35	0,77
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 29 Tage	10,37	0,80	6,62	0,69	0,02
30 bis 89 Tage	9,56	0,63	9,13	0,68	0,63
90 bis 179 Tage	9,31	0,51	8,66	0,54	0,33
180 bis 359 Tage	10,21	0,48	8,67	0,59	0,05
360 bis 719 Tage	11,22	0,73	8,58	0,54	0,74
720 Tage und mehr	8,21	0,92	8,78	0,77	0,69
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	9,64	0,43	8,55	0,49	0,09
Männer: Ost	10,63	0,51	9,48	0,60	0,11
Frauen: West	9,65	0,55	9,12	0,64	0,44
Frauen: Ost	9,32	0,67	8,99	0,77	0,39

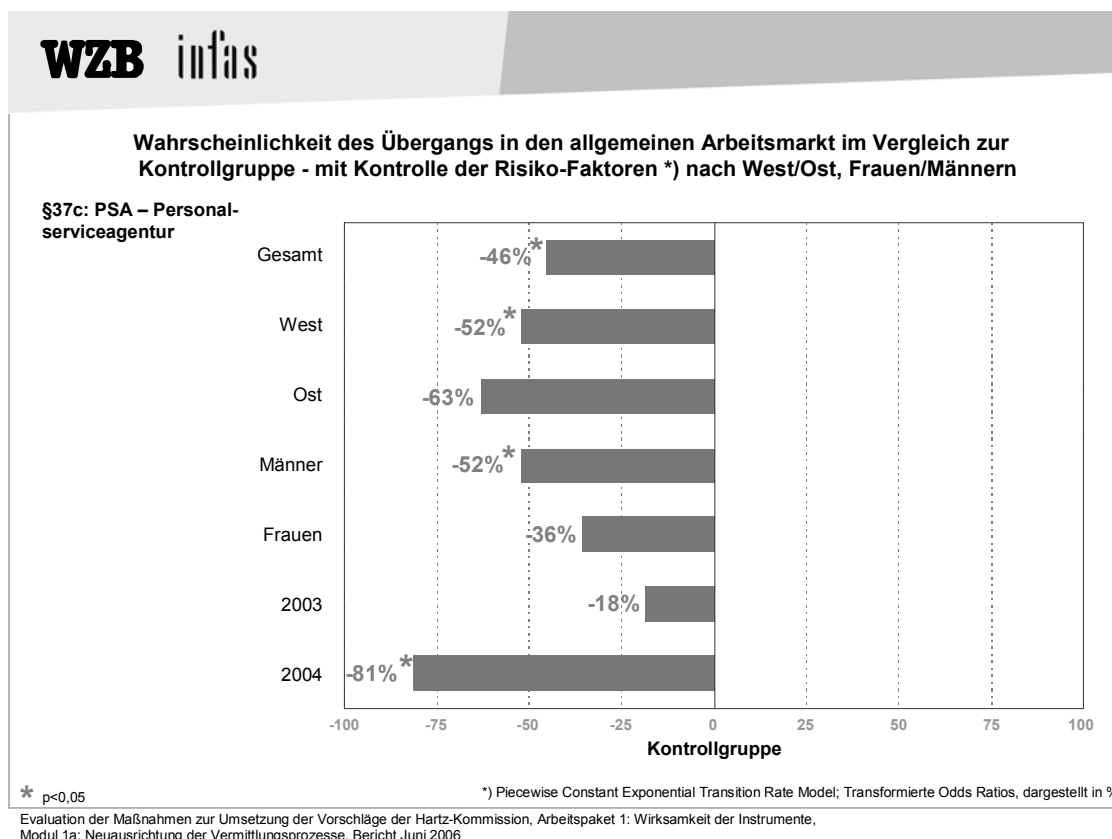
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Insgesamt haben PSA-Beschäftigte eine geringere Wahrscheinlichkeit von minus 46 %. Bei den Personal-Service-Agenturen ergibt sich damit der bereits festgestellte negative Zusammenhang zwischen Teilnahme und Übergangswahrscheinlichkeit. Der insgesamt negative Effekt der PSA zeigt sich zwar sowohl bei Männern als auch bei Frauen, ist jedoch bei den Männern größer und auch nur bei den Männern statistisch signifikant.

**Abbildung 5-31: § 37c SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt**



**Abbildung 5-32: § 37c SGB III – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer**



### *Weitere Einflussfaktoren auf die Integration*

Auch hier drängt sich die Frage auf, welche Faktoren ursächlich für den Erfolg der PSA auszumachen sind. Die Betrachtung der individuellen Merkmale belegt deren Bedeutung für die Chance, in eine neue Beschäftigung zu wechseln. Als Risikofaktoren, die eine Integration von PSA-Beschäftigten erschweren, erweisen sich auch hier das Alter und die berufliche Qualifikation der Arbeitslosen (vgl. Tabelle 5-25).

Mit zunehmendem Alter sinkt die Integrationswahrscheinlichkeit. Insbesondere ältere Arbeitslose ab 45 Jahre haben die geringsten Chancen auf eine Anschlussbeschäftigung. PSA-Beschäftigte, die über einen beruflichen Ausbildungsabschluss verfügen, haben im Vergleich zu denjenigen, die keinen Abschluss erworben haben, eine höhere Eingliederungswahrscheinlichkeit in eine dauerhafte Beschäftigung. Wie weiter unten noch ausgeführt wird, erweisen sich in diesem Zusammenhang Aktivierungsstrategien der PSA-Betreiber als durchaus positiv. Durch die Aktivierung der Mobilitätsbereitschaft wird das Risiko eines fehlenden Berufsabschlusses zwar nicht aufgehoben, aber doch deutlich abgefedert. Mit steigendem Anteil der Arbeitslosigkeitsdauer an der gesamten Erwerbsdauer verringern sich ebenfalls die Chancen auf eine feste Anschlussbeschäftigung und sind somit nicht förderlich bei den Vermittlungsbemühungen der PSA.

Die Ergebnisse der repräsentativen Teilnehmerbefragung lassen auf große Unterschiede in der Qualität der PSA-Träger und der von ihnen erbrachten Leistungen schließen. Entgegen der Verpflichtung, betriebsnahe Weiterbildung in verleihfreien Zeiten anzubieten, gibt nur rund ein Viertel der PSA-Beschäftigten an, dass ihnen solche berufsfachlichen Schulungen angeboten wurden. Darüber hinaus waren die PSA-Beschäftigten, die an der Schulung teilgenommen haben, der Meinung, dass sich dadurch ihre Kenntnisse und Fertigkeiten nicht verbessert haben.

Wir sind daher auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Verpflichtung der PSA, verleihfreie Zeiten für unternehmensnahe Qualifizierung und Schulung zu nutzen, die Integration der Beschäftigten befördert. Im Ergebnis zeigt sich kein positiver Effekt der Weiterbildungselemente, Gleiches lässt sich auch für den Anteil der Verleihzeit im Verhältnis zur verleihfreien Zeit feststellen: Werden PSA-Beschäftigte nur zu einem geringen Anteil während ihrer Beschäftigungszeit verliehen, verringert dies offenbar nicht ihre Integrationschancen. Die Ergebnisse der ersten Wirkungsanalysen, die für die Berichtslegung 2005 vorgenommen wurden, wiesen bereits darauf hin, dass die Aktivierung der Mobilitätsbereitschaft der PSA-Beschäftigten signifikant positiv auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wirkt. Dies wird auch durch die erweiterten Analysen so bestätigt: Die Aktivierung verdoppelt sogar die Integrationswahrscheinlichkeit in den allgemeinen Arbeitsmarkt (vgl. Tabelle 5-25).

Tabelle 5-25: Weitere Einflussfaktoren auf die Integration

**WZB infas**

**Übergangsratenmodelle: Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt  
(piecewise constant exponential transition rate model)**

**PSA**

	Gesamt	Teilnehmer	Teilnehmer inkl. Maßnahmeausgestaltung	Nichtteilnehmer
<b>Teilnehmer</b>				
- Gesamt	-1,45	---	---	---
<b>Geschlecht</b>				
weiblich				
<b>Eintrittskohorte im Jahr ...</b>				
2004				
<b>Region</b>				
Ost		-2,25	-2,57	
<b>24 Monate vor Treatment in Zielzustand Erwerbstätigkeit</b>				
ja				
<b>Altersgruppen</b>				
25 bis 34 Jahre				
35 bis 44 Jahre	-1,62			-2,26
45 Jahre und älter	-3,16	-5,14	-6,12	-1,94
<b>Nationalität</b>				
Deutsch				
<b>Gesundheitliche Einschränkung</b>				
ja				
<b>Schulabschluss</b>				
Hauptschulabschluß				
Mittlere Reife Fachoberschulreife				
(Fach-)Hochschulreife				
<b>Berufsausbildung</b>				
keine Berufsausbildung	-4,89	-10,23	-6,57	
betriebliche Ausbildung	-3,30	-9,18	-6,58	
außerbetriebliche Ausbildung	-5,11	-16,23	-14,00	
Berufsfachschule, Fachschule	-3,65	-9,81	-5,74	
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>				
30 bis 89 Tage				
90 bis 179 Tage				
180 bis 359 Tage				
360 bis 719 Tage				
720 Tage und mehr				
<b>Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>		-1,02	-1,02	
<b>Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>				
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen bis Beginn Treatment</b>				1,15
<b>Partner</b>				
(Ehe-)Partner im Haushalt nicht erwerbstätig				
(Ehe-)Partner im Haushalt erwerbstätig				
<b>Kinder im Haushalt</b>				
Kinder über 13 Jahre				
Kinder unter 13 Jahren mit regelmäßiger Betreuung				
Kinder unter 13 Jahren ohne regelmäßige Betreuung				
<b>Stellenwunsch</b>				
Teilzeit				
<b>Anzahl Bewerbungen</b>				
<b>Prozentanteil Vorstellungsgespräche an Bewerbungen</b>				1,01
<b>Arbeitslosenquote</b>				
Aktivierung der Mobilität	---	---	2,36	---
Anteil der Verleihzeiten an Gesamtzeit	---	---	n.s	---
Schulungstage	---	---	n.s	---
PSA: sozialer Träger	---	---	n.s	---


Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Wie die Implementationsanalyse gezeigt hat, lassen sich die PSA-Träger unterschiedlichen Typen zuordnen: zum einen handelt es sich um gewerbliche Zeitarbeitsfirmen, die ihre gesamte Infrastruktur und ihr Know-how zur Umsetzung der PSA einsetzen können, zum anderen um PSA-Betreiber, die dem Bereich der Bildungsträger zuzuordnen sind. Ein Blick auf die Trägerstruktur zeigt, dass private Träger zwar etwas erfolgreicher sind als gemeinnützige, dieser Effekt ist allerdings nicht signifikant.

**Nachhaltigkeit**

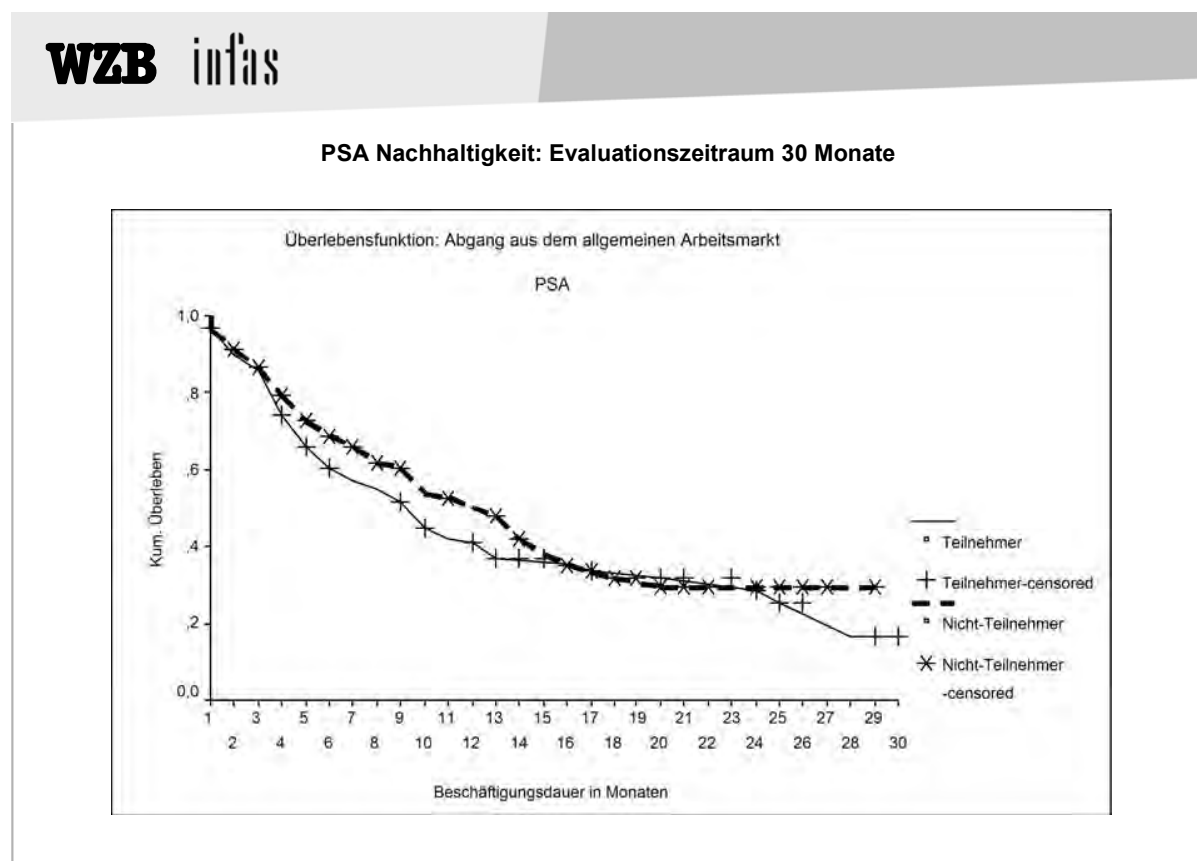
Bei den bisher dargelegten Analysen stand die Frage im Zentrum, welche Wirkung eine PSA-Beschäftigung im Vergleich zu einer Kontrollstichprobe hat, um überhaupt in eine Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt zu gelangen. Dies wird nun um die Nachhaltigkeitsbetrachtung ergänzt. Berechnet wurden die mittleren Verweildauern in der Beschäftigung im Anschluss an die Verleihzeit sowie die Raten für den Abgang aus dieser Beschäftigung. Die Übergangsraten sind demzufolge als Abgangsraten zu interpretieren. Die Abbildungen der Überlebensfunktionen für § 37c-PSA (vgl. Abbildung 5-33), die abgeleiteten Raten, die mittleren Verweildauern sowie der Log-Rank-Test in Tabelle 5-26 ergeben keine wesentlichen Unterschiede in der Nachhaltigkeit der Beschäftigung zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Ähnlichkeit der Überlebensfunktionen ist bei beiden Gruppen so groß, dass sich weiterhin keine statistisch signifikanten Effekte ergeben haben. Die Teilnehmer sind durchschnittlich einen Monat kürzer in Beschäftigung (14,2 zu 15,9 bei der Kontrollgruppe, nicht signifikant).

**Tabelle 5-26: Nachhaltigkeit der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt**

									
Nachhaltigkeit: Abgang aus der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt									
	Teilnehmer				Kontrollgruppe				Log-Rank-Test
	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer	
		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten	(in Monaten)	
<b>PSA</b>	0,061	0,472	0,841	14,21	0,053	0,353	0,646	15,91	0,39
- Männer	0,079	0,556	1,103	11,85	0,064	0,403	0,718	13,93	0,24
- Frauen	0,040	0,368	0,557	17,60	0,037	0,259	0,517	19,29	0,76
- West	0,058	0,449	0,810	14,73	0,051	0,326	0,581	16,23	0,45
- Ost	0,069	0,505	0,885	13,17	0,059	0,407	0,776	14,86	0,56
- 2003	0,042	0,330	0,579	17,27	0,038	0,247	0,348	18,90	0,63
- 2004	0,091	0,622	1,207	9,90	0,068	0,412	0,901	12,14	0,24

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Abbildung 5-33: § 37c – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### 5.6.5 Effizienzanalyse

Der Verleih von Arbeitslosen im Rahmen einer Personal-Service-Agentur kostet monatlich 1.051 Euro. Bei einer durchschnittlichen Verweildauer von rd. 6,5 Monaten in einer PSA-Beschäftigung ergeben sich – inklusive Verwaltungskosten – Maßnahmekosten in der Höhe von 6.939 Euro. Da in dieser Zeit außer dem Lohn der PSA keine weiteren Leistungen ausgezahlt werden, sind bei der Opportunitätsausgabenberechnung lediglich die Leistungskosten für Nichtteilnehmer in Anschlag gebracht. Hinzu kommen für 3,44 Monate finanzielle Leistungen nach SGB III. Basierend auf den Berechnungen der Wirkungsanalyse verweilen Nichtteilnehmer mit durchschnittlich 9,1 Monaten um fast einen Monat weniger in Arbeitslosigkeit als die Teilnehmer. Saldiert man dies mit den Maßnahmekosten, so errechnet sich ein Mehraufwand für die PSA-Teilnehmer von 4.252 Euro. Dies ist im Vergleich also die am wenigsten effektive und die teuerste der untersuchten Maßnahmen.

Tabelle 5-27: Ergebnisse der Kosten-Nutzen Analyse

<b>Personal-Service-Agentur PSA (§37c SGB III)</b>		
	2003/2004	2005 <sup>***)</sup>
<b>Kosten</b> EURO		
Durchschnittl. Kosten/ Monat *)	1051	
Durchschnittl. Gesamtlaufzeit (Monate)	6,56	
Durchschnittl. Maßnahmekosten (gesamt)	6894,56	
Verwaltungskosten pauschal (2 Std. Sachbearb. VerGrp. Vc)	44	
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>6939</b>	
<b>Nutzen (Opportunitätsausgaben)</b>		
<b>Leistungsbezug (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> Anteil in %		
<b>Teilnehmer/Nichtteilnehmer</b>		
Arbeitslosengeld	63,2	
Arbeitslosenhilfe	31,2	
Kein Bezug	5,6	
<b>Tagessätze (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	19,4	
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	17,33	
<b>Durchschnittliche Monatskosten je Leistungsbezieher</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	590,49	
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	527,48	
<b>Durchschnittliche Leistungskosten je Nichtteilnehmer und Monat ab Beginn der Maßnahme</b> (Monatliche Leistungskosten anteilig nach Art und Höhe der Leistung, incl. Nichtleistungsbezieher) EURO		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	537,76	
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	10,0	
Nichtteilnehmer (NT)	9,1	
<b>Differenz T-NT</b>	<b>0,9</b>	
<b>Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten X Mittlere Verweildauer **) EURO		
Teilnehmer (T) **)	1849,90	
Nichtteilnehmer (NT)	4536,11	
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-2686,21</b>	
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>	<b>-2686</b>	
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>6939</b>	
<b>Mindererausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>-2686</b>	
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>4252</b>	
*) Quelle: BA-Statistik; Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III, 2004		
**) Während der Zeit des PSA-Einsatzes ruht der Leistungsbezug; die PSA-Zeiten sind entsprechend aus dem Leistungsbezug herausgerechnet		
***) 2005 nicht erhoben		

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006



**Tabelle 5-28 Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I – Verkürzung der Verweildauer um einen Monat**

**WZB infas**

Personal-Service-Agentur PSA (§37c SGB III)		
	2003/2004	2005 ***)
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	9,0	
Nichtteilnehmer (NT)	9,1	
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-0,1</b>	
<b>Durchschnittliche monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten X Mittlere Verweildauer **) EURO		
Teilnehmer (T) **)	1312,14	
Nichtteilnehmer (NT)	4536,11	
<b>Differenz T-NT</b>		
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>	<b>-3223,97</b>	
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	6939	
Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)	-3224	
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>3715</b>	

\*) Quelle: BA-Statistik; Eingliederungsbilanz nach §11 SGB III, 2004  
 \*\*) Während der Zeit des PSA-Einsatzes ruht der Leistungsbezug; die PSA-Zeiten sind entsprechend aus dem Leistungsbezug herausgerechnet  
 \*\*\*) 2005 nicht erhoben

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

## 5.7 Implementation und Wirkung des Vermittlungsgutscheins (§ 421g SGB III)

Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse der Evaluation des Vermittlungsgutscheins (VGS) vor. Zunächst erörtern wir den Inhalt des Instruments und die Ziele des Gesetzgebers sowie den Forschungsstand. Anschließend präsentieren wir Daten zur Nutzung des Instruments in den Jahren 2002 bis 2005. Die Prozessanalyse widmet sich der Steuerungslogik des Gutscheins und den Ausgabestrategien der Agenturen, der Anreizgestaltung sowie den Informationswegen. Darüber hinaus werden die Matchingstrategien der privaten Vermittler analysiert. Die Wirkungsanalyse des Instruments gibt Aufschluss über die erzielten Netto-Integrationswirkungen. Abschließend wird eine Kosten-Nutzen-Bilanz des Vermittlungsgutscheins vorgestellt.

## 5.7.1 Grundlagen

### 5.7.1.1 Inhalt des Instruments und Ziele des Gesetzgebers

Mit dem Vermittlungsgutschein werden Arbeitsuchende mit Ressourcen ausgestattet, sich unabhängig von öffentlicher Arbeitsvermittlung am Markt einen geeigneten privaten Dienstleister zu suchen und ihn mit der Arbeitsvermittlung zu beauftragen.

Der Vermittlungsgutschein wurde mit dem am 27. März 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat (BGBl. I, Nr. 20, S. 1130) in das Spektrum der Vermittlungsinstrumente des SGB III eingeführt. Er ist instrumenteller Ausdruck des infolge des Vermittlungsskandals im Jahre 2002 durch den Gesetzgeber vollzogenen Systembruchs in der Arbeitsvermittlung. Mit der gleichzeitigen Abschaffung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung und der in § 296 SGB III neu geregelten Möglichkeit, Vermittlungsverträge zwischen privaten Vermittlern und Arbeitsuchenden abzuschließen, sodass Arbeitsuchende für die Dienstleistung zahlen, wurde der Markt für private Arbeitsvermittlung bzw. Personaldienstleistung nahezu vollständig dereguliert.

Ziele des Gesetzgebers waren, den Marktzugang zu Vermittlungsdienstleistungen zu erleichtern, Bürokratie abzubauen und der BA die Kontrolle über die Marktteilnehmer zu entziehen, da öffentliche und private Arbeitsvermittlung stärker miteinander konkurrieren sollten. Mittelfristig sollten die erfolgsabhängige Vergütung und die Konkurrenz privater Vermittler untereinander und mit der Bundesanstalt für Arbeit dafür sorgen, dass sich ausschließlich seriös arbeitende und an den Interessen der Arbeitsuchenden orientierte Vermittler am Markt durchsetzen.

Um Missbrauch so weit wie möglich zu verhindern und die notwendige Transparenz über die Arbeit professioneller Arbeitsvermittler für Arbeitsuchende herzustellen, hatte der Gesetzgeber die Bundesregierung aufgefordert, die Entwicklung von Qualitätsstandards für private Arbeitsvermittlungen zu befördern. Die Entwicklung von Qualitätsstandards in der Branche wurde auf niedrigem Niveau zunächst abgeschlossen (vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521 vom 13.2.2004).<sup>199</sup>

Die zunächst bis Dezember 2004 befristete gesetzliche Regelung sah vor, dass Arbeitsuchende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe, die nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt wurden oder die eine Beschäftigung im Rahmen einer ABM oder SAM nach dem SGB III ausüben oder zuletzt ausübten, Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben. Die BA verpflichtete sich mit dem Gutschein, den Vergütungsanspruch des privaten Vermittlers gegenüber dem Arbeitsuchenden bei erfolgreicher Vermittlung in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis von mindestens 15 Stunden wöchentlich zu erfüllen. Der Gutschein entsprach bis Ende 2004 je nach Dauer der Arbeitslosigkeit einem Gegenwert von 1.500, 2.000

---

199 Inwieweit die entwickelten Mindeststandards der vom Gesetzgeber eingeforderten Qualitätssicherung entsprechen, wird in Abschnitt 5.7.2.2 beleuchtet.

oder 2.500 Euro. Davon wurden 1.000 Euro bei Beschäftigungsbeginn und der jeweilige Restbetrag nach sechsmonatiger Beschäftigungsdauer ausgezahlt. Kein Honorar wurde gezahlt, wenn der Dienstleister bereits von der Agentur für Arbeit mit der Vermittlung beauftragt wurde, wenn die Vermittlung an einen früheren Arbeitgeber erfolgte, bei dem die Arbeitsuchenden innerhalb des letzten Jahres vor Arbeitslosigkeit mindestens drei Monate beschäftigt waren, oder wenn die Beschäftigung vertraglich auf weniger als drei Monate befristet war.

Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze wurde die Gültigkeit des Instruments in ab Januar 2005 geltender modifizierter Form bis 31. Dezember 2006 verlängert (vgl. BGBl. I, Nr. 61, Jg. 2004, S. 2902). Zur Einlösung eines Vermittlungsgutscheins wird nun eine Gewerbeanmeldung benötigt. Seit Januar 2005 haben arbeitssuchende Empfänger von Arbeitslosengeld bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit innerhalb einer Frist von drei Monaten einen Rechtsanspruch auf den Vermittlungsgutschein. Der Gutschein entspricht einem Gegenwert von 2.000 Euro. Die erste Rate in Höhe von 1.000 Euro wird nach sechswöchiger, die zweite Rate nach sechsmonatiger Beschäftigungsdauer ausgezahlt. Kein Honorar wird gezahlt, wenn der Dienstleister bereits von der Agentur mit der Vermittlung beauftragt wurde, die Beschäftigung vertraglich auf weniger als drei Monate befristet ist, der Anbieter Personalvermittlung nicht als Gegenstand seines Gewerbes angezeigt hat oder wenn die Vermittlung an einen früheren Arbeitgeber erfolgt, bei dem die Arbeitsuchenden innerhalb der letzten vier Jahre mindestens drei Monate beschäftigt waren.

Die Neuregelungen sollen Missbrauch und Mitnahmeeffekte eindämmen und durch eine Vereinheitlichung des Honorars bürokratischen Aufwand reduzieren. Durch die Verkürzung der Anspruchsfrist kann der Gutschein früher eingesetzt werden.

Arbeitsuchende mit Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben seit 1. Januar 2005 nach § 16 Abs. 1 SGB II keinen Rechtsanspruch auf den Vermittlungsgutschein mehr (vgl. BGBl. I, Nr. 66, Jg. 2004, S. 2954 ff.).

#### 5.7.1.2 Forschungsstand

Im Rahmen des IAB-Auftragsprojekts „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung der Beauftragungen nach § 37(a) SGB III, Vermittlungsgutschein (VGS) und Personal-Service-Agenturen (PSA)“ haben das ZEW Mannheim, sinus München und das IAW Tübingen mehrere Berichte zur Umsetzung des Vermittlungsgutscheins vorgelegt (vgl. IAB Forschungsberichte 1-8/2005; sinus/ZEW 2005; Kruppe 2006). Die Forschungsgruppen beschäftigten sich mit einer Clusteranalyse der Agenturbezirke nach deren Organisiertheit der Ausgabe des Vermittlungsgutscheins, analysierten die mikroökonomische Wirkung des Gutscheins, berechneten seine makroökonomische Wirkung und untersuchten die Struktur der Marktteilnehmer.

Hier seien zwei zentrale Untersuchungsergebnisse aufgeführt (zu weiteren Ausführungen vgl. auch WZB/infas 2005, S. 276 ff.).

*Pfeiffer, Winterhager & Heinze* (2006) legten eine mikroökonomische Wirkungsanalyse für zwischen Mai 2003 und Dezember 2004 ausgegebene Vermittlungsgutscheine vor.<sup>200</sup> Der Netto-Integrationseffekt drei Monate nach Ausgabe des Gutscheins lag für in diesem Zeitraum ausgegebene Gutscheine bei etwa 4,5 % (*Pfeiffer, Winterhager & Heinze* 2006, S. 96 ff.). Es wurden deutliche individuelle, regionale und saisonale Unterschiede festgestellt (vgl. auch *Heinze et al.* 2005b, S. 79). Die Autoren diskutieren die Abhängigkeit der Integrationswirkung vom Wert des Gutscheins angesichts der deutlich geringeren Effekte bei Langzeitarbeitslosen. Im Vergleich mit den Konditionen der Arbeitsvermittlung im australischen „Job Network“ verweisen sie darauf, dass dort die Vermittlungsprämie stärker als im Fall des deutschen Vermittlungsgutscheins ausdifferenziert wird: Für Kurzzeitarbeitslose lag sie bei umgerechnet lediglich 120 Euro, während für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen je nach Schwere der Vermittlungshemmnisse zwischen 2.100 und 4.200 Euro gezahlt wurden. Angesichts dieser Unterschiede und nicht näher ausgeführter theoretischer Überlegungen argumentieren die Autoren, den Gutschein stärker auszudifferenzieren, um Creaming- und Mitnahmeeffekte einzuschränken.

Die *Autorengemeinschaft sinus München* (2006b) untersuchte unter anderem den Markt der privaten Vermittler, die Vermittlungsgutscheine bei der BA einlösten. Die zwischen April 2002 und Juni 2004 ausgezahlten 71.887 Gutscheine wurden von etwa 11.500 privaten Vermittlern eingelöst, wobei 2 % der Vermittler mehr als 50 Gutscheine einlösten und damit 23 % des Marktanteils an Vermittlungen über den Gutschein erzielten. Weitere 9 % der Vermittler lösten zwischen 13 und 50 Gutscheinen ein. Beide Gruppen zusammen erzielten einen Marktanteil von 59 %. Rund zwei Drittel der Vermittler haben maximal drei Gutscheine eingelöst und damit 16 % des Marktanteils erzielt. 85 % der Vermittler waren für Gutscheinbesitzer aus maximal drei Agenturbezirken aktiv. Die größten Vermittler waren mehrheitlich für vier bis 20 Agenturen aktiv. Lediglich vier der 11.500 Vermittler waren für mehr als 50 Agenturen aktiv (vgl. *Autorengemeinschaft sinus München* 2006b).

Der *Bundesrechnungshof* legte im Oktober 2003 einen Prüfbericht über den Einsatz von insgesamt 906 im Jahre 2002 in 16 Arbeitsämtern ausgegebenen und ausgezahlten Vermittlungsgutscheinen vor, in dem er empfahl, den Vermittlungsgutschein nicht über den Experimentierzeitraum bis Ende 2004 zu verlängern (vgl. *Bundesrechnungshof* 2003b). Insgesamt wurden im Prüfungszeitraum knapp 207.000 VGS ausgegeben. Die Einlösungsquoten der Arbeitsämter lagen zwischen 1 % und 16 % der ausgegebenen Gutscheine. Es wurden vor allem Männer, Facharbeiter und ungelernte Arbeiter vermittelt. Fast drei Viertel der Vermittelten waren zwischen 25 und 49 Jahre alt. Die Beschäftigungsverhältnisse erwiesen sich in mehr als der Hälfte der Fälle als wenig nachhaltig, teilweise dauerten sie nur wenige Wochen an. Es wurden zahlreiche Missbrauchs- oder Mitnahmefälle identifiziert, wobei Fälle der Verflech-

---

200 Also jene nach den Bedingungen, die für bis Ende 2004 ausgegebene Gutscheine „alten Typs“ galten: Einlösung am ersten Tag der Beschäftigung, Wert gestaffelt in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit.

tung von Vermittlern und Arbeitgebern sowie Scheinvermittlungen überwogen. Arbeitgeber haben ihre Personalgewinnung an private Vermittler ausgelagert und so ihre Aufwendungen auf Kosten der Versichertengemeinschaft reduziert (vgl. WZB/infas 2005, S. 276 f.).

## 5.7.2 Implementationsanalyse

### 5.7.2.1 Inanspruchnahme im Zeitverlauf und Teilnehmerstruktur

Für die nach dem 1. Januar 2005 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine<sup>201</sup> konnte die BA-Statistik keine Daten zur Ausgabe bereitstellen. Der Evaluation standen für den Gutschein nach neuer Regelung lediglich Zahlen über ausgezahlte Gutscheine nach Agenturbezirk und Rechnungskreis zur Verfügung.

Die folgende Diskussion der Inanspruchnahme und Teilnehmerstruktur des Instruments bezieht sich daher weitgehend auf die bis Ende 2004 ausgegebenen Gutscheine nach alter Regelung mit gestaffelten Honorarsätzen. Im Anschluss werden die verfügbaren Daten über ausgezahlte (neue) Vermittlungsgutscheine im Jahre 2005 kurz berichtet.

Nach einem kontinuierlichen Anstieg erreichte die Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine im zweiten Quartal 2004 mit knapp 200.000 einen vorläufigen Höhepunkt und ging dann im vierten Quartal 2004 auf gut 150.000 zurück. Seit ihrer Einführung im Frühjahr 2002 wurden bis Ende 2004 rund 1,4 Mio. VGS ausgegeben – davon etwas mehr als die Hälfte (52 %) in den neuen Bundesländern (vgl. Abbildung 5-34 und Anhangstabellen A3-49 sowie A3-50).<sup>202</sup>

Unter den Empfängern von Vermittlungsgutscheinen sind Männer mit rund 62 % sowie die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) mit rund 52 % stark überrepräsentiert. Bezogen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit sind Arbeitslose zwischen drei und zwölf Monaten am stärksten vertreten.<sup>203</sup> Spezielle Zielgruppen des Arbeitsmarkts – vor allem Ältere, Ausländer, Arbeitslose ohne Berufsausbildung sowie Langzeitarbeitslose – sind unterrepräsentiert. Dieses Muster gilt in unterschiedlichem Ausmaß für Ost- und Westdeutschland (vgl. Tabelle 5-29).<sup>204</sup>

---

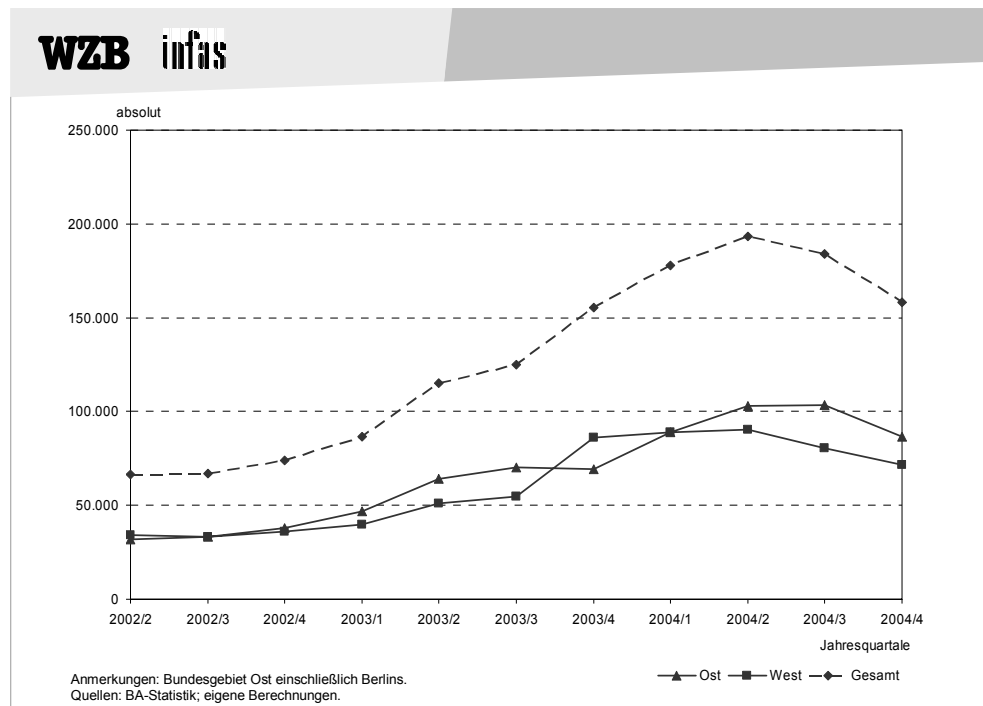
201 Mit der Verkürzung der Frist bis zum Einsetzen des Rechtsanspruchs auf den Gutschein von drei Monaten auf sechs Wochen wurde der Kreis der potenziellen Nutzer erweitert. Zugleich besteht für SGB-II-Kunden kein Rechtsanspruch.

202 Ausführliche deskriptive Statistiken zum Vermittlungsgutschein werden in den Anhangstabellen A3-49 bis A3-56 wiedergegeben.

203 Kurioserweise wurden etwa 6 % der Vermittlungsgutscheine an Arbeitslose ausgehändigt, die weniger als drei Monate arbeitslos, d. h. nicht teilnahmeberechtigt waren.

204 Die Tabellen A3-53 bis A3-56 fassen die Teilnehmerstruktur der Besitzer eines Vermittlungsgutscheins alter Regelung nach allen verfügbaren Merkmalen zusammen.

**Abbildung 5-34: § 421g – Ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Im Mittel gaben die Agenturen den Vermittlungsgutschein je Quartal des Jahres 2004 an 5 % der Anspruchsberechtigten aus. Die Ausgabepraxis variiert dabei zwischen 0,1 % und 22 %. Dies weist auf eine sehr unterschiedliche Strategie der Agenturen im Umgang mit dem Instrument hin.

Bezogen auf den Bestand aller Berechtigten (> 3 Monate arbeitslos) wurde der Vermittlungsgutschein im Osten erheblich häufiger ausgegeben. Ende 2004 wurden (für 7,3 % der Berechtigten) im Osten an doppelt so viele berechnigte Arbeitsuchende Gutscheine ausgegeben wie im Westen (für 3,6 %) (vgl. Abbildung 5-35 und ausführlich Anhangstabelle A3-53).<sup>205</sup>

Da die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins zeitlich um einige Monate verzögert ist, wurden auch nach Ende der Ausgabe von Gutscheinen alten Typs zum Jahresende 2004 weitere Einlösungen erfasst (vgl. Abbildung 5-36).

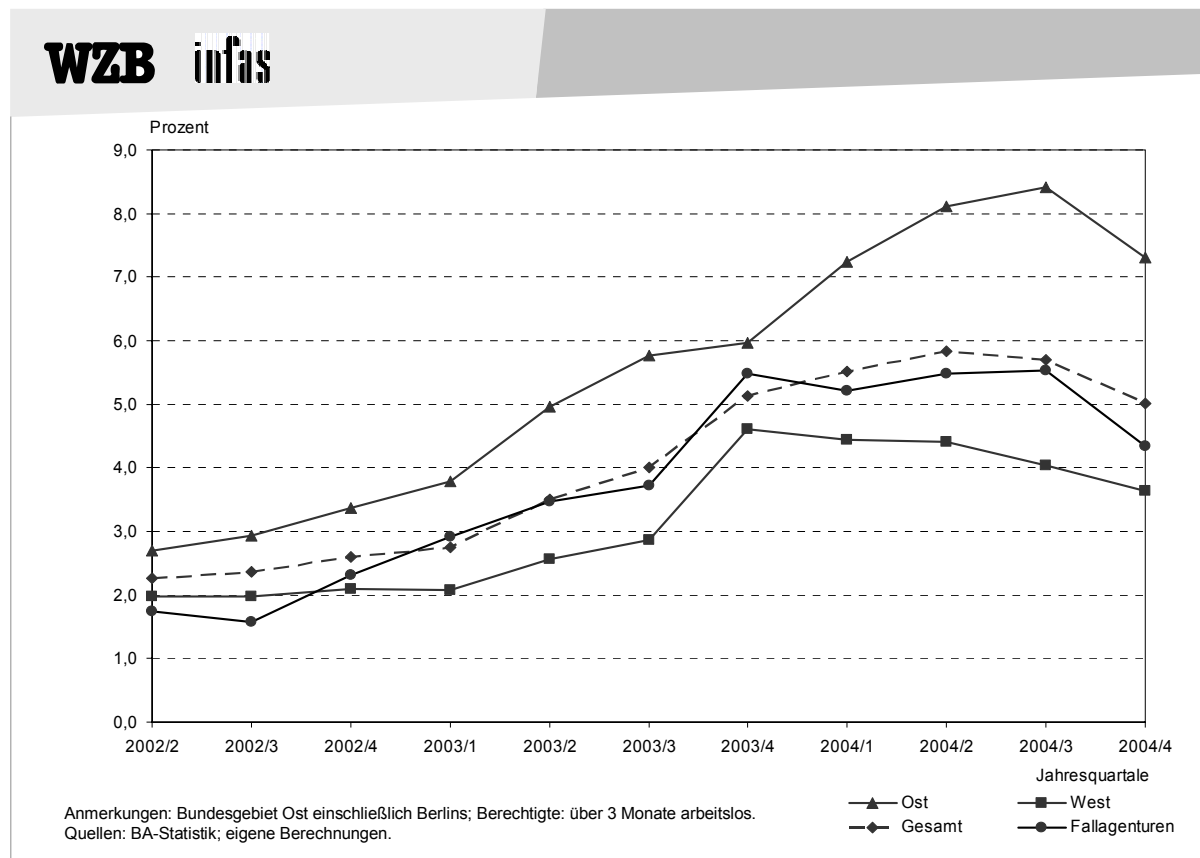
Mit dem Wechsel der Erfassung der ausgegebenen Gutscheine Anfang 2005 wegen der Veränderung in den Anspruchsvoraussetzungen und der Zahlungshöhe lässt sich nun eine (vorläufige) Abschlussbilanz des Gutscheins alten Typs unter Berücksichtigung aller bis Ende 2005 getätigten Auszahlungen der BA erstellen. Der Anteil der eingelösten an allen ausgegebenen Vermittlungsgutscheinen alten Typs, also der Anteil der Integrationen mit dem Gutschein, beträgt im Mittel 8 % (vgl. Tabelle 5-30).

205 Bezogen auf alle Arbeitslosen 5,6 % bzw. 2,6 %.

**Tabelle 5-29: § 421g – Teilnehmerstruktur ausgegebene Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004**

	Teilnehmerstruktur 2002-2004	Relation zur Arbeitslosenstruktur 2002-2004
<i>Insgesamt absolut</i>	1.403.124	
<i>Insgesamt</i>	100,0%	1,00
Ost	52,4%	1,40
West	47,6%	0,76
Frauen	37,6%	0,82
Männer	62,4%	1,15
Insgesamt < 25 Jahre	11,7%	1,03
Insgesamt > 50 Jahre	16,6%	0,57
<i>Personengruppe 1 (Alo/Förd./Leist.)</i>		
Berufsrückkehrer	3,0%	0,93
Bes. förderungsbedürftige Personen	46,4%	0,67
<i>Gesundheitliche Einschränkungen</i>		
Ohne	80,9%	1,06
Mit, aber ohne SB	16,8%	0,85
SB	2,3%	0,54
<i>Berufsausbildung</i>		
ohne Berufsausbildung	22,5%	0,62
betriebliche Ausbildung	67,8%	1,26
Berufsfachschule/Fachschule	4,7%	0,95
Fachhochschule	2,0%	1,27
Universität	3,0%	0,84
<i>Dauer der Arbeitslosigkeit</i>		
bis 1 Monat	2,1%	0,19
von 1 bis 3 Monaten	4,3%	0,25
von 3 bis 6 Monaten	28,3%	1,70
von 6 bis 12 Monaten	30,3%	1,60
von 12 bis 24 Monaten	21,3%	1,21
ab 24 Monate	13,2%	0,70
<i>Förderung vorher Arbeitsloser</i>		
insgesamt	95,6%	
bis 25 Jahre	11,0%	
ab 50 Jahre	15,8%	
<u>Anmerkungen:</u>		
Die Prozentangaben beziehen sich auf die absoluten Zahlen. Die rechte Spalte zeigt in Indexwerten, welche Personengruppen in Bezug auf den Bestand der Arbeitslosen über- bzw. unterrepräsentiert sind. Ein Wert von "1" bedeutet, dass der Anteil einer bestimmten Personengruppe unter den Teilnehmern gleich ist mit deren Anteil am Arbeitslosenbestand, Werte über bzw. unter "1" bedeuten Über- bzw. Unterrepräsentation. Bundesgebiet Ost einschließlich Berlin. Daten ausschließlich für den Rechtskreis SGB III.		
Fehlende Werte erklären sich durch missings.		
<u>Quellen:</u> BA-Statistik; eigene Berechnungen.		

**Abbildung 5-35: § 421g – Anteil ausgegebener Vermittlungsgutscheine an allen Berechtigten 2002 bis 2004 – Unterschiede nach Bundesgebiet**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Oder anders ausgedrückt: In 92 % der Fälle zog der ausgegebene Vermittlungsgutschein keine Beschäftigung nach sich.<sup>206</sup> Offensichtlich liegt zwischen Ausgabe des Gutscheins durch die Agentur und der erfolgreichen Vermittlung durch einen privaten Vermittler ein schwieriger Weg, der in der Teilnehmerbefragung und in Experteninterviews mit lokalen Akteuren nachgezeichnet wird.

Auffällig ist, dass trotz erheblich höherer Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern deutlich mehr Gutscheine eingelöst werden. Männer im Osten konnten in 12 % der Fälle mit dem Gutschein vermittelt werden, Frauen im Westen dagegen nur in knapp 6 % der Fälle.

Dauerte die vermittelte Beschäftigung mindestens sechs Monate, so erhielt der private Vermittler die zweite Rate des Vermittlungshonorars, deren Höhe sich nach der Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit richtete (vgl. Abschnitt 5.7.1.1). Diese Zahlung, bezogen auf die Anzahl der ausgegebenen VGS in der jeweiligen Katego-

206 Dabei kann eine Person mehrere Gutscheine in Folge erhalten. In diesen Fällen ist den privaten Vermittlern im Zeitraum der Gültigkeit des jeweils vorherigen Gutscheins keine Vermittlung gelungen, das Instrument war also beim vorherigen Einsatz erfolglos.

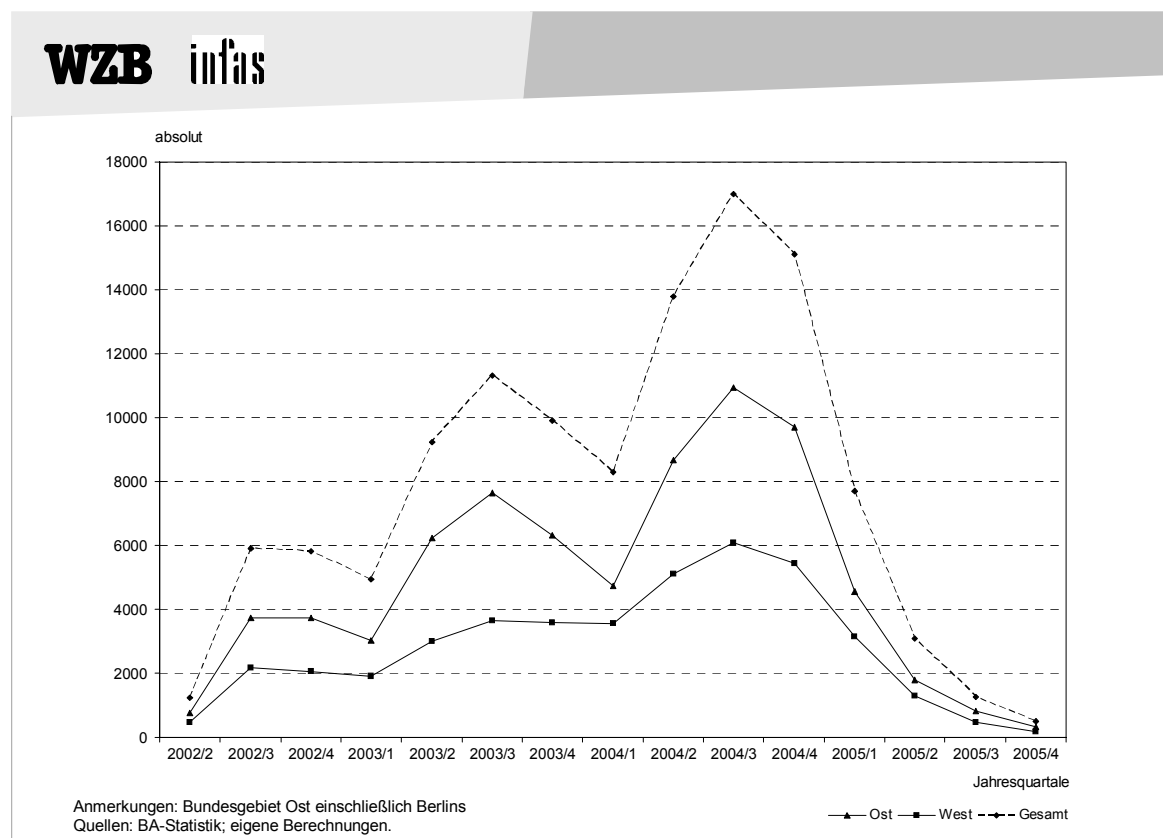


rie, ergibt einen einfachen Indikator für die Nachhaltigkeit. Insgesamt wurde in nur 43 % der Fälle mit dem Einsatz eines Vermittlungsgutscheins eine mindestens sechs Monate andauernde Beschäftigung erzielt. Die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen nach Einlösung eines Vermittlungsgutscheins ist im Osten geringer als jene von Arbeitssuchenden mit weniger als zwölf Monaten Arbeitslosigkeit, im Westen zeigen sich kaum Unterschiede (vgl. Tabelle 5-30). Für Frauen war die Vermittlung deutlich nachhaltiger als für Männer.

Für die Vermittlungsgutscheine nach neuer Rechtsform, die ab Anfang 2005 ausgegeben wurden, stehen der vorliegenden Untersuchung nur wenige Daten der BA zur Verfügung. Angesichts fehlender Daten zur Ausgabe des neuen Gutscheins lassen sich hier keine Eingliederungswirkungen berichten. In Tabelle 5-31 finden sich einige Daten zu den im Jahre 2005 ausgegebenen und eingelösten neuen Vermittlungsgutscheinen.

Danach liegt der Anteil der Vermittlungsgutscheine, für die den Vermittlern auch die zweite Rate des Gutscheins ausgezahlt wurde, vorläufig nur bei 17 %. Diese Größe, die ein Maß für die Nachhaltigkeit der Vermittlungen darstellt, wird sich angesichts der sechsmonatigen Frist bis zur Abrechnung der zweiten Rate im Laufe der Zeit allerdings noch verbessern.

**Abbildung 5-36: § 421g – Eingelöste Vermittlungsgutscheine nach alter Rechtsform 2002 bis 2005 insgesamt – Unterschiede nach Bundesgebiet**



**Tabelle 5-30: § 421g – Gesamtbilanz der Einlösung des Vermittlungsgutscheins nach alter Rechtsform**

	Ost	West	Gesamt
<b>Insgesamt</b>			
VGS ausgegeben gesamt	735.917	667.207	1.403.124
darunter 1500€	222.381	218.675	441.056
darunter 2000€	123.808	125.948	249.756
darunter 2500€	389.728	322.584	712.312
VGS eingelöst gesamt	73.017	42.154	115.171
darunter 2. Rate eingelöst	31.203	18.149	49.352
Zahlung Rest 500 €	10.577	6.001	16.578
Zahlung Rest 1000 €	5.765	3.466	9.231
Zahlung Rest 1500 €	14.861	8.682	23.543
Einlösungsgrad 1. Rate gesamt	9,9%	6,3%	8,2%
Einlösungsgrad 2. Rate gesamt	4,2%	2,7%	3,5%
darunter 1500€	4,8%	2,7%	3,8%
darunter 2000€	4,7%	2,8%	3,7%
darunter 2500€	3,8%	2,7%	3,3%
Nachhaltigkeit der Beschäftigung (2. Rate in % von 1. Rate)	42,7%	43,1%	42,9%
<b>Frauen</b>			
VGS ausgegeben gesamt	295.123	232.080	527.203
darunter 1500€	77.617	79.956	157.573
darunter 2000€	45.750	45.915	91.665
darunter 2500€	171.756	106.209	277.965
VGS eingelöst gesamt	20.328	13.537	33.865
darunter 2. Rate eingelöst	10.983	6.513	17.496
Zahlung Rest 500 €	3.168	2.161	5.329
Zahlung Rest 1000 €	1.855	1.302	3.157
Zahlung Rest 1500 €	5.960	3.050	9.010
Einlösungsgrad 1. Rate gesamt	6,9%	5,8%	6,4%
Einlösungsgrad 2. Rate gesamt	3,7%	2,8%	3,3%
darunter 1500€	4,1%	2,7%	3,4%
darunter 2000€	4,1%	2,8%	3,4%
darunter 2500€	3,5%	2,9%	3,2%
Nachhaltigkeit der Beschäftigung (2. Rate in % von 1. Rate)	54,0%	48,1%	51,7%
<b>Männer</b>			
VGS ausgegeben gesamt	440.794	435.127	875.921
darunter 1500€	144.764	138.719	283.483
darunter 2000€	78.058	80.033	158.091
darunter 2500€	217.972	216.375	434.347
VGS eingelöst gesamt	52.689	28.617	81.306
darunter 2. Rate eingelöst	20.220	11.636	31.856
Zahlung Rest 500 €	7.409	3.840	11.249
Zahlung Rest 1000 €	3.910	2.164	6.074
Zahlung Rest 1500 €	8.901	5.632	14.533
Einlösungsgrad 1. Rate gesamt	12,0%	6,6%	9,3%
Einlösungsgrad 2. Rate gesamt	4,6%	2,7%	3,6%
darunter 1500€	5,1%	2,8%	4,0%
darunter 2000€	5,0%	2,7%	3,8%
darunter 2500€	4,1%	2,6%	3,3%
Nachhaltigkeit der Beschäftigung (2. Rate in % von 1. Rate)	38,4%	40,7%	39,2%

Anmerkungen: Bundesgebiet Ost einschließlich Berlins.

Quellen: BA-Statistik; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-31: § 421g – Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine neuer Rechtsform 2005**

	Ost	West	Gesamt
Auszahlung nach sechswöchiger Beschäftigung gesamt (1. Rate)	23.159	14.552	37.711
1. Rate im Rechtskreis SGB III	14.574	9.339	23.913
1. Rate im Rechtskreis SGB II	8.585	5.213	13.798
Darunter befristete Beschäftigung gesamt	2.976	2.158	5.134
befrist. Beschäftigung in SGB III	1.065	903	1.968
befrist. Beschäftigung in SGB II	1.911	1.255	3.166
Restvergütung gesamt (Auszahlung der 2. Rate von 1.000 €)	3.863	2.458	6.321
2. Rate im Rechtskreis SGB III	3.110	1.921	5.031
2. Rate im Rechtskreis SGB II	753	537	1.290

Anmerkungen: Die ausgewiesenen Zahlen sind Jahressummen der regionalen Quartalswerte.  
Bundesgebiet Ost einschließlich Berlins.  
Quellen: BA-Statistik; eigene Berechnungen.

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

### 5.7.2.2 Umsetzung

Im Folgenden werden die Umsetzung prägende Aspekte der Beauftragung Dritter mit der Arbeitsvermittlung über den Vermittlungsgutschein analysiert. Dazu gehören:

- die Ausgabestrategie der Agenturen für Arbeit,
- die Informationsprobleme für die Arbeitssuchenden über geeignete private Vermittler,
- die Qualität der privaten Vermittler,
- die Anreizstruktur und Anerkennung von Vermittlungen und
- die von privaten Vermittlern betriebenen Matching-Strategien.

#### *Ausgabestrategie der Agenturen für Arbeit*

Da Arbeitslose nach einer gesetzlich definierten Dauer der Arbeitslosigkeit (vgl. Abschnitt 5.7.1) Anspruch auf den Gutschein haben, lässt sich seine Ausgabe an die Berechtigten durch die Agenturen nur in geringem Maße steuern. Dennoch unterscheiden sich die Agenturen in ihrer Ausgabestrategie.

Vier der zehn Fallagenturen haben nach anfänglich großzügigem Einsatz aufgrund der Erfahrungen mit geringen Wirkungen, dem Desinteresse der großen Personaldienstleister am Einsatz des Instruments, mit hoher Mittelbindung und erheblichen Missbrauchseffekten die Ausgaben reduziert und gaben den Gutschein im Jahre 2005 nur noch auf Verlangen aus. Eine Fallagentur hatte nach Aussage der Geschäftsleitung nach zögerlichem Beginn die Ausgabe zwischenzeitlich erhöht, weil die Regionaldirektion entsprechende Vorgaben gemacht hatte. In vier weiteren Fallagenturen wurde von den Geschäftsleitungen berichtet, der Vermittlungsgutschein würde offensiv angeboten. In drei dieser Agenturen wurde zugleich von den Vermittlern berichtet, dass der Gutschein kaum noch nachgefragt und deshalb auch kaum ausgegeben werde. In einer dieser Agenturen stieg der Einlösungsgrad im Laufe der Zeit, weshalb das Instrument hier sehr positiv bewertet wurde. Eine Fallagentur hat den Vermittlungsgutschein von Beginn an eher gezielt eingesetzt, wenn Teilarbeitsmärkte und spezielle Zielgruppen bedient werden sollten.

„Alles ist wichtig, was der Integration dient, und der Vermittlungsgutschein hat aus meiner Sicht insofern sehr viel Reiz, weil er nur dann Geld kostet, wenn er eingelöst wird. [...] Wir gehören zu den Agenturen, die sehr offensiv mit diesem Instrument umgehen, weil ich es für richtig halte, in einer schwierigen Situation jeden, aber auch jeden Weg zu nutzen, der zum Erfolg führen kann.“ (Leitungskraft, AA 05)

In der bundesweiten Agenturbefragung (2005) gaben 59 % der Agenturen an, die Ausgabe des Gutscheins seit Beginn des Instruments eher großzügig zu handhaben, rund 11 % gaben an, den Gutschein zielgerichtet in Einzelfällen auszugeben, gut 17 % beschrieben ihre Ausgabepaxis als anfangs zurückhaltend und später eher großzügig und nur 3 % gaben an, die Ausgabe des Gutscheins von anfangs großzügig auf eher zurückhaltend verändert zu haben. In der Befragung der Agenturführungskräfte (2006) stimmten 16 % der Aussage „Wir bieten den Gutschein allen anspruchsberechtigten Bewerbern unaufgefordert an“ voll und ganz zu, während 24 % dieser Aussage eher nicht zustimmten und die Mehrheit der Befragten (59 %) verhaltene Zustimmung äußerte.

Ein Grund für die unterschiedliche Ausgabestrategie liegt in einem deutlich unterscheidbaren Verhältnis zwischen Agenturen und privaten Arbeitsvermittlern, das vom Steuerungsverständnis der Agenturen geprägt wird. Zum einen finden sich Agenturen, die Dritte als sinnvolle Ergänzung zur eigenen Arbeit verstehen und sich deshalb auch den privaten Vermittlern gegenüber, die über Gutscheine mit der BA konkurrieren, eher kooperativ verhalten. Sie versuchen beispielsweise, das Instrument bei den etablierten Personaldienstleistern aktiv einzuführen oder gezielt dort einzusetzen, wo Private einen besseren Marktzugang haben als die Agenturen. Zum anderen finden sich Agenturen, die private Dienstleister eher als Konkurrenz betrachten und deshalb diejenigen Privaten, die mit dem Gutschein arbeiten, eher blockieren. Die Haltung der Agenturen zu privaten Vermittlern kann sich auf die Informationspolitik über die Angebote privater Vermittler oder auf das Abrechnungsprozedere auswirken.

Ein anderer Grund für unterschiedliche Ausgabestrategien sind unterschiedliche Kooperationserfahrungen und die verschiedenen Bewertungen der Wirkung des Instru-

ments. In den relativ kooperationsfreundlichen Fallagenturen wurde von eher positiven Erfahrungen mit dem Vermittlungsgutschein berichtet. Zudem wird der Gutschein hier als ergänzendes Instrument auch für jene Kundengruppen verstanden, denen nach den Handlungsprogrammen wenig Förderleistungen zur Verfügung gestellt werden dürfen (vgl. Abschnitt 2.2.3.2).

In den Agenturen mit abnehmender Ausgabeintensität wurde diese oft mit zu geringen Erfolgen begründet. Letztlich bleiben die Agenturen zuständig für jene Arbeitssuchende, denen es nicht gelingt, über die Beauftragung privater Anbieter eine neue Arbeit zu finden. Die Zurückhaltung bei der Ausgabe des Gutscheins wurde auch mit den nach dem Scheitern einer privaten Vermittlungsdienstleistung entstehenden Transaktionskosten für die öffentliche Arbeitsvermittlung begründet.

Im Laufe des Untersuchungszeitraums hat die Aktivität der Fallagenturen, den Gutschein potentiellen Nutzern anzubieten, eher nachgelassen. In Hospitationen Anfang 2006 wurde seltener als Anfang 2005 beobachtet, dass die Vermittler den Gutschein formal Berechtigten aktiv anboten. Zugleich schien der Einsatz des Vermittlungsgutscheins Anfang 2006 weniger Debatten innerhalb der Agenturen auszulösen als noch Anfang 2005.

### *Informationsprobleme*

Im Gegensatz zur Beauftragung über Kontraktmanagement können Arbeitssuchende den Gutschein (seit 2005) nach mindestens sechs Wochen Arbeitslosigkeit erhalten und sich dann selbst einen geeigneten privaten Vermittler suchen. Die für die Arbeitssuchenden positiven Aspekte des Rechtsanspruchs auf den Gutschein und der Wahlfreiheit zwischen den privaten Vermittlern wird aber durch den *Mangel an Informationen* über Qualität und Kompetenzen der privaten Vermittler teilweise konterkariert.

Die Agenturen dürfen wegen des Wettbewerbs zwischen den Privaten keine Empfehlungen aussprechen oder über die Qualität der Dritten informieren. Um dem Informationsproblem zumindest in geringem Umfang zu begegnen, haben die Privaten die Möglichkeit, in der Agentur Werbung für ihre Angebote zu machen. Diese Möglichkeit beschränkt sich allerdings zumeist auf das Auslegen von Flyern.

Die Pflege der in den Agenturen ausgelegten Informationen über private Anbieter war in den besuchten Agenturen sehr unterschiedlich. Einige Agenturen hatten zwar Info-Ständer im Eingangsbereich postiert, es waren aber kaum Informationen von Privaten enthalten. In anderen Agenturen fanden sich keine entsprechenden Informationen im Eingangsbereich. In einigen Agenturbezirken wurde von den privaten Vermittlern berichtet, dass die Agenturen über Listen mit allen in der Region aktiven Arbeitsvermittlern verfügen, die sie Besitzern von Vermittlungsgutscheinen zur Verfügung stellen. Gerade kleinere Vermittler verstehen auch die Veröffentlichung ihrer Stellenangebote im virtuellen Arbeitsmarkt der Bundesagentur für Arbeit als ein Mittel der Werbung für ihre Dienstleistung.

Um dem Informationsproblem zu begegnen, hat die Bundesagentur für Arbeit in ihr Internetportal eine nach Postleitzahlbereichen geordnete Link-Sammlung zu den Homepages privater Vermittler eingestellt. Allerdings fehlen hier Hinweise auf die Qualität der Vermittler, denn jeder Anbieter kann seine Internetseite bei der Bundesagentur für Arbeit zur Verlinkung anmelden. Links zu privaten Vermittlern, Verweise auf Qualitätsstandards der Branche, Hinweise zum Umgang mit privaten Vermittlern und dem Vermittlungsgutschein finden sich an verschiedenen Stellen im Portal der Bundesagentur für Arbeit. Ein einfacher Zugang zu Informationen über private Anbieter ist so nicht gewährleistet.

Von einigen, vor allem neu am Markt agierenden, Vermittlern wird der Informationsmangel als größtes Problem beschrieben.

„Arbeitsuchende als Kunden zu gewinnen, ist angesichts des Werbeverbots in den Agenturen schwer. Und ob der Bewerber überhaupt zu irgendeinem Dritten geht, wird nicht geprüft. [...] Besser wäre, Sie geben jemandem einen Gutschein in die Hand und sagen ihm: ‚Zu einem der fünf von uns angebotenen Träger gehst du hin. Und wenn du das nicht machst, dann entscheide ich darüber, zu wem du gehst.‘“ (Dritter, überregional)

Andere, vor allem schon länger am Markt aktive, private Vermittler waren der Meinung, Informationsmangel sei überhaupt kein Problem, gute Dienstleistung spreche sich schnell herum und gute Anbieter hätten so auch keine Schwierigkeiten, Kunden zu gewinnen. Sich allein darauf zu verlassen, dass Informationen zwischen Arbeitsuchenden ausgetauscht werden, löst die Informationsdefizite nicht. Es fehlt an einem transparenten Monitoring der Ausgabe und Einlösung der Vermittlungsgutscheine.

### *Qualität der privaten Vermittler*

Mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins wurde zugleich die Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittlung abgeschafft. In der Folge wuchs die Zahl der Anbieter auf dem Markt.<sup>207</sup> Die zuvor überregulierte Branche sah sich nun weitgehender Deregulierung gegenüber.

„Der Wegfall der Erlaubnispflicht war für mich ein Wandel. Wir machen das ja schon seit 1994. Es war ein Wandel um 360 Grad und dann standen alle noch mal Kopf. Vorher war es ein unheimlicher Aufwand zur Genehmigung, und jetzt brauchte man auf einmal nur eine Gewerbeanmeldung und 20 Euro und man war dabei. Das ist nicht unbedingt positiv. Wir kriegen auch mit, dass das Know-how bei vielen privaten Vermittlern nicht da ist. Es wird nicht fachgerecht mit Daten umgegangen. Auch um Berufsgruppen einzuschätzen, gerade im technischen Bereich. Der Kunde ruft ja an und hat ganz spezielle Anfragen, z. B. beim Schweißen. Und wenn ich mich dann mit der Schweißerprüfung auskenne, weil

---

207 Zahlen zu den im Jahre 2004 mit Gutschein am Markt aktiven privaten Vermittlern finden sich bei Autorengemeinschaft sinus München (2006b). Der vorliegenden Untersuchung standen keine Daten dazu zur Verfügung. Seit der Abschaffung der Erlaubnispflicht fehlt es an einer Statistik über private Arbeitsvermittler.

wir selber viele Schweißer haben, dann weiß ich, was der will. Aber viele private Vermittler können das nicht.“ (Privater Vermittler, Agenturbezirk 01)

Der Gesetzgeber hatte auf mögliche Probleme mit dem Qualitätsmanagement durch den Wegfall der Kontrolle der privaten Vermittler durch die Landesarbeitsämter verwiesen und deshalb die Bundesregierung aufgefordert, mit den Verbänden der privaten Vermittler über die Einführung von Qualitätsstandards für die Branche in Form der Verbandszertifizierung oder eines Gütesiegels zu sprechen (vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521). Bisher wurden infolge der Gespräche zwischen Bundesregierung und Verbänden zwar Mindeststandards entwickelt, die Grundvoraussetzungen für Fachlichkeit, Zuverlässigkeit und die räumliche Ausstattung privater Anbieter definieren sowie Mindestansprüche an die methodische und fachliche Kompetenz der Vermittler aufstellen. Ihre Qualität ist jedoch umstritten und ihre Einhaltung ist für Arbeitsuchende nicht transparent. Da sich die Verbände nicht einigen konnten, ob sie die vereinbarten Standards als Gütesiegel oder Zertifizierung einsetzen wollten, funktionieren die Mindeststandards nicht als eine transparente Form der Qualitätssicherung.<sup>208</sup> Nicht nur die Experten in den Agenturen, sondern auch private Vermittler fordern angesichts der ungelösten Qualitätskontrolle und der aufgetretenen Missbrauchsfälle ein besseres Qualitätsmanagement für die Branche. Dabei wird entweder ein Präqualifikationssystem vorgeschlagen, das bereits bei der Erteilung der Gewerbeerlaubnis die Einhaltung der Mindestqualitätsstandards überprüft, oder eine Zertifizierung. Allerdings sind sich die Verbände der privaten Arbeitsvermittler nicht darüber einig, wer diese Zertifikate erteilen sollte.

Da auch die Angebote der privaten Vermittler im virtuellen Stellenmarkt der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesen werden können, hat zumindest theoretisch jeder Zugriff auf Angebote der Privaten. Allerdings ist nicht zu erkennen, wie gut der anbietende Vermittler agiert, da auch Stellenangebote von nachweislich unseriösen Anbietern veröffentlicht werden müssen, solange gegen diese keine gerichtlich verwertbaren Erkenntnisse vorliegen.

„Ein Arbeitsvermittler [der Agentur] müsste eigentlich erkennen, was SteAs eines privaten Vermittlers sind und nicht direkt eines Arbeitgebers. Wir haben versucht, Stellen [eines unseriösen Anbieters] zu sperren, mit Riesenaufwand und ohne Erfolg. Wir haben mit der Staatsanwaltschaft gesprochen wegen Mietwucher bei der Vermietung von schlechten Unterkünften an Teilnehmer vorgeschalteter TM, mit der Kripo gesprochen wegen Ermittlungen in Sachen Abtretungen und Einbehaltung von Geldmitteln Dritter. Ich bin da nicht weitergekommen, das war ein Riesenaufwand, das steht in keinem Verhältnis. Und solange wir keine strafrechtlich relevanten Tatbestände haben, können wir diese Stellen auch nicht sperren. Mir blieb dann nur, [dem unseriösen Privaten] meine Meinung zu sagen, und das habe ich dann auch [...] getan.“ (Führungskraft, AA 07, 2005)

---

208 Private Vermittler, die nicht Mitglieder eines der beteiligten Verbände sind, können bei diesen eine Zertifizierung oder ein Audit erwerben. Da eine Verbandsmitgliedschaft für viele kleine Anbieter als teuer erscheint, ist gerade im Bereich der kleineren Anbieter bisher kaum zu erkennen, wer welche Qualität anbietet. Die Arbeitsuchenden sind also auf informelle Informationskanäle angewiesen, die nicht allen gleichermaßen offen stehen. Zum Stand der Entwicklung von Qualitätsstandards vgl. Bundestags-Drucksache 15/2521.

Die fehlende Qualitätskontrolle führt dazu, dass gerade die am stärksten benachteiligten Kunden an die schlechten Vermittlern geraten. In den Jahren 2004 und 2005 wurde in nahezu allen Fallagenturen von Missbrauchs- oder Mitnahmeeffekten berichtet. Im Jahre 2006 spielte die Diskussion um Missbrauchsfälle eine untergeordnete Rolle, auch, weil der Gutschein in einigen Fallagenturen zwar noch ausgegeben, aber kaum noch eingelöst wurde. Allerdings wurde in ostdeutschen Agenturbezirken von privaten Vermittlern berichtet, dass Arbeitgeber ihnen Stellen anboten, die die privaten Vermittler besetzen könnten, wenn sie mit dem Arbeitgeber den Vermittlungsgutschein teilen würden. Das wurde von den privaten Vermittlern als Beleg dafür interpretiert, dass noch immer unlautere Praktiken üblich seien.<sup>209</sup>

Den Agenturen fehlt allerdings ein Tool, um die Entwicklung der Ausgabe und Einlösung von Gutscheinen überhaupt aktiv beobachten zu können. In keiner der Fallagenturen standen ausreichend Informationen über die Nutzer des Gutscheins und die am Markt aktiven privaten Vermittler zur Verfügung. So kann die Agentur weder gute noch unseriös arbeitende private Vermittler systematisch und frühzeitig erkennen. Die Agenturen konnten deshalb auch keine genauen Angaben zum Umfang der missbräuchlichen Verwendung des Vermittlungsgutscheins machen. Die berichteten Einzelfälle spiegeln nicht das Spektrum der Tätigkeiten privater Vermittler wider. Von den Experten wurde betont, dass es viele seriöse private Vermittler gibt, mit denen die Agenturen gute Kooperationsbeziehungen pflegen. Andere gingen von hohen Mitnahmeeffekten aus. Gesicherte Erkenntnisse lagen ihnen aber nicht vor. Es fehlt auch in der BA insgesamt an Daten über die Branche, weil mit dem Wegfallen der Erlaubnispflicht auch die Statistik der privaten Arbeitsvermittlung eingestellt wurde.

### *Anreizstruktur und Anerkennung von Vermittlungen*

Der Anreiz, private Vermittlungsdienstleistungen über den Gutschein anzubieten, wurde von den in den Fallstudien befragten Experten unterschiedlich bewertet. Dabei wurden die Honorarhöhe, der aufzubringende Aufwand und die Wahrscheinlichkeit der Anerkennung der Vermittlung durch die Agenturen als zentrale Kalkulationsgrößen genannt.

Je länger die Gutscheinbesitzer arbeitslos sind, desto geringer schätzten die privaten Vermittler deren Chancen ein. Deshalb konzentrieren sie sich auf marktnahe Kunden, für die der Gutschein im Erfolgsfall mit weniger Aufwand eingelöst werden kann. Insofern trägt der seit Anfang 2005 einheitliche Wert des Gutscheins möglicherweise zur Verstärkung von Creaming-Effekten bei.

---

209 Auf Nachfrage in der Zentrale wurde erklärt, diese Praxis sei kein Problem oder gar ein Fall von Mitnahme bzw. Missbrauch. Was ein privater Anbieter mit dem Vermittlungshonorar tue, könne rechtlich die BA nicht interessieren, solange der Arbeitgeber dem privaten Vermittler nicht auch die Bewerber zu diesen Stellen anbiete.



Von Seiten der den Gutscheine nutzenden Privaten wurden die veränderten Anreize ab Januar 2005 nach anfänglicher Kritik an der Verlängerung der Frist bis zur Auszahlung der ersten Rate mehrheitlich positiv bewertet. Die sechswöchige Beschäftigungsdauer, die zur Abrechnung der ersten Rate notwendig ist, trägt nach Meinung der meisten befragten Vermittler dazu bei, die sog. „schwarzen Schafe“ vom Markt zu drängen und damit das Image der Branche zu verbessern.

Allerdings wurde kritisiert, dass mit der Einführung des SGB II Langzeitarbeitslose keinen Rechtsanspruch mehr auf den Gutscheine haben. Dies hat zumindest in einigen Regionen zu verstärktem Aufwand für die Privaten geführt, Kunden mit Vermittlungsgutscheine für angebotene Stellen zu finden. Zudem berichteten private Anbieter, sich durch die Befristung des Instruments von der Einstellung neuer Mitarbeiter abhalten zu lassen.

In einer Agentur wurde davon berichtet, dass man die großen Personaldienstleister im Agenturbezirk angeschrieben habe, um sie zur Nutzung des Vermittlungsgutscheins zu motivieren. Diese hätten aber kein Interesse an der Arbeit mit dem Gutscheine, zum einen, weil sie als Dienstleister im Auftrag der Arbeitgeber höhere Umsätze als mit dem Gutscheine erzielten, und zum anderen, weil diese Privaten den Gutscheine prinzipiell als Instrument ablehnten, das den Markt durch neue Konkurrenten und durch Eingriff in den Preismechanismus störe.

Einige Anbieter arbeiteten sowohl mit dem Vermittlungsgutscheine als auch (für andere Kunden) über eine Beauftragung nach § 37. Angesichts des Preiswettbewerbs bei der Beauftragung Dritter nach § 37 erschien ihnen der Vermittlungsgutscheine durchaus als eine interessante Alternative zur Dienstleistung über Kontraktmanagement. Sie argumentieren, die freie Wahl der Kunden, für die sie mit dem Gutscheine arbeiteten, erleichtere die Arbeit, weil die Gutscheinebesitzer motivierter seien und jene Bewerber, denen sie keine Marktchancen einräumten, abgelehnt werden könnten. Zugleich erschien für einige private Personaldienstleister die direkte Beauftragung durch die Agentur interessant, vor allem, um das Informationsproblem zu lösen. Mit der Zuweisung von Bewerbern in eine Beauftragung nach § 37 wäre es, so argumentierten sie, leichter möglich, zwischen Bewerbern um eine freie Stelle auswählen zu können.

Das Grundargument war in beiden Fällen: Für den Vermittlungsgutscheine als Form der Dienstleistung im öffentlichen Auftrag sprechen die freie Entscheidung, für welche Kunden sie arbeiten wollen, und die Unabhängigkeit von der Zuweisungspraxis der Agenturen, die Auseinandersetzungen und Transaktionskosten reduziere. Eine Beauftragung durch die Agentur über Kontraktmanagement hingegen reduziert die Informationskosten zur Gewinnung von arbeitssuchenden Kunden und schafft für schwierige Kundengruppen bei gemischter Vergütung mit Aufwandspauschale und Erfolgshonorar zumindest eine kleine Gegenfinanzierung der Suchkosten für erfolglose Bewerber.

Teilweise wurden abgerechnete Vermittlungen durch die Agentur gar nicht oder erst nach langen Auseinandersetzungen anerkannt. Die Abrechnung einmal anerkannter Gutscheine erfolgte dann zumeist innerhalb weniger Wochen. Bei Auseinandersetzungen

zungen um die Abrechnungen kann sich die Zahlung um Wochen oder auch Monate verzögern. Zum Nachweis der Vermittlung ist der Arbeitsvertrag bzw. eine Bestätigung des Arbeitgebers und eine Einverständniserklärung des Vermittelten notwendig, die belegen, dass der private Vermittler aktiv am Zustandekommen des Arbeitsverhältnisses beteiligt war.

„... und am Ende ist es noch schwierig, die Vermittlung auch zu beweisen. Sowohl beim Arbeitgeber, der sagt dann auch, ich habe ihn doch selber ausgesucht. Und auch der Teilnehmer, der sich ja auch Unterlagen erstellt hat, der sagt dann hinterher auch, das habe ich selber gemacht.“ (Private Vermittlerin, AA 10)

### *Matchingstrategien privater Arbeitsvermittlung*

Ein erfolgreicher Einsatz des Vermittlungsgutscheins setzt voraus, dass die Arbeitssuchenden geeignete Vermittler finden, tatsächlich vermittelbar sind, realistische Vorstellungen über ihre Qualifikationen und über erzielbare Einkommen haben. Zugleich sind angemessene Matchingstrategien der privaten Vermittler notwendig, um Arbeitssuchende und Arbeitgeber zusammenzubringen.

In den Expertengesprächen während der Fallstudien kristallisierten sich zwei *Nutzergruppen* heraus: die hoch motivierten, marktnahen, gut qualifizierten Kunden und die Langzeitarbeitslosen, denen der Gutschein als letzte Chance gilt, eine Arbeit zu finden. Die erste Gruppe stellt hohe Ansprüche an die Vermittler und zumeist auch an die neue Arbeit und das dabei zu erzielende Einkommen. Motivierte Bewerber sind aber zugleich auch relativ leicht zu vermitteln. Gelingt dies nicht so schnell wie erwartet, werden diese Arbeitssuchenden jedoch auch eher unzufrieden und fordern intensivere Dienstleistungen ein. Die Vermittlung der zweiten Gruppe erweist sich auch über private Vermittler als problematisch, zumal dann, wenn die Qualifikation relativ gering und die Gehaltserwartungen vergleichsweise hoch sind.

Die privaten Vermittler konzentrieren sich auf die marktgängigen Bewerber, wobei durchaus Unterschiede in den Zielgruppen auszumachen sind. Während die einen qualifiziertes Fachpersonal vermitteln, haben sich andere auf Helferbereiche spezialisiert.

Ein besonders krasses Beispiel für betriebswirtschaftliches Effizienzkalkül eines privaten Vermittlers mag das Spektrum der Zielgruppenorientierungen illustrieren.

„Ich vermittle nur in Idiotenjobs im Bereich HOGA und Lager, manchmal auch Büro. Fachleute zu vermitteln ist mir zu viel. Warum soll ich mir den Aufwand mit Ingenieuren oder anderen Fachleuten machen, wenn ich das gleiche Honorar auch für die Putzfrau bekomme. Bei den Helferjobs ist wenigstens Bewegung am Markt, die bleiben alle nicht lange. Das ist fürs Geschäft nur gut, dann kann ich immer wieder neue Leute liefern.“ (Privater Vermittler, AA 07, 2005)

Aber auch bei qualifizierten Bewerbern ist nicht garantiert, dass Arbeitsverhältnisse zustande kommen. Offensichtlich ist auch für private Vermittler – und zwar trotz der Wahlfreiheit der Bewerber – die Motivation ihrer Kunden ein zentrales Thema. Um zu verhindern, dass Arbeitssuchende zwar die Dienste der Privaten in Anspruch nehmen, aber die angebotenen Arbeitsverhältnisse ablehnen, innerhalb der Probezeit von sich

aus wieder kündigen oder die Dienste des Privaten gegenüber der Agentur nicht bestätigen wollen, sichern sich private Vermittler über spezielle Regelungen in den Vermittlungsverträgen ab.

Die privaten Vermittler beschrieben Anfang 2006 durchgehend, dass sich die Konzeptionsbereitschaft der Arbeitssuchenden an die Qualität und Bezahlung von Stellenangeboten angesichts der Einführung des SGB II deutlich erhöht habe. Zwar sei angesichts dieses Drucks auf die Arbeitslosen ihr Geschäft einerseits einfacher geworden, zugleich habe sich aber angesichts dieser Entwicklung der harte Verdrängungswettbewerb um freie Stellen verschärft. Umso mehr komme es auf langfristige Geschäftskontakte zu Arbeitgebern an, um Vertrauen aufzubauen und so Wettbewerbsvorteile um die verfügbaren Stellen zu erwerben.

Unter den während der Fallstudien befragten mit dem Gutschein arbeitenden *privaten Vermittlern* fanden sich kleinere professionelle Personaldienstleister mit langjährigen Kontakten zu Arbeitgebern, die das Geschäft mit dem Vermittlungsgutschein als Teil ihres Gesamtgeschäfts begreifen; neue kleine Unternehmen, die ausschließlich über Honorierung durch den Gutschein vermitteln und versuchen, eine Marktlücke in der Personaldienstleistungsbranche zu finden, sowie Subunternehmen von Bildungsträgern und anderen Dritten, die neben der Beauftragung nach § 37 oder neben Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III auch mit dem Gutschein arbeiten.<sup>210</sup> Die meisten der befragten Experten aus dem Bereich der privaten Arbeitsvermittlung betrieben ihr Geschäft mit hohen fachlichen und auch sozialen Ansprüchen. Es fanden sich aber auch Beispiele für Private, die den Markt der Arbeitsvermittlung als Nische verstehen, in der mit einfachen Mitteln schnelles Geld zu verdienen ist.

Es lassen sich zwei grundlegend verschiedene *methodische Ausrichtungen privater Arbeitsvermittlung* erkennen. Arbeitgeberorientierte Personaldienstleister bieten den Arbeitgebern kostengünstig Bewerbervorauswahl für zu besetzende Stellen und können über diese Form der Dienstleistung relativ leicht ihre Beteiligung an der Vermittlung nachweisen. Diese Form der Dienstleistung wurde bis zur Einführung des Vermittlungsgutscheins üblicherweise von den Arbeitgebern bezahlt und wird jetzt über den Gutschein durch die Agentur finanziert. Arbeitnehmerorientierte Vermittler motivieren Bewerber, aktualisieren Bewerbungsunterlagen, trainieren Bewerbungsgespräche und vermitteln Kompetenzen zur selbständigen Stellensuche. Im Allgemeinen bleibt diese assistierte Vermittlung jedoch in dem Moment im Hintergrund, in dem die aktive Bewerbung einsetzt. Damit entstehen im Fall einer erfolgreichen Vermittlung höhere Nachweishürden.

„Ich muss darlegen, dass ich vermittelt habe. Insofern ist der Gutschein ein Arbeitsaufnahmeverhinderungsinstrument. Ich muss nämlich eigentlich dafür sorgen, dass der sich in den drei Monaten nicht selbst bewirbt, sondern dass ich immer beteiligt bin. Das geht so weit, dass ich ihm Unterlagen nicht geben dürfte

---

210 Leider standen für eine genauere Analyse der privaten Vermittler keine Daten der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung.

und nur ich damit arbeite. Das ist genau das Gegenteil unserer Philosophie, die heißt, mach so viel Druck am Arbeitsmarkt wie möglich.“ (Dritter, Agenturbezirk 10, 2005)

Die arbeitgeberorientierte Vermittlung durch Private setzt eher branchenspezifische Arbeitgeberkontakte voraus, die arbeitnehmerorientierte Vermittlung ist auf branchenübergreifende Stellenakquisition angewiesen. Beide Formen erweisen sich als wirkungsvoll, sie funktionieren aber nach anderen Prinzipien, was zu verschiedener Offenheit gegenüber Arbeitssuchenden, aber auch zu unterschiedlichen Abrechnungshürden führen kann.

### *Suchstrategien der Gutscheinbesitzer*

Die Teilnehmerbefragung ergab, dass die Nutzer den Vermittlungsgutschein von den Agenturen mehrheitlich aktiv einforderten. Während in Bezirken in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit 83 % der Befragten angaben, selbst nach dem Gutschein gefragt zu haben, gaben dies in Westdeutschland nur 67 % an. Dabei boten die Agenturen im Westen vor allem bei guter Arbeitsmarktlage ihrerseits den Gutschein offensiver an.<sup>211</sup>

Während in der Teilnehmerbefragung gut 78 % der befragten Nutzer eines Vermittlungsgutscheins angaben, private Anbieter ohne die Hilfestellung der Agentur gesucht zu haben, wurden rund 16 % der Befragten von den Agenturen bei der Suche nach privaten Vermittlern mit Informationen, z. B. über Informationsveranstaltungen mit privaten Vermittlern, mit Listen privater Vermittler der Region oder auch mit Hinweisen auf Vermittler, mit denen die Agenturen gute Erfahrungen gemacht haben, unterstützt.

9 % der Gutscheinbesitzer gaben an, ein potentieller Arbeitgeber habe sie über den Gutschein informiert. Dies kann als ein Hinweis auf vorhandene Mitnahmeeffekte interpretiert werden.

Aus den vorhandenen Aggregatdaten zu Vermittlungen über den Gutschein ist bekannt, dass Vermittlungsgutscheine relativ selten *eingelöst* werden. Im Folgenden wird den Ursachen anhand der Ergebnisse der Teilnehmerbefragung nachgegangen.

Die Mehrzahl der Arbeitssuchenden, die von der Agentur einen Vermittlungsgutschein erhalten haben, kam nach eigenen Aussagen zwar bei privaten Vermittlern an und in der Mehrheit beauftragten sie die Privaten dann auch. Nicht alle erhielten allerdings ernsthafte Stellenangebote und ein nicht geringer Teil von ihnen konnte die vom privaten Vermittler vorgeschlagenen Stellen nicht annehmen (vgl. Abbildung 5-37).

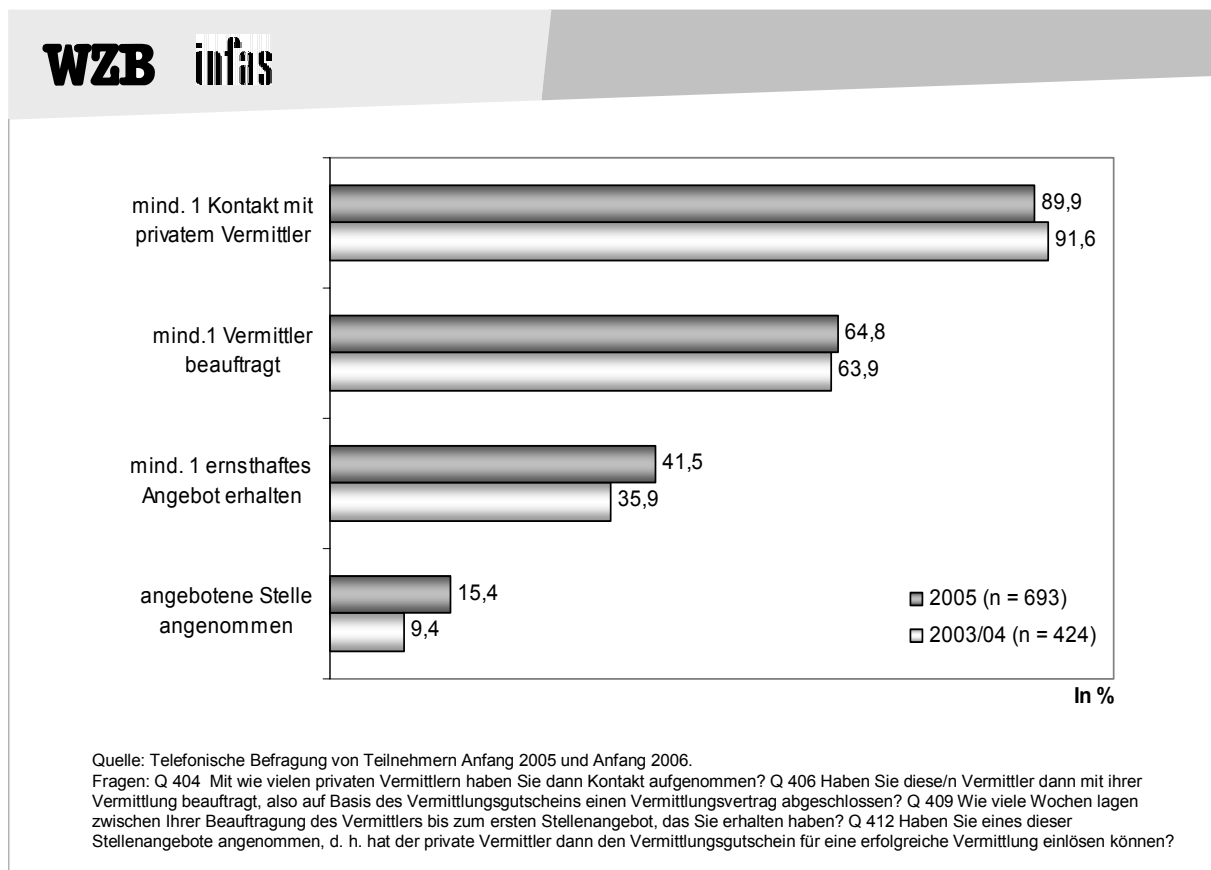
In der Teilnehmerbefragung erklärten insgesamt rund 33 % der Befragten, für sie sei es nicht schwierig gewesen, einen geeigneten Vermittler zu finden, rund 21 % gaben dagegen große Schwierigkeiten bei der Suche an. Die befragten Frauen gaben et-

---

211 Vgl. Anlage D1, Teilnehmerbefragung.

was größere Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Vermittlern an als die Männer. Die Probleme bei der Suche scheinen wenig mit der formalen Qualifikation der Bewerber zusammenzuhängen, was aber auch darauf hinweisen kann, dass der Markt der privaten Vermittler für bestimmte Branchen und Fachkräfte offener ist als für andere. Im Rahmen einer deskriptiven Analyse haben solche Beobachtungen nur explorativen, nicht erklärenden Charakter.

**Abbildung 5-37: § 421g – Barrieren zur Einlösung von Vermittlungsgutscheinen 2003 bis 2005**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Unter allen Befragten, an die die Agenturen einen Vermittlungsgutschein ausgegeben hatten, erklärten lediglich knapp 10 % der Befragten, sie hätten nach Erhalt des Gutscheins keinen privaten Vermittler kontaktiert. Unter ihnen äußerten 70 %, auch ohne den Gutschein eine Stelle gefunden zu haben, 34 % erklärten, die Agentur sei aus ihrer Sicht für die Vermittlung zuständig, 37 % befanden, Private könnten auch nicht besser vermitteln als die Agentur, und 44 % erklärten, sich auch mit dem Gutschein keine Chancen am Arbeitsmarkt ausgerechnet zu haben.

Von den rund 90 % aller Befragten, die zumindest einen Kontakt mit privaten Vermittlern hatten, äußerten etwa 29 %, sie hätten keinen privaten Vermittler beauftragt (vgl. Abbildung 5-37). In mehr als einem Drittel der Fälle wurde dies damit begründet, die Privaten hätten angedeutet, keine Vermittlungschancen für die Arbeitsuchenden zu sehen. Auf etwa jeden Fünften machten private Vermittler keinen seriösen Eindruck.

Rund 18 % der kontaktierten Vermittler hatten nach Angaben der Gutscheinbesitzer kein Interesse an einer Vermittlung der Arbeitsuchenden über den Vermittlungsgutschein, in 24 % der Fälle wurde fehlende Branchenkenntnis der Privaten als Grund für eine Nichtbeauftragung der privaten Vermittler angegeben. In 6 % der Fälle wollten die privaten Vermittler eine zusätzliche Gebühr von den Bewerbern.

Die regionalen Unterschiede könnten auf unterschiedliche Wirkungen der Anreizstrukturen, unterschiedlich marktnahe Nutzergruppen oder eine unterschiedlich gesunde Branche hinweisen. Frauen erlebten öfter als Männer, dass die privaten Vermittler ihnen geringe Marktchancen einräumten.

Unter den Arbeitslosen, die private Vermittler mit der Stellensuche beauftragt hatten, gaben rund 39 % an, kein ernsthaftes Stellenangebot erhalten zu haben. Die von den Befragten vermuteten Gründe waren vielfältig.

Unter den Arbeitslosen, die private Vermittler mit der Stellensuche beauftragt und auch ernsthafte Stellenangebote erhalten hatten, gaben bei der Befragung zwei Drittel an, die von den privaten Vermittlern offerierten Stellen nicht angetreten zu haben. Im Osten waren die Arbeitslosen erfolgreicher darin, von Privaten angebotene Stellen auch tatsächlich besetzen zu können. Männer und jüngere Arbeitsuchende bis 29 Jahre konnten die Stellenangebote eher nutzen als Frauen und Arbeitsuchende über 30 Jahre.

Als Gründe dafür, dass Gutscheinbesitzer durch private Vermittler angebotene Stellen nicht annahmen, gaben die Befragten u. a. an: abgelehnte Bewerbungen, trotz Praktikum Anstellung nicht bekommen, Probleme mit Mobilität, gesundheitlichen Einschränkungen, Kinderbetreuung oder Alter, zu geringe Bezahlung, unseriöse Angebote, zurückgezogene Stellenausschreibung oder ausgeschriebene Stellen intern schon vergeben, erfolgreiche Selbstsuche sowie Vermittlung durch die Arbeitsagentur.

Von den Arbeitsuchenden, die mindestens einen privaten Vermittler mit der Stellensuche beauftragt hatten, äußerten sich in der Teilnehmerbefragung rund 41 % sehr zufrieden bis eher zufrieden, rund 29 % waren überhaupt nicht zufrieden und ebenfalls 29 % eher nicht zufrieden. Die Zufriedenheit war in Ostdeutschland mit rund 43 % ausgeprägter als in Westdeutschland mit gut 38 %. Der Anteil der überhaupt nicht zufriedenen Befragten sank von 42 % im Jahre 2003 auf 28 % im Jahre 2005.

Sowohl in Bezug auf das Eingehen auf Fragen und Wünsche der Gutscheinbesitzer als auch in Bezug auf ihr Urteil über die Kompetenz privater Vermittler verbesserten sich die Befragungswerte zwischen 2003 und 2005. Unter denen, die den Gutschein im Jahre 2005 nutzten, gaben etwa 50 % an, sie würden den/die privaten Vermittler mindestens weitgehend weiterempfehlen. Die Zufriedenheitswerte unterscheiden sich stark danach, ob die Gutscheinbesitzer über die beauftragten privaten Vermittler eine neue Arbeit fanden.

Rund 70 % der befragten Empfänger eines Vermittlungsgutscheins gaben an, auch während der Gültigkeit des Gutscheins Kontakt zur Agentur gehabt zu haben. Der

Kontakt zur Agentur war in Westdeutschland deutlich intensiver als in Ostdeutschland und sank über die Jahre leicht.

Schien sich noch im Jahre 2005 der Umgang der Agenturen mit den Arbeitssuchenden zu verändern, sobald Arbeitssuchende den Vermittlungsgutschein eingefordert hatten, hat sich die Konkurrenz Anfang 2006 nach den Eindrücken aus den Fallstudien nicht zuletzt angesichts der Vorgaben der Handlungsprogramme zur Qualitätssicherung von Vermittlungsvorschlägen der BA (vgl. Abschnitt 2.3.3) eher entspannt.

„Sobald ein Arbeitsloser einen Vermittlungsgutschein beantragt, gilt er der Agentur als besonders aktiv und vermittelbar. Dann wird er mit Vermittlungsvorschlägen zugeschüttet. Freie Stellenangebote aus den üblichen Quellen sind so für den Privaten im Grunde nicht nutzbar, weil die Agentur im Fall der Vermittlung auf eine solche Stelle immer sagt, sie habe den Vermittlungsvorschlag zuerst an den Arbeitslosen geliefert und deshalb sei die Vermittlung durch Vorschlag der Agentur erfolgt. Deshalb funktioniert der Gutschein nicht.“ (Dritter, überregional, 2005)

Auch die Agenturen verwiesen darauf, dass sie die Besitzer eines Vermittlungsgutscheins nicht grundsätzlich aus ihren Vermittlungsbemühungen ausschließen. Diese Doppelbetreuung ist einerseits für die betreuten Kunden von Vorteil, weil es ihre Vermittlungschancen erhöht. Andererseits erhöht sie den Gesamtaufwand und damit die Kosten für eine Vermittlung, führt im Erfolgsfall zu Abrechnungsproblemen und Konkurrenzsituationen, wenn die Agentur und (manchmal auch mehrere gleichzeitig von einem Gutscheinbesitzer beauftragte) Private versuchen, auf dieselben Stellenangebote zu vermitteln.

Die während der Fallstudien befragten Experten der Agenturen äußerten sich relativ skeptisch zum Vermittlungsgutschein. Wenn sie ein Potenzial für seinen Einsatz sahen, dann vorzugsweise gezielt für Teilarbeitsmärkte und Zielgruppen, für die ihre Agentur wenig Marktanteile hat, für Marktkunden in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit und für qualifizierte Langzeitarbeitslose, denen die Agentur keine Angebote unterbreiten konnte.

In der bundesweiten Agenturbefragung äußerten sich die befragten Führungskräfte vor allem bezüglich der Erfolge der privaten Vermittler eher skeptisch, meinen aber durchaus, der Gutschein könnte eine sinnvolle Ergänzung zur Tätigkeit Vermittlung über die Agenturen sein. Ein Drittel der Befragten in der zweiten Welle äußerte Anfang 2006, mit dem Gutschein würden neue Zugänge zum Markt eröffnet und neue Wege der Integration beschritten. 75 % der Befragten sahen in den niedrigen Einlösequoten des Gutscheins den Beleg dafür, dass die privaten Vermittler keine besseren Marktzugänge als die Agenturen haben. Lediglich 16 % der befragten Führungskräfte erklärten, in ihrer Agentur würde der Gutschein allen Berechtigten unaufgefordert angeboten. 76 % meinten, der Gutschein biete auch in der neuen Form noch zu große Missbrauchsmöglichkeiten.

16 % der Teilnehmer äußerten in der Befragung Anfang 2006, sie würden den/die von ihnen beauftragten privaten Vermittler unbedingt anderen Arbeitssuchenden weiterempfehlen, weitere 34 % würden dies mit Einschränkungen tun. Damit unterschei-

den sich die Gutscheinbesitzer kaum von den Bewerbern, die im Rahmen einer Beauftragung nach § 37 zu einem privaten Dritten gingen.

### **5.7.3 § 421g SGB III – Wirkungen ausgegebener Vermittlungsgutscheine**

Seit 2002 haben Arbeitsagenturen die Möglichkeit, Arbeitslosen einen Vermittlungsgutschein auszustellen. Dieser Gutschein ermöglicht es Arbeitsuchenden, selbst am freien Markt der Personaldienstleister denjenigen aufzusuchen, der eine bestmögliche Unterstützung bei der Arbeitsuche verspricht. Die Einführung des Vermittlungsgutscheins für Arbeitslose und die Aufhebung der Erlaubnispflicht für private Arbeitsvermittler sollen den Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern fördern. Arbeitslose mit Lohnersatzleistungen haben seit Einführung bis zum Ende des Jahres 2004 das Recht auf einen Vermittlungsgutschein, sofern sie nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt wurden, seit Januar 2005 ist dies bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeitsdauer möglich. Mit der Verkürzung des Rechtsanspruchs wurde der Kreis der potentiellen Nutzer eines Vermittlungsgutscheins erweitert. Die Gültigkeitsdauer ist auf drei Monate angelegt. Innerhalb dieses Zeitraums soll ein Beschäftigungsvertrag mit demjenigen Unternehmen abgeschlossen werden, zu dem der Arbeitsuchende vom privaten Vermittler vermittelt wurde. Ziel dieses vermittlungsnahen Instruments ist es, die Dauer der Arbeitslosigkeit und letztlich den Leistungsbezug durch Einschaltung eines privaten Dienstleisters zu verkürzen.

Die Agentur für Arbeit verpflichtet sich, dem privaten Vermittler eine Vergütung zu zahlen, wenn unter seiner Mitwirkung ein Beschäftigungsverhältnis zustande kommt. Der Gutschein entsprach bis Ende 2004 je nach Dauer der Arbeitslosigkeit einem Wert von 1.500 bis 2.500 Euro, durch die gesetzliche Neuregelung seit Januar 2005 wurde das Honorar auf 2.000 Euro vereinheitlicht, wobei die erste Rate nicht mehr bei Aufnahme einer Beschäftigung, sondern erst nach sechswöchiger Beschäftigungsdauer ausgezahlt wird. Nach Meinung der Experten trägt dies dazu bei, die sog. schwarzen Schafe vom Markt zu verdrängen.

Im Folgenden werden die Wirkungen der Vermittlungsgutscheine auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt dargestellt, die im Zeitraum von Januar 2003 bis August 2005 von den Agenturen ausgegeben wurden. Beobachtet wird jeweils der Zeitraum vier Monate nach Ausgabe. Dabei wird zwischen Gutscheinen alten Rechts (Ausgabe zwischen 2003 und 2004) und neuen Rechts (Ausgabe 2005) unterschieden.

Die Auswertung der IEB-Daten zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Langzeitarbeitslose, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind, einen Vermittlungsgutschein von den Agenturen erhalten, sehr gering ist (vgl. Anhang C: Propensity-Score-Schätzung). Festzustellen ist weiterhin, dass die Agenturen im Jahre 2005 gegenüber den Vorjahren den Vermittlungsgutschein überwiegend an Leistungsbezieher ausgegeben haben (rund 89 %). Der unterschiedlich hohe Anteil an Leistungsbeziehern in



den Beobachtungsjahren legt den Schluss nahe, dass das Instrument von den Agenturen genutzt wird, um begleitend zu eigenen Vermittlungsbemühungen alle Mittel auszuschöpfen, um Leistungsbezug deutlich zu reduzieren und den Aussteuerungsbetrag für nicht erfolgreich Integrierte beim Übergang zu SGB II zu minimieren.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass rund 90 % der ausgegebenen Gutscheine überhaupt nicht eingelöst werden und daher auch kein Beschäftigungsverhältnis durch Unterstützung eines privaten Vermittlers zustande kam (vgl. Abschnitt 5.7.2.1). Unter den Arbeitslosen, die einen Gutschein einlösen, finden sich nur zu einem geringen Anteil Langzeitarbeitslose (länger als zwölf Monate arbeitslos) und ältere Arbeitsuchende ab 50 Jahre. In Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit werden insgesamt mehr Gutscheine ausgegeben und gleichzeitig auch mehr eingelöst.

Die Wirkungsanalyse zeigt hinsichtlich der Übergänge in Beschäftigung ein differenziertes Bild. Im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 ergeben sich für die Vermittlungsgutscheine insgesamt positive Wirkungen. Entscheidend für dieses Ergebnis ist allerdings das Jahr, in dem der Gutschein an die Arbeitsuchenden ausgegeben wurde. Während im Jahre 2003 im Vergleich zur Kontrollgruppe etwas mehr Arbeitslose aufgrund des VGS in Beschäftigung gelangten, zeigt sich im Jahre 2004 nach wie vor ein leicht negatives, jedoch nicht signifikantes Ergebnis (vgl. Tabellen 5-32 bis 5-34). VGS-Bezieher des Jahres 2005 haben dagegen im Vergleich mit der strukturgleichen Kontrollgruppe eine deutlich höhere Integrationsquote (+7,7 Prozentpunkte), damit gelangen im Jahre 2005 mehr VGS-Besitzer in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Wirkungsanalyse für das Jahr 2005 gibt Aufschluss darüber, dass der Vermittlungsgutschein in den Altersgruppen der 25- bis 44-jährigen und älteren Arbeitslosen über 55 Jahre positiv auf die Eingliederungschancen wirkt.

Durchweg in allen Gruppen zeigen sich diese besseren Integrationsraten im Vergleich zur Kontrollgruppe. Insbesondere bei der Gruppe der 25- bis 34-Jährigen und 55-Jährigen und Älteren weist der Differenzschätzer die höchsten Unterschiede zur Kontrollgruppe aus. Auffällig ist, dass für die Gruppe der Jugendlichen unter 25 Jahren auch im Jahre 2005 keine positiven Wirkungen durch den Vermittlungsgutschein erzielt werden können, gleichwohl wurden die hohen negativen Differenzen der Vorjahre im Jahr 2005 weitgehend minimiert. Der negative Effekt bei den Jugendlichen geht weitgehend auf eine Gruppe zurück: Junge Frauen unter 25 Jahren fanden mit dem Vermittlungsgutschein in allen Beobachtungsjahren schlechter eine neue Beschäftigung. Für diese Gruppe ist der Vermittlungsgutschein kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern (im Jahre 2005: -17,9 Prozentpunkte).

Tabelle 5-32: § 421g – Average Treatment Effect (ATT) – Insgesamt

<b>WZB infas</b>							
<b>Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt Vermittlungsgutschein</b>							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
<b>Gesamt</b>	24,2%	(22%)	19,7%	(21%)	4,4%	1,9%	2,39
<b>Eintrittskohorten in ...</b>							
2003	14,6%	(24%)	14,0%	(22%)	0,6%	3,8%	0,15
2004	14,0%	(42%)	15,3%	(36%)	-1,4%	3,4%	-0,40
2005	30,7%	(18%)	23,0%	(17%)	7,7%	2,6%	3,01
<b>Geschlecht</b>							
Männer	27,8%	(18%)	21,7%	(20%)	6,1%	2,5%	2,40
Frauen	19,2%	(28%)	17,1%	(21%)	2,1%	2,7%	0,80
<b>Region</b>							
West	25,1%	(23%)	19,5%	(11%)	5,6%	2,7%	2,07
Ost	23,3%	(21%)	19,9%	(30%)	3,4%	2,6%	1,32
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	24,5%	(21%)	20,3%	(30%)	4,1%	2,9%	1,44
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	18,9%	(11%)	15,9%	(21%)	3,1%	3,9%	0,79
III Mittelstädtische West-Bezirke	25,4%	(33%)	19,7%	(14%)	5,7%	4,0%	1,44
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	31,6%	(17%)	26,3%	(7%)	5,3%	8,6%	0,62
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	25,7%	(15%)	20,8%	(5%)	5,0%	6,0%	0,83
<b>Altersgruppen</b>							
bis 24 Jahre	29,8%	(16%)	33,3%	(24%)	-3,5%	5,4%	-0,65
25 bis 34 Jahre	30,0%	(32%)	21,9%	(19%)	8,1%	4,4%	1,83
35 bis 44 Jahre	25,1%	(10%)	19,9%	(21%)	5,2%	3,5%	1,46
45 bis 55 Jahre	16,9%	(29%)	15,5%	(17%)	1,4%	3,0%	0,48
55 Jahre und älter	22,6%	(29%)	2,9%	(50%)	19,7%	5,5%	3,57
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 89 Tage	29,3%	(17%)	27,6%	(13%)	1,8%	4,3%	0,42
90 bis 179 Tage	29,4%	(15%)	25,6%	(19%)	3,8%	3,6%	1,07
180 bis 359 Tage	22,6%	(25%)	13,5%	(24%)	9,1%	3,4%	2,68
360 bis 719 Tage	15,4%	(57%)	12,5%	(41%)	2,9%	4,2%	0,70
720 Tage und mehr	6,0%	(25%)	4,5%	(67%)	1,5%	3,9%	0,39
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	28,6%	(20%)	21,1%	(12%)	7,5%	3,7%	2,04
Männer: Ost	27,0%	(16%)	22,2%	(28%)	4,8%	3,6%	1,36
Frauen: West	20,2%	(27%)	17,3%	(9%)	2,9%	3,9%	0,74
Frauen: Ost	18,4%	(29%)	16,9%	(32%)	1,5%	3,6%	0,41
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>							
Männer: bis 24 Jahre	33,3%	(16%)	30,7%	(24%)	2,7%	7,0%	0,38
Männer: 25 bis 34 Jahre	34,4%	(30%)	24,6%	(23%)	9,8%	5,8%	1,69
Männer: 35 bis 44 Jahre	32,2%	(9%)	22,4%	(18%)	9,7%	5,2%	1,86
Männer: 45 bis 55 Jahre	18,1%	(17%)	19,2%	(16%)	-1,1%	4,3%	-0,25
Männer: 55 Jahre und älter	20,0%	(22%)	4,2%	(50%)	15,8%	6,6%	2,41
Frauen: bis 24 Jahre	24,1%	(14%)	37,5%	(24%)	-13,4%	8,6%	-1,55
Frauen: 25 bis 34 Jahre	22,7%	(35%)	17,6%	(8%)	5,1%	6,6%	0,77
Frauen: 35 bis 44 Jahre	17,6%	(13%)	17,2%	(26%)	0,5%	4,6%	0,10
Frauen: 45 bis 55 Jahre	15,6%	(48%)	11,0%	(20%)	4,5%	4,1%	1,10
Frauen: 55 Jahre und älter	29,4%	(40%)	0,0%		29,4%	10,2%	2,88

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Tabelle 5-33: § 421g – Average Treatment Effect (ATT) – 2003/2004

		Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz	Standardfehler	t-Wert
		(davon gefördert)	(%)	(davon gefördert)	(%)			
<b>Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt</b>								
<b>Vermittlungsgutschein Ausgabe 2003/2004</b>								
<b>Gesamt</b>		14,2%	(34%)	14,8%	(30%)	-0,5%	2,5%	-0,20
<b>Geschlecht</b>								
Männer		15,2%	(34%)	17,5%	(24%)	-2,4%	3,6%	-0,66
Frauen		13,2%	(33%)	11,5%	(42%)	1,6%	3,5%	0,48
<b>Region</b>								
West		12,6%	(38%)	14,4%	(12%)	-1,8%	3,7%	-0,48
Ost		15,5%	(31%)	15,1%	(45%)	0,4%	3,4%	0,12
<b>Strategietyp</b>								
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)		15,0%	(37%)	15,4%	(41%)	-0,4%	3,8%	-0,10
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)		11,0%	(11%)	13,6%	(40%)	-2,6%	5,2%	-0,50
III Mittelstädtische West-Bezirke		16,5%	(43%)	13,1%	(18%)	3,4%	5,5%	0,61
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)		15,8%	(33%)	21,1%	(0%)	-5,3%	12,9%	-0,41
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)		11,1%	(33%)	14,8%	(0%)	-3,7%	9,3%	-0,40
<b>Altersgruppen</b>								
bis 24 Jahre		14,0%	(29%)	24,5%	(18%)	-10,5%	7,9%	-1,32
25 bis 34 Jahre		21,6%	(38%)	20,5%	(21%)	1,1%	6,8%	0,16
35 bis 44 Jahre		15,3%	(11%)	10,5%	(38%)	4,8%	4,3%	1,13
45 bis 55 Jahre		8,7%	(55%)	12,7%	(38%)	-4,0%	3,9%	-1,02
55 Jahre und älter		15,8%	(100%)	9,5%	(50%)	6,3%	10,7%	0,59
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>								
1 bis 89 Tage		10,7%	(33%)	25,0%	(17%)	-14,3%	10,2%	-1,39
90 bis 179 Tage		18,9%	(30%)	17,2%	(15%)	1,6%	4,9%	0,33
180 bis 359 Tage		14,0%	(20%)	12,1%	(38%)	1,9%	4,6%	0,40
360 bis 719 Tage		14,7%	(50%)	14,7%	(43%)	0,0%	5,2%	0,00
720 Tage und mehr		2,4%	(100%)	7,3%	(67%)	-4,9%	4,8%	-1,02
<b>Geschlecht * Region</b>								
Männer: West		12,8%	(42%)	13,4%	(0%)	-0,6%	4,9%	-0,13
Männer: Ost		17,1%	(30%)	21,1%	(37%)	-4,0%	5,2%	-0,76
Frauen: West		12,3%	(33%)	15,6%	(25%)	-3,3%	5,7%	-0,57
Frauen: Ost		13,8%	(33%)	8,6%	(71%)	5,2%	4,3%	1,20
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>								
Männer: bis 24 Jahre		16,1%	(40%)	30,0%	(22%)	-13,9%	10,8%	-1,28
Männer: 25 bis 34 Jahre		23,9%	(45%)	20,0%	(22%)	3,9%	8,8%	0,45
Männer: 35 bis 44 Jahre		19,0%	(9%)	11,9%	(14%)	7,1%	6,7%	1,06
Männer: 45 bis 55 Jahre		4,9%	(33%)	16,1%	(30%)	-11,2%	5,5%	-2,04
Männer: 55 Jahre und älter		13,3%	(100%)	13,3%	(50%)	0,0%	12,8%	0,00
Frauen: bis 24 Jahre		10,5%	(0%)	15,8%	(0%)	-5,3%	11,2%	-0,47
Frauen: 25 bis 34 Jahre		17,9%	(20%)	21,4%	(20%)	-3,6%	10,8%	-0,33
Frauen: 35 bis 44 Jahre		12,1%	(13%)	9,2%	(67%)	2,9%	5,4%	0,53
Frauen: 45 bis 55 Jahre		12,3%	(63%)	9,4%	(50%)	2,9%	5,5%	0,53
Frauen: 55 Jahre und älter								

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Im Unterschied zu den Ausgabejahren 2003 und 2004 ist der Effekt der im Jahre 2005 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine bei Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von sechs bis unter zwölf Monaten (+14,5 Prozentpunkte) signifikant höher als in der Kontrollgruppe bzw. der Gruppe der Kurzzeitarbeitslosen (weniger als sechs Monate arbeitslos), die in den Jahren 2003 bis 2005 einen Gutschein eingelöst haben. Der positive Effekt zeigt sich auch in der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, wenn auch nicht signifikant. Dies könnte auch ein Effekt der Einführung des SGB II

sein, indem gerade jene VGS-Besitzer, die schon mehr als sechs Monate arbeitslos waren, nun besonders motiviert auch über private Vermittler nach Arbeit suchen.

**Tabelle 5-34: § 421g – Average Treatment Effect (ATT) – 2005**

<b>WZB infas</b>							
<b>Average Treatment Effect (ATT): Prozentanteil der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt Vermittlungsgutschein Ausgabe 2005</b>							
	Teilnehmer (davon gefördert)		Kontrollgruppe (davon gefördert)		Differenz	Standardfehler	t-Wert
<b>Gesamt</b>	30,7%	(18%)	23,0%	(17%)	7,7%	2,6%	3,01
<b>Geschlecht</b>							
Männer	35,2%	(14%)	24,1%	(19%)	11,1%	3,4%	3,28
Frauen	23,8%	(26%)	21,3%	(13%)	2,5%	3,8%	0,66
<b>Region</b>							
West	31,9%	(19%)	22,5%	(11%)	9,4%	3,6%	2,64
Ost	29,4%	(16%)	23,5%	(22%)	5,8%	3,6%	1,59
<b>Strategietyp</b>							
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	31,5%	(16%)	24,1%	(25%)	7,5%	4,1%	1,83
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	25,0%	(11%)	17,6%	(11%)	7,4%	5,6%	1,33
III Mittelstädtische West-Bezirke	30,9%	(30%)	23,7%	(13%)	7,2%	5,3%	1,35
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	39,5%	(13%)	28,9%	(9%)	10,5%	11,0%	0,96
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	31,1%	(13%)	23,0%	(6%)	8,1%	7,3%	1,11
<b>Altersgruppen</b>							
bis 24 Jahre	37,6%	(13%)	37,9%	(26%)	-0,3%	7,0%	-0,04
25 bis 34 Jahre	34,9%	(30%)	22,8%	(18%)	12,2%	5,7%	2,13
35 bis 44 Jahre	32,9%	(10%)	27,4%	(16%)	5,5%	5,2%	1,06
45 bis 55 Jahre	22,9%	(23%)	17,5%	(6%)	5,3%	4,3%	1,25
55 Jahre und älter	25,6%	(9%)	0,0%		25,6%	6,4%	4,02
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>							
1 bis 89 Tage	32,0%	(16%)	27,9%	(13%)	4,1%	4,6%	0,88
90 bis 179 Tage	36,1%	(10%)	30,9%	(20%)	5,2%	4,8%	1,08
180 bis 359 Tage	29,0%	(26%)	14,5%	(14%)	14,5%	4,8%	3,03
360 bis 719 Tage	17,1%	(71%)	7,3%	(33%)	9,8%	7,2%	1,35
720 Tage und mehr	11,5%	(0%)	0,0%		11,5%	6,4%	1,81
<b>Geschlecht * Region</b>							
Männer: West	36,8%	(16%)	25,3%	(16%)	11,5%	3,7%	2,39
Männer: Ost	33,5%	(12%)	22,9%	(23%)	10,6%	3,6%	2,24
Frauen: West	24,8%	(26%)	18,4%	(0%)	6,4%	3,9%	1,23
Frauen: Ost	22,8%	(27%)	24,6%	(22%)	-1,8%	3,6%	-0,31
<b>Geschlecht*Altersgruppen</b>							
Männer: bis 24 Jahre	41,9%	(12%)	31,0%	(25%)	10,9%	8,8%	1,24
Männer: 25 bis 34 Jahre	40,5%	(25%)	27,3%	(24%)	13,2%	7,6%	1,75
Männer: 35 bis 44 Jahre	41,2%	(9%)	29,5%	(19%)	11,6%	7,3%	1,60
Männer: 45 bis 55 Jahre	25,7%	(15%)	21,0%	(9%)	4,8%	5,9%	0,81
Männer: 55 Jahre und älter	23,3%	(0%)	0,0%		23,3%	7,5%	3,12
Frauen: bis 24 Jahre	30,8%	(17%)	48,6%	(27%)	-17,9%	11,2%	-1,60
Frauen: 25 bis 34 Jahre	25,5%	(42%)	15,2%	(0%)	10,3%	8,4%	1,23
Frauen: 35 bis 44 Jahre	22,9%	(13%)	24,6%	(12%)	-1,8%	7,3%	-0,24
Frauen: 45 bis 55 Jahre	18,6%	(38%)	12,5%	(0%)	6,1%	6,1%	1,00
Frauen: 55 Jahre und älter	30,8%	(25%)	0,0%		30,8%	12,4%	2,49

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-35: § 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – Insgesamt**

<b>WZB infas</b>						
<b>Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsraten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt</b>						
<b>Vermittlungsgutschein</b>						
	<b>Teilnehmer</b>		<b>Kontrollgruppe</b>		<b>Differenz der mittleren Raten</b>	<b>p-Wert</b>
	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten</b>	<b>Mittlere Übergangsraten</b>	<b>Kumulierte Übergangsraten</b>		
<b>Gesamt</b>	0,072	0,278	0,055	0,217	0,0170	0,01
<b>Eintrittskohorten in ...</b>						
2003	0,041	0,160	0,038	0,150	0,0031	0,79
2004	0,040	0,153	0,041	0,163	-0,0013	0,90
2005	0,095	0,364	0,066	0,258	0,0290	0,00
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,086	0,325	0,062	0,241	0,0237	0,01
Frauen	0,055	0,216	0,047	0,185	0,0087	0,29
<b>Region</b>						
West	0,076	0,293	0,055	0,214	0,0210	0,02
Ost	0,069	0,264	0,056	0,220	0,0134	0,11
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,074	0,277	0,058	0,225	0,0158	0,10
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,055	0,214	0,043	0,171	0,0122	0,32
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,077	0,302	0,055	0,215	0,0217	0,10
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,097	0,367	0,078	0,299	0,0192	0,54
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,077	0,297	0,058	0,230	0,0192	0,33
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,097	0,374	0,100	0,394	-0,0028	0,89
25 bis 34 Jahre	0,093	0,353	0,063	0,246	0,0299	0,05
35 bis 44 Jahre	0,077	0,290	0,056	0,217	0,0205	0,08
45 bis 55 Jahre	0,048	0,185	0,043	0,167	0,0052	0,57
55 Jahre und älter	0,063	0,247	0,007	0,030	0,0551	0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 89 Tage	0,094	0,356	0,081	0,315	0,0132	0,39
90 bis 179 Tage	0,092	0,347	0,075	0,290	0,0169	0,18
180 bis 359 Tage	0,065	0,254	0,036	0,144	0,0291	0,01
360 bis 719 Tage	0,043	0,170	0,033	0,132	0,0097	0,43
720 Tage und mehr	0,016	0,062	0,011	0,046	0,0041	0,69
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,088	0,336	0,061	0,233	0,0277	0,03
Männer: Ost	0,084	0,314	0,063	0,248	0,0200	0,10
Frauen: West	0,059	0,234	0,047	0,187	0,0121	0,32
Frauen: Ost	0,052	0,202	0,046	0,183	0,0057	0,61

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Die bereits oben berichteten unterschiedlichen Integrationsquoten auf Basis des Differenzschätzers zwischen VGS-Besitzern und Kontrollgruppe werden durch den Kaplan-Meier-Schätzer<sup>212</sup> noch etwas deutlicher (vgl. Tabellen 5-35 bis 5-37) und statis-

212 Die Erfolgswahrscheinlichkeit wurde non-parametrisch mittels eines Kaplan-Meier-Schätzers jeweils für die Gesamtgruppen getrennt nach bestimmten Merkmalen berechnet. Das Verfahren basiert auf der Schätzung bedingter Wahrscheinlichkeiten zum Zeitpunkt eines auftretenden Ereignisses. Die mittlere monatliche Übergangsraten lässt sich auch als Inzidenzrate bezeichnen und beschreibt die geschätzte Übergangsraten pro Zeitintervall- im vorliegenden Fall also pro Monat. Berechnet werden neben den Überlebensfunktionen, den kumulierten Hazardraten auch die durchschnittlichen Verweildauern bzw. die erwarteten mittleren Verweildauern. Als Test-

tisch signifikant. Die über den Evaluationszeitraum kumulierte Übergangsrate liegt bei den Teilnehmern bei 0,278, bei der Kontrollgruppe bei 0,217. Die mittlere monatliche Übergangsrate liegt bei 0,072 (Teilnehmer) und 0,055 (Kontrollgruppe). Dieses positive Ergebnis geht ebenfalls auf das Jahr 2005 zurück: Hier zeigt sich eine signifikant höhere Übergangsrate der mit einem Vermittlungsgutschein ausgestatteten Arbeitslosen, insbesondere der Männer. Bestätigt wird auch die deutlich positive Auswirkung des Vermittlungsgutscheins auf die Eingliederungschancen von Arbeitslosen im Alter ab 25 Jahre (55 Jahre und älter ist hoch signifikant). Für ältere Arbeitslose ab 55 Jahre in der Kontrollgruppe findet hingegen kein Übergang in den Arbeitsmarkt mehr statt, dies bedeutet, dass die Vermittlungsbemühungen der Agenturen für diese Zielgruppe weitgehend erfolglos waren oder ganz eingestellt wurden.

**Tabelle 5-36: § 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – 2003/2004**

<b>Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsrate in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt</b>						
<b>Vermittlungsgutschein (2003/2004)</b>						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate	Mittlere Übergangsrate	Kumulierte Übergangsrate		
<b>Gesamt</b>	0,041	0,146	0,040	0,157	0,0006	0,93
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,047	0,166	0,048	0,189	-0,0045	0,68
Frauen	0,037	0,144	0,031	0,121	0,0064	0,53
<b>Region</b>						
West	0,036	0,141	0,039	0,152	-0,0029	0,79
Ost	0,044	0,168	0,041	0,162	0,0031	0,76
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,043	0,159	0,042	0,166	0,0007	0,95
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,030	0,124	0,036	0,143	-0,0063	0,67
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,048	0,193	0,035	0,138	0,0139	0,40
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,047	0,164	0,060	0,231	-0,0128	0,75
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,031	0,114	0,040	0,154	-0,0091	0,74
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,041	0,165	0,071	0,274	-0,0298	0,25
25 bis 34 Jahre	0,064	0,239	0,057	0,223	0,0072	0,74
35 bis 44 Jahre	0,044	0,172	0,028	0,109	0,0167	0,18
45 bis 55 Jahre	0,024	0,091	0,034	0,134	-0,0105	0,35
55 Jahre und älter	0,043	0,167	0,024	0,098	0,0188	0,52
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 89 Tage	0,031	0,116	0,069	0,275	-0,0380	0,23
90 bis 179 Tage	0,056	0,214	0,048	0,184	0,0084	0,59
180 bis 359 Tage	0,040	0,151	0,032	0,128	0,0074	0,58
360 bis 719 Tage	0,042	0,162	0,040	0,157	0,0023	0,88
720 Tage und mehr	0,006	0,024	0,019	0,075	-0,0130	0,30
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,036	0,139	0,036	0,141	-0,0004	0,98
Männer: Ost	0,050	0,187	0,059	0,232	-0,0084	0,61
Frauen: West	0,036	0,141	0,042	0,166	-0,0060	0,73
Frauen: Ost	0,038	0,147	0,023	0,089	0,0151	0,22

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

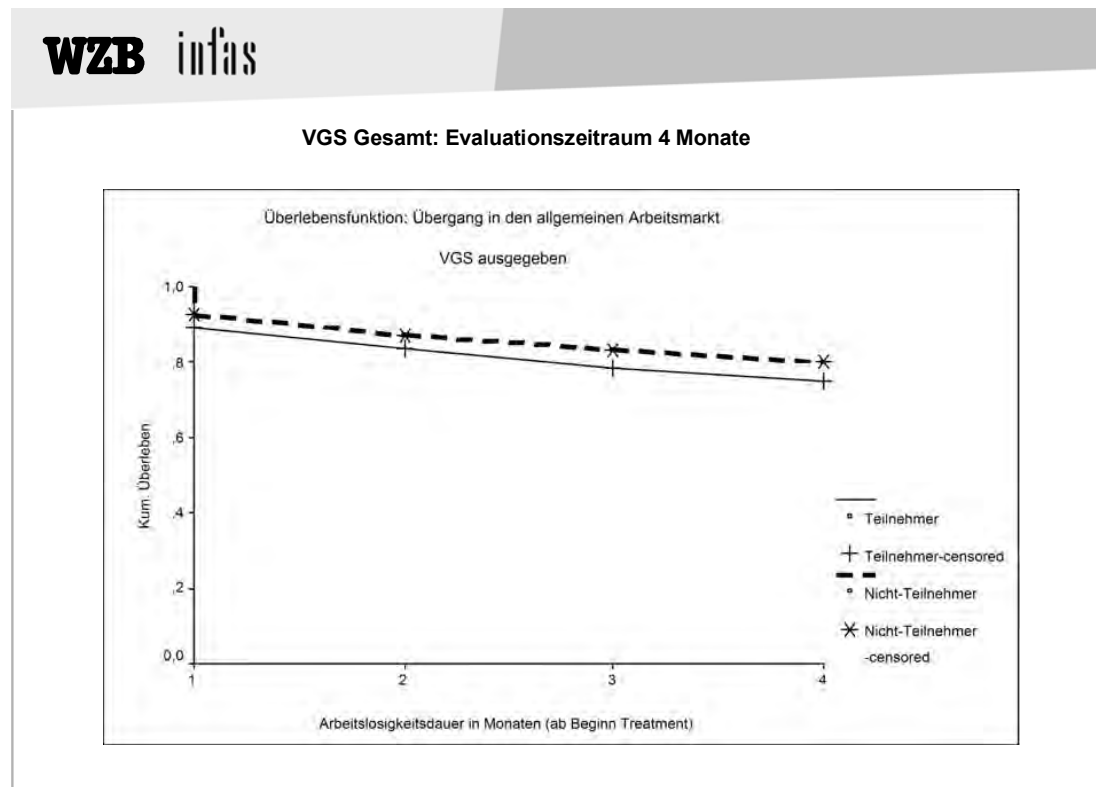
**Tabelle 5-37: § 421g – Übergangsraten in den allgemeinen Arbeitsmarkt – 2005**

<b>WZB infas</b>						
<b>Average Treatment Effect (ATT): Mittlere und kumulierte Übergangsraten in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt</b>						
<b>Vermittlungsgutschein 2005</b>						
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		Differenz der mittleren Raten	p-Wert
	Mittlere Übergangsraten	Kumulierte Übergangsraten	Mittlere Übergangsraten	Kumulierte Übergangsraten		
<b>Gesamt</b>	0,095	0,364	0,066	0,258	0,0290	0,00
<b>Geschlecht</b>						
Männer	0,113	0,429	0,071	0,273	0,0426	0,00
Frauen	0,070	0,274	0,060	0,236	0,0105	0,40
<b>Region</b>						
West	0,099	0,382	0,064	0,251	0,0351	0,01
Ost	0,091	0,345	0,068	0,266	0,0226	0,08
<b>Strategietyp</b>						
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	0,099	0,375	0,070	0,271	0,0285	0,05
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	0,077	0,285	0,048	0,193	0,0287	0,12
III Mittelstädtische West-Bezirke	0,094	0,372	0,068	0,265	0,0263	0,16
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	0,124	0,472	0,088	0,335	0,0360	0,39
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	0,096	0,371	0,065	0,258	0,0311	0,22
<b>Altersgruppen</b>						
bis 24 Jahre	0,130	0,491	0,116	0,462	0,0140	0,62
25 bis 34 Jahre	0,111	0,426	0,066	0,261	0,0442	0,03
35 bis 44 Jahre	0,105	0,391	0,081	0,310	0,0237	0,22
45 bis 55 Jahre	0,066	0,258	0,049	0,191	0,0175	0,20
55 Jahre und älter	0,071	0,283	0,000	0,000	0,0714	0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>						
1 bis 89 Tage	0,104	0,395	0,083	0,320	0,0216	0,21
90 bis 179 Tage	0,116	0,438	0,094	0,365	0,0226	0,22
180 bis 359 Tage	0,085	0,333	0,039	0,155	0,0460	0,00
360 bis 719 Tage	0,046	0,183	0,019	0,075	0,0265	0,20
720 Tage und mehr	0,032	0,124	0,000	0,000	0,0323	0,07
<b>Geschlecht * Region</b>						
Männer: West	0,120	0,451	0,075	0,287	0,0448	0,01
Männer: Ost	0,107	0,405	0,067	0,258	0,0404	0,02
Frauen: West	0,073	0,288	0,050	0,199	0,0226	0,17
Frauen: Ost	0,067	0,258	0,071	0,277	-0,0033	0,86

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

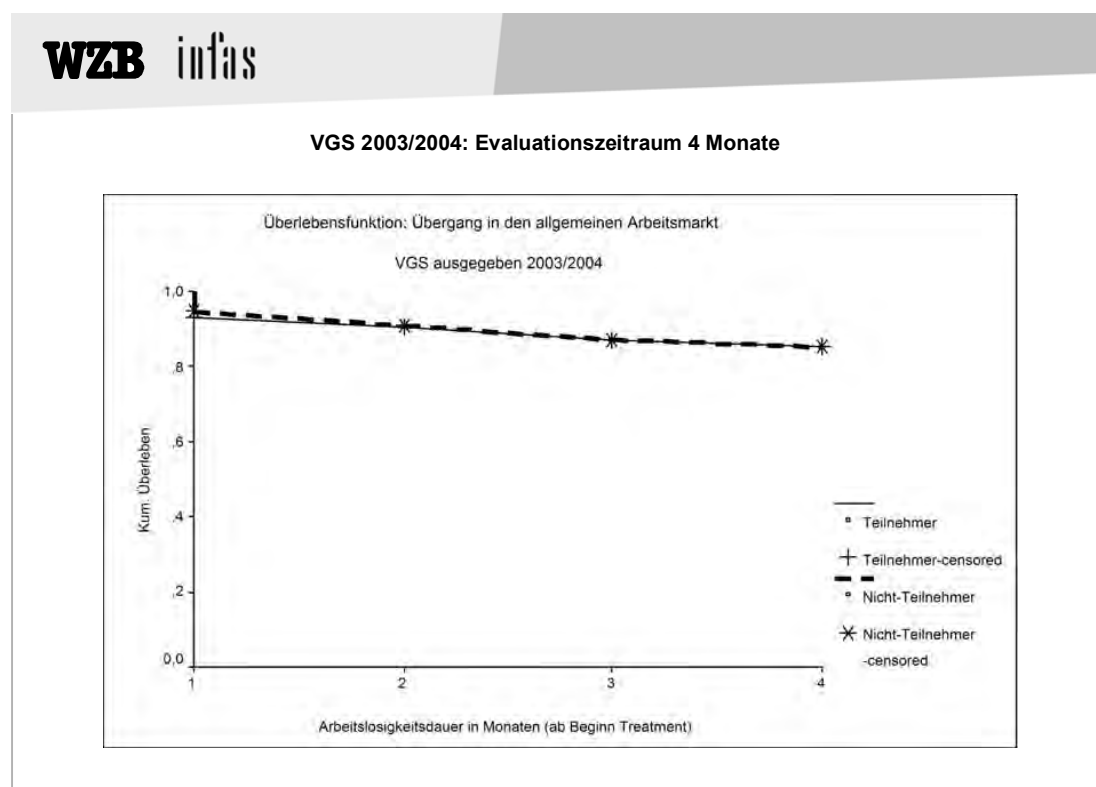
Die Darstellung der Überlebenskurve (vgl. Abbildungen 5-38 bis 5-41) macht ebenfalls sichtbar, dass die Entwicklung seit Ausgabe des Gutscheins zwischen den Teilnehmern und der Vergleichsgruppe deutlich unterschiedlich verläuft.

**Abbildung 5-38: § 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – Insgesamt**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

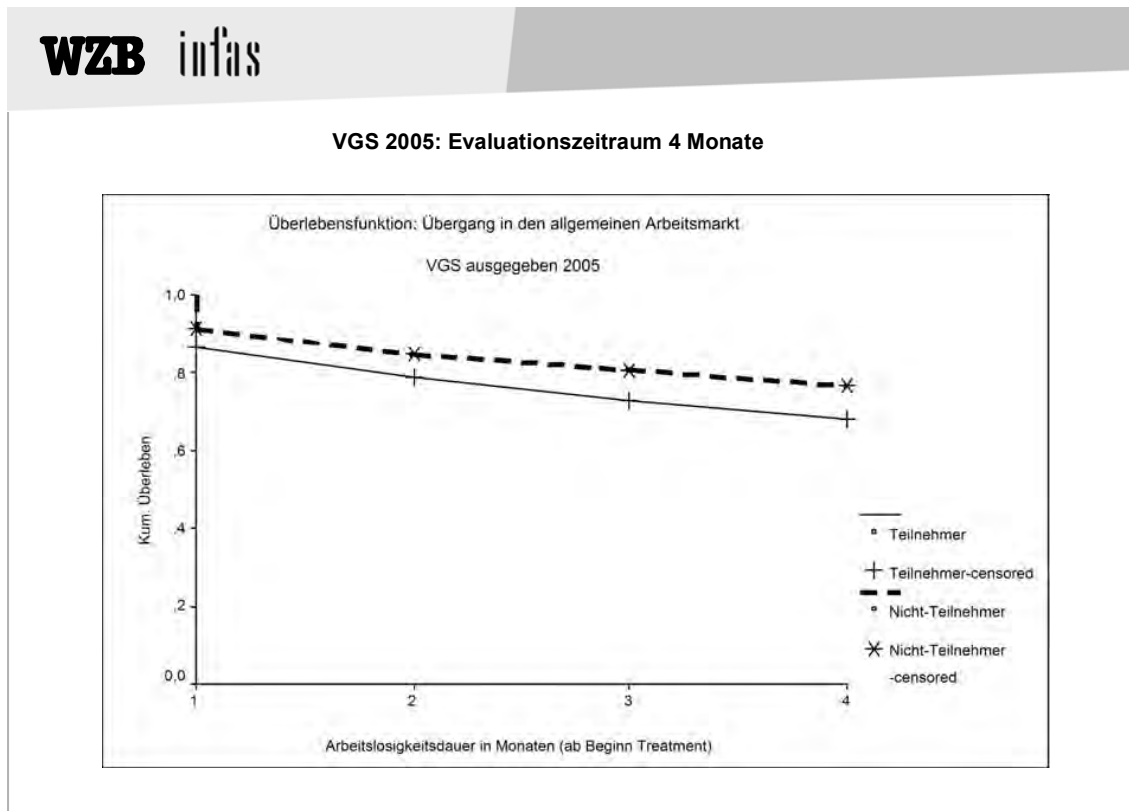
**Abbildung 5-39: § 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – 2003/2004**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

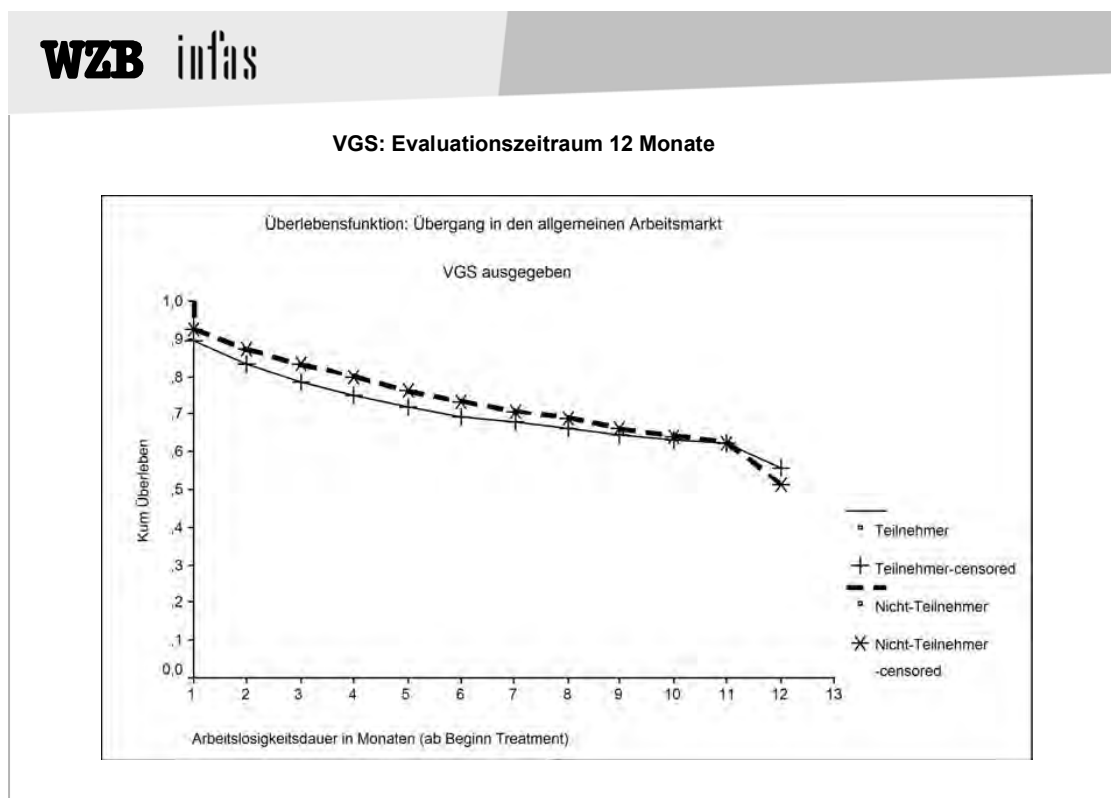


**Abbildung 5-40: § 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt –2005**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-41: § 421g – Zeitpunkt des Übergangs in den Arbeitsmarkt – Evaluationszeitraum 12 Monate**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Auch bei der Betrachtung der mittleren Verweildauern (3,5 Monate) bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zeigen sich in allen Gruppen diese positiven Wirkungen des Vermittlungsgutscheins auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosen, die im Jahre 2005 mit Hilfe eines Vermittlungsgutscheins eine neue Beschäftigung gesucht haben, werden von den privaten Vermittlern also im Schnitt etwas früher in eine reguläre Beschäftigung vermittelt (vgl. auch die Abbildungen im Anhang C, Kap. 6.1).

**Tabelle 5-38: § 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – Insgesamt**

<b>WZB infas</b>					
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)</b>					
<b>Vermittlungsgutschein</b>					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank-Test)
	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	3,51	0,03	3,63	0,03	0,01
<b>Eintrittskohorten in ...</b>					
2003	3,71	0,06	3,74	0,06	0,81
2004	3,70	0,06	3,72	0,05	0,85
2005	3,39	0,04	3,57	0,04	0,00
<b>Geschlecht</b>					
Männer	3,42	0,05	3,57	0,04	0,01
Frauen	3,64	0,04	3,71	0,04	0,30
<b>Region</b>					
West	3,51	0,05	3,63	0,04	0,02
Ost	3,51	0,04	3,63	0,04	0,12
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,47	0,05	3,60	0,04	0,11
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,62	0,07	3,72	0,06	0,33
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,55	0,06	3,64	0,06	0,09
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,35	0,16	3,47	0,15	0,53
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,49	0,11	3,64	0,09	0,34
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	3,40	0,09	3,40	0,09	0,84
25 bis 34 Jahre	3,40	0,08	3,60	0,07	0,05
35 bis 44 Jahre	3,48	0,06	3,60	0,06	0,09
45 bis 55 Jahre	3,66	0,05	3,71	0,05	0,58
55 Jahre und älter	3,61	0,11	3,99	0,02	0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 89 Tage	3,39	0,07	3,48	0,07	0,43
90 bis 179 Tage	3,39	0,06	3,50	0,06	0,20
180 bis 359 Tage	3,56	0,06	3,77	0,05	0,01
360 bis 719 Tage	3,72	0,07	3,77	0,06	0,43
720 Tage und mehr	3,89	0,06	3,91	0,05	0,69
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	3,41	0,07	3,56	0,06	0,03
Männer: Ost	3,43	0,06	3,58	0,06	0,11
Frauen: West	3,65	0,06	3,73	0,06	0,31
Frauen: Ost	3,63	0,06	3,70	0,05	0,61

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-39: § 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – 2003/2004**

<b>WZB infas</b>					
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)</b>					
<b>Vermittlungsgutschein (2003, 2004)</b>					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank Test)
	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	3,71	0,04	3,73	0,04	0,99
<b>Geschlecht</b>					
Männer	3,67	0,06	3,66	0,06	0,63
Frauen	3,75	0,06	3,80	0,05	0,54
<b>Region</b>					
West	3,77	0,06	3,72	0,06	0,76
Ost	3,66	0,06	3,73	0,05	0,80
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,64	0,07	3,72	0,06	0,99
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,86	0,06	3,73	0,09	0,66
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,72	0,09	3,79	0,08	0,40
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,58	0,23	3,58	0,26	0,71
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,74	0,14	3,70	0,16	0,73
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	3,77	0,10	3,51	0,15	0,22
25 bis 34 Jahre	3,52	0,12	3,62	0,11	0,78
35 bis 44 Jahre	3,71	0,08	3,81	0,06	0,19
45 bis 55 Jahre	3,79	0,07	3,75	0,07	0,33
55 Jahre und älter	3,68	0,18	3,95	0,07	0,51
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 89 Tage	3,78	0,13	3,64	0,16	0,22
90 bis 179 Tage	3,61	0,09	3,63	0,09	0,63
180 bis 359 Tage	3,70	0,08	3,81	0,06	0,60
360 bis 719 Tage	3,70	0,09	3,73	0,08	0,90
720 Tage und mehr	3,98	0,02	3,85	0,09	0,30
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	3,75	0,08	3,71	0,09	0,94
Männer: Ost	3,60	0,09	3,62	0,09	0,56
Frauen: West	3,79	0,09	3,74	0,09	0,71
Frauen: Ost	3,72	0,08	3,85	0,06	0,22

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

In den Abbildungen 5-42 und 5-43 sind die Ergebnisse für den Teilnahmeeffekt, unter Kontrolle der weiteren im Modell enthaltenen Merkmale, abgebildet. Die Abbildungen enthalten dabei jeweils sowohl die Gesamteffekte als auch die nach Zeitperioden ge-

**Tabelle 5-40: § 421g – Mittlere Verweildauern bis zu einer Beschäftigung – 2005**

<b>WZB infas</b>					
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt und Gleichheit der Überlebensfunktionen (Kaplan-Meier-Schätzer)</b>					
<b>Vermittlungsgutschein (2005)</b>					
	Teilnehmer		Kontrollgruppe		p-Wert (Log-Rank-Test)
	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	Mittlere Verweildauer	Standard- fehler	
<b>Gesamt</b>	3,39	0,04	3,57	0,04	0,00
<b>Geschlecht</b>					
Männer	3,27	0,06	3,51	0,05	0,00
Frauen	3,55	0,06	3,64	0,06	0,40
<b>Region</b>					
West	3,37	0,06	3,58	0,05	0,00
Ost	3,40	0,06	3,55	0,06	0,08
<b>Strategietyp</b>					
I Ost-Bezirke (mit Arbeitsplatzdefizit)	3,35	0,07	3,51	0,06	0,05
II Großstädtisch (hohe Arbeitslosigkeit)	3,43	0,11	3,72	0,08	0,13
III Mittelstädtische West-Bezirke	3,44	0,09	3,55	0,08	0,15
IV West-Zentren (günstige Arbeitsmarktlage)	3,24	0,21	3,42	0,19	0,37
V West-Bezirke (gute Arbeitsmarktlage)	3,40	0,13	3,62	0,11	0,21
<b>Altersgruppen</b>					
bis 24 Jahre	3,21	0,12	3,34	0,11	0,65
25 bis 34 Jahre	3,32	0,10	3,59	0,09	0,03
35 bis 44 Jahre	3,30	0,09	3,43	0,09	0,23
45 bis 55 Jahre	3,56	0,07	3,67	0,06	0,20
55 Jahre und älter	3,58	0,14			0,00
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>					
1 bis 89 Tage	3,34	0,08	3,46	0,07	0,23
90 bis 179 Tage	3,25	0,09	3,42	0,08	0,22
180 bis 359 Tage	3,46	0,09	3,74	0,07	0,00
360 bis 719 Tage	3,76	0,11	3,88	0,07	0,19
720 Tage und mehr	3,77	0,14			0,07
<b>Geschlecht * Region</b>					
Männer: West	3,24	0,09	3,48	0,08	0,01
Männer: Ost	3,31	0,09	3,55	0,07	0,02
Frauen: West	3,57	0,09	3,72	0,07	0,16
Frauen: Ost	3,54	0,09	3,56	0,09	0,85

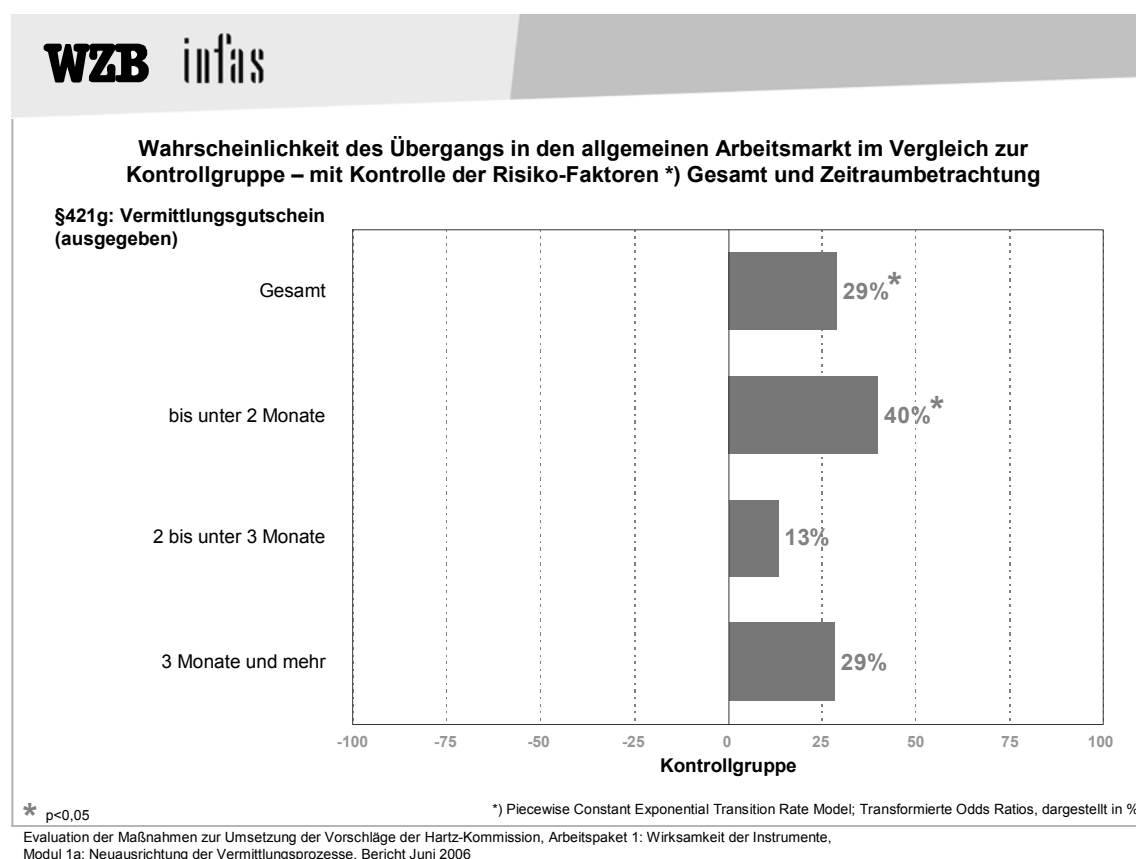
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

trennten Effekte. Ebenfalls dargestellt sind die Effekte jeweils getrennt für die alten Bundesländer, für die neuen Bundesländer, für Frauen und für Männer.<sup>213</sup> Wie auf-

213 Neben der Schätzung der Stärke einer Einflussgröße wird in diesem Modell auch die Übergangsrate geschätzt. Ermittelt wird die Wahrscheinlichkeit, mit der bestimmte Faktoren unter sonst gleichen Bedingungen die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt erhöhen bzw. verringern. Mit den berechneten Modellen lassen sich relative Risiken als Koeffizienten berechnen.

grund der ersten Ergebnisse zu erwarten, ergibt sich auch unter Kontrolle zusätzlicher Risikofaktoren ein statistisch signifikanter Unterschied in der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen VGS-Besitzern und der Kontrollgruppe. Über den gesamten Zeitraum betrachtet, zeigt sich eine signifikant positive Wirkung auf die Wiederbeschäftigung. Insbesondere im ersten Monat nach Ausgabe des Vermittlungsgutscheins ist der Teilnahmeeffekt signifikant positiv: Insgesamt erhöht sich die Übergangswahrscheinlichkeit in den allgemeinen Arbeitsmarkt im ersten Monat nach Ausgabe um 40 %. Wie Abbildung 5-43 zu entnehmen, ist der Erfolg des Vermittlungsgutscheins nur auf das Jahr 2005 zurückzuführen und dies im Wesentlichen auf die guten Ergebnisse in Westdeutschland. Bestätigt wird ebenfalls, dass insbesondere Männer von diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument profitieren: Die Wahrscheinlichkeit, dass Männer durch den Vermittlungsgutschein eine neue Beschäftigung finden, ist signifikant höher.

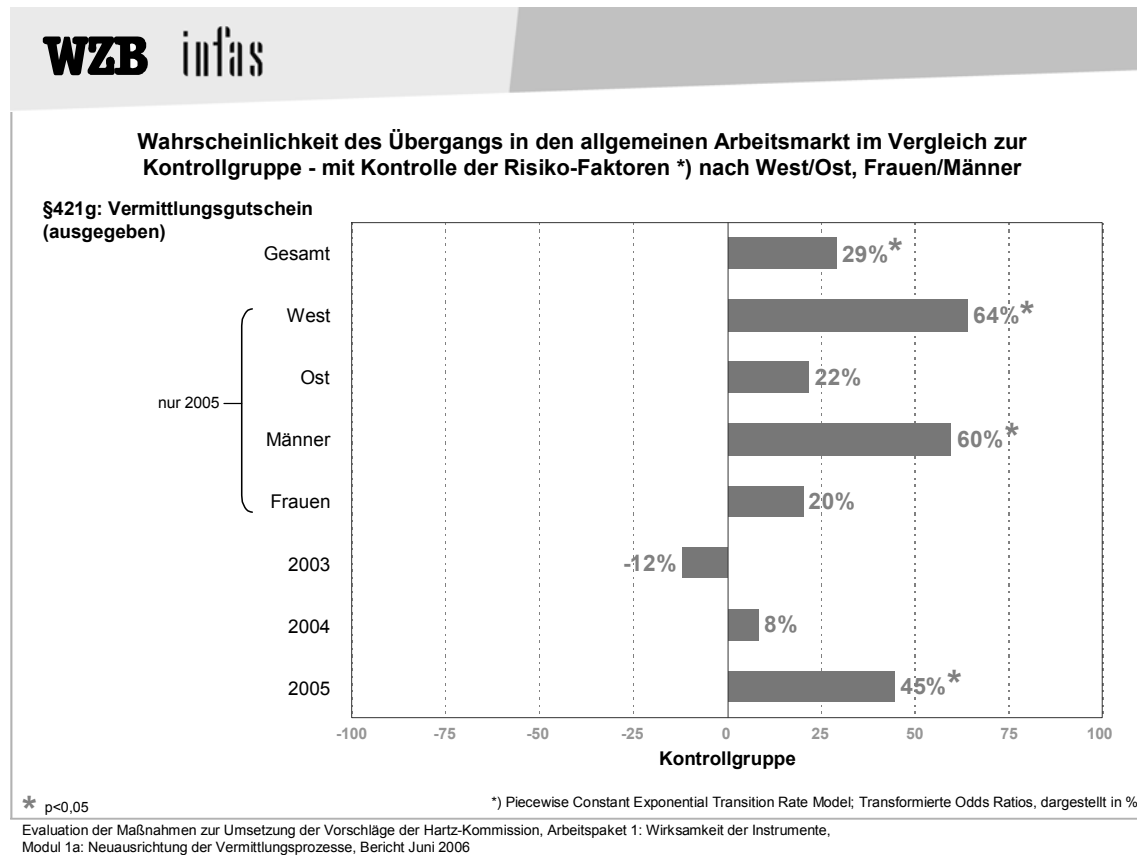
**Abbildung 5-42: § 421g – Übergangswahrscheinlichkeit – Insgesamt**



Dieses Maß setzt Wahrscheinlichkeiten in ein Verhältnis. Deswegen wird in diesem Zusammenhang auch auf den Begriff „Wahrscheinlichkeit“ rekurriert.

Berichtet wird die prozentual höhere oder niedrigere Übergangswahrscheinlichkeit, d. h. das Wahrscheinlichkeitsverhältnis von Teilnehmern im Vergleich zur Kontrollgruppe. Das prozentuale Wahrscheinlichkeitsverhältnis lässt sich auch als Wahrscheinlichkeitsfaktor ausdrücken. Eine 50 % höhere Wahrscheinlichkeit entspricht beispielsweise einer um das 1,5-fach höheren Wahrscheinlichkeit, eine 100 % höhere Wahrscheinlichkeit einer doppelt (2-fach) so hohen und eine 200 % höhere Wahrscheinlichkeit einer dreifach (3-fach) höheren Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt überzugehen.

**Abbildung 5-43: § 421g – Übergangswahrscheinlichkeit – Ost/West, Frauen/Männer**



### Weitere Einflussfaktoren auf die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt

Wir sind auch hier wie etwa bei der Beauftragung mit der Gesamtvermittlung nach § 37 SGB III der Frage nachgegangen, inwieweit unabhängig von den Vermittlungsaktivitäten der Personaldienstleister individuelle Merkmale und erwerbsbiographische Faktoren für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung relevant sind, das heißt, welche wesentlichen Effekte für eine Integration von Arbeitslosen, die über einen Vermittlungsgutschein verfügen und die Dienste eines privaten Vermittlers in Anspruch nehmen können, überhaupt von Bedeutung sind. Zu diesem Zweck wurden zusätzliche Übergangsratenmodelle berechnet. So ist es möglich, sowohl den Einfluss der privaten Vermittler auf die Übergangswahrscheinlichkeit als auch diejenigen Einflussfaktoren zu bestimmen, die den Integrationsprozess erschweren. Näheres zur Modellierung und der genauen Operationalisierung der ins Modell einbezogenen Variablen findet sich im Anhang C, Kap. 5.2.2, die Tabellen mit den detaillierten Ergebnissen der einzelnen Modelle finden sich im Anhang C, Kap. 6.2.

Die privaten Arbeitsvermittler sind wie die Agenturen neben der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten mit Arbeitssuchenden konfrontiert, die u. U. Vermittlungshemmnisse aufweisen, die eine Vermittlung und damit die Aufnahme einer Beschäftigung erschweren. Ähnlich wie bei den beauftragten Dritten nach § 37 wird in den Expertengesprächen von einer Konzentration auf marktnahe Kunden berichtet, für

die der Vermittlungsgutschein mit weniger Aufwand eingelöst werden kann. Je länger Arbeitsuchende arbeitslos sind, desto geringer werden von den privaten Vermittlern die Chancen auf eine Integration in Beschäftigung eingeschätzt. Vor diesem Hintergrund zeigen sich folgende zentrale Einflussfaktoren:

Für die Zielgruppe, die im Jahre 2005 einen Gutschein erhalten hat, verdoppelt sich die Eingliederungswahrscheinlichkeit gegenüber den VGS-Besitzern im Jahre 2003 und 2004. In der Kontrollgruppe, die im gleichen Zeitraum von den Agenturen betreut wurde, ergeben sich für das Beobachtungsjahr keine Verbesserungen in Bezug auf ihre Eingliederungschancen. So führt die Gesetzesänderung ab Januar 2005 zu besseren Ergebnissen durch die privaten Vermittler. Allerdings hat auch die Erweiterung des potentiellen Nutzerkreises durch die Verkürzung der Anspruchszeiten bis zur Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins eine Zielgruppe befördert, die in den Jahren davor nicht in dem Maße angesprochen werden konnte: Arbeitsuchende mit einer Arbeitslosigkeitsdauer unter drei Monaten. Auch für die Jahre 2003 und 2004 zeigt der ATT-Schätzer für diese Gruppe eine positive Tendenz in der Wirkung des Vermittlungsgutscheins, durch die Gesetzesänderung war es aber möglich, diese Gruppen verstärkt mit einem Vermittlungsgutschein auszustatten und damit ihre Vermittlungschancen zu erhöhen. Allerdings bestätigt sich auch der vermutete Creaming-Effekt. Besser Qualifizierte, Arbeitsuchende mit Berufserfahrung oder ohne gesundheitliche Beeinträchtigung werden von den privaten Vermittlern besser vermittelt.

Die Höhe der Arbeitslosenquote als ein Indikator für den Arbeitsmarkt erweist sich auch hier als Einflussgröße sowohl für die private als auch staatliche Arbeitsvermittlung.

Die für Arbeitsuchende positiven Aspekte des Rechtsanspruchs auf den Gutschein und die Wahlfreiheit zwischen den Dienstleistungsanbietern werden durch den Mangel an Informationen über die Qualität und Kompetenz der privaten Vermittler teilweise beeinträchtigt. Die Agenturen dürfen wegen des Wettbewerbs zwischen Privaten keine Empfehlungen aussprechen. Das Ergebnis der Teilnehmerbefragung bestätigt im Kern dieses Informationsproblem. Lediglich rund 16 % der befragten VGS-Besitzer wurden bei der Suche nach privaten Vermittlern von der Agentur in irgendeiner Form unterstützt. Diese Unterstützung hat nach den Ergebnissen des Übergangsratenmodells zu keiner Verbesserung der Wiedereingliederung geführt. Einzig eine gemeinsame Infoveranstaltung von Agenturen und Privaten, erweist sich in der Tendenz als erfolgversprechend (vgl. Tabelle 5-41).

Wie aus der Teilnehmerbefragung ersichtlich, werden die Vermittlungsgutscheine mehrheitlich von den Arbeitsuchenden bei der Agentur aktiv eingefordert. Dies zeigt sich überwiegend in Ostdeutschland. Vor diesem Hintergrund wurde das Merkmal im Kausalmodell hinsichtlich der Wirkung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit geprüft. Es zeigt sich, dass die Eigeninitiative die Integrationschancen signifikant erhöht (um 43 %). Es ist anhand dieses Merkmals nicht analytisch zu trennen zwischen vermuteten Mitnahmeeffekten und einem Persönlichkeitsmerkmal, das auf motiviertere, besser informiertere Zielgruppen hinweist. Wenn man berücksichtigt, dass für

die Entscheidung der privaten Vermittler, für Arbeitsuchende tätig zu werden, gerade die Motivation eine große Rolle spielt, könnten hier Auswahlprozesse zugunsten dieser Gruppe stattgefunden haben.

**Tabelle 5-41: Weitere Einflussfaktoren auf die Integration**

**WZB infas**

**Übergangsratenmodelle: Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt**  
(piecewise constant exponential transition rate model)  
**VGS**

	Gesamt	Teilnehmer	Teilnehmer inkl. Maßnahmeausgestaltung	Nichtteilnehmer
<b>Teilnehmer</b>				
- Gesamt	1,29	---	---	---
<b>Geschlecht</b>				
weiblich	-1,40	-1,54	-1,58	
<b>Eintrittskohorte im Jahr ...</b>				
2004				
2005	1,66	2,00	2,13	
<b>Region</b>				
Ost	1,85			2,46
<b>24 Monate vor Treatment in Zielzustand Erwerbstätigkeit</b>				
ja	-1,35			
<b>Altersgruppen</b>				
25 bis 34 Jahre				
35 bis 44 Jahre	-1,35			-1,78
45 bis 55 Jahre	-2,00	-1,90	-1,83	-2,36
55 Jahre und älter	-3,28			-17,09
<b>Nationalität</b>				
Deutsch				
<b>Gesundheitliche Einschränkung</b>				
ja	-1,83	-1,83	-1,82	-1,84
<b>Schulabschluss</b>				
Hauptschulabschluss	2,13	4,21	4,76	
Mittlere Reife Fachoberschulreife	2,46	5,52	6,12	
(Fach-)Hochschulreife	2,98	7,70	8,77	
<b>Berufsausbildung</b>				
keine Berufsausbildung				-2,42
betriebliche Ausbildung				
außerbetriebliche Ausbildung				
Berufsfachschule, Fachschule				
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>				
30 bis 89 Tage				
90 bis 179 Tage				
180 bis 359 Tage				
360 bis 719 Tage				
720 Tage und mehr	-2,86	-3,12	-3,11	
<b>Prozentanteil Arbeitslosigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>				-1,01
<b>Prozentanteil Erwerbstätigkeit an Gesamtdauer (ab 1.1.2000)</b>	1,01	1,01	1,01	
<b>Kumulierte Anzahl Maßnahmen bis Beginn Treatment</b>				
<b>Partner</b>				
(Ehe-)Partner im Haushalt nicht erwerbstätig				
(Ehe-)Partner im Haushalt erwerbstätig				
<b>Kinder im Haushalt</b>				
Kinder über 13 Jahre				
Kinder unter 13 Jahren mit regelmäßiger Betreuung				
Kinder unter 13 Jahren ohne regelmäßige Betreuung				
<b>Stellenwunsch</b>				
Teilzeit				
<b>Anzahl Bewerbungen</b>				
<b>Prozentanteil Vorstellungsgespräche an Bewerbungen</b>				
<b>Arbeitslosenquote</b>	-1,06	-1,04	-1,05	-1,09
Hilfestellung durch AV: Vermittler genannt	---	---	n.s	---
Hilfestellung durch AV: Liste gegeben	---	---	n.s	---
Hilfestellung durch AV: zu Infoveranstaltungen eingeladen	---	---	n.s	---
Initiative für VGS: selbst danach gefragt	---	---	1,43	---

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006



### Nachhaltigkeit

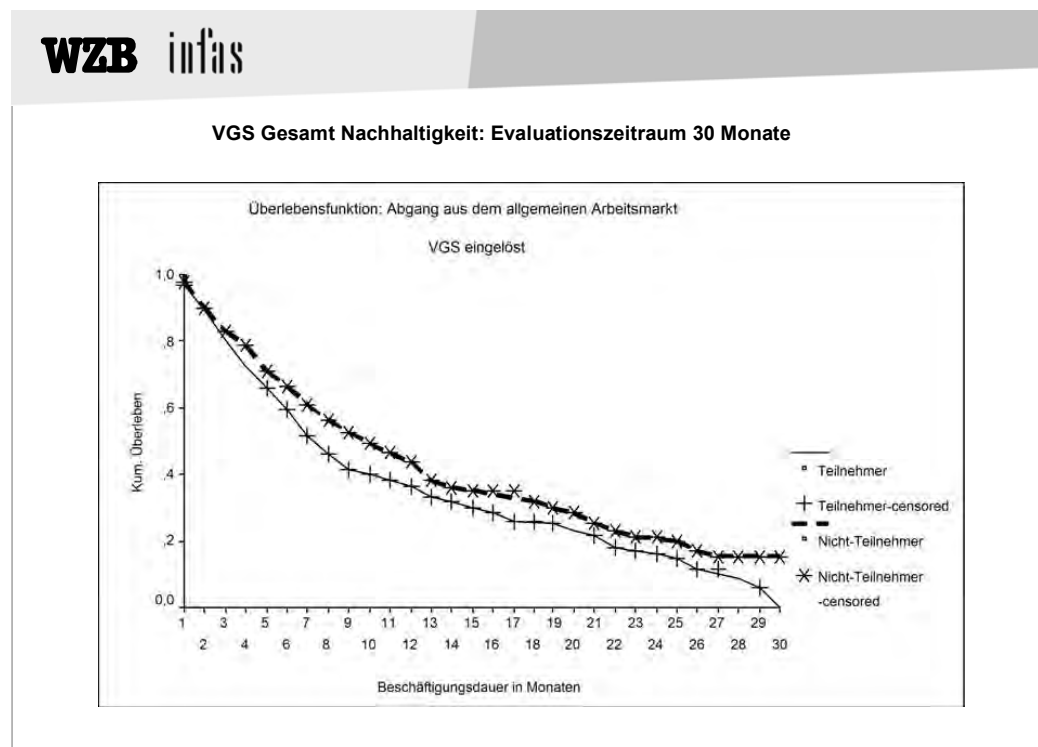
Insgesamt betrachtet wurden in den Jahren 2003 bis 2004 je Quartal insgesamt rund 10 % der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine tatsächlich eingelöst, von denen nach den Ergebnissen der Aggregatanalyse für rund 43 % auch die zweite Rate des Honorars ausgezahlt wurde (vgl. Abschnitt 5.7.2.1). Da sich einerseits die Struktur der Vermittlungsgutscheinbesitzer deutlich von den Einlösern unterscheidet und andererseits die Einlösequote über alle Zielgruppen eher gering ist, wurde zur Ermittlung der Nachhaltigkeit eigens eine zusätzliche Stichprobe von VGS-Besitzern gezogen, die diesen auch eingelöst haben.

**Tabelle 5-42: § 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung**

Nachhaltigkeit: Abgang aus der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt									
	Teilnehmer				Kontrollgruppe				Log-Rank-Test
	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer (in Monaten)	Mittlere Rate	Kumulierte Rate		Mittlere Verweildauer (in Monaten)	
		nach 6 Monaten	nach 12 Monaten			nach 6 Monaten	nach 12 Monaten		
VGS eingelöst	0,076	0,481	0,931	13,07	0,063	0,390	0,784	14,59	0,03
- Männer	0,088	0,549	1,077	11,50	0,066	0,402	0,831	14,15	0,01
- Frauen	0,056	0,036	0,696	15,83	0,057	0,362	0,688	14,19	0,81
- West	0,062	0,367	0,685	14,24	0,057	0,379	0,701	16,01	0,54
- Ost	0,083	0,544	1,082	12,32	0,066	0,387	0,821	13,99	0,02
- 2003	0,072	0,462	0,885	13,10	0,055	0,343	0,658	15,79	0,04
- 2004	0,090	0,628	1,142	10,43	0,082	0,539	1,067	10,86	0,38
- 2005	0,070	0,408	0,820	9,59	0,059	0,314	0,694	10,20	0,23

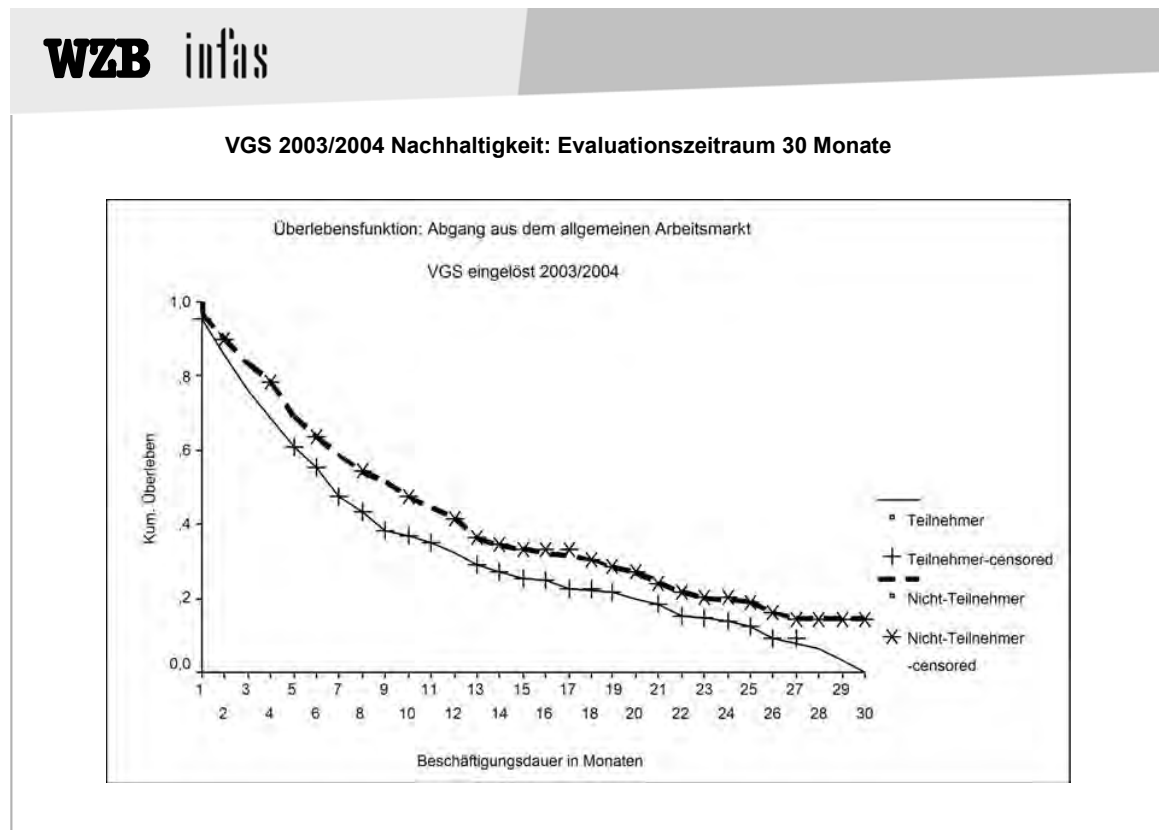
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Abbildung 5-44: § 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – Insgesamt**



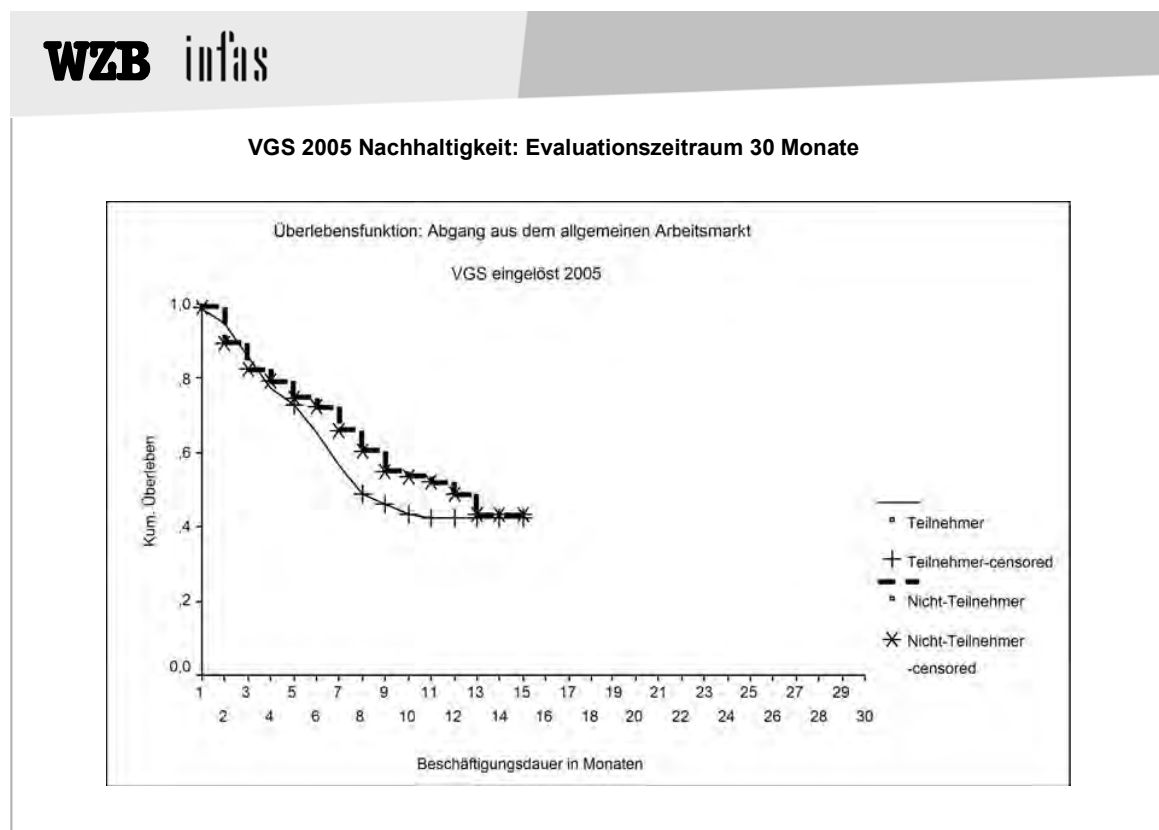
Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Abbildung 5-45: § 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – 2003/2004



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Abbildung 5-46: § 421g – Nachhaltigkeit der Beschäftigung – 2005



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

Hier zeigt sich insgesamt ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe. Bei VGS-Besitzern ist die Abgangsrate aus Beschäftigung vom ersten Monat der Beschäftigung an höher als bei den Nichtteilnehmern. So beträgt die mittlere monatliche Abgangsrate bei den Teilnehmern 0,076, bei den Nichtteilnehmern demgegenüber nur 0,063. Die kumulierte Abgangsrate nach sechs Monaten ist dementsprechend in der Teilnehmergruppe mit 0,481 erheblich höher als in der Kontrollgruppe, in der die kumulierte Abgangsrate nach sechs Monaten nur 0,390 beträgt.

Der Befund, dass diejenigen, die eine Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt über das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins aufgenommen haben, von Beginn der Beschäftigung an sehr viel häufiger aus dieser Beschäftigung wieder abgehen, gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Bei Männern ist dieser Effekt allerdings hoch signifikant und deutlich stärker, das heißt, diejenige Gruppe, die vom Vermittlungsgutschein zunächst am meisten profitiert und von privaten Vermittlern am ehesten in Beschäftigung vermittelt wird, beendet diese dann früher als die Vergleichsgruppe.

Unterschiede ergeben sich auch hier zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Während die Verläufe der Überlebenskurven in Westdeutschland keine erheblichen Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen, differieren die Kurvenverläufe in Ostdeutschland zwischen den beiden Gruppen sehr deutlich. So ergibt auch der Log-Rank-Test für die alten Bundesländer keine statistisch signifikant unterschiedlichen Überlebenskurven zwischen Einlösern eines Vermittlungsgutscheins und der Kontrollgruppe. In den neuen Bundesländern ist der Unterschied jedoch statistisch signifikant. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist also auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Die kürzeren Beschäftigungsdauern nach Einlösen eines Vermittlungsgutscheins in Ostdeutschland deuten auf mögliche Mitnahmeeffekte hin.

#### **5.7.4 Effizienzanalyse**

Die Wirkungsanalyse für den Vermittlungsgutschein zeigt für die Jahre 2003 und 2004, dass das Ziel einer schnelleren Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht erreicht wurde. Teilnehmer und Kontrollgruppe verweilen jeweils durchschnittlich 3,7 Monate seit Ausgabe in Arbeitslosigkeit. In der Konsequenz zeigen die mittels Kaplan-Meier geschätzten mittleren Verweildauern, dass keine Opportunitätsausgaben einzusparen sind. Das Kosten-Nutzen-Modell weist deshalb im Saldo Mehrkosten in Höhe der Maßnahmekosten aus. Für das Jahr 2005 zeigt sich ein leicht positiver Effekt zugunsten der VGS-Besitzer. Im Schnitt entstehen im Jahre 2005 je Teilnehmer Mehrkosten in Höhe von 1.348 Euro.

Tabelle 5-43: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse

<b>Vermittlungsgutschein VGS (§421g SGB III) eingelöst</b>		
	2003/2004	2005
<b>Kosten</b> EURO		
Durchschnittl. Kosten: (2005:Erste Rate)	1506	1000
Durchschnittl. Kosten: Zweite Rate, Auszahlung 43%		430
Verwaltungskosten pauschal (2 Std. Sachbearb. VerGrp. Vc)	44	44
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>1550</b>	<b>1474</b>
<b>Nutzen (Opportunitätsausgaben)</b>		
<b>Leistungsbezug (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> Anteil in %		
<b>Teilnehmer/Nichtteilnehmer</b>		
Arbeitslosengeld	48,4	85,3
Arbeitslosenhilfe	48,8	
Kein Bezug	2,7	14,7
<b>Tagessätze (nach IEB; gelieferte Stichproben Eintritts quartale I/2003-II/2004)</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	22,69	24,35
Nichtteilnehmer	22,69	22,69
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	17,83	
<b>Durchschnittliche Monatskosten je Leistungsbezieher</b> EURO		
<b>Arbeitslosengeldbezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	690,63	741,15
Nichtteilnehmer	690,63	690,63
<b>Arbeitslosenhilfebezug</b>		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	542,70	
<b>Durchschnittliche Leistungskosten je Teilnehmer/Nichtteilnehmer und Monat ab Beginn der Maßnahme</b> (Monatliche Leistungskosten anteilig nach Art und Höhe der Leistung, incl. Nichtleistungsbezieher) EURO		
Teilnehmer/Nichtteilnehmer	599,10	632,20
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	3,7	3,4
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	3,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>
<b>Durchschnittlich monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	2216,67	2149,49
Nichtteilnehmer (NT)	2216,67	2275,93
<b>Differenz T-TN</b>	<b>0,00</b>	<b>-126,44</b>
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>		<b>-126,44</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
<b>Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer</b>	<b>1550</b>	<b>1474</b>
<b>Mehr-/Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)</b>	<b>0</b>	<b>-126</b>
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>1550</b>	<b>1348</b>
*) In Ermangelung anderer Daten wurde der Festbetrag als Proxi eingesetzt		

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Tabelle 5-44: Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse – Alternative I**

<b>Vermittlungsgutschein VGS (§421g SGB III) eingelöst</b>		
	2003/2004	2005
<b>Kosten</b> EURO		
<b>Mittlere Verweildauer bis zu einer Beschäftigung ab Beginn der Maßnahme (nach Wirkungsanalyse)</b> Monate		
Teilnehmer (T)	2,7	2,4
Nichtteilnehmer (NT)	3,7	3,6
<b>Differenz T-NT</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,2</b>
<b>Durchschnittliche monatliche Mehr-/Minderausgaben ab Beginn der Maßnahme (Opportunitätsausgaben)</b> (Durchschnittliche Leistungskosten * Mittlere Verweildauer) EURO		
Teilnehmer (T)	1617,57	1517,29
Nichtteilnehmer (NT)	2216,67	2275,93
<b>Differenz T-TN</b>	<b>-599,10</b>	<b>-758,64</b>
<b>Minderkosten je Teilnehmer</b>	<b>-599,10</b>	<b>-758,64</b>
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich (Effizienz)</b> EURO		
Durchschnittliche Kosten je Teilnehmer	1550	1474
Mehr-/Minderausgaben (Opportunitätsausgaben)	-599	-759
<b>Saldo: Mehrkosten je Teilnehmer</b>	<b>951</b>	<b>715</b>

Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

## 5.8 Zusammenfassung

Die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen folgt dem gesetzgeberischen Ziel, über die Konstruktion von Quasi-Märkten den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Arbeitsmarktdienstleistungen zu fördern und darüber effizientere Vermittlungsdienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Die stärkere Einbeziehung und finanzielle Förderung privater Arbeitsvermittler im Zuge der Hartz-Reformen zielt auf mehr, schnellere und nachhaltigere Vermittlung.

In der vorliegenden Evaluation kann aufgrund der komplexen Rahmenbedingungen und zentralen Verfahrensvorgaben zur Beschaffung und zur Umsetzung der Dienstleistungen nicht endgültig *qualifiziert* werden, welcher Anteil an den schwachen Integrationswirkungen der hier untersuchten Dienstleistungen Dritter der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Instrumente und welcher Anteil den operativen Verfahrensregelungen der BA zur Implementation der Instrumente zuzuschreiben ist. Deshalb werden hier zunächst die Wirkungs- und Implementationsergebnisse für jedes der Instrumente zusammengefasst. Abschließend werden die implementationsanalytischen Ergebnisse zur Vergabepaxis der BA und zur Wettbewerbsförderung mittels Gutschein zusammenfassend diskutiert.

### 5.8.1 Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III

Nach § 37 SGB III kann die Agentur Dritte mit Vermittlungsdienstleistungen beauftragen. Dabei wurde im Untersuchungszeitraum zwischen der Beauftragung mit der gesamten Vermittlung, mit Stellenakquisition und mit Teilaufgaben (Profiling, Aktivierung der Eigenbemühungen/Bewerbungsmanagement und Fallmanagement) unterschieden. Seit 2006 werden nur noch Aufträge mit der gesamten Vermittlung und zur Stellenakquisition über eine Beauftragung Dritter eingekauft. Die standardisierten Teilaufgaben Bewerbungsmanagement, Profiling und Fallmanagement wurden entweder aufgehoben oder seit 2005 in den Wirkungsbereich des § 48 SGB III verlagert.

Im Unterschied zu Aufträgen zur Stellenakquisition für die BA ist ein Auftrag zur (zumal ausschließlich erfolgsorientiert vergüteten) Vermittlung von Bewerbern kein ergänzendes, sondern eher ein alternatives Dienstleistungsangebot an die arbeitssuchenden Bewerber. Als solches ist es auch systematisch von den Beauftragungen mit Teilaufgaben zu trennen, die eben vermittlungsunterstützende Leistungen im Auftrag der Arbeitsagentur darstellen und weniger wirkungsorientiert sind. Dennoch ist auch für die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung der gesetzgeberische Auftrag klar als „Unterstützung“ der Agenturen, nicht als Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung definiert. Die Beauftragung mit der gesamten Vermittlung bildet eine spezielle Form der Kooperation mit den privaten Dritten. Im Unterschied zu anderen Angeboten mit Maßnahmecharakter wie Trainingsmaßnahmen oder Eingliederungsmaßnahmen können Bewerber die individualisierten Angebote der Dienstleister flexibel nutzen. Insofern ist das Instrument seiner Anlage nach vor allem für aktive Bewerber zur individuellen Unterstützung der Stellensuche sinnvoll. Durch den Rechtsanspruch auf die Vermittlung durch Dritte nach § 37 Abs. 4 SGB III werden Arbeitssuchenden alternative Wege der Stellensuche eröffnet.

Beauftragungen Dritter mit der gesamten Vermittlung wurden im Jahr 2004 für rund 635.000 Bewerber eingesetzt. Bezogen auf den jeweiligen Anteil an den Arbeitslosen, waren Jugendliche, Männer, Arbeitssuchende mit betrieblicher Ausbildung und Arbeitssuchende mit sechs- bis zwölfmonatiger Arbeitslosigkeit vor Maßnahmebeginn in den Beauftragungen deutlich überrepräsentiert.

Nach den eindeutigen Ergebnissen der Wirkungsanalyse haben die mit der Gesamtvermittlung beauftragten Dritten, wie sie gegenwärtig aufgestellt sind, keine besseren Ergebnisse als die Agenturen erzielen können: Weder die Übergangswahrscheinlichkeit der Teilnehmer noch die Verweildauer bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung unterscheiden sich signifikant von der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Was die Nachhaltigkeit der erzielten Beschäftigung angeht, schneidet das Programm auch schlechter ab: Die über einen Dritten in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt 12 Monate, die entsprechende Vergleichsgruppe 16 Monate in Beschäftigung.

Nur wenn die Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu den Vermittlungstätigkeiten der Agenturen eingesetzt wird, etwa bei Kapazitätsengpässen in den Agenturen, kann die Vermittlungstätigkeit

der Privaten positiver gedeutet werden. Sie vermitteln nicht besser, aber auch insgesamt nicht schlechter. In vielen Agenturen war dies auch ein Hauptmotiv für den Einsatz des Instruments. Dies setzt allerdings voraus, dass die Teilnehmer nicht gleichzeitig weiterhin durch die Agenturen betreut werden.

Die beauftragten Dritten weisen im Vergleich zu den Agenturen besondere Stärken und Schwächen auf. Insbesondere bei älteren Arbeitslosen ab 45 Jahre und in Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit ist der Einsatz Dritter nicht geeignet, die Chancen auf Integration zu erhöhen. Unabhängig von der Arbeitsmarktlage erzielen sie dagegen bessere Ergebnisse für Männer in Ostdeutschland.

Es gibt auch starke Anzeichen von „Creaming“ durch die Träger, das durch den starken Kostendruck im zentralen Vergabeverfahren verstärkt wird.

Beauftragungen nach § 37 SGB III werden von der BA zur Unterstützung der Agenturen durch wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft und über Kontraktmanagement gesteuert. In der Implementationsanalyse waren verschiedene Verfahrensprobleme des Kontraktmanagements zu beobachten, die sich vor allem auf Fragen der Anbietersauswahl, der Zuweisung von Bewerbern, des laufenden Monitorings und der Anerkennung von Vermittlungen bezogen. Einige dieser operativen Probleme wurden im Laufe der Fortentwicklung der Verdingungsunterlagen für die jeweiligen Ausschreibungswellen verringert. Andere strukturelle Probleme bleiben bestehen:

*Wettbewerb* zwischen den Anbietern entsteht nur im Moment der Ausschreibung von Aufträgen. Bis 2005 entschied im Vergabeverfahren lediglich der niedrigste Preis zwischen allen Angeboten, die die Mindestvoraussetzungen erfüllten. So konnten sich qualitativ gute Angebote im reinen Preiswettbewerb am Markt nicht behaupten. Das Instrument litt in den ersten Jahren der zentralisierten und standardisierten Ausschreibung unter scharfem Preiskampf. Der mit 26 % Marktanteil größte Wettbewerber des Jahres 2004 meldete im März 2005 Insolvenz an, was als ein Hinweis darauf interpretiert werden kann, dass Preisdumping zu Problemen bei der Leistungserbringung führte. Die wettbewerblich gebildeten Preise führten zu sinkender Entlohnung der Mitarbeiter der Beauftragten und teilweise prekären Beschäftigungsverhältnissen.

In vielen Agenturen setzte sich nur jeweils ein Anbieter durch, dort gibt es also keinen Leistungserbringungswettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern. Da zugleich die Agenturen über die Auswahl der Bewerber entscheiden, die einem Dritten zur unterstützenden Vermittlungsdienstleistung zugewiesen werden, wird der Wettbewerb um Leistungserbringung auch in den Agenturbezirken mit mehreren Beauftragten zu wenig angereizt. Ohne *Ergebnismonitoring* und eine effektive Rückkopplung von Rückmeldungen der Agenturen oder Teilnehmerbeschwerden in die Vergabeentscheidungen wird systematisch auf die Motivation der Leistungserbringung verzichtet.

Die *Vergütung* ausschließlich auf Erfolgsbasis führt zur Risikoverlagerung an die Dritten. In Kombination mit der fehlenden Wahlfreiheit der Dritten hinsichtlich der von ihnen betreuten Bewerber kann in diesen Fällen nicht von fairer Kooperation zwischen

öffentlicher und privater Vermittlung im Sinne der Unterstützung der Agenturen gesprochen werden, zumal, wenn in der Vergabe keine deutliche Klarheit über die Zusammensetzung der Zielgruppen geschaffen wird. Bei reiner Erfolgsvergütung ohne freie Teilnehmerauswahl ist es für die Beauftragten nach wirtschaftlichem Kalkül nahe liegend, sich auf die aussichtsreichsten Bewerber zu konzentrieren und möglichst wenig ressourcenintensiv mit den Bewerbern zu arbeiten. So wird Creaming gefördert.

Die Einführung qualitativer Aspekte in die Vergabe von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung mit dem Vergabeverfahren 2006 ist als sehr positiv zu bewerten, weil so der reine Preiswettbewerb abgeschafft wird. Mit der neuen Ausschreibung stiegen die Angebotspreise auch wieder deutlich an. Die Agenturen setzen das Instrument entsprechend der Logik der Handlungsprogramme seit dem Jahre 2005 in einem früheren Stadium der Arbeitslosigkeit ein als zuvor. Das führt nach den Vorgaben der standardisierten Leistungsinhalte dazu, das wirtschaftliche Risiko für knapp zwei Drittel aller Beauftragungen<sup>214</sup> vollständig auf die Anbieter zu übertragen. Angesichts dieser Ausgangslage ist es nicht verwunderlich, dass nur für 44 % der 216 für den SGB-III-Bereich und 41 % der 93 für den SGB-II-Bereich ausgeschriebenen Lose mehr als ein Anbieter zur Verfügung stand. In 66 bzw. 69 % der Fälle ist hier regionales Marktversagen zu konstatieren.

Die *Transparenz* der Verdingungsunterlagen und der Veröffentlichungspraxis der Ausschreibungen kann noch gesteigert werden. Verträge, Bewertungskriterien zur Auswahl und Berichtspflichten sind zwar transparent dargestellt, werden aber noch nicht immer entsprechend angewendet. Vor allem aber fehlt es bisher völlig an der Transparenz der Ergebnisse der Beauftragungen. Bisher existiert kein transparentes Monitoring der Ergebnisse des Einkaufsprozesses und der Beauftragungen.

Nach § 37 können Dritte auch mit der *Stellenakquisition* beauftragt werden. Die Beauftragung mit der Stellenakquisition wäre einerseits dann nicht notwendig, wenn es der Agentur im Rahmen ihres Arbeitgeberservices gelänge, alle Arbeitgeber ihrer Region zur Meldung ihrer offenen Stellen zu motivieren. Andererseits kann die erfolgsorientierte Beauftragung mit der Akquisition von Arbeits-, vor allem aber auch von Ausbildungsstellen dazu beitragen, vorhandene Beschäftigungsressourcen aufzudecken. Inwieweit dies in der Vergangenheit gelungen ist, konnte in dieser Evaluation nicht systematisch untersucht werden, weil dazu keine Daten zur Verfügung standen. In der Implementationsanalyse fanden sich aber einige positive Beispiele kooperativer Stellenakquisition zwischen öffentlichem Arbeitgeberservice und privaten Dienstleistern, die nach § 37 beauftragt wurden.

---

214 63 % der im Jahre 2006 ausgeschriebenen Plätze der Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung sollten auf Erfolgsbasis honoriert werden, nur in 37 % der Fälle sollte auch eine Aufwandspauschale von maximal 75 Euro für jeden beim Dritten erschienenen Bewerber gezahlt werden.



### 5.8.2 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i sind ein Förderinstrument mit Maßnahmecharakter, das sich nicht ausschließlich auf die Vermittlungsdienstleistung konzentriert. Vielmehr sollen durch einen personenbezogenen spezifischen Mix aus personalberaterischem Coaching, Qualifizierungsanteilen, Arbeitserprobung etc. die individuellen Vermittlungshemmnisse der Teilnehmer an diesen Maßnahmen zunächst abgebaut und in gruppendynamischen Reflexionsprozessen Beschäftigungsfähigkeit erhalten/wiederhergestellt werden, um so die Chancen auf Vermittlung im zweiten Schritt zu erhöhen. Instrumentell ist positiv festzuhalten, dass die Anbieter große Freiheiten haben, auf individuelle Bedarfe der Teilnehmer zu reagieren. Damit sind Eingliederungsmaßnahmen generell besonders für schwierige Zielgruppen geeignet. Nach den Handlungsprogrammen und der Produkteinsatzlogik waren sie allerdings bis Anfang 2006 auf Beratungskunden beschränkt.

Das Instrument wurde zwischen 2003 und Ende 2005 für rund 54.000 Arbeitsuchende eingesetzt. Dabei waren Jugendliche und Berufsrückkehrerinnen überrepräsentiert. Im Jahre 2005 waren Teilnehmer mit einer Arbeitslosigkeit von drei bis sechs Monaten besonders stark vertreten.

Wie auch § 37 und die PSA schneiden Eingliederungsmaßnahmen in der Wirkungsanalyse schwach ab. Beim § 421i SGB III ist die Differenz der Integrationsquoten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe leicht negativ und bei Frauen (-7,8 %) signifikant, insbesondere bei den jungen Frauen unter 25 (-21 %). Bei jungen Männern wirkt das Instrument dagegen leicht positiv.

Direkt aus den Maßnahmen werden zwar weniger Teilnehmer in Beschäftigung vermittelt, aber die Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen deutlich stabiler als die der Kontrollgruppe. Männer bleiben acht Monate länger als die Kontrollgruppe in Beschäftigung, Frauen elf Monate länger. Im Westen hält die Beschäftigung 13 Monate, im Osten fünf Monate länger als in der Kontrollgruppe.

Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III werden von der BA zur Unterstützung der Agenturen durch wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft und über Kontraktmanagement gesteuert. In der Implementationsanalyse waren verschiedene Verfahrensprobleme des Kontraktmanagements zu beobachten, die sich vor allem auf Fragen der Risikoverteilung, der Anbieterauswahl und der Zuweisung von Bewerbern bezogen. Einige dieser operativen Probleme wurden im Laufe der Fortentwicklung der Verdingungsunterlagen für die jeweiligen Ausschreibungswellen verringert. Andere strukturelle Probleme bleiben bestehen:

Eingliederungsmaßnahmen werden neben einer teilnehmerbezogenen Aufwandspauschale mit einem Erfolgshonorar für eine geglückte Eingliederung vergütet. Erreicht ein Beauftragter die vertraglich vereinbarte Eingliederungsquote nicht, muss er der Agentur einen Teil der *Vergütung* als Malus zurückerstatten. Das hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass Beauftragte teilweise hohe Summen an die BA

zurückerstatten mussten. Zugleich fanden sich nach Angaben der Arbeitsagenturen Dritte, die Integrationsquoten von mehr als 60 % erzielten.

Eine markt- und auftragsgerechte Kombination aus Bonus, Malus, Aufwandspauschale und Eingliederungserwartung ist bisher nicht gefunden, die BA experimentiert mit verschiedenen Modellen und lernt aus Erfahrungen. Die Risikoverteilung ist dann als fair zu bezeichnen, wenn die vertraglichen Integrationserwartungen von den Agenturen realistisch gewählt werden und die Zuweisung der Teilnehmer entsprechend den in den ausgeschriebenen Losen definierten Zielgruppen erfolgt.

In der Ausschreibungswelle des Jahres 2005 reagierte der Markt positiv auf die Ausschreibung, für fast alle Lose fand Wettbewerb statt. Allerdings war selbst ein erheblicher Teil der Agenturmitarbeiter der Meinung, das Instrument sei für die Dritten finanziell unattraktiv und mit hohen Risiken verbunden. Zugleich urteilten sie auch, die Dritten hätten die Innovationspotenziale des Instruments noch nicht ausreichend genutzt.

Angesichts der Integrationsergebnisse der Eingliederungsmaßnahmen hat sich die Erwartung des Gesetzgebers, dass Maßnahmen nach § 421i durch gute Wirkungen „zumindest teilweise an die Stelle der üblicherweise genutzten Instrumente treten“ (Bundestags-Drucksache 15/25, S. 34), im Untersuchungszeitraum nicht erfüllt. Eingliederungsmaßnahmen sind ihrer Konstruktion nach allerdings auch eher ein kleineres Instrument für spezielle Gruppen.

### **5.8.3 Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III)**

PSA sind ein Instrument zur vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung. Aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung zu PSA der Jahre 2003 und 2004 lassen sich folgende Aussagen treffen:

Die Aktivitäten der PSA-Betreiber unterschieden sich erheblich. So gaben in der Teilnehmerbefragung 23 % der Befragten an, nie verliehen worden zu sein, während 35 % mehr als 75 % der PSA-Zeit verliehen wurden. Qualifizierung wurde demnach in 27 % der Fälle angeboten, wobei 11 % der Schulungsteilnehmer angaben, die Schulungen hätten die fachlichen Kompetenzen sehr verbessert, und 45 % ihre fachlichen Kenntnisse zumindest etwas verbessern konnten.

PSA werden von gewerblichen Betreibern eher als konventionelle Zeitarbeit gestaltet. Die Bewerber müssen für Verleih geeignet, entsprechend mobil und bereit sein, für geringe Einkommen zu arbeiten und dabei noch ihre Mobilität selbst zu finanzieren. Von sozialen Trägern wird eher vermittlungsorientierte Zeitarbeit betrieben. Da mit dieser Ausrichtung aber höhere Kosten verbunden sind, haben sie sich in der Ausschreibung der neuen PSA ab 2005 kaum noch gegen die gewerbliche Konkurrenz durchsetzen können.

Bis Ende 2004 nahmen rund 100.000 Arbeitsuchende eine Beschäftigung in einer PSA auf. Im Bereich des SGB III traten im Jahre 2005 weitere rund 25.700 Arbeitsuchende in eine PSA ein. Männer, vor allem aber Jugendliche waren deutlich überrepräsentiert.

Die Brutto-Integrationswirkungen unterschieden sich erheblich zwischen den einzelnen PSA. Das Ziel der PSA, Teilnehmer durch Zeitarbeit schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wurde insgesamt gesehen jedoch nicht erreicht, die erhofften Netto-Integrationswirkungen sind ausgeblieben.

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse war die PSA in den Jahren 2003/2004 weder effizient noch effektiv. Der in der Wirkungsanalyse beobachtete Lock-in-Effekt legt nahe, dass der in der PSA angelegte Zielkonflikt zwischen Verleih und Vermittlung der Beschäftigten nicht ausbalanciert ist. Allerdings ist dieser Lock-in-Effekt in Teilen durchaus gewollt, da die geförderte Zeitarbeit zunächst die Berufspraxis vermitteln soll, die einen Übergang in ungeforderte Beschäftigung möglich macht.

Über den Evaluationszeitraum hatten PSA-Beschäftigte eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit (-6,4 %), wieder in eine reguläre Beschäftigung eingegliedert zu werden. Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern war im Durchschnitt einen Monat früher in regulärer Beschäftigung. Der negative Effekt ist im Wesentlichen auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 (-10,1 Prozentpunkte) zurückzuführen. In Strategietyp IV (West mit günstiger Arbeitsmarktlage) zeigen sich die höchsten PSA-Übergangsquoten (60 %). Auffällig ist der in der Kontrollgruppe höhere Anteil an geförderter Beschäftigung (23 % vs. 4 % für vormals PSA-Beschäftigte); in der Förderpraxis der BA erhalten PSA-Teilnehmer tendenziell für Folgebeschäftigungen keine Lohnkostenzuschüsse und gehen nicht in geförderte Selbständigkeit ab.

Aus der Implementationsanalyse lassen sich Rückschlüsse auf die Prozessqualität des Einkaufs und der Umsetzung der PSA ziehen. In den ersten beiden Ausschreibungen der PSA in den Jahren 2003 und 2004 wurden erhebliche Anreize für Mitnahmeeffekte gesetzt – vor allem durch die Vergütungsform und eine großzügige Auszahlung der Fallpauschalen. Dies war im Zusammenhang mit der starken politischen Unterstützung für das Instrument möglicherweise sogar folgerichtig, um die Zeitarbeitsbranche zur Nutzung des Instruments zu motivieren. Die Regelungen haben, in Kombination mit sehr offenen vertraglichen Regelungen zur Zielerreichung der PSA, allerdings auch dazu geführt, dass das Instrument von Beginn an unter hohen Kosten litt.

Die PSA (neu) sind kostengünstiger, da für eine sechsmonatige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit monatlich 500 Euro Aufwandspauschale weniger Fördermittel eingesetzt werden, als durchschnittlich Arbeitslosengeld zu zahlen wäre. Allerdings entsprechen 500 Euro angesichts der niedrigen Einkommen der Zeitarbeitnehmer für Helfer immer noch mehr als 50 % des monatlichen Bruttoeinkommens. Berücksichtigt man, dass sich im Vergabeverfahren 2005 auch PSA durchsetzten, die weniger als einen Euro Vermittlungshonorar anboten, so sind die neuen Vergütungsregeln als

ungeeignet zu bewerten, um Anreize zur *vermittlungsorientierten* Arbeitnehmerüberlassung zu setzen. Sie fördern stattdessen die Logik der konventionellen Zeitarbeit, indem die gewerblichen Zeitarbeitsfirmen die Aufwandspauschalen als Lohnkostenzuschuss für eine größere Gruppe subventionierter Arbeitnehmer mitnehmen.

Zwar argumentieren die REZ, die strengeren vertraglichen Vorgaben zu Besetzungs-, Verleih- und Integrationsquoten würden dazu führen, dass Anbieter, die nicht im Sinne des Instruments arbeiteten, die Aufträge nicht erfüllen könnten und deshalb auch wieder vom Markt verschwinden würden. Es ist aber nicht das Ziel des Instruments PSA, den Markt der gewerblichen Zeitarbeit zu bereinigen. Deshalb erscheint es kontraproduktiv, erst durch das vergaberechtliche Verfahren denjenigen Firmen, die mit Dumpingangeboten in den Wettbewerb gehen, aber vorhersehbar nicht im Sinne vermittlungsorientierter Zeitarbeit agieren werden, nahezu bedingungslos Lohnkostensubventionen anzubieten – und anschließend mit hohem Aufwand zu versuchen, diese Anbieter doch noch dazu zu bringen, im Sinne des Instruments zu agieren.

Die größten Auseinandersetzungen zwischen Agenturen und PSA-Betreibern rankten sich um die Besetzungsquoten der PSA, die in den allermeisten Fällen in den Fallagenturen regelmäßig unter den vertraglich vorgesehenen lagen. Auch bei der Auseinandersetzung um die Besetzungsquoten geht es im Kern um die Risikoverteilung zwischen BA und beauftragten Dritten: Werden PSA-Plätze nicht besetzt, so entstehen für die Arbeitsagentur zwar zunächst keine Maßnahmekosten, weil Aufwandspauschalen nur für besetzte Plätze bezahlt werden, aber da auch keine Arbeitsverträge geschlossen werden, laufen die Kosten für das Arbeitslosengeld weiter. Deshalb hat die BA vorgegeben, dass nach dreimonatiger Anlaufzeit zumindest eine 90 %ige Besetzung erreicht sein soll. Viele PSA-Betreiber versuchen, den Bestand so gering wie möglich zu halten, um keine zu hohen geschäftlichen Risiken bei Auftragsmangel einzugehen. Sie stellen Bewerber, die aus ihrer Sicht nicht für Zeitarbeit geeignet sind, deshalb möglichst nicht ein. Mit den alten PSA-Bedingungen und deren teilweise hohen Fallpauschalen war es Anbietern noch möglich, PSA-Beschäftigte auch gar nicht zu verleihen. Unter den Bedingungen der neuen PSA mit monatlich 500 Euro Aufwandspauschale ist das Risiko der Betreiber deutlich höher, schwer verleihbare oder wenig zuverlässige Mitarbeiter zu finanzieren oder Mitarbeiter ohne wenigstens Aussicht auf Aufträge einzustellen.

Trotz der eigentlichen Zielverfehlung der PSA sind bestimmte positive Nebeneffekte erwähnenswert. So hat sich die Kooperation zwischen den Arbeitsagenturen und der gewerblichen Zeitarbeit durch die Zusammenarbeit bei der Umsetzung der PSA zumindest teilweise verbessert. Die Vertragsverpflichtung, PSA mit Tarifverträgen zu betreiben, hat die flächendeckende Einführung von Tarifverträgen für die Zeitarbeit befördert. Allerdings liegen die erzielbaren Einkommen, vor allem nach den weit verbreiteten Tarifverträgen mit der CGZP, teilweise unter den Marktpreisen vor der Einführung der Tarifpflicht.

#### 5.8.4 Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)

Der Vermittlungsgutschein ist unter den hier untersuchten Instrumenten das einzige, das es Arbeitssuchenden ermöglicht, selbst am freien Markt diejenigen Anbieter aufzusuchen, die die beste Unterstützung versprechen. Insofern birgt er die positive Chance, den Leistungserbringungswettbewerb der Dritten durch die Wahlmöglichkeiten der Nutzer zu motivieren. Als individuelles Instrument, auf das zumindest die Leistungsempfänger des SGB III einen Rechtsanspruch haben, ist er flexibel einsetzbar. Die Transaktionskosten für seinen Einsatz sind relativ gering.

Zugleich ist er Ausdruck eines radikalen Systembruchs in der deutschen Arbeitsvermittlung infolge des sogenannten Vermittlungsskandals des Jahres 2002, indem er die bewerberorientierte Arbeitsvermittlung privater Dienstleister subventioniert. Bis zur Reform des § 296 SGB III und der Einführung des Gutscheins war die bewerberorientierte private Arbeitsvermittlung auf wenige regulierte Marktbereiche beschränkt. Nun wurde mittels des Vermittlungsgutscheins der Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung ausgerufen. Bedenkt man den zur gleichen Zeit massiven Druck auf die öffentliche Arbeitsverwaltung und damit auch auf deren Vermittlungsgeschäft, so ist offensichtlich, dass die BA aus organisatorischem Eigeninteresse den Vermittlungsgutschein nicht besonders befördern konnte.

Arbeitslose mit Lohnersatzleistungen hatten zwischen 2002 und Ende 2004 das Recht auf einen Vermittlungsgutschein, sofern sie nach drei Monaten Arbeitslosigkeit noch nicht vermittelt waren. Der Wert des Gutscheins war in Abhängigkeit von der Dauer der Arbeitslosigkeit gestaffelt, die erste Rate wurde mit Beginn der Beschäftigung gezahlt. Seit Anfang 2005 können arbeitslose Leistungsempfänger den Gutschein bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit erhalten. Der Wert des Gutscheins beträgt nun einheitlich 2.000 Euro, die erste Rate wird nach sechswöchiger Beschäftigung gezahlt. Die zweite Rate wird nach einer Beschäftigungsdauer von sechs Monaten gezahlt.

Der Vermittlungsgutschein der ersten, bis Ende 2004 geltenden, Form wurde an rund 1,4 Mio. Arbeitssuchende ausgegeben. Bezogen auf den jeweiligen Bestand an Arbeitslosen waren ostdeutsche Arbeitssuchende, Männer, die Gruppe der drei bis zwölf Monate Arbeitslosen und jene mit betrieblicher oder Fachhochschulausbildung deutlich überrepräsentiert. Aus den bis Ende 2005 aus dem alten Verfahren gezahlten Leistungen an die privaten Vermittler ergibt sich für den Gutschein alten Rechts eine Einlösequote von rund 8 %.

Im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 ergeben sich für die Vermittlungsgutscheine insgesamt positive Netto-Integrationswirkungen. Entscheidend für dieses Ergebnis ist allerdings das Jahr, in dem der Gutschein ausgegeben wurde. Die positive Wirkung ist ausschließlich auf die Ergebnisse für ausgegebene Gutscheine im Jahre 2005, also in der Zeit nach der Neuordnung des Instruments, zurückzuführen. VGS-Bezieher des Jahres 2005 hatten im Vergleich zur strukturgleichen Kontrollgruppe eine deutlich höhere Integrationsquote

(+7,7 Prozentpunkte), sie gelangten häufiger in Beschäftigung. In fast allen Gruppen zeigen sich diese besseren Integrationsraten im Vergleich zur Kontrollgruppe, insbesondere auch bei der Gruppe der über 55-Jährigen. Für junge Frauen unter 25 Jahren ist der Vermittlungsgutschein aber kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Die Wirkungsergebnisse für das Jahr 2005 gelten nur für den SGB-III-Bereich.<sup>215</sup>

Die über den Gutschein erzielte Beschäftigung ist insgesamt weniger nachhaltig. Im Vergleich zu einer untersuchten Kontrollgruppe werden Beschäftigungsverhältnisse, die durch das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins zustande gekommen sind, schneller wieder aufgelöst. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Bei Männern ist dieser Effekt allerdings hoch signifikant, das heißt diejenige Gruppen, die vom Vermittlungsgutschein am meisten profitieren und von privaten Vermittlern am ehesten in Beschäftigung gebracht werden, beenden diese früher als die Vergleichsgruppe. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen, während die Verläufe der Überlebenskurven in Westdeutschland keine größeren Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe zeigen.

Nach der Reform für das Jahr 2005 ist der VGS das einzige Instrument der vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen, das robuste positive Wirkungsergebnisse über ein breites Spektrum von regionalen Arbeitsmarktlagen und Teilnehmergruppen aufweist. Bedenklich ist nur die geringere Nachhaltigkeit, insbesondere in Ostdeutschland, was starke Mitnahmeeffekte vermuten lässt. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern im Vergleich zur Kontrollgruppe ist auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Im Osten werden Vermittlungsgutscheine häufiger ausgegeben und häufiger eingelöst. Die positive Wirkung des Merkmals „selbst danach gefragt“, das als Indikator für die Motivation der Arbeitsuchenden verstanden werden kann, ist am höchsten im Osten (87 %).

Nach den Eindrücken der Implementationsanalyse hielten sich die Agenturen in den Jahren 2005 und Anfang 2006 mit der Ausgabe der Gutscheine eher zurück. Die privaten Vermittlungsdienstleister berichteten noch immer von einigen Agenturen, bei denen berechtigte Personen den Gutschein nicht ohne Schwierigkeiten erhielten. Allerdings standen der Evaluation keine Daten zur Zahl der ausgegebenen Vermittlungsgutscheine zur Verfügung, sodass diese Beobachtung nicht quantitativ verifiziert werden konnte.

Ohne Zulassungsvoraussetzungen für die private bewerberorientierte Arbeitsvermittlung existieren keinerlei *Marktzugangsbarrieren*. Es fehlt allerdings an Daten zur Be-

---

215 Im Jahre 2005 wurden im SGB-III-Bereich nach der neuen Regelung insgesamt nur rund 14.000 Gutscheine ausgezahlt, im SGB-II-Regelkreis waren es rund 37.000.

wertung veränderter Marktstrukturen nach der Modifikation der Rahmenbedingungen Anfang 2005.

Der Markt ist nach wie vor unübersichtlich. Bisher leistet die Branche zu wenig, um maximale *Transparenz* über die Anbieter und deren Qualitätsmanagement zu gewährleisten. Hier übernimmt die BA trotz der gesetzgeberisch konstruierten Konkurrenzsituation bisher eine wichtige Informationsfunktion, indem sie alle privaten Vermittler, die dies wollen, auf ihrer Homepage über Links listet, wenn auch an relativ versteckter Stelle.

*Informationen* über die Qualität der privaten Vermittler sind nach wie vor nicht systematisch vorhanden. Vor allem für weniger kompetente Arbeitsuchende kann es schwierig sein, geeignete private Vermittler zu finden. Zum einen, weil ihnen die Suche schwerer fällt und sie auf Mund-zu-Mund-Informationen angewiesen sind, zum anderen, weil die privaten Vermittler teilweise kein Interesse an der Arbeit mit marktfernen Kunden haben.

Der Gesetzgeber hatte mit dem Ziel der Entbürokratisierung die *Qualitätssicherung* an die Branchenverbände übertragen. Die Branche selbst hat trotz verabschiedeter Qualitätsmindeststandards auftretende Qualitätsprobleme noch nicht flächendeckend gelöst. Zwar scheinen die Mitglieder der Unterzeichner(verbände) die Mindeststandards auch anzuwenden, aber das schließt nicht aus, das Geschäft mit dem Vermittlungsgutschein auch ohne die Einhaltung dieser Mindeststandards zu führen.

*Missbrauchsmeldungen* führen nur zu Folgen (Marktausschluss), wenn sie durch die Gewerbeämter verfolgt werden und gerichtsfeste Fälle sind. Sie sind nach Aussagen der BA-Zentrale seltener geworden. Allerdings berichtete eine Fallagentur noch immer von Strafanzeigen und Auseinandersetzungen mit einigen wenigen privaten Vermittlern.

Den Agenturen stehen kaum Informationen über die privaten Anbieter zur Verfügung. Es fehlt ein *Monitoring* der Leistungen der privaten Vermittler. Ohne ein transparentes Monitoring ist die Wahlfreiheit der Bewerber nur begrenzt zur Förderung des Wettbewerbs nutzbar, da die Gutscheinbesitzer kaum Leistungsvergleiche zwischen Anbietern anstellen können.

Die *Anreize* zum Einsatz des Vermittlungsgutscheins wurden im Untersuchungszeitraum verändert. Wurde der Wert des Gutscheins anfangs auf die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit bezogen, ist er seit Anfang 2005 vereinheitlicht. Wurde anfangs die erste Rate des Gutscheins schon am ersten Tag der Beschäftigung ausgezahlt, ist seit 2005 eine sechswöchige Beschäftigung nachzuweisen. In den Anfangsjahren deutlich zutage getretene Mitnahmeeffekte und erheblicher Missbrauch wurden so eingedämmt. Die Veränderung der Bedingungen Anfang 2005 ging insofern in die richtige Richtung, allerdings besteht der Anreiz zur Mitnahme immer noch.

## 5.8.5 Wettbewerb in der Arbeitsvermittlung

Die Einbeziehung Dritter wird einerseits über Kontraktmanagement – und auf diesem Wege über eine Principal-Agent-Beziehung – gesteuert. Andererseits wurde mit dem Vermittlungsgutschein der Systembruch vom Vorrang der öffentlichen Vermittlung hin zu einem konkurrierenden System vollzogen. Hier werden nun die prozessanalytischen Ergebnisse hinsichtlich des Ziels, den Wettbewerb zwischen Arbeitsmarktdienstleistern zu fördern, für beide Steuerungsverfahren diskutiert.

### 5.8.5.1 Effizienzsteigerung durch Contracting-out?

Kontraktmanagement zielt auf die Beauftragung privater Dritter mit vormals öffentlichen Aufgaben. Die drei über Kontraktmanagement gesteuerten Instrumente sind dabei vom Gesetzgeber als zur öffentlichen Arbeitsvermittlung ergänzende Dienstleistungen gedacht.

Der Kontraktmanagementtheorie zufolge ist der Prinzipal als Vertreter des öffentlichen Interesses im Sinne einer Maximierung des öffentlichen Nutzens an effizienter und effektiver Dienstleistung interessiert, während die Agenten Nutzenmaximierer in Bezug auf wirtschaftlichen Gewinn sind (vgl. Le Grand 2003: 30 f.). Trifft diese Annahme für eine BA zu, die sich inzwischen, wie bereits ausführlich diskutiert, vornehmlich an betriebswirtschaftlicher Versicherungs- und Steuerungslogik orientiert?

Innerhalb der BA wirken verschiedene und teilweise gegenläufige Nutzenkalküle in Bezug auf die (Beauftragung Dritter mit) Arbeitsmarktdienstleistungen: die zentralen Expertengremien zur Entwicklung der Verdingungsunterlagen haben im Untersuchungszeitraum mehrheitlich vor allem das Ziel verfolgt, Kosten der Versicherung zu reduzieren (und dabei Kosten zu externalisieren) und als korruptionsanfällig und ineffizient identifizierte tradierte lokale Netzwerkbeziehungen zu zerstören. Die lokalen Arbeitsagenturen, die eine Contracting-out-Entscheidung treffen, haben von Input- auf Output-Steuerung umgestellt und waren an einer Steigerung der Effektivität des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente interessiert. Zwischen beiden Wegen der Effizienzsteigerung existierte ein Zielkonflikt, der durch den Konflikt zwischen zentraler Vergabeentscheidung und lokaler Ergebnisverantwortung verstärkt wurde. Die unterschiedlichen Positionen innerhalb der BA sind uneinig über die Interpretation des „öffentlichen“ Interesses und die Frage, welchen öffentlichen Auftrag die BA dem SGB III zufolge habe. Das führte auch zu einer uneindeutigen Zielrichtung des Kontraktmanagements: einerseits orientiert auf Preisreduktion, andererseits orientiert auf Qualitätssteigerung.

Im Fokus der Prozessanalyse der Instrumente Beauftragung Dritter nach § 37, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i und Personal-Service-Agentur steht die Frage, ob und inwiefern das Kontraktmanagement der Bundesagentur für Arbeit geeignet ist, Kosten für Vermittlungsdienstleistungen zu reduzieren und Auftragnehmer zu



hoher Effektivität der Vermittlungsdienstleistungen zu motivieren, um auf diesem Wege eine Effizienzsteigerung durch Contracting-out zu erzielen.

Nimmt man die in Abschnitt 5.2 entwickelten Kriterien für die Konstruktion funktionsfähiger Quasi-Märkte und den Grad des induzierten Wettbewerbs zum Maßstab für die Beurteilung der Einkaufsprozesse der BA, so fällt die Bilanz zwiespältig aus:

Zunächst einmal wurden durch die mit der neuen Zielsteuerung einhergehende Umstellung vom Zuwendungsverfahren auf Kontraktmanagement starke Impulse für den Wettbewerb zwischen Anbietern privater Arbeitsmarktdienstleistungen gesetzt. Treibend waren hier insbesondere die Bewertungsverfahren und die erfolgsabhängigen Vergütungsformen bei gleichzeitiger Reduktion des Gesamtvolumens öffentlicher Aufträge im Bereich Beschäftigungsförderung. Die Ausgestaltung des Kontraktmanagements der BA induzierte vor allem einen scharfen Preiswettbewerb, der zwischenzeitlich zur Reduktion der unmittelbar von der BA zu refinanzierenden Kosten für Beauftragungen privater Anbieter führte.

Dagegen gelang es mit Mitteln des Kontraktmanagements bisher nicht, einen Wettbewerb um bestmögliche Ergebnisse zu stimulieren. Das Kontraktmanagement der BA und das fehlende Monitoring der Auftragserledigung führen dazu, dass der Wettbewerb der privaten Dienstleister im Moment der Zuschlagserteilung für einen Auftrag zum Erliegen kommt. Solange die Ergebnisse einer Beauftragung zwar das wirtschaftliche Ergebnis der Dritten beeinflussen, sie sich aber nicht positiv auf die Auswahlchancen erfolgreicher Anbieter für Folgeausschreibungen auswirken, sind zu wenige Anreize gesetzt, vorgegebene Integrationserwartungen auch zu erfüllen. Stattdessen führen die bisherigen Selektionsmechanismen dazu, dass die Agenten den erhöhten Kostendruck an ihre Mitarbeiter weitergeben, die nun zu schlechteren und teilweise prekären ökonomischen Bedingungen bessere Leistungen erbringen sollen.

Die Dritten werden bisher nahezu ausschließlich über die Vergütungsform zu guter Leistungserbringung angereizt. Viele Arbeitsagenturen setzen auf die Ausschreibung von Vermittlungsleistungen, die einen möglichst großen Teil des Risikos auf die Anbieter verlagern. Diese Position folgt logisch aus der Output-Steuerung der BA, hat aber auch eine verschärfte Konkurrenz zwischen öffentlicher Arbeitsvermittlung und der von ihr beauftragten privaten Arbeitsvermittlung zur Folge. Die Dritten sind für erfolgreiche Leistungserbringung in zentralen Bereichen des Umsetzungsprozesses zugleich auf gute Kooperation mit den Agenturen angewiesen, die wiederum auch ein Interesse am gesamten Integrationserfolg haben. Aus der Kombination der Steuerung der Agenturen über Zielvereinbarungen mit der Steuerung der Dritten über Contracting-out ergibt sich ein Interessenkonflikt zwischen Agenturen und beauftragten Dritten, der bisher durch die Vorgaben des Kontraktmanagements eher verstärkt wird.

Mit Blick auf die unmittelbaren Kosten der hier untersuchten Instrumente für die BA deutet sich im Jahre 2006 an, dass deren zwischenzeitliche Reduktion kein konstanter Wettbewerbseffekt ist. Zu prüfen ist, ob sich die Preise aufgrund der konjunkturu-

rellen Lage oder angesichts des hohen, durch die Vertragsgestaltung induzierten Risikos für private Vermittler wieder nach oben entwickeln. Allein mit niedrigen Angebotspreisen lassen sich Effizienzgewinne nicht erzielen. Nicht erreichte Eingliederungsquoten, hohe Transaktionskosten, Missbrauchsfälle, Mitnahmeeffekte, Insolvenzen und unzufriedene Teilnehmer sind dafür deutliche Belege.

Die Ergebnisse der über Kontraktmanagement nach §§ 37 und 421i SGB III oder in Form der PSA an private Dienstleister übertragenen Aufträge zur Arbeitsvermittlung sind bisher nicht ausreichend, um die Effektivität der Arbeitsvermittlung nachweisbar zu steigern, auch wenn einzelne Anbieter die vertraglich vorgegebenen Eingliederungserwartungen erreichen oder teilweise auch übertreffen.

In den nachfolgenden Abschnitten werden einzelne Aspekte vertieft, die für die Funktionstüchtigkeit von Quasi-Märkten besonders wichtig sind, in der empirischen Umsetzung aber bisher noch erhebliche Defizite aufweisen.

### *Marktstruktur*

Die Anbieterlandschaft in der Bundesrepublik ist traditionell vielfältig. Voraussetzungen für Anbietervielfalt waren also gegeben. Die Vergabeverfahren führten, in Kombination mit dem insgesamt sinkenden Auftragsvolumen der BA für aktive Arbeitsförderung, dazu, dass sich zunächst ein harter Wettbewerb um die Vermittlungsaufträge der BA entwickelte. Im Laufe des Untersuchungszeitraums zeichnete sich ab, dass die Zahl der Anbieter, die sich im Wettbewerb durchsetzen konnten, über die Jahre sinkt. Überregionale Anbieter konnten durch die Bündelung der Ressourcen für das Management der Vergabeprozesse niedrigere Preise anbieten als kleine, lokal agierende Akteure.

Formal sind die Barrieren für neue Anbieter relativ flach. Inwieweit kleine, neue oder innovative Anbieter auch faktisch ernsthafte Marktzugangschancen haben, konnte angesichts fehlender Daten nicht sicher festgestellt werden. Zu beobachten war allerdings, dass die Anbieter zumeist mit Preisdumping versuchten, neue Märkte/Regionen zu erobern, mit den Folgeeffekten von Creaming, schwachen Ergebnissen und Anbieterinsolvenzen. Generelle Aussagen zur Entwicklung der Marktstruktur lassen sich ohne vollständige Daten zu den Beauftragten nicht machen. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, auch für andere wettbewerblich eingekaufte Instrumente.

### *Anreizgestaltung*

Private Dienstleister müssen Gewinn erzielen, zumindest aber ihren Einsatz refinanzieren können. Dieses Interesse steht dem Interesse der öffentlichen Auftraggeber gegenüber, durch Contracting-out zu Effizienzgewinnen durch Kostenreduktion zu gelangen. Das Kontraktmanagement muss diese gegensätzlichen Interessen ausbalancieren.

Insbesondere für das erste Jahr der Personal-Service-Agentur sowie wie für die ersten zentralen Ausschreibungen nach § 37 SGB III im Jahre 2004 gilt, dass die Anreizstrukturen „moral hazard“ oftmals nicht verhindern konnten. Für Anbieter gab es zahlreiche Möglichkeiten, auch für schlechte Leistung eine Vergütung zu erhalten. Diesem Problem begegnete die BA mit modifizierten Ausschreibungen, u. a. mit starker Erfolgsabhängigkeit der Vergütung und mit einer Verlängerung der für die Anerkennung einer Vermittlung notwendigen Beschäftigungsdauer. Mit der zweiten Ausschreibungswelle in der zentralisierten Einkaufsstruktur im Jahre 2005 ist bundesweit eine zunehmende Orientierung hin zu einer stärkeren Erfolgsvergütung bei der Vergabe von Vermittlungsaufträgen und hin zu einer stärkeren Gewichtung qualitativer Aspekte in den Vergabeentscheidungen zu erkennen. Damit wird mehr Risiko an die privaten Anbieter übertragen. Agenturen für Arbeit, die diese Strategie vertreten, reagieren damit zum einen auf Erfahrungen mit schlechter Leistung der Auftragnehmer des Jahres 2004. Zum anderen folgen sie der sich aus dem Aussteuerungsbetrag ergebenden Anreizstruktur, Arbeitslosengeld-I-Empfänger/innen möglichst vor dem Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit die Zahlung dieses Betrags zu vermeiden.

Was aus Sicht der BA und der Agenturen für Arbeit zunächst eine Strategie zur Reduktion von laufenden Kosten sein kann, hat aber auch Auswirkungen auf die Zielgruppenorientierung der privaten Anbieter. Eine qualitativ hochwertige Dienstleistung für marktferne Kunden ist schon aus wirtschaftlichen Gründen für einen Anbieter ohne Aufwandsvergütung kaum zu leisten. In der Folge werden die von den privaten Dienstleistern im Wettbewerb gebotenen Erfolgshonorare steigen und/oder Creaming-Strategien zur Konzentration der Beauftragten auf die Vermittlung der am besten vermittelbaren Teilnehmer/innen führen.

Ein weiteres Anreizproblem besteht in der Grundarchitektur der Ausschreibungszyklen und Auswahlverfahren: Die meisten Aufträge haben relativ kurze Laufzeiten von sechs bis zwölf Monaten. Da bisher gute Ergebnisse nicht nachhaltig belohnt werden, kann es passieren, dass eine Agentur für Arbeit eine Zusammenarbeit mit bestimmten Beauftragten zwar gerne fortsetzen würde, das Ausschreibungsverfahren aber jährlich einen Wechsel der Beauftragten erzeugt. Das erhöht für die Beauftragten u. a. das Risiko, Mietverträge einzugehen, Investitionen zu tätigen oder Mitarbeiter einzustellen. Zudem stört ein häufiger Wechsel der Beauftragten den Aufbau von Vertrauen, das für eine hochwertige Dienstleistung in Richtung Arbeitsuchende und Arbeitgeber nötig ist.

Den Preisdruck, der sich aus dem Wettbewerb gerade bei den Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 SGB III ergibt, geben die Beauftragten zumindest teilweise an ihre Mitarbeiter weiter, indem sozialversicherungspflichtige in prekäre Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt werden: Private Vermittlung wird organisiert als befristete Beschäftigung, projektbezogene Honorartätigkeit, Mini-Job oder mit erfolgsabhängiger Vergütung mit minimalem Grundeinkommen. Den Druck, der aus dieser Beschäftigungssituation entsteht, dürften die Mitarbeiter wiederum an die teilnehmenden Arbeitsuchenden weitergeben. Ob so die notwendige vertrauensvolle

Kooperation mit den Nutzern bzw. Koproduzenten der Dienstleistung hergestellt werden kann, ist zu bezweifeln.

### *Motivation der BA: Zentralisierung versus Dezentralisierung*

Die derzeitige Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen der BA-Zentrale, den REZ und den Agenturen für Arbeit steht im Konflikt mit einem zentralen Ziel der Gesamtreform der BA, der Stärkung der dezentralen Ergebnisverantwortung. Dezentrale Ergebnisverantwortung setzt die Strategiefähigkeit dezentraler Akteure voraus, die wiederum dezentraler Entscheidungskompetenz bedarf. Die Aufbauorganisation des Kontraktmanagements der BA führt allerdings dazu, dass den Agenturen vor Ort nicht mehr, sondern weniger Entscheidungskompetenz zugestanden wird.

Die REZ bestimmen über die Gestaltung der Verdingungsunterlagen und der Auswahlverfahren sowie durch ihre Verantwortung für den Einkauf, welche Anbieter mit Vermittlungsdienstleistungen in einem konkreten Agenturbezirk beauftragt werden können. Die Verantwortung für die Ergebnisse des Instrumenteneinsatzes – und damit auch der Beauftragungen mit Vermittlungsdienstleistungen – liegt jedoch bei den Agenturen vor Ort.

Zudem stehen die REZ vor der Herausforderung, neben den zentralen jährlichen Ausschreibungswellen auf den individuellen Bedarf der einzelnen Agenturen schneller zu reagieren. Eine potenzielle Effizienzsteigerung durch Dezentralität basiert neben der lokalen Zuschreibung von Verantwortlichkeit (accountability) u. a. auf der Zunahme von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an lokale Besonderheiten. Die durch die Anwendung der VOL/A auf die Beschaffung privater Arbeitsmarktdienstleistungen verursachten langen Planungszeiträume und die zur Initiierung und Durchführung eines Vergabeverfahrens notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen Bedarfsträgern und Einkäufern führen dagegen zu Flexibilitätseinbußen und erschweren schnelle Reaktionen auf unterjährig entstehenden Bedarf vor Ort.

#### 5.8.5.2 Effizienzsteigerung über den Vermittlungsgutschein?

Die Einführung des Vermittlungsgutscheins zielt auf eine systematische Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Nach dem Konzept der Quasimärkte soll sich der erwünschte Wettbewerb aber zwischen den Anbietern in der Konkurrenz um die Gutscheine der Kunden entwickeln. Betrachtet man die Konstruktion des Vermittlungsgutscheins in der Gesamtkonstellation des SGB III, so passen Steuerungsmechanismus und Zielstellung nicht zusammen, weil sie unterschiedliche Akteure miteinander in Wettbewerb setzen. Insofern sind hier Prinzipal und Agenten nicht sauber getrennt.

Legt man die in Abschnitt 5.2.2 entwickelten Funktionsbedingungen an die Ergebnisse der Evaluation an, so ist folgende Bilanz zu ziehen:

Der Vermittlungsgutschein führt zu Wettbewerb zwischen den privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen. Die Marktzugangsbarrieren sind niedrig, unseriöse Anbieter werden nicht systematisch ausgeschlossen. Zu einer genauen Bewertung der Marktstrukturen fehlen Daten.

Formal ist eine *Wahlfreiheit* zwischen den privaten Anbietern gewährleistet, es fehlt aber an übersichtlichen und vergleichbaren Informationen über Angebote, Qualität und Ergebnisse der Anbieter.

Die *Anreizstrukturen* fördern, dass der Vermittlungsgutschein vor allem von marktnahen Arbeitssuchenden in guter Arbeitsmarktlage genutzt werden kann, dort wo auch die öffentliche Arbeitsvermittlung relativ erfolgreich ist. Zudem weisen die Ergebnisse der Evaluation auf erhebliche Mitnahmeeffekte hin. Da der Gutschein nicht nachhaltig wirkt, sind lediglich kurzfristige Effizienzgewinne zu erwarten.



## **6. Die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II – ein Jahr nach dem Start**

Der Fokus der Untersuchungen im Modul 1a liegt auf den Vermittlungsprozessen, dem Einsatz und der Wirkung von Vermittlungsinstrumenten im Regelkreis des SGB III. Darüber hinausgehend hat das Arbeitsmodul den Auftrag, auch die Vermittlungsprozesse der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II bei den Untersuchungen zu berücksichtigen. Um der Regelevaluation nach § 55 SGB II und der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II nicht vorzugreifen, ist der Fokus dieser Untersuchung eng gefasst. Im Mittelpunkt steht die Organisation der Leistungs- und Vermittlungsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften, die seit 1. Januar 2005 Träger für die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sind. Erwartet werden erste Einblicke in die Prozessabläufe und mögliche Unterschiede bei der Betreuung und Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II.

Das besondere Interesse gilt zum einen dem Kundenmanagement und der Organisation des Betreuungs- und Vermittlungsgeschäfts. Darüber hinaus gibt der Beitrag erste empirische Hinweise auf den Einsatz von aktivierenden und vermittelnden Aktivitäten und Instrumenten, die mit den Hartz-Gesetespaketen I und II in Kraft getreten sind und über den § 16 Abs. 1 SGB II nach Ermessen der Arbeitsgemeinschaften auch dem Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen offen stehen. Im Besonderen geht es um die Vermittlung durch Dritte (§ 37 SGB III), die Vergabe von Integrationsmaßnahmen an Träger (§ 421i SGB III), Vermittlungsgutscheine (§ 421g SGB III) sowie den Einsatz von Personal-Service-Agenturen (PSA; § 37c SGB III). Ergänzend werden auch die Betreuungsangebote nach § 16 Abs. 2 sowie die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II gestreift.

Die vielfältigen Interviews und Gruppendiskussionen, die in zehn ausgewählten Arbeitsgemeinschaften geführt wurden, verdeutlichten, dass eine Implementationsanalyse der Leistungsprozesse unzureichend wäre ohne eine Berücksichtigung und Einordnung der rechtlichen und lokalen Governancebedingungen, unter denen die Arbeitsgemeinschaften ihrem Geschäft nachgehen. Ihr konkretes Organisationshandeln bewegt sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, der vertraglichen Regelungen vor Ort und der Aushandlung von Entscheidungs- und Bewegungsspielräumen, die der Geschäftsführung seitens der beiden Vertragspartner Agentur und Kommune eingeräumt werden. Diese Rahmenbedingungen werden deshalb vorab in knapper Form dargelegt.

Die Ergebnisse fußen auf mehreren Datenquellen. Insbesondere zu nennen sind

- die Ergebnisse der BA-Statistik zum SGB-II-Bereich (Januar 2005 bis Mai 2006),
- qualitative Interviews mit Führungskräften von zwölf Agenturen in der Anfangsphase des SGB II (Herbst 2004 bis Frühjahr 2005),

- eine schriftliche Vollerhebung bei allen Agenturen für Arbeit (März bis April 2005),
- qualitative Fallstudien mit Führungskräften, Fallmanagern und Vermittlern von neun Arbeitsgemeinschaften (Herbst 2005 bis Frühjahr 2006),
- eine schriftliche Vollerhebung bei allen Arbeitsgemeinschaften (Dezember 2005 bis Januar 2006).

Die empirischen Arbeiten und eingesetzten Methoden sind in Anhang D4 dokumentiert.

## **6.1 Gesetzeslage und Stand der Umsetzung**

### **6.1.1 Die Trägerschaft des SGB II – ein gesetzgeberischer Kompromiss**

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I, S. 2954) wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur neuen Leistung „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengefasst. Das Ziel ist, die Effizienzmängel des Nebeneinanders zweier Fürsorgeleistungen zu beseitigen. Der Gesetzgeber will damit fiskalische Verschiebepathologien und suboptimale Arbeitsförderungsketten aus zwei Systemen überwinden. Statt eines passiven Transferleistungsbezugs soll die Arbeitslosigkeit Hilfebedürftiger aktiv überwunden werden.

Gestützt auf Vorschläge und Rechenmodelle der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe 2003) verlagert das Zweite Buch Sozialgesetzbuch den Zielschwerpunkt der Hilfeleistungen von der Existenzsicherung auf die Eingliederung in Arbeit. Es zielt auf die Bekämpfung der Hilfebedürftigkeit und die Verselbständigung der Hilfebezieher durch Arbeit. Die Erwerbsfähigkeit soll auch in Zeiten des Hilfebezugs erhalten oder wiederhergestellt werden. Insofern ist das neue Leistungsgesetz eine deutliche Weiterentwicklung der Sozialhilfepraxis, die bereits seit Mitte der 90er Jahre mit der materiellen Absicherung auch die Hilfe zur Arbeit verband. Vor allem größere Kommunen versuchten, die mit der Aufstockung der Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Steigerungen von Sozialhilfeausgaben abzufedern, indem Hilfebezieher durch entsprechende Aktivierung oder Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 18 und 19 BSHG in Arbeit zurückgeführt wurden. Die Wiedereingliederung in Arbeit, oftmals auch nur die Auffrischung des Anspruchs auf Leistungen der Sozialversicherung, waren die sozialpolitischen, nicht selten aber auch nur die fiskalischen Ziele.

Im Vorfeld der Gesetzgebung wurde bereits in vereinzelten lokalen Initiativen, in organisierten Gesprächskreisen (z. B. im BiK-Netzwerk bei der Bertelsmann Stiftung) oder in geförderten Modellvorhaben über Jahre versucht, die Drehtüreffekte zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung auf dem Wege der Zusammenarbeit zu lösen und die Vermittlungseffektivität und -effizienz der beiden Hilfesysteme zu verbessern. In dem zweijährigen „Modellvorhaben zur Förderung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“, kurz MoZArT, erprobte man in 33 Kommu-



nen unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit, um Synergieeffekte bei der Integration von hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen zu nutzen. Auf dem Wege von Vereinbarungen wurden gemeinsame Anlaufstellen eingerichtet, die als Front Office für eine gemeinsame Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern dienen sollten. MoZArT belegte, dass bei einer entsprechend verzahnten Organisation nicht ausgeschöpfte Eingliederungsreserven erschlossen werden können (Hess et al. 2004). Zugleich belegte das Modellvorhaben aber auch, dass die materiellen Leistungen beider Hilfesysteme nicht zu harmonisieren waren. Als Konsequenz wurden alternative Modelle für ein neues System für die „Hilfe aus einer Hand“ im Rahmen der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutiert und vorgeschlagen. Darauf fußend, legte das BMWA den Entwurf für ein neues Sozialgesetzbuch vor, das die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Bedarfsgemeinschaften zusammenfasst.

Während über die Notwendigkeit der Zusammenlegung der beiden steuerfinanzierten Hilfesysteme breiter Konsens bestand, war die Trägerschaft für das neue Leistungsgesetz politisch umstritten. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung sah die alleinige Trägerschaft der BA vor (Gesetzentwurf § 6). Die Mitwirkung der örtlichen Träger der Sozialhilfe sollte über einen gesetzlichen Auftrag nach § 93 SGB X erfolgen. Auf Verlangen der Kommunen sollten die Agenturen für Arbeit Vereinbarungen über die Erbringung von Leistungen der psychosozialen Betreuung abschließen.<sup>216</sup> Nachdem der Bundestag dem Gesetzentwurf in erster Lesung zugestimmt hatte, wurde er vom Bundesrat abgewiesen. Im Mittelpunkt der zähen Verhandlungen im Vermittlungsausschuss stand vor allem die Trägerschaft für die Leistungen des Gesetzes. Dabei wurde schließlich eine Einigung über eine geteilte Trägerschaft des SGB II erzielt. Die Agenturen sollten die Leistungen Alg II und die Eingliederungsleistungen analog zum SGB III übernehmen. Als Aufgabe und Zuständigkeit der Kommunen wurden Leistungen zu den Unterkunftskosten und zur Erbringung sozialpflegerischer Leistungen in den Gesetzentwurf aufgenommen. Darüber hinaus eröffnete eine Experimentierklausel für eine begrenzte Zahl von Kommunen eine alleinige, zeitlich befristete Trägerschaft für die passiven und aktiven Hilfen des SGB II.

Nach der Verabschiedung des Zweiten Sozialgesetzbuchs (SGB II) im Dezember 2003 zogen sich die politischen Beratungen über die Verabschiedung des Optionsgesetzes hin. Erst Mitte des Jahres 2004 wurde ein ergänzendes Gesetz verabschiedet. Es eröffnet bis zu 69 Kommunen die Möglichkeit, auf dem Wege des bis 2010 befristeten Modellversuchs die Trägerschaft und alleinige Verantwortung für die Durchführung des SGB II zu übernehmen. Bis Mitte September 2004 mussten die Anträge der Kommunen über die Länder beim BMWA eingegangen sein. Auf dieser

---

216 Offensichtlich sollte dies anknüpfen an die seit Mitte 2002 geübte Praxis, Vereinbarungen über gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe zu schließen. Gestützt auf die gemeinsamen Empfehlungen der BA und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und rechtlich verankert durch § 371a SGB III bzw. § 18 Abs. 2a BSHG waren Ende 2002 flächendeckend 344 Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern geschlossen worden (Gerster 2003).

Basis wurden am 29. September 2004 69 Kommunen als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassen (BGBl I, 29.9.2004, S. 2349). Auf der Basis der Experimentierklausel nach § 6a SGB II wird die Aufgabenwahrnehmung aller Leistungen des SGB II, der materiellen wie auch der Eingliederungsleistungen, in die Trägerschaft dieser ausgewählten Kreise oder Städte gelegt. Für diese „Optionskommunen“ hat sich die Bezeichnung „zugelassene kommunale Träger (zkT)“ durchgesetzt.

Für alle anderen Agenturen und Kommunen gilt nach § 6 Abs. 1 SGB II eine geteilte Trägerschaft zwischen Bundesagentur und Kommune:

- Die BA ist vom Grundsatz her für die Leistungen nach SGB II zuständig. Dazu gehören die materiellen Leistungen Arbeitslosengeld II sowie die meisten Instrumente der Aktivierung und Wiedereingliederung, die im SGB III verankert sind und für die Zielgruppe der SGB-II-Arbeitslosen verfügbar sind (§ 16 Abs. 1 SGB II).
- Für die Kosten der Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), für einmalige Leistungen (§ 23 Abs. 3 SGB II) und für „weitere Leistungen“ zur Eingliederung in Arbeit (§ 16 Abs. 2 SGB II) ist dagegen die Kommune zuständig.

Mit der Verankerung der geteilten Trägerschaft für die Leistungen des SGB II im Gesetz stellt sich die Frage nach der organisatorischen Verzahnung der beiden Leistungen aufs Neue. Um die ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzes – eine bessere Zusammenarbeit der Institutionen – zu realisieren, hat der Gesetzgeber die Gründung von Arbeitsgemeinschaften verbindlich gemacht. Mit dem Ziel der „einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ werden die Träger des SGB II verpflichtet, „durch privatwirtschaftliche oder öffentlich-rechtliche Verträge Arbeitsgemeinschaften in den nach § 9 Abs. 1a des Dritten Buchs eingerichteten Job Centern“ (§ 44b, Abs. 1) zu errichten.

### **6.1.2 Stand der Umsetzung**

Nach geltendem Verständnis bilden die Arbeitsgemeinschaften keine freiwilligen Zusammenschlüsse, wie sie etwa im Sinne des § 94 SGB X zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks gebildet werden. Vielmehr wird eine Rechtspflicht zu Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft unterstellt, die die Träger zu ernsthaften Verhandlungen verpflichtet. Eine sozial- und organisationspolitisch motivierte Boykottstrategie einzelner kommunaler Träger wäre objektiv rechtswidrig und aufsichtsbehördlich zu unterbinden. Der Rechtspflicht zu konstruktiven Verhandlungen korrespondiert indes wegen der Ausgestaltungsbedürftigkeit der Arbeitsgemeinschaft keine Pflicht zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft in bestimmter Form; die Zustimmung eines beteiligten Trägers zu einer bestimmten Ausformung der Arbeitsgemeinschaft kann nicht durch Ersatzvornahme ersetzt werden. Das Gesetz sieht keine Rechtsfolgen bei Nichtzustandekommen einer trägerübergreifenden Arbeitsgemeinschaft vor und sanktioniert auch eine unzureichende Verhandlungsbereitschaft nicht (Berlit in: LPK-SGB II 2005, S. 426).

**Tabelle 6-1: Organisation der Trägerschaft in den Kommunen**

	Anzahl Kreise	Anzahl SGB II-Träger *
<b>Kreisfreie Städte und Kreise insgesamt</b>	<b>439</b>	<b>442</b>
Arbeitsgemeinschaft nach §44b SGB II	<b>351</b>	<b>354</b>
Getrennte Aufgabenwahrnehmung von Agentur und Kommune	<b>19</b>	<b>19</b>
Optionsmodell: Kommune als Träger nach §6 SGB II	<b>69</b>	<b>69</b>

\*Anzahl der Träger setzt sich wie folgt zusammen:

- Berlin hat 12 ARGEn eingerichtet
- Die ARGE Vorderpfalz-Ludwigshafen wird von vier Kreisen gebildet
- Die ARGEn Deutsche Weinstraße, Landau Südliche Weinstraße, Amberg-Sulzbach, Neustadt Weiden, Straubing-Bergen und Weimar werden jeweils von zwei Kreisen gebildet.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik, 23. Mai 2006

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn, Dezember 2005/Januar 2006

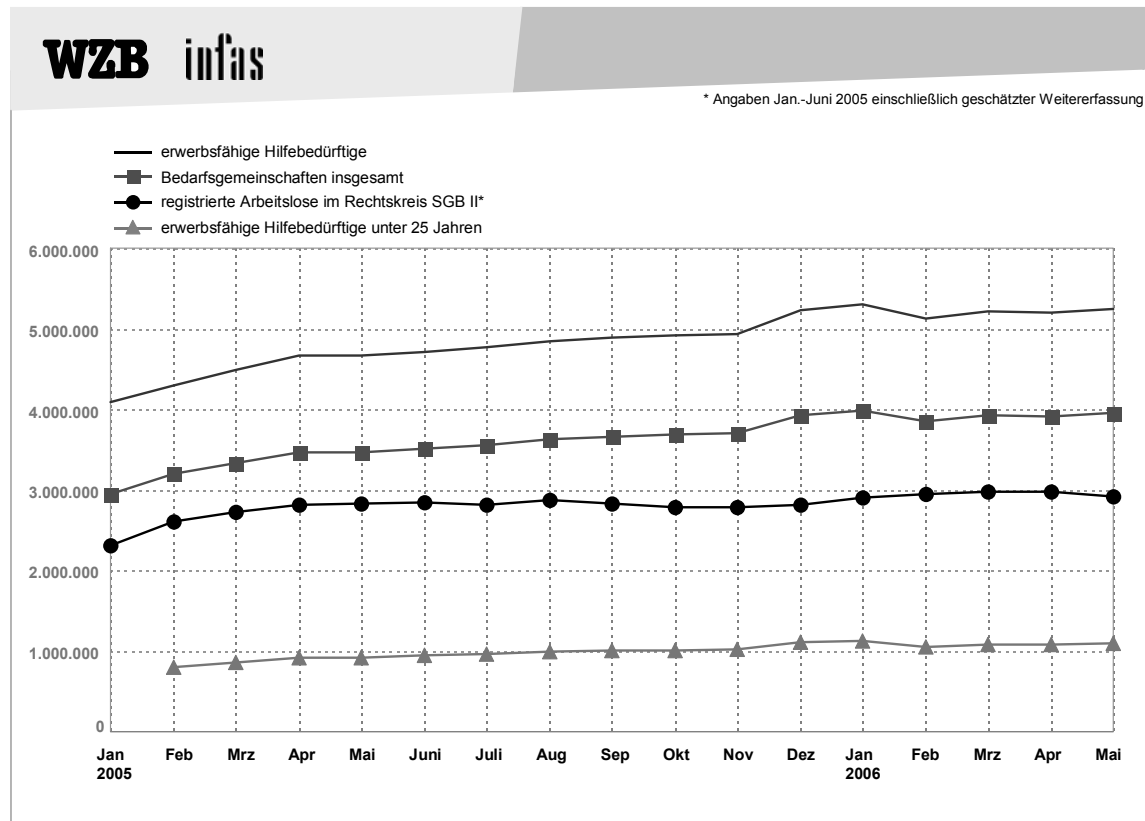
Vor diesem Rechtshintergrund ist der Stand der organisatorischen Umsetzung der Vorgaben der §§ 6a und 44b SGB II bemerkenswert. Auch 18 Monate nach dem Systemwechsel besteht in 19 Kommunen keine Arbeitsgemeinschaft mit der Agentur (vgl. Tabelle 6-1). In diesen Kreisen und Städten nehmen die Agentur für Arbeit und die Kommune ihre Aufgaben getrennt wahr.

351 Kreise und kreisfreie Städte bilden Arbeitsgemeinschaften mit der Agentur für Arbeit. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es insgesamt 354 solcher Arbeitsgemeinschaften. Die höhere Zahl der SGB-II-Träger hängt damit zusammen, dass Berlin zwölf Arbeitsgemeinschaften eingerichtet hat, während in einem anderen Fall vier Kreise eine gemeinsame Arbeitsgemeinschaft unterhalten (ARGE Vorderpfalz-Ludwigshafen) und sechs Arbeitsgemeinschaften jeweils für zwei Kreise zuständig sind.

Die 354 Arbeitsgemeinschaften (im Folgenden mit ARGE abgekürzt) bilden die Grundgesamtheit, auf die sich die Ergebnisse der Implementationsanalyse beziehen. Bevor wir uns der Organisation der ARGEn, ihren Vermittlungsprozessen sowie dem Einsatz von Vermittlungsinstrumenten zuwenden, ist es sinnvoll, eine quantitative Einordnung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorzunehmen. Am 1. Januar 2005 starteten die SGB-II-Träger mit der Betreuung von rd. 3 Mio. Bedarfsgemeinschaften. Für den Februar 2005 weist die Statistik rd. 3,2 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit insgesamt 5,8 Mio. Personen aus. Davon sind 4,3 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige. Im Verlaufe des Jahres 2005 und im ersten Halbjahr 2006 sind die Zahlen kontinuierlich angestiegen. Im Mai betreuten alle SGB-II-Träger zusammen 3,96 Mio.

Bedarfsgemeinschaften mit 7,1 Mio. Personen, darunter 5,2 Mio. erwerbsfähige Hilfebedürftige (Abbildung 6-1; vgl. auch Anhang Tabelle A5-1).

**Abbildung 6-1: Entwicklung der Bestände im Rechtskreis SGB II**



Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen

Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen nicht zwangsläufig arbeitslos sein. Sie können erwerbstätig sein („working poor“), die Schule oder Ausbildung besuchen, an einer längeren Maßnahme (z. B. Arbeitsgelegenheit) teilnehmen oder aus anderen Gründen derzeit dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. So erklärt sich, dass über die 17 Monate vom Januar 2005 bis Mai 2006 jeweils nur Anteile von 55 bis 58 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II registriert sind. Ähnlich wie bei den Bedarfsgemeinschaften ist auch bei den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II eine deutliche Steigerung seit dem Start des SGB II zu beobachten. Im Februar 2005 waren rd. 2,6 Mio. Arbeitslose für diesen Rechtskreis erfasst, im Mai 2006 waren es 2,9 Mio. Rund 21 % dieser Arbeitslosen sind Jugendliche unter 25 Jahren (vgl. Abbildung 6-1; vgl. auch Anhang Tabelle A5-2).

Von den Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II wird ungefähr jeder siebte von zugelassenen kommunalen Trägern betreut; sechs Siebtel sind in der Zuständigkeit von ARGEn und getrennt arbeitenden Trägern. Legt man beispielhaft die Statistik vom Januar 2006, dem Zeitpunkt der Durchführung einer Befragung der ARGEn, zugrunde, so entfallen von 2,9 Mio. Arbeitslosen nach SGB II, 2,5 Mio. auf die ARGEn und die getrennten Trägerschaften sowie 393.000 auf die Optionskommunen (vgl. Anhang Tabelle A5-3). Dies entspricht im Bundesdurchschnitt einem Anteil von 86,5 % der Fälle bei ARGEn und getrennten Trägerschaften sowie 13,5 % bei den

zugelassenen kommunalen Trägern. Da die Bundesländer in unterschiedlicher Weise Gebrauch von der Experimentierklausel gemacht haben, variiert der Anteil der Arbeitslosen, die durch die ARGEn und die getrennten Trägerschaften betreut werden, zwischen den Ländern zum Teil erheblich. In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen wurden keine Optionsmodelle eingerichtet; sämtliche Arbeitslosen nach SGB II werden somit durch ARGEn betreut. Dagegen liegt der Anteil der Kunden bei ARGEn und getrennten Trägerschaften in den Ländern Hessen und Brandenburg mit 62,1 bzw. 67,1 % am niedrigsten (vgl. Anhangtabelle A5-3).

Zusammenfassend können wir festhalten, dass gut acht von zehn Bedarfsfällen und Arbeitslosen nach SGB II von den 354 ARGEn betreut werden, die in der folgenden Implementationsanalyse im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

## **6.2 Lokale Governancebedingungen der ARGEn**

### **6.2.1 Rechtsform und rechtliche Eigenständigkeit der Arbeitsgemeinschaften**

Die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II sind rechtlich wie auch verwaltungsorganisatorisch ein Novum. Die Bundesrepublik kennt kein Dreiebenenmodell. Bund und Kommunen stehen in keiner direkten Rechtsbeziehung; dazwischen vermittelt stets das Land als Rechts- und Aufsichtsinstanz.

Um grundrechtlich untersagte Durchgriffe des Bundes abzuwehren, galt es, eine Mischverwaltung von Bund und Kommune zu vermeiden. Kritiker des Gesetzes sehen die Gefahr, dass der Bund über seine nachgelagerte Behörde BA (z. B. über Zielvereinbarungen, Direktiven der Nürnberger Zentrale oder über Budgetierungen) Verbindlichkeiten für die Kommunen herstellt und in Kommunalangelegenheiten eingreift, was dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung widerstreiten würde. Es wurde deshalb politisch im Gesetzgebungsverfahren lange darum gerungen, eine grundrechtsverträgliche Rechtsform zu finden, die diesen Bedenken Rechnung trägt.

Die ursprüngliche Idee, die Arbeitsgemeinschaft privatrechtlich als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) einzurichten, wurde im Gesetzgebungsverfahren verändert. Die mit dieser Rechtsform verbundene unbegrenzte Haftung war vor allem für die Kommunen problematisch. Das Gesetz ist deshalb weiter gefasst; es erlaubt die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften auf der Grundlage privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge (§ 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II). In Betracht kommen in der privatrechtlichen Form eine GmbH, eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) oder eine gemeinnützige GmbH.<sup>217</sup> Da die GbR wegen der fehlenden Haftungsbegrenzung und ihrer nicht rechtsfähigen Form oftmals als nicht adäquat eingeschätzt wur-

---

217 Genossenschaft, Aktiengesellschaft usw. kamen aus Rechts- und Zweckmäßigkeitserwägungen nicht in Betracht.

de, diskutierte man im Vorfeld der Gesetzgebung als naheliegendste Rechtsform die gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) (Bertelsmann Stiftung & Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 75; Hackenberg 2003, S. 28).

Gegen die privatrechtliche Rechtsform wird allerdings geltend gemacht, dass die ARGE als Behörde agieren soll, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erlassen kann (§ 44b Abs. 2 SGB II). Mit den existenzsichernden materiellen Leistungen und deren Entzug im Falle von Sanktionen nimmt die ARGE für die Betroffenen existentielle Aufgaben wahr, die für die Gegner dieser Lösung schwerlich mit einer privatrechtlichen Gesellschaft zu vereinbaren sind. Zudem werden bei der Gründung und Führung einer GmbH ungleich höhere Anforderungen an die Beteiligten gerichtet. Um gegen mögliche rechtliche Anfechtungen gewappnet zu sein und zugleich die Vorteile, die in der GbR-Lösung liegen, in eine öffentlich-rechtliche Lösung zu integrieren, hat die Bundesagentur für Arbeit ihren Agenturen den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags empfohlen und entsprechende Vertragsmuster an die Hand gegeben (Bundesagentur für Arbeit 2004b). Für die öffentlich-rechtliche Rechtsform wurden vor allem die Zweckmäßigkeit und die Akzeptanz bei kommunalen ARGE-Partnern ins Feld geführt. Nicht zuletzt spielt auch eine Rolle, dass die ARGE damit als rechtsfähige Behörde gilt, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erteilen kann (§ 44b Abs. 3 SGB II).

Eine Befragung der ARGEen im Dezember 2005/Januar 2006 zeigt, dass man sich in neun von zehn Fällen (93 %) für eine öffentlich-rechtliche Vertragsform entschieden hat. Lediglich 2 % der Arbeitsgemeinschaften wurden als gemeinnützige GmbH errichtet, 1 % arbeitet als GmbH nach BGB. 3 % der Arbeitsgemeinschaften fußen auf einer anderen Rechtsform. Lediglich eine der 237 befragten Arbeitsgemeinschaften hat einen kommunalen Träger für Beschäftigungs- und Integrationsförderung als Dritten in den Vertrag mit der Agentur einbezogen.

## 6.2.2 Die Führung der ARGE

Bei einer geteilten Trägerschaft drängt sich geradezu die organisationssoziologische Frage auf, wie diese öffentlich-rechtlich verbundenen Partner die gemeinsam getragene Arbeitsgemeinschaft leiten und steuern. Die Antwort auf diese Frage ist komplex und auch bei Betrachtung unterschiedlicher Indikatoren nicht immer eindeutig.

Beginnen wir mit der Besetzung der Führungspositionen. Eine schriftliche Erhebung bei den ARGEen ergab, dass die Geschäftsführer zu 58 % durch die Agentur gestellt werden und zu 40 % durch die Kommune. Bei den im Vorfeld durchgeführten Fallstudien betonten die befragten Führungskräfte, dass zum Zwecke des Ausgleichs die Stellvertretung der Geschäftsführung jeweils durch einen Vertreter bzw. eine Vertreterin des Partners wahrgenommen wird. Insbesondere verwiesen die Interviewpartner darauf, dass der Vorsitz der Trägerversammlung ein Gegengewicht zur Geschäftsführung bildet, in einigen Fällen sogar ein zentrales Steuerungsorgan ist. Die Repräsentativerhebung zeigt, dass der Vorsitz der Trägerversammlung in der Mehrzahl bei jenem Partner liegt, der nicht die Geschäftsführung stellt: In 35 % der

ARGEn wird der Vorsitz der Trägerversammlung durch die Agentur für Arbeit wahrgenommen und in sechs von zehn Fällen durch die Kommune (Tabelle 6-2).

**Tabelle 6-2: Führung der Arbeitsgemeinschaften**

	Auswertungsbasis:	Geschäftsführer wird gestellt durch		Vorsitzende(r) der Trägerversammlung wird gestellt durch	
		Agentur	Kommune	Agentur	Kommune
<b>Insgesamt</b>	<b>237</b>	<b>58</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>62</b>
<b>Regionaldirektionen</b>					
RD Nord	22	73	23	32	64
RD Berlin-Brandenburg	21	52	48	43	57
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	26	88	12	15	81
RD Sachsen	13	77	15	15	85
RD Niedersachsen/Bremen	19	47	53	32	68
RD Nordrhein-Westfalen	24	33	67	46	50
RD Hessen	-8	(50)	(50)	(25)	(63)
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	26	42	58	38	62
RD Baden-Württemberg	16	-63	(31)	(19)	75
RD Bayern	62	58	40	47	52
<b>Kommunaler Träger der ARGE</b>					
Kreis	160	64	35	31	68
Kreisfreie Stadt	74	47	50	42	54

an 100% Fehlende: weiß nicht/keine Angabe

Quelle: Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn, Dezember 2005/Januar 2006

Eine Aufschlüsselung nach den Regionaldirektionen lässt deutliche regionale Unterschiede bei der Besetzung der Führungspositionen erkennen. Während in den Regionalbereichen Nord (Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern), Sachsen-Anhalt/Thüringen, Sachsen und Baden-Württemberg überdurchschnittlich häufig die Geschäftsführung durch Mitarbeiter der Agentur für Arbeit wahrgenommen wird und der Vorsitz der Trägerversammlung eher bei den Kommunen liegt, gibt es in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz einen hohen Anteil an Geschäftsführern mit Erfahrungen aus der kommunalen Sozialhilfe. Insgesamt ist ein signifikanter Unterschied nach der Art und Größe der Kommune zu beobachten. In den Kreisen wird die Geschäftsführung fast doppelt so häufig durch die Agenturen besetzt, während in den kreisfreien Städten, die oftmals eine Tradition und Erfahrung mit Hilfe zur Arbeit (HzA) haben, je zur Hälfte die Geschäftsführer und -führerinnen durch die Kommunen und Agenturen bestellt sind.

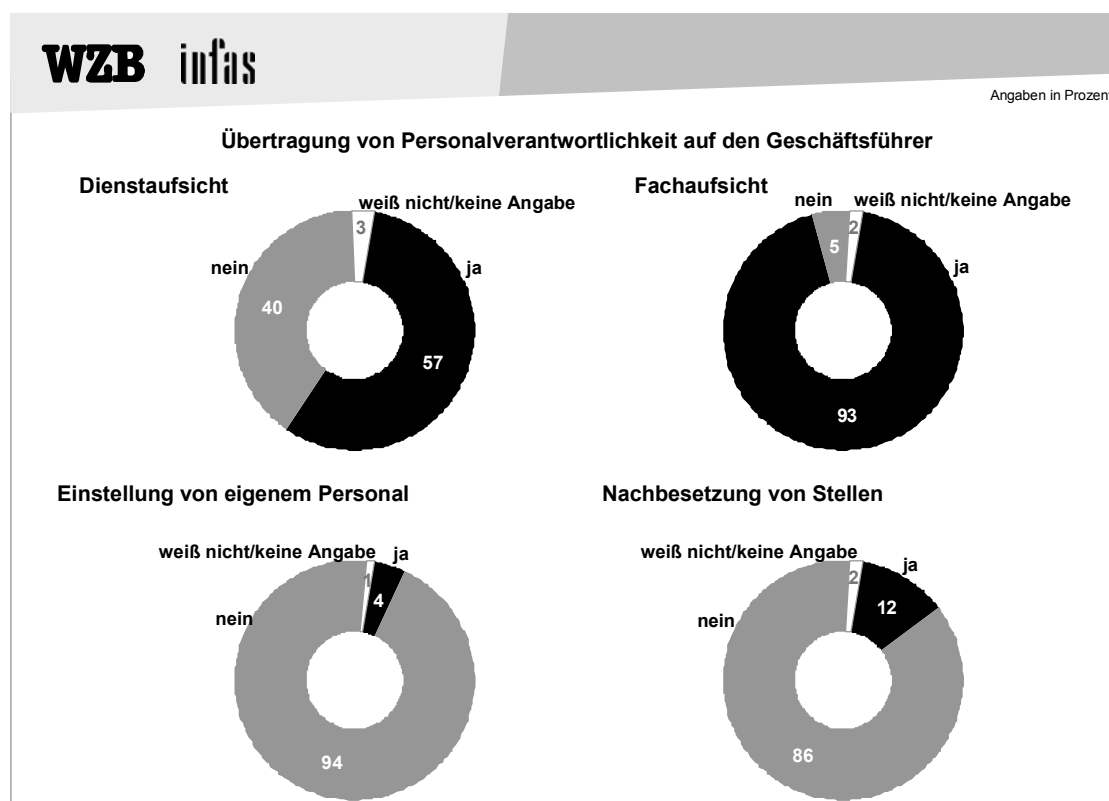
### 6.2.3 Personalrechte der Geschäftsführung

Der zur Durchführung der Geschäfte eingesetzte Geschäftsführer „vertritt die Arbeitsgemeinschaft außergerichtlich und gerichtlich“ (§ 44b Abs. 2 SGB II). Die Geschäftsführung soll die Funktionsfähigkeit der ARGE im innerorganisatorischen Pro-

zess der beiden Partner sicherstellen und extern in der Wahrnehmung der Außenverhältnisse. Die internen Entscheidungs-, Kontroll- und Weisungsbefugnisse des Geschäftsführers sind über den ARGE-Vertrag geregelt.

Um Anhaltspunkte zu gewinnen, wie groß diese Handlungs- und Entscheidungsspielräume sind, wurden einige Angaben über die Personalrechte in der Befragung der ARGEen erhoben. Die Ergebnisse zeugen von begrenzten Handlungsfreiheiten. So dürfen 94 % der Arbeitsgemeinschaften zum Zeitpunkt der Erhebung im Dezember 2005/Januar 2006 kein eigenes Personal einstellen (vgl. Abbildung 6-2).<sup>218</sup> In diesem Falle kann die ARGE ausschließlich auf Personal zurückgreifen, das bei einem der beiden Träger, Agentur oder Kommune, beschäftigt ist. Auf dem Weg der Dienstleistungsüberlassung und der Personalgestellung wurden seitens der Agenturen Arbeitsvermittler und andere operativ tätige Mitarbeiter an die ARGEen überführt. Auch die Nachbesetzung von Stellen ist nur begrenzt möglich. Nur 12 % der Geschäftsführer verfügen über dieses Recht. Die Sicherung des Personalbestands und die Herstellung des gesetzlich geforderten Betreuungsschlüssels hängen somit wesentlich von der Personalbereitstellung durch die beiden Träger ab.

**Abbildung 6-2: Übertragung von Personalverantwortlichkeiten**



Erhebung bei 237 ARGEen, Dezember 2005/Januar 2006

Die Personalverantwortung der Geschäftsführung konzentriert sich ganz wesentlich auf die Fachaufsicht. In 94 % der Arbeitsgemeinschaften führen sie die Fachaufsicht

218 Die Musterverträge sehen in der Tat kein eigenes Personal der ARGEen vor.



durch. Die Dienstaufsicht wurde dagegen nur sechs von zehn Geschäftsführern übertragen (vgl. Abbildung 6-2). Die Weisungs- und Rekrutierungsbefugnisse der Geschäftsführung sind damit in vielen ARGEn äußerst begrenzt. Bei den Interviews vor Ort wurde dies von den meisten Geschäftsführern als wesentliche Beschränkung ihres Handlungsspielraums und als Quelle von Reibungsverlusten geschildert. Trotz oftmals guter Zusammenarbeit auf operativer Ebene beklagten die Führungskräfte, dass sie selbst für alltägliche Routinen wie die Unterzeichnung von Urlaubsanträgen und personalrechtliche Anweisungen auf die Abstimmung mit dem Partner und den beiden Personalräten angewiesen sind. In funktionierenden Partnerschaften wurde dies eher als lästige zusätzliche Belastung geschildert. Die meisten Gesprächspartner betonten, dass man auf der operativen Ebene bemüht sei, die Reibungsverluste in der Zusammenarbeit zu minimieren.

Problematisch wird das fehlende Weisungs- und Rekrutierungsrecht allerdings, wenn zwei verschiedene personal- und geschäftspolitische Vorstellungen eskalieren. So schilderten Führungskräfte das Problem, dass sie unzureichend qualifiziertes und nicht motiviertes Personal nicht austauschen können.

Die Grenzen der Weisungsbefugnis wurden von einem Geschäftsführer sehr drastisch an einem Beispiel der Antragsbearbeitung verdeutlicht. Dort kam es zu einem erheblichen Konflikt, als sich Mitarbeiter des einen Partners weigerten, Anträge in Papierform in einer Hängeregistratur abzulegen, weil sie die Anweisung hatten, ein „papierloses Büro“ zu führen. Die Differenzen über die unterschiedlichen Verwaltungskulturen konnten nicht ausgeräumt werden. Der Geschäftsführer brachte es auf den Punkt: „Wie kann ich eine Fachaufsicht wahrnehmen, wenn mir die Möglichkeit zur Durchsetzung durch die Dienstvorgesetzten und den Personalrat des Partners verwehrt wird?“ Selbst wenn die Zusammenarbeit vor Ort nicht in solchen Eskalierungen mündet, stellt sich doch die Frage, ob die Handlungsfreiräume der Geschäftsführung ausreichen, um die Leistungs- und Eingliederungsprozesse effektiv und effizient an den Erfordernissen der Organisation auszurichten.<sup>219</sup>

#### **6.2.4 Gestaltung der Geschäftspolitik: Übertragung von Eingliederungsleistungen nach § 16 (1) SGB II**

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe war die Intention verbunden, vermeintliche und bestehende Schwächen der beiden Hilfesysteme zu überwinden. Eine dieser Schwächen bestand darin, dass die Vermittlung und Betreuung von Arbeitslosen nur unzureichend oder gar nicht über Möglichkeiten verfügte, Vermittlungshemmnisse, die in der Person des Arbeitslosen oder seines sozialen

---

219 Die Ergebnisse decken sich mit Erfahrungen aus Fallstudien aus der Startphase der ARGEn. Im Rahmen einer explorativen Studie in Nordrhein-Westfalen forderten die Beteiligten nach ersten Erfahrungen die Zusammenlegung von Dienst- und Fachaufsicht in die Gremien der Arbeitsgemeinschaft (Reis 2005, S. 41).

Umfelds liegen, mit den Instrumenten des SGB III zu lösen. Vermittlungsrelevante Hemmnisse wie Suchtverhalten, Überschuldung, Kinderbetreuungsprobleme oder psychosoziale Schwierigkeiten waren mit den Mitteln des Arbeitsförderungsrechts nicht zu lösen. Auf der anderen Seite boten aktive Sozialverwaltungen ihren Leistungsbeziehern soziale Beratung und Betreuung bei der Lösung finanzieller und psychosozialer Problemlagen sowie Hilfe zur Arbeit und Beschäftigungsförderung an. Dafür mangelte es den Kommunen oftmals an Möglichkeiten, ungeforderte, nachhaltige Vermittlungen auf dem lokalen und überregionalen Arbeitsmarkt vorzunehmen.<sup>220</sup> Die im Modellvorhaben MoZArT geübte Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialverwaltung wurde gerade wegen der Verzahnung der Vermittlungsaktivitäten am ersten Arbeitsmarkt durch die beteiligten Organisationen als Gewinn bewertet und führte zu deutlich verbesserten Marktintegrationen bei Hilfeempfängern (vgl. Hess et al. 2004, insbesondere S. 73 ff.).

Das Zweite Sozialgesetzbuch nimmt diese positiven Erfahrungen auf. Es steht unter folgendem Leitziel: „(D)ie Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“ (§ 1 Abs. 1 SGB II). Der Eingliederung in Arbeit ist bei der Verselbständigung von zentraler Bedeutung. Insofern bilden die mit § 16 SGB II an die Arbeitsgemeinschaften übertragenen Eingliederungsaufgaben das Herzstück der Reform.

Die Aufgaben der ARGEn werden ohne zusätzlichen Übertragungsakt obligatorisch definiert. Dies macht die Agentur allerdings nicht zu einem eigenständigen Leistungsträger. „Die Aufgaben abgebenden Leistungsträger bleiben – politisch und rechtlich – in der Umsetzungs- und Gewährleistungsverantwortung und übertragen lediglich die Durchführungsverantwortung“ (Berlit in LPK-SGB II 2005, S. 430). Dies stellt entsprechend auch noch einmal der Clement-Weise-Erlass von Mitte 2005 klar. Er eröffnet allerdings den Kommunen die Möglichkeit, die Umsetzungsverantwortung zu übernehmen.<sup>221</sup>

Mit dem § 16 Abs. 1 SGB II überträgt das Zweite Buch Sozialgesetzbuch die Möglichkeiten arbeitsmarktorientierter Eingliederungsleistungen auf die ARGEn. Damit steht das Aktivitäten- und Maßnahmespektrum des SGB III grundsätzlich auch für die Eingliederung von Hilfebedürftigen zur Verfügung. Generell sind dies Ermessensleistungen, auch wenn das SGB III sie als Pflichtleistungen führt. Lediglich für den Kreis der schwerbehinderten Hilfebedürftigen wird klargestellt, dass Leistungen zur Förde-

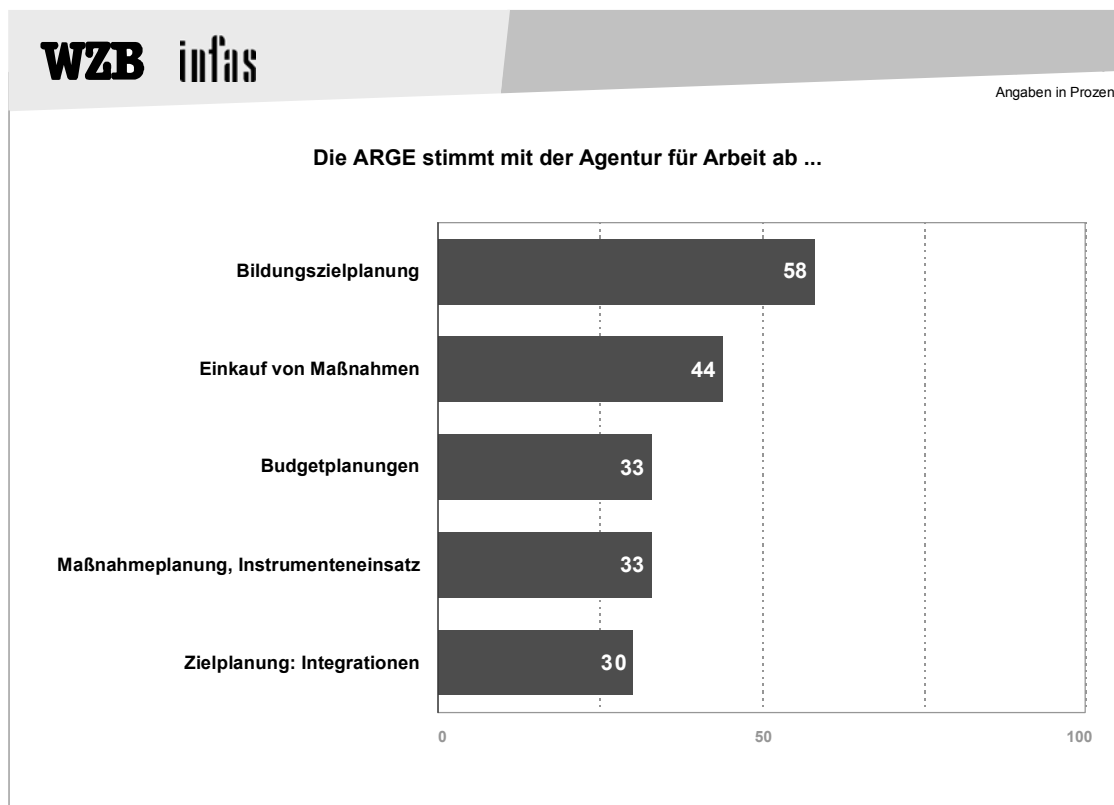
---

220 Die durch Hilfe zur Arbeit geschaffenen Arbeitsverhältnisse dauerten in den wenigsten Fällen mehr als zwölf Monate an. So weist z. B. eine Befragung des Deutschen Städtetags vom Jahr 2002 nur einen Anteil von 13 % der Beschäftigungsmaßnahmen aus, die länger als ein Jahr andauerten (vgl. dazu u. a. Fuchs & Troost 2003, S. 28).

221 BA-Eckpunktepapier Kompetenzen von Geschäftsführern/-innen in ARGEn.

zung der Teilhabe am Arbeitsleben Pflichtleistungen sind, wenn dies im SGB III auch so geregelt ist (§ 16 Abs. 1 Satz 2 SGB II).<sup>222</sup>

### Abbildung 6-3: Abstimmung der Geschäftspolitik mit der Agentur

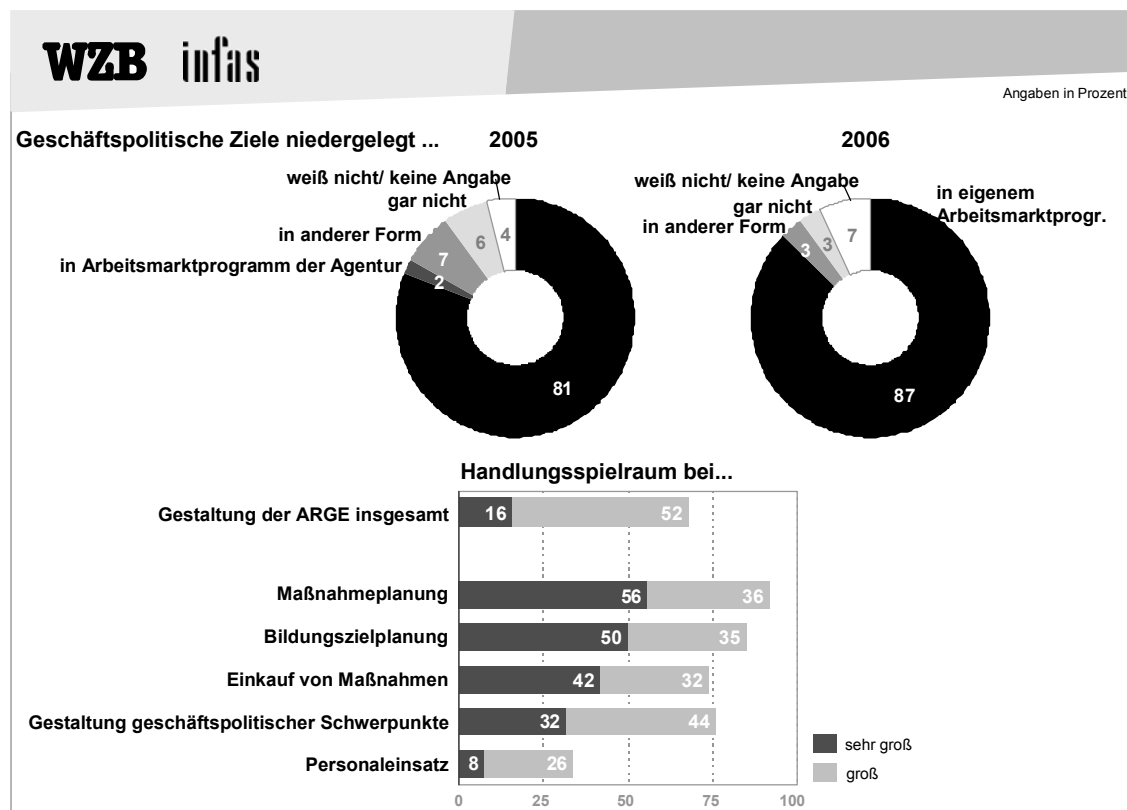


Bei den Fallstudien, die im Vorfeld zu einer repräsentativen Erhebung in den ARGEen durchgeführt wurden, bestätigten die Gesprächspartner, dass die Instrumente des SGB III vom Grundsatz her zur Verfügung stehen. Leitlinien für den Einsatz seien das lokale Arbeitsmarktprogramm und die Zielvereinbarungen mit der Agentur. Von einigen Führungskräften wurde thematisiert, dass ihre Agenturen mit dem Hinweis auf die Gewährleistungsverantwortung über die Budgetierung sowie durch das lokale Controlling aktiv steuernd in das ARGE-Geschäft einwirken. Im Rahmen der Repräsentativerhebung, an der sich 237 ARGEen beteiligten, zeichnet sich allerdings ein sehr heterogenes Bild ab. Knapp sechs von zehn ARGEen stimmen ihre Bildungszielplanung mit der Agentur ab, beim Einkauf von Maßnahmen sind es 44 %. Budget- und Maßnahmeplanung sowie Instrumenteneinsatz werden von einem Drittel an die Agentur rückgebunden. Die Zielplanung erfolgt bei 30 % in Abstimmung mit der Agentur.

222 In ihren Ausführungsbestimmungen umreißt die Bundesagentur für Arbeit das Spektrum der Leistungen ganz differenziert (BA 2004, S. 26). Zwischenzeitlich liegen auch eine überarbeitete und aktualisierte Fassung der Handlungsempfehlungen der BA vor (vgl. BA 2005).

Auf die Frage, wie groß der Handlungsspielraum der ARGE bei der Gestaltung der Geschäftspolitik ist, bekundeten 16 %, dass ihr Spielraum sehr groß sei, 52 % sehen einen großen Spielraum (Abbildung 6-4). Eine differenzierte Nachfrage zeigt, dass die Einschränkung im Wesentlichen die begrenzten Möglichkeiten beim Personaleinsatz betreffen. Lediglich ein Drittel der ARGEN sieht hier überhaupt Spielräume. Im Vergleich dazu ist der Gestaltungsspielraum bei der Maßnahmeplanung (92 %), bei der Bildungszielplanung (85 %), beim Einkauf von Maßnahmen (74 %) und bei der Setzung geschäftspolitischer Schwerpunkte (76 %) für die Mehrheit der ARGEN groß bis sehr groß.

**Abbildung 6-4: Handlungsspielraum bei der Gestaltung der Geschäftspolitik**



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEN, Dezember 2005/Januar 2006

Operationaler Ausdruck der Geschäftspolitik ist die Niederlegung eines eigenen Arbeitsmarktprogramms. Im Startjahr 2005 hatten bereits 81 % der ARGEN ein eigenes Programm. Lediglich 2 % veröffentlichten die Ziele der ARGE im Arbeitsmarktprogramm der Agentur. 7 % wählten einen anderen Weg der Veröffentlichung und 6 % hielten gar kein Programm vor. Für das Jahr 2006 entwickelte sich die Verselbständigung des Programms weiter fort: 87 % der ARGEN hatten im Dezember 2005 und Januar 2006 ihre Ziele in einem eigenen Arbeitsmarktprogramm niedergelegt. Nur 3 % verfügten über kein Programm.

Zusammengefasst lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass der Gestaltungsspielraum beim operativen Geschäft und bei der strategischen Ausrichtung der ARGEN vergleichsweise groß ist. Ein ansonsten sehr kritischer Geschäftsführer formuliert es so, er habe trotz einer intensiven HZA-Praxis vor dem Systemwechsel noch nie so gute Vermittlungsmöglichkeiten und -instrumente gehabt. Eng oder nicht vorhanden

ist dagegen der Spielraum bei Personalfragen. In den letzten Monaten verweisen die Führungskräfte auch kritisch auf das zunehmend engere Netz des Controllings durch die Agenturen. Über das Prinzip der Gewährleistungsverantwortung werde unmittelbar Einfluss auf die Umsetzung genommen.

### **6.2.5 Übertragung von Eingliederungsleistungen nach § 16 (2) SGB II**

Bei Personen mit zum Teil multiplen Vermittlungshemmnissen (z. B. Qualifikationsprobleme, Betreuung kleiner Kinder, Finanz- und Wohnungsprobleme, unzureichender Krankenschutz, fehlende Sozialversicherungsansprüche, eingeschränkte Gesundheit usw.) ist der Vermittlungsprozess oftmals mehr als ein Matching von beruflichen Fähigkeiten des Bewerbers mit den Anforderungen einer offenen Stelle. Die Vermittlung dieser Zielgruppen ist oftmals auch mit der Aktivierung, einer ganzheitlichen Betreuung und der Minimierung von Vermittlungshemmnissen verbunden. Bei der Planung und Ausformulierung des SGB II spielte deshalb die Zusammenführung von Vermittlungsaktivitäten mit psychosozialen Betreuungselementen zum Abbau von Vermittlungshemmnissen, die in der Person oder der Bedarfsgemeinschaft Langzeitarbeitsloser liegen, eine zentrale Rolle. Die eigentliche Neuerung in der Vermittlung Langzeitarbeitsloser gegenüber dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch liegt in der Verbindung der klassischen arbeitsmarktpolitischen Vermittlungsinstrumente mit sozialintegrativen Betreuungsleistungen, die im § 16 Abs. 2 SGB II verankert sind. Neben dem Einstiegsgeld und Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz, die in der Trägerschaft der Bundesagentur liegen, sind ergänzende Eingliederungshilfen vorgesehen. Explizit, wenn auch nicht erschöpfend, werden vier Eingliederungsleistungen aufgeführt, die durch die Kommunen bereitzustellen und zu finanzieren sind:

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung,
3. die psychosoziale Betreuung,
4. die Suchtberatung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1–4 SGB II).

Diese flankierenden Angebote der psychosozialen Betreuung werden traditionell in der Sozialhilfepraxis der Kommunen vorgehalten. Während die Bereitstellung der arbeitsmarktpolitischen Leistungen der Agenturen obligatorisch ist, erfolgt die Übertragung der kommunalen psychosozialen Eingliederungsleistungen fakultativ nach Maßgabe eines gesonderten Übertragungsakts (Berlit in LPK-SGB II 2005, S. 422).

„Übergang oder Übertragung führen dazu, dass die Arbeitsgemeinschaft die Aufgaben in eigenem Namen und im Außenverhältnis in eigener Verantwortung wahrnimmt. Dies entspricht der Zielsetzung der Arbeitsgemeinschaft (Abs. 1 Satz 1), eine einheitliche Wahrnehmung der Aufgaben der zuständigen Leistungsträger sicherzustellen und diese nicht bloß zu koordinieren“ (ebd., S. 431).

Daraus wird die Forderung abgeleitet, dass die Kommunen für die Anschlussfähigkeit der von ihnen in eigener Aufgaben-, Organisations- und Finanzierungsverantwortung

vorzuhaltenden Angebote und Dienste an die Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II Sorge zu tragen haben. Dies kann allerdings nicht erzwungen werden. Die fakultative Übertragung wahrt konsequent das Verfassungsgebot der kommunalen Selbstverwaltung (Art 8 Abs. 1 GG). Bei verfassungskonformer Auslegung der kommunalen Aufgabenträgerschaft der Kommunen sind die kreisfreien Städte und Kreise durch das SGB II zwar zur Kooperation verpflichtet, nicht aber zur Aufgabenübertragung (ebd., S. 424).<sup>223</sup>

Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist ein Ergebnis der ARGE-Befragung bemerkenswert: Nur rund ein Siebtel der Kommunen hat ihren örtlichen ARGE die Leistungen nach § 16 Abs. 2 tatsächlich übertragen (vgl. Tabelle 6-3). Vor allem die Kreise haben sich mit der Übertragung dieser Leistungen sehr schwer getan. Die kreisfreien Städte haben dagegen zu knapp einem Viertel eine Übertragung vorgenommen. Dieser Anteil ist fast doppelt so hoch wie bei den Kreisen. Aber auch hier gilt: Die große Mehrheit der Kommunen ist nicht zu einer vollständigen Übertragung in die Eigenverantwortung der Arbeitsgemeinschaft bereit oder in der Lage.

Im Rahmen der Interviews und Gruppendiskussionen in ausgewählten ARGEen wurden die Gründe für die Zurückhaltung erläutert. Die Vertreter der ARGEen legten dar, dass die Kommunen zwar Träger der psychosozialen Betreuungs- und Integrationsleistungen seien. Sie nehmen diese Aufgaben jedoch meist nicht selber wahr, sondern haben langfristige Verträge und Beauftragungen insbesondere mit „armen“ Trägern der freien Wohlfahrtspflege geschlossen. Das Gesetz sehe eine Beteiligung Dritter, die nicht selber Leistungsträger sind, an der Trägerschaft der ARGE nicht vor, auch wenn sie Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II erbringen. Offensichtlich rühren die Kommunen nicht an den gewachsenen Zuständigkeiten.

Eine Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen gelangt zu demselben Ergebnis. Der Evaluator Claus Reis deutet dies als Zögern vieler Kommunen, sich in vollem Umfang auf ein Gemeinschaftsprojekt ARGE einzulassen. Er sieht die Effektivität des Fallmanagements gefährdet, wenn keine zur Übertragung komplementären Regelungen getroffen werden (z. B. durch Verträge). Er sieht die Gefahr, dass die Intention des Gesetzes unterlaufen werde, wenn die „durch das Gesetz geschaffene Schnittstelle im Leistungsprozess [...] zur Hürde der Leistungssteuerung“ wird (Reis 2005: 9 f.). Die von uns im Winter und Frühjahr befragten Geschäftsführer, Fallmanager und Vermittler sahen für ihre ARGEen diese Probleme bislang nicht. Ihr Zugang zur Schuldner-

---

223 Umgekehrt darf die Agentur die Errichtung einer Arbeitsgemeinschaft nicht davon abhängig machen, dass die kommunalen Träger alle oder zumindest die wesentlichen Aufgaben übertragen. Das Zusammenarbeitsgebot des § 17 SGB II verpflichtet die Agenturen und nicht die kommunalen Träger. Bei der Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften müssen die Partner mithin den variablen Aufgabenbestand der ARGE durch entsprechende Übertragungsentscheidungen der kommunalen Träger definieren und in eine optimale Organisation überführen. Die fachliche Anweisung der Bundesagentur zum Roll-out betont deshalb auch, dass bei der Übertragung der Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 1–4 SGB II Verhandlungsfreiheit besteht (Bundesagentur für Arbeit 2004b, Anlage 1, S. 5).

und Suchtberatung, zur Kinderbetreuung und zu Angeboten psychosozialer Betreuung sei durch langfristige Verträge und kommunale Beschlüsse gesichert.

**Tabelle 6-3: Übertragung von Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II**

		Übertragungen von Leistungen nach §16(2) auf die ARGE gestellt durch				
		Auswertungsbasis: ARGEn (abs.)	Schuldnerberatung	Suchtberatung	Kinderbetreuung	Psycho-soziale Betreuung
<b>Insgesamt</b>		<b>237</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
<b>Regionaldirektionen</b>						
	RD Nord	22	14	14	9	9
	RD Berlin-Brandenburg	21	10	14	10	14
	RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	26	4	4	0	0
	RD Sachsen	13	15	15	15	15
	RD Niedersachsen/Bremen	19	16	16	16	16
	RD Nordrhein-Westfalen	24	33	33	29	29
	RD Hessen	(8)	(25)	(25)	(25)	(25)
	RD Rheinland-Pfalz/Saarland	26	27	27	23	27
	RD Baden-Württemberg	(16)	(19)	(19)	(19)	(19)
	RD Bayern	62	11	11	10	10
<b>Kommunaler Träger der ARGE</b>						
	Kreis	160	13	13	11	11
	Kreisfreie Stadt	74	24	24	20	23

Quelle: Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn, Dezember 2005/Januar 2006

Die Vertreterinnen einer Großstadt-ARGE verdeutlichten demgegenüber, welche Vorteile aus ihrer Warte darin liegen, dass die Stadt das Budget für diese begleitenden Angebote auf die ARGE übertragen hat. Nach ihrer Einschätzung haben die Gestaltungsmöglichkeiten für die gezielte Beauftragung Dritter deutlich dazugewonnen. In welchem Ausmaß die Vermittlungsprozesse durch die Übertragung bzw. Nichtübertragung dieser Leistungen verändert werden, ist unter dem Gesichtspunkt des Erhalts bzw. der Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und Reintegration in Arbeit bemerkenswert. Dieser Komplex sollte im Blickfeld der Implementations- und Wirkungsanalysen im Rahmen der Regelevaluation nach § 55 SGB II bzw. der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II bleiben.

## 6.3 Organisation der Leistungsprozesse

### 6.3.1 Organisation im Aufbau

Im Frühjahr 2005 wurden alle Agenturen im Rahmen einer Vollerhebung über den Aufbauprozess ihrer ARGEn im Agenturbezirk befragt. Die Einschätzungen der Geschäftsführer verdeutlichten, dass die ARGEn rund vier Monate nach dem Start des neuen Leistungssystems noch weit von ihren selbst gesteckten Zielen entfernt wa-

ren. Beim Fallmanagement waren nach Einschätzung der Agenturleitungen lediglich 17 % der Arbeitsgemeinschaften à jour und bei der Bearbeitung der Alg-II-Leistungen rund ein Viertel. Als Ursachen wurden die unerwartet hohe Anzahl an Alg-II-Anträgen,<sup>224</sup> Probleme mit der Leistungsbearbeitungssoftware A2LL,<sup>225</sup> nicht abgeschlossene Vertragsverhandlungen zwischen Kommunen und Agentur sowie personelle und organisatorische Aufbauschwierigkeiten genannt.

Um einen Überblick über die Entwicklung der Leistungsprozesse zu gewinnen, wurden die ARGEn im Rahmen der Repräsentativerhebung um eine Angabe gebeten, ab wann die Organisation so weit aufgebaut war, dass die Vermittlungsarbeit und das Fallmanagement stetig arbeiten konnten. Abbildung 6-5 zeigt sehr anschaulich, dass sich der Start einer geregelten und kontinuierlichen Vermittlungs- und Fallmanagementarbeit über das ganze Jahr 2005 hinzog. Im ersten halben Jahr begannen jeweils 10 bis 15 % der ARGEn monatlich mit einer Verstetigung der Vermittlungsarbeit. Ab Jahresmitte lagen die Zuwächse bei rd. 5 % im Monat mit abnehmender Tendenz bis zum Jahresende.

Die Kumulation der Werte zeigt, dass im April erst knapp über die Hälfte der ARGEn einen Regelbetrieb bei den Vermittlungsprozessen hergestellt hatte. Bis Juni waren es drei Viertel, die im Vollbetrieb vermittelten. Noch im Herbst wurden ARGEn gegründet, die in den letzten Monaten des Jahres ihre Arbeit aufnahmen. Bemerkenswert ist, dass das Fallmanagement mit einer zeitlichen Verzögerung gegenüber der Vermittlungsarbeit verstetigt wurde. In den Gesprächen vor Ort wurde dies damit begründet, dass die Fallmanager zunächst verstärkt bei der Bearbeitung aller Fälle mitgewirkt hatten, bevor sie ihrer eigentlichen Funktion nachgingen.

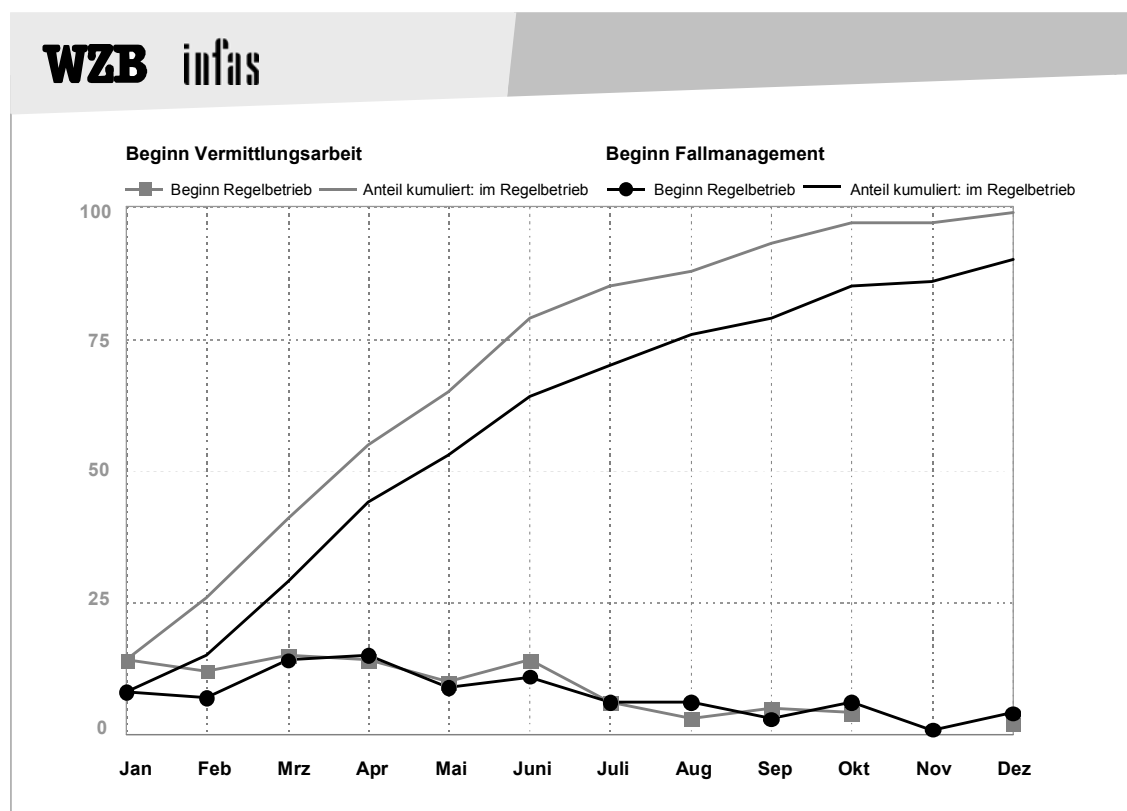
Ein weiterer Indikator für den Stand der Umsetzung ist der Betreuungsschlüssel differenziert für die Zielgruppen des SGB II. Wird der angezielte Kopfschlüssel von 1 : 75 bei Jugendlichen und 1 : 150 bei Erwachsenen im Fallmanagement erreicht? Für den Bereich U25, der für die Betreuung Jugendlicher zuständig ist, sind die ARGEn diesem Ziel sehr nahe. Im Durchschnitt aller ARGEn, die ein entsprechendes Fallmanagement für Jugendliche vorhalten und diese Frage beantwortet haben, errechnet sich eine Relation von 1 : 77. Die Varianz zwischen den SGB-II-Trägern ist allerdings hoch. Umgerechnet auf jene ARGEn, die dazu Angaben machen, hat rund ein Drittel eine Relation erreicht, die dem geforderten Schlüssel entspricht; zwei Drittel liegen noch darüber. Bei den Vermittlern im Jugendbereich bewegt sich der durchschnittliche Betreuungsschlüssel bei 1 : 106.

---

224 Die Anzahl der Anträge lag in einigen Agenturbezirken beim Anderthalbfachen des Erwarteten.

225 Ungelöste Probleme der Software schränken die Funktionsfähigkeit und Handhabung des Programms erheblich ein. Dysfunktionen erfordern bis auf den heutigen Tag Umgehungslösungen, um bestimmte Fallkonstellationen überhaupt eingeben und bearbeiten zu können. Programm- und Bedienungsfehler haben gerade in der Anfangsphase vermehrt zu Bearbeitungsproblemen, Korrekturen und fehlerhaften Bescheiden geführt. Dies hat Personal gebunden, das dann für die Aktivierung und Vermittlung nicht zur Verfügung stand.



**Abbildung 6-5: Entwicklung und Stand der operativen Tätigkeiten**

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEen, Dezember 2005/Januar 2006

Für den Erwachsenenbereich 25+ ist die Betreuungsrelation je nach Interpretation noch deutlich von der Zielgröße entfernt. Jeder Vermittler betreut rund 260 Personen. Für die Fallmanager wird eine durchschnittliche Relation von rund 1 : 130 angegeben. Hohe Anteile fehlender Angaben sind allerdings ein Indiz dafür, dass die Antworten der ARGEen von Unsicherheit gekennzeichnet sind.

### 6.3.2 Das Kundenmanagement

Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Leistung, die aus einer Hand gegeben wird, bedeutet auch, dass zwei Verwaltungen organisatorisch, räumlich und personell zusammengezogen werden müssen. Das ist verbunden mit Standortfragen, mit der Re-Allokation von Aufgaben und Leistungsprozessen. Die Besuche an den Standorten haben veranschaulicht, dass diese Neuausrichtung der Organisation ausreichend Zeit, Räumlichkeiten und Personal benötigt. Ein Jahr nach Einführung des SGB II haben wir die ARGEen gefragt, wie sie ihr Kundenmanagement und die Leistungsprozesse organisiert haben.

Gut ein Drittel der ARGEen hatte im Dezember 2005 bzw. Januar 2006 alle Bereiche und Mitarbeiter auf einen Standort konzentriert (Tabelle 6-4). Zwei Drittel der ARGEen unterhalten zwei und mehr Standorte. Zwischen Städten und Kreisen werden allerdings erhebliche Unterschiede gemeldet. Während in kreisfreien Städten sechs von zehn ARGEen an einer Stelle konzentriert sind, verteilen sich die ARGEen in den meist

ländlich geprägten Kreisen zu drei Vierteln auf mehrere Standorte. Die räumliche Trennung bedeutet allerdings nicht, dass die Mitarbeiter von Agentur und Kommune auch getrennt arbeiten. Dies ist lediglich bei 5 % der ARGEn der Fall.

**Tabelle 6-4: Kundenmanagement**

		Kommunaler Träger in der ARGE	
		Kreis	Kreisfreie Stadt
<b>Alle Bereiche und Mitarbeiter der ARGE an einem Standort?</b>			
ein Standort	37	26	59
mehrere Standorte	63	74	41
<b>Leistungs- und Vermittlungsbereich an getrennten Standorten?</b>			
Ja	37	38	33
Nein	56	56	57
<b>Mitarbeiter von Kommune und Agentur an getrennten Standorten?</b>			
Ja	5	3	10
Nein	90	93	83
<b>Kundenempfang im ...</b>			
Eingangsbereich der ARGE	66	63	73
Leistungsbereich der ARGE	3	5	0
Vermittlungsbereich der ARGE	1	2	0
gemeinsamen Eingangsbereich mit der Agentur	23	25	19
<b>Erfolge Beratungen nach Terminierung?</b>			
im Regelfall nach Terminierung	53	56	45
Sowohl terminiert als auch freier Zugang	43	41	49
im Regelfall ohne Terminierung	2	1	3
<b>Nutzung eines regionalen Servicecenters für das Kundenmanagement?</b>			
Ja	28	28	26
Nein	71	70	74
<b>Nutzung eines eigenen Servicecenters für das Kundenmanagement?</b>			
Ja	41	36	51
Nein	57	62	47

an 100% Fehlende: weiß nicht/keine Angabe

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn, Dezember 2005/Januar 2006

Für die Verteilung auf mehrere Standorte spielen vor allem zwei Gründe eine Rolle:

- **Räumliche Präsenz:** Insbesondere in Großstädten und in Kreisen mit Beteiligung von kreisangehörigen Kommunen stellen die ARGEn eine räumliche Nähe ihres Angebots zu den Kunden her. Ein Teil dieser Standortverteilungen basiert auf den gewachsenen Strukturen von Arbeits- und Sozialverwaltung. So wird in einigen Regionen mit der Betrauung von kreisangehörigen Gemeinden eine Tradition der Delegation aus Zeiten der Sozialhilfe fortgesetzt.
- **Räumliche Trennung von Leistungs- und Vermittlungsbereich:** In 37 % der ARGEn sind die beiden Bereiche an getrennten Standorten platziert. Das hat zum Teil damit zu tun, dass vorhandene Liegenschaften von Agentur und Sozialamt weiter genutzt werden.

Der Kundenempfang erfolgt bei zwei Dritteln der ARGEn im eigenen Eingangsbereich oder in einer eigenen Servicestelle. 23 % empfangen ihre Kunden in einem gemeinsamen Eingangsbereich mit der Agentur. Eine Anlaufstelle im Leistungsbereich oder im Vermittlungsbereich der ARGE bildet eher eine Ausnahme.

Der Zugang zur Beratung erfolgt in der Hälfte der ARGEn nach Terminierung, 43 % haben neben der Terminierung auch freie Zugangsmöglichkeiten. Lediglich 2 % ver-

zichten vollständig auf die Terminierung und haben völlig freien Zugang. Zur Steuerung der Kundenströme nutzt gut ein Viertel (28 %) das regionale Servicecenter der Agenturen für Arbeit; 41 % unterhalten eine eigene Servicestelle oder Hotline.

### 6.3.3 Personal und Aufgabenteilung

Das Konzept der Bundesagentur für Arbeit zum Roll-out des SGB II sah vor, dass zum 1. Januar 2005 Stellen aus dem operativen Bereich von Arbeitsvermittlung und Leistungsbearbeitung anteilig zum Verhältnis der Arbeitslosenhilfebezieher zu allen Arbeitslosen an die ARGE n (bzw. an die Servicecenter) überführt werden. Bei der Befragung der Agenturen im Frühjahr 2005 bezifferten die Agenturen den Anteil der Überleitung bzw. den Stellenabbau im operativen Bereich auf 30 % insgesamt und auf 34 % in Bezug auf die Arbeitsvermittler.<sup>226</sup> Um den erforderlichen Personalschlüssel bei den ARGE n sicherzustellen, wurden diese Kräfte der BA durch befristet Beschäftigte und durch fachfremdes Personal aus Beschäftigungsgesellschaften (z. B. Vivento, Post) aufgestockt. Im Rahmen der schriftlichen Befragung zur Jahreswende 2005/ 2006 weisen die ARGE n einen Anteil von 57 % des Personals aus, das durch die Agentur besetzt wird. 43 % werden demzufolge durch die Kommunen gestellt. Die Angaben weisen allerdings eine erhebliche regionale Varianz auf: Die Standardabweichung liegt bei  $\pm 15$  %.<sup>227</sup>

Wie sind die Aufgaben zwischen den Mitarbeitern der beiden Partner aufgeteilt? Erfolgt der Arbeitseinsatz entlang der herkömmlichen Aufgaben bzw. der Herkunft der Mitarbeiter? Diese Frage lässt sich nach den vorliegenden Ergebnissen verneinen. Eine nach sieben Aufgabenschwerpunkten differenzierte Abfrage zeigt, dass die Mitarbeiter von Agentur und Kommune im Großen und Ganzen für gleiche Aufgaben eingesetzt werden (vgl. Abbildung 6-6). So setzen jeweils acht von zehn Arbeitsgemeinschaften die Mitarbeiter beider Träger für die Annahme und Bearbeitung von Alg-II-Anträgen ein. Lediglich bei der Bearbeitung von Kosten der Unterkunft (KdU) werden etwas häufiger kommunale Mitarbeiter verwendet.

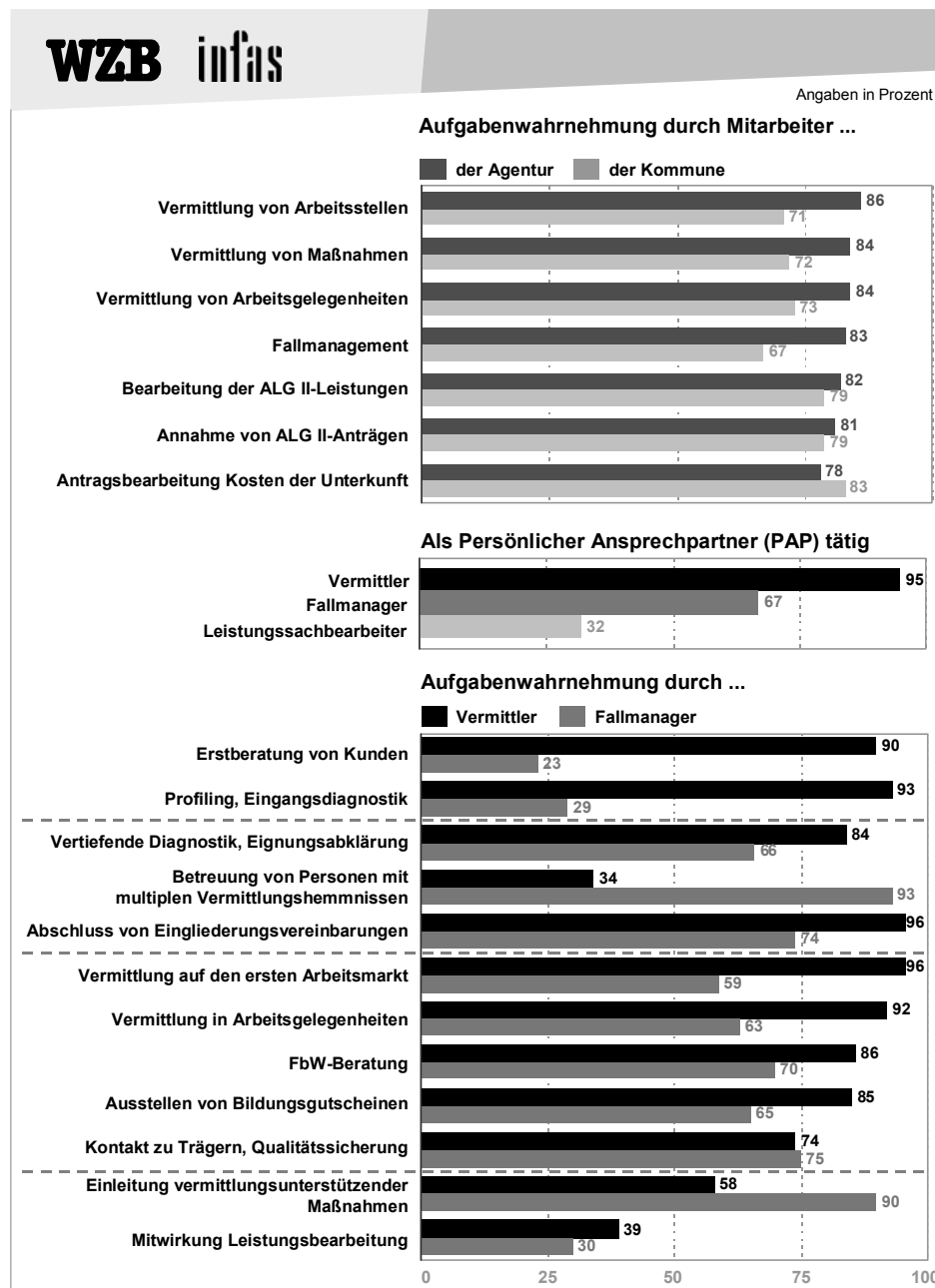
Vermittlungstätigkeiten (in Arbeit, Maßnahmen, Arbeitsgelegenheiten) werden in 84 bis 86 % der ARGE n von Agenturmitarbeitern wahrgenommen; in knapp drei Viertel der ARGE n vermitteln allerdings auch Mitarbeiter der Kommunen. Während 83 % der ARGE n für das Fallmanagement Agenturmitarbeiter einsetzen, besetzen nur zwei Drittel der ARGE n diese Aufgabe mit kommunalen Mitarbeitern.

---

226 Die Varianz zwischen den Agenturen war allerdings erheblich. Besonders hohe Überleitungsquoten berichten die Agenturen im Strategietyp I (durchschnittlich 43 % bei Vermittlern), während in den westdeutschen Zentren und in Bezirken mit guter Arbeitsmarktlage in Westdeutschland (Strategietypen IV und V) die Überleitungsquoten bei Arbeitsvermittlern mit durchschnittlich 27 bzw. 29 % deutlich niedriger ausfallen.

227 Das zeigte sich auch bei den Gesprächen vor Ort. So stellt beispielweise in einer Großstadt-ARGE im Westen die Stadt gut drei Viertel des Personals. Ein Gegenbeispiel bildet eine ARGE in Ostdeutschland, in der zwei Drittel des Personals durch die Agentur gestellt werden.

**Abbildung 6-6: Aufgabenwahrnehmung durch Mitarbeiter der ARGE**



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEen, Dezember 2005/Januar 2006

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Mitarbeiter beider Träger alle Aufgaben wahrnehmen. Die Herkunft und vorherige Sozialisation ist nur ansatzweise an kleinen Schwerpunkten erkennbar. Bei den Interviews vor Ort betonten die Gesprächspartner in der Tat, dass sie aus den Stärken der Partner gelernt haben und der wechselseitige Austausch qualifizierend wirkt.

### 6.3.4 Persönlicher Ansprechpartner und Fallmanagement

Das Gesetz lässt die organisatorische Beziehung zwischen den arbeitsmarktorientierten Vermittlungsleistungen (§ 16 Abs. 1 SGB II), den sozialen Eingliederungsleis-

tungen (§ 16 Abs. 3) und den Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Abs. 3) offen. Offensichtlich wird der organisatorische Zusammenhang durch den „persönlichen Ansprechpartner“ erbracht. „Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen“ (§ 14 Satz 2 SGB II). Die Funktion dieses Ansprechpartners wird bei der Ausrichtung des Leistungsspektrums des SGB II auf die Integration in Arbeit angedeutet. Neben den materiellen Hilfeleistungen verweist der Passus explizit auf „Dienstleistungen, insbesondere durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Im Roll-out-Konzept der BA wird die Funktion des persönlichen Ansprechpartners umschrieben als „Lotse im Sozialsystem“ und „arbeitsmarktorientierte Integrationsfachkraft für erwerbsfähige Hilfeempfänger und die zugehörige Bedarfsgemeinschaft“ (Bundesagentur für Arbeit 2004c, S. 9). Der Schwerpunkt seiner Aufgaben „ist die Konzentration auf eine möglichst rasche bewerberorientierte Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung“ (ebd., S. 10). Diese Funktion wird übergreifend betrachtet, darunter konstituieren sich die Teilaufgaben „Fallmanagement“, „Leistungsgewährung“ und „vermittlungsorientierte Aufgaben“. Die direkte Nachfrage bei den ARGEn bestätigt, dass die Funktion des PAP von einem Teil der ARGEn in der Tat so breit ausgefüllt wird. Bei 95 % der ARGEn werden die Vermittler als PAP bezeichnet, bei zwei Dritteln die Fallmanager und bei einem Drittel fallen auch die Sachbearbeiter der Leistungsbearbeitung darunter (vgl. oben Abbildung 6-6).<sup>228</sup>

Offensichtlich bezeichnet das Konzept des PAP weniger eine bestimmte Funktion als ein Grundprinzip der Organisation, nach dem ein fester Ansprechpartner den Prozess des Förderns und Forderns steuert. Wie grenzt sich nun diese Aufgabe von der des Fallmanagements ab? Interessanterweise wird im Gesetzestext an keiner Stelle der Begriff „Fallmanagement“ verwendet. In der Gesetzesbegründung wird allerdings wesentlich konkreter die Funktion und Aufgabe von Fallmanagement angesprochen. Dort wird „Fallmanagement“ im umfassenden Verständnis als Prinzip zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit eingeführt. Im Regierungsentwurf war ein Betreuungsverhältnis von einem Fallmanager auf 75 Leistungsempfänger angestrebt. Eine spezifische Funktion des Fallmanagers besteht in der Festlegung, welche Eingliederungsleistungen generell erforderlich sind (BT-Drucksache 15/1516, S. 46, 47, 51).

---

228 Während sich bei der Zuordnung der Vermittler und Fallmanager die Geschäftsführer einheitlich äußern, ist die Titulierung der Sachbearbeitung als „Persönlicher Ansprechpartner“ (PAP) interessanterweise davon abhängig, aus welcher Organisation und Tradition der Geschäftsführer kommt. Geschäftsführer, die seitens der Agentur eingesetzt werden, bezeichnen die Leistungssachbearbeiter zu 28 % als PAP, während Geschäftsführer mit kommunaler Herkunft dies zu 40 % tun. An dieser Stelle werden die unterschiedlichen Traditionen der Fallbearbeitung sichtbar. Während in den Agenturen die Leistungsbearbeitung in der Regel nicht mit der Vermittlungsarbeit verbunden ist, wurde in der Sozialverwaltung ein ganzheitlicher Aufgabenzuschnitt praktiziert, der die Leistungs- und Fallbearbeitung in einer Person vereint.

An die ganzheitliche Funktion des Fallmanagements binden auch die Idealkonzeptionen an, wie sie vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge oder seitens des Landes Nordrhein-Westfalen intendiert sind. Im Zuge der ganzheitlichen Betreuung und Beratung soll das Fallmanagement die erforderlichen Leistungen zusammenführen und damit die Grenzen der alten Zuständigkeiten überwinden. Der Fallmanager soll die individuelle Betreuung gewährleisten, die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und den erforderlichen Stellen bilden. Sein Leistungsspektrum reicht idealerweise von der Grundberatung, über das Tiefenprofiling, die Zielvereinbarung, Hilfeplanung, Leistungssteuerung bis zum Monitoring der Leistungserbringung. Die Überprüfung des Hilfeplans wie auch die Evaluation runden das Paket ab (vgl. dazu Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement 2004a, 2004b; Deutscher Verein 2004; MWA 2003a, S. 62–72; Reis 2005, S: 12, 18 f.).

Diese Vorstellungen decken sich mit dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit vom September 2004. Dort wird die Vorstellung von einer ganzheitlichen Betreuung bis zur Eingliederung in Arbeit entwickelt. Die Funktion umfasst alle sozialen und arbeitsmarktrechtlichen Maßnahmen. Fallmanager sind demzufolge auch zuständig für Entscheidungen mit leistungsrechtlichen Auswirkungen (Bundesagentur für Arbeit 2004a, S. 7). Im Unterschied zu dem ganzheitlichen Verständnis von Fallmanagement als Grundprinzip jeder Fallbetreuung richtet sich nach dem Verständnis der BA das Fallmanagement nicht an alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, „sondern nur an erwerbsfähige Hilfebedürftige mit multiplen Vermittlungshemmnissen, die in der familiären beziehungsweise persönlichen Situation begründet sind“ (Bundesagentur für Arbeit 2004c, S. 9).

Damit bestehen in den ARGEn zwei parallele Betreuungsstränge, die von Vermittlern und von Fallmanagern wahrgenommen werden. Im Rahmen der Vollerhebung zur Jahreswende 2005/2006 wurden die ARGEn um Angaben über ihre Stellen für Vermittler und Fallmanager gebeten. Auf dieser Basis errechnet sich eine Relation von drei Fallmanagern zu sieben Vermittlern im U25-Bereich. Für die erwachsenen Hilfebedürftigen liegt die Relation bei 22 % Fallmanagern bezogen auf alle Stellen für den Vermittlungsbereich. Beim Aufgabenzuschnitt dieser beiden Funktionsgruppen sind die ARGEn offensichtlich den konzeptionellen Vorstellungen der BA gefolgt. Für zwölf Aufgabenschwerpunkte machten sie jeweils Angaben darüber, ob sie Vermittler oder Fallmanager für diese Aufgabe einsetzen. Für die beiden Mitarbeitergruppen ergeben sich zwei klar unterscheidbare Aufgabenprofile (vgl. oben Abbildung 6-6). Die Vermittler sind in erster Linie mit der Erstberatung, dem Profiling und den Vermittlungsaktivitäten betraut. Die Fallmanager haben dagegen einen klaren Schwerpunkt bei der Betreuung von Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen und der Einleitung vermittlungsunterstützender Maßnahmen (z. B. nach § 16 Abs. 2). Überschneidungen haben die beiden Funktionsgruppen bei der vertiefenden Diagnostik und Eignungsabklärung, dem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, der FbW-Beratung und bei der Qualitätssicherung von Maßnahmen. Nur bei einer Minderheit von Arbeitsgemeinschaften wirken beide Mitarbeitergruppen auch an der Leistungsbearbeitung mit.

Sowohl bei der Beratung und Verabschiedung der Empfehlungen zum Fallmanagement des Deutschen Vereins als auch bei der Entwicklung des Fortbildungskonzepts der BA für Fallmanager spielten zwei konkurrierende Vorstellungen von Fallmanagement eine Rolle. Das eine Modell verbindet mit Fallmanagement die Aufgabe eines Spezialisten im Vermittlungsteam, der besondere Problemfälle betreut. Das andere Modell vertritt die Vorstellung, dass Fallmanagement nicht die Aufgabe einzelner Mitarbeiter ist, sondern ein Organisationsprinzip bildet, nach dem zumindest Teile des Leistungsprozesses zu einem Bereich gebündelt werden. Die Erhebung bei den ARGEn zeigt, dass auch in der Praxis unterschiedlich verfahren wird: die Hälfte der Arbeitsgemeinschaften organisiert das Fallmanagement als speziellen Aufgabenbereich.

### **6.3.5 Betreuung Jugendlicher (U25)**

Die Hartz-Kommission legt einen besonderen Schwerpunkt auf die berufliche Eingliederung von Jugendlichen, wenn sie fordert:

„Job Center übernehmen die Verpflichtung dafür zu sorgen, dass kein Jugendlicher ohne eine aktive beiderseitige Suche nach einer Praktikums- oder Ausbildungsstelle zu Hause sitzt und Transferleistungen erhält. [...] Schwer integrierbare Jugendliche erhalten eine intensive Betreuung durch das enge Zusammenwirken von schul-, ausbildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitischen Trägern im JobCenter.“ (Hartz-Kommission 2002, S. 105).

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch kommt dieser Vorstellung unmittelbar nach, indem an herausgehobener Stelle bei den Leistungsgrundsätzen die unverzügliche Vermittlung in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit für junge Erwachsene unter 25 Jahren verlangt wird (§ 3 Abs. 2 SGB II).

Die Bundesagentur für Arbeit hat diese Maßgabe in ihrem Umsetzungskonzept entsprechend aufgenommen. Sie betont die Funktion der Berufs- und Sozialberatung sowie die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen. Angezielt wird die schon von der Hartz-Kommission geforderte Kooperation und Verzahnung im Netzwerk der Jugendhilfe und der beruflichen Bildung. Durch abgestimmten Ressourceneinsatz sollen mittelfristig gezielte, individualisierte und flexible Hilfen angeboten werden.

Diese Verzahnung der Leistungsträger ist typischerweise eine Funktion des Fallmanagements. „Insbesondere das Fallmanagement, in dem die individuelle Betreuung gewährleistet werden soll, organisiert die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und erforderlichen Dienstleistungen anderer Stellen“ (MWA 2003a, S. 16). Die Befragung der Agenturen zeigt, dass ein großer Teil der Arbeitsgemeinschaften diesen mit der Zielgruppe der jungen Menschen verbundenen Anforderungen institutionell begegnet. 82 % der Arbeitsgemeinschaften haben für die Betreuung und Vermittlung junger Menschen ein spezielles Fallmanagement eingerichtet.

Dieses Fallmanagement ist an den U25-Bereich eingebunden, den die ARGEn analog zu den Strukturen der Agenturen vorhalten. Unter dem Gesichtspunkt von

Schnittstellen und Synergieeffekten ist die Frage interessant, ob es eine Zusammenarbeit der beiden U25-Teams von ARGE und Agentur gibt und wie diese organisiert ist. Auch bei diesem Aspekt zeigt sich wiederum die Vielfalt der Organisationstypen. Bei einer Mehrheit von 71 % der ARGEN gibt es einen geregelten, organisierten Austausch mit dem U25-Team der Agentur, auch wenn die beiden Teams organisatorisch getrennt arbeiten. Neben mehr oder weniger regelmäßigen Besprechungen erfolgt der zeitnahe Austausch meist per E-Mail-Verkehr. Die Vermittler und Fallmanager berichten, dass auf diesem Wege auch kurzfristig über Stellen- und Bewerberangebote informiert wird.

Eine kleinere Gruppe von 5 % der ARGEN praktiziert sogar eine Bürogemeinschaft der beiden U25-Teams. Die Führungskräfte einer ARGE, die eine solche Bürogemeinschaft eingerichtet hat, berichten von Vorteilen für den Vermittlungsprozess. Allerdings wirft eine solche Bürogemeinschaft auch Probleme mit der Dienst- und Fachaufsicht auf. Die eingangs bereits skizzierten Dienstrechtszuständigkeiten verlagern sich bei einer Bürogemeinschaft unmittelbar auf das Team. Es setzt hohe Kooperationsbereitschaft und Konfliktlösungsfähigkeit voraus.

Bei einem Fünftel der ARGEN besteht gar kein geregeltes Austauschverhältnis mit dem U25-Team der Agentur. In den persönlichen Interviews vor Ort berichten die Vermittler, dass man in diesen Fällen oftmals persönlich den Austausch praktiziert und eigene Netzwerke nutzt. Dieser Austausch ist allerdings informell und auf bestimmte Anlässe und Fälle bezogen.

### **6.3.6 Erstberatung und Standortbestimmung**

Mehr als die Hälfte der ARGEN gibt für die Erstberatung kein festes Zeitfenster vor. Bei den übrigen 45 % lässt man sich in der Regel ausreichend Zeit: das Zeitfenster beträgt nach Auskunft der ARGEN durchschnittlich 51 Minuten. Lediglich 15 % sagen, dass das Erstgespräch in der Regel kürzer als 30 Minuten ist (Abbildung 6-7).

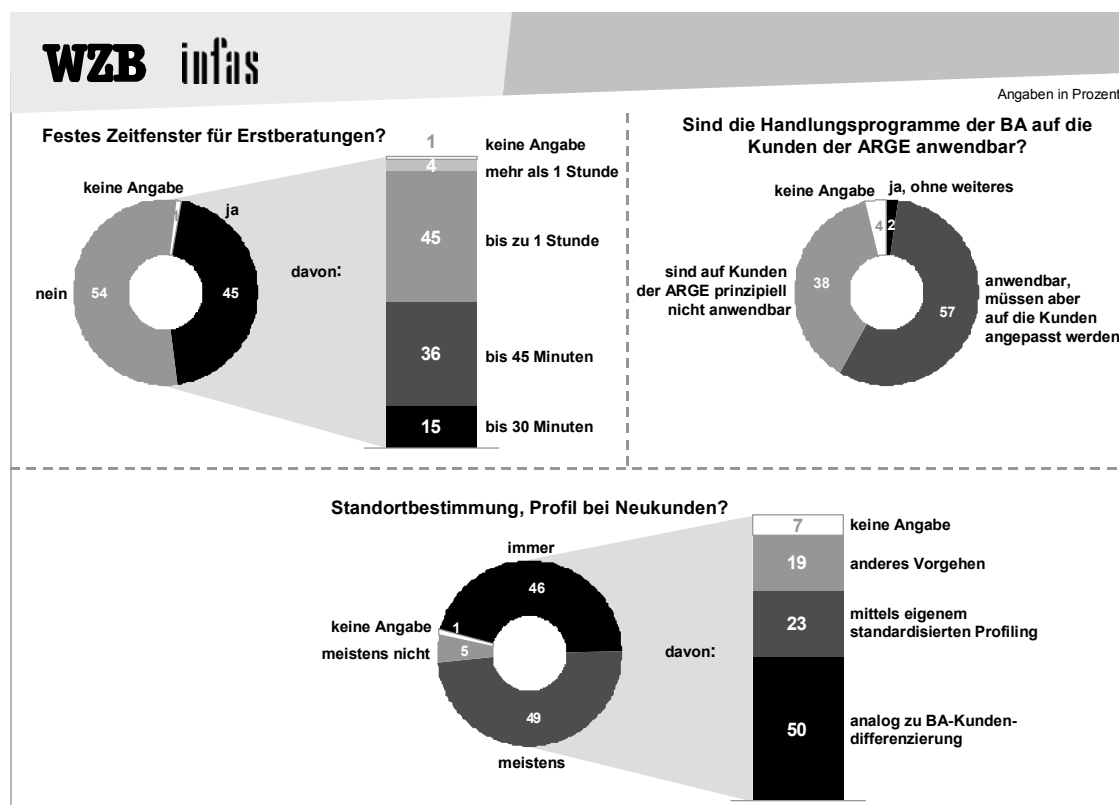
Die Standortbestimmung oder auch Profiling genannt ist bei den Agenturen ein zentrales Instrument der Kunden- und Maßnahmesteuerung geworden (vgl. dazu Abschnitt 2.2.2). Auch für Sozialverwaltungen, die aktiv Eingliederungen von Sozialhilfeempfängern praktiziert haben, ist eine Differenzierung der Kunden nach Art und Schwere der vermittlungshemmenden Faktoren keineswegs neu.<sup>229</sup> Die ARGEN haben die Praxis der Differenzierung ebenfalls installiert. Bei Neukunden wird bei 95 % der ARGEN immer bzw. im Regelfall eine Standortbestimmung vorgenommen (Abbildung 6-7). Bei der Hälfte dieser Träger erfolgt die Standortbestimmung nach dem Konzept der BA-Kundendifferenzierung. Knapp ein Viertel der ARGEN berichtet von einem eigenen standardisierten Profilinginstrument und 19 % gehen anders vor.

---

229 Vgl. Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (2003); Rudolph & Müntnich (2001); Rudolph & Konle-Seidl (2005).



Abbildung 6-7: Erstberatung und Kundendifferenzierung



Das Kundenmanagement und die Organisation der Erstberatung entsprechen in weiten Teilen dem KuZ-Konzept der BA. Strittig ist allerdings die Anwendung der Arbeitnehmerhandlungsprogramme. Nur für wenige ARGEen sind die BA-Handlungsprogramme (vgl. dazu Abschnitt 2.2.6), wie sie zum Erhebungszeitpunkt, also im Dezember 2005 bis Januar 2006 praktiziert wurden, ohne weiteres auf die Kunden der ARGE anwendbar. 57 % bejahen zwar die grundsätzliche Anwendbarkeit, meinen aber, dass die Programme auf den Kundenkreis angepasst werden müssen. Fast vier von zehn ARGEen (38 %) bestreiten allerdings prinzipiell die Anwendbarkeit der Programme auf die ARGE-Kunden. In den qualitativen Interviews und den Gruppendiskussionen vor Ort wurde insbesondere bemängelt, dass das Konzept der Betreuungskunden bei den SGB-II-Kunden zu undifferenziert sei. Es sei entscheidend, ob erwerbsfähige Hilfebedürftige Vermittlungshemmnisse aufgrund von Alter, fehlender Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen haben oder ob eine langjährige Arbeitsentwöhnung, Suchtprobleme, Überschuldung oder Kinderbetreuungsprobleme vorlägen. Darüber hinaus wurde kritisch gesehen, dass in den Regelungen über die Kontaktdichte, die im Herbst 2005 noch galten, für Betreuungskunden im SGB II die Abstände zwischen den Terminen viel zu lang waren. Insbesondere schwer zu aktivierende und förderungsbedürftige Zielgruppen benötigen nach Erfahrung der Fachvermittler und Fallmanager wesentlich kürzere Kontaktraten, um sie zu aktivieren bzw. in kleineren Schritten die Eigenständigkeit zu fördern. Als drittes Argument schließlich wurde der grundsätzliche Einwurf gemacht, welchen Sinn Handlungsprogramme haben, wenn die Fallmanager und Vermittler qualifiziert genug seien. In einer Stadt-ARGE führte die Geschäftsführerin, nach eigenem Bekunden früher eine

überzeugte Vertreterin der Handlungsprogramme, aus, dass sie eingesehen habe, dass eine Anpassung und Modifikation erforderlich ist, um ihren Klienten gerecht zu werden. Sie habe eine Weile gebraucht, die Trägerversammlung entsprechend zu überzeugen.

Zwischenzeitlich hat das Konzept der Handlungsprogramme eine entscheidende Veränderung erfahren, indem Entscheidungsprozesse stärker an die professionellen Erfahrungen und Einschätzungen der Vermittler und Fallmanager rückgebunden werden. Damit ist einem der Haupteinwände, die Programme seien zu starr und nicht ausreichend an die Dynamik der Fallfordernisse angepasst, die Grundlage entzogen. Die übrigen Einwände haben dagegen nicht an Gewicht eingebüßt.

### **6.3.7 Aktivierung und Eingliederungsvereinbarung**

Vermittlern und Fallmanagern stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um ihre Kunden zu aktivieren. Nach den Angaben der ARGEen stehen der Nachweis von Eigenbemühungen, der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und eine enge Kontaktdichte ganz oben auf der Liste der eingesetzten Aktivitäten (vgl. Abbildung 6-8). Ihnen unterstellen rund drei Viertel der ARGEen zumindest in der Tendenz eine aktivierende Wirkung. Häufig eingesetzt werden auch Androhung und Verhängung von Sanktionen, die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit sowie Trainingsmaßnahmen. Alle drei Aktivitäten und Instrumente zeigen nach Erfahrung der Praktiker auch Wirkung.

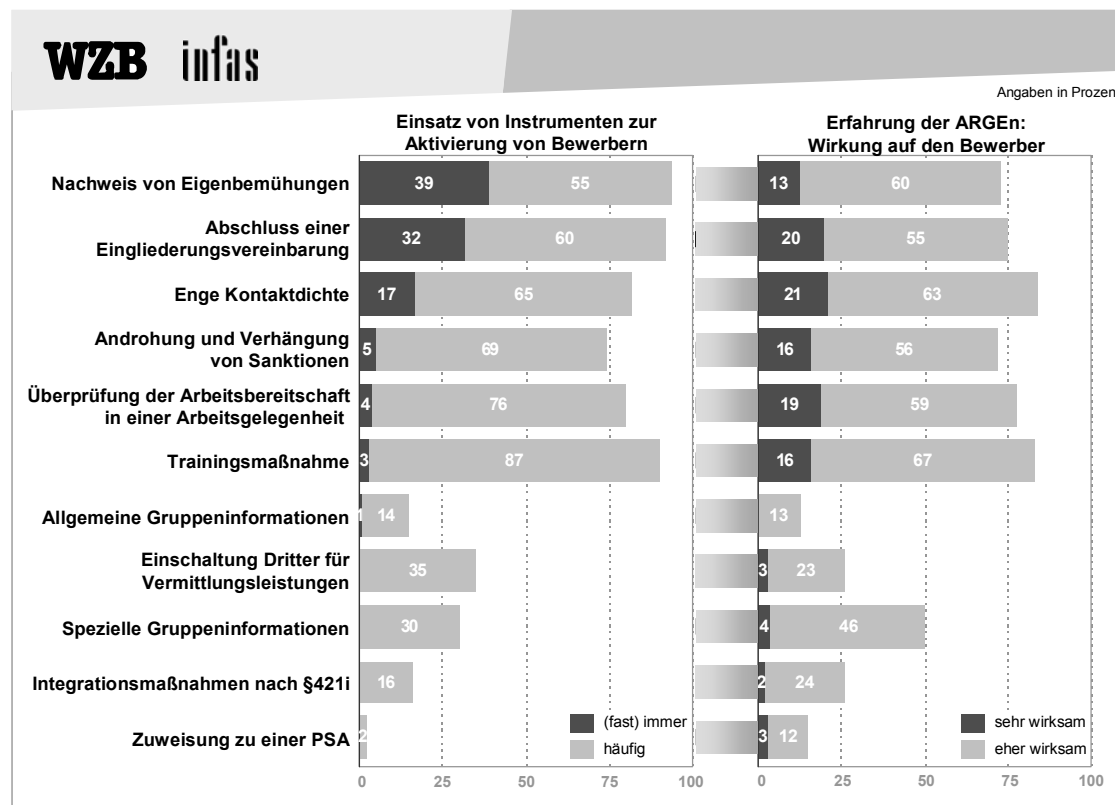
Als wenig wirksam werden hingegen allgemeine Gruppeninformationen bewertet. Spezielle Gruppeninformationen werden ungefähr von der Hälfte der ARGEen als aktivierend erachtet. Beide Arten der Gruppeninformation werden allerdings nur von der Minderheit der ARGEen eingesetzt.

Erhebliche Zurückhaltung zur aktivierenden Funktion äußern die Praktiker auch hinsichtlich der Einschaltung Dritter mit Vermittlungsleistungen (§ 37 SGB III), Integrationsmaßnahmen (§ 421i SGB III) und dem Einsatz in einer PSA (§ 37c SGB III). Nur ein relativ kleiner Teil der ARGEen wendet diese Maßnahmen mit dem Ziel der Aktivierung an. Die aktivierende Wirkung wird auch nur von wenigen positiv bewertet.

Eingliederungsvereinbarungen haben im Gesamtkontext der Instrumente einen besonderen Stellenwert bei der Aktivierung der Betreuten. Im Vergleich zu den Eingliederungsvereinbarungen, die im Rahmen des SGB III geschlossen werden können (vgl. Abschnitt 2.2.5.3), haben die Vereinbarungen nach SGB II einen wesentlich höheren Grad an Verbindlichkeit. Das drückt sich unmittelbar in den formulierten Grundsätzen des Förderns und Forderns aus (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SGB II) und wird explizit in einem eigenen Paragraphen geregelt (§ 15 SGB II). Demzufolge sollen die SGB-II-Träger mit jedem Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung schließen, die bestimmt, welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält und welche Bemühungen er selber unternehmen und nachweisen muss. Die

Eingliederungsvereinbarung kann auch die vorgesehenen Leistungen für die Bedarfsgemeinschaft umfassen.

**Abbildung 6-8: Einsatz aktivierender Maßnahmen**



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEen, Dezember 2005/Januar 2006

Der verpflichtende Charakter der Eingliederungsvereinbarung wird deutlich in der Formulierung, dass bei fehlender Zustimmung durch den Hilfebedürftigen die erforderlichen Schritte in einem Verwaltungsakt verbindlich gemacht werden sollen. Diese Vorschrift wird seitens der Bundesagentur als Muss-Vorschrift interpretiert, die nur „ausnahmsweise beim Vorliegen besonders atypischer Umstände ein Abweichen von der angeordneten Regel“ (Bundesagentur für Arbeit 2004c, S. 11; dies. 2005) zulässt. Nichteinhaltung der Vereinbarung führt zu entsprechenden Rechtsfolgen (§ 31 SGB II) oder Schadenersatzansprüchen (§ 15 Abs. 2 SGB II). Einmal unabhängig davon, ob sich Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit als berechtigt erweisen werden,<sup>230</sup> regelt die Eingliederungsvereinbarung die Integrationsleistungen verbindlich, die von der ARGE nach § 16 SGB II und von den Betroffenen zu erbringen sind. Sie sind ein Dreh- und Angelpunkt des Förderns und Forderns.

Während sich im Frühjahr 2005 die Agenturen für Arbeit im Rahmen einer Vollerhebung noch recht skeptisch über den Umsetzungsstand geäußert hatten, hat sich bis zur Jahreswende 2005/2006 der Anteil der Kunden, mit denen eine Eingliederungs-

230 Der sanktionsbewährte Kontrahierungszwang als Eingriff in die Vertragsfreiheit und die Verbindlichkeit der Vereinbarung für die Bedarfsgemeinschaft werden von Sozialrechtlern als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft. Vgl. dazu u. a. Berlitz (2003).

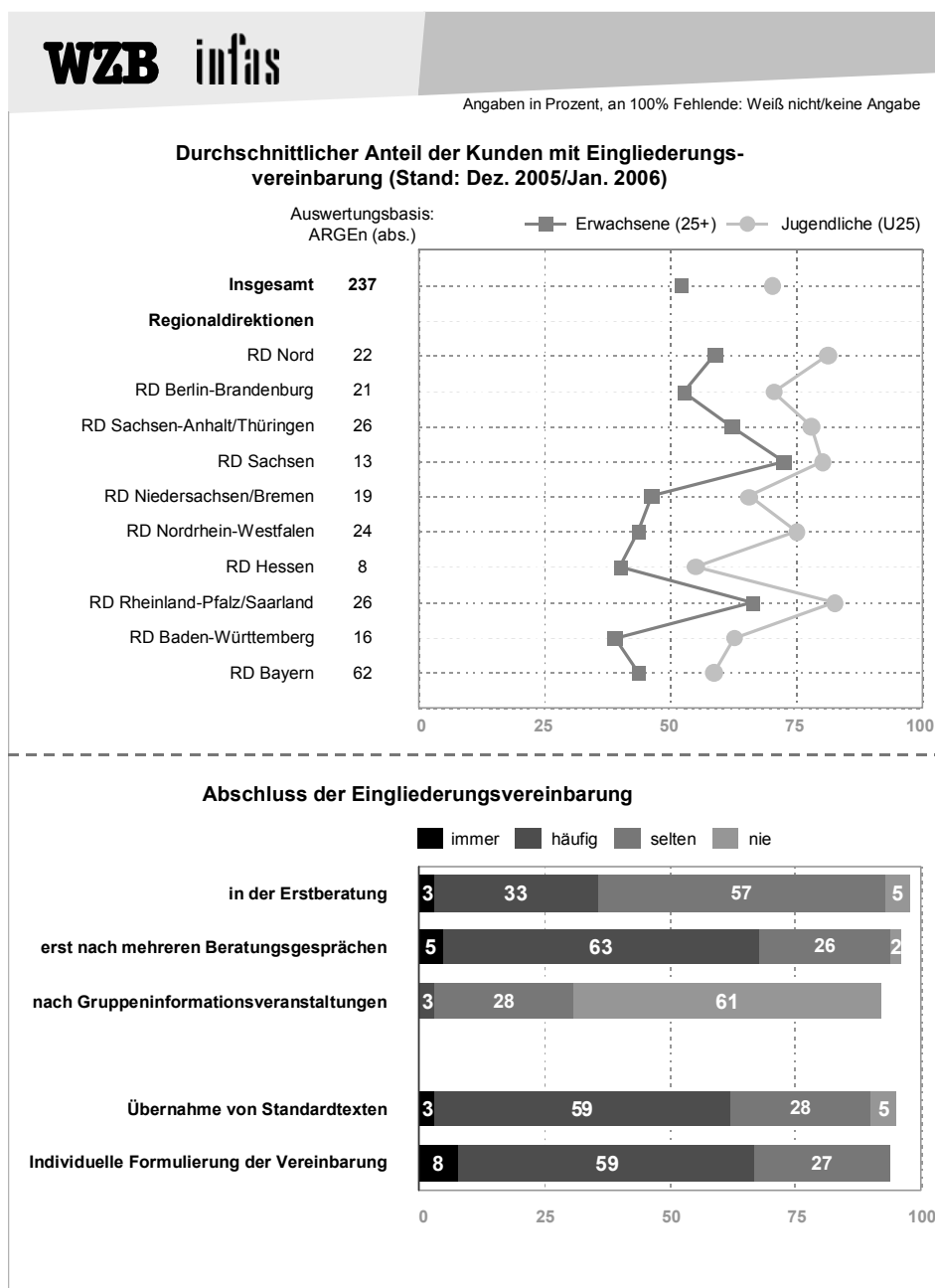
vereinbarung geschlossen wurde, erheblich erhöht. Auf Basis der Angaben aus den ARGEn errechnet sich ein ungewichteter Durchschnitt von rd. 70 % für Jugendliche (U25) und von 52 % für den Erwachsenenbereich (25+). Bemerkenswert ist die Varianz zwischen den Regionaldirektionen. Insbesondere bei einem geringen Arbeitslosenbestand, in westdeutschen Zentren mit günstiger Arbeitsmarktlage und speziell in den Ländern Hessen, Baden-Württemberg und Bayern liegt der Anteil bei Jugendlichen mit Eingliederungsvereinbarung signifikant unter dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 6-9). Im Erwachsenenbereich sind es die bereits genannten Regionaldirektionen sowie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen/Bremen, die unterdurchschnittliche Kundenanteile mit Eingliederungsvereinbarung aufweisen.

Gerade beim Verbindlichmachen von Fordern (Eingliederungsbemühungen auf Seiten der Hilfesuchenden) und Fördern (der Vermittlungsbemühungen auf Seiten der ARGEn) gab es 2005 erhebliche Kulturunterschiede. In der Fachdiskussion wird oftmals die Forderung diskutiert, ob der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zwingend und wann der richtige Zeitpunkt dafür ist. Jene Fachvertreter, die für einen frühen Abschluss eintreten, begründen dies mit der frühzeitigen Aktivierung und Sicherung der Mitwirkungsbereitschaft sowie mit einer gerichtsfesten Absicherung der Forderungen für den Fall einzuleitender Sanktionen. Dieses Argument wird offensichtlich von gut einem Drittel der ARGEn geteilt. Bei ihnen werden Eingliederungsvereinbarungen immer (3 %) bzw. häufig (33 %) schon im Zusammenhang mit der Erstberatung geschlossen.

Gegen den frühen Abschluss argumentiert ein anderer Teil der Praktiker. Sie verweisen darauf, dass die „wahren“ Hintergründe für Vermittlungshemmnisse oft erst nach mehreren Beratungsgesprächen erschlossen werden. Das „Herantasten“ an Probleme, die gegenüber Fremden nicht sofort thematisiert werden, erfordert den Aufbau einer Vertrauensbasis. Erst so erschließen sich oftmals Problemlagen, die sich hinter vordergründigen Argumenten verbergen. Diese Argumente werden offensichtlich von zwei Drittel der ARGEn geteilt. Sie nehmen den Abschluss einer Vereinbarung erst nach mehreren Beratungsgesprächen vor. Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nach Gruppeninformationsveranstaltungen wird in der Fachöffentlichkeit besonders kritisch gesehen. Lediglich 3 % der ARGEn machen dies nach eigenem Bekunden häufig und 28 % selten. 61 % verfahren nach eigenem Bekunden nie so.

### **6.3.8 Arbeitgeberteam und Stellenvermittlung**

Das Arbeitgebergeschäft mit der Stellenangebotsvermittlung und der Akquisition von offenen Stellen hat auch bei den ARGEn eine Schlüsselfunktion für die Vermittlungsmöglichkeiten und den Integrationserfolg. Den Angaben der ARGEn zufolge arbeiten jeweils 11 % der Vermittler im U25- und im Erwachsenenbereich arbeitgeberorientiert. 41 % der Träger haben ein eigenständiges Arbeitgeberteam installiert. Insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit richten mehr ARGEn ein Arbeitgeberteam ein.

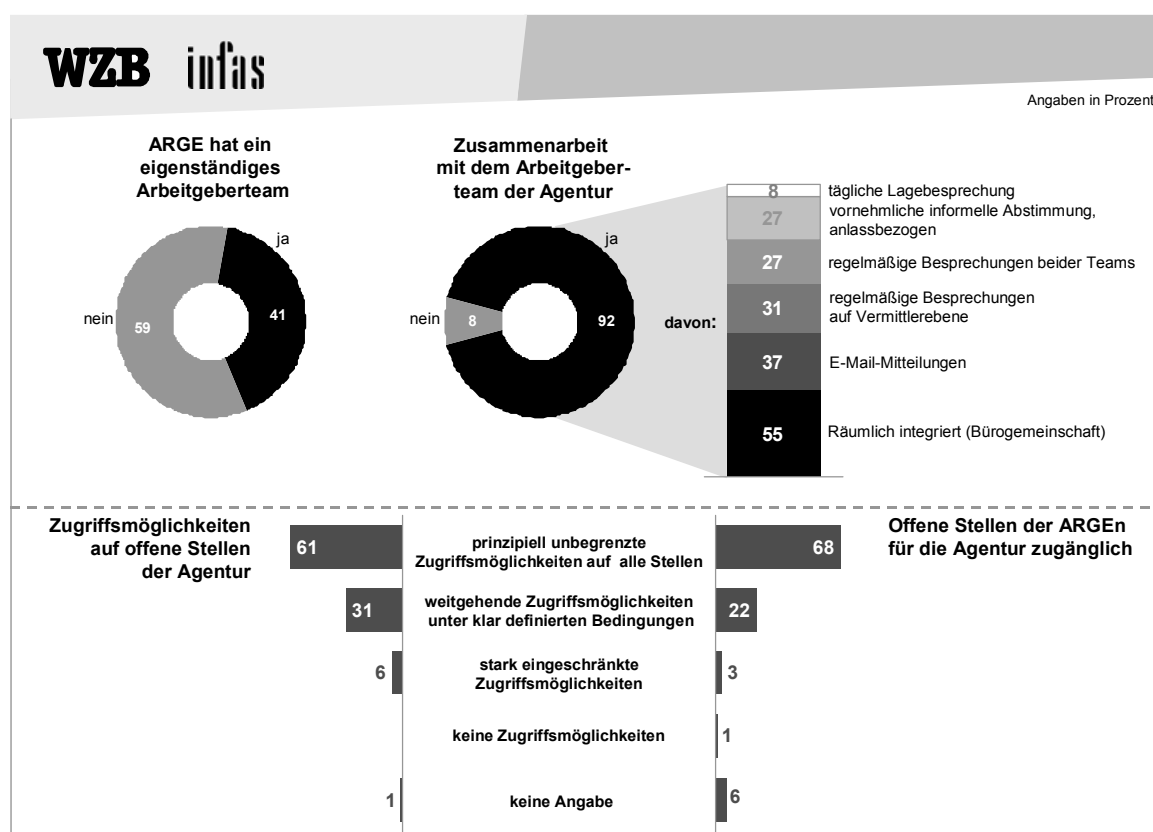
**Abbildung 6-9: Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen**

Schriftliche Erhebung bei 237 ARGE n, Dezember 2005/Januar 2006

Das Arbeitgebergeschäft ist das Feld, auf dem die Agenturen und die ARGE n die größten Schnittstellen aufweisen. In den ARGE n und Agenturen wird oftmals auf Konkurrenz um Stellenangebote und gute Vermittlungsquoten hingewiesen. Was dem einen als belebendes Moment erscheint, wird von anderen als Unterlaufen der Qualitätsstandards interpretiert (vgl. Abschnitt 2.3.7). Auf der anderen Seite betonen die Gesprächspartner die Störanfälligkeit des Arbeitgebergeschäfts, wenn sich gleichzeitig zwei Institutionen um die Besetzung offener Stellen bemühen. Arbeitgeber ist oft schwer zu vermitteln, dass eine Einrichtung, die mit der Agentur für Arbeit assoziiert wird, als Konkurrenz bei der Stellenakquisition und -besetzung auftritt. Dies sind offensichtlich die Beweggründe dafür, dass 92 % der ARGE n die Zusammenar-

beit der Arbeitgebervermittler mit denen der Agentur pflegen (Abbildung 6-10). Bei mehr als der Hälfte dieser Fälle ist die Zusammenarbeit räumlich in Bürogemeinschaften integriert. 8 % halten eine tägliche Lagebesprechung ab; über ein Viertel führt regelmäßige Besprechungen beider Teams durch. Bei knapp einem Drittel erfolgen regelmäßige Besprechungen auf Ebene der Vermittler. Der Austausch über E-Mails wird bei 37 % der kooperierenden Träger praktiziert. Lediglich bei einem Viertel ist die Zusammenarbeit auf den informellen Austausch bzw. auf konkrete Anlässe bezogen.

**Abbildung 6-10: Organisation der Arbeitsvermittlung**



Das Schnittstellenmanagement äußert sich auch in Zugriffsmöglichkeiten auf den Bestand offener Stellen. 61 % der ARGE geben an, dass sie prinzipiell unbegrenzte Zugriffsmöglichkeiten auf die Stellenangebote bei der Agentur haben. Knapp ein Drittel hat zwar weitgehende Zugriffsmöglichkeiten, muss aber klar definierte Bedingungen einhalten. Nur 6 % der Träger haben stark eingeschränkte Möglichkeiten, die offenen Stellen der Agentur zu nutzen. Umgekehrt haben zwei Drittel der ARGE ihre Stellenangebote für den unbegrenzten Zugriff der Agenturvermittler geöffnet. Bei gut einem Fünftel erfolgt der Zugriff unter klar geregelten Bedingungen. Stark eingeschränkt oder völlig verwehrt wird der Zugriff von 4 % der ARGE.

Zusammenfassend betrachtet ist das Arbeitgebergeschäft in vielen ARGE mit dem der Agentur verzahnt. Gerade die enge organisatorische Verbindung und die Zugänglichkeit der Stellenangebote weisen in diese Richtung. Daneben bleibt allerdings

offensichtlich noch Optimierungsbedarf, wo bislang die Strukturen der Zusammenarbeit noch unverbindlich und die Zugriffsmöglichkeiten auf die Stellen des Partners eingeschränkt sind.

## **6.4 Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen in den ARGEN**

Über den § 16 Abs. 1 SGB II stehen viele Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die in den Kapiteln 3 bis 7 des SGB III niedergelegt sind, vom Grundsatz her auch für die Eingliederung im Rechtskreis des SGB II zur Verfügung. Im Unterschied zum Dritten Sozialgesetzbuch sind diese Leistungen – in der Gewährung wie im Umfang – jedoch als Ermessensleistungen ausgestattet, selbst wenn im SGB III eine Pflichtleistung besteht (vgl. Niewald in: LPK-SGB II, § 16, S. 194 ff.). Eine Ausnahme bilden ausdrücklich Eingliederungsleistungen für behinderte Menschen, die von den SGB-II-Trägern entsprechend dem SGB III als Pflichtleistungen zu erbringen sind.

Über den § 16 Abs. 1 können die ARGEN somit auch jene vermittlungsnahen Dienstleistungen erbringen, die im Mittelpunkt der Betrachtungen des Untersuchungsmoduls 1a stehen: der Vermittlungsgutschein, die Beauftragung Dritter mit Vermittlung nach § 37 SGB III, Eingliederungsleistungen nach § 421i SGB III sowie die Arbeitnehmerüberlassung in einer Personal-Service-Agentur (PSA). Die Regelungen zu diesen Instrumenten entsprechen vom Grundsatz her den Regelungen im SGB III, wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 5). Ein zentraler Unterschied besteht allerdings darin, dass sowohl die Erbringung als auch der Umfang der Leistung im Ermessen der ARGE liegen. Dies gilt auch für den Vermittlungsgutschein, auf den Leistungsbezieher des SGB III einen Rechtsanspruch haben.

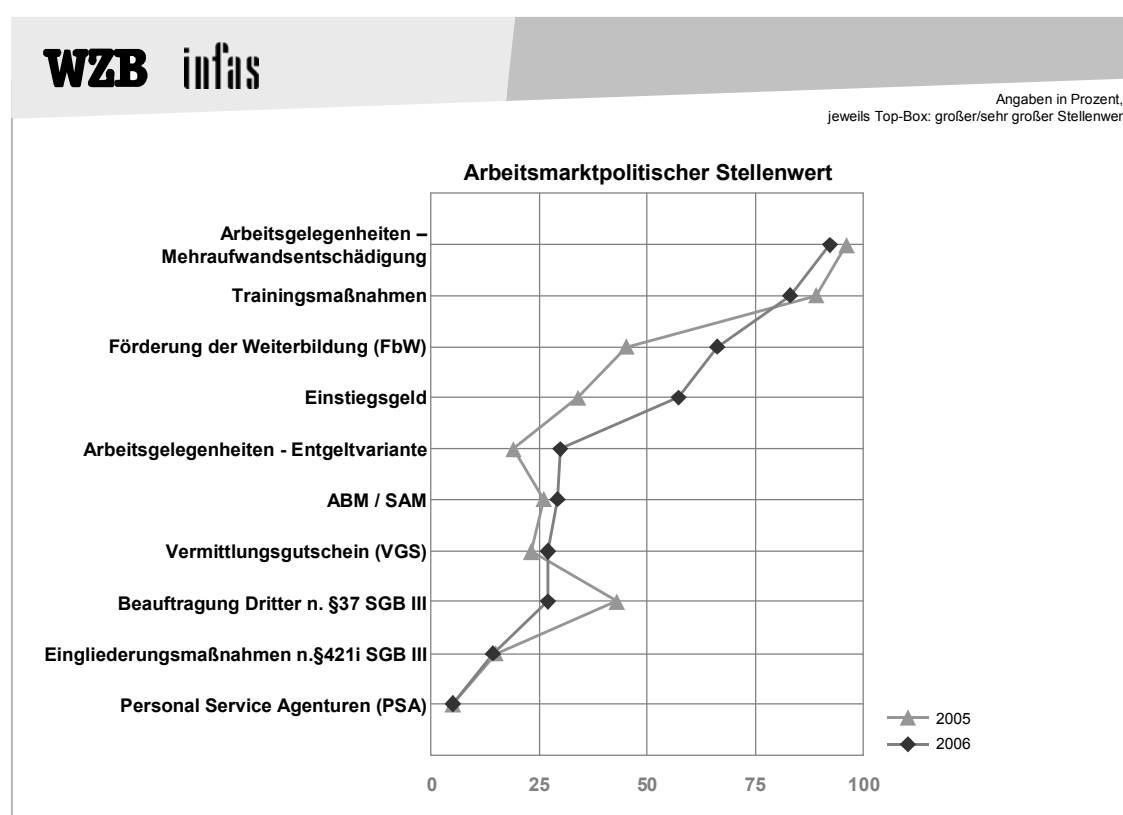
Das vorliegende Kapitel beleuchtet schlaglichtartig die Ziele, Bedingungen und Erfahrungen mit dem Einsatz der vier vermittlungsnahen Dienstleistungen in den ARGEN. Die Darstellung beschränkt sich auf eine Implementationsanalyse, die auf der Erhebung bei insgesamt 237 ARGEN sowie auf qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen mit Vertretern ausgewählter ARGEN basiert. Auf Wirkungsanalysen im SGB-II-Bereich verzichteten die Evaluatoren aller Module nach eingehender Prüfung. Die besondere Datenlage im Rechtskreis des SGB II erfordert ein vollständig anderes Design für Wirkungsbetrachtungen, als dies bislang für den SGB-III-Bereich angelegt wurde. Eine Wirkungsanalyse wird der Evaluation des Hartz-IV-Pakets vorbehalten sein.

### **6.4.1 Stellenwert vermittlungsunterstützender Instrumente**

Um den Stellenwert dieser Instrumente im Gesamtkonzert der Instrumente zu verorten, wurden die Arbeitsgemeinschaften im Rahmen der postalischen Erhebung gebe-

ten, den Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente für das zurückliegende Jahr 2005 und für das Jahr 2006 zu bewerten. Die Bewertungen lassen eine klare Prioritätensetzung erkennen. Den höchsten Stellenwert haben Arbeitsgelegenheiten in der Variante der Mehraufwandsentschädigung (sog. Ein-Euro-Jobs). Für das Jahr 2005 messen diesem Instrument 96 % der ARGEN einen großen oder sehr großen Stellenwert bei und auch für 2006 steht dieses Instrument mit 92 % Zustimmung ganz oben an. Eine vergleichbar hohe Zustimmung finden Trainingsmaßnahmen (2005: 89 %, 2006: 83 %). Beide Instrumente haben nach Einschätzung der Praktiker eine aktivierende Wirkung (vgl. Abbildung 6-11).

**Abbildung 6-11: Stellenwert von Instrumenten bei der Gestaltung der örtlichen Arbeitsmarktpolitik**



Einen mittleren Stellenwert unter den Instrumenten nimmt die Förderung beruflicher Weiterbildung ein. Für 2005 messen 45 % der Träger der FbW einen Stellenwert bei. Für 2006 steigt die Bedeutung der Qualifizierung noch einmal beträchtlich: Zwei Drittel der ARGEN erwarten, dass FbW einen großen Stellenwert haben wird.<sup>231</sup> Eine erhebliche Steigerung erwarten die ARGEN auch beim Einstiegsgeld. Hier steigt die positive Bewertung von 34 % im Jahre 2005 auf 57 % im Jahre 2006.

Erheblich an Bedeutung büßt dagegen die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsleistungen (§ 37 SGB III) ein. Rückblickend auf das Jahr 2005 hatte das Instrument für

231 Vgl. dazu auch den Bericht von IZA, DIW und infas zu Untersuchungsmodul 1b.



44 % der ARGEN einen großen bis sehr großen Stellenwert. Für das Jahr 2006 messen nur noch 27 % dem Instrument diese Bedeutung bei. Auch der Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III (VGS) hat nur für ein Viertel der ARGEN einen besonderen Stellenwert. Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III sind für jede siebte ARGE von Bedeutung, der Einsatz in einer Personal-Service-Agentur (PSA, § 37c SGB III) nur bei 5 % der Träger. Gemessen daran haben selbst ABM und SAM einen höheren Stellenwert für die Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik der ARGEN 2005: 26 %; 2006: 29 %). Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante erleben von 2005 (19 %) auf 2006 (30 %) einen bemerkenswerten Bedeutungszuwachs.

Die nachfolgenden Ergebnisse aus der Implementationsanalyse vermitteln Fakten, Hintergründe und Bewertungen der ARGEN zu den vermittlungsnahen Dienstleistungen Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter, Eingliederungsleistungen und PSA.

#### **6.4.2 Vermittlungsgutschein**

Nachdem in den Anfangsmonaten seit Start des SGB II die ersten Vermittlungsgutscheine (VGS) für diesen Rechtskreis ausgegeben wurden, wuchs ab März die Zahl der eingelösten Gutscheine bis zur Jahresmitte kontinuierlich. Ab Juli 2005 wurden monatlich zwischen 1.700 und 2.100 VGS für eine Vermittlung von Personen in eine Beschäftigung eingelöst (vgl. Abbildung 6-12 sowie Anhangtabelle A5-6).<sup>232</sup>

Der Anteil der eingelösten VGS ist ähnlich wie im SGB-III-Bereich vergleichsweise gering. Die ARGEN wurden um eine Schätzung dieses Anteils gebeten. Zwei Drittel machten dazu eine Angabe. Auf dieser Basis errechnet sich ein Median von 8 % für die durchschnittliche Einlösequote. Mehr als ein Viertel geht von einer Einlösequote unter 5 % aus, 18 % unterstellen eine Quote von 6 bis 10 %. Eine Quote von 11 bis 25 % nennt jede zehnte ARGE. Nur wenige Praktiker geben höhere Quoten an. Ein Drittel der Befragten kann keine Angabe dazu machen.

Legt man eine durchschnittliche Einlösequote von 8 bis 10 % zugrunde, so werden monatlich zwischen 15.000 und 18.000 VGS von den ARGEN ausgegeben. Die Ausgabep Praxis beschreiben die Praktiker als offen. Rund die Hälfte gibt grundsätzlich Gutscheine auf Anfrage und nach Ermessensprüfung aus. Ein Drittel tut dies häufig. Ein Fünftel der ARGEN reagiert nach eigenem Bekunden eher zurückhaltend auf entsprechende Anfragen von Kunden. Unaufgefordert geben 41 % immer oder häufig Gutscheine an geeignete Bewerber weiter.

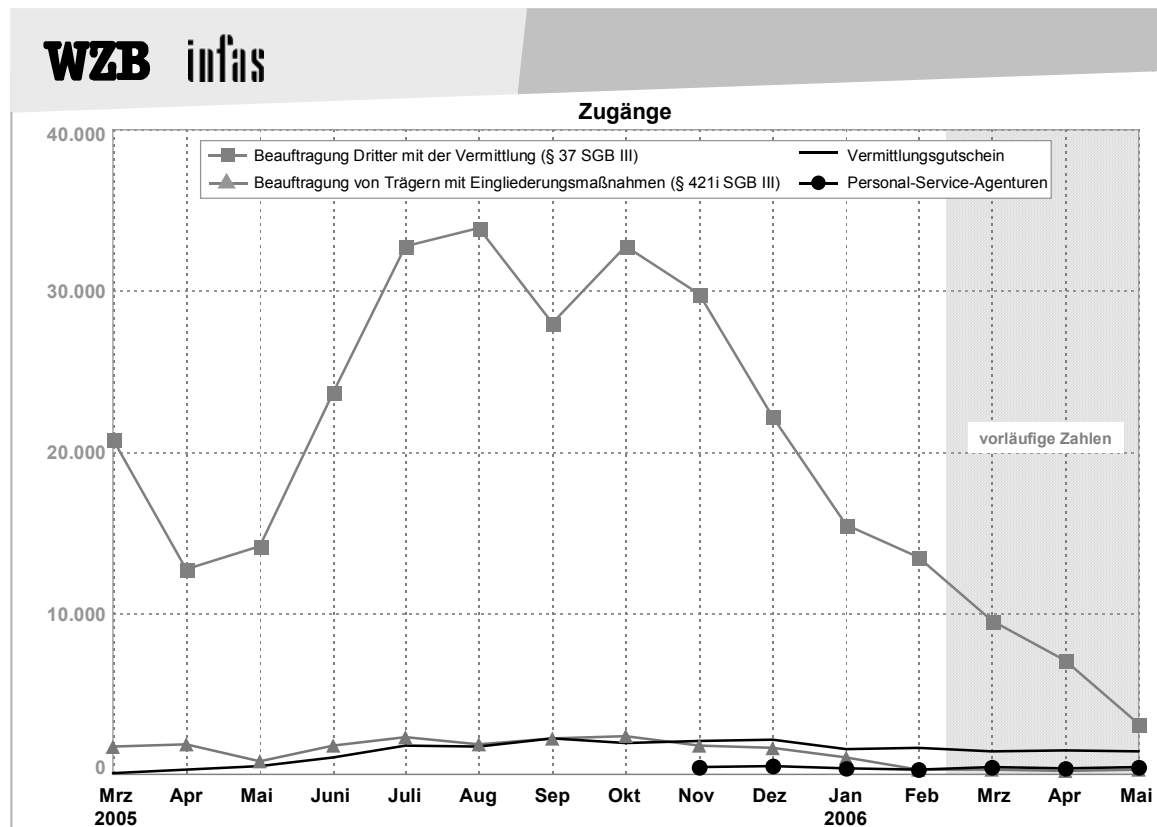
Für die niedrigen Einlösequoten sehen die Praktiker vor allem zwei Gründe. In erster Linie drosselt die insgesamt zu geringe Arbeitsmarktnachfrage die Funktionsfähigkeit

---

232 Vergleichbar zum SGB-III-Bereich liegen keine verlässlichen Zahlen über die ausgegebenen Vermittlungsgutscheine vor. Diese Angaben werden zwar unter coArb vermerkt, statistisch jedoch nicht ausgewertet.

des Instruments; acht von zehn ARGEn machen die insgesamt angespannte Marktlage für die niedrigen Einlösequoten verantwortlich (vgl. Abbildung 6-13). Am zweithäufigsten verweisen die Vermittler auf die Marktferne vieler Bewerber; sie seien auch durch private Vermittler nicht vermittelbar.

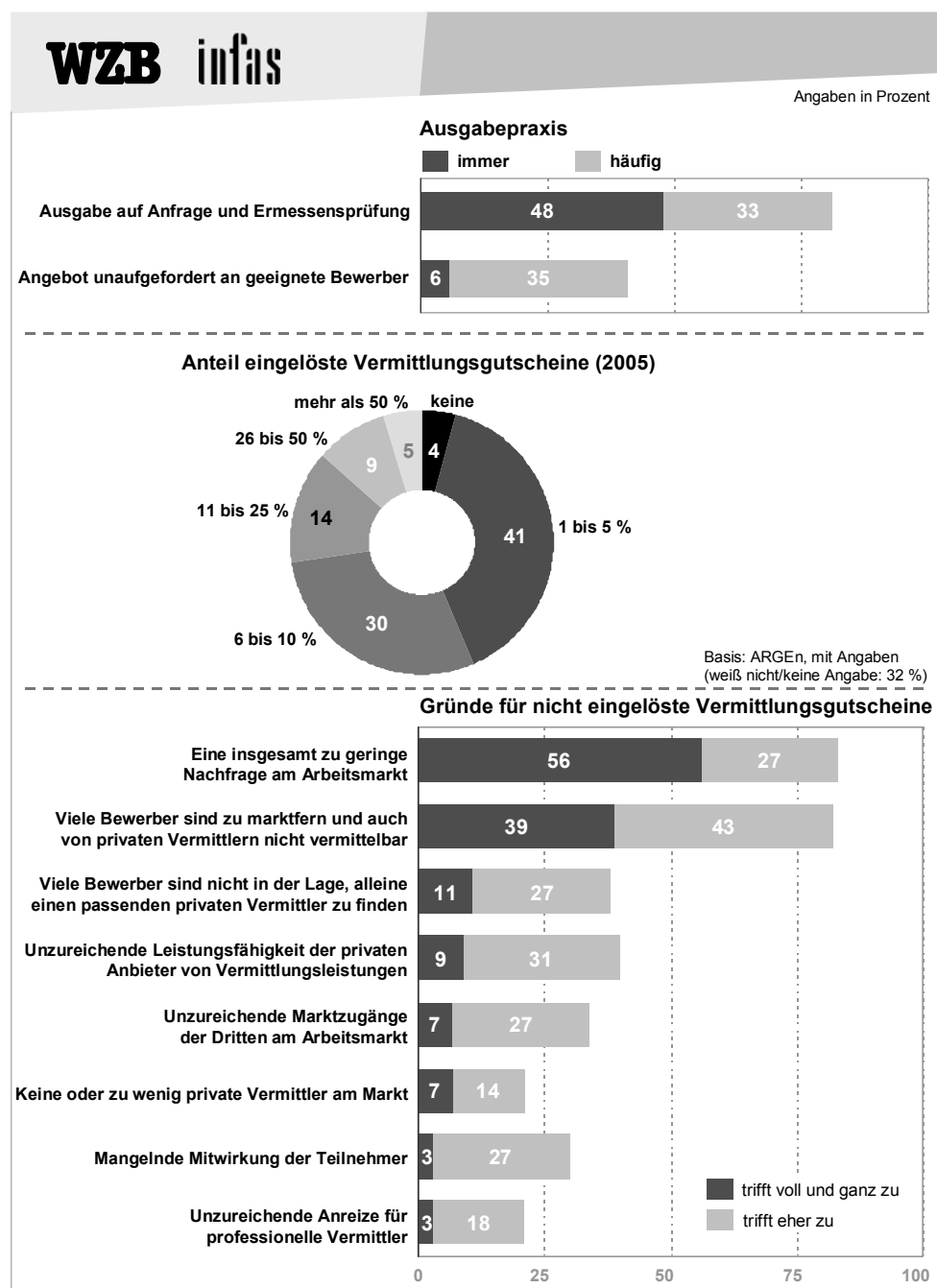
**Abbildung 6-12: Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Personen im Rechtskreis SGB II**



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEn, Dezember 2005/Januar 2006

Ergänzend wurden auch andere potenzielle Ursachen für die geringen Einlösequoten abgefragt. Sie spielen allerdings durchgängig eher eine Nebenrolle. So sehen die ARGEn durchaus auch Schwierigkeiten ihrer Kunden, einen passenden privaten Vermittler zu finden. Ein Teil bezweifelt die Mitwirkungsbereitschaft der Teilnehmer. Auch unzureichende Leistungsfähigkeit und Marktzugänge der privaten Vermittler werden von einigen ARGEn als Ursache gesehen. Im Vergleich zu den beiden Hauptursachen sind dies jedoch eher Nebenaspekte, die in einigen Regionen noch verstärkend hinzukommen mögen, nicht aber die Hauptschwäche des Instruments berühren.

Abbildung 6-13: Einsatz von Vermittlungsgutscheinen in den ARGEen



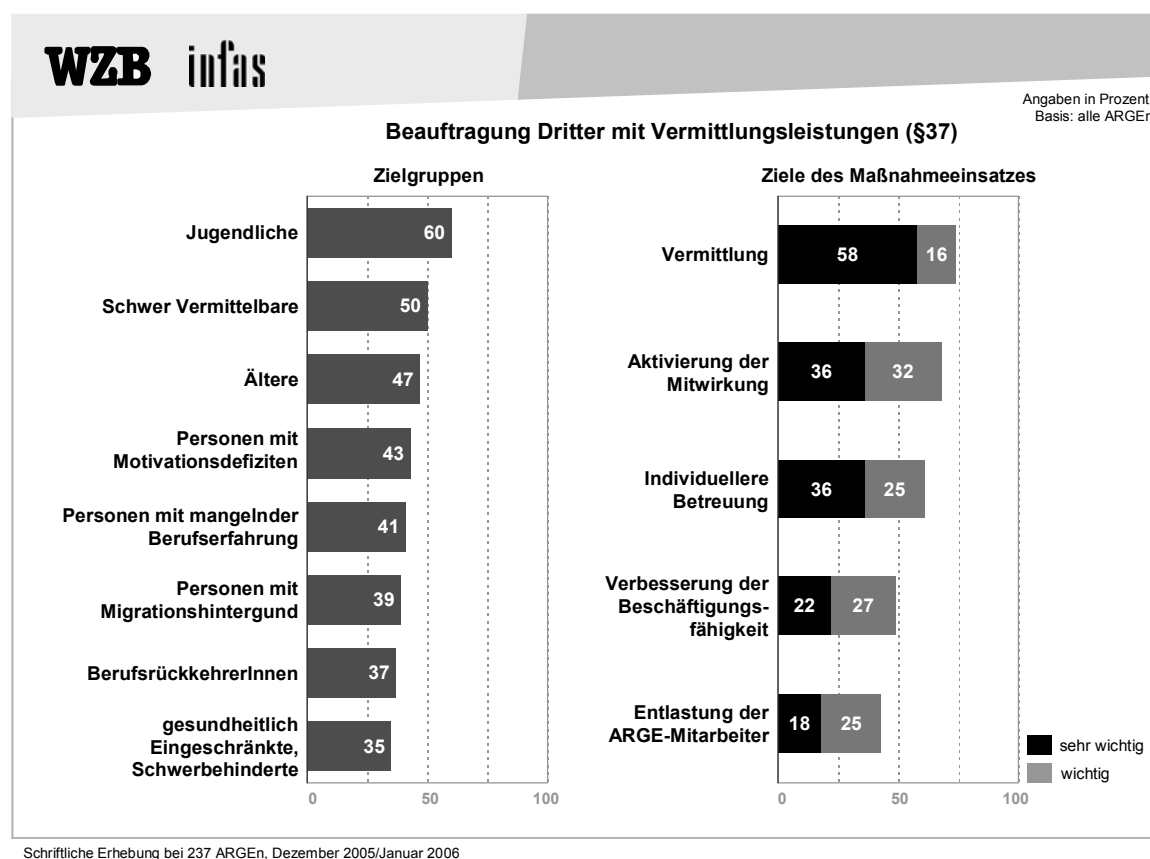
Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEen, Dezember 2005/Januar 2006

### 6.4.3 Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III

Die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsleistungen nach § 37 SGB III hat zwischen Januar 2005 und Mai 2006 eine bemerkenswerte Entwicklung genommen. Nachdem in den ersten Monaten zunächst die Zuweisungen zu Dritten noch relativ verhalten erfolgten, lagen ab Mitte des Jahres bis November 2005 die monatlichen Zugänge zwischen 28.000 und 33.000 Personen (vgl. Abbildung 6-12; Anhangtabellen A5-5f.). Entsprechend haben sich in diesem Zeitraum die Bestände von 80.000 im Juli 2005

auf 133.000 im Dezember 2005 aufgebaut. Danach gehen in den ersten Monaten des Jahres 2006 die Eintritte kontinuierlich bis auf 3.000 Eintritte im Mai 2006 zurück. Entsprechend ist auch der Bestand von Personen in dieser Maßnahme auf 76.000 gesunken. Auch wenn die Angaben für die Monate März bis Mai 2006 noch unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit stehen, ist doch ein merklicher Rückbau bei dieser Maßnahmeart zu beobachten.

**Abbildung 6-14: Zielgruppen und Zielsetzungen bei der Beauftragung Dritter**



Zum Zeitpunkt der Erhebung bei den ARGEen im Dezember 2005 und Januar 2006 war also gerade der Zenit des Maßnahmeinsatzes erreicht bzw. überschritten. Als Zielgruppe für die Beauftragung Dritter mit Vermittlungsleistungen nennen die Träger in erster Linie Jugendliche (60 %), Schwervermittelbare (50 %) und Ältere (47 %). Andere Zielgruppen (Personen mit Motivationsdefiziten, mit Migrationshintergrund, BerufsrückkehrerInnen, BerufsanfängerInnen, gesundheitlich Eingeschränkte sowie Schwerbehinderte) werden jeweils von 35 bis 43 % der ARGEen als Zielgruppe genannt (vgl. Abbildung 6-14).

Mit der Beauftragung Dritter verfolgen die Träger zuallererst Vermittlungsabsichten; drei Viertel der ARGEen verfolgen dieses Ziel als sehr wichtig oder wichtig. In zweiter Linie ist mit dem Einsatz dieser Maßnahme die Aktivierung der Teilnehmer (68 %) und eine individuellere Betreuung (61 %) beabsichtigt. Seltener zielt die Maßnahme auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder eine Entlastung der ARGE-Mitarbeiter. Der Entlastungseffekt fällt nach Aussage der Vermittler und Fallmanager

vergleichsweise gering aus, weil die beauftragten Dritten bislang aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Zugriffsmöglichkeiten auf das System der BA hatten. Die Teilnehmerdaten mussten von der ARGE eingepflegt werden; ein Teil des Entlastungseffekts entfällt dadurch. Von einer Öffnung des neuen IT-Systems VERBIS für Dritte erhofft man sich vor Ort eine Verbesserung der Entlastungswirkung.<sup>233</sup>

Der Einkauf von Beauftragungen an Dritte erfolgt im Regelfall durch das Regionale Einkaufszentrum (REZ) der BA. Nur jede siebte ARGE kauft diese Maßnahme selber ein, 2 % nutzen dafür den kommunalen Einkauf. Die Qualitätssicherung erfolgt in erster Linie durch die geforderten Berichte des Maßnahmeträgers und durch Gespräche mit ihm; zwei Drittel der ARGE n verfahren so. Jede zweite Arbeitsgemeinschaft führt auch Befragungen der Teilnehmer durch. Gut ein Drittel der ARGE n unternimmt eigene Verbleibsuntersuchungen; knapp die Hälfte stützt sich auf Verbleibsuntersuchungen der Maßnahmeträger.

Die befragten ARGE n tun sich schwer, eine Einschätzung darüber abzugeben, ob die vertraglich vereinbarten Ziele erreicht werden: Vier von zehn machten keine entsprechenden Aussagen darüber. Gut ein Viertel bewertet die Beauftragung mit Teilleistungen zumindest überwiegend als zielführend. Voll und ganz erreicht sehen dies nur 3 %. Noch skeptischer fällt die Bewertung bezüglich der Gesamtvermittlung aus. Zwei Drittel der ARGE n geben dazu eine Einschätzung ab. Es überwiegt das Urteil, dass die vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen nicht erreicht werden. Soweit den Praktikern eine Einschätzung möglich ist, lassen sie erhebliche Vorbehalte gegenüber dem Instrument erkennen. Dies mag einer der Gründe für den Rückgang des Maßnahmeeinsatzes sein.

#### **6.4.4 Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**

Mit dem Instrument der Eingliederungsmaßnahmen waren von Beginn an bei den SGB-II-Trägern vergleichsweise gedämpfte Erwartungen verbunden. Die Skepsis, die bei Interviews vor Ort geäußert wurde, drückt sich auch in dem geringen Stellenwert aus, den die ARGE n dem Instrument bei der Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktpolitik beimessen (vgl. Abschnitt 6.4.1). Nach der Aufbauphase der ersten Monate bewegten sich im zweiten Halbjahr 2005 die Zugänge zu diesen Maßnahmen in der Größenordnung von monatlich 1.600 bis 2.200 Teilnehmern. Die Bestände erreichten im selben Zeitraum eine Größe von 7.900 bis max. 10.500 Teilnehmern. Seit Beginn des Jahres 2006 fallen die Eintritte massiv ab. Die vorläufigen Zahlen für Mai 2006 weisen nur 265 Neueintritte aus. Die Bestände sind entsprechend auf unter 3.000 Teilnehmer gefallen (vgl. Abbildung 6-12; Anhangtabellen A5-5 f.). Auch bei dieser Maßnahmeart ist also ein massiver Rückgang im laufenden Jahr zu beobachten. Die im Folgenden berichteten Einschätzungen der ARGE n wur-

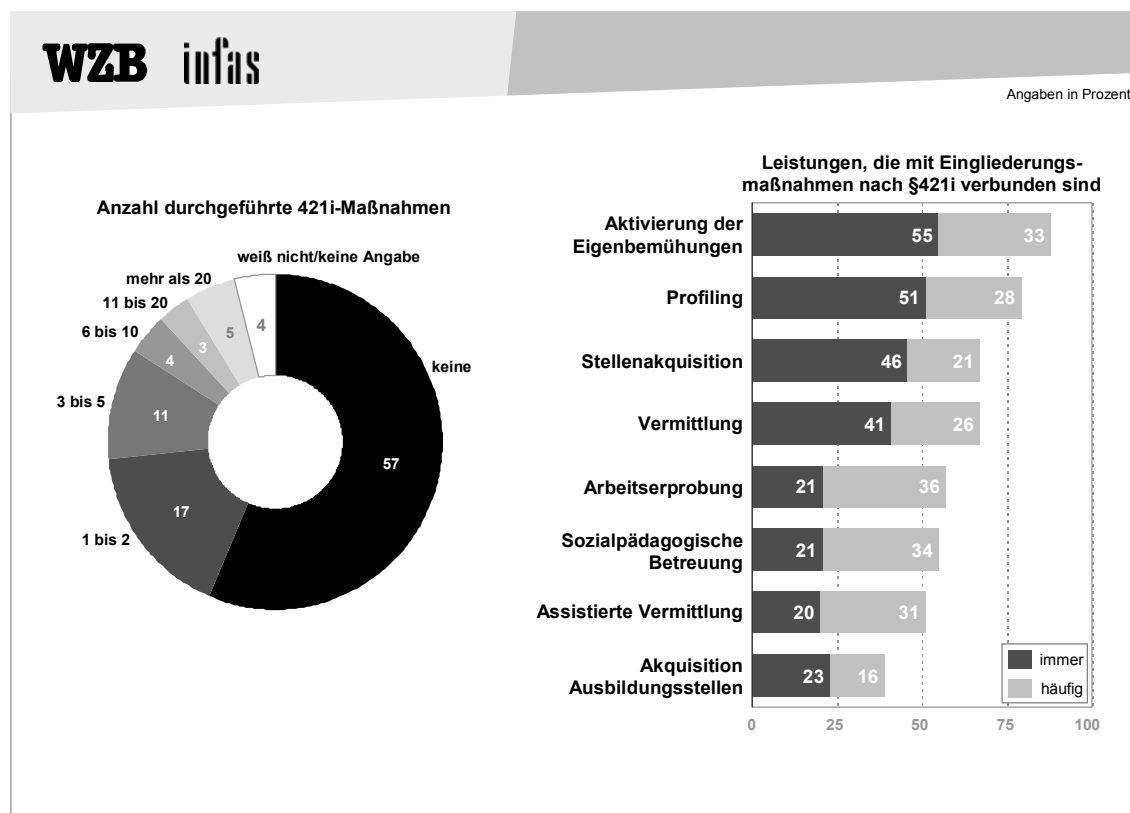
---

233 Jüngst häufen sich allerdings die Beschwerden bei ARGE n, in denen VERBIS eingeführt wurde.

den zu einem Zeitpunkt abgegeben, als das Instrument auf dem Scheitelpunkt der Entwicklung stand.

Bemerkenswert ist, dass knapp 60 % der Arbeitsgemeinschaften 2005 gar keine § 421i-Maßnahmen durchführten (Abbildung 6-15). Mit der Vergabe von Eingliederungsmaßnahmen ist im Regelfall eine Aktivierung der Eigenbemühungen sowie Profiling verbunden. Bei zwei Dritteln der ARGEN, die diese Maßnahmen durchführen, ist damit die Akquisition von Arbeitsstellen und die Vermittlung verbunden. Mehr als die Hälfte nennt zudem die Arbeitserprobung, die assistierte Vermittlung und die sozialpädagogische Betreuung als feste Bestandteile des Leistungsportfolios. Die Akquisition von Ausbildungsstellen wird nur von knapp 40 % der ARGEN genannt.

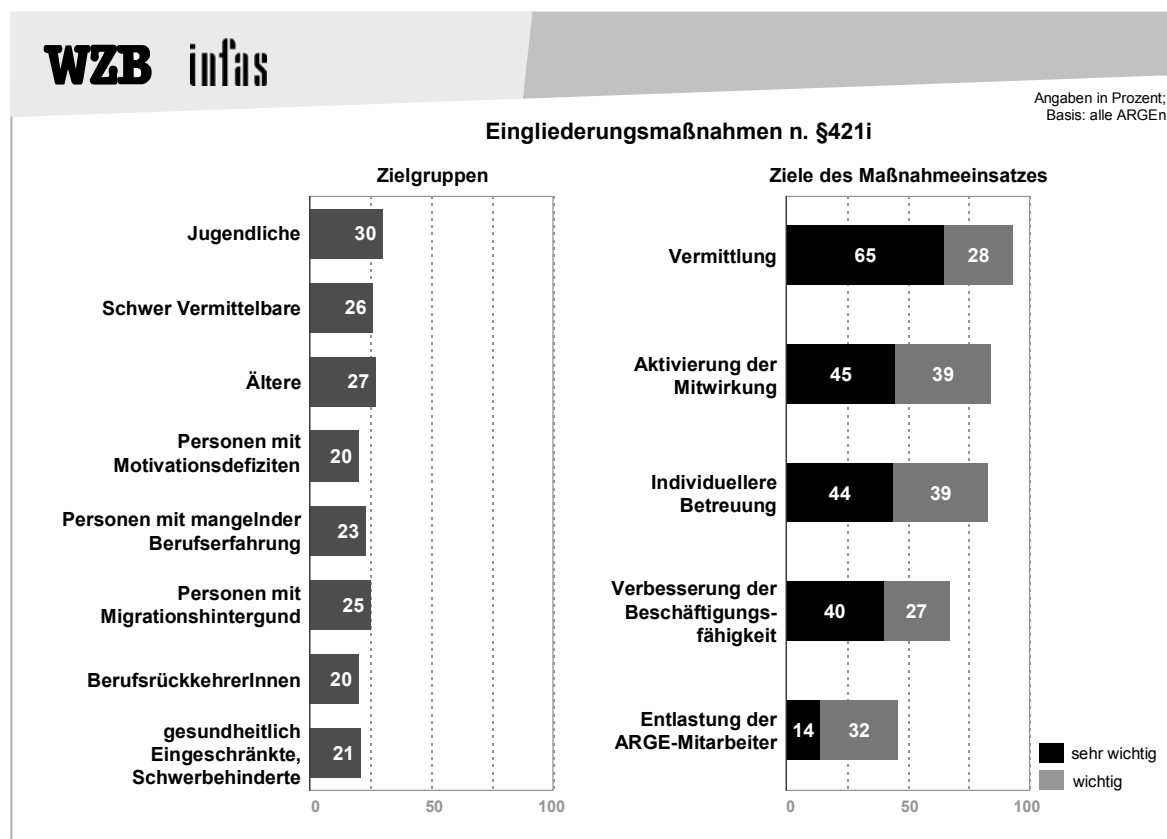
**Abbildung 6-15: Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III**



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGEN, Dezember 2005/Januar 2006

Dort, wo diese Maßnahmen eingesetzt wurden, ist keine eindeutige Zielgruppe erkennbar. Mit Anteilen zwischen 25 und 30 % benennen die ARGEN Jugendliche, Ältere, schwer Vermittelbare und Personen mit Migrationshintergrund in etwa gleich häufig als Teilnehmergruppen. Auch die Zielsetzung dieser Maßnahmen ist wenig eindeutig. Etwa gleich wichtig sind den ARGEN die Vermittlung, Aktivierung und individuellere Betreuung der Teilnehmer. Diese Ziele verfolgen rund acht von zehn ARGEN, wenn sie § 421i-Maßnahmen durchführen (Abbildung 6-16).

Wie bei der Beauftragung wird die Qualität der Maßnahmen vorzugsweise mittels der vorgeschriebenen Berichte oder durch Gespräche mit Dritten kontrolliert. Eigene Verbleibsuntersuchungen oder solche der Maßnahmeträger sowie Kontrollbesuche bei den Trägern führt nur ein Teil der ARGEN durch.

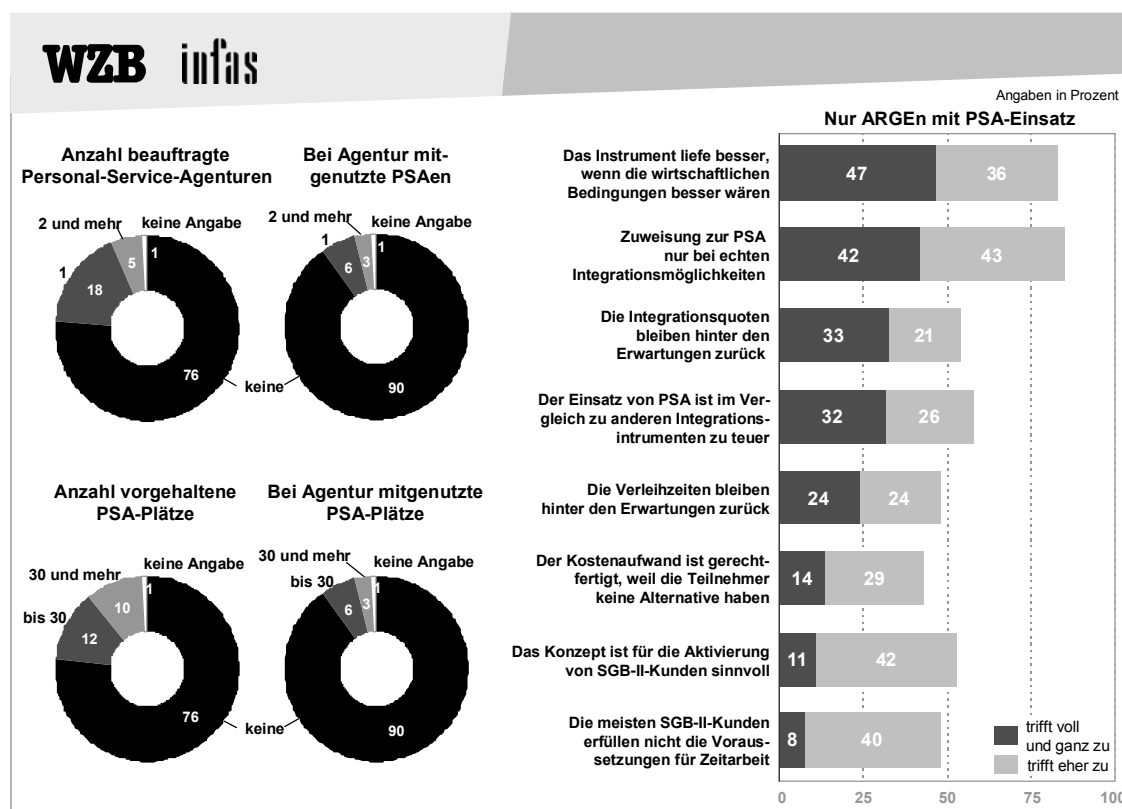
**Abbildung 6-16: Zielgruppen und Zielsetzungen bei § 421i-Maßnahmen**

Die Integrationsleistung von § 421i-Maßnahmen kann von gut einem Drittel der ARGEn nicht eingeschätzt werden. Jene, die sich äußern, tun dies eher skeptisch. Aus den Angaben errechnet sich ein Näherungswert von 20 bis 22 % Eingliederung. Damit bleiben die Maßnahmen aus der Sicht der ARGEn deutlich hinter den vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen zurück.

#### 6.4.5 Vermittlung in Personal-Service-Agenturen

Der Einsatz einer Personal-Service-Agentur (PSA) erfolgt im Rechtskreis des SGB II insgesamt sehr verhalten. Mit monatlichen Zugängen von 330 bis 450 Personen zwischen Oktober 2005 und Mai 2006 und Beständen von rund 1.100 bis 1.900 Teilnehmern ist dies ein quantitativ sehr kleines Instrument (vgl. Abbildung 6-12; Anhangtabellen A5-5 f.). Die ARGEn messen ihm in der örtlichen Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik auch nur einen sehr untergeordneten Stellenwert bei (vgl. Abschnitt 6.4.1). Entsprechend zurückhaltend ist die Bereitstellung von Ressourcen: 76 % der ARGEn haben zum Erhebungspunkt keine PSA beauftragt, 90 % nutzen auch keine PSA der Agentur mit. Die Anzahl der vorgehaltenen Plätze ist entsprechend begrenzt. 12 % der Arbeitsgemeinschaften verfügen über weniger als 30 Plätze, 10 % halten mehr vor (Abbildung 6-17).

Abbildung 6-17: Einsatz von Personal-Service-Agenturen (PSA)

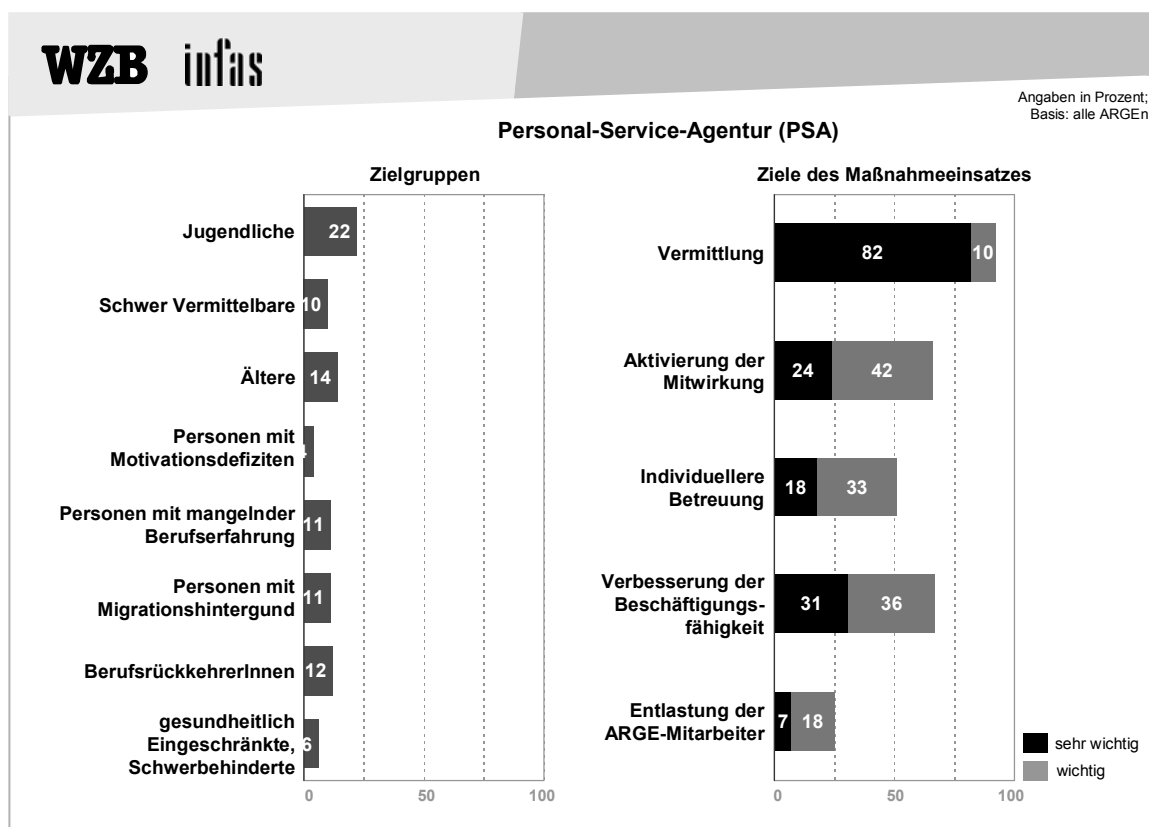


Die Hauptzielgruppe für den Einsatz in einer PSA sind für die ARGEN Jugendliche. Als wichtigstes Ziel ist mit dem Einsatz die Vermittlung in eine Beschäftigung (92 % Wichtigkeit) verbunden. An zweiter Stelle folgen die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit mit 67 % Wichtigkeit sowie die Aktivierung der Teilnehmer (64 %). Die vertraglich vereinbarten Eingliederungsleistungen werden nach Einschätzung der ARGEN mit PSA-Einsatz zwiespältig bewertet. Die positiven und die skeptischen Bewertungen halten sich in etwa die Waage.

Ähnlich wie bei den anderen vermittlungsnahen Dienstleistungen sehen die ARGEN den Eingliederungserfolg von PSA in Abhängigkeit von der Marktlage. 83 % derjenigen, die PSA-Einsätze praktizieren, gehen davon aus, dass dieses Instrument bei wirtschaftlich besseren Bedingungen auch zu besseren Ergebnissen führen würde. Sie nehmen eine Zuweisung zur PSA auch nur vor, wenn damit eine echte Integrationsmöglichkeit verbunden ist (Abbildung 6-17). Die Verleihzeiten während des PSA-Einsatzes bewertet die Hälfte der PSA-Anwender als enttäuschend. Die Integrationsquoten sind geringer als erwartet und der Einsatz dieses Instruments ist den Anwendern offensichtlich zu teuer: Lediglich 43 % der PSA-Nutzer unter den ARGEN sieht den Kostenaufwand gerechtfertigt, weil die Teilnehmer sonst keine Alternative haben. Das PSA-Konzept wird von etwas mehr als der Hälfte der Anwender als sinnvoll betrachtet. Ein kritischer Einwand geht dahin, dass SGB-II-Kunden nicht die Voraussetzungen für die Leiharbeit erfüllen.



Abbildung 6-18: Zielgruppen und Zielsetzungen bei PSA



Schriftliche Erhebung bei 237 ARGE n, Dezember 2005/Januar 2006

#### 6.4.6 Ergänzende Leistungen zur Eingliederung und Arbeitsgelegenheit als Ersatz für vermittlungsnaher Dienstleistungen?

Die dargelegten Ergebnisse lassen eine deutliche Distanz gegenüber dem Einsatz vermittlungsnaher Dienstleistungen in der Form der Beauftragung Dritter mit Vermittlungsleistungen, mit Integrationsleistungen und PSA erkennen. Der Rückgang der Eintritte und Bestände korrespondiert mit dem vergleichsweise geringen Stellenwert, den die ARGE n diesen Instrumenten bei der Gestaltung ihrer lokalen Arbeitsmarktpolitik beimessen. Die Bewertungen der Instrumente lassen den Schluss zu, dass man von der Wirkung dieser Instrumente nicht ausreichend überzeugt ist und den erwarteten Vermittlungserfolg vermisst.

Auf der anderen Seite betonen die Vertreter von Arbeitsgemeinschaften in den überwiegend sehr offenen Interviews, dass die Instrumente von ihrer Grundkonzeption, der finanziellen Ausstattung und den Einkaufsbedingungen nicht flexibel genug seien, um passende Angebote für ihre Zielgruppen daraus zu schneiden. Die konkrete Frage, ob nicht gerade die Maßnahmen nach § 421i SGB III genau diese Gestaltungsfreiheit beinhalten, wird dahingehend beantwortet, dass die Malus-Komponente für Maßnahmeträger gerade bei den Zielgruppen des SGB II ein hohes Risiko birgt. Anbieter beschränken sich nach Wahrnehmung der ARGE n deshalb auf bewährte Angebotskomponenten wie Profiling, Bewerbertraining, Sprachkurse oder assistierte

Vermittlung. Damit bleiben sie ökonomisch zwar auf der „sicheren Seite“, bieten aber zur Enttäuschung der ausschreibenden Stellen wenig Neues im Vergleich zu Trainingsmaßnahmen oder zu Beauftragungen Dritter.

Bezüglich der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III thematisieren ARGEn, dass dieses Instrument für eine ganzheitliche Betreuung und die Vernetzung der örtlichen Angebote zu wenig flexibel sei. Wolle man das Leistungsspektrum des § 16 Abs. 2 SGB II mit Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung sowie psychosozialer Betreuung sinnvoll in einem Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeiten im regionalen Netzwerk von Stadtvierteln verknüpfen, mache es wenig Sinn, die Vermittlungsleistungen über § 37 überregional auszuschreiben und die übrigen Leistungen an andere Anbieter vor Ort zu vergeben. In einer Großstadt-ARGE hat man deshalb einen Rahmenvertrag mit Trägern der Wohlfahrtspflege geschlossen, um das gesamte Beratungs- und Vermittlungsspektrum über Anlaufstellen in den Stadtvierteln bereitzustellen. Die Durchführung erfolgt über ergänzende Leistungen zur Eingliederung nach § 16 Abs. 2 SGB II.

Ein alternativer Weg, die Spielräume bei der Ausgestaltung der Instrumente zu erhöhen und gleichzeitig Ziele der Aktivierung und Vermittlung zu erreichen, führt über Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3. Dieser Gesetzespassus nimmt die Intention des § 19 BSHG auf. Arbeitsgelegenheiten sollen für Hilfebedürftige geschaffen werden, die keine Arbeit finden können.<sup>234</sup> Arbeitsgelegenheiten, die im öffentlichen Interesse liegen, das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen und nicht als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden, werden in der Form einer Mehraufwandsentschädigung (Ein-Euro-Job) eingerichtet. Der Hilfebedürftige erhält ergänzend zu seinem Arbeitslosengeld II eine Entschädigung für Fahrgeld und Mehraufwendungen. Im Jahre 2005 waren dies durchschnittlich 1,25 Euro (BA-Statistik 2006b). Daneben besteht die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante einzurichten. Dieser Anteil liegt allerdings nur zwischen 5 und 6 % der Arbeitsgelegenheiten.

Arbeitsgelegenheiten nehmen einen hohen Stellenwert im Portfolio der ARGEn ein (vgl. Abschnitt 6.4.1). Mit monatlichen Zugängen von 48.000 bis 61.000 Teilnehmern und einem Bestand zwischen 260.000 und 310.000 ist dies ein viel genutztes Instrument der ARGEn (vgl. Anhangtabellen A5-4 f.). Die Nachfrage im Rahmen der postalischen Erhebung bei den 237 ARGEn ergab, dass nahezu alle Träger davon eine Aktivierung der Mitwirkung und eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit erwarten. Eine individuellere Betreuung verbinden damit 72 % der ARGEn und 60 %

---

234 Die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten liegt vom Grundsatz her bei der Agentur für Arbeit. Soweit diese Angebote in den Kommunen bereits vorhanden sind, sei es durch die Kommune selber oder durch Träger der Freien Wohlfahrtspflege, ist die Agentur für Arbeit nicht zur Übernahme verpflichtet. Die Subsidiaritätsklausel sieht lediglich vor, dass die Agentur keine neuen schaffen soll, wenn geeignete Dienste und Einrichtungen vorhanden sind. Sofern die Kommunen allerdings selber Träger von Einrichtungen und Diensten sind, können diese im Vertrag einbezogen sein. Die kommunalen Träger können prinzipiell die bisherigen Dienste und Einrichtungen organisatorisch in die Trägerschaft einbinden.

erwarten die Vermittlung in eine Stelle. Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten stellt damit auf ähnliche Ziele ab wie die Beauftragung Dritter mit Teil- und Vermittlungsleistungen, die Vergabe von Integrationsleistungen nach § 421i SGB III und die Personal-Service-Agenturen. Mit einer durchschnittlichen Dauer von 5,7 Monaten, einer durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 28 Stunden und einer durchschnittlichen Maßnahmekostenpauschale von 322 Euro (BA-Statistik 2006a) ist dies offensichtlich eine attraktive Konkurrenz zu den vermittlungsnahen Dienstleistungen nach SGB III.

Zum jetzigen Zeitpunkt wäre es verfrüht, bereits abschließende Aussagen über den Maßnahmeneinsatz der ARGEen zu treffen. Dafür sind längere Beobachtungszeiträume und eine Konsolidierung der Arbeit der SGB-II-Träger erforderlich. Diese Fragen werden aber mit großer Wahrscheinlichkeit im Rahmen der Regelevaluation nach § 55 SGB II und der Evaluation der Experimentalklausel (§ 6c SGB II) weiterverfolgt.

## 6.5 Fazit und Ausblick

Die Implementationsanalyse zu den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II wurde durchgeführt, als die meisten SGB-II-Träger zwar noch in der Aufbauphase, aber über die ersten Anlaufprobleme hinaus waren. Der Zeitpunkt hat sich als günstig erwiesen, weil sich nun klarer die Struktur- und Entwicklungsfragen von den situativ bedingten Anfangsgeräuschen abheben. Die Fallstudien sowie die flächendeckende schriftliche Befragung der ARGEen lassen erste Konturen der Organisation der Leistungsprozesse erkennen und vermitteln erste Erfahrungen mit dem Einsatz von Vermittlungsinstrumenten. Bei beidem gibt es zum jetzigen Zeitpunkt von Licht und Schatten zu berichten.

Positiv zu bewerten ist, dass beide Träger – Agentur wie Kommune – an Betreuungs- und Vermittlungsmöglichkeiten dazugewonnen haben. Die Verselbständigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus dem Leistungsbezug durch Integration in Arbeit verknüpft die Integrationsziele der Agenturen mit den Hilfe-zur-Arbeit-(HzA)-Programmen, die bei sehr aktiven Kommunen seit den 90er Jahren praktiziert wurden. Für die große Mehrzahl der Kommunen ist dies ein Novum und eröffnet völlig neue Vermittlungsmöglichkeiten. Aber selbst in Kommunen mit HzA-Tradition wird das über den § 16 Abs. 1 SGB II dazugewonnene Vermittlungsinstrumentarium als Gewinn gesehen.

Auch die Arbeitsagenturen haben einen Zugewinn an Möglichkeiten. Mit den Instrumenten des Fallmanagements, der vermittlungsbegleitenden Maßnahmen und den Arbeitsgelegenheiten gewinnen sie Instrumente für die Behebung von individuellen Vermittlungsproblemen hinzu, die ihnen zuvor bei der Betreuung von Arbeitslosenhilfeempfängern durch das SGB III nicht zur Verfügung standen. Aufmerksam macht allerdings der Umstand, dass vier von fünf Kommunen die Ressourcen für die „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ (§ 16 Abs. 2 SGB II) nicht auf die ARGE

übertragen haben. Die Implementationsanalyse erbrachte keinen Hinweis, dass die bisherige kommunale Praxis, Betreuungsleistungen durch beauftragte Träger erbringen zu lassen, zu Einschränkungen der Betreuung und Vermittlung führt. Allerdings sollte dieses Feld auch künftig im Fokus von Monitoring und Evaluation bleiben, um ggf. eintretende Einschränkungen frühzeitig zu erkennen.

Die vermittlungsnahen Dienstleistungen (Beauftragung Dritter, PSA, § 421i-Maßnahmen, Vermittlungsgutschein) werden von den ARGEen eher skeptisch bewertet. Ihr Einsatz ist in den vergangenen Monaten deutlich zurückgegangen. Die Einschätzungen der ARGEen gehen dahin, dass diese Instrumente bei einem aufnahmefähigen Markt funktionieren könnten, unter den gegebenen Bedingungen aber eher ins Leere laufen. Für Wirkungsanalysen war es bislang im SGB-II-Bereich noch zu früh. Darüber wird die Hartz-IV-Evaluation klarere Erkenntnis liefern können.

Einen höheren Stellenwert für die Aktivierung der Kunden haben bei den ARGEen die Arbeitsgelegenheiten nach §§ 16 Abs. 3 SGB II. Der Einsatz dieses Instruments bewegt sich auf einem hohen Niveau. Vor allem in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Job) gibt dies den Vermittlern ein Instrument an die Hand, die Arbeitswilligkeit und -fähigkeit arbeitsplatzorientiert zu überprüfen und die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. In diesem Zusammenhang fordern die Vertreter von ARGEen in den letzten Monaten zunehmend eine „ehrliche Diskussion“ über die Aufnahmefähigkeit des Markts für ihre Klienten. Es wiederholt sich das Argument, insbesondere in den westdeutschen Regionen mit einer leicht erhöhten Arbeitslosigkeit, dass sich der Abbau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schneller vollziehe als Beschäftigungsmöglichkeiten durch konjunkturelle Effekte neu geschaffen werden. Vor allem für das Segment der Geringqualifizierten stellt sich das Problem, wie Hilfebezieher, die zwar arbeitsfähig sind, am Markt aber auch bei anziehender Konjunktur nicht zu vermitteln sind, künftig beschäftigt werden sollen. Von den Praktikern wird vorgetragen, dass die öffentliche Spekulation über die vermeintliche und vorhandene Arbeitsunwilligkeit ihrer Kunden dringend relativiert werden sollte durch Vorschläge, wie eine realistische Perspektive für die Vermittlung von Geringqualifizierten und sozial Schwächeren in Arbeit aufgebaut werden kann. Dabei denken einige ARGE-Geschäftsführer laut über Marktersatzmaßnahmen nach.

Die vorliegenden Ergebnisse zu den Vermittlungs- und Betreuungsprozessen vermitteln den Eindruck, dass das operative Geschäft auf den Weg gebracht ist, auch wenn derzeit noch nicht die volle Leistungsfähigkeit und Effektivität erreicht wird. Positiv ist hervorzuheben, dass die Mitarbeiter beider Träger flexibel für alle Aufgaben eingesetzt werden. Aufmerksam weiter beobachtet werden sollte u. E. die Praxis des Fallmanagements in den ARGEen. Bei der Mehrheit der ARGEen wird das Konzept der BA praktiziert. Die Aufgabenteilung zwischen Vermittlern und Fallmanagern erfolgt anhand der Schwere der Vermittlungshemmnisse bzw. der Marktnähe bzw. -ferne der Kunden. Das alternative Modell eines ganzheitlichen Fallmanagements, bei dem der gesamte Leistungsprozess über einen ganzheitlich arbeitenden Fallmanager gesteuert wird, bildet in der Praxis die Ausnahme. Es wäre allerdings ratsam, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der beiden Organisationsprinzipien eingehender zu

beobachten. Aus dem Modellvorhaben MoZArT gibt es Hinweise darauf, dass ein ganzheitliches Modell des Fallmanagements wegen des gezielten Ressourceneinsatzes effektiver und auch effizienter sein kann als das fraktale Organisationsmodell, das dem BA-Roll-out-Konzept zugrunde liegt.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Betreuung und Aktivierung von Jugendlichen die vom Gesetzgeber gewollte hohe Priorität genießt. Dies wird sowohl bei dem Personalschlüssel, den Eingliederungsvereinbarungen als auch dem Einsatz von vermittlungsnahen Dienstleistungen deutlich.<sup>235</sup> Bedenklich stimmt allerdings der Stand der Fallbearbeitung bei den erwachsenen Hilfebedürftigen. Der Betreuungsschlüssel bleibt noch deutlich hinter dem Ziel zurück. Kritisch ist auch der vergleichsweise hohe Anteil von Betreuten, die noch keine Eingliederungsvereinbarung haben.<sup>236</sup>

Die Liste der Schwachstellen wäre unvollständig ohne einen Hinweis auf die technischen Schwierigkeiten mit der Leistungsbearbeitungssoftware A2LL. Nach wie vor sind die Probleme damit nicht behoben. Umfängliche Umgehungslösungen zeugen von den Mängeln und der Kreativität der Leistungssachbearbeiter, mit den Mängeln des Programms umzugehen. Jüngst sind mit der Rechtsänderung bei KdU für Jugendliche selbst diese Umgehungslösungen nicht mehr anwendbar. Bei der Leistungsbearbeitung liegt nach wie vor ein großer Reibungsverlust, weil fehlerhafte Bescheide zu einer Mehrbelastung führen.<sup>237</sup> Als problematisch beschrieben die ARGE n auch den Mehraufwand, wenn Programmneuerungen zur Neuberechnung bei ganzen Gruppen von Leistungsbeziehern zwingen.

Die größte Schwäche der ARGE n wird allerdings bei der Analyse der Führungs- und Entscheidungsprozesse deutlich. Die doppelte Trägerschaft von Agentur und Kommunen, die erst bei den Gesetzesberatungen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde, hemmt nach Einschätzung der Geschäftsführer die Durchführung der Geschäfte gravierend. Während die Abstimmung von Zielsetzungen, Planungen und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten keine gravierenden Probleme bei der Abstimmung von ARGE n und Agenturen aufwirft, entzünden sich an unterschiedlichen Punkten Führungsprobleme. So wirkt die fehlende Dienstaufsicht über das Personal der Partner im Geschäftsablauf lähmend. Problematisch wird dies, wenn die Fachaufsicht ins Leere läuft, weil die notwendigen personalpolitischen Maßnahmen nicht ergriffen werden können. Das Problem eskaliert beispielsweise, wenn unterschiedliche Weisungen der Dienstherrn an das Personal ergehen oder wenn unqualifiziertes Personal nicht ausgetauscht bzw. kein neues Personal eingestellt werden kann.

Problematisch ist die Teilung der Aufgabenzuständigkeit in der ARGE auch dort, wo sich lokale Interessen und die Geschäftsgestaltung der Kommunen mit zentral aus-

---

235 Dies bestätigen auch die Ergebnisse von Arbeitspaket AP 3 zur Akzeptanz der BA: vgl. infas (2006, S. Kap. 8).

236 Auch hier stimmt die Selbstwahrnehmung der ARGE n sehr gut mit den Teilnehmerbefragungen von AP 3 überein; vgl. infas (2006).

237 Darüber hinaus verärgern fehlerhafte Bescheide auch die Kunden. Vgl. dazu den Bericht von AP 3: infas (2006).

gerichteten Geschäftsprozessen der BA reiben. Dies entzündet sich etwa am Controlling, das mit dem Hinweis auf die Gewährleistungsverantwortung von einigen Agenturen als Steuerungsinstrument genutzt wird, um in die Durchführung der Geschäfte einzugreifen. Es stellt sich die Frage, ob die Mitte letzten Jahres versuchte Lösung, die Durchführungsverantwortung den Kommunen zu übergeben und die Gewährleistungsverantwortung bei der BA zu verankern, überhaupt realisierbar ist. Organisationssoziologisch gibt es dafür keine Muster. Die Frage ist berechtigt, ob Dienst- und Fachaufsicht in einer solchen Verwaltung überhaupt auseinanderfallen können und dürfen, wenn die Organisation effektiv und effizient geführt werden soll. Die von vielen Experten und Praktikern als „Geburtsfehler“ des SGB II betrachtete doppelte Trägerschaft bremst nach Einschätzung der ARGEn ihre Entwicklungsmöglichkeiten und Leistungsfähigkeit. Hier liegt nach unserer Einschätzung der größte Handlungsbedarf bei der Herstellung von Organisationsklarheit. Die laufende Evaluation nach § 55 SGB II sowie die Evaluation nach § 6c SGB II sollten diesen Aspekt unbedingt im Fokus behalten.

## **7. Die Zukunft der Arbeitsvermittlung: Ein Delphi-Verfahren in sechs Agentur bezirken**

### **7.1 Einleitung und methodisches Vorgehen**

„Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“ ist der Gegenstand dieses Evaluationsberichts. Die Themenstellung drückt die Annahme aus, dass die aktuellen Reformschritte in der Summe etwas substanzvoll Neues entstehen lassen. Gleichzeitig machen die bisherigen Ausführungen deutlich, welche komplexen Veränderungsprozesse in den letzten Jahren gleichzeitig in Gang gesetzt wurden. Das Organisationsmodell der BA wurde erneuert, neue Instrumente entwickelt, der Einbezug privater Arbeitsvermittlung verstärkt und zugleich mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die institutionelle Aufgabenteilung bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen grundlegend verändert.

Die Veränderungsprozesse dauern an. Innerhalb eines solchen dynamischen Prozesses lassen sich die mittel- und langfristigen Gesamtwirkungen der umfassenden Reformen heute noch nicht abschätzen. Selbst eine präzise Beschreibung der übergreifenden Substanz der Neuausrichtung fällt schwer. Anhand der Implementations- und Wirkungsanalysen in diesem Bericht sind erste fundierte Bewertungen für die jeweiligen untersuchten Teilaspekte der Reformen möglich. Die Wechselwirkungen zwischen den Teilaspekten, die großen strategischen Linien sind erst mit längerem zeitlichen Abstand umfassend erkennbar.

Gleichzeitig ist gerade in einer solchen Situation komplexer Veränderungsprozesse eine Art von Orientierungswissen zu Wirkungszusammenhängen aktueller Weichenstellungen von großer Bedeutung. Um nicht intendierte, möglicherweise erst mittel- und langfristig zum Tragen kommende Wirkungen zu vermeiden, ist eine Art Frühwarnsystem sinnvoll.

Vor diesem Hintergrund wurde für das Evaluationsmodul zusätzlich zu den erforderlichen Wirkungsanalysen, Fallstudien und Befragungen ein diskursives Delphi-Verfahren entwickelt. Delphi-Verfahren sind im Umfeld der Evaluationsforschung bislang wenig erprobt.

Im Folgenden werden deshalb zunächst die Methodenherkunft, deren Anwendung im Kontext dieser Untersuchung und der dadurch erwartete Erkenntnisgewinn vorgestellt.

### 7.1.1 Delphi-Verfahren: Idee und Anwendungsmöglichkeiten

Das Delphi-Verfahren ist ursprünglich eine Methode der Zukunftsforschung;<sup>238</sup> die Namensgebung nimmt Bezug auf das Orakel von Delphi im antiken Griechenland. Die Ausgangsform des Verfahrens sieht vor, Expertinnen und Experten mittels eines standardisierten Fragebogens zur Entwicklung eines spezifischen Gegenstandes zu befragen. Die Ergebnisse der Befragung werden in anonymisierter Form zurückgespiegelt, und die Experten haben in einer oder mehreren Folgebefragungswellen die Gelegenheit, ihre Bewertungen infolge der Reflektion der Gruppenantwort zu verändern. Auf diese Weise wird ein Lernprozess zwischen den Teilnehmern erwartet, und im Laufe des Verfahrens sollen die Aussagen an Qualität oder an „Wahrheitsgehalt“ gewinnen.

Entwickelt wurde die Methode in den USA zur Fundierung militärischer Strategien und weiterentwickelt zur Vorhersage wissenschaftlicher und technischer Entwicklungen. Die Rezeption und die Anwendung verlaufen in Phasen: Während die Methode in den 60er (überwiegend in den USA) und den 70er Jahren (in Europa) Konjunktur hatte, wurde sie in den 80er Jahren weder entscheidend weiterentwickelt noch häufig angewandt.

Mit den 90er Jahren erhielt das Konzept neuen Aufschwung. In den USA, in Japan und in europäischen Ländern wurden vermehrt Untersuchungen mit der Delphi-Methode durchgeführt,<sup>239</sup> darüber hinaus intensivierte sich die wissenschaftlich-methodische Diskussion über deren Anwendungspotenzial. Stand zunächst die Nutzung von Expertenwissen zur expliziten Vorhersage im Vordergrund, gewinnt die Methode in jüngerer Zeit auch zur Strukturierung von Gruppenmeinungen zu spezifischen Entwicklungen an Bedeutung.<sup>240</sup> Der in diesem Sinne erweiterte Fokus steht in enger Wechselwirkung mit einem steigenden Interesse innerhalb der Sozialwissenschaften an der Delphi-Methode. Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler bedienen sich aus dem Methodenrepertoire der Zukunftsforschung nicht mit einem im en-

---

238 Die konzeptionellen und normativen Grundlagen der Zukunftsforschung gehen auf die 40er Jahre zurück. Ossip K. Flechtheim (1972) beschreibt die kritische Auseinandersetzung mit der Zukunft, auch in Form von antithetischen Projektionen und Prognosen, als einen Beitrag zur Gestaltung einer gewünschten Zukunft. In der konzeptionellen Entwicklung wird entsprechend nicht von einer Zukunft, sondern von alternativen möglichen Zukünften gesprochen. Die Zukunftsforschung soll einen Beitrag dazu leisten, alternative Entwicklungen und deren Bedingungsfaktoren transparenter zu machen. Für einen Überblick über konzeptionelle Grundlagen, Geschichte und Methoden der Zukunftsforschung vgl. Steinmüller (2000, 2004), Graf (2003), Dürr et al. (2004).

239 In Deutschland haben insbesondere die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, vormals Bundesministerium für Forschung und Technologie – BMFT) initiierten und vom Fraunhofer Institut für Systemtechnik umgesetzten Delphi-Studien zu erhöhter Aufmerksamkeit für die Forschungsmethode geführt (Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung 1998).

240 Häder (2002) unterscheidet vier Typen von Delphi: (1) das rein qualitative Delphi zur Aggregation von Ideen, (2) die Delphi-Befragung zur exakten Bestimmung eines Sachverhaltes, (3) die Delphi-Befragung zur Ermittlung der Ansichten einer bestimmten Expertengruppe und (4) die Delphi-Befragung zur Konsensserzeugung.



geren Sinne prognostischen Interesse – ein solches Ansinnen verbietet sich angesichts der komplexen Untersuchungsgegenstände. Gesucht wird vielmehr nach den zentralen Einflussfaktoren für alternative Entwicklungen. Experten unterschiedlicher Institutionen sind dabei als Wissens- und als Meinungsträger von Bedeutung. Mithilfe der systematischen Befragungstechnik eines Delphi-Verfahrens kann breit gestreutes Wissen zu einem komplexen Gegenstand gebündelt und gleichzeitig das Verhältnis unterschiedlicher Akteurs- und Interessengruppen zu diesem Gegenstand erfasst werden.

Auch wenn die Potenziale der Delphi-Methode für die Sozialwissenschaften prinzipiell bekannt und beschrieben sind,<sup>241</sup> kann man bislang nicht auf eine in der Breite erprobte und theoretisch fundierte Methode für sozialwissenschaftliche Fragestellungen zurückgreifen. Die im Rahmen dieses Projektes erprobte Anwendung als eine Form der Ex-ante-Evaluierung stellt insofern ein Pioniervorhaben dar.

### 7.1.2 Untersuchungsdesign

Die Delphi-Methode wird im Rahmen dieser Untersuchung genutzt, um ein Meinungsbild von Umsetzungsexperten unterschiedlicher Institutionen zur mittelfristigen Entwicklung der Arbeitsvermittlung zu erstellen. Generelle Anforderungen an die Arbeitsvermittlung stehen dabei ebenso im Fokus wie die eingeschätzten Auswirkungen aktueller Reformschritte. Zu diesem Zweck wurden in sechs der zehn Fallagenturen sog. diskursive Delphi-Verfahren<sup>242</sup> umgesetzt.

Beteiligt waren Expertinnen und Experten aus Arbeitsagenturen, Unternehmen, Arbeitsgemeinschaften/Optionskommunen, von privaten Personaldienstleistern, Gewerkschaften, Kammern, Arbeitgeberverbänden und regionalen wissenschaftlichen Einrichtungen. Für ein Delphi-Verfahren, das explizit nach Meinungen und Einschätzungen von Experten fragt, lassen sich diese nicht mittels einer repräsentativen Zufallsstichprobe ermitteln. Vielmehr sind zur Auswahl viele Vorabinformationen über die potenziell geeigneten Experten notwendig, so dass eine gezielte Ansprache erforderlich wird.<sup>243</sup> Deshalb wurde auch für dieses Verfahren eine gezielte Ansprache im Ko-Nominationsverfahren mit drei Ausgangspunkten gewählt: Arbeitsagenturen, Kommunen und Kammern wurden um Vorschlagslisten gebeten, die so angespro-

---

241 Vgl. hier insbesondere die Arbeiten von Häder & Häder (2000) sowie die Anwendung der Methode zur Identifikation von Forschungsbedarf in der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Brosi, Krekel & Ulrich (1999, 2003).

242 In diesem Verfahren wird die Delphi-Methode mit Einzelelementen der Szenario-Technik kombiniert. Die Szenario-Technik, ebenfalls eine in der Zukunftsforschung entwickelte Methode, fragt systematisch nach den Zusammenhängen und Wirkungsbezügen einzelner zukunftsrelevanter Faktoren. Zu Hintergrund und Anwendung dieser Methode vgl. Reibnitz (1987), Heinecke & Schwager (1995), Kreibich (2003), Retzmann (1996) sowie Anhang A2.1.

243 Vgl. auch Häder (2002), Schiel & Schröder (2003), Loveridge (2001, 2002).

chenen Experten angefragt und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt, weitere Expertinnen und Experten aus ihrem Umfeld zu benennen.<sup>244</sup>

Mit der Fokussierung dieser Expertengruppen sollten zum einen die unterschiedlich interessengebundenen Perspektiven Berücksichtigung finden. Zum anderen richtete sich damit das Verfahren an die „Implementationsexperten“. Die Auswahl folgt der Annahme, dass zentrale Bedingungsfaktoren für die Wirkung von Reformen erst im Implementationsprozess erkennbar werden. Diejenigen, die für die Umsetzung vor Ort unmittelbar zuständig sind, verfügen – so die Annahme – über ausgeprägte Sensoren für mögliche Wirkungen, Nebenwirkungen und Reibungsverluste.

Das entwickelte diskursive Delphi-Verfahren ist eine Kombination aus schriftlicher Online-Befragung und Face-to-face-Veranstaltungen.<sup>245</sup> Nach einer Auftaktveranstaltung in allen sechs Agenturbezirken, in denen jeweils Ziele und Umsetzung der Verfahren erläutert wurden, hatten alle Experten ca. zwei Monate lang die Möglichkeit, im Internet den Fragebogen zu bearbeiten. Der Fragebogen kombiniert standardisierte Einschätzungen mit offenen Kommentaren und gliedert sich in drei inhaltliche Teile:

1. *Wie verändern sich die Anforderungen an Arbeitsvermittlung?* Die Expertinnen und Experten schätzen ein, wie sich die großen Trends am Arbeitsmarkt auf die Dienstleistung und die Trägerstruktur der Arbeitsvermittlung auswirken werden.
2. *Welche Zukunftswirkung haben aktuelle Weichenstellungen?* Kernelemente der aktuellen Reform sowie Tendenzen am freien Markt in der Arbeitsvermittlung werden daraufhin überprüft, inwiefern jeweils eine Weiterentwicklung in diesem Sinne zu effizienter Vermittlung und Integration von Zielgruppen beitragen kann. Zur Diskussion standen Thesen aus dem Bereich (1) Umbau der BA zum modernen Dienstleister, (2) Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung und (3) veränderte Aufgabenteilung bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.
3. *Das persönliche Zukunftsbild:* Vor dem Hintergrund aller bisher erörterten Trends bestand die Möglichkeit, ein offenes Zukunftsbild zum Charakter der Arbeitsvermittlung zu skizzieren.

Zum ersten und zweiten Block der Befragung wurden insgesamt rund 30 Thesen<sup>246</sup> formuliert, die wesentlich von Ergebnissen der Fallstudien aus der ersten Projekt-

---

244 Weitere Ausführungen zum Verfahren der Expertenansprache vgl. Anhang A2.1.

245 Dies ist eine Weiterentwicklung der ursprünglichen Delphi-Methode, die bereits andernorts erprobt wurde. Wurde in den ersten groß angelegten Delphi-Verfahren vor allem Wert auf Anonymität und einflussfreie Meinungsäußerung gelegt, hat mit der Variation der Anliegen und Gegenstände der Untersuchungen auch deren methodische Ausgestaltung an Variation gewonnen. Die persönliche Diskussion über Befragungsergebnisse wird sowohl als Interpretationshilfe als auch zur Konkretisierung und Weiterentwicklung einzelner Fragestellungen genutzt (z. B. Otto & Thiersch 1998, Brosi, Krekel & Ulrich 2003, Loveridge 2003).

246 Dabei hatten die Experten die Möglichkeit, Thesen bei der Bewertung auszulassen. Entsprechend ist die Anzahl der vorgenommenen Bewertungen je These unterschiedlich und somit bei der Bewertung zu berücksichtigen.

phase geprägt waren (vgl. WZB/infas 2005: Kap. 2 und 4). Neben einer Einschätzung anhand einer Bewertungsskala bestand für jede These die Möglichkeit zu einem freien Kommentar (vgl. Abbildung 7-1).

**Abbildung 7-1: Beispielhafte Darstellung des Fragebogens im Online-Format**

**WZB**

Was wäre wenn:

► **Die Zahl der Arbeitslosen insgesamt sinkt erheblich.**

a) Für wie wahrscheinlich halten Sie diesen Trend am Arbeitsmarkt?

Diesen Trend halte ich für:

-3	-2	-1	+1	+2	+3
----	----	----	----	----	----

-3= höchst unwahrscheinlich      höchst wahrscheinlich= +3

b) Wenn dieser Trend zutrifft, hat dies

0	1	2	3
---	---	---	---

0= keine      3= erhebliche  
Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung.

c) Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Begründung

Weiter zur nächsten Frage

Fortschritt der Umfrage  
Abschnitt 1  
Trends für 5-10 Jahre  
Frage 1 von 9  
Start  
Ziel

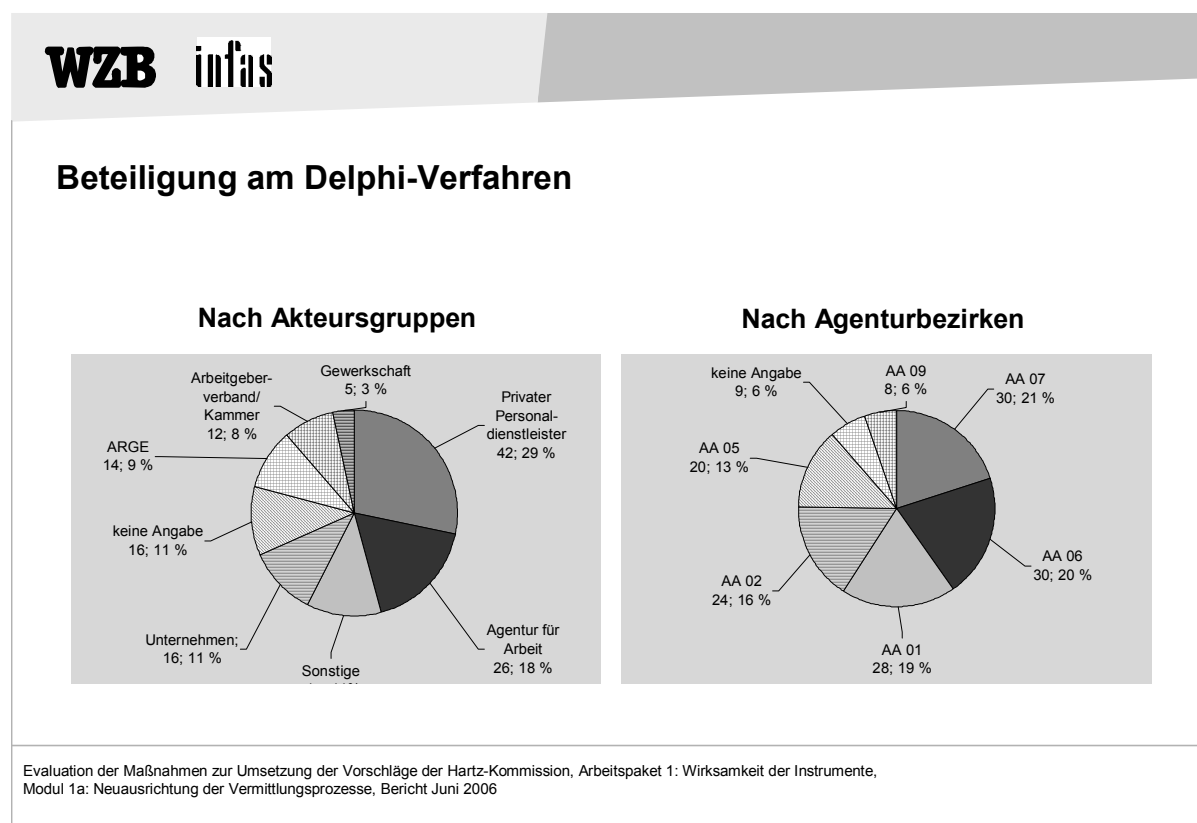
Zum Ende jedes inhaltlichen Abschnittes bestand für die Expertinnen und Experten zudem die Möglichkeit, die Liste der Thesen durch zusätzliche erkennbare Trends zu ergänzen, die dann in der zweiten Befragungswelle zur Diskussion gestellt wurden.

Nach der ersten Befragungswelle wurden die Zwischenergebnisse in einer dreistündigen Zwischenbilanzveranstaltung jeweils in allen sechs Agenturbezirken reflektiert. Auf dieser Grundlage wurde im Rahmen einer zweiten Online-Phase eine Neubewertung der Thesen ermöglicht. Die Ergebnisse dieser zweiten Befragungswelle wurden in wiederum dreistündigen Abschlussveranstaltungen in den sechs Agenturbezirken vorgestellt und diskutiert. Inhaltlicher Schwerpunkt dieser Abschlussveranstaltungen war zudem die Konkretisierung von Zukunftsbildern zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung in der Arbeitsvermittlung.

### 7.1.3 Beteiligung

An den Delphi-Verfahren haben sich insgesamt 149 Expertinnen und Experten beteiligt. Abbildung 7-2 zeigt deren Verteilung nach Akteursgruppen und Städten.

**Abbildung 7-2: Beteiligung am Delphi-Verfahren**



Zwar sind die meisten der angefragten Institutionen an den Verfahren beteiligt, die Verteilung weist gleichwohl einige Ungleichgewichte auf. Auffällig ist etwa der hohe Anteil privater Personaldienstleister. Aus dem Kreis der Gewerkschaften konnten nur fünf Experten, aus Optionskommunen konnte bundesweit nur eine Expertin zur Teilnahme gewonnen werden.<sup>247</sup> Auf eine spezifische Auswertung der quantitativen Bewertungen für diese Akteursgruppen musste deshalb verzichtet werden.

247 Die geringe Teilnehmerzahl dieser beiden Akteursgruppen erklärt sich zum Teil aus der niedrigen Grundgesamtheit der infrage kommenden bzw. im gewählten Verfahren angesprochenen Experten. Seitens der Gewerkschaften wurden jeweils zunächst diejenigen angesprochen, die aufgrund ihrer Funktion im Verwaltungsausschuss einen inhaltlichen Bezug zum Gegenstand der Untersuchung hatten. Dennoch wäre im gewählten Schneeballsystem der Ansprache durchaus eine höhere Beteiligung möglich gewesen. Experten aus Optionskommunen konnten nur in einer der beteiligten Agenturbezirke überhaupt angesprochen werden, da in fünf von sechs Bezirken keine Optionskommune aktiv ist. Mitarbeiter dieser einen Kommune wurden zum Teil mehrfach angefragt. Die Ablehnung wurde mit Kapazitätsengpässen in der Anfangsphase 2005 begründet.

Derartige Klumpeneffekte sind im Verfahren der gezielten Ansprache von Experten angelegt und intendiert. Bei der Auswertung der Ergebnisse ist entsprechend die jeweils akteursspezifische Einschätzung zur Interpretation hinzuzuziehen; die Trendbewertung ist nicht im statistischen Sinne repräsentativ.

Außerdem wird deutlich, dass sich in Agentur AA 09 nur acht Experten insgesamt beteiligt haben. Da mit dieser geringen Fallzahl keine regionalspezifischen Besonderheiten beobachtet werden können, wurde hier auf eine spezifische Auswertung für AA 09 verzichtet.

An der zweiten Befragungswelle haben sich noch rund 60 % der Experten beteiligt.<sup>248</sup> Die Abbruchquoten variieren über die Agenturbezirke und Akteursgruppen. Bei der Interpretation der zweiten Befragungswelle muss vor allem berücksichtigt werden, dass der Rücklauf der Vertreter der ARGE bei unter 50 % liegt (vgl. Anhang A2.1).

#### **7.1.4 Erwarteter Erkenntnisgewinn und Grenzen der Untersuchung**

Die nachfolgend vorgestellten Ergebnisse der Delphi-Studie ergänzen die in den vorherigen Kapiteln referierten Untersuchungsergebnisse. Das spezifische Design eröffnet zusätzliche Perspektiven in folgender Hinsicht:

*Ermittlung latenter Themen, die sich als erfolgskritisch erweisen können:* Die individuelle Reflexion, die den Blick über aktuelle Erfahrungen hinaus in die Zukunft richtet, die intensive persönliche Auseinandersetzung mit Experten der eigenen und aus anderen Institutionen, die Möglichkeit, in einer Folgebefragung zusätzliche Aspekte in die Diskussion einzubringen – all diese Elemente tragen dazu bei, auch solche Themen sichtbar zu machen, die für die künftige Entwicklung der Arbeitsvermittlung von Bedeutung sein können, aber heute noch wenig berücksichtigt sind. Solche „latenten Themen“ kann das Delphi-Verfahren als Signal für weitere Reformschritte hervorbringen.

*Systematisierte Meinungsäußerung als Maß für die „Implementationsfestigkeit“ der Reformen:* Während die Wirkungsanalysen und Fallstudien im Schwerpunkt nach Fakten forschen, die den Stand der Umsetzung und deren Wirkungen erklären können, fragt das Delphi-Verfahren gezielt nach den Einschätzungen und Meinungen der Akteure. Als Vermittler, Kunden oder Interessenvertreter haben diese Akteure einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf den Reformprozess und damit auf dessen Wirkung. Zustimmung – hier gemessen als inhaltliche Übereinstimmung mit den gewählten Strategien zur Neuorientierung der Vermittlungsprozesse – ist ent-

---

248 Panelmortalität in dieser Größenordnung ist üblich, bei mehrwelligen Befragungen wird insbesondere von der ersten zur zweiten Befragungswelle von hohen Abbruchquoten berichtet. Mit weiteren Befragungswellen nehmen dagegen die Abbruchquoten ab (Häder 2002).

sprechend eine Ressource im Reformprozess. Ebenso kann fehlende Übereinstimmung zu Reibungsverlusten bis hin zu Blockadesituationen führen.

Zustimmung oder Ablehnung ist – nicht ausschließlich, aber auch – interessengebunden. Das Delphi-Verfahren wird hier genutzt, um die akteurspezifischen Einschätzungen sowie ihre jeweiligen Übereinstimmungen und Widersprüche systematisch zu erfassen. Insbesondere die Kombination eines Fragebogens, der viel Raum für individuelle Kommentare lässt, mit der unmittelbaren Auseinandersetzung in persönlichen Veranstaltungen ermöglicht eine Perspektive, die von Detailregelungen und Anreizstrukturen abstrahiert und den Blick auf potenzielle grundlegende Konflikte oder auch auf unerwartete Übereinstimmungen richtet.

Die Interessengebundenheit der Akteure soll damit unmittelbar zum Erkenntnisgewinn genutzt werden. Gleichzeitig ist sie bei der Interpretation der nachfolgend vorgestellten Ergebnisse stets zu berücksichtigen. Im Sinne der oben beschriebenen Grundidee des Verfahrens handelt es sich bei den referierten Trends nicht um Trends im prognostischen Sinne, sondern um ein Meinungsbild der befragten Expertinnen und Experten zum jeweiligen Gegenstand. Weiterhin wird mit der Untersuchung kein Anspruch auf Repräsentativität erhoben, sondern ein qualitativer Beitrag zur Bewertung des komplexen Reformgefüges geleistet.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Befragung und die Diskussionen der Veranstaltungen in der Chronologie des Fragebogens zusammengefasst. Aufgrund der Fülle von Aspekten, insbesondere in freien Kommentaren des Fragebogens wie in den Diskussionen der Zwischenbilanzveranstaltungen, werden hier nur die Kernaspekte pro Themenfeld referiert. Eine ausführliche Dokumentation der Bewertungen, Kommentare sowie Protokolle der Veranstaltungen befinden sich in Anhang A2.

## **7.2 Wie verändern sich die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung?**

Das Delphi-Verfahren thematisiert, wie oben beschrieben, die Einschätzung der Expertinnen und Experten zu den großen Linien und Zusammenhängen von Reformprozessen. Um aktuelle Weichenstellungen in ihrer mittelfristigen Wirkung zu bewerten, ist eine Orientierung über die Entwicklung externer Anforderungen erforderlich.

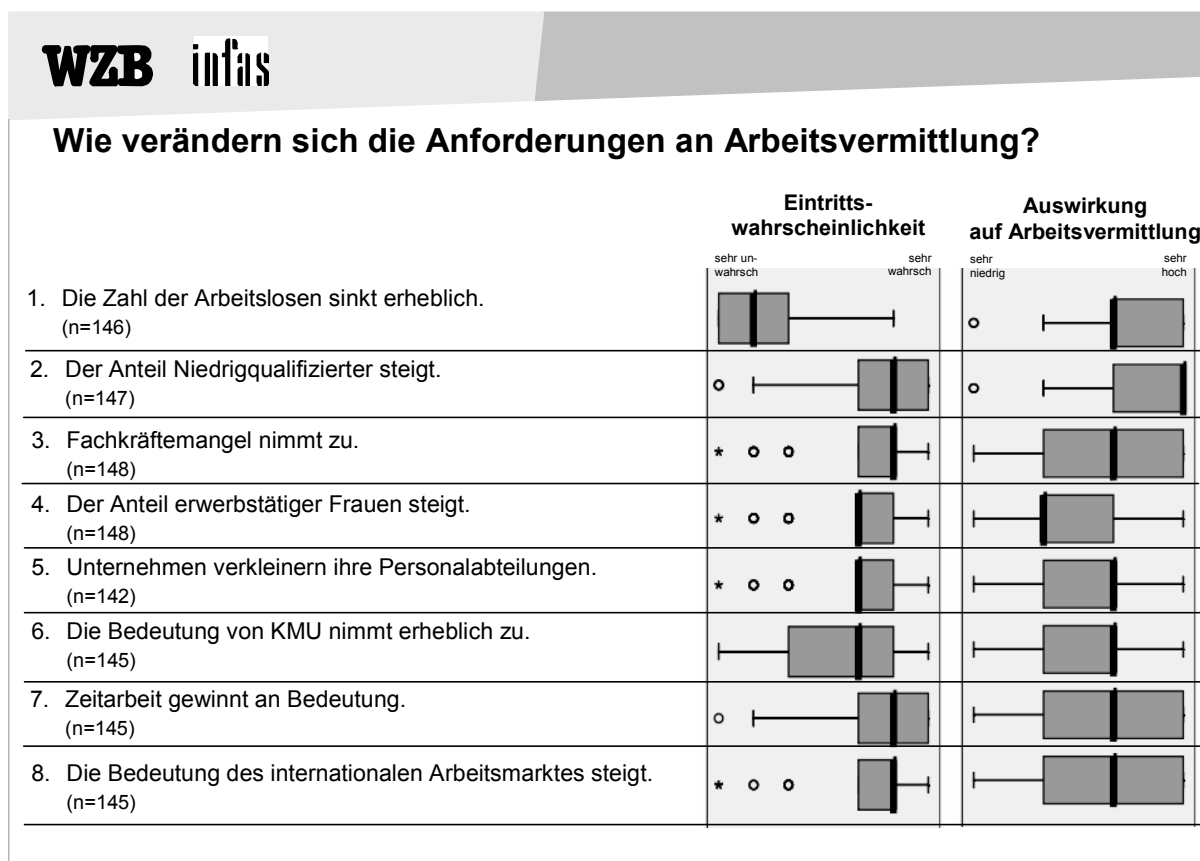
Zum Start der Befragung wurden daher Aspekte der Marktentwicklung thematisiert, die mutmaßlich die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung beeinflussen. Sie beziehen sich auf die nächsten fünf bis zehn Jahre (vgl. Abbildung 7-3).

### **7.2.1 Quantitative Bewertungen**

In der Übersicht zeigt sich zunächst, dass beinahe alle beschriebenen Trends von der überwiegenden Anzahl der Experten für wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich

gehalten werden. Ausnahme ist die Bewertung der These, dass die Arbeitslosigkeit sinkt (These 1) – eine positive Entwicklung der Arbeitslosigkeit wird nur von einer kleinen Minderheit der Experten für wahrscheinlich gehalten.

**Abbildung 7-3: Wie verändern sich die Anforderungen an Arbeitsvermittlung?**



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht Juni 2006

**Lesehilfe:** Die Expertinnen und Experten haben auf einer Skala von –3 bis +3 bewertet, für wie wahrscheinlich sie die jeweils beschriebene Entwicklung halten (linke Spalte), und auf einer Skala von 0 bis 3 ihre Bewertung abgegeben, in welchem Maße ein Trend in der beschriebenen Weise Auswirkungen auf die Dienstleistung, die Trägerstruktur oder die Finanzierung der Arbeitsvermittlung nach sich ziehen würde (rechte Spalte).

Die Darstellung fasst die Bewertungen aller Experten in Form waagrecht gedrehter Box-Plots zusammen. Diese bestehen aus zwei Geraden mit Endpunkten und aus einem Kasten, der den Quartilsabstand, also die mittleren 50 % der Werte, umfasst. Die Linie in der Boxmitte gibt die Lage des Medians bzw. des 2. Quartils an. Die beiden Enden der Geraden außerhalb des Kastens zeigen die untersten und obersten 25 % der Werte an. Je länger die Box ist, desto stärker streuen die Beobachtungswerte im mittleren Bereich. Je länger die äußeren Geraden sind, umso stärker streuen die Ränder der Verteilungen. Ausreißer und Extremwerte werden im Programm SPSS gesondert markiert, als Sterne (Extremwerte) und kleine Kreise (Ausreißer). Per definitionem gelten als Ausreißer Werte, die zwischen der 1,5- bis 3-fachen Boxlänge unterhalb vom 1. Quartil oder oberhalb vom 3. Quartil liegen. Extremwerte sind mehr als die dreifache Boxlänge entsprechend vom 1. oder 3. Quartil entfernt.

Wie einführend dargestellt, handelt es sich bei der Teilnehmergruppe nicht um ausgewiesene Wirtschaftsexperten, und die hier erkennbaren Bewertungen sind weniger als Prognosen denn als Stimmungsbild der Arbeitsvermittlungsprofis interessant. In dieser Funktion ist es durchaus von Bedeutung, dass kaum jemand von denen, die täglich mit der Vermittlung von Arbeitsuchenden befasst sind, von einer positiven

Entwicklung der Arbeitslosigkeit ausgeht. Wohl aber wird mit großer Übereinstimmung von einem steigenden Anteil Niedrigqualifizierter bei gleichzeitigem Fachkräftemangel, einem zunehmendem Anteil erwerbstätiger Frauen, Auslagerung von Personalaufgaben aus den Unternehmen, zunehmender Bedeutung von Zeitarbeit und zunehmender Bedeutung des internationalen Arbeitsmarktes ausgegangen. Dass die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen zunimmt, wird zwar auch überwiegend für wahrscheinlich gehalten, die Bewertung fällt aber heterogener aus als für die anderen Thesen.

Relevant werden diese Einschätzungen vor allem im Zusammenhang mit der jeweils angenommenen Auswirkung der Trends auf die Arbeitsvermittlung. Im Vergleich aller Thesen wird der Entwicklung des Anteils Niedrigqualifizierter (These 2) die größte Bedeutung für die Arbeit der Arbeitsvermittlung beigemessen. Eine ähnlich geschlossenen hohe Bewertung zeigt sich allein für die (gleichzeitig für weitgehend unwahrscheinlich gehaltene) These zur Verringerung der Arbeitslosigkeit (These 1). Die im Vergleich aller Thesen geringste Auswirkung wird durch einen steigenden Anteil der Frauenerwerbstätigkeit angenommen.

Die Bewertungen fallen im Trend für alle Akteure und Städte ähnlich aus. Auffällig ist lediglich, dass die Experten der Arbeitsagenturen die Arbeitsmarktentwicklung in der Tendenz etwas weniger negativ einschätzen als die anderen Gruppen (These 1; vgl. Anhang A2.2). Auffällig ist außerdem, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitgeberverbände und Kammern die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen Personaldienstleistungen zunehmend auslagern (These 5), recht uneinheitlich einschätzen. Auch für die „Profis“ in dieser Frage ist offensichtlich aus der Praxis heraus hier kein klarer Trend erkennbar.

### 7.2.2 Diskussionsthemen

Zu den Thesen dieses Abschnitts bestand der meiste Diskussions- oder Austauschbedarf im Rahmen der Zwischenbilanzveranstaltungen.<sup>249</sup> Zentrales Anliegen der Diskussion war dabei oftmals, die Abhängigkeit des Systems Arbeitsvermittlung von anderen Systemen deutlich zu machen. Insbesondere die These zur Entwicklung des Anteils Niedrigqualifizierter sowie zum Fachkräftemangel hat vielfach eine Debatte über das Schul- und Bildungssystem ausgelöst.

Eine solche Ausweitung der Diskussion war mit der Themenstellung angelegt; die begrenzten Möglichkeiten der Arbeitsvermittlung zur Lösung umfassender Arbeitsmarktprobleme sind in Wissenschaft und Praxis weitgehend unstrittig. Aus Expertensicht werden im Rahmen dieser Diskussion jedoch spezifische Herausforderungen

---

249 In einem Punkteverfahren bewerteten die Teilnehmer, welches Thema mit welcher Priorität in der Diskussion behandelt werden sollte. In fünf von sechs Veranstaltungen wurde dieser erste Themenblock am höchsten gewertet.



deutlich, die die Entwicklung der Arbeitsvermittlung besonders prägen werden: (1) veränderte Qualifikationsanforderungen an Arbeitsvermittler; (2) veränderte Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitsuchenden; (3) Bedeutung lokaler Netzwerke.

#### 7.2.2.1 Veränderte Qualifikationsanforderungen an Arbeitsvermittler

Alle beschriebenen und für wahrscheinlich befundenen Trends gehen aus Sicht der Expertinnen und Experten mit einer veränderten Qualifikationsanforderung an die Arbeitsvermittler einher. Insbesondere für die zielgruppenspezifische Vermittlung wird mehr Sozial- und Beratungskompetenz für erforderlich gehalten, aber auch die branchenspezifischen Kenntnisse seien zu verbessern, Kompetenzen zur Personalentwicklung für kleine Unternehmen auszubauen und Kenntnisse des internationalen Arbeitsmarktes zu stärken.

Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang, inwiefern eine (wieder) stärkere Spezialisierung der Arbeitsvermittler sinnvoll wäre. Mehrfach wurde die Abschaffung der Arbeitsberater in diesem Zusammenhang beklagt. Gleichzeitig wurde die zum Teil gewünschte stärkere Spezialisierung gegen nicht gewünschte zusätzliche Schnittstellen abgewogen. Im Zusammenhang mit dem Fallmanagement-Konzept (vgl. Abschnitt 7.4) wurde eine ähnliche Frage thematisiert: Was ist aus einer Hand möglich, oder wie viele Hände braucht man, um qualitativ hochwertig zu arbeiten?

#### 7.2.2.2 Veränderte Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitsuchenden

Eine Quintessenz der eingangs beschriebenen Diskussionen in den Zwischenbilanzveranstaltungen war aus Sicht der Expertinnen und Experten, dass viele Bildungsaufgaben, die bisher stärker in anderen Zusammenhängen (Bildungssystem, Unternehmen, zum Teil auch Familie) verantwortet wurden, zunehmend von der Arbeitsvermittlung erfüllt werden müssten, um die Integrationschancen von Arbeitsuchenden zu steigern. Entsprechend findet sich auch bei der Kommentierung im Fragebogen zu beinahe jeder These der Hinweis, dass auch künftig weitere Investitionen in die Qualifikation der Arbeitsuchenden getätigt werden müssen.

In den Veranstaltungen wurde die von den Experten heute wahrgenommene Spannung zwischen Erfordernissen auf der einen Seite und zur Verfügung stehendem Budget und Handlungsspielraum auf der anderen Seite eingehend thematisiert.

Die in der aktuellen Agenturstrategie weitgehende Konzentration auf kurzfristige Maßnahmen wird dabei als zwar (auch mit Blick auf den Aussteuerungsbetrag) rational nachvollziehbar wahrgenommen. Tatsächlich sollte sich nach Ansicht der Experten die Arbeitsagentur auf solche Maßnahmen konzentrieren, die unmittelbar am Bedarf einer in Aussicht stehenden Stelle orientiert sind. Für eine zu große Gruppe Arbeitsuchender werden aber Trainingsmaßnahmen und ähnliche Instrumente als nicht ausreichend eingeschätzt.

Die Experten der Arbeitsvermittlung sehen sich hier einer Verantwortung gegenüber, die sie nicht erfüllen können. Ohne konkrete Strategien entwickeln zu können, wurde der Bedarf thematisiert, die Verzahnung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik zu stärken und institutionelle Verantwortungen besser zu klären.

### 7.2.2.3 Bedeutung lokaler Netzwerke

Nicht allein im eben beschriebenen Bildungszusammenhang wurde bei der Diskussion und in den Kommentaren des Fragebogen die Einschätzung vertreten, dass die Kooperation der lokalen Arbeitsmarktakteure an Bedeutung weiter zunehmen wird. Im Rahmen des Fragebogens drückt sich dieser Bedarf vor allem als Kontaktanforderungen an die Arbeitsagenturen aus. Beinahe zu jeder These wird bewertet, dass zur Erfüllung der jeweiligen Anforderungen engere Zusammenarbeiten nötig seien – sei es mit privaten Vermittlern, mit Unternehmen, mit Bildungsanbietern, mit Einrichtungen zur Kinderbetreuung.

Die Arbeitsagentur wird dabei als ein zentraler Knoten in einem lokalen Akteursnetzwerk wahrgenommen. Einzelne Kommentare sehen hierin eine entscheidende Ressource, die die öffentliche Arbeitsvermittlung der privaten voraussetzt. In mehreren Zusammenhängen wird der Arbeitsagentur auch eine Art „moralische“ Funktion zugewiesen, so etwa mit dem Anliegen, die Arbeitsagentur möge in Unternehmen der „Mentalität des schnellen Personalwechsels“ entgegenwirken.

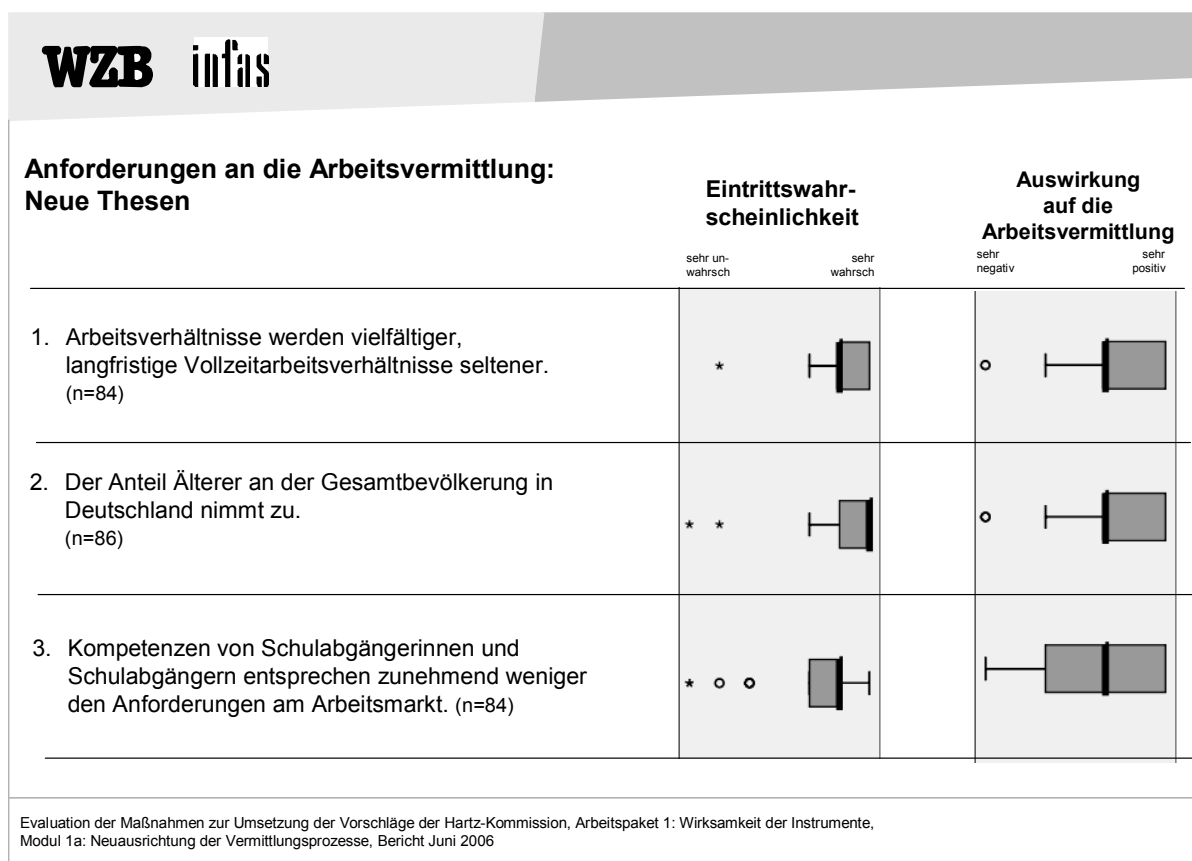
### 7.2.3 Neue Thesen in der zweiten Befragungswelle

In der ersten Befragungswelle wurden von den Experten drei zusätzliche Entwicklungen formuliert,<sup>250</sup> die als bedeutsam für die künftige Entwicklung der Arbeitsvermittlung wahrgenommen werden (vgl. Abbildung 7-4).

Auch für diese Tendenzen ist die Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit eher als Stimmungsbild denn als valide Prognose zu werten. Insbesondere für die demographische Entwicklung liegen in anderen Zusammenhängen weitgehend gesicherte Erkenntnisse vor. Bedeutsam ist die Einschätzung der mit den beschriebenen Trends verbundenen Auswirkung für die Arbeitsvermittlung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, schätzen alle Expertinnen und Experten die Auswirkung flexiblerer Arbeitsverhältnisse (These 1) und einer veränderten Altersstruktur (These 2) hoch bis sehr hoch ein. Die Bewertung für die These zu sinkenden Kompetenzen von Schulabgängern (These 3) fällt dazu im Vergleich etwas weniger eindeutig aus.

---

250 Die in der zweiten Welle zur Diskussion gestellten Thesen bilden eine Zusammenfassung aller in dieser Kategorie geäußerten und inhaltsanalytisch ausgewerteten Themen.

**Abbildung 7-4: Anforderungen an die Arbeitsvermittlung: Neue Thesen**

In den Kommentaren zu diesen Thesen werden im Wesentlichen die Diskussionen weitergeführt, die in der Beantwortung der ersten Welle angelegt und in den Veranstaltungen vertieft wurden. Wiederum sind aus Sicht der Experten mit diesen Entwicklungen veränderte Qualifikationsanforderungen an die Arbeitsvermittler verbunden – der Begriff der „Lifecycle-Betreuung“ wird eingeführt: Arbeitsvermittler werden zu dauerhaften Ansprechpartnern in einer wechselvollen Erwerbsbiografie zwischen Arbeits-, Bildungs- und Familienaufgaben.

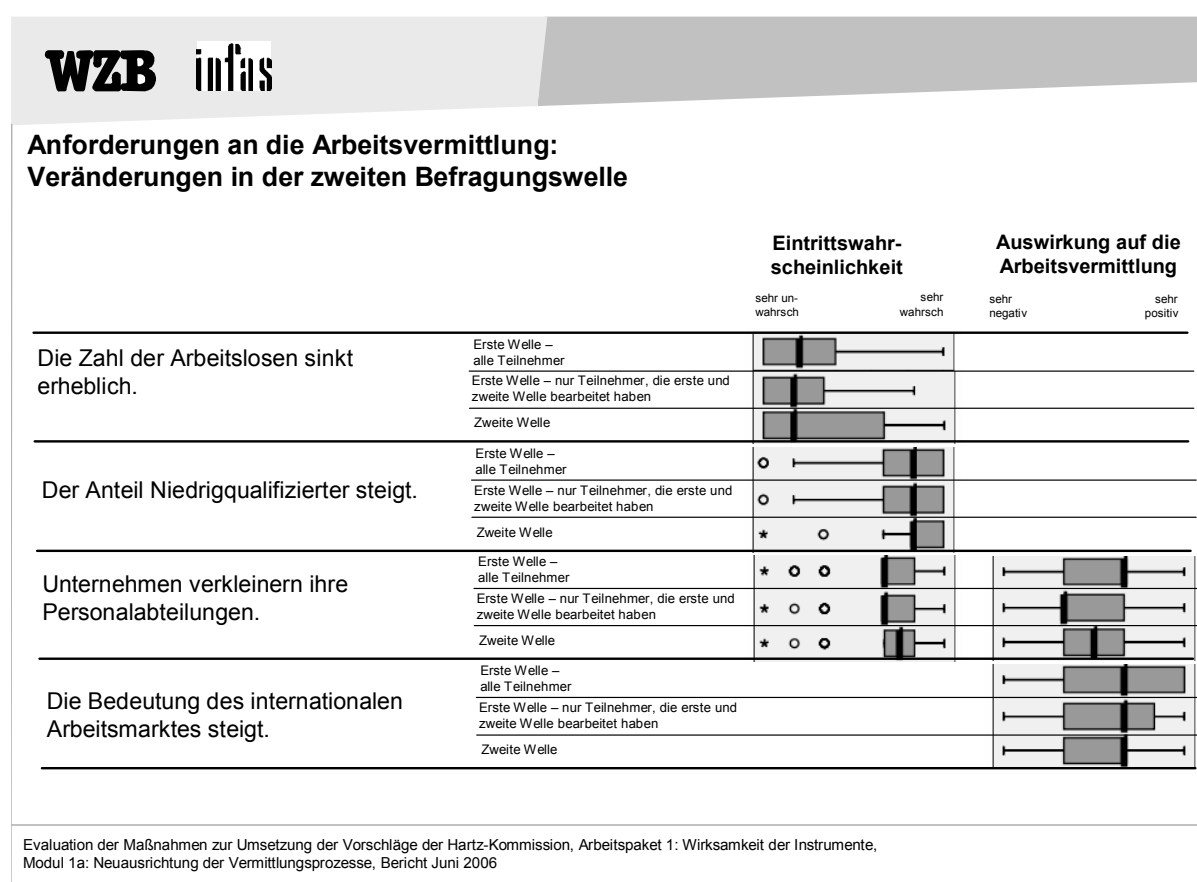
Die Formulierung der Thesen legt zudem eine Auseinandersetzung mit den Systemen außerhalb der Arbeitsvermittlung nahe. Die Expertinnen und Experten betonen die Notwendigkeit von Reformen im Bildungssystem, die Verantwortung von Unternehmen für die Beschäftigung Älterer sowie die aus ihrer Sicht erforderliche steigende Eigeninitiative von Arbeitssuchenden.

#### 7.2.4 Veränderungen in der zweiten Befragungswelle

In der zweiten Befragungswelle sind gegenüber der ersten Welle einige, wenn auch zum Teil marginale Veränderungen in der Verteilung der Bewertungen erkennbar. Wie aus Abbildung 7-5 zu entnehmen ist, fällt zunächst die Sicht auf die Entwicklung

der Arbeitslosigkeit in der zweiten Welle etwas positiver aus als in der ersten. Immerhin 25 % der beteiligten Expertinnen und Experten erwarten nun einen Rückgang der Arbeitslosigkeit (These 1).<sup>251</sup> Als häufigste Begründung für eine positive Korrektur der Bewertung wird eine leichte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage angeführt. In der Einschätzung, dass der Anteil der Niedrigqualifizierten an allen Arbeitslosen steigt, gleichen sich die Experten an (These 2). Teilweise hängen hier Verschiebungen mit Veränderungen zur ersten These zusammen. Auszugehen ist von einer leicht sinkenden Arbeitslosigkeit, aber nicht von verbesserten Chancen für Niedrigqualifizierte.

**Abbildung 7-5: Anforderungen an die Arbeitsvermittlung: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle**



*Anmerkung:* Analysiert und dargestellt werden die Veränderungen der Bewertung derjenigen Teilnehmer, die sowohl die erste als auch die zweite Welle bearbeitet haben (N = 89). Zum Vergleich wird die Verteilung der ersten Welle bezogen auf die Gesamtzahl aller Teilnehmer (N = 149) zusätzlich ausgewiesen, um zu veranschaulichen, inwiefern die Teilnehmer der zweiten Welle in ihrem Antwortverhalten bereits in der ersten Welle vom allgemeinen Trend abwichen.

Eine leichte Verschiebung ist bei der Bewertung zur Auslagerung von Personaldienstleistungen (These 5) zu erkennen: Sowohl Wahrscheinlichkeit als auch Aus-

251 Dabei übersieht die aggregierte Darstellung eine Vielzahl von Bewegungen. Tatsächlich haben 20 Experten ihre Bewertung zu dieser These zum Teil erheblich verändert, sowohl negativ als auch positiv.

wirkung werden etwas höher eingeschätzt. Damit passt sich die Meinung der Tendenz aller Antworten an. Die Auswirkung einer stärkeren Internationalisierung des Arbeitsmarktes (These 8) wird etwas weniger stark bewertet als in der ersten Welle.

### **7.2.5 Interpretation der Ergebnisse**

Vergleicht man die Ergebnisse dieses Abschnittes des Delphi-Verfahrens mit den Aussagen der vorangegangenen Kapitel, stößt man unmittelbar auf einen Kontrast zwischen der derzeitigen geschäftspolitischen Ausrichtung der BA und den von einem Großteil der befragten Expertinnen und Experten wahrgenommenen Anforderungen an die Arbeitsvermittlung. Volle Konzentration auf den Vermittlungserfolg und weitgehende Reduktion des Budgets für Qualifizierungsmaßnahmen auf der einen Seite stehen den hier wahrgenommenen Anforderungen von mehr Qualifizierung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung und der Betonung von deren sozial- und strukturpolitischer Verantwortung auf der anderen Seite gegenüber.

Welche Schlüsse lassen sich aus diesem Kontrast ziehen? Zunächst bedeutet er nicht mehr und auch nicht weniger, als dass offensichtlich auf der Ebene der Implementationsexperten die Aufgabendefinition der Arbeitsvermittlung umfassender wahrgenommen wird, als sie in der BA-Führung derzeit interpretiert wird. Anzeichen für diesen Kontrast haben bereits die Ergebnisse der Agenturbefragung hervorgebracht. Wir gehen darauf unten im Zusammenhang mit den Handlungsprogrammen noch einmal ein.

In diesem ersten Abschnitt des Fragebogens wurde die institutionelle Trägerschaft von Arbeitsvermittlung nicht explizit thematisiert – die Anforderungen an die Arbeitsvermittlung wurden unabhängig davon reflektiert, ob diese Dienstleistung in der Verantwortung von BA, ARGE, Kommunen oder privaten Anbietern erbracht wird. Ob und inwiefern die hier formulierten Anforderungen aus Sicht der Experten tatsächlich im Widerspruch zu aktuellen Reformschritten wahrgenommen werden, kann daher erst im Verlaufe der folgenden Abschnitte eingehender interpretiert werden.

## **7.3 Umbau der Bundesagentur für Arbeit und das neue Kundenzentrum**

Die Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit und insbesondere der Umsetzungsstand des neuen Kundenzentrums sind zentraler Inhalt unseres Evaluierungsprojektes. In Kapitel 2 wurden die Fakten zum Stand der Umsetzung umfassend berichtet und daraus Schlussfolgerungen abgeleitet.

Im Rahmen der Delphi-Studie wurden die beteiligten Akteure gebeten, die aus ihrer Sicht absehbaren Auswirkungen aktueller Reformschritte zu bewerten und zu kommentieren. Im Mittelpunkt stehen auch hier die Organisationsform neues Kundenzentrum und damit verbundene Teilaspekte. Thematisiert wurde auf der einen Seite wiederum, wie die Akteure die mittelfristige Entwicklung einzelner heute erkennbarer



auf, dass insbesondere die Aspekte, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem neuen Kundenzentrum stehen (Thesen 1, 2, 3, 5), sehr hoch eingeschätzt werden. Für weniger wahrscheinlich erachtet wird eine sichtbare Verbesserung des Betreuungsschlüssels sowie die weitere Aufstockung des Arbeitgeberpersonals – beides ebenfalls Anliegen, die mit dem jüngsten Reformkonzept unmittelbar verbunden sind.

Systematischere Sanktionen bei unzureichenden Eigenbemühungen, verstärkter Einsatz unternehmensnaher Maßnahmen und eine deutliche Verbesserung des Online-Stellenmarktes der BA – auch diese Entwicklungen halten die Experten mit hoher Geschlossenheit für wahrscheinlich. Weniger eindeutig fällt auf der anderen Seite die Bewertung aus, inwiefern Arbeitsagenturen künftig umfassende Personaldienstleistungen anbieten werden.

Für die überwiegende Anzahl der hier beschriebenen (und im aktuellen Reformkonzept bereits verankerten) Trends fällt die Erwartung künftiger Auswirkungen in der Tendenz positiv aus – sowohl bezogen auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung als auch auf die Integration besonderer Zielgruppen. Allerdings sind die Bewertungen überwiegend zurückhaltend: Für 15 der insgesamt 20 Ausprägungen liegt die mittlere Antwort bei 1.

Eine klare positive Bewertung ist für die Aussage „Der Betreuungsschlüssel wird erheblich reduziert“ (These 4) zu erkennen – und damit für eine der Thesen, deren künftige Eintrittswahrscheinlichkeit für am wenigsten wahrscheinlich gehalten wird.

Für einzelne Thesen fällt die Bewertung der Auswirkungen auf die Effizienz der Vermittlung auf der einen und auf die Integration besonderer Zielgruppen auf der anderen Seite auseinander. Für das Kundenzentrum als Organisationsform generell (These 1) wird etwa die Auswirkung auf die Effizienz positiver gewertet als für die Integration besonderer Zielgruppen. Gleiches gilt für eine zunehmende Standardisierung der Dienstleistungsabläufe (These 3), für eine Aufstockung des Personals im Arbeitgeberbereich (These 7), für die Verstärkung unternehmensnaher Maßnahmen (These 9) und weniger deutlich auch für den verbesserten Online-Stellenmarkt.

Ein Großteil der im Schnitt positiven Bewertungen geht auf das Antwortverhalten der Expertinnen und Experten aus Arbeitsagenturen zurück. Zwar schätzen auch die anderen Akteursgruppen die Auswirkungen der meisten Trends überwiegend positiv ein; auffällig ist aber die weitgehend geschlossen positive Bewertung der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (vgl. Anhang A2.2). Allerdings bewerten auch Letztere die Auswirkung zentraler Aspekte wie etwa der Standardisierung der Abläufe oder der Einteilung in Kundengruppen für die Integration besonderer Zielgruppen negativer als für die Effizienz der Vermittlung.

Skeptischer fällt das Urteil der ARGE-Mitarbeiter aus. Insbesondere die Auswirkung zentraler Elemente des KuZ-Konzepts auf die Integration besonderer Zielgruppen wird von einer großen Anzahl dieser Experten negativ eingeschätzt. Die große Bedeutung eines verbesserten Betreuungsschlüssels sowohl für die Effizienz der Vermittlung als auch für die Integration von besonderen Zielgruppen wird von allen Akteursgruppen unterstrichen.

### 7.3.2 Diskussionsthemen

In der Zusammenschau von Bewertungen im Fragebogen und Diskussionen in den Zwischenbilanzveranstaltung ist es bemerkenswert, für wie langfristig stabil die Durchsetzung der Organisationsform KuZ gehalten wird. So war der Austausch in den Zwischenbilanzveranstaltungen vielfach von der aktuellen Umbruchsituation geprägt. Personaldienstleister und Unternehmen nutzten die Runde, um ihre schlechten Erlebnisse mit dem Servicecenter und mit ständig wechselnden Ansprechpartnern zu thematisieren. In den Fragebogenbewertungen spiegeln sich diese Einschätzungen, indem insbesondere Schnittstellenproblematiken betont werden. Hier finden sich auch Vergleiche mit dem Reformkonzept Arbeitsamt 2000 und dem dort als vorteilhafter empfundenen ganzheitlichen Ansatz.

Gleichzeitig werden aber auch die bereits jetzt (November 2005) erkennbaren Verbesserungen hervorgehoben. Und trotz mehrerer schriftlicher wie mündlicher Kommentare, die darauf hinweisen, dass es in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Reformbemühungen gegeben habe, bleibt in der Summe eine von Agenturmitarbeitern wie ihren Kunden (hier Arbeitgeber) und Kooperationspartnern geteilte Einschätzung, nach der im Anschluss an eine zum Teil reibungsvolle Startphase dieses Konzept Zukunftspotenzial habe.

Als zentrale Bedingungen für die künftige positive Wirkung des Konzepts werden aus Sicht der Experten zwei Themen betont: (1) eine angemessene Balance zwischen Effizienz und individueller Beratung und (2) ein (damit eng verbundener) höherer dezentraler Gestaltungsspielraum.

#### 7.3.2.1 Effizienz und individuelle Beratung

Zahlreiche Kommentare zur Bewertung aktueller Umbauprozesse innerhalb der BA wägen zwischen wahrgenommenen Effizienzgewinnen auf der einen Seite und mangelnder Orientierung am individuellen Bedarf der Arbeitssuchenden durch Standardisierung auf der anderen Seite ab.

Was in der quantitativen Bewertung bereits angedeutet ist, wird durch zahlreiche freie Kommentare unterstrichen. Vielfach im selben Kommentar wird einerseits herausgestellt, dass die bereits umgesetzten Reformschritte zu einer spürbaren Entlastung, zu höherer Transparenz, damit auch zu mehr Gerechtigkeit in der Betreuung, höherer Professionalität und schnelleren Abläufen führe. Andererseits werden komplexe Anforderungen an einen individuellen Beratungsprozess hervorgehoben, denen man nicht mit standardisierten Abläufen, Zielvorgaben und Controllingkennziffern nachkommen könne.

Vor allem werden Bedenken in Bezug auf die angemessene Betreuung benachteiligter Zielgruppen im Rahmen des neuen Kundenzentrums thematisiert. Dabei hat eine Entwicklung von der ersten zur zweiten Befragungswelle und Veranstaltungsrunde stattgefunden. In den Zwischenbilanzveranstaltungen wurde bereits als eine latente



Gefahr thematisiert, dass eine zunehmende Standardisierung möglicherweise zur Benachteiligung besonderer Zielgruppen führen kann. In den Abschlussveranstaltungen wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsagenturen offensiv die Geschäftspolitik der BA vorgestellt, sich von nun an auf die „mittleren Kundengruppen“ zu konzentrieren – besondere Zielgruppen stehen danach nicht mehr im Fokus der Agenturstrategie. Die Statements der Agenturexperten machten dabei überwiegend eine persönliche Distanz zu dieser Strategie deutlich, die eher als „von oben vorgegeben“ oder eventuell auch durch die neue Aufgabenteilung nach der Hartz-IV-Gesetzgebung zwangsläufig, nicht aber inhaltlich für sinnvoll gehalten wird.

Die Spannung zwischen Effizienzsteigerung auf der einen und individueller Betreuung auf der anderen Seite gibt auch den Ausschlag für die im Schnitt negativere Bewertung des KuZ-Konzepts aus Sicht der ARGE-Experten. Zwar wurde im Rahmen der Veranstaltungen auch darauf hingewiesen, dass der Kenntnisstand zu Details des Konzeptes in den ARGE deutlich weniger ausgeprägt ist als in den Agenturen. Aber auch inhaltlich wird (sowohl von Agentur- als auch von ARGE-Experten) bezweifelt, ob dieses Konzept für die besonderen Kundengruppen, mit denen die ARGE befasst sind, in gleicher Weise geeignet ist wie für den SGB-III-Bereich.

#### 7.3.2.2 Dezentraler Handlungsspielraum

Dezentrale Handlungsspielräume werden in zweifacher Weise thematisiert: Erstens wird betont, dass einzelne Vermittler aus Sicht der Experten einen individuellen Handlungsspielraum benötigen, um den Anforderungen einer passgenauen Vermittlung nachzukommen. Zweitens wird mehr Entscheidungskompetenz der lokalen Arbeitsagenturen innerhalb der BA für erforderlich gehalten.

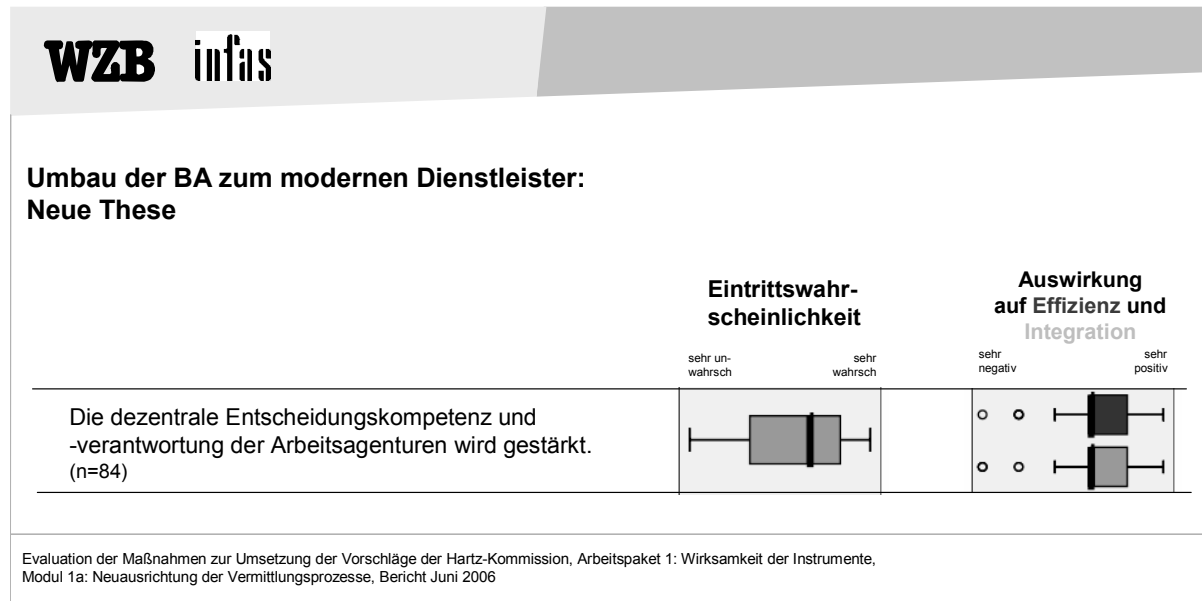
Die Notwendigkeit eines individuellen Handlungsfreiraums für Vermittler wird vielfach im Zusammenhang mit der These zu standardisierten Abläufen dargestellt. In etwa lassen sich die Kommentare nach folgendem Prinzip zusammenfassen: „Standardisierung ist da begrenzt, wo persönliche Beratung gefragt ist.“ Allerdings wird ein Zusammenhang zwischen der Qualifikation der Vermittler und dem Bedarf an Standardisierung hergestellt. So könnten zwar starke Vorgaben gerade für weniger gut ausgebildete Vermittler eine wertvolle Unterstützung sein, es sollte aber eigentlich eher in die Qualifizierung guter Vermittlerinnen und Vermittler investiert werden, als auf Standards zu vertrauen.

Die dezentrale Entscheidungskompetenz der Arbeitsagenturen wurde in der ersten Befragungswelle sowohl als freier Kommentar zu mehreren Thesen als auch als weiterer zu bewertender Trend angesprochen. Dementsprechend wurde dieser Aspekt in die zweite Befragungswelle aufgenommen und hier von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Welle diskutiert.

### 7.3.3 Neue These in der zweiten Befragungswelle

Die Mehrzahl der Expertinnen und Experten geht davon aus, dass die dezentrale Entscheidungskompetenz der Arbeitsagenturen in den nächsten Jahren steigen wird. Allerdings fallen die Antworten zur Wahrscheinlichkeit dieses Trends recht heterogen aus: Von -3 bis +3 sind alle Bewertungen vertreten (vgl. Abbildung 7-7).

**Abbildung 7-7: Umbau der BA zum modernen Dienstleister: Neue These**



Deutlich geschlossener ist die Bewertung in Bezug auf die zu erwartende Auswirkung dieser Entwicklung. Fast alle an der zweiten Welle beteiligten Expertinnen und Experten halten die Auswirkungen einer stärkeren dezentralen Verantwortung sowohl in Bezug auf die Effizienz der Vermittlung als auch auf die Integration besonderer Zielgruppen für positiv oder sehr positiv.

Als zentrale Argumente für eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz führen die Experten insbesondere die Heterogenität der lokalen Arbeitsmärkte und die damit verbundenen Anforderungen an die Arbeitsvermittlung an. Manche Kommentare beschreiben die konsequente Übertragung von Kompetenzen an die lokalen Agenturen als existenziell für den Fortbestand der BA überhaupt. Einschränkend weisen Einzelne darauf hin, dass nach ihrer Einschätzung eine Dezentralisierung erst dann in größerem Maße stattfinden kann, wenn die Reformen abgeschlossen und neue Abläufe erprobt sind.

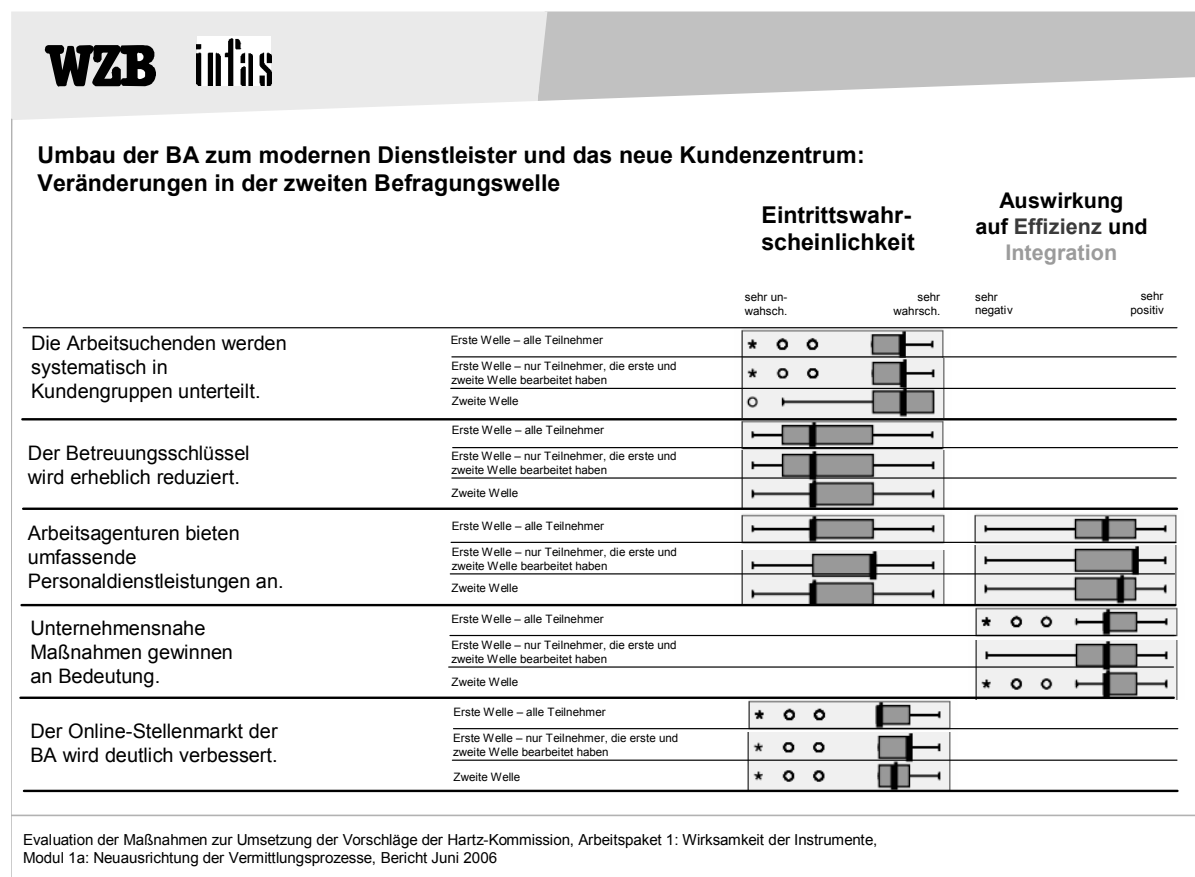
In der Bewertung des Status quo und der damit verbundenen Wahrscheinlichkeit stärkerer Dezentralisierung gehen die Kommentare auseinander. Jene, die diesen Trend für eher wahrscheinlich halten, weisen vielfach auf bereits erkennbare Ansätze im Zielvereinbarungsprozess hin; andere wiederum, die den Trend eher skeptisch beurteilen, betonen vielfach derzeit erkennbare Zentralisierungstendenzen bei der Vergabe von Aufträgen. Die Zielvereinbarungsprozesse werden in diesem Zusam-

menhang auch als zu formalistisch und zu sehr am Ergebnis und nicht an der Entscheidungsverantwortung orientiert beschrieben.

### 7.3.4 Veränderungen in der zweiten Befragungswelle

In der Antwortverteilung zur zweiten Befragungswelle haben mehrere sichtbare Veränderungen stattgefunden. Die Bewegungen sind dabei unterschiedlich – für einzelne Thesen gleichen sich die Antworten insgesamt an (deutlich vor allem bei Auswirkung These 8, Auswirkung These 9); für andere fallen die Antworten in der zweiten Welle heterogener aus als in der ersten (z. B. Wahrscheinlichkeit These 2).

**Abbildung 7-8: Umbau der BA zum modernen Dienstleister und das neue Kundenzentrum: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle**



Allein mit Blick auf die aggregierte Darstellung in Abbildung 7-8 wäre zu schließen, dass in der Zeit zwischen erster und zweiter Befragungswelle bei einem erkennbaren Anteil der Experten Zweifel an der Dauerhaftigkeit der eingeführten Kundengruppeneinteilung aufgekommen sind (These 2).

Außerdem wird die Wirkung einer stärkeren Standardisierung der Abläufe auf die Effizienz der Vermittlung etwas positiver eingeschätzt als in der ersten Welle (These 3). Einige Expertinnen und Experten halten eine Verbesserung des Betreuungsschlüssel

für weniger unwahrscheinlich (These 4). Die Wahrscheinlichkeit, dass Arbeitsagenturen in Zukunft mehr umfassende Personaldienstleistungen anbieten, wird etwas negativer, die Auswirkung einer solchen Entwicklung auf die Effizienz aber positiver bewertet (These 8). Bezogen auf eine Stärkung unternehmensnaher Maßnahmen fällt das Urteil etwas geschlossener positiv aus (These 9), und die Wahrscheinlichkeit, dass der Online-Stellenmarkt der BA verbessert wird, wird etwas weniger positiv als in der ersten Welle eingeschätzt (These 10).

Im Einzelnen stehen aber hinter diesen Veränderungen meist nur wenige Korrekturen, die in diesem Fall meist unkommentiert bleiben.

Zu berücksichtigen ist wiederum, dass mit der aggregierten Darstellung von Veränderungen einzelne Bewegungen unerkant bleiben können. In der Tat wurden zur ersten These („Das neue Kundenzentrum setzt sich als Organisationsform durch.“), mit der eine Art Gesamtbewertung zum Reformkonzept abgegeben wird, insgesamt 16 Korrekturen vorgenommen. In der Summe aller Korrekturen nach oben und unten gleicht sich aber die Verteilung aus.

Aus einer solchen heterogenen Entwicklung der Antworten lassen sich nur schwer übergreifende Schlüsse ziehen. Die Kommentierungen der jeweiligen Veränderungen beschreiben verschiedene Einzelaspekte, die offensichtlich parallel zueinander wahrgenommen werden:

#### *Positive Bewertungen*

- Das KuZ wird bei vielen Kunden gut aufgenommen. Insbesondere das Arbeitgebergeschäft hat sich verbessert.
- Gleichzeitig ist die politische Lage klarer und damit die Stabilität des Modells wahrscheinlicher als zur Zeit der ersten Befragungswelle.
- Verbis ist eine gute Unterstützung zur Verbesserung des Online-Angebotes.

#### *Skeptische Bewertungen*

- Zusätzliche Programme, beispielsweise WeGebAU, unterwandern die Stringenz des Konzeptes und stellen damit die Dauerhaftigkeit infrage.
- Zu viele Neuerungen werden gleichzeitig eingeführt, und es fehlt die Zeit, Routinen zu entwickeln (Beispiel Verbis).
- Zur Integration besonderer Zielgruppen fehlt es an geeigneten Strategien und politischem Willen.
- Zur Verbesserung des Online-Angebotes ist eine stärkere Qualitätssicherung im Netz erforderlich.

### 7.3.5 Interpretation der Ergebnisse

Einige Aspekte der im Rahmen des Delphi-Verfahrens geführten Diskussionen können unmittelbar an Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel, hier insbesondere Kapitel 2 anknüpfen. Zentraler Gegenstand der Auseinandersetzung um zunehmende Standardisierung ist die Logik der Handlungsprogramme.

In Kapitel 2 wurde dargelegt, inwiefern mit den Handlungsprogrammen eine Qualitätssteigerung der Vermittlungsabläufe erreicht werden konnte – eine Entwicklung, die im Rahmen der dort referierten Agenturbefragung auch von vielen Führungskräften der Arbeitsagenturen positiv bewertet wurde. Der Ausschluss von Betreuungskunden von einem Großteil der Dienstleistungen wird gleichzeitig als ein zentraler Kritikpunkt herausgearbeitet.

In eben diesem Widerstreit zwischen Qualitätssteigerung auf der einen Seite und Vernachlässigung besonderer Zielgruppen auf der anderen Seite finden sich die Bewertungen der Delphi-Expertinnen und Experten. Die Auswirkung von standardisierten Prozessen auf die Integration besonderer Zielgruppen wird zum Teil deutlich kritischer eingeschätzt als die Auswirkung auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung, und dies von Akteuren unterschiedlicher Institutionen.

Die Debatten spiegeln zwei Sachverhalte: Zum einen wird offenbar der Aspekt der Standardisierung auch in seiner künftigen Wirkung mit der aktuell vorfindbaren Praxis der Handlungsprogramme eng verbunden. Ein Großteil der Experten rechnet auf Grundlage ihrer bisherigen Erfahrungen demnach nicht mit einer völlig anderen Interpretation und Umsetzung des Prinzips Standardisierung – etwa einer Interpretation, nach der die Integration besonderer Zielgruppen in den Mittelpunkt eines standardisierten Dienstleistungskonzepts gestellt wird.

Zum anderen spiegelt die teils skeptische Bewertung einer zunehmenden Standardisierung möglicherweise einen Konflikt zwischen dem Beratungsselbstverständnis von Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeitern auf der einen und der Handlungsprogrammlogik auf der anderen Seite. Vielfach werden kritische Anmerkungen zur Standardisierung von Prozessen mit dem Hinweis auf die notwendige Qualifikation der Vermittlerinnen verbunden. In Kapitel 2 wurde bereits betont, dass Handlungsprogramme und standardisierte Abläufe verstärkte Bemühungen um die Qualifikation des Personals nicht ersetzen können. Im Rahmen der Delphi-Studie wird in diesem Zusammenhang auch die Perspektive derjenigen betont, die nach eigener Einschätzung qualifizierte Vermittler sind und zu deren Berufsverständnis ein Maß an beratender Freiheit gehört.

Im Verlaufe des Delphi-Verfahrens wird diese Perspektive überwiegend von Mitarbeitern der ARGE geäußert, während die Vertreter der Arbeitsagenturen eher die qualitätssteigernden Argumente für eine stärkere Standardisierung betonen. Die weitgehende Zustimmung der Agenturvertreter zu den meisten Aspekten aktueller Reformschritte steht in einem gewissen Kontrast zu den Ergebnissen der Fallstudienhebungen. In der Tendenz kann dieser Widerspruch aber insofern gelöst werden, als

auch in Kapitel 2 konstatiert wird, dass die Zustimmung zum KuZ-Konzept in der Tendenz mit abnehmender Hierarchiestufe abnimmt. Am Delphi-Verfahren waren weit überwiegend Leitungs- und mittlere Führungsebene beteiligt.

Generell deckt sich die (jedenfalls im Vergleich zu Experten der Arbeitsagenturen) skeptische Bewertung des KuZ-Konzepts der ARGE-Vertreter mit den Befunden in Kapitel 6. Dort wurde beschrieben, dass lediglich rund 50 % der befragten ARGEn eine Standortbestimmung nach dem KuZ-Prinzip vornehmen, und die Einschätzung, die Handlungsprogramme seien zu unflexibel für die Klientel der ARGE, wird auch hier sichtbar. Die oben beschriebenen Debatten um Standardisierung und Beratungsverständnis können eine wesentliche Ursache auch für die zurückhaltende Umsetzung sein.

Anhand der Ergebnisse des Delphi-Verfahrens lässt sich nur unzureichend rekonstruieren, inwiefern unterschiedliche Einschätzungen zur Auswirkung der Organisationsform KuZ in der operativen Umsetzung zu Konflikten führen. Einzelkommentare im weiter unten referierten Fragebogenabschnitt deuten durchaus darauf hin, dass jedenfalls um das Organisationsprinzip gerungen werden muss. In Kapitel 6 wird gleichwohl berichtet, dass auch starke Befürworter des KuZ in ihrer Verantwortung als ARGE-Führungskraft Flexibilisierungen vorgenommen haben. Ähnlich wurde sowohl von Agentur- und auch von ARGE-Vertretern in den Veranstaltungen beschrieben, das Modell sei nicht uneingeschränkt übertragbar auf die Aufgaben der ARGE.

Festzuhalten bleibt damit jedenfalls, dass die in Kapitel 6 festgestellten vielfach unterschiedlichen Organisationsprinzipien von zahlreichen Experten des Delphi-Verfahrens inhaltlich für plausibel gehalten werden. In einem größeren Zusammenhang wäre zu thematisieren, wie sich unterschiedliche Organisationsprinzipien im SGB-III- und SGB-II-Bereich insbesondere auf die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den beiden Systemen auswirken.<sup>253</sup>

Schließlich fällt im Vergleich zu Kapitel 2 die Experteneinschätzung zur Entwicklung und Auswirkung der Sanktionierungspraxis ins Auge. Zum einen ist die heterogene Bewertung von Sanktionen ein Spiegel der in Kapitel 2 erörterten Sanktionierungspraxis.

Allerdings ist die breite Streuung überwiegend durch das Urteil der privaten Personaldienstleister geprägt. Arbeitsagenturen und ARGE-Vertreter sind im Vergleich dazu relativ einig darin, dass eine strikte Sanktionierungspraxis eine leicht positive Konsequenz auf die Vermittlung – generell und in Bezug auf besondere Zielgruppen hat. Bemerkenswert ist, dass alle Akteursgruppen davon ausgehen, dass Sanktionen künftig weiter an Bedeutung gewinnen werden – dies unabhängig davon, wie sie selbst die Auswirkung dieser Maßnahmen einschätzen. Berücksichtigt man gleichzei-

---

253 Erkenntnisse hierüber verspricht die „Evaluierung der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung ‚optierende Kommune‘ und ‚Arbeitsgemeinschaft‘“.

tig die in Kapitel 2 beschriebene begrenzte Bedeutung neuer Sperrzeitentatbestände, liegt der Schluss nahe, dass mit dieser Einschätzung in erster Linie eine Interpretation aktuell erkennbaren politischen Willens geliefert wird.

#### **7.4 Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen**

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nach dem SGB II hat gleichzeitig die Aufgabenteilung in der Arbeitsvermittlung grundlegend neu geregelt. Das Jahr 2005 war wesentlich geprägt vom Aufbau der Arbeitsgemeinschaften, von den damit verbundenen Personal- und Datentransfers sowie von der Entwicklung gemeinsamer Prozesse und Standards. Parallel wurde ein Verhältnis zwischen Arbeitsagenturen und Optionskommunen entwickelt, das regional unterschiedlich deutlicher von Kooperation oder Abgrenzung geprägt ist.

Zum Zeitpunkt der Delphi-Befragung im Herbst 2005 hatten sich erste Routinen in den neuen Strukturen durchgesetzt. Gleichzeitig sind die Entwicklungen in diesem Feld noch so jung, dass eine übergreifende Bewertung kaum möglich ist. Das Verfahren wurde gleichwohl dazu genutzt, erste, aus dem Status quo erkennbare Signale von den Experten in Bezug auf deren Zukunftswirkung bewerten zu lassen.

Einschränkend zu diesem Abschnitt der Befragung ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass Experten aus Optionskommunen so gut wie nicht für die Befragung gewonnen werden konnten und damit diese Perspektive in der Bewertung fehlt. Gleichzeitig wurden die in diesem Zusammenhang zur Diskussion gestellten Thesen von weniger Experten bewertet als die bisher vorgestellten.<sup>254</sup> Wiederum wurden Aspekte zur Diskussion gestellt, die in den Reformkonzepten angelegt oder in der ersten Umsetzung sichtbar werden (vgl. Abbildung 7-9).

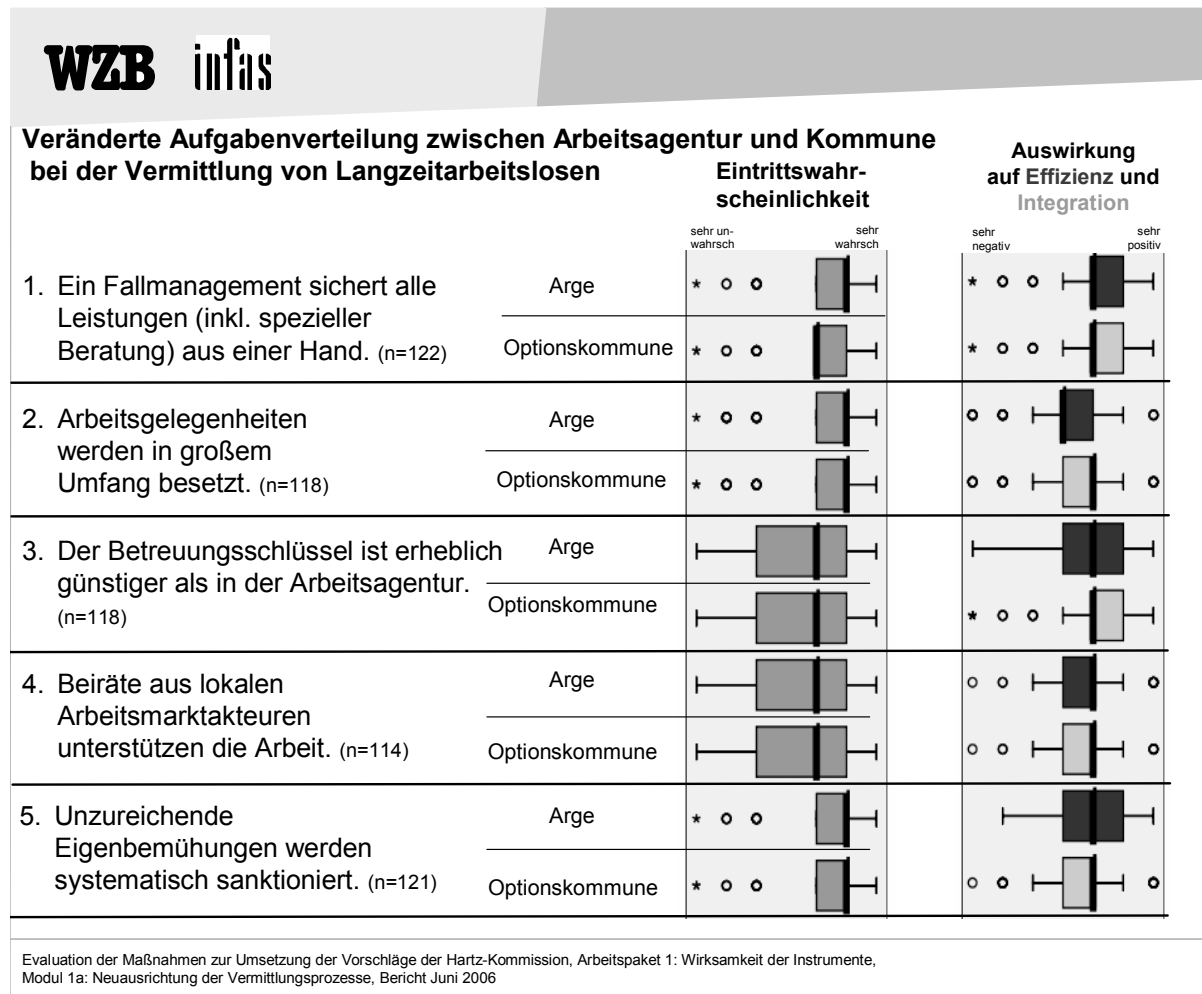
Mit recht hoher Geschlossenheit gehen die Experten davon aus, dass das Konzept des ganzheitlichen Fallmanagements künftig sowohl in Arbeitsagenturen als auch in Optionskommunen weiter an Bedeutung gewinnt (These 1), dass Arbeitsgelegenheiten in großem Umfang besetzt werden (These 2) und dass unzureichende Eigenbemühungen unabhängig von institutioneller Trägerschaft systematisch sanktioniert werden (These 5). Die Einschätzungen zur günstigen Entwicklung des Betreuungsschlüssels (These 3) und zur Bedeutung der lokalen Beiräte (These 4) beurteilen beide Entwicklungen zwar tendenziell auch als wahrscheinlich, fallen jedoch deutlich heterogener aus.

---

254 Zu den Thesen dieses Abschnitts wurden zwischen 114 und 121 gültige Bewertungen abgegeben. Neben einer möglichen inhaltlichen Unsicherheit vieler Experten in diesem Themenfeld kann der geringere Rücklauf auch damit erklärt werden, dass dieser Abschnitt am Ende des Fragebogens stand und einige Experten die Bearbeitung vorher abgebrochen hatten.

Mit allen beschriebenen Trends wird überwiegend eine positive Auswirkung verbunden. Auffällig ist aber, dass die Bewertungen eher vorsichtig sind, die Mediane liegen bei 1 oder 0. Am deutlichsten positiv werden im Vergleich die Wirkungen des Fallmanagements sowohl in Bezug auf die Effizienz der Vermittlung als auch hinsichtlich der Integration besonderer Zielgruppen und der Wirkung eines günstigeren Betreuungsschlüssels auf die Integration besonderer Zielgruppen eingeschätzt.

**Abbildung 7-9: Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen**



Relativ umstritten ist dagegen, wie sich eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels auf die Effizienz der Vermittlung auswirken würde. Und auch eine stärkere Nutzung von Arbeitsgelegenheiten sowie den systematischeren Einsatz von Sanktionen bewerten 25 % der Experten negativ.

Im Vergleich der aktueursspezifischen Mittelwerte (vgl. Anhang A2.2) fällt auf, dass für einzelne Aspekte die Eintrittswahrscheinlichkeit für Arbeitsgemeinschaften anders eingeschätzt wird als für die Optionskommunen. Erklärungsbedürftig ist insbesondere, dass die Experten der ARGE im Durchschnitt eine etwas höhere Wahrscheinlichkeit dafür angeben, dass ein umfassendes Fallmanagement in der Optionskommune eingeführt wird, als für die Arbeitsgemeinschaften. Umgekehrt halten private Unter-



nehmen sowie Arbeitgeberverbände/Kammern ein umfassendes Fallmanagement in Arbeitsgemeinschaften für besser durchsetzbar als in Optionskommunen.

#### **7.4.1 Diskussionsthemen**

Die Delphi-Veranstaltungen wurden vielfach dazu genutzt, die im Fragebogen zu diesem Thema angelegte Detailsicht zu verlassen und das neue institutionelle Gefüge generell zu bewerten. Dabei ist es sicherlich zum Teil der Zusammensetzung der Expertengruppe geschuldet, dass insbesondere Vorteile der ARGE gegenüber den Optionskommunen hervorgehoben wurden. In mehreren Veranstaltungen wurde die Zusammenlegung der Kompetenzen aus Arbeitsagentur und Kommune als sinnvolle Strategie beschrieben. Gleichzeitig wurden in vielen Diskussionen starke Reibungsverluste und Umsetzungsprobleme bei der Entwicklung einer gemeinsamen Arbeit in den ARGE deutlich. Der Status der ARGE wurde auch als weitere These zur Bewertung in der zweiten Befragungswelle vorgeschlagen und wird entsprechend im nächsten Abschnitt eingehender behandelt.

Ein weiteres zentrales Thema in den Diskussionen der Veranstaltungen waren die Notwendigkeit und Bedingungen eines zweiten Arbeitsmarktes. Auch viele Kommentare im Fragebogen befassten sich mit der begrenzten Gestaltungsmöglichkeit der Arbeitsvermittlung. Zwar wurde auch in anderen Themenbereichen stellenweise darauf hingewiesen, dass eine Arbeitsvermittlung nur dann erfolgreich sein kann, wenn ausreichend freie Stellen zur Verfügung stehen. Für die Vermittlung von überwiegend Langzeitarbeitslosen durch die Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften stellt sich aber dieses Problem aus Sicht der Experten offensichtlich vehementer. Zur Weiterentwicklung von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt wurde entsprechend auch eine These formuliert, die für die zweite Welle zur Diskussion gestellt und im nächsten Abschnitt vertieft wird.

Weil sie vielfältig und zum Teil kontrovers bewertet wurde, wird im Folgenden auf die These zur Entwicklung des Fallmanagements eingegangen.

##### **7.4.1.1 Fallmanagement**

Inwiefern ein umfassendes Fallmanagement durchsetzbar und unter welchen Bedingungen davon eine positive Wirkung zu erwarten ist, wird in den freien Kommentaren unterschiedlich bewertet.

Sehr viele Anmerkungen betonen auf der einen Seite, wie wertvoll die Weiterentwicklung des Fallmanagements insbesondere für die Integration besonderer Zielgruppen sei. Ein fester Ansprechpartner würde dem Arbeitsuchenden den Kontakt erleichtern als auch für den Fallmanager bessere Möglichkeiten schaffen, eine verbindliche Beratungssituation herzustellen, in der auch Aktivierungsstrategien besser greifen. Im Rahmen der Veranstaltungen wurde überdies deutlich, dass das Prinzip der Betreuung von Bedarfsgemeinschaften, wie im SGB II vorgesehen, eine

nachhaltige und auch präventive Beratungstätigkeit erleichtern kann. Durch den Kontakt mit der gesamten Familie könnte so beispielsweise einer „vererbten“ Sozialhilfekarriere der Kinder besser vorgebeugt werden.

Auf der anderen Seite findet sich eine Reihe skeptischer Kommentare zur konsequenten Umsetzung des Fallmanagements. Diese Anmerkungen unterscheiden sich in der jeweiligen Motivation. So halten einige der Experten das Konzept Fallmanagement zwar für sinnvoll, nehmen aber in der Umsetzung derartige Defizite wahr, dass sie sich eine positive Weiterentwicklung nicht vorstellen können. Als ein Problem schätzen Experten etwa fehlende Qualifikation von Fallmanagern ein. Für einzelne ARGE wurde bewertet, dass lediglich die Berufsbezeichnung verändert, nicht aber die jeweiligen Qualifikationen angepasst wurden. Gleichzeitig werden mit der neuen Institutionalisierung auch neue Schnittstellen wahrgenommen. So würde beispielsweise differenziert nach Leistungsabteilung, Fallmanagement, Vermittlung und für den U25-Bereich zusätzlich Jugendberufshilfe gearbeitet, womit für die Arbeitssuchenden mindestens drei bis fünf Ansprechpartner einhergehen. In der Unterscheidung zwischen ARGE und Optionskommunen wird in diesem Zusammenhang auf zu viele Schnittstellen in der Struktur der ARGE hingewiesen und gleichzeitig die Einschätzung geäußert, dass es Optionskommunen möglicherweise leichter fallen kann, ein solches Konzept konsequent umzusetzen. Diejenigen, die eher den ARGE als den Optionskommunen eine konsequente Umsetzung des Fallmanagements zutrauen (wie oben beschrieben vielfach Arbeitgeber bzw. Experten von Verbänden und Kammern), begründen dies weniger konzeptionell als vielmehr schlicht mit ihrer Wahrnehmung, dass in den Optionskommunen „nichts passiert“.

Nicht wenige Kommentare stellen aber auch die positive Wirkung eines konsequenten Fallmanagements inhaltlich infrage. Als Hauptargument in diesem Zusammenhang benennen die Experten eine Missachtung der individuellen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen bei diesem Konzept. Die Vermittlung gerade von Langzeitarbeitslosen erfordere so viele unterschiedliche Fähigkeiten und so viel Spezialwissen, dass schon die Orientierung an der Idee „alles aus einer Hand“ der Aufgabe nicht gerecht würde.

#### **7.4.2 Neue Thesen in der zweiten Befragungswelle**

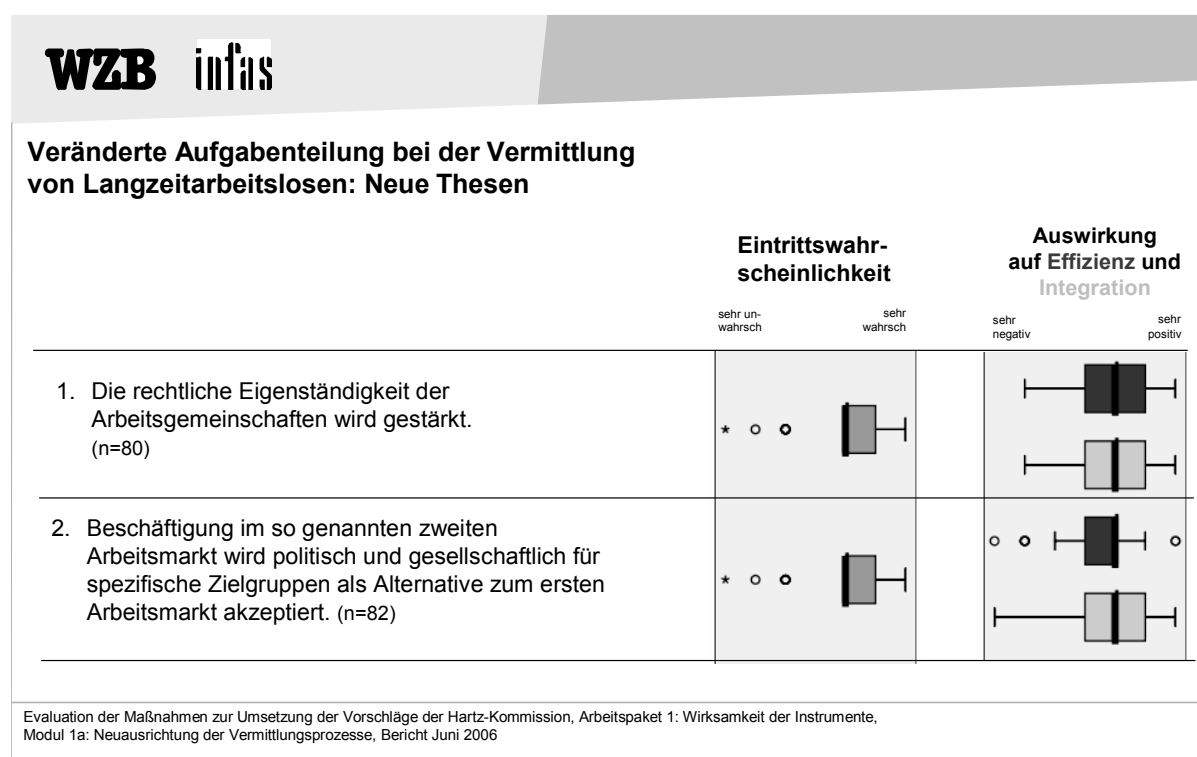
Wie bereits erwähnt, wurden in der zweiten Befragungswelle zwei Thesen neu zur Diskussion gestellt (vgl. Abbildung 7-10).

Sowohl eine Weiterentwicklung der rechtlichen Eigenständigkeit der ARGE als auch eine stärkere Akzeptanz von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt wird von der überwiegenden Anzahl der Experten mit hoher Geschlossenheit für wahrscheinlich gehalten. In der Bewertung der Auswirkung dieser Tendenzen gehen die Meinungen weiter auseinander. Zwar nehmen wiederum für beide Aspekte die Mehrheit der Befragten eine positive Wirkung sowohl für die Effizienz der Vermittlung als auch für die

Integration von besonderen Zielgruppen an. Jeweils 25 % der Experten sehen aber eine negative Auswirkung für beide Dimensionen.

Die skeptischen Bewertungen in Bezug auf eine stärkere rechtliche Eigenständigkeit relativieren zum Teil generell die Bedeutung der institutionellen Frage für den Vermittlungserfolg; zum Teil werden auch Befürchtungen neuer Doppelstrukturen und zusätzlicher Bürokratie deutlich. Positiv werden demgegenüber eine steigende Effektivität durch klarere Verantwortungsstrukturen und die bessere Möglichkeit, auf lokale Besonderheiten einzugehen, hervorgehoben.

### Abbildung 7-10: **Veränderte Aufgabenteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen: Neue Thesen**



In Bezug auf den zweiten Arbeitsmarkt stehen sich im Wesentlichen Argumente gegenüber, die auch die öffentliche Debatte in diesem Zusammenhang prägen: Positiv erwartet man von einem zweiten Arbeitsmarkt die Möglichkeit für besondere Zielgruppen, überhaupt Beschäftigungsfähigkeit zu erlangen – bei steigender Konkurrenz am ersten Arbeitsmarkt eine Maßnahme zur Sicherung des sozialen Friedens. Negativ wird auf der anderen Seite die Befürchtung geäußert, reguläre Beschäftigung zu verdrängen, ohne eine echte Brücke in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.

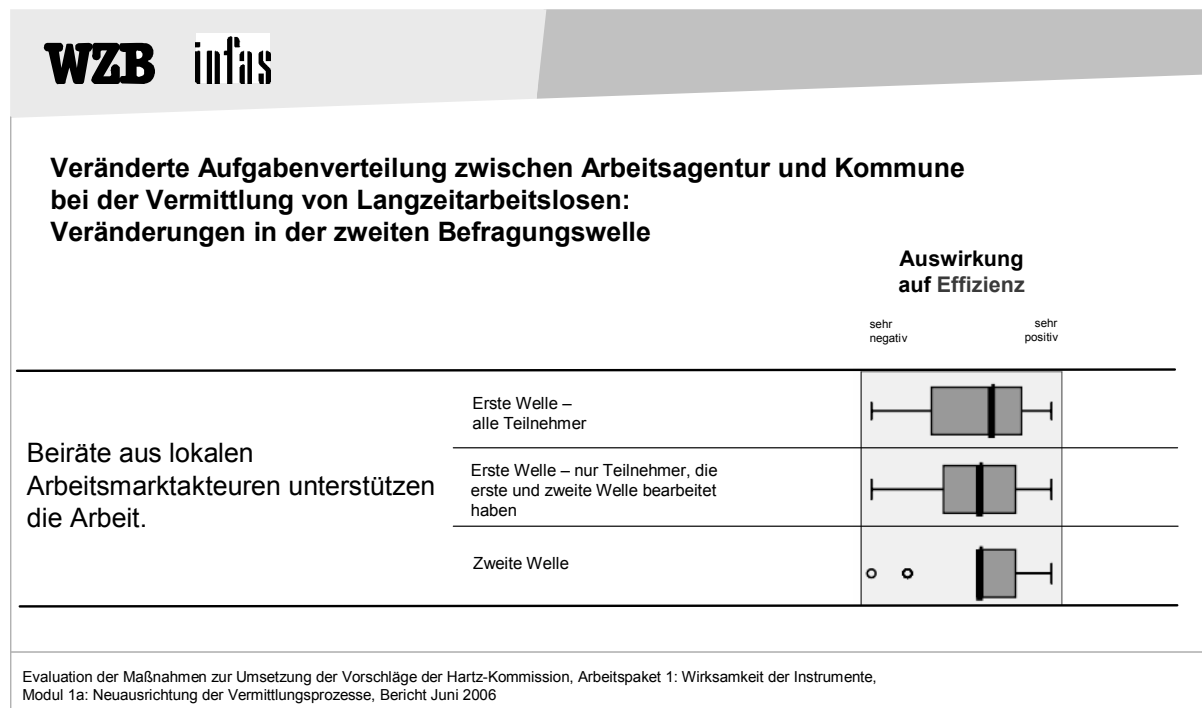
In den Diskussionen zu diesem Thema in den Veranstaltungen stand überwiegend die Suche nach geeigneten Bedingungen eines zweiten Arbeitsmarktes im Vordergrund. So müsste auch nach Ansicht derjenigen Experten, die eine Stärkung des zweiten Arbeitsmarkt für sinnvoll halten, eine Wettbewerbsverzerrung und die Verdrängung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vermieden werden. Eine prinzipiell positive Rolle können dabei aus Sicht der Experten die regionalen Beiräte

einnehmen. In einem Agenturbezirk wurde der Verdienst dieser Einrichtung in Bezug auf die Anerkennung von Arbeitsgelegenheiten hervorgehoben. In einem anderen Bezirk wurde das Fehlen einer solchen Institution als entscheidendes Hemmnis für die Weiterentwicklung eines anerkannten zweiten Arbeitsmarktes ausgemacht.

### 7.4.3 Veränderungen in der zweiten Befragungswelle

In der aggregierten Darstellung fällt bei einer These eine veränderte Bewertung auf (vgl. Abbildung 7-11). Danach wird die Bedeutung der Arbeit der Beiräte für die Effizienz der Vermittlung in der zweiten Welle positiver eingeschätzt als in der ersten. Ein Blick auf die Einzelbewegungen in den Antworten verdeutlicht allerdings, dass allein zwei sehr deutliche Korrekturen diese veränderte Darstellung auslösen und damit hier nicht von einer quantitativen Trendveränderung, wohl aber von einer Stabilisierung gesprochen werden kann.

**Abbildung 7-11: Veränderte Aufgabenverteilung zwischen Arbeitsagentur und Kommune bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle**



Auch für diesen Abschnitt gilt, dass mit der aggregierten Darstellung nur ein Teil der Antwortkorrekturen wiedergegeben wird. Beispielsweise wurden auch mehrere Anpassungen in Bezug auf das Fallmanagement getätigt, die sich aber in der Summe gegenseitig aufheben. Die Möglichkeit zu Anmerkungen haben dabei nur diejenigen genutzt, die eine Korrektur nach unten vorgenommen haben, d. h. von einer positiven zu einer negativeren Bewertung der Auswirkung des Fallmanagements. Begründet werden die Korrekturen mit der in der Praxis deutlich gewordenen Komplexität der Aufgabe, die nicht durch ein Fallmanagement zu lösen sei.

#### 7.4.4 Interpretation der Ergebnisse

Mit der Problematisierung der rechtlichen Stellung der ARGE, des Fallmanagements sowie der Notwendigkeit eines zweiten Arbeitsmarktes knüpft die Diskussion im Rahmen des Delphi-Verfahrens an zentrale Ergebnisse von Kapitel 6 an. Hier wie dort werden Steuerungsprobleme der ARGE thematisiert, die der doppelten Trägerschaft geschuldet sind. Allerdings werden die in Kapitel 6 überwiegend betonten Probleme auf der Führungsebene (nicht vorhandene Dienstaufsicht, mangelnder Handlungsspielraum in Personalfragen) im Rahmen der Delphi-Befragung stärker durch inhaltliche Aspekte ergänzt. Eine Stärkung der rechtlichen Eigenständigkeit der ARGE steht für viele Delphi-Experten in engem inhaltlichen Zusammenhang mit einer ohnehin für notwendig gehaltenen Dezentralisierung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen. Eine eigenständige ARGE, so eine These, hätte auch bessere Möglichkeiten, auf regionale Belange einzugehen.

Wie in Kapitel 6 konstatiert, werden Begriff und Konzept des Fallmanagements in den ARGE unterschiedlich genutzt. Gemeint sein kann einerseits ein Organisationsprinzip, nach dem unabhängig von der jeweiligen Kundengruppe möglichst alle Dienstleistungen von einem Ansprechpartner erbracht bzw. koordiniert werden. Andererseits kann Fallmanagement auch eine Spezialistenaufgabe derjenigen bezeichnen, die für die Vermittlung von Arbeitsuchenden mit besonders geringen Vermittlungschancen zuständig sind.

Im Rahmen des Delphi-Verfahrens stand offenbar überwiegend die Bewertung des Organisationsprinzips Fallmanagement im Vordergrund. In diesem Sinne ist die Einschätzung der Experten, dass nicht alle Leistungen aus einer Hand zu erbringen sind, auch gemeinsam mit dem Befund aus Kapitel 6 zu bewerten, nach dem nur ein kleiner Teil der Kommunen alle zusätzlichen sozialintegrativen Betreuungsleistungen (z. B. Schuldner- oder Suchtberatung) an die ARGE übertragen.

Für die Weiterentwicklung des Fallmanagements gibt das Delphi-Verfahren ein doppeltes Signal: Einerseits findet sich eine recht hohe Übereinstimmung mit diesem Organisationsprinzip quer durch alle beteiligten Agenturbezirke und Akteursgruppen. Diese Zustimmung kann als Ressource bei der Weiterentwicklung des Prinzips genutzt werden. Andererseits ist die Zustimmung dann begrenzt, wenn die Umsetzung des Fallmanagements nicht mit einer konsistenten Personalentwicklung innerhalb der ARGE einhergeht. Die Nivellierung von persönlichen Kompetenzen und zum Teil langjährig entwickeltem Fachwissen wird ebenso als eine Gefahr problematisiert wie die unzureichende Qualifizierung von Fallmanagern für diese spezifische Aufgabe.

Schließlich korrespondiert die Einführung und Bewertung der zusätzlichen These zur Akzeptanz eines zweiten Arbeitsmarktes mit vielen Einschätzungen im Rahmen der Experteninterviews in Kapitel 6. Auch die Experten im Delphi-Verfahren fordern eine „ehrliche Debatte“ um die tatsächlichen Vermittlungschancen der von ihnen betreuten Zielgruppen. Die Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt erscheint hier zahlreichen Experten als sinnvolle (und vielfach einzig wahrgenommene) Alternative zur regulären Beschäftigung. Die Debatten um das Für und Wider dieser These werden

seit Jahren geführt, und auch das Delphi-Verfahren hat hierzu keine grundlegend neuen Argumente beitragen können. Im Sinne eines Stimmungsbildes aus Expertensicht kann hier lediglich von der Vehemenz, mit der eine neue Auseinandersetzung um die Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt sowohl in den Veranstaltungen als auch im Fragebogen gefordert wird, berichtet werden.

## **7.5 Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung**

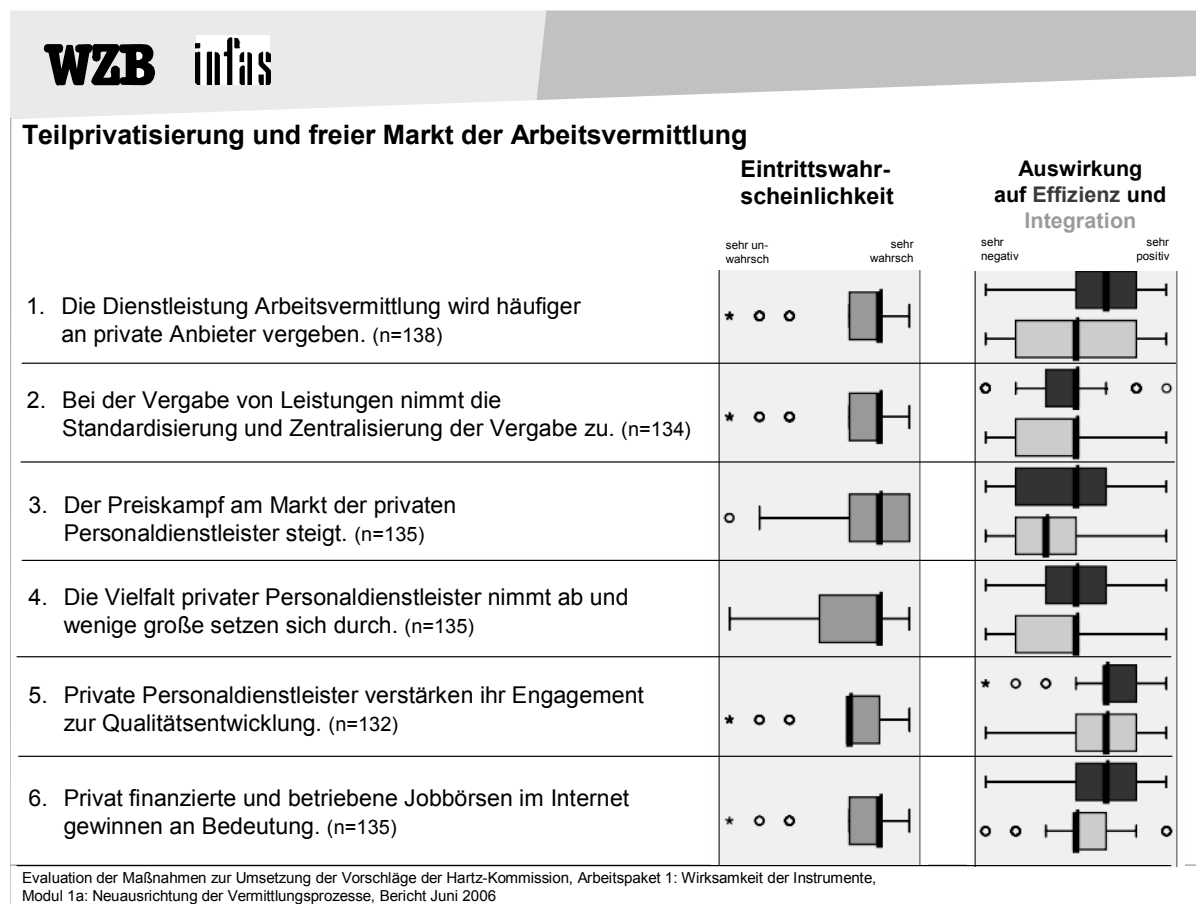
Die stärkere Beteiligung privater Dienstleister an der Vermittlungsaufgabe ist einer der Trends der letzten Jahre. Im Rahmen dieses Berichtes wurden mit der PSA, der Beauftragung Dritter nach § 37 SGB III, der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III und dem Vermittlungsgutschein vier Instrumente untersucht, deren Umsetzung in privater Trägerschaft erfolgt. Inwiefern eine weitergehende oder gar vollständige Privatisierung der Arbeitsvermittlung erfolgssteigernd wirken würde, wurde insbesondere vor der Bundestagswahl im Herbst 2005 politisch diskutiert. Wie in Kapitel 5 gezeigt, wirken diese Debatten auch auf das Akteurshandeln vor Ort zurück. Gleichzeitig prägen sie die Erwartungen und möglicherweise Befürchtungen der hier befragten Experten und Interessenvertreter.

Im Rahmen des Delphi-Verfahrens haben wir die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung in zwei Schritten thematisiert. Zunächst wurden, wie auch in den anderen Themenbereichen, aktuell erkennbare Trends im Fragebogen zur Diskussion gestellt und nach deren künftiger Stabilität und Auswirkung auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung und Integration besonderer Zielgruppen gefragt. Darüber hinaus waren mögliche Zukunftsbilder zur Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung der Schwerpunkt der Abschlussveranstaltungen. In diesem Abschnitt wird zunächst über die Ergebnisse der Befragung berichtet, die Diskussion der Abschlussveranstaltungen wird im Abschnitt 7.6 thematisiert.

### **7.5.1 Quantitative Ergebnisse der ersten Befragungswelle**

Die Experten haben eine recht übereinstimmende Vorstellung davon, wie sich der private Markt der Arbeitsvermittlung entwickeln wird: Man geht davon aus, dass generell mehr Aufträge an Private vergeben werden, dass bei der Vergabe die Standardisierung und Zentralisierung der Vergabe wächst, dass private Anbieter ihr Engagement zur Qualitätsentwicklung steigern werden sowie privat finanzierte und betriebene Jobbörsen an Bedeutung gewinnen. Weniger eindeutig, aber dennoch überwiegend wird für wahrscheinlich gehalten, dass der Preiskampf am Markt der privaten Vermittler weiter zunehmen und dass die Vielfalt privater Anbieter abnehmen wird (vgl. Abbildung 7-12).

Deutlich heterogener fallen die Einschätzungen dazu aus, wie sich diese jeweiligen Entwicklungen auf die Effizienz der Vermittlung auf der einen und auf die Integration besonderer Zielgruppen auf der anderen Seite auswirken würden.

**Abbildung 7-12: Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung**

Die Bewertung, wie sich eine stärkere Beteiligung privater Anbieter an der Arbeitsvermittlung auf die Integration besonderer Zielgruppen auswirken würde (These 1), weist innerhalb der gesamten Befragung die größte Streuung auf – hier sind alle Einschätzungen vertreten.

In der Tendenz leicht negativ eingeschätzt wird die beschriebene Marktentwicklung – stärkere Standardisierung der Vergabe, steigender Preiskampf und geringere Vielfalt der Anbieter. Die Auswirkungen auf die Integrationsleistung für besondere Zielgruppen werden dabei in der Tendenz negativer bewertet als die auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung.

Eine positive Wirkung erwartet die Mehrzahl der Experten sowohl von einer Qualitätssteigerung der privaten Vermittler als auch von einer stärkeren Verbreitung von Online-Stellenbörsen.

In diesem Themenfeld ist von einer starken Interessenorientierung der Antworten auszugehen. Private Anbieter dürften eine andere Einschätzung zur Marktentwicklung haben als Experten der Arbeitsagenturen. In der Tat lässt die akteursspezifische Auswertung (Anhang A2.2) klare Muster erkennen: Private Personaldienstleister schätzen die Auswirkung einer stärkeren Beteiligung privater Anbieter sowohl bezogen auf die Effizienz als auch auf die Integrationsleistung deutlich positiver ein als die Experten der Arbeitsagenturen. Zur Erklärung des Antwortverhaltens reicht die Be-

rücksichtigung der Akteurzugehörigkeiten und damit der Interessengebundenheiten allerdings nicht aus. Denn auch ein erheblicher Anteil der Agentur- und ARGE-Experten sehen positive Auswirkungen einer künftig stärkeren Einbindung privater Dienstleister.

Bezogen auf die Bewertung der Marktentwicklung, also die Wirkungen einer stärkeren Standardisierung der Vergabe, eines vermehrten Preiskampfs und abnehmender Vielfalt der Anbieter, sind die akteurspezifischen Muster schon kaum mehr erkennbar. Eine schlichte Gegenüberstellung von Arbeitsagentur als Auftraggeber und privatem Anbieter als Auftragnehmer könnte erwarten lassen, dass die durch die Vergabestrategie induzierten Wirkungen von den Agenturmitarbeiterinnen positiver eingeschätzt werden als von den privaten Anbietern. Tatsächlich liegen die Einschätzungen nah beieinander, und sowohl die Vertreter der Arbeitsagenturen als auch der privaten Anbieter schätzen insbesondere die Auswirkungen dieser Tendenzen in Bezug auf die Integration besonderer Zielgruppen überwiegend negativ ein.

Die positive Wirkung einer Qualitätsentwicklung in der privaten Arbeitsvermittlung ist ebenfalls eine akteursübergreifende Einschätzung, die allerdings bei privaten Anbietern und bei Arbeitgeberverbänden/Kammern besonders deutlich ausfällt.

## **7.5.2 Diskussionsthemen**

In den freien Kommentaren und Diskussionen während der Veranstaltungen wird die enorme Heterogenität in der Bewertung privater Arbeitsvermittlung zusätzlich deutlich. Hier bestätigt sich die Einschätzung in diesem Bericht (Kapitel 5), dass zwischen Arbeitsagenturen und privaten Anbietern in sehr unterschiedlicher Weise kooperiert wird, zum Teil regionen-, zum Teil auch personenabhängig.

Im Rahmen der ersten Welle und in den Zwischenbilanzveranstaltungen gab es zwei zentrale Themen im Vordergrund: erstens die Frage, ob und wie private Anbieter einen Beitrag zur Integration besonderer Zielgruppen leisten können; zweitens standen grundsätzlich die Qualität und Qualitätsentwicklung privater Dienstleistung zur Diskussion.

### **7.5.2.1 Private Anbieter und besondere Zielgruppen**

Die Frage einer stärkeren Einbindung privater Anbieter ist in den Augen vieler beteiligter Expertinnen und Experten offenbar unmittelbar mit der Sorge verknüpft, dass besondere Zielgruppen benachteiligt werden könnten. Die nach betriebswirtschaftlichen Maßgaben arbeitenden Unternehmen, so die Annahme, müssten sich zwangsläufig auf diejenigen Arbeitsuchenden konzentrieren, deren Vermittlung den geringsten Aufwand verursacht – Creaming liege nahe.

Zusätzlich wird privaten Anbietern von den Experten vielfach eine besondere Kompetenz in der Vermittlung von marktnahen Arbeitsuchenden zugeschrieben. Durch gute



Unternehmenskontakte, niedrigen Betreuungsschlüssel und einen effizienten Arbeitsstil hätten sie demnach die Möglichkeit, zu einer geringeren Dauer der Arbeitslosigkeit bei dieser Gruppe von Arbeitsuchenden beizutragen.

Nur einzelne Vertreter von Arbeitsagenturen und privaten Anbietern nehmen auch eine besondere Kompetenz privater Anbieter bei der Vermittlung von besonderen Zielgruppen an. In drei der sechs Agenturbezirke bestand im Rahmen der Zwischenbilanzveranstaltung entsprechend weitgehende Übereinstimmung darin, dass künftig eine stärkere Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Vermittlung in diesem Sinne – öffentliche eher für marktferne, private eher für marktnahe Arbeitsuchende – stattfinden würde.

Gleichzeitig wird, sowohl in den Veranstaltungen wie auch bereits in den freien Kommentaren des Fragebogens, eine solche mögliche Entwicklung problematisiert. In einer Stadt war etwa die Vermittlung von Hochqualifizierten Hauptthema der Diskussion. In dem Maße, wie sich die Arbeitsagentur aus diesem Feld zurückziehen würde, würde sie gleichzeitig erhebliches strategisches Gestaltungspotenzial für den Standort verlieren (vgl. Protokoll in Anhang A2.3.4). Des Weiteren wurde die Gefahr einer weitergehenden Stigmatisierung von besonderen Zielgruppen betont.

Die Diskussion insbesondere dieser Aspekte wurde in den Abschlussveranstaltungen vertieft, deren Ergebnisse unter Abschnitt 7.6 zusammengefasst werden.

#### 7.5.2.2 Qualität privater Dienstleistung

Die Qualität privater Vermittlungsdienstleistungen wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Dabei wird sowohl in den freien Kommentaren als auch in den Diskussionen der Veranstaltungen vielfach der aus Sicht der Experten unmittelbare Bezug zwischen der Qualität der Dienstleistungen und der Vergabepaxis der BA hergestellt. Eine Veranstaltung wurde beispielsweise dazu genutzt, sich über die Erfahrungen unmittelbar nach der ersten Ausschreibungswelle durch das REZ auszutauschen.

Generell fallen die Kommentare zu diesem Thema im Fragebogen erwartungsgemäß vielfach interessenabhängig aus. Private Anbieter betonen Vorteile der privaten gegenüber der öffentlichen Arbeitsvermittlung und umgekehrt. Für eine Weiterentwicklung dieses Themas sind daher insbesondere solche Argumente von Interesse, die „akteursuntypisch“ sind. In diesem Sinne beschreiben einzelne Expertinnen und Experten aus Arbeitsagenturen und ARGEN Chancen sowohl aufgrund weniger bürokratischer Strukturen bei privaten Arbeitsvermittlern als auch besonders durch die Möglichkeit der Spezialisierung auf bestimmte Branchen und Zielgruppen. Umgekehrt halten nicht wenige private Anbieter die öffentliche Arbeitsvermittlung für unentbehrlich, weil sie über einen bundesweiten Marktüberblick verfügt und Gestaltungsaufgaben für den regionalen Arbeitsmarkt zusätzlich zur reinen Arbeitsvermittlung übernimmt.

Arbeitgeber formulieren in diesem Zusammenhang ein doppeltes Interesse: Auf der einen Seite schätzen sie eine hohe Flexibilität, die sie vielfach eher privaten Anbie-

tern zutrauen. Auf der anderen Seite komme ihnen eine übersichtliche Struktur mit einem Ansprechpartner („one face to the customer“) entgegen, wie es eher durch die öffentliche Arbeitsvermittlung sichergestellt werden könne.

Die Wirkung einer abnehmenden Vielfalt von Anbietern wird in diesem Zusammenhang sehr ambivalent eingeschätzt und begründet: Auf der einen Seite erwarten Experten unterschiedlicher Institutionen von einer stärkeren Konzentration in der Branche auch eine Art „Marktbereinigung“. Die qualitativ hochwertig arbeitenden Anbieter würden sich durchsetzen – große Anbieter verfügten zudem über eine bessere Infrastruktur und größere Stellen und Bewerberpools. Auf der anderen Seite wird (ebenfalls von Experten unterschiedlicher Institutionen) die Sorge betont, dass mit einer stärkeren Konzentration auch eine Vernachlässigung sowohl zielgruppen- als auch regionenspezifischer Besonderheiten einhergehen würde.

### **7.5.3 Veränderungen in der zweiten Befragungswelle**

Die aggregierte Darstellung der Antworten der ersten und zweiten Welle macht zwei Veränderungen deutlich (vgl. Abbildung 7-13):

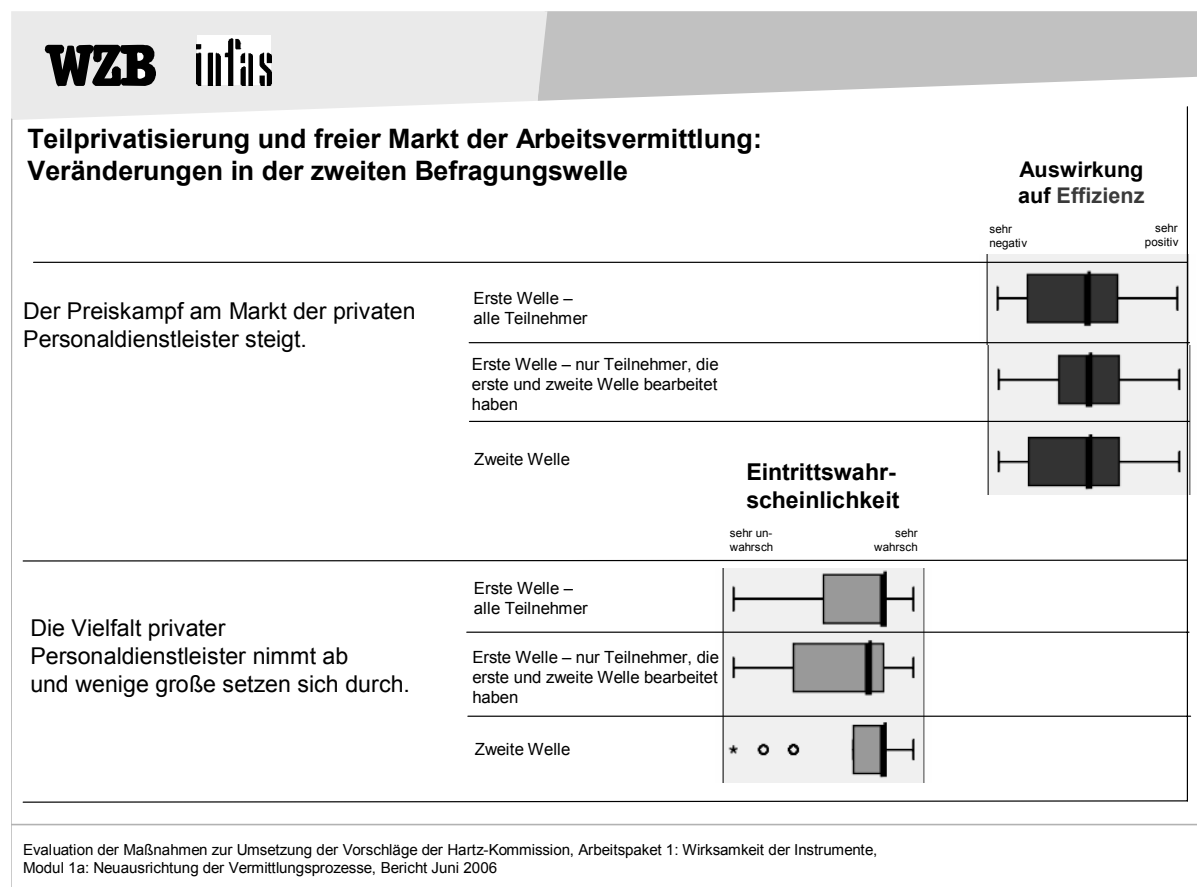
1. Die Auswirkung eines steigenden Preiskampfs auf die Effizienz der Arbeitsvermittlung wird etwas negativer bewertet als in der ersten Welle.
2. Die Annahme, dass sich die Vielfalt privater Anbieter reduzieren wird, wird für wahrscheinlicher gehalten als in der ersten Welle.

Für beide Thesen findet dabei eine Anpassung des Antwortverhaltens an die Mehrheit der Antworten statt. Die Analyse der einzelnen Bewegungen (Anhang) macht jedoch deutlich, dass die quantitative Bedeutung dieser Veränderungen eher gering ist.

Bezogen auf die These zum steigenden Preiskampf geben insgesamt fünf, allerdings zum Teil erheblich veränderte Bewertungen den Ausschlag, während zwei Einschätzungen gleichzeitig positiv korrigiert werden. Die positive Korrektur wird begründet mit einer gestiegenen Transparenz und Wirtschaftlichkeit bei der Vergabepaxis.

Die These zur sinkenden Vielfalt privater Dienstleister wird ebenfalls von fünf Experten zum Teil stark verändert. Die Kommentare weisen darauf hin, dass auch hier in erster Linie real wahrgenommene Veränderungen Anlass zu einer Korrektur gegeben haben. Angeführt werden Beispiele von Fusionen privater Anbieter ebenso wie erteilte Zuschläge nach zentraler Ausschreibung an große Anbieter.

**Abbildung 7-13: Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung: Veränderungen in der zweiten Befragungswelle**



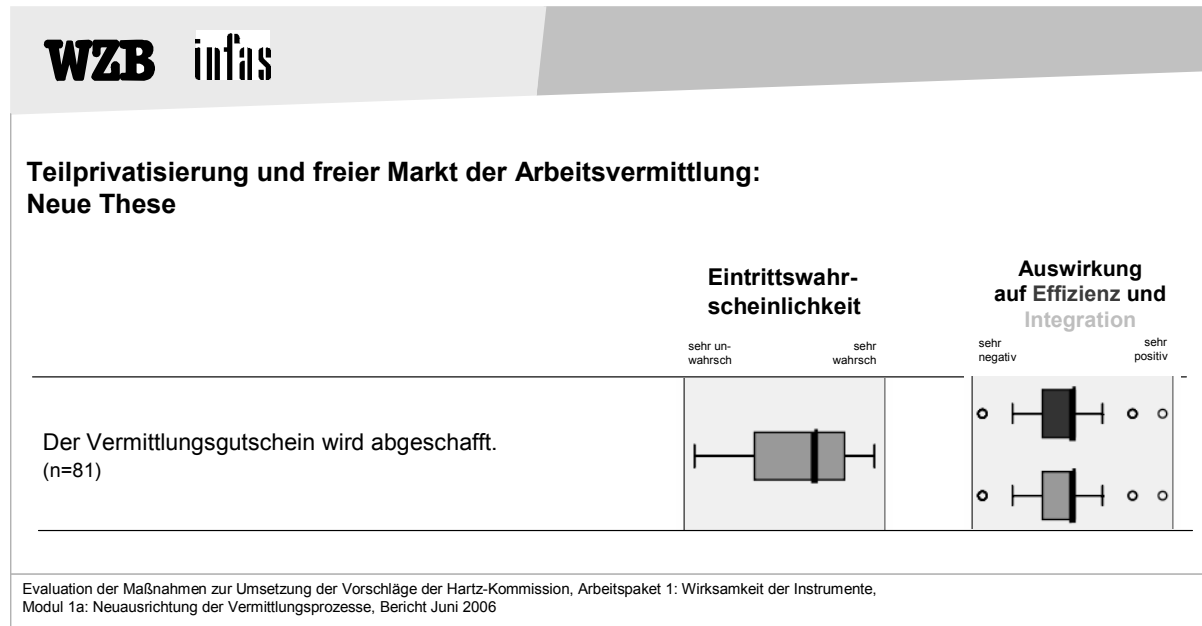
#### 7.5.4 Neue These in der zweiten Befragungswelle

Aus der ersten Befragungswelle wurde eine These zum Vermittlungsgutschein neu in den Fragebogen der zweiten Welle aufgenommen (vgl. Abbildung 7-14).

Ob der Vermittlungsgutschein künftig abgeschafft wird, ist in erster Linie eine politische Entscheidung, und entsprechend fallen die Bewertungen zur Eintrittswahrscheinlichkeit sehr heterogen aus.

Auffällig ist die weitgehend neutrale Bewertung der möglichen Auswirkung eines solchen Schrittes auf die Effizienz der Vermittlung und die Integration besonderer Zielgruppen. Der Median liegt auf der neutralen 0-Achse, und 50 % aller Bewertungen liegen zwischen 0 und –1. Betrachtet man die akteursspezifische Auswertung zu dieser These, dann erkennt man, dass die negative Tendenz der Einschätzungen weitgehend durch die Antworten privater Anbieter induziert ist. Die überwiegende Mehrheit der Experten sowohl der Arbeitsagenturen als auch der Arbeitgeber erwarten weder eine positive noch eine negative Auswirkung durch eine potenzielle Abschaffung des Vermittlungsgutscheins.

**Abbildung 7-14: Teilprivatisierung und freier Markt der Arbeitsvermittlung:  
Neue These**



### 7.5.5 Interpretation der Ergebnisse

Vergleicht man die Bewertung des Delphi-Verfahrens zur künftigen Bedeutung privater Arbeitsvermittlung mit den vorangegangenen Kapiteln, hier insbesondere Kapitel 5, so entsteht auf den ersten Blick ein Widerspruch: Die Nutzung der Instrumente unter dem Stichwort vermittlungsnaher Dienstleistungen hat in jüngster Zeit von einem ohnehin niedrigen Niveau ausgehend weiter abgenommen, die strategische Relevanz, die diesen Instrumenten seitens der Agenturen sowie der ARGE beigemessen wird, ist eher marginal, viele Gesprächspartner in den Fallstudien beschreiben schlechte Erfahrungen bei der Umsetzung der Instrumente. Gleichwohl gehen die Delphi-Experten von einer künftig steigenden Bedeutung privater Arbeitsvermittlungen aus.

Zur Interpretation sind mehrere Aspekte von Bedeutung. Zum einen ist die hohe Bewertung im Delphi-Verfahren stark geprägt von der Einschätzung privater Dienstleister, deren Geschäftsstrategie auf eine positiven Entwicklung der Branche ausgerichtet ist und die sich insofern hier auch interessengebunden äußern müssen. Demgegenüber fällt die Einschätzung der Arbeitsagenturen heterogener aus, aber auch die ARGE-Vertreter gehen recht geschlossen von einer steigenden Bedeutung privater Arbeitsvermittlungen aus.

Prüft man die erklärenden Kommentare zu dieser These, so stößt man auf eine weitere mögliche Erklärung des (vermeintlichen) Widerspruchs: Die Einschätzung, dass die private Arbeitsvermittlung an Bedeutung zunehmen wird, wird deutlich häufiger politisch bzw. als Interpretation erkennbaren politischen Willens denn als Konsequenz heute gemachter Erfahrung begründet. Kommentare wie „Das ist politisch ge-

wollt“ werden zum Teil von denselben Experten ins Feld geführt, die von schlechten Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten berichten.

Die Ergebnisse spiegeln so auch die in Kapitel 5 herausgearbeitete Unklarheit gesetzlicher Regelungen und die damit einhergehenden diffusen Verständnisse öffentlich-privater Kooperation in der Arbeitsvermittlung. Abgesehen von einem groben Muster, nach dem die interessengebundenen privaten Anbieter die Einbindung Privater positiver einschätzen als die Vertreter der öffentlichen Arbeitsvermittlung, sind die Bewertungen überaus heterogen. Auch ein Blick auf die in dieser Frage zwar als Kunden interessierten, aber weniger interessenpolitisch gebundenen Arbeitgeber lässt keine klare Interpretation zu. Die Einschätzungen von Arbeitgeberverbänden, Kammern und Unternehmen variieren ebenfalls erheblich.

Mit dem Delphi-Verfahren wurden zwei aus Sicht der Experten zentrale Hintergründe für diese Varianz pointiert: Offensichtlich besteht Unsicherheit hinsichtlich der Qualität der Dienstleistung von privaten Anbietern sowie hinsichtlich der angemessenen Betreuung von besonderen Zielgruppen. Unterhalb dieser Bewertungsebene – auch dies wurde insbesondere im Rahmen der Veranstaltungen deutlich – streitet man in der Frage der Privatisierung sozialer Dienstleistungen allerdings immer auch um die Definitionen und das Verständnis von Sozialstaat.

Das Delphi-Verfahren liefert in diesem Punkt kein klares Signal. Dies ist insofern von Bedeutung, als bereits in Kapitel 5 darauf hingewiesen wurde, dass die Prozesswirksamkeit von durch Dritte erbrachten vermittlungsnahen Dienstleistungen auch vom gegenseitigen Kooperationsverständnis abhängen kann. Eine bessere Verständigung über Chancen und Grenzen der Einbindung privater Anbieter kann hier möglicherweise Effizienzpotenziale erschließen.

Auch vor diesem Hintergrund wurde in den Abschlussveranstaltungen des Delphi-Verfahrens die öffentlich-private Kooperation in der Arbeitsvermittlung zum Schwerpunktthema erklärt. Eckpunkte der Diskussion werden im Folgenden vorgestellt.

## **7.6 Zukunftsbilder zur öffentlich-privaten Aufgabenteilung in der Arbeitsvermittlung**

Im letzten inhaltlichen Teil des Fragebogens hatten die Expertinnen und Experten Gelegenheit, ihr Zukunftsbild der Arbeitsvermittlung in einer Perspektive von 10 bis 15 Jahren in einem freien Text zu beschreiben. Notiert wurden hier zahlreiche Aspekte zur Entwicklung der Dienstleistung Arbeitsvermittlung, die in engem Zusammenhang mit den Kommentaren zu den Thesen des Fragebogens stehen und deshalb hier nicht ausführlich referiert werden.<sup>255</sup> In Bezug auf die erwartete künftige Trägerstruktur der Arbeitsvermittlung wurde wiederum eine weitgehende Heterogeni-

---

255 Die Texte in diesem Fragebogenabschnitt wurden ebenfalls inhaltsanalytisch ausgewertet. Eine Zusammenfassung siehe Anhang A2.3.3.

tät der Einschätzungen deutlich, wie sie schon in den Kommentaren zum oben beschriebenen Abschnitt zu privater Arbeitsvermittlung zu erkennen war.

Aus diesem Anlass wurde die öffentlich-private Aufgabenteilung zu einem Schwerpunktthema in allen Abschlussveranstaltungen. In einem moderierten Prozess<sup>256</sup> wurden zu den drei alternativen Zukunftsbildern

1. Vollständige Privatisierung der Arbeitsvermittlung,
2. Private Anbieter sind für die Vermittlung arbeitsmarktnaher Arbeitsuchender zuständig und
3. Private Anbieter sind für die Vermittlung arbeitsmarktferner Arbeitsuchender zuständig

mögliche Konsequenzen und Regelungsbedarf entwickelt.

Die Ergebnisse der Diskussionen aller Agenturbezirke wurden zusammengefasst und sind im Anhang dokumentiert. Die genannten Vor- und Nachteile der jeweiligen Szenarien und der damit verbundene rechtliche und institutionelle Regelungsbedarf sind so vielfältig, dass die folgenden Einzelaspekte keinen Anspruch auf eine repräsentative Zusammenfassung erheben können.

Die Diskussionen in den Veranstaltungen unterschieden sich im Grad ihrer „Radikalität“. So nutzten einzelne Gruppen den (für die Größe der Themenstellung zeitlich knappen) Austausch, um ein Bild von einer Arbeitsvermittlung in einem grundlegend veränderten Finanzierungs- und Institutionengefüge zu skizzieren. Unabhängig von der Art der Aufgabenteilung müsste dann die Dienstleistung, die von privaten Vermittlern erbracht wird, auch privat finanziert werden, etwa in Form individueller Vorsorge. In der Konsequenz würde eine Art Gebührenordnung und eine staatliche Aufsicht entwickelt. Alternativ und überwiegend wurde aber über Privatisierung als Auftragsbeziehung zwischen einer (kleiner) verbleibenden BA und privaten Anbietern diskutiert.

Mit den Abschlussveranstaltungen differenzierte sich die Einschätzung zu möglicher öffentlich-privater Aufgabenteilung gegenüber den Zwischenbilanzveranstaltungen. Nach der ersten Befragungswelle bestand noch weitgehende Einigkeit in der Einschätzung, dass eine Aufgabenteilung nach dem Prinzip öffentlich für marktferne, privat für marktnahe Arbeitsuchende, nahe liegt. In zwei der sechs Städte wurde nun in der Summe der zu berücksichtigenden Aspekte auch eine Tendenz deutlich, dass private Anbieter bei der Vermittlung von besonderen Zielgruppen eine gute Ergänzung darstellen könnten. Dieser Einschätzung liegt allerdings ein Bild von Privatisierung zugrunde, nach dem das Finanzierungssystem von der Privatisierung unberührt bleibt und die BA weiterhin als Auftraggeber fungiert. Die vielfältige Trägerlandschaft, in der zahlreiche Anbieter bereits heute auf Angebote für besondere Zielgruppen

---

256 Zur einleitenden Präsentation und damit der Anleitung zur Entwicklung der Zukunftsbilder siehe Anhang A2.3.4.

spezialisiert seien, wird als ein Argument für dieses Szenario angeführt. Wesentliches Gegenargument ist das komplexe gesetzliche Gefüge, das insbesondere bei der Vermittlung von besonderen Zielgruppen, für die eine Reihe von Leistungen als Rechtsanspruch verankert sind, zu berücksichtigen wäre.

Generell war in den Veranstaltungen zwar im Einzelfall, nicht aber generell eine Polarisierung der Meinungen zwischen Vertretern der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf der einen und der privaten auf der anderen Seite zu erkennen. Vielmehr wurden insbesondere bei der Beschäftigung mit dem weitestgehenden Szenario der vollständigen Privatisierung von Experten aller Akteursgruppen die vielfältigen Aufgaben hervorgehoben, die heute von der BA übernommen würden und nicht ohne großen (und risikoreichen) Aufwand privatisiert werden könnten. Bei einer Teilprivatisierung nach Zielgruppen wurde ausführlich über die Gestaltung der Schnittstellen, Definition der Gruppenzugehörigkeit und Risiken zusätzlicher Bürokratie durch Parallelstrukturen diskutiert.

## 7.7 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Anliegen des Delphi-Verfahrens war es, ein systematisches Meinungsbild von Implementationsexpertinnen und -experten zu künftigen Anforderungen an die Arbeitsvermittlung und zu geschätzten künftigen Auswirkungen aktueller Weichenstellungen einzuholen. Die Übereinstimmung von Akteuren auf der Implementationsebene mit den Zielen und gewählten Strategien der Reform wird dabei als Ressource für einen erfolgreichen Umsetzungsprozess angesehen. Gleichzeitig verfügen die Teilnehmer über eine spezifische Implementationsexpertise, die hier als Sensor für mögliche Wirkungen, Nebenwirkungen und Reibungsverluste genutzt werden sollte.

Mit der Pointierung von Widersprüchen zwischen Einschätzungen der Experten und derzeit erkennbaren Reformtrends kann deshalb gestaltungsrelevantes Wissen geschaffen werden. In diesem Sinne lassen sich aus der facettenreichen Auseinandersetzung folgende Aspekte hervorheben:

*Der Integration besonderer Zielgruppen muss aus Sicht der Delphi-Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein höherer Stellenwert beigemessen werden.* Fasst man alle Kommentare, die quantitativen Bewertungen und die Auseinandersetzungen in den Veranstaltungen zu einem Tenor zusammen, so entsteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den Anforderungen aus Sicht der Experten und dem aktuell wahrgenommenen Reformtrend. Im Rahmen der Organisationsform KuZ und mit der Umsetzung der Handlungsprogramme drohen aus Sicht der Experten insbesondere Arbeitssuchende mit schlechten Vermittlungschancen zu verlieren. Ein wesentlicher Vorbehalt bei der Beauftragung Dritter ist die Sorge, dass hier ein systematisches Creaming stattfinden könnte. Bei einem Teil der Arbeitssuchenden, die von der ARGE betreut werden, gehen die Experten davon aus, dass sie im ersten Arbeitsmarkt keine Einstellungschancen mehr haben, und fordern deshalb eine neue Debatte um Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Gleichzeitig erhält von allen Thesen im Fragebogen

diejenige, dass sich der Anteil der Niedrigqualifizierten künftig erhöhen wird, die größte Zustimmung.

Insofern unterstützt die Expertenmeinung im Delphi-Verfahren die in Kapitel 2 problematisierte These, nach der durch die jetzige Form der Institutionalisierung und Verantwortungsteilung in der Arbeitsvermittlung neue Verschiebepbahnhöfe entstehen, die in erster Linie zu Lasten besonderer Zielgruppen gehen.

*Die Bewertung öffentlich-privater Aufgabenteilung ist diffus.* Sieht man davon ab, dass private Anbieter entsprechend ihrer Interessenlage die Auswirkung privater Arbeitsvermittlung generell etwas positiver einschätzen als andere Akteursgruppen, gehen die Bewertungen einer stärkeren Beteiligung privater Dienstleister an der Arbeitsvermittlung weit auseinander. In den jeweiligen Begründungen mischen sich in hohem Maße pragmatische Erwägungen mit interessenengebundenen und normativen Argumenten.

Zusammen mit den Befunden aus Kapitel 5 kann man hier jedenfalls mutmaßen, dass der Gesetzgeber bislang wenig zu einer stringenteren Klärung der Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Anbietern beigetragen hat. So wie in den Gesetzen und Gesetzesbegründungen zu den Instrumenten vermittlungsnaher Dienstleistungen die Rollenklärung unklar bleibt und sich auch hier unterschiedliche Ziele (Wettbewerbsorientierung versus Vermittlungsunterstützung für die BA) mischen, erscheinen auch die Haltungen vor Ort zum Teil orientierungslos.

*Die Unterbewertung individueller Ressourcen kann eine Gefahr im weiteren Umbauprozess der BA darstellen.* Generell wird der Umbauprozess von den Experten sowohl innerhalb wie außerhalb der BA in der Tendenz wohlwollend aufgenommen – diese Grundhaltung kann als Ressource genutzt werden. Allerdings stößt die Zustimmung dort an Grenzen, wo die Qualifikation der Vermittler nicht in angemessener Weise berücksichtigt wird. Die Balance zwischen individueller Verantwortung und Standardisierung erscheint insofern erfolgskritisch für den weiteren Prozess.<sup>257</sup>

In engem Zusammenhang damit steht die Forderung nach stärkerer Dezentralisierung. Die Einschätzung, dass eine stärkere Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen – sowohl institutionell an die örtlichen Agenturen als auch individuell an die jeweiligen Vermittlerinnen und Vermittler – sich positiv auf die Vermittlungsqualität auswirken würde, ist überaus präsent und geschlossen. Insofern kann man davon ausgehen, dass jede Maßnahme zur weiteren Zentralisierung im Widerspruch zu einem Großteil der Implementationsverantwortlichen erfolgen würde.

*Für die ARGE wird mehr Freiraum erwartet.* Eine stärkere rechtliche Eigenständigkeit der ARGE wird als Zukunftsentwicklung weit überwiegend positiv eingeschätzt. Gleichzeitig wird das KuZ-Konzept für die ARGE von vielen Experten als weniger

---

257 Die Einschätzung der Delphi-Experten korrespondiert in Teilen auch mit den Zwischenergebnissen des Arbeitspaktes 2 im Rahmen dieser Evaluation (vgl. Bieber et al. 2005). Auch hier wird auf eine Beteiligungslücke bei der Umsetzung der Reformen hingewiesen.



passend bewertet als für die Arbeitsagenturen und damit die eigenständige Entwicklung von Organisationsformen für sinnvoll gehalten.

Tendenzen zu einer derartigen Differenzierung wurden ebenfalls im Rahmen dieses Projektes bereits gefunden (vgl. Kapitel 6). Mit Blick auf die Gesamtreform und die Konsistenz im institutionellen Gefüge bleibt die Frage, inwiefern eine weitgehende Auseinanderentwicklung von Trägern nach SGB III und SGB II zu neuen Schnittstellenproblemen führen wird bzw. wie diese frühzeitig zu minimieren sind.



## 8. Fazit und Empfehlungen

In der vorliegenden Studie wurde die Reform der Arbeitsvermittlung auf Basis der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission anhand der Themengebiete Reorganisation der öffentlichen Arbeitsmittlung der Bundesagentur für Arbeit im SGB-III-Bereich, Reformen der Bewerberaktivierung, Reformen der Vermittlungsinstrumente durch Einschaltung Dritter (§§ 37, 37c, 421i, 421g SGB III) sowie explorativ zur ersten Umsetzungsphase der Vermittlungsarbeit der Arbeitsgemeinschaften nach § 44 SGB II untersucht.

In diesem Rahmen hat die Untersuchung an verschiedenen Punkten immer wieder Themen berührt, die über den engen Fokus der genannten Teilgebiete dieser Evaluation hinausgehen. Mit der Klärung oder Beantwortung dieser übergeordneten Fragen sind letztlich politische Richtungsentscheidungen verbunden. Im Zusammenhang mit diesen Richtungsentscheidungen ergeben sich jeweils unterschiedliche Handlungsoptionen für die weitere Ausgestaltung der Evaluationsteilgebiete und -aspekte. Die fraglichen übergeordneten Themengebiete sind:

- die Zielbestimmung und das Aufgabenportfolio der öffentlichen Arbeitsvermittlung;
- die Frage des öffentlich-privaten Dienstleistungsmixes in der Arbeitsvermittlung;
- die Schnittstelle zwischen SGB III und II.

### 8.1 Teil 1: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung (SGB III)

#### 8.1.1 Zielbestimmung und Aufgabenportfolio der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Funktionsbestimmung der Arbeitsvermittlung ist in Deutschland gegenwärtig nicht deutlich definiert und an bestimmten strategischen Punkten politisch umstritten. Es bedarf daher einer grundlegenden gesellschaftlichen Neuverständigung über die Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik.

#### *Richtungsentscheidung über die Funktionsbestimmung der BA im SGB-III-Bereich*

Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht wurde folgende zentrale politische Frage berührt: Hat die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur – inklusive der Vermittlung – in Deutschland sozialpolitische und umverteilende Aufgaben bzw. soll sie diese weiterhin haben oder soll die Bundesagentur als eine rein nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien handelnde Versicherungsanstalt agieren (vgl. Abschnitt 2.5.1.2)? Mit dieser Richtungsentscheidung ist verbunden, ob eine arbeitsmarktpolitische Förderung von Personen mit erhöhten Arbeitsmarkthemmnissen im SGB-III-Bereich überhaupt noch stattfinden soll und welches Gewicht dieser Aufgabe zugemessen wird.

Wenn politisch eine sozialstaatliche Funktion der Bundesagentur (jenseits der Auszahlung von Lohnersatzleistungen) im Rahmen der Arbeitsförderung befürwortet wird, wäre es von Vorteil, eine solche Ausrichtung mit entsprechend geänderten Passagen im SGB III deutlicher zu verankern, als dies gegenwärtig der Fall ist (u. a. Klärung des Verhältnisses von § 7 zu § 35 etc.). Wird hingegen politisch für die Ausrichtung der BA als reine Versicherungsanstalt mit privatwirtschaftlicher Logik entschieden, sollte dies ebenfalls gesetzlich akzentuiert bzw. klargestellt werden. Mit dieser Grundsatzfrage wäre sinnvollerweise die Frage einer Finanzierungsreform zu verknüpfen, die aber inhaltlich der Entscheidung über die Aufgabenverantwortung nachgeordnet ist.

Wie die KuZ-Wirkungsanalyse zeigt, werden im Kundenzentrum die Kerngruppen des Arbeitsmarktes zuungunsten von Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen bevorzugt (was u. a. auch von den Experten des Delphi-Verfahrens erwartet worden war). Im Brennpunkt der Frage des Umgangs mit den besonders benachteiligten Personengruppen am Arbeitsmarkt (Betreuungskunden) steht in diesem Zusammenhang aber die – auch institutionell bedingte – Problematik, dass eine deutliche Tendenz zum „Parken“ des vermutlich größeren Teils dieser Personen bis zum Ende der Alg-I-Bezugsdauer besteht. Damit beginnt eine Bearbeitung der Problemlagen dieser Personen möglicherweise erst nach Übertritt in den SGB-II-Bereich. Das bedeutet im Extremfall ein Jahr (eineinhalb Jahre bei Älteren) Lohnersatz, aber keine zielgerichtete Intervention. Diese institutionelle Schwachstelle ist der eigentlich entscheidende Kritikpunkt, dem sich auch der Gesetzgeber stellen muss.

Die institutionell angelegte Gefahr, dass viele Betreuungskunden gar keine bedarfsgerechte Intervention angeboten bekommen, bis ihre SGB-III-Lohnersatzleistungen aufgebraucht sind und sie in den SGB-II-Bereich übergehen, könnte abgeschwächt, wenn nicht gar beseitigt werden. Vier Möglichkeiten böten sich hierfür dem Gesetzgeber generell an:

- a) Abschaffung des Aussteuerungsbetrages: Dies würde zumindest die negativen Anreize für jene SGB-III-Förderungen senken, deren Ende außerhalb des Alg-I-Bezugs liegen.
- b) Schnittstellen SGB III/II optimieren: Zielpersonen der Kundengruppe 3 (Betreuungskunden) müssten schneller und in Kooperation mit dem SGB-II-Träger gefördert werden, so dass sie nicht ein Jahr ohne Betreuungsleistungen bleiben.
- c) Erweiterung oder Abmilderung Zielsystem: Der Marktersatz müsste durch eine Änderung des SGB III und der BA-Geschäftspolitik und/oder eine Ergänzung durch weitere Sonderprogramme ausgebaut werden.
- d) Massive Ausweitung der Einschaltung Dritter unmittelbar nach Diagnose der Kundengruppe 3: Mithilfe Dritter könnte versucht werden, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu erhöhen bzw. zu bewahren. Gesetzliche Änderungen an dieser Stelle zögen eine Veränderung der Produkteinsatzlogik der BA nach sich.

Die Handlungsoption a) erscheint gegenwärtig in der Politik nicht opportun. Für die drei Handlungsoptionen b) bis d) gibt es hingegen Anhaltspunkte in den aktuellen Überlegungen der Politik und der BA. Für die Möglichkeit b) kommen z. B. Kostenverrechnungen für den gegenseitigen Austausch von Dienstleistungen zwischen SGB-III- und SGB-II-Bereich in Betracht (so bereits iso/Ochs 2005, S. 219 f.). Eine Variante sind Anrechnungsbeträge (Gutschriften) auf den Aussteuerungsbetrag, falls die Integration von Personen im SGB-II-Bereich gelingt, aber in Anschluss an bzw. aufgrund einer SGB-III-Förderung erfolgt. Bei der Entwicklung konkreter Umsetzungsmodelle wäre allerdings zu fragen, ob hier nicht neue Potenziale für Bürokratie und Verwaltungsaufwand lauern. Variante c) spiegelt sich etwa in der von den Regierungsparteien aktuell diskutierten Idee regionaler Beschäftigungsgesellschaften wider (vgl. Tagesspiegel vom 11.06.2006). Sonderprogramme sind allerdings im Grunde mit einer konzisen und stabilen Geschäftspolitik nur bedingt vereinbar (vgl. dazu Schmid et al. 1999) und erscheinen daher nur unter Vorbehalt empfehlenswert. Im Sinne der Variante d) ist gerade im Mai 2006 eine spezifische, allerdings quantitativ kleindimensionierte § 421i-Maßnahme durch die BA aufgelegt worden, um die Integration von Personen der „Grauzone“ – Betreuungskunden an den Schwellen zur Kundengruppe 2 – zu unterstützen.

Die Zielbestimmung der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist notwendig vom Gesetzgeber besser zu klären. Generell bleibt darüber hinaus auf die eingeschränkten Möglichkeiten der Arbeitsvermittlung hinzuweisen. Die Arbeitsvermittlung, in welcher Mischung von öffentlicher und privater Verantwortung auch immer, kann die Behebung der Massenarbeitslosigkeit und die Schließung der vorhandenen Arbeitsplatzlücke nicht leisten (vgl. auch Sell 2006). Hier sind vor allem vernünftige Weichenstellungen aus der Wirtschafts-, Finanz- und auch Bildungspolitik gefragt. An die Arbeitsvermittlung mit ihrem bisherigen Fokus auf kurzfristigen Integrationen und der Umsetzung der fordernden Bewerberaktivierung wäre allerdings auch die kritische Frage zu richten, ob sie nicht der Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse noch zusätzlichen Vorschub leistet. So gesehen ist es begrüßenswert, dass die nachhaltige Integration bereits prinzipiell im Zielsystem der BA verankert ist, auch wenn es an der Umsetzung noch mangelt (vgl. zu dieser Frage auch iso/Ochs 2006).

Unterhalb der gesetzlichen Regelungsebene, in der Umsetzungsverantwortung der BA, liegt die Ausgestaltung der Vermittlung, zu der wir nachfolgend auch noch einige Hinweise und Empfehlungen formulieren möchten.

### **8.1.2 Kundenzentrum und bewerberorientierte Vermittlung**

Die verbesserten Arbeitsabläufe im Kundenzentrum und der seit 2002 verbesserte Betreuungsschlüssel haben grundsätzlich Rahmenbedingungen geschaffen, die das Ziel hoher Dienstleistungsqualität in Vermittlung und Beratung zu erreichen versprechen. Daher wäre zunächst die Organisationsform des Kundenzentrums für den SGB-III-Bereich zu verstetigen und zu optimieren.

Als angemessene Zielrichtung liegt nahe, die bestmögliche Beratungsleistung für die Klienten in den Vordergrund zu stellen. Dies würde auch eine Basisorientierung der Beratung an individuellen Bedarfslagen und einen ergebnisoffenen Prozess beinhalten, ohne dabei Zielorientierung und Profiling aufzugeben.<sup>258</sup> Dies entspräche auch den Vorschlägen der Hartz-Kommission, den Klienten Wahl- und Handlungsoptionen zu eröffnen.

Die Weiterentwicklung der Kundenzentrumsreform könnte auf hochwertige Beratungsqualität im Rahmen der Vermittlungsberatung ausgerichtet werden. Die Beratungsqualität könnte sich dabei u. a. auch daran messen, inwieweit sie der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Integration der Zielpersonen dient. Hierzu erscheint es nötig, die Standardisierung der Handlungsprogramme und die Aktivierung durch Eigenbemühungen so anzupassen und auszugestalten, dass sich eine personenbezogene Dienstleistungsqualität stärker entfalten kann. Ein Hebel, um die Beratungsqualität zu steigern, sind ausdifferenzierte Qualifikationsmöglichkeiten für die Vermittlerinnen und Vermittler.

Im aktuellen Stand sind noch erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Vermittlern festzustellen. Defizite liegen zu einem Teil in der Fachlichkeit (z. B. Berufskunde), zu einem anderen Teil bei den Beratungsfertigkeiten inklusive der „weichen“ kommunikativen Kompetenzen (Gesprächsführung etc.). Daher erscheint die Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Vermittler als eine Voraussetzung, um hochwertige Beratungsqualität erzielen zu können. Gleichzeitig wären bei den leistungsstarken Vermittlern beraterische Freiräume zu sichern. Auch die Ergebnisse des Delphi-Verfahrens legen dies nahe. Wichtig ist in diesem Kontext die individuell bedarfsorientierte Qualifizierung, da Stärken und Schwächen unterschiedlich verteilt sind. Die Vermittlerqualifizierung ist von der BA selbst bereits intensiviert worden, Verstetigung und der Ausbau dieser Prozesse könnten zu weiterer Professionalisierung beitragen.

### *Profiling*

Der Ansatz des Profilings, die Differenzierung des Dienstleistungsangebots nach Kundenbedarfen, ist grundsätzlich richtig. Dieser soll u. a. dazu beitragen, dass knappe Vermittlungsressourcen nicht an „hoffnungslose Fälle“ ohne jede Chance auf mittelfristige Arbeitsmarktintegration verschwendet, sondern Ressourcen bedarfsorientiert und passgenau eingesetzt werden. Ein zentraler Problembereich der Kundengruppenzuordnung (Profiling) sind aber fehlerhafte Zuordnungen. Insbesondere

---

258 Elemente hochwertiger Beratung sind z. B. die gemeinsame Erarbeitung der Problemsicht im lösungsorientierten Ansatz oder die Ausrichtung der Beratung am individuellen Stand des Informationsverhaltens des Klienten („abholen“, wo der Klient sich gerade im Problemlösungsprozess befindet; vgl. Ertelt & Schulz 2002, S. 237). Vgl. ferner die Diskussion bei Sultana & Watts 2005, S. 30 ff. sowie Plant 2004.

die falsche Einordnung als Betreuungskunde kann individuell schädlich sein und nachfolgend zu wirtschaftlicher Ineffizienz führen.

Der qualitativen Weiterentwicklung des Profiling kommt eine Schlüsselrolle zu, um eine passgenauere, differenzierte Förderung umsetzen zu können. In der wissenschaftlichen Diskussion wird bezweifelt, ob statistische Profilingssysteme hinreichend genau und vollständig sein können, um die Vermittlungspraxis ausschließlich darauf aufzubauen (de Koning et al. 2005, S. 82). Umgekehrt ist vermittlerbasiertes Profiling auch fehleranfällig und bedarf systematischer Kategorien und Vorgehensweisen, um valide Einschätzungen treffen zu können.

Die Entwicklung von Vorkehrungen, um im Sinne eines Qualitätsmanagements Fehler bei der Kundengruppenzuordnung zu minimieren, erscheint empfehlenswert. Eine Optimierungslösung könnte eine Kombination aus statistischem und vermittlerbasiertem Profiling sein, um die Vorzüge beider Ansätze zu vereinen. Wenn das geplante statistische Profilingssystem TREFFER in der Vermittlungspraxis eingeführt wird, sollte dies in jedem Fall nicht sofort das vermittlerbasierte Profiling flächendeckend ersetzen. Vorteilhafter wäre vielmehr, eine experimentelle Einführung und vergleichende Evaluation beider Profilingansätze durch eine externe Einrichtung durchzuführen.

### *Neujustierung der Aktivierung*

Die Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung sollte im Rahmen der Hartz-Reformen auch mit einer Neuausrichtung der Bewerberaktivierung verbessert werden. Die gesetzlichen Reforminstrumente und der Aktivierungsansatz der BA betonen allerdings das „Fordern“ aktuell deutlich stärker als das „Fördern“. Ausnahme ist die frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung, die den Arbeitnehmer zur Arbeit-suchendmeldung (nunmehr) drei Monate vor Beendigung eines Arbeits- oder Ausbil-dungsverhältnisses verpflichtet. Die Erfolge der Job-to-Job-Vermittlung bleiben aber bisher gering.

Die Ziele der Job-to-Job-Vermittlung (Vermittlung möglichst vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit; präventive und proaktive Maßnahmenförderung in der Aktionszeit) sind im Kern richtig. Daher erschiene es sinnvoll, wenn die ursprünglichen Empfehlungen der Hartz-Kommission zur Mitwirkung der Arbeitgeber bei Job-to-Job umgesetzt würden. Denn verbindliche Freistellungsregelungen würden die Realisierungsmöglichkeiten für eine zielgerichtete „Nutzung der Aktionszeit“ deutlich verbessern. Bewerbungstrainings und kurzzeitige qualifizierende Trainingsmaßnahmen wären z. B. für langjährig Beschäftigte geeignete Maßnahmen während der Aktionszeit.

Die Neuregelung der Zumutbarkeit spielt sowohl im Hinblick auf eine Stärkung der überregionalen Vermittlung als auch auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen

eher eine untergeordnete Rolle. In der Gesamtschau scheinen die Möglichkeiten der überregionalen Vermittlungsmobilisierung qualitativ weitgehend ausgereizt.

Durch eine Flexibilisierung der Sperrzeiten und die Umkehr der Beweislast sollte die Verhängung von Sperrzeiten handhabbarer gemacht und so insbesondere die Pflicht des Arbeitslosen verstärkt werden, sich auch eigeninitiativ um eine neue Beschäftigung zu bemühen. Diese Ziele eines vereinfachten und flexibler einsetzbaren Sanktionsinstrumentariums sind kaum erreicht worden. Eine Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation insbesondere der „Minisperrzeiten“ kann noch nicht erfolgen, da es insbesondere abzuwarten gilt, wie sich dort der Aufwand für Widersprüche und Klagen entwickelt.

Die mikroökonomische Evaluation zu den Auswirkungen von Sperrzeiten erbrachte Nachweise für einen Zusammenhang zwischen der Strenge der Sanktionspraxis der Agenturen und Übergangsraten in reguläre Beschäftigung. Allerdings sind diese Ergebnisse nicht robust. Sanktionen an sich sind kein Integrationsinstrument, erfüllen dennoch wichtige Aktivierungsfunktionen insbesondere für ausgewählte Arbeitsmarktgruppen, beispielsweise junge Männer unter 25 Jahren. In der Praxis ist der arbeitsmarktpolitische Nutzen gegen die Transaktionskosten einer Sanktion für die Agentur immer wieder neu abzuwägen.

Trotz des offenkundig sehr beschränkten Wirkungskreises der Instrumente, die hier zu evaluieren waren, besteht wenig Zweifel daran, dass der Ansatz der Aktivierung im Untersuchungszeitraum durch Maßnahmen wie die verstärkte Nachweispflicht von Eigenbemühungen und erhöhte Kontaktdichte vor allem die individuellen Lasten der Arbeitssuchenden gesteigert hat. Demgegenüber wurde die aktive Förderung immer selektiver, kam also weniger Menschen zugute. Eine qualitativ hochwertige Arbeitsvermittlung sollte sich durch Freiwilligkeit, Selbstorganisation und hohe Motivation der Arbeitssuchenden auszeichnen (vgl. Sell 2006, S. 165). Fordernde und sanktionierende Aktivierungsmaßnahmen sollten entsprechend nur mit Bedacht und Augenmaß angewendet werden.

Im Sinne der Freiwilligkeit und gemäß § 35 SGB III sollte daher auch die Eingliederungsvereinbarung vom Arbeitsvermittler *zusammen* mit dem Arbeitssuchenden erarbeitet werden. Die Beteiligung der Arbeitssuchenden bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung ist bislang unzureichend. Das gemeinsame Erarbeiten der Eingliederungsvereinbarung kann zugleich bereits im Vermittlungsgespräch aktivierende Wirkungen auf Seiten der Arbeitssuchenden erzielen.

In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal auf die neue, richtige Politik der BA hinzuweisen, Stellenangebote für den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft zu „missbrauchen“, was auch im Sinne des Arbeitgebergeschäftes in der Vermittlung fortgesetzt werden sollte. Vor dem Hintergrund der Evaluat ionsergebnisse und der Erfahrungen in anderen Ländern (vgl. u. a. Barbier 2004; Borghi & Berkel 2005; Larsen 2005, S. 125–127) ist die Frage nach der angemessenen und arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Balance zwischen Fordern und Fördern in Deutschland dennoch noch einmal neu zu stellen.



### 8.1.3 Kundenzentrum und arbeitgeberorientierte Vermittlung

Durch die seit 2003 laufende Reformwelle in der BA sind merkliche Impulse ausgelöst worden, um die vermittlungsorientierten Dienstleistungen an Arbeitgeber prozessorientiert zu verbessern, passgenauere Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und die Zufriedenheit dieser Marktseite zu erhöhen. Die maßgeblichen Hebel dazu sind das Mindestressourcenkontingent für die Arbeitgebervermittlung, die Orientierung an Qualitätsstandards und nach Art der Stellenangebote differenzierte Matchingstrategien. Unsere Erhebungen weisen bereits auf steigende Kundenzufriedenheit unter den Arbeitgebern hin. Die begrüßenswerten Anstrengungen zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots könnten verstetigt und sukzessive in der Qualität verbessert werden.

Das übergeordnete Ziel der arbeitgeberorientierten Vermittlungsleistungen der Bundesagentur bildet sinnvollerweise die Stärkung der Markttransparenz zur Erleichterung der Marktausgleichsprozesse (vgl. Abschnitt 2.5.2.1). Die BA-Orientierung an Arbeitgebern mit hohem Einstellungspotenzial bleibt daher zumindest fragwürdig, weil sie die Ausrichtung des Handelns an zählbaren Vermittlungen begünstigt. Die Zielerreichung bei der Stärkung der Markttransparenz wird maßgeblich von der Qualität und Kommunikation der marktrelevanten Informationen bestimmt. Ob dieser Informationstransfer gelingt, hängt stark von der Güte der Beratungsangebote und -dienstleistungen der arbeitgeberorientierten Vermittlung ab.

Die Befunde unserer Analyse zeigen, dass die Dienstleistungen der Bundesagentur nicht an alle Betriebe adressiert werden (können) und unterschiedliche Nutzungs- und Wertschätzungsgrade der Betriebe für diese Leistungen vorliegen. Gleichzeitig legen die Ergebnisse nahe, dass Beratungsbedarfe und Stellenentwicklungspotenziale gerade bei den kleinen und Mittelbetrieben bestehen (vgl. Abschnitte 2.3.8 und 2.5.2.2).

Demzufolge wären eigentlich auch aus diesem Segment die Zielkunden zu generieren. Darüber hinaus implizierte eine konsequente Anwendung der Versicherungslogik, dass die Dienstleistungen an möglichst viele der beitragszahlenden Betriebe zu adressieren wären, die Beratungsbedarf im Personalwesen und in der Arbeitsplatzentwicklung haben. Kundendifferenzierte Passgenauigkeit der Beratungsleistungen wäre ein deutliches Zeichen fortschreitender Qualitätsentwicklung.

Vermittlungs- und Beratungsleistungen in der arbeitgeberorientierten Vermittlung der BA sollten neu ausbalanciert werden. (Geschäfts)politisch wäre Einigkeit darüber zu erzielen, dass die quantitative Steigerung der durch die BA selbst erbrachten Vermittlungen ein nachgeordnetes Ziel bleiben sollte. Wenn die BA als öffentlicher Vermittlungsakteur in der funktionalen Verantwortung zur Korrektur von Marktversagen steht und die Versicherungslogik konsequent angewandt wird, sollte die Zielkundenentwicklung im Arbeitgeberbereich primär bei den kleinen und Mittelbetrieben vorangetrieben werden.

Für das Dienstleistungsangebot im Bereich Vermittlung und Beratung an Arbeitgeber wäre eine präzisere Konzeptentwicklung sinnvoll, die unterschiedliche Leistungen und Leistungstiefen mit unterschiedlichen Finanzierungsmodi unterlegt. In diesem Kontext kämen eventuell auch Beratungsgutscheine für KMU in Betracht.

Die Zielkundenentwicklung sollte in der Verantwortung der örtlichen Agenturen verbleiben. Die Agenturen sollten weiter selbständig entscheiden können, ob und wie sie Dritte zur Unterstützung der Markterschließung einschalten (Kundenansprache, Bedarfsklärung, Leistungserbringung).

Analog zum Arbeitnehmerbereich wäre eine Art Profiling der Arbeitgeber in Bezug auf ihre Kompetenzen, Bedarfslagen und –potenziale sowie ihre Dienstleistungswünsche in den Bereichen Arbeitsmarktanalyse, Personalbeschaffung, Stellenbesetzung und Personalentwicklung (Erschließung von Arbeitsplatzpotenzialen, Gestaltung von Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit) vorstellbar. Die Arbeitsmarktberatung diene in dem hier vorgetragenen Verständnis nicht allein der Unterstützung der Betriebe bei der Besetzung *vorhandener* Stellen (so im Grunde § 34 SGB III), sondern würde noch sehr viel stärker auf die Ermittlung latenter Arbeitsplatzpotenziale abheben.

Für das Dienstleistungsportfolio wäre genauer festzulegen, a) welche Dienstleistungen und Leistungstiefe an alle Arbeitgeber durch die Versicherungsbeiträge gedeckt generell erbracht werden sollen, b) welche besondere Leistungstiefe im Einzelfall von der Versicherungslogik gedeckt werden kann bzw. werden sollte und c) welche besonderen Leistungen von welchen Betrieben nur gegen Bezahlung (Gebühren) erfolgen können.

Ein weiterer Schritt beträfe die konkrete Entscheidung, nach welchen Prioritäten Betriebe mit höherem Beratungsbedarf für eine proaktive Zielkundenentwicklung nach b) ausgewählt werden sollten. Dieser Schritt ist notwendig, weil es wenig realistisch erscheint, dass die Arbeitsagentur angesichts knapper Ressourcen alle in Frage kommenden Betriebe mit hochwertiger Arbeitsmarktberatung gleichwertig versorgen kann. Diese Entscheidung sollte am besten von den Agenturen vor Ort vorgenommen werden, da sie die lokalen Experten sind. Um Marktversagen auszugleichen, wäre für den öffentlichen Dienstleister allerdings wohl tendenziell eine Ausrichtung an Betrieben sinnvoll, die traditionell eher nicht zum Kundenstamm von kommerziellen Personaldienstleistern gehören.

Trotz der notwendigen Stärkung und Differenzierung der Arbeitgeberberatungsleistungen kann und soll die BA unter strategischen Gesichtspunkten nicht darauf verzichten, selbst einen gewissen Marktanteil als Vermittler zu halten. In diesem Kontext ist es für die Qualität eines Vermittlungsdienstleisters wichtig, über Kenntnisse, Kompetenzen und Angebote (Stellen, Bewerber) auf beiden Marktseiten zu verfügen, andernfalls kann die Vermittlungsfunktion (Matching) nicht hinreichend erfüllt werden. Die Arbeitgeberseite in der Vermittlung ist daher stets auch in Relation zu setzen zu dem Aufgabenspektrum und den Zielen in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung.

Letzteres beinhaltet zunächst die Empfehlung, die Personalstärke in der arbeitgeberorientierten Vermittlung weiter auszubauen – unter der Annahme sonst gleich bleibender Bedingungen. Hierfür spricht, dass die vorgeschriebene Mindestmarke von 20 % Arbeitgebervermittlern bereits heute im Durchschnitt überschritten wird (vgl. Abschnitt 2.3.2.2). Bei gegebenem Schrumpfungstrend der SGB-III-Kundschaft und sich weiter verbessernden Betreuungsrelationen bestehen mutmaßlich auch noch Spielräume für weitere Steigerungen.

Die Arbeitgebervermittlung sollte noch deutlich verstärkt werden. Dafür sprechen u. a. die beschränkten Wirkungen bzw. Wirkungsmöglichkeiten bewerberorientierter Interventionen (Ergebnisse der Wirkungsanalyse) und der sich weiter verbessernde Betreuungsschlüssel im Arbeitnehmerbereich.

Das Ausloten des optimalen lokalen Mixes von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Vermittlung sollte weiterhin im Ermessen der Agenturen bleiben. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlern, die einer guten Institutionalisierung und fortwährender Pflege in den Agenturen bedarf. Nachdem das Geschäftssystem Kundenzentrum sich (bei notwendiger Mindestgröße, vgl. dazu iso/Ochs 2006) als weithin funktionstüchtig erweist, stellt sich die Frage, ob nach der stark zentralisierten Einführungsphase des Organisationsstandards den Agenturen nicht wieder stärkere dezentrale Gestaltungsfreiheiten eingeräumt werden sollten.

Die dezentralen Kompetenzen der Agenturen könnten wieder verstärkt werden. Hierunter fiel auch die Freistellung der Organisationsform für die Vermittlungsteams. Konkret hieße das, eigenständige Arbeitgeberteams zuzulassen (neben der – heute vorgeschriebenen – Lösung der gemischten Teams), da es keine zwingenden Gründe für elementare Funktionsmängel dieser Organisationsvariante gibt (vgl. Schütz 2005, S: 174 f).

Schließlich würde es für die sichtbare Relevanz der arbeitgeberorientierten Vermittlung nach außen (Betriebe) wie nach innen (Arbeitsagenturen) ein wichtiges positives Signal bedeuten, wenn die formale Stellung des Fachlichen Leiters Arbeitgebermanagement (FLAG) funktional wieder aufgewertet würde. Zwar hängt die Leistungsfähigkeit der arbeitgeberorientierten Vermittlung im Kern nicht von der hierarchischen Position der zuständigen Führungsperson ab, sondern von der effektiven Organisation und Umsetzung dieses Bereichs im Zusammenspiel von Geschäftsführung, Führungskräften und operativen Fachkräften. Die kommunikative und symbolische Wirkung der hierarchischen Stellung ist aber nicht zu unterschätzen.

## 8.2 Teil 2: Vermittlung der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II

Ergänzend zu den Untersuchungen der Vermittlungsprozesse im Rechtskreis des SGB III hatte das Konsortium den Auftrag, auch erste Erkenntnisse über die Organisation der Vermittlung und den Einsatz von Vermittlungsinstrumenten in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II (ARGE<sup>n</sup>) vorzulegen. Die Implementationsanalyse dazu wurde zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2006 durchgeführt. Die meisten SGB-II-Träger waren zu dieser Zeit noch in der Aufbauphase. Für weitreichende Schlussfolgerungen ist der Zeitpunkt deshalb noch entschieden zu früh. Allerdings zeichnen sich gut ein Jahr nach dem Start des SGB II einige Strukturprobleme ab, die im Rahmen der Evaluationen nach den §§ 55 und 6c SGB II weiter beobachtet werden sollten.

Die Agenturen und Kommunen haben als Träger der ARGE<sup>n</sup> spürbar an Betreuungs- und Vermittlungsmöglichkeiten dazu gewonnen. Selbst in Kommunen mit HzA-Tradition erweitert das über den § 16 Abs. 1 SGB II dazugewonnene Vermittlungsinstrumentarium neue Möglichkeiten der Integration. Auch die Agenturen erhalten durch das Fallmanagement, die vermittlungsbegleitenden Maßnahmen und die Arbeitsgelegenheiten neue Instrumente für die Behebung von individuellen Vermittlungsproblemen hinzu, die ihnen zuvor nicht zur Verfügung standen. Diese grundsätzlichen Verbesserungen gegenüber der Betreuungs- und Vermittlungspraxis von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern in den alten Rechtskreisen gehen allerdings noch mit einer Reihe von Umsetzungsschwierigkeiten und Reibungsverlusten einher.

An erster und wichtigster Stelle sind die Probleme zu nennen, die aus der doppelten Trägerschaft von Agentur und Kommunen erwachsen. Unzureichende personalpolitische Befugnisse schränken die Aufgabenwahrnehmung der ARGE-Geschäftsführung drastisch ein und lassen die Fachaufsicht ins Leere laufen. Als problematisch wird in den ARGE<sup>n</sup> auch gesehen, dass ein Teil der Agenturen mit dem Verweis auf die Gewährleistungsverantwortung die zentralen Controllinginstrumente einsetzt, um auf das Tagesgeschäft der Geschäftsführung einzuwirken. Die im August 2005 angepeilte Trennung von Durchführungs- und Gewährleistungsverantwortung ist im Organisationsalltag offenkundig nicht durchzuhalten.<sup>259</sup> Um die Arbeitsfähigkeit der ARGE<sup>n</sup> spürbar zu verbessern, bedarf es dringend einer klareren organisatorischen Regelung der Zuständigkeiten und einer Erweiterung des geschäfts- und personalpolitischen Spielraums für die ARGE-Geschäftsführungen.

Das operative Geschäft der Betreuung und Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hat erhebliche Fortschritte gemacht. Positiv hervorzuheben ist die hohe Priorität, die der Betreuung und beruflichen Eingliederung von jungen Menschen ein-

---

259 In diesem Zusammenhang sei am Rande auch auf die zum Teil beobachteten Koordinationsprobleme zwischen der bewerberorientierten Vermittlungspraxis der ARGE<sup>n</sup> und der arbeitgeberorientierten Vermittlung der Agenturen im SGB III verwiesen.

geräumt wird. Dies wird sowohl im Betreuungsschlüssel als auch bei Eingliederungsvereinbarungen und dem Einsatz von Vermittlungsinstrumenten deutlich. Aufmerksamkeit erfordert allerdings der Stand der Fallbearbeitung bei den Zielgruppen ab 25 Jahren. Hier ist der anvisierte Betreuungsschlüssel noch nicht erreicht und auch der Stand der Eingliederungsvereinbarungen bewegt sich noch deutlich unterhalb der geplanten Größen.

Wir empfehlen, dem Fallmanagement ein besonderes Augenmerk zu widmen. Zwei Modelle stehen in Konkurrenz zueinander: das ganzheitliche Modell, wie es zum Beispiel vom Deutschen Verein vorgeschlagen wird, integriert den gesamten Leistungsprozess und legt die Steuerung in die Hand von Fallmanagern. Das fraktale Konzept der BA organisiert die Leistungskette dagegen arbeitsteilig. Vermittler sind für die große Mehrzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuständig, Fallmanager agieren dagegen bei Problemfällen mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Unter dem Gesichtspunkt von Umsetzung, Wirkung und Effizienz sollten beide Modelle beobachtet und weiterentwickelt werden.

Nur in einer von fünf ARGEen wurde der Einsatz der „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II der Kommune übertragen. Ob dies zu Einschränkungen der Leistungsfähigkeit der ARGEen führt und somit entgegen der Intentionen des Gesetzes verläuft, sollte im Blickfeld von Politik und Evaluation bleiben. In der Regelevaluation und in der 6c-Evaluation sollte das Fallmanagement sowie der Einsatz der „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II eingehender untersucht werden.

Für eine Bewertung der Vermittlungsinstrumente ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Implementations- und Wirkungsanalysen sind Bestandteile der Hartz-IV-Evaluation. Es ist allerdings heute bereits erkennbar, dass die Vermittlungsinstrumente vor allem im Mix mit anderen Maßnahmen wenig flexibel sind. Für eine ganzheitliche Betreuung und Vernetzung der örtlichen Angebote wäre es sinnvoll, die Maßnahmen bei Bedarf mit vermittlungsbegleitenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (z. B. Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und andere ergänzende Leistungen) verketteten zu können. Aus der Perspektive der lokalen Arbeitsmarktpolitik ist es wenig sinnvoll, die Vermittlungsleistungen nach §§ 37 und 421i SGB III überregional einzukaufen und die übrigen Leistungen an andere Anbieter vor Ort zu vergeben. Ähnlich ist auch das PSA-Konzept für die ARGEen offensichtlich zu wenig auf die Möglichkeiten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgestimmt. Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB III eröffnen dagegen Gestaltungsspielräume bei der Aktivierung und Vermittlung bei einem gleichzeitig beschränkten Kostenrahmen. Unseres Erachtens sollte die Hartz-IV-Evaluation beobachten, ob diese Ziele durch die Arbeitsgelegenheiten ebenfalls erreicht werden.

## **8.3 Teil 3: Instrumente der Vermittlung unter Einschaltung Dritter**

### **Vorbemerkung**

Die hier untersuchten Instrumente zur Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen zielen trotz unterschiedlicher Akzentsetzungen im Einzelnen alle darauf, die bewerberorientierte Arbeitsvermittlung durch die Einbeziehung privater Dritter zu verbessern, indem Arbeitsuchende häufiger, schneller und/oder nachhaltiger vermittelt werden. Die Anbieter von bewerberorientierten Vermittlungsdienstleistungen im Auftrag der BA stehen dabei im Wettbewerb mit anderen Beauftragten der BA, mit etablierten stellenorientierten Personaldienstleistern sowie mit der öffentlichen bewerberorientierten Arbeitsvermittlung von BA, ARGE n und Optionskommunen. Gleichzeitig sind die Marktbedingungen für alle bewerberorientierten Vermittler angesichts des hohen Anteils struktureller Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik außerordentlich schwierig. Überdies sind die institutionellen Umsetzungsbedingungen für diese Dienstleistungen sehr komplex und anspruchsvoll. Reformvorschläge in Bezug auf diese Vermittlungsinstrumente sind daher als eine differenzierte Abwägungsaufgabe zu verstehen, die Gemeinsamkeiten und Zielspezifika der Instrumente, wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen der Umsetzung und wirkungsanalytische Ergebnisse gleichermaßen in Rechnung stellen sollte.

### **8.3.1 Instrumentenübergreifende Bilanz und Handlungsoptionen**

In der Gesamtschau der Wirkungsanalyse zeigen sich kaum positive Effekte für die drei Instrumente § 37, PSA und § 421i SGB III. Teilnehmer dieser Instrumente hatten insgesamt eine geringere Wahrscheinlichkeit, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, als die Kontrollgruppe. Wenn überhaupt, so der zentrale wirkungsanalytische Befund, vermitteln private Anbieter über diese Instrumente eher leicht vermittelbare Zielgruppen in guter Arbeitsmarktlage. Nur beim Vermittlungsgutschein deuten die Ergebnisse der Wirkungsanalyse darauf hin, dass mit diesem Instrument Private erfolgreicher vermitteln könnten als die Arbeitsagenturen, wobei Mitnahmeeffekte ungeklärt bleiben und Private auch mit dem Gutschein vor allem bei guten Marktbedingungen erfolgreicher sind als die BA. Die Vermittlungen Privater waren – mit Ausnahme der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III – weniger nachhaltig als die der Kontrollgruppen.

Darüber hinaus weisen die gesammelten Befunde zu den Einkaufsprozessen darauf hin, dass diese Implementationsdefizite bei den Instrumenten mit verursachen. Trotz bestimmter Verbesserungen und Lernprozesse in der jüngsten Phase beschneiden die Zentralisierung der Einkaufsorganisation und die Verfahrensvorgaben durch die standardisierten Verdingungsunterlagen bei wettbewerblich vergebenen Aufträgen die lokalen Gestaltungs- und Flexibilitätsspielräume der Agenturen massiv.

Neben der Integrationsorientierung der Instrumente hatte der Gesetzgeber mit den Instrumenten §§ 37, 421i und dem Vermittlungsgutschein beabsichtigt, den Wettbewerb zwischen privater und öffentlicher bzw. zwischen den Akteuren privater Arbeitsvermittlung zu fördern. Inwieweit dies mit den untersuchten Instrumenten gelang, ist an dieser Stelle deshalb ebenfalls zu reflektieren.

Wegen der Komplexität der Instrumente, ihrer Wirkungsweise und ihrer Steuerungsmodi (zentrales Vergabeverfahren und Gutscheilverfahren), die teilweise während des Evaluierungszeitraums gravierend verändert wurden, instabilen institutionellen Rahmenbedingungen (BA-Reform, Hartz IV), und ungeklärter ordnungspolitischer Fragen verzichteten wir weitgehend auf einseitige Empfehlungen. Stattdessen erläutern wir aufgrund der Evaluierungsergebnisse jeweils mögliche Handlungsoptionen.

Die politischen Handlungsoptionen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- A die Abschaffung der wirkungsschwachen Instrumente zur Beauftragung privater Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen und die Nutzung der Ressourcen für andere Eingliederungsinstrumente,
- B die individuelle gesetzgeberische Weiterentwicklung der Instrumente und eine weitere, möglicherweise noch einmal befristete, Erprobung unter den Bedingungen der Steuerung über wettbewerbliche Vergabe bzw. über den Gutschein bei gleichzeitiger Optimierung des jeweiligen Verfahrens oder
- C die Zusammenfassung von Instrumenten und eine grundlegende Neuordnung der eingesetzten Steuerungsmechanismen zur Einbeziehung Dritter in die Vermittlung.

Insbesondere die letzteren Optionen verlangen vom Gesetzgeber eine grundsätzliche *politische* Entscheidung über die künftige Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Das SGB III und die jeweiligen Gesetzesbegründungen sind bisher dazu an vielen Stellen undeutlich geblieben, insbesondere im Zusammenhang mit den hier untersuchten Instrumenten.

Die erste o. g. Handlungsoption bedeutete eine Entscheidung für den Vorrang der öffentlichen vor der privaten Vermittlung. Damit verbunden wäre die Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf die Beauftragung einer privaten anstelle der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung wäre dann systemlogisch in das Ermessen der Agenturen zu stellen.

Die beiden anderen Varianten bedeuteten eine *politische* Entscheidung zwischen kooperativer Public-Private-Partnership und einem Systemwettbewerb zwischen öffentlicher und privater Vermittlung. Im Folgenden werden die Handlungsoptionen bezüglich der Abschaffung bzw. Fortsetzung und Weiterentwicklung systematisch und instrumentenspezifisch diskutiert.

### 8.3.2 Die Handlungsoptionen und ihre Implikationen

#### **Option A: Abschaffung von wirkungsschwachen Instrumenten**

Zu den wirkungsschwachen Instrumenten dieser Analyse gehören wie gesehen die §§ 37, 37c und 421i, beim wirkungsstärkeren VGS bleiben die Mitnahmeeffekte ungeklärt.

Eine Alternative zu all diesen 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, das auch kurzfristig aktiviert werden kann.

Die Abschaffung insbesondere von § 37 und VGS implizierte, dass im SGB III zukünftig auf die systematische Subventionierung der bewerberorientierten privaten Arbeitsvermittlung verzichtet würde. Agenturen, die Interesse an Leistungen Dritter im Sinne der §§ 37 und 421g hätten, könnten diese unter einem solch reformierten § 10 nutzen, müssten also nicht zwangsläufig auf die Kooperation mit privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen verzichten.

Die dezentrale Entscheidungskompetenz der Agenturen würde damit erheblich gestärkt. Die Freie Förderung dürfte in dieser Option von der BA-Zentrale aber nicht dazu genutzt werden, für alle dann möglichen Handlungsspielräume wieder zentrale Vorgaben einzuführen, die die Agenturen in ihren – ja auch von ihnen zu verantwortenden – Entscheidungen beeinträchtigen.

Im Weiteren erfolgt die Diskussion der Option A (Abschaffung) und Option B (Beibehaltung und Weiterentwicklung) jeweils integriert für jedes der vier Instrumente. Danach werden Überlegungen zur Option C (Zusammenlegung und/oder institutionelle Neuordnung) vorgestellt.

#### **Abschaffung vs. Beibehaltung von Personal-Service-Agenturen**

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse war die PSA in den Jahren 2003/2004 weder effizient noch effektiv. Der in der Wirkungsanalyse beobachtete Lock-in-Effekt legt nahe, dass der in der PSA angelegte Zielkonflikt zwischen Verleih und Vermittlung der Beschäftigten nicht ausbalanciert ist: Die Vermittlungsprämie müsste so gestaltet sein, dass auch ein gewerbliches Zeitarbeitsunternehmen ausreichend Anreiz hätte, einen guten Mitarbeiter zu vermitteln.

Insgesamt gesehen ist die erhoffte Integrationswirkung der PSA ausgeblieben. Über den Evaluationszeitraum hatten PSA-Beschäftigte eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit, wieder in eine reguläre Beschäftigung eingegliedert zu werden. Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern war im Durchschnitt einen Monat früher in regu-



lärer Beschäftigung. Der negative Effekt ist im Wesentlichen auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen. In Strategietyp IV (West mit günstiger Arbeitsmarktlage) zeigen sich die höchsten PSA-Übergangsquoten (60 %). Auffällig ist der in der Kontrollgruppe höhere Anteil an geförderter Beschäftigung; in der Förderpraxis der BA werden PSA-Teilnehmer im Anschluss an die PSA-Förderung tendenziell von Lohnkostenzuschüssen und geförderter Selbständigkeit ausgeschlossen. Die PSA in der alten Form ist für die Agenturen das teuerste der vier Instrumente.

#### *Option A: Instrument abschaffen*

Die Befunde der Prozessanalyse lassen darauf schließen, dass das Instrument in der jetzigen Ausgestaltung im Kern Lohnkostenzuschüsse für Zeitarbeit leistet; die Ziele der Qualifizierung und Vermittlungsorientierung sind empirisch gesehen nachrangig. Von daher könnte man ebenso gut gewöhnliche Eingliederungszuschüsse (EGZ) für Zeitarbeit anwenden. Dies würde die Fördermittel über mehrere Anbieter streuen, statt sie auf einen PSA-Betreiber zu konzentrieren. Dann sollte man diese EGZ allerdings auf eng begrenzte Kundengruppen konzentrieren und die Dauer der Nachbeschäftigungspflicht definieren, um nicht den potenziellen Mitnahmeeffekt der EGZ noch weiter zu verstärken.

Eine flächendeckende Subventionierung der Vermittlung aus der Zeitarbeit würde aber wiederum zu neuen Mitnahmeeffekten führen. Bisher können Zeitarbeitsunternehmen von Entleihfirmen bereits ein Vermittlungshonorar bei Übernahme der Leiharbeitnehmer verlangen. Würde man die Vermittlung aus Zeitarbeit/PSA subventionieren, würden die Entleihfirmen voraussichtlich nur noch die Differenz an die Zeitarbeitsunternehmen zahlen und wären damit die eigentlichen Nutznießer dieser Subvention.

#### *Option B: Instrument beibehalten. Anreizstrukturen für die Vermittlung in reguläre Beschäftigung optimieren*

Politisch zu klären wäre, welche Rolle der Zeitarbeit grundsätzlich zugestanden wird. Wenn Zeitarbeit eine Beschäftigung wie jede andere ist, warum soll dann der Beitragszahler die Vermittlung von einer in die andere Beschäftigungsform subventionieren? Wenn Zeitarbeit aber als atypisch und arbeitsmarktpolitisch weniger wertvoll gewertet wird, dann kann Zeitarbeit maximal eine Brückenfunktion in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugeschrieben werden.

Falls das Instrument beibehalten werden soll, müsste die Vermittlung aus Zeitarbeit bzw. PSA in reguläre Beschäftigung stärker angereizt werden, während die Beschäftigung in der Leiharbeit selbst durch eine weitere Reduktion der Fallpauschalen weniger gefördert werden dürfte. Insofern ist es positiv zu bewerten, dass mit den neuen Ausschreibungen ab Mitte 2005 die Dauer der Subvention gekürzt wurde. Allerdings hat sich in den Ergebnissen der Ausschreibung eine stärkere Gewichtung

der Vermittlungsprämie nicht durchgesetzt. Stattdessen wurden auch PSA mit Vermittlungsprämien von weniger als einem Euro beauftragt. Da unsere Wirkungsanalyse nur PSA-Eintritte in 2003 und 2004 erfasst, können wir die Auswirkungen der Veränderungen nicht quantitativ erfassen. Aus der qualitativen Analyse ist aber bekannt, dass die PSA zu den neuen Bedingungen vor allem auf Verleih, dagegen kaum noch auf Vermittlungsorientierung angelegt sind.

Wegen fehlender Wirkung und hoher Kosten gibt es bei Abwägung aller Optionen deutliche Vorteile einer Abschaffung. Gleichzeitig könnte man es durch die oben vorgeschlagene Neuregelung des § 10 aber den Verantwortlichen der AA überlassen, in welchem Maße und in welcher Form sie auch weiterhin die Kooperation mit Zeitarbeitsfirmen als eine mögliche arbeitsmarktpolitische Strategie verfolgen.

### ***Abschaffung vs. Beibehaltung von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III***

Wie § 37 und die PSA schneiden Eingliederungsmaßnahmen in der Wirkungsanalyse schwach ab. Beim § 421i ist die Differenz der Integrationsquoten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe leicht negativ, für Frauen (insbesondere unter 25 Jahren) dabei signifikant negativ.

Zwar werden weniger Personen in Beschäftigung vermittelt, wenn aber eine Beschäftigung aufgenommen wird, dann war diese sowohl bei Männern als auch bei Frauen deutlich stabiler. In erster Linie scheint der § 421i ein Instrument zum Abbau von Vermittlungshemmnissen von männlichen Jugendlichen zu sein, vermutlich mit dem Ziel, einen Ausbildungsplatz zu finden: Die Interventionen, die seitens des Maßnahmeträgers stattfinden, setzen insbesondere bei Schlüsselqualifikationen an.

#### *Option A: Instrument abschaffen. Freie Förderung flexibilisieren*

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sprechen insgesamt eher nicht dafür, das Instrument fortzusetzen. Die Alternative wäre wiederum 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, das auch kurzfristig aktiviert werden kann.

#### *Option B: Instrument beibehalten und explizit als Kombination aus Integrations- und Vorschaltmaßnahme gestalten*

Dennoch ist auffällig, dass § 421i als eine Art Vorschaltmaßnahme verwendet wird; ein Großteil der Teilnehmer geht in eine andere Förderung über. Dies korrespon-

diert durchaus mit der Designausrichtung des § 421i: Gerade Arbeitssuchenden mit den größten Wettbewerbsnachteilen sollen intensive und individuell zugeschnittene vermittlungsunterstützende Angebote unterbreitet werden. U. E. sind die Agenturen nicht in der Lage, eine solche individuell und zielgruppenspezifisch gebündelte Betreuung durchzuführen. Für diese Zielgruppen scheint es daher geboten, auf externe Dienstleister zuzugehen.

Im Gegensatz zur individuellen Personaldienstleistung nach § 37 oder § 421g SGB III lebt das inhaltlich offene Instrument auch von der Dynamik in festen Kleingruppen. Anders als Eignungs- und Feststellungsmaßnahmen nach § 48 SGB III ermöglichen Eingliederungsmaßnahmen eine individuellere und weniger vorab definierte Betreuung, die nicht über standardisierte Module eingekauft werden kann. Das Hauptargument für die mögliche Beibehaltung des § 421i wäre also sein Potenzial, individuelle Förderbedarfe passgenau *und* in Maßnahmeform stillen zu können. Dafür sprechen auch die Ergebnisse der Evaluation des Modellprojekts mit Eingliederungsmaßnahmen für Betreuungskunden (vgl. Müntnich 2006).

Bei einem Erhalt des § 421i wäre ferner zu überlegen, ob das Instrument nicht deutlicher bzw. explizit als Vorbereitungsmaßnahme gekennzeichnet und modifiziert werden könnte. Wenn aber das Merkmal „Erstintervention zur Vorschaltung von Integrationsmaßnahmen“ konstitutiv oder jedenfalls dominierend für die § 421i-Maßnahmen ist (wie die Wirkungsanalyse suggeriert), dann wäre auch der Erfolgsmaßstab des Instruments grundlegend zu überarbeiten – ausschließlich Integrationsquoten in Beschäftigung dürften es dann nicht mehr sein. Sinnvoller wäre, das Maßnahmeziel sowohl auf Integrationen in den Arbeitsmarkt als auch auf Erhöhung bzw. Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit zu orientieren.

Bei der Beibehaltung des Instruments wären zudem die prozeduralen Vorgaben des Kontraktmanagements zu optimieren. Stichworte dazu sind angemessene Aufwandspauschalen für die Betreuung und Integration schwieriger Kundengruppen, Anreize zur nachhaltigen Vermittlung und eine Maluskomponente, die deutlich unterhalb des Erfolgsbonus bei Vermittlung liegt.

Als reines Vermittlungsinstrument ist der § 421i in der bisher praktizierten Ausgestaltung wenig erfolgreich. Als ein Förderinstrument mit Maßnahmencharakter ermöglicht es jedoch eine flexible und an individuellen Bedarfen orientierte Bündelung von Einzelaktivitäten für spezifische Zielgruppen, die im Instrumentarium des SGB III als solche Kombinationsmöglichkeit sonst nicht enthalten ist. Aus dieser Sicht spricht vieles für eine Beibehaltung des Instrumentes bei Modifikation der Zielstellung und Ausgestaltung in Richtung einer Vorschaltmaßnahme. Bei einer Streichung des § 421i gilt der zentrale Ergänzungsvorschlag von Handlungsoption A, also die Stärkung der dezentralen Agenturkompetenzen durch ein völlig freigestaltbares Teilbudget (reformierte Freie Förderung).

## ***Abschaffung vs. Beibehaltung des § 37 SGB III***

### *Option A: Instrument abschaffen*

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse haben die nach § 37 SGB III mit der Gesamtvermittlung beauftragten Dritten keine besseren Ergebnisse als die Agenturen erzielen können: weder die Übergangswahrscheinlichkeit der Teilnehmer noch die Verweildauer bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung unterscheiden sich signifikant von der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Was die Nachhaltigkeit der erzielten Beschäftigung angeht, schneidet das Programm zudem schlechter ab: Die über einen Dritten in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt zwölf Monate, die entsprechende Vergleichsgruppe aber 16 Monate in Beschäftigung.

Nur wenn die Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu den Vermittlungstätigkeiten der Agenturen eingesetzt wird, etwa bei Kapazitätsengpässen in den Agenturen, kann die Vermittlungstätigkeit der Privaten unter den Bedingungen der bisherigen Form des Kontraktmanagements positiver gedeutet werden. Sie vermitteln über Beauftragungen nach § 37 nicht besser, aber auch insgesamt nicht schlechter. In vielen Agenturen war die Entlastung durch private Dritte auch ein Hauptmotiv für den Einsatz des Instruments. Dies setzt allerdings voraus, dass die Teilnehmer nicht gleichzeitig weiterhin durch die Agenturen betreut werden. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sprechen daher insgesamt kaum dafür, dieses Instrument in der bisherigen Ausgestaltung fortzusetzen.

### *Option B: Instrument beibehalten und zielgruppenspezifisch ausrichten*

§ 37 hat zusammen mit dem Vermittlungsgutschein wesentlich zur vom Gesetzgeber vorgesehenen Entwicklung eines breiten Angebots privater vermittlungsorientierter Dienstleistungen zur Erweiterung des Spektrums der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beigetragen. Die ersatzlose Abschaffung des Instruments oder gar beider Instrumente würde diese vom Gesetzgeber gewollte Entwicklung zumindest stark beeinträchtigen.

Zu überdenken ist der derzeitige Rechtsanspruch auf Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung, da dieser ein Konkurrenzverhältnis zwischen Agentur und Dritten impliziert. In der Praxis scheint der Rechtsanspruch die Steuerungsfähigkeit des Instruments für die Agentur wenig zu behindern, trägt aber dazu bei, dass die Dritten von den Agenturen als Konkurrenten und nicht als Partner wahrgenommen werden. Will der Gesetzgeber eine Wettbewerbskonkurrenz zwischen Agentur und Dritten schaffen, muss über alternative Implementationsstrukturen nachgedacht werden, die Dritte aus ihrer Abhängigkeit von den Agenturen befreien. Darüber hinaus wären beim Vergabeverfahren für das Instrument auch die Anreizstrukturen und damit die Risikoverteilung zwischen der BA und den Anbietern zu überdenken.

Generell scheint es wichtig, bei einer Fortsetzung des Instruments nicht zu viele Vorgaben zu den Leistungsinhalten zu machen, da das Instrument der individuellen und

flexiblen bedarfsorientierten Personaldienstleistung dienen soll. Die Anbieter sollten relativ frei darin sein, mit welchen Konzepten und Methoden sie arbeiten. Um die lokale Flexibilität für die Agenturen zu steigern, sollte ihnen stärker die Möglichkeit gegeben werden, Leistungen außerhalb der standardisierten Inhalte und vor allem unabhängig von diesen einzukaufen. Das würde von den REZ mehr Flexibilität und Beratungskompetenz verlangen, denn auch diese Beauftragungen müssten dann unterjährig ausgeschrieben werden.

Auch bei Erhalt dieses Instruments müssten die Vergabepaxis und die Anreizstrukturen optimiert werden.

Wenn das Instrument beibehalten würde, sprächen die Ergebnisse dafür, Beauftragungen Dritter mit Vermittlung nach § 37 vor allem zur Behebung von Kapazitätsengpässen einzusetzen. Den Agenturen sollte ein größerer Spielraum bei der Leistungsbeschreibung eingeräumt werden.

### ***Abschaffung vs. Beibehaltung des Vermittlungsgutscheins (§ 421g)***

Im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 ergeben sich für die Vermittlungsgutscheine insgesamt positive Wirkungen. Entscheidend für dieses Ergebnis ist allerdings das Jahr, in dem der Gutschein ausgegeben wurde. Die positive Wirkung ist ausschließlich auf die Ergebnisse für ausgegebene Gutscheine im Jahre 2005, also die Zeit nach der Neuordnung des Instruments, zurückzuführen. VGS-Bezieher des Jahres 2005 haben im Vergleich zur Kontrollgruppe eine deutlich höhere Integrationsquote; damit gelangten diese 2005 häufiger in Beschäftigung. In fast allen Gruppen zeigen sich diese besseren Integrationsraten im Vergleich zur Kontrollgruppe, insbesondere auch bei der Gruppe der über 55-Jährigen. Für junge Frauen unter 25 Jahren ist der Vermittlungsgutschein dagegen kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Die Wirkungsergebnisse für das Jahr 2005 gelten nur für den SGB-III-Bereich.

Beschäftigungsverhältnisse, die durch das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins zustande gekommen sind, wurden aber schneller wieder aufgelöst. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Bei Männern ist dieser Effekt allerdings hoch signifikant, das heißt, diejenigen Gruppen, die vom Vermittlungsgutschein am meisten profitieren und von privaten Vermittlern am ehesten in Beschäftigung gebracht werden, beenden diese dann früher als die Vergleichsgruppen. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern ist im Vergleich zur Kontrollgruppe auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. In Westdeutschland zeigen sich hingegen keine größeren Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe, wie die Verläufe der Überlebenskurven belegen.

### *Option A: Instrument abschaffen*

Nach der Reform für das Jahr 2005 ist der VGS das einzige Instrument der vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen, das robuste positive Wirkungsergebnisse über ein breites Spektrum von regionalen Arbeitsmarktlagen und Teilnehmergruppen aufweist. Diese Ergebnisse würden für eine Fortführung sprechen. Für eine Abschaffung sprächen hingegen Mitnahmeeffekte, deren genaues Ausmaß unklar bleibt, auf die jedoch starke Hinweise vorliegen. Hinzu kommt die schwache Kosteneffizienz.

### *Option B: Instrument beibehalten und optimieren*

Will man die Vermittlung durch Dritte weiter über den Vermittlungsgutschein betreiben, so wäre der Marktzugang der Anbieter und die Zugangssteuerung für die Bewerber zu überdenken. Um den Informationsstand von Bewerbern über die Qualitätsstandards privater Vermittler zu verbessern, bestünde eine Möglichkeit darin, den Arbeitssuchenden mit Ausgabe des Vermittlungsgutscheins Zusatzinformationen an die Hand zu geben, beratend darauf zu verweisen, welche Mindeststandards ein Privater einhalten sollte und wo sich die Arbeitssuchenden informieren können. Damit übernehme allerdings wieder die BA Informationsaufgaben, die eigentlich die Branche selbst tragen müsste. Zudem sind grundlegende Qualitätsprobleme bei jenen Anbietern, die gezielt an den Grenzen des Legalen agieren, so auch nicht zu lösen. Maximale Transparenz der bestehenden Angebote privater Vermittler herzustellen, erscheint angesichts des Informationsverbots der Agenturen über die Privaten und der zersplitterten Verbändelandschaft der Branche kaum möglich.

Um die Effizienz des Instruments zu steigern, wäre an den Verteilungswirkungen und den Creaming-Effekten sowie an den Mitnahme- und (schwer nachweisbaren) Missbrauchseffekten anzusetzen. Eine zentrale Frage in der Ausgestaltung des Vermittlungsgutscheins ist dabei die Zielgruppendefinition und der Vergütungsmodus.

Offen bleibt, ob es privaten Vermittlern gelingt, zusätzliche Stellen zu generieren, oder ob lediglich Verdrängungseffekte einsetzen. In der Implementationsanalyse fanden sich Hinweise auf beide Effekte. Zum einen akquirieren die Privaten zusätzliche Stellen gerade bei kleinen Unternehmen, die nach den Arbeitgeber-Handlungsprogrammen nicht unbedingt Zielkunden der BA sind. Zum anderen nutzen sie die üblichen Suchwege, um ihren Bewerbern zusätzliche Angebote zu machen.

Eine weitere Frage ist, ob der Gutschein nicht den Markt der Arbeitsvermittlung schwerwiegend beeinträchtigt. Die klassische stellenorientierte Personaldienstleistung finanziert sich über die Aufträge der Arbeitgeber, die für die Dienstleistung der Personalauswahl zahlen. Mit dem Vermittlungsgutschein können Unternehmen nun ihre Personalsuche nicht nur komplett outsourcen, sondern auch von der Versicherungsgemeinschaft bzw. vom Steuerzahler finanzieren lassen.

Der Rechtsanspruch nach dem SGB III ist prinzipiell richtig, wenn die Erbringung von Vermittlungsdienstleistungen über den Vermittlungsgutschein im Wettbewerb zur öffentlichen Arbeitsverwaltung stehen soll. Theoretisch könnten Gutscheine an jeden berechtigten Leistungsempfänger schon in der Eingangszone ausgegeben werden. Allerdings wäre der Markt der privaten Anbieter angesichts der Zahl der Arbeitslosen mit dieser flächendeckenden Nachfragesteigerung wohl überfordert. Zudem ergäben sich Mitnahmeeffekte gerade für jene Arbeitslosen, die auch ohne den Gutschein eine neue Beschäftigung fänden.

In der Gesamtschau sprechen die Evaluierungsergebnisse tendenziell eher für eine Beibehaltung und Weiterentwicklung des Instruments. Dabei gälte es allerdings, die Informations- und Qualitätsdefizite zu beheben.

### ***Option C: Zusammenlegung von Instrumenten und grundlegende Neuordnung der Steuerungsmechanismen zur Einbeziehung Dritter in die Vermittlung***

#### *Option C.1: Zusammenlegung von Instrumenten*

Der Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshof 2005, S. 27 f.) hat eine Zusammenlegung der zwei Instrumente § 421i und § 37 vorgeschlagen – was de facto auf eine Abschaffung des einen oder des anderen Instruments hinausläufe. Diese Zusammenlegung erscheint uns wenig sinnvoll, da § 421i eine andere Zielrichtung verfolgt als der § 37. Bei einer Fusion der Instrumente ginge die oben beschriebene Grundausrichtung des § 421i unweigerlich verloren.

Viel näher liegt dagegen die Zusammenlegung von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 und der Einbindung privater Dienstleister über den Vermittlungsgutschein: Diese Leistungen sind einander inhaltlich deutlich stärker verwandt als die §§ 37 und 421i. Die verschiedenen Rechtsansprüche auf die Einbeziehung Dritter nach §§ 37 und 421g wären zu vereinheitlichen.

Auch bei einer solchen Zusammenlegung von § 37 und dem VGS wäre vorab politisch zu klären, ob ein Wettbewerbs- oder eher ein Kooperationsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Vermittlung angestrebt wird. Will man eine systematische Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Vermittlung, dann bräuchte man einen auch umgesetzten Rechtsanspruch auf private Vermittlung für die Arbeitssuchenden. Dieser dürfte allerdings stark selektive Anreizwirkungen (Creaming) hervorrufen, wenn nicht fallspezifisch gestaffelt wird.

Setzt man eher auf ein kooperatives Modell, müsste man sich hier systemlogisch für eine Ermessensleistung entscheiden und das (neue, zusammengelegte) Instrument eventuell auf jene einfachen Zielgruppen konzentrieren, für die private Anbieter bei guter Marktlage bessere Integrationsleistungen erzielen. Jene guten Bewerber können allerdings bei weiterer Optimierung des Arbeitgeberservices der Agenturen auch von diesem besonders gut vermittelt werden.

Für dieses mögliche neue Vermittlungsinstrument müsste man zwischen der Steuerung über Kontraktmanagement oder Gutschein entscheiden. Es käme grundsätzlich auch ein alternativer Steuerungsmodus in Betracht. Die unten skizzierte mögliche Modifikation der Gutscheinlösung um ein Zulassungsverfahren wäre eine solche Alternative.

### *Option C.2: Neujustierung der Steuerungsmechanismen für Vermittlungsdienstleistungen*

Nach den Ergebnissen dieser Studie blieb der Wettbewerb beim Kontraktmanagementverfahren nach VOL/A durch die Vergabepaxis im Untersuchungszeitraum auf den Moment der Zuschlagserteilung begrenzt. Ein Leistungserbringungswettbewerb zwischen den Anbietern wird weder durch Wahlmöglichkeiten der Nutzer, noch durch eine effektive Berücksichtigung der Ergebnisse der Auftragnehmer bei Vergabeentscheidungen in den Folgejahren stimuliert.

Problematisch erscheint, dass die Wirkungen der Vergabepaxis bisher in keiner Weise ausreichend untersucht sind. Darüber hinaus ist es in der aktuellen sozialrechtlichen und sozialpolitischen Debatte noch durchaus umstritten, inwieweit die Anwendung des Vergaberechts auf Arbeitsmarktdienstleistungen, insbesondere für an individuellen Bedarfen orientierte und für berufsvorbereitende Maßnahmen, zulässig bzw. notwendig ist.<sup>260</sup>

Da die Einkaufsprozesse die Wirksamkeit und Effizienz aller wettbewerblich eingekauften Instrumente (also nicht nur der drei Instrumente nach §§ 37, 37c und 421i) beeinflussen, empfehlen wir, die Vergabepaxis der BA grundlegend zu evaluieren.

Von den Ergebnissen einer solchen Evaluation wäre letztlich die Entscheidung abzuleiten, ob die wettbewerbliche Vergabe als dominierender Modus für arbeitsmarktliche Vermittlungsdienstleistungen weitergeführt (Variante 1) oder ggf. wieder abgeschafft (Variante 2) werden sollte. Die Frage ergäbe sich ohnehin aus der möglichen Verlängerung des § 421i SGB III: In diesem Rahmen entscheidet sich, ob der Gesetzgeber die bisher experimentelle Anwendung des Vergaberechts zum allgemeingültigen Verfahren des SGB III machen will.

Bei einer Weiterführung des Kontraktmanagements auf Basis von Vergabeverfahren (Variante 1) ergäben sich folgende Ansatzpunkte zur Optimierung:

- Verbesserung der Marktstruktur durch (Re-)Vitalisierung der Anbietervielfalt bei Sicherung des Wettbewerbs und des faktischen Marktzugangs;

---

260 Vgl. Neumann et al. (2004), Schierholz (2004), Storost (2005), Burghardt (2006) und die ausführliche Diskussion im Heft 3/2006 des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit.



- die Verbesserung der Anreizstrukturen durch Verhinderung von Preisdumping, hinreichende Gewichtung qualitativer Aspekte und intelligente Risikoaufteilung;
- Reduzierung von Transaktionskosten durch längere Auftragszeiträume und transparentere Veröffentlichungen;
- Sicherung der Wahlfreiheit der Kunden und Eingehen auf individuelle Bedarfe (Responsivität);
- Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit;
- Verbesserung des Monitorings und der Transparenz im Sinne der öffentlichen Verantwortung (public accountability).

Will man angesichts der Umsetzungsprobleme die bisher vergaberechtlich beschafften Instrumente in einer anderen Form bereitstellen, ohne wettbewerbsrechtliche Vorgaben zu verletzen (Variante 2), kämen als grundlegende Alternativen folgende Möglichkeiten in Betracht:

- Leistungserbringungsverträge über Rahmenvereinbarungen oder
- Umbau der Gutscheinelösung auf Zulassungsverfahren.

Bei der Beauftragung Dritter über Rahmenvereinbarungen würde allerdings wieder das Vergaberecht greifen, mit all seinen beschriebenen Problemen: Sobald die Agenturen aus wirtschaftlichen Gründen zwischen Anbietern auswählen, mit denen sie Rahmenvereinbarungen schließen wollen, wird der Marktzugang begrenzt. Als öffentliche Aufträge würden diese Leistungen dem Vergaberecht unterliegen.

Wenn man die Gutscheinelösung optimieren möchte, dann müsste man die Qualitätsprobleme lösen. Dazu gibt es prinzipiell zwei Wege: die Zertifizierung der Anbieter oder Präqualifikationsverfahren vor der Zulassung der Anbieter. Die Zertifizierung birgt die vom Bildungsgutschein bekannten Probleme. Erschwerend kommt die Vielfalt der Branchenverbände der privaten Vermittler hinzu, die sich bisher zwar auf Mindestqualitätsstandards, aber nicht auf Zertifizierungsverfahren einigen konnten.

Im Falle eines Zulassungsverfahrens vor der Erteilung der Gewerbeerlaubnis könnten alle geeigneten Anbieter zugelassen werden, ohne ihnen eine Kapazitätsauslastung zu garantieren. So würde man einen offenen Marktzugang für alle interessierten Anbieter mit Wahlmöglichkeiten für die Bewerber koppeln. Die zugelassenen Anbieter könnten auf der Homepage der Agenturen publiziert werden, ähnlich der bisher praktizierten Lösung, die vor Ort tätigen PSA als Kooperationspartner zu präsentieren. Die Bewerber könnten sich so über die zugelassenen Anbieter informieren, das Beratungsverbot der BA würde den Informationsfluss über vorhandene Anbieter nicht länger behindern. Probleme ergeben sich in einer solchen Variante allerdings durch die Frage, wer die Eignung der Anbieter prüfen und deren Zulassung erteilen soll.

Die Bewerber würden (evtl. bedarfsabhängig gestaffelte) personenbezogene Budgets oder Schecks bekommen, mit denen sie sich bei einem oder mehreren vor Ort zugelassenen Bewerbern um Vermittlungsunterstützung bemühen könnten bzw. müssten. Die zugelassenen Anbieter könnte man zudem verpflichten, jeden Bewer-

ber mit dem entsprechenden Budget/Scheck anzunehmen. So wären Creaming-Strategien der privaten Dienstleister einzudämmen.

Über ein solches Verfahren wäre ein Wettbewerb um die beste Leistungserbringung, nicht nur ein Wettbewerb um den Zuschlag zu einem ausgeschriebenen Los, herzustellen. Im Gegensatz zum heutigen Vergütungsgutschein ließen sich durch die Zulassung Qualitätsprobleme präventiv lösen, durch die Publikation der zugelassenen Anbieter ließen sich die Informationsdefizite reduzieren. Würden darüber hinaus die Erfolge der privaten Anbieter über die Veröffentlichung der Ergebnisse des ohnehin notwendigen Monitorings vergleichbar publiziert, könnte der Leistungserbringungs-wettbewerb weiter angeregt werden.

## Literaturverzeichnis

- Abadie, A. und G. Imbens (2005): On the Failure of the Bootstrap for Matching Estimators. Unveröffentlichtes Manuskript. Department of Economics. Harvard: Harvard University.
- Abbring, J. H. und G. J. van den Berg (2003): The Non-parametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. In: *Econometrica*, Jg. 71, Heft 5, S. 1491–1517.
- Abbring, J. H. und G. J. van den Berg (2004): Social Experiments, Instrumental Variables and Duration Outcomes. Präsentation des Papiers auf dem Applied Micro Workshop, Department for Economics, University College of London, am 12. Mai 2004. London: UCL.
- Abbring, J. H., G. J. van den Berg und J. C. van Ours (2005): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. In: *The Economic Journal*, Jg. 115, Heft 505, S. 602–630.
- Adamy, W. (2005): Nach Hartz IV: Gespaltene Haushalte für die Arbeitsmarktpolitik. Aussteuerungsbetrag verhindert Beitragsüberschuss der BA. In: *Soziale Sicherheit*, Jg. 54, Heft 1, S. 2–12.
- Agenturen für Arbeit. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Jg. 37, Heft 2, S. 146–175.
- Akerlof, G. A. (1970): The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *Quarterly Journal of Economics*, Jg. 84, Heft 3, S. 488–500.
- Allison, P. (1982): *Event History Analysis*. Newbury Park: Sage.
- Almus, M., L. Egelin, M. Lechner, F. Pfeiffer und H. Spengler (1998): Wirkungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz. In: *MittAB*, Jg. 31, Heft 3, S. 558–574.
- Angrist, J. und A. Krueger (1999): Empirical Strategies in Labor Economics. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*. Edition 1, Volume 3, Chapter 23. Amsterdam: Elsevier, S. 1277–1366.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore und O. Deschênes (2005): Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence from Randomized Trials in Four U.S. States. In: *Journal of Econometrics*, Jg. 125, Heft 1–2, S. 53–75.
- Autorengemeinschaft (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Stellungnahme des IAB zum Bericht der Hartz-Kommission*. IAB Werkstattbericht Nr. 13. Nürnberg.
- Autorengemeinschaft (2005): *Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand*. IAB Kurzbericht Nr. 5. Nürnberg.
- Autorengemeinschaft sinus München (2006a): *Monitoring zur Implementation der Instrumente: Kennzahlen zu den Beauftragungen und zur Zuweisungspraxis der Agenturen – Beauftragungen und Beauftragte im Urteil von Agenturen und Bewerbern*. In: T. Kruppe (Hrsg.): *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. BeitrAB Nr. 301. Nürnberg, S. 161–205.
- Autorengemeinschaft sinus München (2006b): *Private Arbeitsvermittler und Vermittlungsgutscheine 2002 bis 2004*. In: T. Kruppe (2006) (Hrsg.): *Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. BeitrAB Nr. 301. Nürnberg, S. 65–86.
- Bach, H. W. (2006): Ziele, Wirkungen, Risiken und Nebenwirkungen bei der Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen. Ist der Public Employment Service notwendig die schlechtere Lösung? In: *Arbeit und Beruf*, Jg. 57, Heft 3, S. 65–66 und Heft 5, S. 131–133.
- Barbier, J.-C. (2004): *Activation Policies: A Comparative Perspective*. In: A. Serrano-Pascual (Hrsg.): *Are Activation Policies Converging in Europe?* Brüssel: European Trade Union Institute (ETUI), S. 47–83.
- Bartlett, W., J. A. Roberts und J. Le Grand (1998): *A Revolution in Social Policy. Quasi-market Reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press.

- Becker, U. (2005): Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Leistungserbringung im Bereich der Sozial-, Kinder und Jugendhilfe. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 20–33.
- Becker, U. und M. Wiedemeyer (2003): Wider den Mythos der Vollbeschäftigung – Ein Plädoyer für die Wiederaneignung solidarischer Arbeitsmarktpolitik. In: H. J. Dahme, H.-U. Otto, A. Trube und N. Wohlfahrt (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen: Leske + Budrich, S. 205–224.
- Beckmann, P., U. Blien, C. Brinkmann, H. Dietrich, M. Feil, S. Koch, R. Konle-Seidl, M. Promberger, H. Rudolph und G. Stepha (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. IAB Forschungsbericht Nr. 6. Nürnberg.
- Bender, S., A. Bergemann, B. Fitzenberger, M. Lechner, R. Miquel, S. Speckesser und C. Wunsch (2005): Über die Wirksamkeit von FuU-Maßnahmen. Ein Evaluationsversuch mit prozessproduzierten Daten aus dem IAB. BeitrAB Nr. 289. Nürnberg.
- Benus, J. M. und T. R. Johnson (1997): Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration. Prepared for the Maryland Department of Labor, Licensing and Regulation Office of Unemployment Insurance. Final Report. Baltimore.
- Bergemann A., B. Fitzenberger und S. Speckesser (2004): Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences. ZEW Discussion Paper 04-41. Mannheim: ZEW.
- Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003.
- Berlit, U. (2003): Zusammenlegung von Arbeitslosen und Sozialhilfe. In: info also, Jg. 21, Heft 5, S. 195–208.
- Berlit, U. (2005): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxis-kommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Bertelsmann Stiftung und Bundesanstalt für Arbeit (2003): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2002): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, McKinsey & Company (Hrsg.) (2002): Die Personal-Service-Agentur (PSA). Konzeption und Diskussion eines neuen arbeitsmarktpolitischen Instruments. Gütersloh.
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II – basierend auf dem Fachkonzept des Arbeitskreises vom 18.10.2004 (vorläufiges Grundkonzept). Papier anlässlich des Workshops „Fallmanagement“ an der FH des Bundes, Mannheim, 8. November 2004 (2004a).
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II. Grundkonzeption des Arbeitskreises und idealtypische Ausgestaltung aus Sicht der BA. Vortrag anlässlich des Workshops „Fallmanagement“ an der FH des Bundes, Mannheim, 8. November 2004 (2004b).
- Bieber, D., V. Hielscher, P. Ochs, C. Schwarz und S. Vaut (2005): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Blaschke, D. und H.-E. Plath (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. In: MittAB, Jg. 33, Heft 3, S. 462–482.
- Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H. J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer und J. Wein (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen der Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Heft 2, S. 146-175.
- Blossfeld, H.-P., A. Hamerle und K. U. Mayer (1989): Event History Analysis: Statistical Theory and Application in the Social Sciences. Hillsdale, NJ.: Lawrence Erlbaum.
- Blossfeld, H.-P. und C. Rohwer (2001): Techniques of Event History Modeling. 2. Aufl. Mahwah, NJ.: Lawrence Erlbaum.

- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir und J. van Reenen (2003): Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program. The Institute of Fiscal Studies, Working Paper W P01/20. London.
- Bogai, D., D. Hess, H. Schröder und M. Smid (1994): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen. In: MittAB, Jg. 27, Heft 2, S. 73–93.
- Bogner, A. und W. Menz (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, S. 33–70.
- Boone, J. und J. C. van Ours (2000): Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). IZA Discussion Paper Nr. 108. Bonn.
- Boone, J., A. Sadrieh und J. C. van Ours (2004): Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behavior. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). IZA Discussion Paper Nr. 1000. Bonn.
- Boone, J., P. Fredriksson, B. Holmlund und J. C. van Ours (2002): Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions. Working Paper 2002:21. Uppsala: IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Borghini, V. und R. van Berckel (2005): Activation, Participation, Individualisation: Shifting Public-Private Boundaries, Shifting Roles of Citizens? Paper prepared for the 3rd ESPAnet Conference, September 22–24. Fribourg, Schweiz.
- Braun, D. und O. Giraud (2003): Steuerungsinstrumente. In: K. Schubert und N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München und Wien: Oldenbourg, S. 147–174.
- Brinkmann, C., J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen und H. Roß (2005): SGB II – neue Herausforderungen an Statistik und Forschung. IAB Forschungsbericht Nr. 10. Nürnberg.
- Brixy, U. und B. Christensen (2002): Wie viel würden Arbeitslose für einen Arbeitsplatz in Kauf nehmen? IAB Kurzbericht Nr. 25. Nürnberg.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002a): Was beeinflusst den Übergang von Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Brixy, U., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002b): Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB Kurzbericht Nr. 2. Nürnberg.
- Brosi, W., E. M. Krekel und J. G. Ulrich (1999): Delphi als ein Planungsinstrument der Berufsbildungsforschung? Erste Ergebnisse einer BIBB-Studie. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 28, Heft 6, S. 11–16.
- Brosi, W., E. M. Krekel und J. G. Ulrich (Hrsg.) (2003): Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung. Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung BiBB.
- Brünner, F. (2005): Ausschreibungspflicht für soziale Dienstleistungen? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 70–81.
- Bruttel, O. (2002): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens. Discussion paper FS I 02-214. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Bruttel, O. (2005a): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neoinstitutionenökonomischer Perspektive. Baden-Baden: Nomos.
- Bruttel, O. (2005b): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 28, Heft 1, S. 7–29.
- Bruttel, O. (2005c): Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit – Perspektive für Deutschland? In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 51, Heft 2, S. 164–193.
- Bruttel, O. (2005d): Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 94. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.

- Bryson, A. und D. Kasparova (2003): Profiling Benefit Claimants in Britain: A Feasibility Study. Department for Work and Pensions, Research Report No. 196. Leeds.
- Bundesagentur für Arbeit (2004a): Der Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt in Deutschland. Monatsbericht. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2004b): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung. Flächeneinführung Sozialgesetzbuch II. Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II, 12.8.2004. Nürnberg ([www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/ALG\\_II/](http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/ALG_II/), 15.12.2007).
- Bundesagentur für Arbeit (2004c): SGB II. Kompendium. Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. 1. Aufl., Stand September 2004. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2004d): Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts. Leitfaden zur Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, 21.06.2004. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Handlungsempfehlung: 5/2005 vom 20.5.2005 „Überarbeitete Fassung der Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II“. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006a): SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Jahresbericht 2005. März 2006. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) (2006b): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005. Bericht der Statistik der BA. April 2006. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2006c): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht. März 2006. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2002): Empfehlungen zur Einrichtung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Juli 2002. Nürnberg und Köln.
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 76, ausgegeben zu Bonn am 30. Dezember 2005, Fünftes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, vom 22. Dezember 2005. Bonn, S. 3676–3678.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2001): Berufsmobilität und Lebensform – Sind berufliche Mobilitätsanforderungen in Zeiten der Globalisierung noch mit Familie vereinbar? Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2004): Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. 3. Zwischenbericht. o. O.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005a): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98). Dezember 2005. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (Hrsg.) (2005b): Stellenbesetzungsprozesse im Bereich „einfacher“ Dienstleistungen. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Projektleitung: Institut Arbeit und Technik. Autor/innen: B. Hierming, K. Jaehring, T. Kalina, A. Vanselow und C. Weinkopf. Berlin.
- Bundesrechnungshof (2003a): Mitteilung an den Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit über die Prüfung der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung gem. §§ 37, 37a SGB III vom 17.12.2003.
- Bundesrechnungshof (2003b): Mitteilung an die Bundesanstalt für Arbeit über die Prüfung „Vermittlungsgutscheinverfahren nach § 421 SGB III“ vom 1.10.2003.
- Bundesrechnungshof (2005): Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen gem. § 421i SGB III vom 17.10.2005.
- Burghardt, H. (2006): Sozialrechtliche Leistungserbringung und vergaberechtliche Ausschreibungsverfahren – rechtspolitische Erörterung aus Anlass der Vergabepaxis der Bundesagentur für Arbeit in der Benachteiligtenförderung. In: BAG Jugendsozialarbeit

- e. V. (2006): Impulsveranstaltung Schul- und Berufsabschluss für Alle! Bildungspakt für einen neuen Übergang Schule-Arbeitswelt. Dokumentation. Bonn, S. 22–38.
- Caliendo, M., R. Hujer und S. L. Thomsen (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany. IAB Discussion Paper No. 8. Nürnberg.
- Card, D. und D. Sullivan (1988): Measuring the Effects of Subsidised Training Programs in Movements in and out of Employment. In: *Econometrica*, Jg. 56, Heft 3, S. 497–530.
- Carney, T. (2005): Lessons from Australia's Fully Privatised Labour Exchange Reform (Job Network). From 'Rights' to 'Management'? In: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Jg. 19, Heft 1, S. 77–105.
- Colin, F. (2005): Public Service Vouchers. In: *International Review of Administrative Sciences*, Jg. 71, Heft 1, S. 19–34.
- Considine, M. (2005): Steering, Efficiency and Partnership: The Australian Quasi-market for Public Employment Services. In: T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.): *Employment Policy from different Angles*. Copenhagen: DJØF Publishing, S. 191–210.
- Cramer, R., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002): Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000. BeitrAB Nr. 261. Nürnberg.
- Dann, S., G. Klee und M. Rosemann (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen. IAB Forschungsbericht Nr. 2. Nürnberg.
- De Koning, J. (2004): *The Reform of the Dutch Public Employment Service*. Rotterdam: Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR), Erasmus University Rotterdam.
- De Koning, J., A. Gelderblom, K. Zandvliet und L. van den Boom (2005): *Effectiviteit van reïntegratie: de stand van zaken*. Literatuuronderzoek. Rotterdam: Stichting Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR).
- Deeke, A. und T. Kruppe (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): *IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*. BeitrAB Nr. 250. Nürnberg, S. 399–414.
- Deufel, K. (2005): Erste Schritte zu einer Synthese – Schlussfolgerungen und Ausblicke. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, Heft 3, S. 126–131.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): *Qualitätsstandards für das Fallmanagement*. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. NDV-Nachrichtendienst, Heft 3 (Wiederabdruck in: *ibv*, Nr. 17 vom 1. September 2004).
- DEWRSB (2000): *Job Network Evaluation. Stage One: Implementation and Market Development*, EPPB Report 1/2000. Canberra: Department of Employment, Workplace and Small Business.
- DGB Bundesvorstand (2006). *BA: Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen – Es bewegt sich etwas! Arbeitsmarkt aktuell* Nr. 3/2006. Berlin.
- Dickinson, K., P. Decker und S. Kreuzer (2002): Evaluation of WPRS Systems. In: R. Eberts, C. J. O'Leary und S. A. Wandner (Hrsg.): *Targeting Employment Services*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, S. 61–81.
- Dolton, P. und D. O'Neill (1996): Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence. In: *The Economic Journal*, Jg. 106, Heft 435, S. 387–400.
- Dolton, P., J. Smith und J. Wagner de Azevedo (2004): *The Econometric Evaluation of the NDLP*. Sheffield: DWP.
- Domberger, S. (1998): *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press.
- Dorsett, R., G. Haile und S. Speckesser (2006): *Work-Focused Interviews for Partners (WFIP) and Enhanced New Deal for Partners (NDP): Quantitative Impact Assessment*. Sheffield: DWP.

- Dreas, S. A. und M. Gerhardt (2002): Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen – bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 51, Heft 1, S. 2–9.
- Dürr, H.-P., H. G. Graf, U. E. Simonis und R. Kreibich (Hrsg.) (2004): Zukunftsforschung im Spannungsfeld von Visionen und Alltagshandeln. Werkstattbericht Nr. 64. Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung.
- Eardley, T. (2003): Outsourcing Employment Services: What Have We Learned From The Job Network? Conference on the Economic and Social Impacts of Outsourcing. University of New South Wales, 4–5 December 2003.
- Ebers, M. und W. Gotsch (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. Kieser (Hrsg.): Organisationstheorien. 3. überarbeitete und erweiterte Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Eberts, R. (1999): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients. In: B. Gazier (Hrsg.): Employability: Concepts and Policies. Employment Observatory Research Network, Report 1998. Berlin und Brüssel, S. 121–146.
- Eberts, R. und C. O’Leary (1997): Früherkennung („Profiling“) von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern. In: inforMISEP Maßnahmen Nr. 60, S. 34–43.
- Eberwein, W. und J. Tholen (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess. Frankfurt a. M.: Campus.
- Eisenbach, T. (2004): Hartz und die Reform der Arbeitsvermittlung. Wie können private Vermittler die Effizienz in der Arbeitsvermittlung steigern? Marburg: Tectum Verlag.
- Ensor, T. (2003): Consumer-led Demand Side Financing for Health and Education: An International Review. Oxford: Oxford Policy Management.
- Entscheidungen der Vergabekammer des Bundes (2004). In: Entscheidungen des OLG Düsseldorf ([www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/](http://www.justiz.nrw.de/RB/nrwe2/), 15.12.2006).
- Ertelt, B.-J. und W. E. Schulz (2002): Handbuch Beratungskompetenz. Mit Übungen zur Entwicklung von Beratungsfertigkeiten in Bildung und Beruf. Leonberg: Rosenberger Fachverlag.
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 3, Heft 2, S. 139–158.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: MittAB, Jg. 33, Heft 3, S. 357–370.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2005): Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. ZEW Discussion Paper No. 05-77. Mannheim.
- Flechtheim, O. K. (1972): Futurologie. Der Kampf um die Zukunft. Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Franz, W. (1997): Aktive Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierung – Zur Reform des Arbeitsförderungsgesetzes. In: Bayer-Stiftung (Hrsg.): Die Reform der Arbeitsförderung. München: C. H. Beck, S. 107–114.
- Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (1998): Delphi 98 Umfrage. Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik, im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF). Karlsruhe.
- Fredriksson, P. und P. Johansson (2003): Program Evaluation and Random Program Starts. CESifo Working Paper Series No. 844. Department of Economics, Uppsala University.
- Frölich, M. (2003): Programme Evaluation and Treatment Choice. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems, Band 524. Heidelberg: Springer.
- Fuchs, L. und J. Troost (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Köln: Deutscher Städtetag.



- Gaul, B. und B. Otto (2003): Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Änderungen durch den Vermittlungsausschuss. In: Der Betrieb, Heft 2, S. 94–96.
- Gerfin, M., M. Lechner und H. Stieger (2002): Does Subsidized Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work? An Econometric Analysis of Two Different Schemes. CEPR Discussion Papers 3669. London.
- Gerntke, A., J. Klute, A. Troost und A. Trube (Hrsg.) (2002): Hart(z) am Rande der Seriösität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster: LIT.
- Gerster, F. (2003): Eröffnung der Fachtagung. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation, S. 11–15.
- Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) (Hrsg.) (2003): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 25.7.2003.
- Gifi, A. (1990): Nonlinear Multivariate Analysis. New York: Wiley.
- Gilberg, R., D. Hess und H. Schröder (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. In: MittAB, Jg. 32, Heft 3, S. 281–299.
- Gilberg, R., D. Hess und H. Schröder (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. In: MittAB, Jg. 34, Heft 4, S. 376–401.
- Gohde, J. (2005): Das soziale Leistungsgeschehen – Vor und Nachteile des Vergaberechts. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 10–19.
- Goldstein, H. (1995): Multilevel Statistical Models. 2. Aufl. Kendall's Library of Statistics. London: Arnold.
- Graf, H. G. (2003): Was ist eigentlich Zukunftsforschung? In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 26, Heft 4, S. 355–364.
- Greß, S. (2005): Beschaffung und Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen durch wettbewerbliche Verfahren – Eine ökonomische Perspektive. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 58–69.
- Grout, P. und M. Stevens (2003): The Assessment: Financing and Managing Public Services. In: Oxford Review of Economic Policy, Jg. 19, Heft 2, S. 215–234.
- Guo, G. (1993): Event History Analysis for Left-truncated Data. In: Sociological Methodology, Heft 23, S. 217–243.
- Guo, G. und H. Zhao (2000): Multilevel Modelling for Binary Data. In: Annual Review of Sociology, Heft 26, S. 441–462.
- Hackenberg, H. (2003): Job Center-Modell: Berichterstattung/Zielvision 2003+, Trägermodelle, Modulkonzepte 2003. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. Berlin, 7. März 2003, Tagungsdokumentation, S. 19–37.
- Häder, M. (2002): Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Häder, M. und S. Häder (Hrsg.) (2000): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschung und innovative Anwendung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hagemann, S. und W. Sörgel (2005a): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil 7: Implementations- und Strukturanalysen – Tabellenanhang. IAB-Forschungsbericht Nr. 7. Nürnberg.
- Hagemann, S. und W. Sörgel (2005b): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil 6: Implementations- und Strukturanalysen – Private Arbeitsvermittler. IAB-Forschungsbericht Nr. 6. Nürnberg.
- Handl, A (2002): Multivariate Analysemethoden. Berlin: Springer.
- Hartz-Kommission (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“) (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Hasluck, C. (2003): Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. Warwick: Institute for Employment Research.

- Heckman, J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. In: *Econometrica*, Jg. 47, Heft 1, S. 153–161.
- Heckman, J. und V. Hotz (1989): Choosing among Alternatives Nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programmes. In: *Journal of the American Statistical Association*, Jg. 84, Heft 408, S. 862–874.
- Heckman, J., H. Ichimura, J. A. Smith und P. Todd (1998): Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. In: *Econometrica*, Jg. 65, Heft 5, S. 1017–1098.
- Heckman, J., R. LaLonde und J. A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam: North Holland, S. 1865–2097.
- Heinecke, A. und M. Schwager (1995): Die Szenario-Technik als Instrument der strategischen Planung. *Berichte des Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Braunschweig*, AP-Nr. 95-08.
- Heins, C. und C. Höstermann (2004): Anmerkung zu ArbG Verden, Urteil vom 27.11.2003 – 3 Ca 1567/03 – (Keine Schadensersatzpflicht des Arbeitgebers wegen unterlassenen Hinweises zur unverzüglichen Arbeitslosmeldung). In: *Betriebs-Berater*, Heft 30, S. 1633–1634.
- Heinze, A., F. Pfeiffer, A. Spermann und H. Winterhager (2005a): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil III: Mikroökonomische Wirkungsanalyse. IAB Forschungsbericht Nr. 3. Nürnberg.
- Heinze, A., F. Pfeiffer, A. Spermann, H. Winterhager und A. Wuppermann (2005b): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen. IAB Forschungsbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Heiser, W. und J. J. Meulman (1983): Analyzing Rectangular Tables by Joint and Constrained Multidimensional Scaling. In: *Journal of Econometrics*, Jg. 22, Heft 1–2, S. 139–167.
- Henkes, A., U. Baur, J. Kopp und C. Polduwe (1999): *Handbuch Arbeitsförderung SGB III*. München: C. H. Beck.
- Hess, D., H. Schröder und M. Smid (1995): Rekrutierungs- und Selektionsprozesse von Teilnehmern in ausgewählten Modellvorhaben. Abschlussbericht der Begleitforschung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit. Bonn.
- Hess, D., H. Schröder, M. Smid und C. Reis (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA Dokumentation Nr. 541. Berlin.
- Hess, D., R. Gilberg und H. Schröder (1998): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Abschlussbericht. Bonn.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hodge, G. A. (1999a): Contracting Out and Competition: Learning to Get the Best Value Balance. In: *Journal of Economic and Social Policy*, Jg. 4, Heft 1, S. 105–125.
- Hodge, G. A. (1999b): Competitive Tendering & Contracting Out: Rhetoric or Reality? In: *Public Productivity and Management Review*, Jg. 24, Heft 2, S. 455–469.
- Hodge, G. A. (2002): Good Governance and the Privatising State: Some International Lessons. In: *Journal of Economic and Social Policy*, Jg. 6, Heft 2, S. 56–67.
- Hodge, G. A. und C. Greve (2005): Public-private Partnerships: A Policy for All Seasons? In: G. Hodge und C. Greve (Hrsg.): *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar, S. 305–331.
- Hox, J. J. (1995): *Applied Multilevel Analysis*. Amsterdam: TT-Publications.
- Hujer, R. und C. Zeiss (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse. IAB-Forschungsbericht Nr. 4. Nürnberg.
- Hujer, R., G. Klee, A. Spermann und W. Sörgel (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil VIII: Zusammenfassung der Projektergebnisse. IAB-Forschungsbericht Nr. 8. Nürnberg.

- infas (2004): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2004. Bonn.
- infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2005. Bonn
- infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2006. Bonn
- iso/Ochs (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Evaluationsbericht 2005. Saarbrücken.
- iso/Ochs (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Bericht 2006. Saarbrücken.
- Jahn, E. J. (2004), Personal-Service-Agenturen – Design und Implementation. In: Vogel, Berthold (Hrsg.): Leiharbeit. Neue sozialwissenschaftliche Befunde zu einer prekären Beschäftigungsform. Hamburg: VSA-Verlag, S. 61–84.
- Jahn, E. J. (2005): Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen. In: IAB Forum, Heft 1/2005, S. 14–17.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004a): Personalserviceagenturen – Teil 1: In der Fläche schon präsent. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004b): Personalserviceagenturen – Teil 2: Erste. Erfolge zeichnen sich ab. IAB Kurzbericht Nr. 1. Nürnberg.
- Jann, W. und G. Schmid (2004a) (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.
- Jann, W. und G. Schmid (2004b): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: W. Jann und G. Schmid (2004a): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma, S. 7–18.
- Jenkins, S. (1995): Easy Estimation Methods for Discrete Time Duration Models. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Jg. 57, Heft 1, S. 129–138.
- Johnson, T. R. und D. H. Klepinger (1994): Experimental Evidence on Unemployment Insurance Work-Search Policies. In: The Journal of Human Resources. Jg. 29, Heft 3, S. 695–717.
- Jørgensen, H. (2005): The European Employment Strategy up for Revision – Effective Policy or European Cosmetics? In: T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.): Employment Policy from Different Angles. Copenhagen: DJØF Publishing, S. 23–46.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und B. Reissert (2005): Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach § 6c SGB II. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 28. Berlin.
- Kaltenborn, B., P. Knerr und J. Schiwarov (2006): Hartz (2006): Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5, S.117–124.
- Karasch, J. (1997): Die Entwicklung des Sperrzeitrechts vom AVAVG 1927 bis zum AFRG 1997. In: Arbeit und Beruf, Heft 8, S. 230–236.
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (1999): Organisationstheorien. 3. überarbeitete und erweiterte Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kißler, L. und R. Greifenstein (2004): Hartz-Reform und Gesetz zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 93, November 2004. Düsseldorf.
- Klepinger, D. H., T. R. Johnson und J. M. Joesch (2002): Effects of Unemployment Insurance Work Search Requirements: The Maryland Experiment. In: Industrial and Labor Relations Review. Jg. 56, Heft 1, S. 3–22.
- Knight, G. und S. Speckesser (2005): Evaluation of the Combined Impact on Benefit Terminations of New Deal for Lone Parents and Lone Parent Work Focused Interviews. Mimeo, Department of Work and Pensions. Sheffield.
- Knuth, M. and D. Finn (2004): Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report. Gelsenkirchen.

- Koch, S. und U. Walwei (2005): Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, Heft 16/2005, S. 10–17.
- Kocher, E. (2005): Das europäische Recht zur Altersdiskriminierung – Konsequenzen für das deutsche Arbeitsrecht. In: Arbeit, Heft 4, Jg. 14, S. 305–321.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Konle-Seidl, R. (2005): Reform der Arbeitsverwaltung – Steht man auf drei Beinen wirklich besser? IAB Kurzbericht Nr. 15. Nürnberg.
- Konle-Seidl, R. und U. Walwei (2002): Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung. In: G. Kleinhenz (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. BeitrAB Nr. 250. Nürnberg, S. 171–185.
- Kreibich, R. (2003): Zukunftsszenarien für die Europaregion Görlitz/Zgorzelec. Werkstattbericht Nr. 60. Berlin: IZT.
- Kreutz, M. (2003): Streitfragen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In: Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis, Heft 2, S. 41–43.
- Kröger, M. (2003): Versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Theoretische Begründung, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Bd. 95. Hamburg: Dr. Kovač.
- Krohn, W. (2005): Vergaberecht und Sozialrecht – Unvereinbarkeit oder Konkordanz? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 90–105.
- Kruppe, T. (Hrsg.) (2006): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. BeitrAB Nr. 301. Nürnberg.
- Kruse, J. (2004): § 421i Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen, Kommentar. In: A. Gagel (Hrsg.) Sozialgesetzbuch III – Arbeitsförderung. Kommentar, München: Beck.
- Kruse, J. und I. Zamponi (2002): Das neue Recht der Arbeitsförderung. Job-AQTIV-Gesetz. Die Reform des SGB III. Baden-Baden: Nomos.
- Kvasnicka, M. (2005): Does Temporary Agency Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment? Humboldt-Universität Berlin, SFB 649. Discussion Paper 2005-031.
- Lalive, R., J. C. van Ours und J. Zweimüller (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). IZA Discussion Paper No. 469. Bonn.
- Lampert, H. und J. Althammer (2001): Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Aufl. Berlin: Springer.
- Larsen, F. (2005): Active Labour Market Policies in Denmark as an Example of Transitional Labour Market and Flexicurity Arrangements – What Can Be Learnt? In: T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.): Employment Policies from Different Angles. Copenhagen: DJØF Publishing, S. 115–133.
- Le Grand, J. and W. Bartlett (1993): Quasi-Markets and Social Policy. London: Macmillan Press.
- Lechner, M. (1999): Earnings and Employment Effects of Continuous Off-the-Job Training in East-Germany After Unification. In: Journal of Business & Economic Statistics, Jg. 17, Heft 1, S. 74–90.
- Lechner, M., F. Pfeiffer, H. Spengler und M. Almus (2001): The Impact of Non-profit Temping Agencies on Individual Labour Market Success. In: M. Lechner und F. Pfeiffer (Hrsg.): Econometric Evaluation of Labour Market Policies. ZEW Economic Studies, Band 13. Heidelberg: ZEW, S. 210–242.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005): Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany. ZEW Discussion Paper 05-02. Mannheim: ZEW.
- Leitner, A. und A. Wroblewski (2002): Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen. Experteninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, S. 241–256.

- Linstone, H. A. und M. Turoff (Hrsg.) (1975): *The Delphi Method. Techniques and Applications*. London: Addison-Wesley.
- Loveridge, D. (2001): *Who is an expert? Ideas in Progress, No. 22*. Manchester: PREST, The University of Manchester.
- Loveridge, D. (2002): *Experts and Foresight: Review and experience. Ideas in Progress, Paper 02-09*. Manchester: PREST, The University of Manchester.
- Loveridge, D. (2003): *Inclusive Foresight. Ideas in Progress, Paper 03-13*. Manchester: PREST, The University of Manchester.
- Mayer, K. U. (Hrsg.) (1990): *Lebensverläufe und sozialer Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 31*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayer, K. U. und N. B. Tuma (1990): *Life Course Research and Event History Analysis: An Overview*. In: K. U. Mayer und N. B. Tuma (Hrsg.): *Event History Analysis in Life Course Research*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, S. 3–20.
- McConnell, S., A. Burwick, I. Perez-Johnson und P. Winston (2003): *Privatization in Practice: Case Studies of Contracting for TANF Case Management*. Final report submitted to Department of Health and Human Services by Mathematica Policy Research Inc, Washington.
- Merten, J. O. (2005): § 37b SGB III: Unwissenheit schützt vor Leistungskürzung nicht? In: *Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 6*, S. 321–325.
- Meulman, J. J. (1986): *A Distance Approach to Nonlinear Multivariate Analysis*. Leiden: DSWO Press.
- Meulman, J. J. (2004b): *SPSS Categories 13.0*. Chicago: SPSS Inc.
- Meulman, J. J., A. J. van Der Kooij und W. Heiser: (2004a), *Principal Components Analysis with Nonlinear Optimal Scaling Transformations for Ordinal and Nominal Data*. In: Kaplan (Hrsg.): *D. Kaplan Handbook of Quantitative Methods in the Social Sciences*. Newbury Park: Sage, S. 49–70.
- Meuser, M. und U. Nagel (1991): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht*. In: D. Garz und K. Kraimer (Hrsg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–471.
- Meyer, A., C. Blümelhuber und M. Pfeiffer (2000): *Der Kunde als Co-Produzent und Co-Designer – oder: die Bedeutung der Kundenintegration für die Qualitätspolitik von Dienstleistungsanbietern*. In: Bruhn, M. und B. Strauss (Hrsg.): *Dienstleistungsqualität: Konzepte – Methoden – Erfahrungen*. 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 49–70.
- Meyer, B. (1995): *Natural and Quasi-experiments in Economics*. In: *Journal of Business and Economic Statistics*, Jg. 13, Heft 2, S. 151–161.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) des Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003a): *initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik*. Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003b): *initiativ in NRW – Case Management. Theorie und Praxis*. Düsseldorf.
- Morley-Fletcher, E. (2002): *Vouchers and Personal Welfare Accounts*. Arbeitspapier zum 9. B.I.E.N. International Congress 2002 in Genf.
- Mortensen, D. T. (1977): *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*. In: *Industrial and Labor Relations Review*, Jg. 30, Heft 4, S. 505–517.
- Mortensen, D. T. (1986): *Job Search and Labor Market Analysis*. In: O. Ashenfelter und David Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier, S. 849–919.
- Mosley, H. (1997): *Summary of the Discussion*. In: G. Schmid, P. Auer, H. Mosley, K. Schömann (Hrsg.): *Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“*. Discussion paper FS I 97-203. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), S. 82–85.
- Mosley, H., H. Schütz und G. Schmid (2003): *Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis*. Berlin: edition sigma.

- Müller, K.-U. und F. Oschmiansky (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Schütz, H. und H. Mosley (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin: edition sigma, S. 95–134.
- Müller, W. (2004a): Eigeninitiativen Arbeitsloser – Notwendigkeit, Voraussetzungen und Grenzen. In: Arbeit und Beruf, Jg. 55, Heft 1, S. 4–7.
- Müller, W. (2004b): Die stellenorientierte Beratung der Arbeitgeber im vermittlerischen Außendienst – zentraler Bestandteil eines auf den vermittlerischen Erfolg ausgerichteten Geschäftsservice für den Kunden Arbeitgeber. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Nr. 7, S. 1–14.
- Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (1997): Band 4: Schuldrecht – Besonderer Teil II. Redakteur P. Westermann. 3. Aufl. München: C. H. Beck.
- Münder, J. (Hrsg.) (LPK-SGB II) (2005): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos.
- Münder, J. und A. von Boetticher (2004): Teilnahme am Wettbewerb bei der Vergabe von Leistungen. Zur Anwendung des § 7 Nr. 6 VOL/A (<http://www.bagjaw.de/files/muendergutachten.pdf>, 15.12.2006).
- Müntnich, M. (2006): Modellvorhaben § 421i SGB III. Eingliederungseffekt und weiterer Nutzen von § 421i SGB III für Betreuungskunden mit Aktivierungsproblemen. Vorläufiger Endbericht. Nürnberg.
- Naschold, F., D. Budäus, W. Jann, E. Mezger, M. Oppen, A. Picot, C. Reichard, E. Schanze, und N. Simon (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: edition sigma.
- Neumann, V. (2005): Was kennzeichnet das Leistungserbringungsrecht der Sozialhilfe? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 4–9.
- Neumann, V., D. Nielandt und P. Albrecht (2004): Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht? Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland ([www.diakonie.de/downloads/Gutachten-Vergaberecht-040426.pdf](http://www.diakonie.de/downloads/Gutachten-Vergaberecht-040426.pdf), 15.12.2006).
- Niewald, S. (2005): LPK-SGB II § 16. In: J. Münder (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos, S. 193–225.
- Niskanen, W. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton.
- Ochs, P. und H. Schütz (2004): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Systemanforderungen, Kundenbedürfnisse und Arbeitsinteressen im „Kundenzentrum der Zukunft“ der BA. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.
- OECD (1998): Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment. The Role of Profiling. Paris.
- Oschmiansky, F. (2004): Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit, einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA). In: W. Jann und G. Schmid (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma, S. 19–37.
- Oschmiansky, F. und K.-U. Müller (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: H. Mosley, H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, C. Hilbert und F. Oschmiansky: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin, S. 91–154.
- Oschmiansky, F., G. Schmid und S. Kull (2003): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen und Strukturprobleme der Missbrauchsdebatte. In: Leviathan, Jg. 31, Heft 1, S. 3–31.
- Otto, H.-U. und H. Thiersch (Hrsg.) (1998): Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen. Weinheim und München: Juventa.
- Pfeiffer, F. und H. Winterhager (2005): Vermittlungsgutscheine. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse. IAB Forschungsbericht Nr. 5. Nürnberg.

- Pfeiffer, F., H. Winterhager und A. Heinze (2006): Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Vermittlungsgutscheinen. In: T. Kruppe (2006) (Hrsg.): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. BeitrAB Nr. 301, S. 87–110.
- Pfenning, U., O. Renn und U. Mack (2002): Zur Zukunft technischer und naturwissenschaftlicher Berufe. Strategien gegen Fachkräftemangel, Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Philipp, A. (2005): Der Rechtskonflikt zwischen Vergabe- und Sozialrecht. Die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen und das nationale Sozialrecht. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 82–89.
- Plant, P. (2004): Quality in Career Guidance: Issues and Methods. In: International Journal for Educational and Vocational Guidance, Jg. 4, Heft 2–3, S. 141–157.
- Pollmann-Schult, M. (2005): Führen verschärfte Zumutbarkeitsregelungen der Arbeitsvermittlung zu schnellerer Wiederbeschäftigung? Empirische Analysen zur Wirkung der Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen im Jahr 1997. In: Zeitschrift für Sozialreform. Jg. 51, Heft 3, S. 315–336.
- Prieß, H.-J. und W. Krohn (2005): Die Durchführung förmlicher Vergabeverfahren im Sozialhilfebereich. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 34–47.
- Promberger, M. (2005): Leiharbeit 2004: Hohe Erwartungen, in der Praxis kaum realisiert, Kurzdarstellung ausgewählter Ergebnisse des Projekts „Leiharbeit im Betrieb: Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Nürnberg: IAB.
- Reibnitz, U. von (1987): Szenarien – Optionen für die Zukunft. Hamburg und New York: McGraw-Hill.
- Reis, C. (2003): Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe. In: Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin, S. 14–21.
- Reis, C. (unter Mitarbeit von H. Brülle, L. Wende, M. Eicker-Bix, S. Mäder und S. Schmidt) (2005): Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“ Teil A. FH Frankfurt a. M.
- Reissert, B. (1994): Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte. In: H. Heinelt, G. Bosch und B. Reissert (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin: edition sigma, S. 43–57.
- Retzmann, T. (1996): Die Szenario-Technik. Eine Methode für ganzheitliches Lernen im Lernfeld Arbeitslehre. In: awt-inf, Jg. 15, Heft 2, S. 13–19.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rixen, S. (2005): Vergaberecht im SGB II – nach Ermessen? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 3, S. 106–125.
- Rosenbaum, P. R. und D. B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: Biometrika, Jg. 70, Heft 2, S. 41–55.
- Rossi, P., H. Howard, F. Freeman und G. Hofmann (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke.
- Roy, A. (1951): Some Thoughts on the Distribution of Earnings. In: Oxford Economic Papers, Jg. 3, Heft 2, S. 135–146.
- Rubin, D. (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies. In: Journal of Educational Psychology, Jg. 66, Heft 5, S. 688–701.
- Rudolph, H. (2003a): „Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien“. Diagnose und Fallsteuerung, Coaching, Vermittlung. Beitrag zur Tagung des Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland? Berlin, 9./10.10.2003.

- Rudolph, H. (2003b): Profiling: Über Chancen und Schwächen. In: gsub Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge zur Theorie und Praxis. Berlin, S. 14–21.
- Rudolph, H. (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. IAB Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.
- Rudolph, H. und K. Bloss (2005): Schätzung der Auswirkungen des Hartz IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht Nr. 14. Nürnberg.
- Rudolph, H. und R. Konle-Seidl (2005): Profiling for Better Services. Report on the European Profiling-Seminar. Nürnberg, 12.–14. Januar 2005, supported by EU Commission. Nürnberg: IAB.
- Rudolph, H. und M. Müntnich (2001): „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: MittAB, Jg. 34, Heft 4, S. 530–553.
- Rürup, B. (2005): Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt? In: ZAF, Jg. 33, Heft 3, S. 373–382.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): Würdigung der Hartz-Vorschläge. Auszug aus dem Jahresgutachten 2002/2003. In: MittAB, Jg. 35, Heft 3, S. 463–466.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. In: The Journal of Economic Perspectives, Jg. 5, Heft 2, S. 45–66.
- Schiel, S. und H. Schröder (2003): Die Durchführung des Experten-Delphi zur Erhebung von Forschungs- und Entwicklungsvorschlägen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: W. Brosi, E. M. Krekel und J. G. Ulrich (Hrsg.): Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung. Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BiBB), S. 15–49.
- Schierholz, H. (2004): Perspektiven einer Reform des Vergaberechts unter besonderer Berücksichtigung einer sachgerechten Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Gutachterliche Stellungnahme für den Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e.V. Hamburg.
- Schmid, G. (1996a): Process Evaluation: „Policy Formation and Implementation“. In: G. Schmid, J. O'Reilly und K. Schömann (Hrsg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Cheltenham: Edward Elgar, S. 198–231.
- Schmid, G. (1996b): Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat. In: WSI-Mitteilungen, Heft 10, S. 629–641.
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmid, G. und S. Kull (2004): Die europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung. In: H. Kaelble und G. Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin: edition sigma, S. 317–343.
- Schmid, G., H. Mosley, C. Hilbert und H. Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. In: MittAB, Jg. 32, Heft 4, S. 547–563.
- Schmid, G. und F. Oschmiansky (2005): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1982–1989. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Bundesarchiv. Band 7/1: Bundesrepublik 1982–1989: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Hrsg. von M. G. Schmidt. Baden-Baden: Nomos, S. 239–287.
- Schmid, G., B. Reissert und G. Bruche (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin: edition sigma.
- Schneider H., M. Hagedorn und A. Kaul (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung. Benchmarking Deutschland Aktuell, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schütz, H. (2005): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung. In: H. Schütz und H. Mosley (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem



- Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin: edition sigma, S. 135–178.
- Schütz, H. und H. Mosley (Hrsg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin: edition sigma.
- Schütz, H. und P. Ochs (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen. Discussion paper SP I 2005-16. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Schütz, H. und F. Oschmiansky (2006): Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 52, Heft 1, S. 5–28.
- Sell, S. (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern. In: MittAB, Jg. 31, Heft 3, S. 532–549.
- Sell, S. (2002a): Arbeitsämter – ein Auslaufmodell? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, Heft 3, S. 145–152.
- Sell, S. (2002b): Vom Arbeitsamt zum Jobcenter und mehr – Arbeitsvermittlung nach Hartz. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, Heft 10, S. 589–596.
- Sell, S. (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte, und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin. Bonn.
- Sesselmeier, W., G. Somaggio und A. Yollu (2006): Mögliche Implikationen der gegenwärtigen Arbeitsmarktreformen für die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenversicherung. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Landau.
- Sidelmann, P., C. Bason und A. Köllner (2001): Früherkennung von Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko: Ergebnisse einer EU-Studie. In: MittAB, Jg. 34, Heft 4, S. 554–566.
- sinus/ZEW (2004): Begleitforschung zur Vermittlung: Implementierung und Evaluierung von Maßnahmen nach § 37 SGB III, Vermittlungsgutscheinen und PSA. 2. Zwischenbericht, September 2004. München und Mannheim.
- sinus/ZEW (2005): Begleitforschung zur Vermittlung. Implementation und Evaluierung von Beauftragungen nach § 37(a) SGB III, Vermittlungsgutschein und PSA, IAB-Projekt 544a, Schlussbericht, München und Mannheim.
- Smith, J. (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika. In: MittAB, Jg. 33, Heft 3, S. 345–356.
- Sol, E. und M. Westerveld (Hrsg.) (2005): Contractualism in Employment Services. A New Form of Welfare State Governance. The Hague: Kluwer Law International.
- Speckesser, S. (2004): Essays on Evaluation of Active Labour Market Policy. Dissertation, Fakultät für Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim (<http://bib-serv7.bib.uni-mannheim.de/madoc/volltexte/2004/335/>, 15.12.2006).
- Spellbrink, W. (2005): Die Vorschläge der Hartz-Kommission – 3 Jahre danach. In: Info also Heft 5, S. 195–204.
- Spence, M. (1973): Job Market Signalling. In: Quarterly Journal of Economics, Jg. 87, Heft 3, S. 355–374.
- Spitznagel, E. und H.-U. Bach (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. MittAB Jg. 33, Heft 2, S. 500–517.
- Steele, F., H. Goldstein und W. Browne (2004): A General Multilevel Multistate Competing Risks Model for Event History Data. In: Statistical Modelling, Jg. 4, Heft 2, S. 145–159.
- Steinmüller, K. (Hrsg.) (2000): Zukunftsforschung in Europa. Ein Abriß der Geschichte. In: Steinmüller, R. Kreibich und C. Zöpel (Hrsg.): Zukunftsforschung in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 37–54.

- Steinmüller, K. (Hrsg.) (2004): Grundlagen und Methoden der Zukunftsforschung. Szenarien, Delphi, Technikvorschau. Werkstattbericht 21. Gelsenkirchen: Sekretariat für Zukunftsforschung.
- Storost, C. (2005): Die Bundesagentur für Arbeit an den Schnittstellen von Sozial- und Ver-gaberecht. In: NZS, Jg. 14, Heft 2, S. 82–87.
- Struyven, L. (2004): Design choices in Market Competition for Employment Services for the long-term Unemployed, OCED Social, Employment and Migration Working-Papers No. 21. Paris.
- Struyven, L. (2005): The New Institutional Logic of Public Employment Services. In: T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.): Employment Policy from different Angles. Copenhagen: DJØF Publishing, S. 175– 190.
- Struyven, L. und G. Steurs (2003): Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience. In: Australian Journal of Labour Economics, Jg. 6, Heft 2, S. 331–355.
- Struyven, L. und G. Steurs (2005): Design and Redesign of a Quasi-market for the Reinte-gration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands. In: Journal of European Social Policy, Jg. 15, Heft 3, S. 211–229.
- Sultana, R. G. und A. G. Watts (2005): Career Guidance in Europe's Public Employment Services. Trends and Challenges. European Commission, Directorate-General for Em-ployment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit A3. October 2005.
- TNO-Rapport (2003): Voorspellende Waarde van Fasering. Onderzoek in opdracht van het Mnisterie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. TNO-Rapport 25342. Hoofddorp.
- Toparkus, K. (1999): Zumutbare Beschäftigung im Arbeitsförderungsrecht (§ 121 SGB III). Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Trabert, L. und A. Rohde (2005): Kosten und Nutzen/Wirksamkeit der Maßnahmen. In: P. Schade (Hrsg.): Evaluation des hessischen Modells der Stellenmarktoffensive. BeitrAB Nr. 291. Nürnberg, S. 95–139.
- Ullrich, S. (2004): Eine ökonomische Bewertung der Reformen der Arbeitslosenversicherung seit den 80er Jahren. ZEW Dossier Nr. 5.
- Urmersbach, T. (2004): Die nichteheliche Lebensgemeinschaft als wichtiger Grund im Sinne des § 121 Abs. 4 Satz 7 SGB III. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, S. 414–419.
- Van den Berg, G. J. und B. van der Klaauw (2001): Counseling and Monitoring of Unem-ployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment. Working Pa-per 2001:12. Uppsala: IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Van den Berg, G. J., B. van der Klaauw und J. C. van Ours (2004): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. In: Journal of Labor Economics. Jg. 22, Heft 1. S. 211–241.
- Van Dijk, J., H. Vollmer, H. Herzog und A. Schlottmann (1989): Labor Market Institutions and the Efficiency of Interregional Migration: A Cross-nation Comparison. In: Dies. (Hrsg.): Migration and Labor Market Adjustment. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Vanselow, A. und C. Weinkopf (2000): Wiedereingliederung von Arbeitslosen durch sozial-verträgliche Arbeitnehmerüberlassung: Ergebnisse der fachlichen Begleitung von START Zeitarbeit NRW. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Tech-nologie des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Vaut, S. (2004): Umbau der BA. In: W. Jann und G. Schmid (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwi-schenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma, S. 63–75.
- Walwei, U. (1991): Monopol oder Koexistenz: Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien. In: MittAB Jg. 24, Heft 4, S. 635–647.
- Walwei, U. (1994): Reform der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern: Modernisierung öffentli-cher Dienste und Zulassung privater Anbieter. In: MittAB, Jg. 27, Heft 2, 94-107.
- Walwei, U. (1996): Improving Job Placement through Placement Services. In: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (Hrsg.): International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation. Aldershot: Edward Elgar, S. 402–430.

- Webler, T., D. Levine, H. Rakel und O. Renn (1991): A Novel Approach to Reducing Uncertainty. The Group Delphi. In: Technological Forecasting and Social Change, Jg. 39, Heft 3, S. 253–263.
- Webster, E. and G. Harding (2000), Outsourcing Public Employment Services: the Australian Experience. Working Paper. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne.
- Weinkopf, C. (2005): The Role of Temporary Agency Work in the German Employment Model, Vortrag auf der 26. Conference of the "International Working Party On Labour Market Segmentation", 8.–10. September 2005, Berlin.
- Wells, W. (2001): From Restart to the New Deal in the United Kingdom. In: OECD: Labour Market Policies and the Public Employment Service. Prague Conference, July 2000. Paris: OECD, S. 241–262.
- Wilke, R. (2004): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre. In: ZAF, Jg. 37, Heft 1, S. 45–52.
- Windhoff-Héritier, A. (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt a. M.: Campus.
- Windzio, M. (2004): Kann der regionale Kontext zur „Arbeitslosenfalle“ werden? Der Einfluss der Arbeitslosigkeit auf die Mobilität zwischen regionalen Arbeitsmärkten in Westdeutschland. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 56, Heft 2, S. 257–278.
- Winterhager, H. (2006): Mikroökonomische Analyse der direkten Effekte von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung. In: T. Kruppe (2006): Private Vermittlung als Unterstützung: Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter. BeitrAB Nr. 301, S. 206–233.
- Wirth, C. (2005): Integration in Arbeit durch personale Netzwerke – Chance für die öffentliche Arbeitsvermittlung. In: Arbeit und Beruf Heft 8, S. 227–231 und Heft 9, S. 257–261.
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB Forschungsbericht Nr. 10. Nürnberg.
- WZB/infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2005. Berlin, Bonn.
- WZB/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Endbericht 2006. Berlin, Bonn.
- Zieglmeier, C. (2004): Meldepflicht bei der Agentur für Arbeit bei Beendigung des unbefristeten Arbeitsverhältnisses nach § 37 b SGB III. In: Der Betrieb, Heft 34, S. 1830–1835.
- Zwinkels, W.S., J. van Genabeek und I. Groot (2004): Biutenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten. The Hague: RWI.

## **Rundbriefe der Bundesagentur für Arbeit**

- BA-Rundbrief 71/2002, Personal-Service-Agenturen (PSA), 23. Dezember 2002.
- BA-Rundbrief 98/2003, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37a SGB III, 8. August 2003.
- BA-Rundbrief 123/2003, Einrichtung einer Einkaufsorganisation in der BA, 10. Dezember 2003.

## **Bundestags-Drucksachen**

- Bundestags-Drucksache 14/6944 vom 24.9.2001: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz).

Bundestags-Drucksache 15/25 vom 5.11.2002: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Bundestags-Drucksache 15/1516 vom 5.9.2003: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Bundestags-Drucksache 15/2521 vom 13.2.2004: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der privaten Arbeitsvermittlung.

Bundestags-Drucksache 15/2826 vom 30.3.2004: Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Dagmar Wöhr, Veronika Bellmann et al., Ausschreibungspraxis in der Arbeitsmarktpolitik effizient und effektiv ausgestalten.

Bundestags-Drucksache 15/3213 vom 26.5.2004: Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Für eine qualitätsorientierte und an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtete Ausschreibungspraxis von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Bundestags-Drucksache 15/3313 vom 15.6.2004: Antrag der Abgeordneten Karl-Josef Laumann, Dagmar Wöhr, Veronika Bellmann et al., Gemeinnützige Träger bei Ausschreibungen der Bundesagentur für Arbeit zulassen.