

Die Veränderung der Lohnersatzleistungen und die Reform der Vermittlungsprozesse im SGB III*

von Hilmar Schneider**

1 Einleitung

Die Hartz-Reform vollzog sich in einer Reihe von markanten Einzelschritten zwischen 2003 und 2005 und ging mit einer Vielzahl von Veränderungen in allen Bereichen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik einher. Ein Kerngedanke der Hartz-Kommission bestand dabei darin, die Arbeitslosigkeit durch eine Senkung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer zu reduzieren. Durch eine Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer um ein Drittel sollte eine Halbierung der Arbeitslosigkeit erreicht werden (Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002). Dementsprechend waren die vorgeschlagenen Instrumente darauf ausgerichtet, zum einen Vermittlungsprozesse zu beschleunigen und zum anderen den Bezug von Lohnersatzleistungen weniger attraktiv zu machen. Letzteres bedeutete vor allem, die Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung als faktisches Frühverrentungsinstrument einzuschränken.

Da viele Veränderungen zeitgleich und flächendeckend eingeführt wurden, ist es schwierig, den spezifischen Beitrag einzelner Maßnahmen zur nachfolgenden Entwicklung am Arbeitsmarkt zu quantifizieren. Gleichwohl sind sich viele Experten inzwischen einig, dass die Reform insgesamt ihren Teil zum starken Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005 beigetragen hat, auch wenn der strenge ökonomische Nachweis noch aussteht (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007). Ihren einstweiligen Höhepunkt hatte die Arbeitslosigkeit Anfang 2005 erreicht. Seither ist die Arbeitslosigkeit innerhalb von zwei Jahren um mehr als eine Million Personen zurückgegangen (vgl. Abbildung 1). Das ist der stärkste Rückgang, der je in der deutschen Nachkriegsgeschichte zu verzeichnen war. Dies vor allem spricht für einen Effekt, der über konjunkturelle Einflüsse hinausgeht.

Es fällt jedoch auf, dass der Rückgang in erster Linie im Bereich der Anspruchsberechtigten auf Versicherungsleistungen zu verzeichnen ist, weniger dagegen im Bereich der Anspruchsberechtigten auf Leistungen der Grundsicherung (vgl. Abbildung 2). Dies mag auf den ersten Blick überraschen, da wesentliche Teile der Reform auf die Einschränkung

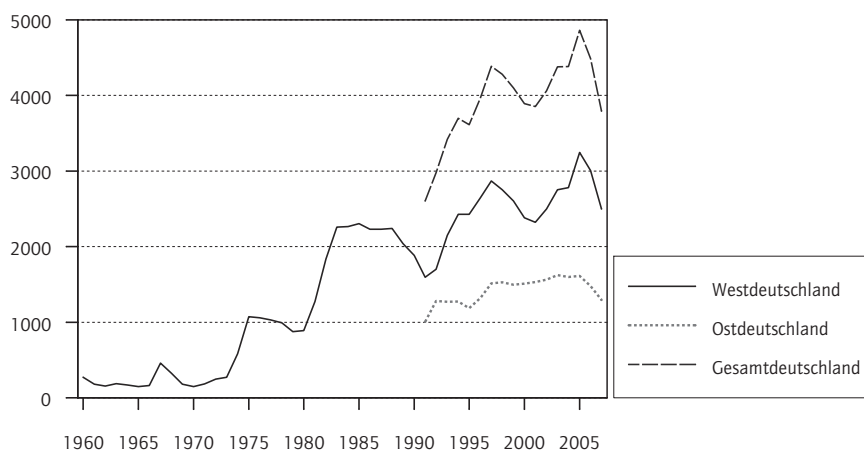
* Der vorliegende Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Workfare statt Welfare – Anreizwirkungen und Akzeptanz“, das seit 2004 auf der Grundlage des DFG-Schwerpunktprogramms „Flexibilitätspotenziale bei heterogenen Arbeitsmärkten“ (SPP 1169) finanziert wird.

** Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, E-Mail: schneider@iza.org

Abbildung 1

Registrierte Arbeitslosigkeit in Deutschland

In Tausend



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

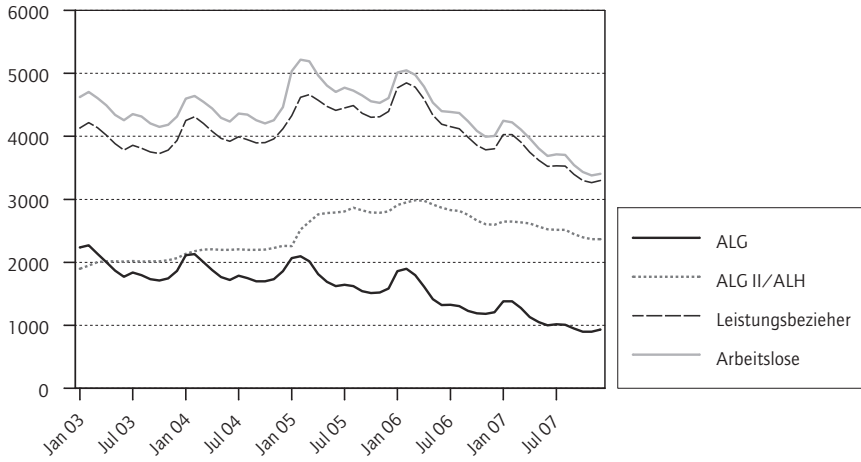
von Leistungen für Langzeitarbeitslose gerichtet waren, die typischerweise bereits aus dem Anspruch auf Versicherungsleistungen herausgefallen sind. Dazu gehört beispielsweise der Wegfall der Arbeitslosenhilfe, aber auch die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld. Interessanterweise scheinen sich diese Veränderungen in einem antizipatorischen Effekt bei den Beziehern von Versicherungsleistungen niederzuschlagen. Die drohende Verschlechterung der materiellen Leistungen nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld hat offenbar vor allem zu Reaktionen bei denjenigen geführt, die noch einen relativ großen Handlungsspielraum besitzen. Dafür spricht zumindest die Tatsache, dass die Akzeptanzlöhne von Arbeitslosengeldbeziehern seit Beginn der Reform kontinuierlich gesunken sind (vgl. Abbildung 3). Zugleich ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bei diesem Personenkreis gesunken (vgl. Abbildung 4). Dies steht im Einklang mit aktuellen Untersuchungen des IAB, wonach die Konzessionsbereitschaft von Arbeitslosen im Zuge der Hartz-Reform zugenommen hat (Kettner und Rebien 2007). Der Reservationslohn von Beziehern von Leistungen der Grundsicherung hat sich dagegen im Zuge der Hartz-Reform kaum geändert (Bender et al. 2007). Letzteres resultiert daraus, dass sich bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Grundsicherung die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit unterhalb einer bestimmten Marktlohnschwelle kaum noch lohnt (Schneider 2006).

Wie darüber hinaus aus Abbildung 2 hervorgeht, ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei den Beziehern von Arbeitslosengeld nicht durch ein vermehrtes Parken in Maßnahmen zurück zu führen. Der durchschnittliche Bestand von Maßnahmeteilnehmern hat seit der Reform in der Tendenz sogar deutlich abgenommen.

Der Rückgang der Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld ermöglichte eine deutliche Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, der über einen langen Zeitraum bei 6,5 % gelegen hatte. Im Januar 2007 wurde er zunächst auf 4,2 % abgesenkt und im Januar

Abbildung 2

Lohnersatzleistungen nach Art des Leistungsbezugs (in Tausend)

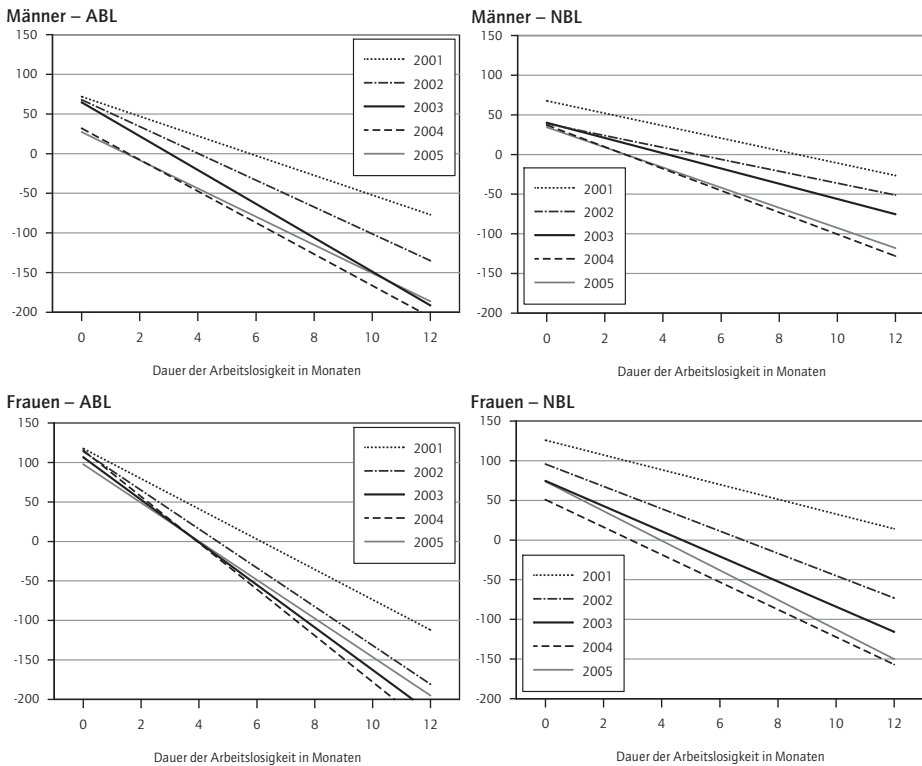


Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 3

Entwicklung der Akzeptanzlöhne von Arbeitslosengeldbeziehern

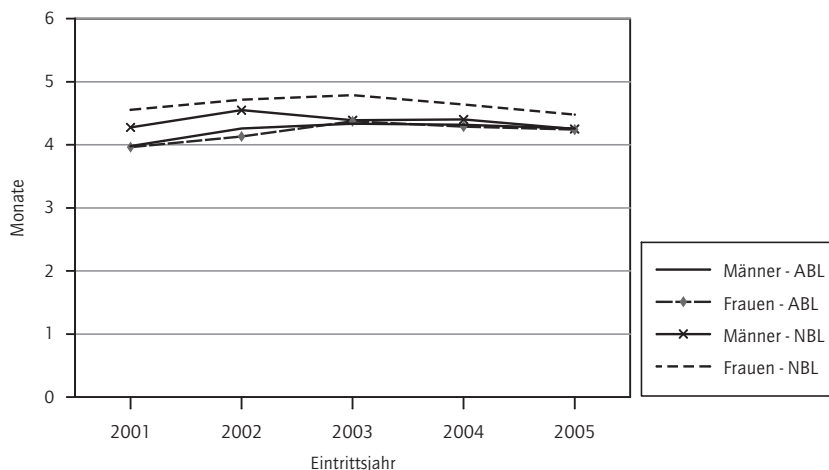
Δ Monatsentgelt in Euro



Quelle: Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IZA.

Abbildung 4

Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer von Arbeitslosengeldbeziehern



Quelle: Verwaltungsdaten der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IZA.

2008 um weitere 0,9 Prozentpunkte auf nunmehr 3,3%. Die Senkung entspricht damit ziemlich genau der Halbierung des Arbeitslosenbestands. Dies ist umso bemerkenswerter als im Zuge von Hartz IV der sogenannte Aussteuerungsbetrag eingeführt wurde (§ 46 Abs. 4 SGB II). Seither muss die BA für jeden Arbeitslosen, der bis zum Auslaufen der Anspruchsberechtigung auf Versicherungsleistungen noch nicht vermittelt werden konnte und in die Zuständigkeit des SGB II gerät, eine Pauschale in Höhe von ca. 10 000 Euro an den Bund abführen. De facto handelt es sich hier um eine systemwidrige Überführung von Beitragsmitteln in den Bundeshaushalt, weil Beitragszahler damit einseitig zur Finanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben herangezogen werden. Im Haushalt der BA beansprucht dieser Posten immerhin etwa 5% des Gesamtetats. In eine ähnliche Richtung zielen die 2008 eingeführten Qualifizierungs- und Lohnkostenzuschüsse für jüngere Arbeitnehmer (§§ 421o und 421p SGB III). Auch hier werden Mittel aus dem Beitragsaufkommen in die Finanzierung gesamtstaatlicher Aufgaben umgelenkt, weil die Zielgruppe in aller Regel nicht über Ansprüche auf Versicherungsleistungen verfügt. Potenzial für weitere Beitragsenkungen ist also durchaus noch vorhanden.

2 Die Veränderung der Lohnersatzleistungen

Ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Arbeitsmarktreform bestand in der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe. Bis 2004 gab es drei Stufen der Absicherung von Arbeitnehmern gegen Ausfälle des Erwerbseinkommens: Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslosenhilfe als steuerfinanzierte Unterstützung von vormaligen Beziehern von Arbeitslosengeld, deren Versicherungsanspruch erschöpft war und Sozialhilfe als subsidiäres Instrument der Mindesteinkommenssicherung.

2005 wurde die Arbeitslosenhilfe abgeschafft. Die frühere Sozialhilfe firmiert seither unter dem Begriff Arbeitslosengeld II.

Im Gegensatz zu Selbständigen unterliegen abhängig Beschäftigte der Sozialversicherungspflicht. Derzeit müssen knapp 40% des sogenannten Bruttoentgelts für die gesetzliche Renten-, Kranken-, Pflege und Arbeitslosenversicherung abgeführt werden. Etwas mehr als die Hälfte davon wird als sogenannter Arbeitnehmerbeitrag direkt vom Bruttoentgelt an die Sozialversicherung abgeführt. Den Rest zahlt der Arbeitgeber als über das Bruttoentgelt hinausgehenden Lohnbestandteil. Eine Zwischenstellung nehmen die sogenannten Minijobber ein. Arbeitnehmer, die ein Erwerbseinkommen von maximal 400 Euro pro Monat beziehen, brauchen keinen Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung zu leisten. Es wird lediglich vom Arbeitgeber ein Beitrag zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung im Umfang von 28% des Bruttoentgelts erhoben. Hinzu kommt eine 2%ige Pauschalsteuer. Da Selbständige und Minijobber keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten, haben sie im Falle eines Jobverlustes keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

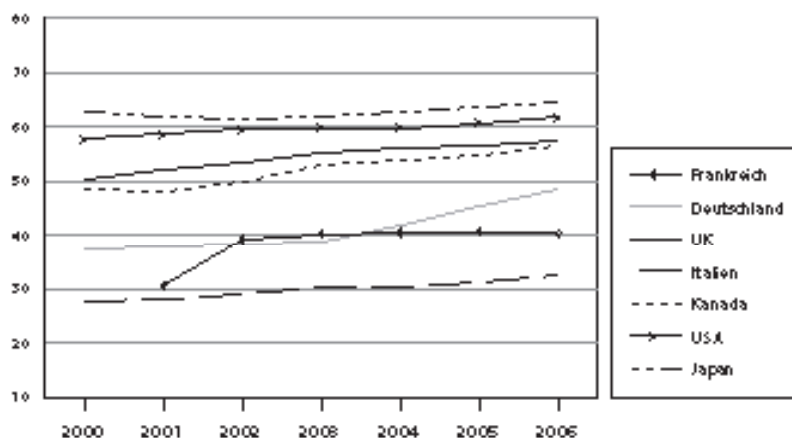
Die gesetzliche Arbeitslosenversicherung wird operativ von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet. Arbeitslose, die zuvor Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben, können in Abhängigkeit von der Zahl der Beitragsmonate Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in Anspruch nehmen. Die Höhe des Arbeitslosengelds beläuft sich auf 67% des früheren Nettoerwerbseinkommens für Arbeitslose, in deren Haushalt Kinder zu betreuen sind und 63% für Arbeitslose ohne Kinder im Haushalt. Die maximale Bezugsdauer beträgt im Regelfall 12 Monate, sofern in einem vorangehenden Zeitraum eine bestimmte Mindestzahl von Beitragsmonaten vorliegt. Bis Januar 2006 galt für ältere Arbeitslose eine maximale Bezugsdauer für Arbeitslosengeld von bis zu 32 Monaten.

Die nachgelagerte Arbeitslosenhilfe war zwar formal keine Versicherungsleistung, gleichwohl jedoch war die Anspruchsberechtigung an den vorherigen Bezug von Arbeitslosengeld gekoppelt. Aus der Sicht eines Arbeitslosen entsprach die Arbeitslosenhilfe daher quasi einem reduzierten Versicherungsanspruch. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe belief sich auf 57% des früheren Nettoerwerbseinkommens für Arbeitslose, in deren Haushalt Kinder zu betreuen waren und 60% für Arbeitslose ohne Kinder im Haushalt. Anders als das Arbeitslosengeld unterlag die Arbeitslosenhilfe allerdings einer Bedürftigkeitsprüfung. Insbesondere dann, wenn Partner über Erwerbseinkommen verfügten, konnte dies im Einzelfall zu einem vollständigen Erlöschen des Unterstützungsanspruchs eines Arbeitslosen führen. Zeitlich war die Arbeitslosenhilfe nicht befristet.

Insbesondere für Ältere sorgte die Kombination aus Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe für einen starken Anreiz, die Arbeitslosenversicherung für einen vorgezogenen Eintritt in den Ruhestand zu nutzen. Nach und nach entwickelte sich daraus ein ernstes Finanzierungsproblem. Auch in Zeiten wirtschaftlicher Erholung stieg der Finanzierungsbedarf stetig an. In der betrieblichen Praxis wurde es zunehmend üblich, Personalüberhang durch die bevorzugte Entlassung von Älteren abzubauen. Abgesichert durch Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe waren Ältere häufig auch schon bei relativ geringen Abfindungszahlungen bereit, ihren Job aufzugeben. De facto wurden hier zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern Verträge zu Lasten unbeteiligter Dritter – nämlich der Arbeitslosenversicherung und der Gemeinschaft der Steuerzahler – geschlossen.

Abbildung 5

Erwerbstätigenquoten der 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich



Angaben für 2006 geschätzt.

Quelle: OECD, Employment Outlook 2007.

Diesem Missstand begegnete die Hartz-Reform ab 2005 mit einer Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und ab Februar 2006 mit einer drastischen Verkürzung der maximalen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere auf 18 Monate. Das Ergebnis ließ nicht lange auf sich warten. Innerhalb von nur drei Jahren stieg die Erwerbstätigenquote der Älteren, die bis 2004 relativ stabil bei etwa 40 % gelegen hatte, auf inzwischen über 50 % an (vgl. Abbildung 5). Trotz dieses offenkundigen Erfolgs war der politische Widerstand gegen die Einschnitte für Ältere erheblich, was die Bundesregierung Anfang 2008 dazu veranlasste, die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für Ältere wieder auf 24 Monate anzuheben.

3 Die Öffnung der Vermittlung für externe Anbieter

Traditionell wird in Deutschland Arbeitsvermittlung als integraler Bestandteil des Aufgabenspektrums der Arbeitslosenversicherung betrachtet. Diese keineswegs zwingende Sichtweise hatte fatale Folgen als zu Beginn des Jahres 2002 der sogenannte Vermittlungsskandal zu Tage trat. Es stellte sich heraus, dass die Vermittlungsstatistiken der damaligen Bundesanstalt für Arbeit erheblich zu ihren Gunsten manipuliert waren. Bis dahin besaß die Bundesagentur für Arbeit ein faktisches Vermittlungsmonopol auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig stellte sich heraus, dass nur etwa 10 % der etwa 90 000 Mitarbeiter der Bundesanstalt mit Vermittlungsaufgaben betraut waren. Die Vermittlungstätigkeit der Bundesanstalt geriet daraufhin in erhebliches Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik. Die Reform der Vermittlungsprozesse wurde so zu einem zentralen Element der Vorschläge der Hartz-Kommission. Diese sah die Lösung in einer Ausrichtung der Vermittlungsprozesse nach marktwirtschaftlichen Kriterien und einer Öffnung der Vermittlung für private Unternehmen.

Neben einer völligen Neuorganisation des internen Vermittlungsprozesses wurden bereits ab 2002 mehrere neue Vermittlungsinstrumente eingeführt, die eine Übertragung der Vermittlung auf externe Anbieter vorsahen: Im März 2002 begann die Bundesagentur für Arbeit mit der Ausgabe von Vermittlungsgutscheinen (§ 421g SGB III). Ein Vermittlungsgutschein gestattete seinem Besitzer die Einschaltung einer privaten Vermittlungsagentur nach drei Monaten Arbeitslosigkeit. Von 2005–2007 war die Einschaltung sogar bereits nach sechs Wochen möglich. Seit 2008 gilt eine Wartezeit von mindestens zwei Monaten. Die Regelung ist derzeit bis Ende 2010 befristet. Für Vermittlungsagenturen bestehen keinerlei Marktzutrittsbarrieren etwa in Form von Qualitätsnachweisen etc.

Bei erfolgreicher Vermittlung zahlt die Bundesagentur für Arbeit eine Vermittlungsprämie. Die erste Rate wird bei Beschäftigungsbeginn fällig, die zweite nach sechs Monaten durchgehender Beschäftigung. Anfangs galt als Beschäftigungsbeginn der Tag der Beschäftigungsaufnahme. Zudem richtete sich die Prämienhöhe nach der Dauer der Arbeitslosigkeit, um dem höheren Aufwand bei Personen mit Vermittlungshemmnissen Rechnung zu tragen. Es stellte sich jedoch bald heraus, dass die Kombination beider Regeln in erheblichem Umfang zu Missbrauchs- und Mitnahmeeffekten führte. Deswegen ist seit 2005 eine mindestens sechswöchige Beschäftigung nachzuweisen, bevor die erste Rate der Vermittlungsprämie ausgezahlt wird. Zeitgleich wurde die Prämienhöhe einheitlich auf 2000 Euro festgelegt.¹ Missbrauch und Mitnahmeeffekte nahmen im Gefolge deutlich ab.

Zeitgleich mit der Einführung des Vermittlungsgutscheins wurde die alternative Möglichkeit zur Beauftragung Dritter mit der Vermittlung geschaffen. Während beim Vermittlungsgutschein die Initiative zur Auswahl des Vermittlers beim Arbeitssuchenden liegt, erfolgt die Beauftragung Dritter direkt durch die Bundesagentur. Nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit haben Arbeitslose sogar einen Anspruch auf die Einschaltung einer privaten Vermittlung durch die Bundesagentur (§ 37 SGB III). Anders als beim Vermittlungsgutschein verfügt die Bundesagentur bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung über einen relativ breiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die Gestaltung von Erfolgsboni. Seit 2003 können Vermittler im Rahmen der Beauftragung durch die Bundesagentur für bestimmte Zielgruppen wie Langzeitarbeitslose, schwer vermittelbare Jugendliche und Ältere reine Aufwandsentschädigungen geltend machen, die auch dann fällig werden, wenn kein Vermittlungserfolg eintritt (§ 421i SGB III). Um Effizienzpotenziale nutzen zu können, muss die Beauftragung Dritter in jedem Fall im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens erfolgen.

Als weitere Säule im Vermittlungsprozess wurden 2003 die sogenannten Personal-Service-Agenturen (PSA) eingeführt (§ 37c SGB III). Dabei handelt es sich im Prinzip um öffentlich geförderte Zeitarbeitsunternehmen. Die PSA galten zunächst als Flaggschiff der Reform. In jedem der etwa 180 Agenturbezirke sollte mindestens eine PSA eingerichtet werden. Die Grundidee der PSA war von der Beobachtung inspiriert, dass ein beträchtlicher Teil der Mitarbeiter von gewerblichen Zeitarbeitsfirmen nach einer gewissen Zeit vom entleihenden Betrieb dauerhaft übernommen wird. Firmen nutzen Zeitarbeit offenbar in einem gewissen Umfang als Rekrutierungsinstrument. Diesen Tatbestand wollte man sich mit der Einrichtung von PSA zu Nutze machen, um insbesondere Personen mit Vermittlungshemmnissen die Rückkehr ins Erwerbsleben zu erleichtern. PSA wurden daher

¹ Seit dem 1. Januar 2008 können Langzeitarbeitslose und behinderte Menschen einen Vermittlungsgutschein erhalten, bei dem bei einer Integration von mindestens sechs Monaten die zweite Rate um bis zu 500 Euro höher dotiert sein kann, sodass die Vermittlungsprämie insgesamt bis zu 2500 Euro betragen kann.

gefördert, um schwer Vermittelbare einzustellen. Das Geschäftsmodell sah darüber hinaus Bonuszahlungen bei erfolgreicher Vermittlung vor. Das erklärte Ziel der Regierung bestand darin, 500 000 Arbeitssuchende in PSA einzustellen.

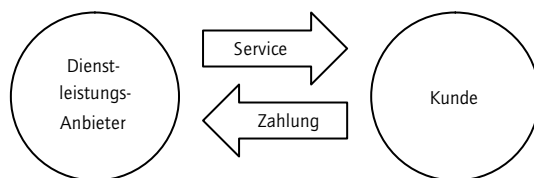
Allen drei geschilderten Optionen lag die Vorstellung zugrunde, die Effizienz der Vermittlung durch marktnähere Prozesse zu erhöhen. Während jedoch in einem typischen Wettbewerbsmarkt Anbieter und Nachfrage in jeweils bilaterale Kontraktbeziehungen eintreten, handelt es sich bei den vorstehenden Optionen bestenfalls um Quasi-Märkte, deren Grundproblem aus einer atypischen trilateralen Vertragsbeziehung der Marktteilnehmer resultiert (vgl. Abbildung 6). Ein Arbeitssuchender nimmt eine Vermittlungsdienstleistung in Anspruch, ohne dafür zahlen zu müssen. Stattdessen muss der Anbieter der Dienstleistung den Preis für sein Produkt der Bundesagentur für Arbeit in Rechnung stellen. Diese wiederum kann nur indirekt überprüfen, ob die Forderung gerechtfertigt ist. Aufgrund eingeschränkter Kostenkontrolle ist eine solche Konstellation zwangsläufig anfällig für diverse und ernsthafte Ineffizienzen.

Aus kontrakttheoretischer Sicht lässt sich der Sachverhalt als Prinzipal-Agent-Problem analysieren (Le Grand 2003). Der Prinzipal ist der Repräsentant des öffentlichen Interesses, der den öffentlichen Nutzen maximieren möchte. Als Agenten fungieren die Bundesagentur für Arbeit, Anbieter von Vermittlungsdiensten und Arbeitssuchende. Innerhalb dieses Rahmens sind Bundesagentur und Vermittlungs-Dienstleister mit ihren jeweils spezifischen Prinzipal-Agent-Problemen konfrontiert. Jeder Agent folgt seiner spezifischen Ratio und verursacht mit seinem Verhalten externe Effekte, d. h. verursacht Lasten, die von anderen Akteuren zu tragen sind. Selbst wenn die Leitung einer Institution im Einklang mit öffentlichen Interessen agiert, muss das noch nicht notwendigerweise für jeden ihrer Mitarbeiter zutreffen. Wenn beispielsweise Mitarbeiter der Arbeitsagentur primär das

Abbildung 6

Standard-Vertragsbeziehung vs. Trilaterale Vertragsbeziehung

Standard-Vertragsbeziehung:



Trilaterale Vertragsbeziehung:



Ziel eines möglichst konfliktfreien Arbeitsalltags verfolgen, werden sie möglicherweise wenig Interesse an einem konsequenten Monitoring von Arbeitssuchenden entwickeln, selbst wenn es einer raschen Arbeitsaufnahme der Betroffenen dient. Die Folge sind höhere Kosten für die Verwaltung der Arbeitslosigkeit, die letztlich von den Beitragszahlern zu tragen sind.

Ökonomisch betrachtet lassen sich solche Anreizprobleme bekanntlich durch eine Internalisierung der externen Effekte lösen, etwa durch eine Selbstbeteiligung der Nutznießer einer Leistung an deren Kosten. Dies könnte beispielsweise bedeuten, dass sich Arbeitssuchende finanziell an den Vermittlungskosten beteiligen. Damit entwickeln Arbeitssuchende ein originäres Interesse an der Qualität der Vermittlung und sorgen so dafür, dass die Arbeit der Vermittler im Sinne der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt wird. Statt auf Internalisierung externer Effekte setzte die Reform auf externe Leistungskontrolle. Die dafür notwendigen Daten stammen jedoch in erster Linie von den Leistungserbringern selbst und lassen sich seitens der Bundesagentur nur indirekt über ihre Meldedaten zur Sozialversicherung verifizieren. Inwiefern ein Beschäftigungsverhältnis tatsächlich durch eine Vermittlung zustande gekommen ist, geht daraus nicht hervor.

4 Ergebnisse der Evaluation

Die Einführung der Reform wurde begleitet durch eine Resolution des Bundestags, der eine möglichst rasche Evaluation der verschiedenen Instrumente vorsah (Bundestag-Drucksache 15/98). Auf der Grundlage dieser Resolution wurde unter der Verantwortung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ein großflächiges Evaluationsprojekt initiiert, an dem etwa 80 Wissenschaftler aus den verschiedensten deutschen Wirtschaftsforschungsinstituten und Universitäten beteiligt waren. Die Abschlussberichte wurden im Juni 2006 vorgelegt.

Externe Vermittlungsaktivitäten wurden im Rahmen des Moduls 1a „Reform der Vermittlungsprozesse“ evaluiert. Die Federführung für dieses Modul lag beim Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (vgl. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, infas 2007). Das Hauptaugenmerk lag dabei auf individualspezifischen Effekten, wobei die Reform als quasinatürliches Experiment betrachtet wurde. Nach dieser Logik gilt beispielsweise der Bezug eines Vermittlungsgutscheins oder die Einbeziehung in eine Vermittlung durch Dritte als Treatment. Als Kontrollgruppe fungieren jeweils Arbeitslose, die bei sonst möglichst vergleichbaren Merkmalen keinen Vermittlungsgutschein erhalten haben oder nicht in die Vermittlung durch Dritte einbezogen wurden. Die Experiment-Anordnung musste im Nachhinein initiiert werden, d. h. es wurde eine Stichprobe von Matched Pairs gebildet, indem für jeden zufällig ausgewählten Teilnehmer an einer Maßnahme ein möglichst ähnlicher Nichtteilnehmer identifiziert wurde. Das Verfahren erlaubt eine Aussage darüber, ob eine bestimmte Maßnahme für die Teilnehmer einen Effekt im Hinblick auf deren Vermittlungschancen hat.

Ein positiver Effekt aus der Sicht der Teilnehmer bedeutet allerdings noch nicht, dass ein Instrument insgesamt für mehr Beschäftigung sorgt. Im Extremfall kann es sein, dass die Verbesserung der Vermittlungschancen für Teilnehmer an einem bestimmten Programm zur Verschlechterung der Chancen der Nichtteilnehmer führt. Insgesamt resultiert daraus ein Nullsummenspiel. In einem weiteren Modul wurden deshalb die Makro-Effekte der

Maßnahmen untersucht (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2007). Hierbei ging es vor allem darum, mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte der verschiedenen Instrumente zu quantifizieren. Leider standen jedoch für Vermittlungsgutscheine und die externe Vermittlung keine geeigneten Daten zur Verfügung, so dass sich zu diesem Komplex bislang keine empirischen Aussagen treffen lassen.

Unabhängig von den Evaluationsstudien im Auftrag der Bundesregierung wurde ein spezifisches Forschungsprojekt zur Wirkung von Vermittlungsgutscheinen und externen Vermittlungsaktivitäten durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt (Die Ergebnisse wurden u. a. publiziert in Pfeiffer und Winterhager 2006a und 2006b). Auch diese Studie greift auf einen Matched-Pair-Ansatz zurück und beleuchtet die Zusammenhänge aus der Individualperspektive.

Eine zentrale identifizierende Annahme der auf Matched Pairs basierenden Evaluationsstudien ist die der bedingten Unabhängigkeit. Damit ist gemeint, dass der Maßnahmeneffekt bei gegebener Merkmalskombination eines Individuums im Durchschnitt stets der gleiche ist. Unter dieser Prämisse lässt sich der Maßnahmeneffekt statistisch auf der Grundlage einer hinreichend großen Zahl von Matched Pairs identifizieren, von denen jedes Paar identisch ist im Hinblick auf beobachtbare Merkmale mit Ausnahme des Treatments. In der Praxis reicht es aus, wenn die Paare lediglich im Hinblick auf eine Score-Funktion der beobachtbaren Merkmale möglichst gut übereinstimmen (Rosenbaum und Rubin 1983).

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer nicht systematisch im Hinblick auf unbeobachtbare Merkmale voneinander unterscheiden. Ist diese Voraussetzung verletzt, unterscheiden sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in mehr als nur dem Treatment und es ist nicht möglich, Unterschiede im Hinblick auf das jeweilige Erfolgskriterium eindeutig der Maßnahmenteilnahme zuzuschreiben. Leider kann die Voraussetzung der Irrelevanz unbeobachteter Merkmale weder statistisch getestet noch sonst irgendwie bewiesen werden.

Unterschiede im Hinblick auf die generelle Aktivität eines Menschen lassen sich in der Regel nicht anhand beobachtbarer Kriterien wie Geschlecht, Alter, Bildung, Beruf und dergleichen festmachen. Wenn aber beispielsweise aktivere Menschen eher einen Vermittlungsgutschein in Anspruch nehmen als andere und wenn ihre höhere Aktivität dafür verantwortlich ist, dass solche Menschen eher eine Beschäftigung finden als andere, schlägt sich dies in der beschriebenen Experimentanordnung in einem scheinbaren Effekt des Vermittlungsgutscheins nieder. Aus diesem Grund ist es essentiell, einen möglichst umfassenden Gebrauch von den verfügbaren Beobachtungsmerkmalen zu machen, um mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit sicher zu stellen, dass zumindest hinreichende Proxies für unbeobachtete Merkmale berücksichtigt wurden.

Die vorliegenden Studien können die in dieser Hinsicht gebotene Sorgfalt für sich in Anspruch nehmen, so dass zumindest keine offenkundigen Fehlspezifikationen zu Tage treten. Gleichwohl berichtet insbesondere die Studie des WZB von einem erheblichen Umfang von Mitnahmeeffekten bei den Vermittlungsgutscheinen. Das bedeutet, dass das Zustandekommen von Beschäftigungsverhältnissen in einer nennenswerten Zahl von Fällen als Vermittlungen durch eine entsprechende Agentur deklariert wurde, obwohl es de

facto unabhängig davon zustande kam. Statistisch betrachtet ist dies äquivalent zu einer Verletzung der Annahme der bedingten Unabhängigkeit. Insofern sind die nachstehenden Evaluationsergebnisse mit Vorbehalten zu versehen.

Die aktuelle quantitative Bedeutung der drei betrachteten Vermittlungsinstrumente geht aus Abbildung 7 hervor. Vermittlungsgutscheine spielen inzwischen nur noch eine untergeordnete Rolle. 2006 fanden im Durchschnitt etwa 5 500 Arbeitssuchende pro Monat auf der Grundlage eines Vermittlungsgutscheins eine neue Beschäftigung, wobei sich 2007 eine leicht steigende Tendenz bemerkbar macht. Die Angaben beziehen sich auf die Anzahl der Fälle, in denen die erste Tranche der Vermittlungsprämie ausgezahlt wurde. Offizielle Angaben über die Zahl der Fälle, bei denen auch die zweite Tranche ausgezahlt wurde, liegen bislang nicht vor.

Im Vergleich zur Einführungsphase der Vermittlungsgutscheine markieren die aktuellen Fallzahlen einen rapiden Bedeutungsverlust. Zwischen 2002 und Dezember 2004 hatte die Bundesagentur für Arbeit noch insgesamt 1,4 Millionen Vermittlungsgutscheine ausgegeben, von denen 80% bis Ende 2005 eingelöst wurden. Der nachfolgende Rückgang reflektiert die inzwischen erheblich restriktivere Handhabung des Instruments durch die Bundesagentur für Arbeit angesichts der bereits angesprochenen Missbrauchs- und Mitnahmeeffekte.

Der durchschnittliche Bestand von Arbeitssuchenden, die im Auftrag der BA durch Dritte vermittelt werden sollen, erreichte seinen Höchststand Ende 2005, gefolgt von einem starken Rückgang. Aus einem durchschnittlichen Bestand von etwa 100 000 Arbeitssuchenden im Jahr 2006 wurden etwa 46 000 Personen tatsächlich vermittelt.

In PSA waren 2007 durchschnittlich weniger als 4 000 Arbeitssuchende beschäftigt. Im Jahr davor waren es noch 6 000 und im Jahr 2005 12 600 Personen gewesen. Auch hier zeigt sich also eine stark abnehmende Tendenz. Im Jahr 2006 gelang es den PSA aber immerhin 12 000 Beschäftigte zu vermitteln. Gemessen an den ambitionierten Zielen zu Beginn der Hartz-Reform müssen die PSA jedoch als gescheitert betrachtet werden. Ihr faktisches Aus wurde mit dem Inkrafttreten des fünften Gesetzes zur Änderung des SGB III im Januar 2006 besiegelt. Seither sind Arbeitsagenturen nicht mehr verpflichtet, eine Personal-Service-Agentur einzurichten. Ihre zahlenmäßige Bedeutung ist seither praktisch auf null gesunken.

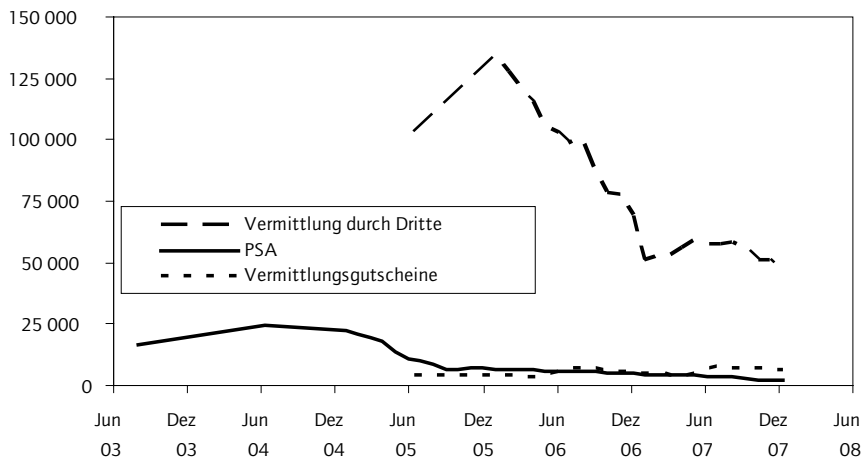
Die Gesamtzahl der von der BA registrierten Vermittlungen belief sich im Jahr 2006 auf 915 000. Zum Vergleich: Im gleichen Jahr wurden 7,4 Millionen Abgänge aus registrierter Arbeitslosigkeit gezählt, von denen 3 Millionen Abgänge in Beschäftigung darstellten. 124 000 Vermittlungen gingen im entsprechenden Zeitraum auf das Konto von externen Vermittlungen, entweder im Auftrag der BA, durch PSA oder durch Vermittlungsgutscheine. Fremdvermittlungen machten 2006 demnach knapp ein Siebtel aller Vermittlungen aus.

4.1 Vermittlungsgutscheine

Unter den neuen Vermittlungsinstrumenten ist der Vermittlungsgutschein das einzige, das seinem Inhaber die freie Wahl hinsichtlich des Leistungsanbieters lässt. Im Prinzip sollte dies den Wettbewerb unter den Leistungsanbietern stimulieren und so für Effizienz-

Abbildung 7

Quantitative Bedeutung externer Vermittlungsinstrumente



Während sich die Angaben für Vermittlungen durch Dritte und PSA auf den jeweiligen Bestand von Personen in der Maßnahme beziehen, bezieht sich die Angabe für die eingelösten Vermittlungsgutscheine auf die Zahl der Einlösungen nach sechs Wochen durchgehender Beschäftigung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

steigerungen durch mehr Qualität sorgen. Wie bereits erwähnt, steht diesem intendierten Impuls jedoch die Gefahr von Effizienzverlusten infolge trilateraler Vertragsbeziehungen gegenüber. Die vorliegenden Evaluationsstudien lassen nur Rückschlüsse auf den Nettoeffekt zu.

Auf den ersten Blick finden beide Evaluationsstudien einen positiven Effekt des Vermittlungsgutscheins. Bei näherem Hinsehen tritt jedoch ein deutlicher Widerspruch zutage. Nach der WZB-Studie trifft der positive Effekt nämlich nur auf die Phase ab 2005 zu, nachdem die Ausgabe des Vermittlungsgutscheins reformiert worden war. Für die Phase davor konstatiert das WZB keinen signifikanten Effekt. Die ZEW-Studie bezieht sich dagegen ausschließlich auf die Einführungsphase des Vermittlungsgutscheins.

Hinzu kommt, dass in der WZB-Studie eine geringe Nachhaltigkeit des Effekts festgestellt wird. Demnach steigt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch die Nutzung eines Vermittlungsgutscheins zwar um knapp 8 Prozentpunkte im Vergleich zu alternativen Möglichkeiten der Jobsuche, doch die durchschnittliche Dauer der damit erzielten Beschäftigungsverhältnisse ist kürzer als in der Vergleichsgruppe. Dies trifft insbesondere für ostdeutsche Männer zu. Der regionale Effekt ist so dominant, dass er auf den gesamtdeutschen Vergleich durchschlägt, obwohl sich die Nachhaltigkeit der Beschäftigungsverhältnisse in Westdeutschland kaum zwischen Nutzern und Nichtnutzern des Vermittlungsgutscheins unterscheidet. Die Autoren werten dies als deutlichen Hinweis auf Mitnahmeeffekte speziell in Ostdeutschland.

Der Markt für private Arbeitsvermittlung ist für die potenziellen Kunden äußerst intransparent. Es gibt keine offizielle Einrichtung zur Beurteilung externer Vermittlungsdienstleister. Die Qualitätsbewertung obliegt daher dem Ermessensspielraum der lokalen Arbeitsagenturen. Diese aber verfügen für einen solchen Zweck nur über unzureichende Informationen. Dies unterscheidet den Markt für Vermittlungsdienstleistungen vom Markt für Weiterbildungsdienstleistungen. Seit 2005 muss sich jeder Anbieter von Weiterbildungsangeboten durch eine zertifizierende Stelle akkreditieren lassen, um Aufträge für die BA durchführen zu können. Die Akkreditierung erfolgt nur, wenn bestimmte Qualitätsmaßstäbe erfüllt sind. Im Bereich der Vermittlungsdienstleistungen existiert hingegen nur eine freiwillige Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Regeln, auf die sich die Mitglieder des Verbands der Vermittlungsdienstleister verständigt haben. Zuwiderhandlungen können nicht sanktioniert werden, es sei denn, es handelt sich um rechtliche Verstöße. In Betrugsfällen kann es dadurch auch zum Marktausschluss durch die örtliche Gewerbsaufsicht kommen.

Gering Qualifizierte sind bei der Nutzung des Vermittlungsgutscheins in doppelter Hinsicht benachteiligt. Dies gilt zum einen, weil der Umgang mit fehlender Markttransparenz für sie mit größeren Schwierigkeiten behaftet ist. Zum anderen ist diese Gruppe für die Dienstleistungsanbieter weniger lukrativ, weil der Vermittlungsaufwand bei gegebener Prämienhöhe deutlich höher ist. Insgesamt ist festzustellen, dass das Potenzial für Qualitätsverbesserungen aufgrund der vorherrschenden Marktintransparenz kaum zur Entfaltung kommt.

4.2 Vermittlung durch Dritte

Grundsätzlich lässt sich die Vermittlung durch Dritte in verschiedene Teilleistungen wie Profiling, Aktivierung, Stellenakquise und Fall-Management zerlegen. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich jedoch in erster Linie mit den Erfahrungen, die mit einem ganzheitlichen Ansatz gesammelt wurden. Ein solcher Ansatz stellt seit 2006 die Regel im zugrundeliegenden § 37 SGB III dar, war allerdings auch schon vorher übliche Praxis.

Generell wirft die Vermittlung durch Dritte im Auftrag der BA einen Interessenskonflikt auf. Da Vermittlung als eine zentrale Aufgabe der BA angesehen wird, ist jeder private Vermittler ein potenzieller Konkurrent. Daran ändert auch nichts, dass das offiziell erklärte Ziel der Vermittlung durch Dritte darin besteht, die BA in ihrer Arbeit zu unterstützen, insbesondere dann, wenn es ihr an eigenen Kapazitäten mangelt. Es ist kaum zu erwarten, dass die BA übermäßigen Gebrauch von einem Instrument machen wird, das geeignet ist, die Qualität der eigenen Vermittlungstätigkeit in ein schlechtes Licht zu rücken. Das Potenzial für Effizienzsteigerungen ist bei diesem Instrument folglich strukturell eingeschränkt, zumal die BA zumindest den vordergründigen Erfolg externer Vermittler in diesem Fall steuern kann, etwa indem sie den privaten Vermittlern bevorzugt schwer vermittelbare Arbeitslose zuweist. Dies gilt umso mehr als die Anbieter externer Vermittlungsdienstleistungen kein Mitspracherecht bei der Auswahl einzelner Programmteilnehmer haben.

Die Umsetzung der Einschaltung Dritter erfolgte im Rahmen eines zentralisierten und bundesweiten Ausschreibungsverfahrens. Vor allem zu Beginn der Reform waren die ausgeschriebenen Lose relativ groß und umfassten jeweils mehrere Agenturbezirke. Den

zugehörigen lokalen Agenturen wurden anschließend von der Zentrale entsprechende Teilnehmerkontingente zugewiesen, die sie nach eigenem Ermessen in Anspruch nehmen konnten. Ein erklärtes Ziel der überregionalen Ausschreibungen bestand darin, lokale Netzwerkstrukturen zu zerschlagen, nachdem ein Bericht des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2003 Fälle von Korruption aufgedeckt und Hinweise darauf geliefert hatte, dass dies eine wesentliche Ursache für überhöhte Preise für private Vermittlungsdienstleistungen darstellte.

Im Gefolge des neuen Ausschreibungsverfahrens gingen die Angebotspreise deutlich zurück, obwohl bei 47 von 104 Ausschreibungen im Zeitraum 2004/2005 kein oder nur ein einziges Angebot abgegeben worden war. Es erfolgte ein tiefgreifender Umbruch am Markt für Vermittlungsdienstleistungen, bei dem zahlreiche lokale Anbieter zugunsten überregionaler Anbieter auf der Strecke blieben. Spektakulär war allerdings 2004 der Zusammenbruch von Maatwerk, dem bis dahin mit einem Marktanteil von 26% größten Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen. Maatwerk hatte das rasche Wachstum seines Marktanteils nicht verkraftet.

Erst ab der zweiten Hälfte des Jahres 2005 wurden die Ausschreibungslose wieder kleiner, nachdem sich zuvor die Klagen der lokalen Arbeitsagenturen über organisatorische Probleme aufgrund neuer und bis dahin unbekannter Dienstleistungsanbieter gehäuft hatten. Eine Zunahme des Wettbewerbs lässt sich dennoch nicht feststellen, eher ist das Gegenteil der Fall: Im Jahr 2006 erhielt die BA in fast zwei Dritteln aller Ausschreibungen für Vermittlungen durch Dritte nur ein einziges Angebot.

Ein wichtiger Grund dafür dürfte in der geringen Profitabilität der Aufträge zu suchen sein. Insbesondere bei Verträgen mit Erfolgsprämien, die 2006 etwa zwei Drittel aller Verträge kennzeichneten, übernehmen die Vermittlungsanbieter ein hohes Risiko. Bei den übrigen Verträgen erhielten die Vertragsnehmer eine Aufwandspauschale in Höhe von 75 Euro pro Klient. Die reine Erfolgsprämie ist im Vergleich zum Vermittlungsaufwand im Durchschnitt zu niedrig bemessen, um die Vermittlungstätigkeit zu einem lukrativen Geschäftsmodell zu machen. Es überrascht daher nicht, dass sich die Vermittler auf die „guten“ Risiken konzentrieren, um ihren Aufwand zu minimieren. Beide vorliegenden Evaluationsstudien finden deutliche Hinweise auf entsprechende „Creaming-Effekte“.

Die typische Programmlaufzeit liegt zwischen sechs und zwölf Monaten. Die typische Losgröße in den Ausschreibungen variiert zwischen 50 und 150 Teilnehmern. Wettbewerb zwischen lokalen Vermittlern existiert praktisch nicht. Dies erschwert den Vergleich zwischen verschiedenen Dienstleistungsanbietern erheblich, da jeder Vergleich von lokal unterschiedlichen Besonderheiten überlagert wird. Auch von daher besteht für die Leistungsanbieter – anders als in einer Situation, bei der mehrere lokale Anbieter im Wettbewerb stehen – wenig Anreiz zur Effizienzsteigerung.

Für die Mitarbeiter der Vermittlungsdienstleister ging der Marktumbruch mit einem Rückgang ihrer Bezahlung und einem Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse einher. Während etablierte lokal agierende Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen vom zunehmend vom Konkurs bedroht waren, mussten die expandierenden überregionalen Anbieter oft unerfahrenes und relativ gering entlohntes Personal rekrutieren. Auf die Qualität der Vermittlung dürfte sich dies insgesamt eher negativ ausgewirkt haben, was sich letztlich auch in den für private Vermittler enttäuschenden Evaluationsergebnissen niederschlägt.

Es überrascht daher nicht, dass die vom WZB durchgeführte Wirkungsanalyse keine Hinweise darauf findet, dass die private Vermittlung effizienter ist als die Vermittlung durch die Bundesagentur für Arbeit. Im Durchschnitt benötigen beide etwa vier Monate für eine erfolgreiche Vermittlung. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Vermittlung schneiden private Vermittler sogar deutlich schlechter ab als die BA. Während die durchschnittliche Beschäftigungsdauer von privat Vermittelten zwölf Monate beträgt, liegt sie in der Kontrollgruppe bei immerhin 16 Monaten. Private Vermittler schneiden besonders schlecht in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und bei Älteren ab. Eine Ausnahme bilden Männer in Ostdeutschland. Aus bislang ungeklärten Umständen profitieren sie von der Vermittlung durch Dritte.

Nach der WZB-Studie beliefen sich die durchschnittlichen Kosten der Vermittlung durch Dritte auf 600 Euro im Jahr 2004 und 725 Euro im Jahr 2005. Für die Kontrollgruppe der herkömmlich durch die BA Vermittelten fehlen leider entsprechende Angaben. In der WZB-Studie werden diese Kosten mit null angesetzt, um zur Abschätzung eines Kosteneinsparpotenzials zu gelangen. Dies wäre aber nur zulässig, wenn die Mitglieder der Vergleichsgruppe überhaupt keinen Vermittlungsaktivitäten seitens der BA ausgesetzt gewesen wären. De facto könnte es sogar sein, dass die Vermittlungskosten der BA wesentlich höher sind als die der privaten Vermittler. Solange entsprechende Angaben fehlen, ist kein verlässlicher Effizienzvergleich der beiden Vermittlungsalternativen möglich.

4.3 Vermittlung durch Personal-Service-Agenturen

Personal-Service-Agenturen stellen ein spezifisches Vermittlungsinstrument auf der Basis öffentlich geförderter Zeitarbeit dar. Jobsuchende, die einer PSA zugewiesen werden, erhalten einen regulären Arbeitsvertrag mit der PSA. Die PSA bemüht sich, ihre Beschäftigten am freien Markt auszuleihen. Es handelt sich hierbei bevorzugt um Arbeitssuchende mit Vermittlungshemmnissen. Das Ziel besteht in einer dauerhaften Vermittlung an den Entleihbetrieb. Um dieses Ziel zu erreichen, kann die PSA ihre Mitarbeiter u. a. weiterbilden, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Im Gegensatz zu gewerblichen Zeitarbeitsunternehmen ist eine PSA verpflichtet, mit ihren Beschäftigten einen üblicherweise auf zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, unabhängig von den jeweiligen Entleihmöglichkeiten. Dies impliziert ein wirtschaftliches Risiko für die PSA in Abhängigkeit von der Beschäftigungsfähigkeit eines Arbeitslosen.

Das Geschäftsmodell einer PSA basiert auf einer Mischung aus Bonuszahlungen für die erfolgreiche dauerhafte Vermittlung und einer Fallpauschale zur Abdeckung der Arbeitskosten und Weiterbildungskosten. Die Einrichtung einer PSA erfolgt auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens. Darin ist unter anderem die Größe des jeweiligen Mitarbeiterkontingents von Seiten der BA vorgegeben. Die Höhe der Bonuszahlungen und der Fallpauschalen ist dagegen Gegenstand der Projektangebote.

Ein Konfliktfeld besteht in der Einhaltung der Größe des Mitarbeiterkontingents. In der Praxis wurde die vertraglich vereinbarte Mitarbeiterzahl in aller Regel unterschritten. Die zurückhaltende Einstellung der PSA im Hinblick auf Neueinstellungen dient offenkundig dazu, das eigene ökonomische Risiko zu reduzieren.

Kritiker wenden ein, dass PSA mehr oder weniger eine Subventionierung gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen darstellen und dass das Instrument mehr oder weniger ausschließ-lich Mitnahmeeffekte hervorrufe. Dieser Vorwurf trifft wohl vor allem für die Einfüh-rungsphase der PSA zu als noch relativ hohe Fallpauschalen durch die BA gezahlt wurden. Die Kritik hat aber auch jetzt noch Bestand nachdem die Fallpauschalen drastisch gefallen sind. Im Durchschnitt beläuft sich deren Höhe inzwischen auf etwa 500 Euro pro Monat. Angesichts des bei der Zielgruppe bestehenden ökonomischen Risikos der Nichtverleih-barkeit bleibt bei diesem Betrag für zusätzliche Aktivitäten wie Vermittlung und Weiter-bildung kaum noch Spielraum.

Auf den ersten Blick zahlt es sich für die BA inzwischen aus, Arbeitssuchende in eine PSA einzuweisen, da die Fallpauschalen niedriger sind als die durchschnittlichen Kosten der Arbeitslosenunterstützung. Auf den zweiten Blick ist jedoch zu berücksichtigen, dass Mitarbeiter einer PSA im Durchschnitt deutlich länger arbeitslos bleiben als andere Ar-beitslose.

Verglichen mit den hohen anfänglichen Erwartungen an die PSA muss deren Einfüh-rung als vollständig gescheitert betrachtet werden. Nach den vorliegenden Ergebnissen der Wirkungsanalyse für den Zeitraum 2003–2004 dominiert der Lock-in-Effekt, d. h. die „Beschäftigung“ in einer PSA verlängert die faktische Arbeitslosigkeit. Die Betroffenen reduzieren offenbar ihre Aktivitäten zur Arbeitssuche während der Zeit in der PSA. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von ehemaligen PSA-Beschäftigten ist sechs Monate nach Beendigung der Zeit in der PSA um 6,4% niedriger als zum entsprechenden Zeit-punkt in der Kontrollgruppe. Im Durchschnitt kehren die Mitglieder der Kontrollgruppe einen Monat früher als PSA-Beschäftigte in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu-rück.

5 **Zusammenfassung – Richtige Erwerbsanreize stärken und falsche Wettbewerbsanreize korrigieren**

Ein Kerngedanke der Hartz-Kommission bestand darin, die Arbeitslosigkeit durch eine Senkung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer zu reduzieren. Dementsprechend waren die vorgeschlagenen Instrumente zum einen darauf ausgerichtet, den Bezug von Lohnersatzleistungen weniger attraktiv zu machen und hatten zum anderen das Ziel Vermittlungsprozesse zu beschleunigen.

Die vorgenommenen Einschnitte bei den Lohnersatzleistungen haben tatsächlich zu einer Absenkung des Reservationslohnlevels geführt und damit zu einem schnelleren Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit. Der Effekt tritt jedoch weniger bei denjenigen zu Tage, die von den materiellen Kürzungen unmittelbar betroffen sind als vielmehr bei denjenigen, die noch die Möglichkeit haben, den Eintritt dieser Kürzungen zu vermeiden. So hat sich die Arbeitslosigkeit bei den Beziehern von Arbeitslosengeld praktisch halbiert, während die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld II seit 2005 nur unwesentlich gesunken ist. Der Marktlohn von Langzeitarbeitslosen ist häufig in einem Bereich angelangt, bei dem sich eine weitere Absenkung für die Betroffenen nicht mehr lohnt.

Die Reform der Vermittlungsprozesse setzte zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Stärkung von marktwirtschaftlichen Elementen, etwa durch die Auslagerung von Ver-

mittlungsaktivitäten mithilfe von Vermittlungsgutscheinen. Im Großen und Ganzen sind die entsprechenden Erfahrungen jedoch noch nicht besonders ermutigend. Dennoch sollte dies nicht generell als Beleg für die Nutzlosigkeit von Wettbewerb und Privatisierung betrachtet werden. Hier ist zu berücksichtigen, dass die Einschaltung privater Vermittlungsdienstleistungen im Kontext existierender öffentlicher Einrichtungen erfolgt ist, die kein originäres Interesse an einem Wettbewerb mit privaten Anbietern haben dürften. Da die Bundesagentur für Arbeit den Zugang von Jobsuchenden zu den verschiedenen Vermittlungsinstrumenten selektiv steuern kann, hat sie zumindest potenziell Einfluss auf den Vermittlungserfolg privater Anbieter.

Unabhängig davon belegen die vorliegenden Studien ein erhebliches Potenzial für Mitnahmeeffekte bei der Einschaltung externer Vermittler, ein Problem, das nicht leicht zu überwinden sein dürfte. Dies gilt vor allem für Vermittlungsgutscheine und die PSA.

Die Ursache des Problems ist in erster Linie einem bislang ungelösten Prinzipal-Agent-Problem zuzuschreiben. Die Nutzer der angebotenen Dienstleistungen haben keinen übermäßigen Anreiz, auf die Einhaltung von Qualität zu achten. Selbst wenn sie es täten, verfügten sie kaum über wirksame Sanktionsinstrumente. Die Einführung einer Kostenbeteiligung der Arbeitssuchenden an der Erfolgsprämie für den Vermittler stellt eine Möglichkeit dar, dies zu überwinden (vgl. IZA Compact 2002).

Festzustellen ist darüber hinaus, dass sich mehr Wettbewerb bei Vermittlungsdienstleistungen bislang nicht unbedingt qualitätssteigernd ausgewirkt hat. Dies gilt vor allem für die Vermittlung durch Dritte im Auftrag der BA. Als Hauptursache für dieses Marktversagen kommt die monopsonistische Marktstruktur mit der Bundesagentur für Arbeit als praktisch alleinigem Nachfrager für Vermittlungsdienstleistungen in Betracht. Im Falle einer geringen Angebotsqualität oder gar gänzlichem fehlenden Angebot gibt es keinen Impuls für einen Preisanstieg, der für eine Verbesserung des Angebots sorgen würde. Die bestehenden Wettbewerbsmechanismen sorgen dafür, dass Wettbewerber durch möglichst niedrige Angebotspreise versuchen, in den Markt einzutreten. Haben sie einmal den Zuschlag erlangt, können sie für die Vertragslaufzeit weitgehend ohne Konkurrenz agieren. Bei den resultierenden Preisen werden schwer Vermittelbare erheblich benachteiligt, weil die Profitabilität ihrer Vermittlung zu gering ist.

Die Lehre, die aus der bisherigen Reform gezogen werden kann, besteht darin, für einen Preisanpassungsmechanismus nach oben zu sorgen, um mangelnder Service-Qualität vorbeugen zu können. Zu diesem Zweck müsste der Wettbewerb unter den Leistungsanbietern – anders als heute – ergebnisorientiert organisiert werden. So könnte man beispielsweise in einem Agenturbezirk mehrere Dienstleister parallel mit jeweils spezifisch durch die BA vorgegebenen Erfolgsprämien gegeneinander antreten lassen. Die Durchführung ließe sich anhand eines Preis-Leistungs-Verhältnisses bewerten. Der Sieger des Wettbewerbs könnte durch ein zusätzliches Vermittlungskontingent auf der Grundlage seiner spezifischen Erfolgsprämie belohnt werden. Durch wiederholte Wettbewerbe mit variierenden Erfolgsprämien ließe sich eine den jeweiligen lokalen Erfordernissen angepasste optimale Höhe der Erfolgsprämie ermitteln. Wettbewerber mit einer schlechten Performance sollten durch ein entsprechend verringertes Kontingent im darauffolgenden Wettbewerb bestraft werden, statt sie völlig aus dem Markt zu drängen. Damit ließe sich der Entstehung lokaler Monopole auf der Anbieterseite entgegenwirken.

Literaturverzeichnis

- Bender, S., S. Koch, S. Messmann und U. Walwei (2007): Konzessionsbereitschaft: Was muten sich (Langzeit-)Arbeitslose zu? *IAB-Forum*, 1, 42–48.
- IZA Compact (2002): *Bessere Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung*. Sonderausgabe November 2002. Bonn.
- Kettner, A. und M. Rebien (2007): *Impulse für den Arbeitsmarkt*. IAB-Kurzbericht Nr. 19/2007. Nürnberg.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin.
- Le Grand, J. (2003): *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford, Oxford University Press.
- Pfeiffer, F. und H. Winterhager (2006a): Vermittlungsgutscheine und Beauftragungen Dritter im Vergleich. *Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung*, 39 (3+4), 425–445.
- Pfeiffer, F. und H. Winterhager (2006b): Selektivität und direkte Wirkungen von Vermittlungsgutscheinen: Empirische Befunde aus der Einführungsphase. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7 (3), 399–419.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2007): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Essen.
- Rosenbaum, P. und D. B. Rubin (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, 70, 41–55.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): *Das Erreichte nicht verspielen*. Jahresgutachten 2007/08.
- Schneider, H. (2006): Kombilohn oder Workfare – Eine Frage der Grundsicherung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 55, 198–208.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; infas (2007): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin, Bonn.