

Vortragsmanuskript zum Einstiegsreferat im Forum
„Beauftragung Dritter – Potentiale und Grenzen“
auf dem Bundeskongress SGB II in Berlin am 1. Oktober 2007

Der Beitrag skizziert kurz den theoretischen Hintergrund für die Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen an private Anbieter, zeigt anschließend Entwicklungen des gesetzlichen Rahmens, der Ausgestaltung und der Nutzung auf und stellt abschließend Evaluationsergebnisse für den SGB II Rechtskreis vor.

Theoretischer Hintergrund

Das neue Steuerungsmodell hat zum Ziel, die Effektivität und Effizienz öffentlicher Verwaltungen durch die Einführung ergebnisorientierter Steuerung, dezentraler Ressourcenverantwortung, der Betonung von Kundenorientierung und Wettbewerb zu steigern. Auch Arbeitsvermittlung als eine der Hauptaufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung kann im Sinne des neuen Steuerungsmodells gestaltet werden indem Vermittlungsdienstleistungen über so genannte Quasi-Märkte organisiert werden. Auf Quasi-Märkten erfolgt die Nachfrage nach Vermittlungsdienstleistungen nicht direkt durch den Konsumenten sondern über Gutscheine oder durch die öffentliche Arbeitsverwaltung als Einkäufer. Die öffentliche Verwaltung trägt weiterhin die Verantwortung für die Gewährleistung der Dienstleistung.

Aufgrund der folgenden drei Mechanismen könnten Vermittlungsdienstleistungen effektiv und effizient über Quasi-Märkte bereitgestellt werden (Struyven 2004): 1) Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer, 2) Wettbewerb und 3) ergebnisorientiertes Management.

1) Arbeitsvermittlung ist eine traditionelle Aufgabe der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die sie lange Zeit als einziger Akteur erbracht hat. Durch die Einführung von Quasi-Märkten resultiert ein System mehrerer Akteure, in dem die öffentliche Arbeitsvermittlung als Auftraggeber und externe private Dienstleister – die so genannten Dritten – als Auftragnehmer fungieren. Das Multi-Akteurs-System ist im Gegensatz zum Single-Akteurs-System weniger stark zentral organisiert und Hierarchien sind flacher. Damit kann flexibel auf lokale Besonderheiten reagiert werden. 2) Wettbewerb soll über den Markt- und Preismechanismus dazu führen, dass eine gute Dienstleistungsqualität zu niedrigen Kosten realisiert wird. 3) Die Vergütung ist an den Vermittlungserfolg gekoppelt, um sicherzustellen, dass die dritten Vermittlungsdienstleister ergebnisorientiert arbeiten.

Die Ziele der öffentlichen und privaten Träger sind unterschiedlich: Die öffentliche Arbeitsvermittlung will durch Wettbewerb Kosten sparen und höhere Vermittlungserfolge erzielen. Die privaten Vermittlungsdienstleister operieren innerhalb des Wirtschaftssystems und wollen Gewinne mit kalkulierbarem Risiko realisieren. Aus diesen unterschiedlichen Zielsetzungen ergeben sich folgende Gestaltungsanforderungen für die öffentliche Arbeitsverwaltung:

Zum einen muss der Quasi-Markt für Vermittlungsdienstleistungen attraktiv genug sein, um in den Markt einzutreten. Das heißt es muss unter überschaubarem Risiko möglich sein, Gewinn zu erwirtschaften. Die öffentliche Arbeitsverwaltung steht außerdem vor der Herausforderung Verträge so anzubahnen und auszugestalten, dass möglichst viele Arbeitslose durch private Dienstleister vermittelt werden. Die Vergütung ist demzufolge so zu gestalten, dass sich die Erfüllung des Ziels Vermittlung für den Dritten finanziell lohnt. Dies geschieht mit Hilfe einer Erfolgsprämie. Dabei muss vorher genau definiert werden, unter welchen Bedingungen diese Prämie ausgezahlt wird. Dies betrifft bspw. Art und Dauer der Beschäftigung und die Art und den Zeitpunkt des Nachweises.

Ein weiteres Problem ist die Sicherung der Qualität der Dienstleistung. Qualitätsstandards bspw. bezüglich der Vermittlungsaktivitäten, der räumlichen Ausstattung oder der Personalstruktur können zwar definiert werden. Die Überwachung der tatsächlichen Einhaltung dieser Standards ist jedoch nicht vollends möglich und mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden.

Da Verträge nicht individuell sondern für Gruppen spezifiziert werden, gibt es einen Anreiz für die Dritten „Rosinen zu picken“, d.h. ihren Aufwand für schwer vermittelbare Klienten zu reduzieren und ihren Einsatz entsprechend auf Klienten mit guten Beschäftigungschancen zu konzentrieren (Struyven und Steurs 2005). Dem kann entgegengewirkt werden, indem möglichst homogene Gruppen zu den Dritten überwiesen werden oder schwerer vermittelbare Klienten mit höheren Erfolgsprämien ausgestattet werden.

Entwicklung des gesetzlichen Rahmens

In Deutschland wurden die Möglichkeiten zur Übergabe der Vermittlungsdienstleistung an Dritte in den letzten Jahren kontinuierlich ausgedehnt. Seit 1998 können private Anbieter von Vermittlungsdienstleistungen durch die öffentliche Arbeitsvermittlung gefördert werden. Zunächst war es nur möglich, Dritte im Rahmen des § 37 SGB III mit Teilaufgaben der Vermittlung zu beauftragen. Im Januar 2002 wurde mit dem Job-Aktiv-Gesetz die Voraussetzung dafür geschaffen, Dritte auch mit der gesamten Vermittlung zu beauftragen. Darüber hinaus wurden später noch zwei weitere Maßnahmen in das SGB III aufgenommen, welche die Übertragung des Vermittlungsauftrages an Dritte ermöglichen: Dies betrifft seit Ende März 2002 den Vermittlungsgutschein nach § 421 g und seit Januar 2003 die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsleistungen nach § 421 i.

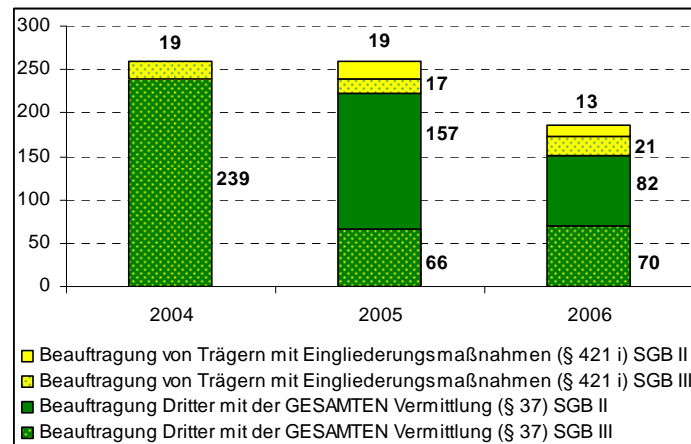
Derzeit lassen sich zwei Varianten der Finanzierung dritter Vermittlungsdienstleister durch den öffentlichen Träger unterscheiden: 1) Zum einen können Arbeitsuchende, die einen Vermittlungsgutschein von der öffentlichen Arbeitsverwaltung bekommen haben, selbst einen Arbeitsvermittler ihrer Wahl einschalten, der nur im Falle einer erfolgreichen Vermittlung eine Vergütung durch den öffentlichen Träger erhält. 2) Zum anderen werden Vermittlungsdienstleistungen öffentlich ausgeschrieben. Der öffentliche Träger entscheidet darüber, welche Dienstleister den Zuschlag bekommen und darüber, welche Arbeitslosen ihnen zugewiesen werden. Dies betrifft die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 und die Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsleistungen nach § 421 i SGB III.

Ausmaß der Nutzung

In den Jahren 2004 und 2005 wurden je knapp 260 Tausend Menschen zeitweise zu Dritten mit dem Ziel der (gesamten) Vermittlung überwiesen. Im Jahr 2006 waren es mit 185

Tausend Personen rund 30 Prozent weniger Zugänge als in den Vorjahren. Der Rückgang im Umfang der Nutzung betrifft beide Rechtskreise. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 ist die weitaus häufiger genutzte Beauftragungsart unabhängig vom Rechtskreis (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1: Zugänge zu dritten Vermittlungsdienstleistern in Tausend



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zugänge im SGB II Rechtskreis ohne Optionskommunen

Veränderungen in der Ausgestaltung

Die Ausgestaltung der Ausschreibungen für Vermittlungsdienstleistungen verändert sich. Seit dem Jahr 2004 erfolgt der Einkauf von Vermittlungsdienstleistungen überwiegend zentralisiert durch sieben Regionale Einkaufszentren. Im Gegensatz zu den Arbeitsagenturen besteht für Argen das Angebot und nicht die Verpflichtung den Service der Regionalen Einkaufszentren zu nutzen. Durch die Zentralisierung wird einerseits die Transparenz erhöht und sichergestellt, dass die Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge eingehalten werden. Andererseits wird dadurch der Gestaltungsspielraum auf lokaler Ebene erheblich eingeschränkt (Wzb und Infas 2005).

Die standardisierten Ausschreibungen für die Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung haben sich insbesondere im Hinblick auf die Vergabepaxis und die Vergütungskonventionen verändert: Seit dem Jahr 2006 werden Qualitätsaspekte bezüglich der geplanten Vermittlungsstrategie bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt. Vorher entschied eine reine Preisbewertung über die Annahme oder Ablehnung der Angebote. Neu seit 2006 ist im Rechtskreis SGB II, dass auch die Vermittlung in geringfügige oder geförderte Beschäftigung mit einer verminderten Erfolgsprämie honoriert wird. Dies entspricht der Zielsetzung im SGB II, das nicht nur die Beendigung sondern auch die Verringerung von Hilfebedürftigkeit zum Grundsatz des Forderns erklärt (§ 2 SGB II). Neben der Erfolgsprämie enthielten die Ausschreibungen für 2007 zwei neue zusätzliche Vergütungsinstrumente: eine Zusatzprämie, die bei schneller Vermittlung gezahlt wird und einen Risikoausgleich, der anstatt der Erfolgsprämie ausgezahlt werden kann, wenn der Klient für mindestens drei Monate nicht arbeitslos gemeldet ist und auch keine Leistungen erhält.

Evaluationsdesign

Wichtige Dimensionen für die Evaluation von Vermittlungsdienstleistungen sind bspw. Effektivität, Effizienz und Qualität. Im Rahmen einer Effektivitätsanalyse fragt man danach,

ob sich die Beschäftigungschancen der Klienten, die zeitweise zu Dritten überwiesen wurden verbessert haben. Diese Frage kann durch die Kenntnis der kontrafaktischen Situation beantwortet werden. Diese betrifft die Entwicklung der Beschäftigungschancen der Klienten des Dritten, wenn sie *nicht* zum Dritten überwiesen worden wären. Diese kontrafaktische Situation ist jedoch nicht beobachtbar. Ein einfacher Vergleich der Beschäftigungschancen der überwiesenen und der nicht überwiesenen Klienten liefert verzerrte Ergebnisse, wenn sich beide Gruppen bezüglich ihrer Beschäftigungschancen unterscheiden. Wenn bspw. Klienten mit besonders guten Beschäftigungschancen zu Dritten überwiesen würden, könnten die Dritten höhere Eingliederungsquoten vorweisen. Die höheren Eingliederungsquoten wären lediglich eine Folge der Auswahl der überwiesenen Klienten. Um die Effektivität der Überweisung zu Dritten beurteilen zu können, ist es deshalb unerlässlich, eine angemessene möglichst ähnliche Vergleichsgruppe zu bilden. Dies geschieht über ein statistisches Verfahren, namens Propensity-Score-Matching.

Abbildung 2: Untersuchungsdesign



Datengrundlage der Effektivitätsanalyse sind Prozessdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Integrierte Erwerbsbiografien V5 und V6, Leistungshistorik Grundsicherung V2 und V3, Verbleibsnachweise aus dem Data-Warehouse der Bundesagentur für Arbeit). Das Untersuchungsdesign verdeutlicht Abbildung 2. Zur Gruppe der überwiesenen Klienten zählen alle, die im Rechtskreis SGB II zwischen Februar und April zu einem Dritten mit dem Auftrag der *gesamten* Vermittlung (§ 37) überwiesen wurden und im Januar 2005 bei einer Arge oder geteilten Trägerschaft arbeitslos gemeldet waren und Leistungen des SGB II erhielten. Die potentielle Vergleichsgruppe besteht aus einer 20 Prozent Stichprobe aus dem Arbeitslosenbestand im SGB II Rechtskreis im Januar 2005. Mit Hilfe von statistischen Propensity-Score-Matching wird die tatsächliche Vergleichsgruppe gebildet. Damit wird erreicht, dass sich beide Gruppen im Mittel nicht mehr voneinander unterscheiden. Dabei wurde ein reichhaltiges Spektrum an Merkmalen berücksichtigt: soziodemografische Merkmale, Struktur der Bedarfsgemeinschaft, die eigene Erwerbsbiografie und die des Partners bezüglich Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Teilnahme an Maßnahmen und Merkmale des regionalen Arbeitsmarktes. Die Entwicklung der Beschäftigungschancen der Vergleichsgruppe zeigt, wie sich die Beschäftigungschancen der Klienten der Dritten entwickelt hätten, wenn sie nicht überwiesen worden wären.

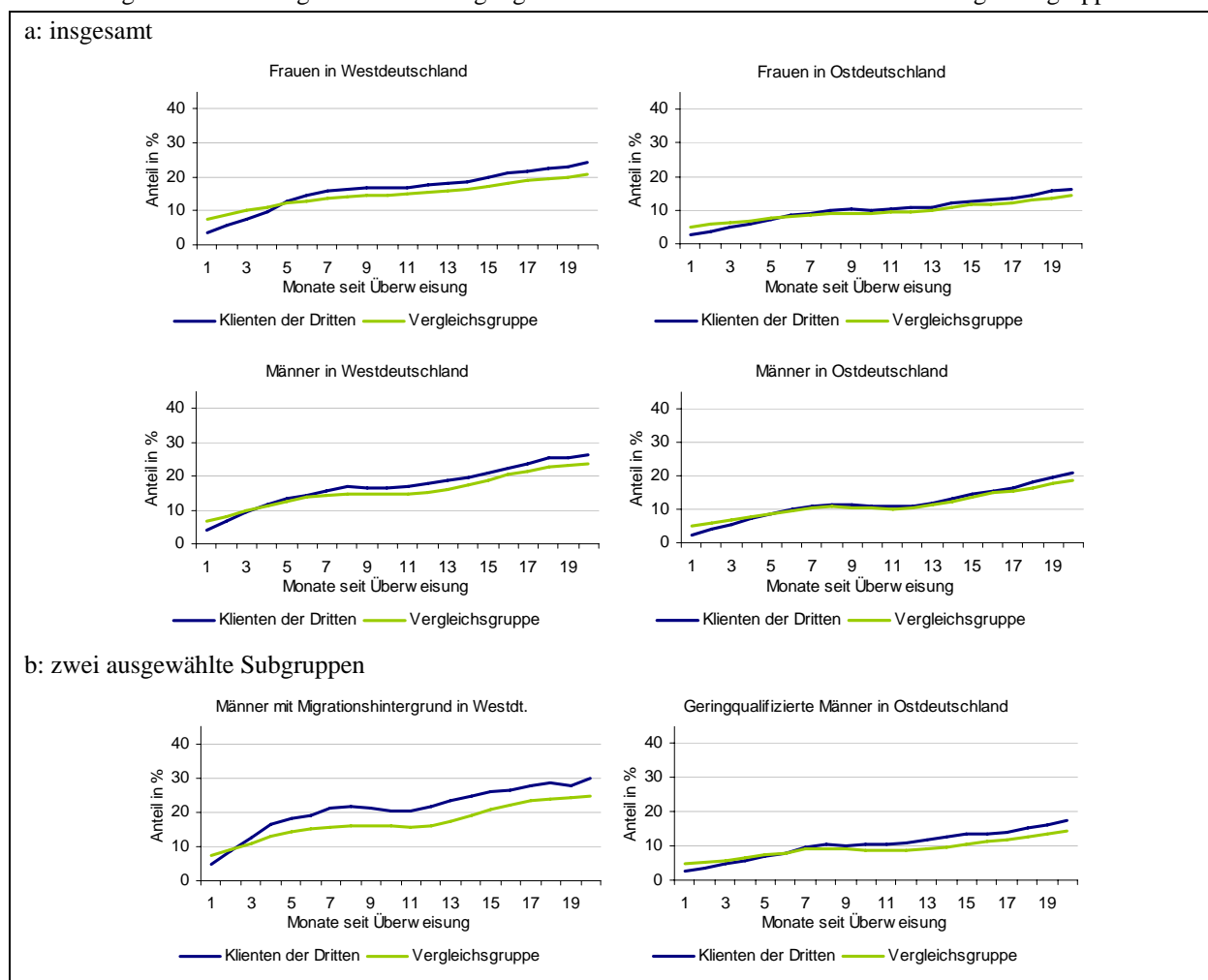
Zu jedem Monatsersten nach der Überweisung zum Dritten wird in beiden Gruppen der Anteil derjenigen festgestellt, die den jeweiligen Erfolgsindikator erfüllen, also 1) in regulärer Beschäftigung oder 2) weder arbeitslos gemeldet noch in Maßnahmen der aktiven

Arbeitsmarktpolitik sind oder 3) kein Arbeitslosengeld II mehr bekommen. Diese Anteilswerte in beiden Gruppen werden miteinander verglichen um daraus Schlussfolgerungen bezüglich der Effektivität der Überweisung zu ziehen.

Ergebnisse

Ziel der Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung ist die Vermittlung in eine reguläre (ungeförderte sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung. Ein wichtiger Erfolgsindikator ist daher die Entwicklung der Anteile in regulärer Beschäftigung in beiden Gruppen.

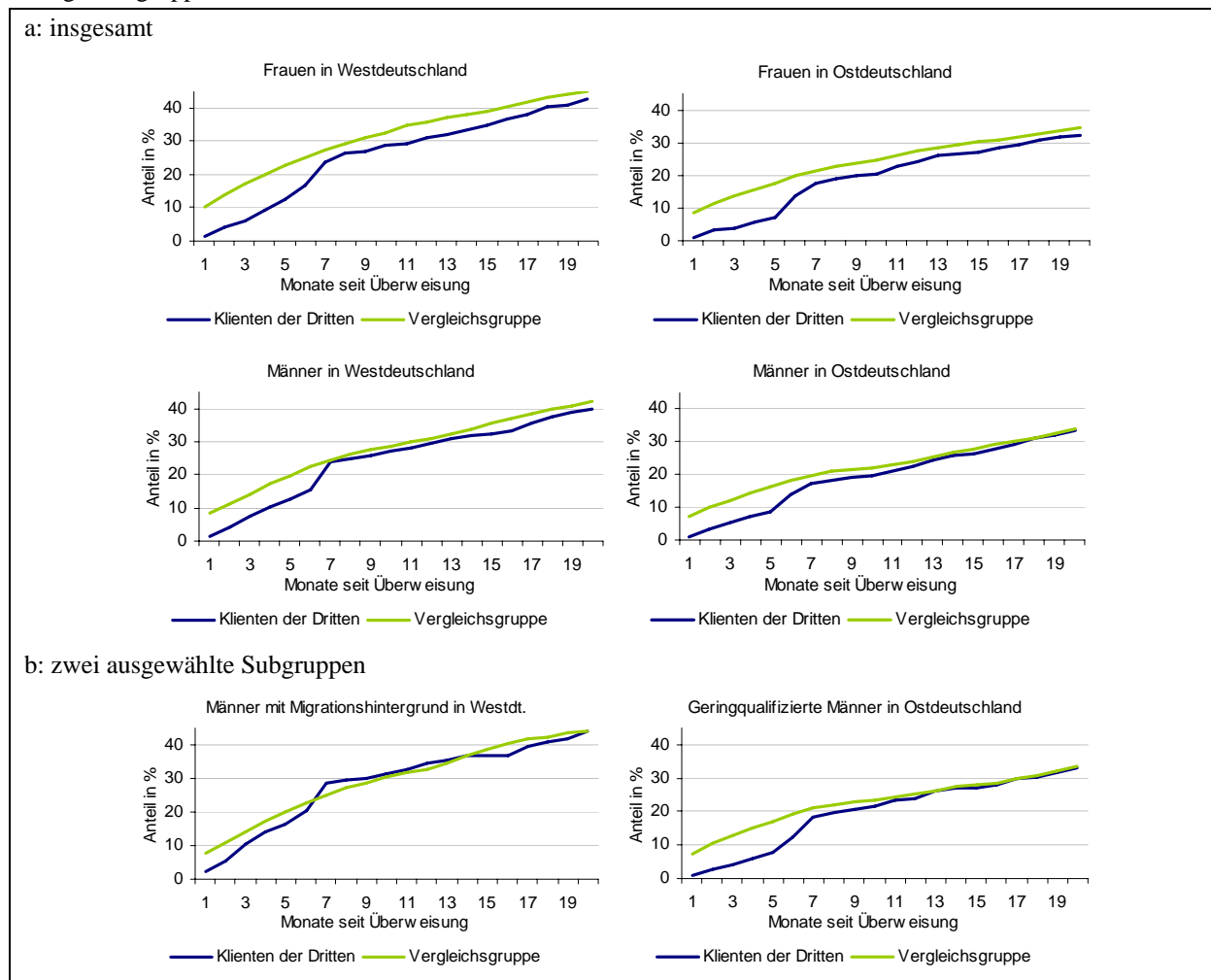
Abbildung 3: Anteile in regulärer Beschäftigung unter den Klienten der Dritten und der Vergleichsgruppe



Insgesamt haben sich die Beschäftigungschancen der Klienten der Dritten durch die Überweisung in ganz geringem Ausmaß verändert. Bis zu vier Monate nach der Überweisung zum Dritten fallen die Beschäftigungschancen von Frauen und Männern in Ost- und Westdeutschland zwar signifikant, jedoch maximal um vier Prozentpunkte schlechter aus als ohne Überweisung zum Dritten. Dies ergibt sich möglicherweise daraus, dass die Dritten ihre neuen Klienten zunächst kennen lernen müssen. Danach zeigen sich für Frauen und Männer in Ostdeutschland keine Unterschiede mehr, d.h. sie profitieren nicht durch höhere Beschäftigungschancen von der Überweisung zu Dritten. Für Klienten der Dritten in Westdeutschland jedoch erhöhen sich danach die Beschäftigungschancen signifikant durch die

Überweisung, allerdings nur in geringem Ausmaß um maximal zwei bis vier Prozentpunkte (vgl. Abbildung 3a).

Abbildung 4: Anteile weder arbeitslos gemeldet noch in Maßnahmen unter den Klienten der Dritten und der Vergleichsgruppe



Die Überweisung an Dritte Vermittlungsdienstleister hat das Risiko arbeitslos gemeldet zu bleiben oder an Maßnahmen teilzunehmen nicht reduziert sondern erhöht (vgl. Abbildung 4a). In den ersten Monaten nach der Überweisung ist der Unterschied zwischen beiden Gruppen besonders groß, weil die Klienten des Dritten innerhalb der Zuweisungszeit arbeitslos gemeldet bleiben. Nach Ende der Zuweisungszeit unterscheiden sich die Anteilswerte zwar noch signifikant, jedoch maximal um fünf Prozentpunkte, d.h. der Anteil der arbeitslosen oder an Maßnahmen teilnehmenden Personen ist unter den Klienten der Dritten auch noch ein Jahr nach der Überweisung höher als in der Vergleichsgruppe.

Schwache positive Effekte auf die Beschäftigungschancen und schwache negative Effekte auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme widersprechen sich nicht. Es gibt neben Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme noch weitere unbeobachtete Zustände wie zum Beispiel Rückzug aus dem Erwerbsleben aufgrund der Erziehung oder Pflege von Angehörigen, aufgrund weiterer schulischer oder universitärer

Ausbildung oder der Rückzug in Vorruhestandsphasen. Innerhalb der Vergleichsgruppe geht ein etwas größerer Anteil von Personen in solche unbeobachteten Zustände über.

Die Überweisung von Arbeitsuchenden zu dritten Vermittlungsdienstleistungen hat die Beschäftigungschancen sowie die Chancen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme der überwiesenen Klienten insgesamt kaum verändert. Dennoch lassen sich Subgruppen ausmachen, die von der Überweisung zu Dritten eher profitiert haben als andere (vgl. Abbildung 3b u. 4b). Für diese Gruppen gilt, dass sich die Beschäftigungschancen mittelfristig leicht erhöht haben (je nach Subgruppe und Zeitpunkt bis zu sechs Prozentpunkte) und sich mittelfristig keine signifikant höhere aber auch keine geringere Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme ergibt. Dazu gehören in Ostdeutschland junge Männer unter 25 Jahren, Geringqualifizierte und (langzeitarbeitslose) Frauen ab 30 Jahren, die zuletzt im Zeitraum zwei oder drei Jahre vor der Überweisung beschäftigt waren; in Westdeutschland sind es Männer mit Migrationshintergrund. Im Gegensatz dazu haben relativ arbeitsmarktnahe Ostdeutsche (letzte Beschäftigung im Jahr vor der Überweisung) ab 30 Jahren auch noch nach den ersten Monaten bis zu fünf Prozentpunkte niedrigere Beschäftigungschancen als die Vergleichsgruppe.

Überraschend an diesem Ergebnis ist, dass eher schwerer vermittelbare Personengruppen in zumindest geringem Ausmaß von der Überweisung profitieren konnten. Die öffentlichen Träger stehen deshalb vor der Herausforderung einerseits Arbeitsuchende an Dritte zu überweisen, die schwerer zu vermitteln sind, weil die Dritten hier leichte Wettbewerbsvorteile aufzuweisen scheinen. Andererseits darf eine Vermittlung auch nicht völlig aussichtslos sein, weil dann andere Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besser geeignet wären.

Die Einbindung dritter Vermittlungsdienstleister eignet sich zur Ergänzung des Angebots der öffentlichen Arbeitsvermittlung, weil damit das theoretisch vorhandene Potential zur Steigerung von Effektivität und Effizienz ausgelotet werden kann und Wege gefunden werden können, dies besser als bisher zu nutzen. So werden weitere Evaluationsstudien zeigen, ob sich mit den Neuerungen im Kontraktmanagement die Effektivität der Beauftragung Dritter verändert hat.

Literatur

Struyven, Ludo, 2004: Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed. OECD social, employment and migration working papers: 21. Paris: 51 S.

Struyven, Ludo, und Geert Steurs, 2005: Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands. Journal of European Social Policy 15: S. 211-229.

WZB, und Infas, 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2005. Berlin, Bonn.