SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. T. 6, Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler

Hagemann, Sabine; Sörgel, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Hagemann, S., & Sörgel, W. (2005). *Vermittlungsgutscheine: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. T. 6, Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler.* (IAB Forschungsbericht : Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 06/2005). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-317747

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IAB Forschungsbericht

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 6/2005

Vermittlungsgutscheine

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004
Teil VI
Implementations- und Strukturanalysen
Private Arbeitsvermittler

Sabine Hagemann, Werner Sörgel

Bundesagentur für Arbeit

Vermittlungsgutscheine

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

Teil VI
Implementations- und Strukturanalysen
Private Arbeitsvermittler

Sabine Hagemann, Werner Sörgel (sinus München)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

Inhaltsverzeichnis

Abstract 5

Vorbemerkung 6

1 Einführung 7
1.1 Der zweite Zwischenbericht: Aufgaben, Ziele, Methoden, Inhalte 7
1.2 Zusammenfassung: Wichtige Ergebnisse im Überblick 9

2 Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine 15
2.1 Gesamtergebnisse 15
2.2 Ergebnisse in den Agenturen 17
2.3 VGS-Vermittlungen – ein gewichtiger Faktor aktiver Arbeitsmarktpolitik? 18
2.4 Berechnungen zu den Kosten des arbeitsmarktpolitischen Instruments Vermittlungsgutschein 20
2.4.1 Interne Verwaltungskosten 20
2.4.2 Gesamtkosten 23

3 Die privaten Vermittler 25
3.1 Wie viele mit den Agenturen für Arbeit kooperierende private Vermittler gibt es in Deutschland? 26
3.2 Vermittlertypen: Vermittlerpersonen und Vermittlungsfirmen 29
3.3 Umfang des Vermittlungsgeschäfts der privaten Vermittler 30
3.4 Regionale Reichweite des Vermittlungsgeschäfts privater Arbeitsvermittler 32
3.5 Finanzielle Aspekte: Vergütungen für private Arbeitsvermittler 33
3.6 Vermittlungserfolge der privaten Vermittler 35
3.7 Private Vermittler und die Agenturen für Arbeit 36
3.7.1 Was wissen die Agenturen über private Vermittler in ihren Bezirken? 36
3.7.2 Wie präsentieren sich die privaten Vermittler in den Agenturen? 37
3.7.3 Missbräuchliche Nutzung von Vermittlungsgutscheinen? 38
3.8 Private Vermittler im Urteil von VGS-Vermittelten und VGS-Nicht-Einlösern 39
3.8.1 Kontaktaufnahme und Kontakte der Arbeitslosen zu den privaten Vermittlern 40
3.8.2 Das Image der privaten Arbeitsvermittler bei den Arbeitslosen 40

3.8.3 Anzeichen für missbräuchliche Nutzung von Vermittlungsgutscheinen? 41

4 VGS-Vermittelte 42
4.1 Wer sind die VGS-Vermittelten? 42
4.2 Wie charakterisieren die VGS-Vermittelten ihren durch Vermittlungsgutschein erlangten Arbeitsplatz? 45
4.3 Informationskanäle: Wie erfahren Arbeitslose vom Instrument Vermittlungsgutschein? 46
4.4 Arbeitsagenturen und Vermittlungsgutscheine: Erfahrungen der VGS-Vermittelten 47
4.5 VGS-Vermittelte zum Service ihrer Arbeitsagenturen 49
4.6 Der Vermittlungsgutschein im Urteil der VGS-Vermittelten 50
4.7 Zur Nachhaltigkeit von VGS-begründeten Beschäftigungsverhältnissen 51
4.7.1 VGS-Vermittelte in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit 53
4.7.2 VGS-Vermittelte und Vergleichsgruppen in 50 Agenturbezirken 54

5 VGS-Nicht-Einlöser und Nicht-Verwender 58
5.1 Wer sind die VGS-Nicht-Einlöser und Nicht-Verwender? 58
5.2 Strukturmerkmale: VGS-Nichtverwender im Vergleich mit VGS-Vermittelten 60
5.3 Über welche Wege bekamen die VGS-Nicht-Einlöser ihren VGS? 60
5.4 Wie sind die Nicht-Einlöser mit ihrem VGS umgegangen? 62
5.5 Die Serviceleistungen der Arbeitsagenturen: Erfahrungen und Urteile der VGS-Nicht-Einlöser 63

6 Vermittlungsgutscheine, private Vermittler und die Agenturen für Arbeit 64
6.1 Zur Organisation des Geschäftsbereichs VGS in den 180 Agenturen 65
6.2 Zur VGS-Ausgabepraxis der Agenturen 67
6.3 Öffentlichkeitsarbeit und Werbung in den Agenturen für den VGS 70
6.4 Die privaten Vermittler und die Agenturen 72
6.5 Missbrauchsvermutungen und Missbrauchskontrollen bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen 72
6.6 Zwei Jahre nach der Einführung: Wie urteilen VGS-Beauftragte in den Agenturen über das arbeitsmarktpolitische Instrument Vermittlungsgutschein? 74

Abstract

Die von sinus München durchgeführten Implementationsanalysen befassen sich mit der Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen (VGS) zwischen April 2002, dem Beginn des Einsatzes dieses Instruments, und Juni 2004. Fach- und Führungskräfte aller Agenturen für Arbeit wurden zum Einsatz der VGS und Beurteilung ihrer arbeitsmarktlichen Wirkung befragt. Erfahrungen und Urteile zum Vermittlungsgutschein und den privaten Arbeitsvermittlern wurden in 50 Arbeitsagenturen von Empfängern eines VGS erfragt, die diesen nicht eingelöst bzw. mit seiner Hilfe eine Beschäftigung aufgenommen haben. Deskriptive statistische Analysen von Prozessdaten der BA machen den Einsatz des VGS nach Umfang und Strukturen transparent und geben einen ersten Überblick über den Markt der privaten Arbeitsvermittler, die bereits einen VGS bei der Bundesagentur eingelöst haben.

Das Instrument VGS kommt, bezogen auf die Anzahl der Arbeitslosen, überproportional in den neuen Bundesländern zum Einsatz; im Osten wie im Westen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Agenturen in Bezug auf seine Nutzung. Diese Unterschiede sind vor allem spezifischen „Agentursphilosophien“ der Agenturen und kaum strukturellen Besonderheiten der regionalen Arbeitsmarktsituation zuzuschreiben. VGS-Vermittelte sind weder im Osten noch in den alten Bundesländern profilierte Zielgruppen agenturspezifischer Arbeitsmarktpolitik. Tendenziell gehören sie zu den eher aktiven Arbeitslosen.

Die meisten der privaten Vermittler (ca. 11.500) sind Firmen oder Institutionen, für die die Vermittlung von Arbeitslosen mittels VGS nur ein Teil- oder Nebengeschäft ist. Fast zwei Drittel aller privaten Vermittler sind Klein- oder Gelegenheitsvermittler, die maximal drei Vermittlungen durchgeführt haben. Die privaten Vermittler werden von den VGS-Vermittelten besser beurteilt als die Vermittler in den Agenturen. 80 Prozent der Fachkräfte in den Agenturen sehen sich durch die Ausgabe von VGS nicht entlastet und ebenso viele bezweifeln, dass VGS die Vermittlung von Arbeitslosen beschleunigen. Dem entsprechend wird die geschäftspolitische Bedeutung der VGS von mehr als zwei Drittel aller Agenturen als „niedrig“ eingestuft

Vorbemerkung

Im Rahmen des IAB-Auftragsprojektes „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung der Beauftragungen nach § 37(a) SGB III, Vermittlungsgutscheinen (VGS) und Personalserviceagenturen (PSA)“ war für das Jahr 2004 von den Auftragnehmern sinus München und ZEW Mannheim als Schwerpunkt der Vermittlungsgutschein zu evaluieren. Mit dem zweiten Zwischenbericht liegen aussagefähige Zwischenergebnisse zur Implementation des Instruments, zur Einschaltung privater Arbeitsvermittler und zur arbeitsmarktlichen Wirksamkeit der Vermittlungsgutscheine vor. Wegen seines Umfanges wird der Zwischenbericht in sieben Teilen veröffentlicht. Teil I beschreibt das Projektmonitoring mit den verwendeten Daten und liefert deskriptive Auswertungen. Teil II enthält eine Typisierung der Arbeitsagenturen im Hinblick auf die Strategien und Vorgehensweisen beim Einsatz von Vermittlungsgutscheinen. Im Teil III werden die mikroökonometrischen Ergebnisse der Evaluation auf Vergleichsgruppenbasis (mit positiven Arbeitsmarktwirkungen) präsentiert. Teil IV liefert Befunde aus der makroökonomischen Wirkungsanalyse. Eine erste Kosten-Nutzen-Analyse auf noch auszubauender Datenbasis erfolgt im Teil V. Die Teile VI und VII enthalten weitere Informationen und Analysen auf der Basis von Statistiken und Befragungen zu den Empfängern und Nutzern von Vermittlungsgutscheinen sowie zur Einschaltung der privaten Arbeitsvermittler. Zur besseren Handhabbarkeit enthält Teil VI den Text mit integrierten Tabellen, Teil VII einen umfangreichen Tabellenanhang für vertiefende Informationen. Im Teil VIII werden alle bislang vorliegenden Ergebnisse des Projekts zusammengefasst; auf dieser Basis werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Vermittlungsgutscheins gegeben.

1 Einführung

1.1 Der zweite Zwischenbericht: Aufgaben, Ziele, Methoden, Inhalte

Der zweite Zwischenbericht zum IAB-Projekt 10/6-544A befasst sich mit dem Thema Vermittlungsgutschein (VGS) nach § 421g SGB III. Die Projektpartner sinus München und ZEW Mannheim berichten darüber in gesonderten Berichten, die das Thema unter verschiedenen Frageschwerpunkten und vor allem mit verschiedenen Untersuchungsmethoden beleuchten. Die Inhalte sind allgemein mit dem Auftraggeber, dem Projektbeirat und im Detail zwischen den Projektpartnern abgestimmt worden. Die wissenschaftliche Verantwortung für die angewandten Methoden, die Ergebnisse der Forschung und ihre Darstellung liegen jeweils bei den Verfassern der Berichte.

Die im Folgenden präsentierten sinus-Untersuchungen zum VGS stellen eine umfassende Überarbeitung der zum gleichen Untersuchungsfeld im ersten Zwischenbericht vom Dezember 2003 vorgelegten Ergebnisse dar.[1] Der jetzige Bericht gründet auf einer deutlich breiteren Datenbasis: Statistiken der BA und Auswertungen des IAB wurden für die Laufzeit des VGS von April 2002 bis Juni 2004 herangezogen.

Zusätzlich wurden durchgeführt und ausgewertet: Eine E-Mail-Befragung im Juli 2004 bei den VGS-Verantwortlichen in allen 180 Agenturen (das Fragenprogramm wurde gemeinsam mit dem Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, erstellt), eine schriftliche Befragung bei VGS-Vermittelten aus den 50 sinus-Begleitforschungsagenturen[2] (50 AA) sowie eine schriftliche Befragung bei VGS-Nicht-Einlösern ebenfalls aus den 50 AA.

Die Untersuchungen von sinus zum Vermittlungsgutschein befassen sich schwerpunktmäßig mit der *Implementierung* dieses im April 2002 gestarteten neuen Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dazu wurden vergleichende statistische Analysen durchgeführt zur Ausgabe von Vermitt-

---

1 Diese wurden auszugsweise als IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2004 unter dem Thema Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGBIII Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung publiziert.

2 Erläuterung der 50 AA siehe IAB Forschungsbericht 07/2005, Anhang A1

lungsgutscheinen durch die Agenturen und zu ihrer Einlösung durch private Vermittler. Die BA-Statistiken zum VGS lieferten dazu Basisdaten bis auf die Ebene der einzelnen Agenturen. Die VGS-Statistiken wurden von sinus verbunden mit anderen Arbeitsmarktdaten der BA, vor allem solchen über Arbeitslose, Abgänger aus Arbeitslosigkeit, Abgänger in Beschäftigung, in selbstgesuchte Beschäftigungsverhältnisse etc.

Vergleichende statistische Analysen unter Einbeziehung von arbeitsmarktrelevanten *Personenmerkmalen* der Arbeitslosen, Abgänger aus Arbeitslosigkeit, Abgänger in Beschäftigung, VGS-Bezieher, VGS-Nicht-Einlöser, VGS-Nichtverwender und vor allem VGS-Vermittelten wurden für die 50 AA auf der Basis von insgesamt rd. 1,4 Mio Abgängern aus Arbeitslosigkeit (im Zeitraum Mai bis Dezember 2003) durchgeführt.

Die Implementationsanalysen von sinus konzentrieren sich auf die folgenden Fragestellungen:

- Wie haben sich die Ausgabe und Verwendung (Einlösung) von VGS im Zeitverlauf entwickelt?
- Welche Kosten erwachsen der BA mit dem Einsatz des Instruments VGS?
- Wer sind die mit der BA kooperierenden privaten Vermittler?
- Wie entwickelten sich die Aktivitäten, die Vermittlungserfolge, das Geschäft der privaten Vermittler seit Start des VGS im April 2002?
- Was charakterisiert die Beziehungen zwischen Arbeitssuchenden und privaten Vermittlern?
- Gibt es Anzeichen für eine missbräuchliche Nutzung von VGS durch die privaten Vermittler und andere?
- Wer sind die durch Vermittlungsgutschein vermittelten Arbeitslosen?
- Wie urteilen die VGS-Vermittelten über den VGS, die privaten Vermittler und die Serviceleistungen der Agenturen für Arbeit?
- Wie stabil erweisen sich die durch VGS begründeten Beschäftigungsverhältnisse?
- Wer sind die Nicht-Einlöser von VGS unter den Arbeitslosen; was behindert bei ihnen eine erfolgreiche Nutzung des VGS?

- Welche Erfahrungen machten die Agenturen für Arbeit mit den Vermittlungsgutscheinen und privaten Vermittlern; wie beurteilen sie das Instrument VGS?

1.2 Zusammenfassung: Wichtige Ergebnisse im Überblick

- **Ausgabe und Einlösung von VGS**
  - In 27 Monaten von April 2002 bis Juni 2004 wurden von den Agenturen *insgesamt 1,061 Millionen VGS* an Arbeitslose *ausgegeben*. Im Monatsdurchschnitt waren das knapp 40.000. 52 Prozent der VGS gingen an Arbeitslose in den neuen und 48 Prozent an Bezugsberechtigte in den alten Bundesländern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von allen Arbeitslosen im Untersuchungszeitraum 64 Prozent ihren Wohnsitz in den alten Bundesländern hatten.
  - Den *ausgegebenen* VGS standen im gleichen Zeitraum gut 70.000 *ausgezahlte* VGS gegenüber. Das Verhältnis ausgegebene zu eingelösten VGS lag mit geringfügigen Schwankungen im Zeitverlauf bei *6,6 Prozent*. Hier besonders zeigt sich die *regionale Ungleichverteilung*: Fast zwei Drittel aller Einlösungen von VGS erfolgten durch Agenturen in den neuen Bundesländern. Der VGS ist vor allem ein im Osten genutztes Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik.
  - Sowohl die Zahlen der VGS-Ausgabe, als auch die der Auszahlungen (Erstvergütungen) verzeichnen insgesamt eine *steigende Tendenz* – dabei gibt es bezogen auf die Anspruchsberechtigten sehr große Unterschiede nicht nur zwischen West und Ost, sondern auch zwischen Agenturen innerhalb dieser beiden Regionen.
  - Bezogen auf *alle Abgänge in Beschäftigung* stellen die VGS-Vermittelten einen Anteil von 1,1 Prozent, bezogen auf diejenigen, die sich ihr neues Beschäftigungsverhältnis *selbst gesucht* haben, liegt dieser Wert bei 1,8 Prozent. Die Quote der VGS-Vermittelten an den Abgängern in Beschäftigung ist in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so groß wie im Westen. Insgesamt gilt allerdings: Die VGS-Vermittelten machen an den Abgängern in Beschäftigung nur einen verschwindend kleinen Teil aus.

- **Finanzielle Aufwendungen**
  - Bis Ende Juni 2004 sind in den Agenturen für rd. 70.000 VGS-Vermittlungen 112 Mio € an Vermittlungshonoraren und internen Verwaltungskosten angefallen.

- Die Verwaltungskosten liegen bei fast 20 Prozent der Honorarsumme und je VGS-Vermittlung liegen sie in Westdeutschland über der in den neuen Bundesländern. Das bedeutet, für eine durchschnittliche VGS-Vermittlung sind in Westdeutschland € 1.726, in Ostdeutschland € 1.511 zu kalkulieren.
- Der Verwaltungsaufwand der Agenturen wurde errechnet nach deren „Schätzungen“ (keine „Aufschreibungen“!) über die durchschnittliche Zahl von Monatsstunden, die sie für die Verwaltung und das Controlling im Zusammenhang mit dem VGS aufwenden. Diese Angaben der Agenturen weisen außerordentlich große Unterschiede bezogen auf die Zahl der von ihnen ausgegebenen und eingelösten VGS auf.

- **Private Vermittler**
  - Seit Einführung des VGS haben rd. 11.500 verschiedene private Vermittler bei den Agenturen Vermittlungshonorare liquidiert. Es deutet sich an, dass die Zahl der neu auf dem Markt antretenden Vermittler seit September 2003 rückläufig ist.
  - Die meisten Vermittler sind Firmen oder Institutionen, was allerdings nicht bedeutet, dass sie hauptsächlich oder gar ausschließlich gewerbliche Arbeitsvermittlung betreiben. Für die meisten dieser Institutionen (Bildungsträger, Qualifizierungseinrichtungen, Firmen, die als „beauftragte Dritte“ mit der BA kooperieren) ist das Vermittlungsgeschäft offensichtlich nur ein Teilgeschäft in ihrem gesamten Dienstleistungsangebot. Etwa ein Viertel der Vermittler firmiert als Privatperson und etwa zehn Prozent sind Kapitalgesellschaften.
  - Fast zwei Drittel aller privaten Vermittler sind Kleinvermittler, die maximal drei Vermittlungen durchgeführt haben. Diese "Gelegenheitsvermittler" decken nur 16 Prozent aller Vermittlungen ab, während die kleine Gruppe von Großvermittlern (50 Vermittlungen und mehr) 25 Prozent aller Vermittlungen durchführen.
  - Kleinvermittler und insbesondere die Einmalvermittler begründen viel häufiger stabile Beschäftigungsverhältnisse als die Großvermittler.
  - Die von den Agenturen an private Vermittler bis Juni 2004 ausgezahlten Vermittlungshonorare von insgesamt rund 95 Mio € waren zu 76 Prozent Erstvergütungen und zu 24 Prozent Restvergütungen.
  - Mindestens die Hälfte aller durch die Hilfe privater Vermittler begründeten Arbeitsverhältnisse bestehen weniger als sechs Monate – für sie wurden keine „Restzahlungen“ von den privaten Vermittlern eingefordert.

– Fach- und Führungskräfte in den Agenturen haben nach ihren eigenen Angaben nur einen *begrenzten Überblick* über den Markt der privaten Vermittler in ihrer jeweiligen Region. Nur ein Viertel der Agenturen gibt an, sie wüssten *ziemlich genau* Bescheid, welche privaten Vermittler in der Region ihre Leistungen anbieten.

- **VGS-Vermittelte**
  – Die bis Juni 2004 von der BA[3] statistisch erfassten 70.445 VGS-Vermittelten sind vor allem ehemalige Arbeitslose aus den neuen Bundesländern.

  – Unter den VGS-Vermittelten sind, verglichen mit allen Abgängern in Beschäftigung, ***deutlich überrepräsentiert***
  - Männer
  - Ältere über 45 Jahre
  - Mittlere Schulabschlüsse
  - Fachkräfte
  - Arbeiter
  - Fertigungsberufe
  - Langzeitarbeitslose
  - Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer zwischen vier und zwölf Monaten

  deutlich unterrepräsentiert
  - Westdeutsche
  - Ausländer
  - Frauen
  - Jüngere unter 25 Jahre
  - Bildungsabschlüsse Abitur, Fachhochschulreife
  - Angestellte
  - Dienstleistungsberufe
  - Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer unter vier Monaten

  – Vergleichende Strukturanalysen zeigen, dass die VGS-Vermittelten *keine profilierte Zielgruppe* der Arbeitsmarktpolitik sind. Das gilt sowohl für die VGS-Vermittelten in den neuen Bundesländern als auch für die in Westdeutschland.

---

[3] Quelle: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200406/iiia4/multi_heftd.pdf Arbeitsmarkt in Zahlen – Aktuelle Daten; Kapitel 5.6.1 Ausgabe und Auszahlung von Vermittlungsgutscheinen, April 2002 bis Juni 2004

- Die meisten VGS-Vermittelten fanden eine Beschäftigung mit geringerer Bezahlung als derjenigen vor ihrer letzten Arbeitslosigkeit. 30 Prozent berichten das Gegenteilige: Sie seien jetzt auf einem besser bezahlten Arbeitsplatz.
- Rund zwei Drittel der VGS-Vermittelten sagen, der neue Arbeitsplatz gefalle ihnen alles in allem recht gut und die Hälfte sagt, er entspräche im Großen und Ganzen ihrer Ausbildung.
- Für 40 Prozent der VGS-Vermittelten ist der neue Arbeitsplatz nur eine vorübergehende Zwischenlösung; sie möchten sich bald wieder verbessern.
- Wie erfährt man als Arbeitsloser vom VGS – über welche Wege bekommt man ihn?
  - Dass man als Arbeitsloser sich mit einem VGS einen privaten Vermittler beschaffen kann, erfuhren die meisten VGS-Vermittelten *im Arbeitsamt* entweder von dafür zuständigen Fachkräften oder in dort ausliegenden Merkblättern, Broschüren etc.
  - Drei von vier VGS-Vermittelten sagen allerdings: „Den VGS habe ich vom Arbeitsamt erst bekommen, nachdem ich direkt danach gefragt habe. Von selbst hat man mich dort nicht auf die Möglichkeit eines privaten Arbeitsvermittlers hingewiesen."
  - Umgekehrt: Nur zwölf Prozent der VGS-Vermittelten berichten, man habe ihnen den VGS im Arbeitsamt „sehr nachdrücklich empfohlen".
- Ein Drittel der VGS-Vermittelten hatten den Eindruck, die Mitarbeiter im Arbeitsamt waren nicht sehr daran interessiert, ihnen einen Vermittlungsgutschein auszuhändigen und ebenso viele glaubten festzustellen, dass sie den VGS im Amt nur deshalb erhielten, weil man sich dort mit ihrem Fall nicht weiter beschäftigen wollte.

- **VGS-Vermittelte und private Vermittler**
  - Überwiegend tendieren VGS-Vermittelte dazu, „ihre" privaten Vermittler positiver zu beurteilen als die Vermittler und Berater in den für sie zuständigen Arbeitsämtern/Agenturen.
  - Die große Mehrheit der VGS-Vermittelten versichert, sich mit Vermittlungsgutschein wieder eines privaten Vermittlers zu bedienen, wenn sie erneut arbeitslos würden.

- Auf der anderen Seite erklärt ein Drittel der VGS-Vermittelten, sie hätten auch ohne VGS eine Arbeit gefunden, ein weiteres Drittel hält das immerhin für möglich.
- Etwa 30 Prozent der VGS-Vermittelten wurden direkt vom privaten Vermittler auf den VGS aufmerksam gemacht.

- **VGS-Nichtverwender**

  In den Untersuchungen von sinus werden als „Nichtverwender" Arbeitslose bezeichnet, die – wie die VGS-Vermittelten – zwar einen Vermittlungsgutschein erhalten haben und auch wieder in ein Arbeitsverhältnis gelangt sind, allerdings ohne dass dafür ihr Vermittlungsgutschein verwendet wurde.

  Die augenfälligsten Unterschiede zwischen Nichtverwendern und VGS-Vermittelten:

  Nichtverwender ...

  - sind überwiegend Westdeutsche.
  - Der Männeranteil bei ihnen ist deutlich geringer.
  - Sie haben in ihren Reihen mehr Ausländer.
  - Der Anteil der Abiturienten, Fachhochschüler ist höher.
  - Der Arbeiteranteil ist deutlich geringer.

- **VGS-Nicht-Einlöser**
  - Jeder fünfte Nicht-Einlöser wurde durch einen privaten Arbeitsvermittler, jeder zehnte durch einen Arbeitgeber veranlasst, sich einen VGS im Arbeitsamt zu besorgen.
  - Fast die Hälfte der Nicht-Einlöser berichtet, dass sie den VGS vom Arbeitsamt erst auf ihre direkte Nachfrage hin erhalten haben, das Arbeitsamt habe sie nicht auf die Möglichkeit eines privaten Vermittlers hingewiesen. (Von den VGS-Vermittelten sagten das 74 Prozent.)
  - Insgesamt besteht bei den Nicht-Einlösern die Tendenz, ihr jeweiliges Arbeitsamt besser zu beurteilen als dies die VGS-Vermittelten tun.
  - 46 Prozent der Nicht-Einlöser kontaktierten *einen* und ebenso viele *mehrere* private Arbeitsvermittler.
  - 70 Prozent berichten, der private Arbeitsvermittler konnte ihnen innerhalb der Geltungsdauer des VGS keinen Arbeitsplatz besorgen.
  - Etwas mehr als die Hälfte der Nicht-Einlöser hat nach Ablauf der Geltungsdauer des VGS erneut einen beantragt.

- **Vermittlungsgutscheine, private Vermittler und die Agenturen für Arbeit**
  - Dem VGS wird in den neuen Bundesländern größere Bedeutung beigemessen als im Westen – das zeigt sich auch darin, dass er organisatorisch in den Agenturen im Osten höher angesiedelt ist als im Westen.
  - 80 Prozent der Agenturen beschreiben ihre jeweilige Ausgabepraxis in Bezug auf VGS als "großzügig", jede fünfte Agentur als „eher zurückhaltend“.
  - Konkret nachgefragt ergibt sich folgendes Bild zur VGS-Ausgabepraxis der Agenturen:
    - nur auf Nachfrage 37 %
    - an jeden Anspruchsberechtigten 34 %
    - an Zielgruppen 28 %
  - Die großzügige Ausgabepraxis ist vor allem in den Ostagenturen anzutreffen, die Zielgruppenstrategie eher in Westagenturen.
  - Soweit Agenturen sich der Zielgruppenstrategie verpflichtet fühlen, benennen sie am häufigsten als „ihre“ Zielgruppen Langzeitarbeitslose (33 %), Vermittlungskunden mit guten Vermittlungschancen (25 %), qualifizierte Arbeitslose (20 %) und jüngere Arbeitslose (20 %).
  - Langzeitarbeitslose werden in den Ostagenturen wesentlich häufiger als im Westen zu den Zielgruppen gerechnet, desgleichen Betreuungskunden mit geringen Vermittlungschancen.
  - In den Westagenturen werden überdurchschnittlich häufig qualifizierte Arbeitslose und „motivierte“ Arbeitslose zu den Zielgruppen gerechnet.
  - Die meisten Agenturen beschränken sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit und Werbung für den VGS gegenüber den Arbeitslosen auf eine Aushändigung von Infoblättern mit Erläuterungen zur Funktionsweise des VGS (über 60 %). Nur wenig mehr als ein Drittel der Agenturen berichten, dass sie nachdrücklich auf die Vorteile des VGS gegenüber den Arbeitslosen hinweisen.
  - -Die große Mehrheit der Agenturen (86 %) verweist auf Missbrauchsvermutungen und die Notwendigkeit von Missbrauchskontrollen (63 %) bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen durch private Vermittler.

  - Über 80 Prozent der VGS-Experten in den Agenturen bestreiten, dass Vermittlungsgutscheine die Vermittler *entlasten* und/oder die Vermittlung von Arbeitslosen *beschleunigen* würden, aber eine Mehrheit von 55 Prozent der Agenturen ist überzeugt, dass der VGS zu *zusätzlichen* Vermittlungen führt.
  - Die *geschäftspolitische Bedeutung* der VGS wird von mehr als zwei Drittel aller Agenturen als *niedrig* eingestuft; dieser Wert hat sich seit 2003 *verdoppelt*.

- **Zur Stabilität von VGS begründeten Beschäftigungsverhältnissen**
  - Im Untersuchungszeitraum Mai bis Dezember 2003 waren in den 50 AA von den VGS-Vermittelten rund ein Drittel wieder arbeitslos geworden, von den Selbstvermittlern ohne Vermittlungsgutschein traf dies nur für 23 Prozent zu.
  - Die Analysen von sinus zeigen durchgehend, dass die durch VGS begründeten Beschäftigungsverhältnisse in nahezu allen Berufsgruppen, Altersgruppen, Bildungsgruppen etc. häufiger wieder in Arbeitslosigkeit einmünden als das bei den entsprechenden Gruppen ohne VGS der Fall gewesen ist.

2 Ausgegebene und eingelöste Vermittlungsgutscheine

2.1 Gesamtergebnisse

Nach der Statistik der BA[4] wurden zwischen April 2002 und Juni 2004, also in 27 Monaten, in den 180 Ämtern/Agenturen insgesamt 1.060.947 VGS an berechtigte Arbeitslose ausgegeben. Im Monatsdurchschnitt sind das 39.300 VGS.

546.004 VGS, das sind 51,5 Prozent, wurden an Arbeitslose aus den neuen Bundesländern ausgegeben, 514.943 (48,5 %) an Arbeitslose im Westen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von allen Arbeitslosen 64 Prozent in den alten Bundesländern ihren Wohnsitz haben.

Der Vermittlungsgutschein ist also ein Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, das insbesondere in den neuen Bundesländern von den Agenturen zum Einsatz gebracht wird.

---

[4] Vgl. IAB Forschungsbericht 07/2005, Anhang 2.1 „Ausgabe und Auszahlung von Vermittlungsgutscheinen“

Die Ausgabe von VGS an Berechtigte verzeichnet seit Beginn des Einsatzes dieses Instruments eine steigende Tendenz: In den drei Quartalen des ersten Ausgabejahres (2002) kamen im Monatsdurchschnitt 23.000 VGS zur Ausgabe, im Jahr 2003 40.000 und im ersten Halbjahr 2004 62.000 pro Monat.

Den rd. 1.061 Mio *ausgegebenen* VGS stehen im gleichen Zeitraum 70.445 *ausgezahlte* VGS gegenüber. Hier wird noch deutlicher sichtbar, dass der VGS besondere Attraktivität in den neuen Bundesländern verzeichnet: Rund 64 Prozent aller Einlösungen von VGS erfolgen durch Ämter/Agenturen in den neuen Bundesländern und nur 36 Prozent in Westdeutschland.

Die Zahl der Auszahlungen (Erstvergütungen) von VGS hat sich im Zeitverlauf ähnlich progressiv entwickelt wie die VGS-Ausgabezahlen. Im Monatsdurchschnitt 2002 waren es 1.438 Erstvergütungen, 2003 2.950 und im ersten Halbjahr 2004 3.681 pro Monat.

Ausgabe und Auszahlung von Vermittlungsgutscheinen, April 2002 bis Juni 2004

		Bundesrepublik
1.	**Ausgegebene VGS insgesamt**	1.060.947
	in Prozent	100 %
2.	**Ausgegebene VGS Jahre**	
	2002 (9 Monate)	206.940
	2003 (12 Monate)	482.426
	2004 (6 Monate)	371.581
3.	**Ausgegebene VGS ∅ je Monat**	
	2002 (9 Monate)	23.000
	2003 (12 Monate)	40.000
	2004 (6 Monate)	62.000
4.	**Eingelöste VGS insgesamt** (Erstvergütungen)	70.445
	in Prozent	100 %
5.	**Eingelöste VGS Jahre**	
	2002 (9 Monate)	12.950
	2003 (12 Monate)	35.409
	2004 (6 Monate)	22.086
6.	**Eingelöste VGS ∅ je Monat**	
	2002 (9 Monate)	1.438
	2003 (12 Monate)	2.950
	2004 (6 Monate)	3.681

Die Einlösequote von 2003 (7,3 %) könnte voraussichtlich auch 2004 wieder erreicht werden; zur Jahresmitte 2004 lag sie zwar erst bei knapp sechs Prozent, aber mit deutlichem Anstieg in den Monaten Mai bis August.

Das Verhältnis ausgegebene VGS zur Zahl der Abgänger aus Arbeitslosigkeit bzw. zur Zahl der Abgänger in Beschäftigung hat sich im Zeitverlauf deutlich verbessert. Diese Entwicklung ist offensichtlich der Tatsache geschuldet, dass die Hauptstelle der BA auf die Agenturen einwirkte, die Ausgabe von VGS zu intensivieren.

2.2 Ergebnisse in den Agenturen

Die VGS-Ausgabepraxis differiert nicht nur zwischen den Regionen Ost- und West, sondern sie variiert auch enorm *innerhalb* der Ost- und Westregionen.

Bezieht man für eine grobe Indizierung die Zahl der ausgegebenen und der eingelösten VGS jeweils auf den Bestand an Arbeitslosen am 31.12.2003, dann errechnet sich für die Bundesrepublik insgesamt ein Wert von 25,1 Prozent für die *ausgegebenen* VGS und ein Wert von 2,2 Prozent für die *eingelösten* VGS (Erstvergütungen).[5]

Die entsprechenden Werte für die **westdeutschen Agenturen** sind 19,5 Prozent für *ausgegebene* VGS und 1,3 Prozent für eingelöste VGS. Für die **ostdeutschen Agenturen**: 34,6 Prozent für *ausgegebene* VGS und 3,8 Prozent für *eingelöste* VGS.

Die Varianz in Westdeutschland liegt zwischen 3,5 und 69,1 Prozent für ausgegebene VGS und zwischen 0,3 und 5,1 Prozent bei den eingelösten VGS. In den Agenturen der neuen Bundesländer liegen die Werte für ausgegebene VGS zwischen 17,8 Prozent und 99,9 Prozent und für VGS-Einlösungen zwischen 1,8 Prozent und 6,1 Prozent.

---

[5] Vgl. IAB Forschungsbericht 07/2005, Tabellen im Anhang 2.2.

2.3 VGS-Vermittlungen – ein gewichtiger Faktor aktiver Arbeitsmarktpolitik?

In der BA-Statistik sind VGS-Vermittelte erfasst als "Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung", die sich ihr neues Beschäftigungsverhältnis "selbst gesucht" haben.

Vor der Folie dieser Bezugsgrößen wäre die Frage zu beantworten, wie die Anzahl der bis Juni 2004 durch Vermittlungsgutscheine Vermittelten zu beurteilen ist:

Stellen die in 27 Monaten festgestellten rd. 70.000 VGS-Vermittlungen ein *gutes, zufrieden stellendes oder ein enttäuschendes* Ergebnis aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland dar?

Für den Zeitraum April 2002 bis Juni 2004 weist die BA-Statistik aus:

- Abgänge aus Arbeitslosigkeit insgesamt 17.570.835
- Abgänge in Beschäftigung 6.582.914
- Abgänge in "selbst gesuchte" Beschäftigung 3.812.546

Bezogen auf die Summe aller Abgänge in Beschäftigung stellen die 70.445 VGS-Vermittelten einen Anteil von 1,1 Prozent, bezogen auf die "Selbstsucher" von 1,8 Prozent. Diese Quoten unterscheiden sich zwischen Ost und West erheblich, wie aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich wird: Die Quote der VGS-Vermittelten an den Abgängern in Beschäftigung ist im Osten dreimal so groß wie im Westen; der entsprechende Anteilswert an den "Selbstsuchern" mehr als viermal so groß wie im Westen.

VGS-Vermittelte: Anteilswerte April 2002 bis Juni 2004

	West	Ost	Bundesrepublik
Abgänge aus Arbeitslosigkeit insgesamt	11.887.060	5.683.775	17.570.835
• in Beschäftigung	4.276.926	2.305.988	6.582.914
• in Prozent Abgänge insgesamt	36,0 %	40,6 %	37,5 %
• in selbstgesuchtes Beschäftigungsverhältnis	2.744.457	1.068.089	3.812.546
• in Prozent Abgänge insgesamt	23,1 %	18,8 %	21,7 %
VGS-Vermittelte	**25.557**	**44.888**	**70.445**
in Prozent ...			
• Abgänger aus Arbeitslosigkeit	0,2 %	**0,8 %**	0,4 %
• Abgänger in Beschäftigung	0,6 %	**1,9 %**	1,1 %
• Abgänger in selbstgesuchte Beschäftigung	0,9 %	**4,2 %**	1,8 %

Das Gewicht der VGS-Vermittlungen an der Gesamtzahl der Abgänge in Beschäftigung ist in den 27 Monaten seit Start des Instruments VGS gering geblieben. Für die Bundesrepublik gesamt liegt die VGS-Vermittlungsquote bei 1,1 Prozent und auch in den neuen Bundesländern nur bei 1,9 Prozent. Andererseits: Die Quote hat sich seit dem Start des VGS im April 2002 kontinuierlich erhöht.

	2002 **9 Monate**	**2003** **12 Monate**	**2004** **6 Monate**	**2002-2004** **27 Monate**
VGS-Vermittelte	12.950	35.409	22.086	70.445
in Prozent...				
• Abgänger aus Arbeitslosigkeit	0,2 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
• Abgänger in Beschäftigung	0,6 %	1,2 %	1,4 %	1,1 %
• Abgänger in selbstgesuchte Beschäftigung	0,9 %	2,0 %	2,8 %	1,8 %

Unübersehbar besteht ein Zusammenhang zwischen der Zahl der ausgegebenen und der Zahl der eingelösten VGS (= VGS-Vermittlungen). Letztere sind mit der vermehrten Ausgabe durch die Ämter/Agenturen gestiegen. Für die Hauptstelle der BA war dies ein Anlass, die Agenturen aufzufordern, die Ausgabe von VGS an Bezugsberechtigte zu intensivieren. Viele, aber keineswegs alle Agenturen sind dieser Aufforderung gefolgt, wie die Statistiken der BA ausweisen. Was ist daraus zu folgern?

Vermutlich wäre es möglich, durch vermehrte Werbung in Beratungsgesprächen mit Arbeitslosen die Zahl der VGS-Vermittlungen noch zu steigern. Die Arbeitsvermittler und Berater in den Agenturen müssten noch mehr Leistungsempfänger auf den Nutzen des VGS hinweisen bzw. zur Nutzung des VGS motivieren.

Wie in Kapitel 2.4.1 gezeigt, sind solche Aktivitäten allerdings in der Regel mit einem nicht geringen Verwaltungsaufwand der Agenturen und damit mit Kosten verbunden. Der Arbeitsaufwand bei der Ausgabe der VGS und ihrer Einlösung würde sich vermehren, es sei denn, das Ausgabeverfahren ließe sich verwaltungstechnisch vereinfachen, ohne dass dadurch am Ende der Aufwand für das Controlling bei der Einlösung von VGS steigt. Die Zahl der „Mitnahmen“ würde erfahrungsgemäß mit der Zahl der verwendeten VGS (proportional?) steigen.

Intensivierung der Ausgabe von VGS durch Agenturen verlangt aber auch Überzeugungsarbeit bei den Vermittlern und Beratern in den Agenturen. Diese haben inzwischen, wie in Kapitel 6.6 gezeigt, mehr und mehr die Überzeugung von der Nützlichkeit des Instruments VGS verloren.

2.4 Berechnungen zu den Kosten des arbeitsmarktpolitischen Instruments Vermittlungsgutschein

2.4.1 Interne Verwaltungskosten

Die Kosten, die der Bundesagentur für Arbeit im Zusammenhang mit der Anwendung des Instruments VGS erwachsen, sind selbstverständlich nicht allein an den Vergütungen für private Vermittler festzumachen (vgl. Kapitel 2.4.2). Neben den Vermittlungshonoraren sind vor allem interne Verwaltungskosten zu berücksichtigen, während Sachkosten vermutlich nur einen sehr geringen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen.

In einer E-Mail-Befragung vom Juni 2004 bei Fach- und Führungskräften in allen 180 Agenturbezirken wurde gefragt:

"Bitte schätzen Sie: Wie viel Arbeitsstunden werden in Ihrem Agenturbezirk im Monat insgesamt für die Ausgabe und die organisatorische Abwicklung von Vermittlungsgutscheinen (ohne Prüfung der Rechnungsstellung) aufgewendet?"

Angaben zu dieser Frage wurden von 178 Agenturen gemacht. Sie weisen eine sehr große Schwankungsbreite auf. In 34 Agenturen notiert man monatlich zehn Stunden oder weniger; in 52 Agenturen (vor allem solchen in den neuen Bundesländern) 100 Stunden und mehr. In den 39 Ostagenturen liegt der Monatsdurchschnitt bei 188 Stunden, in den 139 Westagenturen, die Angaben gemacht haben, bei 69 Stunden.

Bezogen auf die Zahl der im Untersuchungszeitraum eingelösten VGS (Erstvergütungen) liegt freilich die durchschnittliche Zahl der angefallenen Arbeitsstunden je VGS im Osten deutlich unter der im Westen wie die nachstehende Tabelle zeigt, in der die fehlenden Angaben von zwei Westagenturen durch den Durchschnittswert West ergänzt wurden:

Interner Aufwand an Arbeitsstunden für die Ausgabe und organisatorische Abwicklung von VGS in 180 Agenturen

	Agenturen		
	West	**Ost**	**Insgesamt**
Basis Agenturen	***139***	***39***	***178***
Stunden im Monat 178 Agenturen	9.586	7.330	16.916
zuzüglich Mittelwert West für zwei Agenturen ohne Angabe	138	-	138
Insgesamt 180 Agenturen	**9.724**	**7.330**	**17.054**
Stunden in 27 Monaten (April 2002 bis Juni 2004)	262.548	197.910	460.458
Ausgegebene VGS bis 30.6.2004	514.943	546.004	1.060.947
Zeitaufwand in Minuten je ausgegeb. VGS	31 Min.	22 Min.	26 Min.
VGS-Vermittlungen (April 2002 bis Juni 2004)	25.557	44.888	70.445
Zeitaufwand in Minuten je VGS-Vermittlung	615 Min.	265 Min.	391 Min.

Die E-Mail-Befragung hat (s. o.) den Zeitaufwand, der mit der *Auszahlung* der Vergütungen an die privaten Vermittler in den Agenturen verbunden ist, explizit ausgeklammert. In telefonischen Umfragen mit einer Reihe von Agenturen wurden sinus dazu Angaben gemacht, die sich zwischen 20 und 80 Minuten bewegen. Unterstellt man, dass es über alle Ämter gerechnet etwa 45 Minuten sind, dann ergibt das für die 25.557 Vermittlungen in Westagenturen zusätzliche 19.168 Verwaltungsstunden im Zusammenhang mit der Auszahlung (und den damit verbundenen Kontrollaufgaben) der VGS. In den Ostagenturen wären es für 44.888 VGS-Vermittlungen zusätzliche 33.666 Stunden.

Nach Auskünften der Fach- und Führungskräfte der BA werden die Aufgaben im Zusammenhang mit der *Ausgabe* der VGS i. d. R. von Mitarbeitern der Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen A11/IVA, A10/IVB und A9/VB besorgt. Für diese Mitarbeiter errechnet sich ein durchschnittlicher Stundensatz in den alten Bundesländern von € 35,83 und von € 30,18 in den neuen Bundesländern.

Arbeiten im Zusammenhang mit der *Auszahlung* der VGS fallen insbesondere bei Mitarbeitern der Besoldungs-Vergütungsgruppen A10/IVB und A9/VB an. Hier errechnet sich für die Mitarbeiter im Westen ein durchschnittlicher Stundensatz von € 35,05 und im Osten von € 29,54.

Unterstellt, dass die Stundenangaben der Agenturen über ihren Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Ausgabe und Auszahlung der VGS ein insgesamt realistisches Bild liefern, dann errechnen sich Gesamtkosten und Durchschnittskosten je VGS-Vermittelten wie in der folgenden Tabelle ausgewiesen.

Interne Kosten für die Ausgabe, organisatorische Abwicklung und Auszahlung von VGS in 180 Agenturen

	Agenturen		
Basis Agenturen	**West** ***141***	**Ost** ***39***	**Insgesamt** ***180***
Arbeitsstunden in 27 Monaten			
- Ausgabe und organisatorische Abwicklung VGS	262.548	197.910	460.458
- Auszahlung / Kontrolle eingelöste VGS			
- Erstvergütungen (70.445)	19.168	33.666	52.834
- Restvergütungen (22.412)	5.817	10.992	16.809
Gesamtstunden	**287.533**	**242.568**	**530.101**
Kosten in 27 Monaten	**€**	**€**	**€**
- Ausgabe und organisatorische Abwicklung VGS (Stundensatz West: € 35,83; Ost: € 30,18)	9.407.094	5.972.924	15.380.018
- Auszahlung / Kontrolle eingelöste VGS (Stundensatz West: € 35,05; Ost: € 29,54)	875.724	1.319.197	2.194.921
Gesamtkosten	**10.282.818**	**7.292.121**	**17.574.939**
Verwaltungskosten je VGS-Vermittlung	**€ 402.35**	**€ 162.45**	**€ 249.48**

Die Tabelle zeigt, dass die Verwaltungskosten je VGS-Vermittlung in den neuen Bundesländern nur 40 Prozent derjenigen in den westdeutschen Agenturen betragen. D. h. in Westdeutschland kommen nicht nur wesentlich weniger VGS-Vermittlungen zustande als in den neuen Bundesländern, sie werden darüber hinaus im Westen mit einem wesentlich höheren Verwaltungsaufwand in den Agenturen realisiert.

Die Berechnungen von sinus gründen, wie schon gesagt, auf den Angaben der Agenturen über ihren durchschnittlichen monatlichen Zeitaufwand für die Ausgabe und die organisatorische Abwicklung von Vermittlungsgutscheinen (ohne Prüfung der Rechnungsstellungen der privaten Vermittler). Bezieht man diese Angaben der Agenturen auf die Zahlen der von ihnen ausgegebenen und der vergüteten VGS, dann errechnen sich für einige

Agenturen Werte, die so sehr nach oben oder unten vom Gesamtdurchschnitt abweichen, dass Zweifel über die Stimmigkeit der Angaben aufkommen könnten. Diese extremen Abweichungen nach oben oder unten werden in der nachfolgenden Tabelle dokumentiert. Da insgesamt keine anderen, zuverlässigeren Zahlen vorliegen, erschien es gerechtfertigt, die Berechnungen auf die vorliegenden Angaben der Agenturen zu stützen.

Verwaltungsaufwand in den Agenturen für die Ausgabe und die organisatorische Abwicklung von Vermittlungsgutscheinen (ohne Prüfung der Rechnungsstellung) je ausgegebenem und eingelöstem VGS

Durchschnitt in Minuten und extreme Abweichungen nach oben und unten

A Minuten je ausgegebenem VGS

Westdeutsche Agenturen	Ostdeutsche Agenturen
Durchschnitt 30 Min.	Durchschnitt 22 Min.
Extreme Abweichungen nach oben	
– über 200 Min. 4 Agenturen	– 50 – 98 Min. 6 Agenturen
– 100 – 200 Min. 6 Agenturen	
– 70 – 100 Min. 6 Agenturen	
Extreme Abweichungen nach unten	
– unter 5 Min. 9 Agenturen	– unter 7 Min. 9 Agenturen
– 5 – 6 Min. 13 Agenturen	

B Minuten je eingelöstem VGS

Westdeutsche Agenturen	Ostdeutsche Agenturen
Durchschnitt 608 Min.	Durchschnitt 265 Min.
Extreme Abweichungen nach oben	
– über 2000 Min. 7 Agenturen	– über 400 Min. 6 Agenturen
– 1000 – 2000 Min. 9 Agenturen	
Extreme Abweichungen nach unten	
– unter 100 Min. 14 Agenturen	– unter 70 Min. 8 Agenturen
– 100 – 174 Min. 8 Agenturen	

2.4.2 Gesamtkosten

Was kostet die Bundesagentur für Arbeit ein eingelöster Vermittlungsgutschein?

In die Durchschnittsberechnungen wurden – differenziert für die Agenturen in den alten und den neuen Bundesländern – einbezogen (jeweils für den Zeitraum April 2002 bis Juni 2004):

- die Erstvergütungen

- die Restvergütungen
- die internen Verwaltungskosten der BA für die *Ausgabe* und das Handling der VGS
- die internen Verwaltungskosten für die *Einlösung* der VGS (Erstvergütungen und Restvergütungen).

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, wie sich die durchschnittlichen Gesamtkosten für eine VGS-Vermittlung in Deutschland (1.596,56 €) errechnen. Auch hier zeigt sich, wenn auch abgeschwächt, weil die Vergütungsregelungen für die privaten Vermittler in Ost und West die gleichen sind, dass die Einlösung eines Vermittlungsgutscheins im Westen deutlich höhere Kosten verursacht als in den neuen Bundesländern. Dies hängt mit dem größeren Verwaltungsaufwand im Westen zusammen.

Unterstellt, die errechneten Verwaltungskosten basieren alles in allem auf zuverlässigen Angaben über den Verwaltungsaufwand der Agenturen, dann wurden vom April 2002 bis zum Juni 2004 insgesamt rd. 112 Mio Euro für rd. 70.000 VGS-Vermittlungen verausgabt.

Bis Ende des Jahres 2004 dürften sich diese Kosten auf fast 138 Millionen Euro erhöhen.

Vor einer endgültigen Entscheidung über eine Fortführung des arbeitsmarktpolitischen Instruments VGS in unveränderter oder veränderter Form wird man diese Kosten und die Kostenentwicklung zu berücksichtigen haben. Letztlich ist dabei auch zu prüfen, ob der finanzielle Aufwand für VGS-Vermittlungen sich rechtfertigt durch eine Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit von Leistungsempfängern, die aus ihrer Arbeitslosigkeit mit Hilfe eines VGS in ein Beschäftigungsverhältnis (für welche Zeitspanne?) gefunden haben, in dem sie auch wieder Zahler von Beiträgen sind.

Gesamtkosten für die Ausgabe und Einlösung von Vermittlungsgutscheinen April 2002 bis Juni 2004

	Agenturen		
Basis Agenturen	**West** ***141***	**Ost** ***39***	**Gesamt** ***180***
Ausgaben für	**€**	**€**	**€**
• Erstvergütungen	25.557.000	44.888.000	70.445.000
• Restvergütungen	8.266.000	15.666.000	23.932.000
Vergütungen insgesamt	**33.823.000**	**60.554.000**	**94.377.000**
• Verwaltungskosten für Ausgabe / Handling VGS	9.407.094	5.972.924	15.380.018
• Verwaltungskosten für Auszahlungen Erst- und Restvergütungen	875.724	1.319.197	2.194.921
Gesamtkosten	**44.105.818**	**67.846.121**	**111.951.939**
Kosten je VGS-Vermittlung	**€ 1.725,78**	**€ 1.511,45**	**€ 1.589,21**

3 Die privaten Vermittler

Der arbeitsmarktliche Nutzen von Vermittlungsgutscheinen wird wesentlich bestimmt von der Zahl, der Qualität und nicht zuletzt der Vertrauenswürdigkeit der privaten Arbeitsvermittler, die sich der VGS bedienen:

- Wie viele gibt es inzwischen, die den Vermittlungsgutschein als ein wirtschaftlich interessantes Angebot der BA betrachten und deshalb gewerblich nutzen?
- Sind sie in der Lage und verfügen sie über die erforderliche fachlich-berufliche Qualifikation und Erfahrung, um VGS berechtigte arbeitslose Leistungsempfänger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln?
- Besitzen sie in der Regel jene geschäftliche Zuverlässigkeit, die den stets möglichen Missbrauch des VGS in vertretbaren Grenzen hält?

Die Untersuchungen von sinus versuchen, wenigstens einige Antworten auf diese Fragen zu geben, und darüber hinaus geben sie Aufschluss über das Ansehen und die Beurteilung der privaten Vermittler bei den Fach- und Führungskräften in den 180 Agenturen der BA sowie bei (ehemals) arbeitslosen Nutzern und Nicht-Einlösern von Vermittlungsgutscheinen.

3.1 Wie viele mit den Agenturen für Arbeit kooperierende private Vermittler gibt es in Deutschland?

Die Untersuchungen von sinus dazu erstrecken sich über den Zeitraum April 2002 bis Juni 2004, also über insgesamt 27 Monate.

Für diese Zeitspanne wurde das Zahlbarmachungsverfahren zum VGS der BA ausgewertet, das für jeden an einen privaten Vermittler erstatteten Vermittlungsgutschein erfasst:

- Wer der/die Arbeitslose ist, für den/die der VGS eingelöst wurde (anhand der BA-Kundennummer).
- Wie der Einlöser (private Vermittler) heißt bzw. wie er firmiert.
- Über welches (datentechnisch verfremdete) Konto ("Bank-Key") ein privater Vermittler sein Vermittlungshonorar liquidiert.
- Wann, in welchem Monat die Liquidierungen von Vermittlungshonoraren durch private Vermittler erfolgt sind.

Die Zahl der bisher in Deutschland tätig gewordenen privaten Vermittler, die erfolgreich Vermittlungsgutscheine der BA liquidiert haben, lässt sich nicht exakt, aber immerhin näherungsweise bestimmen. Das hängt damit zusammen, dass private Vermittler bei der BA nicht registriert sind, wie etwa die Kunden (Arbeitslose und nicht arbeitslose Arbeitsuchende) anhand ihrer BA-Kundennummer. Erfasst und sinus auch zugänglich sind von den privaten Vermittlern die Namens- bzw. Firmenbezeichnungen aus den Zahlungsbelegen für eingelöste VGS. Diese sind in der Regel nicht vollständig, es werden Abkürzungen verwendet oder die Namensbestandteile werden verschieden gereiht. Das kann eine eindeutige Identifizierung ein und derselben Firma erschweren bis unmöglich machen. Das sicherste Kennzeichen sind die Nummern der Bankverbindungen der privaten Vermittler. Verlässlich lässt sich die Zahl der verschiedenen “Bank-Keys“ feststellen und zugleich, wie viele VGS über diese Konten abgerechnet wurden. Die Grenzen dieses Verfahrens: Eine Inspektion der (alphabetisch geordneten) Liste mit den Namen/Firmen aller privaten Vermittler liefert Hinweise, dass eine unbekannte, aber nicht ganz unerhebliche Zahl von Vermittlern über mehr als ein Konto ihre Vermittlungsgutscheine abrechnet. Mit anderen Worten: Die (exakt feststellbare) Zahl der verschiedenen Vermittler-Bank-Keys überschätzt offensichtlich die Zahl der hinter ihnen stehenden *Vermittler oder Vermittlungsfirmen*.

Bis 30. Juni 2004 waren seit Einführung des Instruments VGS auf **11.998 verschiedene Konten** von den 180 Agenturen Vergütungen für VGS überwiesen worden.

Die von sinus durchgeführten Kontrollen des Datenmaterials deuten darauf, dass etwa 5 Prozent dieser Konten Zweit- oder Drittkonten von Vermittlern sind, über die sie mit der BA Vermittlungsgutscheine abrechnen. Das würde bedeuten, dass **hinter den rund 12.000 Konten nur etwa 11.200 bis 11.500 verschiedene private Vermittler stehen.**

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Verwendung mehrerer verschiedener Konten durch ein und denselben Vermittler nicht gleichgesetzt werden darf mit Verschleierungsabsichten, z. B. um den wahren Bezieher des Vermittlungshonorars nicht zu offenbaren. Es ist keineswegs auszuschließen, dass z. B. Vermittler, die in verschiedenen Regionen der Republik tätig sind, ihre Honorare auch auf verschiedene Konten in den einzelnen Regionen transferieren lassen. Aber umgekehrt kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Verwendung verschiedener Konten z. B. verschleiern soll, dass ein Vermittler, der bereits bei der BA auf der Liste der "Verdachtsfälle" steht, mit der Verwendung eines Zweitkontos verhindern möchte, dass er mit dem bereits auffällig gewordenen Konto sich erneute Schwierigkeiten mit der BA einhandelt.

Den folgenden Berechnungen von Vermittlerzahlen/Vermittlerquoten in Deutschland liegen jeweils die *Vermittler-Bank-Keys* in Deutschland zugrunde, weil eine einzelfallbezogene Korrektur des Datenmaterials sich als nicht machbar erwiesen hat – jedenfalls nicht mit einer gesicherten Fehlerabschätzung.

Wie haben sich die Vermittlerzahlen im Zeitverlauf entwickelt?

Diese Quoten geben Hinweise darauf, ob sich die "Vermittlerlandschaft" in Deutschland kontinuierlich oder diskontinuierlich entwickelt, seitdem erstmals im April 2002 die Bundesanstalt für Arbeit Vergütungen für Vermittlungsgutscheine bezahlt hat.

Von den insgesamt 11.998 Vermittlern in der Bundesrepublik liquidierten *erstmals* einen VGS in einem Arbeitsamt

	Vermittler	
in der Zeit ...	absolut	Prozent
April – Dezember 02 3 Quartale	3.624	30 %
Januar – September 03 3 Quartale	4.761	40 %
Oktober 03 – Juni 04 3 Quartale	3.613	30 %
	11.998	**100**

Die Quoten deuten darauf, dass offensichtlich der Höhepunkt des Zustroms von privaten Vermittlern auf den Markt der BA in der Zeit zwischen Januar und September 03 gelegen war.

Vermittler in den alten und neuen Bundesländern

Auch für diese Zahlen lassen sich nur Näherungswerte bestimmen, weil der Wohn- oder Firmensitz der privaten Vermittler aus den sinus zur Verfügung stehenden Daten nicht ersichtlich ist.

Feststellbar ist aber, wie viele VGS-Vermittlungen von wie vielen verschiedenen Vermittlern in westdeutschen und wie viele in ostdeutschen Ämtern/Agenturen getätigt wurden:

Für alle VGS-Vermittlungen waren tätig	in West-agenturen	in Ost-agenturen
verschiedene Vermittler	6.046	6.959

Da es aber in Deutschland im Untersuchungszeitraum nur insgesamt 11.998 verschiedene Vermittler gegeben hat, sind offensichtlich 1.007 Vermittler sowohl für westdeutsche als auch für ostdeutsche Agenturen tätig gewesen.

Darüber hinaus belegen die Zahlen, dass in den neuen Bundesländern nicht nur wesentlich mehr Vermittlungsgutscheine eingelöst wurden als in Westdeutschland (vgl. Kapitel 2.1), sondern dass auch das Angebot an privaten Vermittlern in den neuen Bundesländern wesentlich größer ist – besonders im Verhältnis zur Zahl der Arbeitslosen in West und Ost.

3.2 Vermittlertypen: Vermittlerpersonen und Vermittlungsfirmen

Wer sind die mit der Bundesagentur für Arbeit im Vermittlungsgeschäft kooperierenden privaten Vermittler? Wie viele von ihnen sind Firmen, wie viele andere Organisationen, wie viele Privatpersonen?

Die Frage lässt sich von sinus auf der Grundlage der dem Institut zur Verfügung stehenden Informationen nicht abschließend beantworten. Aus den Namens- oder Firmenbezeichnungen der Vermittler in der BA-Datei mit den "Bank-Keys" lässt sich nur ein relativ grobes Bild zeichnen:

Die meisten Vermittler sind Firmen oder Institutionen, was allerdings nicht bedeutet, dass sie hauptsächlich oder gar ausschließlich gewerbliche Arbeitsvermittlung betreiben. Für die meisten dieser Institutionen (Bildungsträger, Qualifizierungseinrichtungen, Firmen) ist das Vermittlungsgeschäft offensichtlich nur ein Teilgeschäft in ihrem Dienstleistungsangebot.

Etwa ein Viertel der Vermittler firmiert als Privatperson und etwa zehn Prozent sind Kapitalgesellschaften. Auch von diesen beiden Gruppen steht fest, dass für sie Arbeitsvermittlung in aller Regel ein Ausnahme- oder Gelegenheitsgeschäft ist.

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass im Untersuchungszeitraum die Vermittlungen nicht nur *überwiegend,* sondern zugleich *überproportional* häufig durch Firmen oder Institutionen erfolgt sind, während umgekehrt Vermittler mit "Privatadresse" mit einem Anteil von rund einem Viertel an allen Vermittlern nur wenig mehr als 10 Prozent der Vermittlungen durchgeführt haben.

Vermittlertypen und Vermittlungen	**Vermittler**		**Vermittlungen**	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Firmen / Institutionen	7.266	61 %	54.198	75 %
Privat-Adressen	3.070	26 %	7.682	11 %
Kapitalgesellschaften	1.119	9 %	7.022	10 %
Sonstige	541	4 %	2.985	4 %
Vermittler gesamt	11.998	100 %	71.887	100 %

3.3 Umfang des Vermittlungsgeschäfts der privaten Vermittler

In diesem Abschnitt geht es um die Fragen:

- Wie verteilen sich in der Zeitspanne April 02 bis Juni 04 die rund 72.000 VGS-Vermittlungen auf die rund 12.000 privaten Vermittler?
- Wie viele der Vermittlungen erfolgen durch Vermittler unterschiedlicher Größenklassen?

Die Berechnungen von sinus basieren auf Auswertungen aus dem Zahlbarmachungsverfahren zum VGS der BA, in dem sowohl die Zahlen der Vermittlungen und der Vermittler als auch die der Vermittelten (Kunden) enthalten sind.

Geht man zunächst von der Zahl über die von der BA geleisteten *Erstvergütungen* aus, dann ergibt sich folgendes Bild:

Vermittler nach Zahl der durchgeführten Vermittlungen	Durchgeführte **Vermittlungen***) absolut	in Prozent
eine Vermittlung	5.114	7 %
2 – 3 Vermittlungen	6.687	9 %
4 - 12 Vermittlungen	18.034	25 %
13 - 50 Vermittlungen	25.769	36 %
> 50 Vermittlungen	16.283	23 %
Erstvermittlungen gesamt	71.887	100 %

*) Diese Zahlen entstammen nicht wie die zuvor kommentierten der BA-Statistik, sondern aus Datensätzen aus dem Zahlbarmachungsverfahren der VGS, die sinus monatlich vom IAB erhält, in denen neben der Anzahl getätigter Zahlungen für Vermittlungshonorare auch die Kundennummern der jeweiligen VGS-Vermittelten enthalten sind. Diese Datensätze berücksichtigen jedoch keine Korrekturbuchungen. sinus hat im bis Juli 2004 übermittelten Datenbestand etwa 1.600 mögliche Fehlbuchungen identifiziert. Stichprobenüberprüfungen in einigen Agenturen, die sinus oder die BA vorgenommen haben, zeigten, dass es sich in den allermeisten Fällen um unkorrigierte Fehlbuchungen handelte und nicht etwa um mehrfach ausgezahlte Vermittlungshonorare. „Den Schaden hatte nur die Statistik!“ Das Datenmaterial konnte auch von sinus nicht bereinigt werden. Eine nachträgliche Korrektur hätte nur über die Agenturen erfolgen können, und zwar mit erheblichem zeitlichen Aufwand. Es ist zweifelsfrei davon auszugehen, dass die in den Datensätzen ausgewiesenen 71.887 Erstvergütungen überhöht sind. (Nach der BA-Statistik sind es 70.445 Erstvergütungen.) Die von sinus durchgeführten Strukturanalysen basieren dennoch auf diesen überhöhten Zahlen, weil nur sie sich mit den Kundenmerkmalen verknüpfen lassen.

Die vorstehende Tabelle beschreibt die *Struktur des Marktes* der privaten Vermittler in Deutschland; sie zeigt dass 16 Prozent aller durchgeführten Vermittlungen von Einmal- oder Kleinvermittlern getätigt wurden und auf

der anderen Seite, dass auf die Großvermittler (mehr als 50 Vermittlungen) fast jede vierte Vermittlung entfiel.

Die nächste Übersicht beschreibt die *Struktur der Vermittlerlandschaft* in Deutschland. Hier wird deutlich, dass von den 12.000 privaten Vermittlern über zwei Drittel zu den Einmal- oder Kleinvermittlern, d. h. zu den *Gelegenheitsvermittlern* zu rechnen sind.

Vermittler nach Zahl der durchgeführten Vermittlungen	Zahl der **Vermittler** absolut	in Prozent
eine Vermittlung	5.114	43 %
2 – 3 Vermittlungen	2.849	24 %
4 - 12 Vermittlungen	2.748	23 %
13 - 50 Vermittlungen	1.095	9 %
> 50 Vermittlungen	190	2 %
Vermittler gesamt	11.996	100

Wie in Kapitel 3.5 ausgeführt, sind im Zeitraum April 02 bis Juni 04 von den Ämtern/Agenturen insgesamt 22.760 "Restvergütungen" an private Arbeitsvermittler ausbezahlt worden. Diese werden jeweils dann fällig, wenn die vermittelten Arbeitslosen sechs Monate oder länger in Beschäftigung geblieben sind.

21.481 dieser Restvergütungen ließen sich eindeutig bestimmten Arbeitsvermittlern zuordnen und damit zugleich jeweils einer bestimmten "Vermittlergrößenklasse". Die nachstehende Tabelle zeigt, dass sich die ausgezahlten Restvergütungen über die Vermittlergrößenklassen genauso verteilen wie die Erstvergütungen. Das besagt: Es sind nicht Arbeitsvermittler mit einem bestimmten großen oder kleinen Geschäftsvolumen, die häufiger oder seltener die von ihnen Vermittelten in Arbeitsverhältnisse bringen, in denen diese mindestens sechs Monate beschäftigt sind. In dieser Hinsicht also unterscheiden sich Großvermittler von Klein- und Gelegenheitsvermittlern nicht in der Qualität ihrer Leistungen bei der Unterbringung von Arbeitslosen.

Verteilung der ausgezahlten Erst- und Restvergütungen auf Vermittler verschiedener Größenklassen

Vermittlergrößenklassen	Anzahl Erstvergütungen		Anzahl Restvergütungen	
	absolut	in %	absolut	in %
eine Vermittlung	5.114	7 %	1.481	7 %
2 – 3 Vermittlungen	6.687	9 %	1.957	9 %
4 – 12 Vermittlungen	18.034	25 %	5.439	25 %
13 – 50 Vermittlungen	25.769	36 %	7.771	36 %
> 50 Vermittlungen	16.283	23 %	4.833	23 %
Gesamt	71.887	100	21481	100

3.4 Regionale Reichweite des Vermittlungsgeschäfts privater Arbeitsvermittler

Mit wie vielen der 180 Agenturen für Arbeit kooperieren private Arbeitsvermittler?

Einmalvermittler *können* logischerweise nur in *einer* Agentur tätig sein. Aber es gibt auch Vielvermittler, für die das zutrifft!

Die nachstehende Tabelle zeigt:

- Fast zwei Drittel aller Vermittler haben nur Arbeitslose aus *einem* Agenturbezirk vermittelt. Das gilt auch für 10 Prozent der großen Vermittler (13 – 50 Vermittlungen).
- Ein Viertel aller Vermittler ist in höchstens zwei oder drei Agenturbezirken tätig.
- 10 Prozent aller Vermittler wickeln ihre Geschäfte mit vier bis höchstens neun Agenturen ab.

Kooperationsreichweite der privaten Vermittler

Zahl kooperierende Agenturen	Anzahl Vermittler	
	absolut	in %
1 Eine	7.572	63,1
2 – 3	3.022	25,2
4 – 9	1.207	10,1
10 – 19	165	1,4
20 – 39	26	0,2
53	1	0
55	1	0
56	1	0
86	1	0
Gesamt	**11.996**	**100**

Kooperationsreichweite der privaten Vermittler nach Vermittlergrößenklassen

Zahl kooperierende Agenturen	Vermittler gesamt	2 – 3 x Vermittler	4 – 12 x Vermittler	13 – 50 x Vermittler	> 50 x Vermittler
Eine	63,1 %	53,7 %	29,9 %	9,7 %	1,1 %
2 – 3	25,2 %	46,3 %	48,6 %	31,5 %	11,0 %
4 – 9	10,1 %	-	21,2 %	49,1 %	44,1 %
10 – 19	1,4 %	-	0,2 %	9,3 %	29,2 %
20 – 39	0,2 %	-	-	0,6 %	10,7 %
53	0	-	-	-	0,5 %
55	0	-	-	-	0,5 %
56	0	-	-	-	0,5 %
86	0	-		-	0,5 %
Gesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

3.5 Finanzielle Aspekte: Vergütungen für private Arbeitsvermittler

Bis 30. Juni 2004 erhielten die rund 12.000 privaten Vermittler in Deutschland von den Ämtern/Agenturen der BA für rund 72.000 Vermittlungen von arbeitslosen Leistungsempfängern rund 95 Mio. EURO Vermittlungshonorare vergütet. Davon entfielen knapp 72 Mio. EURO auf Erstvergütungen. 23 Mio. EURO waren Restvergütungen für die Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse, die mindestens sechs Monate Bestand hatten.

Von den Erstvergütungen entfielen knapp fünf Mio. EURO auf Vergütungen für *befristete* Beschäftigungsverhältnisse von weniger als sechs Monaten und etwa 67 Mio. EURO auf Vermittlungen in *unbefristete* Beschäftigungsverhältnisse.[6]

Von den Restvergütungen fielen 15 Mio. EURO für Vermittlungen von Arbeitslosen an, die vor ihrer Vermittlung länger als neun Monate arbeitslos gewesen sind.

Bezieht man die Summe der bis Juni 2004 angefallenen Erst- und Restvergütungen auf die Zahl der im gleichen Zeitraum durch Vermittlungsgutscheine Vermittelten (rund 72.000), dann "kostete" eine VGS-Vermittlung im Durchschnitt 1.319 EURO Vermittlungshonorar.

---

[6] Die Zahlen sind noch mit laufenden Untersuchungen des ZEW auf der Basis personenbezogener Datensätze zu überprüfen.

Eingelöste Vermittlungsgutscheine 04.02 bis 06.04 nach Leistungsarten

Anzahl und Auszahlungssummen	Anzahl VGüt.		Summe Ausz.	
	abs.	%	abs. in Mio. €	%
Leistungsart				
Vergütungen bei befristetem Beschäftigungsverhältnis von unter 6 Monaten (VGBEFR)	4.960	5,2	4.926	5,2
Vergütungen bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses (VGBEGI)	66.937	70,7	66.807	70,4
Erstvergütungen insgesamt (VGBEFR, VGBEGI)	**71.897**	**75,9**	**71.733**	**75,6**
(Rest-)Vergütungen nach 6-monatiger Beschäftigungsdauer (Arbeitslosigkeit bis 6 Monate) (VGRE06)	7.698	8,1	3.848	4,1
(Rest-)Vergütung nach 6-monatiger Beschäftigungsdauer (Arbeitslosigkeit bis 9 Monate) (VGRE09)	4.250	4,5	4.008	4,2
(Rest-)Vergütung nach 6-monatiger Beschäftigungsdauer (Arbeitslosigkeit **mehr** als 9 Monate) (VGRE00)	10.812	11,4	15.307	16,1
Restvergütungen insgesamt (VGRE06, VGRE09, VGRE00)	**22.760**	**24,0**	**23.163**	**24,4**
Vergütungen gesamt	**94.657**	**100**	**94.896**	**100**

Die Vergütungen sind im Untersuchungszeitraum zu rund 60 Prozent an jene elf Prozent Vermittler gegangen, die zu den größeren und zu den Großvermittlern rechnen. Und umgekehrt, an die Gelegenheitsvermittler, die zwei Drittel aller privaten Vermittler stellen, gingen insgesamt nur 16 Prozent der Erstvergütungen.

Vermittler nach Zahl der von ihnen durchgeführten Vermittlungen	**Vermittler** in Prozent	bezahlte **Erstvergütungen** absolut €	in Prozent
eine Vermittlung	43 %	5.104.519	7 %
2 – 3 Vermittlungen	24 %	6.660.565	9 %
4 – 12 Vermittlungen	23 %	17.966.394	25 %
13 – 50 Vermittlungen	9 %	25.699.230	36 %
> 50 Vermittlungen	2 %	16.259.118	23 %
gesamt	**100**	**71.689.826**	**100**

Von der Gesamtsumme der VGS-Vergütungen in Höhe von rund 95 Mio. EURO gingen fast zwei Drittel an private Vermittler, die Arbeitslose aus

Ostdeutschland vermittelt haben und nur 36 Prozent an Vermittler, die Arbeitslose aus den alten Bundesländern vermittelten.

Vergütungen für Arbeitslose aus der Region	bis 30.6.04 vergütete VGS (Erst- und Restvergütungen)	
• West	34.031.960 EURO	36 %
• Ost	60.864.901 EURO	64 %
West und Ost	94.896.860 EURO	100

3.6 Vermittlungserfolge der privaten Vermittler

In den 50 AA-Bezirken wurde von sinus untersucht, welche Vermittlergruppen – bestimmt nach der Zahl der durch sie erfolgten Vermittlungen – bessere, welche schlechtere Erfolge vorzuweisen haben.

Für 7.157 im Zeitraum Mai bis Dezember 2003 VGS-Vermittelte wurde überprüft, von welchen Vermittlern sie vermittelt worden waren und ob ihre Beschäftigung im Untersuchungszeitraum aufrechterhalten blieb oder ob sie in dieser Zeit wieder arbeitslos wurden.

Das Ergebnis: Die Quote der wieder arbeitslos Gewordenen steigt kontinuierlich mit der Vermittlergrößenklasse. Die mit Abstand stabilsten Beschäftigungsverhältnisse werden von den Einmal-Vermittlern begründet. Die schlechtesten Ergebnisse errechnen sich für die großen und die Großvermittler.

Zur Stabilität VGS-begründeter Beschäftigungsverhältnisse nach Vermittlergrößenklassen, Mai bis Dezember 2003 in 50 AA

	Basis	**Mai – Dez. 2003**		**Beschäftigungsdauer der wieder Alo**	
		in Beschäftigung	**wieder arbeitslos**	**Basis**	**∅ Tage**
VGS-Vermittelte (VGSVERM)	**7.157**	**67,4 %**	**32,6 %**	**2.335**	**80**
Vermittlermerkmale vermittelt durch...					
Einmal-Vermittler	410	**77,6 %**	22,4 %	92	84
2 bis 3 x Verm.	524	**73,7 %**	26,3 %	138	87
4 bis 12 x Verm.	1.466	**71,4 %**	28,6 %	420	92
13 bis 50 x Verm.	2.707	64,6 %	**35,4 %**	957	79
Großvermittler (über 50 x)	2.050	64,5 %	**35,5 %**	728	73

Als Erklärung für diesen Befund bietet sich an: Einmal-Vermittler sind der Prototyp des Gelegenheitsvermittlers. Viele von ihnen vermitteln vermutlich im Bekanntenkreis – was im Übrigen keinen "Missbrauch" des VGS darstellen muss. Sie kennen einen Arbeitgeber/Betrieb, der eine bestimmte Arbeitskraft sucht und sie kennen einen Arbeitslosen oder eine Arbeitslose, der/die in diese Stelle passen könnte. Wenn sie in diesem Prozess erfolgreich makeln, scheint es häufiger als in anderen Fällen dazu zu führen, dass das von ihnen mit gestiftete Beschäftigungsverhältnis von längerer Dauer ist.

Im Übrigen zeigt sich, dass die Gelegenheitsvermittler besonders häufig Frauen vermitteln.

Anteil Frauen und Männer an den VGS-Vermittelten

Vermittler-Größenklassen	**Frauen**	**Männer**
Eine Vermittlung	**32,9 %**	67,1 %
2 bis 3 Vermittlungen	**32,6 %**	67,4 %
4 bis 12 Vermittlungen	28,7 %	71,3 %
13 bis 50 Vermittlungen	27,9 %	**72,1 %**
> 50 Vermittlungen	27,3 %	**72,7 %**
Gesamt	28,6 %	71,4 %

3.7 Private Vermittler und die Agenturen für Arbeit

In der E-mail-Befragung vom Juni 2004, die an für Vermittlungsgutscheine zuständige Fach- und Führungskräfte in allen 180 Agenturbezirken gerichtet war, wurden speziell zum Thema *private Arbeitsvermittler* Fragen gestellt zur:

- Informiertheit der Agenturen über die privaten Vermittler in ihren Bezirken,
- Werbung und Öffentlichkeitsarbeit der privaten Vermittler in den Agenturen,
- missbräuchlichen Nutzung von Vermittlungsgutscheinen.

3.7.1 Was wissen die Agenturen über private Vermittler in ihren Bezirken?

Zwei Drittel der Fach- und Führungskräfte berichten, sie verfügten nur über einen *allgemeinen Eindruck*, welche privaten Vermittler in ihrer Regi-

on überhaupt Vermittlungsgutscheine annehmen. In jeder zehnten Agentur zeigt man sich darüber *gänzlich uninformiert*. Über *genaue Informationen* verfügen nach ihren eigenen Angaben knapp ein Viertel der Agenturen.

Informiertheit der Agenturen über private Vermittler, die VGS akzeptieren

Es liegen vor ...	Gesamt		Region	
	absolut	in %	West	Ost
Basis		*180*	*141*	*39*
• Genaue Informationen	41	23 %	22 %	**26 %**
• Allgemeiner Eindruck	120	67 %	**67 %**	64 %
• Keine Informationen	19	11 %	11 %	10 %

3.7.2 Wie präsentieren sich die privaten Vermittler in den Agenturen?

Praktisch alle Agenturen berichten, dass sich in ihren Räumen private Vermittler mit Infoblättern, Merkblättern, Flyern etc. interessierten Arbeitslosen vorstellen. Andererseits: Es ist offensichtlich nur eine Minderheit der mit den Agenturen kooperierenden Vermittler, die sich in dieser Weise öffentlich präsentiert. Die allermeisten Vermittler verzichten auf jegliche Form der Öffentlichkeitsarbeit in den Agenturen. Bei ihnen handelt es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit um Gelegenheitsvermittler und/oder Kleinstvermittler, die gar nicht erst den Versuch unternehmen, Vermittlung als Gewerbe zu betreiben.

171 der 180 Agenturen machen exakte Angaben darüber, wie viele private Arbeitsvermittler sich in ihren Räumen öffentlich vorstellen. Rechnet man diese Angaben auf alle 180 Agenturen hoch und verbindet sie mit der Anzahl der tatsächlich aktiven oder aktiv gewesenen privaten Vermittler, dann kann man davon ausgehen, dass allenfalls 25 Prozent der privaten Vermittler sich als Gewerbetreibende betrachten, die auf ihre Tätigkeit auch öffentlich aufmerksam machen möchten. Rund 75 Prozent der privaten Vermittler verzichten darauf.

3.7.3 Missbräuchliche Nutzung von Vermittlungsgutscheinen?

Das Thema *Missbrauch von Vermittlungsgutscheinen* wurde in der E-mail-Befragung bei den VGS-Experten in den Agenturen in vier Fragen angesprochen:

1. Gibt oder gab es im jeweiligen Agenturbezirk *Verdachtsmomente* für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von VGS?
2. Falls diese Frage bejaht wurde, sollten die Agenturen angeben, wie viel Prozent der zur Vergütung vorgelegten VGS einen solchen Verdacht nahe legten.
3. Gab es im Agenturbezirk *tatsächlich schon Versuche* (mit eindeutigen Beweisen) zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme von VGS?
4. Bei einer bejahenden Antwort wurde nachgefragt, wie viele Missbrauchsfälle es in Prozent aller eingelösten Vermittlungsgutscheine gegeben habe.

Die Ergebnisse der Umfrage:
In 154 (86 Prozent) der Agenturbezirke gab es bereits Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von VGS. Die Quote ist im Osten mit 97 Prozent deutlich höher als in den Westagenturen (82%). Alle diese 154 Agenturen machen auch Angaben darüber, bei wie viel Prozent der eingelösten VGS ein solcher Verdacht bestanden habe. Der hochgerechnete Durchschnittswert für alle diese Ämter liegt bei 17 Prozent.

Von tatsächlich praktizierten Missbrauchsversuchen mit VGS berichten 113 oder knapp zwei Drittel aller Agenturen. Auch hier liegt die Missbrauchsquote in den Ostagenturen wesentlich höher (79 %) als in den Agenturen in den alten Bundesländern (58 %). In den 113 Agenturen, in denen man tatsächlich einen Missbrauch festgestellt hatte, schätzen die Fach- und Führungskräfte den Anteil dieser Fälle an der Gesamtzahl der eingelösten VGS auf rund sechs Prozent.

3.8 Private Vermittler im Urteil von VGS-Vermittelten und VGS-Nicht-Einlösern[7]

In den 50 "sinus-Begleitforschungs-Agenturbezirken" wurden im Juli/August 2004 schriftliche Befragungen durchgeführt, die sich an zwei Gruppen von jeweils zufällig ausgewählten (ehemaligen) Arbeitslosen richteten:

- **VGS-Vermittelte:** Abgänger aus Arbeitslosigkeit, die nach den statistischen Aufzeichnungen der BA in den Monaten September bis Dezember 2003 mit Hilfe eines VGS in ein Beschäftigungsverhältnis wechselten.
- **VGS-Nicht-Einlöser:** (Ehemalige) Arbeitslose, die in den Monaten November/Dezember 2003 von ihrer Arbeitsagentur einen VGS *erhalten*, diesen aber nach den statistischen Aufzeichnungen der BA bisher *nicht für eine Arbeitsaufnahme verwendet* haben (d.h. ihr VGS wurde nicht durch einen privaten Vermittler eingelöst).

In beiden Gruppen wurden jeweils rund 3.000 Personen angeschrieben und um die Beantwortung eines beigefügten Fragebogens gebeten. Bis zum 10.09. lagen bei sinus beantwortete und auswertbare Fragebogen vor für die Gruppe

VGS-Vermittelte	**644** [8]
VGS-Nicht-Einlöser	**646** [8]

Zum *Thema private Vermittler* interessierten aus den Interviews insbesondere drei Fragenkomplexe:

1. Wie, wann, in welcher Form nehmen Arbeitslose Kontakt zu privaten Vermittlern auf?
2. Welches Image haben die privaten Vermittler bei den Arbeitslosen?
3. Wo und wie deutet sich in Aussagen der Befragten eine missbräuchliche Nutzung von Vermittlungsgutscheinen an?

---

[7] Befragungsunterlagen sowie detaillierte Ergebnistabellen vgl. IAB Forschungsbericht 07/2005.

[8] Für beide Umfragen wurden Strukturmerkmale der angeschriebenen und der antwortenden Befragungspersonen verglichen: Die Abweichungen sind so gering, dass auf eine faktorielle Gewichtung der Daten verzichtet werden konnte.

3.8.1 Kontaktaufnahme und Kontakte der Arbeitslosen zu den privaten Vermittlern

- Die VGS-Vermittelten wurden gefragt: „Wie lange waren Sie schon arbeitslos, bevor Sie erstmals mit einem privaten Arbeitsvermittler in Kontakt getreten sind? Sie wurden um *ca.-Angaben* für *Monate* gebeten. Danach errechnet sich ein Durchschnittswert von 13 Monaten (Männer: 12 Monate, Frauen: 15 Monate); 44 Prozent hatten innerhalb des ersten halben Jahres ihrer Arbeitslosigkeit Kontakt mit einem privaten Arbeitsvermittler aufgenommen.
- Von den VGS-Nicht-Einlösern haben, nachdem sie im Besitz eines VGS waren, 72 Prozent *sofort* mit einem privaten Vermittler Kontakt aufgenommen.
- Über 80 Prozent der VGS-Vermittelten haben sich *von sich aus* an den Vermittler gewandt, in 16 Prozent der Fälle ging die Kontaktaufnahme vom privaten Vermittler aus.
- Zwei Drittel der VGS-Vermittelten hatten mit nur *einem* privaten Arbeitsvermittler Kontakt, ein Drittel mit mehreren.
- Von den Nicht-Einlösern hatten 46 Prozent Kontakt zu *mehreren* privaten Vermittlern aufgenommen.
- Die *Beauftragung* ihrer Vermittler nahmen die VGS-Vermittelten mehrheitlich mündlich oder telefonisch vor, nur in 37 Prozent der Fälle gab es eine schriftliche Beauftragung, wie es eigentlich die Bestimmungen der BA vorsehen.
- Frauen neigen insgesamt noch etwas häufiger (59%) als Männer (49%) dazu, eine mündliche/telefonische Beauftragung vorzunehmen.

3.8.2 Das Image der privaten Arbeitsvermittler bei den Arbeitslosen

- Vor allem bei den VGS-Vermittelten, also bei jenen Arbeitslosen, die durch einen privaten Vermittler erfolgreich in ein neues Beschäftigungsverhältnis wechseln konnten, ist das Ansehen der privaten Vermittler groß. Die VGS-Nicht-Einlöser stehen den privaten Vermittlern im Allgemeinen reservierter gegenüber.
- Von den VGS-Vermittelten sagen 69 Prozent, sie würden wieder mit Vermittlungsgutschein einen privaten Arbeitsvermittler einschalten,

wenn sie sich erneut eine Arbeit suchen müssten. Von den VGS-Nicht-Einlösern sagen das 52 Prozent.

- Mehrheitlich ist man bei den VGS-Vermittelten der Ansicht "ein privater Arbeitsvermittler kümmert sich um einen Arbeitslosen ... sehr viel gründlicher als der Arbeitsvermittler im Arbeitsamt" (55%). Bei den Nicht-Einlösern liegt dieser Anteil bei nur 22 Prozent.
- Die kritische Meinung: "Ich habe das Gefühl ..., die meisten privaten Arbeitsvermittler sind nur daran interessiert, mit dem Vermittlungsgutschein schnell etwas zu verdienen; um eine geeignete Stelle für den Arbeitslosen kümmern sie sich kaum" wird von 36 Prozent der VGS-Vermittelten und von 42 Prozent der Nicht-Einlöser geteilt.

3.8.3 Anzeichen für missbräuchliche Nutzung von Vermittlungsgutscheinen?

- Nicht wenige der VGS-Vermittelten und auch der Nicht-Einlöser von Vermittlungsgutscheinen berichten über die Einstellungspraxis einiger Betriebe, die darauf deutet, dass hier ein eigentlich nicht zulässiges Zusammenspiel zwischen Betrieb und privatem Arbeitvermittler besteht: Von den VGS-Vermittelten erklären 39 Prozent "ohne Vermittlungsgutschein hätte mich der Arbeitgeber/Betrieb wohl nicht eingestellt".
- 31 Prozent der VGS-Vermittelten und 14 Prozent der Nicht-Einlöser kennen Betriebe, die Arbeitslose "am liebsten nur mit Vermittlungsgutschein einstellen möchten".

Diese Aussagen deuten immerhin die *Möglichkeit* einer missbräuchlichen Nutzung von Vermittlungsgutscheinen bzw. von Mitnahmeeffekten an, aber sie geht nicht zwingend daraus hervor: Durchaus legal ist es zweifellos, wenn einstellende Betriebe sich nicht auf die Vorauswahl der *Vermittler im Arbeitsamt* einlassen möchten, sondern lieber mit einem privaten Arbeitsvermittler kooperieren.

- Offensichtlich liegt aber ein Missbrauch des Instruments VGS vor, wenn Arbeitslose berichten: "Ich habe meinen Arbeitsplatz zwar selbst gefunden, es wurde trotzdem ein VGS von einem privaten Vermittler eingelöst." (VGS-Vermittelte: 20 %)

- "Der Arbeitgeber hat mich auf einen privaten Arbeitsvermittler verwiesen und über diesen habe ich dann den Vermittlungsvertrag abgeschlossen." (VGS-Vermittelte: 14 %)

4 VGS-Vermittelte

4.1 Wer sind die VGS-Vermittelten?

Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, sind VGS-Vermittelte in der Statistik der BA "Abgänger aus Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis, das sie sich selbst gesucht" haben. Von dieser Gruppe der Selbstvermittler sind sie eine Teilgesamtheit von 1,8 Prozent und von allen Abgängern in Beschäftigung stellen sie 1,1 Prozent.

Die bis Juni 2004 statistisch erfassten 70.445 VGS-Vermittelten sind vor allem ehemalige Arbeitslose aus den neuen Bundesländern – 44 Prozent von ihnen haben dort ihren Wohnsitz, während von allen Abgängern aus Arbeitslosigkeit nur 32 Prozent aus dieser Region kommen.

Dieser Umstand eines disproportionalen Übergewichts der ostdeutschen VGS-Vermittelten ist bei den im Folgenden vorgestellten Ergebnissen vergleichender Strukturanalysen berücksichtigt. Diese Analysen gründen vor allem auf Strukturdaten von

- 7.157 VGS-Vermittelten
  (West: 2.252; Ost: 4.905)
- 576.931 Abgängern in Beschäftigung
  (West: 383.644; Ost: 193.287)

Gelegentlich werden auch strukturelle Merkmale vergleichend untersucht von

- 392.648 Selbstvermittlern
  (West: 287.172; Ost: 105.476) sowie von
- 1.404.389 Abgängern aus Arbeitslosigkeit insgesamt
  (West: 969.731; Ost: 434.658)

Alle diese Abgänger aus Arbeitslosigkeit sind/waren Kunden der 50 Agenturbezirke, in denen sinus seine Begleitforschung zum Vermittlungsgeschehen durchführt. Das Sample erfasst Personen, die in den Monaten Mai bis Dezember 2003 aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden sind.

Der Vergleich von Merkmalen, die für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung zeigt, dass zwischen beiden Gruppen Abgänger in Arbeit insgesamt und VGS-Vermittelte viele Ähnlichkeiten, aber auch auffallende Diskrepanzen bestehen. Deutlich wird, dass die VGS-Vermittelten keine profilierte Zielgruppe für die Arbeitsmarktpolitik sind. Sie unterscheiden sich zwar, aber sie unterscheiden sich nicht in einer Weise von den anderen Selbstvermittlern, die auf eine Zielgruppenstrategie der Agenturen bei der Auswahl deuten würde. Das ist nicht verwunderlich, da drei Viertel der VGS-Vermittelten nicht durch die Agenturen gezielt für den VGS geworben wurden, sondern sich selber um diesen bemüht haben (vgl. Kapitel 4.4 und Strukturtabellen im Teil VII).

Unter den VGS-Vermittelten sind, verglichen mit allen Abgängern in Beschäftigung,

deutlich überrepräsentiert:

- Männer
- Ältere (über 45 Jahre)
- Mittlere Schulabschlüsse
- Fachkräfte
- Arbeiter
- Fertigungsberufe
- Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer zwischen vier und zwölf Monaten.

deutlich unterrepräsentiert:

- Westdeutsche
- Ausländer
- Frauen
- Jüngere (unter 25 Jahre)
- Bildungsabschlüsse Abitur / Fachhochschulreife
- Angestellte
- Dienstleistungsberufe
- Ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von weniger als vier Monaten

In den Tabellen im Teil VII werden für die Gruppen Abgänger in Beschäftigung insgesamt und VGS-Vermittelte die Strukturmerkmale ausführlich dokumentiert.

Das Übergewicht der Ostdeutschen unter den VGS-Vermittelten bedingt, dass einzelne auffällige Merkmalsausprägungen der VGS-Vermittelten sich vor allem dem Umstand verdanken, dass diese Merkmalsausprägungen in besonderem Maße für die ostdeutschen Kunden der BA kennzeichnend sind. Besonders anschaulich wird das im Zusammenhang mit dem Schulabschluss. Hier unterscheiden sich "systembedingt" westdeutsche und ostdeutsche Arbeitslose sehr grundlegend. Im Gefolge der unterschiedlichen Schulsysteme in Ost und West ergeben sich auch entsprechende Unterschiede im Qualifikationsniveau der Arbeitslosen und der VGS-Vermittelten in Ost und West und das gilt schließlich auch für den Ausländeranteil und die Anteile an Arbeitern und Angestellten.

	Abgänger in Beschäftigung in Prozent			**VGS-Vermittelte in Prozent**		
	West	**Ost**	**Gesamt**	**West**	**Ost**	**Gesamt**
Basis	383.644	193.287	576.931	2.252	4.905	7.157
Höchster erreichter Schulabschluss						
• Keinen	**9,1**	5,3	7,8	**11,4**	5,7	7,5
• Hauptschule	**44,6**	23,5	37,5	**51,0**	28,7	35,7
• Mittlere Reife Fachoberschule	25,4	**51,1**	36,0	24,9	**59,4**	48,6
• Abitur/Fachhochschulreife	**20,9**	14,0	18,6	**12,7**	6,1	8,2
Qualifikationsniveau						
• Hochschulniveau	6,2	4,9	5,8	1,6	1,4	1,5
• Fachhochschulniveau	3,2	2,4	2,9	1,8	1,3	1,5
• Fachschulniveau	3,2	3,2	3,2	2,8	2,5	2,6
• Fachkräfte	50,8	**62,3**	54,6	51,4	**70,2**	64,3
• Kräfte unterhalb Fachkräfteniveau	**36,6**	27,0	33,4	**42,3**	24,6	30,1
• Arbeiter	55,0	**63,6**	57,9	62,1	**73,9**	70,2
• Angestellte	**45,0**	36,4	42,0	**37,8**	26,1	29,8
Nationalität						
• Ausländer	**15,4**	2,7	11,1	**16,7**	1,3	6,2
• Aussiedler	**1,5**	0,7	1,2	**1,3**	0,4	0,7

Die nachfolgenden Ausführungen zum Fragenkomplex: "Wer sind die VGS-Vermittelten?" referieren Ergebnisse einer von sinus durchgeführten schriftlichen Befragung von VGS-Vermittelten aus den 50 Arbeitsagenturbezirken. Die Umfrage vom Juli/August 2004 richtete sich an VGS-Vermittelte, die in den Monaten Dezember 2003 bis März 2004 in ein VGS-begründetes Beschäftigungsverhältnis eintraten.

Von diesen VGS-Vermittelten waren zum Zeitpunkt der Befragung fast zwei Drittel (64 %) immer noch beschäftigt und ein Drittel (35 %) wieder arbeitslos. Ein Prozent machte keine Angabe dazu.

Von den *Beschäftigten* waren...

- in der Stelle tätig, in die sie durch den VGS gelangt waren 81 %
- in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis 87 %
- in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis 62 %
- in einer Vollzeitbeschäftigung 76 %

Die zum Zeitpunkt der Befragung *wieder arbeitslosen* VGS-Vermittelten schilderten ihre nun wieder verlorene/aufgegebene und *ursprünglich* durch einen VGS begründete *Beschäftigung* wie folgt:

- Sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis 79 %
- Unbefristetes Beschäftigungsverhältnis 46 %
- Befristetes Beschäftigungsverhältnis 36 %
- Vollzeitbeschäftigung 76 %

4.2 Wie charakterisieren die VGS-Vermittelten ihren durch Vermittlungsgutschein erlangten Arbeitsplatz?

Noch in Arbeit stehende und wieder arbeitslos gewordene VGS-Vermittelte unterscheiden sich in ihrem Urteil vor allem in zwei Punkten: Die Beschäftigten sagen wesentlich häufiger, der Arbeitsplatz gefalle ihnen "alles in allem recht gut" und sie betonen öfter, dass er im Großen und Ganzen ihrer *Ausbildung* entspräche.

- Für die meisten handelt es sich um einen Arbeitsplatz mit *geringerer Bezahlung* als derjenige vor ihrer letzten Arbeitslosigkeit, aber immerhin 30 Prozent berichten, der durch VGS-vermittelte Arbeitsplatz sei *besser bezahlt*.
- Ein Drittel der VGS-Vermittelten fühlt sich fachlich *unterfordert*, kaum jemand spricht von *Überforderung*, allerdings überdurchschnittlich häufig wieder arbeitslos Gewordene.

- Für 39 Prozent ist der VGS-vermittelte Arbeitsplatz nur eine *vorübergehende Zwischenlösung*; man möchte sich bald wieder verbessern (unbefristet Beschäftigte: 38 %; befristet Beschäftigte: 44 %).

Wie würden Sie den Arbeitsplatz beschreiben, den Sie durch einen privaten Vermittler bekommen haben?

	Gesamt	**VGS-Vermittelte**	
		in Arbeit	**wieder arbeitslos**
Basis: 644		*411*	*226*
Der Arbeitsplatz...	in %	in %	in %
• gefällt/gefiel mir alles in allem recht gut	66	**72**	56
• entspricht/entsprach im großen und ganzen meiner Ausbildung	50	**55**	43
• ist/war für mich nur eine vorübergehende Zwischenlösung; ich will mich bald wieder verbessern	39	39	41
• ist/war besser bezahlt als der vor meiner letzten Arbeitslosigkeit	30	30	32
• ist/war geringer bezahlt als der vor meiner letzten Arbeitslosigkeit	57	**60**	52
• unterfordert/e mich und meine Fähigkeiten	32	32	33
• überfordert/e mich und meine Fähigkeiten	5	3	**10**

4.3 Informationskanäle: Wie erfahren Arbeitslose vom Instrument Vermittlungsgutschein?

Es sind i. d. R. *mehrere* Informationsquellen, die die VGS-Vermittelten genutzt haben:

Informationen der Arbeitsverwaltung erreichen sie häufiger *direkt* in Vermittler-/Beratergesprächen als *medial* über Merkblätter, Aushänge etc. in der Arbeitsagentur.

Verlautbarungen in den Massenmedien spielen eine ebenso große Rolle wie Informationen von Verwandten, Freunden und Bekannten.

Bemerkenswert viele der VGS-Vermittelten verweisen darauf, dass sie vom potenziellen Adressaten eines Vermittlungsgutscheins, nämlich *dem privaten Vermittler selbst*, auf die Möglichkeiten dieses Instruments aufmerksam gemacht wurden und immerhin acht Prozent von ihnen sagen, derjenige Arbeitgeber/Betrieb, bei dem sie später ihre Stelle angetreten haben, hätte sie auf den VGS hingewiesen.

Unterschiede zwischen VGS-Vermittelten aus den alten und den neuen Bundesländern zeigen sich vor allem in drei Punkten:

In den neuen Bundesländern haben sowohl die Medien als auch die persönliche Kommunikation mit Freunden, Bekannten etc. ein größeres Gewicht und von "ihrem" späteren Arbeitgeber wurden im Osten doppelt so viele auf den VGS aufmerksam gemacht als das im Westen der Fall war.

Von wem hat man erfahren, dass man vom Arbeitsamt einen VGS für einen privaten Vermittler bekommen kann?
(Mehrfachnennungen)

	Gesamt	VGS-Vermittelte	
		West	Ost
Basis: 644		*218*	*426*
		in Prozent	
• Vermittler/Berater des zuständigen Arbeitsamtes	35	**38**	34
• Merkblätter, Broschüren, schwarzes Brett im zuständigen Arbeitsamt	30	**34**	28
• Privater Arbeitsvermittler	30	30	30
• Arbeitgeber/Betrieb, bei dem man nachher die Stelle bekam	8	4	**9**
• Verwandte, Freunde, Bekannte	28	20	**32**
• Zeitung, Radio, TV	28	24	**31**
• Internet	11	13	11

4.4 Arbeitsagenturen und Vermittlungsgutscheine: Erfahrungen der VGS-Vermittelten

In der E-Mail-Befragung vom Juni 2004 bei VGS-Verantwortlichen in den 180 Agenturen wurde nach der vorherrschenden VGS-Vergabestrategie in den einzelnen Agenturen gefragt. Die Antworten aus den 50 sinus-Agenturen ergaben folgendes Bild:

	Agenturen		
	West	Ost	Gesamt
Basis: 50	*40*	*10*	*50*
	in Prozent		
Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen *an jede/n Anspruchsberechtigten* ausgegeben.	43	**50**	44
Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen aktiv an *bestimmte Zielgruppen* (innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten) ausgegeben.	25	**40**	28
Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen eher *nur auf Nachfrage* der Anspruchsberechtigten ausgegeben.	**33**	10	28

Wie stimmen diese Selbsteinstufungen der Agenturen mit den Erfahrungen der VGS-Vermittelten überein?

Insgesamt bescheinigen die VGS-Vermittelten den Agenturen – anders als die Aussagen der VGS-Experten in den Agenturen vermuten lassen – eine eher zögerliche als eine großzügige oder gar offensive Vergabepraxis: Die allermeisten sagen, man habe sie in ihrem zuständigen Arbeitsamt nicht von selbst auf die Möglichkeit der Einschaltung eines privaten Vermittlers hingewiesen. Ein Drittel der VGS-Vermittelten berichtet, sie hatten den Eindruck, ihr Amt war nicht sehr daran interessiert, ihnen einen VGS auszuhändigen und ebenso viele hatten den Eindruck, sie haben ihren VGS nur deshalb erhalten, weil man sich mit ihrem Fall im Amt nicht weiter befassen wollte.

Aussagen der VGS-Vermittelten zur VGS-Vergabepraxis ihrer Ämter/Agenturen

Basis: 644	**Trifft zu**	**Trifft nicht zu**	**Weiß nicht/ k.A.**
Den Vermittlungsgutschein hat man mir im Arbeitsamt sehr nachdrücklich empfohlen.			
• West	**18 %**	75 %	6 %
• Ost	9 %	**84 %**	7 %
• Gesamt	12 %	81 %	7 %
Den Vermittlungsgutschein habe ich vom Arbeitsamt erst bekommen, nachdem ich direkt danach gefragt habe. Von selbst hat man mich dort nicht auf die Möglichkeit eines privaten Vermittlers hingewiesen.			
• Gesamt	**74 %**	22 %	4 %
Ich hatte den Eindruck, im Arbeitsamt waren sie nicht sehr interessiert, mir einen Vermittlungsgutschein für einen privaten Vermittler zu geben.			
• Gesamt *)	33 %	**44 %**	23 %
Ich hatte den Eindruck, im Arbeitsamt gaben sie mir den Vermittlungsgutschein hauptsächlich deshalb, weil sie sich mit meinem Fall dort nicht weiter beschäftigen wollten.			
• Gesamt	33 %	36 %	31 %

*) Wenn keine nennenswerten Abweichungen bei Ost/West, wird nur Gesamt ausgewiesen.

4.5 VGS-Vermittelte zum Service ihrer Arbeitsagenturen

Grundsätzlich tendieren die VGS-Vermittelten dazu, "ihre" privaten Vermittler positiver zu beurteilen als Vermittler und Berater in den für sie zuständigen Arbeitsämtern/Agenturen. Eine plausible Erklärung dafür: In der Regel schreiben sie den Erfolg ihrer Vermittlung dem privaten Arbeitsvermittler zu und weniger der vorausgegangenen Beratung und den Empfehlungen ihres Arbeitsamtes. Wie die VGS-Vermittelten über ihre privaten Vermittler im Einzelnen urteilen, wird in Kapitel 3.8.2 dargestellt, an dieser Stelle wird gezeigt, wie sie über ihre *Ämter/Agenturen* urteilen.

Am häufigsten berichten sie, sie hätten neben der Aushändigung des VGS keine weitere Beratung und Unterstützung durch ihr Arbeitsamt erfahren. Offensichtlich rechnen sehr viele die von ihnen besuchten "Informationsveranstaltungen des Arbeitsamtes" nicht zu einem Service, den sie mit Beratung und Unterstützung gleichsetzen würden.

Jeder vierte VGS-Vermittelte hat bereits Erfahrungen mit beauftragten Dritten hinter sich, zu denen er vom Arbeitsamt geschickt worden war.

Zwei Drittel der VGS-Vermittelten verneinen ausdrücklich, dass ihr Arbeitsamt sie auf ihre Möglichkeiten und Chancen auf dem Arbeitsmarkt "alles in allem gut beraten" habe.

Aussagen der VGS-Vermittelten zum Service ihrer Arbeitsämter / Agenturen

Basis: 644	Trifft zu	Trifft nicht zu	Weiß nicht / k.A.
Außer dem Vermittlungsgutschein habe ich sonst keine Beratung und Unterstützung von meinem Arbeitsamt bei meiner Arbeitssuche bekommen.			
• Gesamt	**55 %**	40 %	5 %
Ich habe Informationsveranstaltungen des Arbeitsamtes besucht.			
• West	**51 %**	45 %	4 %
• Ost	39 %	**57 %**	4 %
• Gesamt	43 %	53 %	4 %
Das Arbeitsamt hat mich zu Personen/Einrichtungen außerhalb des Arbeitsamtes geschickt, die mir bei der Arbeitssuche helfen sollten.			
• West	**30 %**	67 %	3 %
• Ost	20 %	**76 %**	4 %
• Gesamt	23 %	73 %	4 %
Das Arbeitsamt hat mich über meine Möglichkeiten und Chancen auf dem Arbeitsmarkt alles in allem gut beraten.			
• Gesamt	25 %	**67 %**	8 %

4.6 Der Vermittlungsgutschein im Urteil der VGS-Vermittelten

Wie in Kapitel 3.8.2 gezeigt, betont die große Mehrheit der VGS-Vermittelten: "Wenn ich wieder eine Arbeit suche, würde ich auch wieder mit einem Vermittlungsgutschein einen privaten Arbeitsvermittler einschalten." Das sagen 72 Prozent der VGS-Vermittelten in Beschäftigung, aber immerhin auch noch 65 Prozent derjenigen, die zum Befragungszeitraum schon wieder arbeitslos gewesen sind.

Zwischen 27 und 42 Prozent der VGS-Vermittelten möchten keine Prognose abgeben, wie es ihnen ohne Vermittlungsgutschein bei der Arbeitssuche ergangen wäre.

	Weiß nicht / keine Angabe
• Hätten sie dann auch eine Arbeit gefunden?	38 %
• Hätten sie nur eine schlechtere Arbeitsstelle gefunden?	42 %
• Hätte sie der Arbeitgeber/Betrieb dann auch eingestellt?	**27 %**

Hervorhebenswert erscheinen folgende Befunde:

- "Arbeit für mich hätte ich auch ohne Vermittlungsgutschein gefunden": Die Aussage bejaht ein Drittel der VGS-Vermittelten.
- "Ohne Vermittlungsgutschein hätte ich vermutlich nur eine schlechtere Arbeitsstelle gefunden": Trifft zu: 22 %
- "Ohne Vermittlungsgutschein hätte mich der Arbeitgeber/Betrieb wohl nicht eingestellt": Trifft zu: 39 %

Die letzte Aussage differiert erheblich zwischen den VGS-Vermittelten in Beschäftigung und den wieder Arbeitslosen unter ihnen. Von Letzteren erklärt etwa die Hälfte, die Aussage treffe zu, von denen in Arbeit sagt es nur ein Drittel. Dieser Befund könnte darauf hindeuten, dass Arbeitgeber, die auf die Einschaltung eines privaten Vermittlers mit einem VGS des Bewerbers drängen, überdurchschnittlich häufig Beschäftigungsverhältnisse anbieten, die nach kurzer Zeit schon wieder gekündigt werden.

VGS-Vermittelte sind statistisch gesehen "Selbstvermittler in ihr jeweiliges Beschäftigungsverhältnis". Die Strukturanalysen zeigen, dass sie in der Tat zu jenen Gruppen von Arbeitslosen gehören, die nicht nur zu einem guten Teil überdurchschnittlich gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, sie sind zugleich Arbeitslose, die sich von anderen durch Eigeninitiative unterscheiden. Insofern ist die folgende Aussage von 95 Prozent der VGS-Vermittelten nicht nur als Selbstlob zu begreifen, sondern vermutlich durchaus realitätsnah:

"Ich habe mich bei meiner Arbeitssuche nicht nur auf den privaten Arbeitsvermittler verlassen, sondern gleichzeitig auch unabhängig von ihm nach Arbeit gesucht."

4.7 Zur Nachhaltigkeit von VGS-begründeten Beschäftigungsverhältnissen

Der arbeitsmarktpolitische Wert des Instruments VGS bemisst sich nicht zuletzt danach, wie *stabil* Beschäftigungsverhältnisse sind, die mit Hilfe eines VGS begründet werden. Insbesondere interessiert in diesem Zusammenhang, ob und ggf. nach welcher Zeitspanne diese Beschäftigungsverhältnisse in erneute Arbeitslosigkeit einmünden.

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden von sinus zwei Untersuchungswege eingeschlagen:

1. *Für alle 180 Agenturen* wurde auf der Basis der von der Bundesagentur für Arbeit monatlich veröffentlichten "Statistik über die Ausgabe und Auszahlung von Vermittlungsgutscheinen (VGS) nach § 421g SGB III" untersucht:
   - In welchem Verhältnis stehen die an private Vermittler ausgezahlten VGS-*Restvergütungen* zu den ausgezahlten *Erstvergütungen*?

Hierbei wird unterstellt, dass private Vermittler in aller Regel die Restvergütung gegenüber der für sie zuständigen Agentur erfolgreich geltend machen, wenn die von ihnen vermittelten Arbeitslosen in ihrem Beschäftigungsverhältnis mindestens sechs Monate verbleiben. Das bedeutet, die "VGS-Vermittelten mit Restvergütung" sind mindestens für sechs Monate mit Hilfe eines privaten Vermittlers in Arbeit gebracht worden und im Umkehrschluss: Alle VGS-Vermittelten, für die nach Ablauf der Sechs-Monatsfrist von ihren privaten Vermittlern *keine Restvergütung* geltend gemacht wurde, sind weniger als sechs Monate in Beschäftigung geblieben.

2. *In den 50 "sinus-Begleitforschungs-Agenturen"* (50 AA) wurden vertiefende statistische Analysen bei Arbeitslosen durchgeführt, die im Zeitraum Mai bis Dezember 2003 aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden bzw. in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gewechselt sind. Die vergleichenden Analysen erstrecken sich auf fünf Teilgruppen von (ehemaligen) Arbeitslosen:
   - Abgänger aus Arbeitslosigkeit gesamt
   - Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gesamt
   - Selbstvermittler in Arbeit
   - Selbstvermittler mit ungenutztem VGS („VGS-Nichtverwender“)
   - VGS-Vermittelte.

Im Folgenden werden zunächst Ergebnisse der von der BA erstellten VGS-Statistik zusammenfassend dargestellt und anschließend die vergleichenden Analysen von sinus in den 50 ausgewählten Agenturbezirken.

4.7.1 VGS-Vermittelte in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Nach der Statistik der BA wurden zwischen April 2002 und Juni 2004 70.445 *Erstvergütungen* für Vermittlungsgutscheine an private Arbeitsvermittler erstattet und im gleichen Zeitraum 22.412 Restvergütungen.

Die Restvergütungen werden jeweils nach einer sechsmonatigen Beschäftigungsdauer der VGS-Vermittelten fällig. Reduziert man also die Gesamtzahl der in der Statistik ausgewiesenen Erstvergütungen von April 02 bis Juni 04 um die Zahl der in den ersten beiden Quartalen 2004 ausgezahlten Erstvergütungen (22.086), dann errechnen sich näherungsweise als Bezugsgrößen 48.359 Erstvergütungen zu 22.412 Restvergütungen. Das bedeutet, dass 46 Prozent aller bis 30.6.04 erstatteten Vermittlungsgutscheine in Beschäftigungsverhältnisse führten, die mindestens sechs Monate bestanden. Umgekehrt führten 54 Prozent der Vermittlungsgutscheine in Beschäftigungsverhältnisse, die weniger als ein halbes Jahr bestanden.

Die Quote der Restvergütungen an den relevanten Erstvergütungen (Gesamterstvergütungen minus letzte 6 Monate) ist in den neuen Bundesländern gleich hoch wie in Westdeutschland. Von allen Erstvergütungen werden sowohl in Westdeutschland als auch in den neuen Bundesländern für 54 Prozent aller ausgezahlten VGS (Erstvergütungen) keine Restzahlungen fällig, d.h. diese Vermittlungsgutscheine begründen Beschäftigungsverhältnisse, die weniger als sechs Monate bestehen.

Statistik BA: VGS-Erstvergütungen und Restvergütungen April 02 bis Juni 04

	Bundesgebiet	West	Ost
Erstvergütungen insges.	70.445	25.557	44.888
./. Erstvergütungen Jan. – Juni 04	22.086	8.683	13.403
Erstvergütungen bis 31.12.03	48.359	16.874	31.485
Restvergütungen April 02 bis Juni 04	22.412	7.756	14.656
Restvergütungen in % Erstvergütungen bis Dez. 03	46 %	48 %	46 %
Erstvergütungen ohne Restvergütungen	54 %	54 %	54 %

4.7.2 VGS-Vermittelte und Vergleichsgruppen in 50 Agenturbezirken

Die nachfolgend mit ihren Ergebnissen vorgestellten Vergleichsanalysen konzentrieren sich auf zwei Fragestellungen:

1. Wie stabil sind – verglichen mit anderen Gruppen von Abgängern in Arbeit – die Beschäftigungsverhältnisse von VGS-Vermittelten?
2. Wie lange bestanden die Beschäftigungsverhältnisse von VGS-Vermittelten und anderen Abgängern in Arbeit, bevor sie wieder arbeitslos geworden sind?

Die Analyse wurde durchgeführt bei insgesamt rund 1,4 Millionen Abgängern aus Arbeitslosigkeit in den 50 Agenturbezirken. Auswahlkriterien: Abgänger aus der Arbeitslosigkeit in den Monaten Mai bis Dez. 2003.

Im Zentrum der Vergleichsanalysen stehen vier Gruppen:

- **Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung:** Eine Teilgesamtheit von allen Abgängern aus Arbeitslosigkeit.
- **Selbstvermittler:** Eine Teilgesamtheit der Abgänger in Beschäftigung. Sie kennzeichnet das Merkmal, dass sie *nicht* durch die BA in ein Arbeitsverhältnis vermittelt worden sind, sondern sich ihre Stelle selbst gesucht bzw. sich beruflich selbständig gemacht haben.
- **VGS-Nichtverwender:** Selbstvermittler, die nach Aufzeichnungen in den Agenturen zwar einen VGS *erhalten,* aber für ihre Arbeitsaufnahme *nicht verwendet* haben.
- **VGS-Vermittelte:** Selbstvermittler, die mit Hilfe eines VGS in Beschäftigung gelangt sind.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Größen der einzelnen Analysegruppen und ihre Anteile an der jeweiligen Bezugsgruppe.

Abgänger aus Arbeitslosigkeit in den 50 AA in den Monaten Mai bis Dezember 2003

	absolut	Prozent	Prozent	Prozent
Abgänger aus Arbeitslosigkeit gesamt	1.404.389	100		
Abgänger nicht in Beschäftigung (aus "anderen Gründen")	827.458	58,9		
Abgänger in Beschäftigung	576.931	41,1	100	
Selbstvermittler in Beschäftigung insgesamt	392.648	28,0	68,1	100
Selbstvermittler mit nicht genutztem VGS	12.368	0,9	2,1	3,1
VGS-Vermittelte	7.157	0,5	1,2	1,8

Untersucht wurde zunächst für alle diese Gruppen von Abgängern aus Arbeitslosigkeit, wie viele von ihnen im Untersuchungszeitraum (Mai bis Dezember 2003) nicht wieder arbeitslos geworden bzw. (bei allen Abgängern *in Beschäftigung*) in Beschäftigung geblieben sind und wie viele auf der anderen Seite erneut arbeitslos wurden.

Das so zunächst nicht erwartete Ergebnis: Arbeitslose, die mit Hilfe eines VGS ihren neuen Arbeitsplatz bekommen haben und auch die Selbstvermittler, die zwar einen VGS *erhalten, aber nicht verwendet* haben, sind im Untersuchungszeitraum wesentlich häufiger erneut arbeitslos geworden als die Gesamtheit der Abgänger in Arbeit oder die Gesamtheit der Selbstvermittler.

Eine vergleichbar hohe Quote der wieder Arbeitslosen errechnet sich für die Gesamtheit der Abgänger aus Arbeitslosigkeit, bei denen allerdings die "Rückkehrer" in Arbeitslosigkeit sich zu einem wesentlichen Teil aus solchen Abgängern rekrutieren, denen der Status der Arbeitslosigkeit vorübergehend "amtlich aberkannt" worden war – die also nicht in ein Beschäftigungsverhältnis gewechselt waren.

Abgänger aus Arbeitslosigkeit 50 AA im Zeitraum Mai bis Dezember 2003

	nicht wieder alo geworden	erneut wieder alo geworden
• Abgänger aus Arbeitslosigkeit insgesamt	67,9 %	32,1 %
• Abgänger in Beschäftigung	76,3 %	23,7 %
• Selbstvermittler in Arbeit insgesamt	77,1 %	22,9 %
• Selbstvermittler mit ungenutztem VGS	68,2 %	31,8 %
• VGS-Vermittelte	67,4 %	32,6 %

Die Tendenz: eine deutlich höhere "Rückfallquote in Arbeitslosigkeit" bei VGS-Vermittelten und VGS-Nichtverwendern ist durchgehend bei (nahezu) allen Gruppen von ehemaligen Arbeitslosen feststellbar. Zwar reproduzieren die Gruppenvergleiche die bekannten Risikomuster wie erhöhte Rückkehr in Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, bei Männern, bei Arbeitern, bei Arbeitslosen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss, bei Kräften mit niedriger beruflicher Qualifikation etc. Durchgehend zeigt sich aber, dass auch in allen Risikogruppen die VGS-Klientel besonders schlecht in Bezug auf die Stabilität der neu begründeten Arbeitsverhältnisse abschneidet. Die Übersichtstabellen im Teil VII weisen das für 32 Gruppen von (ehemaligen) Arbeitslosen aus.

Eine mögliche, aber nicht als kausal zu interpretierende Erklärung für die verschieden hohen Quoten von Rückkehrern in erneute Arbeitslosigkeit liefert offensichtlich die Dauer der *vorherigen* Arbeitslosigkeit: Sie ist bei der VGS-Klientel mit Abstand am höchsten und bei der Gesamtheit der Selbstvermittler am geringsten. Die Langzeitarbeitslosen haben in der VGS-Klientel einen doppelt so hohen Anteil wie unter den übrigen Abgängern in ein Beschäftigungsverhältnis.

Dauer der Arbeitslosigkeit vor dem Abgang aus der Arbeitslosigkeit im Mai bis Dez. 2003

	Abgänge aus Alo insges.	Abgänge in Arbeit	Selbst-verm. in Arbeit	Selbst-verm. mit unge-nutztem VGS	VGS-vermittelt
Basis	1.404.389	576.931	392.648	12.368	7.157
• unter 1 Monat	**19,1 %**	**20,7 %**	**21,4 %**	8,3 %	5,3 %
• 1 – 3 Monate	**26,0 %**	**26,5 %**	**27,3 %**	10,4 %	9,1 %
• 4 – 6 Monate	20,9 %	21,7 %	21,0 %	**24,4 %**	**29,5 %**
• 7 – 9 Monate	11,8 %	12,4 %	12,0 %	**21,7 %**	**21,1 %**
• 10 – 12 Monate	7,1 %	7,6 %	7,7 %	**15,0 %**	**13,1 %**
• Langzeit-Alo (>12 Mon.)	15,1 %	11,1 %	10,6 %	**20,2 %**	**22,0 %**
• > als 6 Monate	34,0 %	31,1 %	30,3 %	**56,9 %**	**56,2 %**
• **Durchschnitt Tage**	**218**	**171**	**166**	**256**	**268**
• Index	100	78	76	**117**	**123**

VGS-Vermittelte sind – verglichen mit allen Selbstvermittlern – zwar insgesamt ein Klientel mit vergleichsweise überdurchschnittlichen Vermittlungschancen, aber zugleich sind sie überrepräsentiert unter den Ostdeutschen, den älteren Arbeitslosen (über 50 Jahre) und unter den Langzeitarbeitslosen. Vor allem die Kombination dieser drei Merkmale führt dazu, dass gerade die VGS-begründeten Arbeitsverhältnisse überdurchschnittlich häufig innerhalb des Untersuchungszeitraums in erneute Arbeitslosigkeit einmünden.

Zur Dauer der VGS-begründeten Beschäftigungsverhältnisse

Wie lange bestehen die durch einen VGS begründeten Arbeitsverhältnisse, ehe sie wieder in Arbeitslosigkeit einmünden?

Diese Frage konnte auf der Basis der sinus vorliegenden Daten nur für jene Abgänger in Arbeit beantwortet werden, die im Untersuchungszeitraum (Mai – Dezember 03) erneut arbeitslos geworden sind. Dabei errechnen sich für die fünf Vergleichsgruppen die folgenden Fallzahlen:

	Zwischen Mai und Dez. 03 wieder arbeitslos geworden
• Abgänger aus Arbeitslosigkeit gesamt	450.815
• Abgänger in Beschäftigung	136.658
• Selbstvermittler gesamt	89.885
• Selbstvermittler mit ungenutztem VGS	3.938
• VGS-Vermittelte	2.335

Für die bis zum Zeitpunkt 31.12.03 nicht wieder arbeitslos gewordenen Abgänger in Beschäftigung lässt sich logischerweise ihre Beschäftigungsdauer nicht errechnen. Darüber hinaus ist aber bei der Interpretation der nachstehend ausgewiesenen Durchschnittswerte (Tage) für die Beschäftigungsdauer in den verschiedenen Gruppen zu berücksichtigen, wann das durch Arbeitslosigkeit wieder beendete Beschäftigungsverhältnis *begonnen* hat. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass vor allem von den Selbstvermittlern mit ungenutztem VGS besonders viele erst im letzten Quartal des Jahres 2003 ihre Beschäftigung aufgenommen haben. Das führt aber konsequenterweise dazu, dass sich die Chancen für eine längere Beschäftigungsdauer in 2003 für diese Gruppe vermindert. Insgesamt ergibt sich dadurch, dass die Selbstvermittler mit ungenutztem VGS die kürzeste Verweildauer in einem Beschäftigungsverhältnis 2003 vorzuweisen haben.

Abgänger aus Arbeitslosigkeit in Arbeit Mai bis Dez. 2003 mit Beschäftigungsbeginn 2003

	Abgänge in Arbeit	Selbst-verm. in Arbeit	Selbst-verm. mit ungenutz-tem VGS	VGS-Vermittelte
Basis:	576.931	392.648	12.368	7.157
• Mai	13,2 %	13,0 %	4,3 %	13,7 %
• Juni	13,9 %	14,4 %	9,9 %	16,8 %
• Juli	13,1 %	13,2 %	11,8 %	15,1 %
• August	15,3 %	15,1 %	14,6 %	13,9 %
• September	14,2 %	13,8 %	14,6 %	12,4 %
• Oktober	11,5 %	11,5 %	**15,2 %**	10,4 %
• November	11,4 %	11,4 %	**18,1 %**	12,5 %
• Dezember	7,5 %	7,7 %	**11,7 %**	5,2 %
vorherige Beschäftigungsdauer der wieder arbeitslos Gewordenen ∅ Tage	**78**	**74**	**56**	**80**

5 VGS-Nicht-Einlöser und Nicht-Verwender[9]

5.1 Wer sind die VGS-Nicht-Einlöser und Nicht-Verwender?

Bei den VGS-Nicht-Einlösern handelt es sich um Arbeitslose, die von ihrem zuständigen Amt zwar einen VGS *erhalten*, aber, aus welchen Gründen

[9] Befragungsunterlagen sowie detaillierte Ergebnistabellen vgl. IAB Forschungsbericht 07/2005

auch immer, *nicht erfolgreich nutzen* konnten – er wurde durch keinen privaten Vermittler eingelöst.

In den vergleichenden *statistischen* Untersuchungen von sinus ist der Kreis von Nicht-Einlösern enger definiert: Es handelt sich hier um Kunden, die einen VGS erhalten haben und im Untersuchungszeitraum Mai bis Dezember 2003 zwar aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung gegangen sind, dieses Beschäftigungsverhältnis selbst, aber nicht mit Hilfe eines VGS gefunden haben. Sie werden als VGS-Nichtverwender bezeichnet. In den vergleichenden *statistischen* Analysen von sinus haben also die VGS-Nichtverwender wichtige Gemeinsamkeiten mit den VGS-Vermittelten: Wie diese sind sie im Untersuchungszeitraum aus Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis abgegangen und darüber hinaus haben sie, wie die VGS-Vermittelten, lt. Ausweis der BA-Statistik sich ihre Beschäftigung selbst gesucht.

Umgekehrt gesagt: Von den VGS-Vermittelten unterscheiden sich die Nicht-Verwender nur darin, dass sie im Zeitraum Mai bis Dezember 2003 eine Beschäftigung *ohne* Hilfe eines VGS bekommen haben.

Die vergleichenden *statistischen* Analysen von sinus zielten zunächst darauf, festzustellen, nach welchen arbeitsmarktrelevanten Strukturmerkmalen sich die Nicht-Verwender von den VGS-Vermittelten unterscheiden ("Strukturvergleich").

Zusätzlich wurde im Juli 2004 in einer schriftlichen Befragung bei VGS-Nicht-Einlösern untersucht, wie sie über die Vermittlungsgutscheine, die Arbeitsämter, die privaten Vermittler etc. denken und urteilen. Die gestellten Fragen waren teilweise identisch mit solchen aus der Befragung von VGS-Vermittelten (vgl. Kapitel 3.8 / 4.5).

Das Sample der befragten Nicht-Einlöser sind Kunden der 50 AA, die im November oder Dezember 2003 von ihrer Agentur einen VGS erhalten und nach den statistischen Aufzeichnungen bis Juni 2004 diesen Vermittlungsgutschein nicht eingelöst haben.

Der wichtige Unterschied des Samples der befragten VGS-Nicht-Einlöser zu den Gruppen in den Strukturvergleichen: Die Befragten mussten nicht die Bedingung erfüllen, im Zeitraum Mai bis Dezember 2003 zumindest kurzfristig in ein Beschäftigungsverhältnis gewechselt zu sein.

5.2 Strukturmerkmale: VGS-Nichtverwender im Vergleich mit VGS-Vermittelten

Der augenfälligste Unterschied beim *statistischen* Vergleich:

- **Nichtverwender sind überwiegend Westdeutsche, wenngleich ihr Anteil immer noch unter dem bei allen Abgängern in Arbeit liegt.**

Darüber hinaus gilt für die **VGS-Nichtverwender**:

- Der Männeranteil bei ihnen ist deutlich geringer als unter den VGS-Vermittelten;
- sie haben in ihren Reihen mehr Ausländer;
- die Altersklassen 45 Jahre und älter sind unter den Nichtverwendern schwächer vertreten;
- der Anteil der Abiturienten/Fachhochschüler ist höher;
- der Arbeiteranteil ist deutlich geringer, der der Angestellten sehr viel höher;
- unter ihnen gibt es deutlich weniger Fertigungsberufe und wesentlich mehr Dienstleistungsberufe;
- im Durchschnitt waren die Nichtverwender kürzere Zeit arbeitslos als die VGS-Vermittelten.

5.3 Über welche Wege bekamen die VGS-Nicht-Einlöser ihren VGS?

Zum Zeitpunkt der Befragung waren von den VGS-Nicht-Einlösern nach ihrer Angabe im Fragebogen

• in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis	23 %
• Selbstständig berufstätig	4 %
• **in Arbeit**	**27 %**
• ohne Arbeit bzw. arbeitslos	71 %

Hier zeigt sich ein bedeutsamer Unterschied zu den VGS-Vermittelten, von denen (vgl. Kapitel 4.1) fast zwei Drittel zum Zeitpunkt der Befragung berufstätig waren.

Viele der Nicht-Einlöser wurden auf das Instrument VGS zuerst durch einen privaten Vermittler aufmerksam gemacht oder aber durch einen Arbeitgeber, der es – aus welchen Gründen auch immer – vorzieht, nicht di-

rekt mit der BA bei der Stellenbesetzung zu kooperieren, sondern lieber einen *privaten Vermittler mit VGS* einzuschalten. Auf diese Befunde aus der Nicht-Einlöserbefragung wird in Kapitel 3.8.3 eingegangen.

Bei den meisten Nicht-Einlösern war allerdings die Agentur im Vorfeld involviert, bevor sie ihren VGS erhalten haben - oft zwar hinhaltend und sehr viel seltener als aktiv motivierender Anbieter dieses Instruments.

- "Den Vermittlungsgutschein habe ich vom Arbeitsamt erst auf direkte Nachfrage bekommen. Von selbst hat man mich dort nicht auf die Möglichkeit eines privaten Vermittlers hingewiesen."

Diese Behauptung bezeichnen als zutreffend 47 Prozent und 49 Prozent als nicht zutreffend. Überdurchschnittlich häufig haben diese Erfahrung ostdeutsche Nicht-Einlöser (55 %) gemacht.

Die gegenteilige Erfahrung:

- "Im Arbeitsamt hat man mir in einem persönlichen Gespräch den Vermittlungsgutschein sehr empfohlen; ich habe ihn mir daraufhin geben lassen"

hatten ein Drittel der Nicht-Einlöser gemacht. Von einer solchen Empfehlung berichten 23 Prozent der in Arbeit befindlichen Nicht-Einlöser, aber 36 Prozent der wieder arbeitslos Gewordenen.

- 16 Prozent der Nicht-Einlöser wurden auf Vermittlungsgutscheine aufmerksam durch Merkblätter, Broschüren, Anschläge in ihrem Arbeitsamt und etwa jeder Fünfte erfuhr vom Vermittlungsgutschein auf *Informationsveranstaltungen* seines Arbeitsamtes und nahm das zum Anlass, sich daraufhin einen VGS beim zuständigen Berater zu holen.

Jeder Zehnte der Nicht-Einlöser hatte den Eindruck gewonnen:

- "Sie gaben mir den Vermittlungsgutschein im Arbeitsamt deshalb, weil sie sich mit mir nicht länger beschäftigen wollten." (West: 14 %, Ost: 8 %)
- Ein Drittel der Nicht-Einlöser erklärt, Hinweise von Verwandten, Freunden und Bekannten auf Vermittlungsgutscheine hätten sie dazu veranlasst, sich dieses Papier bei ihrem Arbeitsamt zu holen. Dies trifft für die

Nicht-Einlöser in den neuen Bundesländern wesentlich häufiger zu (42 %) als für die Westdeutschen (25 %).

5.4 Wie sind die Nicht-Einlöser mit ihrem VGS umgegangen?

Nach ihren Aussagen haben die allerwenigsten der Nicht-Einlöser den ihnen vom Arbeitsamt übergebenen VGS "einfach vergessen" bzw. "nicht benutzt" (9 %) oder ihn "weg getan", weil sie fanden, "*das Arbeitsamt* solle ihnen eine Arbeitsstelle besorgen und nicht ein privater Vermittler" (3 %). Drei Prozent haben eigenen Angaben zufolge "nie einen Vermittlungsgutschein bekommen" – sie können sich jedenfalls nicht daran erinnern.

Die allermeisten „Nicht-Einlöser“ haben *versucht*, ihren VGS *zu nutzen* - jedenfalls sagen sie das. Aber sie konnten ihn eben nicht *erfolgreich* verwenden:

- "Ich habe mit dem Vermittlungsgutschein *sofort Kontakt* zu einem privaten Arbeitsvermittler aufgenommen." (72 %; West: 64 %; Ost: 80 %)
- "Ich habe mit dem VGS Kontakt zu mehreren privaten Arbeitsvermittlern aufgenommen." (46 %; West: 40 %; Ost: 52 %)

Nicht-Einlöser sind vor allem solche, die – aus verschiedenen Gründen – nicht vermittelt werden konnten:

- "Der private Arbeitsvermittler konnte mir innerhalb der Geltungsdauer des VGS keinen Arbeitsplatz besorgen." (70 %; West: 64 %; Ost: 77 %).
- "Ich bin mit dem Vermittlungsgutschein zu einem Betrieb/Arbeitgeber gegangen, aber der hat mir keine für mich geeignete Stelle angeboten." (25 %; West: 24 %; Ost: 26 %)
- "Mit dem VGS bin ich zu einem privaten Arbeitsvermittler gegangen, aber der sagte mir gleich, für mich könne er keine Stelle beschaffen." (22 %; West: 22 %; Ost: 23 %)
- Nur sieben Prozent der Nicht-Einlöser berichten von vergeblicher Suche nach einem privaten Vermittler – sie konnten "hier in der Gegend keinen finden".

Für mehr als die Hälfte der Nicht-Einlöser blieb es nicht bei der Beschaffung *eines* Vermittlungsgutscheines; sie erklären:

- "Nach Ablauf der Geltungsdauer des Vermittlungsgutscheins haben ich erneut einen beantragt." (53 %)

Auf die Verwendung des Vermittlungsgutscheins *bewusst verzichtet* haben 13 Prozent der Nicht-Einlöser, sie erklären:

- "Ich habe den Vermittlungsgutschein nicht verwendet, weil ich mir ohne ihn eine Stelle gesucht habe."

Diese Aussage machen von den derzeit Beschäftigten 25 Prozent, von den wieder arbeitslos Gewordenen nur acht Prozent.

5.5 Die Serviceleistungen der Arbeitsagenturen: Erfahrungen und Urteile der VGS-Nicht-Einlöser

Auch bei den Nicht-Einlösern war die ursprüngliche Erwartungshaltung gegenüber dem VGS groß: Fast drei Viertel von ihnen erklären, sie verbanden mit dem VGS die Hoffnung, eine bessere Arbeitsstelle zu finden. In Ostdeutschland war der Anteil der Optimisten noch deutlich größer als im Westen.

"Ich habe gehofft, mit dem VGS eine bessere Arbeitsstelle zu finden."

	Nicht-Einlöser		
	West	**Ost**	**Gesamt**
Basis: 646	*322*	*324*	
• Trifft zu	64 %	**80** %	72 %
• Trifft nicht zu	**24** %	14 %	19 %
• Weiß nicht	**12** %	6 %	9 %

Die Hälfte der Nicht-Einlöser urteilt über ihr zuständiges Arbeitsamt nicht sehr freundlich, wenn sie feststellen:

- "Außer dem Vermittlungsgutschein habe ich sonst keine Beratung und Unterstützung von meinem Arbeitsamt bei meiner Arbeitssuche bekommen."

50 Prozent der Nicht-Einlöser erklären dies, von den VGS-Vermit-telten, wie schon gezeigt, sogar noch etwas mehr (55 %).

Noch negativer fällt das Urteil bei etwa einem Fünftel der Nicht-Einlöser aus, wenn sie erklären:

- "Ich hatte den Eindruck, im Arbeitsamt waren sie nicht sehr interessiert, mir einen Vermittlungsgutschein für einen privaten Vermittler zu geben." (Trifft zu: 22 %)

40 Prozent der Nicht-Einlöser waren vom Arbeitsamt zu Informationsveranstaltungen für Arbeitslose eingeladen worden und jeder Vierte erhielt die Aufforderung, mit einem beauftragten Dritten Kontakt aufzunehmen, der ihm bei der Arbeitssuche helfen sollte.

Besser als bei den VGS-Vermittelten fällt das Pauschalurteil über das Arbeitsamt aus. Von den Nicht-Einlösern berichtet jeder Dritte:

- "Das Arbeitsamt hat mich über meine Möglichkeiten und Chancen auf dem Arbeitsmarkt alles in allem gut beraten." (Trifft zu: 32 %)

Von den VGS-Vermittelten sagen das nur 24 Prozent.

6 Vermittlungsgutscheine, private Vermittler und die Agenturen für Arbeit

Im Juni 2004 wurde vom Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen (IAW) eine mit dem IAB und sinus inhaltlich abgestimmte E-Mail-Befragung in allen 180 Agenturen durchgeführt. Sie richtete sich an Fach- und Führungskräfte, die an verantwortlicher Stelle mit dem VGS zu tun haben.

Primärer Zweck der Untersuchung war die Informationsgewinnung für eine Typologisierung der Agenturen als eine Grundlage für die mikroökonometrischen Analysen des ZEW im Rahmen des Gesamtprojektes.

sinus hat es übernommen, die Befragungsergebnisse im Rahmen seiner Implementationsanalysen parallel dazu deskriptiv auszuwerten.

Die Befragung befasst sich mit den folgenden Themenschwerpunkten:

- Die Organisation des Geschäftsbereichs VGS in den Agenturen
- Die VGS-Ausgabepraxis der Agenturen
- Öffentlichkeitsarbeit und Werbung in den Agenturen für den VGS
- Die privaten Vermittler und die Agenturen

- Missbrauchsvermutungen und Missbrauchskontrollen im Zusammenhang mit der Einlösung von VGS
- Die Beurteilung des arbeitsmarktpolitischen Instruments durch Fach- und Führungskräfte in den Agenturen zwei Jahre nach Einführung des VGS.

6.1 Zur Organisation des Geschäftsbereichs VGS in den 180 Agenturen

In 107 der Agenturbezirke (59 %) gibt es *eine* Person, die den Bereich VGS *federführend* koordiniert. In den übrigen Agenturen gibt es eine solche Zentralisierung nicht. West- und Ostagenturen unterscheiden sich hier ganz deutlich: In den neuen Bundesländern ist fast überall diese Verantwortung *einer* bestimmten Person zugeordnet.

Federführende Koordination des Bereichs VGS durch eine Person?

	Agenturen		
	West	**Ost**	**Gesamt**
Basis	*141*	*39*	*180*
Ja	51 %	90 %	59 %
Nein	49 %	10 %	41 %

Soweit das Prinzip "Einpersonen-Zuständigkeit" in den Agenturen gilt, liegt in etwa drei Viertel dieser Agenturen die Zuständigkeit bei den Team- oder Abschnittsleitern.

Organisationsebenen VGS-Koordinierung in Agenturen mit "Einpersonen-Zuständigkeit"

	Gesamt		Region	
	absolut	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*107*	*72*	*35*
• Kundenbereichs-/ Abteilungsleiter	13	12 %	14 %	9 %
• Team-/Abschnittsleiter	77	**72 %**	71 %	74 %
• Sonstige	17	16 %	15 %	17 %

Offizielle Ansprechpartner für die privaten Arbeitsvermittler

In etwas mehr als der Hälfte der Agenturen gibt es *keine* Mitarbeiter, die offiziell als "Ansprechpartner" für die privaten Vermittler bestimmt sind. In 81 Agenturen stehen den privaten Vermittlern solche Ansprechpartner zur Verfügung.

Differenziert nach Organisationsebenen, handelt es sich bei diesen Personen überwiegend um *Arbeitsvermittler,* aber auch *Team- oder Abschnittleiter* werden häufig mit dieser Aufgabe betraut. In gut jeder fünften Agentur besteht der Personenkreis der offiziellen Ansprechpartner für private Arbeitsvermittler aus *Arbeitsberatern* und zu einem kaum geringeren Teil aus *Geschäftstellenleitern. Kundenbereichs- oder Abteilungsleiter* dagegen werden kaum für diese Aufgabe benannt.

In den ostdeutschen Agenturen kommen überdurchschnittlich viele der für die privaten Arbeitsvermittler Verantwortlichen aus dem Kreis der *Arbeitsvermittler* sowie der *Team- oder Abschnittsleiter*.

Organisationsebene der privaten Arbeitsvermittler-Koordinierung

	Gesamt		Region	
Mehrfachnennungen	**abs.**	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*81*	*55*	*26*
• Kundenbereichs-/Abteilungsleiter	5	6 %	5 %	8 %
• Team-/Abschnittsleiter	32	40 %	36 %	**46 %**
• Geschäftstellenleiter	15	19 %	18 %	19 %
• Arbeitsberater	18	22 %	20 %	27 %
• Arbeitsvermittler	52	**64 %**	56 %	**81 %**

In knapp der Hälfte der Agenturen mit offiziellen "Ansprechpartnern" für die privaten Arbeitsvermittler sind das bis zu fünf Mitarbeiter. Allerdings bestehen hier deutliche regionale Unterschiede: In Ostdeutschland stehen in fast 60 Prozent der Agenturen elf und mehr Personen für diese Aufgabe zur Verfügung, in Westdeutschland trifft das für nur 22 Prozent der Agenturen zu.

Anzahl verantwortlicher Ansprechpartner für private Arbeitsvermittler in 81 Agenturen

	Gesamt		Region	
	absolut	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*81*	*55*	*26*
• 1 bis 5	39	48 %	**55 %**	35 %
• 6 bis 10	15	19 %	24 %	8 %
• 11 bis 20	10	12 %	11 %	15 %
• > 20	17	21 %	11 %	**42 %**

6.2 Zur VGS-Ausgabepraxis der Agenturen

Über die Hälfte der 180 Agenturen verfolgte nach eigenen Angaben von Beginn an eine *eher großzügige* Ausgabepraxis mit Vermittlungsgutscheinen und jede vierte Agentur berichtet über ihren Wechsel von einer anfänglich eher zurückhaltenden zu einer gegenwärtig eher großzügigen Vorgehensweise. Insgesamt sind es nur knapp 20 Prozent der Agenturen, die erklären, dass bei ihnen die VGS von Beginn an oder gegenwärtig *zurückhaltend* ausgegeben würden. Betroffene sehen dies allerdings anders (s. o.). Nennenswerte regionale Unterschiede sind hier nicht zu erkennen.

Ausgabepraxis VGS

	Gesamt		Region	
	absolut	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*180*	*141*	*39*
Großzügig von Beginn an	97	54 %	55 %	51 %
Jetzt großzügig	47	26 %	25 %	31 %
Großzügig	**144**	**80 %**	**80 %**	**82 %**
Zurückhaltend von Beginn an	14	8 %	9 %	3 %
Jetzt zurückhaltend	20	11 %	10 %	15 %
Zurückhaltend	**34**	**19 %**	**19 %**	**18 %**

In der E-Mail-Befragung wurden die Agenturen nicht nur zur *zeitlichen Entwicklung* ihrer VGS-Ausgabepraxis befragt – sie sollten sich außerdem einem bestimmten (im Fragenprogramm vorgegebenen) "Ausgabe-Typ" zuordnen.

Die nachstehende Tabelle weist die Antwortverteilungen dazu aus. Hiernach bevorzugt man insgesamt am häufigsten und besonders in den kleinen Agenturen eine *nachfragegesteuerte* Ausgabestrategie.

Welche Vorgehensweise trifft am ehesten für den jeweiligen Agenturbezirk zu?

Basis: 180	**Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen an jede/n Anspruchsberechtigten ausgegeben**	**Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen aktiv an bestimmte Zielgruppen (innerhalb der Gruppe der Anspruchsberechtigten) ausgegeben**	**Die VGS werden von den Mitarbeiter/innen eher nur auf Nachfrage der Anspruchsberechtigten ausgegeben**
Agenturen gesamt	34 %	28 %	37 %
West	33 %	**30 %**	37 %
Ost	**38 %**	23 %	38 %
Kleine Agenturen*)	29 %	27 %	**44 %**
Mittelgroße Agenturen	31 %	28 %	41 %
Große Agenturen	**43 %**	30 %	27 %

*) Bestand Arbeitslose Dez. 2003:
- unter 19.000: kleine Agenturen
- 19.000 bis unter 35.000: mittelgroße Agenturen
- über 35.000: große Agenturen

sinus hat im Einzelnen, d. h. für jede der 180 Agenturen überprüft, inwieweit ihre jeweilige Selbsteinstufung mit ihrer tatsächlichen Ausgabepraxis übereinstimmt. Konkret ging es um die Beantwortung der Frage: Geben die Agenturen, die von sich sagen, *jede/r Anspruchsberechtigte* erhielte einen VGS, *tatsächlich* sehr viele Vermittlungsgutscheine aus (bezogen auf ihren Bestand an Arbeitslosen) und umgekehrt, weisen die nachfragegesteuerten Agenturen besonders niedrige Ausgabequoten aus? Im Einzelnen wird auf diese Befunde in Kapitel 4.4 eingegangen. Hier zeigt sich, dass die Aussagen der Agenturen nur in der *Tendenz* mit den Ergebnissen der BA-Statistik übereinstimmen: Während in allen 180 Agenturen 18 Prozent der Arbeitslosen einen VGS ausgehändigt bekamen, gilt dies für 22 Prozent der Agenturen, die die Ausgabepraxis "jeder Anspruchsberechtigte" verfolgen, für 16 Prozent der zielgruppenorientierten Agenturen und für zwölf Prozent der nachfragegesteuerten Agenturen.

Zielgruppen

Die 51 zielgruppenorientierten Agenturen wurden gefragt, *welche Zielgruppen* bei ihnen bevorzugt mit VGS bedacht würden. Die nachstehende Tabelle listet sie nach der Häufigkeit der Antworten geordnet auf. Interessant erscheint, dass man zu den geeigneten Zielgruppen eher "Vermittlungskunden" (mit guten Vermittlungschancen) rechnet als Beratungskunden oder Betreuungskunden. Im Osten vor allem, aber auch in westdeutschen Agenturen sind die *Zielgruppe Nummer 1 die Langzeitarbeitslosen*. Im Osten berücksichtigt man die Vermittlungskunden doppelt so häufig und die Betreuungskunden dreimal so häufig wie im Westen.

Zielgruppen der VGS-Vergabe

	Gesamt		**Region**	
Mehrfachnennungen	**abs.**	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*51*	*42*	*9*
• Langzeitarbeitslose	17	33 %	29 %	**56 %**
• Vermittlungskunden (gute Vermittlungschancen)	13	25 %	21 %	**44 %**
• Qualifizierte Arbeitslose	10	20 %	**21 %**	11 %
• Jüngere Arbeitslose	10	20 %	19 %	22 %
• Beratungskunden (mittlere Vermittlungschancen)	8	16 %	17 %	11 %
• Betreuungskunden (geringe Vermittlungschancen)	7	14 %	10 %	**33 %**
• Motivierte Arbeitslose	5	10 %	**12 %**	-
• Alo ab 5. bzw. 6. Monat	4	8 %	**10 %**	-
• geeignete Bewerber aus Vermittlersicht	2	4 %	5 %	-
• An- und Ungelernte	2	4 %	5 %	-
• Bezieher von Alo-Geld	2	4 %	5 %	-
• Schwerbehinderte Arbeitslose	2	4 %	2 %	11 %
• Eher passive Arbeitslose	2	4 %	5 %	-

6.3 Öffentlichkeitsarbeit und Werbung in den Agenturen für den VGS

Die *dauerhafte* Öffentlichkeitsarbeit für den VGS konzentriert sich nach Auskunft der Fach- und Führungskräfte auf drei Werbemittel:

- In fast allen Arbeitsagenturen liegen Merkblätter, Infoblätter oder Flyer der privaten Arbeitsvermittler aus, mit denen diese auf sich aufmerksam machen und für ihre Vermittlungstätigkeit werben.
- 159 der 180 Arbeitsagenturen haben dauerhaft interne Informationsstände oder Informationsecken *der Agentur* eingerichtet, wo die Arbeitslosen mehr über die Möglichkeiten des VGS erfahren können.
- An diesen oder anderen Stellen in den Agenturen liegen Merkblätter, Infoblätter oder Flyer aus, die von den *Agenturen* zur Information ihrer Arbeitslosen erstellt wurden.

Nur noch gut die Hälfte der Agenturen gibt an, zum Thema VGS würden bei ihnen dauerhaft Plakate oder Poster ausgehängt. Dies geschieht häufiger in Westdeutschland als in den neuen Bundesländern.

Lokale und regionale Medien als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit haben die Arbeitsagenturen nur zu Beginn eingesetzt, also in einem kurzen Zeitraum nach Einführung des VGS. Kontinuierlich werden diese Medien nur von wenigen Arbeitsagenturen genutzt. Jede zehnte Agentur in Ostdeutschland hat überhaupt keine Öffentlichkeitsarbeit und Werbung über die Medien betrieben.

Lediglich ein Viertel der westdeutschen und ein Drittel der ostdeutschen Agenturen nutzen dauerhaft ihre Homepage, um über Chancen und Möglichkeiten des VGS zu informieren. In 103 der 180 Agenturen spielt die Homepage keine Rolle, wobei offen bleibt, ob diese Agenturen überhaupt eine Homepage eingerichtet haben.

Werbeinstrumente der Agenturen für den VGS

	Gesamt		Region	
	abs.		West	Ost
Basis		*180*	*141*	*39*
• **Lokale / regionale Medien**			in Prozent	
- nur zu Beginn	145	**81**	82	74
- dauerhaft	26	14	14	15
- nie	9	5	4	10
• **Homepage der AA**				
- nur zu Beginn	29	16	17	13
- dauerhaft	48	27	25	33
- nie	103	**57**	58	54
• **Interne Informationsstände**				
- nur zu Beginn	4	2	1	5
- dauerhaft	159	**88**	90	82
- nie	17	9	9	13
• **Merkblätter in AA ausgelegt**				
- nur zu Beginn	15	8	7	13
- dauerhaft	153	**85**	88	74
- nie	12	7	5	13
• **Merkblätter von priv. AV in AA ausgelegt**				
- nur zu Beginn	3	2	1	3
- dauerhaft	175	**97**	98	95
- nie	2	1	1	3
• **Plakate / Poster in AA ausgehändigt**				
- nur zu Beginn	42	23	22	28
- dauerhaft	98	**54**	57	44
- nie	40	22	21	28

Überzeugungsarbeit für den VGS?

In den allermeisten Agenturen beschränkt man sich bei den Vermittler- und Beratergesprächen mit den Arbeitslosen auf eine allenfalls verhaltene oder gebremste Werbung für den VGS. Man erläutert seine Funktionsweise und händigt den Berechtigten ein Informationsblatt aus. In dieser Praxis unterscheiden sich west- und ostdeutsche Agenturen nur minimal.

Nur wenig mehr als ein Drittel der Agenturen behaupten von sich, bei ihnen würden die einzelnen Anspruchberechtigten in den Informationsgesprächen **zusätzlich mit Nachdruck auf die Vorteile des VGS hingewiesen.** Dieser Befund verwundert nicht, wenn man sieht, dass der VGS

bei den für ihn verantwortlichen Mitarbeitern in den Agenturen keinen besonders guten Ruf mehr hat. (vgl. Kapitel 6.6)

Wie werben die Agenturmitarbeiter für den VGS?

	Gesamt	Region	
	absolut	West	Ost
Basis	*180*	*141*	*39*
	in Prozent		
• Aushändigung Infoblatt, Erläuterung der Funktionsweise des VGS	112	62	62	64
• Aushändigung Infoblatt, Erläuterung der Funktionsweise des VGS **und nachdrücklicher Hinweis auf seine Vorteile**	64	36	36	33
• Information während der Vermittlungsgespräche	2	1	1	-
• Erläuterung ohne Infoblatt	1	1	-	3
• Ohne Information	1	1	1	-

6.4 Die privaten Vermittler und die Agenturen

Das Thema wurde in der E-Mail-Befragung bei VGS-Verantwortlichen in den Agenturen unter drei Gesichtspunkten angesprochen:

- Wie gut kennt man in den Agenturen die "Landschaft der privaten Vermittler" in ihrer jeweiligen Region?
- Wie viele der privaten Vermittler machen im Agenturbezirk für sich und ihr Leistungsangebot aktive Werbung?

Diese Befragungsergebnisse werden im Bericht in Kapitel 3.7.1 / 3.7.2 / 6.1 über die privaten Vermittler dargestellt.

- Stehen den privaten Vermittlern offizielle Ansprechpartner in den Agenturen zur Verfügung und – ggf. auf welchen Organisationsebenen?

Diese Frage wurde in Kapitel 6.1 zur Organisation des Geschäftsbereichs VGS in den Agenturen behandelt.

6.5 Missbrauchsvermutungen und Missbrauchskontrollen bei der Einlösung von Vermittlungsgutscheinen

154 Agenturen berichten, in ihrem Bezirk gibt oder gab es *Verdachtsmomente* für eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Vermittlungsgut-

scheinen. Bemerkenswert ist, dass bis auf eine Ausnahme **alle** Agenturen in den neuen Bundesländern so berichten. Nur in 26 Agenturen scheint dies noch nie vorgekommen zu sein.

Verdachtsmomente für missbräuchliche Inanspruchnahme von VGS

	Gesamt		Region	
	absolut	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*180*	*141*	*39*
• nein	26	14 %	**18 %**	3 %
• ja	154	86 %	82 %	**97 %**

Bei wie viel Prozent der eingereichten VGS solche Verdachtsmomente bestanden, kann von den Agenturen in aller Regel nur *geschätzt* werden. Konkrete Aufzeichnungen darüber gibt es nur in neun Agenturen. Die Schätzungen der Agenturen, in denen Verdachtsmomente bestanden, liegen zwischen einem und zehn Prozent der eingelösten VGS.

Von *tatsächlich* missbräuchlicher Inanspruchnahme von Vermittlungsgutscheinen in ihrem Agenturbezirk (d.h. mit Vorliegen eindeutiger Beweise), berichten beinahe zwei Drittel der Agenturen. Auch hiervon sind überdurchschnittlich stark die ostdeutschen Agenturen betroffen.

Tatsächliche missbräuchliche Inanspruchnahme von VGS

	Gesamt		Region	
	absolut	**in %**	**West**	**Ost**
Basis		*180*	*141*	*39*
• nein	67	37 %	**42 %**	21 %
• ja	113	63 %	58 %	**79 %**

Auch in dieser Frage liegen über die Menge der Missbräuche in aller Regel in den Agenturen nur Schätzungen vor. Eine Hochrechnung der Angaben aus 113 betroffenen Agenturen deutet darauf, dass etwa fünf bis sieben Prozent der eingereichten VGS zu Recht unter Missbrauchsverdacht standen.

Über die in den Agenturen eingesetzten und genutzten Informations- und Controllingsysteme der BA und andere gibt die nachstehende Tabelle Auskunft.

Nutzung der Informations- und Controllingsysteme durch die Agenturen

	Gesamt		Region	
	abs.		West	Ost
Basis		*180*	*141*	*39*
			in Prozent	
Monatsanalysen aus dem BA-Intranet				
• regelmäßig	83	46	44	**54**
• gelegentlich	83	46	48	38
• nie	14	8	8	8
Missbrauchswarnungen der BA-Zentrale im Intranet				
• regelmäßig	162	**90**	88	**97**
• gelegentlich	15	8	10	3
• nie	3	2	2	-
Infosystem zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung (INBIL)				
• regelmäßig	36	20	20	21
• gelegentlich	79	44	40	**59**
• nie	65	36	40	21
Agenturübergreifende regionale Miss-brauchshinweise				
• regelmäßig	160	**89**	87	**95**
• gelegentlich	18	10	11	5
• nie	2	1	1	-
Eigene Auswertungen				
• regelmäßig	105	**58**	53	**77**
• gelegentlich	61	34	38	18
• nie	14	8	9	5

6.6 Zwei Jahre nach der Einführung: Wie urteilen VGS-Beauftragte in den Agenturen über das arbeitsmarkt-politische Instrument Vermittlungsgutschein?

- 91 Prozent der VGS-Experten *verneinen* die Aussage: "Vermittlungsgut-scheine *entlasten* die Vermittler in den Agenturen."
- 88 Prozent der VGS-Experten *verneinen* die Aussage: "Vermittlungsgut-scheine *beschleunigen* die Vermittlung von Arbeitslosen."
- 55 Prozent der VGS-Experten *bejahen* die Aussage: "Vermittlungsgut-scheine führen zu *zusätzlichen* Vermittlungen."

Diese Beurteilungen des Instruments Vermittlungsgutschein erklären weitgehend, weshalb die *aktuelle geschäftspolitische Bedeutung* der Vermittlungsgutscheine in den allermeisten Agenturbezirken eher niedrig eingeschätzt wird. Die skeptische Bewertung der VGS hat sich bei den Experten in den Ämtern/Agenturen von Anfang 2003 bis Mitte 2004 nicht nur gefestigt, sondern sie hat *dramatisch zugenommen*:

Waren es Anfang 2003 erst ein Drittel der Ämter, die alles in allem die geschäftspolitische Bedeutung des VGS als *niedrig* einstuften, so sind es im Juni 2004 genau doppelt so viele.

Die Abwertung des VGS vollzog sich im Westen radikaler als in den neuen Bundesländern, aber auch dort ist es inzwischen die Hälfte der Agenturen, die dem VGS nur noch eine niedrige Bedeutung beimisst. Eine Hochschätzung bringen ihm Mitte 2004 entgegen in den Westagenturen acht Prozent, in den Ostagenturen 18 Prozent.

Bei der Entscheidung über die Beibehaltung eines mehr oder weniger modifizierten Instruments VGS oder den evtl. Verzicht darauf wird man an diesen Einschätzungen der geschäftspolitischen Bedeutung des VGS durch die Agenturen nicht vorbeisehen können. Letztlich hängt es von ihnen ab, ob sie dem VGS den Rückhalt in ihrer Kommunikation mit den Kunden geben, der erforderlich wäre, damit das Instrument überhaupt nennenswert greift.

Einschätzung der geschäftspolitischen Bedeutung der VGS durch die Agenturen

	Gesamt		**West**		**Ost**	
	Anfang 2003	**Mitte 2004**	**Anfang 2003**	**Mitte 2004**	**Anfang 2003**	**Mitte 2004**
	in Prozent					
Sehr hoch	4	2	4	2	5	3
Eher hoch	**18**	8	**16**	6	**26**	15
Mittel	**43**	21	**44**	18	**38**	31
Eher niedrig	29	**49**	30	**50**	28	**46**
Sehr niedrig	5	**19**	6	**23**	3	5
Hoch	22	10	20	8	31	18
Mittel	43	21	44	18	38	31
Niedrig	34	68	36	73	31	51

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
1/2004	Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann	Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung	9/2004
2/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende	9/2004
3/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung	9/2004
4/2004	Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse	IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 – Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung	9/2004
5/2004	Eugen Spitznagel, Susanne Wanger	Mehr Beschäftigung durch längere Arbeitszeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit	10/2004
6/2004	IAB-Autorengemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager, Amelie Wuppermann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen	3/2005
2/2005	Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen	2/2005
3/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Spermann, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonometrische Wirkungsanalyse	3/2005

4/2005	Reinhard Hujer, Christopher Zeiss	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse	2/2005
5/2005	Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse	2/2005
6/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VI: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler	7/2005
7/2005	Sabine Hagemann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang	7/2005
8/2005	Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIII: Zusammenfassung der Projektergebnisse	7/2005
9/2005	Regina Konle-Seidl	Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik	2/2005
10/2005	Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß	SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung	2/2005
11/2005	Corinna Kleinert, Hans Dietrich	Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit	3/2005
12/2005	Axel Deeke	Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexiblität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003	3/2005
13/2005	Oliver Falck	Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels	3/2005
14/2005	Helmut Rudolph, Kerstin Blos	Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher	4/2005

15/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Westdeutschland (inkl. Berlin-West)	5/2005
16/2005	Doris Söhnlein, Johann Fuchs	Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050	5/2005
17/2005	Michael Feil, Gerd Zika	Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben	5/2005
18/2005	Johann Fuchs, Brigitte Weber	Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutschland (einschl. Berlin-Ost)	6/2005

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 6 / 2005

Herausgeber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Weddigenstr. 20-22
D-90478 Nürnberg

Redaktion
Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung
Jutta Sebald

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Volltext-Download dieses Forschungsberichtes
unter:
http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb0605.pdf

IAB im Internet
http://www.iab.de

Rückfragen zum Inhalt an
Werner Sörgel, Tel. 089/14369730,
oder e-Mail: werner.soergel@sinus-forschung.de