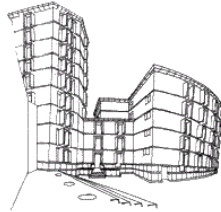


WZB



Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse

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

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

Berlin, Bonn im Juni 2006

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

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

Kontakt

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

Wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Teams

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) gGmbH

Silke Gülker

Petra Kaps

Andreas Mauer

Hugh Mosley Ph.D.

Kai-Uwe Müller

Frank Oschmiansky

Holger Schütz

Dr. Stefan Speckesser

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

Ralph Cramer

Dr. Reiner Gilberg

Doris Hess

Karen Marwinski

Angela Prussog-Wagner

Dr. Helmut Schröder

Menno Smid

Angelika Steinwede

8. Fazit und Empfehlungen

In der vorliegenden Studie wurde die Reform der Arbeitsvermittlung auf Basis der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission anhand der Themengebiete Reorganisation der öffentlichen Arbeitsmittlung der Bundesagentur für Arbeit im SGB-III-Bereich, Reformen der Bewerberaktivierung, Reformen der Vermittlungsinstrumente durch Einschaltung Dritter (§§ 37, 37c, 421i, 421g SGB III) sowie explorativ zur ersten Umsetzungsphase der Vermittlungsarbeit der Arbeitsgemeinschaften nach § 44 SGB II untersucht.

In diesem Rahmen hat die Untersuchung an verschiedenen Punkten immer wieder Themen berührt, die über den engen Fokus der genannten Teilgebiete dieser Evaluation hinausgehen. Mit der Klärung oder Beantwortung dieser übergeordneten Fragen sind letztlich politische Richtungsentscheidungen verbunden. Im Zusammenhang mit diesen Richtungsentscheidungen ergeben sich jeweils unterschiedliche Handlungsoptionen für die weitere Ausgestaltung der Evaluationsteilgebiete und -aspekte. Die fraglichen übergeordneten Themengebiete sind:

- die Zielbestimmung und das Aufgabenportfolio der öffentlichen Arbeitsvermittlung;
- die Frage des öffentlich-privaten Dienstleistungsmixes in der Arbeitsvermittlung;
- die Schnittstelle zwischen SGB III und II.

8.1 Teil 1: Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung (SGB III)

8.1.1 Zielbestimmung und Aufgabenportfolio der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Funktionsbestimmung der Arbeitsvermittlung ist in Deutschland gegenwärtig nicht deutlich definiert und an bestimmten strategischen Punkten politisch umstritten. Es bedarf daher einer grundlegenden gesellschaftlichen Neuverständigung über die Ziele und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik.

Richtungsentscheidung über die Funktionsbestimmung der BA im SGB-III-Bereich

Mit dem vorliegenden Evaluationsbericht wurde folgende zentrale politische Frage berührt: Hat die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur – inklusive der Vermittlung – in Deutschland sozialpolitische und umverteilende Aufgaben bzw. soll sie diese weiterhin haben oder soll die Bundesagentur als eine rein nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien handelnde Versicherungsanstalt agieren (vgl. Abschnitt 2.5.1.2)? Mit dieser Richtungsentscheidung ist verbunden, ob eine arbeitsmarktpolitische Förderung von Personen mit erhöhten Arbeitsmarkthemmnissen im SGB-III-Bereich überhaupt noch stattfinden soll und welches Gewicht dieser Aufgabe zugemessen wird.

Wenn politisch eine sozialstaatliche Funktion der Bundesagentur (jenseits der Auszahlung von Lohnersatzleistungen) im Rahmen der Arbeitsförderung befürwortet wird, wäre es von Vorteil, eine solche Ausrichtung mit entsprechend geänderten Passagen im SGB III deutlicher zu verankern, als dies gegenwärtig der Fall ist (u. a. Klärung des Verhältnisses von § 7 zu § 35 etc.). Wird hingegen politisch für die Ausrichtung der BA als reine Versicherungsanstalt mit privatwirtschaftlicher Logik entschieden, sollte dies ebenfalls gesetzlich akzentuiert bzw. klargestellt werden. Mit dieser Grundsatzfrage wäre sinnvollerweise die Frage einer Finanzierungsreform zu verknüpfen, die aber inhaltlich der Entscheidung über die Aufgabenverantwortung nachgeordnet ist.

Wie die KuZ-Wirkungsanalyse zeigt, werden im Kundenzentrum die Kerngruppen des Arbeitsmarktes zuungunsten von Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen bevorzugt (was u. a. auch von den Experten des Delphi-Verfahrens erwartet worden war). Im Brennpunkt der Frage des Umgangs mit den besonders benachteiligten Personengruppen am Arbeitsmarkt (Betreuungskunden) steht in diesem Zusammenhang aber die – auch institutionell bedingte – Problematik, dass eine deutliche Tendenz zum „Parken“ des vermutlich größeren Teils dieser Personen bis zum Ende der Alg-I-Bezugsdauer besteht. Damit beginnt eine Bearbeitung der Problemlagen dieser Personen möglicherweise erst nach Übertritt in den SGB-II-Bereich. Das bedeutet im Extremfall ein Jahr (eineinhalb Jahre bei Älteren) Lohnersatz, aber keine zielgerichtete Intervention. Diese institutionelle Schwachstelle ist der eigentlich entscheidende Kritikpunkt, dem sich auch der Gesetzgeber stellen muss.

Die institutionell angelegte Gefahr, dass viele Betreuungskunden gar keine bedarfsgerechte Intervention angeboten bekommen, bis ihre SGB-III-Lohnersatzleistungen aufgebraucht sind und sie in den SGB-II-Bereich übergehen, könnte abgeschwächt, wenn nicht gar beseitigt werden. Vier Möglichkeiten böten sich hierfür dem Gesetzgeber generell an:

- a) Abschaffung des Aussteuerungsbetrages: Dies würde zumindest die negativen Anreize für jene SGB-III-Förderungen senken, deren Ende außerhalb des Alg-I-Bezugs liegen.
- b) Schnittstellen SGB III/II optimieren: Zielpersonen der Kundengruppe 3 (Betreuungskunden) müssten schneller und in Kooperation mit dem SGB-II-Träger gefördert werden, so dass sie nicht ein Jahr ohne Betreuungsleistungen bleiben.
- c) Erweiterung oder Abmilderung Zielsystem: Der Marktersatz müsste durch eine Änderung des SGB III und der BA-Geschäftspolitik und/oder eine Ergänzung durch weitere Sonderprogramme ausgebaut werden.
- d) Massive Ausweitung der Einschaltung Dritter unmittelbar nach Diagnose der Kundengruppe 3: Mithilfe Dritter könnte versucht werden, die Beschäftigungsfähigkeit dieser Personen zu erhöhen bzw. zu bewahren. Gesetzliche Änderungen an dieser Stelle zögen eine Veränderung der Produkteinsatzlogik der BA nach sich.

Die Handlungsoption a) erscheint gegenwärtig in der Politik nicht opportun. Für die drei Handlungsoptionen b) bis d) gibt es hingegen Anhaltspunkte in den aktuellen Überlegungen der Politik und der BA. Für die Möglichkeit b) kommen z. B. Kostenverrechnungen für den gegenseitigen Austausch von Dienstleistungen zwischen SGB-III- und SGB-II-Bereich in Betracht (so bereits iso/Ochs 2005, S. 219 f.). Eine Variante sind Anrechnungsbeträge (Gutschriften) auf den Aussteuerungsbetrag, falls die Integration von Personen im SGB-II-Bereich gelingt, aber in Anschluss an bzw. aufgrund einer SGB-III-Förderung erfolgt. Bei der Entwicklung konkreter Umsetzungsmodelle wäre allerdings zu fragen, ob hier nicht neue Potenziale für Bürokratie und Verwaltungsaufwand lauern. Variante c) spiegelt sich etwa in der von den Regierungsparteien aktuell diskutierten Idee regionaler Beschäftigungsgesellschaften wider (vgl. Tagesspiegel vom 11.06.2006). Sonderprogramme sind allerdings im Grunde mit einer konzisen und stabilen Geschäftspolitik nur bedingt vereinbar (vgl. dazu Schmid et al. 1999) und erscheinen daher nur unter Vorbehalt empfehlenswert. Im Sinne der Variante d) ist gerade im Mai 2006 eine spezifische, allerdings quantitativ kleindimensionierte § 421i-Maßnahme durch die BA aufgelegt worden, um die Integration von Personen der „Grauzone“ – Betreuungskunden an den Schwellen zur Kundengruppe 2 – zu unterstützen.

Die Zielbestimmung der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist notwendig vom Gesetzgeber besser zu klären. Generell bleibt darüber hinaus auf die eingeschränkten Möglichkeiten der Arbeitsvermittlung hinzuweisen. Die Arbeitsvermittlung, in welcher Mischung von öffentlicher und privater Verantwortung auch immer, kann die Behebung der Massenarbeitslosigkeit und die Schließung der vorhandenen Arbeitsplatzlücke nicht leisten (vgl. auch Sell 2006). Hier sind vor allem vernünftige Weichenstellungen aus der Wirtschafts-, Finanz- und auch Bildungspolitik gefragt. An die Arbeitsvermittlung mit ihrem bisherigen Fokus auf kurzfristigen Integrationen und der Umsetzung der fordernden Bewerberaktivierung wäre allerdings auch die kritische Frage zu richten, ob sie nicht der Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse noch zusätzlichen Vorschub leistet. So gesehen ist es begrüßenswert, dass die nachhaltige Integration bereits prinzipiell im Zielsystem der BA verankert ist, auch wenn es an der Umsetzung noch mangelt (vgl. zu dieser Frage auch iso/Ochs 2006).

Unterhalb der gesetzlichen Regelungsebene, in der Umsetzungsverantwortung der BA, liegt die Ausgestaltung der Vermittlung, zu der wir nachfolgend auch noch einige Hinweise und Empfehlungen formulieren möchten.

8.1.2 Kundenzentrum und bewerberorientierte Vermittlung

Die verbesserten Arbeitsabläufe im Kundenzentrum und der seit 2002 verbesserte Betreuungsschlüssel haben grundsätzlich Rahmenbedingungen geschaffen, die das Ziel hoher Dienstleistungsqualität in Vermittlung und Beratung zu erreichen versprechen. Daher wäre zunächst die Organisationsform des Kundenzentrums für den SGB-III-Bereich zu verstetigen und zu optimieren.

Als angemessene Zielrichtung liegt nahe, die bestmögliche Beratungsleistung für die Klienten in den Vordergrund zu stellen. Dies würde auch eine Basisorientierung der Beratung an individuellen Bedarfslagen und einen ergebnisoffenen Prozess beinhalten, ohne dabei Zielorientierung und Profiling aufzugeben.²⁵⁸ Dies entspräche auch den Vorschlägen der Hartz-Kommission, den Klienten Wahl- und Handlungsoptionen zu eröffnen.

Die Weiterentwicklung der Kundenzentrumsreform könnte auf hochwertige Beratungsqualität im Rahmen der Vermittlungsberatung ausgerichtet werden. Die Beratungsqualität könnte sich dabei u. a. auch daran messen, inwieweit sie der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Integration der Zielpersonen dient. Hierzu erscheint es nötig, die Standardisierung der Handlungsprogramme und die Aktivierung durch Eigenbemühungen so anzupassen und auszugestalten, dass sich eine personenbezogene Dienstleistungsqualität stärker entfalten kann. Ein Hebel, um die Beratungsqualität zu steigern, sind ausdifferenzierte Qualifikationsmöglichkeiten für die Vermittlerinnen und Vermittler.

Im aktuellen Stand sind noch erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Vermittlern festzustellen. Defizite liegen zu einem Teil in der Fachlichkeit (z. B. Berufskunde), zu einem anderen Teil bei den Beratungsfertigkeiten inklusive der „weichen“ kommunikativen Kompetenzen (Gesprächsführung etc.). Daher erscheint die Anhebung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Vermittler als eine Voraussetzung, um hochwertige Beratungsqualität erzielen zu können. Gleichzeitig wären bei den leistungsstarken Vermittlern beraterische Freiräume zu sichern. Auch die Ergebnisse des Delphi-Verfahrens legen dies nahe. Wichtig ist in diesem Kontext die individuell bedarfsorientierte Qualifizierung, da Stärken und Schwächen unterschiedlich verteilt sind. Die Vermittlerqualifizierung ist von der BA selbst bereits intensiviert worden, Verstetigung und der Ausbau dieser Prozesse könnten zu weiterer Professionalisierung beitragen.

Profiling

Der Ansatz des Profilings, die Differenzierung des Dienstleistungsangebots nach Kundenbedarfen, ist grundsätzlich richtig. Dieser soll u. a. dazu beitragen, dass knappe Vermittlungsressourcen nicht an „hoffnungslose Fälle“ ohne jede Chance auf mittelfristige Arbeitsmarktintegration verschwendet, sondern Ressourcen bedarfsorientiert und passgenau eingesetzt werden. Ein zentraler Problembereich der Kundengruppenzuordnung (Profiling) sind aber fehlerhafte Zuordnungen. Insbesondere

258 Elemente hochwertiger Beratung sind z. B. die gemeinsame Erarbeitung der Problemsicht im lösungsorientierten Ansatz oder die Ausrichtung der Beratung am individuellen Stand des Informationsverhaltens des Klienten („abholen“, wo der Klient sich gerade im Problemlösungsprozess befindet; vgl. Ertelt & Schulz 2002, S. 237). Vgl. ferner die Diskussion bei Sultana & Watts 2005, S. 30 ff. sowie Plant 2004.

die falsche Einordnung als Betreuungskunde kann individuell schädlich sein und nachfolgend zu wirtschaftlicher Ineffizienz führen.

Der qualitativen Weiterentwicklung des Profilings kommt eine Schlüsselrolle zu, um eine passgenauere, differenzierte Förderung umsetzen zu können. In der wissenschaftlichen Diskussion wird bezweifelt, ob statistische Profilingsysteme hinreichend genau und vollständig sein können, um die Vermittlungspraxis ausschließlich darauf aufzubauen (de Koning et al. 2005, S. 82). Umgekehrt ist vermittlerbasiertes Profiling auch fehleranfällig und bedarf systematischer Kategorien und Vorgehensweisen, um valide Einschätzungen treffen zu können.

Die Entwicklung von Vorkehrungen, um im Sinne eines Qualitätsmanagements Fehler bei der Kundengruppenzuordnung zu minimieren, erscheint empfehlenswert. Eine Optimierungslösung könnte eine Kombination aus statistischem und vermittlerbasiertem Profiling sein, um die Vorzüge beider Ansätze zu vereinen. Wenn das geplante statistische Profilingsystem TREFFER in der Vermittlungspraxis eingeführt wird, sollte dies in jedem Fall nicht sofort das vermittlerbasierte Profiling flächendeckend ersetzen. Vorteilhafter wäre vielmehr, eine experimentelle Einführung und vergleichende Evaluation beider Profilingansätze durch eine externe Einrichtung durchzuführen.

Neujustierung der Aktivierung

Die Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung sollte im Rahmen der Hartz-Reformen auch mit einer Neuausrichtung der Bewerberaktivierung verbessert werden. Die gesetzlichen Reforminstrumente und der Aktivierungsansatz der BA betonen allerdings das „Fordern“ aktuell deutlich stärker als das „Fördern“. Ausnahme ist die frühzeitige Meldepflicht/Job-to-Job-Vermittlung, die den Arbeitnehmer zur Arbeit-suchendmeldung (nunmehr) drei Monate vor Beendigung eines Arbeits- oder Ausbil-dungsverhältnisses verpflichtet. Die Erfolge der Job-to-Job-Vermittlung bleiben aber bisher gering.

Die Ziele der Job-to-Job-Vermittlung (Vermittlung möglichst vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit; präventive und proaktive Maßnahmenförderung in der Aktionszeit) sind im Kern richtig. Daher erschiene es sinnvoll, wenn die ursprünglichen Empfehlungen der Hartz-Kommission zur Mitwirkung der Arbeitgeber bei Job-to-Job umgesetzt würden. Denn verbindliche Freistellungsregelungen würden die Realisierungsmöglichkeiten für eine zielgerichtete „Nutzung der Aktionszeit“ deutlich verbessern. Bewerbungstrainings und kurzzeitige qualifizierende Trainingsmaßnahmen wären z. B. für langjährig Beschäftigte geeignete Maßnahmen während der Aktionszeit.

Die Neuregelung der Zumutbarkeit spielt sowohl im Hinblick auf eine Stärkung der überregionalen Vermittlung als auch auf eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen

eher eine untergeordnete Rolle. In der Gesamtschau scheinen die Möglichkeiten der überregionalen Vermittlungsmobilisierung qualitativ weitgehend ausgereizt.

Durch eine Flexibilisierung der Sperrzeiten und die Umkehr der Beweislast sollte die Verhängung von Sperrzeiten handhabbarer gemacht und so insbesondere die Pflicht des Arbeitslosen verstärkt werden, sich auch eigeninitiativ um eine neue Beschäftigung zu bemühen. Diese Ziele eines vereinfachten und flexibler einsetzbaren Sanktionsinstrumentariums sind kaum erreicht worden. Eine Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation insbesondere der „Minisperrzeiten“ kann noch nicht erfolgen, da es insbesondere abzuwarten gilt, wie sich dort der Aufwand für Widersprüche und Klagen entwickelt.

Die mikroökonomische Evaluation zu den Auswirkungen von Sperrzeiten erbrachte Nachweise für einen Zusammenhang zwischen der Strenge der Sanktionspraxis der Agenturen und Übergangsraten in reguläre Beschäftigung. Allerdings sind diese Ergebnisse nicht robust. Sanktionen an sich sind kein Integrationsinstrument, erfüllen dennoch wichtige Aktivierungsfunktionen insbesondere für ausgewählte Arbeitsmarktgruppen, beispielsweise junge Männer unter 25 Jahren. In der Praxis ist der arbeitsmarktpolitische Nutzen gegen die Transaktionskosten einer Sanktion für die Agentur immer wieder neu abzuwägen.

Trotz des offenkundig sehr beschränkten Wirkungskreises der Instrumente, die hier zu evaluieren waren, besteht wenig Zweifel daran, dass der Ansatz der Aktivierung im Untersuchungszeitraum durch Maßnahmen wie die verstärkte Nachweispflicht von Eigenbemühungen und erhöhte Kontaktdichte vor allem die individuellen Lasten der Arbeitsuchenden gesteigert hat. Demgegenüber wurde die aktive Förderung immer selektiver, kam also weniger Menschen zugute. Eine qualitativ hochwertige Arbeitsvermittlung sollte sich durch Freiwilligkeit, Selbstorganisation und hohe Motivation der Arbeitsuchenden auszeichnen (vgl. Sell 2006, S. 165). Fordernde und sanktionierende Aktivierungsmaßnahmen sollten entsprechend nur mit Bedacht und Augenmaß angewendet werden.

Im Sinne der Freiwilligkeit und gemäß § 35 SGB III sollte daher auch die Eingliederungsvereinbarung vom Arbeitsvermittler *zusammen* mit dem Arbeitsuchenden erarbeitet werden. Die Beteiligung der Arbeitsuchenden bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung ist bislang unzureichend. Das gemeinsame Erarbeiten der Eingliederungsvereinbarung kann zugleich bereits im Vermittlungsgespräch aktivierende Wirkungen auf Seiten der Arbeitsuchenden erzielen.

In diesem Zusammenhang ist auch noch einmal auf die neue, richtige Politik der BA hinzuweisen, Stellenangebote für den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr zum Test der Arbeitsbereitschaft zu „missbrauchen“, was auch im Sinne des Arbeitgebergeschäftes in der Vermittlung fortgesetzt werden sollte. Vor dem Hintergrund der Evaluat ionsergebnisse und der Erfahrungen in anderen Ländern (vgl. u. a. Barbier 2004; Borghi & Berkel 2005; Larsen 2005, S. 125–127) ist die Frage nach der angemessenen und arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Balance zwischen Fordern und Fördern in Deutschland dennoch noch einmal neu zu stellen.

8.1.3 Kundenzentrum und arbeitgeberorientierte Vermittlung

Durch die seit 2003 laufende Reformwelle in der BA sind merkliche Impulse ausgelöst worden, um die vermittlungsorientierten Dienstleistungen an Arbeitgeber prozessorientiert zu verbessern, passgenauere Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und die Zufriedenheit dieser Marktseite zu erhöhen. Die maßgeblichen Hebel dazu sind das Mindestressourcenkontingent für die Arbeitgebervermittlung, die Orientierung an Qualitätsstandards und nach Art der Stellenangebote differenzierte Matchingstrategien. Unsere Erhebungen weisen bereits auf steigende Kundenzufriedenheit unter den Arbeitgebern hin. Die begrüßenswerten Anstrengungen zur Verbesserung des Dienstleistungsangebots könnten verstetigt und sukzessive in der Qualität verbessert werden.

Das übergeordnete Ziel der arbeitgeberorientierten Vermittlungsleistungen der Bundesagentur bildet sinnvollerweise die Stärkung der Markttransparenz zur Erleichterung der Marktausgleichsprozesse (vgl. Abschnitt 2.5.2.1). Die BA-Orientierung an Arbeitgebern mit hohem Einstellungspotenzial bleibt daher zumindest fragwürdig, weil sie die Ausrichtung des Handelns an zählbaren Vermittlungen begünstigt. Die Zielerreichung bei der Stärkung der Markttransparenz wird maßgeblich von der Qualität und Kommunikation der marktrelevanten Informationen bestimmt. Ob dieser Informationstransfer gelingt, hängt stark von der Güte der Beratungsangebote und -dienstleistungen der arbeitgeberorientierten Vermittlung ab.

Die Befunde unserer Analyse zeigen, dass die Dienstleistungen der Bundesagentur nicht an alle Betriebe adressiert werden (können) und unterschiedliche Nutzungs- und Wertschätzungsgrade der Betriebe für diese Leistungen vorliegen. Gleichzeitig legen die Ergebnisse nahe, dass Beratungsbedarfe und Stellenentwicklungspotenziale gerade bei den kleinen und Mittelbetrieben bestehen (vgl. Abschnitte 2.3.8 und 2.5.2.2).

Demzufolge wären eigentlich auch aus diesem Segment die Zielkunden zu generieren. Darüber hinaus implizierte eine konsequente Anwendung der Versicherungslogik, dass die Dienstleistungen an möglichst viele der beitragszahlenden Betriebe zu adressieren wären, die Beratungsbedarf im Personalwesen und in der Arbeitsplatzentwicklung haben. Kundendifferenzierte Passgenauigkeit der Beratungsleistungen wäre ein deutliches Zeichen fortschreitender Qualitätsentwicklung.

Vermittlungs- und Beratungsleistungen in der arbeitgeberorientierten Vermittlung der BA sollten neu ausbalanciert werden. (Geschäfts)politisch wäre Einigkeit darüber zu erzielen, dass die quantitative Steigerung der durch die BA selbst erbrachten Vermittlungen ein nachgeordnetes Ziel bleiben sollte. Wenn die BA als öffentlicher Vermittlungsakteur in der funktionalen Verantwortung zur Korrektur von Marktversagen steht und die Versicherungslogik konsequent angewandt wird, sollte die Zielkundenentwicklung im Arbeitgeberbereich primär bei den kleinen und Mittelbetrieben vorangetrieben werden.

Für das Dienstleistungsangebot im Bereich Vermittlung und Beratung an Arbeitgeber wäre eine präzisere Konzeptentwicklung sinnvoll, die unterschiedliche Leistungen und Leistungstiefen mit unterschiedlichen Finanzierungsmodi unterlegt. In diesem Kontext kämen eventuell auch Beratungsgutscheine für KMU in Betracht.

Die Zielkundenentwicklung sollte in der Verantwortung der örtlichen Agenturen verbleiben. Die Agenturen sollten weiter selbständig entscheiden können, ob und wie sie Dritte zur Unterstützung der Markterschließung einschalten (Kundenansprache, Bedarfsklärung, Leistungserbringung).

Analog zum Arbeitnehmerbereich wäre eine Art Profiling der Arbeitgeber in Bezug auf ihre Kompetenzen, Bedarfslagen und –potenziale sowie ihre Dienstleistungswünsche in den Bereichen Arbeitsmarktanalyse, Personalbeschaffung, Stellenbesetzung und Personalentwicklung (Erschließung von Arbeitsplatzpotenzialen, Gestaltung von Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit) vorstellbar. Die Arbeitsmarktberatung diene in dem hier vorgetragenen Verständnis nicht allein der Unterstützung der Betriebe bei der Besetzung *vorhandener* Stellen (so im Grunde § 34 SGB III), sondern würde noch sehr viel stärker auf die Ermittlung latenter Arbeitsplatzpotenziale abheben.

Für das Dienstleistungsportfolio wäre genauer festzulegen, a) welche Dienstleistungen und Leistungstiefe an alle Arbeitgeber durch die Versicherungsbeiträge gedeckt generell erbracht werden sollen, b) welche besondere Leistungstiefe im Einzelfall von der Versicherungslogik gedeckt werden kann bzw. werden sollte und c) welche besonderen Leistungen von welchen Betrieben nur gegen Bezahlung (Gebühren) erfolgen können.

Ein weiterer Schritt beträfe die konkrete Entscheidung, nach welchen Prioritäten Betriebe mit höherem Beratungsbedarf für eine proaktive Zielkundenentwicklung nach b) ausgewählt werden sollten. Dieser Schritt ist notwendig, weil es wenig realistisch erscheint, dass die Arbeitsagentur angesichts knapper Ressourcen alle in Frage kommenden Betriebe mit hochwertiger Arbeitsmarktberatung gleichwertig versorgen kann. Diese Entscheidung sollte am besten von den Agenturen vor Ort vorgenommen werden, da sie die lokalen Experten sind. Um Marktversagen auszugleichen, wäre für den öffentlichen Dienstleister allerdings wohl tendenziell eine Ausrichtung an Betrieben sinnvoll, die traditionell eher nicht zum Kundenstamm von kommerziellen Personaldienstleistern gehören.

Trotz der notwendigen Stärkung und Differenzierung der Arbeitgeberberatungsleistungen kann und soll die BA unter strategischen Gesichtspunkten nicht darauf verzichten, selbst einen gewissen Marktanteil als Vermittler zu halten. In diesem Kontext ist es für die Qualität eines Vermittlungsdienstleisters wichtig, über Kenntnisse, Kompetenzen und Angebote (Stellen, Bewerber) auf beiden Marktseiten zu verfügen, andernfalls kann die Vermittlungsfunktion (Matching) nicht hinreichend erfüllt werden. Die Arbeitgeberseite in der Vermittlung ist daher stets auch in Relation zu setzen zu dem Aufgabenspektrum und den Zielen in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung.

Letzteres beinhaltet zunächst die Empfehlung, die Personalstärke in der arbeitgeberorientierten Vermittlung weiter auszubauen – unter der Annahme sonst gleich bleibender Bedingungen. Hierfür spricht, dass die vorgeschriebene Mindestmarke von 20 % Arbeitgebervermittlern bereits heute im Durchschnitt überschritten wird (vgl. Abschnitt 2.3.2.2). Bei gegebenem Schrumpfungstrend der SGB-III-Kundschaft und sich weiter verbessernden Betreuungsrelationen bestehen mutmaßlich auch noch Spielräume für weitere Steigerungen.

Die Arbeitgebervermittlung sollte noch deutlich verstärkt werden. Dafür sprechen u. a. die beschränkten Wirkungen bzw. Wirkungsmöglichkeiten bewerberorientierter Interventionen (Ergebnisse der Wirkungsanalyse) und der sich weiter verbessernde Betreuungsschlüssel im Arbeitnehmerbereich.

Das Ausloten des optimalen lokalen Mixes von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Vermittlung sollte weiterhin im Ermessen der Agenturen bleiben. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlern, die einer guten Institutionalisierung und fortwährender Pflege in den Agenturen bedarf. Nachdem das Geschäftssystem Kundenzentrum sich (bei notwendiger Mindestgröße, vgl. dazu iso/Ochs 2006) als weithin funktionstüchtig erweist, stellt sich die Frage, ob nach der stark zentralisierten Einführungsphase des Organisationsstandards den Agenturen nicht wieder stärkere dezentrale Gestaltungsfreiheiten eingeräumt werden sollten.

Die dezentralen Kompetenzen der Agenturen könnten wieder verstärkt werden. Hierunter fiel auch die Freistellung der Organisationsform für die Vermittlungsteams. Konkret hieße das, eigenständige Arbeitgeberteams zuzulassen (neben der – heute vorgeschriebenen – Lösung der gemischten Teams), da es keine zwingenden Gründe für elementare Funktionsmängel dieser Organisationsvariante gibt (vgl. Schütz 2005, S: 174 f).

Schließlich würde es für die sichtbare Relevanz der arbeitgeberorientierten Vermittlung nach außen (Betriebe) wie nach innen (Arbeitsagenturen) ein wichtiges positives Signal bedeuten, wenn die formale Stellung des Fachlichen Leiters Arbeitgebermanagement (FLAG) funktional wieder aufgewertet würde. Zwar hängt die Leistungsfähigkeit der arbeitgeberorientierten Vermittlung im Kern nicht von der hierarchischen Position der zuständigen Führungsperson ab, sondern von der effektiven Organisation und Umsetzung dieses Bereichs im Zusammenspiel von Geschäftsführung, Führungskräften und operativen Fachkräften. Die kommunikative und symbolische Wirkung der hierarchischen Stellung ist aber nicht zu unterschätzen.

8.2 Teil 2: Vermittlung der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II

Ergänzend zu den Untersuchungen der Vermittlungsprozesse im Rechtskreis des SGB III hatte das Konsortium den Auftrag, auch erste Erkenntnisse über die Organisation der Vermittlung und den Einsatz von Vermittlungsinstrumenten in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II (ARGEⁿ) vorzulegen. Die Implementationsanalyse dazu wurde zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2006 durchgeführt. Die meisten SGB-II-Träger waren zu dieser Zeit noch in der Aufbauphase. Für weitreichende Schlussfolgerungen ist der Zeitpunkt deshalb noch entschieden zu früh. Allerdings zeichnen sich gut ein Jahr nach dem Start des SGB II einige Strukturprobleme ab, die im Rahmen der Evaluationen nach den §§ 55 und 6c SGB II weiter beobachtet werden sollten.

Die Agenturen und Kommunen haben als Träger der ARGEⁿ spürbar an Betreuungs- und Vermittlungsmöglichkeiten dazu gewonnen. Selbst in Kommunen mit HzA-Tradition erweitert das über den § 16 Abs. 1 SGB II dazugewonnene Vermittlungsinstrumentarium neue Möglichkeiten der Integration. Auch die Agenturen erhalten durch das Fallmanagement, die vermittlungsbegleitenden Maßnahmen und die Arbeitsgelegenheiten neue Instrumente für die Behebung von individuellen Vermittlungsproblemen hinzu, die ihnen zuvor nicht zur Verfügung standen. Diese grundsätzlichen Verbesserungen gegenüber der Betreuungs- und Vermittlungspraxis von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern in den alten Rechtskreisen gehen allerdings noch mit einer Reihe von Umsetzungsschwierigkeiten und Reibungsverlusten einher.

An erster und wichtigster Stelle sind die Probleme zu nennen, die aus der doppelten Trägerschaft von Agentur und Kommunen erwachsen. Unzureichende personalpolitische Befugnisse schränken die Aufgabenwahrnehmung der ARGE-Geschäftsführung drastisch ein und lassen die Fachaufsicht ins Leere laufen. Als problematisch wird in den ARGEⁿ auch gesehen, dass ein Teil der Agenturen mit dem Verweis auf die Gewährleistungsverantwortung die zentralen Controllinginstrumente einsetzt, um auf das Tagesgeschäft der Geschäftsführung einzuwirken. Die im August 2005 angepeilte Trennung von Durchführungs- und Gewährleistungsverantwortung ist im Organisationsalltag offenkundig nicht durchzuhalten.²⁵⁹ Um die Arbeitsfähigkeit der ARGEⁿ spürbar zu verbessern, bedarf es dringend einer klareren organisatorischen Regelung der Zuständigkeiten und einer Erweiterung des geschäfts- und personalpolitischen Spielraums für die ARGE-Geschäftsführungen.

Das operative Geschäft der Betreuung und Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hat erhebliche Fortschritte gemacht. Positiv hervorzuheben ist die hohe Priorität, die der Betreuung und beruflichen Eingliederung von jungen Menschen ein-

259 In diesem Zusammenhang sei am Rande auch auf die zum Teil beobachteten Koordinationsprobleme zwischen der bewerberorientierten Vermittlungspraxis der ARGEⁿ und der arbeitgeberorientierten Vermittlung der Agenturen im SGB III verwiesen.

geräumt wird. Dies wird sowohl im Betreuungsschlüssel als auch bei Eingliederungsvereinbarungen und dem Einsatz von Vermittlungsinstrumenten deutlich. Aufmerksamkeit erfordert allerdings der Stand der Fallbearbeitung bei den Zielgruppen ab 25 Jahren. Hier ist der anvisierte Betreuungsschlüssel noch nicht erreicht und auch der Stand der Eingliederungsvereinbarungen bewegt sich noch deutlich unterhalb der geplanten Größen.

Wir empfehlen, dem Fallmanagement ein besonderes Augenmerk zu widmen. Zwei Modelle stehen in Konkurrenz zueinander: das ganzheitliche Modell, wie es zum Beispiel vom Deutschen Verein vorgeschlagen wird, integriert den gesamten Leistungsprozess und legt die Steuerung in die Hand von Fallmanagern. Das fraktale Konzept der BA organisiert die Leistungskette dagegen arbeitsteilig. Vermittler sind für die große Mehrzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuständig, Fallmanager agieren dagegen bei Problemfällen mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Unter dem Gesichtspunkt von Umsetzung, Wirkung und Effizienz sollten beide Modelle beobachtet und weiterentwickelt werden.

Nur in einer von fünf ARGEn wurde der Einsatz der „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II der Kommune übertragen. Ob dies zu Einschränkungen der Leistungsfähigkeit der ARGEn führt und somit entgegen der Intentionen des Gesetzes verläuft, sollte im Blickfeld von Politik und Evaluation bleiben. In der Regelevaluation und in der 6c-Evaluation sollte das Fallmanagement sowie der Einsatz der „ergänzenden vermittlungsrelevanten Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II eingehender untersucht werden.

Für eine Bewertung der Vermittlungsinstrumente ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh. Implementations- und Wirkungsanalysen sind Bestandteile der Hartz-IV-Evaluation. Es ist allerdings heute bereits erkennbar, dass die Vermittlungsinstrumente vor allem im Mix mit anderen Maßnahmen wenig flexibel sind. Für eine ganzheitliche Betreuung und Vernetzung der örtlichen Angebote wäre es sinnvoll, die Maßnahmen bei Bedarf mit vermittlungsbegleitenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (z. B. Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und andere ergänzende Leistungen) verketteten zu können. Aus der Perspektive der lokalen Arbeitsmarktpolitik ist es wenig sinnvoll, die Vermittlungsleistungen nach §§ 37 und 421i SGB III überregional einzukaufen und die übrigen Leistungen an andere Anbieter vor Ort zu vergeben. Ähnlich ist auch das PSA-Konzept für die ARGEn offensichtlich zu wenig auf die Möglichkeiten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgestimmt. Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB III eröffnen dagegen Gestaltungsspielräume bei der Aktivierung und Vermittlung bei einem gleichzeitig beschränkten Kostenrahmen. Unseres Erachtens sollte die Hartz-IV-Evaluation beobachten, ob diese Ziele durch die Arbeitsgelegenheiten ebenfalls erreicht werden.

8.3 Teil 3: Instrumente der Vermittlung unter Einschaltung Dritter

Vorbemerkung

Die hier untersuchten Instrumente zur Beauftragung Dritter mit vermittlungsnahen Dienstleistungen zielen trotz unterschiedlicher Akzentsetzungen im Einzelnen alle darauf, die bewerberorientierte Arbeitsvermittlung durch die Einbeziehung privater Dritter zu verbessern, indem Arbeitsuchende häufiger, schneller und/oder nachhaltiger vermittelt werden. Die Anbieter von bewerberorientierten Vermittlungsdienstleistungen im Auftrag der BA stehen dabei im Wettbewerb mit anderen Beauftragten der BA, mit etablierten stellenorientierten Personaldienstleistern sowie mit der öffentlichen bewerberorientierten Arbeitsvermittlung von BA, ARGE n und Optionskommunen. Gleichzeitig sind die Marktbedingungen für alle bewerberorientierten Vermittler angesichts des hohen Anteils struktureller Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik außerordentlich schwierig. Überdies sind die institutionellen Umsetzungsbedingungen für diese Dienstleistungen sehr komplex und anspruchsvoll. Reformvorschläge in Bezug auf diese Vermittlungsinstrumente sind daher als eine differenzierte Abwägungsaufgabe zu verstehen, die Gemeinsamkeiten und Zielspezifika der Instrumente, wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen der Umsetzung und wirkungsanalytische Ergebnisse gleichermaßen in Rechnung stellen sollte.

8.3.1 Instrumentenübergreifende Bilanz und Handlungsoptionen

In der Gesamtschau der Wirkungsanalyse zeigen sich kaum positive Effekte für die drei Instrumente § 37, PSA und § 421i SGB III. Teilnehmer dieser Instrumente hatten insgesamt eine geringere Wahrscheinlichkeit, in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert zu werden, als die Kontrollgruppe. Wenn überhaupt, so der zentrale wirkungsanalytische Befund, vermitteln private Anbieter über diese Instrumente eher leicht vermittelbare Zielgruppen in guter Arbeitsmarktlage. Nur beim Vermittlungsgutschein deuten die Ergebnisse der Wirkungsanalyse darauf hin, dass mit diesem Instrument Private erfolgreicher vermitteln könnten als die Arbeitsagenturen, wobei Mitnahmeeffekte ungeklärt bleiben und Private auch mit dem Gutschein vor allem bei guten Marktbedingungen erfolgreicher sind als die BA. Die Vermittlungen Privater waren – mit Ausnahme der Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III – weniger nachhaltig als die der Kontrollgruppen.

Darüber hinaus weisen die gesammelten Befunde zu den Einkaufsprozessen darauf hin, dass diese Implementationsdefizite bei den Instrumenten mit verursachen. Trotz bestimmter Verbesserungen und Lernprozesse in der jüngsten Phase beschneiden die Zentralisierung der Einkaufsorganisation und die Verfahrensvorgaben durch die standardisierten Verdingungsunterlagen bei wettbewerblich vergebenen Aufträgen die lokalen Gestaltungs- und Flexibilitätsspielräume der Agenturen massiv.

Neben der Integrationsorientierung der Instrumente hatte der Gesetzgeber mit den Instrumenten §§ 37, 421i und dem Vermittlungsgutschein beabsichtigt, den Wettbewerb zwischen privater und öffentlicher bzw. zwischen den Akteuren privater Arbeitsvermittlung zu fördern. Inwieweit dies mit den untersuchten Instrumenten gelang, ist an dieser Stelle deshalb ebenfalls zu reflektieren.

Wegen der Komplexität der Instrumente, ihrer Wirkungsweise und ihrer Steuerungsmodi (zentrales Vergabeverfahren und Gutscheilverfahren), die teilweise während des Evaluierungszeitraums gravierend verändert wurden, instabilen institutionellen Rahmenbedingungen (BA-Reform, Hartz IV), und ungeklärter ordnungspolitischer Fragen verzichteten wir weitgehend auf einseitige Empfehlungen. Stattdessen erläutern wir aufgrund der Evaluierungsergebnisse jeweils mögliche Handlungsoptionen.

Die politischen Handlungsoptionen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- A die Abschaffung der wirkungsschwachen Instrumente zur Beauftragung privater Dritter mit Vermittlungsdienstleistungen und die Nutzung der Ressourcen für andere Eingliederungsinstrumente,
- B die individuelle gesetzgeberische Weiterentwicklung der Instrumente und eine weitere, möglicherweise noch einmal befristete, Erprobung unter den Bedingungen der Steuerung über wettbewerbliche Vergabe bzw. über den Gutschein bei gleichzeitiger Optimierung des jeweiligen Verfahrens oder
- C die Zusammenfassung von Instrumenten und eine grundlegende Neuordnung der eingesetzten Steuerungsmechanismen zur Einbeziehung Dritter in die Vermittlung.

Insbesondere die letzteren Optionen verlangen vom Gesetzgeber eine grundsätzliche *politische* Entscheidung über die künftige Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung. Das SGB III und die jeweiligen Gesetzesbegründungen sind bisher dazu an vielen Stellen undeutlich geblieben, insbesondere im Zusammenhang mit den hier untersuchten Instrumenten.

Die erste o. g. Handlungsoption bedeutete eine Entscheidung für den Vorrang der öffentlichen vor der privaten Vermittlung. Damit verbunden wäre die Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf die Beauftragung einer privaten anstelle der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung wäre dann systemlogisch in das Ermessen der Agenturen zu stellen.

Die beiden anderen Varianten bedeuteten eine *politische* Entscheidung zwischen kooperativer Public-Private-Partnership und einem Systemwettbewerb zwischen öffentlicher und privater Vermittlung. Im Folgenden werden die Handlungsoptionen bezüglich der Abschaffung bzw. Fortsetzung und Weiterentwicklung systematisch und instrumentenspezifisch diskutiert.

8.3.2 Die Handlungsoptionen und ihre Implikationen

Option A: Abschaffung von wirkungsschwachen Instrumenten

Zu den wirkungsschwachen Instrumenten dieser Analyse gehören wie gesehen die §§ 37, 37c und 421i, beim wirkungsstärkeren VGS bleiben die Mitnahmeeffekte ungeklärt.

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

Die Abschaffung insbesondere von § 37 und VGS implizierte, dass im SGB III zukünftig auf die systematische Subventionierung der bewerberorientierten privaten Arbeitsvermittlung verzichtet würde. Agenturen, die Interesse an Leistungen Dritter im Sinne der §§ 37 und 421g hätten, könnten diese unter einem solch reformierten § 10 nutzen, müssten also nicht zwangsläufig auf die Kooperation mit privaten Anbietern von Vermittlungsdienstleistungen verzichten.

Die dezentrale Entscheidungskompetenz der Agenturen würde damit erheblich gestärkt. Die Freie Förderung dürfte in dieser Option von der BA-Zentrale aber nicht dazu genutzt werden, für alle dann möglichen Handlungsspielräume wieder zentrale Vorgaben einzuführen, die die Agenturen in ihren – ja auch von ihnen zu verantwortenden – Entscheidungen beeinträchtigen.

Im Weiteren erfolgt die Diskussion der Option A (Abschaffung) und Option B (Beibehaltung und Weiterentwicklung) jeweils integriert für jedes der vier Instrumente. Danach werden Überlegungen zur Option C (Zusammenlegung und/oder institutionelle Neuordnung) vorgestellt.

Abschaffung vs. Beibehaltung von Personal-Service-Agenturen

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse war die PSA in den Jahren 2003/2004 weder effizient noch effektiv. Der in der Wirkungsanalyse beobachtete Lock-in-Effekt legt nahe, dass der in der PSA angelegte Zielkonflikt zwischen Verleih und Vermittlung der Beschäftigten nicht ausbalanciert ist: Die Vermittlungsprämie müsste so gestaltet sein, dass auch ein gewerbliches Zeitarbeitsunternehmen ausreichend Anreiz hätte, einen guten Mitarbeiter zu vermitteln.

Insgesamt gesehen ist die erhoffte Integrationswirkung der PSA ausgeblieben. Über den Evaluationszeitraum hatten PSA-Beschäftigte eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit, wieder in eine reguläre Beschäftigung eingegliedert zu werden. Die Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern war im Durchschnitt einen Monat früher in regu-

lärer Beschäftigung. Der negative Effekt ist im Wesentlichen auf die Teilnehmerkohorte des Jahres 2004 zurückzuführen. In Strategietyp IV (West mit günstiger Arbeitsmarktlage) zeigen sich die höchsten PSA-Übergangsquoten (60 %). Auffällig ist der in der Kontrollgruppe höhere Anteil an geförderter Beschäftigung; in der Förderpraxis der BA werden PSA-Teilnehmer im Anschluss an die PSA-Förderung tendenziell von Lohnkostenzuschüssen und geförderter Selbständigkeit ausgeschlossen. Die PSA in der alten Form ist für die Agenturen das teuerste der vier Instrumente.

Option A: Instrument abschaffen

Die Befunde der Prozessanalyse lassen darauf schließen, dass das Instrument in der jetzigen Ausgestaltung im Kern Lohnkostenzuschüsse für Zeitarbeit leistet; die Ziele der Qualifizierung und Vermittlungsorientierung sind empirisch gesehen nachrangig. Von daher könnte man ebenso gut gewöhnliche Eingliederungszuschüsse (EGZ) für Zeitarbeit anwenden. Dies würde die Fördermittel über mehrere Anbieter streuen, statt sie auf einen PSA-Betreiber zu konzentrieren. Dann sollte man diese EGZ allerdings auf eng begrenzte Kundengruppen konzentrieren und die Dauer der Nachbeschäftigungspflicht definieren, um nicht den potenziellen Mitnahmeeffekt der EGZ noch weiter zu verstärken.

Eine flächendeckende Subventionierung der Vermittlung aus der Zeitarbeit würde aber wiederum zu neuen Mitnahmeeffekten führen. Bisher können Zeitarbeitsunternehmen von Entleihfirmen bereits ein Vermittlungshonorar bei Übernahme der Leiharbeitnehmer verlangen. Würde man die Vermittlung aus Zeitarbeit/PSA subventionieren, würden die Entleihfirmen voraussichtlich nur noch die Differenz an die Zeitarbeitsunternehmen zahlen und wären damit die eigentlichen Nutznießer dieser Subvention.

Option B: Instrument beibehalten. Anreizstrukturen für die Vermittlung in reguläre Beschäftigung optimieren

Politisch zu klären wäre, welche Rolle der Zeitarbeit grundsätzlich zugestanden wird. Wenn Zeitarbeit eine Beschäftigung wie jede andere ist, warum soll dann der Beitragszahler die Vermittlung von einer in die andere Beschäftigungsform subventionieren? Wenn Zeitarbeit aber als atypisch und arbeitsmarktpolitisch weniger wertvoll gewertet wird, dann kann Zeitarbeit maximal eine Brückenfunktion in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugeschrieben werden.

Falls das Instrument beibehalten werden soll, müsste die Vermittlung aus Zeitarbeit bzw. PSA in reguläre Beschäftigung stärker angereizt werden, während die Beschäftigung in der Leiharbeit selbst durch eine weitere Reduktion der Fallpauschalen weniger gefördert werden dürfte. Insofern ist es positiv zu bewerten, dass mit den neuen Ausschreibungen ab Mitte 2005 die Dauer der Subvention gekürzt wurde. Allerdings hat sich in den Ergebnissen der Ausschreibung eine stärkere Gewichtung

der Vermittlungsprämie nicht durchgesetzt. Stattdessen wurden auch PSA mit Vermittlungsprämien von weniger als einem Euro beauftragt. Da unsere Wirkungsanalyse nur PSA-Eintritte in 2003 und 2004 erfasst, können wir die Auswirkungen der Veränderungen nicht quantitativ erfassen. Aus der qualitativen Analyse ist aber bekannt, dass die PSA zu den neuen Bedingungen vor allem auf Verleih, dagegen kaum noch auf Vermittlungsorientierung angelegt sind.

Wegen fehlender Wirkung und hoher Kosten gibt es bei Abwägung aller Optionen deutliche Vorteile einer Abschaffung. Gleichzeitig könnte man es durch die oben vorgeschlagene Neuregelung des § 10 aber den Verantwortlichen der AA überlassen, in welchem Maße und in welcher Form sie auch weiterhin die Kooperation mit Zeitarbeitsfirmen als eine mögliche arbeitsmarktpolitische Strategie verfolgen.

Abschaffung vs. Beibehaltung von Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III

Wie § 37 und die PSA schneiden Eingliederungsmaßnahmen in der Wirkungsanalyse schwach ab. Beim § 421i ist die Differenz der Integrationsquoten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe leicht negativ, für Frauen (insbesondere unter 25 Jahren) dabei signifikant negativ.

Zwar werden weniger Personen in Beschäftigung vermittelt, wenn aber eine Beschäftigung aufgenommen wird, dann war diese sowohl bei Männern als auch bei Frauen deutlich stabiler. In erster Linie scheint der § 421i ein Instrument zum Abbau von Vermittlungshemmnissen von männlichen Jugendlichen zu sein, vermutlich mit dem Ziel, einen Ausbildungsplatz zu finden: Die Interventionen, die seitens des Maßnahmeträgers stattfinden, setzen insbesondere bei Schlüsselqualifikationen an.

Option A: Instrument abschaffen. Freie Förderung flexibilisieren

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sprechen insgesamt eher nicht dafür, das Instrument fortzusetzen. Die Alternative wäre wiederum die Freigabe der freien Förderung (§ 10 SGB III) im Sinne eines vollständig freien „Experimentiertopfs“ der Agenturen. Die jetzige Beschränkung des § 10 SGB III (keine Aufstockung vorhandener Leistungen) wäre aufzuheben und/oder der jetzige Instrumentenkasten grundlegend zu vereinfachen, damit die Agenturen tatsächlich ein frei nutzbares Budget erhalten, das auch kurzfristig aktiviert werden kann.

Option B: Instrument beibehalten und explizit als Kombination aus Integrations- und Vorschaltmaßnahme gestalten

Dennoch ist auffällig, dass § 421i als eine Art Vorschaltmaßnahme verwendet wird; ein Großteil der Teilnehmer geht in eine andere Förderung über. Dies korrespon-

diert durchaus mit der Designausrichtung des § 421i: Gerade Arbeitssuchenden mit den größten Wettbewerbsnachteilen sollen intensive und individuell zugeschnittene vermittlungsunterstützende Angebote unterbreitet werden. U. E. sind die Agenturen nicht in der Lage, eine solche individuell und zielgruppenspezifisch gebündelte Betreuung durchzuführen. Für diese Zielgruppen scheint es daher geboten, auf externe Dienstleister zuzugehen.

Im Gegensatz zur individuellen Personaldienstleistung nach § 37 oder § 421g SGB III lebt das inhaltlich offene Instrument auch von der Dynamik in festen Kleingruppen. Anders als Eignungs- und Feststellungsmaßnahmen nach § 48 SGB III ermöglichen Eingliederungsmaßnahmen eine individuellere und weniger vorab definierte Betreuung, die nicht über standardisierte Module eingekauft werden kann. Das Hauptargument für die mögliche Beibehaltung des § 421i wäre also sein Potenzial, individuelle Förderbedarfe passgenau *und* in Maßnahmeform stillen zu können. Dafür sprechen auch die Ergebnisse der Evaluation des Modellprojekts mit Eingliederungsmaßnahmen für Betreuungskunden (vgl. Müntnich 2006).

Bei einem Erhalt des § 421i wäre ferner zu überlegen, ob das Instrument nicht deutlicher bzw. explizit als Vorbereitungsmaßnahme gekennzeichnet und modifiziert werden könnte. Wenn aber das Merkmal „Erstintervention zur Vorschaltung von Integrationsmaßnahmen“ konstitutiv oder jedenfalls dominierend für die § 421i-Maßnahmen ist (wie die Wirkungsanalyse suggeriert), dann wäre auch der Erfolgsmaßstab des Instruments grundlegend zu überarbeiten – ausschließlich Integrationsquoten in Beschäftigung dürften es dann nicht mehr sein. Sinnvoller wäre, das Maßnahmeziel sowohl auf Integrationen in den Arbeitsmarkt als auch auf Erhöhung bzw. Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit zu orientieren.

Bei der Beibehaltung des Instruments wären zudem die prozeduralen Vorgaben des Kontraktmanagements zu optimieren. Stichworte dazu sind angemessene Aufwandspauschalen für die Betreuung und Integration schwieriger Kundengruppen, Anreize zur nachhaltigen Vermittlung und eine Maluskomponente, die deutlich unterhalb des Erfolgsbonus bei Vermittlung liegt.

Als reines Vermittlungsinstrument ist der § 421i in der bisher praktizierten Ausgestaltung wenig erfolgreich. Als ein Förderinstrument mit Maßnahmencharakter ermöglicht es jedoch eine flexible und an individuellen Bedarfen orientierte Bündelung von Einzelaktivitäten für spezifische Zielgruppen, die im Instrumentarium des SGB III als solche Kombinationsmöglichkeit sonst nicht enthalten ist. Aus dieser Sicht spricht vieles für eine Beibehaltung des Instrumentes bei Modifikation der Zielstellung und Ausgestaltung in Richtung einer Vorschaltmaßnahme. Bei einer Streichung des § 421i gilt der zentrale Ergänzungsvorschlag von Handlungsoption A, also die Stärkung der dezentralen Agenturkompetenzen durch ein völlig freigestaltbares Teilbudget (reformierte Freie Förderung).

Abschaffung vs. Beibehaltung des § 37 SGB III

Option A: Instrument abschaffen

Nach den Ergebnissen der Wirkungsanalyse haben die nach § 37 SGB III mit der Gesamtvermittlung beauftragten Dritten keine besseren Ergebnisse als die Agenturen erzielen können: weder die Übergangswahrscheinlichkeit der Teilnehmer noch die Verweildauer bis zum Übergang in reguläre Beschäftigung unterscheiden sich signifikant von der Kontrollgruppe der Nichtteilnehmer. Was die Nachhaltigkeit der erzielten Beschäftigung angeht, schneidet das Programm zudem schlechter ab: Die über einen Dritten in Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen verbleiben im Schnitt zwölf Monate, die entsprechende Vergleichsgruppe aber 16 Monate in Beschäftigung.

Nur wenn die Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu den Vermittlungstätigkeiten der Agenturen eingesetzt wird, etwa bei Kapazitätsengpässen in den Agenturen, kann die Vermittlungstätigkeit der Privaten unter den Bedingungen der bisherigen Form des Kontraktmanagements positiver gedeutet werden. Sie vermitteln über Beauftragungen nach § 37 nicht besser, aber auch insgesamt nicht schlechter. In vielen Agenturen war die Entlastung durch private Dritte auch ein Hauptmotiv für den Einsatz des Instruments. Dies setzt allerdings voraus, dass die Teilnehmer nicht gleichzeitig weiterhin durch die Agenturen betreut werden. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sprechen daher insgesamt kaum dafür, dieses Instrument in der bisherigen Ausgestaltung fortzusetzen.

Option B: Instrument beibehalten und zielgruppenspezifisch ausrichten

§ 37 hat zusammen mit dem Vermittlungsgutschein wesentlich zur vom Gesetzgeber vorgesehenen Entwicklung eines breiten Angebots privater vermittlungsorientierter Dienstleistungen zur Erweiterung des Spektrums der arbeitsmarktpolitischen Instrumente beigetragen. Die ersatzlose Abschaffung des Instruments oder gar beider Instrumente würde diese vom Gesetzgeber gewollte Entwicklung zumindest stark beeinträchtigen.

Zu überdenken ist der derzeitige Rechtsanspruch auf Beauftragung Dritter mit der Gesamtvermittlung, da dieser ein Konkurrenzverhältnis zwischen Agentur und Dritten impliziert. In der Praxis scheint der Rechtsanspruch die Steuerungsfähigkeit des Instruments für die Agentur wenig zu behindern, trägt aber dazu bei, dass die Dritten von den Agenturen als Konkurrenten und nicht als Partner wahrgenommen werden. Will der Gesetzgeber eine Wettbewerbskonkurrenz zwischen Agentur und Dritten schaffen, muss über alternative Implementationsstrukturen nachgedacht werden, die Dritte aus ihrer Abhängigkeit von den Agenturen befreien. Darüber hinaus wären beim Vergabeverfahren für das Instrument auch die Anreizstrukturen und damit die Risikoverteilung zwischen der BA und den Anbietern zu überdenken.

Generell scheint es wichtig, bei einer Fortsetzung des Instruments nicht zu viele Vorgaben zu den Leistungsinhalten zu machen, da das Instrument der individuellen und

flexiblen bedarfsorientierten Personaldienstleistung dienen soll. Die Anbieter sollten relativ frei darin sein, mit welchen Konzepten und Methoden sie arbeiten. Um die lokale Flexibilität für die Agenturen zu steigern, sollte ihnen stärker die Möglichkeit gegeben werden, Leistungen außerhalb der standardisierten Inhalte und vor allem unabhängig von diesen einzukaufen. Das würde von den REZ mehr Flexibilität und Beratungskompetenz verlangen, denn auch diese Beauftragungen müssten dann unterjährig ausgeschrieben werden.

Auch bei Erhalt dieses Instruments müssten die Vergabepaxis und die Anreizstrukturen optimiert werden.

Wenn das Instrument beibehalten würde, sprächen die Ergebnisse dafür, Beauftragungen Dritter mit Vermittlung nach § 37 vor allem zur Behebung von Kapazitätsengpässen einzusetzen. Den Agenturen sollte ein größerer Spielraum bei der Leistungsbeschreibung eingeräumt werden.

Abschaffung vs. Beibehaltung des Vermittlungsgutscheins (§ 421g)

Im Unterschied zur Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung nach § 37 ergeben sich für die Vermittlungsgutscheine insgesamt positive Wirkungen. Entscheidend für dieses Ergebnis ist allerdings das Jahr, in dem der Gutschein ausgegeben wurde. Die positive Wirkung ist ausschließlich auf die Ergebnisse für ausgegebene Gutscheine im Jahre 2005, also die Zeit nach der Neuordnung des Instruments, zurückzuführen. VGS-Bezieher des Jahres 2005 haben im Vergleich zur Kontrollgruppe eine deutlich höhere Integrationsquote; damit gelangten diese 2005 häufiger in Beschäftigung. In fast allen Gruppen zeigen sich diese besseren Integrationsraten im Vergleich zur Kontrollgruppe, insbesondere auch bei der Gruppe der über 55-Jährigen. Für junge Frauen unter 25 Jahren ist der Vermittlungsgutschein dagegen kein geeignetes Instrument, um eine Integration in den Arbeitsmarkt zu befördern. Die Wirkungsergebnisse für das Jahr 2005 gelten nur für den SGB-III-Bereich.

Beschäftigungsverhältnisse, die durch das Einlösen eines Vermittlungsgutscheins zustande gekommen sind, wurden aber schneller wieder aufgelöst. Dies gilt für Männer und Frauen gleichermaßen. Bei Männern ist dieser Effekt allerdings hoch signifikant, das heißt, diejenigen Gruppen, die vom Vermittlungsgutschein am meisten profitieren und von privaten Vermittlern am ehesten in Beschäftigung gebracht werden, beenden diese dann früher als die Vergleichsgruppen. Die insgesamt festzustellende höhere Abgangsrate aus der Beschäftigung bei den VGS-Einlösern ist im Vergleich zur Kontrollgruppe auf die erheblichen Differenzen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. In Westdeutschland zeigen sich hingegen keine größeren Unterschiede zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe, wie die Verläufe der Überlebenskurven belegen.

Option A: Instrument abschaffen

Nach der Reform für das Jahr 2005 ist der VGS das einzige Instrument der vier untersuchten vermittlungsnahen Dienstleistungen, das robuste positive Wirkungsergebnisse über ein breites Spektrum von regionalen Arbeitsmarktlagen und Teilnehmergruppen aufweist. Diese Ergebnisse würden für eine Fortführung sprechen. Für eine Abschaffung sprächen hingegen Mitnahmeeffekte, deren genaues Ausmaß unklar bleibt, auf die jedoch starke Hinweise vorliegen. Hinzu kommt die schwache Kosteneffizienz.

Option B: Instrument beibehalten und optimieren

Will man die Vermittlung durch Dritte weiter über den Vermittlungsgutschein betreiben, so wäre der Marktzugang der Anbieter und die Zugangssteuerung für die Bewerber zu überdenken. Um den Informationsstand von Bewerbern über die Qualitätsstandards privater Vermittler zu verbessern, bestünde eine Möglichkeit darin, den Arbeitssuchenden mit Ausgabe des Vermittlungsgutscheins Zusatzinformationen an die Hand zu geben, beratend darauf zu verweisen, welche Mindeststandards ein Privater einhalten sollte und wo sich die Arbeitssuchenden informieren können. Damit übernehme allerdings wieder die BA Informationsaufgaben, die eigentlich die Branche selbst tragen müsste. Zudem sind grundlegende Qualitätsprobleme bei jenen Anbietern, die gezielt an den Grenzen des Legalen agieren, so auch nicht zu lösen. Maximale Transparenz der bestehenden Angebote privater Vermittler herzustellen, erscheint angesichts des Informationsverbots der Agenturen über die Privaten und der zersplitterten Verbändelandschaft der Branche kaum möglich.

Um die Effizienz des Instruments zu steigern, wäre an den Verteilungswirkungen und den Creaming-Effekten sowie an den Mitnahme- und (schwer nachweisbaren) Missbrauchseffekten anzusetzen. Eine zentrale Frage in der Ausgestaltung des Vermittlungsgutscheins ist dabei die Zielgruppendefinition und der Vergütungsmodus.

Offen bleibt, ob es privaten Vermittlern gelingt, zusätzliche Stellen zu generieren, oder ob lediglich Verdrängungseffekte einsetzen. In der Implementationsanalyse fanden sich Hinweise auf beide Effekte. Zum einen akquirieren die Privaten zusätzliche Stellen gerade bei kleinen Unternehmen, die nach den Arbeitgeber-Handlungsprogrammen nicht unbedingt Zielkunden der BA sind. Zum anderen nutzen sie die üblichen Suchwege, um ihren Bewerbern zusätzliche Angebote zu machen.

Eine weitere Frage ist, ob der Gutschein nicht den Markt der Arbeitsvermittlung schwerwiegend beeinträchtigt. Die klassische stellenorientierte Personaldienstleistung finanziert sich über die Aufträge der Arbeitgeber, die für die Dienstleistung der Personalauswahl zahlen. Mit dem Vermittlungsgutschein können Unternehmen nun ihre Personalsuche nicht nur komplett outsourcen, sondern auch von der Versicherungsgemeinschaft bzw. vom Steuerzahler finanzieren lassen.

Der Rechtsanspruch nach dem SGB III ist prinzipiell richtig, wenn die Erbringung von Vermittlungsdienstleistungen über den Vermittlungsgutschein im Wettbewerb zur öffentlichen Arbeitsverwaltung stehen soll. Theoretisch könnten Gutscheine an jeden berechtigten Leistungsempfänger schon in der Eingangszone ausgegeben werden. Allerdings wäre der Markt der privaten Anbieter angesichts der Zahl der Arbeitslosen mit dieser flächendeckenden Nachfragesteigerung wohl überfordert. Zudem ergäben sich Mitnahmeeffekte gerade für jene Arbeitslosen, die auch ohne den Gutschein eine neue Beschäftigung fänden.

In der Gesamtschau sprechen die Evaluierungsergebnisse tendenziell eher für eine Beibehaltung und Weiterentwicklung des Instruments. Dabei gälte es allerdings, die Informations- und Qualitätsdefizite zu beheben.

Option C: Zusammenlegung von Instrumenten und grundlegende Neuordnung der Steuerungsmechanismen zur Einbeziehung Dritter in die Vermittlung

Option C.1: Zusammenlegung von Instrumenten

Der Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshof 2005, S. 27 f.) hat eine Zusammenlegung der zwei Instrumente § 421i und § 37 vorgeschlagen – was de facto auf eine Abschaffung des einen oder des anderen Instruments hinausläufe. Diese Zusammenlegung erscheint uns wenig sinnvoll, da § 421i eine andere Zielrichtung verfolgt als der § 37. Bei einer Fusion der Instrumente ginge die oben beschriebene Grundausrichtung des § 421i unweigerlich verloren.

Viel näher liegt dagegen die Zusammenlegung von Beauftragungen mit der gesamten Vermittlung nach § 37 und der Einbindung privater Dienstleister über den Vermittlungsgutschein: Diese Leistungen sind einander inhaltlich deutlich stärker verwandt als die §§ 37 und 421i. Die verschiedenen Rechtsansprüche auf die Einbeziehung Dritter nach §§ 37 und 421g wären zu vereinheitlichen.

Auch bei einer solchen Zusammenlegung von § 37 und dem VGS wäre vorab politisch zu klären, ob ein Wettbewerbs- oder eher ein Kooperationsverhältnis zwischen öffentlicher und privater Vermittlung angestrebt wird. Will man eine systematische Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Vermittlung, dann bräuchte man einen auch umgesetzten Rechtsanspruch auf private Vermittlung für die Arbeitssuchenden. Dieser dürfte allerdings stark selektive Anreizwirkungen (Creaming) hervorrufen, wenn nicht fallspezifisch gestaffelt wird.

Setzt man eher auf ein kooperatives Modell, müsste man sich hier systemlogisch für eine Ermessensleistung entscheiden und das (neue, zusammengelegte) Instrument eventuell auf jene einfachen Zielgruppen konzentrieren, für die private Anbieter bei guter Marktlage bessere Integrationsleistungen erzielen. Jene guten Bewerber können allerdings bei weiterer Optimierung des Arbeitgeberservices der Agenturen auch von diesem besonders gut vermittelt werden.

Für dieses mögliche neue Vermittlungsinstrument müsste man zwischen der Steuerung über Kontraktmanagement oder Gutschein entscheiden. Es käme grundsätzlich auch ein alternativer Steuerungsmodus in Betracht. Die unten skizzierte mögliche Modifikation der Gutscheinlösung um ein Zulassungsverfahren wäre eine solche Alternative.

Option C.2: Neujustierung der Steuerungsmechanismen für Vermittlungsdienstleistungen

Nach den Ergebnissen dieser Studie blieb der Wettbewerb beim Kontraktmanagementverfahren nach VOL/A durch die Vergabepaxis im Untersuchungszeitraum auf den Moment der Zuschlagserteilung begrenzt. Ein Leistungserbringungswettbewerb zwischen den Anbietern wird weder durch Wahlmöglichkeiten der Nutzer, noch durch eine effektive Berücksichtigung der Ergebnisse der Auftragnehmer bei Vergabeentscheidungen in den Folgejahren stimuliert.

Problematisch erscheint, dass die Wirkungen der Vergabepaxis bisher in keiner Weise ausreichend untersucht sind. Darüber hinaus ist es in der aktuellen sozialrechtlichen und sozialpolitischen Debatte noch durchaus umstritten, inwieweit die Anwendung des Vergaberechts auf Arbeitsmarktdienstleistungen, insbesondere für an individuellen Bedarfen orientierte und für berufsvorbereitende Maßnahmen, zulässig bzw. notwendig ist.²⁶⁰

Da die Einkaufsprozesse die Wirksamkeit und Effizienz aller wettbewerblich eingekauften Instrumente (also nicht nur der drei Instrumente nach §§ 37, 37c und 421i) beeinflussen, empfehlen wir, die Vergabepaxis der BA grundlegend zu evaluieren.

Von den Ergebnissen einer solchen Evaluation wäre letztlich die Entscheidung abzuleiten, ob die wettbewerbliche Vergabe als dominierender Modus für arbeitsmarktliche Vermittlungsdienstleistungen weitergeführt (Variante 1) oder ggf. wieder abgeschafft (Variante 2) werden sollte. Die Frage ergäbe sich ohnehin aus der möglichen Verlängerung des § 421i SGB III: In diesem Rahmen entscheidet sich, ob der Gesetzgeber die bisher experimentelle Anwendung des Vergaberechts zum allgemeingültigen Verfahren des SGB III machen will.

Bei einer Weiterführung des Kontraktmanagements auf Basis von Vergabeverfahren (Variante 1) ergäben sich folgende Ansatzpunkte zur Optimierung:

- Verbesserung der Marktstruktur durch (Re-)Vitalisierung der Anbiervielfalt bei Sicherung des Wettbewerbs und des faktischen Marktzugangs;

260 Vgl. Neumann et al. (2004), Schierholz (2004), Storost (2005), Burghardt (2006) und die ausführliche Diskussion im Heft 3/2006 des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit.

- die Verbesserung der Anreizstrukturen durch Verhinderung von Preisdumping, hinreichende Gewichtung qualitativer Aspekte und intelligente Risikoaufteilung;
- Reduzierung von Transaktionskosten durch längere Auftragszeiträume und transparentere Veröffentlichungen;
- Sicherung der Wahlfreiheit der Kunden und Eingehen auf individuelle Bedarfe (Responsivität);
- Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit;
- Verbesserung des Monitorings und der Transparenz im Sinne der öffentlichen Verantwortung (public accountability).

Will man angesichts der Umsetzungsprobleme die bisher vergaberechtlich beschafften Instrumente in einer anderen Form bereitstellen, ohne wettbewerbsrechtliche Vorgaben zu verletzen (Variante 2), kämen als grundlegende Alternativen folgende Möglichkeiten in Betracht:

- Leistungserbringungsverträge über Rahmenvereinbarungen oder
- Umbau der Gutscheinelösung auf Zulassungsverfahren.

Bei der Beauftragung Dritter über Rahmenvereinbarungen würde allerdings wieder das Vergaberecht greifen, mit all seinen beschriebenen Problemen: Sobald die Agenturen aus wirtschaftlichen Gründen zwischen Anbietern auswählen, mit denen sie Rahmenvereinbarungen schließen wollen, wird der Marktzugang begrenzt. Als öffentliche Aufträge würden diese Leistungen dem Vergaberecht unterliegen.

Wenn man die Gutscheinelösung optimieren möchte, dann müsste man die Qualitätsprobleme lösen. Dazu gibt es prinzipiell zwei Wege: die Zertifizierung der Anbieter oder Präqualifikationsverfahren vor der Zulassung der Anbieter. Die Zertifizierung birgt die vom Bildungsgutschein bekannten Probleme. Erschwerend kommt die Vielfalt der Branchenverbände der privaten Vermittler hinzu, die sich bisher zwar auf Mindestqualitätsstandards, aber nicht auf Zertifizierungsverfahren einigen konnten.

Im Falle eines Zulassungsverfahrens vor der Erteilung der Gewerbeerlaubnis könnten alle geeigneten Anbieter zugelassen werden, ohne ihnen eine Kapazitätsauslastung zu garantieren. So würde man einen offenen Marktzugang für alle interessierten Anbieter mit Wahlmöglichkeiten für die Bewerber koppeln. Die zugelassenen Anbieter könnten auf der Homepage der Agenturen publiziert werden, ähnlich der bisher praktizierten Lösung, die vor Ort tätigen PSA als Kooperationspartner zu präsentieren. Die Bewerber könnten sich so über die zugelassenen Anbieter informieren, das Beratungsverbot der BA würde den Informationsfluss über vorhandene Anbieter nicht länger behindern. Probleme ergeben sich in einer solchen Variante allerdings durch die Frage, wer die Eignung der Anbieter prüfen und deren Zulassung erteilen soll.

Die Bewerber würden (evtl. bedarfsabhängig gestaffelte) personenbezogene Budgets oder Schecks bekommen, mit denen sie sich bei einem oder mehreren vor Ort zugelassenen Bewerbern um Vermittlungsunterstützung bemühen könnten bzw. müssten. Die zugelassenen Anbieter könnte man zudem verpflichten, jeden Bewer-

ber mit dem entsprechenden Budget/Scheck anzunehmen. So wären Creaming-Strategien der privaten Dienstleister einzudämmen.

Über ein solches Verfahren wäre ein Wettbewerb um die beste Leistungserbringung, nicht nur ein Wettbewerb um den Zuschlag zu einem ausgeschriebenen Los, herzustellen. Im Gegensatz zum heutigen Vergütungsgutschein ließen sich durch die Zulassung Qualitätsprobleme präventiv lösen, durch die Publikation der zugelassenen Anbieter ließen sich die Informationsdefizite reduzieren. Würden darüber hinaus die Erfolge der privaten Anbieter über die Veröffentlichung der Ergebnisse des ohnehin notwendigen Monitorings vergleichbar publiziert, könnte der Leistungserbringungs-wettbewerb weiter angeregt werden.