

IAB *Forschungsbericht*

Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Nr. 5/2005

Vermittlungsgutscheine

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

Teil V

Kosten-Nutzen-Analyse

Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager

Vermittlungsgutscheine

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

Teil V

Kosten-Nutzen-Analyse

Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager (ZEW Mannheim)

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.

Abstract

Zur Bewertung des Ressourceneinsatzes der Bundesagentur für Arbeit wird eine fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) auf Basis der Mikro- und Makroanalyse durchgeführt. Bei der Berechnung der Ertragseffekte werden direkte und indirekte Maßnahmeneffekte einbezogen. Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die Zusatzlasten der Besteuerung bleiben unberücksichtigt. Nach unseren Berechnungen betragen in Ostdeutschland die Kosten für Ausgabe und Einlösung der im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine 6,5 Millionen €, in Westdeutschland 4,8 Millionen €. Dem steht ein Nutzen durch die Einsparung von Leistungen der Bundesagentur für Arbeit an die ursächlich durch die Vermittlungsgutscheine Beschäftigten sowie die von diesen zusätzlich gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge gegenüber. Diese Position wird jedoch noch durch die im Rahmen der Makroanalyse gefundenen indirekten negativen Effekte vermindert. Substitutions- und Verdrängungseffekte haben offenbar für die Gruppe der Nichtteilnehmer die Einmündung in Beschäftigung in einem signifikanten Maße erschwert. Diese Mehrkosten können aufbauend auf den Mikroanalysen ebenfalls abgeschätzt werden. Der mit diesem Verfahren ermittelte Nutzen beträgt in Ostdeutschland für den kurzen Zeitraum von 6 Monate nach Einmündung in die Beschäftigung 2,2 Millionen €, in Westdeutschland 4,4 Millionen €. Demnach scheinen für den Fiskus einschließlich Bundesagentur für Arbeit die Nettokosten der Vermittlungsgutscheine, die im Mai und Juni 2003 ausgegeben wurden, für Ostdeutschland höher als für Westdeutschland zu sein. Es handelt sich um erste Zwischenergebnisse, die noch der Überprüfung (Verlängerung des Beobachtungszeitraumes) bedürfen.

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 Umfangs 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 mikroökonomischen 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. Der Teil VI enthält 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 VIa den Text mit integrierten Tabellen, Teil VIb einen umfangreichen Tabellenanhang für vertiefende Informationen. Im Teil VII werden alle bislang vorliegenden Ergebnisse des Projekts zusammengefasst; auf dieser Basis werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Vermittlungsgutscheins gegeben.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6
1 Methodik	6
1.1 Kosten-Nutzen-Analyse auf unterschiedlichen Ebenen.....	6
1.2 Mikrofundierte Schätzung von Kosten und Nutzen	8
1.3 Berücksichtigung indirekter Effekte	11
2 Ergebnisse.....	12
3 Zusammenfassung	20
Literatur	20

Übersicht

Um eine umfassende Bewertung des Vermittlungsgutscheines zu ermöglichen, ist eine Kosten-Nutzen-Analyse erforderlich. Diese wird im Rahmen des vorliegenden Projektes auf Basis der Mikro- und Makroanalysen zu den Eingliederungswirkungen durchgeführt. Dabei werden die Maßnahmeneffekte bei der Berechnung der Nutzeneffekte einbezogen. Es wird jedoch keine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse vorgenommen, die Wirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die Zusatzlasten der Besteuerung berücksichtigt. Die Kosten-Nutzen-Analyse wurde in Kooperation mit dem Controlling der BA erstellt, das ergänzende Informationen zu den Maßnahmekosten zur Verfügung stellte. In Abschnitt 1 werden die methodischen Überlegungen beschrieben, in Abschnitt 2 die Ergebnisse dargestellt, Abschnitt 3 fasst zusammen.

1 Methodik

Mit der auf der Mikro- und Makroebene durchgeführten ökonometrischen Evaluation werden die Effekte der VGS abgeschätzt. Zur Vervollständigung dient eine Kosten-Nutzen-Analyse, auf deren Basis im Prinzip die ökonomische Effizienz dieses Instruments abgeschätzt werden kann. Dafür sollen Kosten und Nutzen ermittelt und einander gegenübergestellt werden. Grundsätzlich ist ein Vergleich von Kosten und Nutzen für unterschiedliche Ebenen durchführbar. Mögliche Untersuchungsebenen werden in Abschnitt 1.1 dargestellt: die Individualebene, die Ebene der einzelnen Agentur, die Ebene der Bundesagentur für Arbeit sowie die gesamtwirtschaftliche Ebene. In Abschnitt 1.2 wird dargestellt, auf welche Weise Nutzen und Kosten der Vermittlungsgutscheine basierend auf den Ergebnissen der mikroökonomischen Evaluation geschätzt werden können. Hierbei bleiben jedoch zunächst mögliche indirekte kostenverursachende Effekte auf Nichtteilnehmer unberücksichtigt. Abschnitt 1.3 beschreibt darum die Verfeinerung der Analyse durch die Hinzunahme der Ergebnisse der makroökonomischen Evaluation zu den indirekten Effekten.

1.1 Kosten-Nutzen-Analyse auf unterschiedlichen Ebenen

Abhängig von dem Ziel einer Evaluation sind im Rahmen der KNA unterschiedliche Ebenen zu betrachten. Im Falle der vorliegenden Studie wäre es beispielsweise denkbar, Kosten und Nutzen der Volkswirtschaft insgesamt, der Bundesagentur für Arbeit, einer einzelnen Arbeitsagentur oder

auch für eine bestimmte Personengruppen abzuschätzen und gegenüberzustellen. Dabei sind jeweils andere Daten zu berücksichtigen. Bezieht man sich auf eine einzelne Personengruppe, so interessieren nur die Kosten- und Nutzenaspekte, die diese wirklich betreffen. Für die Gruppe der Teilnehmer könnte man als Nutzen den beschleunigten Abgang aus Arbeitslosigkeit angeben, der sich vor allem durch geringere Suchkosten und ein erhöhtes Einkommen auswirkt und damit als Geldwert den Kosten vergleichbar wird. Letztere könnten sich für die Gruppe der Teilnehmer aus Kürzungen staatlicher Unterstützung oder aus dem Verzicht auf Freizeit zusammensetzen. Der zuletzt genannte Effekt ist allerdings schwer quantifizierbar und bleibt darum oft unberücksichtigt (vgl. Greenberg 1997).

Betrachtet man dagegen die Ebene einer einzelnen Arbeitsagentur, so verteilen sich Kosten und Nutzen auf andere Weise. In diesem Fall zählen die durch den beschleunigten Abgang in Beschäftigung eingesparten Unterstützungsleistungen zum Nutzen. Ein solcher kann sich zusätzlich dadurch ergeben, dass durch die private Vermittlung der Arbeitsuchenden über die VGS weniger Zeit der Agenturmitarbeiter in Anspruch genommen wird. Die im Falle der Einlösung eines VGS anfallenden Prämien stellen einen großen Teil der Kosten für jede einzelne Arbeitsagentur dar. Außerdem entstehen Verwaltungs- und Informationskosten. Treten indirekte Effekte auf, müssten weitere Kosten für die Unterstützung anderer Arbeitsloser eingerechnet werden, dies wäre z. B. im Falle von Substitutionseffekten zu betrachten (wenn andere Arbeitslose langsamer vermittelt werden).

Kosten und Nutzen für die Bundesagentur für Arbeit sollten sich idealerweise aus der Summe der für jede einzelne Arbeitsagentur geschätzten Werte ergeben. Zusätzlich müssen Gemeinkosten der Verwaltung bei der Zentrale in Nürnberg berücksichtigt werden. Auf der Nutzenseite lassen sich auch die höheren Steuern und Sozialabgaben aufführen, die dem Fiskus im Falle positiver Maßnahmeneffekte z. B. durch eine erhöhte Beschäftigung zukommen.

In Bezug auf die Volkswirtschaft insgesamt wird in vielen Analysen die durch die Maßnahme hervorgerufene Steigerung der Produktion als Hauptnutzen angegeben. Diese wird oft durch höheres Einkommen gemessen, wobei letzteres aus beobachteten Daten für die Zukunft extrapoliert wird. Denn ein Großteil des Nutzens kann sich erst nach Ende des Beobach-

tungszeitraums einstellen. Damit die so ermittelten Werte mit den heute anfallenden Kosten vergleichbar sind, müssen sie abgezinst und anschließend summiert werden. Um den Nutzen auf diese Weise zu schätzen, ist allerdings eine Reihe von Annahmen bezüglich Wirkungsdauer, Diskontsatz etc. zu treffen, welche die Ergebnisse stark beeinflussen. Zusätzlich wird in einigen Studien ein Nutzen von aktiver Arbeitsmarktpolitik in Form von niedrigeren Kriminalitätsraten berechnet, der sich zum Beispiel mit Hilfe niedrigerer Justizkosten abbilden lässt (vgl. Delander/Niklasson 1996). Kosten auf volkswirtschaftlicher Ebene entstehen, wenn die Maßnahme über zusätzliche Steuern finanziert wird, sodass es zu einem Nettowohlfahrtsverlust kommen kann. Diese Möglichkeit wird nicht immer berücksichtigt. Die gesamtwirtschaftliche Ebene wird hier in dem Umfang einbezogen, wie sie sich auf der Ebene der Bundesagentur für Arbeit niederschlägt. Die dem Fiskus zukommenden Steuern und Sozialabgaben auf der Nutzenseite werden soweit möglich berücksichtigt. Es handelt sich also im vorliegenden Fall de facto um eine fiskalische Kosten-Nutzen-Analyse.

1.2 Mikrofundierte Schätzung von Kosten und Nutzen

Die Analyse wird zunächst für die Monate Mai und Juni 2003 durchgeführt. Kosten und Nutzen für die Ebene der Bundesagentur für Arbeit sollten aufgrund heterogener Beschäftigungseffekte aufbauend auf den für die einzelnen Arbeitsagenturen ermittelten Werten geschätzt werden. Die relevanten Kosten lassen sich dafür einerseits aus den Individualdaten, andererseits aus den Informationen des Controllings der Bundesagentur für Arbeit sowie aus einem für die Untersuchung ausgewerteten Bericht des Bundesrechnungshofs abschätzen. Die folgenden Kosten- und Nutzenpositionen sind bei der Analyse zu berücksichtigen:

Kosten

- Ein Großteil der Kosten ergibt sich aus der Summe der an die privaten Vermittler zu zahlenden Prämien, die direkt aus den Individualdaten zu eingelösten Vermittlungsgutscheinen abgelesen werden können.
- Weiterhin muss der in den einzelnen Arbeitsagenturen entstehende Verwaltungsaufwand bei Ausgabe und Einlösung der VGS einschließlich der Missbrauchskontrolle mit einbezogen werden. Die Kosten ergeben sich als Produkt von Zeiteinsatz und Kosten pro Zeiteinheit. Es wäre somit zunächst der erforderliche Zeiteinsatz für die oben genannten Tätigkei-

ten festzustellen. Als Kosten pro Zeiteinheit wären streng genommen Opportunitätskosten anzusetzen. Da diese nicht ermittelt werden können, werden Personalkostensätze für Mai/Juni 2003 angesetzt.

- Weitere Kosten fallen in den Agenturen im Zusammenhang mit dem Instrument VGS an, etwa für die Information der Kunden über VGS sowie auf den höheren Hierarchieebenen der Agentur. Optimal wäre es, wenn es Informationen über Zeitaufwand und Personalkostensätze differenziert nach der Hierarchieebene der beteiligten Mitarbeiter gäbe, sodass deren Zeiteinsatz differenziert bewertet werden kann. Tatsächlich konnten der Zeitaufwand jedoch nicht mit diesem Detaillierungsgrad ermittelt werden. Daher wurden durchschnittliche Personalkostensätze verwendet.
- Zu berücksichtigen ist auch der Verwaltungsaufwand der Zentrale in Nürnberg sowie ggf. der Regionaldirektionen, soweit er dem Instrument VGS eindeutig zugerechnet werden kann. Auch hier wäre der Personalaufwand mit den Dimensionen Zeiteinsatz und Personalkostensätze, differenziert nach Hierarchieebene, zu berücksichtigen, sowie der Materialaufwand und ggf. kalkulatorische Mieten. Da diese (relativ geringen) Posten nur geringen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben, werden Näherungswerte angesetzt.

Nutzen

- Zunächst ist abzuschätzen, in welchem Umfang Leistungen der BA eingespart werden können. Dazu werden die Ergebnisse der mikroökonomischen Evaluation herangezogen. Es wurde abgeschätzt, inwiefern sich über die VGS der Abgang in Beschäftigung beschleunigt. Dadurch verringern sich die Ausgaben der Arbeitsagenturen für Arbeitslosengeld, bzw. Arbeitslosenhilfe. Zu beachten ist allerdings, dass die Höhe dieser Zahlungen für jeden einzelnen Teilnehmer variiert. Für jeden VGS-Vermittelten sollte also die Zeit Δt_i , um die seine Arbeitslosigkeitsdauer durch den VGS reduziert wird, mit den in seinem speziellen Fall eingesparten Leistungen pro Zeiteinheit, b_i , multipliziert werden. Der Nutzen durch Leistungsreduktion (N_{LR}) insgesamt ergibt sich somit durch:

$$N_{LR} = \sum_i \Delta t_i * b_i$$

Aus den geschätzten Treatment Effekten der Mikroanalyse könnte die Leistungsreduktion folgendermaßen berechnet werden: Für jeden Teilnehmer, der sich durch den VGS (also kausal) nicht mehr in Arbeitslosigkeit befindet, wäre die Leistungseinsparung zu berechnen. Diese

kann man aus der entsprechenden Leistung für die zugehörige Kontrollperson abschätzen.¹ Da die Leistungen im Zeitablauf variieren, ist dies streng genommen für jeden Tag einzeln zu berechnen. Dann ist es aber einfacher, nicht den Umweg über die Effekte auf den Verbleib an bestimmten Stichtagen zu gehen, sondern gleich eine neue Zielgröße „Summe der Leistungen der BA innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach der Ausgabe“ zu definieren und zu berechnen. Wenn auch für diese die Annahme der bedingten Unabhängigkeit² zutrifft, so ist ein konsistenter Schätzer für die Leistungsreduktion die Differenz dieser Zielgröße für die gematchte Kontrollgruppe und die Teilnehmergruppe.

- Ebenfalls unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse können auf staatlicher Ebene hinzugewonnene Einnahmen durch Steuern und Sozialabgaben geschätzt werden. Dafür müsste aber bekannt sein, wie hoch das Einkommen der Vermittelten ist. Dieser Nutzen könnte zudem zwei unterschiedliche Ursachen haben. Einerseits müssen die Vermittelten durch den beschleunigten Abgang in Beschäftigung früher Steuern und Sozialabgaben zahlen, andererseits beziehen die Vermittelten möglicherweise durch eine verbesserte Matchingeffizienz ein höheres Einkommen, als es ohne Inanspruchnahme dieses Instruments der Fall gewesen wäre. In diesem Fall müsste auch ein größerer Steuerbetrag bezahlt werden. Der Nutzen durch diesen Effekt (N_St) kann approximativ berechnet werden als:

$$N_St = \sum_i \Delta t^{b_i} * e_i * s + \sum_i t^{b_i} * \Delta e_i * s$$

wobei t^{b_i} für die Dauer der Beschäftigung des VGS-Vermittelten steht, in dem sein Einkommen höher ist als im kontrafaktischen Zustand, e_i für den Bruttolohn des VGS-Vermittelten und s den durchschnittlichen Steuersatz inklusive aller Sozialabgaben darstellt. N_St wird in der vorliegenden Untersuchung dadurch abgeschätzt, dass man zunächst die Differenz der Zielgröße „Lohnsumme innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach der Ausgabe“ in der Teilnehmer- und der gematchten Kontrollgruppe bildet. Dies ist ein Schätzer für die zusätzlichen Lohneinkommen durch VGS. Dieser Wert wird anschließend mit s multipliziert.

- Eine Reduktion der Arbeitslosigkeit führt auch dazu, dass den Agenturen weniger Verwaltungsaufwand durch die Betreuung dieser Arbeitslosen

¹ Vgl. zu den methodischen Grundlagen Teil III des Forschungsberichtes.

² Vgl. zu den methodischen Grundlagen Teil III des Forschungsberichtes.

entsteht. Auch hier wäre wieder die zeitliche Dimension dieses Aufwands mit den Personalkostensätzen zu bewerten.

- Eine Reduktion des Verwaltungsaufwands könnte schon dadurch entstehen, dass Arbeitslose mit VGS im Durchschnitt seltener bei den Agenturen erscheinen, da der private Vermittler einen Teil der „Betreuung“ übernimmt. Dazu könnte die Implementationsanalyse ggf. noch Erkenntnisse liefern.

Die beiden letztgenannten Posten konnten im Rahmen der Implementationsanalyse bisher nicht ermittelt werden und blieben daher bei der Untersuchung außer Ansatz. Mit der Gegenüberstellung der ermittelten Kosten und Nutzen ist eine erste Abschätzung der Effizienz des Instruments möglich. Allerdings bleiben in diesem Fall indirekte Effekte unberücksichtigt, denen über den Einbezug der Ergebnisse der makroökonomischen Analyse Rechnung getragen werden soll.

1.3 Berücksichtigung indirekter Effekte

Der im Falle der VGS bedeutendste indirekte Effekt ist der Substitutionseffekt. Zwar gehen die VGS-Vermittelten früher in Beschäftigung ab, doch verlängert sich möglicherweise gleichzeitig die Arbeitslosigkeitsdauer von Nichtteilnehmern. Wird für die kürzere Arbeitslosigkeitsdauer der Teilnehmer ein Nutzen durch eingesparte Sozialleistungen angesetzt, so muss entsprechend berücksichtigt werden, dass bei einem längeren Verbleib anderer Arbeitsloser in Arbeitslosigkeit Mehrkosten für die BA durch zusätzliche Leistungen anfallen. Analog zur Nutzenberechnung wäre es hierfür nötig, die Höhe der zusätzlichen Zahlungen abzuschätzen.

Während die Teilnehmer bekannt sind, und so die Möglichkeit besteht, Informationen zu ihrem Leistungsbezug in die Überlegungen mit einzubeziehen, bleibt im Rahmen der makroökonomischen Evaluation offen, welche Nichtteilnehmer durch die indirekten Effekte negativ betroffen sind. Es ist also notwendig, Hypothesen über die betroffene Gruppe von Nichtteilnehmern aufzustellen. Am Wahrscheinlichsten scheint es dabei zu sein, dass die Gruppe der Betroffenen ähnliche Charakteristika aufweist wie die VGS-Vermittelten. Denn die durch VGS vermittelte Beschäftigung wäre ja andernfalls an diese Gruppe der Nichtteilnehmer vermittelt worden. Daher wird in der Analyse so verfahren, dass der Mittelwert der Leistungen der Vermittelten angesetzt wird, um die durch die indirekten Effekte entste-

henden Kosten abzuschätzen. Gleichzeitig würde die längere Verweildauer in Arbeitslosigkeit dann auch wieder Mehraufwand an Mitarbeiterzeit in den Arbeitsagenturen bedeuten.

2 Ergebnisse

Im Folgenden werden erste, nicht als abschließend zu betrachtende Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse für die im Mai und Juni 2003 ausgegebene VGS getrennt für Ost- und Westdeutschland dargestellt. Bei der Analyse, die auf der mikroökonomischen Untersuchung basiert, werden diejenigen ausgegebenen Gutscheine zugrunde gelegt, die dort aufgrund der Datenlage betrachtet werden konnten (29.785 für Ost- und 32.600 für Westdeutschland). Dieser Teil der Analyse bezieht sich nicht auf die Gesamtheit der ausgegebenen Gutscheine. Bei der Untersuchung, die auf der Makroevaluation basiert, werden sämtliche Gutscheine in Betracht gezogen, die laut BewA in den betrachteten Monaten ausgegeben wurden. Dies sind 33.004 in Ostdeutschland und 38.041 in Westdeutschland. Diese Zahlen weichen von denen ab, welche die Statistik der Bundesagentur für diese Monate nennt (36.718 und 43.922). Wie es zu dieser Abweichung kommt, konnte noch nicht geklärt werden.

Auf der Kostenseite werden alle Posten berücksichtigt, die in Abschnitt 1.2 aufgeführt wurden. Dabei ist folgendes zu den einzelnen Positionen zu beachten:

1. Verwaltungsaufwand bei der Ausgabe: als erste Annäherung werden die im Bericht des Bundesrechnungshofes überschlagsmäßig berechneten Stückkosten verwendet. Eine genauere Berechnung wird, wenn möglich, künftig vorgenommen. Setzt man den errechneten Betrag in Relation zu der Summe der Prämien, so wird deutlich, dass der Einfluss dieser Position ohnehin relativ gering ist. Da bei der Mikroanalyse nur ein Teil der ausgegebenen VGS betrachtet wird, wird diese (und auch die nächste) Position dabei entsprechend anteilig gekürzt.
2. Verwaltungsaufwand bei der Einlösung: es gilt das gleiche wie bei Position 1.
3. Prämien für eingelöste VGS: Die getätigten Auszahlungen werden aus den Mikrodaten ermittelt. Bei weniger als der Hälfte der Einlösungen kommt es zu einer Restzahlung. Es werden aufgrund der Datenlage zu-

nächst die Einlösungen mit Beschäftigungsbeginn innerhalb von 6 Monaten nach der Ausgabe berücksichtigt, diese machen einen sehr großen Teil aller Einlösungen aus. Die dazugehörigen Restzahlungen können dann in jedem Fall noch beobachtet werden (bis zu einem Jahr nach der Ausgabe).

4. Weiterer Verwaltungsaufwand in den Agenturen (neben Ausgabe und Einlösung): Es wird zunächst mangels genauerer Daten eine Experten-schätzung herangezogen: danach werden hierfür durchschnittlich 0,2 Stellen pro Agentur eingesetzt. Eine genauere Berechnung wird, wenn möglich, noch vorgenommen. Die Bewertung erfolgt in Ostdeutschland mit dem Durchschnitt der Besoldungs-/Vergütungsgruppen A10/IVb, A9/Vb und Vc (3.783 €), in Westdeutschland mit dem Durchschnitt der Besoldungs-/Vergütungsgruppen A11/IVa, A10/IVb, A9/Vb und Vc (4.671 €).
5. Verwaltungsaufwand in der Zentrale und in den Regionaldirektionen: Es wurde zunächst angenommen, dass hier sechs Stellen anfallen. Diese wurden mit 6.000 € im Monat bewertet und hälftig Ost- und Westdeutschland zugerechnet.

Auf der Nutzenseite wurde die Positionen Einsparung an Verwaltungsaufwand durch geringere Arbeitslosigkeit und weniger Betreuungsaufwand zunächst nicht angesetzt, da eine Abschätzung zum jetzigen Zeitpunkt schwierig erscheint. Da der Vermittlungsgutschein auch dazu dient, die Vermittlungstätigkeit teilweise von den Agenturen auf private Vermittler zu verlagern, sollten diese Posten jedoch zukünftig noch abgeschätzt werden. Bisher wurden die folgenden Positionen auf der Nutzenseite betrachtet:

6. Einsparungen bei Leistungen der Bundesagentur: Für die auf der Mikroanalyse basierende Kosten-Nutzen-Rechnung wird dieser Betrag durch den Vergleich von Teilnehmern und Kontrollgruppe geschätzt, wie in Abschnitt 1.3 beschrieben. Beim Übergang auf die Makroebene sind Korrekturen vorzunehmen. Einerseits werden insgesamt einige tausend VGS mehr ausgegeben als in Mikroanalyse berücksichtigt. Es wird angenommen, dass die Einsparungen bei diesen VGS im Durchschnitt genauso groß sind, sodass eine proportionale Hochrechnung möglich ist.

Wichtiger ist die Berücksichtigung der indirekten Effekte auf der Makroebene. Unter der oben getroffenen Annahme, dass die negativ betroffenen Nichtteilnehmer im Durchschnitt den gleichen Leistungsbezug aufweisen wie die Teilnehmer, ist die folgende Korrektur möglich: Zunächst wird der geschätzte Makroeffekt ermittelt (long run multiplier). Für Ostdeutschland gehen demnach bei 100 zusätzlich ausgegebenen VGS 0,88 Personen zusätzlich in Beschäftigung über. Für Westdeutschland beträgt der entsprechende Wert 1,96 Personen. Die geschätzten Mikroeffekte betragen 4,8 bzw. 3,7 Prozentpunkte. Aus diesen Größen wird jeweils ein Quotient ermittelt, der besagt, welcher Anteil des Mikroeffektes nach Berücksichtigung der Substitutionseffekte auf der Makroebene verbleibt (18,25 Prozent für Ostdeutschland und 52,58 Prozent für Westdeutschland). Mit diesem Quotienten werden nun (zusätzlich zur oben genannten Korrektur) die in der Mikroanalyse geschätzten Einsparungen multipliziert, um die Einsparungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene abzuschätzen.

7. Zusätzliche Einnahmen des Fiskus und der Sozialversicherungen: Auch die zusätzlichen Lohneinkommen können in der Mikroanalyse durch einen Vergleich von Teilnehmern und Kontrollgruppe hinsichtlich dieser Variable (Bruttolöhne) geschätzt werden. Die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden vorsichtig mit 50 Prozent dieser Summe angesetzt (jeweils 21 % Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer plus Steuern). Bei der Makroanalyse erfolgen die gleichen Korrekturen wie bei den Leistungseinsparungen.

In der Kosten-Nutzen-Analyse für die Frist von 6 Monaten (1) wird davon ausgegangen, dass der geschätzte Treatment Effekt nur für die 6 Monate anhält, die auch in den Daten betrachtet werden können, und danach gleich 0 ist. Außerdem werden zu Illustrationszwecken zwei alternative Szenarien betrachtet: bei Variante (2) wird davon ausgegangen, dass die Effekte ein weiteres halbes Jahr anhalten und die Leistungseinsparungen und Mehreinnahmen dann noch 80 Prozent von denjenigen im ersten halben Jahr betragen. Danach sei der Effekt gleich 0. Bei Variante (3) wird zusätzlich zu Variante (2) davon ausgegangen, dass die Effekte noch weitere zwei Jahre anhalten und die Leistungseinsparungen und Mehreinnahmen dann noch 50 Prozent von denjenigen im ersten halben Jahr betragen.

Die Ergebnisse für Ostdeutschland sind in Tabelle 1 dargestellt. Basierend auf der Mikroanalyse ergibt sich im Basisszenario (1) ein positiver Nettotonutzen von 5,3 Mio. €. Berücksichtigt man aber die hohen Substitutionseffekte in Ostdeutschland, die über 80 Prozent der Individualeffekte kompensieren, so erhält man ein Minus von 4,2 Mio. €. Bei Variante (2) beträgt das Minus noch 2,4 Mio. €. Erst bei Variante (3) ergibt sich ein positiver Nettotonutzen von 2,1 Mio. €. Das Vorzeichen dreht sich um, wenn die Effekte etwa 26 Monate lang anhalten (zweites halbes Jahr 80 % der Geldbeträge des ersten, danach 50 %). Wie oben bereits erwähnt, konnte bei diesen Zahlen noch nicht eine mögliche Reduktion des Vermittlungsaufwandes bei den Agenturen berücksichtigt werden.

Für Westdeutschland (Tabelle 2) stellen sich bessere Ergebnisse ein. Auf der Mikroebene ergibt sich zwar im Basisszenario (1) mit 3,3 Mio. € ein geringerer Nettotonutzen als für den Osten. Dies ist in erster Linie auf die niedrigeren geschätzten Leistungseinsparungen zurückzuführen (rund 3,2 Mio. € weniger). Allerdings machen die geschätzten negativen indirekten Effekte in Westdeutschland nur knapp 50 Prozent der geschätzten Individualeffekte aus. Das hat einen großen Einfluss auf das Ergebnis auf der Makroebene. Die Nettokosten betragen dort für Westdeutschland im Basisszenario nur 0,2 Mio. €. Halten die Effekte noch 1,5 Monate länger an (bei 80 % der Einsparungen und Mehreinnahmen), so ergibt sich ein positiver Nettotonutzen. Bei Variante (2) beträgt er bereits 3,3 Mio. €.

Tabelle 1: Kosten-Nutzen-Analyse zu VGS-Ausgaben im Mai und Juni 2003, Ostdeutschland

Grundlage:	Mikro	Makro (alle BewA)		
Ausgegebene VGS	29.785	33.004		
Eingelöste VGS (6 Monate)	3.646	4.107		
Mehrbeschäftigung (6 Monate)	1.434	262		
Annahme Basisszenario (1): keine Leistungseinsparung und kein Mehreinkommen ab dem zweiten halben Jahr.				
Annahme Variante (2): Leistungseinsparung und Mehreinkommen sind im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gesunken. Danach keine mehr.				
Annahme Variante (3): Leistungseinsparung und Mehreinkommen im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gesunken. Im dritten bis sechsten halben Jahr um 50 Prozent gesunken. Danach keine mehr.				
<u>Mikroanalyse</u>				
Position	Anzahl	Wert pro Einheit	Summe	
Kosten				
1	Verwaltungsaufwand Ausgabe	29.785	6,70	199.560
2	Verwaltungsaufwand Einlösung (einschließlich Missbrauchskontrolle)	3.646	17,50	63.805
3	Prämien für eingelöste VGS			
	Erstzahlungen	3.646	1.000,00	3.646.000
	Restzahlung 500 €	626	500,00	313.000
	Restzahlung 1.000 €	481	1.000,00	481.000
	Restzahlung 1.500 €	670	1.500,00	1.005.000
4	weiterer Verwaltungsaufwand in Arbeits-agentur (geschätzt: 0,2 Stellen pro Agentur)	7	6.828,06	46.431
5	Verwaltungsaufwand Zentrale (3 Stellen)	3	10.829,60	32.489
Summe				5.787.284
		Kosten pro Mehrbeschäftigten		4.084
Nutzen				
6	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 1. Halbjahr			4.770.674
7	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 1. Halbjahr		12.660.487	6.330.244
8	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Arbeitslose			
9	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Vermittlungs-tätigkeit			
Summe				11.100.918
<u>Nettonutzen Mikroanalyse (1)</u>				5.313.633
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 2. Halbjahr			3.816.539
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 2. Halbjahr		10.128.390	5.064.195
<u>Nettonutzen Mikroanalyse (2)</u>				14.194.367
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 3. bis 6. Halbjahr			9.541.348
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 3. bis 6. Halbjahr		25.320.974	12.660.487
<u>Nettonutzen Mikroanalyse (3)</u>				36.396.202

Makroanalyse

	Position	Anzahl	Wert pro Einheit	Summe
Kosten				
1	Verwaltungsaufwand Ausgabe	33.004	6,70	221.127
2	Verwaltungsaufwand Einlösung (einschließlich Missbrauchskontrolle)	4.107	17,50	71.873
3	Prämien für eingelöste VGS			
	Erstzahlungen	4.107	1.000,00	4.107.000
	Restzahlung 500€	698	500,00	349.000
	Restzahlung 1.000€	530	1.000,00	530.000
	Restzahlung 1.500€	725	1.500,00	1.087.500
4	weiterer Verwaltungsaufwand in Arbeits- agentur (geschätzt: 0,2 Stellen pro Agentur)	7	7.566,00	51.449
5	Verwaltungsaufwand Zentrale (3 Stellen)	3	12.000,00	36.000
Summe				6.453.948
			Kosten pro Mehrbeschäftigten	24.956
Nutzen			Quotient Makroeffekt/Mikroeffekt:	0,1825
6	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 1. Halbjahr			964.743
7	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 1. Halbjahr		2.560.249	1.280.125
8	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Arbeitslose			
9	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Vermittlungs- tätigkeit			
Summe				2.244.868
Nettonutzen Makroanalyse (1)				-4.209.081
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 2. Halbjahr			771.794
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 2. Halbjahr		2.048.199	1.024.100
Nettonutzen Makroanalyse (2)				-2.413.187
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 3. bis 6. Halbjahr			1.929.486
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 3. bis 6. Halbjahr		5.120.499	2.560.249
Nettonutzen Makroanalyse (3)				2.076.549

Tabelle 2: Kosten-Nutzen-Analyse zu VGS-Ausgaben im Mai und Juni 2003, Westdeutschland

Grundlage:	Mikro	Makro (alle BewA)		
Ausgegebene VGS	32.600	38.041		
Eingelöste VGS (6 Monate)	2.199	2.628		
Mehrbeschäftigung (6 Monate)	1.206	634		
Annahme Basisszenario (1): keine Leistungseinsparung und kein Mehreinkommen ab dem zweiten halben Jahr.				
Annahme Variante (2): Leistungseinsparung und Mehreinkommen sind im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gesunken. Danach keine mehr.				
Annahme Variante (3): Leistungseinsparung und Mehreinkommen im zweiten halben Jahr um 20 Prozent gesunken. Im dritten bis sechsten halben Jahr um 50 Prozent gesunken. Danach keine mehr.				
Mikroanalyse				
Position	Anzahl	Wert pro Einheit	Summe	
Kosten				
1	Verwaltungsaufwand Ausgabe	32.600	7,70	251.020
2	Verwaltungsaufwand Einlösung (einschließlich Missbrauchskontrolle)	2.199	16,90	37.163
3	Prämien für eingelöste VGS			
	Erstzahlungen	2.199	1.000,00	2.199.000
	Restzahlung 500 €	294	500,00	147.000
	Restzahlung 1.000 €	314	1.000,00	314.000
	Restzahlung 1.500 €	421	1.500,00	631.500
4	weiterer Verwaltungsaufwand in Arbeits-agentur (geschätzt: 0,2 Stellen pro Agentur)	29	8.005,81	233.770
5	Verwaltungsaufwand Zentrale (3 Stellen)	3	10.283,64	30.851
Summe				3.844.304
		Kosten pro Mehrbeschäftigten		3.317
Nutzen				
6	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 1. Halbjahr			1.672.054
7	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 1. Halbjahr		10.866.973	5.433.487
8	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Arbeitslose			
9	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Vermittlungs-tätigkeit			
Summe				7.105.541
Nettonutzen Mikroanalyse (1)				3.261.237
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 2. Halbjahr			1.337.643
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 2. Halbjahr		8.693.578	4.346.789
Nettonutzen Mikroanalyse (2)				8.945.669
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 3. bis 6. Halbjahr			3.344.108
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 3. bis 6. Halbjahr		21.733.946	10.866.973
Nettonutzen Mikroanalyse (3)				23.156.750

Makroanalyse

	Position	Anzahl	Wert pro Einheit	Summe
Kosten				
1	Verwaltungsaufwand Ausgabe	38.041	7,70	292.916
2	Verwaltungsaufwand Einlösung (einschließlich Missbrauchskontrolle)	2.628	16,90	44.413
3	Prämien für eingelöste VGS			
	Erstzahlungen	2.628	1.000,00	2.628.000
	Restzahlung 500 €	355	500,00	177.500
	Restzahlung 1.000 €	372	1.000,00	372.000
	Restzahlung 1.500 €	498	1.500,00	747.000
4	weiterer Verwaltungsaufwand in Arbeits- agentur (geschätzt: 0,2 Stellen pro Agentur)	29	9.342,00	272.786
5	Verwaltungsaufwand Zentrale (3 Stellen)	3	12.000,00	36.000
Summe				4.570.615
			Kosten pro Mehrbeschäftigten	7.495
Nutzen			Quotient Makroeffekt/Mikroeffekt:	0,5258
6	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 1. Halbjahr			1.025.900
7	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 1. Halbjahr		6.667.507	3.333.754
8	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Arbeitslose			
9	Eingesparter Verwaltungsaufwand durch weniger Vermittlungstätigkeit			
Summe				4.359.654
Nettonutzen Makroanalyse (1)				-210.961
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 2. Halbjahr			820.720
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 2. Halbjahr		5.334.006	2.667.003
Nettonutzen Makroanalyse (2)				3.276.762
	Leistungseinsparung durch weniger Arbeitslose, 3. bis 6. Halbjahr			2.051.801
	zusätzliche Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, 3. bis 6. Halbjahr		13.335.014	6.667.507
Nettonutzen Makroanalyse (3)				11.996.070

3 Zusammenfassung

Zur Bewertung des Ressourceneinsatzes der Bundesagentur für Arbeit wurde eine erste vorläufige Kosten-Nutzen-Analyse auf Basis der Mikro- und Makroanalyse durchgeführt. Nach unseren Berechnungen betragen die Gesamtkosten der im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine auf der Mikroebene in Ostdeutschland 5,8 Millionen €, in Westdeutschland 3,8 Millionen €. Dem steht auf der Mikroebene ein Nutzen durch die Einsparung von Leistungen der Bundesagentur für Arbeit an die ursächlich durch die Vermittlungsgutscheine Beschäftigten gegenüber sowie durch die zusätzlich gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Sechs Monate nach der Ausgabe beträgt dieser Nutzen in Ostdeutschland 11,1 Millionen €, im Westen 7,1 Millionen €.

Diese Position wird jedoch noch durch die im Rahmen der Makroanalyse gefundenen indirekten negativen Effekte vermindert. Substitutionseffekte haben offenbar in einem signifikanten Maße die Einmündung in Beschäftigung für die Gruppe der Nichtteilnehmer erschwert. Diese Mehrkosten können ebenfalls abgeschätzt werden. In Ostdeutschland betragen die Gesamtkosten der im Mai und Juni 2003 ausgegebenen Vermittlungsgutscheine auf der Makroebene 6,5 Millionen €, in Westdeutschland 4,6 Millionen €. Der auf Basis der Makroanalyse ermittelte Nutzen beträgt in Ostdeutschland für den kurzen Zeitraum von 6 Monaten nach Ausgabe der Gutscheine 2,2 Millionen €, in Westdeutschland 4,4 Millionen €. Demnach scheinen die Nettokosten der Vermittlungsgutscheine, die im Mai und Juni 2003 ausgegeben wurden, für Ostdeutschland mit 4,2 Millionen € höher zu sein als für Westdeutschland, wo mit nur 0,2 Millionen € Nettokosten fast ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt wurde. Die Ergebnisse können sich noch verbessern, wenn die positiven Beschäftigungseffekte länger als sechs Monate nach der Ausgabe anhalten.

Literatur

- Delander, L. und H. Niklasson (1996): Cost-benefit analysis, in Schmid, G. (Hrsg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*.
- Greenberg, D.H. (1997): The Leisure Bias in Cost-Benefit Analyses of Employment and Training Programs, *Journal of Human Resources* 32(2), 413-439.

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-Autoren- gemeinschaft	Forschung zum SGB II des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick	12/2004
1/2005	Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sperrmann, 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 Sperrmann, Henrik Winterhager	Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungsanalyse	3/2005

4/2005 Reinhard Hujer, Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnis- 2/2005
Christopher Zeiss se der Begleitforschung 2004
Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse

Impressum

IAB *Forschungsbericht*
Nr. 5 / 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/fb0505.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Henrik Winterhager, Tel. 0621/1235-280,
oder e-Mail: winterhager@zew.de