

Besserer Betreuungsschlüssel in der Arbeitsvermittlung

Wenn ein Traum wahr wird

Die Bundesagentur für Arbeit hat in einem Modellversuch die Zahl der Vermittlerinnen und Vermittler in 14 Arbeitsagenturen deutlich erhöht, um so mehr Arbeitsuchende in Beschäftigung zu vermitteln. Das IAB untersucht in zwei laufenden Forschungsprojekten – das eine quantitativ, das andere qualitativ angelegt – was sich durch den Personalaufbau in den Modelldienststellen verändert hat, und welche Erfolge damit erzielt wurden. Die bisherige Bilanz fällt unterm Strich positiv aus.

„Und unser Herzenswunsch war: Mensch, 1 zu 200. Das wäre ja ein Traum. 1 zu 150, das wäre das Himmelreich auf Erden. Nie hat man daran auch nur im Traum denken dürfen. Dann kommt es: 1 zu 70. Das ist das andere Extrem wieder. Jetzt hast Du plötzlich dagesessen, Du musstest deine Arbeitsweise komplett umstellen.“

Aus diesem Zitat einer Führungskraft in einer der beteiligten Arbeitsagenturen spricht die Begeisterung für einen Modellversuch, den die Bundesagentur für Arbeit (BA) von April 2007 bis Dezember 2010 durchführte. In diesem Zeitraum stockte sie die Zahl der Vermittler in 14 ausgewählten Dienststellen im SGB-III-Bereich kräftig auf – mit der Folge, dass dort auf jede Vermittlungsfachkraft rein rechnerisch nur noch 70 Bezieher von Arbeitslosengeld I entfielen.

Rückblickend verwiesen viele Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler darauf, dass sie in der Vergangenheit mehrere hundert Kunden (Leistungsbezieher und Nicht-Leistungsbezieher) betreuen mussten. Ein Traum der Arbeitsvermittlung wurde wahr.

Vermittler intensivierten ihre Aktivitäten

Die Erwartung von Vermittlungsfachkräften, die pro Kunde zusätzlich verfügbare Zeit nutzen zu können, um völlig neue Wege in der Arbeitsvermittlung zu beschreiten, erfüllte sich indes nur zum Teil. So hatte ein Arbeitsvermittler die Idee, sich einen Kleinbus zu leihen und mit fünf oder sechs Arbeitslosen zu Arbeitgebern zu fahren, um diese direkt zu vermitteln. Diese Art von Experimenten war im Modellversuch jedoch nicht vorgesehen. Vielmehr sollte die erhöhte Personalkapazität innerhalb des bestehenden Geschäftsmodells der BA dazu beitragen, mehr Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Zahl erfolgreich besetzter Stellen zu erhöhen. Demnach intensivierten die Vermittlungsfachkräfte ihre bisherigen Aktivitäten. Sie führten häufiger Beratungsgespräche mit ihren Kunden und nahmen sich dafür mehr Zeit. Der Arbeitgeberservice in den Modelldienststellen wurde personell gestärkt, so dass mehr offene Stellen akquiriert und den Arbeitgebern mehr geeignete Arbeitsuchende empfohlen werden konnten.



Dauer der Arbeitslosigkeit sank im Schnitt

Dieses Vorgehen zeigte Wirkung: In den Interviews mit den IAB-Forschern wiesen die Vermittlerinnen und Vermittler immer wieder darauf hin, dass sie nun besser wissen, „wie die Leute ticken“. So konnten sie aus ihrer Sicht Stellenangebote, Beratungen, Maßnahmen und Hilfestellungen unterbreiten, die besser auf ihre Klienten zugeschnitten waren. Sie forderten aber auch deren Mitwirkungspflichten bei der Arbeitssuche nachdrücklicher ein und prüften

deren Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt strikter. In dieser Hinsicht konnten die Vermittlungsfachkräfte den Anspruch des „Förderns und Forderns“ besser umsetzen.

In der arbeitsteilig organisierten Vermittlungsarbeit professionalisierte sich durch den Personalaufbau auch der Arbeitgeberservice. Die Vermittlungsfachkräfte im Arbeitgeberservice nutzten die zusätzlich verfügbare Zeit, um eine enge und beständige Beziehung zu den Arbeitgebern aufzubauen und die Reputation der Bundes-



agentur zu verbessern. So konnten viele Arbeitgeber mit Unterstützung der BA ihre offenen Stellen schneller mit geeigneten Bewerbern besetzen. Im Vergleich zu Agenturen mit regulärer Personalausstattung verkürzte sich die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in Modelldienststellen dadurch signifikant um 12,5 Tage, bei einer mittleren Arbeitslosigkeitsdauer von knapp fünf Monaten. Der Wert bezieht sich auf die Arbeitsagenturen in dieser Untersuchung und ist daher nicht repräsentativ für alle Arbeitsagenturen.

Agenturen setzten eigene Schwerpunkte

Viele Modelldienststellen nutzten ihre lokale Expertise, um die Vermittlungsprozesse an die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen und eine breite Palette an unterschiedlichen Maßnahmen zu erproben – von einigen Ausnahmen wie der bereits erwähnten Anmietung eines Kleinbusses einmal abgesehen. Die teilnehmenden Dienst-

stellen konnten zudem durch den zusätzlichen Personaleinsatz Schwerpunkte nach eigenem Ermessen setzen. Wie die Analysen des IAB zeigen, ließen sich dabei grundsätzlich drei Strategien unterscheiden.

Einige Dienststellen setzten schwerpunktmäßig bei den Arbeitssuchenden an. Dies bedeutet, dass deutlich längere Beratungsgespräche in sehr kurzen Abständen stattfanden, „neue“ Dienstleistungen wie Bewerbungscoaching angeboten und Vermittlungsfachkräfte freigestellt wurden, um bestimmte Zielgruppen, zum Beispiel noch nicht arbeitslos gewordene Klienten, intensiver zu betreuen. Dienststellen mit einer verstärkten Orientierung an den Arbeitssuchenden konnten die Arbeitslosigkeitsdauer im Durchschnitt um 16 Tage reduzieren.

Andere Modelldienststellen setzten schwerpunktmäßig bei den Arbeitgebern an. Dort wurde der Arbeitgeberservice personell besonders stark ausgebaut. Auffällig war, dass viele der neu eingestellten Vermittlungs-

fachkräfte zuvor in der Privatwirtschaft und dort häufig im Vertrieb tätig waren. Die höheren Vermittlerkapazitäten in diesem Bereich ermöglichten häufigere Außendienstbesuche bei Arbeitgebern, eine intensivere telefonische Beratung und mehr Dienstleistungen für Arbeitgeber – etwa in Form von Personalvorauswahlgesprächen. Es wurden mehr offene Stellenangebote akquiriert, die dank intensiverer Suche nach Bewerbern in den Datenbeständen zu passgenaueren Vermittlungsvorschlägen führten. In Dienststellen mit verstärkter Arbeitgeberorientierung wurden Arbeitslose im Durchschnitt um 23 Tage schneller vermittelt.

Ein dritter strategischer Ansatz bestand darin, Prozesse in den Arbeitsagenturen weiterzuentwickeln. Hier konzentrierten sich die Aktivitäten darauf, die internen Abläufe und Prozesse sowie die Kommunikation zwischen arbeitnehmerorientierten und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften zu verbessern. Der Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit fiel mit durchschnittlich acht Tagen in diesen Dienststellen etwas geringer aus. Insgesamt führte aber jede der drei verfolgten Strategien zu einer signifikanten Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer.

Ein Traum mit kleinen Fehlern

Mit dem Modellprojekt gingen allerdings auch Veränderungen einher, die von den interviewten Fach- und Führungskräften negativ bewertet wurden. So führten die intensiveren Vermittleraktivitäten zu einem erhöhten Arbeitsaufwand in den angrenzenden Bereichen. Da die Verträge mit dem neu eingestellten Personal in aller Regel befristet waren, kam es zu einer permanenten Fluktuation und damit zu dauerhaft hohen Such- und Einarbeitungskosten in den Agenturen. Schließlich wurde das mit dem Modellversuch verbundene zusätzliche Controlling von den Vermittlungsfachkräften als belastend empfunden.

Fazit

Der „wahr gewordene Traum“ der Arbeitsvermittlung zeigt: Der Personalaufbau erlaubte eine veränderte, intensivere Arbeitsweise auf Seiten der Vermittlerinnen und Vermittler. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzte

sich dadurch in statistisch signifikanter und arbeitsmarktpolitisch relevanter Weise. Ein zentrales Merkmal des Modellversuchs „1 zu 70“ war es, den Dienststellen die Freiheit zu geben, sich für unterschiedliche Strategien des Personaleinsatzes zu entscheiden. Selbst wenn sich nicht jede Idee der Vermittlungsfachkräfte umsetzen ließ, gehen von dem Modellversuch dennoch neue Impulse für die allgemeine Arbeitsvermittlung aus. So experimentierten einige Modelldienststellen mit einem schnelleren Zugang für noch nicht arbeitslos gewordene Arbeitssuchende (Job-to-Job-Kunden). Aussichtsreiche Klienten, die sich arbeitsuchend gemeldet hatten, und deren Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt gefragt waren, erhielten

Der Modellversuch „1 zu 70“

Der von Mai 2007 bis Dezember 2010 laufende Modellversuch der Bundesagentur für Arbeit hatte das geschäftspolitische Ziel, die Effektivität der Arbeitsvermittlung zu erhöhen. Das zugrundeliegende Konzept, Kunden zu aktivieren und die Integrationsleistung zu verbessern, sah vor, die Zahl der Arbeitsvermittler in 14 ausgewählten Dienststellen im Rechtskreis SGB III zu erhöhen. Der Personalaufbau in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung zielte darauf ab, ein Betreuungsverhältnis von einem Vermittler zu 70 Leistungsempfängern zu schaffen. Die arbeitgeberorientierte Vermittlung wurde ebenfalls personell gestärkt. Der Anteil der arbeitgeberorientierten Vermittler an allen Vermittlungsfachkräften wurde von vormals regulär 20 Prozent auf mindestens 30 Prozent erhöht. Die an die Arbeitsvermittlung angrenzenden Bereiche (zum Beispiel die Eingangszone) blieben personell konstant. Ebenso unverändert blieb das Budget der Dienststellen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Insgesamt wurden 490 Vermittlungsfachkräfte in den 14 Modelldienststellen neu eingestellt, so dass sich das Personal in den betroffenen Dienststellen verdoppelte bis vervierfachte.

Daten und Methoden

Das Forschungsdesign der Evaluation des Modellversuchs „1 zu 70“ sah die Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden vor. Einerseits wurden auf diese Weise die Umsetzung des Modellversuchs und die durch den Personalaufbau veränderte organisationale Praxis in der Arbeitsverwaltung analysiert. Andererseits wurde der Einfluss einer erhöhten Vermittlerkapazität auf die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer in den Modelldienststellen untersucht, um die Frage nach den Wirkungen und Wirkungsmechanismen des Personalaufbaus zu beantworten.

Im Rahmen der qualitativen Analyse wurden im Zeitraum von Oktober 2007 bis Juli 2008 insgesamt 188 leitfadengestützte Experteninterviews mit 197 Fach- und Führungskräften in den 14 Modelldienststellen geführt. Die Interviews mit arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern bilden die konkrete Prozess- und Handlungsebene der Vermittlungsarbeit sowie deren Veränderungen durch die zusätzlichen Personalressourcen aus Sicht der Befragten ab. Die Methode des leitfadengestützten Experteninterviews ist durch ein prinzipiell offenes Vorgehen charakterisiert: Der Leitfaden muss nicht im Sinne einer „Leitfadenbürokratie“ abgearbeitet werden. Vielmehr wird auf die subjektiven Relevanzen und die Interpretationen der interviewten Personen Rücksicht genommen, bei einer gleichzeitigen thematischen Fokussierung des Gespräches. Für die Typisierung des Einsatzes der zusätzlichen Vermittlerkapazitäten in den Modelldienststellen (Orientierung an

Arbeitsuchenden, Orientierung an Arbeitgebern, Optimierung der internen Prozesse) wurden zusammenfassende Steckbriefe, die auffällige empirische vorgefundene Charakteristika der einzelnen Dienststellen enthalten, kontrastiv analysiert und dominante Umsetzungsstrategien identifiziert. Die Zuordnung der Dienststellen zu den empirischen Typen erfolgte nach den Kriterien möglichst hoher interner Homogenität innerhalb eines Einsatztyps bei gleichzeitig möglichst deutlichen Unterschieden zwischen den Einsatztypen (externe Heterogenität).

Die quantitative Analyse beschränkt sich auf Neuzugänge in Arbeitslosigkeit im Zeitraum zwischen Juli 2007 und September 2007 und verknüpft Daten aus verschiedenen Quellen, darunter Informationen aus den Prozessdaten des IAB, den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) wie auch Informationen aus dem Data-Warehouse und der Statistik der BA. In der Analyse wurden sowohl Unterschiede zwischen den Dienststellen mit und ohne erhöhte Vermittlerkapazität (zum Beispiel der regionale Arbeitsmarkt-kontext) als auch Unterschiede zwischen den Arbeitslosen (Qualifikation, Alter etc.) mithilfe einer Kombination von statistischen Matchingverfahren und Regressionsanalysen kontrolliert und auf dieser Basis der Gesamteffekt des Modellprojektes auf die Arbeitslosigkeitsdauer berechnet. Die in der qualitativen Analyse gebildeten Typen wurden dann als zusätzliche Variablen in die Regressionsanalyse aufgenommen und so die nach Typen differenzierte Wirkung des Modellprojektes berechnet.

Wir danken den Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern in den Stützpunktagenturen des IAB für die Unterstützung und ihr Engagement im Erhebungsprozess des qualitativen Forschungsprojektes.

unmittelbar im Anschluss ein Beratungsgespräch mit einem Vermittler, der sie auf erste freie Stellenangebote hinwies. Dies macht deutlich, dass es bei der personellen Stärkung der Arbeitsvermittlung darauf ankommt, sowohl den Arbeitsagenturen als auch den einzelnen Vermittlerin-

nen und Vermittlern den nötigen Entscheidungsspielraum zu gewähren. Denn nur so können Vermittlungsaktivitäten den unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen und den individuellen Bedürfnissen der Arbeitsuchenden angepasst werden.



Literatur

Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2011): Do lower caseloads improve the effectiveness of active labor market policies? New evidence from German employment offices. LASER discussion papers, 52.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer – Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: Zeitschrift für Evaluation, Jg. 11, Heft 1, S. 7-38.

Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen. Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht Nr. 9.

Sowa, Frank; Sprenger, Christian; Theuer, Stefan; Althaus, Rajiv; Schwabl, Franziska (2012): Verbesserung des Betreuungsschlüssels in der Arbeitsvermittlung. Eine qualitative Evaluation des Modellversuchs der Bundesagentur für Arbeit zur erhöhten Personalkapazität in ausgewählten Dienststellen (1:70). IAB-Forschungsbericht (im Erscheinen).

Sowa, Frank; Theuer, Stefan (2010): Vom Subjekt zum Objekt? Die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Konsequenzen für Arbeitslose in Deutschland. In: Soeffner, Hans-Georg: Unsichere Zeiten: Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008 Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Beitrag auf CD-ROM.

Die Autoren



Frank Sowa

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ am IAB.

frank.sowa@iab.de



Dr. Gerhard Krug

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ am IAB.

gerhard.krug@iab.de