

IAB-Kurzbericht

21/2008

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

In drei Modellvarianten des Projekts „FAIR“ wurde in den Jahren 2002 bis 2005 getestet, ob ein verstärktes Vermittlerteam in den Arbeitsämtern die Arbeitsmarktintegration von (Langzeit-)Arbeitslosen verbessern kann:

■ **FAIRalt:** Langzeitarbeitslose wurden durch mehr Personaleinsatz effektiver am ersten Arbeitsmarkt platziert. Zieht man andere Maßnahmeeffekte ab, haben FAIR-Teilnehmer immer noch eine um 18 Prozent höhere Chance, in eine ungeforderte Beschäftigung zu gelangen. Die Nachhaltigkeit ließ aber zu wünschen übrig.

■ **FAIRplus:** Von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Personen wurden durch intensivere Betreuung gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit schneller in Arbeit zurückgeführt. Die Teilnehmer hatten eine um 20 Prozent höhere Übergangschance in Beschäftigung als die Vergleichsgruppe. Die Chancen, eine längerfristige Tätigkeit aufnehmen zu können, steigen um 16 Prozent. Diese Effekte gehen – ohne zusätzliche Maßnahmen – auf den besseren Betreuungsschlüssel zurück.

■ **FAIRneu:** Die intensivere Betreuung bei sämtlichen Neukunden trug zu höherer Integration in ungeforderte Arbeit bei. FAIR-Kunden hatten eine um 25 Prozent höhere Chance wieder erwerbstätig zu werden als Kunden des normalen Vermittlerteams. Dieser positive Effekt bleibt auch nachhaltig in gleicher Größe bestehen. Beides ist auf den höheren Personaleinsatz zurückzuführen.

Öffentliche Arbeitsvermittlung

Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen

von Stefan Schiel, Helmut Schröder, Reiner Gilberg und Thomas Kruppe

Eine Kernaufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung. Je schneller und nachhaltiger dies gelingt, um so besser für die Betroffenen. Auch die Gesellschaft und nicht zuletzt die Arbeitslosenversicherung profitieren davon.

Deshalb kam schon 2001 – im Vorfeld der späteren Arbeitsmarktreformen – die Frage auf, ob ein verstärktes Vermittlerteam die Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessern könnte. Ein entsprechender Modellversuch – teilweise als echtes Experiment durchgeführt – musste aufgrund der Arbeitsmarktreformen ständig angepasst werden. Das Ergebnis ist dennoch eindeutig: Mehr Personal kostet zwar mehr Geld, kann aber auch schneller und besser vermitteln.

Das Modellprojekt „Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär“ (FAIR) begann im Jahr 2002 in vier ausgewählten Geschäftsstellen der BA und endete am 31. Dezember 2005. In dieser Zeit wurde das Projekt in den drei Varianten FAIRalt, FAIRplus und FAIRneu (vgl. Übersicht auf Seite 3) an die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen angepasst. Ziel von FAIR war, die Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen

in den Arbeitsmarkt durch ein verstärktes Vermittlerteam zu verbessern. Denn damals war ein Personalschlüssel von 600 bis 900 Arbeitslosen pro Vermittler in der Arbeitsverwaltung durchaus normal.

Um die Wirkung des verbesserten Betreuungsschlüssels messen zu können, wurden in der ersten Variante Langzeitarbeitslose in Arbeitsagenturen mit ähnlicher Marktsituation zum Vergleich herangezogen.

Die zweite und dritte Variante wurden als ‚echtes‘ Experiment durchgeführt: Per Zufallsmechanismus wurde eine Person, die sich neu als arbeitslos registrieren ließ (FAIRneu) und darüber hinaus potenziell von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht war (FAIRplus), dem besonders ausgestatteten FAIR-Team oder einem normal ausgestatteten Team zugeordnet. Unterschiede im Arbeitsmarktverbleib zwischen der Gruppe, die vom FAIR-Team betreut wurde, und der jeweiligen Vergleichsgruppe können deshalb so interpretiert werden, dass sie nur auf die Teilnahme an FAIR zurückzuführen sind.

■ Der Modellversuch

Ausgangspunkt für das Modellprojekt FAIR waren Erfahrungen, die im „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Sozialämtern (MoZArT)“¹ mit der Intensivierung der Betreuungs- und Vermittlungsarbeit bei langzeitarbeitslosen, überwiegend hilfebedürftigen Kunden gesammelt wurden. Das Zusammenwirken von Arbeitsverwaltung und Sozialämtern bei MoZArT hatte positive Effekte auf die Vermittlungs- und Integrationsergebnisse.

Das FAIR-Vorhaben sollte prüfen, ob die Integration von Langzeitarbeitslosen und speziell von Hilfebeziehern auch durch eine Erhöhung der Beratungs- und Vermittlungsressourcen ausschließlich der Vermittlungsteams in den Arbeitsämtern (heute Agenturen für Arbeit) verbessert werden konnte. Das FAIR-Projekt ergänzte insofern die in MoZArT getesteten Modelle um eine Variante, die ausschließlich bei den Ressourcen der Arbeitsverwaltung ansetzte. Für das Vorhaben wählte die BA-Zentrale vier Geschäftsstellen aus. Die Programmkonzeption von FAIR wurde in der Laufzeit zweimal an veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Die Modellgeschäftsstellen haben somit drei Varianten getestet.

Das Projektziel blieb über die gesamte Programmlaufzeit unverändert (vgl. Übersicht rechts). In allen drei Variationen des Programmdesigns sollten die Zielgruppen im Gegensatz zur jeweiligen Vergleichsgruppe anhand eines deutlich besseren Betreuungsschlüssels effektiver und effizienter in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Durch die Erhöhung des Personalschlüssels in FAIR sollten Ressourcen für eine am Individuum orientierte Eingliederungsstrategie und bessere Vermittlungsmöglichkeiten durch Akquisition von Arbeitsstellen geschaffen werden. Mit diesem Ansatz auf der Angebots- wie der Nachfrageseite sollte die Chance für eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung erhöht werden. Insgesamt wurden zwischen 2002 und 2005 in allen Modellvarianten rund 30.000 Kunden von den FAIR-Vermittlern betreut.

Die erste Modellvariante – FAIRalt

In den vier FAIR-Geschäftsstellen der BA wurden Vermittlungsteams eingerichtet, bei denen die Anzahl der zu betreuenden Arbeitslosen pro Vermittler auf 150 bis 180 begrenzt werden sollte, der Betreuungsschlüssel also zwischen 1:150 und 1:180 liegen sollte. Angesichts der damals noch durchaus üblichen Kopffizern von 1:600 bis 1:900 im Bereich

der Vermittlung war in FAIR also eine erheblich höhere Betreuungsdichte möglich.

Zielgruppe dieser ursprünglichen Programmkonzeption von FAIR waren analog zu MoZArT langzeitarbeitslose Personen, die Leistungen nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III), also Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhielten. Durch den besseren Betreuungsschlüssel sollten die FAIR-Vermittler in den Stand gesetzt werden, mehr Beratungs- und Vermittlungszeit für die Integration dieser Zielgruppen einzusetzen. Mit einer zeitlich höheren Beratungsfrequenz wurde eine stärkere Aktivierung der Zielgruppe angestrebt als dies bei der sonst üblichen Betreuung möglich war. Diese erste Modellkonzeption erhielt später den Kurztitel FAIRalt.

Die zweite Modellvariante – FAIRplus

Im Zuge der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung – die mit der Beratung der Hartz-Kommission, der Verabschiedung der Hartz-Gesetzespakete und der Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit einherging – stellte sich die Frage, ob die verstärkte Intervention erst nach Eintritt einer Langzeitarbeitslosigkeit einsetzen sollte oder ob nicht bereits eine präventive Strategie erforderlich sei.

Zum Jahresbeginn 2004 wurde das FAIR-Modell erweitert. In „FAIRplus“ wurde der verbesserte Betreuungsschlüssel auch auf Kunden ausgeweitet, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht waren. Das heißt, ab Januar 2004 wurden in den vier Modellgeschäftsstellen auch Neukunden dem FAIR-Team zugeleitet, wenn sie mehrere vermittlungshemmende Merkmale aufwiesen und daher als potenziell langzeitarbeitslos eingestuft wurden.

Das Ziel dieser Modellvariante war, bei den potenziell durch Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Zielgruppen durch eine intensivere Betreuung und die rechtzeitige Einleitung entsprechender Maßnahmen eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern und die Betroffenen schnellstmöglich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der ursprünglich eher reaktive Vermittlungs- und Betreuungsansatz bei FAIRalt erhielt damit in FAIRplus eine präventive Komponente.

¹ Zur Konzeption und der Evaluation von MoZArT vgl. Hess, Doris; Schröder, Helmut; Smid; Menno; Reis, Claus (2004): „MoZArT – neue Strukturen für Jobs! Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Berlin: BMWA-Dokumentation 541

Die dritte Modellvariante – FAIRneu

Mit dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) wurden zum 1. Januar 2005 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II zusammen gelegt, landläufig auch unter der Bezeichnung Hartz IV bekannt. Dies erforderte nach nur einem Jahr Laufzeit der erweiterten Modellvariante FAIRplus eine erneute Änderung der FAIR-Konzeption, da die Bezieher von Arbeitslosenhilfe – also die Mehrzahl der in FAIRalt betreuten Langzeitarbeitslosen – aus dem Rechtskreis der versicherungsfinanzierten Leis-

tungen an die Träger des SGB II überführt wurden (Arbeitsgemeinschaften nach §44b SGB II und Optionskommunen nach §6c SGB II).

Die ursprüngliche Konzeption von FAIRalt war damit innerhalb der Agenturen für Arbeit nicht mehr in der bisherigen Form durchführbar. Der Modellversuch wurde dort in seiner dritten Variante auf SGB-III-Kunden in den Kundenzentren der vier beteiligten Geschäftsstellen konzentriert. Von Januar bis Dezember 2005 waren die FAIR-Teams analog zum normal ausgestatteten Team derselben Geschäfts-

Die Modellvarianten und ihre Ergebnisse im Überblick

	FAIRalt	FAIRplus ¹⁾	FAIRneu
Projektziel	Effektive und effiziente Integration der Zielgruppen in den ersten Arbeitsmarkt durch verbesserten Personalschlüssel		
Zeitraum	7/2002 -12/2004	1/2004 -12/2004	1/2005 -12/2005
Zielgruppen	Langzeitarbeitslose im Leistungsbezug (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe-, Sozialhilfe-Bezug)	potenziell Langzeitarbeitslose (Integrationskunden unter den Neukunden)	alle Kundengruppen (Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden, inkl. arbeitsuchende Kunden ohne Arbeitslosigkeitsmeldung)
Teilnehmerzahl	17.737	1.250	11.138
Vergleichsgruppen	Langzeitarbeitslose in Arbeitsagenturen mit vergleichbarer Marktsituation	Integrationskunden unter den Neukunden derselben Arbeitsagentur	alle Kundengruppen derselben Arbeitsagentur
Betreuungsschlüssel – Fälle pro Vermittler			
FAIR-Team	150 - 180	70 - 130	90 - 150
Vergleichsamt, Vergleichsteam	450 - 600	k.A.	180 - 500
Übergangswahrscheinlichkeit gegenüber einer Vergleichsstichprobe – Differenz in %²⁾			
Übergang in eine Beschäftigung	40	20 ³⁾	22
Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung	18	20 ³⁾	25
Übergang in eine nachhaltige Beschäftigung	22	16 ³⁾	23
Übergang in eine nachhaltige, ungeforderte Beschäftigung	-15 ³⁾	16 ³⁾	23
Übergang aus einer Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	13 ³⁾	-3 ³⁾	-6 ³⁾
Übergang aus einer ungeforderten Beschäftigung in Arbeitslosigkeit	22 ³⁾	-3 ³⁾	-6 ³⁾
Effizienzanalyse			
Durchschnittliche Kosten je Fall (Euro)	325	164	172

¹⁾ Das Übergangsratenmodell weist bei FAIRplus wie bei den anderen beiden Modellvarianten ein positives Ergebnis zugunsten der FAIR-Kunden aus. Der Chancenzuwachs für das gesamte Modellvorhaben ist jedoch statistisch nicht signifikant. Es wäre unseres Ermessens allerdings verfehlt, deswegen die Arbeitshypothese zu verwerfen. Die Fallzahlen des FAIRplus-Modells sind ausgesprochen klein; dies hat Einfluss auf den Signifikanztest. Da die Ergebnisse der Cox Regression bei allen Modellvarianten in dieselbe Richtung gehen, unterschätzt der Signifikanztest eher den Zusammenhang. Bei größeren Fallzahlen, bei denen dann zwangsläufig mehr Übergänge beobachtet würden, wäre ein signifikantes Ergebnis auch zugunsten des FAIRplus-Teams zu erwarten.

²⁾ Proportional Hazards Transition Rate Model – Cox Regression.

³⁾ nicht signifikant bzgl. 5%-Niveau

i Vergleichsgruppenbildung und Wirkungsanalyse

Bei der ersten Modellkonzeption FAIRalt war das FAIR-Team für die Langzeitarbeitslosen der gesamten Geschäftsstelle zuständig. Die Kontrollgruppe konnte also nicht innerhalb dieser Geschäftsstellen gewonnen werden. Es war notwendig, die Vergleichsstichprobe aus Agenturen (damals noch Arbeitsämtern) zu gewinnen, die den vier FAIR-Geschäftsstellen bezüglich der Marktbedingungen am ähnlichsten waren. Da die Möglichkeiten des differenzierten Kontrollgruppenmatchings – die mittlerweile mittels der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB gegeben sind – zum Zeitpunkt 2002 noch nicht zur Verfügung standen, erfolgte die Vergleichsgruppenauswahl nach dem Prinzip der optimierten Randgruppenverteilungen. Diese Auswahl ist so angelegt, dass auf der univariaten Ebene die Verteilungen jedes zugrunde gelegten Auswahlmerkmals für die Modell- und die Kontrollgruppen möglichst gleich angepasst werden.

Die Auswahl der Vergleichsgruppen erfolgte also nach der Logik eines quasi-experimentellen Ansatzes. Bei FAIRplus und FAIRneu konnte dagegen die methodisch bessere Möglichkeit einer echten experimentellen Zuordnung der Neukunden zur Förder- bzw. Vergleichsgruppe realisiert werden. Die Zuordnung erfolgte anhand des Geburtsjahres. Personen mit geradem Geburtsjahr wurden der Treatment-Gruppe der FAIR-Vermittler zugeordnet, Personen mit ungeradem Geburtsjahr wurden von dem normal ausgestatteten Vermittlerteam derselben Geschäftsstelle betreut. Durch diese reine Zufallszuordnung wurden systematische Zuordnungsmuster weitgehend vermieden.

Unterschiede in der Integration von Arbeitslosen, die durch das FAIR-Team betreut wurden (Treatment-Gruppe), und den durch das normal ausgestatteten Vermittlerteam betreuten Arbeitslosen (Non-Treatment-Gruppe) sind unter sonst gleichen Markt- und Organisationsbedingungen der Geschäftsstelle auf die unterschiedliche Betreuung zurückzuführen.

Die Datenanalyse erfolgte für FAIRalt und FAIRneu auf der Basis von biographischen Längsschnittdaten, die im Rahmen einer te-

lefonischen Befragung mit zwei Erhebungszeitpunkten ermittelt wurden (Panelansatz).

Bei der erweiterten Konzeption FAIRplus, die den Fokus auf die potenziell von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Kunden unter den Neuzugängen legt, gab es 2004 lediglich 1.250 Kunden in den FAIR- und den normal ausgestatteten Vermittlerteams. Hätte man eine Primärerhebung für diese kleine Grundgesamtheit durchgeführt, wäre die realisierte Fallzahl für eine differenzierte Berechnung der Effektivität nicht ausreichend gewesen. Deshalb erfolgte die Wirkungsanalyse für FAIRplus auf der Basis der inzwischen vorliegenden IEB, die für sämtliche Fälle vorliegt.

Methodisches Vorgehen

Die berichteten Ergebnisse der multivariaten Modelle beruhen auf dem statistischen Instrumentarium der Ereignisanalyse.* Die Basis dieser Analysen bilden Befragungsdaten, bei denen retrospektiv die Erwerbsbiographie erhoben wurden. Das statistische Grundmodell der Ereignisanalyse untersucht die Länge der Zeitintervalle zwischen aufeinander folgenden Zustandswechseln bzw. Ereignissen. Der Terminus „Ereignis“ korrespondiert stets mit einem Wechsel bzw. Übergang von einem Zustand (z. B. Arbeitslosigkeit) in einen anderen Zustand (z. B. Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt). Die Wahrscheinlichkeit dieses Übergangs wurde anhand eines Hazard-Raten-Modells (Cox Regression) modelliert.

Das Ziel des Modellvorhabens – eine verbesserte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt aufgrund eines höheren Personalschlüssels – ist operationalisiert als Übergang aus einer Arbeitslosigkeit in den interessierenden Zielzustand einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt (Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohnkostenzuschuss und Übergänge in die Selbständigkeit zählen dazu, nicht aber Wechsel in eine ABM).

Als nachhaltige Beschäftigung wurden Erwerbstätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt mit einer (bisherigen) Dauer von sieben oder mehr Monaten berücksichtigt. Zum einen wurden die Übergänge in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit in den ersten Arbeitsmarkt untersucht. Die Nachhaltigkeitsbetrachtung

erfolgte zum anderen mit der Modellierung der Abgänge aus einer Erwerbstätigkeit für die Personen, die vorher aus der Arbeitslosigkeit in diese Erwerbstätigkeit übergegangen waren.

Anders als bei FAIRalt und FAIRneu wurden bei den Analysen für FAIRplus nicht die Befragungsdaten der Primärerhebung zu Grunde gelegt, sondern die IEB. Die Analysen zu FAIRplus wurden soweit wie möglich analog zu FAIRalt und FAIRneu durchgeführt.

Berücksichtigte Risikofaktoren: Um die unterschiedliche Verteilung von Risikofaktoren zwischen den beiden zu vergleichenden Kundengruppen statistisch kontrollieren zu können, wurden folgende individuelle Risikofaktoren in den multivariaten Modellen berücksichtigt:

- das Geschlecht,
- das Alter der Person,
- die Staatsangehörigkeit,
- das Vorhandensein gesundheitlicher Einschränkungen,
- der höchste Schulabschluss,
- der Prozentanteil der Erwerbszeiten seit Schulabgang,
- der Prozentanteil der Arbeitslosigkeitszeiten seit Schulabgang,
- die regionale Arbeitslosenquote,
- die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt ins Modellvorhaben.

So ist es möglich, die Unterschiede zwischen den untersuchten Kundengruppen unabhängig vom Einfluss der einbezogenen Risikofaktoren, mithin also den reinen Nettoeffekt, zu ermitteln. In FAIRplus wurden die in FAIRalt und FAIRneu verwendeten Risikofaktoren weitestgehend nachgebildet.

* Blossfeld, Hans-Peter; Hamerle, Alfred; Mayer, Karl Ulrich (1986): Ereignisanalyse. Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Campus: Frankfurt/New York.

Blossfeld, Hans-Peter; Rohwer, Götz (1995): Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis. Mahwah, New Jersey.

stellen ausnahmslos für sämtliche Kundengruppen zuständig. Der Unterschied bestand lediglich darin, dass für dieselben Kundengruppen ein besserer Betreuungsschlüssel von 70-130 im FAIR-Team angestrebt wurde, während die Betreuungsrelation im normal ausgestatteten Vermittlerteam mindestens doppelt so hoch war. Diese dritte Modellvariante firmiert unter der Bezeichnung FAIRneu.

Um die Wirkung der verbesserten Betreuungsrelation auf die Beschäftigungschancen der Geförderten abbilden zu können, muss die kontrafaktische Frage beantwortet werden, was mit den Zielgruppen geschehen wäre, wenn es den besseren Betreuungsschlüssel nicht gegeben hätte. Ein zentraler Bestandteil der Begleitforschung ist daher die Beobachtung von Vergleichsgruppen (vgl. **Kasten links**).

■ Evaluationsergebnisse

Alles in allem war FAIR ein sehr erfolgreiches Experiment, das tiefer gehende Erkenntnisse zur kontinuierlichen Verbesserung des Vermittlungsgeschäfts geliefert hat. Dazu im Folgenden die zentralen Befunde und ihre Einordnung (vgl. auch **Übersicht** auf Seite 3).

FAIRalt

Die erste Modellvariante hat zu einem zwiespältigen Ergebnis geführt. Auf der einen Seite haben die FAIR-Teams den Beweis angetreten, dass auch Langzeitarbeitslose grundsätzlich effektiver am ersten Arbeitsmarkt platziert werden können. Ein Chancenzuwachs von plus 40 Prozent gegenüber den normalen A-Teams geht allerdings zur Hälfte auf einen intensiveren Maßnahmeinsatz und die Vermittlung in eine mit Lohnkostenzuschüssen geförderte Arbeit zurück. Zieht man diese Maßnahme- und Subventionseffekte ab, liegt der Zugewinn durch FAIR, in eine ungeförderte Beschäftigung zu gelangen, bei plus 18 Prozent. Der Chancenzuwachs für eine Vermittlung ist damit im Vergleich zum normal ausgestatteten Vermittlungsteam zwar geschrumpft, aber immer noch spürbar.

Diesem positiven Befund steht allerdings ein nicht erwünschter Effekt gegenüber: Die Vermittlungen durch FAIRalt lassen an Nachhaltigkeit zu wünschen übrig. In dem vergleichsweise kurzen Beobachtungsfenster erweist sich ein Teil der von FAIRalt vermittelten Beschäftigungen als nicht stabil. Da der Anteil kurzzeitig befristeter Beschäftigungen hoch ist, kehren mehr FAIRalt-Kunden wieder in die Arbeitslosigkeit zurück als aus den anderen FAIR-Teams. Aus

einer ungeförderten Beschäftigung ist das Risiko des Drehtüreffektes bei den Modellteilnehmern um ein Viertel höher als beim normalen Vermittlungsteam. Eine finanzielle Förderung reduziert zwar das Risiko des Rückfalls in Arbeitslosigkeit in unserem Beobachtungskorridor. Was jedoch nach Auslaufen aller Förderungen geschieht, ist mit Hilfe dieser Daten nicht beantwortbar. Die Befunde untermauern allerdings in der Tendenz die Einschätzung von Vermittlungsfachkräften, dass insbesondere in konjunkturell schwierigen Zeiten und bei angespannten Arbeitsmärkten der Vermittlungserfolg bei langzeitarbeitslosen Personen auch von der Lohnsubventionierung abhängt, die man anbieten könne.

FAIRplus

Trotz der kurzen effektiven Laufzeit von nur elf Monaten haben die FAIR-Teams gezeigt, dass Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, durch eine intensivere Betreuung gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit schneller in Arbeit zurückgeführt werden können, als dies sonst der Fall ist.

In der kurzfristigen Übergangsperspektive hatten die Modellteilnehmer eine um 20 Prozent höhere Übergangschance. Auch in der Nachhaltigkeitsperspektive ist ein Chancenzuwachs von 16 Prozent zu verzeichnen. Anders als bei FAIRalt ist also eine verbesserte Nachhaltigkeit hinsichtlich der Dauer der Beschäftigung erzielt worden. Der Verbleib in einer Erwerbstätigkeit unterscheidet sich zwischen FAIRplus-Teilnehmern und der Vergleichsgruppe nicht. Diese Effekte werden ohne zusätzliche Maßnahmen oder Lohnkostensubventionierung erreicht. Beides bewegt sich im selben Umfang wie bei den normalen Teams.

Der höhere Vermittlungserfolg geht somit ursächlich auf den besseren Betreuungsschlüssel von bis zu 1:130 zurück, nicht auf ein Mehr an Maßnahmen. Der Befund ist insofern bemerkenswert, als er zu einem anderen Ergebnis gelangt als die von der BA später eingeführten „Handlungsprogramme Arbeitnehmer“: Im Rahmen der Kundensegmentierung – bei der Arbeitsuchende in vier Gruppen eingeteilt werden und ihnen je nach Gruppenzugehörigkeit unterschiedliche Unterstützung zukommt – wurde zunächst genau diese Zielgruppe als arbeitsmarktfrem eingestuft und dem Segment der Betreuungskunden zugeschlagen. Für sie waren relativ lange Beratungszyklen und eine eher reaktive Betreuungsstrategie vorgesehen. Die Befunde aus FAIRplus geben allen Anlass, diesen Programmteil kritisch zu reflektieren. Offensichtlich schaffen intensive Betreuung und aktive, verstärkte

Vermittlungsbemühungen, dass auch diese Kundengruppe mit Risikofaktoren (z. B. Alter in Kombination mit fehlender beruflicher Qualifikation oder einer gesundheitlichen Einschränkung) bessere Aussichten auf eine Wiedereingliederung in Arbeit hat. Mit der Weiterentwicklung des Sonderprogramms „Integrationsfortschritte für Betreuungskunden“ und der Erhöhung der Betreuungszyklen hat die Bundesagentur für Arbeit hier bereits die Betreuungssituation verbessert.

FAIRneu

Auch die dritte Variante des Modellvorhabens hat trotz der vergleichsweise kurzen effektiven Laufzeit von elf Monaten bemerkenswerte Erfahrungen vermittelt. Die FAIR-Dienststellen konnten eindrucksvoll zeigen, dass eine intensivere Betreuung bei sämtlichen Neukunden zu einer höheren Integration in ungeforderte Arbeit beiträgt.

Unabhängig von der Einordnung in ein Kundensegment hatten FAIR-Kunden eine um 25 Prozent bessere Chance als Kunden des normal ausgestatteten Vermittlungsteams, wieder in einer ungeforderten Beschäftigung erwerbstätig zu sein. Auch in der Nachhaltigkeitsbetrachtung bleibt dieser positive Effekt in der gleichen Größenordnung bestehen. Das Risiko, in Arbeitslosigkeit zurückzukehren, ist in beiden Gruppen etwa gleich groß. Die höhere Effektivität wurde nicht durch einen nennenswerten Mehreinsatz von Maßnahmen erzielt, sondern durch mehr Aktivierung, Beratung und Vermittlungsaktivitäten. Die höhere Effektivität ist also auf den höheren Personaleinsatz zurückzuführen.

Kostenaspekte

Dieses Mehr an Betreuungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit ist zumindest kurzfristig auch mit höheren Personalkosten verbunden. Alle drei Modellvarianten haben gezeigt, dass diese Kosten nicht allein durch die Verringerung von Leistungszeiten kompensiert werden können. Allerdings zeigt das Experiment auch, dass die Höhe der erforderlichen Investitionen und die Amortisierung entscheidend mit dem Interventionszeitpunkt und den Zielgruppen zusammenhängen und damit gestaltbar sind.

Bei FAIRalt, wo Personen bereits eine längere Karriere in Arbeitslosigkeit hatten, sind die Effektivitätsgewinne schmal und die Kosten hoch. Die Effektivitätsgewinne werden bei dieser Zielgruppe im Zeitverlauf aufgezehrt. Was bleibt, sind höhere Personal- und Maßnahmekosten.

Ganz anders verhält sich dies, wenn bereits ab Beginn der Arbeitslosigkeit eine intensivere Arbeit mit den Kunden stattfindet. Bei arbeitslosen Personen mit höherem Vermittlungsrisiko (FAIRplus) hat sich dies als effektivitätssteigernd erwiesen.

Noch größer waren die Effektivitätsgewinne allerdings bei einer intensiven Betreuung sämtlicher Kundengruppen. Dies schlägt sich auch deutlich in einer rein betriebswirtschaftlichen Betrachtung nieder: Die zusätzlichen Kosten je Fall sind nur halb so hoch wie bei FAIRalt.

Nach diesen Ergebnissen entstehen die geringsten Mehrkosten, wenn man gleich zu Beginn mit den Neukunden verstärkt arbeitet. Der Vergleich zu FAIRalt zeigt, dass mit zunehmender „Verhärtung“ der Arbeitslosigkeit die Chancen der Wiedereingliederung sinken und die Kosten steigen. Dieser Sachverhalt ist

Die Autoren



Stefan Schiel
ist Projektleiter im Bereich Sozialforschung bei infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn).
s.schiel@infas.de



Dr. Helmut Schröder
ist Leiter des Bereichs Sozialforschung bei infas.
h.schroeder@infas.de



Dr. Reiner Gilberg
ist Leiter des Bereichs Methoden und Statistik bei infas.
r.gilberg@infas.de



Dr. Thomas Kruppe
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ im IAB.
thomas.kruppe@iab.de

Ausdruck eines in mehreren Arbeitslosenstudien belegten Zusammenhangs: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird die Arbeitslosigkeit selber zum integrationshemmenden Faktor. Will man also einen hohen Vermittlungseffekt erreichen und dennoch die Mehrkosten für den Personaleinsatz begrenzen, ist ein möglichst früher Interventionszeitpunkt bei allen Kundengruppen zu empfehlen.

Keines der geprüften Modelle wird von den finanziellen Einsparungen beim Leistungsbezug allein getragen. Während der Programmlaufzeit von FAIRneu musste die Bundesagentur für Arbeit für jeden Arbeitslosen, der vom SGB III in die Zuständigkeit des SGB II wechselt, einen sogenannten Aussteuerungsbetrag leisten. Deshalb waren Effektivitätsgewinne mit einer verbesserten Betreuung durchaus rentabel. Stellt man den Aussteuerungsbetrag auch nur für zehn Prozent der Arbeitslosen in Rechnung, so waren die zusätzlichen Personalkosten mehr als kompensiert. Leider konnte dieser Aspekt wegen der geringen Laufzeit von FAIRneu nicht mehr vollständig empirisch geprüft werden. Die vorliegenden Ergebnisse sprechen in der Tendenz jedoch deutlich für die in FAIR praktizierte Verbesserung des Betreuungsschlüssels.

An dieser Stelle sind allerdings die Grenzen der Datenlage aus dem Modellversuch erreicht. Der errechnete Nutzen basiert auf einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung; volkswirtschaftliche Effekte werden nicht berücksichtigt. So erzielen Arbeitslose, die erfolgreich in Erwerbstätigkeit gebracht wurden, eigenes Einkommen, aus dem sie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge entrichten. Dies ist ein positiver volkswirtschaftlicher Effekt. Umgekehrt ist es denkbar, dass die erfolgreiche Vermittlung von FAIR-Kunden nur auf Kosten von Mitbewerbern um die gleiche Stelle gelingt. Solche Substitutions- und Verdrängungseffekte sind durch das Programm nicht beabsichtigt und schlagen negativ zu Buche. Mittels der vorliegenden Daten können solche Zusammenhänge in dieser Studie nicht untersucht werden.

Eine zweite Begrenzung liegt in der Kurz- bzw. Mittelfristigkeit der Betrachtung. Bedauerlicherweise stand der Evaluation nur ein vergleichsweise kurzer Betrachtungszeitraum zur Verfügung. Unter einer langfristigen Perspektive würde sich der Befund vermutlich noch günstiger darstellen.

■ Fazit

„Gibt es mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler?“ Diese Grundfrage des FAIR-Modellversuchs kann eindeutig mit „ja“ beantwortet werden. In allen drei Modellvarianten entwickelten die FAIR-Teams durch ihre Betreuungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit eine höhere Effektivität als die normalen Vermittlungsteams, mit denen sie verglichen wurden. Insbesondere die dritte Variante des Vorhabens zeigt, dass eine intensivere Betreuung von Beginn einer Arbeitslosigkeit an erhebliche Erträge bringt. Für den Übergang in eine (nachhaltige) Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt lässt sich ein spürbar positiver Effekt nachweisen.

Da der Modellversuch nicht repräsentativ für alle Arbeitsagenturen war, und neben regionalen Unterschieden auch konjunkturelle Schwankungen die Wirksamkeit der Vermittlung beeinflussen können, wurde zwischenzeitlich mit der Umsetzung eines weiteren Konzepts begonnen. Seit 1. Mai 2007 wird in der Bundesagentur für Arbeit das Konzept „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ erprobt. Hierfür wurde in 14 ausgewählten Dienststellen die Zahl der Vermittlungsfachkräfte so erhöht, dass ein Betreuungsverhältnis von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 SGB-III-Leistungsempfängern erreicht werden sollte. Erste Evaluationsergebnisse sind noch im Laufe dieses Jahres zu erwarten.

Zum Nachlesen:

Schiel, S. / Schröder, H. / Gilberg, R. (2008): Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR: Endbericht der Evaluation. In: Kruppe, Thomas (Hrsg.) (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR). IAB-Bibliothek 312, Bielefeld: Bertelsmann, 261 S.



Einen ausführlichen Bericht zu den Ergebnissen des Modellversuchs „FAIR“ haben die Autoren dieses Kurzberichts bereits in der Buchreihe des Instituts publiziert.

IAB-Bibliothek, Band Nr. 312: Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler?

(erschienen im W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, ISBN 978-3-7639-3900-8)

Kann durch ein verstärktes Vermittlerteam die Integration von (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt verbessert werden? Diese Frage war Grundlage des Modellprojekts „Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär“ (FAIR), das im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit von 2002 bis 2005 durchgeführt wurde. In diesem Zeitraum entstanden verschiedene Projektvarianten, um sich den ständig ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Allen Varianten gemeinsam ist der Befund, dass ein verbesserter Betreuungsschlüssel Langzeitarbeitslosigkeit verringern oder sogar vermeiden kann. Zugleich entstehen jedoch höhere Kosten, die durch Einsparungen nur teilweise ausgeglichen werden können. Die Projektevaluation wurde von infas Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH durchgeführt.

Bestellmöglichkeit: IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; oder: Tel. 0180-100-2707; Fax: 0180-100-2708; e-Mail: iab-bestellservice@wbv.de

Impressum: IAB-Kurzbericht Nr. 21/2008 ■ **Redaktion:** Elfriede Sonntag ■ **Graphik & Gestaltung:** Monika Pickel ■ **Technische Herstellung:** pms offsetdruck gmbh, Wendelstein ■ **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet ■ **Bezugsmöglichkeit:** IAB-Bestellservice, c/o W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0180-100-2707; Fax: 0180-100-2708; e-Mail: iab-bestellservice@wbv.de ■ **IAB im Internet:** <http://www.iab.de>. Dort finden Sie u.a. diesen Kurzbericht zum Download ■ **Anfragen:** iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911/179-0 ■ **ISSN** 0942-167X