

# IAB-Kurzbericht

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

## In aller Kürze

- „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ ist ein Modellprojekt, bei dem im Mai 2007 in 14 ausgewählten Dienststellen der BA die Zahl der Vermittlungsfachkräfte erhöht wurde. Mit einer Laufzeit bis Ende 2012 soll das Projekt unter anderem Auskunft darüber geben, ob so die regionale Arbeitslosigkeit verringert werden kann.
- In der Praxis wurden drei dominante Orientierungen identifiziert, wie die Dienststellen das zusätzliche Personal einsetzen: Der Fokus liegt auf den Arbeitssuchenden, auf den Arbeitgebern oder auf der Optimierung der internen Organisationsprozesse.
- Die verbesserte Betreuungsrelation führte in den Modell-Dienststellen zwischen Mai 2007 und April 2008 zu einer Verringerung der regionalen Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III.
- Betrachtet man ausschließlich Neuzugänge in den Leistungsbezug, so hat der verbesserte Betreuungsschlüssel in Westdeutschland einen etwas stärkeren Effekt als in Ostdeutschland. Zwischen Männern und Frauen unterscheiden sich die Ergebnisse nicht wesentlich.
- Alle drei Einsatzvarianten der zusätzlichen Kapazitäten erweisen sich als erfolgreich. Am größten ist die positive Wirkung auf die regionale Arbeitslosigkeit dort, wo die Modell-Dienststellen die Personalverstärkung vor allem auf Arbeitssuchende oder Arbeitgeber konzentrieren.

## Modellprojekt in den Arbeitsagenturen

# Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler

von Barbara Hofmann, Gerhard Krug, Frank Sowa, Stefan Theuer und Katja Wolf

Die Evaluation des Modellprojektes „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ zeigt, dass eine bessere Relation von Arbeitsvermittlern zu Arbeitslosen die Dauer der Arbeitslosigkeit verringert und zu einer Intensivierung der Kontakte zwischen Arbeitsvermittler und Agenturkunden führt. Die am Modellprojekt beteiligten Arbeitsagenturen setzen die zusätzlichen Personalressourcen sehr unterschiedlich ein.

Vom „Druck des Flures“ sprechen Arbeitsvermittler, wenn das tägliche Kundenaufkommen ihnen kaum Zeit lässt, sich auf die spezifischen Bedürfnisse der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden einzulassen. Diese subjektive Wahrnehmung der Vermittler findet ihren objektiven Ausdruck in dem sogenannten Betreuungsschlüssel, der angibt, wie viele Arbeitslose ein Arbeitsvermittler zu betreuen hat.

Vom Betreuungsschlüssel hängt potenziell ab, wie viel Zeit sich eine Vermittlungsfachkraft für die Betreuung nehmen kann und damit auch, wie umfassend verschiedene Themen im Beratungsgespräch

behandelt werden können. Der Betreuungsschlüssel ist stark von der Entwicklung des örtlichen Arbeitsmarktes abhängig – viele Arbeitslose bei gleichbleibender Vermittlerzahl bedeuten eine hohe Betreuungsrelation, wenige Arbeitslose eine vergleichsweise niedrige.

In der Vergangenheit konnten Studien für Deutschland zeigen, dass ein günstiger Betreuungsschlüssel tatsächlich die Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung positiv beeinflussen kann (z. B. Kruppe 2008). Diese Studien betrachten allerdings zum einen meist Langzeitarbeitslose, sodass über die Wirkung einer verbesserten Betreuungsrelation bei Neuzugängen in Arbeitslosigkeit wenig bekannt ist. Zum anderen haben sich die Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung inzwischen durch unterschiedliche Reformen wesentlich verändert.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Bundesagentur für Arbeit (BA), in einem Modellprojekt zu untersuchen, ob mit einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III (Arbeitslosengeld-I-Bezieher) deren schnellere Integration in Beschäftigung erreicht werden kann.

## ■ Das Modellprojekt „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“

Im Mai 2007 wurde in 14 ausgewählten Dienststellen der BA die Zahl der Vermittlungsfachkräfte stark erhöht. Der Versuch soll u. a. zeigen, ob ein verbesserter Betreuungsschlüssel die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit verringert. Das Modellprojekt sah vor, dass mit rund 490 zusätzlichen Vollzeitstellen in den Modell-Dienststellen ein Betreuungsverhältnis

von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 SGB-III-Leistungsempfängern (Arbeitslosengeld-I-Bezieher) realisiert wird (vgl. Infokasten unten). Dabei sollte der Anteil der arbeitgeberorientierten Vermittler an allen Vermittlungsfachkräften von damals regulär 20 Prozent auf mindestens 30 Prozent gesteigert werden. Ebenso wurden ein gesondertes Controlling eingeführt sowie höhere Zielwerte mit der BA-Zentrale vereinbart. Andere wichtige Rahmenbedingungen (z. B. die für Maßnahmen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel) wurden weitestgehend nicht verändert und sind somit vergleichbar mit den Bedingungen der „regulären“ Dienststellen. Die an die Arbeitsvermittlung angrenzenden Bereiche (z. B. die Eingangszone in den Arbeitsagenturen) blieben personell und finanziell ebenfalls unverändert.

Eine der Herausforderungen bei der Umsetzung des Modellprojektes war – neben den konzeptionellen, organisatorischen und infrastrukturellen Veränderungen – die Rekrutierung, Schulung und Einarbeitung der neuen Vermittler. Das zusätzliche Personal wurde in einigen Modell-Dienststellen intern rekrutiert. Hierbei wurden entweder Vermittler aus anderen Dienststellen abgeordnet oder Sachbearbeiter zur Vermittlungsfachkraft weiterqualifiziert. Mehrheitlich wurde jedoch extern rekrutiert, d. h. es wurden für das Projekt zusätzliche Kräfte eingestellt, die zuvor arbeitslos waren, direkt von der Hochschule oder aus der Privatwirtschaft kamen. In der Regel wurden sie in vier bis zwölf Wochen für die Arbeitsvermittlung qualifiziert – mittels einer kombinierten theoretischen Schulung und einer praktischen Einarbeitungsphase.

Zum Start des Modellprojektes führte die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich zu einer verbesserten Betreuungsrelation, sodass sie in der Regel deutlich unter die ursprünglich anvisierte Marke von 1 zu 70 fiel.

## ■ Einsatz der neuen Personalressourcen in den Modell-Dienststellen

Innerhalb der Vorgaben des Projektes nutzen viele Modell-Dienststellen ihre lokale Expertise, um die Vermittlungsprozesse vor Ort an die regionalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen und viele unterschiedliche Maßnahmen auszuprobieren. Wie die zusätzlichen Personalressourcen in den Agenturen eingesetzt werden, war den einzelnen Agenturen weitgehend freigestellt. Ein wichtiger Aspekt des qualitativen Teils der Evaluation war, die Verän-

### i

#### Der Betreuungsschlüssel im Modellprojekt

Der Betreuungsschlüssel ist ein theoretischer Wert, der rechnerisch zustande kommt, indem auf Agentur- bzw. Dienststellenebene der Kundenbestand der Leistungsempfänger durch die Vermittlerkapazität (in Vollzeitäquivalenten) geteilt wird. Für das Modellprojekt wurde in den 14 Modell-Dienststellen der Betreuungsschlüssel auf 70 festgelegt und entsprechend der Berechnung mehr Personal eingestellt. Insofern entsteht eine theoretische Betreuungsrelation von einer Vermittlungsfachkraft zu 70 arbeitslosen Leistungsempfängern, kurz 1 zu 70. Der Betreuungsschlüssel sagt jedoch wenig über die tatsächliche Anzahl von Agenturkunden aus, die von einer Vermittlungsfachkraft betreut werden. Dies hat folgende Ursachen:

- Erstens bezieht sich der Betreuungsschlüssel lediglich auf Agentur-Kunden mit Leistungsbezug. Diese stellen jedoch nur einen Teil der zu betreuenden Personen dar. Die tatsächlich zu betreuende Zahl der Kunden ist wesentlich größer. Nichtleistungsempfänger und Arbeitsuchende, die sich drei Monate vor Ablauf ihrer Beschäftigung arbeitsuchend melden müssen (Job-to-Job-Phase), sind im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt.

- Zweitens bleibt die arbeitsteilig organisierte Vermittlung im Betreuungsschlüssel unberücksichtigt, d. h. bei der Anzahl der Arbeitsvermittler (Vermittlerkapazität) wird nicht nach arbeitsuchenden- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften unterschieden. Bei der Berechnung des Betreuungsschlüssels werden beide dem Nenner zugerechnet. Dieser ist dadurch größer und das rechnerische Verhältnis wird folglich niedriger als das empirisch feststellbare. Je höher der Anteil an arbeitgeberorientierten Vermittlern in einer Dienststelle ist, desto stärker wird bei den arbeitsuchendenorientierten Vermittlern die tatsächlich zu betreuende Kundenzahl von der rechnerischen abweichen.

- Drittens ist eine exakte Bestimmung der Vermittlerzahl (Vermittlerkapazität) in einer bestimmten Dienststelle aus organisationsinternen Gründen oft schwierig (z. B. durch Abordnung von Mitarbeitern oder dienststellenübergreifende Teams).

- Viertens differiert der individuelle Betreuungsschlüssel des Vermittlers in Abhängigkeit von saisonalen Schwankungen, von konjunkturellen Entwicklungen, von internen Aufteilungen nach den zu betreuenden Berufsgruppen, von der Besetzung offener Stellen, vom Krankenstand etc.

Im Rahmen der qualitativen Erhebung wurden zwischen November 2007 und Juli 2008 arbeitsuchendenorientierte Vermittlungsfachkräfte zu ihrem tatsächlichen Betreuungsschlüssel befragt. Nach Einschätzung der Interviewten lag die tatsächliche Betreuungsrelation in den 14 Modell-Dienststellen zwischen 1:10 und 1:100. In den Dienststellen ohne Erhöhung der Vermittlerkapazitäten bewegte sie sich zwischen 1:80 und 1:250. Berücksichtigt man nicht nur die Leistungsempfänger, sondern auch alle anderen von den Vermittlern zu betreuenden Personen, sind die entsprechenden Werte für die Modell-Dienststellen 1:30 bis 1:180 und 1:160 bis 1:500 in den Vergleichsdienststellen.

derungen zu identifizieren, die es in den einzelnen Modell-Dienststellen durch die Aufstockung des Vermittlungspersonals gab. Ein erstes Ergebnis der Analyse ist, dass die Dienststellen hier sehr unterschiedliche Akzente setzten. In der Umsetzungspraxis können hinsichtlich des Einsatzes der zusätzlichen Vermittler drei Orientierungen festgestellt werden (vgl. **Abbildung 1**): eine Fokussierung auf die Arbeitssuchenden (Orientierung I), auf die Arbeitgeber (Orientierung II) und schließlich auf die Anpassung der internen Prozesse (Orientierung III).

### Arbeitssuchende im Fokus

In Dienststellen des Typs I konzentrieren sich die Aktivitäten der zusätzlichen Vermittler auf die Arbeitssuchenden, auf deren Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt sowie ihre Befähigung zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme.

Hierzu wurde die Kontaktdichte zwischen Vermittlern und Arbeitslosen intensiv erhöht, indem Letztere öfter als bislang üblich zu Gesprächen geladen wurden und die Gespräche oft länger als vorher üblich dauerten. Zusätzlich wurden Arbeitsvermittler zur Betreuung spezieller Zielgruppen (z. B. noch nicht arbeitslos gewordene Kunden oder Nichtleistungsempfänger) und „schwieriger Fälle“ abgestellt. Außerdem wurden verstärkt neue Vermittlungsstrategien erprobt (z. B. Errichtung von Außenstellen in ländlich strukturierten Regionen oder Vermittlungsfachkräfte begleiten Arbeitslose zum Vorstellungsgespräch).

Zum Teil konnten bislang von externen Trägern durchgeführte Maßnahmen durch die Agenturen selbst durchgeführt werden (z. B. Bewerbercoaching, ganzheitliche Beratungskonzepte als eine Kombination aus Einzelberatung, Seminaren und Kleingruppenarbeit). Aus Sicht der erfahrenen Vermittlungsfachkräfte führte dies zu einem deutlich intensiveren und verbesserten Vermittler-Kunden-Verhältnis.

### Arbeitgeberorientierte Vermittlung

Im Typ II werden die zusätzlichen personellen Ressourcen hauptsächlich zur Stärkung der arbeitgeberorientierten Vermittlungsbemühungen eingesetzt. Die neuen Vermittler kommen mehrheitlich aus der Privatwirtschaft und verstärken durch regelmäßige Außendienste und telefonische Beratung den Kontakt zu Betrieben. Sie werben offene Stellen für die Agenturen ein, etwa durch regelmäßige Sichtung von Stellenanzeigen im Internet und in Printmedien. Darüber hinaus versuchen sie, die Passgenauigkeit

von Bewerbern und Stellenangeboten zu erhöhen, indem sie häufiger und intensiver in den Datenbeständen der BA nach möglichen Bewerbern suchen, mehr Auswahlkriterien berücksichtigen und in der Regel vor Erstellung eines Vermittlungsvorschlags die ausgewählten Bewerber telefonisch kontaktieren. Ergänzt werden diese Aktivitäten durch zusätzliche Dienstleistungen, wie z. B. eine Personalvorauswahl und -beratung für Arbeitgeber.

### Interne Prozessoptimierung

Die Optimierung der internen Abläufe und Prozesse bestimmt die Modellaktivitäten des Typs III. Die Zeitressourcen der Mitarbeiter werden vor allem genutzt, um die interne Kommunikation zu stärken: Es gibt mehr formalisierte und informelle Gespräche zwischen den verschiedenen Führungsebenen (Geschäftsführung, Bereichsleitung, Teamleitung) und zwischen arbeitssuchenden- und arbeitgeberorientierten Vermittlern mit einem intensiveren Austausch über den Arbeitsmarkt.

Diese Organisationsstruktur ermöglicht einen kontinuierlichen und intuitiven Austausch über Arbeitssuchende und Stellenangebote und lässt Vermittlungsvorschläge zu, die auch solche Informationen berücksichtigen, die nicht im Computersystem der BA (Bewerber- oder Stellenprofil) enthalten sind.

Abbildung 1

#### Einsatz der zusätzlichen Personalressourcen in den Modell-Dienststellen

Stärkung unterschiedlicher Arbeitsfelder		
Typ I Arbeitssuchendenorientierung	Typ II Arbeitgeberorientierung	Typ III Prozessoptimierung
<ul style="list-style-type: none"> <li>Veränderung der Kontaktdichte und Gesprächsdauer</li> <li>intensivere Betreuung bestimmter Zielgruppen</li> <li>Etablierung von Sonderfunktionen, z. B. Freistellung von Vermittlern für Arbeitssuchende mit besonderem Unterstützungsbedarf</li> <li>„neue Dienstleistungen“ im Haus, z. B. Bewerbercoaching, Existenzgründungsberatung etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>besondere Stärkung des Arbeitgeberservice (über 40 %)</li> <li>Vermittler mit Vertriebsorientierung</li> <li>mehr Außendienste</li> <li>intensivierte Betreuung</li> <li>zusätzliche Dienstleistungen, z. B. Personalvorauswahl und Personalberatung für Arbeitgeber</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verbesserte interne Kommunikation an der Schnittstelle arbeitssuchenden- und arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung</li> <li>höhere Datenqualität (Bewerber- und Stellenprofil)</li> <li>Controlling</li> <li>Weiterqualifizierung</li> </ul>

Zur Evaluation des Modellprojektes wurden sowohl qualitative als auch quantitative Analysemethoden verwendet. Qualitative Analysen stützen sich vornehmlich auf die Auswertung von Interviews, während quantitative Analysen hauptsächlich auf statistisch erfassten Daten (z. B. Höhe der Arbeitslosigkeit in einer Dienststelle) beruhen.

#### ■ Qualitative Analyse

Im Rahmen des qualitativen Evaluationsprojektes wurden von Oktober 2007 bis Juli 2008 insgesamt 188 leitfadengestützte Experteninterviews mit 197 Führungskräften, Vermittlungsfachkräften sowie Personalräten in den 14 Modell-Dienststellen geführt. Die Interviews mit Führungskräften – Vorsitzende der Geschäftsführung, Geschäftsführer operativ, Bereichsleiter sowie Teamleiter – dienen zur Erfassung der organisationalen Praxis des Vermittlungsprozesses, also der lokalen Bedingungen und Strategien, unter denen die Vermittlung stattfindet. Die Interviews mit arbeitssuchenden- und arbeitgeberorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern bilden die konkrete Prozess- und Handlungsebene des Vermittlungsprozesses aus der Sicht der Befragten ab.

Die dabei eingesetzte offene Interviewführung ermöglicht auch die Erfassung vorher nicht absehbarer Tatbestände. Dabei nutzt man einen Leitfaden, um das Interview im vorgesehenen thematischen Rahmen zu halten. Von den Interviews wurden Kurzprotokolle erstellt, die die Basis für die zusammenfassenden Steckbriefe der einzelnen Dienststellen (Fälle) bilden. Mittels Kontrastierung dieser Steckbriefe wurden dominante Orientierungen des Ressourceneinsatzes identifiziert. Die Zuordnung der Fälle zu den Orientierungen erfolgte nach den Kriterien möglichst hoher interner Homogenität innerhalb einer Orientierung bei gleichzeitig möglichst deutlichen Unterschieden zwischen den Orientierungen (externe Heterogenität).

#### ■ Quantitative Analyse

Zur quantitativen Wirkungsanalyse wird ein quasi-experimenteller Ansatz verwendet: Da im untersuchten Modellprojekt kein echtes Zufallsexperiment durchgeführt wurde, wird für die betroffenen Dienststellen einerseits und die betreuten Arbeitssuchenden andererseits eine Kontrollgruppe gesucht. Diese sollte in allen wesentlichen Eigenschaften ähnlich sein. Dadurch wird eine Situation erzeugt, die der experimentellen möglichst nahe kommt und damit kausale Effekte des Modellprojektes identifizieren kann.

Zur Erzeugung solcher quasi-experimenteller Kontrollgruppen dienen sogenannte Matchingverfahren, wobei jeder Dienststelle bzw. jedem Arbeitslosen eine Dienststelle bzw. ein Arbeitsloser zugeordnet wird, die/der im Idealfall in allen wichtigen Eigenschaften identisch ist. Solche Eigenschaften sind bei den Dienststellen etwa die regionale Arbeitsmarktsituation oder die Zusammensetzung der zu betreuenden Arbeitslosen, bei den Arbeitslosen selbst etwa ihre Erwerbsbiografie oder ihre berufliche Qualifikation. Je mehr Eigenschaften berücksichtigt werden, desto genauer ist der Vergleich. Allerdings steigt mit der Zahl der Eigenschaften auch die Zahl der möglichen Kombinationen, sodass eine exakte Übereinstimmung oft nicht mehr erzielbar ist.

Deshalb werden mit dem Propensity Score und der Mahalanobis-Distanz statistische Maße verwendet, die eine Vielzahl von Eigenschaften zu einem einzigen Wert verdichten. Dabei reicht es für die Messung kausaler Effekte auch aus, wenn die Kontrollgruppe der Dienststellen (bzw. Arbeitslosen) den Modell-Dienststellen (bzw. den dortigen Arbeitslosen) gemessen an der Mahalanobis-Distanz oder dem Propensity Score möglichst ähnlich ist, statt in allen einzelnen Eigenschaften. Um möglichst viele relevante Eigenschaften zu berücksichtigen, werden Informationen aus den Prozessdaten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verwendet, vor allem die „Integrierte Erwerbsbiografien“ (IEB) wie auch Informationen aus dem Data-Warehouse der Statistikabteilung der BA.

Zur Stärkung der internen Prozesse zählen ebenso die Verbesserung der Datenqualität und der Ausbau des dienststelleneigenen Controllings. Viele Dienststellen, die die internen Prozesse optimieren, achten auf ein kontinuierliches Coaching sowie auf umfassende Fort- und Weiterbildungen ihrer Mitarbeiter.

### ■ Im Modellprojekt schneller aus der Arbeitslosigkeit

Welche Wirkung hatte nun das Modellprojekt auf dem regionalen Arbeitsmarkt und auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen? Im quantitativen Teil des Evaluationsprojektes wurde zunächst untersucht, ob die verbesserte Betreuungsrelation dazu beitragen konnte, Arbeitslosigkeit zu verringern. Hierzu wird ein Kontrollgruppenansatz auf Basis sogenannter Matchingmethoden verwendet (vgl. **Infokasten links**).

#### Modell-Dienststellen sind erfolgreicher

Die Modell-Dienststellen mit ihren erhöhten Vermittlerzahlen waren im Vergleich zu statistisch ähnlichen Dienststellen mit regulärem Betreuungsschlüssel – gemessen im Zeitraum Mai 2007 bis April 2008 – erfolgreicher beim Abbau der regionalen Arbeitslosigkeit.

Konkret hat die verbesserte Betreuungsrelation dazu geführt, dass sich die Dauer der Arbeitslosigkeit bei den SGB-III-Kunden der Modell-Dienststellen signifikant um durchschnittlich etwa 10 Tage verkürzte. Entsprechend kam es auch zu einer Verringerung der regionalen Arbeitslosenquote. Zwar nahm die Quote im Zuge der guten konjunkturellen Lage im Beobachtungszeitraum in allen Dienststellen ab, in Modell-Dienststellen jedoch deutlich stärker als in den anderen.

Die Reduktion der Arbeitslosenquote bzw. -dauer könnte auch auf einer vermehrten Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme beruhen. Diese Personen sind faktisch also noch immer ohne Erwerbsarbeit, werden von der Statistik aber nicht mehr erfasst. Deshalb wurde zusätzlich untersucht, ob die verbesserte Betreuungsrelation tatsächlich die Vermittlungswahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Auch hier konnte in den Regionen des Modellprojektes eine Verbesserung verzeichnet werden. Dies spricht also dafür, dass die Personen, die sich aus Arbeitslosigkeit abmelden, dies hauptsächlich tun, um eine Beschäftigung aufzunehmen und nicht, um sich

vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Derzeit können die Analysen dies jedoch nicht zweifelsfrei belegen.

### Größte Wirkung bei Neuzugängen mittleren Alters

Die Kunden der Arbeitsagenturen stellen eine heterogene Gruppe dar: Personen, die gerade arbeitslos geworden oder bereits länger arbeitslos sind, Personen, deren Beschäftigung (in spätestens drei Monaten) endet und die sich bereits arbeitsuchend melden müssen, sowie sonstige Personen in Beschäftigung, die sich arbeitsuchend melden. Wie der Kontrollgruppenansatz auf Dienststellenebene zeigt, war das Modellprojekt im Durchschnitt über alle diese Teilgruppen hinweg erfolgreich.

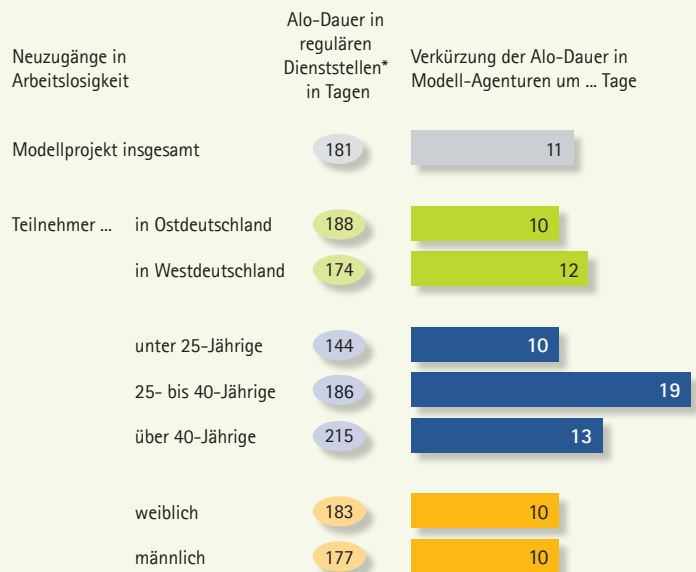
Von besonderem Interesse ist aber gerade auch, ob ein verbesserter Betreuungsschlüssel die Arbeitslosigkeitsdauer von Neuzugängen reduziert, weil so in vielen Fällen Langzeitarbeitslosigkeit gar nicht erst entsteht. Dazu wurden die im Zeitraum Juni bis September 2007 neuzugehenden Arbeitslosen in Modell-Dienststellen mit einer statistisch ähnlichen Kontrollgruppe aus Neuzugängen in regulären Dienststellen verglichen. Bezogen auf den Beobachtungszeitraum waren die Personen in den Kontrolldienststellen im Durchschnitt etwa 180 Tage arbeitslos. In den Modell-Dienststellen reduzierte sich diese Dauer signifikant um etwa elf Tage (vgl. **Abbildung 2**). Dieser Wert bezieht sich ausschließlich auf die betrachteten ersten zehn Monate nach Eintritt in Arbeitslosigkeit.

Die Wirkung war für Frauen und Männer in etwa gleich stark. Für Arbeitslose im Alter zwischen 25 und 40 Jahren ließ sich mit 19 Tagen der größte Effekt erzielen, danach für Arbeitslose über 40 Jahre mit 13 Tagen. Bei den Jüngeren (unter 25 Jahren) war der Effekt mit zehn Tagen am geringsten, wenn auch noch deutlich vorhanden. In Westdeutschland konnte die Arbeitslosigkeitsdauer von Neueintreten um zwölf Tage verkürzt werden, die Daten für Ostdeutschland zeigen eine etwas geringere Reduktion von 10 Tagen. Während das Ergebnis für Ostdeutschland auf dem 10 %-Niveau statistisch signifikant ist, gilt dies für die übrigen Subgruppen bereits auf dem 5 %-Niveau (vgl. **Abbildung 2**).

Abbildung 2

### Mehr Vermittler verkürzen die Dauer der Arbeitslosigkeit

Wirkung des Modellversuchs bei Arbeitsuchenden, die zwischen Juni und September 2007 in den Leistungsbezug eingetreten sind – jeweils Durchschnittswerte



\*Bemerkung: Die Kontrollgruppe besteht aus einer durch Matchingverfahren ermittelten Gruppe von nichtteilnehmenden Dienststellen. Die Ergebnisse für die Subgruppen wurden jeweils getrennt berechnet. Daher ergibt sich der Gesamteffekt nicht unbedingt als Mittel über die Subgruppeneffekte. Je nach gewählter Methodik ergeben sich leichte Änderungen der Zahlenwerte (vgl. Hainmüller et al. 2009). Die in der Abbildung und im Text berichteten Ergebnisse sind robust in ihrer Aussage.

Quelle: Eigene Berechnungen.

© IAB

### Wirkung des Modellprojektes nach Orientierung des Personaleinsatzes

Durch die Kombination qualitativer und quantitativer Methoden wurde des Weiteren untersucht, ob die drei unterschiedlichen Einsatzvarianten der zusätzlichen Vermittlerkapazitäten auch im Hinblick auf ihre Wirksamkeit Unterschiede aufweisen. Alle drei Einsatzorientierungen waren erfolgreicher im Vergleich zu Dienststellen mit weniger Vermittlern. Mit allen drei Orientierungen konnten die durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauern deutlich reduziert werden – mit der „Arbeitsuchendenorientierung“ und „Arbeitgeberorientierung“ etwas stärker als mit einer „Prozessoptimierung“. Der Erfolg der Maßnahmen gilt aber nur für die Umschichtung von Personalressourcen bei gleichzeitiger Aufstockung der Vermittlungskräfte. Es gibt keine Hinweise, dass eine reine Umschichtung bestehender Personalressourcen ähnlich wirken könnte.

### Nebenwirkungen des Modells

Neben der Frage, ob eine Maßnahme die erwünschte Wirkung erzielt, muss sich die Evaluationsforschung auch damit befassen, ob eine Maßnahme uner-

wünschte Folgen mit sich bringt. Eine der häufig befürchteten Folgen staatlicher Eingriffe sind sogenannte Verdrängungseffekte. Das heißt, dass Personen mit staatlicher Unterstützung Stellen besetzen und sich dadurch die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne staatliche Unterstützung verschlechtern. Eine Gruppe, deren Arbeitsmarktchancen in dieser Weise vom Modellprojekt indirekt beeinflusst werden könnten, sind Arbeitslose in Dienststellen, in deren Nachbarschaft eine Modell-Dienststelle liegt. So könnte die erhöhte Vermittlungstätigkeit der Modell-Dienststellen dazu führen, dass Stellen in den Nachbardienststellen von Arbeitssuchenden aus dem Modellprojekt besetzt werden. Diese Stellen stünden den dort Arbeitssuchenden nicht mehr zur Verfügung. Die Analysen der Nachbardienststellen zeigen jedoch, dass es dort nicht zu derartigen Verdrängungseffekten kommt.

Unerwünschte Folgen des Modellversuchs können allerdings auch intern in den beteiligten Dienststellen auftreten und zu neuen Belastungen führen. In der qualitativen Untersuchung zeigte sich, dass die intensivierten Vermittleraktivitäten deutlich mehr Arbeit in den angrenzenden Bereichen verursachen. Ein Beispiel ist die Eingangszone, da die Mitarbeiter

dort für die Terminkoordination der Arbeitsvermittler verantwortlich sind.

Außerdem war im Rahmen des Modellprojektes eine Zunahme des Controllingaufwands zu beobachten. So wurden zusätzlich zum bestehenden Controlling „händische Listen“ erstellt, die einen tagesaktuellen oder wöchentlichen Überblick über verschiedene Maßnahmen und Kennzahlen ermöglichen. Dieses mit dem Modell einhergehende zusätzliche Controlling wurde von den Vermittlern als Belastung empfunden, die sie von ihrem „Kerngeschäft“, der Vermittlung, abhalte.

Schließlich kam es in den Modell-Dienststellen zu einer permanenten Fluktuation des Vermittlungspersonals, die dauerhaft hohe Such- und Einarbeitungskosten verursachte: So wurden alle im Rahmen des Modellprojektes zusätzlich eingestellten Arbeitsvermittler zunächst bis Ende 2007 oder 2008 befristet. Dies führte zu einer hohen Personalfluktuation, die auch im Zeitverlauf des Modellversuchs anhält. Vorwiegend extern Rekrutierte mit Hochschulabschluss verlassen die BA, denn für diesen Personenkreis ist die Beschäftigung als Vermittler fachfremd, in der Regel eher niedrig vergütet, durch die zunächst befristeten Verträge unsicher und schließlich wegen der häufig fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten unbefriedigend. Folglich mussten immer wieder neue Mitarbeiter für die Arbeitsvermittlung rekrutiert werden – aufgrund der Anzahl an befristeten Mitarbeitern eine besondere Belastung für Modell-Dienststellen. Die Einarbeitung des neuen Personals lag dann vor allem auf den Schultern der erfahrenen Arbeitsvermittler in den betroffenen Dienststellen, die einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit hierfür aufwendeten.

Ob sich diese Nebenwirkungen – erhöhte Arbeitsbelastung angrenzender Bereiche, zusätzliches Controlling und Einarbeitung von neuem Personal – auch messbar auf den Erfolg des Modellprojektes ausgewirkt haben, lässt sich mit den bisher zur Verfügung stehenden Daten nicht überprüfen.

## ■ Fazit und Ausblick

Den Ergebnissen der Evaluation zufolge hat sich der Modellversuch „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ als erfolgreich erwiesen: Agenturkunden finden bei verbessertem Betreuungsschlüssel schneller aus der Arbeitslosigkeit.

Der Erfolg des Modellprojektes legt die Forderung nach einer flächendeckenden Verbesserung

Mehr zur Evaluation des Modellprojektes „Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern“ finden Sie in dem englischsprachigen

### IAB-Discussion Paper 13/2009

(kostenloser Download unter <http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp1309.pdf>)

Die Bundesagentur für Arbeit hat im Mai 2007 ein Pilotprojekt gestartet, bei dem in 14 Dienststellen der Betreuungsschlüssel (Zahl der Arbeitslosen pro Vermittler) deutlich reduziert wurde. Da die teilnehmenden Dienststellen nicht zufällig ausgewählt wurden, ist bei der Evaluation eine mögliche Selektionsverzerrung zu berücksichtigen. Aus diesem Grund wird für die Analyse eine Kombination aus Matching und Differenzin-Differenzen-Schätzansatz verwendet.

Als Indikatoren für den Erfolg des Modellprojektes werden die Arbeitslosenquote und die Veränderung der SGB-III-Kundenanzahl herangezogen. Die Ergebnisse zeigen, dass sich der verbesserte Betreuungsschlüssel auf beide Erfolgsgrößen positiv auswirkt.

Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2009): Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany. IAB-Discussion Paper 13/2009, Nürnberg, 18 S.; 295 KB.



des Betreuungsschlüssels nahe. Allerdings müsste hierfür auch die wirtschaftliche Effizienz im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse untersucht werden. Während Informationen zu den (Personal-)Kosten verfügbar sind, trifft dies bisher noch nicht auf alle Komponenten des Nutzens zu, vor allem was den Zufluss an Steuern und Abgaben aus einer eventuell aufgenommenen Beschäftigung betrifft. Daher sind über diesen Aspekt des Modellprojektes aus wissenschaftlicher Sicht noch keine Aussagen möglich. Darüber hinaus ist notwendigerweise vorab zu fragen, inwiefern bei einer generellen Verbesserung des Betreuungsschlüssels in allen Dienststellen ähnliche positive Effekte wie im Modellprojekt zu erwarten wären. Dafür spricht, dass sich keine negativen Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen von Arbeitslosen in angrenzenden Regionen identifizieren lassen. Das heißt, Stellenbewerber in Nachbarregionen werden nicht von erfolgreich vermittelten Arbeitslosen des Modellprojektes verdrängt. Allerdings gilt es zu bedenken, dass jedes Modellprojekt unvermeidbar in einem speziellen Umfeld stattfindet, seien es die regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarktes oder konjunkturelle Rahmenbedingungen der Gesamtwirtschaft. Über Letzteres – also ob der verbesserte Betreuungsschlüssel auch in schwierigen Situationen am Arbeitsmarkt ebenso positiv wirkt – können die vorliegenden Ergebnisse keine Auskunft geben.

Zum jetzigen Zeitpunkt bleibt ebenfalls unbeantwortet, inwiefern es sich in den Modell-Dienststellen um nachhaltige Vermittlungen handelt oder nicht. Auch diese Frage wird erst im weiteren Verlauf der Evaluation geklärt werden können.

Wie die Analysen zeigen, setzen die Modell-Dienststellen ihre zusätzlichen Ressourcen sehr unterschiedlich ein. Berücksichtigt man diese Un-

terschiede bei der Erfolgsbetrachtung, zeigt sich, dass sowohl eine Konzentration der zusätzlichen Kapazitäten auf die arbeitgeberorientierte als auch auf die arbeitsuchendenorientierte Vermittlung die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit stärker reduzieren konnte als die Optimierung der internen Prozesse. Allerdings ist bei allen Überlegungen zum optimalen Einsatz von mehr Personalressourcen in der Vermittlung immer zu bedenken, dass die einzelne Arbeitsagentur ihre jeweiligen Umstände berücksichtigen muss. Nicht in jeder Arbeitsagentur muss die arbeitgeberorientierte oder die arbeitsuchendenorientierte Vermittlung mit zusätzlichen Kräften ausgestattet werden.

Eine Erhöhung der Vermittlerzahl wird also kein Allheilmittel der Arbeitsmarktpolitik sein. Dennoch: Während sich eine Vielzahl von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als wenig oder erst in der langen Frist als erfolgreich erwiesen, stimmen die Ergebnisse des untersuchten Modellprojektes positiv: Eine Verbesserung der Betreuungsrelation kann unter bestimmten Bedingungen dazu beitragen, dass Arbeitsuchende schneller wieder Beschäftigung finden. Ziel der künftigen Forschung ist es nun, das Wissen über diese Bedingungen zu erweitern.

#### Literatur

Kruppe, Thomas (Hrsg.): Schiel, Stefan; Schröder, Helmut; Gilberg, Reiner (2008): Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR). [IAB-Bibliothek 312](#), Bielefeld: Bertelsmann.

Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2009): Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany. [IAB-Discussion Paper 13/2009](#), Nürnberg.

#### Die Autoren



**Barbara Hofmann**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.  
barbara.hofmann@iab.de



**Dr. Gerhard Krug**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.  
gerhard.krug@iab.de



**Frank Sowa**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ im IAB.  
frank.sowa@iab.de



**Stefan Theuer**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ im IAB.  
stefan.theuer@iab.de



**Dr. Katja Wolf**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ im IAB.  
katja.wolf@iab.de

## Berufe im Spiegel der Statistik

Aktuelle Daten – Strukturierte  
Informationen – Neues Design

<http://bisds.infosys.iab.de/>

### ■ Aktuelle Daten

Der IAB-Datenservice „Berufe im Spiegel der Statistik“ informiert über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die registrierte Arbeitslosigkeit in beruflichen Teilarbeitsmärkten in Deutschland. Für diese Teilarbeitsmärkte werden Informationen zur Anzahl der Beschäftigten und Arbeitslosen sowie Strukturinformationen, wie beispielsweise der Frauenanteil oder die Alters- und Qualifikationsstruktur beider Gruppen, zur Verfügung gestellt. Der gegenwärtige Zeitrahmen von 1999 bis 2009 ermöglicht den Blick auf die aktuelle Situation und auf längerfristige Entwicklungen.

### ■ Strukturierte Informationen

Die Daten werden für Deutschland insgesamt, für das Bundesgebiet Ost und West sowie für alle Bundesländer ausgewiesen. Das neue Informationsangebot vereint die bisherigen Angebote von „Berufe im Spiegel der Statistik“, das bisher nur die Informationen auf Bundesebene veröffentlichte, und den „IAB Berufe-Atlas“, der Daten für die Bundesländer lieferte, unter einem Dach. Neu ist auch die Möglichkeit, die Daten auf Bundesebene nur für Akademiker zu betrachten.

### ■ Neues Design

Die neue Webseite präsentiert sich nach dem Relaunch in frischen Farben und mit übersichtlichem Bedienkomfort. Die Nutzerinnen und Nutzer haben sowohl die Möglichkeit einzelne Jahre als auch einzelne Informationsblöcke zu den Beschäftigten und Arbeitslosen ein- bzw. auszublenden.

