

Schiel, Stefan; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Schröder, Helmut

Research Report

Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

IAB-Forschungsbericht, No. 2005,19

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Schiel, Stefan; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris; Schröder, Helmut (2005) : Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR: Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004, IAB-Forschungsbericht, No. 2005,19, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/21561>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

*Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg,
Doris Hess, Helmut Schröder*

Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR

Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004

*Stefan Schiel, Ralph Cramer, Reiner Gilberg, Doris Hess, Helmut Schröder
(infas Bonn)*

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.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Für den eiligen Leser | 5 |
| Abstract | 4 |
| 1 Das Modellvorhaben FAIR und seine Teilnehmer | 14 |
| 1.1 Datenbasis | 15 |
| 1.2 Strukturmerkmale der FAIR-Modellteilnehmer (Analyse der Geschäftsdaten) | 16 |
| 1.3 Einsatz von Maßnahmen und Aktivitäten in den FAIR-Teams..... | 23 |
| 1.4 Abgänge in Erwerbstätigkeit..... | 24 |
| 2 Berufliche Eingliederungschancen (Teilnehmerbefragung) | 27 |
| 2.1 Datenbasis | 27 |
| 2.2 Repräsentativitätsvergleich | 30 |
| 2.3 Übergänge in Erwerbstätigkeit und letzter erfasster Status..... | 35 |
| 2.4 Effektivität des Modellversuchs (Wirkungsanalyse) | 39 |
| 2.5 Der nachhaltige Verbleib: Eine erste Annäherung | 43 |
| 2.6 Die Betreuung durch die Agentur im Kundenurteil | 46 |
| 3 Effizienz des FAIR-Programms | 48 |
| 3.1 Einordnung der Effizienzanalyse..... | 48 |
| 3.2 Methodik der Effizienzanalyse..... | 51 |
| 3.3 Zusätzliche Personalkosten in FAIR | 55 |
| 3.4 Mehr-/Minderausgaben in FAIR..... | 57 |
| 3.4.1 Art und Dauer der Betreuungszeiten im Vergleich | 57 |
| 3.4.2 Ermittlung der berücksichtigten Kopfsätze | 58 |
| 3.4.3 Berechnungen der Durchschnittskosten je Status auf Monatsebene | 61 |
| 3.5 Kosten und Nutzen im Vergleich | 63 |
| ANHANG | 71 |

Abstract

Im Zentrum der Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms „FAIR - Förderung der Arbeitsaufnahme - integriert und regulär“ steht die Frage, ob die Vermittlungs- und Wiedereingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen durch einen verbesserten Personalschlüssel in der Vermittlung spürbar erhöht werden können. Gleichfalls interessiert, ob sich die Mehrkosten für Personal und eingesetzte Maßnahmen durch eine schnellere Vermittlung amortisieren.

Zwischen Juli 2002 und September 2004 wurden in den vier FAIR-Geschäftsstellen 17.188 Langzeitarbeitslose durch die FAIR-Teams betreut. FAIR wendet sich sowohl an relativ junge Arbeitnehmer¹ als auch an Berufserfahrene und ältere Arbeitnehmer bis zum Eintritt in den Ruhestand.

Im Rahmen multifaktorieller Übergangsratenmodelle (Ereignisanalysen) wurde die Wirkung der Einflussfaktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit (Übergang in eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt) geprüft. Ohne Differenzierung zwischen ungeförderter und geförderter Beschäftigung führte die Betreuung in FAIR zu einem statistisch signifikanten Chancenzuwachs von 46 Prozent. Bei Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen verringert sich der Chancenzuwachs geringfügig auf 42 Prozent. Betrachtet man lediglich die ungefördernten Beschäftigungen, dann reduziert sich der Effekt um rund die Hälfte. Bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung von mindestens sieben Monaten zeigt sich, dass mit FAIR eine höhere Nachhaltigkeit bei der Überleitung in eine Beschäftigung verbunden ist.

Für die Effizienzbetrachtung wurde ein Kosten-Nutzen-Modell in vier Varianten berechnet. Die Ergebnisse geben Aufschluss darüber, dass sich das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR zu Beginn der Programmlaufzeit aus betriebswirtschaftlicher Perspektive (noch) nicht rechnet. Der finanzielle Mehreinsatz in FAIR führt zwar zu einer schnelleren Integration in Arbeit und entlastet das Budget für den Leistungsbezug spürbar. Zu Beginn des Programms überwiegen allerdings noch die Mehrkosten.

¹ In der Untersuchung wurden sowohl Männer als auch Frauen berücksichtigt. Zur besseren Lesbarkeit des Berichts wird im Folgenden auf die sprachliche Differenzierung verzichtet und möglichst eine geschlechtsneutrale Form gewählt. Gemeint sind aber immer beide Geschlechter. Wenn nur Männer oder nur Frauen betrachtet werden, dann ist dies entsprechend kenntlich gemacht.

Für den eiligen Leser

Das Programm FAIR

Das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft evaluiert im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit das arbeitsmarktpolitische Programm „FAIR - Förderung der Arbeitsaufnahme - integriert und regulär“. Ziel des Programms ist, durch einen verbesserten Personalschlüssel die Vermittlungs- und Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen spürbar zu erhöhen. Der verbesserte Personalschlüssel soll gewährleisten, dass durch eine intensivere Beratung, Stellenakquisition und Vermittlungsarbeit die Arbeitslosigkeitsdauer spürbar gesenkt wird. Neben der Effektivität des Programms wird im Rahmen der Begleitforschung auch die Effizienz des Programms betrachtet. Es wird untersucht, in welcher Relation die erwarteten Einsparungen beim Leistungsbezug aufgrund der schnelleren Vermittlung zu den zusätzlich eingesetzten Personal- und Maßnahmekosten stehen. Das FAIR-Projekt wird in den Geschäftsstellen Fürstenwalde (AA Frankfurt/Oder), Rendsburg (AA Neumünster), Dillenburg (AA Wetzlar) und Worms (AA Mainz) seit Mitte 2002 durchgeführt und endet 2005.

Die ursprüngliche Zielgruppe des Programms FAIR waren langzeitarbeitslose Personen, die Leistungen nach SGB III (Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe) und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) nach BSHG erhielten (FAIRalt).² Die weiteren Ausführungen wie auch der vorliegende Bericht als ganzes konzentrieren sich auf die Teilnehmerstruktur, die Effektivität und die Effizienz von FAIRalt.

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurde auf mehrere Datenquellen zurückgegriffen.³ Eine detaillierte Betrachtung der Struktur und der Entwicklung der Modellteilnehmer ist durch eine eigens für das FAIR-Programm entwickelte ACCESS-Datenbank gewährleistet. Diese Daten-

² Anfang 2004 ist das FAIR-Programm seitens der Bundesagentur für Arbeit um eine präventive Komponente erweitert worden. Die Zuständigkeit der FAIR-Vermittler wurde auf die Betreuung von Integrations- bzw. Betreuungskunden erweitert. 2005 hat es eine weitere konzeptionelle Veränderung gegeben, die erneut eine Erweiterung der Zielgruppe zur Folge hatte. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in FAIR innerhalb der ersten anderthalb Jahre des Programms.

³ Zu den konzeptionellen Grundzügen der Evaluation vgl. Anhang A.

bank wird in den vier FAIR-Geschäftsstellen gepflegt und zur monatlichen Auswertung in anonymisierter Form an infas übermittelt. Sie beschreibt tagesaktuell den Kreis der FAIR-Teilnehmer und gibt valide Auskunft über den Verlauf der Betreuung und die Vermittlungsaktivitäten.

Die Geschäftsdaten der Arbeitsagenturen geben zwar über die Betreuung und die Abgänge Auskunft, nicht im Blickfeld der Geschäftsstatistik stehen aber die Vorgeschichte der Kunden, der berufliche Verbleib nach Beendigung der Betreuung bzw. Vermittlung und die Bewertung der Betreuung in den Arbeitsagenturen durch den Kunden. Um diese für die Bewertung der Wirkung und Effizienz des Personalschlüssels wichtigen Daten zu erhalten, werden Stichproben der FAIR-Kunden und einer Vergleichsgruppe zu zwei Erhebungszeitpunkten telefonisch über ihren beruflichen Werdegang und die Bewertung der Betreuungs- und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur befragt. Die erste Befragung findet ca. 6 Monate nach Eintritt in das Programm statt. Der zweite Messzeitpunkt liegt rund ein Jahr später. Die Vergleichsgruppe besteht aus einer Stichprobe von Langzeitarbeitslosen, die zur selben Zeit in einer Vergleichsarbeitsagentur mit vergleichbarer Arbeitsmarktsituation betreut wurden. Ziel der zweiten Befragung ist es, den erwerbsbiographischen Hintergrund und vor allem den Verbleib der Teilnehmer sechs Monate nach Ausscheiden aus dem Modellvorhaben zu fixieren, um die Nachhaltigkeit der Vermittlung in Arbeit abbilden zu können. Als nachhaltig wird die Vermittlung in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in den folgenden Analysen eingestuft, wenn die Erwerbstätigkeit sieben oder mehr Monaten andauert.

Die Teilnehmer an FAIR

In den ersten 27 Monaten seit Beginn des Modellvorhabens sind in den vier FAIR-Geschäftsstellen 17.188 Langzeitarbeitslose durch die FAIR-Teams betreut worden. Die FAIR-Teilnehmer sind über alle Altersgruppen hinweg annähernd gleich verteilt. FAIR wendet sich sowohl an relativ junge Arbeitnehmer als auch an Berufserfahrene und ältere Arbeitnehmer bis zum Eintritt in den Ruhestand. Von den insgesamt 17.188 Eintritten in das FAIR-Vorhaben waren zwischen Juli 2002 und September 2004 10.042 Männer (58 %) und 7.146 Frauen (42 %).

Die Zielgruppe von FAIRalt bilden Langzeitarbeitslose, also Personen, die mindestens 12 Monate (statistisch) arbeitslos sind. In den ersten zwei

Jahren FAIR-Laufzeit waren 69 Prozent dieser Teilnehmer bei ihrem Eintritt in das Programm ein bis zwei Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos gemeldet. Zehn Prozent hatten eine Arbeitslosigkeit von zwei bis drei Jahren und jeder Fünfte war bei Eintritt in die FAIR-Vermittlung sogar mehr als drei Jahre arbeitslos gemeldet. Bezüglich der Dauer der Arbeitslosigkeit bei FAIR-Eintritt haben sich erwartungsgemäß hoch signifikante Veränderungen ergeben. Bei Beginn des Modellvorhabens wurden auch alle Personen in die FAIR-Betreuung übernommen, die schon sehr lange im Arbeitslosenbestand verharren. Die späteren Neuzugänge dagegen waren zu rund 90 Prozent gerade erst in die Langzeitarbeitslosigkeit gelangt. Mit zunehmender Laufzeit des Modellvorhabens ist deshalb ein deutliches Absinken der Arbeitslosigkeitsdauern bei Eintritt in FAIR zu beobachten.

Die Mehrheit der FAIR-Teilnehmer (71 %) hat vor ihrem FAIR-Eintritt Arbeitslosenhilfe bezogen. Der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher liegt bei 21 Prozent. Jeder zweite Teilnehmer besitzt einen Hauptschulabschluss, knapp ein Drittel die mittlere Reife bzw. Fachoberschulreife und jeder Achte ist ohne Schulabschluss. Rund vier von zehn FAIR-Kunden haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Ausländer und Aussiedler befinden sich zu 13 Prozent unter den Teilnehmern. Alleinerziehende machen einen Anteil von sechs Prozent aus. Schwerbehinderte Menschen sind unter den FAIR-Teilnehmern zu acht Prozent vertreten.

Vermittlungsunterstützende Maßnahmen und Instrumente

Für eine Verbesserung der Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen stehen den Arbeitsagenturen eine Vielzahl von Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung. Seit Beginn des Modellvorhabens im Juli 2002 bis September 2004 ist für rund jeden zweiten FAIR-Kunden mindestens eine Maßnahme oder eine aktivierende Tätigkeit verbucht. In Fürstenwalde, Dillenburg und Worms liegt die Aktivierungsquote leicht darunter, während in der Rendsburger Geschäftsstelle bei zwei Drittel der FAIR-Kunden mindestens eine vermittlungsunterstützende Aktivität oder Maßnahme durchgeführt wurde.

In den einzelnen Geschäftsstellen fallen deutliche Unterschiede beim Einsatz der Instrumente und Maßnahmen auf. In Rendsburg wurden aktivierende Maßnahmen wie Trainingsmaßnahmen (47 Prozent der FAIR-Kunden) und unterstützende Hilfen bei der Beratung und Vermittlung (38 Pro-

zent der FAIR-Kunden) wesentlich häufiger eingesetzt als in den anderen drei Dienststellen. Im Vergleich dazu kamen Trainingsmaßnahmen in Fürstenwalde bei 18 Prozent, in Dillenburg bei 20 und in Worms bei 28 Prozent der FAIR-Kunden zum Einsatz. Unterstützung der Beratung und Vermittlung liegen in diesen drei Geschäftsstellen zwischen acht (Worms) und 11 bzw. 12 Prozent (Fürstenwalde, Dillenburg). Weitaus seltener wurden in allen Geschäftsstellen Eingliederungszuschüsse oder eine Förderung zur beruflichen Weiterbildung gewährt (jeweils sieben Prozent).

Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Das Ziel des FAIR-Programms besteht darin, Langzeitarbeitslose durch eine personalintensivere Betreuung und Vermittlung möglichst schnell und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Zwischen Juli 2002 und September 2004 gingen 4.929 Kunden bzw. 29 Prozent in Arbeit ab. Dabei handelte es sich in zwei Drittel der Fälle um ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis (64 Prozent). Von den Abgängen in Arbeit waren laut Geschäftsstatistik im September 2004 noch 3.757 (76 Prozent) in Beschäftigung.

Die zentrale Zielsetzung des FAIRalt-Programms besteht in der Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit. Durch eine intensivere Betreuung der Kunden mittels eines verbesserten Personalschlüssels sollen die Eingliederungschancen der betreuten Klienten erhöht werden. Anhand von Befragungsdaten wurde im Rahmen einer Wirkungsanalyse der Frage nachgegangen, wie sehr es durch das Vorhaben gelingt, die Kunden am ersten Arbeitsmarkt zu platzieren.

Effektivität des Modellvorhabens

Eine deskriptive Betrachtung alleine gibt noch keinen Aufschluss über mögliche Risikofaktoren, die die Eingliederungschancen der Langzeitarbeitslosen beeinflussen. Erst die Wirkungsanalyse berücksichtigt diese Risikofaktoren. Im Rahmen multifaktorieller Übergangsratenmodelle (Ereignisanalysen) wurde die Wirkung der Einflussfaktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit geprüft. Unter Konstanthaltung aller modellierten Merkmale wird der Erklärungsbeitrag der Variablen auf das modellierte Ereignis, hier den Übergang in eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt, geprüft. Unter Kontrolle von Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Schulabschluss, gesundheitlicher Beeinträchtigung, Erwerbszeiten

seit Schulabgang sowie Dauer der Arbeitslosigkeit belegen die Berechnungen für die Laufzeit von 26 Monaten, dass die Teilnehmer am FAIR-Vorhaben alles in allem eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit hatten, in eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu gelangen. Ohne Differenzierung zwischen ungeförderter und geförderter Beschäftigung führte die Betreuung in FAIR zu einem statistisch signifikanten Chancenzuwachs von 46 Prozent.

Allerdings kamen in FAIR im Betrachtungszeitraum deutlich häufiger integrierende Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz als in den Vergleichsagenturen. Bei Kontrolle der durchgeführten Maßnahmen verringert sich der Chancenzuwachs geringfügig auf 42 Prozent.

Ein Teil dieses Chancenzuwachses ist allerdings durch eine höhere Quote von Förderungen der Beschäftigung bedingt. Betrachtet man lediglich die ungefördernten Beschäftigungen, dann reduziert sich der Effekt um rund die Hälfte. Bei Kontrolle der eingesetzten Maßnahmen und der finanziellen Förderung der Erwerbstätigkeit liegt der Chancenzuwachs bei 19 Prozent. Dieser Effekt geht ausschließlich auf die verbesserten Betreuungsmöglichkeiten zurück. Bezogen auf das Fünf-Prozent-Niveau ist der errechnete Wert allerdings ganz knapp nicht mehr signifikant.

Für die Effektivität des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR werden nach einer Programmlaufzeit von 26 Monaten also erste Hinweise für eine effektivere Vermittlung in FAIR im Vergleich zu den Vergleichsagenturen erkennbar. Die Wirkung reduziert sich allerdings deutlich, wenn lediglich die Vermittlung in eine ungefördernte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt betrachtet wird.

Um den Effekt der FAIR-Betreuung besser einordnen und bewerten zu können, ist ein Vergleich zu dem ähnlich gelagerten Modellvorhaben MoZArT hilfreich. Der „Modellversuch zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) hatte zum Ziel, die Eingliederungschancen von Hilfeempfängern in den beiden Systemen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfe zu verbessern. Es konnte gezeigt werden, dass die Vermittlungstätigkeit in FAIR in etwa dem Ergebnis entspricht, das in den erfolgreich durchgeführten MoZArT-Projekten erzielt wurde. Wie in MoZArT, so zeigt sich auch in FAIR, dass Langzeitarbeitslose

durchaus in eine Erwerbstätigkeit vermittelt werden können. Jedoch gelingt dies in erster Linie bei geförderter Beschäftigung. Die Vermittlung in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit gestaltet sich demgegenüber schwieriger.

Nachhaltigkeit der Vermittlung

Im Hinblick auf die in den ersten Arbeitsmarkt vermittelten Langzeitarbeitslosen sollte die Integration im Idealfall auch nachhaltig sein. Den Analysen der Nachhaltigkeit der Eingliederung in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt liegt ein Zeitraum von mindestens sechs Monaten zugrunde. Ein nachhaltiger Verbleib in Erwerbstätigkeit ist demnach gegeben, wenn eine Erwerbstätigkeit von sieben oder mehr Monaten vorliegt.

Bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung von mindestens sieben Monaten zeigt sich, dass mit FAIR eine höhere Nachhaltigkeit bei der Überleitung in eine Beschäftigung verbunden ist. Die Wahrscheinlichkeit ist für einen FAIR-Kunden höher, in mindestens sieben Monate anhaltende Erwerbstätigkeit einzumünden als bei Kunden der Vergleichsagenturen. Die bisher vorliegenden Ergebnisse stehen jedoch unter einem deutlichen Vorbehalt. Bisher liegen nur für einen Teil der Teilnehmer Daten für einen längeren Zeitraum nach Abgang aus der Betreuung vor. Abschließende Aussagen lassen sich erst treffen, wenn die noch ausstehenden Befragungen zum zweiten Messzeitpunkt vollständig für alle befragten Teilnehmer vorliegen und sich die Ergebnisse für eine größere Anzahl Personen auf einen längeren Betrachtungszeitraum beziehen lassen.

Die Effizienz des Modellvorhabens

Für die Effizienzbetrachtung wurde ein Kosten-Nutzen-Modell in vier Varianten berechnet. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob sich der erhöhte Personaleinsatz im Modellvorhaben auch unter fiskalischen Gesichtspunkten trägt. Es wurde geprüft, ob sich die Mehrausgaben für Personal und eingesetzte Maßnahmen durch eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit und damit des Leistungsbezugs amortisieren. Als Berechnungsbasis für die Mehrkosten in FAIR wurden die Kosten für ein Betreuungsjahr zugrunde gelegt. Die vom Kunden unabhängigen Kostenaufwendungen für das FAIR-Personal wurden auf Basis eines Kalenderjahres (2003) berücksichtigt. Für die Berechnung von Leistungszeiten, berufsbiographischen Ereignissen sowie die Teilnahme an Maßnahmen wurde jeweils der individuelle Betreuungs-

zeitraum von 12 Monaten ab Beginn der Betreuung in FAIR gewählt. Für die Vergleichsstichprobe erfolgte eine entsprechende Setzung des Zugangszeitpunkts. Bei der Veranschlagung der jeweiligen Kostensätze für die eingesetzten Maßnahmen wurde auf Angaben des IAB, der BA und der FAIR-Datenbank zurückgegriffen.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR zu Beginn der Programmlaufzeit aus betriebswirtschaftlicher Perspektive (noch) nicht rechnet. Der finanzielle Mehreinsatz in FAIR führt zwar zu einer schnelleren Integration in Arbeit und entlastet das Budget für den Leistungsbezug spürbar. Zu Beginn des Programms überwiegen allerdings noch die Mehrkosten. Die Einsparungen durch die schnellere Vermittlung belaufen sich nur auf einen Teil der Mehrkosten an Personal. Zusätzlich schlagen noch Mehrkosten für Maßnahmen und geförderte Beschäftigung zu Buche.

Die berechneten Minderausgaben und Mehrkosten in FAIR wurden stufenweise in ein Effizienzmodell einbezogen. Es ergeben sich vier Szenarien. Ausgangspunkt sind die durch einen geringeren Anteil an Bezugsmonaten für Arbeitslosengeld und –hilfe ermittelten Einsparungen. Ihnen werden in vier Schritten die Mehrkosten gegenüber gestellt. Diese Vorgehensweise legt offen, welche Kostenfaktoren besonders stark zu Buche schlagen:

1. Den Minderausgaben für Arbeitslosengeld und –hilfe (Opportunitätskosten) werden Mehrkosten für Personal gegenübergestellt. Die reinen Einsparungen im FAIR-Programm, die auf einen niedrigeren Anteil an Bezugszeiten für Arbeitslosengeld und –hilfe im Einjahreszeitraum anfallen, belaufen sich auf rund 481.000 Euro. Diesen (fiktiven) Minderausgaben stehen die Mehrausgaben an Personal für ein Kalenderjahr (hier 2003) von 2,1 Millionen Euro gegenüber. Die Mehrkosten belaufen sich bei dieser Betrachtung auf rund 1,6 Millionen Euro pro Jahr.
2. Zusätzlich zur Betrachtung unter Punkt 1 wird das Mehr an Bezugszeiten berücksichtigt, wenn Arbeitslose sich in einer Maßnahme befinden (ohne Zusatzkosten für Trainingsmaßnahmen). In FAIR wurden im Vergleich zur Vergleichsgruppe Arbeitslose häufiger in Maßnahmen vermittelt. Unter Berücksichtigung der Leistungsgewährung in diesen Zeiten, sind noch einmal für ABM-Zeiten und übrige Maßnahmezeiten Mehrkosten von 300.000 Euro im Vergleich zu den Kunden der Vergleichsstich-

probe zu veranschlagen. Die Mehrkosten beziffern sich demnach auf rund 1,93 Millionen Euro.

3. Zusätzlich zur Betrachtung unter Punkt 2 werden die Kosten für zusätzliche Trainingsmaßnahmen berücksichtigt. Für den Einsatz von Trainingsmaßnahmen fallen für die BA zusätzlich zum Leistungsbezug auch Maßnahmekosten an. Die Mehrkosten in FAIR belaufen sich auf 37.700 Euro. Die saldierten Gesamtkosten erhöhen sich auf 1,96 Millionen Euro.
4. Zusätzlich zur Betrachtung unter Punkt 3 gehen in die Effizienzbetrachtung die Mehrkosten für Eingliederungszuschüsse ein. Damit erreichen die Mehrkosten ein Volumen von rd. 2,2 Millionen Euro für ein Betrachtungsjahr.

An dem Mehr an eingesetzten Maßnahmen wird auch deutlich, dass die FAIR-Geschäftsstellen im Vergleich zu den Vergleichsagenturen offenbar eine andere Geschäftspolitik verfolgt haben. Während ältere Langzeitarbeitslose der Vergleichsgruppe in Rente und insbesondere Frauen in einen Nichterwerbstätigkeitsstatus ohne Bezüge wechselten, wurde diese Teilgruppe in FAIR weiterhin betreut und - durch den Einsatz von Maßnahmen - versucht, in Arbeit zu vermitteln. Das bedeutet, dass für diesen Teil der FAIR-Kunden weiterhin Kosten für die BA zu Buche schlagen. In der Vergleichsgruppe sind die Kosten an dieser Stelle externalisiert, d. h. es tragen entsprechend vermehrt andere Träger die Kosten für diesen Personenkreis (z. B. Rente, Krankenversicherung, Familie etc.). Da bei den Effizienzberechnungen die rein betriebswirtschaftliche Betrachtung im Mittelpunkt stand, ergeben sich hier weniger Kosten für die Kunden der Vergleichsagenturen. Unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt handelt es sich aber um eine Verschiebung der Kosten weg von der BA zu anderen Trägern. Gleichfalls ist unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten festzuhalten, dass das Mehr an vermittelten Langzeitarbeitslosen in FAIR auch Steuern und Sozialabgaben zahlt und somit ein zusätzlicher positiver Effekt zu verbuchen ist, der bei der vorgenommenen betriebswirtschaftlichen Analyse unberücksichtigt bleibt.

Unter rein betriebswirtschaftlichen Aspekten kostet FAIR zu Beginn des Programms (noch) deutlich mehr als durch den verbesserten Schlüssel eingespart werden kann. Es ist eine entscheidende Frage für die langfristige Weiterbeobachtung z. B. mit den IEB-Daten, ob die jetzt schon er-

kennbare Effektivität des Programms sich langfristig auch finanziell besser rechnet als im 12-Monatszeitraum.

Die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in eine ungeförderte Erwerbstätigkeit gestaltet sich offenbar sehr schwierig, zeit- und kostenaufwändig. Mit besonderem Interesse wird deshalb beobachtet, wie sich eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels bei Neukunden ohne belastende Vorgeschichte in Arbeitslosigkeit auswirkt. Das Modellvorhaben FAIR wurde deshalb 2004 ergänzt und 2005 variiert, um die Wirkung des verbesserten Betreuungsschlüssels von Beginn der Arbeitslosigkeit an zu prüfen. Bis Ende 2005 wird sich erweisen, ob arbeitslose Kunden der BA durch eine verbesserte Betreuungsrelation vermehrt in ungeförderte Beschäftigung vermittelt werden können und ob damit auch eine spürbarere finanzielle Entlastung der BA verbunden ist.

1 Das Modellvorhaben FAIR und seine Teilnehmer

Die Bundesagentur für Arbeit hat infas mit der Evaluierung des Programms „FAIR - Förderung der Arbeitsaufnahme - integriert und regulär“ betraut. Das Modellvorhaben prüft die Wirkung eines verbesserten Personalschlüssels auf die Vermittlungs- und Wiedereingliederungserfolge von langzeitarbeitslosen Männern und Frauen. Der Betreuungsschlüssel von 1:150 soll Ressourcen für eine intensivere, stärker am Einzelfall orientierte Betreuung und Vermittlung frei machen und damit Vermittlungspotenziale auf der Angebots- und der Nachfrageseite ausschöpfen. Durch intensives Fallmanagement sollen Langzeitarbeitslose in den Stand gesetzt werden, mittels Aktivierung, Qualifizierung und Vermittlung von extrafunktionalen Qualifikationen wieder in Erwerbstätigkeit vermittelt zu werden. Durch eine intensivere Beratung, Stellenakquisition und Vermittlungsarbeit sollen auf Seiten der Betriebe zusätzliche Arbeitsplätze erschlossen werden. Das FAIR-Projekt wird in den Geschäftsstellen Fürstenwalde (AA Frankfurt/Oder), Rendsburg (AA Neumünster), Dillenburg (AA Wetzlar) und Worms (AA Mainz) seit Mitte 2002 durchgeführt und endet im Dezember 2005.

Die ursprüngliche Zielgruppe des Programms FAIR sind langzeitarbeitslose Personen, die Leistungen nach SGB III (Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe) und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) nach BSHG erhalten.⁴ Im Zentrum der Begleitforschung steht die Frage, ob die im Programm FAIR eingesetzten personellen und finanziellen Maßnahmen zu einer beschleunigten Integration der Langzeitarbeitslosen, die in erster Linie Leistungsbezieher nach SGB III sind, in den ersten Arbeitsmarkt führt.

Im Mittelpunkt der Evaluation und der nachstehenden Berichterstattung stehen drei Leitfragen:

- Struktur und Entwicklung der Modellteilnehmer:
Wie setzt sich die unter FAIR betreute Kundengruppe zusammen? Wo verbleiben die Teilnehmer nach Betreuung in FAIR?
- Wirkung des verbesserten Personalschlüssels:
Führt der verbesserte Personalschlüssel zu einer im Vergleich zum A-Team deutlich verbesserten Integration der Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt? Wie effektiv ist das Modellvorhaben?

⁴ Vgl. Fußnote 2.

- Effizienz des verbesserten Personalschlüssels:

In welcher Relation stehen die Mehrausgaben für Personal- und Maßnahmekosten zu Einsparungen bei Leistungsausgaben? Lohnt sich der Mehreinsatz unter fiskalischen Gesichtspunkten?

Der Bericht gliedert sich in drei Kapitel. Zunächst wird ein Überblick über die Struktur der 17.188 Teilnehmer gegeben, die in den vier Geschäftsstellen zwischen Juni 2002 und September 2004 betreut wurden. Die Datenbasis bilden Geschäftsdaten über die FAIR-Teilnehmer, die von den vier FAIR-Geschäftsstellen fortlaufend dokumentiert wurden.

Das zweite Kapitel nimmt die Ergebnisse der Befragung von FAIR-Modellteilnehmern sowie der Vergleichsgruppe aus Vergleichsagenturen auf. Im Zentrum stehen der Verbleib der betreuten Personen und die Wirkung des verbesserten Personalschlüssels auf die Wiedereingliederungschancen am ersten Arbeitsmarkt.

Im dritten Kapitel wird die Effizienz des FAIR-Vorhabens als Saldo von Mehrausgaben aufgrund erhöhter Personal- und Maßnahmekosten auf der einen und den eingesparten Leistungstransfers auf der anderen Seite berechnet. Basis und Voraussetzung für diese Betrachtung sind die vergleichenden Verbleibs- und Nachhaltigkeitsbetrachtungen zwischen der Zielgruppe in FAIR und langzeitarbeitslosen Personen in den Vergleichsagenturen.

1.1 Datenbasis

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen werden unterschiedliche Datenquellen genutzt und Erhebungen durchgeführt.⁵ Ein Basismodul der Begleitforschung bildet eine Dokumentation aller Modellteilnehmer mittels einer eigens dafür entwickelten ACCESS-Datenbank, die von den vier FAIR-Teams für Zwecke der Projektsteuerung aufgebaut und gepflegt wird. Der Begleitforschung stehen diese relevanten Daten in monatlichen Schnitten zur Verfügung. Diese Datenbank dient der Dokumentation der Kundenstammdaten, der durchgeführten Maßnahmen wie auch der Abgänge und Abgangsgründe. Diese Datenbank ist für alle vier FAIR-Projekte

⁵ Zu den konzeptionellen Grundzügen der Evaluation vgl. Anhang A.

strukturgleich. Sie bildet die einzige Datenquelle, die tagesaktuell und zuverlässig den Teilnehmerkreis des FAIR-Projekts beschreibt und valide Auskunft über den Verlauf der Betreuung und Vermittlungsaktivitäten gibt. Die nachfolgenden Ergebnisse berichten über alle Eintritte in FAIR von Juli 2002 bis Ende September 2004.

1.2 Strukturmerkmale der FAIR-Modellteilnehmer (Analyse der Geschäftsdaten)

Seit Beginn des Modellvorhabens FAIR im Juli 2002 bis einschließlich September 2004 sind 17.188 Langzeitarbeitslose durch die FAIR-Teams der vier Geschäftsstellen betreut worden. Ende September 2004 befinden sich mit 7.907 Personen noch 46 Prozent der Kunden in einem aktiven Betreuungsverhältnis. Die Teilnehmerstruktur hat sich im Vergleich zum Stand Juni 2003⁶ kaum geändert.

Vergleicht man die Teilnehmerstruktur der letzten 12 Monate (Oktober 2003 bis September 2004) mit Strukturmerkmalen aller FAIR-Teilnehmer (Juli 2002 bis September 2004), dann wird deutlich, dass die Struktur im Großen und Ganz recht ähnlich ist. Der Anteil Männer und Frauen sowie der der Schwerbehinderten ist identisch. Unter den Zugängern⁷ der letzten 12 Monate – also FAIR-Teilnehmer, die im betrachteten Zwölfmonatszeitraum zum ersten Mal in FAIR betreut wurden – sind allerdings die Jüngeren bis 24 Jahre etwas häufiger und die Älteren ab 55 Jahre etwas seltener vertreten als unter allen FAIR-Teilnehmern. Die Zugänger der vergangenen 12 Monate haben zu einem etwas höheren Anteil bei FAIR-Eintritt Arbeitslosengeld bezogen als dies unter allen FAIR-Teilnehmern zu beobachten ist. Die Zugangskohorten der letzten 12 Monate des Betrachtungszeitraums können zudem eine etwas bessere Schulbildung vorweisen und haben in etwas selteneren Fällen keine abgeschlossene Berufsausbil-

⁶ Unveröffentlichter Zwischenbericht: „Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR - Zwischenbericht 2003“.

⁷ Als „Zugänger“ werden in diesem Zusammenhang alle neuen FAIR-Teilnehmer subsumiert, d. h. es handelt sich nur um jene Frauen und Männer, die zum ersten Mal in FAIR betreut werden. Wiederkehrer ins Programm – bspw. nach einer temporären Erwerbstätigkeitsphase – fallen somit nicht in diese Kategorie. Es werden an dieser Stelle die tatsächliche Neuzugänger ins FAIR-Programm berücksichtigt im Gegensatz zu einer Betrachtung von Bestandsveränderungen, bei der der Einzelne jeweils wieder als Zugang gezählt wird, unabhängig davon, ob er zuvor bereits im Programm betreut wurde oder nicht.

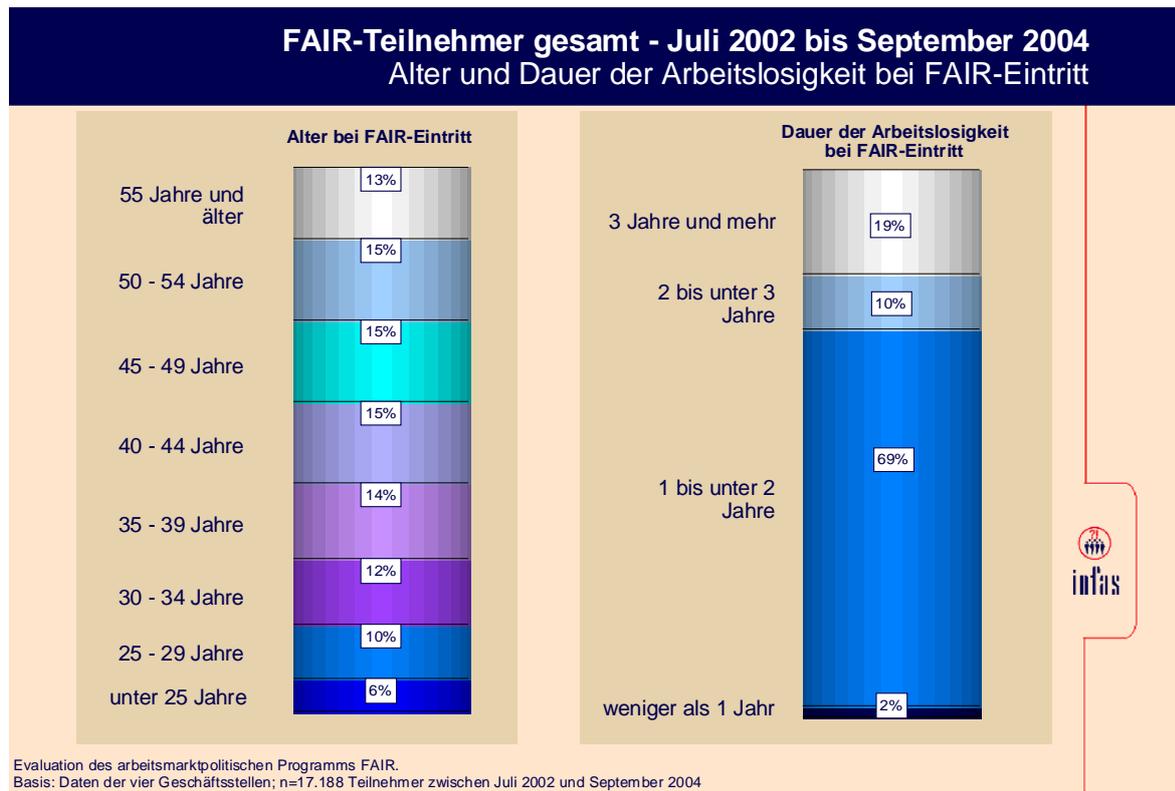
dung. Der Ausländeranteil ist im Vergleich zu allen FAIR-Teilnehmern etwas höher, gleiches gilt auch für den Anteil der Alleinerziehenden. Die Abweichungen bewegen sich bei allen genannten Merkmalen zwischen zwei und fünf Prozentpunkten. Eine deutlichere Abweichung zeigt sich lediglich bei der Dauer der Arbeitslosigkeit bei FAIR-Eintritt. Mittlerweile sind die Zugänger in FAIR zu rund 90 Prozent ein bis zwei Jahre arbeitslos. Die folgenden Ausführungen geben die zentralen Strukturmerkmale aller bisherigen FAIR-Teilnehmer mit Stand September 2004 im Detail wieder.

Alter

Die FAIR-Teilnehmer sind vergleichsweise breit über alle Altersgruppen verteilt (Übersicht 1.1). In der Fünfjahresklassifizierung verteilen sich die FAIR-Teilnehmer relativ gleichmäßig mit Anteilen von 12-15 Prozent auf die Altersgruppen ab 30 Jahre. Lediglich die jugendliche Altersgruppe unter 25 Jahre und die Gruppe in der zweiten Hälfte der 20 ist mit sechs bzw. zehn Prozent weniger stark ausgeprägt. Die Breite der Zielgruppe ist ein bemerkenswerter Sachverhalt. FAIR ist ein Alters unspezifisches Vorhaben, dass sich sowohl an relativ junge Arbeitnehmer als auch an Berufserfahrene und ältere Arbeitnehmer bis an den Rand des Ruhestands wendet.

Zwischen den einzelnen Geschäftsstellen ist die Altersverteilung heterogen. Die mittleren Altersgruppen zwischen 40 und 50 Jahre sind in Fürstenwalde stärker vertreten als in den übrigen Geschäftsstellen. In Rendsburg liegt der Anteil der 35- bis 40-Jährigen sowie der Anteil der 50- bis 55-Jährigen über dem Durchschnitt der vier Geschäftsstellen. Einen vergleichsweise hohen Anteil an älteren FAIR-Teilnehmern über 55 Jahre betreuen mit 16 Prozent die FAIR-Vermittler in Dillenburg.

Übersicht 1.1



Geschlechtszugehörigkeit

Von den insgesamt 17.188 Eintritten in das FAIR-Vorhaben waren 10.042 Männer (58 %) und 7.146 Frauen (42 %). Die Männer- und Frauenquoten unterscheiden zwischen den beteiligten Geschäftsstellen. In Fürstenwalde liegt der Anteil der Frauen über dem Durchschnitt, während in Rendsburg der Anteil der männlichen Teilnehmer signifikant höher ist (Übersicht 1.2).

Übersicht 1.2

| Geschäftsstelle | Geschlecht in % | |
|--------------------|-----------------|-----------|
| | Männer | Frauen |
| Fürstenwalde | 54 | 46 |
| Rendsburg | 67 | 33 |
| Dillenburg | 59 | 41 |
| Worms | 60 | 40 |
| FAIR gesamt | 58 | 42 |

Basis: Daten der vier Geschäftsstellen;
n=17.188 Teilnehmer zwischen Juli 2002 und September 2004

Dauer der Arbeitslosigkeit

Die ursprüngliche Zielgruppe von FAIR bilden Langzeitarbeitslose, also Personen, die mindestens 12 Monate (statistisch) arbeitslos sind. In den ersten zwei Jahren FAIR-Laufzeit waren 69 Prozent der Teilnehmer bei ih-

rem Eintritt in das Programm ein bis zwei Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos gemeldet (Übersicht 1.1). Zehn Prozent hatten eine Arbeitslosigkeit von zwei bis drei Jahren und jeder Fünfte war bei Eintritt in die FAIR-Vermittlung sogar mehr als drei Jahre arbeitslos gemeldet.

Zwischen den vier Geschäftsstellen variiert die Zusammensetzung der FAIR-Teilnehmer nach der Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant. Während in Fürstenwalde rd. 80 und in Rendsburg rund 75 Prozent der Teilnehmer bei ihrem Eintritt in das FAIR-Programm seit ein bis zwei Jahren arbeitslos gemeldet waren, sind es in Dillenburg zwei Drittel und in Worms lediglich 55 Prozent. In den beiden letztgenannten Geschäftsstellen liegt dagegen der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die bereits mehr als drei Jahre arbeitssuchend gemeldet sind, mit 25 Prozent (Dillenburg) bzw. 28 Prozent (Worms) signifikant höher als in den beiden anderen Geschäftsstellen.

Bezüglich der Dauer der Arbeitslosigkeit bei FAIR-Eintritt haben sich erwartungsgemäß hoch signifikante Veränderungen ergeben. Bei Beginn des Modellvorhabens wurden auch alle Personen in die FAIR-Betreuung übernommen, die schon sehr lange im Arbeitslosenbestand verharren. Die späteren Neuzugänge dagegen waren gerade erst in die Langzeitarbeitslosigkeit gelangt. Mit zunehmender Laufzeit des Projektes ist deshalb ein deutliches Absinken der Arbeitslosigkeitsdauern bei Eintritt in das Modellvorhaben zu beobachten. Der Anteil der sehr langen Dauern geht deutlich zurück, während zunehmend Teilnehmer ins Programm gelangen, die gerade erst aus der Betreuung des A-Teams in die Zuständigkeit der FAIR-Vermittler gewechselt sind.

Leistungsbezug

Die Mehrheit der FAIR-Teilnehmer (71 %) hat vor ihrem FAIR-Eintritt Arbeitslosenhilfe bezogen (Übersicht 1.3). Der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher liegt laut Geschäftsstatistik bei 21 Prozent; vier Prozent aller FAIR-Zugänger beziehen zum Zeitpunkt des Programmeintritts laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

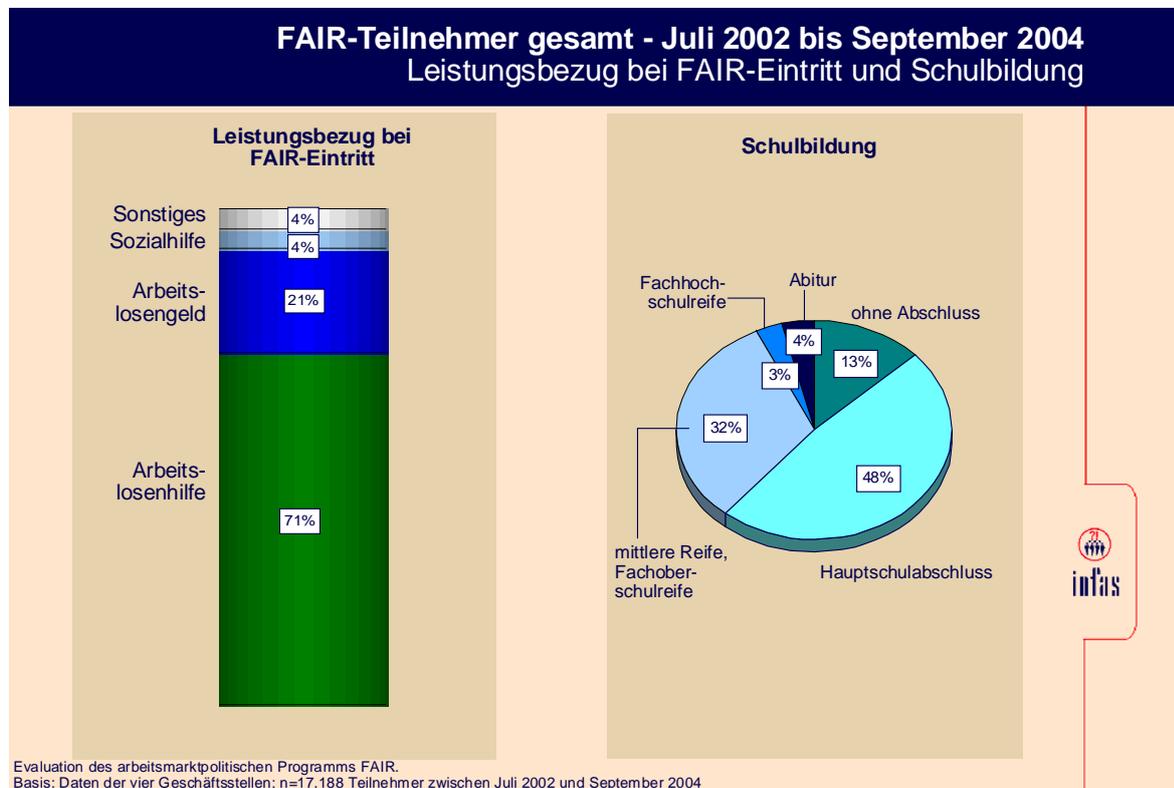
Das Verhältnis zwischen Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebeziehern ist in den vier Geschäftsstellen sehr unterschiedlich. Während in Fürstenwalde mit 79 Prozent der höchste Anteil Bezieher von Arbeitslosenhilfe zu verzeichnen ist, liegen die Anteile in Rendsburg (74 %), Worms (67 %) und Dillenburg (59 %) deutlich niedriger. Diese drei Geschäftsstellen wei-

sen demgegenüber einen entsprechend höheren Anteil an Arbeitslosengeldbeziehern auf.

Schul- und Berufsbildung

Die meisten Programmteilnehmer in FAIR haben eine vergleichsweise geringe Schulausbildung. Fast die Hälfte der Langzeitarbeitslosen in FAIR besitzt einen Hauptschulabschluss (48 %), 32 Prozent haben die Schule mit mittlerer Reife oder Fachoberschulreife abgeschlossen. Der Anteil FAIR-Teilnehmer mit Fachhochschulreife liegt bei drei Prozent und vier Prozent haben das Abitur. Rund ein Achtel der Programmteilnehmer (13 %) verfügt über keinen Schulabschluss (Übersicht 1.3).

Übersicht 1.3

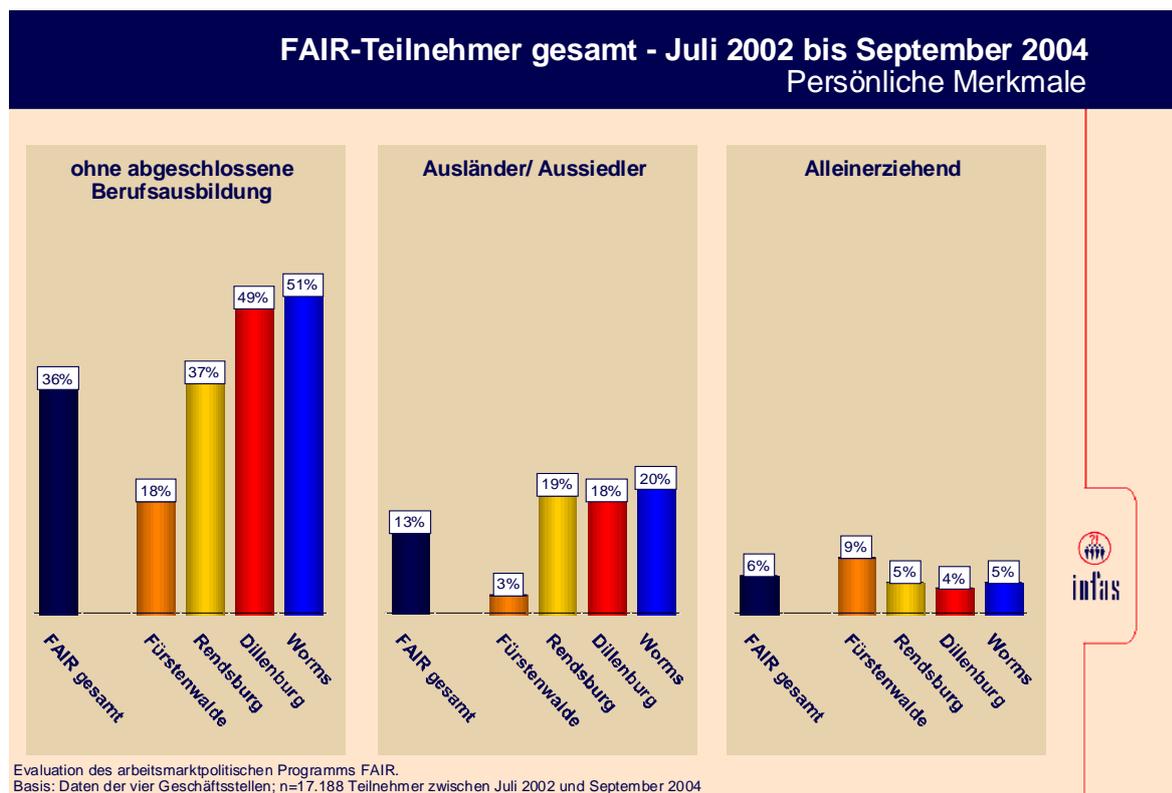


Die Verteilung zwischen den vier Geschäftsstellen ist jedoch recht unterschiedlich. In Fürstenwalde verfügen die FAIR-Teilnehmer im Vergleich zu den drei westdeutschen Geschäftsstellen über eine deutlich höhere Schulbildung. Dort haben 58 Prozent die mittlere Reife bzw. die Fachoberschulreife, 29 Prozent haben einen Hauptschulabschluss und nur sechs Prozent sind ohne Schulabschluss. Im Vergleich dazu liegt der Anteil der Personen ohne Abschluss in den westdeutschen Geschäftsstellen rund zwei- (Dillenburg) bis dreimal höher (Worms). Auch der Anteil an Hauptschulabsolventen ist mit 59 (Rendsburg und Worms) bis 62 Prozent (Dillenburg) in den

drei Geschäftsstellen der alten Bundesländer doppelt so hoch wie in Fürstenwalde.

Ein ähnlicher Sachverhalt zeigt sich mit Blick auf die berufsbildende Qualifikation der FAIR-Teilnehmer. 38 Prozent der FAIR-Teilnehmer verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Unterschiede bei der allgemeinen Schulbildung zwischen den Arbeitslosen der einzelnen Geschäftsstellen pflanzen sich also offensichtlich bei der beruflichen Ausbildung fort. In Fürstenwalde besitzt lediglich jeder fünfte Langzeitarbeitslose keine abgeschlossene Berufsausbildung (Übersicht 1.4). In Rendsburg sind es dagegen 37 Prozent und in Dillenburg sowie in Worms hat sogar rund die Hälfte der FAIR-Teilnehmer keine abgeschlossene Ausbildung. In Bezug auf die formale Qualifizierung können die FAIR-Teilnehmer in Fürstenwalde also deutlich bessere Voraussetzungen vorweisen als die Teilnehmer in den übrigen FAIR-Geschäftsstellen.

Übersicht 1.4



Staatsangehörigkeit

Im Durchschnitt aller vier Modellgeschäftsstellen sind 13 Prozent der FAIR-Fälle Ausländer oder Spätaussiedler. Die Varianz zwischen den West- und der einen Ostgeschäftsstelle ist allerdings groß. Während der Anteil an Ausländern bzw. Spätaussiedlern in den drei Geschäftsstellen

Rendsburg, Worms und Dillenburg mit 18 bis 20 Prozent am höchsten ist (Übersicht 1.4), bewegt er sich in Fürstenwalde - wie allgemein in den ostdeutschen Bundesländern - auf einem deutlich niedrigeren Niveau von nur drei Prozent.

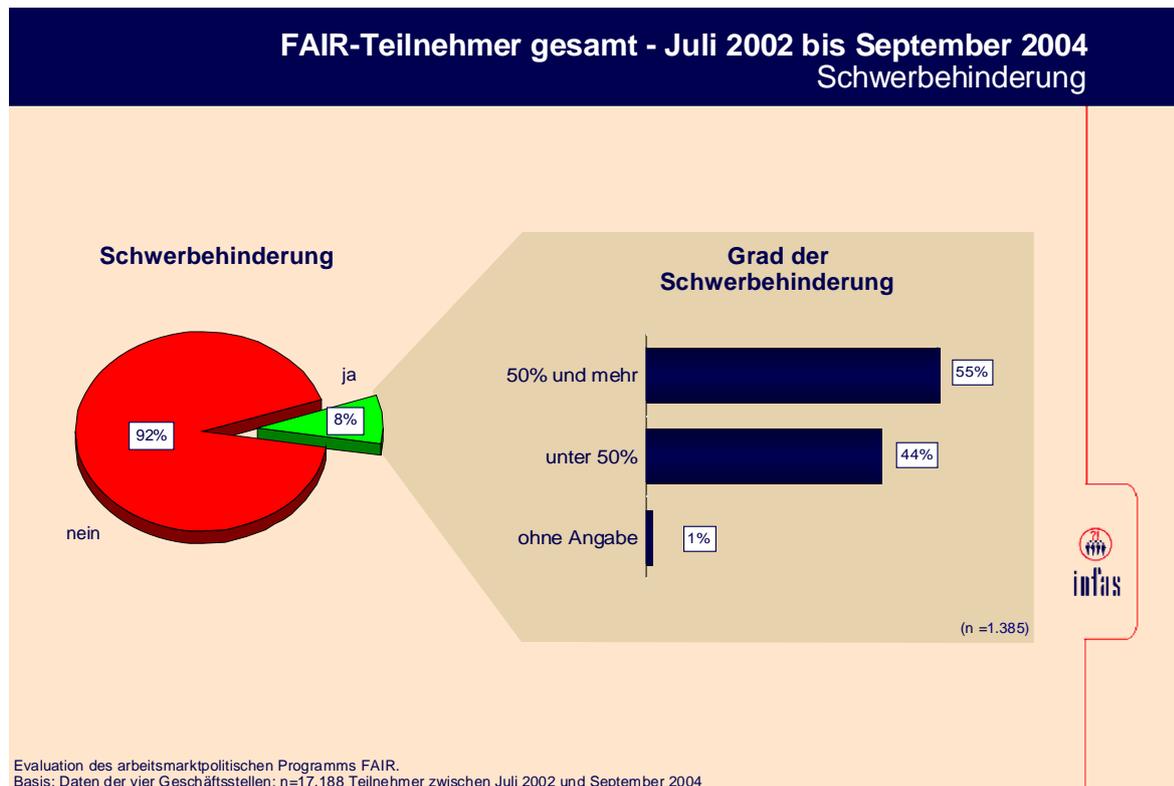
Alleinerziehende

Der Anteil der Alleinerziehenden unter den FAIR-Teilnehmern beträgt im Durchschnitt sechs Prozent, wobei die Quoten in den westdeutschen Geschäftsstellen mit vier bis fünf Prozent etwas niedriger sind, während in Fürstenwalde der Anteil mit neun Prozent über dem Durchschnitt liegt (Übersicht 1.4).

Schwerbehinderte Teilnehmer

Acht Prozent der FAIR-Teilnehmer haben einen Schwerbehindertenstatus. Zwischen den vier Geschäftsstellen variiert dieser Anteil zwischen fünf bzw. sieben Prozent in Rendsburg und Fürstenwalde und zehn Prozent in Dillenburg und Worms. In der Gruppe der schwerbehinderten FAIR-Teilnehmer liegt bei 55 Prozent eine Behinderung von mehr als 50 Prozent vor (Übersicht 1.5). Bei 44 Prozent ist ein Behinderungsgrad von weniger als 50 Prozent angegeben.

Übersicht 1.5



1.3 Einsatz von Maßnahmen und Aktivitäten in den FAIR-Teams

Für eine Verbesserung der Eingliederungschancen von Langzeitarbeitslosen stehen den Arbeitsagenturen vielfältige Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung. Seit Beginn des Modellvorhabens im Juli 2002 ist für rund jeden zweiten FAIR-Kunden mindestens eine Maßnahme oder eine aktivierende Tätigkeit in der Kundendatenbank verbucht. In Fürstenwalde, Dillenburg und Worms liegt die Aktivierungsquote leicht darunter, während in der Rendsburger Geschäftsstelle sogar für zwei Drittel der FAIR-Kunden mindestens eine vermittlungsunterstützende Aktivität und Maßnahme in der Kundendatenbank dokumentiert ist (Übersicht 1.6).

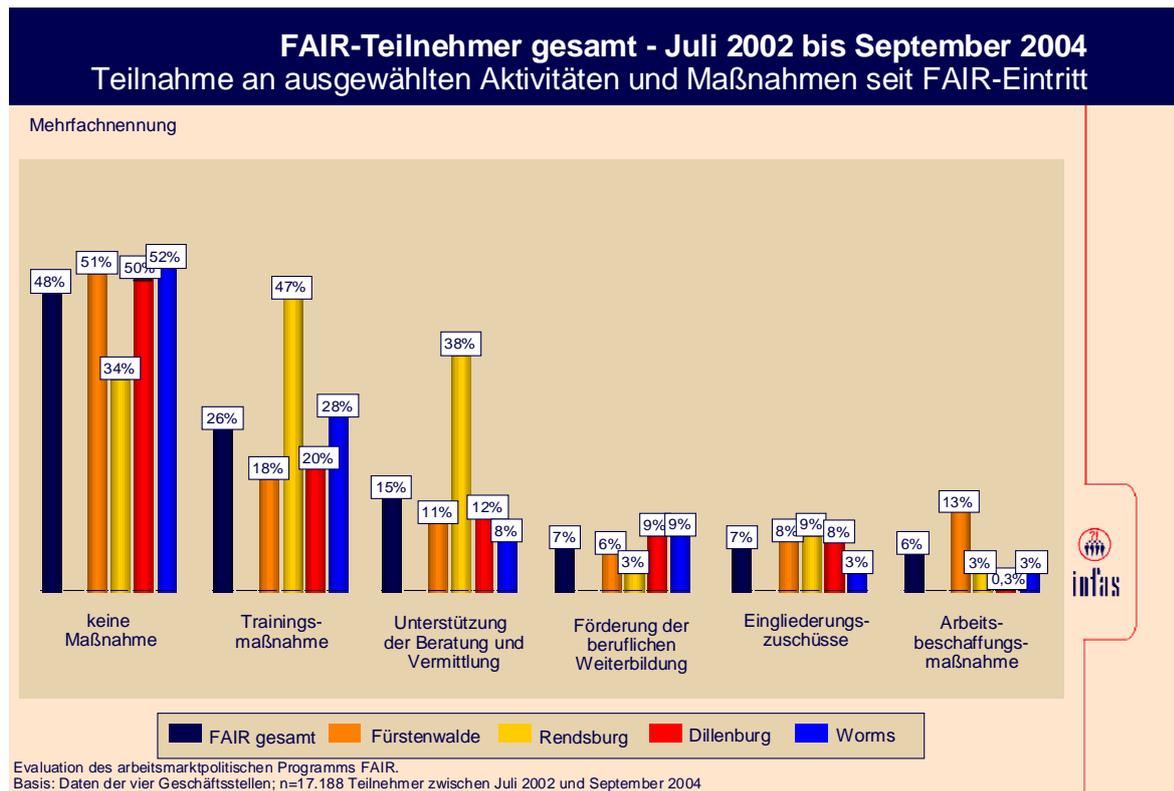
Im Detail betrachtet, fallen deutliche Unterschiede beim Einsatz der Instrumente und Maßnahmen ins Auge. So wurden in Rendsburg aktivierende Maßnahmen wie Trainingsmaßnahmen (47 Prozent der dortigen FAIR-Kunden) und unterstützende Hilfen bei der Beratung und Vermittlung (38 Prozent der Rendsburger FAIR-Kunden) wesentlich häufiger eingesetzt als in den anderen drei Dienststellen. Im Vergleich dazu kamen Trainingsmaßnahmen in Fürstenwalde bei 18 Prozent, in Dillenburg bei 20 und in Worms bei 28 Prozent der FAIR-Kunden zum Einsatz. Unterstützung der Beratung und Vermittlung liegen in diesen drei Geschäftsstellen zwischen acht (Worms) und 11 bzw. 12 Prozent (Fürstenwalde, Dillenburg).

Weitaus seltener wurden in allen Geschäftsstellen Eingliederungszuschüsse (sieben Prozent) oder eine Förderung zur beruflichen Weiterbildung gewährt: jeweils sieben Prozent der FAIR-Teilnehmer erhielten entsprechende Zuschüsse bzw. Förderungen. Auch bei diesen beiden Instrumenten sind Unterschiede zwischen den Geschäftsstellen augenfällig. In Rendsburg wurden mit einem Anteil von drei Prozent bei den Geförderten deutlich weniger Förderungen der beruflichen Weiterbildung eingesetzt als in den übrigen FAIR-Geschäftsstellen (sechs bis neun Prozent). Ganz offensichtlich wurde in Rendsburg stärker auf aktivierende Kurzmaßnahmen gesetzt, kombiniert mit einer individualisierten Beratung und Betreuung.

In Worms wird das Instrument der Trainingsmaßnahme ebenfalls überdurchschnittlich häufig eingesetzt. Hingegen kamen Eingliederungszuschüsse vergleichsweise selten zum Einsatz. Lediglich in drei Prozent der Fälle ist diese Möglichkeit der finanziellen Unterstützungsleistung ange-

wendet worden. In den übrigen drei Geschäftsstellen liegt der Förderanteil dagegen rund dreimal so hoch. Dafür wurde in Worms bei 17 Prozent der FAIR-Kunden auf die Möglichkeit der Einschaltung Dritter zurückgegriffen. In den anderen Geschäftsstellen spielt diese Einschaltung Dritter keine Rolle.

Übersicht 1.6



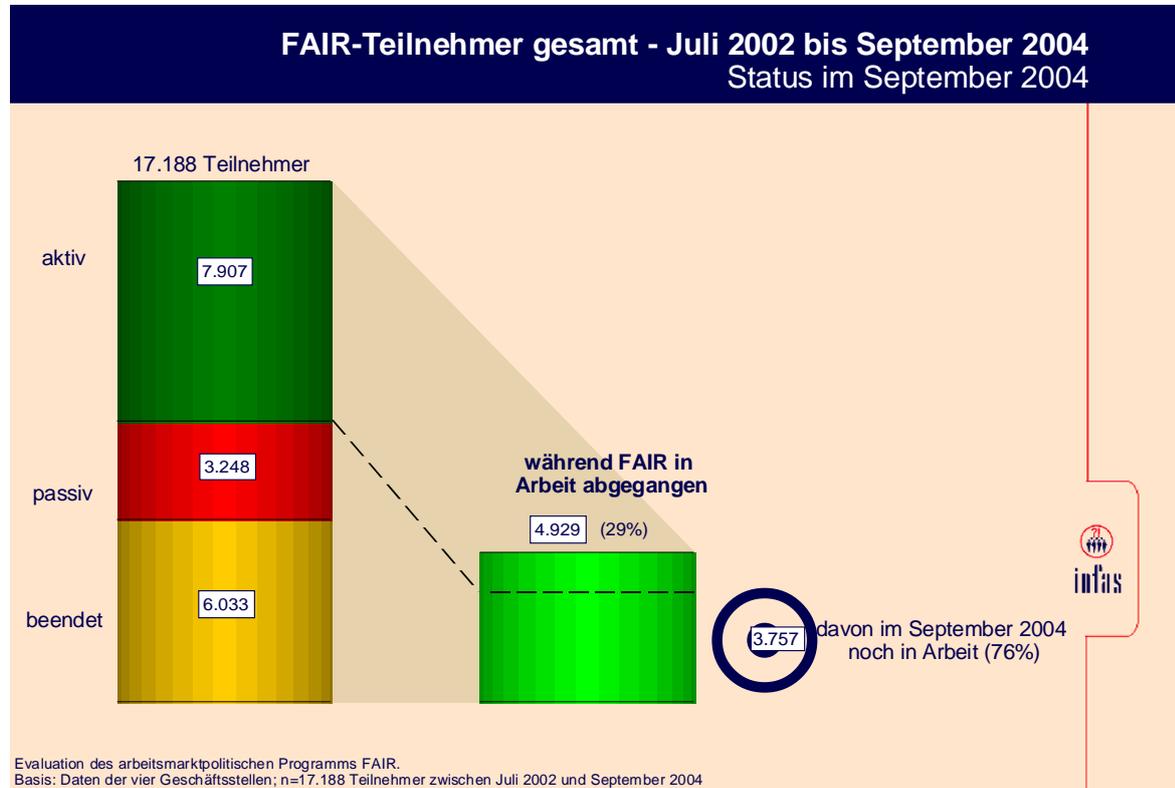
Der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) hat nur in der ostdeutschen Geschäftsstelle einen besonderen Stellenwert. In Fürstenwalde wurden 13 Prozent der FAIR-Kunden in einer ABM beschäftigt. Vermutlich wegen des fehlenden ersten Arbeitsmarkts ist dieser Anteil mehr als viermal so hoch wie in Rendsburg und Worms (drei Prozent der Fälle). In Dillenburg kam diese Maßnahme nahezu gar nicht zum Einsatz.

1.4 Abgänge in Erwerbstätigkeit

Das Ziel des FAIR-Programms besteht darin, Langzeitarbeitslose durch eine personalintensivere Betreuung und Vermittlung möglichst schnell und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Bis September 2004 gingen 4.929 Kunden bzw. 29 Prozent in Arbeit ab. Dabei handelte es sich in zwei Drittel der Fälle um ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis (64 Prozent).

Von den Abgängen in Arbeit waren laut Geschäftsdaten im September 2004 noch 3.757 in einem Arbeitsverhältnis (Übersicht 1.7). Dies entspricht einer Quote von 76 Prozent.⁸

Übersicht 1.7

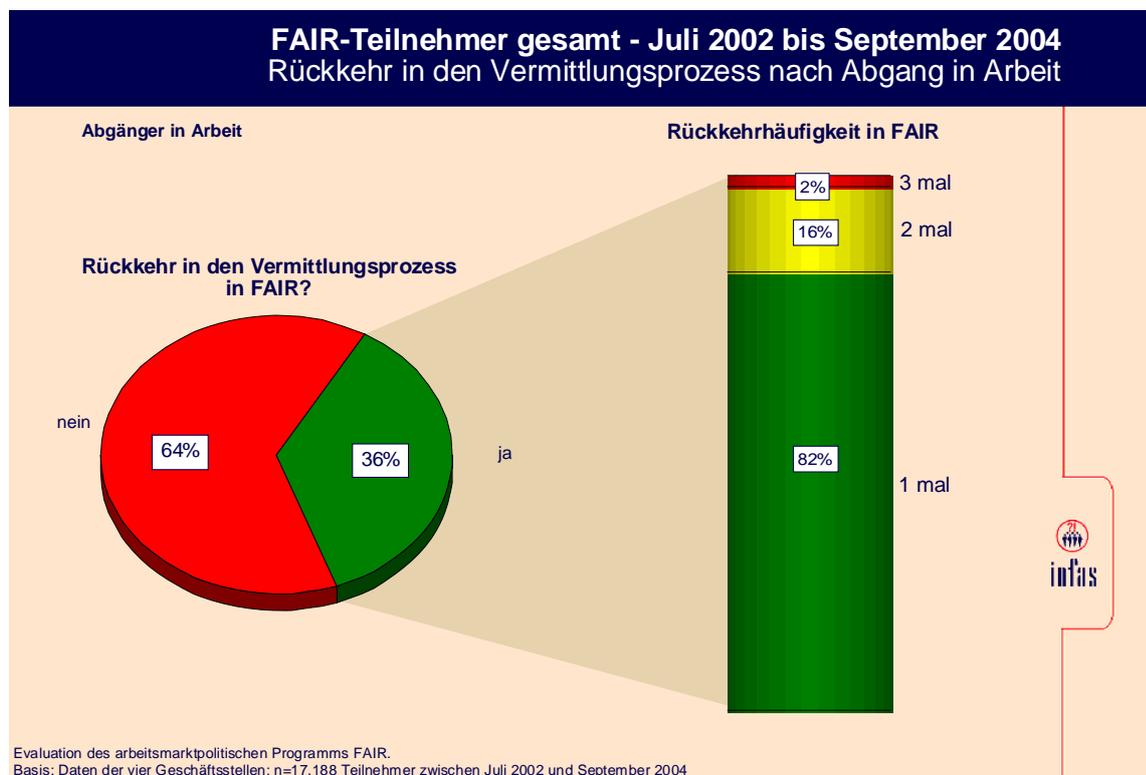


⁸ Die FAIR-Kunden werden je nach aktuellem Stand des Betreuungsverhältnisses in drei Kategorien unterschieden. Aktuelle Betreuungsfälle werden unter dem Status „aktiv“ geführt. Langzeitarbeitslose, die bereits in Arbeit vermittelt sind oder sich in einer Maßnahme und daher zur Zeit nicht mehr im aktiven Betreuungsverhältnis befinden, werden als „passiv“ eingestuft. In FAIR wird sichergestellt, dass nach dem Abgang aus der aktiven Betreuung eine maximale Nachbetreuung von einem Jahr durch das FAIR-Team erfolgen kann. In dieser Zeit können sich ehemalige Teilnehmer oder der neue Betrieb, zu dem vermittelt wurde, an „seinen“ Vermittler wenden. Damit ist die Möglichkeit geschaffen, dass die Vermittler auch nach einer erfolgreichen Vermittlung zur Stabilisierung des neuen Arbeitsverhältnisses beitragen können. Für den Fall, dass der vermittelte FAIR-Kunde innerhalb eines Jahres wieder arbeitslos wird, übernimmt der zuständige FAIR-Vermittler wieder die Betreuung „seines“ Kunden, ohne dass dieser zuvor wieder durch das A-Team betreut wird. In solchen Fällen wechselt auch der in der FAIR-Datenbank verlistete Status des FAIR-Kunden von „passiv“ zu „aktiv“. Erst, wenn ein FAIR-Kunde länger als ein Jahr in einer Beschäftigung verweilt, wechselt er in den Status „beendet“. Gleichzeitig endet die Zuständigkeit der FAIR-Vermittler für diese (ehemaligen) Kunden. Bei einer erneuten Arbeitslosigkeit ist dann wieder das A-Team zuständig. Ebenfalls unter dem Status „beendet“ werden jene ehemaligen FAIR-Kunden geführt, die z. B. wegen fehlender Verfügbarkeit, Krankheit, Übergang in Rente, Abgang nach § 428 SGB III oder wegen eines Umzugs nicht mehr von den FAIR-Vermittlern betreut werden.

Die Abgangsquoten in Arbeit unterscheiden sich zwischen den FAIR-Dienststellen leicht. In Rendsburg waren es 32 Prozent, in Worms 31 Prozent und in Fürstenwalde 29 Prozent der FAIR-Teilnehmer, die in Arbeit abgingen. In Dillenburg liegt die Quote mit 24 Prozent unter dem Durchschnitt. Bezogen auf alle Abgänge in Arbeit waren laut Kundendatenbank in Worms noch 82 Prozent in Arbeit, in Dillenburg 77 Prozent, in Rendsburg 75 Prozent und in Fürstenwalde 72 Prozent.

Zwei Drittel der 4.929 Personen, die zwischen Juli 2002 und September 2004 eine Arbeitsstelle angetreten hatten, kehrten bis September 2004 nicht wieder in den Vermittlungsprozess zurück (Übersicht 1.8). Ein Drittel hat allerdings die Beschäftigung zwischenzeitlich wieder verloren und wurde ein weiteres Mal durch einen FAIR-Vermittler betreut. In den meisten Fällen (84%) ist die betroffene Person nur einmal in den Vermittlungsprozess zurückgekehrt. In 16 Prozent der Fälle kam dies zweimal und bei zwei Prozent dreimal vor.

Übersicht 1.8



2 Berufliche Eingliederungschancen (Teilnehmerbefragung)

Die Geschäftsdaten geben Aufschluss über die Betreuung in FAIR und die Abgänge, so weit sie den Agenturen bekannt werden. Nicht im Blickfeld der Geschäftsdaten stehen die Vorgeschichte der Kunden und der berufliche Verbleib nach Beendigung der Betreuung bzw. Vermittlung. Auch wenn die seit kurzem beim IAB zur Verfügung stehende Integrierte Erwerbsbiographie (IEB) einen erheblichen Gewinn für die Rekonstruktion von Erwerbs- und Arbeitslosenbiographien mittels Geschäftsdaten der BA bildet, ist eine Befragung von Teilnehmern und Vergleichsstichproben weiterhin erforderlich, um den aktuellen Verbleib nach Beendigung der Betreuung sowie in den Geschäftsdaten nicht abgebildete Verläufe, Bewerbungen und Einschätzungen der Beteiligten zu ermitteln.

Im Rahmen der Primärerhebung bei einer repräsentativen Stichprobe von FAIR-Teilnehmern und Kunden der Vergleichsagenturen⁹ werden Daten erhoben, die nicht in den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit geführt werden. Die Befragung ist als Längsschnittstudie konzipiert. Dafür wurde ein Panel mit zwei Erhebungszeitpunkten angelegt. Die Teilnehmer werden nach Eintritt in FAIR (für die Vergleichsagenturen jene Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind) und ein Jahr später befragt.

Ziel des Panels ist es in erster Linie, den erwerbsbiographischen Hintergrund und vor allem den Verbleib der Teilnehmer sechs Monate nach Ausscheiden aus dem Modellvorhaben fixieren zu können. Im Mittelpunkt des Interesses stehen vor allem der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt und die nachhaltige Eingliederung in eine Beschäftigung.

2.1 Datenbasis

Um den gesamten Programmzeitraum abbilden zu können, werden kontinuierlich in Halbjahresabständen Stichproben von Zugängen in FAIR und Kunden der Vergleichsagenturen ausgewählt und telefonisch befragt. Die Grundgesamtheit bilden jeweils die Eintritte in FAIR in den zurückliegenden zwei Quartalen (vgl. Übersicht 2.1). Das Zugangsdatum wird hierbei

⁹ Zu Vergleichszwecken werden dieselben Fragen bei einer Stichprobe von Langzeitarbeitslosen erhoben, die zur selben Zeit in einer Vergleichsarbeitsagentur mit vergleichbarer Arbeitsmarktsituation betreut wurden.

aus der FAIR-Teilnehmer-Datenbank ermittelt.¹⁰ Da für die Vergleichsgruppe keine entsprechende Datenbank vorliegt, wird die jeweilige Stichprobe aus dem Bestand der BA gezogen. Dabei handelt es sich um Personen, die ebenfalls länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind (Variable „Dauer der Arbeitslosigkeit“ aus CoArb „länger als ein Jahr“) und nach Alter, Geschlecht und Dauer der Arbeitslosigkeit strukturgleich zur FAIR-Grundgesamtheit sind.

Übersicht 2.1

| Termine der Stichprobenziehung | |
|--------------------------------|---|
| Zeitpunkt | Basis der Stichprobe: |
| Januar 2003 | Zugänger ¹¹ bis einschließlich 12/2002 |
| Juli 2003 | Zugänger zwischen 1/2003 und 6/2003 |
| Januar 2004 | Zugänger zwischen 7/2003 und 12/2003 |
| Juli 2004 | Zugänger zwischen 1/2004 und 6/2004 |

Zu Beginn von FAIR wechselten sämtliche Langzeitarbeitslose der vier FAIR-Geschäftsstellen in die Zuständigkeit der jeweiligen FAIR-Vermittler. Damit war die erste Eingangskohorte deutlich umfänglicher als alle weiteren, vierteljährlichen Zugangskohorten. Eine Analyse der Eingangskohorte im ersten Programmlaufjahr zeigt, dass zu Beginn des Programms zwischen Juli 2002 und Dezember 2002 mit rd. 8.200 in etwa dreimal so viele Zugänger in FAIR zu verzeichnen waren wie im Folgehalbjahr (ca. 2.600). Es wurde eine kontinuierliche und proportionale Abbildung der Zugangskohorten über den gesamten Zeitraum bis Mitte 2004 angestrebt. Lediglich für die erste Eintrittskohorte wurde entsprechend des hohen Anfangsvolumens die dreifache Anzahl an Interviews angezielt als für die nachfolgenden Eintrittskohorten (Übersicht 2.2).

Als Auswertungsbasis für die Analysen des Programms FAIRalt sind insgesamt rund 3.000 Telefoninterviews durchgeführt. Davon entfallen rund 1.800 auf die FAIR-Kunden und ca. 1.200 auf die Vergleichsgruppe. Es wurde eine Gleichverteilung der 1.800 zu realisierenden Interviews auf die Kunden der vier FAIR-Geschäftsstellen angezielt. Gleiches gilt für die

¹⁰ Nähere Erläuterungen zur FAIR-ACCESS-Datenbank vgl. Abschnitt 1.1.

¹¹ Für die Stichprobenziehung wurden nur FAIR-Teilnehmer berücksichtigt, die im angegebenen Zeitraum zum ersten Mal in FAIR betreut wurden. Zur Definition der „Zugänger“ vgl. auch Fußnote 7.

1.200 Interviews mit Kunden der vier Vergleichsagenturen, die jeweils zu den gleichen Zeitpunkten wie die Modellteilnehmer befragt werden.

Übersicht 2.2

| Umfang der zu realisierenden Stichprobe | | | | | |
|--|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------|
| | Eingangskohorten | | | | Gesamt |
| | 7/2002 bis 12/2002 | 1/2003 bis 6/2003 | 7/2003 bis 12/2003 | 1/2004 bis 6/2004 | |
| Zu realisierende Interviews FAIR | 900 | 300 | 300 | 300 | 1.800 |
| Zu realisierende Interviews Vergleichsgruppe | 600 | 200 | 200 | 200 | 1.200 |
| Gesamt | 1.500 | 500 | 500 | 500 | 3.000 |

Bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung wurden bereits alle vier Eingangskohorten befragt.¹² Für den ersten Erhebungszeitpunkt konnten bisher insgesamt 3.046 Interviews realisiert werden (vgl. Übersicht 2.3). Die Stichprobenausschöpfung liegt im Durchschnitt aller drei Erhebungen bei 53 Prozent. Die Panelbereitschaft von durchschnittlich 92 Prozent der befragten Langzeitarbeitslosen ist eine sehr gute Ausgangsposition für die geplanten Wiederholungsbefragungen.

Übersicht 2.3

| Umfang, Ausschöpfung und Panelbereitschaft bisheriger Teilnehmerbefragungen | | | | | |
|---|-------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------|
| Eingangskohorten | erster Befragungszeitpunkt | | | zweiter Erhebungszeitpunkt | |
| | Realisierte Interviews (abs.) | Ausschöpfung* in % | Panelbereite in % | Realisierte Interviews (abs.) | Ausschöpfung* in % |
| 7/2002 bis 6/2003 | 2.001 | 52 | 91 | 1.219 | 74 |
| 7/2003 bis 12/2003 | 518 | 54 | 92 | Erhebung für 2/2005 geplant | |
| 1/2004 bis 6/2004 | 527 | 54 | 96 | Erhebung für 8/2005 geplant | |
| Gesamt | 3.046 | 53 | 92 | | |

* Die Angaben zur Ausschöpfung beziehen sich auf die um neutrale Ausfälle (bspw. falsche Telefonnummer, Zielperson verstorben, keine ausreichenden Deutschkenntnisse) bereinigte Bruttostichprobe.

¹² Da die datenschutzrechtliche Genehmigung für die Übermittlung von Sozialdaten für die Teilnehmerbefragung erst im Mai 2003 vorlag, wurden die beiden ersten Eingangskohorten zeitgleich im Herbst 2003 befragt. Darauf folgten Teilnehmerbefragungen zu Beginn des Jahres 2004 sowie im Spätsommer 2004.

Im Sommer 2004 wurde für die ersten beiden Eingangskohorten (7/2002 bis 12/2002 und 1/2003 bis 6/2003) die Wiederholungsbefragung durchgeführt. Alle 1.816 panelbereiten Personen, die im Herbst 2003 zu ihrem erwerbsbiographischen Werdegang und zu ihren persönlichen Erfahrungen mit der örtlichen Arbeitsagentur befragt wurden, sind ein weiteres Mal telefonisch kontaktiert worden. In 1.219 Fällen konnte ein zweites Interview durchgeführt werden. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 74 Prozent der bereinigten Stichprobe.

2.2 Repräsentativitätsvergleich

Sowohl die Ziehung der Einsatzstichprobe der FAIR-Kunden als auch die der Vergleichsgruppe erfolgt eng entlang von Strukturparametern der FAIR-Grundgesamtheit¹³. Die beiden Stichproben bilden die Randverteilung dieser Merkmale gut ab (Übersicht 2.4). Ein Strukturvergleich anhand der Merkmale Geschlecht, Alter bei FAIR-Eintritt, Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in FAIR und Schulabschluss der befragten Teilnehmer zeigt, dass es innerhalb der realisierten Teilnehmerstichproben nur ganz geringfügige Abweichungen zu den Strukturmerkmalen aller FAIR-Teilnehmer von Juli 2002 bis Juni 2004 gibt.

In den realisierten Stichproben sind Männer etwas unter- und Frauen entsprechend leicht überrepräsentiert. Beim Alter gibt es leichte Abweichungen in der Vergleichsstichprobe zur FAIR-Grundgesamtheit. 40- bis 44-Jährige sind etwas überproportional vertreten. Im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Eintritt ist die Verteilung der FAIR-Grundgesamtheit nahezu punktgenau abgebildet.

Der Vergleich nach Schulabschluss belegt, dass die Teilnahme am Interview durch die Höhe der Schulbildung determiniert ist. In der realisierten FAIR-Stichprobe sind einerseits Personen ohne Schulabschluss im Vergleich zur Grundgesamtheit um fünf Prozentpunkte unterrepräsentiert. Andererseits findet sich eine leicht erhöhte Teilnahmebereitschaft bei Per-

¹³ Zu dieser Grundgesamtheit zählen alle Personen, die mindestens einmal zwischen Juli 2002 und September 2004 von einem FAIR-Vermittler betreut wurden. Wie bereits weiter oben geschildert, liegt für die Vergleichsgruppe keine entsprechende Datenbank vor. Die Vergleichsstichprobe wird aus dem Bestand der BA gezogen. Auswahlkriterium ist dabei u. a. die Dauer der Arbeitslosigkeit von mindestens einem Jahr laut CoArb.

sonen mit Hauptschulabschluss oder mittlerer Reife sowie Hochschulreife bzw. Abitur.

Übersicht 2.4

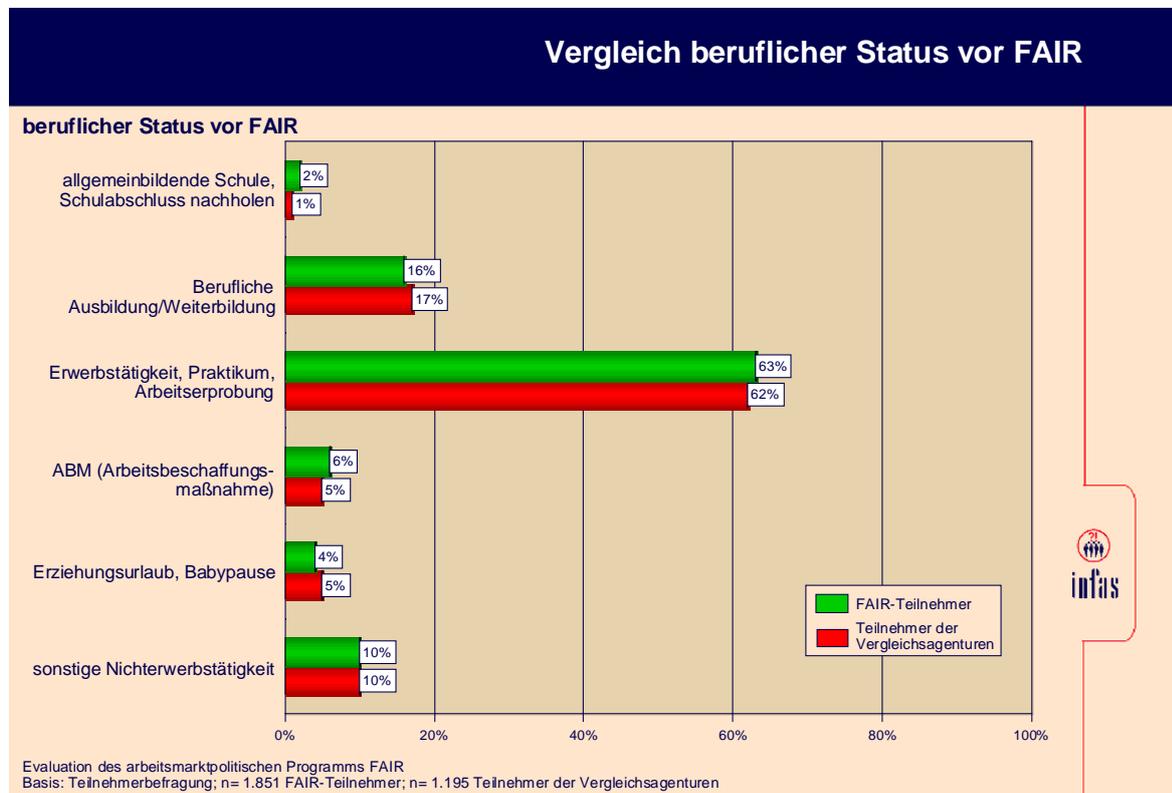
| Strukturvergleich: Grundgesamtheit und realisierte Interviews in Prozent | | | | |
|---|---------------------------------------|---|---|---|
| Spaltenprozent | | FAIR-Teilnehmer zwischen 07/2002 und 06/2004 laut FAIR-Datenbank (n=15.155) | realisierte Interviews mit FAIR-Teilnehmern (n=1.851) | realisierte Interviews mit Vergleichsgruppe (n=1.195) |
| Geschlecht | Männer | 58 | 54 | 52 |
| | Frauen | 42 | 46 | 48 |
| Alter | bis 24 | 6 | 8 | 6 |
| | 25 bis 29 | 10 | 11 | 8 |
| | 30 bis 34 | 12 | 12 | 11 |
| | 35 bis 39 | 15 | 15 | 16 |
| | 40 bis 44 | 15 | 14 | 18 |
| | 45 bis 49 | 16 | 17 | 14 |
| | 50 bis 54 | 16 | 15 | 16 |
| | 55 und älter | 10 | 10 | 12 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Eintritt | unter 1 Jahr | 2 | 2 | 2 |
| | 1 bis unter 2 | 70 | 72 | 72 |
| | 2 bis unter 3 | 10 | 10 | 10 |
| | 3 Jahre und mehr | 19 | 17 | 17 |
| Schulabschluss* | ohne | 13 | 8 | -- |
| | Hauptschulabschluss | 48 | 49 | -- |
| | mittlere Reife/ Fachoberschulreife | 33 | 35 | -- |
| | Fachhochschulreife | 3 | 3 | -- |
| | Abitur/Hochschulreife | 4 | 5 | -- |

* Der Schulabschluss ist für die Vergleichsgruppe in CoArb nicht in der aufgeführten Form erfasst und wird deshalb an dieser Stelle nicht ausgewiesen.

Hinsichtlich der Erwerbsbiographie vor Eintritt in FAIR bzw. dem vergleichbaren Zeitpunkt in Arbeitslosigkeit unterscheiden sich die Modellteilnehmer und die Vergleichsgruppe nicht voneinander. So war der berufliche Status vor Eintritt der letzten Arbeitslosigkeit für beide Gruppen identisch (Übersicht 2.5). Nahezu zwei Drittel der befragten Teilnehmer waren vor Eintritt in FAIR erwerbstätig (inkl. Praktikum und Arbeitsprobe). Rund jeder Sechste befand sich in einer beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

Fünf bzw. sechs Prozent nahmen zuvor an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teil und in fast gleicher Größenordnung befanden sich Teilnehmer im Erziehungsurlaub.

Übersicht 2.5



Hinsichtlich der bisherigen Erwerbsphasen und Erwerbszeiten vor FAIR-Eintritt bestehen nur geringfügige Unterschiede (Übersicht 2.6). Bei den FAIR-Kunden gibt es einen geringfügig höheren Anteil von Personen, die vier und mehr Erwerbsphasen erlebt haben (47 Prozent versus 43 Prozent in der Kontrollgruppe). Im Durchschnitt haben die FAIR-Kunden 3,7 Erwerbsphasen vor FAIR-Eintritt und die Vergleichsgruppe entsprechend 3,5.

Bei den kumulierten Erwerbszeiten gibt es lediglich einen Unterschied von drei Prozentpunkten bei den kurzen Erwerbszeiten (1 bis unter 2 Monaten). Darüber hinaus ist die Verteilung der kumulierten Dauern der Erwerbsphasen identisch. Im Mittel unterscheiden sich die beiden Gruppen wiederum nur geringfügig. Für die FAIR-Kunden ergibt sich eine mittlere Dauer von 15,5 Jahren, für die Vergleichsgruppe 15,7.

Übersicht 2.6

Vergleich der Erwerbsphasen und -dauern vor FAIR

| | FAIR | Vergleich |
|--|------|-----------|
| Anzahl Erwerbsphasen vor FAIR | | |
| keine | 3% | 3% |
| 1 Phase | 15% | 16% |
| 2 Phasen | 18% | 21% |
| 3 Phasen | 18% | 17% |
| 4 Phasen | 15% | 16% |
| 5 Phasen und mehr | 32% | 27% |
| Kumulierte Dauer der Erwerbsphasen vor FAIR | | |
| keinen Monat | 3% | 3% |
| 1 Monat bis unter 2 Jahre | 9% | 6% |
| 2 bis unter 5 Jahre | 9% | 9% |
| 5 bis unter 10 Jahre | 16% | 17% |
| 10 bis unter 15 Jahre | 15% | 16% |
| 15 Jahre und mehr | 48% | 48% |

Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR
Basis: Teilnehmerbefragung; n= 1.851 FAIR-Teilnehmer; n= 1.195 Teilnehmer der Vergleichsagenturen



Übersicht 2.7

Vergleich der Arbeitslosigkeitsphasen und -dauern vor FAIR

| | FAIR | Vergleich |
|--|------|-----------|
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen vor FAIR | | |
| 1 Phase | 22% | 26% |
| 2 Phasen | 25% | 25% |
| 3 bis 4 Phasen | 33% | 31% |
| 5 Phasen und mehr | 19% | 17% |
| Kumulierte Arbeitslosigkeitdauer vor FAIR | | |
| unter einem halben Jahr | 2% | 4% |
| ein halbes bis unter einem Jahr | 2% | 5% |
| 1 Jahr bis unter 2 Jahre | 21% | 19% |
| 2 Jahre bis unter 3 Jahre | 16% | 13% |
| 3 Jahre bis unter 4 Jahre | 11% | 11% |
| 4 Jahre bis unter 5 Jahre | 9% | 9% |
| 5 Jahre bis unter 10 Jahre | 25% | 25% |
| 10 Jahre und länger | 13% | 15% |

Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR
Basis: Teilnehmerbefragung; n= 1.851 FAIR-Teilnehmer; n= 1.195 Teilnehmer der Vergleichsagenturen



FAIR-Kunden und die Vergleichsgruppe haben die gleichen Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit gesammelt. Im Laufe des Erwerbslebens hatten die Modellteilnehmer geringfügig mehr Arbeitslosigkeitsphasen (Übersicht 2.7). Die durchschnittliche Anzahl liegt bei den FAIR-Teilnehmern bei 3,1 Phasen, in der Vergleichsgruppe sind es 2,9. Bei der im Erwerbsleben kumulierten Dauer der Arbeitslosigkeit sind ebenfalls nur leicht Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zu beobachten. Der Anteil derer, die in der Summe schon mehr als zehn Jahre arbeitslos waren, ist in der Vergleichsgruppe um zwei Prozentpunkte höher als bei den FAIR-Kunden. Im Durchschnitt haben die FAIR-Kunden 5,3 Jahre Arbeitslosigkeit vor Eintritt in das Programm erlebt, in der Vergleichsgruppe liegt der Wert mit 5,4 Jahren kaum höher¹⁴.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die FAIR-Kunden sowohl in den sozialstrukturellen Merkmalen als auch in der Erwerbsbiographie nur unwesentlich von den Kunden der Vergleichsstichprobe unterscheiden. Um mögliche Effekte dieser geringen Abweichungen zu kontrollieren, werden vermittlungshemmende Merkmale (sog. Risikofaktoren) sowohl bei der Effektivitäts- als auch bei der Effizienzbetrachtung statistisch kontrolliert. Bei der nachfolgenden Effektivitätsanalyse geschieht dies in einem multivariaten Übergangsratenmodell, in dem die Risikofaktoren adjustiert werden. Bei der Effizienzberechnung, die auf einer Auszählung der Längsschnittereignisse seit Eintritt in FAIR bzw. dem Vergleichsstatus bei der Vergleichsgruppe beruhen, wird zuvor eine Gewichtung aller Risikomerkmale vorgenommen, damit diese Verteilungen bei FAIR-Kunden und der Vergleichsgruppe identisch sind.

Die weiteren Analysen basieren auf den Angaben der 3.046 bisher befragten Personen. Dabei handelt es sich um 1.851 FAIR-Kunden und 1.195 Langzeitarbeitslose, die im gleichen Zeitraum in den vier Vergleichsarbeitsagenturen betreut wurden.

¹⁴ Im weiteren Verlauf der Evaluation ist ebenfalls ein Abgleich der Strukturmerkmale mit der Beschäftigtenstatistik bzw. mit den Daten der seit kurzem zur Verfügung stehenden historischen Datenbank „IEB – Integrierte Erwerbsbiographien“ des IAB beabsichtigt.

2.3 Übergänge in Erwerbstätigkeit und letzter erfasster Status

Im Folgenden wird der Verlauf nach Eintritt in FAIR beleuchtet. Diese Beschreibung erfolgt zunächst ohne Berücksichtigung von Risikofaktoren, regionalen Unterschieden und der Dauer der Betreuung in FAIR bzw. im Vergleichsamt. Im Mittelpunkt steht die Frage, inwieweit die beiden untersuchten Befragtengruppen während ihrer Betreuung in einer Arbeitsagentur mindestens einmal in eine Erwerbstätigkeit vermittelt werden konnten. Der Blick wird dabei lediglich auf jene Erwerbstätigkeiten gerichtet, die zum ersten Arbeitsmarkt zählen. Allerdings wird zwischen geförderter und ungeförderter Erwerbstätigkeit unterschieden, da sich geförderte Beschäftigung unter Effizienzgesichtspunkten auf der Kostenseite der Arbeitsagenturen niederschlägt. Bei geförderter Erwerbstätigkeit wird zwar Arbeitslosengeld bzw. –hilfe eingespart, dem stehen jedoch die Förderkosten der Erwerbstätigkeit für einen begrenzten Zeitraum gegenüber. Für Personen, die bisher nicht in mindestens eine Beschäftigung vermittelt werden konnten, wird der letzte Status zum Befragungszeitpunkt ausgewiesen.

In FAIR sowie in der Vergleichsgruppe konnten bisher jeweils 21 Prozent der Teilnehmer irgendwann einmal im Betreuungsprozess in eine ungeförderter Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden (Übersicht 2.8). Der Anteil der durch Lohnkostenzuschüsse geförderten Erwerbstätigkeit liegt in FAIR mit neun Prozent allerdings über dem Anteil in der Vergleichsgruppe (vier Prozent). Zum Zeitpunkt der letzten Befragung gaben acht Prozent der FAIR-Teilnehmer an, dass sie sich in einer Maßnahme befinden. Unter den Kunden der Vergleichsagenturen waren es lediglich sechs Prozent. Der Anteil derer, die zum Befragungszeitpunkt noch arbeitslos waren, liegt bei den Kunden der Vergleichsagenturen mit 61 Prozent um sieben Prozentpunkte höher als unter den FAIR-Kunden. Unter den FAIR-Teilnehmern sind im Gegensatz zur Vergleichsgruppe etwas weniger Personen in den (Vor-)Ruhestand gegangen.

Übersicht 2.8

| Mindesten ein Übergang in Erwerbstätigkeit bzw. letzter erfasster Status | | | | | | | |
|---|--|--|-----------------|---------------|---|-----------------------------|---|
| Zeilen % | ungeförder- te Erwerbs- tätigkeit | geförderte Erwerbs- tätigkeit (LKZ) | arbeits- los | Maß- nahme | ungeförder- te Aus-, Weiterbil- dung, Umschulung | Rente, Vorruhe- stand | Sonstiges (u. a. Wehr- dienst, Er- ziehungs- zeit) |
| FAIR | 21 | 9 | 54 | 8 | 1 | 2 | 5 |
| Vergleich | 21 | 4 | 61 | 6 | 1 | 3 | 5 |

Quelle: Teilnehmerbefragung – 1. Befragungszeitpunkt n=1.827; 2. Befragungszeitpunkt n=1.219

In FAIR konnte unter den Frauen wie unter den Männern ein nahezu gleich hoher Anteil mindestens einmal in eine geförderte oder ungeförder- te Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden (Übersicht 2.9). In den Vergleichsagenturen liegt der Anteil an Frauen, die in eine ungeförder- te Beschäftigung vermittelt werden konnten, deutlich über dem Anteil der Männer (24 vs. 18 Prozent). Im Hinblick auf die geförderte Er- werbstätigkeit ist das Verhältnis umgekehrt (fünf Prozent der Männer und drei Prozent der Frauen).

Unterschiede zeigen sich auch bei der Teilnahme an Maßnahmen und bei sonstigen Nichterwerbstätigkeiten. Jeder zehnte männliche FAIR-Teilneh- mer und sechs Prozent der Männer in der Vergleichsgruppe geben an, dass sie sich zum Befragungszeitpunkt in einer Maßnahme befinden. Bei den Frauen sind es nur sieben bzw. fünf Prozent. Unter den Frauen befin- den sich zum Befragungszeitpunkt acht (FAIR) bzw. sieben (Vergleichs- gruppe) Prozent in einer sonstigen Nichterwerbstätigkeitsphase. Bei den Männern liegt die Quote bei nur zwei Prozent.

Unabhängig von der Zugehörigkeit zur FAIR- oder zur Vergleichsgruppe sind unter den Frauen zum Befragungszeitpunkt jeweils zwei Prozent in Rente oder im Vorruhestand. Von den männlichen FAIR-Teilnehmern gibt diesen Status lediglich ein Prozent der Befragten an, unter den Männern der Vergleichsgruppe sind es hingegen vier Prozent.

Übersicht 2.9

| Übergänge in Erwerbstätigkeit und letzter erfasster Status nach Geschlecht | | | | | | | | |
|--|--------|--|--|-----------------|---------------|---|----------------------------------|--|
| Zeilen % | | ungeför- derte Erwerbs- tätigkeit | geförderte Erwerbs- tätigkeit (LKZ) | arbeits- los | Maß- nahme | ungeför- derte Aus- Weiterbil- dung, Um- schulung | Rente, Vor- ruhe- stand | Sonstiges (u. a. Wehr- dienst, Er- ziehungs- zeit) |
| FAIR | Männer | 21 | 10 | 55 | 10 | 1 | 1 | 2 |
| | Frauen | 21 | 9 | 53 | 7 | 1 | 2 | 8 |
| Ver- gleich | Männer | 18 | 5 | 63 | 6 | 2 | 4 | 2 |
| | Frauen | 24 | 3 | 58 | 5 | 0 | 2 | 7 |

Quelle: Teilnehmerbefragung – 1. Befragungszeitpunkt n=1.827; 2. Befragungszeitpunkt n=1.219

Eine Aufgliederung der Übergänge in Arbeit sowie des letzten erfassten Status nach Altersgruppen legt offen, dass in FAIR alle Teilnehmer bis 49 Jahre in etwa gleich großen Anteilen in eine ungeforderte Beschäftigung vermittelt werden konnten (zwischen 21 und 25 Prozent, vgl. Übersicht 2.10). Unter den älteren Befragten ist dies seltener der Fall. Die über 50-Jährigen konnten aber immerhin noch zu 17 Prozent in eine ungeforderte Beschäftigung einmünden. In der Vergleichsgruppe verringern sich die Übergänge in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit bereits ab Mitte vierzig deutlich: in der Gruppe der 45- bis 49-Jährigen sinkt der Anteil auf 17 Prozent. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass in FAIR auch Altersgruppen etwas stärker in den Markt vermittelt wurden, die anderen Orts mit dem Regelansatz der Betreuung nicht mehr im selben Maße vermittelbar sind und eher in Arbeitslosigkeit verbleiben oder in Rente wechseln.

Bei den 45- bis 49-Jährigen in der Vergleichsgruppe ist der Anteil geförderter Beschäftigungen mit acht Prozent im Vergleich zu den übrigen Teilnehmern in der Vergleichsgruppe (bis fünf Prozent) am höchsten und liegt damit in etwa auf gleichen Niveau wie bei den FAIR-Teilnehmern. Das Instrument der Förderung durch Lohnkosten- bzw. Eingliederungszuschüsse ist bei den Vergleichsagenturen stärker auf die Altersgruppe „Mitte vierzig“ konzentriert.

Auffallend ist, dass in FAIR mit fünf Prozent der 50-Jährigen und Älteren bisher nur halb so viele Personen dieser Altersklasse in Rente oder Vorruhestand gegangen sind wie in der Vergleichsgruppe. Im Rahmen des Modellvorhabens wurde also etwas stärker der Weg in eine Beschäftigung anstelle der Beendigung des Erwerbslebens beschritten.

Die FAIR-Teilnehmer aller Altersgruppen befinden sich zum Befragungszeitpunkt in nahezu gleichen Anteilen in einer Maßnahme (sieben bis neun Prozent). In den Vergleichsagenturen werden Maßnahmen offenkundig in erster Linie bei jüngeren Langzeitarbeitslosen eingesetzt. In der Altersgruppe bis 24 Jahre liegt der Anteil bei 13 Prozent und damit rund doppelt so hoch wie bei den übrigen Altersgruppen.

Zusammenfassend gilt es hervorzuheben, dass das Modellvorhaben insbesondere bei älteren Arbeitnehmern, die bereits die Fünzigergrenze überschritten haben, verstärkte Aktivitäten entwickelt haben, diese Kunden im Beschäftigungssystem zu halten und eine Alternative zum Ausgliederungsprozess bei schwer vermittelbaren Älteren zu entwickeln.

Übersicht 2.10

| Übergänge in Erwerbstätigkeit und letzter erfasster Status nach Alter | | | | | | | | |
|---|--------|-------------------------------|-----------------------------------|------------|----------|--|---------------------|--|
| Zeilen % | | ungeförderte Erwerbstätigkeit | geförderte Erwerbstätigkeit (LKZ) | arbeitslos | Maßnahme | ungeförderte Aus-, Weiterbildung, Umschulung | Rente, Vorruhestand | Sonstiges (u. a. Wehrdienst, Erziehungszeit) |
| FAIR | bis 24 | 25 | 7 | 51 | 9 | (4) | - | 5 |
| | 25-34 | 24 | 8 | 51 | 9 | 2 | (0) | 6 |
| | 35-44 | 21 | 10 | 54 | 9 | 2 | (1) | 4 |
| | 45-49 | 22 | 9 | 54 | 8 | (1) | (1) | 4 |
| | 50 + | 17 | 11 | 57 | 7 | - | 5 | 3 |
| Vergleich | bis 24 | 21 | (1) | 55 | 13 | (4) | - | (4) |
| | 25-34 | 23 | 3 | 60 | 6 | (2) | - | 5 |
| | 35-44 | 25 | 4 | 61 | 5 | (1) | (1) | 5 |
| | 45-49 | 17 | 8 | 65 | (4) | (1) | (2) | 4 |
| | 50 + | 16 | 5 | 59 | 6 | - | 10 | 5 |

Quelle: Teilnehmerbefragung - 1. Befragungszeitpunkt n=1.827; 2. Befragungszeitpunkt n=1.219
Werte in Klammern bei kleiner Fallzahl kleiner 7

Langzeitarbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen konnten sowohl in FAIR als auch in der Vergleichsgruppe zu gleichen Anteilen in eine ungeförderte Erwerbstätigkeit vermittelt werden (14 bzw. 15 Prozent, Übersicht 2.11). In FAIR sind gegenüber der Vergleichsgruppe allerdings deutlich mehr Personen mit gesundheitlicher Einschränkung in eine geförderte Beschäftigung vermittelt worden. In der Vergleichsgruppe sind die Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen eher als FAIR-Kunden in Rente gegangen oder noch arbeitslos. Hier spiegelt sich etwas Vergleichbares wie bei den älteren Arbeitnehmern wider: gesundheitlich eingeschränkte

Kunden finden durch die intensivere Betreuung in FAIR eher eine Chance zur Weiterbeschäftigung, wenn auch zunächst in einer von Lohnkostenzuschüssen getragenen Beschäftigung.

Bei nicht geförderten Weiterbildungen oder Umschulung, Teilnahme an Maßnahmen oder sonstigen Nicht-Erwerbszeiten sind keine signifikanten Unterschiede zwischen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen in FAIR und der Vergleichsgruppe zu beobachten.

Übersicht 2.11

| Übergänge in Erwerbstätigkeit und letzter erfasster Status nach gesundheitlichen Einschränkungen | | | | | | | | |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------|----------|--|---------------------|--|
| Zeilen % | Gesundheitliche Einschränkung | ungeförderte Erwerbstätigkeit | geförderte Erwerbstätigkeit (LKZ) | arbeitslos | Maßnahme | ungeförderte Aus-, Weiterbildung, Umschulung | Rente, Vorruhestand | Sonstiges (u. a. Wehrdienst, Erziehungszeit) |
| FAIR | nein | 25 | 11 | 49 | 9 | 1 | 1 | 4 |
| | ja | 15 | 7 | 62 | 7 | 2 | 3 | 5 |
| Vergleich | nein | 25 | 6 | 58 | 6 | 0 | 1 | 4 |
| | ja | 14 | 1 | 66 | 6 | 3 | 5 | 6 |

Quelle: Teilnehmerbefragung – 1. Befragungszeitpunkt n=1.827; 2. Befragungszeitpunkt n=1.219

2.4 Effektivität des Modellversuchs (Wirkungsanalyse)

Die zentrale Zielsetzung von FAIR besteht in der Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit. Durch eine intensivere Betreuung der Kunden mittels eines verbesserten Personalschlüssels sollen die Eingliederungschancen der betreuten Klienten erhöht werden. Im Folgenden wird anhand von Befragungsdaten der Frage nachgegangen, wie sehr es durch das Vorhaben gelingt, die Kunden am ersten Arbeitsmarkt zu platzieren.

Im vorangegangenen Abschnitt legte die rein deskriptive Betrachtung den Schluss nahe, dass in FAIR lediglich mehr Vermittlungen von Langzeitarbeitslosen in eine geförderte Erwerbstätigkeit erfolgen, während der Anteil der Vermittlungen in eine ungeförderte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt identisch zur Vergleichsstichprobe ist. Eine deskriptive Betrachtung alleine gibt aber noch keinen Aufschluss über mögliche Risikofaktoren, die die Eingliederungschancen der Langzeitarbeitslosen beeinflussen. Sie bleiben bei der bivariaten Betrachtung unberücksichtigt. Für eine differenzierte Analyse und Bewertung der Wirkungszusammenhänge ist es erforderlich, mögliche Einflüsse von vermittlungshemmenden und –förderlichen

Faktoren statistisch zu kontrollieren. Für diese Zwecke wurden multivariate Übergangsratenmodelle (Ereignisanalysen) berechnet, bei denen die Risikofaktoren in ihrer Wirkung auf die Übergangswahrscheinlichkeit kontrolliert werden. Unter Konstanthalten aller modellierten Merkmale wird der Erklärungsbeitrag einzelner Variablen auf das modellierte Ereignis, hier den Übergang in eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt, geprüft. Die statistischen Modelle, die den nachfolgend dargestellten Ergebnissen zugrunde liegen, beziehen jeweils die potenziellen Risikofaktoren der Zielgruppen und weitere Einflussfaktoren in die Betrachtung ein und kontrollieren sie dadurch.¹⁵ Berücksichtigt wurden im Modell das Alter, das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit, gesundheitliche Einschränkungen, die Schulbildung, Erwerbszeiten, die Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum FAIR-Eintritt sowie die regionale Arbeitslosenquote. Ermittelt wird die Wahrscheinlichkeit, mit der diese Faktoren unter sonst gleichen Bedingungen den Übergang in eine Erwerbstätigkeit erhöhen bzw. verringern.¹⁶ Im Folgenden sind diese Chancen der FAIR-Kunden in Relation zur Vergleichsstichprobe benannt. In den später folgenden Abschnitten wird zusätzlich die Nachhaltigkeit der Eingliederung am ersten Arbeitsmarkt ebenfalls für den Betrachtungszeitraum von 26 Monaten untersucht.

Bezogen auf 26 Monate Programmlaufzeit und unter Kontrolle der genannten, potenziellen Einflussfaktoren weist das Modell für das FAIR-Modellvorhaben eine gegenüber der Vergleichsstichprobe höhere Übergangswahrscheinlichkeit in eine geförderte oder ungeförderte Erwerbstätigkeit aus. Der verbesserte Betreuungsschlüssel führt in FAIR zu einem statistisch signifikanten Chancenzuwachs von 46 Prozent, in den ersten Arbeitsmarkt (ungeförderte und geförderte Beschäftigung) vermittelt zu werden (Übersicht 2.12).

Insbesondere Rendsburg (86 Prozent Chancenzuwachs gegenüber der Vergleichsagentur) zeichnet sich durch eine wesentlich verbesserte Effektivität aus. Aber auch Fürstenwalde hat eine statistisch signifikant höhere

¹⁵ Zur Anwendung kam ein Proportional Hazards Transition Rate Model (Cox Regression). Vgl. dazu die methodischen Ausführungen im Anhang.

¹⁶ In den berechneten Modellen werden Odds Ratios als Assoziationsmaß verwendet. Dieses Maß setzt Wahrscheinlichkeiten in ein Verhältnis (im Gegensatz zu anderen Assoziationsmaßen, wie z. B. die Prozentsatzdifferenz). Deswegen wird in diesem Zusammenhang auch auf den Begriff „Wahrscheinlichkeit“ rekuriert.

Übergangswahrscheinlichkeit (Chancenzuwachs von 49 Prozent) gegenüber der Vergleichsagentur. Der Chancenzuwachs in Dillenburg (12 Prozent) und Worms (30 Prozent) weisen ebenfalls in die gleiche positive Richtung, ihre Ausprägungen sind allerdings statistisch nicht signifikant.

Übersicht 2.12

Wahrscheinlichkeit des Übergangs in Erwerbstätigkeit im Vergleich zur jeweiligen Vergleichsagentur und gesamt

Vergleichsgruppe: jeweilige Kontrollagentur

| | Eingliederungswahrscheinlichkeit im Vergleich zur jeweiligen Kontrollagentur | Chancenzuwachs | p-Wert |
|--|--|----------------|--------|
| FAIR-gesamt (Vergleich alle Kontrollagenturen) | 1,46 | 46% | 0,0000 |
| Fürstenwalde (Vergleich Pirna) | 1,49 | 49% | 0,0064 |
| Rendsburg (Vergleich Celle) | 1,86 | 86% | 0,0001 |
| Dillenburg (Vergleich Bonn) | 1,12 | 12% | 0,5242 |
| Worms (Vergleich Coesfeld) | 1,30 | 30% | 0,0827 |

Kontrollierte Risikofaktoren:

- Alter der Person
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit
- gesundheitl. Einschränkungen
- Schulabschluss
- %-Anteil Erwerbszeiten seit Schulabgang
- Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen bis FAIR-Eintritt
- regionale Arbeitslosenquote
- Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Eintritt

Erwerbstätigkeit:

Erster Arbeitsmarkt incl. Lohnkostenzuschuss, keine ABM

Modell: Proportional hazards transition rate model (Cox Regression)



Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR - Teilnehmerbefragung: 1. Erhebungszeitpunkt n = 1.827; 2. Erhebungszeitpunkt n = 1.219

Gegenüber den Vergleichsagenturen kam in FAIR im Beobachtungszeitraum von 26 Monaten mit 22 Prozent der Fälle rund doppelt so häufig eine Maßnahme zum Einsatz. Um ausschließen zu können, dass der berichtete positive Effekt des Betreuungsschlüssels möglicherweise (auch) auf den vermehrten Maßnahmenereinsatz zurückzuführen ist, wird in einer weiteren Modellrechnung neben den bereits erwähnten Risikofaktoren zusätzlich die eingesetzten Maßnahmen kontrolliert. Unter Kontrolle der Anzahl eingesetzter Maßnahmen verringert sich der Chancenzuwachs durch den verbesserten Betreuungsschlüssel in FAIR geringfügig auf 42 Prozent. Auch bei der Einzelbetrachtung der FAIR-Geschäftsstellen verringert sich in drei Fällen der Chancenzuwachs bei zusätzlicher Kontrolle der Anzahl eingesetzter Maßnahmen leicht. In Rendsburg verbleibt ein Chancenzuwachs von 74 Prozent, in Dillenburg von sieben Prozent und in Worms von 26 Prozent. Lediglich in Fürstenwalde bleibt der Chancenzuwachs mit 50 Prozent (nahezu) unverändert.

In der bisherigen Betrachtung sind alle Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt berücksichtigt worden, unabhängig davon, ob sie gefördert (LKZ) oder nicht gefördert sind. Betrachtet man allerdings lediglich die ungeforderten Beschäftigungen, dann reduziert sich der Effekt um rund die Hälfte. Für die Aufstockung des Personals verbleibt unter Kontrolle der eingesetzten Maßnahmen und ohne finanzielle Förderung der Erwerbstätigkeit ein Chancenzuwachs von 19 Prozent. Bezogen auf das Fünf-Prozent-Niveau ist dieser Wert ganz knapp nicht mehr signifikant.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nach einer Programmlaufzeit von 26 Monaten Anzeichen für eine effektivere Vermittlung in FAIR im Vergleich zu den Vergleichsagenturen erkennbar sind. Der Effekt reduziert sich allerdings, wenn lediglich die Vermittlung in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt betrachtet wird. Im Hinblick auf mögliche Kosteneinsparung seitens der BA durch die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sind bei der Effizienzbetrachtung die Kosten der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3).

Um den Effekt der FAIR-Betreuung besser einordnen und bewerten zu können, ist ein Vergleich zu dem ähnlich gelagerten Modellvorhaben MoZArT sinnvoll. Der „Modellversuch zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) hatte zum Ziel, die Eingliederungschancen von Hilfeempfängern in den beiden Systemen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfe zu verbessern.¹⁷ Die Ergebnisse, die in MoZArT für Empfänger von Arbeitslosenhilfe bzw. -geld erzielt wurden, sollen im Folgenden als Vergleichsbasis für die langzeitarbeitslosen Leistungsempfänger in FAIR herangezogen werden. Die Vermittlungstätigkeit in FAIR entspricht in etwa dem Ergebnis, das in den erfolgreich durchgeführten Projekten erzielt wurde (Übersicht 2.13). Die besten Vermittlungserfolge wurden in MoZArT in Projekten erzielt, in denen die Betreuungs- und Vermittlungsprozesse zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern am stärksten miteinander verzahnt waren (Modelltyp 1: Verzahnung aller Pro-

¹⁷ Zu Inhalten, Methodik und Ergebnissen der Evaluation vgl. den Abschlussbericht: Hess, Doris, Helmut Schröder, Menno Smid und Claus Reis: „MoZArT – Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung“. Berlin: BMWA 2004 (BMWA Dokumentation Nr. 541).

zesse, auch der passiven Hilfeleistungen; Modelltyp 2: Hohe Verzahnung, nur aktivierende Hilfen). Die Eingliederungswahrscheinlichkeit der FAIR-Geschäftsstellen insgesamt liegt tendenziell sogar etwas über dem Vergleichswert des MoZArT-Modelltyps 1, allerdings ist der Chancenzuwachs statistisch nicht signifikant. Es lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass sich mit einem verbesserten Betreuungsschlüssel ähnlich gute Vermittlungsergebnisse erzielen lassen wie mit einer eng verzahnten Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsagenturen und den örtlichen Sozialämtern.

Übersicht 2.13

| Wahrscheinlichkeit des Übergangs in Erwerbstätigkeit im Vergleich zu MoZArT-Modelltyp 1 - mit Kontrolle der Risiko-Faktoren | | | |
|--|---|------------------------------|--------|
| Vergleichsgruppe: MoZArT-Typ 1 (Verzahnung aller Prozesse) - Betrachtung nach 26 Monaten Programmlaufzeit - | | | |
| | Eingliederungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu MoZArT-Typ 1 | Chancenzuwachs/-verringering | p-Wert |
| FAIR-gesamt | 1,17 | 17% | 0,2111 |
| MoZArT-Typ 2 (hohe Verzahnung ohne passive Hilfen) | 0,87 | -15% | 0,2770 |
| MoZArT-Typ 3 (mittlere Verzahnung) | 0,85 | -16% | 0,3430 |
| MoZArT-Typ 4 (fallbezogene Zusammenarbeit) | 0,50 | -100% | 0,0000 |

Kontrollierte Risikofaktoren:

- Alter der Person
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit
- gesundheitl. Einschränkungen
- Schulabschluss
- %-Anteil Erwerbszeiten seit Schulabgang
- Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen bis FAIR-Eintritt
- regionale Arbeitslosenquote
- Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR bzw. MoZArT

Erwerbstätigkeit:
Erster Arbeitsmarkt incl. Lohnkostenzuschuss, keine ABM

Modell: Proportional hazards transition rate model (Cox Regression)

Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR - Teilnehmerbefragung: 1. Erhebungszeitpunkt n = 1.827; 2. Erhebungszeitpunkt n = 1.219



Wie in MoZArT, so zeigt sich auch in FAIR, dass Langzeitarbeitslose durchaus in eine Erwerbstätigkeit vermittelt werden können. Jedoch gelingt dies in erster Linie bei geförderter Beschäftigung. Die Vermittlung in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit gestaltet sich demgegenüber schwieriger.

2.5 Der nachhaltige Verbleib: Eine erste Annäherung

Wenn über die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gesprochen wird, schwingt implizit auch stets die Frage nach der Nachhaltigkeit der Eingliederung mit. Im günstigsten Fall soll die Integration in den ersten Arbeitsmarkt von Dauer sein. Die bisherige Analyse wird deshalb um die Betrachtung ergänzt, inwiefern es möglich ist, Langzeitarbeitslose mehr als sechs

Monate in Beschäftigung zu halten. In einem weiteren Analyseschritt wird die Ereignisanalyse deshalb um diese Nachhaltigkeitsbetrachtung ergänzt.

Die Datenbasis ist zum jetzigen Zeitpunkt noch vergleichsweise dünn.¹⁸ Der Anteil der Personen, die zum Befragungszeitpunkt gerade eine Stelle angetreten hatten bzw. weniger als sechs Monate in die Erwerbsarbeit integriert waren, ist mit rund 40 Prozent aller bisher in Arbeit vermittelten Teilnehmer relativ hoch. Über deren weiteren Erwerbsverlauf kann wegen der kurzen Beobachtungszeit deshalb noch keine abschließende Bewertung getroffen werden. Zudem weichen die Anteile der „zensierten“ Fälle, also jener Personen, die zum Befragungszeitpunkt noch in einer Erwerbstätigkeit waren, welche aber bis dato noch nicht sieben oder mehr Monate andauert, zwischen FAIR und den Kontrollagenturen voneinander ab.

Wegen der großen Bedeutung der Nachhaltigkeitsfrage soll an dieser Stelle trotzdem eine erste Annäherung erfolgen, auch wenn die im weiteren Verlauf diskutierten Ergebnisse noch nicht stabil und eher als Tendenzen zu werten sind. Die Ergebnisse stehen unter dem deutlichen Vorbehalt, dass sich diese Ergebnisse bei Einbeziehung von einer größeren Fallzahl noch leicht verändern können. Fundiertere Aussagen lassen sich erst nach der Durchführung von weiteren Wiederholungsbefragungen treffen, da sich dann die Ergebnisse für eine größere Anzahl Personen auf einen längeren Betrachtungszeitraum beziehen lassen.

Den folgenden Analysen liegt für den Verbleib in einer Erwerbstätigkeit ein Zeitraum von mindestens sechs Monaten zugrunde. Ein nachhaltiger Verbleib in Erwerbstätigkeit ist demnach gegeben, wenn eine Erwerbstätigkeit von sieben oder mehr Monaten vorliegt. Wie bereits bei der Betrachtung der Übergänge in Arbeit, zeigt sich auch bei der Nachhaltigkeitsbetrachtung eine deutliche Tendenz, dass FAIR eine höhere Wirksamkeit bei der Überleitung in eine neue Beschäftigung als die Vergleichsagenturen aufweist. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein FAIR-Kunde in eine nachhaltige,

¹⁸ FAIR hatte bisher eine Laufzeit von 26 Monaten. In dieser Laufzeit konnte bisher ein Teil (n=1.219) der FAIR-Kunden und der Vergleichsgruppe über einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten beobachtet werden. Für diese Befragten, die bereits zweimal im Rahmen des Panels interviewt wurden, liegen seit kurzem ausreichende Informationen vor, um einen ersten Eindruck vom weiteren beruflichen Werdegang der Kunden zu erhalten. Für die übrigen Teilnehmer (n= 1.827) konnte nur der erste Messzeitpunkt berücksichtigt werden.

d. h. mindestens sieben Monate anhaltende Erwerbstätigkeit, vermittelt wird, ist höher als bei Kunden der Vergleichsagenturen. Insbesondere der FAIR-Geschäftsstelle in Rendsburg gelingt dies signifikant besser (Übersicht 2.14).

Unter Kontrolle der eingesetzten Maßnahmen verringert sich der Chancenzuwachs um einen Prozentpunkt auf 32 Prozent. Da in der Siebenmonatsbetrachtung die Mehrzahl der Lohn- und Eingliederungszuschüsse bereits auslaufen¹⁹, ist der gemessene Effekt vermutlich weitgehend auf den verbesserten Betreuungsschlüssel bei den FAIR-Vermittlern zurückzuführen. Die Datenbasis ist derzeit jedoch noch zu schwach, um getrennte Übergangsratenmodelle für ungeforderte und geförderte Beschäftigung zu rechnen. Dies ist einem späteren Zeitpunkt vorbehalten, wenn die Datenbasis für die zweite Panelwelle breiter ist.

Übersicht 2.14

| Nachhaltigkeit des Verbleibs in Erwerbstätigkeit im Vergleich zur jeweiligen Vergleichsagentur und gesamt | | | |
|---|---|----------------|--------|
| Vergleichsgruppe: jeweilige Kontrollagentur | | | |
| | Wahrscheinlichkeit des Übergangs in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit | Chancenzuwachs | p-Wert |
| FAIR-gesamt (Vergleich alle Kontrollagenturen) | 1,33 | 33% | 0,0159 |
| Fürstenwalde (Vergleich Pirna) | 1,26 | 26% | 0,2723 |
| Rendsburg (Vergleich Celle) | 2,27 | 127% | 0,0026 |
| Dillenburg (Vergleich Bonn) | 1,24 | 24% | 0,4336 |
| Worms (Vergleich Coesfeld) | 1,03 | 3% | 0,9041 |

Kontrollierte Risikofaktoren:

- Alter der Person
- Geschlecht
- Staatsangehörigkeit
- gesundheitl. Einschränkungen
- Schulabschluss
- %-Anteil Erwerbszeiten seit Schulabgang
- Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen bis FAIR-Eintritt
- regionale Arbeitslosenquote
- Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Eintritt

Erwerbstätigkeit:
Erster Arbeitsmarkt incl. Lohnkostenzuschuss, keine ABM

Modell: Proportional hazards transition rate model (Cox Regression)

Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR: Teilnehmerbefragung



¹⁹ Laut FAIR-Datenbank beläuft sich die Förderdauer in FAIR bei durch Eingliederungszuschüsse geförderten Beschäftigungen in 64 Prozent der Fälle auf bis zu 6 Monaten (Quelle: FAIR-Datenbank, Stand September 2003). In 29 Prozent der Fälle wurden Eingliederungszuschüsse zwischen sieben und 12 Monate gezahlt und in sieben Prozent der Fälle mehr als 12 Monate.

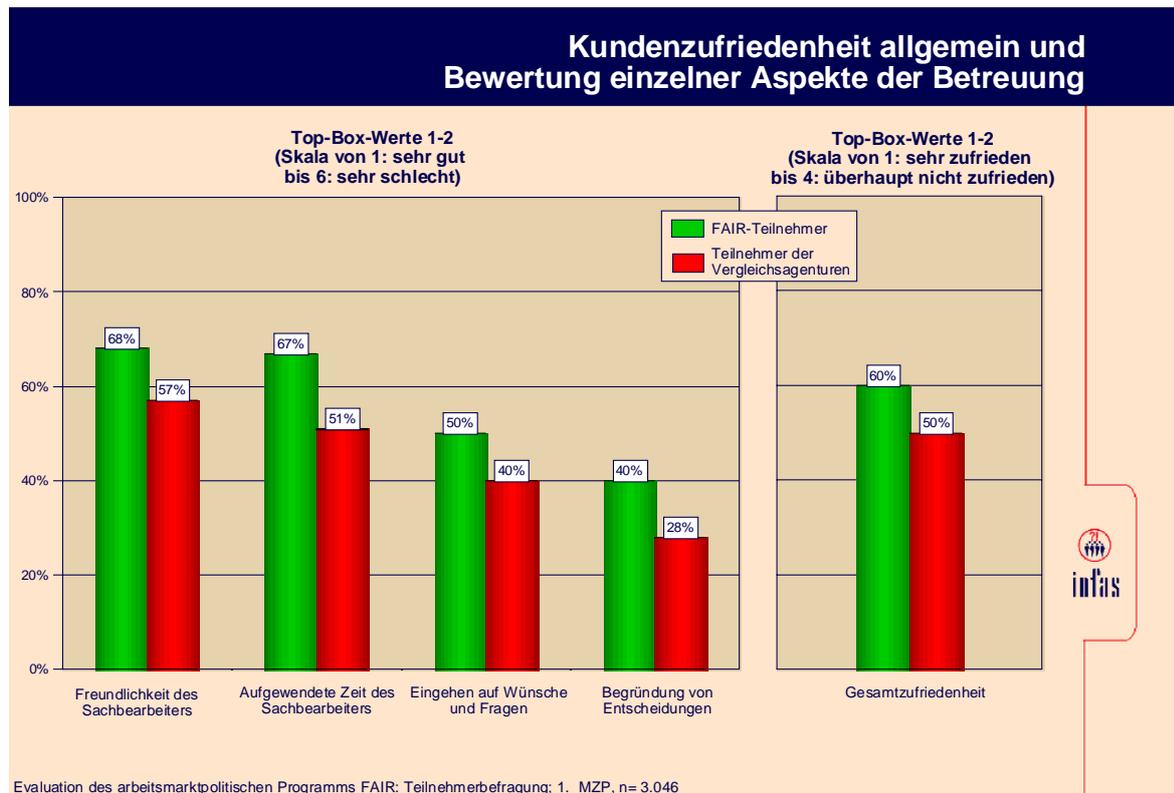
2.6 Die Betreuung durch die Agentur im Kundenurteil

Das zentrale Ziel von FAIR ist die Verbesserung der Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Dies sollte durch einen verbesserten Personalschlüssel erreicht werden. Die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt geringere Anzahl von Kunden je Vermittler sollte zu einer intensiven, zielgerichteten Betreuung und Vermittlung der Langzeitarbeitslosen führen. Die angestrebte Erhöhung der Effektivität sollte sich auch positiv auf die Bürgernähe auswirken. Ergänzend zu den Ergebnissen der Eingliederungsbemühungen stehen deshalb auch die Erfahrungen der Betroffenen mit der Beratung, Betreuung und Vermittlung durch die FAIR-Mitarbeiter im Blickpunkt der Begleitforschung. Im Rahmen der Teilnehmerbefragungen von Kunden der FAIR-Geschäftsstellen und Langzeitarbeitslosen der Vergleichsstichprobe wurden die Zielpersonen gebeten, eine Beurteilung ihrer Betreuung durch die Arbeitsagenturen vorzunehmen.

Ein Teil der Fragen bezieht sich auf den Ansprechpartner, der den Kunden in der Agentur betreut hat. Die Befragten sollten die Freundlichkeit, die vom Ansprechpartner für die Betreuung verwendete Zeit, das Eingehen auf Fragen und Wünsche sowie die Begründung von Entscheidungen bewerten. Die Befragten wurden gebeten, auf einer Skala von 1 („sehr gut“) bis 6 („sehr schlecht“), ausgewählte Aspekte der Kundenbetreuung zu bewerten. Bei allen genannten Aspekten werden die Ansprechpartner in den FAIR-Geschäftsstellen durchschnittlich deutlich besser bewertet als die Mitarbeiter in den Vergleichsagenturen (Übersicht 2.15).

Insgesamt werden die Ansprechpartner in den Arbeitsagenturen überwiegend als freundlich eingestuft. Fast 70 Prozent der FAIR-Kunden geben ihrem Vermittler gute Noten für dessen Freundlichkeit. Unter den Kunden der Vergleichsagenturen bewerten lediglich 57 Prozent ihren Vermittler gleich gut. Durch den verbesserten Personalschlüssel haben die FAIR-Vermittler die Möglichkeit, sich mehr Zeit für die Betreuung ihrer Kunden zu nehmen. Dies wird von den FAIR-Teilnehmern offenkundig auch so wahrgenommen. Stimmt unter den Kunden der Vergleichsagenturen nur jeder Zweite der Aussage zu, dass sich der Sachbearbeiter genug Zeit genommen habe, so sind es unter den FAIR-Kunden zwei Drittel der Befragten (67 Prozent).

Übersicht 2.15



In Relation zur Vergleichsstichprobe bewerten die befragten Teilnehmer die Empathie ihres zuständigen Sachbearbeiter etwas positiver. 50 Prozent attestieren „ihrem“ Vermittler, dass er auf die individuellen Fragen und Wünsche eingeht. Bei der Vergleichsgruppe sind es nur 40 Prozent, die diese Einschätzung abgeben.

Die Begründung von Entscheidungen der Arbeitsagentur durch den Sachbearbeiter empfindet nur eine Minderheit der befragten Teilnehmer als (sehr) gut. Jedoch geben die FAIR-Kunden auch hier ihren zuständigen Agenturmitarbeitern wieder bessere Noten (40 Prozent Zustimmung) als die Kunden der Vergleichsagenturen ihren zuständigen Ansprechpartnern (28 Prozent Zustimmung).

Aus dem insgesamt positiveren Bild von der Beratung und Betreuung resultiert eine insgesamt höhere Zufriedenheit²⁰ mit der örtlichen Arbeitsagentur und dem Arbeitsvermittler. Die Kunden der FAIR-Geschäftsstellen

²⁰ Die Gesamtzufriedenheit ist mit einer vierstufigen Skala (1: sehr zufrieden; 2: eher zufrieden; 3: eher nicht zufrieden; 4: überhaupt nicht zufrieden) abgefragt worden. Ausgewiesen wird der Top-Box-Wert, d.h. die Summe der Zustimmungswerte 1 und 2.

sind zu 60 Prozent mit der Arbeitsagentur und den Vermittlern vor Ort zufrieden. Unter den Kunden der Vergleichsstichprobe äußert sich nur jeder Zweite zufrieden (Übersicht 2.15).

3 Effizienz des FAIR-Programms

Fußend auf der Wirkungsanalyse (Effektivität des Programms) soll im Folgenden die Bewertung um eine Effizienzbetrachtung erweitert werden. Es wird ein Kosten-Nutzen-Modell vorgestellt und in vier Varianten berechnet. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob der erhöhte Personaleinsatz im Modellvorhaben sich auch unter fiskalischen Gesichtspunkten trägt. Es wurde geprüft, ob sich die Mehrausgaben für Personal und eingesetzte Maßnahmen durch eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs amortisieren. Die Ergebnisse zeigen, dass sich das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR zu Beginn der Programmlaufzeit (noch) nicht rechnet. Der finanzielle Mehreinsatz in FAIR führt zwar zu einer schnelleren Integration in Arbeit und entlastet das Budget für den Leistungsbezug spürbar. Zu Beginn des Programms überwiegen allerdings noch deutlich die Mehrkosten. Die Einsparungen durch die schnellere Vermittlung belaufen sich nur auf einen Teil der Mehrkosten an Personal. Zusätzlich schlagen noch Mehrkosten für Maßnahmen und geförderte Beschäftigung zu Buche.

Der nachfolgend differenziert dargelegten Effizienzbetrachtung liegt ein vergleichbar kurzer Zeitraum zugrunde. Es können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Angaben über mögliche längerfristige Effekte des Programms vorgenommen werden. Inwieweit sich die Mehrausgaben insbesondere für Eingliederungszuschüsse langfristig durch eine nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen auszahlen, kann zum augenblicklichen Zeitpunkt noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden.

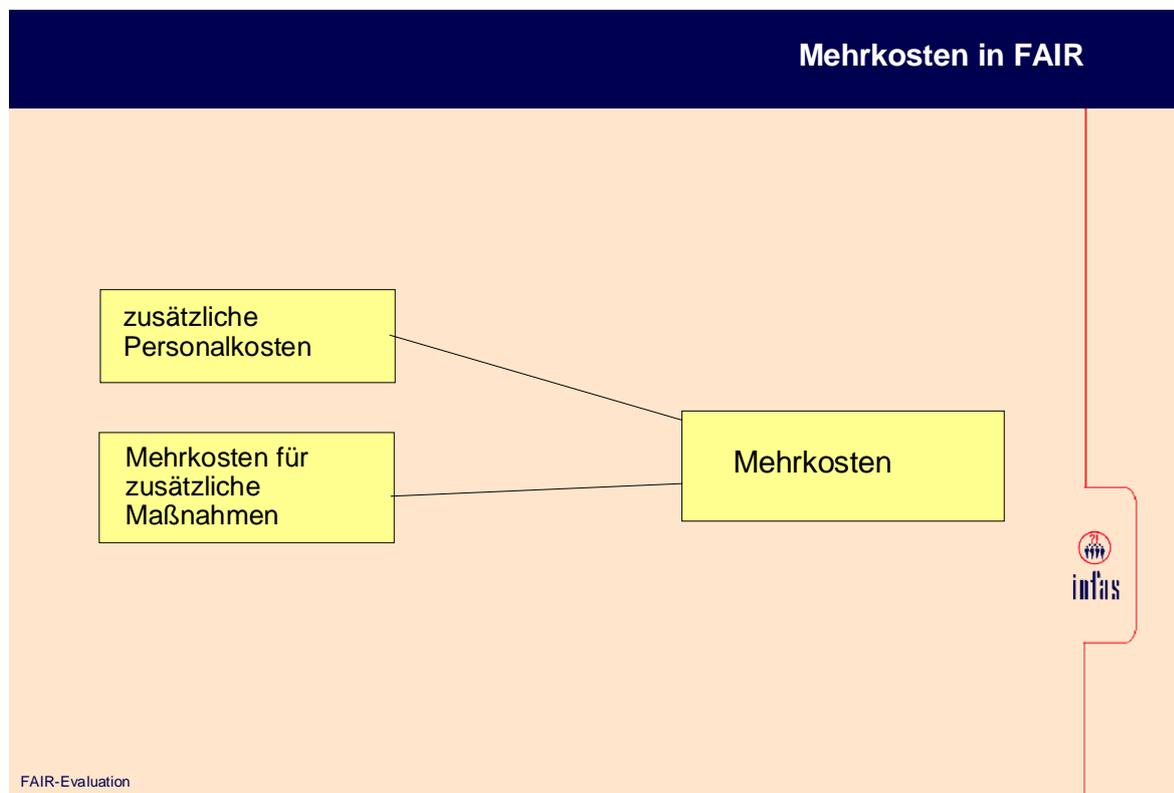
3.1 Einordnung der Effizienzanalyse

Im Rahmen der Effizienzanalyse wird der Outcome (die Wirkungen) des Programms in Bezug gesetzt zum Input, den eingesetzten Mitteln. Anders als bei marktvermittelten Dienstleistungen, kann der „Outcome“ nicht als erzielter „Erlös“ einer erbrachten Leistung erfasst werden. Die Integrationsleistung, einen Kunden in Arbeit zurück zu führen, erzielt keinen Marktpreis. Eine Evaluation öffentlich finanzierter Programme kann sich nicht damit begnügen festzustellen, ob diese „effektiv“ im Sinne der Errei-

chung gesetzter Ziele sind. Vielmehr werden auch Aussagen darüber erwartet, ob diese Zielerreichung auch in einem angemessenen Verhältnis zum Mitteleinsatz steht. Im Folgenden wird versucht, eine indirekte Annäherung an eine betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen. Dabei werden eine Reihe von Annahmen und Vereinfachungen getroffen:

- Es handelt sich bei den Berechnungen nicht um eine Vollkostenrechnung. Zugrundegelegt werden vielmehr die Mehrausgaben, die in FAIR durch den zusätzlichen Personaleinsatz²¹ und durch Mehraufwendungen für Eingliederungsmaßnahmen im Vergleich zu der Vergleichsgruppe entstanden sind (Übersicht 3.1).

Übersicht 3.1



- Der Erlös der Vermittlungsleistungen wird nach dem Opportunitätskostenprinzip als nicht entstandene Kosten für Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) bewertet. Durch eine schnellere und nachhaltigere Vermittlung sinken diese Transferleistungen für die be-

²¹ Da auch in den Vergleichsagenturen Kosten für Personal anfallen, sind bei der Effizienzbetrachtung die Mehrkosten in FAIR zu veranschlagen.

treuten Kunden. Die eingesparten Leistungsaufwendungen werden gegen die Mehraufwendungen für Personalausgaben gerechnet.²²

- In der komplexeren Variante der Effizienzrechnung gilt es, auch die Mehrkosten zu berücksichtigen, die ggf. durch einen höheren Einsatz von Maßnahmen und Lohnsubventionen im Vergleich zur Kontrollgruppe unter FAIR investiert wurden.

Die Investitionen in Personal und Maßnahmen, die in Relation zu den Vergleichsstichproben bei den FAIR-Kunden zusätzlich getätigt wurden, werden im Rahmen dieser Betrachtung in vier Szenarien saldiert. Diese Betrachtung hebt ausschließlich auf eine betriebswirtschaftlich definierte Effizienz ab. Damit sind zwei Selbstbeschränkungen verbunden:

- Es wird nur der Nutzen im Hinblick auf die Verkürzung der Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Ersparnisse bei Leistungsverpflichtungen (Opportunitätskosten) betrachtet. Nutzen, die sich nicht in monetären Größen darstellen lassen, wie z. B. die verbesserte soziale Integration von Langzeitarbeitslosen, sind nicht in der Betrachtung.
- Der betrachtete Nutzen ist ein betriebswirtschaftlicher, d. h. volkswirtschaftliche Effekte werden nicht berücksichtigt. Beispielsweise erzielen Arbeitslose, die erfolgreich in Erwerbstätigkeit gebracht wurden, Einkommen, aus dem sie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Dies wäre ein positiver volkswirtschaftlicher Effekt. Umgekehrt ist es möglich, dass die erfolgreiche Vermittlung von FAIR-Kunden nur auf Kosten von Mitbewerbern um die gleiche Stelle gelingt, somit Substitutions- und Verdrängungseffekte zu beobachten wären, die volkswirtschaftlich negativ zu Buche schlagen.

Die Effizienzanalyse bezieht sich ausschließlich auf das Programm, nämlich den verbesserten Betreuungsschlüssel und das Ziel, die Wiedereingliederung in Arbeit am ersten Arbeitsmarkt, speziell in eine ungeforderte Beschäftigung. Wegen der zeitlich noch relativ begrenzten Laufzeit von zwei Jahren und dem daraus resultierenden begrenzten Beobachtungszeitraum für die Nachverfolgung der betreuten Kunden und der Vergleichsgruppe

²² Es handelt sich bei der hier vorgenommenen Opportunitätskostenrechnung aber um keine „echte“ Kosten-Leistungs-Rechnung, sondern um eine Betrachtung unterschiedlicher Outputs (eines tatsächlichen und eines fiktiven) bei einem gegebenen Input. Die „Kosten“ sind entgangene fiktive Erlöse.

muss sich die Effizienzbetrachtung zwangsläufig auf eine Kurzzeitperspektive begrenzen. Mittel- und längerfristige Effekte des Programms auf den Erwerbsverlauf können in dem bislang verfolgten Konzept nicht betrachtet werden. So bringt erst eine längerfristig angelegte Betrachtung des weiteren Berufswegs Klarheit über die Kontinuität bzw. Diskontinuität des anschließenden beruflichen Werdegangs und über das erzielte Erwerbseinkommen. Auch die Investitionen in die Wiedereingliederungsbemühungen können im Grunde erst in der längerfristigen Perspektive abschließend bewertet werden.

Die nachfolgend dargelegte Effizienzberechnung steht entsprechend unter dem Vorbehalt einer sehr kurzfristigen Perspektive. Bedingt durch die zeitliche Begrenzung können sich die Wirkungen der Investitionen noch nicht in derselben Weise entfalten wie in einem längeren Beobachtungszeitraum. In der Konsequenz kann dies bedeuten, dass die Kostenseite stärker zu Buche schlägt und die Opportunitätsgewinne geringer ausfallen als bei einer mittelfristigen Betrachtung. Für eine abschließende Kosten-Nutzen-Bewertung wäre es sinnvoll, den Beobachtungszeitraum zu verlängern. Als mögliche Datenbasis für diese mittelfristige Betrachtung kommen ggf. die in den IEB zusammengefassten Geschäftsdaten der BA in Betracht.²³

3.2 Methodik der Effizienzanalyse

Die Effizienzanalyse fußt auf dem Grundkonzept, die Mehrkosten, die im FAIR-Modellversuch in Personal und Maßnahmen investiert wurden, gegen die erzielten „Erlöse“ (Opportunitätskosten), also nicht entstandene Versicherungs- bzw. Hilfeleistungen nach SGB III, zu saldieren. Grundlage für die Berechnung von Mehrkosten und Erlösen sind die Befragungen von FAIR-Kunden und der Vergleichsstichprobe. Für beide Analysegruppen wurden Längsschnittdaten erhoben, die sowohl den Betreuungszeitraum in

²³ Eine Möglichkeit der längerperspektivischen Analyse eröffnet seit kurzem die historische Datenbank „IEB – Integrierte Erwerbsbiographien“ des IAB. Anhand der dort zusammengeführten Geschäftsdaten ließe sich ohne weitere Befragungen der Erwerbsverlauf von FAIR-Kunden und der langzeitarbeitslosen Vergleichsgruppe weiter verfolgen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Geschäftsdaten von den ARGE n, die ab 1. Januar 2005 für die Mehrzahl der Kunden in FAIRalt zuständig sein werden, weiterhin für die Fortschreibung der IEB genutzt werden können. Für die Personen, die weiterhin in Beschäftigung sind, eignet sich für zukünftige Analysen ebenfalls die Beschäftigtenstatistik.

FAIR als auch den weiteren Werdegang bis zum aktuellen Stand zum Befragungszeitpunkt abbilden. Diese biographischen Daten erlauben eine monatsgenaue Berechnung von Leistungsbezugszeiten sowie die Ermittlung von Zeiten geförderter und ungeförderter Erwerbszeiten, Zeiten in einer Trainingsmaßnahme, in Weiterbildungs- und anderen Maßnahmen sowie Zeiten in anderen Nichterwerbstätigkeiten (z. B. Rente, Ruhestand, Familien-, Kindererziehungszeiten, längere Krankheiten).

Um die in FAIR angefallenen Kosten möglichen Einsparungen gegenüberstellen zu können, ist es erforderlich, einen Zeitraum zu definieren, auf den sich die Kosten- und Nutzen-Berechnungen beziehen. Als Basis wird im Folgenden ein Betreuungsjahr von FAIR zugrundegelegt. Die vom Kunden unabhängigen Kostenaufwendungen für das FAIR-Personal werden auf der Basis eines Kalenderjahres (2003) veranschlagt. Für die Berechnung der Leistungszeiten und der berufsbiographischen Ereignisse sowie der Maßnahmen wird dagegen jeweils der individuelle Betreuungszeitraum von 12 Monaten ab Beginn der Betreuung in FAIR zugrundegelegt. Für die Vergleichsstichprobe erfolgt eine entsprechende Setzung des Zugangszeitpunkts.

Der Beobachtungszeitraum von in der Regel zwölf Monaten²⁴ wird für alle befragten Fälle in Monatsschnitte zerlegt und die Zeiten für den nachstehenden Erwerbsstatus ausgezählt und kumuliert:

- Erwerbsmonate: getrennt nach ungeförderter und geförderter Beschäftigung;
- Monate im Leistungsbezug: getrennt nach Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe;
- Monate in Trainingsmaßnahmen, ABM und in übrigen Maßnahmen;
- Nichterwerbszeiten und andere Abgänge aus der Betreuung.

²⁴ An dieser Stelle sei noch ein methodischer Hinweis erlaubt. Die Effizienzbetrachtung erfolgt zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt der Begleitforschung. Naturgemäß steht bis einschließlich September 2004 noch nicht für alle Befragten ein Beobachtungszeitraum von mindestens 12 Monaten zur Verfügung. Zugänge aus dem ersten Halbjahr 2004 sind beispielsweise erst seit max. 6-7 Monaten in der Beobachtung. Für diese Fälle wird die Beobachtung durch die später noch stattfindende zweite Panelerhebung ergänzt. Wegen der geschäftspolitischen Bedeutung wird die Effizienzbetrachtung trotz der noch nicht idealen Datenlage vorgenommen. Die nachfolgende Analyse muss entsprechende Ungenauigkeiten bei Fällen in Kauf nehmen, die weniger als 12 Monate in der Betrachtung sind.

Diese Zeiten werden jeweils für die FAIR-Modellteilnehmer und die Vergleichsgruppe monats-scharf ermittelt und kumuliert. Die Differenz zwischen den Größen gibt Aufschluss darüber, um wie viel die Bezugszeiten reduziert wurden und wie sich die Erwerbs- und Maßnahmenzeiten unterscheiden. Im nächsten Schritt können diese Zeiten mit einem Preis bewertet und auf die FAIR-Kunden eines Kalenderjahres (hier 2003) hochgerechnet werden. Auf diese Weise lassen sich monatsgenau die unterschiedlichen Mehr- oder Minderkosten, also für Alg- und Alhi-Leistungen, Kosten für Trainingsmaßnahmen oder LKZ/EGZ, für die verschiedenen Ereignisse berechnen.²⁵

Die Berechnung der Leistungstransfers in Relation zur Vergleichsstichprobe basiert wie beschrieben auf der Auszählung und Kumulation von Leistungszeiten, deren Anteilsdifferenzen mit der durchschnittlichen Höhe der Leistungen bewertet und der Anzahl betreuter FAIR-Kunden in einem Kalenderjahr hochgerechnet werden. Auf Basis einer normierten, strukturgleichen Vergleichsstichprobe brauchen im Wesentlichen nur die Zeiten und Kosten ausgerechnet werden.

Die Mehrkosten für die Durchführung des FAIR-Programms bestehen zunächst einmal in den Mehraufwendungen für Personal. Die Personalkosten wurden durch die Bundesagentur finanziert und liegen als Jahreswerte für die vier Dienststellen vor.

Die Berechnung der Mehrkosten für Maßnahmen gestaltet sich etwas komplexer und verlangt auch Entscheidungen ab. Zunächst ist zu prüfen, ob sich der Maßnahmeinsatz überhaupt zwischen den FAIR-Teilnehmern und der Vergleichsgruppe unterscheidet²⁶. Für die FAIR-Kunden liegen zwar differenzierte Angaben in der eigens von den Geschäftsstellen geführten Kundendatenbank vor. Für die Vergleichsstichprobe fehlen aller-

²⁵ Die Berechnungen können nur Näherungen sein. Sie beruhen zum einen auf den Angaben von Personen, zum anderen wird in Ermangelung der genauen Kostenangaben für die Vergleichsgruppe als Schätzer für die Kostensätze ein einheitlicher Kopfsatz zugrunde gelegt. Darüber hinaus sind die Angaben auf Monatsbasis erhoben und berechnet, auch dies vergrößert die Berechnungen. Diese Restriktionen gelten allerdings gleichermaßen für die FAIR-Kunden wie auch für die Vergleichsgruppe. Die mit der Datenverfügbarkeit verbundenen Vergrößerungen können deshalb für die Zwecke dieser Studie vernachlässigt werden.

²⁶ Über erste Hinweise, dass es in FAIR und den Vergleichsagenturen zu einem unterschiedlichen Maßnahmeinsatz gekommen ist, wurde bereits in Kapitel 2 berichtet.

dings bislang die entsprechenden Angaben der Geschäftsstatistik.²⁷ Der Vergleich zwischen Modell- und Vergleichsgruppe muss deshalb zwangsläufig auf den Befragungsergebnissen fußen. Die befragten Personen können naturgemäß keine differenzierten Angaben über die zugrundeliegende Rechtsbasis machen. Sie nehmen grobe Zuordnungen zu Typen von Maßnahmen vor. Gemessen an diesen Angaben unterscheiden sich die Maßnahmen bei FAIR-Kunden in einigen Punkten doch signifikant von denen der Vergleichsgruppe (Übersicht 3.2). In FAIR wurden insbesondere mehr aktivierende und orientierende Maßnahmen durchgeführt. So haben fast drei mal so viele FAIR-Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen teilgenommen wie in der Vergleichsstichprobe.

Übersicht 3.2

| Teilnahme an Maßnahmen im Zwölfmonatszeitraum (in Prozent) | | |
|--|------------------------------|-------------------------------|
| | FAIR-Teilnehmer (n=1.801) | Vergleichsgruppe (n=1.138) |
| Berufsorientierungskurs | 1,8 | 0,4 |
| Trainingsmaßnahmen | 7,4 | 2,8 |
| Umschulung | 1,6 | 1,5 |
| Weiterbildung, Fortbildung | 2,6 | 1,7 |
| ABM | 3,9 | 1,9 |
| Lohnkostenzuschuss, Eingliederungszuschuss | 7,6 | 3,0 |

Umschulungen werden in beiden Gruppen gleichermaßen selten durchgeführt. Hier gibt es keine signifikanten Unterschiede. Auch das Plus von 0,9-Prozentpunkten mehr Weiterbildung bei FAIR-Kunden fällt sehr moderat aus.

Gravierend ist dagegen der deutliche Mehreinsatz bei der Förderung von Beschäftigung. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden rund doppelt so häufig, vor allem in der ostdeutschen Geschäftsstelle Fürstenwalde, durchgeführt. Lohnkostenzuschüsse resp. Eingliederungszuschüsse hatten in FAIR rd. zweieinhalb mal so viele Kunden.

Der Mehreinsatz von Maßnahmen hat einen Teil der höheren Effektivität bewirkt. Wie die Ausführungen in Abschnitt 2.4 zeigen, sinkt die Effektivität

²⁷ Die Integrierte Erwerbsbiographie (IEB) des IAB steht erst seit kurzem auch externen Anwendern unter Umständen zur Verfügung.

tät der FAIR-Projekte bei statistischer Kontrolle der Anzahl der Maßnahmen leicht ab. Kontrolliert man außerdem den Einsatz von Lohnkostenzuschüssen, so halbiert sich der Nutzen des personellen Mehreinsatzes. Die gegenüber der Vergleichsstichprobe zusätzlich durchgeführten Maßnahmen haben also erheblich zu dem höheren Eingliederungseffekt beigetragen und müssen deshalb bei der Effizienzbetrachtung auch entsprechend berücksichtigt werden.

Die nachfolgenden Kostenberechnungen werden sich auf jene Maßnahmen konzentrieren, bei denen ein signifikant höherer Einsatz unter FAIR erfolgt ist. Dies sind zum einen die Trainingsmaßnahmen mit einem Plus von 4,8 Prozentpunkten und die Lohnkostenzuschüsse mit einem Mehr von 4,6 Prozentpunkten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erfüllen nicht das Zielkriterium, der beruflichen Integration am ersten Arbeitsmarkt. Sie wurden deshalb in der Effektivitätsbetrachtung nicht berücksichtigt und bleiben auch bei der Kosten-Nutzen-Abwägung außerhalb der Betrachtung. ABM-Zeiten werden aus diesen Gründen im Rechenmodell wie Arbeitsloszeiten behandelt.

3.3 Zusätzliche Personalkosten in FAIR

Der verbesserte Personalschlüssel in FAIR verursacht gegenüber den Vergleichsagenturen Mehrkosten, die sich durch eine schnellere Eingliederung von langzeitarbeitslosen Kunden amortisieren sollen. Um die Mehrkosten in FAIR feststellen zu können, gilt es zunächst zu ermitteln, in welchem Umfang die Vermittler in FAIR weniger Kunden in ihrem Bestand zu betreuen haben als dies in den Vergleichsagenturen der Fall ist.

Laut FAIR-Geschäftsdaten befanden sich Ende Dezember 2003 rund 7.600 FAIR-Teilnehmer in einem aktiven Betreuungsverhältnis. Der Betreuungsschlüssel lag 2003 demnach bei 158 Betreuungsfällen je Vermittler.

Hinzu kommen Fälle, die bereits in Arbeit vermittelt sind oder sich in einer Maßnahme befinden und durch die FAIR-Vermittler nachbetreut werden.²⁸

²⁸ In FAIR wird sichergestellt, dass nach dem Abgang aus der aktiven Betreuung eine maximale Nachbetreuung von einem Jahr durch das FAIR-Team erfolgen kann. In dieser Zeit können sich ehemalige Teilnehmer oder der neue Betrieb, zu dem vermittelt wurde, an „ihre“ Vermittler wenden. Beabsichtigt ist damit insbesondere eine Stabilisierung des neuen Arbeitsverhältnisses und der beruflichen Integration.

Der Bestand, der potenziell nachgehend betreut wird, umfasste Ende Dezember 2003 rd. 2.400 Personen. Auf jeden Vermittler entfielen Ende 2003 durchschnittlich 50 dieser potenziellen Nachbetreuungsfälle. Im Vergleich zu den aktiv zu betreuenden Kunden ist für die Nachbetreuung ein geringeres Zeitbudget anzusetzen, da diese Personengruppe i. d. R. weniger betreuungsintensiv ist als die aktuellen Kunden. Aus diesem Grund werden die Nachbetreuungsfälle für den Personalschlüssel nur zur Hälfte angerechnet, sodass ein Verhältnis von 1:183 zu veranschlagen ist.

Für die vier Vergleichsagenturen liegen ebenfalls Werte für die zu betreuenden Personen im Bestand der Vermittler vor. Alle vier Arbeitsagenturen dienten bereits für die Evaluation des „Modellvorhabens zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ („MoZArT“) als Kontrollämter für die MoZArT-Ämter. infas hat im Rahmen der MoZArT-Evaluation 2003 eine Befragung von Mitarbeitern in den entsprechenden Ämtern (heute: Arbeitsagenturen) durchgeführt. Die Arbeitsvermittler der in FAIR gleichfalls als Kontrollgruppe berücksichtigten Arbeitsagenturen gaben in Durchschnitt einen Bestand von 560 Kunden für die MoZArT-Projektlaufzeit an.

Demnach liegt der Betreuungsschlüssel in den Vergleichsämtern für das Jahr 2003 rund drei mal so hoch wie in FAIR. Zwei Drittel der Personalkosten in FAIR müssen daher als *zusätzliche* Kosten für den verbesserten Personalschlüssel veranschlagt und bei der Effizienzberechnung berücksichtigt werden.

Zu den Personalkosten in FAIR liegen die Angaben über Aufwendungen seitens der beteiligten vier Geschäftsstellen vor. In den FAIR-Dienststellen waren bis Ende 2003 insgesamt 48 Vermittler für die Durchführung des Modellvorhabens eingesetzt. Hinzu kommen noch einmal vier Stellen für Koordinatoren und 18 Stellen für Sachbearbeiter und Bürosachbearbeiter. Insgesamt belaufen sich die monatlichen Personalkosten in FAIR auf 262.789 Euro. Die Mehrkosten für den verbesserten Personalschlüssel machen, wie oben beschrieben, zwei Drittel der FAIR-Personalkosten aus und belaufen sich für das Jahr 2003 auf rund 175.000 Euro pro Monat. Auf das gesamte Kalenderjahr bezogen, ergeben sich in FAIR Mehrkosten an Personal von 2,1 Millionen Euro.

3.4 Mehr-/Minderausgaben in FAIR

3.4.1 Art und Dauer der Betreuungszeiten im Vergleich

Für die weitere Berechnung der Minder-/Mehrkosten in FAIR werden im Folgenden die Anteilsdifferenzen je Status ermittelt. Im Gegensatz zu den Vergleichsagenturen weisen die FAIR-Kunden deutlich weniger Bezugszeiten von Arbeitslosengeld im Betrachtungszeitraum auf (Übersicht 3.3). Entfallen bei der Vergleichsgruppe 14,7 Prozent des gesamten Monatsvolumens auf Bezugszeiten von Arbeitslosengeld, so sind es in FAIR lediglich 11,3 Prozent. Bei der Arbeitslosenhilfe fällt die Differenz dagegen mit 0,2 Prozentpunkten vergleichsweise gering aus. In FAIR konnten in erster Linie Arbeitslosengeldbezieher schneller in eine neue Erwerbstätigkeit vermittelt werden oder haben an Maßnahmen teilgenommen.

Auch die Monatsbetrachtung zeigt, dass in FAIR deutlich mehr Maßnahmen zum Einsatz kamen als in der Vergleichsgruppe. Allein der höhere Anteil an ABM-Zeiten an den Gesamtmonaten beträgt 1,5 Prozentpunkte, bei Trainingsmaßnahmen ist es ein Prozentpunkt und bei übrigen Maßnahmen sind es 1,8 Prozentpunkte. Auch wenn sich der deutliche Mehreinsatz an Maßnahmen in FAIR nicht spürbar negativ auf die Effektivität des Programms auswirkt (vgl. Abschnitt 2.4), so sind diese Zeiten aber bei der Effizienzbetrachtung als Leistungsbezugszeiten zu berücksichtigen. Bezogen auf die Mehraufwendungen für Trainingsmaßnahmen werden im Folgenden aber nur die Kosten der Maßnahme berücksichtigt. Der Leistungsbezug in dieser Zeit ist bei den kumulierten Alg-/Alhi-Zeiten anzurechnen.

Ein Sachverhalt verdient bei der Interpretation der Effizienzanalyse besondere Beachtung. In der Vergleichsgruppe ist der Anteil der Nicht-Erwerbszeiten ohne Leistungsbezug um 3,5 Prozentpunkte höher. Dies wurde bereits in Kapitel 2 bei der Betrachtung des letzten erfassten Status deutlich. Durch diesen Umstand sind die Zeiten mit Leistungsbezug in der Vergleichsgruppe deutlich abgesunken. Die Kosten tragen entsprechend andere Träger (z. B. Rente-, Krankenversicherung, Familie etc.). Umgekehrt wurden in FAIR große Anstrengungen unternommen, Personen für eine Wiedereingliederung zu aktivieren. Dies geschieht um den Preis geringerer Opportunitätskostengewinne.

Übersicht 3.3

Berechnung der Anteilsdifferenzen je Status auf Monatsebene

| Status | Fair | Vergleich | Fair | Vergleich | %-Differenz |
|----------------------------|---------------|---------------|------------|------------|-------------|
| | n | n | % | % | |
| Erwerbsmonate gefördert | 710 | 201 | 4,12 | 1,83 | 2,29 |
| Erwerbsmonate ungefördert | 1.016 | 608 | 5,89 | 5,54 | 0,35 |
| Monate Alg-Bezug | 1.956 | 1.608 | 11,34 | 14,65 | -3,31 |
| Monate Alhi-Bezug | 11.214 | 7.159 | 65,01 | 65,20 | -0,19 |
| Monate Trainingsmaßnahme | 266 | 56 | 1,54 | 0,51 | 1,04 |
| Monate ABM | 314 | 35 | 1,82 | 0,31 | 1,51 |
| Monate übrige Maßnahmen | 583 | 177 | 3,38 | 1,61 | 1,77 |
| Monate sonstige ohne Bezug | 1.190 | 1.136 | 6,90 | 10,35 | -3,45 |
| Gesamtmonate | 17.249 | 10.980 | 100 | 100 | |

FAIR-Evaluation



Die Effektivitätsbetrachtung in Kapitel 2 hat gezeigt, dass die FAIR-Kunden schneller in eine Erwerbstätigkeit vermittelt werden konnten. Der Vergleich auf der Monatsebene gibt dies ebenfalls wieder. Zehn Prozent der Monate im Betrachtungszeitraum entfallen bei den FAIR-Kunden auf Erwerbszeiten. Bei der Vergleichsgruppe sind es lediglich 7,4 Prozent. Eine differenziertere Betrachtung macht auch hier deutlich, dass die FAIR-Kunden häufiger in eine geförderte Beschäftigung einmündeten als die Vergleichsgruppe (4,1 zu 1,8 Prozent). Betrachtet man nur die ungeförderten Erwerbszeiten im Betrachtungszeitraum, dann verringert sich das Mehr in FAIR auf 0,4 Prozentpunkte für die ersten 12 Betreuungsmonate.

3.4.2 Ermittlung der berücksichtigten Kopfsätze

In einem nächsten Rechenschritt werden die Anteilsdifferenzen je Status mit den jeweiligen Kopfsätzen für geförderte Beschäftigung, Leistungsbezug und Maßnahmen multipliziert. Aus unterschiedlichen Quellen sind durchschnittliche Kopfsätze pro Status entnommen worden.

Das IAB verfügt über Berechnungen der durchschnittlichen Aufwendungen für Leistungsbezieher. Sie liegen auf Geschäftsstellenebene und im Falle

von Arbeitslosengeld auf Bundesebene vor. Der Durchschnitt der vier FAIR-Dienststellen bewegt sich genau im Bundesdurchschnitt.

Mit jedem Monat, um den die Leistungszahlung wegen schnellerer Vermittlung reduziert werden kann, sind Einsparungen von 756 EUR bei Alhi-Empfängern und 1.206 EUR bei Alg-Beziehern verbunden (Übersicht 3.4).

Übersicht 3.4

| Kopfsatz je Kostenart | | |
|-------------------------|--|--|
| <u>Kostenart</u> | <u>veranschlagte Kosten (Kopfsatz)</u> | <u>Quelle, Anmerkung</u> |
| Arbeitslosengeld | 1.206 Euro | IAB, Bundesdurchschnitt |
| Arbeitslosenhilfe | 756 Euro | Controlling der FAIR-Geschäftsstellen, Durchschnittswert |
| Eingliederungszuschüsse | 850 Euro | BA, Kopfsatz Bundesdurchschnitt für Zeitraum 01/2003 -12/2003 |
| Trainingsmaßnahmen | 313 Euro | FAIR-Datenbank, Durchschnittswert, eigene Berechnung |
| übrige Maßnahmen | 828 Euro | Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Verhältnis der Bezugszeiten im Betrachtungszeitraum, eigene Berechnungen |
| ABM | 756 Euro | ABM-Zeit wird als Alhi-Bezugszeit gerechnet |

FAIR-Evaluation



Für die Kosten der übrigen Maßnahmen ist mit 828 Euro ein nach Anteilen der Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und –hilfe im Betrachtungszeitraum gewichteter Durchschnittswert ermittelt worden²⁹.

Für die Zeiten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden in der Effizienzbetrachtung nur die Kosten für die Leistungsgewährung berücksich-

²⁹ Grundlage der Berechnung ist das Verhältnis der gesamten Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Betrachtungszeitraum. In der Summe wurden in FAIR und in der Vergleichsgruppe 3.564 Monate Alg-Bezug ermittelt (vgl. Übersicht 3.3). Für die Arbeitslosenhilfe ergibt sich ein Gesamtwert von 18.373 Monaten für FAIR und die Vergleichsgruppe. Auf die insgesamt 21.937 Monate Alg-/Alhi-Bezug entfallen 16 Prozent ($3.564/21.937 \cdot 100 = 16,2$) auf Bezugszeiten Arbeitslosengeld und in 84 Prozent wurde Arbeitslosenhilfe bezogen ($18.373/21.937 \cdot 100 = 83,8$). Setzt man in diesem Verhältnis die Kopfsätze für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an, dann ergibt sich ein Betrag von 828 Euro ($1.206 \cdot 0,16 + 756 \cdot 0,84 = 828$).

tigt. Da in der Regel Personen in eine ABM vermittelt werden, die bereits vergleichsweise lange Zeit in Arbeitslosigkeit verharren, wird an dieser Stelle der Leistungsbezug für Arbeitslosenhilfe angesetzt.

Für Eingliederungszuschüsse wird der bundesweite Durchschnittssatz für das Jahr 2003 veranschlagt. Der ausgewiesene Wert von 850 Euro ist der Kopfsatztablette der BA entnommen.

Bei dem veranschlagten Kopfsatz für Trainingsmaßnahmen ist ebenfalls ein Durchschnittswert ermittelt worden. Grundlage für die Berechnung sind die verlisteten Kosten für diese Maßnahmengattung in der FAIR-Geschäftsdatenbank (vgl. Übersicht 3.5). Sie werden in der Datenbank entweder als Kopfsatz oder als Gesamtbetrag für die entsprechend ausgewiesenen Zeitabschnitte in den Geschäftsstellen in die Datenbank eingetragen. Der Kopfsatz von 596 Euro oder der ausgewiesene Gesamtbetrag, der für die Trainingsmaßnahme gezahlt wurde, wird mit der Angabe der Dauer in Monaten in Bezug gesetzt. Falls Kopfsätze ausgewiesen sind, werden diese mit der angegebenen Dauer multipliziert und durch die auf ganze Monate aufgerundete Dauer dividiert. So erhält man für jeden Fall die durchschnittlichen Kosten pro Monat. In den Fällen, wo ein Gesamtbetrag angegeben ist, entfällt die Multiplikation mit der Dauer. Die angegebenen Kosten werden lediglich durch die auf ganze Monate aufgerundete Dauer dividiert, sodass sich ebenfalls die Kosten pro Monat und Fall ergeben. Aus den berechneten Kosten pro Monat wird für alle Fälle, für die Kopfsätze ausgewiesen sind, ein Gesamtdurchschnittswert berechnet. Gleiches gilt für den Teil, für den Gesamtkostenangaben vorliegen (Punkt 2 in Übersicht 3.5).

In einem dritten Schritt gehen die ermittelten Kosten (K3 und GB3 in der Übersicht 3.5) gewichtet anhand der ausgewiesenen Fälle je Kostenart (Kopfsatz oder Gesamtbetrag) in die Berechnung der Durchschnittskosten für Trainingsmaßnahmen ein. Diese Rechenoperationen sind für alle vier Geschäftsstellen durchgeführt worden. Abschließend wurde das arithmetische Mittel über die angefallenen durchschnittlichen Kosten für Trainingsmaßnahmen der vier Geschäftsstellen berechnet.

Übersicht 3.5

Berechnung der Durchschnittskosten für Trainingsmaßnahmen pro Monat anhand der Angaben in der FAIR-Datenbank

In der FAIR-Datenbank sind für Trainingsmaßnahmen die Dauer in Monaten und ein Kopfsatz (596 Euro) oder der angefallene Gesamtbetrag für den gewährten Zeitabschnitt verlistet

Berechnung der durchschnittlichen Ausgaben je Geschäftsstelle

| <u>falls Kopfsätze ausgewiesen</u> | <u>falls Gesamtbetrag ausgewiesen</u> |
|--|--|
| 1a) Dauer \leq 1 Monat Kopfsatz \cdot Dauer = K1 (je Fall berechnet) | 1a) Dauer \leq 1 Monat Gesamtbetrag = GB1 (je Fall berechnet) |
| 1b) Dauer > 1 Monat $\frac{\text{Kopfsatz} \cdot \text{Dauer}}{\text{auf den ganzen Monat aufgerundete Dauer}} = \text{K2 (je Fall berechnet)}$ | 1b) Dauer > 1 Monat $\frac{\text{Gesamtbetrag}}{\text{auf den ganzen Monat aufgerundete Dauer}} = \text{GB2 (je Fall berechnet)}$ |
| 2) $\frac{\text{er K1} + \text{er K2}}{\text{Anzahl Fälle K1} + \text{Anzahl Fälle K2}} = \text{K3}$ | 2) $\frac{\text{er GB1} + \text{er GB2}}{\text{Anzahl Fälle GB1} + \text{Anzahl Fälle GB2}} = \text{GB3}$ |
| 3) $\frac{\text{K3} \cdot \text{Anzahl Fälle K3} + \text{GB3} \cdot \text{Anzahl Fälle GB3}}{\text{Anzahl Fälle K3} + \text{Anzahl Fälle GB3}} = \text{Durchschnittskosten pro Monat}$ | |

Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR.



Da es sich bei den Kosten für Trainingsmaßnahmen um zusätzliche Kosten neben dem gleichzeitig gewährten Leistungsbezug handelt, werden diese Kosten bei der Effizienzberechnung entsprechend berücksichtigt. D. h. Kosten für Trainingsmaßnahmen gehen *zusätzlich* zu den parallel angefallenen Bezugszeiten von Arbeitslosengeld bzw. –hilfe in die Berechnung mit ein.

3.4.3 Berechnungen der Durchschnittskosten je Status auf Monatsebene

Alle für die Effizienzbetrachtung relevanten Größen sind in den vorangegangenen Abschnitten hergeleitet worden. Neben den Anteilsdifferenzen, die das Mehr oder Weniger an Zeiten in FAIR im Gegensatz zur Vergleichsgruppe für den Betrachtungszeitraum von 12 Monaten ausweisen, sind die berücksichtigten Kopfsätze genannt worden, die für jeden einzelnen Status veranschlagt werden.

Um die Mehr- oder Minderausgaben in FAIR für ein Jahr bestimmen zu können, sind die ermittelten Anteilsdifferenzen sowohl mit den jeweiligen Kopfsätzen als auch mit der Anzahl betreuter Kunden in FAIR 2003 zu multiplizieren (Übersicht 3.6). Für die Hochrechnung auf das FAIR-Vor-

haben werden alle FAIR-Kunden berücksichtigt, die innerhalb eines Kalenderjahres (hier 2003) mindestens einmal aktiv von einem FAIR-Vermittler betreut wurden. Für das Jahr 2003 weist die FAIR-Datenbank einen Umfang von 11.636 Kunden aus, die mindestens einmal die Dienstleistung der FAIR-Mitarbeiter in Anspruch genommen haben.

Übersicht 3.6

| Berechnung der durchschnittlichen Kosten je Status auf Monatsebene | | | | | |
|--|--------------------------------|----------|---------------------|---|---|
| | Anteilsdifferenz ^{*)} | Kopfsatz | FAIR-Kunden in 2003 | = | Mehr-/ Minderausgaben im Jahr (FAIR 2003) |
| geförderte ET: | 0,0229 | 850 | 11.636 | = | 226.375 Euro |
| ungeförderte ET: | 0,0035 | 0 | 11.636 | = | 0 Euro |
| Alg: | -0,0331 | 1.206 | 11.636 | = | - 464.313 Euro |
| Alhi: | -0,0019 | 756 | 11.636 | = | - 16.705 Euro |
| Trainingsmaßnahmen ^{**)} : | 0,0104 | 313 | 11.636 | = | 37.709 Euro |
| ABM ^{***)} : | 0,0151 | 756 | 11.636 | = | 132.432 Euro |
| übrige Maßnahmen ^{**)} : | 0,0177 | 828 | 11.636 | = | 170.216 Euro |
| übrige Abgänge: | -0,0345 | 0 | 11.636 | = | 0 Euro |

^{*)} Ausgewiesen sind hier die gerundeten Anteilsdifferenzen. In die Berechnungen sind die nicht gerundeten Werte eingegangen.
^{**)} Nur Kosten für Maßnahmendurchführung; Bezugszeit von Alg/Alhi sind entsprechend zusätzlich veranschlagt.
^{***)} ABM und übrige Maßnahmezeiten werden als Leistungsbezugzeiten veranschlagt. Die Maßnahmekosten sind nicht in der Betrachtung.

FAIR-Evaluation



Aufgrund des geringeren Anteils an Bezugszeiten von Arbeitslosengeld im Betrachtungszeitraum ergeben sich Minderausgaben für die BA von rund 464.000 Euro für den betrachteten 12-Monatszeitraum. Für die Bezugszeiten von Arbeitslosenhilfe ergeben sich Einsparungen von 16.705 Euro. Den Minderausgaben (Opportunitätskosten) stehen allerdings Mehraufwendungen für die Zeiten entgegen, die auf ein Mehr von Maßnahmen-einsätzen in FAIR entfallen. Für Trainingsmaßnahmen schlagen 37.709 Euro mehr als bei der Vergleichsstichprobe zu Buche, für ABM-Zeiten 132.432 Euro und für Zeiten übriger Maßnahmen nochmals 170.216 Euro. Lediglich für die Zeiten einer ungeforderten Beschäftigung und Abgänge in eine Nicht-Erwerbstätigkeit ohne Leistungsbezug fallen keine Kosten für die BA an.

3.5 Kosten und Nutzen im Vergleich

Die in den vorangegangenen Abschnitten ausgewiesenen Minderausgaben und Mehrkosten in FAIR werden im Folgenden stufenweise in ein Effizienzmodell einbezogen. Es werden vier Szenarien beschrieben. Ausgangspunkt sind die durch einen geringeren Anteil an Bezugsmonaten für Arbeitslosengeld und –hilfe ermittelten Einsparungen. Ihnen werden in vier Schritten die Mehrkosten gegenübergestellt. Diese Vorgehensweise legt offen, welche Kostenfaktoren besonders stark zu Buche schlagen:

Szenario 1: Den Minderausgaben für Arbeitslosengeld und –hilfe (Opportunitätskosten) werden Mehrkosten für Personal gegenübergestellt.

Die reinen Einsparungen im FAIR-Programm, die auf einen niedrigeren Anteil an Bezugszeiten für Arbeitslosengeld und –hilfe im Einjahreszeitraum anfallen, belaufen sich auf rund 481.000 Euro. Diesen (fiktiven) Minderausgaben stehen die Mehrausgaben an Personal für ein Kalenderjahr (hier 2003) von 2,1 Millionen Euro gegenüber. Die Mehrkosten belaufen sich bei dieser Betrachtung auf rund 1,6 Millionen Euro pro Jahr.

Szenario 2: Zusätzlich zur Betrachtung von Szenario 1 wird das Mehr an Bezugszeiten berücksichtigt, wenn Arbeitslose sich in einer Maßnahme befinden (ohne Zusatzkosten für Trainingsmaßnahmen).

In FAIR wurden im Vergleich zur Vergleichsgruppe Arbeitslose häufiger in Maßnahmen vermittelt. Unter Berücksichtigung der Leistungsgewährung in diesen Zeiten sind noch einmal für ABM-Zeiten und übrige Maßnahmezeiten Mehrkosten von 300.000 Euro im Vergleich zu den Kunden der Vergleichsstichprobe zu veranschlagen. Die Mehrkosten beziffern sich demnach auf rund 1,93 Millionen Euro.

Szenario 3: Zusätzlich zur Betrachtung von Szenario 2 werden die Kosten für zusätzliche Trainingsmaßnahmen berücksichtigt.

Für den Einsatz von Trainingsmaßnahmen fallen für die BA zusätzlich zum Leistungsbezug auch Maßnahmekosten an. Die Mehrkosten in FAIR belaufen sich auf 37.700 Euro. Die saldierten Gesamtkosten erhöhen sich auf 1,96 Millionen Euro.

Szenario 4: Zusätzlich zur Betrachtung von Szenario 3 gehen in die Effizienzbetrachtung die Mehrkosten für Eingliederungszuschüsse ein.

Damit erreichen die Mehrkosten ein Volumen von rd. 2,2 Millionen Euro für ein Betrachtungsjahr.

Zusammenfassung

Unter Effektivitätsgesichtspunkten lässt sich bereits nach zwei Jahren Programm Laufzeit FAIR eine positive Bilanz ziehen. Die Analysen haben gezeigt, dass in FAIR die Langzeitarbeitslosen effektiver in eine (geförderte oder ungeförderte) Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können als in der Vergleichsgruppe. Betrachtet man nur die ungeförderten Beschäftigungsverhältnisse, dann verringert sich die Eingliederungswahrscheinlichkeit allerdings deutlich um die Hälfte. Das Ergebnis ist nur schwach signifikant.

Unter Berücksichtigung des ersten Betreuungsjahres rechnet sich FAIR (noch) nicht. Die Personalkosten fallen zwar vom ersten Monat in voller Höhe an, erste Vermittlungserfolge sind jedoch erst nach einer bestimmten Betreuungszeit zu erwarten. Daher überrascht es im Grunde nicht, dass sich das FAIR-Vorhaben in dem vergleichsweise kurzen Betrachtungszeitraum von 12 Monaten finanziell noch nicht trägt.

Um die Voraussetzungen zu schaffen, FAIR-Kunden in den ersten Arbeitsmarkt integrieren zu können, sind im Modellprojekt deutlich mehr Maßnahmen eingesetzt worden als in der Vergleichsgruppe. Es lässt sich jedoch erst in einem längeren Betrachtungszeitraum bewerten, ob sich diese Investitionen auch durch eine (hoffentlich nachhaltige) Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt auch finanziell für die BA auszahlen.

An dem Mehr an eingesetzten Maßnahmen wird auch deutlich, dass die FAIR-Geschäftsstellen im Vergleich zu den Vergleichsagenturen offenbar eine andere Geschäftspolitik verfolgt haben. Während ältere Langzeitarbeitslose der Vergleichsgruppe in Rente und insbesondere Frauen in einen Nichterwerbstätigkeitsstatus ohne Bezüge wechselten, wurde diese Teilgruppe in FAIR weiterhin betreut und durch den Einsatz von Maßnahmen versucht, in Arbeit zu vermitteln. Das bedeutet, dass für diese FAIR-Kun-

den weiterhin Kosten für die BA zu Buche schlagen. In der Vergleichsgruppe sind die Kosten an dieser Stelle externalisiert, d. h. es tragen entsprechend vermehrt andere Träger die Kosten für diesen Personenkreis (z. B. Rente, Krankenversicherung, Familie etc.). Da bisher die rein betriebswirtschaftliche Betrachtung im Mittelpunkt stand, ergeben sich an dieser Stelle weniger Kosten für die Vergleichsagenturen. Unter volkswirtschaftlichem Gesichtspunkt handelt es sich aber lediglich um eine Verschiebung der Kosten, weg von der BA zu anderen Trägern.

Unter rein betriebswirtschaftlichen Aspekten kostet FAIR zu Beginn des Programms (noch) deutlich mehr als durch den verbesserten Schlüssel eingespart werden kann. Es ist eine entscheidende Frage für die langfristige Weiterbeobachtung, z. B. mit den IEB-Daten, ob die jetzt schon erkennbare Effektivität des Programms sich langfristig auch finanziell besser rechnet als im betrachteten 12-Monatszeitraum.

Die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in eine ungeförderte Erwerbstätigkeit gestaltet sich offenbar schwierig. Seit Januar 2005 wird FAIR mit einem erweiterten Konzept fortgeführt. Die FAIR-Vermittler sind fortan für alle Kundentypen (Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden) zuständig (FAIRneu). Das um eine präventive Komponente erweiterte Programm FAIRneu wird zeigen, inwieweit es im Vorfeld der Langzeitarbeitslosigkeit möglich ist, durch einen besseren Personalschlüssel Arbeitslose vermehrt in ungeförderte Beschäftigung vermitteln zu können und damit auch zu einer spürbareren finanziellen Entlastung der BA beizutragen.

Literatur

- Abbring, Jaap, G. van den Berg, J. van Ours (2000): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. Working Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Angrist, Joshua, A. Krueger (1999): Empirical Strategies in Labor Economics. In: Ashenfelter, Orley, D. Card (eds.), Handbook of Labour Economics, Amsterdam: North Holland.
- Bergemann, Annette, B. Fitzenberger, S. Speckesser (2004): Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences, ZEW Discussion Paper 04-41, Mannheim (ZEW).

- Blaschke, Dieter, H.-E. Plath (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, In: MittAB, 33, 462ff.
- Blossfeld, Hans-Peter, A. Hamerle, K. Mayer (1986): Ereignisanalyse. Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Frankfurt/New York: Campus.
- Blossfeld, Hans-Peter, G. Rohwer (1995): Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis. New Jersey: Mahwah.
- Bogai, Dieter, D. Hess, H. Schröder, M. Smid, (1994): Binnenstruktur der Arbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen. MittAB, 27 Jg., Heft 2: S. 73-93.
- Brinkmann, Christian (2000) : Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch. MittAB, 33 Jg., Heft 3, S. 483-499.
- Brixy, Udo, R. Gilberg, D. Hess, H. Schröder: Arbeitslosenuntersuchung – Teil 1: Was beeinflusst den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit? IAB-Kurzbericht 1/21.1.2002.
- Brixy, Udo, R. Gilberg, D. Hess, H. Schröder: Arbeitslosenuntersuchung – Teil 2: Wie nah am Arbeitsmarkt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht 2/21.1.2002.
- Cramer, Ralph, R. Gilberg, D. Hess, K. Marwinski, H. Schröder, M. Smid (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. Endbericht. Bonn-Bad Godesberg: infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft.
- Cramer, Ralph, R. Gilberg, D. Hess, K. Marwinski, H. Schröder, M. Smid (2002): Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000. Nürnberg: BeitrAB 261.
- Deeke, Axel, T. Kruppe (2002): Prozess- und kontextorientierte Begleitforschung zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. In: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 250, Nürnberg, 399-414.
- Dincher, Roland (2001): Die Arbeitsverwaltung als Personaldienstleister: Ergebnisse und Analysen zum Dienstleistungsmarketing der Arbeitsverwaltung, Neuhofen/Pf.: Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement e.V.
- Ebers, Mark, W. Gotsch (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart.

- Fitzenberger, Bernd, S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: *MittAB*, 33, 357-370.
- Fredriksson, Peter, P. Johansson (2003): Program Evaluation and Random Program Starts, Working Paper 2003:1 (revised), Department of Economics, Uppsala: Uppsala University.
- Gilberg, Reiner, D. Hess, H. Schröder (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. *MittAB*, 32. Jg., Heft 3. S.281-299.
- Gilberg, Reiner, D. Hess, A. Regnat, H. Schröder (1999): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Erwerbsbiographische Hintergründe, haushaltsbezogene Zusammenhänge, finanzielle, soziale und psychosoziale Aspekte. Nürnberg: IAB Werkstattbericht 1999/11.
- Gilberg, Reiner, D. Hess, H. Schröder (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. Suchverhalten und Eingliederungschancen. In: *MittAB*, 34. Jg., Heft 4, S. 376-401.
- Hamerle, Alfred (1985a): Zählprozess-Modelle zur statistischen Analyse von Ereignisdaten mit Kovariablen bei konkurrierenden Risiken und mehreren Episoden. Diskussionsbeitrag Nr. 90. Universität Konstanz.
- Hamerle, Alfred (1985b): Regressionsmodelle für gruppierte Verweildauern und Lebenszeiten. In: *Opinion Research*, 29, 243-260.
- Heckman, James J., V. Hotz (1989): Choosing among Alternatives. Non-experimental Methods for Estimating the Impact of Social Programmes. In: *Journal of the American Statistical Association*, 84, 862-874.
- Heckman, James J., H. Ichimura, P. Todd (1997): Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. In: *Review of Economic Studies*, 64, 605-654.
- Heckman, James J., R. J. Lalonde, J. A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: Ashenfelter, Orley, D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3a, Amsterdam: North Holland, 1865-2097.
- Hess, Doris, H. Schröder, M. Smid, C. Reis: MoZArT. Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Berlin 2004 (BMWA Dokumentation 541; <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Service/bestellservice,did=48724.html>)
- Hujer, Reinhard, M. Wellner (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse. In: *MittAB*, 33, 405-420.

- Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (Hg.) (2002): Wer zur Arbeit zurückkehrt und warum. Erkenntnisse und Auswirkungen einer neuen Studie über Arbeitsunfähigkeit und Wiedereingliederung für die Politik. Eine Zusammenfassung. Genf.
- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: *MittAB*, 33, Heft 3, 445-461.
- Jahn, Elke, H. Rudolph (2002): Zeitarbeit Teil I. Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive. IAB Kurzbericht 20/2002.
- Jahn, Elke, H. Rudolph (2002): Zeitarbeit Teil II. Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa. IAB Kurzbericht 21/2002.
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (1999): *Organisationstheorien*. 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Klose, Christoph, S. Bender (2000): Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose – ein Weg zurück in Beschäftigung? Analyse einer Abgängerkohorte des Jahres 1986 aus Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung mit einer ergänzten IAB-Beschäftigtenstichprobe 1975-1990. In: *MittAB*, 33, 421-444.
- Koning, Jaap de (2001): Aggregate impact analysis of active labour market policy: a literature review, *International Journal of Manpower*.
- Lalive, Rafael, J. van Ours, J. Zweimüller (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. IZA DP No. 469.
- Lechner, Michael (1998): Mikroökonomische Evaluationsstudien. Anmerkungen zu Theorie und Praxis. In: Pfeiffer, Friedhelm. und W. Pohlmeier (Hg.), *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*. ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 31, Baden-Baden: Nomos, 13-38.
- Lechner, Michael, M. Gerfin (2000): Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. In: *MittAB*, 33, 396-404.
- Mosley, Hugh, K. Müller (2003a): Leistungsvergleich der Arbeitsämter: Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmenenerfolg. Papier für das WZB-IAB-Kontaktseminar 24.-27.11.2003. Berlin: WZB.
- Mosley, Hugh, K. Müller (2003b): Performanzanalyse der Arbeitsämter: Zwischenergebnisse zum Eingliederungserfolg bei Arbeitslosen, Berlin: WZB (mimeo).
- Mosley, Hugh, H. Schütz, G. Schmid (2003): *Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis*, Berlin: edition sigma.

- Müller, Winfried (2004): Die stellenorientierte Beratung der Arbeitgeber im vermittlerischen Außendienst – zentraler Bestandteil eines auf den vermittlerischen Erfolg ausgerichteten Geschäftsservice für den Kunden Arbeitgeber. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) 7/04, 1-14.
- Picot, Arnold, B. Wolff (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: »Lean Management« im öffentlichen Sektor?. In: Naschold, Frieder, M. Pröhl (Hg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh, 51-120.
- Rossi, Peter H., H. F. Freeman und G. Hofmann (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart: Enke, 63ff.
- Rubin, Donald (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies. In: Journal of Educational Psychology 66 (5), 688-701.
- Rudolf, Helmut, M. Müntnich (2001): Profiling zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit: Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: MittAB 34: 4ff.
- Schiel, Stefan: Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. 1. Zwischenbericht, Bonn 2003 (unveröffentlicht).
- Schmid, Günther (1996): Process Evaluation: „Policy Formation and Implementation“. In: Schmid, Günther, J. O'Reilly, K. Schömann (Hg.): International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham, 198-231.
- Schmid, Günter, Hugh Mosley, C. Hilbert und H. Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. MittAB, 32, 548ff.
- Schmid, Günther, H. Mosley, H. Schütz (2002): Der Beitrag der Arbeitsvermittlung zur Vollbeschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 9, 497-505.
- Schütz, Holger, S. Speckesser, G. Schmid (1998): Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications. Discussion Paper FS I 98-204. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Sell, Stefan (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung von Arbeitnehmern. In: MittAB, 3, 532-549.
- Smith, Jeffrey (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika, In: MittAB, 33, H3:352.

- Struyven, Ludo, G. Steurs (2002): The Competitive Market for Employment Services in the Netherland. Labour Market and Social Policy Occasional Papers. Paris: OECD.
- Struyven, Ludo, G. Steurs (2003): Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience, *Australian Journal of Labour Economics*, 6 (2), 331-355.
- Struyven, Ludo, G. Steurs (2003): The Creation of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers. Empirical Evidence from Australia and the Netherlands During the Period 1998-2002, forthcoming.
- Toparkus, Karsten (1999): Zumutbare Beschäftigung im Arbeitsförderungsrecht (§ 121 SGB III). Frankfurt/M.
- Walwei, Ulrich (1996): Improving Job Placement through Placement Services. In: Schmid, Günther, J. O'Reilly, K. Schömann (Hg.), *International Handbook of Labour Market Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, 402-430.
- Wilke, Ralf A. (2004): Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre. ZEW DP No. 03-71.

ANHANG

A. Das Evaluationskonzept

1. Das Modell-Vorhaben FAIR

Bereits in den Jahren vor der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesagentur für Arbeit wurde aus Kreisen der Arbeitsvermittlung Klagen über die hohen Betreuungsziffern je Arbeitsvermittler immer lauter. Die Verlautbarungen aus der Vermittlungspraxis lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass bei durchschnittlichen Betreuungsziffern von 500 bis 900 Arbeitslosen je Vermittler keine Möglichkeit für eine intensive, an den individuellen Stärken und Schwächen orientierte Eingliederungsstrategie möglich sei. So artikulierten die Vermittler bereits vor den Hartz-Reformen, den Konflikt zwischen den Erfordernissen für eine intensive Fallbearbeitung speziell bei schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen mit besonderen Handikaps und der vorhandenen Zeit, die normalerweise für die Bearbeitung eines Falles zur Verfügung steht. Besonders deutlich wurde der Unterschied zwischen der normalen Praxis der Arbeitsvermittlung und der intensiven Fallbearbeitung, wie sie erfolgreich in Modellversuchen wie MoZArT praktiziert wurden.³⁰ Im Unterschied zu diesem Modellvorhaben findet die Umsetzung des Programms FAIR unter den regulären Arbeitsbedingungen der vier beteiligten Geschäftsstellen statt. Zielgruppe waren langzeitarbeitslose Hilfebezieher (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe). Angezielt wurde ein Betreuungsschlüssel von 1 : 150. Um diesen erhöhten Aufwand gerecht zu werden, wurden in den vier Geschäftsstellen zusätzliche Kräfte eingestellt, die in einem FAIR-Vermittlungsteam als Organisationseinheit zusammenarbeiten.

Durch die Verbesserung des Personalschlüssels sollten Ressourcen geschaffen werden für eine am Individuum orientierte Eingliederungsstrategie und die Verbesserung der Vermittlungsmöglichkeiten durch Akquisition von Arbeitsstellen, speziell in kleineren Betrieben. Mit dieser Verbesserung der Angebots- wie der Nachfragebedingungen sollte die Chance für eine dauerhafte (Wieder-)Eingliederung erhöht werden.

Die Zielgruppe des Programms FAIR sind registrierte Langzeitarbeitslose, die nach den Bestimmungen des SGB III Leistungsempfänger von Ar-

³⁰ Vgl. Hess, Doris, Helmut Schröder, Menno Smid und Claus Reis: MoZArT – Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Berlin: BMWA 2004 (BMWA Dokumentation Nr. 541).

beitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe sind und/oder vom Träger der Sozialhilfe nach dem BSHG Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) erhalten.

Seitens der Bundesagentur für Arbeit (damals noch Bundesanstalt für Arbeit) waren vier Aspekte mit dem Programm FAIR verbunden:

1. Alle Aktivitäten zur Verbesserung der Vermittlung in Arbeit bzw. Verbesserung der Wirksamkeit von Hilfen zur Eingliederung in die Erwerbstätigkeit sind darauf gerichtet, eine Integration der Zielgruppe in den **ersten Arbeitsmarkt** zu erreichen.
2. Zur Realisierung wird ein deutlich verbesserter Personalschlüssel in Ansatz gebracht. Durch den intensiven Personaleinsatz sollte der Bestand an Langzeitarbeitslosen – wie sie als Zielgruppe des Programms definiert sind, bis auf einen dauerhaft nicht eingliederbaren Kern reduziert werden.
3. Nach Abgang von FAIR-Kunden in Erwerbstätigkeit war für maximal ein Jahr eine Nachbetreuung durch das FAIR-Team möglich. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass im Bedarfsfall nachgehend beraten werden konnte bzw. bei Scheitern der Vermittlung, der originäre FAIR-Vermittler weiterhin zuständig war. Spätestens nach einem Jahr endete die Nachbetreuung durch FAIR.
4. Es wurde angezielt, dass die Mehrausgaben zu einer beschleunigten und frühest möglichen Integration auf den ersten Arbeitsmarkt führen, und sich aufgrund der damit verbundenen Verkürzung des Leistungsbezuges amortisieren.

2. Design der Evaluation

Das Modellvorhaben wird begleitet durch eine wissenschaftliche Evaluation, die sowohl prozessbegleitend (Prozessevaluation), als auch als Wirkungsanalyse angelegt ist. Sie soll das Programm FAIR mit empirischen Ergebnissen informativ unterstützen und die Wirkung der eingeschlagenen Strategie bewerten. Im Zentrum steht die Frage, ob die im Programm FAIR eingesetzten personellen und finanziellen Maßnahmen zu einer beschleunigten Integration der Langzeitarbeitslosen, die Leistungsbezieher nach SGB III und/oder BSHG sind, in den ersten Arbeitsmarkt führt.

Die Ausschreibung formuliert eine Reihe von Zielen, auf die eine empirisch begründete Antwort durch die Evaluation erwartet wird. Diese lassen sich drei zentralen Bewertungsdimensionen zuordnen:

- **Bewertungsdimension: „Verbesserte Integration“**

Empirisch geprüft wird die Basishypothese des Programms, dass ein verbesserter Personalschlüssel zu einer deutlich verbesserten Integration von Langzeitarbeitslosen, vorrangig in den ersten Arbeitsmarkt, führt.

- **Bewertungsdimension: „Kosteneinsparung“**

Es wird ermittelt, ob die Mehrausgaben von finanziellen und personellen Mitteln sich amortisieren. Dabei ist die Hypothese zu prüfen, ob sich der Mehreinsatz letztendlich durch eine erfolgreiche und frühzeitige Integration auch finanziell lohnt, weil die Zielgruppe eher und dauerhaft das Budget für den Leistungsbezug entlastet.

- **Bewertungsdimension: „Maßnahmeeinsatz und verbesserte Zusammenarbeit“**

Schließlich sollte die Struktur der eingesetzten Maßnahmen und ihre Wirkung festgestellt werden. Unter dieser Perspektive gilt es auch, die Zusammenarbeit der Arbeits- und Sozialämter zu bilanzieren und eine möglich zielführende Einbeziehung Dritter zu verorten. In diese Bewertungsdimension fällt auch eine Bilanzierung der Wirkung von intensiver Stellenakquisition insbesondere in kleineren Betrieben.

Für die empirische Überprüfung dieser zentralen Fragestellungen ist ein komplexes Evaluationsdesign erforderlich. Insbesondere die Bewertung der Wirksamkeit des Programms auf die Integration von langzeitarbeitslosen Leistungsempfängern lässt sich nicht durch die ausschließliche Betrachtung der Geschäftsstellen beantworten, in denen das Programm FAIR durchgeführt wird. Die Nettoeffekte auf der Individualebene wie auch auf der institutionellen Ebene lassen sich nur durch den Vergleich mit Arbeitslosen und Arbeitsamtsbezirken berechnen, die nicht in das Programm FAIR involviert sind. Erst durch einen quasi-experimentellen Ansatz erschließt sich der Nettoeffekt der neuen Modelle über den Vergleich zwischen den verschiedenen erprobten Vorgehensweisen in den unterschiedlichen Geschäftsstellen untereinander wie auch mit der als Vergleichsstan-

dard gesetzten Praxis. Das Evaluationskonzept sieht deshalb vor, dass alle Erhebungsmodule sowohl in den angesprochenen Geschäftsstellen als auch in einer Vergleichsstichprobe von nicht an FAIR beteiligten Arbeitsamtsbezirken verfolgt werden, um die gewünschten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu gewinnen.

2.1 Kontrollgruppenkonzept für das Programm FAIR

Der ideale Weg, um eine Vergleichsstichprobe zu konstruieren, folgt dem Prinzip der Matching-Methode. Für jede Arbeitsagentur, die im Programm FAIR beteiligt ist, wurde eine Doublette mit denselben Strukturmerkmalen gesucht. Das Ziel dieses Prinzips ist, die Abweichungen zwischen der Treatment-Gruppe und der Non-Treatment-Gruppe unter ansonsten möglichst konstanten Randbedingungen zu vergleichen. Unter der Annahme, dass die Strukturmerkmale der Arbeitsagenturen über den Beobachtungszeitraum konstant bleiben, werden die signifikanten Unterschiede zwischen beiden als Effekte des Modells interpretiert. Bei der Auswahl der Vergleichsstichprobe wie auch in den Analysen werden regionale Unterschiede des Arbeitsmarktes berücksichtigt.

2.2 Geschäftsstatistiken der Arbeitsagenturen

Diese Daten bilden eine Basis für die Beobachtung von Strukturparametern im Verlauf des Programms FAIR. Sie werden für die in das Programm einbezogenen Geschäftsstellen angelegt und geben in einem ersten Schritt wertvolle Hinweise für vergleichsweise grobe Indikatoren (z. B. zur Struktur der Bestände, Zu- und Abgänge der Klienten der Arbeitsagentur). Diese von den Agenturen im Prozess generierten Daten haben allerdings eine beschränkte Aussagekraft für die Beschreibung und Bewertung der beruflichen Wiedereingliederung von Betroffenen. Für differenziertere Evaluationsbetrachtungen fehlten zum Zeitpunkt der Konzipierung des Vorhabens nach weitergehende Individualdaten zur Beschreibung von Eingliederungs- und Erwerbsverläufen, zur qualitativen Bewertung von Eingliederungsprozessen und zur Ermittlung von Kosten resp. Kosteneinsparungen. Neben der Aggregatanalyse war und ist eine ergänzende Primärerhebung bei den betroffenen Hilfebedürftigen erforderlich.

Für alle Geschäftsstellen und die jeweilige Kontrollarbeitsagenturen wurde monatlich ein Datenbankabzug aus der Bewerberangebotsdatei (CoArb

BewA-Bestand) und der Datei der Leistungsempfänger (coLei) seitens der BA vorgenommen und zur Verfügung gestellt. Dadurch konnten über die Laufzeit des Programms alle Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit (bzw. Arbeitslosenhilfe) beobachtet werden. Die Leistungsempfängerdatei erfasst diejenigen Zeiträume, in denen Personen Lohnersatzleistungen von der Bundesagentur für Arbeit bezogen haben.

Die vier Geschäftsstellen, die in das Programm FAIR einbezogen sind, führten darüber hinaus von Beginn an eine Teilnehmerdatenbank, in der die Strukturdaten jedes Teilnehmers sowie Statusveränderungen im Vermittlungsprozeß dokumentiert werden. Aus den monatlichen Querschnittsdaten werden Zeitreihen generiert, die eine Längsschnittanalyse möglich machen. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass für die Maßnahmen, die das Arbeitsamt oder der Träger der Sozialhilfe mit den Teilnehmern durchführt, das genaue Eintritts- und Austrittsdatum je Maßnahme festgehalten wurde. Durch den Aufbau dieser laufend aktualisierten Datei werden alle Bewegungen für jeden Teilnehmer als Ereignis dokumentiert. Analysen können sowohl auf der Individualebene der Teilnehmer durchgeführt werden, als auch auf der Ebene der Ereignisse bzw. Interventionen.

Das Evaluationsdesign, entwickelt 2003, ist dem damaligen Stand der Datenlage der Bundesagentur geschuldet. Durch die inzwischen angelegten Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) im Datenzentrum der BA hat sich die Datenlage auf Seiten des IAB gravierend verbessert. Insbesondere die integrierten Melde-, Leistungs- und Maßnahmedaten stellen einen großen Gewinn dar. Allerdings sind zur Aktualisierung vor allem von Erwerbstätigkeitsereignissen bis an den aktuellen Rand und zur Erfassung der subjektiven Wahrnehmungen und Bewertungen auch jetzt noch Ergänzungen der Daten durch Primärerhebungen erforderlich.

2.3 Primärerhebung bei Teilnehmern und Kontrollgruppen als dynamisches Panel

Die Primärerhebung bei einer repräsentativen Stichprobe von Teilnehmern und Vergleichsstichproben ist einerseits in Ergänzung zu den Datenlieferungen der Modellträger zu sehen. Andererseits werden für die Vergleichsgruppe Daten erhoben, die in den Geschäftsdaten der BA zum damaligen Zeitpunkt nicht vorgehalten wurden.

Ziel des Panels ist es in erster Linie, den erwerbsbiographischen Hintergrund und vor allem den Verbleib der Teilnehmer sechs Monate nach Ausscheiden aus dem Modell zu erfassen. Im Mittelpunkt des Interesses steht vor allem die nachhaltige Eingliederung in eine Beschäftigung. Es gilt die förderlichen und hemmenden Faktoren für eine erfolgreiche (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben zu identifizieren, um die arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die entsprechenden Zielgruppen zu überprüfen und zu optimieren. Darüber hinaus wird den Teilnehmern Gelegenheit gegeben, die Maßnahme zu bewerten. Dieses Teilmodul der Evaluation wurde als Längsschnittstudie angelegt. Es galt ein Panel aufzubauen und zu zwei Messzeitpunkten zu befragen. Der erste liegt ca. sechs Monate nach Eintritt in FAIR und der zweite rund ein Jahr später.

Im Hinblick auf die Struktur, die Dynamik und die Laufzeit der jeweiligen Modelle sind die Messzeitpunkte nicht schematisch anwendbar. Der erste Messzeitpunkt wurde so gestaltet, dass alle Teilnehmerbewegungen über die Programmlaufzeit kontinuierlich abgebildet werden können. Dies war am besten durch ein „rollierendes Panel“ gewährleistet. Für den Aufbau dieses Panels werden über den gesamten Projektverlauf kleinere Stichproben aus den Zugängen gezogen und nach ca. sechs Monaten nach Eintritt zum ersten Mal befragt. Nach rund einem Jahr erfolgt dann die zweite Befragung, um Aussagen über den nachhaltigen Verbleib treffen zu können.

Für die Erhebungen wurde ein an der Lebensverlaufsforschung angelegtes Design zur retrospektiven Längsschnitterhebung von Ausbildungs-, Berufs- und Maßnahmeverläufen eingesetzt. Dieser bewährte Untersuchungsansatz ist gut geeignet, die Erwerbsverläufe vor und nach einem - experimentaltheoretisch gesprochen - „Treatment“ abzubilden. Das Ziel ist es einerseits, in einer multivariaten Ereignisanalyse die Wirkung des Treatments, konkret die Intervention von Arbeitsagentur resp. Sozialamt auf die Übergangswahrscheinlichkeit einer (hoffentlich) stabilen Erwerbsphase zu berechnen. Andererseits ist beabsichtigt, in einem Querschnittsteil den aktuellen beruflichen und ökonomischen Status differenziert abzubilden. Methodisch und auch kostenmäßig hat sich die Durchführung von computergesteuerten Telefoninterviews (CATI) bewährt.

2.4 Primärerhebungen bei den beteiligten FAIR-Geschäftsstellen

Die Statistiken und die Individualdaten der Teilnehmer und Kontrollgruppen haben eine entscheidende Funktion für die Beobachtung der beruflichen Eingliederungsprozesse.

Die dritte Säule der Evaluation bildet die Befragung der beteiligten Modellagenturen. Das Ziel dieses Erhebungsmoduls besteht darin, Erfahrungen und Bewertungen der handelnden Akteure, die Abläufe sowie erkannte, möglicherweise auch behobene Defizite, Erfahrungen mit den erprobten Instrumenten u. Ä. systematisch zu erfassen.

B. Methodisches Vorgehen und Operationalisierung

Methodisches Vorgehen und Operationalisierung

Die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse der multivariaten Modelle beruhen auf dem statistischen Instrumentarium der Ereignisanalyse (Blossfeld et al., 1986; Blossfeld & Rohwer, 1995)³¹. Die Basis dieser Analysen bilden Daten, bei denen die Zustandswechsel von Untersuchungseinheiten – im vorliegenden Fall von Personen - mit ihren genauen Zeitpunkten erhoben wurden. Diese Datenstrukturen informieren über die genauen Zeitdauern bis zum Eintreffen von Ereignissen und über deren Abfolge. Zusätzlich zu diesen Verweildauern bzw. Wartezeiten liegen Variablen vor, welche die Zeiten bis zum Auftreten eines Ereignisses bzw. Zustandswechsels beeinflussen.

Allgemeine Beschreibung der Ereignisanalyse

Das statistische Grundmodell der Ereignisanalyse untersucht nun die Länge der Zeitintervalle zwischen aufeinanderfolgenden 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). Der Terminus „Episode“ bzw. „Spell“ kennzeichnet die Zeitdauer zwischen aufeinanderfolgenden Ereignissen. Da das Ende des gesamten Beobachtungszeitraums in der Regel vorgegeben ist (im vorliegenden Fall durch den Zeitpunkt der letzten Befragung bei der retrospektiven Erhebung der Ereignisdaten), ist die letzte Episode eines Individuums üblicherweise nicht abgeschlossen. Man spricht in einem solchen Fall von rechtszensierten Daten. Beispielsweise ist es möglich, dass die letzte Episode der Arbeitslosigkeit oder auch die letzte Erwerbstätigkeitsepisode zum Zeitpunkt der Befragung noch andauerte.

Die wesentlichen statistischen Kenngrößen der Ereignisanalyse sind die Survivor- bzw. Überlebensfunktion und die Hazardrate. Die Überlebensfunktion gibt die Wahrscheinlichkeit dafür an, dass ein Individuum den Zeitpunkt t „erlebt“, d. h. dass bis zu diesem Zeitpunkt noch kein anderes Ereignis eingetreten ist und die Episode noch andauert. Die Hazardrate

³¹ Blossfeld, Hans-Peter, Hamerle Alfred und Karl Ulrich Mayer (1986): Ereignisanalyse. Statistische Theorie und Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Campus: Frankfurt/New York.
Blossfeld, Hans-Peter und Rohwer, Götz (1995): Techniques of Event History Modeling. New Approaches to Causal Analysis. Mahwah, New Jersey.

kann aufgefasst werden als der Grenzwert der bedingten Wahrscheinlichkeit, dass die Episode in einem Intervall zu Ende geht unter der Voraussetzung, dass die Episode bis zum Beginn dieses Intervalls andauert. Die Hazardrate wird auch als Risikofunktion oder Übergangsrate bezeichnet.

Im statistischen Modell wird die Dauer einer Episode, beginnend mit dem Zeitpunkt t_0 , bis zum Übergang vom Anfangszustand in einen Endzustand durch eine nicht negative Zufallsvariable T repräsentiert, sodass sich folgende Wahrscheinlichkeit definieren lässt:

$$(1) \quad \Pr(t \leq T < t + \Delta t \mid T \geq t)$$

Dies ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs von einer Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im Zeitintervall t bis $t + \Delta t$, unter der Voraussetzung, dass bis zum Beginn des Intervalls kein Übergang in eine Erwerbstätigkeit stattgefunden hat. Die Übergangsrate lässt sich dann in Abhängigkeit vom Zeitintervall t folgendermaßen darstellen:

$$(2) \quad h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{1}{\Delta t} \Pr(t \leq T < t + \Delta t \mid T \geq t)$$

Die Rate $h(t)$ kann interpretiert werden als das Risiko bzw. die Chance oder Wahrscheinlichkeit, im Zeitintervall t beispielsweise in eine Erwerbstätigkeit zu wechseln. Sie ist definiert in Relation zu einer Risikomenge zum Zeitpunkt t , d. h. zu der Menge an Personen, bei denen das Ereignis eintreten kann, weil es bis zum Zeitpunkt t noch nicht eingetreten ist.

Die Wahrscheinlichkeit, dass bei einem Individuum bis zum Zeitpunkt t noch kein Übergang in den Zielzustand stattgefunden hat, wird, wie bereits erläutert, mit der Survivor- bzw. Überlebensfunktion beschrieben:

$$(3) \quad S(t) = \Pr(T \geq t).$$

Da es sich um kontinuierlich gemessene Zeitdauern handelt, ist die Verteilungsfunktion $F(t)$ gegeben durch:

$$(4) \quad F(t) = 1 - S(t)$$

Und für die Verteilung der Übergänge $f(t)$ ergibt sich die Dichteverteilung:

$$(5) \quad f(t) = dF(t)/dt$$

Zwischen der Hazardrate und der Dichtefunktion besteht folgender Zusammenhang:

$$(6) \quad h_i(t) = f(t)/S(t)$$

Die Übergangs- bzw. Hazardrate ist also eine bedingte Dichtefunktion, d. h. die Dichtefunktion geteilt durch die Survivorfunktion.

Aus den Beziehungen (1) bis (6) wird deutlich, dass jede der drei Größen $f(t)$, $S(t)$ und $h(t)$ zur Beschreibung der Dauer der Episode herangezogen werden kann. Ist eine der Größen festgelegt, so sind die beiden anderen eindeutig daraus ableitbar. Kennt man insbesondere die Hazardrate, so ist dadurch der Prozessverlauf vollständig beschrieben.

Der einfachste Fall der Ereignisanalyse liegt dann vor, wenn lediglich die Zeitdauer vom Eintritt in einen Anfangszustand bis zum Erreichen eines Endzustands gemessen wird. Im vorliegenden Fall kann jedoch jede befragte Person, ausgehend von einem Ausgangszustand, in mehrere alternative Zustände (competing risks) wechseln. So ist es möglich, von einer Arbeitslosigkeit in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt, in eine ABM-Stelle, in eine Maßnahme oder in unterschiedliche Arten der Nichterwerbstätigkeit zu wechseln. Es handelt sich also um den sogenannten „Mehr-Zustands-Fall“. Bei der Betrachtung von Mehr-Zustands-Modellen, also bei Modellen, die von einem Status ausgehend mehrere Zielzustände betrachten, werden neben den normalen Zensierungen (den Episoden, die zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht abgeschlossen waren) auch die jeweils nicht interessierenden Ereignisse bzw. Übergänge als zensiert behandelt. Bei der Betrachtung einer bestimmten Ereignisart, d. h. eines interessierenden Zielzustands erfolgt die Realisierung eines Mehr-Zustands-Modells also derart, dass die jeweils konkurrierenden Ereignisse als zensiert behandelt werden.

Darüber hinaus können für jede Person mehrere Wechsel und damit auch mehrere Episoden vorliegen. In diesem Zusammenhang spricht man vom „Mehr-Episoden-Fall“. Ein solcher Mehr-Episoden-Fall tritt immer dann ein, wenn der Endzustand bzw. Zielzustand nicht absorbierend ist. In einem solchen Fall können für eine Person also mehrere Übergänge in einen Zielzustand und demnach auch ein oder mehrere Abgänge aus diesem Zielzustand beobachtet worden sein.

Dabei ist davon auszugehen, dass die Hazardrate eines bestimmten Übergangs von vorausgegangenen Ereignissen mehr oder weniger stark abhängt. So wird beispielsweise die Dauer einer zweiten Arbeitslosigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Dauer der vorangegangenen Arbeitslo-

sigkeitsepisode beeinflusst (vgl. auch Hamerle, 1985a und 1985b)³². Dies bedeutet, dass das statistisch geforderte Kriterium der Unabhängigkeit der Beobachtungen verletzt ist, weshalb die Notwendigkeit besteht, die Abhängigkeit der Hazardrate bzw. der Survivorfunktion von früheren Episoden zu modellieren. Konkret geschieht dies, indem der relevante Teil der Vorgeschichte in geeigneter Operationalisierung als unabhängige Variablen in die Modelle aufgenommen wird.

Die Einbeziehung von Kovariablen

Neben der Verweildauer werden in der Regel für jedes Individuum eine Reihe weiterer Kovariablen oder prognostische Faktoren erhoben. Ein wichtiges Ziel der statistischen Analyse besteht in der quantitativen Ermittlung des Einflusses dieser Variablen. Üblicherweise werden die Kovariablen zu Beginn einer Episode gemessen und es wird davon ausgegangen, dass sich ihre Werte im Verlauf der Episode nicht grundsätzlich ändern (zeitkonstante Kovariablen). Es kann jedoch sein, dass auch die Kovariablen von der Zeit bzw. der Verweildauer abhängen (zeitabhängige Kovariablen). Die Schätzung des Effekts eines zeitveränderlichen Prozesses erfolgt über die Methode des Episodensplittings. Die grundlegende Idee dieses Verfahrens lässt sich folgendermaßen beschreiben: Zeitveränderliche qualitative Kovariablen verändern ihre Werte nur zu bestimmten, ggf. festzulegenden Zeitpunkten. Zu allen Zeitpunkten, an denen eine der zeitveränderlichen Kovariablen den Wert ändert, wird die Originalepisode in sog. „Subepisoden“ gesplittet. Diese Subepisoden werden wie die Originalepisoden behandelt und enthalten Informationen über den Ausgangsstatus der Originalepisode, die Werte der Kovariablen zu Beginn der Subepisode, die Startzeit und die Endzeit der Subepisode. Abgesehen von der letzten, werden alle Subepisoden als rechtszensierte Spells betrachtet. Die letzte Subepisode erhält den Zielstatus der Originalepisode.

³² Hamerle, A. (1985a): Zählprozeß-Modelle zur statistischen Analyse von Ereignisdaten mit Kovariablen bei konkurrierenden Risiken und mehreren Episoden. Diskussionsbeitrag Nr. 90. Universität Konstanz.
Hamerle, A. (1985b): Regressionsmodelle für gruppierte Verweildauern und Lebenszeiten. In: *Opinion Research*, 29, p. 243-260.

Anwendung der Ereignisanalyse für die Evaluation

Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Das grundsätzliche Ziel des Modellvorhabens besteht im Wesentlichen darin, die Vermittlungs- und Wiedereingliederungschancen von langzeitarbeitslosen Männern und Frauen in den ersten Arbeitsmarkt durch einen höheren Personalschlüssel zu verbessern. Dieses Ziel lässt sich vergleichsweise leicht operationalisieren, indem, ausgehend vom Arbeitslosigkeitsspell, als interessierender Zielzustand der Wechsel in eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gesetzt wird, wobei auch Beschäftigungsverhältnisse mit einem Lohnkostenzuschuss, ebenso wie Übergänge in die Selbständigkeit, nicht aber Wechsel in eine ABM, mit eingeschlossen werden.

Dabei ergibt sich jedoch als Schwierigkeit, dass eine Person während der Betreuungszeit mehrere Übergänge in ein solches Beschäftigungsverhältnis haben kann. Die Betrachtung aller Übergänge einer Person in eine Erwerbstätigkeit ist jedoch aufgrund der vergleichsweise kurzen Beobachtungszeit nicht sinnvoll. Vor allem aber erscheint es aus theoretischer Sicht angemessener, das Erreichen einer Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als absorbierenden Endzustand zu betrachten, da das grundlegende Ziel des Modellvorhabens erreicht wurde. Insofern wurde in der Modellierung der Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als absorbierender Endzustand definiert, d. h. bei Personen, die diesen Zielzustand im Modellzeitraum erreicht haben, wurden weitere Übergänge nicht mehr berücksichtigt.

Berechnung der Nachhaltigkeit

Für die Betrachtung der Nachhaltigkeit wurde der interessierende Zielzustand „Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt“ für die ereignisanalytische Betrachtung weiter ausdifferenziert und zwar entlang der (bisherigen) Dauer dieser Erwerbstätigkeit. Der Zielzustand wurde aufgeteilt in die beiden neuen Zielzustände „Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt mit einer (bisherigen) Dauer von 1-6 Monaten“ sowie „Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt mit einer (bisherigen) Dauer von 7 Monaten und mehr“. Betrachtet man in den Modellen nur dann den Zielzustand als erreicht, wenn eine Erwerbstätigkeit mit einer (bisherigen) Dauer von 7 Monaten und mehr vorliegt, erhält man die Übergangswahr-

scheinlichkeiten nur für diese längerfristigen Erwerbstätigkeiten. Diese lassen sich dem Gesamtergebnis gegenüberstellen, in dem ein Zielzustand als erreicht gilt, wenn eine Erwerbstätigkeit von mind. 1 Monat Dauer vorliegt. Eine weitere Aufteilung der Dauer in der Erwerbstätigkeit ist allerdings aufgrund der vergleichsweise zeitnahen Befragung nicht sinnvoll möglich.

Verwendete ereignisanalytische Modelle

Für die Berechnung der in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse kam das Proportional-Hazards-Regressionsmodell von Cox (Cox-Regression) für die multivariate Schätzung des quantitativen Einflusses des Modellvorhabens unter Kontrolle weiterer Merkmale und Faktoren zur Anwendung.

Proportional-Hazards-Regressionsmodell (Cox-Regression)

Für die Modellierung der Übergänge in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt wurden semi-parametrische Cox-Regressionen verwendet. Im Gegensatz zu parametrischen Modellen, bei denen davon ausgegangen wird, dass die Verteilung der Verweildauer bis auf einige Parameter bekannt ist, handelt es sich beim Cox-Modell um einen Ansatz mit einer un-spezifizierten „Baseline“-Hazardrate, d. h. die zu Grunde liegende Verteilung der Verweildauern bis zum Eintreten eines Ereignisses wird nicht spezifiziert. Neben der Schätzung der Stärke der Einflussgrößen wird in diesem Modell demnach auch die Übergangsrate geschätzt.

Werden die Kovariablen, deren Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit geschätzt werden soll, zusammengefasst zu einem p-dimensionalen Vektor x mit dem zugehörigen p-dimensionalen Parametervektor β und sei T die Verweildauer bzw. Lebenszeit, dann ist die Hazardrate des Cox-Modells:

$$(7) \quad \lambda(t | x) = \lambda_0(t) \exp(x'\beta).$$

$\lambda_0(t)$ ist dabei die beliebige, nicht spezifizierte Grundhazardrate. Die Hazardrate wird also von einem Faktor bestimmt, der nur von der Zeit abhängt und einem Faktor, der nur von den Kovariablen abhängt.

Die Überlebensfunktion des Cox-Modells ist gegeben durch:

$$(8) \quad S(t | x) = S_0(t)^{\exp(x'\beta)}$$

Erläuterung der Koeffizienten

Im vorliegenden Bericht wird wegen der vergleichsweise leichten Interpretierbarkeit auf die exponierten Koeffizienten der Cox-Regression zurückgegriffen. Diese exponierten Koeffizienten lassen sich als sog. „odds ratios“ bzw. „relative Risiken“ interpretieren. Bei zweifach gestuften (dichotomen) unabhängigen Variablen kann ein odds ratio direkt als Wahrscheinlichkeitsverhältnis der Ausprägungen dieser Variablen interpretiert werden. So bedeutet beispielsweise ein relatives Risiko von 2,0 auf der Variable Geschlecht mit den Ausprägungen 0 für Männer und 1 für Frauen, dass die Übergangswahrscheinlichkeit von Frauen im Vergleich zu den Männern doppelt so groß ist.

Ein relatives Risiko von 1,0 zeigt an, dass die Übergangswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Referenzkategorie identisch ist.

Ein relatives Risiko kleiner eins ist als negativer Zusammenhang zu interpretieren. Ein Wert von 0,5 auf der Variable Geschlecht bedeutet zum Beispiel, dass die Übergangswahrscheinlichkeit der Frauen geringer ist, nämlich nur halb so groß wie die der Männer. Anders ausgedrückt: die Übergangswahrscheinlichkeit der Frauen ist um das Doppelte geringer als das der Männer. Ein odds ratio kleiner eins kann demnach auch als negativer Wert dargestellt werden, was sich auch rechnerisch ermitteln lässt, indem eins durch das relative Risiko dividiert wird: $1/0,5=2,0$. Ein Wert von 0,5 kann also auch als $-2,0$ dargestellt werden. Der negative Wert ist dann als geringere Übergangswahrscheinlichkeit zu interpretieren.

Aus dieser Darstellung ist bereits ersichtlich, dass die odds ratios als Faktor für die höhere oder geringere Übergangswahrscheinlichkeit interpretiert werden können. Sie lassen sich aber auch anschaulich als prozentuales Verhältnis der Wahrscheinlichkeit interpretieren. So entspricht eine um das zweifach höhere bzw. eine doppelte Wahrscheinlichkeit einer um 100 Prozent höheren Wahrscheinlichkeit, einen Zielzustand zu erreichen. Entsprechend kann eine um das 1,5fach höhere Wahrscheinlichkeit auch als 50% höhere Wahrscheinlichkeit dargestellt werden.

Operationalisierung der Risikofaktoren

Die in den multivariaten Modellen verwendeten Kovariablen wurden in die Modelle aufgenommen, um die unterschiedliche Verteilung der Risikofak-

toren zwischen den beiden zu vergleichenden Gruppen, d. h. den Modellagenturen und den Vergleichsagenturen, statistisch zu kontrollieren. So ist es möglich die Unterschiede zwischen diesen Gruppen unabhängig vom Einfluss der einbezogenen Risikofaktoren, mithin also den reinen, vom Einfluss der Risikofaktoren bereinigten, Nettoeffekt zu ermitteln.

Zusätzlich zu den Agenturen, jeweils mit der Referenzkategorie „Kontrollamt“ bzw. „Kontrollagenturen“, wurden folgende Kovariablen in die Modelle einbezogen:

Individuelle Risikofaktoren:

- das Geschlecht,
- das Alter zum Zeitpunkt des Beginns der Episode,
- die Staatsangehörigkeit (in den Kategorien deutsche und nicht-deutsche Staatsangehörigkeit),
- das Vorhandensein gesundheitlicher Einschränkungen sowie
- der zum Zeitpunkt des Beginns der Episode höchste Schulabschluss (in den Kategorien: kein Schulabschluss, Sonderschul-, Volksschul-, Hauptschulabschluss oder POS nach der 8. Klasse/Mittlere Reife oder POS nach der 10. Klasse/Fachabitur, Abitur/andere Abschlüsse).

Als Maße für die vor der jeweiligen Episode gemachten erwerbsbiographischen Erfahrungen wurden für jede Episode zwei Merkmale errechnet. Zum einen der Anteil der Zeit, die bis zum Beginn der Episode in einer Erwerbstätigkeit verbracht wurde an der Gesamtdauer seit Beendigung der Schulzeit und zum anderen die Anzahl der Arbeitslosigkeitsphasen, die eine Person bis zum Beginn der jeweiligen Episode bereits hatte.

Bei den Modellen, in denen alle FAIR-Agenturen allen Vergleichsagenturen gegenübergestellt wurden, ist zu berücksichtigen, dass sowohl die befragten FAIR-Teilnehmer als auch die Befragten der Vergleichsstichprobe in unterschiedlichen regionalen Kontexten mit unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen leben. Für die Bestimmung der Chancen einer erfolgreichen Integration in den ersten Arbeitsmarkt sollte dieser unterschiedliche regionale Kontext nicht unberücksichtigt bleiben. Deshalb wurden bei diesen ereignisanalytischen Modellen die Bedingungen des Arbeitsmarkts, operationalisiert über die Arbeitslosenquote des Arbeitsamtsbezirks, mit einbezogen.

Da gegenüber den Vergleichsagenturen in FAIR im Beobachtungszeitraum sehr viel häufiger eine Maßnahme zum Einsatz kam und um ausschließen zu können, dass Unterschiede zwischen den Modellagenturen und den Vergleichsagenturen nicht auf diesen vermehrten Maßnahmeneinsatz zurückzuführen sind, sondern als Ergebnis des unterschiedlichen Betreuungsschlüssels interpretiert werden können, wurden die Modelle um eine zusätzliche Variable erweitert. Zusätzlich aufgenommen wurde deshalb jeweils in einem zweiten Modell die Anzahl der Maßnahmen im Betreuungszeitraum bzw. im Fall einer erfolgreichen Vermittlung die Anzahl der Maßnahmen bis zur ersten Erwerbstätigkeit.

Ergebnisse

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: FAIR-Agenturen gesamt vs. Vergleichsagentur gesamt | | | | |
|---|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagentur | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,46 | 0,00 | 1,42 | 0,00 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,96 | 0,00 | 0,96 | 0,00 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,87 | 0,06 | 0,87 | 0,06 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 0,88 | 0,46 | 0,90 | 0,52 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,56 | 0,00 | 0,56 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,23 | 0,01 | 1,23 | 0,02 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,18 | 0,16 | 1,19 | 0,16 |
| anderer Abschluss | 0,86 | 0,56 | 0,84 | 0,52 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,00 | 1,01 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,01 | 0,71 | 1,01 | 0,83 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 | 0,99 | 0,00 |
| Arbeitslosenquote | 0,98 | 0,01 | 0,97 | 0,01 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,13 | 0,01 |
| Anzahl Spells | 2911 | | 2911 | |
| Anzahl Ereignisse | 775 | | 775 | |
| Initial log-likelihood | 11647,635 | | 11647,635 | |
| Log-likelihood (Modell) | 11425,349 | | 11419,540 | |

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: Fürstenwalde vs. Pirna | | | | |
|---|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,49 | 0,01 | 1,50 | 0,01 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,96 | 0,00 | 0,96 | 0,00 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,65 | 0,00 | 0,65 | 0,00 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 1,67 | 0,48 | 1,65 | 0,49 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,47 | 0,00 | 0,47 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,54 | 0,01 | 1,54 | 0,01 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,41 | 0,23 | 1,40 | 0,24 |
| anderer Abschluss | 0,58 | 0,36 | 0,58 | 0,36 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,02 | 0,00 | 1,01 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,97 | 0,57 | 0,97 | 0,56 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,07 | 0,99 | 0,06 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 0,96 | 0,64 |
| Anzahl Spells | 870 | | 870 | |
| Anzahl Ereignisse | 222 | | 222 | |
| Initial log-likelihood | 2802,035 | | 2802,035 | |
| Log-likelihood (Modell) | 2720,724 | | 2720,502 | |

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: Rendsburg vs. Celle | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,86 | 0,00 | 1,74 | 0,00 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,96 | 0,00 | 0,96 | 0,00 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,93 | 0,63 | 0,91 | 0,53 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 0,61 | 0,28 | 0,60 | 0,26 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,55 | 0,00 | 0,56 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,34 | 0,08 | 1,33 | 0,09 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,48 | 0,09 | 1,52 | 0,07 |
| anderer Abschluss | 1,37 | 0,46 | 1,35 | 0,48 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,00 | 1,01 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,06 | 0,19 | 1,04 | 0,33 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 | 0,99 | 0,00 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,17 | 0,07 |
| Anzahl Spells | 692 | | 692 | |
| Anzahl Ereignisse | 192 | | 192 | |
| Initial log-likelihood | 2323,618 | | 2323,618 | |
| Log-likelihood (Modell) | 2251,053 | | 2248,133 | |

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: Dillenburg vs. Bonn | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,12 | 0,52 | 1,07 | 0,70 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,95 | 0,00 | 0,95 | 0,00 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,98 | 0,90 | 1,01 | 0,95 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 0,71 | 0,22 | 0,75 | 0,31 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,75 | 0,09 | 0,71 | 0,05 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 0,87 | 0,49 | 0,87 | 0,51 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 0,83 | 0,47 | 0,81 | 0,40 |
| anderer Abschluss | 0,64 | 0,53 | 0,69 | 0,60 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,08 | 1,01 | 0,06 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,99 | 0,91 | 0,98 | 0,73 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 | 0,99 | 0,00 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,28 | 0,02 |
| Anzahl Spells | 643 | | 643 | |
| Anzahl Ereignisse | 161 | | 161 | |
| Initial log-likelihood | 1934,656 | | 1934,656 | |
| Log-likelihood (Modell) | 1881,730 | | 1877,263 | |

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: Worms vs. Coesfeld | | | | |
|---|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,30 | 0,08 | 1,26 | 0,13 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,98 | 0,02 | 0,98 | 0,02 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 1,02 | 0,88 | 1,02 | 0,87 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 1,25 | 0,39 | 1,27 | 0,36 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,49 | 0,00 | 0,49 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,13 | 0,49 | 1,12 | 0,51 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,16 | 0,51 | 1,15 | 0,54 |
| anderer Abschluss | 0,82 | 0,69 | 0,77 | 0,62 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,00 | 1,01 | 0,01 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,03 | 0,50 | 1,03 | 0,53 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 | 0,99 | 0,00 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,13 | 0,29 |
| Anzahl Spells | 706 | | 706 | |
| Anzahl Ereignisse | 200 | | 200 | |
| Initial log-likelihood | 2448,030 | | 2448,030 | |
| Log-likelihood (Modell) | 2390,748 | | 2389,669 | |

| Übergang in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit: FAIR-Agenturen gesamt vs. Vergleichsagenturen gesamt | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,33 | 0,02 | 1,32 | 0,02 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,98 | 0,01 | 0,98 | 0,01 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 1,27 | 0,04 | 1,27 | 0,04 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 1,16 | 0,56 | 1,16 | 0,55 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,53 | 0,00 | 0,53 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,34 | 0,02 | 1,34 | 0,03 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,45 | 0,03 | 1,45 | 0,03 |
| anderer Abschluss | 0,90 | 0,81 | 0,90 | 0,80 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,04 | 1,01 | 0,04 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,90 | 0,01 | 0,89 | 0,01 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,02 | 0,99 | 0,02 |
| Arbeitslosenquote | 0,99 | 0,36 | 0,99 | 0,35 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,06 | 0,53 |
| Anzahl Spells | 2911 | | 2911 | |
| Anzahl Ereignisse | 328 | | 328 | |
| Initial log-likelihood | 4996,541 | | 4996,541 | |
| Log-likelihood (Modell) | 4917,715 | | 4917,331 | |

| Übergang in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit: Fürstenwalde vs. Pirna | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,23 | 0,32 | 1,27 | 0,26 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,97 | 0,06 | 0,97 | 0,06 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,84 | 0,41 | 0,84 | 0,39 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 3,85 | 0,07 | 3,61 | 0,08 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,48 | 0,01 | 0,47 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 2,43 | 0,00 | 2,42 | 0,00 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 2,07 | 0,11 | 2,00 | 0,12 |
| anderer Abschluss | 1,99 | 0,28 | 1,99 | 0,28 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,02 | 0,00 | 1,02 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,00 | 0,96 | 0,99 | 0,91 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 1,00 | 0,37 | 1,00 | 0,33 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 0,77 | 0,14 |
| Anzahl Spells | 870 | | 870 | |
| Anzahl Ereignisse | 100 | | 100 | |
| Initial log-likelihood | 1296,370 | | 1296,370 | |
| Log-likelihood (Modell) | 1258,898 | | 1256,466 | |

| Übergang in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit: Rendsburg vs. Celle | | | | |
|---|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 2,27 | 0,00 | 2,15 | 0,01 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,98 | 0,16 | 0,98 | 0,21 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 1,43 | 0,16 | 1,39 | 0,19 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 0,91 | 0,90 | 0,90 | 0,88 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,38 | 0,00 | 0,38 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,00 | 0,99 | 0,98 | 0,94 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,12 | 0,76 | 1,15 | 0,71 |
| anderer Abschluss | 0,59 | 0,60 | 0,56 | 0,57 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,00 | 0,70 | 1,00 | 0,78 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,87 | 0,12 | 0,85 | 0,09 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,22 | 0,99 | 0,21 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,17 | 0,33 |
| Anzahl Spells | 692 | | 692 | |
| Anzahl Ereignisse | 68 | | 68 | |
| Initial log-likelihood | 833,717 | | 833,717 | |
| Log-likelihood (Modell) | 798,712 | | 797,819 | |

| Übergang in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit: Dillenburg vs. Bonn | | | | |
|---|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,27 | 0,39 | 1,20 | 0,52 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,98 | 0,28 | 0,99 | 0,42 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 1,46 | 0,12 | 1,55 | 0,08 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 0,86 | 0,74 | 0,94 | 0,89 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,79 | 0,37 | 0,74 | 0,25 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 0,63 | 0,19 | 0,64 | 0,19 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,26 | 0,50 | 1,20 | 0,59 |
| anderer Abschluss | 1,67 | 0,49 | 1,87 | 0,39 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,00 | 0,48 | 1,00 | 0,59 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,84 | 0,08 | 0,82 | 0,05 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,11 | 0,99 | 0,17 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,53 | 0,01 |
| Anzahl Spells | 643 | | 643 | |
| Anzahl Ereignisse | 69 | | 69 | |
| Initial log-likelihood | 829,680 | | 829,680 | |
| Log-likelihood (Modell) | 812,218 | | 806,609 | |

| Übergang in eine nachhaltige Erwerbstätigkeit: Worms vs. Coesfeld | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,02 | 0,93 | 1,01 | 0,97 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,98 | 0,18 | 0,98 | 0,18 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 1,57 | 0,05 | 1,57 | 0,05 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 1,43 | 0,35 | 1,44 | 0,34 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,54 | 0,02 | 0,54 | 0,02 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,43 | 0,15 | 1,43 | 0,15 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,69 | 0,09 | 1,69 | 0,09 |
| anderer Abschluss | n zu gering | | n zu gering | |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,34 | 1,01 | 0,34 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 0,86 | 0,10 | 0,86 | 0,10 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 1,00 | 0,42 | 1,00 | 0,42 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,05 | 0,78 |
| Anzahl Spells | 706 | | 706 | |
| Anzahl Ereignisse | 91 | | 91 | |
| Initial log-likelihood | 1133,758 | | 1133,758 | |
| Log-likelihood (Modell) | 1099,544 | | 1099,471 | |

| Übergang in eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: FAIR-Agenturen gesamt vs. MoZArT-Typen | | |
|---|-------------------|---------------|
| | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. MoZArT-Typen | | |
| FAIR gesamt | 1,17 | 0,21 |
| MoZArT-Typ 1 (Verzahnung aller Prozesse) | Referenz | |
| MoZArT-Typ 2 (hohe Verzahnung) | 0,87 | 0,28 |
| MoZArT-Typ 3 (mittlere Verzahnung) | 0,85 | 0,34 |
| MoZArT-Typ 4 (fallbezogene Zusammenarbeit) | 0,50 | 0,00 |
| Alter in Jahren | 0,97 | 0,00 |
| Geschlecht | | |
| Frauen | 0,83 | 0,00 |
| Männer | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | |
| Nicht-Deutsch | 0,96 | 0,72 |
| Deutsch | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | |
| Ja | 0,57 | 0,00 |
| Nein | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,07 | 0,31 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,08 | 0,48 |
| anderer Abschluss | 1,05 | 0,81 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,00 | 0,56 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 |
| Arbeitslosenquote | 0,97 | 0,00 |
| Anzahl Spells | 3977 | |
| Anzahl Ereignisse | 1046 | |
| Initial log-likelihood | 16423,777 | |
| Log-likelihood (Modell) | 16027,730 | |

| Übergang in eine ungeforderte Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt: FAIR-Agenturen gesamt vs. Vergleichsagenturen gesamt | | | | |
|--|-------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Modell1 | | Modell2 | |
| | odds ratio | p-Wert | odds ratio | p-Wert |
| FAIR-Agenturen vs. Vergleichsagenturen | | | | |
| FAIR-Agenturen | 1,21 | 0,03 | 1,19 | 0,05 |
| Vergleichsagenturen | Referenz | | Referenz | |
| Alter in Jahren | 0,95 | 0,00 | 0,96 | 0,00 |
| Geschlecht | | | | |
| Frauen | 0,95 | 0,52 | 0,94 | 0,51 |
| Männer | Referenz | | Referenz | |
| Staatsangehörigkeit | | | | |
| Nicht-Deutsch | 1,03 | 0,85 | 1,05 | 0,80 |
| Deutsch | Referenz | | Referenz | |
| gesundheitliche Beeinträchtigung | | | | |
| Ja | 0,61 | 0,00 | 0,61 | 0,00 |
| Nein | Referenz | | Referenz | |
| Höchster Schulabschluss | | | | |
| kein, Volks-, Hauptschule, POS 8. Klasse | Referenz | | Referenz | |
| Mittlere Reife, POS 10. Klasse | 1,29 | 0,01 | 1,28 | 0,01 |
| Fachabitur, Hochschulreife | 1,19 | 0,21 | 1,19 | 0,21 |
| anderer Abschluss | 0,93 | 0,82 | 0,92 | 0,79 |
| Prozentanteil ET-Dauer | 1,01 | 0,00 | 1,01 | 0,00 |
| Anzahl Arbeitslosigkeitsphasen | 1,00 | 0,46 | 1,00 | 0,54 |
| Dauer der Arbeitslosigkeit vor FAIR-Beginn | 0,99 | 0,00 | 0,99 | 0,00 |
| Arbeitslosenquote | 0,96 | 0,00 | 0,96 | 0,00 |
| Anzahl der Maßnahmen in FAIR | ----- | ----- | 1,10 | 0,10 |
| Anzahl Spells | 2911 | | 2911 | |
| Anzahl Ereignisse | 567 | | 567 | |
| Initial log-likelihood | 8509,989 | | 8509,989 | |
| Log-likelihood (Modell) | 8326,901 | | 8324,376 | |

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 Arbeits- zeiten? 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 Über- blick | 12/2004 |
| 1/2005 | Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager, Amelie Wuppermann | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil I: Datenstruktur und deskriptive Analysen | 3/2005 |
| 2/2005 | Sabine Dann, Günther Klee, Martin Rosemann | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil II: Typisierung der Arbeitsagenturen | 2/2005 |
| 3/2005 | Anja Heinze, Friedhelm Pfeiffer, Alexander Sper- mann, Henrik Win- terhager | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergeb- nisse der Begleitforschung 2004 Teil III: Mikroökonomische Wirkungs- analyse | 3/2005 |

| | | | |
|---------|---|--|--------|
| 4/2005 | Reinhard Hujer, Christopher Zeiss | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil IV: Makroökonomische Wirkungsanalyse | 2/2005 |
| 5/2005 | Friedhelm Pfeiffer, Henrik Winterhager | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil V: Kosten-Nutzen-Analyse | 2/2005 |
| 6/2005 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VIa: Implementations- und Strukturanalysen - Private Arbeitsvermittler | 7/2005 |
| 7/2005 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil Vb: Implementations- und Strukturanalysen - Tabellenanhang | 7/2005 |
| 8/2005 | Reinhard Hujer, Günther Klee, Alexander Spermann, Werner Sörgel | Vermittlungsgutscheine - Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004 Teil VII: Zusammenfassung der Projektergebnisse | 7/2005 |
| 9/2005 | Regina Konle-Seidl | Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik | 2/2005 |
| 10/2005 | Ch. Brinkmann, J. Passenberger, H. Rudolph, E. Spitznagel, G. Stephan, U. Thomsen, H. Roß | SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung | 2/2005 |
| 11/2005 | Corinna Kleinert, Hans Dietrich | Aus- und Weiterbildungen im Pflegebereich - Eine Analyse des Eingliederungsprozesses in Erwerbstätigkeit | 3/2005 |
| 12/2005 | Axel Deeke | Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003 | 3/2005 |
| 13/2005 | Oliver Falck | Das Scheitern junger Betriebe Ein Überlebensdauermodell auf Basis des IAB-Betriebspanels | 3/2005 |
| 14/2005 | Helmut Rudolph, Kerstin Blos | Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher | 4/2005 |

| | | | |
|---------|---------------------------------|--|--------|
| 15/2005 | Johann Fuchs, Brigitte Weber | Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für West- deutschland (inkl. Berlin-West) | 5/2005 |
| 16/2005 | Johann Fuchs, Doris Söhnlein | Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050 | 5/2005 |
| 17/2005 | Michael Feil, Gerd Zika | Politikberatung mit dem Simulationsmodell PACE-L – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel einer Senkung der Sozialabgaben | 5/2005 |
| 18/2005 | Johann Fuchs, Brigitte Weber | Neuschätzung der Stillen Reserve und des Erwerbspersonenpotenzials für Ostdeutsch- land (einschl. Berlin-Ost) | 6/2005 |

Impressum

IABForschungsbericht
Nr. 19 / 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/fb1905.pdf>

IAB im Internet

<http://www.iab.de>

Rückfragen zum Inhalt an

Stefan Schiel, Tel. 0228/3822-424
oder e-Mail: s.schiel@infas.de