



**Dialog zwischen den ÖAV – Peer Review**  
**“Peer-Review-Seminar über ÖAV-Ansätze für eine nachhaltige**  
**Integration von Langzeitarbeitslosen“**  
**(Sofia, 10. und 11. April 2014)**  
**Zusammenfassung**

### **Einführung**

Hohe und steigende Langzeitarbeitslosenquoten stellen für die öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) in fast allen Mitgliedstaaten noch immer eine Herausforderung dar, und nur in sehr wenigen Ländern, wie beispielsweise in Deutschland, sind die Quoten in den letzten Jahren gesunken. 2012 reichte der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung von 1,1 % in Österreich bis hin zu 10,3 % in Kroatien, während ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen von 22 % in der zweiten Hälfte von 2008 auf 34 % im dritten Quartal 2013 gestiegen ist, was einen deutlichen Einfluss auf das Profil der ÖAV-Kundschaft hatte. Der Prozentsatz der „sehr langen Arbeitslosen“ nahm ebenfalls zu und kletterte von 1,5 auf 2,9 %.

Die ÖAV, so wird in den [Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2020](#) erklärt, spielen eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Erwerbsbeteiligung. In dem ÖAV-Strategiepapier (einem Beitrag zu Europa 2020), das vom Netzwerk der ÖAV-Leiter (HoPES) verfasst wurde, wird den öffentlichen Arbeitsverwaltungen empfohlen, ihre Dienste stärker am Bedarf ihrer Kunden auszurichten und die Aktivierung von Arbeitssuchenden mit einer hochwertigen Unterstützung für Arbeitgeber zu verbinden. Durch die Befähigung von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern, in die Kompetenzentwicklung zu investieren und die Berufslaufbahnen zu verlängern, wird auch das Karussell schnell wechselnder Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitszeiten vermieden.

Auf einem Peer-Review-Seminar in der bulgarischen Hauptstadt Sofia im April 2014 erörterten Vertreter des Gastgeberlandes und 14 weiterer Peer-Länder neben Forschungsergebnissen auch ihre eigenen Erfahrungen im Hinblick auf Methoden, die sich am besten für die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt eignen (Österreich, Belgien Actiris, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Italien, Lettland, Polen, Portugal, Slowakische Republik und Vereinigtes Königreich). Das Seminar stützte sich unter anderem auf die Ergebnisse früherer Peer-Review-Seminare über [Geringqualifizierte](#) und [Junge Menschen](#) sowie auf die Ergebnisse der Dialogkonferenzen über [Individuelle Aktionspläne](#) und [Profiling](#) und das vergleichende Papier über ÖAV-Ansätze für eine nachhaltige Aktivierung von Langzeitarbeitslosen. Als Diskussionsleitfaden dienten die vier folgenden Fragen:

**Leitfrage 1: Welche ÖAV-Dienstleistungskonzepte für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt funktionieren am besten?**

**Die ÖAV segmentieren ihre Dienste nicht nach Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern legen den Schwerpunkt auf den individuellen Bedarf.**

In den meisten Peer-Ländern ist man besonders um die **Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit** bemüht. Sofern die ÖAV ihre Kunden gemäß bestimmten Charakteristika in Segmente unterteilt, geschieht dies für gewöhnlich auf Grundlage von Alter oder Bildungsstand anstatt Dauer ihrer Arbeitslosigkeit.

**Die meisten erfolgreichen Dienste sind auf die Person abgestimmt.**

Eine zunehmende Zahl öffentlicher Arbeitsverwaltungen (z. B. Deutschland und Lettland) bietet ein **intensiviertes Fallmanagement** als spezielle Methode für schwervermittelbare Arbeitsuchende an, um die Überweisung von Arbeitsuchenden mit mehrfachen Hindernissen an den entsprechenden Dienstleistungsanbieter besser koordinieren zu können. Vermittlungsfachkräfte, die für arbeitsmarktferne Menschen zuständig sind, haben häufig eine **geringere Fallbelastung** als „allgemeine Arbeitsvermittler“ (z. B. in Frankreich oder Deutschland), um einen regelmäßigeren Kontakt und eine intensivere Unterstützung ihrer Kunden sicherzustellen. In solchen Fällen versucht die ÖAV zu gewährleisten, dass Arbeitsuchende einen persönlichen Berater haben, um eine Vertrauens- und Kooperationsgrundlage zu schaffen.

Mehrere ÖAV nutzen „**Profiling**“-Systeme, um von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende so früh wie möglich zu erkennen und sie einer geeigneten Unterstützungskategorie zuteilen bzw. zwischen „regulärer“ Unterstützung und „Fallmanagement“ unterscheiden zu können. Die von der Kopenhagener ÖAV vorgeschriebene **Eigenbewertung** der Arbeitsmarkteignung hat sich als besonders effektives Profiling-Instrument erwiesen: Sie motiviert die Arbeitsuchenden und spart den ÖAV-Mitarbeitern Zeit. Im Fall einer komplexen persönlichen Situation kann ein detailliertes Profiling auch bei der Ausarbeitung eines Aktionsplans helfen.

In komplexen Lebenssituationen sollten **demotivierende** und **persönliche** Probleme eines Langzeitarbeitslosen als Erstes in Angriff genommen werden. Gerade diejenigen, denen die erforderlichen sozialen Verhaltensweisen und Kompetenzen fehlen, können von Beratung und Betreuung profitieren. In einigen Ländern, wie beispielsweise in Bulgarien, wurden Langzeitarbeitslose erfolgreich durch Gruppenarbeit motiviert. Aber auch eine schrittweise Arbeitsmarktintegration entlang eines klar definierten „Pfads“ erfordert eine langfristige Unterstützung. Mehrere ÖAV beschäftigen Psychologen, Ausbilder (z. B. in Estland), speziell geschulte Berater oder Mentoren einer bestimmten ethnischen Herkunft (z. B. in Bulgarien), um die speziellen Bedürfnisse schwervermittelbarer Kunden zu erfüllen.

Viele ÖAV stellen ihr Serviceangebot in **Partnerschaft** mit Auftragnehmern oder Spezialanbietern bereit, während einige wenige ÖAV interne Berater beschäftigen, die auf bestimmte von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Zielgruppen wie Geringqualifizierte (Dänemark), Behinderte (Österreich) oder Roma (Bulgarien) spezialisiert sind.

## **Leitfrage 2: Welche aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen funktionieren am besten zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt?**

**Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind effektiv, wenn sie im kleinen Rahmen gezielt eingesetzt werden und auf die persönlichen Bedürfnisse abgestimmt sind.**

**Risikofaktoren**, die möglicherweise zu Langzeitarbeitslosigkeit führen, reichen von geringer Beschäftigungsfähigkeit (aufgrund von höherem Alter, geringen Fähigkeiten und Qualifikationen, Berufserfahrung in rückläufigen Berufen/Branchen, Behinderung oder gesundheitlichen Problemen) über Diskriminierung durch Arbeitgeber (z. B. wegen einer geringen Produktivität oder eines Einwanderer-/Minderheitenstatus) bis hin zu Mobilitätsproblemen und eingeschränkter Verfügbarkeit aufgrund familiärer (Betreuungs-)Pflichten. Zudem wird das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit durch geringes Selbstwertgefühl, mangelnde Motivation, geringe Lebenskompetenzen oder Drogenabhängigkeit, wodurch mehrfache Hindernisse entstehen, unter Umständen noch verschärft.

Systematische Hinweise auf die Effektivität aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen für bestimmte Untergruppen von Langzeitarbeitslosen sind so gut wie keine vorhanden. Einige vorläufige Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass Programme effektiv sind, wenn sie im kleinen Rahmen durchgeführt werden, auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmt sind und der **Komplexität der Probleme**, denen sich Langzeitarbeitslose gegenübersehen, **gerecht werden**. Angesichts der relativ hohen Kosten solcher Programme sind diese nur kosteneffektiv, wenn sie sehr genau auf die bedürftigsten Zielgruppen abgestimmt sind und durch eine genaue Beurteilung der Kompetenzen und

Bedürfnisse des Kunden ergänzt werden. Die arbeitsmarktfernsten Langzeitarbeitslosen benötigen einen schrittweisen Ansatz, der mit einer Verbesserung der Lebens- oder Grundkompetenzen und einer Heranführung an das Berufsleben beginnt, gefolgt von einer arbeitsplatzorientierten Schulung, einer beruflichen Ausbildung und Unterstützung bei der Arbeitssuche.

**Die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen erfordert eine Maßnahmenkombination, die sämtliche mit der Arbeitsmarktintegration verbundenen Herausforderungen bewältigen kann.**

In mehreren Peer-Ländern werden Praktika (allein oder in Kombination mit Schulungsprogrammen) und/oder **Probezeiten** zur Motivation der Arbeitgeber organisiert sowie Aktivierungsbeihilfen für Langzeitarbeitslose angeboten, die einen Arbeitsplatz annehmen (Österreich, Belgien, Portugal, Vereinigtes Königreich). Diese Maßnahmen sind möglicherweise erfolgreich, wenn Diskriminierung seitens der Arbeitgeber, mangelnde Arbeitserfahrung oder eine geringe Motivation das Haupthindernis ist. **Freiwillige** Probezeiten haben unter Umständen mehr Erfolg in Ländern mit relativ lockeren Arbeitsschutzgesetzen (z. B. im Vereinigten Königreich), während sich Leasing über eine NRO besser für Länder mit strengeren Vorschriften eignet (z. B. in Österreich).

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für benachteiligte Gruppen sind am effektivsten, wenn die Arbeitsagentur in **engem Kontakt mit Arbeitgebern** steht und sich ein gegenseitiges Vertrauen entwickelt. In den meisten Peer-Ländern wird dies jedoch durch begrenzte Kapazitäten behindert. Probezeiten sollten vornehmlich mit Arbeitgebern vereinbart werden, die dem Langzeitarbeitslosen nach Ende der Maßnahme einen regulären, nicht subventionierten Arbeitsplatz anbieten können.

Für behinderte und bestimmte schwervermittelbare Menschen bietet sich eine praktische Tätigkeit in einem geschützten Arbeitsumfeld als Möglichkeit an – vor allem dann, wenn die Arbeitsbedingungen in dem **sozialen Sektor und dem sozialen Betrieb** in etwa denen des „offenen“ Arbeitsmarktes entsprechen. Die Beschäftigung in einem geschützten Umfeld kann Erfolg haben, wenn sie durch eine spezielle Vorbereitung auf die Eingliederung in den offenen Arbeitsmarkt ergänzt wird. Eine solche Vorbereitung kann die Vermittlung von **Lebenskompetenzen und „Überbrückungsstrategien“** nach Ende der Maßnahme umfassen (Beratung, Hilfe bei der Arbeitssuche, sonstige Erfahrungen im Privatsektor usw.).

Einige ÖAV nutzen auch **flexible Hilfsprogramme** und Mobilitätsbeihilfen und arbeiten mit Sozialämtern und lokalen Regierungsagenturen zusammen, um externe Hindernisse für Langzeitarbeitslose, wie beispielsweise eine fehlende Drogenberatung sowie mangelnde Pflegedienste oder Transportmöglichkeiten, aus der Welt zu schaffen.

In den meisten Peer-Ländern bieten die ÖAV Lohnsubventionen, Einstellungsprämien und/oder Schulungssubventionen an, um **Arbeitgebern einen Anreiz** für die Einstellung eines Langzeitarbeitslosen zu geben. Die Diskussionen während des Peer-Review-Seminars machten deutlich, dass diese Maßnahmen effektiver sind, wenn a) die Subventionshöhe auf die Ergebnisse einer Folgenabschätzung und die Merkmale des Arbeitssuchenden abgestimmt ist, b) der für die Beantragung und Dokumentation der Subvention erforderliche Verwaltungsaufwand reduziert wird, c) Initiativen für soziales Unternehmertum genutzt werden und d) die Subvention durch Überwachung, (Nach-)Betreuung und andere aktive Arbeitsmarktmaßnahmen ergänzt wird.

In benachteiligten Regionen mit geringem Beschäftigungspotenzial bieten sich **öffentliche Arbeiten** als eine effiziente Integrationsmöglichkeit an. In Kohäsionsländern werden häufig die Strukturfonds genutzt, um die Pflege der Infrastruktur und weitere Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose miteinander zu verbinden. Ohne Überbrückungskonzepte ist der Erfolg im Hinblick auf eine nachhaltige Integration jedoch möglicherweise begrenzt.

**Leitfrage 3: Wie können die öffentlichen Arbeitsverwaltungen langfristige Dienstleistungspartnerschaften mit anderen lokalen Arbeitsmarktanbietern gründen, um Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt zu integrieren?**

**Die ÖAV benötigen die Unterstützung verschiedener Partner, um Langzeitarbeitslosen die erforderlichen Dienste anbieten zu können.**

Bei der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen sind Gemeinden, Jugend- und Familienberatungsstellen und andere soziale Dienste **die häufigsten Partner** der ÖAV. Die Art der Zusammenarbeit kann jedoch je nach Aufgabenteilung zwischen der ÖAV und den lokalen Behörden (Aktivierung bzw. Sozialleistungsverwaltung) und je nach (fehlender) Tradition hinsichtlich der Arbeit mit lokalen Partnern stark variieren. Eine systematische Zusammenarbeit findet häufiger statt, wenn die ÖAV nicht nur die Arbeitslosenunterstützung, sondern fast alle Leistungstransfers, die Personen im erwerbsfähigen Alter zur Verfügung stehen, verwaltet. Einige ÖAV veranstalten regelmäßige Treffen mit lokalen Interessenvertretern und entwickeln koordinierte Programme für die Arbeitsmarktintegration und die Bereitstellung des Serviceangebots.

Ein mögliches Ziel der Kooperation kann der Daten- und **Informationsaustausch** sein, beispielsweise innerhalb von Versicherungsagenturen über die Verwaltung von Sozialleistungen, Behindertenbeihilfen oder anderen Beihilfearten, ferner mit den Finanzämtern über die Steuerpflicht oder Beschäftigungsdauer oder mit Sozialämtern über Familienangelegenheiten. In mehreren Peer-Ländern ist der Informationsaustausch mit der Gewerbeaufsicht über straffällige Arbeitgeber oder Arbeitsuchende, die versuchen, Sozialleistungen mit einer Beschäftigung zu verbinden, offenbar besonders effektiv zur Reduzierung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit.

Manche ÖAV nutzen die Dienste verschiedener Partner auch entweder im Rahmen einer Vertragsvereinbarung (z. B. mit Bildungs- und Ausbildungsanbietern oder mit NRO, die auf Langzeitarbeitslose mit speziellen Problemen spezialisiert sind) oder indem sie die Betroffenen an die jeweilige Partnerorganisation weiterleiten (z. B. Sozial- oder Gesundheitsdienste). In einigen Peer-Ländern können die Partnerschaften sogar **Fallkonferenzen** und andere Formen einer engen Zusammenarbeit zur Bereitstellung komplexer Dienste umfassen (Beispiele hierzu findet man in Österreich und Belgien).

**Bei begrenzten Mitteln kann eine innovative Nutzung von Partnerschaften hilfreich sein.**

Das Peer-Review-Seminar hat gezeigt, dass eine Mittelbegrenzung manchmal als Inspiration für die innovative Nutzung von Partnerschaften dient. So arbeitet man in Bulgarien mit dem Netzwerk **lokaler Bibliotheken** (Glob@l Libraries Foundation) zusammen, um Arbeitsuchenden in Dörfern und entlegenen Orten Zugang zu Informationen über Stellenangebote oder Kurse zu verschaffen, die ihnen die für die Arbeitssuche erforderlichen Fähigkeiten vermitteln. Die Kopenhagener ÖAV beschloss vor kurzem, **Medizinstudenten einzustellen**, die Langzeitarbeitslosen bei geringfügigen gesundheitlichen Problemen helfen.

**Leitfrage 4: Welche Ansätze haben sich bei der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern für die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose bewährt?**

**Zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen müssen die ÖAV enger mit Arbeitgebern zusammenarbeiten.**

**Partnerschaften mit Arbeitgebern** können dazu dienen, sie für die Probleme der Langzeitarbeitslosigkeit zu sensibilisieren, Vorurteile abzubauen und sie zur Einstellung eines Langzeitarbeitslosen zu überreden. Mehrere ÖAV bieten speziell auf Arbeitgeber zugeschnittene Dienste an oder beschäftigen spezielle Arbeitgeberberater. Ihre Aufgaben beschränken sich jedoch nicht auf die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen, sondern sie arbeiten auch mit anderen Kunden zusammen. In Estland und Frankreich arbeitet man seit einiger Zeit mit großen Unternehmen speziell in der Absicht zusammen, die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen zu verbessern. In Österreich will man die

interne Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitern verstärken, die für Arbeitsuchende bzw. Arbeitgeber zuständig sind, um die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen zu verbessern.

Einige ÖAV **untersuchen innovative Ansätze**, die über einfache Lohnsubventionen hinausgehen. Dazu gehören beispielsweise die Kombination von Subventionen mit einer Schulung; die aktive Ansprache der CSR-Ausschüsse in Unternehmen mit Bitte um Unterstützung; die Zusammenarbeit mit NRO, die besser für den Kontakt mit Arbeitgebern aufgestellt sind, sowie Jobmessen oder das Angebot, den Unternehmen bei Anwerbung und Bewerberauswahl behilflich zu sein, damit sie ihre gesetzlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Einstellung benachteiligter Gruppen erfüllen (z. B. in Mitgliedstaaten, in denen Quotensysteme oder Beschaffungsregeln solche Verpflichtungen beinhalten).

### **Herausforderungen und der Weg nach vorn**

Wenngleich die Kapazitäten für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen je nach Peer-Land variieren, so scheinen die **Mittel in den meisten Ländern sehr begrenzt** zu sein. Die Fallbelastung ist hoch und kann sich in einigen ÖAV auf über 700 Kunden pro Berater belaufen. Die ÖAV-Experten waren sich zwar einig, dass ein häufigerer Kontakt dazu beiträgt, Langzeitarbeitslose zu aktivieren, dies aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel jedoch nicht in allen ÖAV möglich ist. Auch eine längere Betreuung und Unterstützung der Arbeitsuchenden und Arbeitgeber nach der Vermittlung, speziell im Fall einer subventionierten Arbeitsstelle, ist selten.

Die ÖAV-Vertreter, die an dem Peer-Review-Seminar teilgenommen haben, sind sich darüber im Klaren, dass Langzeitarbeitslose mehrfachen Hindernissen ausgesetzt sind. **Komplexe Maßnahmen** stehen außer in Deutschland und Lettland jedoch nur für rund 20 bis 30 % der langzeitarbeitslosen Kunden zur Verfügung.

Die ÖAV-Vertreter glauben, dass Langzeitarbeitslose, die in abgelegenen Gegenden wohnen, häufig aufgrund **mangelnder Transportmöglichkeiten** Probleme beim Zugang zum Arbeitsmarkt haben. In einem solchen Fall ist die Kooperation anderer Akteure zur Lösung des Transportproblems gefragt, doch auch hier setzen eingeschränkte Mittel schnell Grenzen.

Einige gute Beispiele für die systematische **Evaluierung** aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und der Dienste für benachteiligte Arbeitsuchende deuten darauf hin, dass eine Evaluierung nicht nur dazu beiträgt, die Effektivität kostspieliger Programme zu verbessern, sondern auch die erforderlichen Fakten liefert, anhand derer die Politiker die Höhe der ÖAV-Mittel festlegen können.

Wie im Verlauf des Peer-Review-Seminars festgestellt wurde, ist auch das **Management effektiver Partnerschaften** mit einigen **Herausforderungen** verbunden. Im Bereich der Auftragsvergabe handelt es sich bei diesen Herausforderungen beispielsweise um die Kosten für die Überwachung der Servicequalität, die Dauer der Beschaffungszyklen oder auch um die rechtlichen Einschränkungen bezüglich der Berücksichtigung nicht nur von Preis- sondern auch Qualitätskriterien bei den Beschaffungsverfahren. Die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Agenturen kann zudem durch einen Mangel an gemeinsamen Dateninfrastrukturen, eine unzureichende Interoperabilität der Datensammlungssysteme und die Datenschutzregelungen behindert werden. In einigen Peer-Ländern müssen die ÖAV auch mit einer Fragmentierung der öffentlichen lokalen Dienstleistungsanbieter, einer unklaren Aufgabenverteilung zwischen lokalen Agenturen oder einer mangelnden politischen Koordination auf nationaler Ebene klarkommen.

Verfahren mit Transferpotenzial sind den ÖAV-Vertretern zufolge die **Betreuung von Arbeitsuchenden** für einige Zeit nach der Vermittlung, Probezeiten, Personalleasing und die Zusammenarbeit mit örtlichen Bibliotheken in abgelegenen Gegenden.

**Weitere Informationen über diese Peer-Review-Veranstaltung finden Sie [hier](#).**