Das Programm der Europäischen Kommission für wechselseitiges Lernen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen

Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration

AKTIVIERUNG UND INTEGRATION: DIE ARBEIT MIT INDIVIDUELLEN AKTIONSPLÄNEN

Überwachung und Nachbereitung individueller Aktionspläne und deren Erfolge in ausgewählten EU-Ländern

März 2012

Diese Veröffentlichung wurde im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013) in Auftrag gegeben.

Das Programm wird von der Europäischen Kommission durchgeführt und wurde ins Leben gerufen, um die Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit finanziell zu unterstützen und so einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 zu leisten.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm ist an alle Interessengruppen gerichtet, die in der Lage sind, die Ausarbeitung angemessener und effektiver Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern, den EU-Beitrittsländern und den EU-Bewerberländern zu unterstützen.

Weitere Informationen sind zu finden unter:

http://ec.europa.eu/progress

European Commission:

Susanne Kraatz, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat C.3 Kompetenzen, Mobilität und Arbeitsverwaltungen

Autorin: Regina Konle-Seidl, IAB

In Zusammenarbeit mit GHK und dem Budapest Institute

Die in dieser Publikation enthaltene Information stimmt mit der allgemeinen Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission nicht unbedingt überein.

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG i

1 EINFÜHRUNG 1

2 WELCHE VERFAHREN EXISTIEREN DERZEIT IM KONTEXT DER IAPS? 2

2.1 Profiling-Methoden variieren im Hinblick auf Zeitpunkt und Segmentierung 3

2.2 Auch die Sequenzierung und die Intensität der Nachbereitung können variieren und sich auf die Fallbelastung auswirken 4

2.3 Sanktionierungsmaßnahmen sind an Definitionen wie ein „zumutbares Arbeitsangebot“ gebunden und variieren in Strenge und Durchsetzungsmethode 8

3 KERNELEMENTE DES IAP, DIE DEN WIEDEREINGLIEDERUNGSERFOLG BEEINFLUSSEN 11

3.1 Die Vorteile einer frühzeitigen Intervention könnten deren Kosten überwiegen 12

3.2 Die einflussreiche Rolle der Fallmanager 13

3.3 Überwachung und Sanktionen: positive Effekte bei der Arbeitssuche gegenüber negativen Effekten bei der Beschäftigungsstabilität 14

4 IMPLIKATIONEN FÜR ÖAV-DIENSTE 15

ANHANG 1: ANALYSE DER INHALTE VON EINGLIEDERUNGSVEREINBARUNGEN (EGV) 18

ANHANG 2: LITERATURHINWEISE 19

ZUSAMMENFASSUNG

Der „individuelle Aktionsplan“ (IAP) ist ein Instrument, das von den Beschäftigungsdiensten zur Aktivierung von Arbeitsuchenden eingesetzt wird. Er wird von Vermittlungsfachkräften genutzt, um die individuellen Ziele des Betreuungs- und Integrationsverfahrens zu definieren und die vereinbarte Vorgehensweise zu überwachen. IAPs kommen in fast allen EU-Ländern zum Einsatz. Dieser Bericht bezieht sich auf die derzeit im Rahmen eines IAP angewandten Methoden und Verfahren, wie etwa Zeitpunkt und Häufigkeit intensiver Gespräche sowie die Nachbereitung, in Dänemark, Deutschland, Österreich, der Schweiz und im Vereinigten Königreich.

Die Länderübersicht zeigt, dass die Verfahren einander immer ähnlicher werden. Die frühzeitige Anfertigung des IAP wie auch regelmäßige Gespräche zur Überwachung der Arbeitssuche sind allen betrachteten Ländern gemein – das Motto „Arbeit hat Vorrang“ steht also offenbar im Vordergrund.

Anhand aktueller Evaluierungsergebnisse war es möglich, mehrere IAP-Elemente zu ermitteln, die einen maßgeblichen Einfluss auf den Reintegrationserfolg haben. So gibt es empirische Beweise dafür, dass ein besserer Betreuungsschlüssel, ein häufigerer Kontakt oder eine konsequente Überwachungs- und Sanktionierungsstrategie die Vermittlungsquoten positiv beeinflussen. Die Ergebnisse hängen jedoch auch in hohem Maße vom Profil und der Arbeitsmarktnähe der Kunden sowie von den Zielen der Aktivierungsmaßnahmen ab. In vielen Ländern deutet der hohe Anteil an Personen, die wiederholt Leistungen beziehen und keine dauerhafte Beschäftigung finden, darauf hin, dass unter Umständen ein Zielkonflikt zwischen einer möglichst raschen Vermittlung und einer Vermittlung in eine nachhaltige Beschäftigung besteht.

Für die Kernelemente des IAP wie Überwachung und Sanktionen gibt es weder eine Patentlösung noch ein Verfahren, das den Bedürfnissen jedes Einzelnen entspricht. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Überwachung und Sanktionen oder ein intensiver Kontakt eine wichtige Voraussetzung für die Aktivierung von Arbeitsuchenden sind und die Wiedereingliederung deutlich beschleunigen. Will man jedoch eine höhere Beschäftigungsstabilität erreichen, dann ist das Betreuungselement der Gespräche wahrscheinlich wichtiger als das Überwachungselement. Auch wenn es nicht möglich ist, das Verfahren eines bestimmten Landes als eindeutig bestes Beispiel zu ermitteln, so liefern Forschungsergebnisse und die in den verschiedenen Ländern gesammelten Erfahrungen doch einige Erkenntnisse, die sich auf die allgemeine Bereitstellung der ÖAV-Dienste anwenden lassen.

1 EINFÜHRUNG

Der individuelle Aktionsplan (IAP) ist ein Instrument, das von den Beschäftigungsdiensten zur Aktivierung von Arbeitsuchenden und zur Umsetzung des Prinzips „der gegenseitigen Verpflichtung“ eingesetzt wird. Leistungen und Unterstützung seitens der Arbeitsämter („Zuckerbrot“) sind an die Verpflichtung der Arbeitslosen gebunden, aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen, und diese Verpflichtung wird durch Leistungssanktionen („Peitsche“) eingefordert. In fast allen EU-Ländern wird nach einem intensiven Gespräch zwischen Arbeitsuchendem und Vermittlungsfachkraft ein IAP[1] angefertigt. In fast allen Ländern muss der Arbeitsuchende einen Aktionsplan unterschreiben. Wiederum in fast allen Ländern wird der IAP von beiden Parteien unterschrieben, das heißt, dem leistungsanbietenden Beschäftigungsdienst und dem arbeitsuchenden Leistungsempfänger.

Hinter diesen IAPs steht die Annahme, dass eine stärkere Einbeziehung des Arbeitsuchenden in die Gestaltung seines Wiedereingliederungswegs auch sein persönliches Engagement und seine Aktivierung steigern kann, während es die Vermittlungsfachkräfte befähigt, einen stärker kundenorientierten Service zu erbringen. Gleichzeitig liefern die IAPs eine bessere Rechtfertigung für Sanktionen als allgemeine und in neutraler Form formulierte Verpflichtungen dies tun. Aus praktischer Sicht bilden IAPs eine intelligente Managementmethode: Ein verständlicher und klar definierter IAP kann sich als nützliches Instrument für das Fallmanagement[2] und für Sanktionen erweisen. IAPs werden von Fallmanagern dazu verwendet, die Ziele des individuellen Betreuungs- und Integrationsverfahrens zu definieren und die vereinbarte Vorgehensweise zu überwachen. Der Plan beschreibt die Situation der arbeitsuchenden Person, legt fest, was sie erreichen muss, und beschreibt die Verpflichtungen beider Seiten.

IAPs könnten als eine Liste verpflichtender (Überwachung und Sanktionen) und unterstützender Elemente (intensivere Betreuung) betrachtet werden, die das Prinzip „Fördern und Fordern“ verbindlicher machen. Die Betreuung beinhaltet, dass arbeitslose Kunden bei der Suche nach einem Arbeitsplatz aktiv betreut werden, beispielsweise durch Unterstützung bei Bewerbungsschreiben, das Üben von Vorstellungsgesprächen oder Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche im Internet. Die

---

[1] In Deutschland ist dies die „Eingliederungsvereinbarung“, doch werden je nach Land unterschiedliche Begriffe verwendet: Integrationsvereinbarung, individueller Betreuungsplan, Abkommen für Arbeitsuchende, individueller Beschäftigungsplan usw.

[2] Fallmanagement umfasst die Formulierung eines persönlichen Wegs in die Beschäftigung, die individuelle Überwachung und die Bereitstellung solcher Dienste wie Coaching oder Schulung. Die Bezeichnungen „Fallmanager“, „persönlicher Berater“ oder „Vermittlungsfachkraft“ werden synonym verwendet. Die Bezeichnung „Fallmanager“ dient als Bezeichnung für speziell ausgebildete Mitarbeiter, die sich intensiv mit Arbeitsuchenden mit mehrfachen Integrationshindernissen befassen.

Überwachung beinhaltet dagegen, dass Fallmanager die Bemühungen des Kunden bei der Arbeitsuche beobachten und beispielsweise Belege für eingereichte Bewerbungen und andere Bemühungen um einen Arbeitsplatz erbitten.

Die qualitative Forschung zur Anfertigung der IAPs gibt jedoch zu erkennen, dass die Vereinbarungen nur selten auf den Präferenzen der Leistungsempfänger basieren. Stattdessen sind sie stärker auf die Pflichten der Arbeitsuchenden abgestellt, um deren Suche nach einem Arbeitsplatz zu verstärken. In vielen Ländern wird der IAP mit Hilfe eines Standardformulars im IT-System festgehalten. Ziele und Inhalt sind somit weitgehend standardisiert und nur selten den persönlichen Umständen des Arbeitsuchenden angepasst (Schütz et al., 2011a). So gesehen dient der Plan hauptsächlich als ein Instrument, das die Bereitschaft eines Leistungsempfängers zur Kooperation bei der Arbeitssuche überwacht.

Der folgende Abschnitt befasst sich mit den derzeit im Rahmen von IAPs angewandten Methoden wie Zeitpunkt und Häufigkeit ausführlicher Betreuungsgespräche in Dänemark, Deutschland, Österreich, der Schweiz und im Vereinigten Königreich. Abschnitt 3 beschreibt, was bei einer Untersuchung der Kernelemente des IAP, mit denen eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung erzielt werden soll, festgestellt wurde, beispielsweise Betreuung und Überwachung, Hilfe bei der Arbeitssuche, obligatorische Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (AAM) und die im Fall der Missachtung angewandten Sanktionen. Abschließend werden auf Grundlage der Ergebnisse vorsichtige Schlussfolgerungen für die Umsetzung der IAP gezogen, zum Beispiel für wen eine dynamische Aktionsplanung und eine kontinuierliche Unterstützung bei der Rückkehr ins Erwerbsleben tatsächlich von Nutzen ist.

2 WELCHE VERFAHREN EXISTIEREN DERZEIT IM KONTEXT DER IAPS?

Alle betrachteten Länder haben irgendeine Art von IAP eingeführt. Die Bestimmungen, Verfahren und Methoden sind jedoch von Land zu Land verschieden und werden angesichts sich ändernder wirtschaftlicher, sozialer, politischer und organisatorischer Gegebenheiten ständig weiterentwickelt. In den meisten Ländern wird mit allen registrierten Arbeitslosen – darunter immer mehr arbeitsmarktferne Gruppen – ein IAP abgeschlossen. Seit der Einführung einer beschäftigungsbezogenen Konditionalität für „inaktive Personen“, die von Sozialleistungen wie Krankengeld, Behindertenbeihilfe oder Sozialhilfe abhängig sind, wird die Verpflichtung zur Abschließung eines IAP auf eine steigende Zahl heterogener Zielgruppen ausgedehnt.

In einigen wenigen Ländern ist der IAP ein rechtsverbindlicher Vertrag, der von jedem Leistungsempfänger und dem zuständigen Arbeitsamt abzuschließen ist. So kann bereits die Weigerung, einen IAP zu unterschreiben, zu Leistungssanktionen führen: Im Vereinigten Königreich gilt dies für alle Leistungsempfänger und in Deutschland für bedürftigkeitsgeprüfte Empfänger des ALG-II. In Frankreich und in Österreich ist die Unterschrift nicht zwingend vorgeschrieben, wird jedoch als

wünschenswert betrachtet. Das dezentralisierte schweizerische System enthält keine verbindlichen Regeln für die Unterzeichnung eines IAP. Die meisten Kantone verwenden jedoch eigene IT-basierte IAPs.

Die für einen IAP typischen Bedingungen sind die Teilnahme an intensiven Gesprächen, die häufige Bewerbung auf Stellenangebote, unabhängige, nachweisbare Bemühungen um einen Arbeitsplatz, die Annahme eines geeigneten Stellenangebots und die Teilnahme an Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen (OECD, 2007).

2.1 Profiling-Methoden variieren im Hinblick auf Zeitpunkt und Segmentierung

Um eine effektive Eingliederungsstrategie entwickeln zu können, sollten zunächst die individuellen Chancen und Schwierigkeiten bzw. das potenzielle Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko des Arbeitsuchenden („Profiling“)[3] eingeschätzt und dann der Aktionsplan angefertigt werden. In Deutschland (und anderen Ländern wie Frankreich), nicht jedoch im Vereinigten Königreich oder in der Schweiz[4] wird hierzu ein „Soft Profiling“-System angewandt. Der österreichische und dänische Segmentierungsansatz beruht auf ziemlich grob definierten Kategorien. Man ist sich allgemein einig, dass Profiling den Fallmanagern einen systematischeren Rahmen für eine frühzeitige individuelle Unterstützung bietet. Im Idealfall werden mit Hilfe des IAP abstrakte Ziele wie eine „(rasche) Integration ins Erwerbsleben“ in spezielle Ziele untergliedert, die auf einer individuell gestalteten Integrationsstrategie basieren und genau beschreiben, was der Arbeitsuchende bis zu welchem Zeitpunkt erreichen muss und was passiert, wenn er dies nicht schafft.

In *Deutschland* wird das Profiling der ÖAV-Zielgruppen – versicherter Arbeitslosengeldempfänger (ALG I) und Empfänger des bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosengeldes (ALG II) – auf einheitliche Weise erstellt. Zunächst wird mit Hilfe einer softwaregestützten Einschätzung die Arbeitsmarktnähe des Kunden bestimmt. Danach wird er einem von sechs verschiedenen Profilen zugeordnet, die dem Fallmanager eine bestimmte Servicestrategie vorschreiben. Grundsätzlich hängen Art, Zeitpunkt und Interventionsgrad in hohem Maße vom Profil der betroffenen Person und ihrem persönlichen Bedarf ab und im Idealfall sollte das Ergebnis des Profiling-Verfahrens beim ersten persönlichen Gespräch dazu verwendet werden, die Eingliederungsvereinbarung (EGV) zu formulieren. Qualitative Studien haben jedoch ergeben, dass bei der Formulierung der zu erreichenden Ziele nur eine schwache

[3] Ein ausführlicher Länderbericht über die Nutzung von „Profiling“ für die Kundensegmentierung und die individuelle Aktionsplanung ist in folgender Publikation enthalten: Dialog zwischen den ÖAV: Synthesepapier „Profiling-Systeme für eine effektive Arbeitsmarktintegration”, (2011), Brüssel.

[4] Den Schweizer Kantonen steht es zwar frei, derartige Systeme einzurichten, doch wurde dieser Ansatz noch nicht in einem erwähnenswerten Umfang entwickelt.

Verbindung zu differenzierten Profiling-Ergebnissen besteht (siehe Anhang 1: Analyse der EGV-Inhalte in Deutschland).

In *Dänemark* werden versicherte und nicht versicherte Personen nach demselben Prinzip beurteilt, wobei grob zwischen Arbeitslosen unterschieden wird, die vermittlungsfähig sind, an aktiven Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen können oder vorübergehend passive Maßnahmen in Anspruch nehmen. Rechte und Pflichten sind je nach Gruppe unterschiedlich, doch besteht kein direkter Zusammenhang zwischen den Gruppen und den Aktivierungsmaßnahmen.

In *Österreich* sind die Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice in drei Zonen gegliedert: die Infozone, in der sich Arbeitslose informieren können, die Servicezone, in der sie sich registrieren und grundlegende Dienste beantragen können, und die Beratungszone, in der Kunden, die nach drei Monaten noch keinen Arbeitsplatz gefunden haben, eine intensive persönliche Unterstützung erhalten. Bestimmte Kundengruppen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie unterstützungsbedürftig sind, wie beispielsweise junge Erwachsene und Geringqualifizierte, werden direkt an die Beratungszone verwiesen.

Im *Vereinigten Königreich* wird traditionsgemäß weder ein Profiling erstellt, noch eine frühzeitige Einschätzung der individuellen Bedürfnisse der Kunden vorgenommen. Hierdurch will man Mitnahmeeffekte vermeiden, da statistischen Daten zufolge 50 % der Arbeitslosengeldempfänger in den ersten drei Monaten ihrer Arbeitslosigkeit ohne Hilfe einen Arbeitsplatz finden. Die Maßnahmen und verfügbaren Mittel werden auf Grundlage einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit eingesetzt. Für intensivere Maßnahmen (wie das ehemalige Programm „New Deal“) wurde eine „Wartestrategie“ angewandt. Bis zum Ende einer je nach Alter oder Leistungsart festgelegten Leistungsbezugs- oder Arbeitslosigkeitsdauer werden nur grundlegende Dienste angeboten. Die Regeln für die anschließende Zuordnung zu intensiveren Maßnahmen wurden kürzlich geändert. Kunden, die nach Einschätzung ihres „Jobcentre Plus“-Beraters nur sehr schwer vermittelbar sind, werden jetzt früher, normalerweise nach drei Monaten, zur intensiven Betreuung an einen privaten Anbieter verwiesen. Die intensive Betreuung im Rahmen dieses im Juni 2011 aufgelegten „Work Programme”, die durch eigens hiermit beauftragte Serviceanbieter erfolgt, ist flexibel und auf die persönlichen Bedürfnisse der Kunden abgestimmt. Der Zeitpunkt, zu dem ein Kunde an dieses Programm verwiesen wird, hängt jedoch weiterhin von seinem Alter und der Art der erhaltenen Leistung ab. Empfänger einer Arbeitslosenunterstützung, die 25 Jahre oder älter sind, werden im Normalfall erst nach zwölf Monaten an das „Work Programme“ verwiesen (http://www.dwp.gov.uk/docs/the-work-programme.pdf).

2.2 Auch die Sequenzierung und die Intensität der Nachbereitung können variieren und sich auf die Fallbelastung auswirken

In fast allen Ländern sind im Rahmen der Überwachung und Unterstützung der Arbeitssuche intensive Gespräche zwischen arbeitsuchender Person und Fallmanager vorgeschrieben. In einigen Ländern (z. B. Österreich) kann der Kunde

auch über das Internet auf den IAP zugreifen, um das Verfahren transparenter zu machen.

Tabelle 1 enthält Informationen über den *angestrebten* und den *tatsächlichen* Zeitpunkt des Erstgesprächs, die Häufigkeit der nachfolgenden Gespräche und deren durchschnittliche Dauer im Zeitraum 2009/2010. In fast allen untersuchten Ländern werden die IAPs beim ersten Gespräch mit dem persönlichen Berater geschlossen. Zeitpunkt und Häufigkeit der persönlichen Gespräche sind gesetzlich (z. B. in Dänemark) oder durch interne ÖAV-Richtlinien (z. B. in Österreich) festgelegt. In Deutschland kann eine Eingliederungsvereinbarung sogar noch vor Beginn der Arbeitslosigkeit angefertigt werden, da das Gesetz vom Arbeitnehmer verlangt, die Kündigung drei Monate vor Ende des Beschäftigungsverhältnisses bei der Arbeitsagentur zu melden. In Dänemark muss der IAP spätestens zu Beginn der sogenannten altersabhängigen „Aktivierungsphase“ geschlossen werden, das heißt, für Arbeitsuchende zwischen 20 und 30 Jahren nach 13 Wochen und für Arbeitsuchende zwischen 30 und 60 Jahren nach 9 Monaten. Von den nationalen Arbeitsverwaltungen bereitgestellte Daten zeigen, dass der *tatsächliche* Zeitpunkt des ersten intensiven Gesprächs für gewöhnlich von den Vorgaben oder Empfehlungen abweicht und sich zwischen 5½ Tagen nach Registrierung in Deutschland (für ALG-II-Empfänger) und 11 Wochen nach Registrierung in Dänemark bewegt.

Wenn ein IAP vorliegt, wird er bei jedem nachfolgenden Gespräch oder nach einem festgelegten Zeitraum (sechs Monate in Deutschland, drei Monate in Dänemark und Österreich) aktualisiert. Die Häufigkeit der nachfolgenden Gespräche mit dem Fallmanager rangiert zwischen einem und drei Monaten. In einigen Ländern gibt es hierzu einen festen Zeitplan: Im Vereinigten Königreich sind vier Gespräche (nach 6, 13, 26 und 52 Wochen) vorgesehen und in Dänemark finden die Gespräche alle drei Monate statt. In Deutschland variiert die Häufigkeit je nach Kundenkategorie und operationellem Schwerpunkt. Dieser Ansatz scheint vernünftig, denn weder für vermittlungsfähige Kunden, die auch ohne Hilfe auf Arbeitssuche gehen können, noch für Kunden mit „komplexen Profilen“ und ausgeprägten Beschäftigungshindernissen wäre eine Unterstützung bei der Arbeitssuche besonders produktiv. In einer späteren Phase der Arbeitslosigkeit sind regelmäßige intensive Gespräche ein wichtiges Mittel, um kontinuierliche Abgangszahlen und die Bemühungen der Kunden um einen Arbeitsplatz aufrechtzuerhalten. Sie werden oft mit der Überwachung der Arbeitssuche und einer Aktualisierung des IAP kombiniert. Zusätzliche obligatorische – allerdings IAP-unabhängige – Nachweisverfahren für die Arbeitssuche existieren im Vereinigten Königreich und in Dänemark, wo Arbeitsuchende der Kategorie 1 (vermittlungsfähig) wöchentlich per Internet über ihre Eigenbemühungen berichten müssen. Im Vereinigten Königreich müssen Arbeitslosengeldempfänger im Rahmen der „Fortnightly Jobsearch Reviews“ (FJR), einer vierzehntägigen Beurteilung der Arbeitssuche, den Beweis für ihre Bemühungen persönlich beim Arbeitsamt abliefern. Die FJRs dauern im Durchschnitt nur sieben Minuten, doch eine derart strenge Überwachung der Arbeitssuche hat sich als kosteneffektiv erwiesen – zumindest für arbeitslosenversicherte Kunden (Freud, 2007).

Da Informationen über die Qualität der IAPs rar gesät sind, könnte die durchschnittliche Dauer der intensiven Gespräche als stellvertretender Maßstab dienen. In Österreich dauern Erstgespräche im Durchschnitt 30 Minuten, im Vereinigten Königreich 40 Minuten und in Deutschland 60 Minuten.

Im Gegensatz zu den Ergebnissen früherer Studien (z. B. die OECD-Studien aus den Jahren 1999 und 2007) sind die Betreuungsschlüssel der einzelnen Länder jetzt niedriger und einander ähnlicher und liegen meist zwischen 100 und 140 Kunden pro Fallmanager. Für bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche (unter 25 Jahren in Deutschland) ist die Betreuung noch intensiver.

In Dänemark und im Vereinigten Königreich ist die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen ab einer bestimmten Arbeitslosigkeitsdauer vorgeschrieben. In Dänemark ist der Zeitpunkt für die Teilnahme an obligatorischen Aktivierungsmaßnahmen gesetzlich festgelegt und hängt vom Alter des Arbeitsuchenden ab. Dauer und Art der Aktivierungsmaßnahmen können jedoch vom Berater festgelegt werden. Im Vereinigten Königreich haben die Vermittlungsfachkräfte weniger Entscheidungsfreiheit, da die Aufforderung zur Teilnahme am „Work Programme“ nach vorgegebenen Richtlinien erfolgt, während die Berater in Deutschland, Österreich und der Schweiz jederzeit eine Teilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen vereinbaren können. Wurde der Kunde allerdings erst einmal an eine Arbeitsmarktmaßnahme verwiesen, dann ist die Teilnahme Pflicht.

Zwar gibt es eine Fülle von Belegen für die Wirkung der Programmteilnahme, doch ist nur wenig darüber bekannt, nach welchen Methoden die Fallmanager die Arbeitsuchenden bestimmten Programmen zuteilen und wie die Allokationskriterien das Ergebnis beeinflussen. Die Evaluierungsforschung hat ergeben, dass unterschiedliche Programme auch eine unterschiedliche Wirkung auf unterschiedliche Zielgruppen haben. Die Kosteneffektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ließe sich daher steigern, wenn Fallmanager die für jeden Kunden optimale Strategie ermitteln könnten. Komplexe Targeting-Systeme wurden bereits in mehreren Ländern entwickelt (wie beispielsweise SAPs in der Schweiz oder TrEffeR in Deutschland). Sie haben sich durchaus als wirksam erwiesen, finden derzeit aber – hauptsächlich aufgrund einer ablehnenden Haltung der Fallmanager – keine Verwendung (weitere Einzelheiten sind im Synthesepapier „*Profiling-Systeme für eine effektive Arbeitsmarktintegration”, 2011,* zu finden).

Tab. 1: Zeitpunkt und Nachbereitung des IAP, Fallbelastung und Teilnahme an AAM in ausgewählten ÖAV, 2009/2010

	Öster-reich	Däne-mark	Deutschland		VK	Schweiz
			SGB II (Grund-sicherung)	SGB III (Arbeits-förderung)		
Zeitpunkt IAP = Erstes intensives Gespräch	Ziel: nach 3 Wochen Tat-sächlich: 4 Wochen nach Re-gistrierung in 90 % der Fälle	IAP: spätestens nach Beginn der „Akti-vierungs-phase“ erstes tatsächliches Gespräch Ø nach 11 Wochen	Ziel: für Kunden unter 25 J.: 10 Tage für Kunden ab 25 J.: 15 Tage Ø 15,4 Tage nach Registrierung	Ø 5,5 Tage nach Registrierung	Ziel: JSA*: 6 Wochen nach Beginn des Leistungs-anspruchs ESA*: 8 Wochen nach Beginn des Leistungs-anspruchs	Ziel: 15 Tage Ø 12,6 Tage
Häufigkeit der Gespräche	Ø alle 37 Tage	Ziel: alle 3 Monate tatsächliche Häufigkeit o. A.	Gemäß Kundenprofil Ø vermittlungsfähig und komplexes Profil: alle 3 bis 4 Monate Ø Aktivierungskunden alle 1 bis 2 Monate		Ziel: nach 13, 26, 52 Wochen Erfolgsquote: 86 %	Ziel: monatlich tatsächliche Häufigkeit o. A.
Dauer der Gespräche Erste Nach-bereitung	Beratungs-zone: Ø 30 Min. Ø 24 Min.	o. A.	Empfohlen: 60 Min. je nach Kundenprofil	Empfohlen: 60 Min. 30-45 Min.	FJR*: Ø 7 Min. Ø 40 Min. o. A.	o. A.
Fallbe-lastung**	Service-zone: 257 Beratungs-zone: 142	o. A.	Alter < 25 J.: 1:79 Alter > 25 J.: 1:160	142	142	100
Teilnahme an AAM	Entschei-dung des Beraters obligato-risch, sobald im IAP vereinbart	Vorge-schriebene, altersab-hängige Aktivierung	Entscheidung des Beraters obligatorisch, sobald im IAP vereinbart sofortiges Arbeits- oder Bildungsangebot für U25-Sozialhilfempfänger		Überweisung an „Work Programme“ je nach Alter oder Leistungsart	Entscheidung des Beraters obligatorisch, sobald vom Fallmanager an Maßnahme verwiesen

Quelle*:* Von den nationalen Arbeitsverwaltungen zur Verfügung gestellte Informationen; **Fallbelastung: tatsächliche Betreuungsrelation; *FJR= Fortnightly Jobsearch Review (vierzehntägige Beurteilung der Arbeitssuche) ; ESA= Employment and Support Allowance (Beschäftigungs- und Sozialbeihilfe); JSA= Jobseeker Allowance (Arbeitslosengeld)

2.3 Sanktionierungsmaßnahmen sind an Definitionen wie ein „zumutbares Arbeitsangebot“ gebunden und variieren in Strenge und Durchsetzungsmethode

Sanktionen sollen ein bestimmtes Verhalten erzeugen. Sie spielen eine wichtige Rolle bei Durchsetzung von ÖAV-Auflagen wie die Verpflichtung der Arbeitsuchenden zu einem regelmäßigen Erscheinen beim Arbeitsamt oder die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Die Gründe für die Auferlegung von Sanktionen sind in den betrachteten Ländern recht ähnlich. Die wichtigsten Gründe sind:

- Weigerung, ein zumutbares Arbeitsangebot anzunehmen
- Unzureichende Eigeninitiative/kein aktives Bemühen um einen neuen Arbeitsplatz
- Weigerung, an Arbeitsmarktmaßnahmen teilzunehmen/vorzeitiges Verlassen einer Maßnahme
- Freiwillige Aufgabe eines Beschäftigungsverhältnisses
- Nichteinhaltung der Pflicht, sich frühzeitig beim Arbeitsamt zu melden (nur in Deutschland)
- Weigerung, einen IAP bzw. eine EGV zu unterschreiben (im Vereinigten Königreich bzw. für ALG-II-Kunden in Deutschland)

Über „Zumutbarkeit“[5] wird zwar viel diskutiert, die nationalen Sanktionsstatistiken zeigen jedoch, dass die Weigerung, ein geeignetes Stellenangebot anzunehmen, nicht der wichtigste Grund für Sanktionen ist. Es gibt andere Gründe, die noch stärker ins Gewicht fallen. So werden zwei Drittel aller in Deutschland auferlegten Sanktionen verhängt, weil die Betroffenen die Pflicht zur frühzeitigen Meldung versäumen, ein Beschäftigungsverhältnis freiwillig aufgeben oder zu einem Vorstellungsgespräch nicht erscheinen. In Österreich ist zudem eine unzureichende persönliche Motivation wie etwa das Nichterscheinen zu einem vereinbarten Termin ein wichtiger Sanktionsgrund.

In der Schweiz sind die Vorgaben für die Arbeitssuche besonders streng und die Sanktionsquote ist hoch. Selbst bei der ersten Registrierung für Vermittlungsdienste kann ein Arbeitsuchender mit Sanktionen belegt werden, wenn er keine ausreichenden Belege für kürzlich erfolgte Bemühungen um einen Arbeitsplatz vorlegen kann. 2008 waren die Hauptgründe für Sanktionen unzureichende Eigenbemühungen (für gewöhnlich im Hinblick auf die Arbeitssuche), gefolgt von der freiwilligen Aufgabe eines Arbeitsverhältnisses und der Nichteinhaltung von Anweisungen (hauptsächlich Weigerung im Hinblick auf ein Arbeitsangebot oder die Teilnahme an einer Maßnahme) (OECD, 2010). In Dänemark sind Sanktionen fast

[5] „Zumutbarkeit“ bezieht sich auf eine Reihe von Faktoren wie Bildung/Qualifikationen, Gesundheitszustand, Lebensumstände, früheres Gehalt oder frühere Position, Arbeitszeit und/oder Länge des angebotenen Vertrags und die Entfernung von der Wohnung zur Arbeit. In den verschiedenen Ländern gibt es eine ganze Bandbreite an Definitionen für Zumutbarkeit, die auch je nach Kundengruppe variieren.

immer von kurzer Dauer und werden verhängt, weil ein Arbeitsloser einen Termin beim Arbeitsamt verpasst.

Tabelle 2 zeigt, dass die Sanktionsquoten (ausgenommen für die freiwillige Aufgabe und Meldeversäumnisse) zwischen rund 2 % in Deutschland und Österreich, etwa 6 % in der Schweiz und 12 % in Dänemark liegen. Sanktionsquoten für Sozialhilfeempfänger sind aufgrund der strengeren Anspruchskriterien (z. B. jedes Stellenangebot anzunehmen) im Allgemeinen höher und liegen bei etwa 4 % in Deutschland und etwa 10 % im Vereinigten Königreich. Meist sind die Sanktionen gestaffelt und Dauer und Härte der Leistungskürzung sind progressiv. Die Streichung aus dem Sozialleistungsregister kann von zwei bis drei Tagen bis hin zu 26 Wochen reichen.

In den meisten Ländern ist der Fallmanager zur Auferlegung der Sanktionen berechtigt. Im Vereinigten Königreich muss ein solcher Fall jedoch an eine höhere Behörde (den Entscheidungsträger) verwiesen werden. Wenn dänische Fallmanager bemerken, dass ein Arbeitsloser die Anspruchskriterien nicht erfüllt, teilen sie dies dem zuständigen Arbeitslosenversicherungsfonds mit, der den Fall bewertet und beschließt, ob und welche Art von Sanktion angebracht ist. In der Schweiz ist nicht einheitlich geregelt, ob der Fallmanager die Sanktionsentscheidung selbst treffen kann oder die Angelegenheit an Fachkräfte innerhalb oder außerhalb der lokalen Zweigstelle übergeben muss. Durch diese zweite Option wird der Fallmanager nicht nur entlastet, sondern auch der vielfach als unangenehm empfundenen Aufgabe enthoben, zweierlei Funktionen auszuüben: die des Beraters und die des „Polizisten“. Andererseits wird durch die Trennung von Sanktionsentscheidung und Beaufsichtigung der Arbeitssuche die Autonomie und Glaubwürdigkeit des Fallmanagers untergraben und möglicherweise fällt ein höherer Koordinationsaufwand an. Anhand einer Untersuchung der verschiedenen Verfahren, derer sich die lokalen Arbeitsämter bedienen, stellten Frölich et al. (2007, S. 169) jedoch fest, dass die Delegierung der Sanktionsentscheidung einen positiven Einfluss auf den Wiedereingliederungserfolg hatte. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass eine Delegierung der Entscheidung zu höheren Sanktionsquoten führt.

Tab. 2: Sanktionsmethoden in ausgewählten Ländern

Land	Leistungs-empfänger	Sanktionsquote in %*			Dauer der Leistungssperre	
		2007	2008	2009	Min .	Max.
Österreich	AU	2,2	2,3	2,1	6 Wochen	8 Wochen
Deutsch-land	ALG I	1,8	2,4	2,2	1 Woche	12 Wochen
	ALG II	3,2	3,7	3,6	10%ige Kürzung für 3 Monate	60 % - 100 % (U25) für 3 Monate
Dänemark	AU	12 (2005)			2-3 Tage	Bis die betroffene Person innerhalb von 10 Wochen 300 Stunden gearbeitet hat
Schweiz	AU	5,4	6,2	5,7	1 Tag	60 Tage
Vereinigtes Königreich	AU	10 (4/09-3/10)			1 Woche	26 Wochen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der von den nationalen Arbeitsverwaltungen bereitgestellten Zahlen. Die Daten für Dänemark wurden Svarer (2011) entnommen.

** In Relation zum durchschnittlichen Bestand der Arbeitslosengeldempfänger auferlegte Sanktionen; Sanktionen aufgrund von Nichteinhaltung der gegenseitigen Vereinbarung; Sanktionen für die freiwillige Aufgabe oder das Versäumnis der Meldepflicht wie Job-zu-Job-Regeln sind ausgenommen.*

Die Übersicht zeigt zum einen, dass IAPs ein Aktivierungsinstrument sind, das in allen Ländern zur Anwendung kommt, zum anderen, dass die im Rahmen eines IAP angewandten Methoden einander immer ähnlicher werden. Allen betrachteten Ländern sind die frühzeitige Anfertigung des IAP und regelmäßige Gespräche zur Überwachung der Arbeitssuche gemein. Das Motto „Arbeit hat Vorrang“ steht also offenbar im Vordergrund. Im Allgemeinen hat dieser Ansatz den Vorteil einer rascheren Wiederbeschäftigung, birgt jedoch das Risiko, dass die Arbeitsuchenden unter Umständen zu schnell einen Arbeitsplatz annehmen müssen, was niedrigere Löhne oder eine schnellere Rückkehr in die Arbeitslosigkeit zur Folge haben kann. In Anbetracht dessen sollten das Ziel der Beschäftigungsstabilität und die Eignung des Arbeitsuchenden für den angebotenen Arbeitsplatz stärker im Auge behalten werden.

3 KERNELEMENTE DES IAP, DIE DEN WIEDEREINGLIEDERUNGSERFOLG BEEINFLUSSEN

Werden die Wiedereingliederungschancen durch die reine Existenz eines IAP verbessert? Der derzeitige Wissensstand reicht zur Beantwortung dieser Frage nicht aus, da man gerade erst damit begonnen hat, die Wirkung der IAPs als „einzige Behandlungsmethode“ zu erforschen[6]. Da die Unterzeichnung eines IAP indessen an mehrere „Behandlungsmethoden“ (das heißt, die oben beschriebenen unterschiedlichen Verfahren und Methoden einer ÖAV) geknüpft ist, können die bestehenden empirischen Daten über die Vorteile und Kosten einer frühzeitigen Intervention, die Häufigkeit der Intervention und die den verschiedenen Kunden auferlegten Sanktionen herangezogen werden. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Ergebnisse sozialer Experimente, die in den letzten Jahren in mehreren europäischen Ländern durchgeführt wurden.

Zahlreiche frühere Studien haben gezeigt, dass die breit gefasste Kategorie „Dienste und Sanktionen“ oder „Beratung und Überwachung“ den Erfolg der Arbeitssuche oder den Sozialleistungsausstieg spürbar beeinflussen. So stellte Kluve (2006) im Rahmen einer Meta-Analyse bestehender länderübergreifender europäischer Daten fest, dass Programme der Kategorie „Dienste und Sanktionen” mit einer um 40 bis 50 % höheren Wahrscheinlichkeit eine positive Wirkung verzeichnen als traditionelle Schulungsprogramme. In einer anderen Meta-Analyse gelangten Card et al. (2009) zu dem Ergebnis, dass Beratung eine positive Wirkung auf die Wiederbeschäftigungschancen hatte.

Die geschätzte Wirkung auf die Wiederbeschäftigung und die Beschäftigungsdauer scheint allerdings je nach Land, Art des bewerteten Programms und den Merkmalen der Teilnehmer zu variieren. So deutet eine Untersuchung der Überwachungswirkung in den Niederlanden darauf hin, dass die Überwachung nur im Falle geringer individueller Beschäftigungsaussichten effektiv ist, während Kluve (2006) zu dem Ergebnis kam, dass die Überwachung mehr Wirkung bei guten Beschäftigungsaussichten zeigt. Wieder anderen Studien zufolge (z. B. Lalive et al., 2005) ist die Überwachung effektiver, wenn sie durch eine glaubwürdige Androhung von Sanktionen ergänzt wird, um die Arbeitsuchenden zu aktivieren.

[6] Es gibt lediglich eine Studie von Schneider (2009), die den Erfolg der Arbeitssuche aufgrund einer Eingliederungsvereinbarung analysiert. Die Autorin stellte fest, dass eine EGV die Bemühungen der Empfänger des ALG II (soziale Grundsicherung in Deutschland) zwar kurzfristig verstärkt, diese Bemühungen aber nicht zwangsläufig die Beschäftigungschancen erhöhen. Die fehlende Wirkung könnte ihre Ursache in der besonders hohen Teilnahme an Workfare-Programmen sowie in der geringen Arbeitsmarktnähe der Grundsicherungsempfänger im Vergleich zu den Empfängern einer Arbeitslosenunterstützung haben.

3.1 Die Vorteile einer frühzeitigen Intervention könnten deren Kosten überwiegen

Wichtig ist auch die Frage, ob ein individueller Ansatz in einem frühen Stadium sinnvoll ist, da das Problem der Mitnahmeeffekte entsteht. Wiegen die Vorteile einer frühzeitigen Einschätzung, gefolgt von gezielter Unterstützung zur Reduzierung der nachteiligen Folgen einer (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, die potenziellen Mitnahmeeffekte einer frühzeitigen Intervention wieder auf? In allen betrachteten Ländern werden IAPs in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit geschlossen, wobei der spätere Beginn eines intensiven Fallmanagements in Dänemark und dem Vereinigten Königreich hauptsächlich eine Frage der verfügbaren Mittel ist. In beiden Ländern wird darauf verwiesen, dass eine frühzeitige Intervention zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten und den damit verbundenen Kosten führt[7]. Trotz des allgemeinen Trends zu einer frühzeitigen Aktivierung haben nur wenige Folgenabschätzungen versucht, die möglichen Effizienzgewinne einer frühzeitigen, auf Kundendifferenzierung (Profilen) basierten Intervention zu quantifizieren und mit denen einer „Abwarten-und-sehen-was-passiert-Strategie“ zu vergleichen.

Mehr intensive persönliche Gespräche kosten Zeit und Geld. Der für die angestrebte Kontaktdichte und Interventionshäufigkeit erforderliche Betreuungsschlüssel bildet einen festen Bestandteil der Aktivierungsstrategien. Umfassende Folgenabschätzungen erfolgreicher ÖAV-Verfahren und -Methoden in der Schweiz (für versicherte Kunden) und in Deutschland (für Sozialhilfeempfänger) zeigen, dass ein günstiger Betreuungsschlüssel den Wiedereingliederungserfolg tatsächlich beeinflusst[8]. Diese Ergebnisse werden durch experimentelle Studien aus Frankreich und Deutschland bestätigt. Kosten-Nutzen-Rechnungen im Rahmen eines großangelegten Modellprojekts der deutschen Bundesagentur für Arbeit deuten darauf hin, dass die Kosten für die Einstellung zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte (Fallbelastung 1:40 in teilnehmenden und 1:100 in nicht teilnehmenden Dienststellen) nach etwa zehn Monaten durch sinkende Leistungsausgaben wettgemacht wurden (Hainmüller et al., 2011). Die Berechnungen ergaben, dass ein verbesserter Betreuungsschlüssel nicht nur Quote und Dauer der Arbeitslosigkeit vor Ort, sondern auch die kurz- bis mittelfristigen Wiederbeschäftigungsquoten positiv beeinflusste. Mit anderen Worten: Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer wurde durch die geringere Fallbelastung um 10 Tage verkürzt.

---

[7] Die Evaluierung eines Segmentierungsversuchs im Vereinigten Königreich ergab, dass die Vorhersagen des statistikbasierten Profilings in 70 % der Fälle korrekt waren. Allerdings machte der relativ kurze Anstieg in der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosenunterstützung, die aufgrund falscher Vorhersagen gezahlt werden musste, die Ersparnisse wieder zunichte, da 90 % der Leistungsempfänger das Arbeitslosenregister innerhalb eines Jahres verlassen (Driskell, 2005).

[8] Die Hauptergebnisse der „zweiten Evaluierungswelle“ aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen in der Schweiz sind hier zusammengefasst: http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/index.html?lang=de; der Endbericht zur Evaluation der deutschen „Experimentierklausel“ steht auf dieser Seite als Download zur Verfügung: http://www.bmas.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Publikationen_Suche_Formular.html#suchanker

Die Kosteneffektivität einer höheren Kontaktdichte – zumindest was die arbeitslosen Neuzugänge betrifft – wird durch dänische Studien bestätigt, und die Ergebnisse einer Reihe sozialer Experimente auf Grundlage kontrollierter, randomisierter Versuche sind gleich in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich. So sollte mit einem von der dänischen Arbeitsmarktverwaltung in Auftrag gegebenen kontinuierlichen Evaluierungsprogramm herausgefunden werden, welche Maßnahmen (Gespräche bzw. Programme bzw. Synergien) auf kostengünstigste Weise dieselbe Wirkung erzielen. Das erste Experiment umfasste einen stärkeren Kundenkontakt (wöchentliche Einzelgespräche, vierzehntägige Gruppengespräche) sowie ein früheres Einsetzen der obligatorischen Vollzeitaktivierung (nach 13 Wochen) für arbeitslose Neuzugänge. In der „Behandlungsgruppe" konnte die Arbeitslosigkeitsdauer um 3 Wochen verkürzt werden. Zudem erwies sich die neue Interventionsstruktur als kosteneffektiv, da eine Kosten-Nutzen-Analyse des dänischen Wirtschaftsrats Nettoersparnisse von rund 2 000 EUR pro Arbeitslosigkeitsperiode ergab.

Eine weitere Analyse, mit der festgestellt werden sollte, welche Verfahren bei wem funktionieren, demonstrierte, dass Frauen positiver auf Gespräche, Männer dagegen auf eine frühzeitige Aktivierung (bzw. deren Androhung) reagierten. Interessanterweise wurde bei weiteren Versuchen mit derselben Maßnahmenstruktur jedoch überhaupt keine Wirkung bei *krank geschriebenen und gefährdeteren Langzeitarbeitslosen* festgestellt (Vikström et al., 2011).

3.2 Die einflussreiche Rolle der Fallmanager

In allen betrachteten Ländern werden die Arbeitsuchenden stets vom selben ÖAV-Mitarbeiter betreut, der somit der einzige Ansprechpartner im Verlauf der Arbeitssuche ist. Dadurch wird diesem Berater eine kritische Aufgabe zuteil, denn die Qualität des Fallmanagementverfahrens wird in entscheidendem Maße durch seine Kompetenzen und Erfahrungen beeinflusst. Frölich et al. (2007) ermittelten anhand von statistischen Daten, die Arbeitsuchenden ihrem ÖAV-Berater zuordnen, zahlreiche Eigenschaften eines Fallmanagers, die die Wiederbeschäftigungsquoten beeinflussen: So hatten eine spezielle Ausbildung[9] und Erfahrung eine positive, Alter eine negative Wirkung. Behncke et al. (2010b) stellten zudem eine um drei Prozentpunkte bessere Beschäftigungswirkung fest, wenn der Fallmanager und die arbeitslose Person dasselbe Geschlecht, dasselbe Alter, dieselbe Nationalität und dasselbe Bildungsniveau hatten.

Umfragen unter Fallmanagern bestätigen, dass sie einen gewissen Ermessensspielraum bei der Arbeit mit ihren Kunden haben. Nicht nur ihre Einstellung und ihr Verhalten, sondern auch die Art und Weise, in der sie Dienste bereitstellen und die Kunden bestimmten Programmen zuweisen, wirkt sich auf das

[9] In der Schweiz handelte es sich hier speziell um den „*Eidgenössischen Fachausweis mit Spezialisierung Personalberatung".* Fallmanager mit einem Hochschulabschluss erzielten dagegen weniger günstige Ergebnisse.

Ergebnis aus. Eine Analyse ausführlicher Daten aus der Schweiz, die die Zuordnung von Arbeitsuchendem und Fallmanager ermöglichen, gab zu erkennen, dass Verhalten und Einstellung des Fallmanagers einen signifikanten Einfluss auf die Vermittlungswahrscheinlichkeit haben. So stellten Behncke et al. (2010a) fest, dass „strenge“ Vermittlungsfachkräfte, die ihre Kunden ohne deren Zustimmung an Arbeitsstellen und Programme verwiesen, kurz- und mittelfristig gesehen mehr Erfolg hatten, als solche, die mehr Wert auf ein kooperatives und harmonisches Verhältnis zu ihren Kunden legten.

Dies spiegelt auch einige Erkenntnisse des oben genannten Experiments in Deutschland wider. Bei Entflechtung der Kausalwege für die positiven Wiederbeschäftigungsfolgen eines verbesserten Betreuungsschlüssels stellten Hainmüller et al. (2011) fest, dass erfolgreiche Geschäftsstellen proaktiver wurden. Sie verbesserten die Überwachung und verhängten mehr Sanktionen über Kunden mit geringen Eigenbemühungen. Andererseits registrierten erfolgreiche Geschäftsstellen auch mehr Stellenangebote, was darauf schließen lässt, dass Vermittlungsfachkräfte mit besserem Kontakt zu örtlichen Betrieben auch einen besseren Vermittlungsdienst anbieten können.

Übereinstimmend mit der Annahme, dass Fallmanager über ein hohes Maß an Einfluss verfügen, stellte Lagerström (2011) fest, dass die Erfolge schwedischer Fallmanager bei der Wiedereingliederung ihrer Kunden in den Arbeitsmarkt drastisch variierten. Der Autor untersuchte allerdings nicht das Verhalten der Fallmanager, sondern vielmehr ihre unterschiedlichen Strategien, insbesondere was die Platzierung der Arbeitsuchenden in einer bestimmten Programmart betraf. Fallmanager, die ihre Kunden für eine „Klassenzimmerschulung“ einschreiben, sind insgesamt weniger erfolgreich als diejenigen, die ihre Kunden bei der eigentlichen Arbeitssuche unterstützen. Da diese Ergebnisse jedoch den früheren Evaluierungsergebnissen von Programmeffekten entsprechen, ist eine kausale Interpretation recht schwierig.

3.3 Überwachung und Sanktionen: positive Effekte bei der Arbeitssuche gegenüber negativen Effekten bei der Beschäftigungsstabilität

Die Prävalenz von Aktivierungsmaßnahmen unter dem Motto „Arbeit hat Vorrang“ und der hohe Prozentsatz an Kunden, die keine nachhaltige Beschäftigung finden und immer wieder in die Leistungsabhängigkeit zurückkehren, sind Aspekte, über die man sich in vielen Ländern Gedanken macht (die Erfahrungen einzelner Länder sind bei Eichhorst et al., 2008, zu finden). Offenbar besteht ein Zielkonflikt zwischen einer raschen Vermittlung und einer Vermittlung in eine dauerhafte Beschäftigung. Angesicht der Forderung nach „Arbeit hat Vorrang“, die noch durch Rechtsvorschriften (wie etwa, jedes Arbeitsangebot annehmen zu müssen) gestützt wird, werden Überwachung und Sanktionen zu einer „Drohung“, die den beobachteten „Drehtüreffekt“ unter Umständen verstärkt.

Internationale Erkenntnisse über Sanktionen sowie deren Kontext und Folgen zeigen, dass sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, eine reguläre Beschäftigung zu

finden. Die meisten Studien – sowohl über versicherte als auch nicht versicherte Kunden – stellten fest, dass Leistungssanktionen die Reintegration in den Arbeitsmarkt beschleunigen und unabhängig von Sanktionsumfang und -dauer einen positiven Wiederbeschäftigungseffekt haben. Nach einer Analyse schweizerischer Daten kamen Lalive et al. (2005) zu dem Schluss, dass die Wiederbeschäftigungsquote bei Verhängung einer Leistungssanktion um 45 % steigt und sich die Arbeitslosigkeitsdauer um etwa drei Wochen von 33 auf 30 Wochen verkürzt. Ähnlich stellte Svarer (2010) anhand dänischer Daten fest, dass sich die Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit nach Auferlegung von Sanktionen um über 50 % erhöht.

Aktuellere Studien aus der Schweiz und Schweden zeigen indessen, dass Sanktionen eine negative Wirkung auf die *Qualität* der Arbeitsplätze haben, die Arbeitslose unter Androhung einer Leistungskürzung erhalten. Diese Ergebnisse werden von der Studie von Arni et al. (2009) bestätigt: Die Androhung und die Verhängung von Sanktionen steigern zwar die Wiederbeschäftigungsquote, aber auch das erneute Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, da bei einer Leistungskürzung die Qualität der Wiederbeschäftigung sowohl im Hinblick auf deren Dauer als auch die Einkommenshöhe niedriger ist.

Aufschlussreich ist überdies die Wirkung, die die oben genannten sozialen Experimente in Dänemark auf die Arbeitsplatzstabilität hatten. So stellten Blasco und Rosholm (2011) bei ihrer Untersuchung der langfristigen Folgen des ersten Experiments unter arbeitslosen Neuzugängen fest, dass die neue Kontaktstrategie zwar die wiederholte Arbeitslosigkeit unter Männern, nicht aber unter Frauen, deutlich verringerte. Im Gegensatz zu früheren (suggestiven) Ergebnissen, laut denen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch Drohungen beschleunigt wird, war der größte Teil (80 %) der Wirkung auf die Arbeitsplatzstabilität einem effizienteren Vermittlungsverfahren zuzuschreiben, was wiederum darauf hindeutet, dass das Beratungselement der Gespräche wichtiger ist als das Überwachungselement.

4 IMPLIKATIONEN FÜR ÖAV-DIENSTE

Welche Bedeutung haben diese Ergebnisse für die allgemeine Bereitstellung der ÖAV-Dienste? Auch wenn es nicht möglich ist, das Verfahren eines bestimmten Landes als eindeutig bestes Beispiel zu ermitteln, so liefern Forschungsergebnisse und die in den verschiedenen Ländern gesammelten Erfahrungen doch einige nützliche Erkenntnisse.

- Profiling und geeignete Bewertungsinstrumente können zu einer gezielteren Unterstützung beitragen und somit die Kosten der Mitnahmeeffekte reduzieren. Es wäre nicht kosteneffizient, alle Arbeitsuchenden in Aktivierungsprogramme zu bringen. Andererseits wäre es infolge zunehmend heterogener Kundengruppen wahrscheinlich sehr kostspielig, Arbeitslose mit beträchtlichen Vermittlungshindernissen bis zu zwölf Monate lang auf eine effektive Unterstützung warten zu lassen.

- Die durchschnittliche Länge des Intervalls zwischen intensiven Gesprächen ist zwar von Bedeutung, feste Gesprächstermine sind jedoch nicht unbedingt vorzuziehen. Dauer und Häufigkeit der Gespräche müssen daher nicht für alle Arten von Arbeitsuchenden identisch sein, vor allem dann nicht, wenn anhand von Profiling diejenigen Gruppen ermittelt werden können, die wahrscheinlich auch ohne Unterstützung einen neuen Arbeitsplatz finden. Der für eine intensive Interventionsstrategie erforderliche Betreuungsschlüssel hat offenbar eine kausale Wirkung auf die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer. Eine geringere Fallbelastung ist kosteneffektiv, wenn die höheren Ausgaben durch Ersparnisse aufgrund geringerer Leistungsansprüche wettgemacht werden.
- Für die Kernelemente der EGV wie Überwachung und Sanktionen gibt es weder eine Patentlösung noch ein Verfahren, das den Bedürfnissen jedes Einzelnen entspricht. Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Überwachung und Sanktionen eine wichtige Voraussetzung für die Aktivierung von Arbeitsuchenden sind und die Wiedereingliederung deutlich beschleunigen, während das Beratungselement wahrscheinlich wichtiger ist, wenn man eine höhere Arbeitsplatzstabilität erzielen will. Dies lässt darauf schließen, dass IAP-Methoden, die auf „gegenseitiger Verpflichtung“ beruhen, durch eine hochwertige Betreuung und berufliche Beratung ergänzt werden müssen**.**
- Bei der Anfertigung und Umsetzung eines IAP müssen Fallmanager eine doppelte Funktion erfüllen: Sie müssen nicht nur beraten und motivieren, sondern auch Ansprüche stellen und Sanktionen verhängen. Diese Gegensätzlichkeit ließe sich vermeiden, wenn die endgültige Sanktionsentscheidung beispielsweise von speziellen Fachkräften innerhalb oder außerhalb der Geschäftsstelle getroffen würde.
- Welche Strategien funktionieren, hängt stark vom Profil des Arbeitsuchenden ab. Schwer vermittelbare Personen haben in der Regel ein erhebliches Fähigkeitsdefizit und nur wenig Motivation, ins Erwerbsleben zurückzukehren. Häufigere intensive Gespräche mit Fallmanagern und/oder ein frühzeitigeres Einsetzen obligatorischer Aktivierungsmaßnahmen haben sich zwar als effektiv für „Aktivierungs-/Beratungskunden“ erwiesen, zeigen aber weniger Wirkung bei Kunden mit komplexen Profilen (Langzeitarbeitslose, berufliche Wiedereinsteiger wie behinderte oder krank geschriebene Personen).
    - Diese Kunden würden vermutlich stärker von einem intensiveren Fallmanagement und weniger von Pflichtmaßnahmen profitieren. Auch die Aufhebung strenger Überwachungs- und Sanktionsstrategien für Personen, die nur geringe Chancen haben, ohne Unterstützung einen regulären Arbeitsplatz zu finden, könnte sich gegebenenfalls als Vorteil erweisen. Es ist jedoch wichtig, genau zu wissen, welche Kunden gefährdet und kaum oder gar nicht in der Lage sind, ihr Verhalten zu ändern.
- Zu starre Vorgaben, wie etwa zu viele *Pro-forma*-Bewerbungen oder Druck auf die Arbeitsuchenden, die nächstbeste – und nicht ihrem Profil entsprechende – Stelle anzunehmen, sind zu vermeiden. Diese Regel gilt auch für Arbeitgeber. Werden dem Arbeitgeber ungeeignete Kandidaten zu einem Vorstellungsgespräch geschickt, schadet dies mehr als es nützt. Hingegen ist

eine sorgfältige Bewerberauswahl nicht nur ausschlaggebend für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung, sondern trägt auch dazu bei, den Kontakt zum Unternehmen zu verbessern.

- Zwar gibt es nur wenige konsolidierte Ergebnisse aus Programmen, die die Beibehaltung eines Arbeitsplatzes unterstützen und eine wiederholte Arbeitslosigkeit verringern; die Nachbetreuung nach einer erfolgreichen Vermittlung könnte jedoch ein vielsprechender Ansatz sein. Doch obwohl eine kontinuierliche Unterstützung nach Arbeitsantritt unter Umständen maßgeblich dazu beitragen kann, die Chancen einer dauerhaften Erwerbstätigkeit zu verbessern, besteht in den meisten Ländern noch immer ein Mangel an solchen Diensten.
- Arbeitsplatzstabilität wird ein wichtiger Faktor bei Leistungsbeurteilung und Vergütung der beauftragten Dienstleister sein. Würden organisatorische Leistungsziele und die individuelle Vergütung stärker an die erzielte Beschäftigungsstabilität geknüpft, könnte dies dazu führen, dass die Nachbetreuung auch im öffentlichen Sektor mehr Beachtung erhält.
- Welche Methoden letztendlich funktionieren, hängt auch von der lokalen/regionalen Arbeitsmarktlage ab. Unklar ist jedoch, ob beispielsweise ein besserer Betreuungsschlüssel auch bei hoher Arbeitslosigkeit und einer geringen Zahl freier Stellen dieselben Effekte erzielt. Doch selbst in Zeiten einer Rezession herrscht viele Bewegung auf den regionalen Arbeitsmärkten. Gut organisierte Beratungs- und Überwachungsverfahren sind daher auch in Krisenzeit von Bedeutung.

ANHANG 1: ANALYSE DER INHALTE VON EINGLIEDERUNGSVEREINBARUNGEN (EGV)

Für SGB-III-Kunden (Arbeitsförderung) und SGB-II-Kunden (Grundsicherung) in Deutschland

	SGB III (Ü25)	SGB II (Ü25)	
	Zugang	Gesamt	Zugang
Stichprobe: Zahl der EGVs	163	119	62
Formuliertes Ziel			
Kein Ziel genannt	4	6	3
Integration in den (1.) Arbeitsmarkt; Arbeitsaufnahme; Verkürzung bzw. Beendigung der Arbeitslosigkeit	143	83	47
Andere Ziele	16	30	12
Verpflichtungen der Agentur			
Unterstützung bei der Arbeits- und Ausbildungssuche	122	10	6
Kostenübernahme Bewerbung	92	83	47
Internetveröffentlichung Bewerberprofil	118	51	26
Vermittlungsvorschläge	138	87	47
Unverbindliches Angebot, Anmeldung/Einleitung mindestens einer Maßnahme	81	83	38
Verpflichtungen der Kundinnen/Kunden			
Anfertigung/Überarbeitung schriftlicher Bewerbungsunterlagen	23	28	19
Bewerbungen	155	89	48
davon: mit Nachweis der Bewerbungen	105	71	42
davon: konkrete Anzahl monatlicher Bewerbungen	57	67	35
Durchschnittliche Zahl der monatlichen Bewerbungen	7,1	5,2 bis 5,4	
Teilnahme an mindestens einer konkreten Maßnahme	45	54	22

Quelle: Schütz et al. (2011b), Tabelle 17, S. 137

ANHANG 2: LITERATURHINWEISE

Arni, P., Lalive, R. und J. van Ours (2009): How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. IZA Discussion Paper 4509.

Behncke, S., Frölich, M. und M. Lechner (2010a): Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes? Journal of the Royal Statistical Society: 173: 67-92 (26).

Behncke, S., Frölich, M. und M. Lechner (2010b): A caseworker like me – Does the similarity between the unemployed and their caseworkers increase job placements? The Economic Journal, 120 (Dezember), 1430–1459.

Blasco, S. und M. Rosholm (2011): The Impact of Active Labour Market Policy on Post-Unemployment Outcomes: Evidence from a Social Experiment in Denmark; IZA Discussion Paper No. 5631, April 2011.

Card, D., Kluve, J. und A. Weber (2009): Active labor market policy evaluations: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper No 4002.

Driskell, W. (2005): Customer Segmentation: Statistical profiling using the Work and Pensions Longitudinal Study. DWP Policy Working Paper.

Freud, D. (2007): Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work. An independent report to the Department for Work and Pensions.

Frölich, M., Lechner, M. und S. Behncke (2007): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung der Stellensuchenden. SECO-Publikationen Arbeitsmarktpolitik N° 20 (1.2007).

Hainmueller, J., Hofman, B., Krug, G. und K. Wolf (2011): Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Active Labor Market Policies? New Evidence from German Employment Offices. Laser Discussion Papers – Paper No. 52, September 2011.

Kluve, J. (2006): The effectiveness of European active labor market policy. Labour Economics 17: 904.918.

Eichhorst, W. Kaufmann, O. und R. Konle-Seidl (2008): Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Springer Verlag Berlin, Heidelberg.

Lalive, R., van Ours, J. und J. Zweimüller (2005): The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. Journal of the European Economic Association, Vol 3, Issue 6, 1386-1417, December 2005.

Lagerström, J. (2011): How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices, IFAU Working Paper Series 2011:10.

OECD Employment Outlook (2007): Chapter 5, Activating the unemployed: What countries do, Paris.

OECD (2010): Activation policies in Switzerland: OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 112, 21 October 2010.

Schneider, J. (2010): Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Dissertation Freie Universität Berlin 2010.

Schütz, H., Kupka, P., Koch, S. und B. Kaltenborn (2011a): Eingliederungs-vereinbarungen in der Praxis. Reformziel noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011.

Schütz, H., Steinwede, J., Schröder, H., Kaltenborn, B., Wielage, N., Christe, G. und P. Kupka (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibilothek 330.

Svarer, M. (2011*):* The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. Economica, Vol. 78, issue 312, 751-778, October 2011.

Vikström, J., Rosholm M. und M. Svarer (2011): The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence From a Social Experiment and Non-Parametric Methods, WP 11-04, Aarhus University, March 2011.