

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Helmut Rudolph, Michael Müntnich

„Profiling“ zur Vermeidung von
Langzeitarbeitslosigkeit
Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

„Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit

Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt

Helmut Rudolph und Michael Müntnich*

Der Beitrag berichtet erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt „Profiling“, das vom 1.12.1999 bis 30.6.2001 in drei Arbeitsämtern mit finanzieller Förderung der EU-Kommission durchgeführt wurde. Im Projekt wurden zwei gleichrangige Ziele verfolgt: die Entwicklung und Erprobung eines Profiling-Instruments zur frühzeitigen Identifizierung von Arbeitslosen mit erhöhtem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit, sowie die Erprobung einer möglichen Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit durch frühzeitiges Case-Management. Das Projekt war so angelegt, dass durch eine zufällig gebildete Kontrollgruppe die Treffsicherheit des Profiling-Instruments und die Wirkung des Case-Managements evaluiert werden konnten.

Das im Projekt entwickelte Profiling-Instrument besteht aus einer Liste statistischer Merkmale der neu registrierten Arbeitslosen und einer Checkliste für eine Vermittlereinstufung zu Eingliederungsschwierigkeiten in Bezug auf Qualifikation, Mobilitätsbereitschaft, Motivation und Verhalten. Zusätzlich gaben die Vermittler eine Einschätzung in Bezug auf das Risiko möglicher Langzeitarbeitslosigkeit ab. Das Profiling-Instrument hat eine gewisse prognostische Trennung in Gruppen von Arbeitslosen ohne erkennbares Risiko und mit erhöhtem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit ermöglicht. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit und die Einmündungshäufigkeit in Arbeit unterscheiden sich zwischen den Gruppen.

Nach bisherigen Ergebnissen hat das Case-Management im Modellprojekt kurzfristig nicht zu besserer Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit geführt. Qualität und Stabilität der Eingliederung konnten jedoch (noch) nicht erhoben werden.

Gliederung

1 Einleitung

2 Prävention statt Reaktion

3 Projektansatz und Projektorganisation

3.1 Projektansatz und Projektorganisation

3.2 Projektablauf

4 Das Profiling-Instrument

4.1 Auswahlregel

4.2 Profiling-Bogen

4.3 Entscheidungsregel

4.4 Kontrollgruppe und Evaluierungsdesign

5 Implementation in den Arbeitsämtern

5.1 Strukturdaten der Modellämter und Arbeitsmarkt

5.2 Handhabung Profiling-Bogen

5.3 Plausibilität der Auswahl

5.4 Vermittlungsrelevante Merkmale

5.5 Freiwilligkeit und Verbindlichkeit der Case-Management-Teilnahme

6 Implementation des Case-Managements

6.1 Aufgaben der Case-Manager

6.2 Case-Management

6.3 Dokumentation der Trägeraktivitäten

7 Empirische Evaluierung des Projektes

7.1 Evaluierungskonzept und Datenquellen

7.2 Empirische Ergebnisse

8 Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen

9 Literaturverzeichnis

10 Anhang

10.1 Profiling-Bogen

10.2 Der „Kansmeter“ der niederländischen Arbeitsverwaltung

1 Einleitung

Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit¹ durch Prävention ist zunehmend zu einem Leitgedanken der Arbeitsmarktpolitik geworden. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat ihn durch Aufnahme in die geschäftspolitischen Schwerpunkte für die Orientierung der Vermittlung hervorgehoben. Sie greift damit die in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union und den Nationalen Aktionsplänen vereinbarten Bemühungen zur Prävention auf. Verbindliche Angebote an Arbeitslose durch Vermittlung, Beratung und Qualifizierung sollen so frühzeitig erfolgen, dass der Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit verhindert wird. An dem Erfolg der Bemühungen wird die deutsche Arbeitsmarktpolitik im europäischen Maßstab gemessen.

* Helmut Rudolph ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich 6 „Statistische Methoden und Analysen; Regionale Arbeitsmarktmarktforschung“ des IAB, Michael Müntnich im Bereich 10 „Wissenschaftliche Praxisbegleitung“. Die Autoren bedanken sich bei allen Projektbeteiligten für die Zusammenarbeit und Unterstützung im Projektverlauf. Zwei Referees haben Unstimmigkeiten im Manuskript aufgespürt und wertvolle Hinweise für die Überarbeitung gegeben. Ihnen und den Diskutanten während einer Präsentation auf der EALE-Konferenz 2001 ebenfalls herzlichen Dank. Der Beitrag liegt jedoch in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Über 12 Monate bei Erwachsenen, über 6 Monate bei Arbeitslosen unter 25 Jahren.

Das Job-AQTIV-Gesetz² verpflichtet die Arbeitsämter durch die Neufassung des §6 SGB III ab 2002 zu einer systematischen Abklärung der Stärken und Schwächen jedes Arbeitslosen unmittelbar nach der Arbeitslosmeldung, um die Art der vermittlerischen Eingliederungsbemühungen festzulegen. Mögliche Unterstützungsleistungen mit den Instrumenten des SGB III werden in Eingliederungsvereinbarungen festgehalten. Dadurch werden die Arbeitsämter auch zu einer stärker präventiven Ausrichtung ihrer Aktivitäten verpflichtet, die durch die Öffnung der Instrumente für noch nicht langzeitarbeitslose und auch für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen durch das Gesetz unterstützt wird. Die nach §6 künftig vorgeschriebene frühzeitige Erstellung von „Bewerber-Profilen“ und die Zuordnung von Vermittlungsstrategien wird inzwischen allgemein als „Profiling“ bezeichnet.

Unabhängig von der Gesetzesreform hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zusammen mit der Arbeitsvermittlung in drei Arbeitsämtern das Modellprojekt „Frühzeitige Erkennung des Risikos längerfristiger Arbeitslosigkeit (Profiling) und Entwicklung neuartiger Verfahren zur Verringerung dieses Risikos durch systematisches Fall-Management unter Beteiligung von Dritten“ durchgeführt. Das „Profiling-Projekt“ wurde von der EU-Kommission finanziell unterstützt³.

Das Profiling-Projekt verfolgte zwei gleichrangige Ziele:

1. Die Entwicklung eines Profiling-Instruments zur frühzeitigen Identifikation von Arbeitslosen mit erhöhtem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit auf Basis von lokalen Arbeitsmarktstatistiken und einer Vermittlereinstufung;
2. Die Erprobung eines Case-Managements bei Arbeitslosen mit erhöhtem Eingliederungsrisiko und die Beurteilung einer möglichen präventiven Wirkung durch Vergleich mit einer zufällig ausgewählten Kontrollgruppe.

Die Aufgabenstellung war daher enger als die, vor die sich die Arbeitsverwaltung bei der Umsetzung des Job-AQTIV-Gesetzes gestellt sieht. Das Profiling war auf die Früherkennung potentieller Langzeitarbeitsloser und nicht auf die Klärung der Stärken und Schwächen aller Arbeitslosen ausgerichtet. Als Präventionsstrategie stand in erster Linie das Case-Management zur Verfügung und nicht das gesamte Spektrum der Förderinstrumente des SGB III.

Das Profiling-Instrument wurde in den Arbeitsämtern Oldenburg, Bochum und Karlsruhe erprobt. Knapp 12.000 Profiling-Bögen wurden erstellt und bewertet. Die Case-Manager berieten 865 Arbeitslose. Konzept, Methoden, Durchführung und vorläufige Ergebnisse des Projektes werden in diesem Beitrag dargestellt. Da noch bis Dezember 2000 Profile für Arbeitslose erstellt wurden, beruhen empirische Ergebnisse zum Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit nur auf einer Teilgesamtheit der untersuchten Fälle.

2 Prävention statt Reaktion

Je weniger die eindeutig abprüfbareren Kriterien „Dauer der Arbeitslosigkeit“ oder „Zugehörigkeit zu einer Zielgruppe“⁴ zur

² verabschiedet am 9.11.2001, Bundestagsdrucksache 14/6944.

³ Programm der EU-Kommission: Modernisierung der Arbeitsverwaltungen, Ref.-Nr.: VS/1999/0727.

⁴ definiert anhand objektiver Kriterien wie Alter, Berufsrückkehrer, fehlende Ausbildung oder gesundheitliche Beeinträchtigungen.

⁵ Zum Stand der Präventionsüberlegungen in der EU vgl. Sidelmann et al. (2001) in diesem Heft.

Voraussetzung von arbeitsmarktpolitischer Förderung gemacht werden, desto genauer müssen im Einzelfall Unterstützungsleistungen begründet werden. „Stärken- und Schwächen-Analyse“, „Assessment“ oder „Profiling“ sind Begriffe für Verfahren, mit denen Förderentscheidungen fundiert werden. Ergebnis dieser Verfahren soll eine vernünftige Entscheidung über sinnvolle oder notwendige Such- und Unterstützungsstrategien in der Arbeitsvermittlung sein. Die Wahl der Vermittlungsstrategie beeinflusst schließlich künftige Einkommenschancen der Arbeitssuchenden und die Ausgaben knapper Fördermittel.

Ob Prävention gegen Langzeitarbeitslosigkeit mit entsprechenden Verfahren geleistet werden kann, hängt davon ab, ob

- Faktoren, die ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit bewirken, existieren,
- diese Faktoren mit den verwendeten oder geeigneten Verfahren erfasst werden können,
- geeignete Instrumente zur Verfügung stehen, die das Risiko vermindern können,
- genügend Finanzmittel für den Einsatz der Instrumente zur Verfügung stehen.

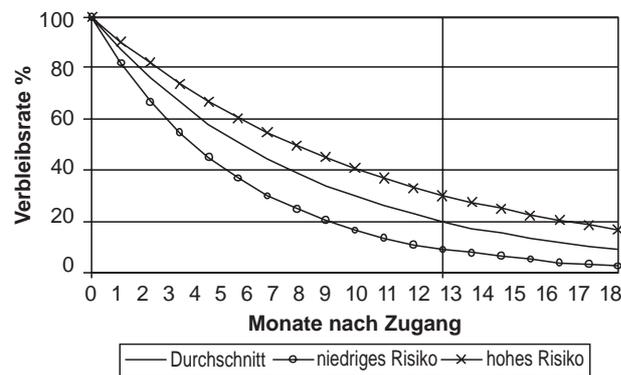
Bei der Forderung nach einer stärker präventiven Ausrichtung der Arbeitsvermittlung werden diese Fragen implizit bejaht, jedoch nicht offen gestellt⁵. Die Arbeitsmarktstatistik weist zwar aus, dass eine schlechte regionale Arbeitsmarktlage, höheres Alter und gesundheitliche Einschränkungen mit erhöhtem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko verbunden sind, jedoch ist unklar, ob die Förderinstrumente das mit diesen Faktoren verbundene Risiko verringern können. Es kann auch bezweifelt werden, dass Alter oder gesundheitliche Einschränkungen kausal für schlechtere Eingliederungschancen sind und nicht nur als Annäherungen (Proxy-Variablen) für verringerte Leistungsfähigkeit und Produktivität als eigentlicher Ursache anzusehen sind. Außerdem beeinflusst auch der Zufall im Einzelfall, ob und wann eine passende Stelle für einen Arbeitssuchenden zur Verfügung steht. Ist die Eingliederung stärker vom Zufall als von diagnostizierbaren Eigenschaften des Arbeitslosen und des Arbeitsmarktes abhängig, so könnten sich Präventionsbemühungen als ineffektiv erweisen. Des Weiteren würde sich selbst bei präziser Diagnose, aber unzureichenden Finanzmitteln, kaum eine Präventionswirkung einstellen, sondern nur eine Zuteilungsrolle aus der Risikoerschätzung entstehen.

Präventionsanstrengungen gegen Langzeitarbeitslosigkeit erscheinen trotz der Vorbehalte grundsätzlich sinnvoll. Denn mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird die Integration in den Arbeitsmarkt immer schwieriger. Arbeitslose verlieren den Anschluss an die technischen und fachlichen Entwicklungen in ihrem Beruf ebenso wie Selbstbewusstsein und sozialen Rückhalt. Arbeitgeber vermuten bei Langzeitarbeitslosen verstärkt persönliche oder fachliche Defizite. Die Arbeitsverwaltung gibt zunächst über längere Zeiträume Mittel für Lohnersatzleistungen aus, bevor sie mit zusätzlichen Aufwendungen durch aktive Förderung gegen Langzeitarbeitslosigkeit angeht. Prävention soll solche Probleme verringern und Finanzmittel von passiven Lohnersatzleistungen in aktive Förderung umschichten.

Die Vermittler treffen täglich aufgrund ihrer Erfahrungen Entscheidungen über Eignungen von Arbeitslosen für bestimmte Stellen und über erforderliche Unterstützungsmaßnahmen. Diese Erfahrungen sollten daher systematisch für Präventionsanstrengungen herangezogen werden.

Statistische Analysen des Abgangsprozesses aus Arbeitslosigkeit zeigen, dass innerhalb der ersten 3 Monate knapp 40% der Arbeitslosen bereits wieder aus der Arbeitslosigkeit ausgeschieden sind. Die Verbleibskurve zeigt schematisch, welcher Anteil der neu registrierten Arbeitslosen in Abhängigkeit von der Dauer durchschnittlich nach einer bestimmten Zeit noch registriert ist (Abbildung 1). Am Anfang fällt die Kurve schneller als nach einigen Monaten. Darin spiegeln sich die Sortierprozesse im Arbeitsmarkt wider, bei denen gut qualifizierte Bewerber nach kurzer Dauer, weniger qualifizierte Bewerber immer langsamer die Arbeitsuche beenden. Differenziert man die Verbleibskurve für verschiedene Arbeitsmarktreionen oder für Personengruppen mit unterschiedlichen Chancen, so erhält man Verbleibskurven mit steilerem oder flacherem Verlauf. Der Wert der Kurve nach 12 Monaten gibt gerade den Anteil der Kohorte wieder, der langzeitarbeitslos wird: die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit.

Abbildung 1: Die Verbleibskurve



Für das Profiling heißt das, je früher die Entscheidung über Präventionsmaßnahmen getroffen werden soll, desto größer sind die Fallzahlen und damit die Aufwände für die Ermittlung der Risikogruppe. Damit wird auch die Gefahr größer, Arbeitslosen Unterstützung anzubieten, die ohnehin in kurzer Frist ihre Arbeitslosigkeit beendet hätten. Je später die Entscheidung getroffen wird, desto weniger Zeit bleibt für Prävention. Aus Kostengründen ist also abzuwägen, zu welchem Zeitpunkt Profiling optimal durchzuführen ist. Dabei ist auch entscheidend, wie treffsicher die Risikoprognose im Einzelfall ausfällt.

In Kenntnis dieser Problematik wurde im Modellprojekt daher der Frage nachgegangen, ob eine auf den Erfahrungen der Vermittler beruhende Risikoeinstufung mit Berücksichtigung von Informationen aus der Arbeitsmarktstatistik eine ausreichende Prognosekraft für vermittelnde Entscheidungen haben könnte und ob vertieftes Assessment und die Arbeitsuche begleitendes Case-Management den Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit verringern können.

⁶ Ausschreibung der EU-Kommission DG A/3 VP/1999/015

⁷ Autorensgemeinschaft (1998), S.17

⁸ Helmut Rudolph: Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. IAB-Werkstattbericht Nr.14 vom 19.11.1998. vgl. auch Cramer/Karr (1992) für eine Analyse des deutschen Arbeitsmarktes; Hasluck (1997) zu einer internationalen Übersicht.

⁹ Frankreich: Co-Pilote Insertion, USA: The Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS), Kanada: The Service and Outcome Measurement System (SOMS), Australien: The Jobseeker Screening and Assessment Instruments (JSAI).

3 Projektansatz und Projektorganisation

3.1 Projektansatz und Projektorganisation

Das IAB und die Unterabteilung „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ der BA vereinbarten im Herbst 1999 ein Modellprojekt „Frühzeitige Erkennung des Risikos längerfristiger Arbeitslosigkeit (Profiling) und Entwicklung neuartiger Verfahren zur Verringerung dieses Risikos durch systematisches Fall-Management unter Beteiligung von Dritten“ in drei Arbeitsämtern. Sie beantragten und erhielten dafür Fördermittel aus dem Programm der EU-Kommission zur Modernisierung der Arbeitsverwaltungen⁶.

Ausgangspunkte der Überlegungen für das Projektkonzept waren:

- die Forderungen nach verstärkter Prävention zur Verhinderung der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit aus den Richtlinien zur europäischen Beschäftigungsstrategie und den geschäftspolitischen Zielen der BA,

- das „Angebotskonzept“ der Arbeitsvermittlung, das eine differenzierte Behandlung der Anliegen von Arbeitssuchenden vorsieht und Entscheidungen erfordert, welchen Personen eine erweiterte Betreuung in Form von Intensivberatung zukommen soll,

- die IAB-Agenda '98⁷ mit Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, um der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Verhärtung von Arbeitslosigkeit bei Problemgruppen durch Früherkennungssysteme und frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen zu begegnen,

- die Arbeitsmarkt-Statistiken der BA, die zeigen, dass ein stabiler Zusammenhang zwischen dem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und bestimmten Merkmalen der Arbeitslosen sowie des regionalen Arbeitsmarktes bestehen⁸.

- die Erfahrungen anderer Länder⁹ mit Profiling-Verfahren unterschiedlicher Ausrichtung, insbesondere das „Kansmeter“-Verfahren der niederländischen Arbeitsverwaltung (siehe Anhang).

Das Projektkonzept wurde von einem Arbeitskreis aus Mitarbeitern der Hauptstelle, beteiligten Arbeits- und Landesarbeitsämtern sowie dem IAB gestaltet. Gemeinsam mit den Trägern stimmte der Arbeitskreis die erforderlichen Vorgehensweisen ab. Die Aufgabe des IAB bestand in der Entwicklung des methodischen Konzepts des Projektes und des Profiling-Instruments, der Organisation des Datenflusses und der empirischen Evaluierung der Ergebnisse.

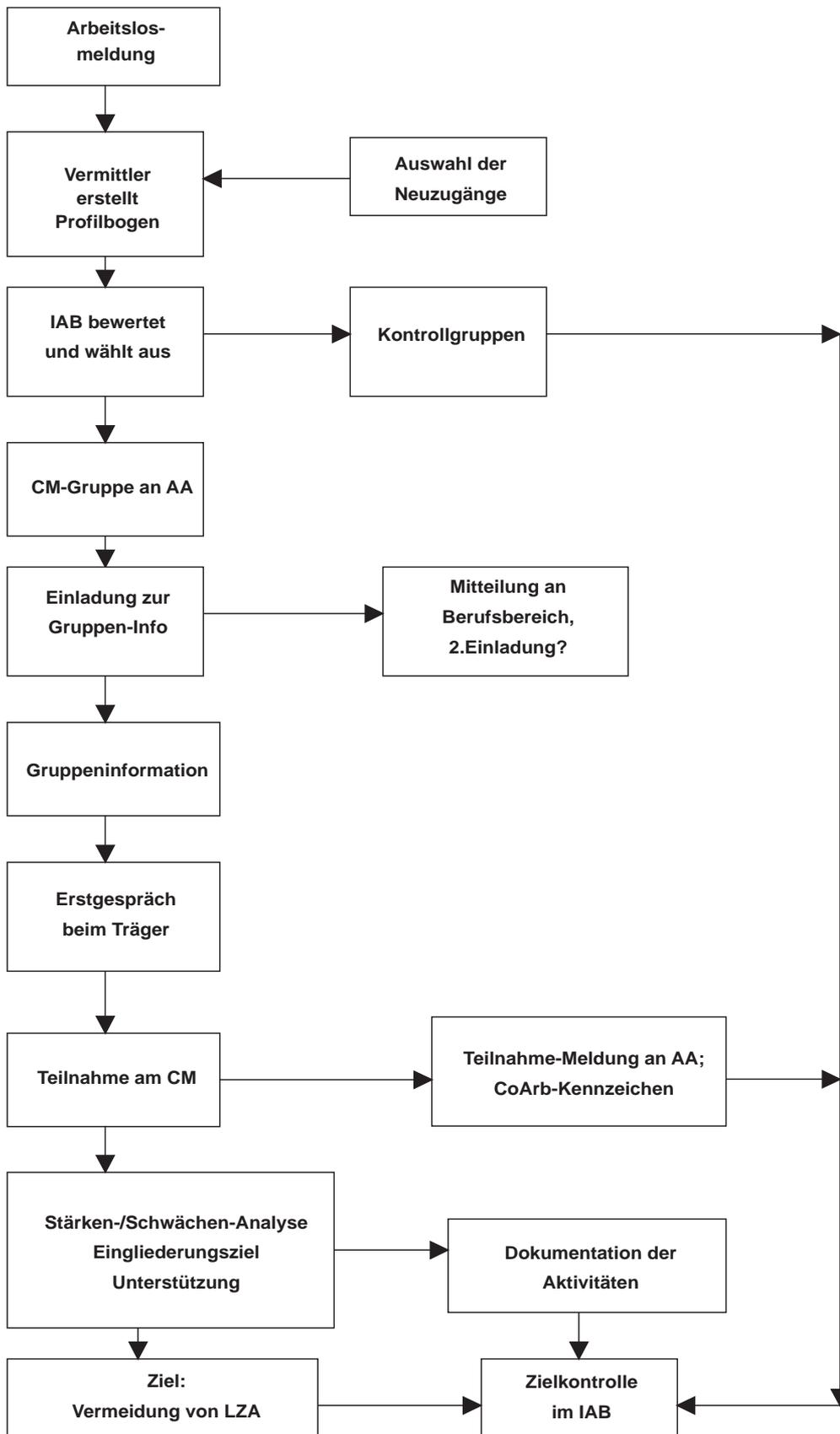
Die Mitarbeiter der Hauptstelle achteten auf die Einhaltung der gesetzlichen und administrativen Vorgaben bei der Projektdurchführung und die inhaltliche Abstimmung mit dem Angebotskonzept der Arbeitsvermittlung. Außerdem oblag ihnen die administrative Steuerung der Personal- und Finanzressourcen.

Die Mitarbeiter der Arbeitsämter koordinierten das Ausfüllen der Profiling-Bögen, die Einladungen zum Case-Management und die Zusammenarbeit mit den Trägern.

Die Vertreter der Landesarbeitsämter berieten mit bei der fachlichen Ausgestaltung des Projektes.

Die Träger brachten ihre Erfahrungen zu Auswahl, Assessment und Erfolg des Case-Managements in die Ablaufsteuerung ein.

Kasten 1
Ablaufschema Profiling



Vertreter der niederländischen Arbeitsverwaltung erläuterten erste Erfahrungen mit dem „Kansmeter“.

3.2 Projektablauf

Für das Projekt wurde im Vorfeld ein Profiling-Instrument entwickelt - bestehend aus Auswahlregel, Profiling-Bogen und Bewertungsregel -, mit dem Arbeitslose mit erhöhtem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit unmittelbar nach der Arbeitslosmeldung identifiziert werden sollten.

Im ersten Beratungsgespräch nach Zugang in Arbeitslosigkeit sollte anhand von Risikoeinstufungen der Vermittler und nach statistischen Wahrscheinlichkeiten eine Entscheidung über die Notwendigkeit einer Intensivberatung getroffen werden. Um die Intensivberatung für die Arbeitslosen mit vermutlich erhöhtem Risiko ohne Restriktion anbieten zu können, wurden private Träger mit vertieftem Assessment und Betreuung dieser Personen beauftragt. Das Projekt wurde in den drei Arbeitsämtern in der Zeit vom 1.12.1999 bis 30.6.2001 durchgeführt. Der Ablauf des Profiling und des Case-Managements im Zusammenspiel zwischen Vermittlern, Arbeitslosen, Case-Managern und Begleitforschung ist in Kasten 1 dargestellt.

In den Modellämtern entschieden die Bearbeiter in den Annahmestellen (A/B-Stellen) nach der Arbeitslosmeldung, ob die Arbeitslosen die festgelegten Auswahlkriterien für die Erstellung eines Profils erfüllten (vgl. 4.1). Wenn ja, druckten sie einen Profilibogen (siehe Anhang 1) mit Adresse, Kundennummer, Geburtsdatum und Berufskennzeichen aus. Der Vermittler füllte nach dem ersten Beratungsgespräch die statistischen Ordnungsmerkmale in dem Profilibogen aus und gab seine Einschätzung zu den Risiken des Arbeitslosen ab, langzeitarbeitslos zu werden. Die Bögen wurden dann beim Projektkoordinator im Arbeitsamt gesammelt, Namens- und Adressdaten abgetrennt und wöchentlich per Post ans IAB zur Analyse versandt.

Im IAB wurden die Profilibögen umgehend in einer Aufnahme-Datenbank erfasst und nach der Entscheidungsregel (siehe Kapitel 4.3) bewertet. In der ersten Stufe wurden die Profile eingeteilt nach „erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit“ und „kein erhöhtes Risiko feststellbar“. Bei „erhöhtem Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit“ wurde mit Hilfe eines Zufallsverfahrens eine Gruppe „Vorschlag für Case-Management“ und eine „Kontrollgruppe“ gebildet. Listen mit den Kundennummern der für das Case-Management vorgeschlagenen Arbeitslosen wurden anschließend an die Arbeitsämter zurückgesandt.

Die Arbeitsämter luden daraufhin die vorgeschlagenen Arbeitslosen zu der nächsten Informationsveranstaltung ein, auf der gemeinsam von Vermittler und Case-Manager das Angebot einer individuellen Unterstützung bei der Arbeitssuche unterbreitet wurde. Nutzen und Vorgehen wurden erläutert und die Teilnahme als zweckmäßig und erforderlich dargestellt. Jedoch war die Teilnahme am Case-Management freiwillig.

Mit den Arbeitslosen, die ihre Bereitschaft zur Teilnahme erklärten, wurden Termine für Erstgespräche beim Case-Manager vereinbart und der Beratungsprozess begonnen. Die Case-Manager hatten vermittlerische Aktivitäten mit den zuständigen Vermittlern zu koordinieren. Stärken und Schwächen der Arbeitslosen, vereinbarte Eingliederungsschritte und Akti-

vitäten wurden von den Case-Managern dokumentiert und später in eine Träger-Datenbank aufgenommen.

Zum Ende des Projekts führte das IAB Informationen aus der Aufnahme-Datenbank, der Arbeitslosenstatistik, den Träger-Datenbanken und einer Verbleibsrecherche in der elektronischen Vermittlungskartei über eine Schlüsselnummer zur anonymisierten Evaluation zusammen.

4 Das Profiling-Instrument

Entsprechend der Zielsetzung 1 des Projektes wurde ein Profiling-Instrument entwickelt und erprobt (siehe Kasten 2).

Das im Projekt eingesetzte Profiling-Instrument bestand aus

1. der in der Koordinierungsgruppe vereinbarten Auswahlregel, welcher Personenkreis in das Profiling aufgenommen werden sollte,
2. dem Profiling-Bogen mit den in die Entscheidungsregel einzubeziehenden Merkmalen und Vermittler-Einstufungen und
3. der im IAB nach statistischen Kriterien entwickelten Entscheidungsregel zur Einstufung des Risikos von Langzeitarbeitslosigkeit nach den Merkmalen des Profiling-Bogens.

Für die Evaluierung des Instruments wurde außerdem eine Kontrollgruppe von Personen mit erhöhtem Risiko gebildet, die jedoch nicht das Case-Management durchlaufen sollten. Insgesamt sollte eine repräsentative Stichprobe von Arbeitslosen beim Zugang in Arbeitslosigkeit das Profiling durchlaufen, um nach Projektende die Entscheidungsregel optimieren zu können.

4.1 Auswahlregel

Im Modellprojekt Profiling wurde entschieden, die Chancenbeurteilung unmittelbar nach Zugang in Arbeitslosigkeit vorzunehmen. Diese Entscheidung wurde vornehmlich deshalb getroffen, weil

1. die Prävention möglichst frühzeitig einsetzen sollte und ein Aufschub bis zu dem obligatorischen Beratungsgespräch nach 6 Monaten¹⁰ als zu spät angesehen wurde;
2. nach Auskunft der AÄ eine systematische Einstufung organisatorisch am einfachsten im Erstgespräch in den Organisationsablauf der Vermittlung zu integrieren war.

Einwände, dass im Erstgespräch möglicherweise Stärken und Schwächen der Kunden noch nicht vollständig erkennbar seien und eine Einstufung auch für Arbeitslose vorgenommen werden muss, die nach kurzer Zeit auch ohne Unterstützung die Arbeitslosigkeit beenden, wurden zugunsten einer pragmatischen Vorgehensweise zurückgestellt.

Als Zielgruppe des Profiling wurden zunächst Arbeitslose im Alter von 25 bis 55 Jahren festgelegt. Dadurch sollten die besonderen Schwierigkeiten älterer Arbeitsloser, die teilweise wegen Chancenlosigkeit einen Übergang in die Rente anstreben, aus dem Case-Management herausgehalten werden und Konkurrenz zu dem seit 1999 laufenden Jugendsofortprogramm der Bundesregierung für Jugendliche (unter 25 Jahre) vermieden werden.

Da die ursprüngliche Auswahlregel sich schnell als zu eng erwies, um die angestrebten Fallzahlen zu erreichen, musste diese gelockert werden. Ursprünglich war vorgesehen, das Profiling nur für Arbeitslose durchzuführen, die mindestens ein Jahr lang keinen Kontakt zum Arbeitsamt hatten. Diese

¹⁰ nach §6 SGB III in der im Jahr 2000 gültigen Fassung.

Kasten 2

Profiling und Case-Management¹

„Profiling“ ist ein eher umgangssprachlicher Begriff, mit dem standardisierte Verfahren zur Einstufung von Personen nach einer Gruppe von Eigenschaften bezeichnet werden. Z.B. werden Intelligenzprofile mit Hilfe von Tests zu den Eigenschaften Lernfähigkeit, Abstraktionsvermögen, logisches Denken usw. erstellt.

Im Bereich der Arbeitsvermittlung und im Projektverständnis ist Profiling ein systematisches Verfahren, um nach möglichst einheitlichen Entscheidungskriterien festzulegen,

- welchen Arbeitslosen bestimmte Dienstleistungen angeboten werden sollen,
- welche Dienstleistungen und arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Frage kommen,
- wann die Dienstleistungen bereit gestellt werden sollen.

In die Entscheidung sollen die Gegebenheiten des regionalen und beruflichen Arbeitsmarktes und die Stärken und Schwächen der Arbeitslosen einfließen. Insoweit werden objektive und subjektive Faktoren bei der zu treffenden Entscheidung berücksichtigt. Profiling ist daher keine einseitige Schuld- oder Ursachenzuweisung für Arbeitslosigkeit bei Arbeitslosen.

Profiling kann zu einer verbesserten Entscheidungsfindung beitragen, in dem bestimmte als wesentlich erachtete Kriterien vorgegeben und im Verfahren berücksichtigt werden. Damit kann eine gewisse Einheitlichkeit und Nachprüfbarkeit der Entscheidungen der Vermittler erreicht werden. Profiling hilft die Vielzahl der objektiven und subjektiven Entscheidungskriterien zu systematisieren, ohne sie durch ein formalisiertes Verfahren zu ersetzen. Profiling kann durch unterschiedliche Hilfsmittel wie Check-Listen, Fragebögen, Statistiken bis zu statistischen Modellen unterstützt werden.

Begriffe mit verwandtem Inhalt sind „Stärken-und-Schwächen-Analyse“ und „Assessment“.

„Case-Management“ bezeichnet eine soziale Dienstleistung zur koordinierten Lösung einer Problemlage, hier Arbeitslosigkeit. Es umfasst eine *fallorientierte, ganzheitlich* konzipierte Unterstützung der Arbeitssuchenden im Wiedereingliederungsprozess. *Fallorientiert* heißt, dass von der besonderen Problemlage im Einzelfall auszugehen ist. *Ganzheitlich* bedeutet, dass die Problemlage „Arbeitslosigkeit“ nicht allein von der berufsfachlichen und qualifikatorischen Seite her gelöst werden soll, sondern auch persönliche und soziale Schwierigkeiten bei der Arbeitsaufnahme zu bearbeiten sind. Case-Management erfordert also eine vertiefte Analyse der Schwierigkeiten im Einzelfall, Beratung bei der Festlegung der Ziele und Unterstützung bei ihrer Erreichung. Durch Case-Management sollen alle Fähigkeiten des Arbeitslosen bei der Arbeitsuche mobilisiert werden.

Der Case-Manager entwickelt mit dem Bewerber nach einem vertieften Assessment der Stärken und Schwächen verbindliche Handlungskonzepte und Schritte zur Nutzung oder Verbesserung der vorhandenen Fähigkeiten. Er weist auf geeignete Unterstützungsmöglichkeiten (Fördermöglichkeiten wie Qualifizierung, spezifische Beratung bei Schulden oder gesundheitlichen Problemen) hin und hilft, wenn nötig, bei der Inanspruchnahme.

Mit dem Begriff „Profiling-Teilnehmer“ werden alle Arbeitslosen bezeichnet, für die ein Profiling-Bogen erfasst und bewertet wurde. „Case-Management-Teilnehmer“ sind diejenigen Profiling-Teilnehmer, die mindestens das Erstgespräch bei den Trägern absolviert haben. Sie gehören mit den *Nicht-Teilnehmern* und der *Kontrollgruppe* zu den Arbeitslosen, für die ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit vermutet wurde. Für die Gruppe „ohne erkennbares Risiko“ von Langzeitarbeitslosigkeit wurden Profil-Bögen erstellt, ohne sie in die Auswahl für die Case-Management-Vorschläge einzubeziehen.

¹ Die Begriffe werden entsprechend dem Verständnis im Projekt erläutert und sind nicht als allgemein gültige Definitionen zu verstehen. vgl. Bertelsmann Stiftung (2002).

Vorgabe musste aufgegeben werden. In einer Vielzahl von Schicksalen handelt es sich um eine Abfolge von Perioden der Arbeitslosigkeit, Maßnahmen, Krankheit oder kurzer Beschäftigung, die eine eindeutige Zuordnung zur Zielgruppe in der Praxis verhinderten und zu so geringen Fallzahlen geführt hätte, dass die Auslastung der vereinbarten Trägerkapazitäten und die für die empirische Evaluation erforderlichen Mindestfallzahlen nicht erreicht worden wären. Zur Erhöhung der Fallzahlen wurde in 2 Stufen die Ausschlusszeit von 12 Monaten auf zunächst 6 Monate verkürzt und dann ganz aufgehoben. Ausgeschlossen vom Profiling wurden nur noch Arbeitslose, die sich nach Beendigung einer Maßnahme oder nach Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit wegen Krankheit oder Meldeversäumnissen wieder meldeten.

In einem Arbeitsamt wurden auch Arbeitslose ab 20 Jahren in das Profiling einbezogen, da dort keine Konkurrenz zu Akti-

vitäten aus dem Schwerpunktprogramm für Jugendliche zu befürchten war. Außerdem wurde der Zeitraum, in dem die AÄ Profilbögen ausfüllen wollten, vom Sommer bis zum Ende des Jahres 2000 verlängert; eine beträchtliche Mehrbelastung der Vermittler. Dies hatte zur Folge, dass sich für die letzten Teilnehmer die Zeit im Case-Management bis auf etwa 4 Monate verkürzte. In zwei Arbeitsämtern wurde daher das Case-Management für die noch nicht abgeschlossenen Beratungsfälle um 2 bzw. 3 Monate verlängert.

Durch die Fortsetzung des Profiling verzögerte sich auch der Zeitpunkt, zu dem für die letzten Fälle feststellbar ist, ob sie langzeitarbeitslos geworden sind oder nicht. Dadurch beruht die Evaluierung der zentralen Projektziele in diesem Artikel auch erst auf den Fällen, die bis Mai 2000 erfasst wurden. Anfang 2002 ist daher die empirische Analyse auf Basis aller Profiling-Fälle zu überprüfen und zu vervollständigen.

4.2 Profiling-Bogen

In den Profiling-Bogen wurden zunächst die Status-Merkmale aufgenommen, die in der Bewerber-Datenbank (CoArb) standardmäßig Verwendung finden. Zusätzlich wurden „weiche Faktoren“ aufgenommen, die nicht objektiv gemessen, sondern nur als Vermittlereinschätzung¹¹ gewonnen werden können. Die gewählten Merkmale wurden aus Erfahrungen der Vermittlungspraxis zusammengestellt (vgl. Profiling-Bogen im Anhang 10.1).

Diese „weichen Faktoren“ sollen die individuellen Risiken jenseits der statistischen Merkmale in die Entscheidungsregel einbringen. Außerdem wurde eine Gesamteinschätzung der Vermittler aufgenommen, in welchem Grad Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermutet wird. Die „weichen Faktoren“ wurden alle über eine vierstufige Skala bewertet, wobei die Ausprägungen „keine Auswirkung auf die Dauer der Arbeitslosigkeit zu erwarten“, „geringe“, „mittlere“ und „hohe“ Auswirkungen vorgegeben wurden. Aus Gründen der Verständlichkeit und wegen des Ziels, potenzielle Langzeitarbeitslose erkennbar werden zu lassen, wurden die „weichen Faktoren“ alle als Defizite formuliert.

Die Checkliste für die Vermittlerbeurteilung, so die Überlegung im Modellprojekt, sollte die Risikoabschätzung systematischer, detaillierter und nachvollziehbar ermöglichen. Die bisherige Vermittlungspraxis lässt den Vermittlern innerhalb der Weisungen viel Entscheidungsspielraum, der verschiedene Vermittler für dieselbe Person zu unterschiedlichen Eingliederungsstrategien kommen lässt.

Als Hilfsmittel werden in der Vermittlung sogenannte „vermittlungrelevante Merkmale“ benutzt, mit denen in der Datenbank Differenzierungen bezüglich der Vermittlungsstrategie sowie besondere Personengruppen gekennzeichnet werden. Beispielsweise wird über die vermittlungrelevanten Merkmale gekennzeichnet, ob ein Arbeitsloser als „uneingeschränkt vermittelbar“ gilt, „Hilfen erforderlich/zweckmäßig“ sind oder „Qualifizierung vorzusehen“ ist. Hierdurch sind also in der bisherigen Vermittlungspraxis Ansatzpunkte für die Einteilung der Arbeitslosen nach der Art der im Vermittlungsprozess einzusetzenden Dienstleistungen gegeben. Die vermittlungrelevanten Merkmale wurden aber bisher noch nicht systematisch für ein Profiling genutzt.

4.3 Entscheidungsregel

Die Entscheidungsregel, mit der die Einteilung in „kein Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit feststellbar“ und „erhöhtes Risiko vermutet“ vorgenommen wurde, entstand aus einer Kombination eines statistischen Modells und einer Punktregel zu den Vermittlereinstufungen.

Mit dem statistischen Modell wurde mit den Abgangsdaten der drei Modellämter von Arbeitslosen aus dem Jahr 1998 die Wahrscheinlichkeit geschätzt, dass die Beendigung der Arbeitslosigkeit nach mehr als einem Jahr erfolgte.

Im Modell aufgenommen wurden folgende Variablen, die sich in den Schätzungen als einflussreich erwiesen:

Als individuelle Merkmale der Arbeitslosen: Alter, Geschlecht, Nationalität, gesundheitliche Einschränkungen, Qualifikationsniveau der Berufsausbildung, Grund für die Beendigung des letzten Arbeitsverhältnisses und Dauer der letzten Beschäftigung.

Als Merkmale des regionalen Arbeitsmarktes und des angestrebten Berufsfeldes des Arbeitsplatzes: Indikatoren für die drei Arbeitsämter, die die unterschiedliche Arbeitslosenquote widerspiegeln, und Indikatoren für zusammengefasste Berufsfelder¹², die den unterschiedlichen Kräftebedarf in berufsfachlichen Segmenten erfassen. Diese Indikatoren entsprechen den Bewertungslisten des Kansmeters, mit dem in den Niederlanden die regionalen Eingliederungschancen nach Berufen bewertet werden.

Dieses Modell wurde auf die statistischen Merkmale aus den Profiling-Bögen angewendet und ergab für jeden Fall einen Wahrscheinlichkeitswert (Score). Da jedoch für alle Personen mit formal gleichen statistischen Merkmalen derselbe Wahrscheinlichkeitswert von z.B. 30% vergeben wird, kann daraus noch keine Entscheidung abgeleitet werden, wer zu den 30% voraussichtlich Langzeitarbeitslos und wer zu den 70% gehört, die die Arbeitslosigkeit innerhalb eines Jahres beenden. Statistische Modelle liefern für den Einzelfall auch bei guter Anpassung an die Daten in einem Übergangsbereich auch immer Fehleinstufungen. Für diese Unterscheidung sollte die Vermittlereinstufung zusätzliche Informationen liefern.

Die Einbeziehung der Vermittlereinstufungen in die Entscheidungsregel erfolgte nach dem Eingang der ersten 543 Profiling-Bögen, deren Bewertung zunächst zurückgestellt wurde. Da für die Prognosegüte der Vermittlereinstufung und insbesondere des Gewichts der einzelnen Defizite keine Erfahrungen vorlagen, musste ad-hoc eine Entscheidungsregel gefunden werden. Durch Analyse der Vermittlereinstufungen aus den ersten Profiling-Bögen, der Häufigkeit von benannten Defiziten und dem Zusammenhang mit der zusammenfassenden Bewertung, ob das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit als „gering“, „mittel“ oder „hoch“ angesehen wurden drei Kriterien aufgestellt:

	Kriterium 1	Kriterium 2	Kriterium 3
Statistisches Modell: LZA-Wahrscheinlichkeit größer als	20%	30%	beliebig
Vermittlereinstufung: LZA-Risiko:	hoch	mittel oder hoch	mittel oder hoch
Anzahl der angegebenen Risiken	unabhängig	unabhängig	6 Items und mehr oder
Gewichtung der Risiken	unabhängig	unabhängig	4 Punkte und mehr (gewichtet)
Ausschluss aus der Risikogruppe, wenn	Arbeitsplatzzusage oder „uneingeschränkt vermittelbar“	Arbeitsplatzzusage oder „uneingeschränkt vermittelbar“	Arbeitsplatzzusage

Wenn *mindestens eines* der Kriterien erfüllt war, so wurde ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit für die Person angenommen.

Es handelt sich um eine rein pragmatische, nur teilweise statistisch abgesicherte Entscheidungsregel, deren Prognosegüte noch zu untersuchen bleibt. Für einen Pretest blieb innerhalb des Projektes keine Zeit, vielmehr wurde das Modell-

¹¹ Berücksichtigt wurde eine Vermittlerbefragung, vgl. Jaenichen (2000)

¹² Ausgegangen wurde von 18 Berufsfeldern nach einer auch teilweise in den Arbeitsämtern benutzten Liste, die sich an den Wirtschaftszweigen orientiert, in denen die Berufe überwiegend nachgefragt werden. 5 Berufsfelder lieferten einen Erklärungsbeitrag zum Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit.

Kasten 3

Statistisches Modell zur Langzeitarbeitslosigkeit

Die Wahrscheinlichkeit, langzeitarbeitslos zu werden ($prob(LZA)$), wird dargestellt als durchschnittliche Wahrscheinlichkeit (*Konstante c*) plus einer Summe von Zu- oder Abschlägen für die Zugehörigkeit zu bestimmten Personengruppen, bei denen das Ausscheiden langsamer (z.B. bei fortgeschrittenem Alter oder bei Vorliegen gesundheitlicher Einschränkungen) oder schneller (z.B. in einem Arbeitsmarkt mit niedrigerer Arbeitslosenquote oder bei nachgefragten Qualifikationen) verläuft.

$$prob(LZA) = c + \sum_i a_i * Var_i$$

Für die Schätzung der Verbleibswahrscheinlichkeit in Langzeitarbeitslosigkeit wurde ein Probit-Modell verwendet. Das statistische Modell wurde mit den Abgangsdaten der drei Modellämter von Arbeitslosen aus dem Jahr 1998 geschätzt¹. Das Modell bestimmt für jeden Fall einen Wert (Score), der in einen Wahrscheinlichkeitswert umgerechnet wird.

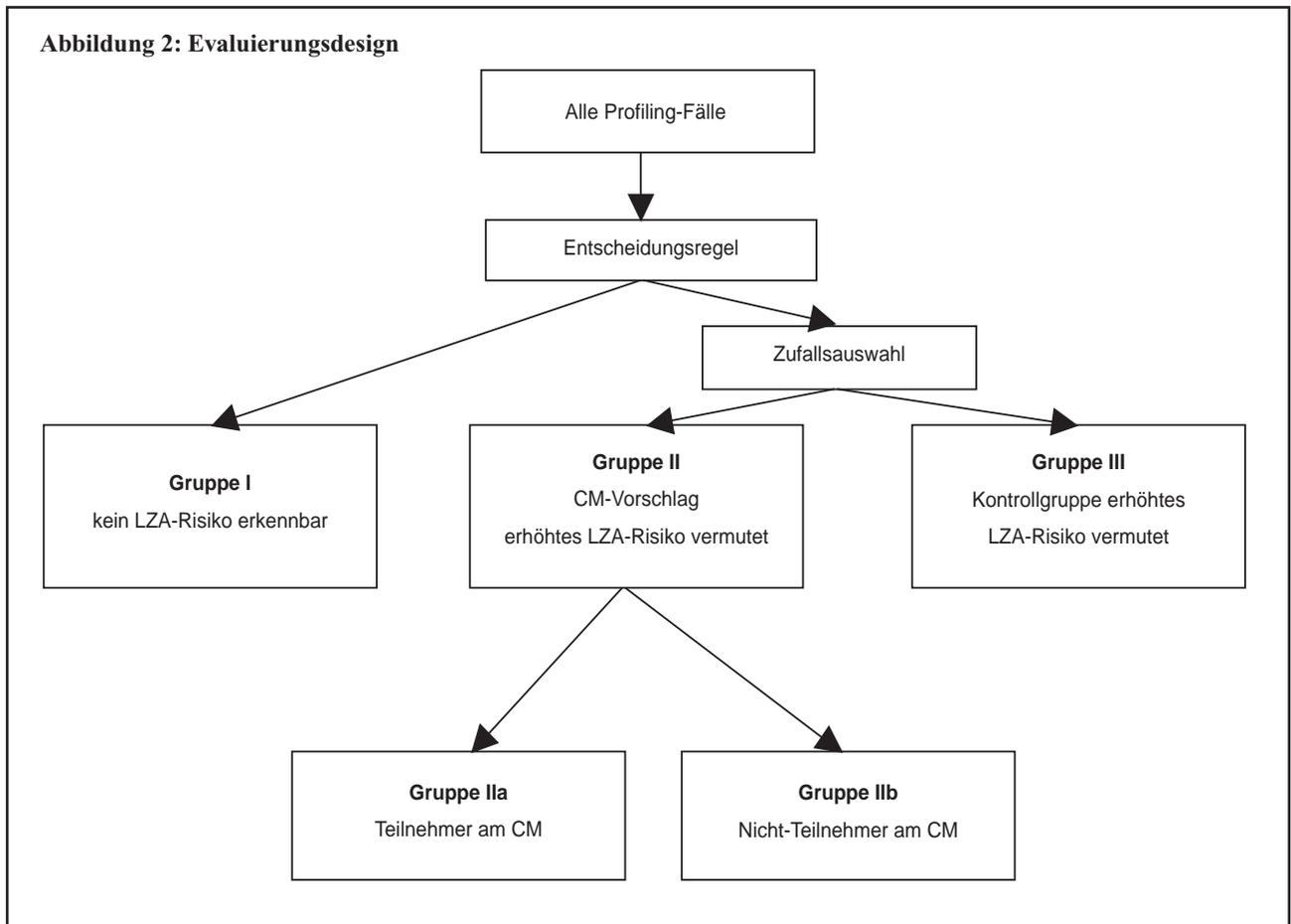
Modellergebnisse Probit-Schätzung

Variable	Koeffizient	Std. Err.	Signifikanzniveau	Erläuterung
Konstante	-2,298	0,163	***	
Alter	0,027	0,003	***	in Jahren, kontinuierlich
<i>Dummy-Variablen:</i>				
Frau	0,139	0,055	***	Geschlecht weiblich
OBAB	0,261	0,055	***	ohne abgeschlossene Berufsausbildung
Ausländer	0,099	0,071		Ausländer
<i>Berufsfelder</i>				
BF-Bau	-0,218	0,081	***	Referenz: Elektroberufe Berufsfeld Bau-, Malerberufe
BF-Verkehr	-0,140	0,092		Berufsfeld Verkehrsberufe
BF-Ordnung	0,310	0,156	**	Berufsfeld Ordnungs-, Sicherheitsberufe
BF-Soziales	-0,272	0,088	***	Berufsfeld Gesundheit, Soziales, Erziehung, Künstler
BF-Hoga	-0,153	0,087	*	Berufsfeld Haushalt, Hotel, Küchen, Gaststätten
<i>Dauer der letzten Beschäftigung</i>				
B-Dauer1	-0,108	0,073		Referenz: 6 < Beschäftigungsdauer <= 12 Monate Beschäftigungsdauer <= 6 Monate
B-Dauer3	0,167	0,079	**	12 < Beschäftigungsdauer <= 24 Monate
B-Dauer4	0,195	0,071	***	Beschäftigungsdauer > 24 Monate
<i>Regionaler Arbeitsmarkt</i>				
AA1	0,287	0,062	***	Referenz: Arbeitsamt 3 Arbeitsamt 1
AA2	0,391	0,062	***	Arbeitsamt 2
<i>Grund für Arbeitslosigkeit</i>				
Ende-AG	0,126	0,092		Referenz: Arbeitnehmerkündigung Beschäftigungsende durch Arbeitgeber-Kündigung
Ende-Frist	-0,178	0,118		Beschäftigungsende wegen befristetem Arbeitsvertrag
<i>Gesundheit</i>				
Gesund-SB	0,346	0,083	***	Referenz: keine Einschränkungen schwerbehindert, gleichgestellt oder gesundheitliche Einschränkungen mit Auswirkungen auf Vermittlungsfähigkeit
Gesundheitliche Einschränkungen	0,195	0,106	*	gesundheitliche Einschränkungen ohne Auswirkungen auf Vermittlungsfähigkeit

Signifikanzniveaus: ***: Irrtumswahrscheinlichkeit <1%, **: <5%, * <10% N=3611, LR chi2(18) = 290,97; Pseudo-R² = 0,0757

¹ Die Begriffe werden entsprechend dem Verständnis im Projekt erläutert und sind nicht als allgemein gültige Definitionen zu verstehen. vgl. Bertelsmann Stiftung (2002).

Abbildung 2: Evaluierungsdesign



projekt selbst als Möglichkeit gesehen, Daten für eine nachträgliche Gewichtung der einzelnen Items der Vermittlereinstufung zu erheben. Zum Abschluss des Projekts, wenn für alle Arbeitslosen entscheidbar ist, ob sie langzeitarbeitslos geworden sind oder nicht, wird zu überprüfen sein, ob durch eine andere Gewichtung der Defizite, der Vermittlereinstufung des LZA-Risikos und der LZA-Wahrscheinlichkeit des statistischen Modells eine bessere Prognose erstellt werden kann.

Die methodischen Überlegung bei der Aufstellung der Kriterien orientierten sich zunächst an der durchschnittlichen Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit von etwa 20%¹³. Wenn diese Schätzung durch die Vermittlereinstufung „hohes LZA-Risiko“ bestätigt wurde, war Kriterium 1 erfüllt, sofern nicht eine Einstellungszusage bekannt war oder der Arbeitslose im Arbeitsamt als „uneingeschränkt vermittelbar“ geführt wurde. Wenn der Vermittler nur ein „mittleres LZA-Risiko“ gesehen hatte, dann musste das statistische Modell eine Wahrscheinlichkeit von mindestens 30% prognostiziert haben, um Kriterium 2 zu erfüllen. Kriterium 3 beruht allein auf den Vermittlereinstufungen und berücksichtigt nicht die Ergebnisse des statistischen Modells. Damit sollten die Personen auffindig gemacht werden, die nach ihren statistischen Merkmalen unauffällig, jedoch aufgrund mehrerer Defizite von den Vermittlern als zumindest „mittel“ gefährdet angesehen wurden.

¹³ vgl. Rudolph (1998)

¹⁴ Generierung gleichverteilter Zufallsfahren in der Datenbank.

Die Bewertung der Vermittlereinstufung orientierte sich so weit möglich an den im Kantsmeter vorgesehenen Punktwerten für Arbeitsqualifikation, persönliche Qualifikation und schwere persönliche Hemmnisse. Es handelt sich bisher um ein eher intuitives Verfahren, dessen statistische Absicherung und Optimierung noch erfolgen wird.

4.4 Kontrollgruppe und Evaluierungsdesign

Nach der Einstufung der Profiling-Fälle in die Gruppen „kein Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit feststellbar“ und „erhöhtes Risiko vermutet“ wurde die „Risiko-Gruppe“ nach einem Zufallsverfahren¹⁴ aufgeteilt in eine Gruppe von Personen, denen das Case-Management angeboten werden sollte, und eine Kontrollgruppe, die den üblichen Vermittlungsprozess im Arbeitsamt durchlaufen sollte. Die Aufteilung erfolgte mit 55% auf die Kandidaten für das Case-Management und 45% auf die Kontrollgruppe. Nur die als Kandidaten für Case-Management ausgewählten Fälle wurden den Arbeitsämtern zur Einladung zur Informationsveranstaltung zurückübermittelt.

Da nicht alle für das Case-Management vorgeschlagenen Arbeitslosen tatsächlich auch daran teilnahmen, ergeben sich für die Auswertung der Projektdaten und für die Evaluierung der Projektergebnisse vier Gruppen von Arbeitslosen (vgl. Abbildung 2):

Gruppe I: Arbeitslose, bei denen mit der Entscheidungsregel kein erhöhtes LZA-Risiko festgestellt wurde,

Gruppe IIa: Arbeitslose mit vermutet erhöhtem Risiko, die am Case-Management teilgenommen haben,

Tabelle 1: Eckdaten des Arbeitsmarktes

Region	Jahr	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ¹⁾		Arbeitslosenquote ²⁾	Arbeitslose insgesamt ³⁾		darunter: Anteil am Bestand			Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen ⁴⁾	Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit ⁵⁾
		absolut in Tsd.	Veränd. gegen Vorjahr in %		absolut in Tsd.	Veränd. gegen Vorjahr in %	Frauen in %	Langzeitarbeitslose in %	ohne Berufsausbildung in %		
Oldenburg	1999	153,5		11,3	26,3	46,1	40,9	38,6	11,9	30,6	13,2
	2000	156,1	1,7	10,0	24,8	-5,7	46,3	39,6	13,0	30,7	13,3
	2001	n.v.		10,0	25,1	1,5	45,9	35,1	13,5	28,6	
Bochum	1999	170,7		14,4	32,8	40,7	42,5	44,7	8,2	37,6	17,9
	2000	172,2	0,9	13,0	31,1	-5,1	40,7	47,1	8,8	39,0	17,9
	2001	n.v.		12,5	30,3	-2,6	41,0	42,1	9,4	37,0	
Karlsruhe	1999	247,6		7,3	21,9	46,4	36,2	44,0	13,5	27,9	12,0
	2000	254,8	2,9	5,9	18,8	-14,0	48,1	44,7	14,7	27,2	10,7
	2001	n.v.		5,5	17,7	-5,8	48,3	44,8	15,5	24,9	
Bundesgebiet West	1999	25850,5		11,2	3938,1	47,9	35,6	37,5	8,7	29,0	12,7
	2000	26193,4	1,3	10,1	3724,3	-5,4	47,7	38,2	9,1	28,8	12,2
	2001	n.v.		9,9	3694,4	-0,8	47,0	34,3	9,3	27,0	

¹⁾ jeweils Ende Juni

²⁾ Ende Juni bezogen auf abhängige Erwerbstätige

³⁾ jeweils Ende Juni

⁴⁾ Jahresdurchschnitt der abgeschlossenen Dauer

⁵⁾ Jahresdurchschnitt

Gruppe IIb: Arbeitslose mit vermutlich erhöhtem Risiko, die am Case-Management trotz Angebot nicht teilgenommen haben, weil sie bereits die Arbeitslosigkeit beendet oder kein Interesse hatten,

Gruppe III: Arbeitslose mit vermutlich erhöhtem Risiko, denen kein Angebot zur Teilnahme am Case-Management gemacht wurde.

Durch dieses Design ist es möglich, die Aussagekraft des Profiling-Instruments und die Wirkung des Case-Managements statistisch kontrolliert zu überprüfen. Es handelt sich um eines der in der europäischen Arbeitsmarktforschung¹⁵ seltenen Projekte, bei dem durch statistische Kontrollgruppenbildung nach einem Zufallsverfahren die Wirkung eines Instruments überprüft werden kann.

Durch Vergleich der Gruppen I und III kann die Zuverlässigkeit des Profiling-Instruments überprüft werden, nämlich in wie weit Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich für die Kontrollgruppe in höherem Maße eintritt als für die Gruppe ohne auffälliges Risiko.

Durch Vergleich der Gruppe der Teilnehmer mit der Gruppe der Nichtteilnehmer und der Kontrollgruppe ist feststellbar, ob die Dauer der Arbeitslosigkeit durch Case-Management verkürzt und Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden kann oder ein qualitativ besserer Eingliederungserfolg erzielt wird. Ergebnisse dazu werden in Kapitel 7.2.4 berichtet.

¹⁵ In den USA werden solche kontrollierten Modellprojekte häufiger durchgeführt. vgl. z.B. Meyer, Bruce D. (1995)

5 Implementation in den Arbeitsämtern

5.1 Strukturdaten der Modellämter und Arbeitsmarkt

Eine Reihe von Arbeitsämtern hatte ihre Bereitschaft zu einer Teilnahme am Modellprojekt erklärt. Die beteiligten Modellämter wurden so ausgesucht, dass gewisse Unterschiede in der regionalen Arbeitsmarktlage und -struktur mit in die Untersuchung einbezogen werden konnten. Die drei Arbeitsämter waren bereits Ende der 80er Jahre als Modellämter bei der Einführung des Stellen-Informationen-Service (SIS) beteiligt oder hatten zu den ersten Anbietern des Systems gehört.

Karlsruhe weist eine günstige Arbeitsmarktsituation auf gemessen an den durchschnittlichen Indikatoren für das Bundesgebiet West. Arbeitslosenquote, durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit sind unterdurchschnittlich, das Beschäftigungswachstum war hoch (vgl. Tabelle 1). In Bochum stellte sich die Situation ungünstig dar mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote und verhaltenem Beschäftigungswachstum. Die Indikatoren von Oldenburg liegen näher am Bundesdurchschnitt, wenn auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen erhöht war.

Außerdem ist Oldenburg ein großer Bezirk mit geringer Siedlungsdichte von nur 197 Einwohnern pro qkm. Daraus resultieren Probleme der Pendelentfernungen zu Arbeitsplätzen und der Erreichbarkeit des Arbeitsamtes mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Der Arbeitsamtsbezirk Karlsruhe ist zwar mit 546 Einwohnern pro qkm stärker verdichtet. Aber auch hier sind Entfernungen zu Nebenstellen groß. Bochum ist dagegen ein flächenmäßig kleines Amt im Zentrum des Ruhrgebiets mit 2914 Einwohnern pro qkm und engem Verkehrsnetz.

5.2 Handhabung Profiling-Bogen

Die Handhabung des Profiling-Bogens erwies sich im Projektverlauf als überwiegend unproblematisch. Anfangs benötigten die Vermittler ca. 5 Minuten, später 2-3 Minuten zum Ausfüllen nach dem Erstgespräch¹⁶.

Unsicherheiten waren teilweise bei der Zuordnung von vermuteten Eingliederungsproblemen zu spezifischen Stichwörtern der Checkliste festzustellen und in der Nutzung der Skala, wann Eigenschaften einen „geringen“, „mittleren“ oder „hohen“ Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit ausüben würden. Zu Projektbeginn waren zwar allgemeine Erläuterungen zum Ausfüllen an die Vermittler verteilt und auf Dienstbesprechungen diskutiert worden. Eine gezielte Schulung konnte jedoch nicht durchgeführt werden. Auch für die Bewertung einzelner Merkmale konnte keine verbindliche Vorgabe gemacht werden, da sie ja gerade die subjektive Sicht der Vermittler zu den Stärken und Schwächen der Arbeitslosen aus ihren Vermittlungserfahrungen wiedergeben sollten.

Zum Teil sahen sich die Vermittler auch nicht in der Lage, nach einem relativ kurzen Erstgespräch alle relevanten Punkte zu bewerten. Vorstellungen des IAB, für das Profiling im Erstgespräch regelmäßig mindestens 45 Minuten Zeit vorzusehen, erwiesen sich als nicht in die Abläufe und Terminierungen integrierbar, da im Rahmen des Projektes dafür keine Zusatzkapazitäten bereitgestellt oder Entlastungen an anderer Stelle organisiert werden konnten.

Die Vermittler werden laufend mit wechselnden Sonderaufgaben gefordert. Sie haben dabei die Möglichkeit der Prioritätenbildung. Manche haben sich darum entschieden, das Ausfüllen der Profiling-Bögen zurückzustellen. Allerdings gelang es anderen Vermittlern durchaus, den Profiling-Bogen direkt im Anschluss an das Erstgespräch mit dem Kunden auszufüllen. Nur an Tagen mit besonderer Belastung wurden die Bögen später ausgefüllt.

Die Kooperation der beteiligten Arbeitsvermittler (zwischen 10 und 40 pro Amt) war daher uneinheitlich. Einige Vermittler identifizierten sich stark mit dem Projektvorhaben und füllten die Profiling-Bögen sehr sorgfältig aus. Die Qualität der übersandten ausgefüllten Bögen wurde von den Koordinatoren als meist zufriedenstellend bezeichnet. Die Koordinatoren ergänzten in einzelnen Fällen fehlende Angaben aus dem Bewerbungsangebot (BewA) oder fragten telefonisch beim Vermittler nach.

Die Meinung der Vermittler zum Profiling-Bogen war nicht einheitlich. Einige können sich gut vorstellen, eine Art Profiling-Bogen als Checkliste bei der Einschätzung des LZA-Risikos zu verwenden. Ein Vermittler äußerte, dies könnte besonders dann Sinn machen, wenn man das niederländische System hätte.

Andere Vermittler sagten, der Profiling-Bogen sei völlig überflüssig, weil man sich das Urteil über den Arbeitslosen ohnehin unabhängig davon bilde. Ein einziger nicht erfasster Aspekt könne auch einen völlig negativen Gesamteindruck zunichte machen, sagte ein Vermittler. In seinem Bereich gebe es Türken und Russen, die eigentlich alle vermittlungsschwerenden Merkmale hätten, die bei anderen zu Langzeit-

arbeitslosigkeit beitragen. Diese beiden Gruppen seien aber so eng eingebunden in soziale Netzwerke ihrer Landsleute, dass sie sofort in neue Beschäftigung weitergereicht würden, wenn sie arbeitslos werden.

Zu Beginn des Projekts bestand bei einzelnen Vermittlern die Befürchtung, das Projekt diene dem Outsourcing von Vermittlungstätigkeiten an Case-Manager und dem Vergleich des Vermittlungserfolgs bei völlig ungleichen Betreuungsschleusen von Vermittlern und Case-Managern. Es wurde vom Koordinierungskreis dagegen wiederholt daraufhin gewiesen, dass Profiling und Case-Management nicht zwangsläufig eine Einheit bilden, sondern auch die Überlegungen der Vermittlungsabteilung der BA eine Intensivberatung mit mehr Beratungszeit für unterstützungsbedürftige Arbeitslose vorsehen. Case-Management durch beauftragte Träger war im Projekt die Möglichkeit, die Intensivberatung für die als von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Gruppe zu organisieren, ohne kurzfristig die Abläufe in den Arbeitsämtern zu beeinträchtigen.

Eine gewisse Skepsis gegenüber dem Projekt ist insofern verständlich, als die Vermittler den Profil-Bogen ohne eigenen Nutzen ausfüllen mussten. Anders als die protokollierte Einstufung im Kansmeter-Verfahren konnten die Profiling-Bögen nicht als Arbeitsmittel in den Modellämtern genutzt werden. Die Vermittler erfuhren nur, wer von den Arbeitslosen ins Case-Management eingetreten war. Sie waren jedoch im Einzelfall nicht über dessen Ziele und Fortgang informiert. Nur sofern sich die Case-Manager wegen Auskünften oder Abstimmungsbedarf zu Fördermaßnahmen an sie wandten, wurden sie mit Aktivitäten der Träger konfrontiert. In einem Amt wurde diese Ansprechfunktion sogar zentral von der Projektkoordinatorin wahr genommen.

Eine stärkere Einbeziehung der Vermittler wurde im Modellprojekt bewusst vermieden. Die Betreuung aller Profiling-Teilnehmer sollte in den Arbeitsämtern unter den üblichen Bedingungen stattfinden. Es sollte vor allem vermieden werden, dass die Vermittlungsaktivitäten verstärkt auf die Kontrollgruppe ausgerichtet wurden, um aus vermeintlicher Konkurrenz zum Case-Management schnellere Eingliederungserfolge produzieren zu wollen. Außerdem sollten die Vermittler so wenig wie möglich durch das Profiling-Projekt in Anspruch genommen werden. Der Profiling-Bogen diene zur einmaligen Einstufung nach Zugang in Arbeitslosigkeit und nicht als ein regelmäßig zu überprüfendes Instrument, nach dem auch die Verbesserung oder Verschlechterung der Kundenposition festzustellen wäre. Bei der Einführung eines Profiling-Instruments in die Vermittlungspraxis kann die im Modellprojekt eingeführte Trennung natürlich nicht aufrecht erhalten bleiben.

5.3 Plausibilität der Auswahl

Die Auswahl der für das Case-Management vorgeschlagenen Arbeitslosen wurde von den Koordinatoren und Case-Managern übereinstimmend als in der Regel plausibel bezeichnet. Allerdings war festzustellen, dass es sich in vielen Fällen nicht um Neuzugänge, sondern um erneute Arbeitslosmeldung nach Unterbrechungen teilweise bereits längerer Arbeitslosigkeitszeiten handelte. In einzelnen Fällen gelangten Personen ins Case-Management, die von den Trägern als „nicht arbeitsmarktfähig“ angesehen wurden und für die sie keine erfolgreiche Unterstützung anbieten konnten.

In der Vermittlungspraxis werden zwei unterschiedliche Konzepte vom „Beginn der Arbeitslosigkeit“ parallel genutzt. Ei-

¹⁶ Bei knapp 12000 Profiling-Bögen und durchschnittlicher Ausfüllzeit von 3 Minuten entstanden also allein hierfür Mehraufwendungen von ca. 600 Stunden in den drei Ämtern.

nerseits das für das Profiling geeignetere Konzept des „erstmaligen Zugangs“ und andererseits der administrativ-statistische Zugang für die Zählung als Arbeitsloser. Während der „erstmalige Zugang“ den Beginn einer Periode der Arbeitsuche bis zu einer arbeitsmarktlich stabilen Lösung darstellt¹⁷, führen kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit wegen Krankheit, Meldeversäumnis, Qualifizierungsmaßnahmen oder kurzen Beschäftigungszeiten jeweils zu statistischen Neuzugängen. Die erstmaligen Zugänge sind schwerer zu bestimmen, da zunächst geprüft werden muss, wie groß die Unterbrechungen zu einer vorausgegangenen Arbeitsloskeitsperiode gewesen sind und mit welchem Status sie verbunden waren. Dagegen ergibt sich ein statistischer Neuzugang, wenn eine Person sich (erneut) arbeitslos meldet¹⁸.

Für die vermittlerische Praxis ist der „erstmalige Zugang“ der relevante, weil sich ab diesem Datum Arbeitsloskeitsdauern berechnen, die bei einer Reihe von Förderinstrumenten Voraussetzung für den Einsatz sind. Bei Abfragen in der CoArb-Datenbank kann auf einfache Weise nur nach diesem Datum gesucht werden.

In den Indikatoren der Arbeitsmarktstatistik wird jedoch die bisherige und die abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit nach dem letzten statistischen Zugang berechnet. Das Gleiche gilt für die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit.

Bei den Schätzungen zu den benötigten Fallzahlen und zu der erwarteten Feldzeit wurden diese Unterschiede zwar berücksichtigt, aber offenbar unterschätzt. Außerdem führte der Unterschied bei der Anwendung der Auswahlregel zur Erstellung der Profiling-Bögen zu widersprüchlichen Verfahrensweisen. Dadurch gelangten Arbeitslose in das Profiling, die nicht zu Beginn der Arbeitsuche standen, sondern teilweise bereits längere Zeiten ohne Arbeit verbracht hatten und möglicherweise auch schon Angebote zu Maßnahmen erhalten hatten.

In der ursprünglichen Auswahlregel „*Profiling-Bogen erstellen, wenn in den letzten 12 Monaten kein Kontakt zum Arbeitsamt als Arbeitsloser oder Maßnahme-Teilnehmer bestand*“ wurden „echte Neuzugänge“ noch gut erfasst. Es zeigte sich jedoch schnell, dass damit die angestrebten Fallzahlen nicht erreicht werden konnten. Im Koordinierungskreis wurde daher die Frist auf 6 Monate ohne Kontakt zum Arbeitsamt zunächst herabgesetzt und dann ganz aufgegeben, sofern die Arbeitslosigkeit nicht durch Krankheit oder Maßnahmen unterbrochen war. Damit konnten in der zweiten Jahreshälfte zwar die Fallzahlen gesteigert werden. Aber vermutlich stieg damit auch die Zahl der Arbeitslosen, die sich nach Unterbrechungen neu meldeten.

¹⁷ §18 (2) SGB III: „für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, bleiben folgende Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren unberücksichtigt: 1. Zeiten einer aktiven Arbeitsförderung, 2. Zeiten der Krankheit oder eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz, 3. Zeiten der Betreuung und Erziehung aufsichtsbedürftiger Kinder oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger, 4. Beschäftigungen oder selbständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von insgesamt sechs Monaten, 5. Zeiten, in denen eine Beschäftigung rechtlich nicht möglich war, und 6. kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Nachweis.“

¹⁸ So betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit, bezogen auf den letzten Zugang, 2000 im Jahresdurchschnitt 35,3% des Bestandes. Im Mikrozensus 2000 wird ein Anteil von 52,3% der Erwerbslosen als länger als 1 Jahr arbeitslos ausgewiesen, weil die Befragten Unterbrechungen der Registrierung nicht berücksichtigen.

¹⁹ Liste der vermittlungsrelevanten Merkmale, CoArb-Handbuch der BA, Version N92.

5.4 Vermittlungsrelevante Merkmale

Die Vermittler nutzen für Suchläufe in der CoArb-Datenbank die Möglichkeit zur Kennzeichnung von Bewerberangeboten durch so genannte „vermittlungsrelevante Merkmale“. Es existiert eine bundesweit normierte Liste von Codes mit Ergänzungen für regionale und lokale Besonderheiten. „10“ bedeutet uneingeschränkt vermittelbar, „20“ Hilfen zweckmäßig, „30“ Berufliche Bildungsmaßnahme zweckmäßig, „90“ bis „92“ landesweit, bundesweit bzw. EU-weit vermittelbar oder „62“ Sozialplan¹⁹.

Die Merkmale können teilweise als eine Vorstufe zum Profiling angesehen werden, da mit ihrer Vergabe mögliche Instrumente teilweise zugeordnet werden. Vergabezeitpunkt und Vergaberegeln sind jedoch zwischen den Arbeitsämtern und auch zwischen den Berufsbereichen eines Arbeitsamtes häufig nicht einheitlich.

Es war Absicht, die vermittlungsrelevanten Merkmale in die Entscheidungsregel einzubeziehen. Sie wurden, soweit zum Zeitpunkt des Ausfüllens vergeben, auf den Profiling-Bogen übertragen.

Diese führte jedoch mehrfach zum Konflikt zwischen der Entscheidungsregel im Profiling und der vermittlerischen Praxis. So wurden Personen als uneingeschränkt vermittelbar bezeichnet, für die die Vermittler gleichzeitig ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund mehrerer Defizite vermuteten. Auch konnte nach den Ergebnissen des statistischen Modells hohe Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit bestehen und das Merkmal „uneingeschränkt vermittelbar“ vergeben sein. Dem Verlangen der Vermittler, Personen mit dem Merkmal „10“ nicht unter die Vorschläge fürs Case-Management aufzunehmen, wurde dadurch Rechnung getragen, dass statistische Kriterien dafür alleine nicht mehr ausreichten, sondern erhöhtes Risiko nur dann unterstellt wurde, wenn von den Vermittlern auch entsprechende Einstufungen vorgenommen worden waren.

Der teilweise Ausschluss von „uneingeschränkt vermittelbaren“ Personen von den Vorschlägen für das Case-Management führte dazu, dass vereinzelt für diese Personengruppe keine Profil-Bögen mehr ausgefüllt wurden, da diese Gruppe ja nicht ins Case-Management aufgenommen werden sollte. Nach bekannt werden konnte jedoch diese Praxis revidiert werden, weil verdeutlicht werden konnte, dass auch „gute Profile“ für die Überprüfung des Instruments benötigt wurden.

5.5 Freiwilligkeit und Verbindlichkeit der Case-Management-Teilnahme

Den zur den Informationsveranstaltungen eingeladenen Arbeitslosen wurde die Teilnahme am Case-Management dringend empfohlen, die Teilnahme war jedoch nicht verpflichtend. Nicht-Teilnahme zog keine leistungsrechtlichen Konsequenzen nach sich. Dieses Prinzip wurde in der Koordinierungsgruppe ausführlich besprochen und wiederholt aufgegriffen. Für die Freiwilligkeit sprachen folgende Gründe:

– Das im Case-Management erforderliche Vertrauensverhältnis sollte nicht durch Personen belastet werden, die eigentlich nicht zur Teilnahme bereit waren.

– Es war rechtlich unklar, ob ein zusätzliches Angebot innerhalb eines Modellprojektes, das nicht aus Haushaltsmitteln finanziert wurde, mit leistungsrechtlichen Sanktionen belegt werden konnte.

– Es war unklar, ob die projekt-bedingte „Ungleichbehandlung“ von vorgeschlagenen Teilnehmern für das Case-Management und Personen der Kontrollgruppe nicht zu Beschwerden über den Ausschluss von diesem Angebot führen könnte.

Die Praktiker der Ämter und Träger begegneten dem Grundsatz der Freiwilligkeit von Anfang an mit gewisser Skepsis. Dabei wurde die Auffassung vertreten, dass viele der Arbeitslosen aufgeben und abblocken würden, sobald es an die persönlichen Seiten der Arbeitslosigkeit ginge. Besonders die Träger vertraten die Ansicht, dass schwer zugängliche Personen häufig erst dann kooperieren, wenn ihnen kein Ausweg gelassen wird.

Bei der Teilnahme an der Informationsveranstaltung wurde dagegen auf Verbindlichkeit Wert gelegt. Die Arbeitslosen wurden auf die Möglichkeit einer Sperrzeit für den Fall des unbegründeten Nichterscheins durch Rechtsfolgenbelehrung hingewiesen.

Bei Abbruch der Case-Management-Teilnahme wurde die Vermittlung informiert, um die Verfügbarkeit zu überprüfen.

Trotz Freiwilligkeit begannen eine Reihe von Arbeitslosen das Case-Management, ließen sich aber nicht verbindlich auf den Beratungsprozess und die vereinbarten Schritte ein. Wegen der hinter den Erwartungen zurückgebliebenen Teilnahme wurden die vereinbarten Beratungskapazitäten bei den Trägern gegen Ende der Projektlaufzeit ohne Profiling mit älteren Langzeitarbeitslosen („50 plus“) ausgelastet, die jedoch nicht in die Evaluation einbezogen wurden.

6 Implementation des Case-Managements

6.1 Aufgaben der Case-Manager

Die Eingliederungschancen von Arbeitslosen werden nicht nur durch Qualifikation und Leistungsfähigkeit, sondern häufig auch durch Barrieren geprägt, die aus dem persönlichen Umfeld und der individuellen Lebenslage entstehen. Der einzelne Arbeitslose erkennt die Barrieren oft nicht und die Arbeitsvermittler haben keine Gelegenheit und Mittel, im Beratungsgespräch darauf einzugehen. Als Vorgabe an die Träger wurden die Aufgaben des Case-Management im Projekt folgendermaßen skizziert:

Case-Management soll als neuer Ansatz mit fallorientierter und ganzheitlich konzipierter Unterstützung den Arbeitssuchenden bei der Überwindung der Barrieren helfen. Case-Management umfasst:

1. die intensive Beratung und Unterstützung bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt und
2. die Begleitung und Unterstützung bei der Nutzung aller erforderlichen persönlichen, lokalen und regionalen Hilfsangebote (Netzwerke) zur Bewältigung der individuellen Problemlagen.

Mögliche Handlungsfelder zur Unterstützung der Reintegration in den Arbeitsmarkt sollten sein:

- intensive Beratung zur Erstellung einer Stärken/Schwächen-Analyse; daraus
- Entwicklung eines Integrationsplans mit Zielvereinbarung,
- Entwicklung der Eigeninitiative,
- Entwicklung individueller Bewerbungsstrategien,
- Nutzung der Selbstinformationseinrichtungen,
- Analyse des Stellenmarktes und Unterstützung bei der Stellensuche (evtl. Akquise),

- Prüfung des Einsatzes von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung,
- wenn notwendig, Kontaktabbauung zu privaten Vermittlungsagenturen, Zeitarbeitsfirmen, Beschäftigungsgesellschaften.

Mögliche Handlungsfelder zur Unterstützung bei persönlichen Problemlagen sollten sein:

- familiäre/häusliche Situation (alleinerziehend, Kinderbetreuung, Pflegeverpflichtung, Wohnsituation),
- chronische Erkrankungen, Behinderungen, Sucht,
- Verschuldung
- Sprachkompetenz,
- regionale Mobilität
- Stärken aus Hobbies und Freizeitaktivitäten.

Je nach Befund sollte der Case-Manager mit dem Bewerber ein Handlungskonzept entwickeln und Kontakte zu Institutionen anbahnen wie:

- Beratungsstellen (Familien-, Schuldner-, Suchtberatung, Bewährungshilfe),
- Ämtern und Institutionen (Sozial-, Jugendamt, Krankenkassen),
- Persönliche Kontakte, Vereine, Kirchen, Arbeitsloseninitiativen.

6.2 Case-Management

Die Arbeitsämter beauftragten jeweils einen Träger mit dem Case-Management, mit dem bereits seit längerer Zeit Zusammenarbeit bei Qualifizierung, Beratung und Vermittlung von (Langzeit-)Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern bestand. Für das Case-Management im Projekt standen den Trägern jeweils drei Vollzeitstellen zur Verfügung.

Die Träger erstellten Ablaufkonzepte für das Case-Management von der Informationsveranstaltung über das Erstgespräch und die Stärken-Schwächen-Analyse bis zu den Eingliederungsvereinbarungen und der Kontrolle der Eingliederungsschritte. Sie verfolgten dabei ähnliche, aber jeweils eigene Konzepte mit leicht unterschiedlicher Schwerpunktsetzung.

Vereinfacht lief das Case-Management folgendermaßen ab:

Nach der Informationsveranstaltung vereinbarten Case-Manager und Arbeitslose einen Termin für das Aufnahme-gespräch. Im 1- bis 2-stündigen Erstgespräch wurden Ausbildung, Berufserfahrung, spezielle Kenntnisse und Wünsche an die berufliche Tätigkeit besprochen. Anschließend wurden die nächsten Schritte der Zusammenarbeit festgelegt und in einer Vereinbarung festgehalten. Die Vereinbarungen enthielten die Aufgaben, die Case-Manager und Kunde in der Folgezeit zu erfüllen hatten, Spielregeln für die Zusammenarbeit oder das angestrebte Eingliederungsziel.

Zu den Aufgaben der Arbeitslosen gehörte in der Regel die Erstellung von Lebenslauf und Bewerbungsunterlagen mit Qualifikationsnachweisen und Arbeitszeugnissen. Kontinuierlich wurde Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Stellen in Zeitungen und im SIS gegeben. In Kursen konnten Arbeitslose die SIS-Nutzung lernen und Hilfe bei der Abfassung von Bewerbungen erhalten. Teilweise wurden Bewerbungsgespräche geübt.

Die Case-Manager bemühten sich um Praktikumsplätze und Stellen bei Betrieben und koordinierten Anträge beim Ar-

beitsamt und anderen Institutionen. Sie berieten bei der Auswahl und der Anmeldung zu Qualifizierungskursen.

Ergaben sich aus den Gesprächen Eingliederungsbarrieren wegen schlechter Gesundheit oder aus dem sozialen Umfeld, so bemühten sich die Träger, soweit möglich, um Hilfen und Unterstützung. In Einzelfällen wurden andere Beratungsstellen eingeschaltet.

Die Träger boten mit Büros, Gruppenraum, PC-Zugang, Telefon und Zeitungen Gelegenheit zur selbständigen und unterstützten Stellensuche und Formulierung von Bewerbungen an.

Rechnerisch standen ca. 12 Stunden Arbeitszeit pro Teilnehmer im Case-Management zur Verfügung. Davon wurden pro Teilnehmer im Durchschnitt etwas mehr als 3,5 Stunden für Einzelberatungen aufgewendet. Einzelgespräche dauerten im Durchschnitt knapp 1 Stunde, die Erstgespräche länger, Folgegespräche kürzer. Im Durchschnitt fanden knapp 4 Gespräche pro Teilnehmer statt. Bei mehr als der Hälfte der Teilnehmer fanden 2 bis 4 Einzelgespräche statt. Ein Träger verlangte zwei Gespräche bei wechselnden Case-Managern als Voraussetzung für Bemühungen bei Arbeitgebern. Durch den Austausch der persönlichen Eindrücke von den Fähigkeiten des Arbeitslosen zwischen zwei Beratern sollte sichergestellt werden, dass Initiativen passgenau ergriffen wurden und subjektive Eindrücke korrigiert werden konnten. Bei knapp 20% der Teilnehmer aller drei Ämter fand nur ein Gespräch statt, überwiegend weil eine verbindliche Kooperationsbereitschaft nicht erreicht werden konnte, teilweise weil ein Case-Management wegen Krankheit, bevorstehendem Umzug oder mangelnder Sprachfähigkeit nicht sinnvoll erschien. Bei einem Viertel der Teilnehmer erstreckte sich der Beratungsprozess über 5 und mehr Gespräche. In Einzelfällen vermerkten die Berater sogar mehr als 10 Beratungen.

Mehr als $\frac{2}{3}$ des Zeitbudgets wendeten die Berater für Gruppengespräche bei den Informationsveranstaltungen, Gruppenarbeit, Arbeitgeber- und Arbeitsamtskontakten und Team-sitzungen auf. Hinzu kam ein überdurchschnittlicher Aufwand für Dokumentation im Rahmen des Modellprojektes.

6.3 Dokumentation der Trägeraktivitäten

Zur empirischen Evaluation der Vereinbarungen und Aktivitäten im Case-Management waren die Träger zu ausführlichen Dokumentationen zu jedem Teilnehmer verpflichtet. Um die Dokumentationen einer statistischen Auswertung durch das IAB zugänglich zu machen, sollte die Dokumentation in einer Datenbank erfolgen. Die Datenbank sollte einerseits von den Case-Managern im Dialog zur Protokollierung der Beratungsgespräche genutzt werden, andererseits durch zugeordnete Verkodung von Aktivitäten, Unterstützungsangeboten und Abgangsgründen eine einheitliche statistische Auswertung ermöglichen.

Diese Vorstellungen konnten nur unvollständig realisiert werden, weil der Aufwand für die Programmierung einer für beide Zwecke tauglichen Datenbank unterschätzt worden war. So konnte die Datenbank erst Ende September 2000 ausgeliefert werden. Daher hatte ein Träger bereits mit den Dokumentationen in EXCEL-Tabellen begonnen und deutlich abweichende Kodierungen verwendet. Bei einem Träger konnte die Datenbank nicht im Netzwerk eingesetzt werden, so dass abweichende Kodierungen zwischen den Case-Managern vergeben wurden. Schließlich wollten die Case-Manager die Gesprächsatmosphäre nicht durch die Technik der Dateneinga-

be während der Gespräche belasten und füllten lieber Formulare handschriftlich aus, die später in die Datenbank übertragen wurden.

Trotz der Schwierigkeiten betonten alle Träger, die Notwendigkeit einer geeigneten Datenbank für Gesprächsprotokollierung, Aktivitätennachweis, Terminüberwachung und Verbleibsnachweis im Case-Management.

Die Komplikationen bei der Nutzung der Datenbank haben zur Folge, dass der Zusammenhang zwischen den Aktivitäten im Case-Management und dem Eingliederungserfolg bisher nur punktuell auswertbar war.

7 Empirische Evaluierung des Projektes

Das Profiling-Projekt bot die seltene Gelegenheit, vor und während eines Modellvorhabens auf dessen Gestaltung Einfluss zu nehmen, den Umfang der für die Evaluation verfügbaren Daten zu gestalten und durch im voraus gebildete Kontrollgruppen die Untersuchungsziele zu isolieren. Neben umfangreichen Daten aus Vermittlung und Trägerdokumentation standen auch die Erfahrungen und Sichtweisen aus den Arbeitsämtern und von den Trägern für die Evaluation zur Verfügung.

7.1 Evaluierungskonzept und Datenquellen

Das Evaluationskonzept des IAB beruht auf der empirischen Analyse von Einzeldaten zum Verlauf der Arbeitslosigkeit der am Profiling beteiligten Arbeitslosen. Zur Interpretation und zur Überprüfung von Ergebnissen werden die Erfahrungen der Vermittler und der Case-Manager einbezogen, die durch den Erfahrungsaustausch während der sechs Projekttreffen, durch die Zwischen- und Abschlussberichte der Träger und durch strukturierte Experteninterviews bei Vermittlern und Case-Managern zusammengetragen wurden.

Die *Auswahlregel* zur Bestimmung der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit, für die ein Profiling-Bogen ausgefüllt werden sollte, zielte darauf ab, eine repräsentative Stichprobe für das Profiling-Projekt zu gewinnen.

Mit der *Entscheidungsregel* des Profiling-Instruments und der Aufteilung der Fälle mit vermutetem LZA-Risiko nach einem Zufallsverfahren in eine Gruppe, für die das Case-Management vorzusehen war, und die Kontrollgruppe sollten statistisch repräsentative Untergruppen gebildet werden, für die der Zusammenhang von LZA-Prognose und tatsächlichem Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit in Abhängigkeit von den erfassten Handicaps und der Unterstützung durch den Case-Manager überprüft werden konnte. Die veranschlagten Fallzahlen orientierten sich an je 500 Teilnehmern des Case-Managements in den drei Arbeitsamtsbezirken. Bei Berücksichtigung einer gleich großen Kontrollgruppe und der Orientierung an einer Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit von ca. 20% wurden ursprünglich etwa 15.000 zu erstellende Profil-Bögen erwartet.

Durch die Erfassung und Bewertung der Profile in der *Profiling-Datenbank* im IAB wurden die Grunddaten der Profiling-Teilnehmer gesammelt. Über einen jeder Person zugeordneten Schlüssel war die Möglichkeit zur Ergänzung der Profile um die weiteren Informationen zur Teilnahme und zur Eingliederung gegeben.

In *Einladungslisten* der Arbeitsämter wurden Einladung und Teilnahme an der Informationsveranstaltung und die Bereit-

schaft zu Teilnahme am Case-Management festgehalten. Die Forschungssachbearbeiter (FoSab) des IAB stellten im Mai 2001 den Verbleib von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern am Case-Management aus den Arbeitsamtsunterlagen sowie Gründe für die Nicht-Teilnahme am Case-Management fest.

Die Case-Manager dokumentierten für jeden Teilnehmer die Gespräche und vereinbarten Aktivitäten sowie den Eingliederungserfolg ihrer Bemühungen in *Träger-Datenbanken*, die nach Abschluss des Projektes anonymisiert an das IAB übergeben wurden.

Außerdem wurden Dateiauszüge für die Profiling-Teilnehmer aus den *Mikrodaten der Geschäftsstatistiken* der BA für Zugänge und Abgänge sowie für Bestände von Arbeitslosen erstellt, mit denen Dauer der Arbeitslosigkeit, Abgangsgründe oder fortdauernde Arbeitslosigkeit festgestellt wurden.

Über den Abgleich dieser Quelle konnte also die in Abbildung 2 dargestellte Gruppenbildung erstellt werden.

Diese aufwendigen Verfahren lieferten eine umfassende empirisch-quantitative Basis für die Überprüfung des Profiling-Instruments und des Einflusses des Case-Management auf die Dauer der Arbeitslosigkeit.

7.2 Empirische Ergebnisse

7.2.1 Vergleich der Merkmalsstrukturen der Profiling-Fälle

Die Entscheidungsregel aus statistischem Modell und Vermittlereinstufung benutzt die Gruppenmerkmale für die Ermittlung des LZA-Risikos. Entsprechend sollten sich die Gruppe ohne erkennbares Risiko von den Gruppen mit vermutet erhöhtem Risiko unterscheiden. Dagegen wurden die Vorschläge für das Case-Management und die Kontrollgruppe über eine Zufallsregel unterschieden, die vergleichbare Merkmalsstrukturen für beide Gruppen bewirken sollte. Die für das Case-Management vorgeschlagenen Arbeitslosen sind den CM-Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern zuzuordnen. Unterschiedliche Teilnahmebereitschaft und Arbeitsmarktchancen, die für die Aufteilung verantwortlich sind, können hier zu Selektivitäten führen, die sich auch in den Merkmalsstrukturen zeigen können. Sofern die Kontrollgruppe statistisch sauber gebildet wurde, müssten CM-Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer zusammen die gleichen Merkmalsverteilungen ausweisen wie die Kontrollgruppe. Die Anteile für die Merkmalsausprägungen der Kontrollgruppe sollten zwischen den von Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern liegen. Tabelle 2 stellt Strukturen der im Profiling benutzten Merkmale der vier Gruppen dar.

Die Gruppe ohne erkennbares LZA-Risiko unterscheidet sich von den Gruppen mit erhöhtem Risiko in der erwarteten, durch die Entscheidungsregel vorgegebenen Weise. Sie ist jünger, hat ein höheres Ausbildungsniveau und weniger Personen mit gesundheitliche Einschränkungen. Der Anteil von Berufsrückkehrern, Ausländern, Aussiedlern und Flüchtlingen ist geringer. Weniger Arbeitslose aus dieser Gruppe waren vorher nicht beschäftigt. Die Entscheidungsregel hat also dem mit diesen Merkmalen verbundenen LZA-Risiko in der erwarteten und erwünschten Weise Rechnung getragen.

Die Gruppen mit vermutetem LZA-Risiko unterscheiden sich in diesen Merkmalen weniger oder kaum. Betrachtet man Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer gemeinsam (Daten nicht in der Tabelle), so verringern sich die Strukturabweichungen zu der Kontrollgruppe. Die Zufallsauswahl in Kontrollgruppe und die Vorschläge für das Case-Management hat offenbar nicht zu Verzerrungen geführt.

Zwischen CM-Teilnehmer und Nicht-Teilnehmern gibt es dagegen eine Selektivität, die sich in der Zusammensetzung nach Geschlecht, Alter und Berufsausbildung auswirkt. Unter den Nicht-Teilnehmer waren mehr Männer aus den unteren Altersgruppen und Personen ohne Berufsausbildung zu finden. Ob dies auf geringere Teilnahme-Bereitschaft oder bessere Eingliederungschancen vor Beginn des Case-Management zurückzuführen ist, konnte bisher nicht untersucht werden²⁰.

Tabelle 2: Profiling-Fälle nach Merkmalsstruktur

	kein LZA Risiko feststellbar	Kontrollgruppe	CM-Teilnehmer	Nicht-Teilnehmer
Fälle insgesamt (=100%)	8818	1446	865	803
	Spaltenprozent			
Geschlecht				
Männer	57,4	51,7	50,9	56,7
Frauen	42,6	48,3	49,1	43,3
Altersgruppen				
unter 25 *)	10,0	5,4	3,3	10,0
25-35	44,4	33,5	29,5	34,6
35-45	31,7	32,4	33,5	31,9
45-55	13,5	27,8	31,9	21,9
über 55	0,4	0,9	1,8	1,6
Berufsanfänger	7,1	4,9	3,0	5,2
Berufsrückkehrer	3,8	9,4	10,5	8,1
gesundheitliche Einschränkungen	4,6	18,1	17,2	16,4
Ausländer	8,1	19,2	17,0	17,4
Aussiedler	2,7	5,9	5,2	7,6
Flüchtlinge, Asyl	0,3	1,5	2,4	0,9
Berufsausbildung				
ohne Angabe	0,5	1,4	1,2	0,7
keine Ausbildung	23,2	54,6	48,6	55,8
betriebl. Ausbildung	57,2	33,3	38,6	32,1
außerbetriebliche Ausbildung	1,2	0,8	0,8	0,5
Berufsfachschule	2,3	1,3	1,6	1,6
Fachschule	3,6	2,1	2,0	2,0
Fachhochschule	3,8	2,1	2,2	2,6
Hochschule	8,1	4,4	5,1	4,6
Beendigung der letzten Beschäftigung				
nicht beschäftigt,				
ohne Angabe	10,4	20,1	16,0	18,1
Arbeitgeberkündigung	55,5	48,5	49,6	44,5
Arbeitnehmerkündig.	12,0	12,0	13,4	15,9
Einvernehmen	3,7	5,2	5,5	4,4
Befristeter Vertrag	18,4	14,2	15,5	17,2

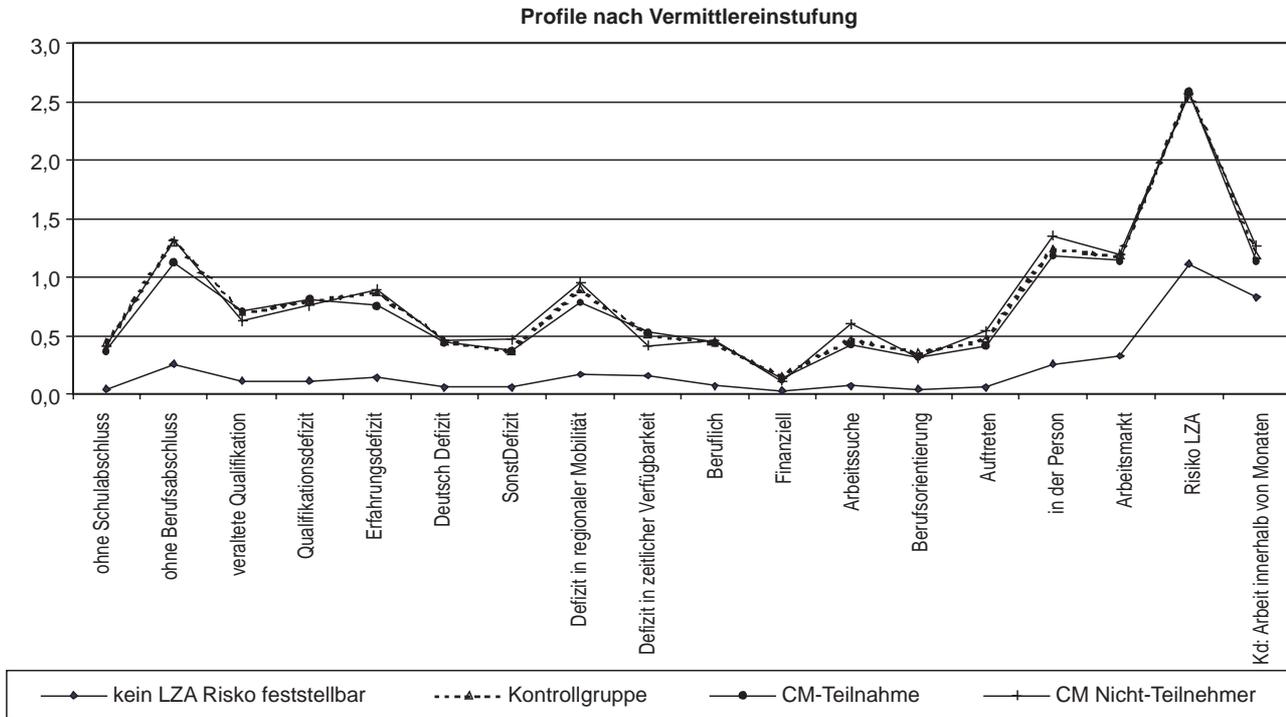
Basis: Alle Profiling-Fälle, N=11932 ; Profiling-Datenbank

*) nur Oldenburg

Ein ähnliches Bild zu Differenzen und Übereinstimmung der Gruppen des Auswertungsdesigns ergibt sich für die durchschnittlichen Vermittlereinstufungen pro Merkmal des Profiling-Bogens: Die Profile (Abbildung 3) der Gruppen mit ver-

²⁰ Dazu müssen Abgangsgründe (Arbeit oder Abmeldung wegen mangelnder Verfügbarkeit) untersucht und daraufhin abgeglichen werden, ob und wann eine Einladung zur Informationsveranstaltung zugestellt wurde.

Abbildung 3: Profile nach Vermittlereinstufung (Gruppendurchschnitt)



mutetem LZA-Risiko sind nahezu identisch, das Profil der Gruppe ohne erkennbares Risiko setzt sich davon deutlich ab. Nur das Merkmal der mangelnden finanziellen Flexibilität wurde kaum als Risiko angegeben, weil offenbar zu Beginn der Arbeitslosigkeit und ohne konkreten Arbeitsplatz vor Augen das Thema nicht angesprochen und beurteilt werden konnte.

7.2.2 CM-Auswahl und (Nicht-)Teilnahme

Große Probleme hat das Erreichen der vorgesehenen Fallzahlen zur Auslastung der vereinbarten Beratungskapazitäten im Case-Management bereitet. Wie allgemein Erfahrungen der Arbeitsämter zeigen, ist zunächst ein weit größerer Kreis von Arbeitslosen anzusprechen, um bestimmte Teilnehmerzahlen bei der Besetzung von Maßnahmen zu erreichen. Einerseits scheiden Arbeitslose regelmäßig zwischen Vorauswahl, Absprache im Beratungsgespräch und Beginn der Maßnahme aus der Arbeitslosigkeit aus, weil sich zwischenzeitlich die Perspektive geklärt hat. Andererseits erweisen sich einige Kandidaten als nicht bereit oder kurzfristig nicht verfügbar.

Tabelle 3: Vorschläge für und Teilnahme am Case-Management

	Summe	
	Anz.	Sp.-%
CM-Vorschlag	1668	100,0
Einladung zur Info-Veranstaltung	1410	84,5
Teilnahme an Info-Veranstaltung	1085	65,0
Bereitschaft zum CM	1029	61,7
CM teilgenommen	862	51,7
Außerhalb des Profiling:		
50 plus	548	
Betreuung im CM gesamt	1410	

Im Profiling-Projekt führten diese Sachverhalte dazu, dass fast die Hälfte der vorgeschlagenen Personen schließlich nicht am Case-Management teilgenommen hat (Tabelle 3).

Ein Teil (15%) der vorgeschlagenen Arbeitslosen wurde vom Arbeitsamt bereits nicht zur Info-Veranstaltung eingeladen. Hier kann unterstellt werden, dass aufgrund einer Arbeitsaufnahme, Arbeitsplatzzusage, Krankheit oder bereits anderer vom Vermittler veranlasster Maßnahmen eine Einladung nicht in Frage kam. In Einzelfällen wurde von mangelnder Sprachfähigkeit berichtet, die eine Teilnahme ausschloss. Bedenkt man, dass im Durchschnitt 7 Wochen zwischen Beginn der Arbeitslosigkeit und dem Erstgespräch beim Träger lagen, ist verständlich, dass für einen Teil der Arbeitslosen sich die Suche bereits erledigt hatte.

Tabelle 4: Gründe für Nicht-Teilnahme an der Informationsveranstaltung

	insgesamt	Anteile %
Perspektive geklärt	132	41,6
Arbeit, Arbeit in Aussicht, noch in Arbeit	115	36,3
ABM, FbW, andere Maßnahmen	13	4,1
Studium, Ausbildung	2	0,6
Ruhestandsperspektive	2	0,6
Nicht teilgenommen wegen	185	58,4
Krankheit, Schwangerschaft	26	8,2
Drogen, Alkohol	1	0,3
Ortsabwesenheit	20	6,3
Pflegeaufgaben	14	4,4
unzureichende Mobilität	7	2,2
kein Sinn Teilnahme	40	12,6
Arbeitsuche nicht vordringlich	15	4,7
keine Begründung	62	19,6
Summe (Recherchierte Fälle)	317	100,0

Quelle: Recherche der Forschungssachbearbeiter

Weitere 325 Personen (20% der ursprünglichen Gruppe) kamen trotz Einladung nicht zur Informationsveranstaltung. Den Gründen wurde durch eine Aktenrecherche der Forschungssachbearbeiter nachgegangen (Tabelle 4).

In 132 der recherchierten Fälle (42%) hatte sich die persönliche Perspektive der Arbeitslosen zwischenzeitlich geklärt, weil sie eine Arbeit begonnen oder fest in Aussicht hatten, bereits vom Arbeitsamt in geförderte Maßnahmen vermittelt worden waren oder Ausbildung und Ruhestand bevorstanden.

Bei 185 Personen (58%) wurden Gründe zwischen Krankheit und mangelndem Interesse für die Nicht-Teilnahme festgehalten. Ein Teil der Gründe lässt auf vorübergehende oder dauerhafte Probleme der Verfügbarkeit schließen und hat zu Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit geführt, wie der hohe Anteil von Abmeldungen der Nicht-Teilnehmer wegen fehlender Mitwirkung in den ersten 2 Monaten der Arbeitslosigkeit zeigt (vgl. Tabelle 6).

7.2.3 Prognosekraft des Profiling-Instruments

Zentrale Fragestellung des Projektes war, ob sich mit Hilfe des Profiling-Instruments eine nutzbare „Prognose“ des Risikos von Langzeitarbeitslosigkeit erstellen lässt. Anhand der ca. 3100 Profiling-Fälle, die bis Ende Mai 2000 erfasst wurden, kann jetzt überprüft werden, ob Langzeitarbeitslosigkeit tatsächlich eingetreten ist oder nicht. Für die Fälle, die zwischen Juni und Dezember 2000 das Profiling durchliefen, war zum Zeitpunkt der Dateiaufbereitungen noch kein Jahr vergangen, so dass ein Ergebnis noch nicht festgestellt werden konnte²¹. *Die Aussagen dieses Abschnitts beziehen sich also nur auf etwas mehr als ein Viertel der Profiling-Fälle, die bis Mai 2000 arbeitslos wurden.*

Hauptaugenmerk ist auf den Vergleich der Gruppe ohne erkennbares LZA-Risiko und die Kontrollgruppe zu legen (Tabelle 5). Diese beiden Gruppen durchliefen den „normalen“ Vermittlungsprozess in den Arbeitsämtern, ohne die Einflüsse der mit den Einladungen zur Informationsveranstaltung verbundenen Verfügbarkeitsprüfung und ohne die Auswirkungen des Case-Managements.

Der Eintritt in Langzeitarbeitslosigkeit wurde aus zwei Blickwinkeln überprüft. Zunächst wurde der Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit nach ununterbrochener Dauer der Arbeitslosigkeit seit der Arbeitslosmeldung zur Zeit des Profiling analysiert²². Außerdem wurde der Status „arbeitslos“ Ende Mai 2001, also 12 bis 15 Monate nach dem Zugang, festgestellt, der Aufschluss gibt, ob die Personen noch oder wieder arbeitslos gemeldet waren²³.

Für die Kontrollgruppe ergibt sich mit 24,6% eine doppelt so hohe Übertrittsrate wie für die Gruppe ohne erkennbares Risiko (12,7%). Für die Teilnehmer am Case-Management wird eine gleich hohe Übertrittsrate wie für die Kontrollgruppe festgestellt. Die Nicht-Teilnehmer sind zu einem etwas geringeren Teil (20,3%) langzeitarbeitslos geworden. Dies ist erkennbar auf den hohen Anteil der Abmeldungen wegen fehlender Mitwirkung zurückzuführen, die die Arbeitslosigkeit

mindestens vorübergehend beendete.

Für den Status Ende Mai 2001 ergibt sich ein ähnliches Bild wie für die Übertrittsrate. Jedoch sind in allen Gruppen 10 bis 20% der Profiling-Fälle nach einer Abmeldung erneut arbeitslos geworden. Zusätzlich werden in jeder Gruppe ca. 5% als nicht arbeitslos, aber weiterhin arbeitsuchend geführt, weil sie nur eine befristete Arbeit aufgenommen oder zum Stichtag an Maßnahmen teilgenommen haben.

Tabelle 5 : Verbleib in Langzeitarbeitslosigkeit

	kein LZA-Risiko feststellbar	Kontrollgruppe	CM-Teilnahme	CM Nicht-Teilnehmer	Insgesamt Durchschnitt
Fälle	2245	305	238	207	2995
durchschnittl. Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen	22	29	31	23	23
Anteile (Spaltenprozent)					
Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit? ¹⁾					
ja	12,7	24,6	24,4	20,3	15,4
nein	87,3	75,4	75,6	79,7	84,6
Ende Mai 2001 noch oder wieder arbeitslos? ²⁾					
Fälle	2311	314	239	212	3076
Anteile (Spaltenprozent)					
arbeitslos	22,7	38,2	44,8	31,1	26,6
arbeitsuchend	4,1	6,4	6,7	4,2	4,6
nicht arbeitslos	73,2	55,4	48,5	64,6	68,9

Quelle: ¹⁾ Datenabgleich mit Abgangsdaten (ST3); ²⁾ Datenabgleich mit Bestand an Arbeitslosen (ST4), Mai 2001. Nur Profiling-Fälle, die bis Ende Mai 2000 arbeitslos geworden waren.

7.2.4 Wirkung des Case-Managements auf die Dauer der Arbeitslosigkeit

Das zweite Projektziel betraf die Frage, ob durch Case-Management der Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit verhindert oder die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt werden kann. Ergänzend ist zu fragen, ob das Case-Management zu einer besseren Eingliederung in dem Sinne führt, dass Teilnehmer häufiger eine Arbeit aufnehmen oder eine qualitativ bessere oder dauerhaftere Tätigkeit finden. *Die Frage nach der schnelleren Beendigung der Arbeitslosigkeit wird hier ebenfalls nur für die Fälle untersucht, bei denen zwischen Profiling und Ende Mai 2001 mindestens ein Jahr vergangen ist.*

Tabelle 5 hat bereits gezeigt, dass die Teilnehmer am Case-Management in gleichem Umfang langzeitarbeitslos wurden wie die Kontrollgruppe. Für die Teilnehmer, die die Arbeitslosigkeit beenden konnten, dauerte die Periode im Durchschnitt 31 Wochen im Vergleich zu 29 Wochen der Kontrollgruppe. Die Abgänger unter den Nicht-Teilnehmern schieden im Durchschnitt bereits nach 23 Wochen aus, etwa so schnell wie die Gruppe ohne erkennbares LZA-Risiko. Damit muss vorläufig festgestellt werden, dass das Case-Management selbst die Arbeitslosigkeit nicht verkürzt.

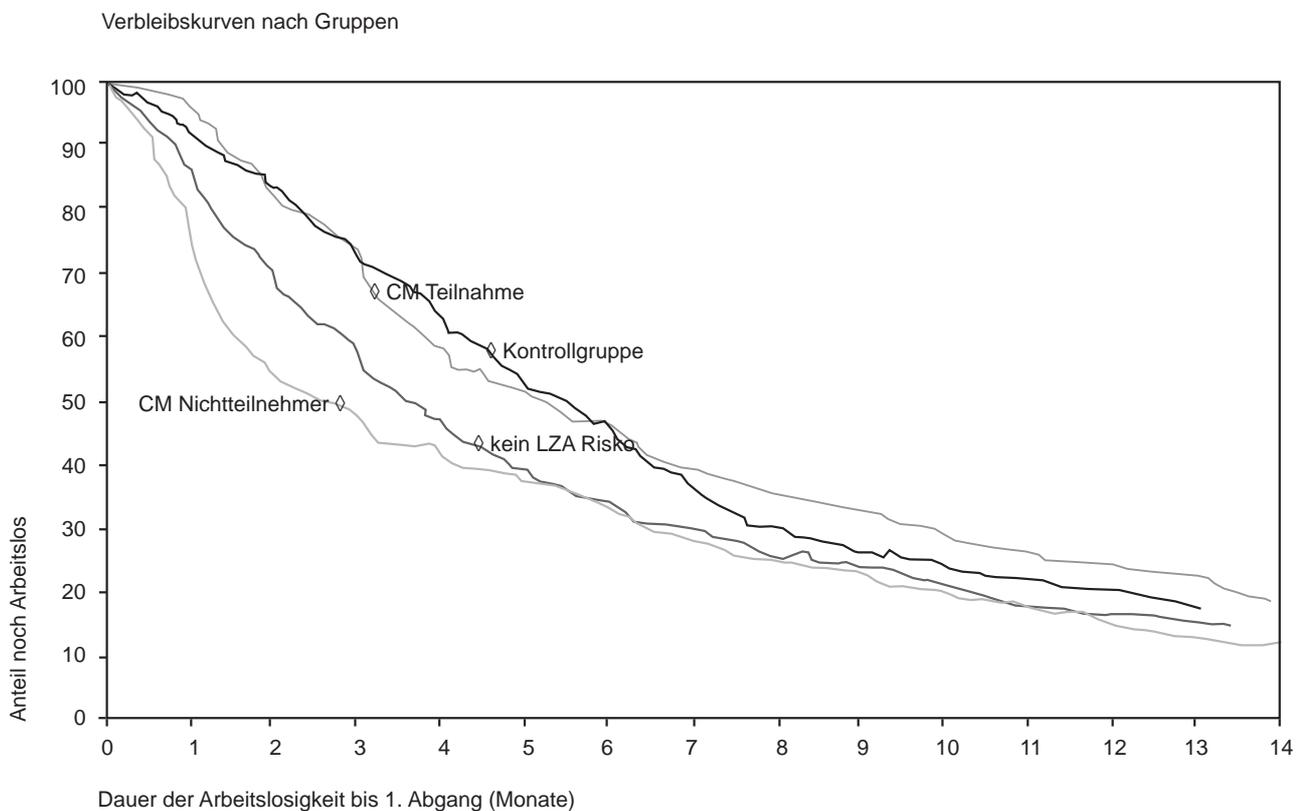
Tatsächlich sind die Gruppen nicht homogen zusammengesetzt, wie Tabelle 2 gezeigt hat. Teils beruht das beabsichtigt auf der Einteilung über die Entscheidungsregel, teils ist es Ergebnis der Teilnahmebereitschaft, die mit einigen Merkmalen variiert. Diese Merkmale dürften die Dauer beeinflussen und

²¹ Die Überprüfung wird Anfang 2002 wiederholt, wenn für die letzten Profiling-Fälle entscheidbar ist, ob Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten ist.

²² Dazu wurde der erste Abgangsdatensatz zu jeder Person mit einem Abgangsdatum nach dem Erfassungsdatum gesucht unabhängig von dem Abgangsgrund (z.B. Arbeit, Maßnahmen, Meldeversäumnis usw.)

²³ Dazu für jede Person der Eintrag in der Bestandsdatei (ST4) überprüft.

Abbildung 4: Verbleibskurven nach Gruppen



müssen noch kontrolliert werden. Außerdem ist aufschlussreich, wie der Abgangsprozess, darstellbar über Verbleibskurven (Kap. 2, Abb.1), für die Gruppen verläuft.

Mit Hilfe einer statistischen Verbleibsanalyse ist es möglich, die Verbleibskurven nach Neutralisierung der die Dauer beeinflussenden Merkmale darzustellen (Abbildung 4)²⁴.

Die Verbleibskurve der Teilnehmer fällt am langsamsten, auch nach Kontrolle der Effekte aus unterschiedlicher Gruppenzusammensetzung aufgrund von Alter, Geschlecht, Gesundheit und Berufsrückkehrer-Status. Bis zur Dauer von sechs Monaten unterscheidet die Kurve sich nur wenig von der der Kontrollgruppe. Deutlich steiler fällt die Kurve für die Arbeitslosen ohne erkennbares LZA-Risiko ab, von denen man auch das schnellste Ausscheiden erwartet hätte. In den ersten 5 Monaten der Arbeitslosigkeit liegt jedoch die Verbleibskurve der Nicht-Teilnehmer, die überwiegend zu den Informationsveranstaltungen eingeladen worden waren, unter der Kurve der Arbeitslosen ohne LZA-Risiko, um dann etwa den gleichen Verlauf wie diese zu nehmen. Das heißt, in der Anfangsphase beenden Arbeitslose aus der Gruppe der Nicht-Teilnehmer die Arbeitslosigkeit am schnellsten, obwohl für sie ein erhöhtes LZA-Risiko nach dem Profiling vermutet wurde.

Beim gegenwärtigen Stand der Auswertungen liegen folgende vorläufige Interpretationen nahe:

Das Case-Management hat kurzfristig keinen die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzenden Effekt. Vom Beginn der Arbeitslosigkeit bis zum Erstgespräch im Case-Management vergingen im Durchschnitt 7 Wochen, in denen die Teilneh-

mer, die ihre Bereitschaft erklärt hatten, vermutlich auf die dort eröffneten Perspektiven warteten. Die Entwicklung der Perspektiven nach der Stärken- und Schwächen-Analyse benötigt weitere Zeit, in der ein Ausscheiden aus der Arbeitslosigkeit verzögert wird. Sofern Dauer verkürzende Einflüsse des Case-Management durch Stellenakquisition und Vermittlung bestehen, werden sie von diesen Verzögerungen zumindest in den bisherigen Ergebnissen überlagert. In der Anfangsphase des Projektes, auf den sich diese Auswertungen beziehen, war der Verzögerungseffekt bis zum Erstgespräch größer als im späteren Verlauf, da die Entscheidungsregel für die Vorschläge zum Case-Management erst nach Vorliegen der ersten 500 Fälle fertig gestellt werden konnte.

Der zunächst schnelle Abgang der Nicht-Teilnehmer kommt durch zwei Effekte zustande. Erstens gelangen in diese Gruppe alle Personen, bei denen sich in den ersten Wochen der Arbeitslosigkeit die Perspektiven bereits geklärt haben. Arbeit, Krankheit, Umzug, Maßnahmebeginn führen zu Abgängen, die eine Einladung zur Informationsveranstaltung und eine Teilnahme am Case-Management ausschließen und diese Personen zu Nicht-Teilnehmern machen (vgl. Kap.7.3.2 und Tabelle 4). Zweitens wurden Personen zur Informationsveranstaltung eingeladen, die nicht erschienen sind. Sie wurden ins Arbeitsamt eingeladen, ihre Verfügbarkeit überprüft und teilweise in Trainingsmaßnahmen vermittelt. Sofern sie daran nicht teilnehmen wollten, wurden sie auch aus der Arbeitslosigkeit abgemeldet. Andere Personen zogen ihre Arbeitslosmeldung von sich aus zurück, wenn sie den Eindruck hatten, dass ein verbindlicher Eingliederungsprozess begonnen werden sollte. Dieser „Kontrolleffekt“ wird deutlich aus Tabelle 6: Sowohl während der ersten beiden Monaten der Arbeitslosigkeit als auch über den gesamten Untersuchungszeitraum schieden etwa ein Drittel der Nicht-Teilnehmer aus, weil sie wegen fehlender Mitwirkung abgemeldet wurden.

²⁴ Überlebensanalyse mit Cox-Regression. Kontrolliert wurden die Einflüsse von Alter, Geschlecht, Gesundheit und Berufsrückkehrer-Eigenschaft.

Aufgrund des ersten Effektes, der beim gegenwärtigen Stand der Auswertungen noch nicht eindeutig vom zweiten abgegrenzt werden kann, muss davor gewarnt werden, den schnelleren Abgang der Nicht-Teilnehmer allein mangelnder Motivation oder Verfügbarkeit zuzuschreiben, auch wenn es deutliche Anhaltspunkte dafür gibt. Ähnlich wie bei Trainingsmaßnahmen führt in einem Teil der Fälle nicht das Case-Management selbst, sondern die Aufforderung zur Teilnahme zu Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit. Es kann von einem „Kontrolleffekt“ auf die „Nicht-Teilnehmer“ gesprochen werden, dem die eigentliche Kontrollgruppe und die Gruppe ohne erkennbares Risiko in weniger systematischem Umfang ausgesetzt waren.

Diese vorläufigen Ergebnisinterpretationen werden in der weiteren Analyse sehr sorgfältig überprüft werden.

7.2.5 Verbleib der Profiling-Teilnehmer

Wenn bei den CM-Teilnehmern bisher keine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer festgestellt werden konnte, so könnte sich doch das Case-Management auf die Art der Beendigung der Arbeitslosigkeit ausgewirkt haben. Zu untersuchen ist, in welchem Umfang die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Arbeit oder mit einer Bildungsperspektive beendet wurde.

Für alle Profiling-Teilnehmer wurde daher der Grund für die erste Abmeldung aus Arbeitslosigkeit nach der Erfassung des Profiling-Bogens bis einschließlich Mai 2001 festgestellt²⁵. Zu beachten ist, dass die Wartezeit bis zur Abmeldung für die ersten Profiling-Fälle ca. 15 Monate, für die letzten dagegen nur ca. 6 Monate betrug (Tabelle 6). Ergänzend wurden nur die Fälle nach ihrem Verbleib untersucht, die innerhalb der ersten beiden Monate der Arbeitslosigkeit bereits wieder ausgeschieden (unterer Teil Tab.6). Aus dieser Aufstellung lässt sich der „Kontrolleffekt“ auf die Gruppe der Nicht-Teilnehmer ablesen.

Erneut zeigen sich die besseren Arbeitsmarktchancen der Gruppe ohne erkennbares LZA-Risiko, in der 60,6% der Abgänger eine Arbeit ohne Förderung aufnahmen (selbst gesucht und vermittelt, auch selbständige Tätigkeiten und geringfügige Beschäftigung). Zusätzlich fanden 5,1% einen mit SGB III-Instrumenten geförderten Arbeitsplatz (ABM, EGZ, SAM).

Aus der Gruppe der CM-Teilnehmer und der Kontrollgruppe betrug die ungeforderten Arbeitsaufnahmen 36% bzw. 34,4% und die mit Förderung 4,3% bzw. 3,0%. Die Unterschiede sind nicht groß und scheinen kurzfristig keinen besonderen Erfolg des Case-Management darzustellen. Nimmt man noch den Verbleib in FbW-Maßnahmen und die Deutschkurse hinzu, die ebenfalls in vergleichbarer Größenordnung liegen, und unterstellt, dass mit Arbeit und beruflicher Weiterbildung die Erwerbchancen positiv beeinflusst wurden, so verblieben 55,5% der abgemeldeten CM-Teilnehmer und 50,8% der Kontrollgruppe mit neuer Perspektive. Ob diese Unterschiede einer erfolgreichen Arbeit im Case-Management, dem Zufall oder Aktivitäten der Vermittlung zuzuschreiben sind, kann nicht beantwortet werden.

Tabelle 6: Verbleib der Profiling-Teilnehmer

	kein LZA Risiko feststellbar	Kontrollgruppe	CM-Teilnahme	CM Nicht-Teilnehmer	Summe
Profiling-Teilnehmer	8818	1446	865	803	11932
darunter: Anteil bis Mai 2001 aus Arbeitslosigkeit abgegangen %					
	74,3	65,9	64,8	75,3	72,7
Anzahl Abgänger *)	6552	953	561	605	8671
Alle Abgänge (=100%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
in Arbeit ohne Hilfen	60,6	34,4	36,0	32,2	54,1
in Arbeit mit Hilfen	5,1	3,0	4,3	2,3	4,6
FbW, Deutschlehrgang	7,9	13,4	15,2	6,3	8,8
Ausbildung, TM, Schule, Studium	1,5	0,9	0,7	1,7	1,4
Fehlende Mitwirkung	9,4	23,2	18,2	33,6	13,2
Krank, Umzug, Urlaub, Rente	12,5	19,1	22,1	17,4	14,2
unbekannt	3,1	5,9	3,6	6,6	3,7
Abgänge in den ersten 60 Tagen					
	kein LZA Risiko feststellbar	Kontrollgruppe	CM-Teilnahme	CM Nicht-Teilnehmer	Summe
Fälle	2524	284	121	362	3291
Spalten-%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
in Arbeit ohne Hilfen	72,9	43,0	36,4	33,1	64,6
in Arbeit mit Hilfen	3,4	2,5	0,8	1,7	3,0
FbW, Deutschlehrgang	5,0	15,8	16,5	4,7	6,3
Ausbildung, TM, Schule, Studium	1,3	1,8	0,0	2,2	1,4
Fehlende Mitwirkung	3,4	10,2	11,6	37,8	8,1
Krank, Umzug, Urlaub, Rente	11,1	21,5	29,8	13,0	12,9
unbekannt	2,8	5,3	5,0	7,5	3,6

*) bei unterschiedlichen Beobachtungszeiten zwischen Beginn der Arbeitslosigkeit und Mai 2001

Interessant ist ein Vergleich dieser „Perspektiv-Werte“ mit den Abgängen innerhalb der ersten 2 Monate der Arbeitslosigkeit aus dem unteren Teil der Tabelle 6: In der kurzen Frist mündeten 53,7% der aus Arbeitslosigkeit ausgeschiedenen CM-Teilnehmer bzw. 61,3% der Kontrollgruppe in Arbeit oder Qualifizierung ein. Unter den CM-Teilnehmern wurde der Anteil über den längeren Zeitraum gehalten, während er bei der Kontrollgruppe zurückging. Dies ist kein eindeutiger Beweis, bestenfalls ein Indiz, dass die Arbeit an den beruflichen Perspektiven im Case-Management erst nach gewisser Zeit wirksam wird.

Aufschlussreich ist der Vergleich der CM-Nicht-Teilnehmer mit Teilnehmern und Kontrollgruppe. Die Nicht-Teilnehmer münden sowohl kurzfristig wie längerfristig weniger in Arbeit und Qualifizierung ein, werden aber in hohem Maße wegen fehlender Mitwirkung abgemeldet.

Während die vorstehenden Angaben für statistische Zwecke in den Arbeitsämtern erfasst wurden, haben auch die Träger eine Abschlussbilanz über die von ihnen betreuten CM-Teilnehmer zum Projektende gezogen (Tabelle 7). Zahlenmäßig fällt die Bilanz nüchtern aus. Ein großer Teil der CM-Teil-

²⁵ Aus den Einzeldatensätzen der Abgangsstatistik ST3

nehmer brach nach einer Reihe von Gesprächen das Case-Management ab. Für andere Teilnehmer wurde bis zum Projektende keine Perspektive gefunden. Dabei werteten die Träger den Verbleib ihrer Kunden offensichtlich nach unterschiedlichen Kriterien, die einen unmittelbaren Vergleich erschweren. Sie machen durchaus auf die unterschiedliche Motivation zur Mitarbeit und auf die Schwierigkeiten aufmerksam, für bestimmte Personengruppen eine Perspektive zu entwickeln. Deutlich ist, dass die Einmündungen in Arbeit wesentlich vom örtlichen Arbeitsmarkt mitbestimmt werden. Im Verhältnis der Einmündungen in Arbeit zu den betreuten CM-Teilnehmer zwischen den Arbeitsämtern spiegelt sich auch die lokale Arbeitslosenquote.

Für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen kommen die Träger durchaus zu dem Ergebnis, dass sich über intensive Beratung neue Perspektiven und Eingliederungschancen entwickeln lassen. Dies gelte besonders für die im Rahmen der Auffüllaktion zur Auslastung der Trägerkapazitäten zugewiesenen älteren Arbeitslosen (über 50 Jahre), die hier nicht in die Evaluation des Profiling-Projektes einbezogen waren. Diese Gruppe war vorab zu ihrem Interesse an zusätzlicher Unterstützung durch Case-Management angeschrieben worden und war sich offenbar nach längerer Arbeitslosigkeit ihrer mäßigen Arbeitsmarktchancen bewusst.

Tabelle 7: Verbleib der CM-Teilnehmer nach Trägerangaben Juni 2001

	Oldenburg	Bochum	Karlsruhe
in Arbeit ¹⁾	108	106	81
FbW	30	29	28
Trainingsmaßnahme	13		
Ausbildung/Studium	6		
Abbrüche ²⁾	18	184	65
Nachbetreuung/ohne Nachweis ³⁾	141	79	9
berichtete Fälle	316	398	183
CM-Teilnehmer lt. Trägerdatenbank ⁴⁾	309	376	177

¹⁾ dar. auch einige geringfügig Beschäftigte und wenige Existenzgründer

²⁾ tw. mangelndes Interesse, aber wg. auch Rente, Umzug, Gesundheit, Kinderbetreuung

³⁾ tw. bei Projektende nicht abgeschlossene Beratungsfälle, in OL und BO Nachbetreuung beim CM, in KA beim AA

⁴⁾ Abweichende Fallzahlen durch unterschiedliche Zuordnung von Profiling-Fällen und Fällen aus der Auffüllaktion mit älteren Arbeitslosen.

IAB-Zusammenstellung aus den Trägerberichten.

8 Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen

Das Profiling-Projekt hat nach Einschätzung der Beteiligten eine Fülle von Erfahrungen erbracht, die bereits jetzt Diskussionen angestoßen und Fortentwicklungen angeregt haben. So hat das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen den Grundgedanken aufgegriffen und den Arbeitsämtern des Bezirkes Vorgaben für eine praxisnahe Einstufung der Arbeitslosen zu Beginn der Arbeitslosigkeit nach den in Frage kommenden Unterstützungsleistungen gemacht. Elemente des Profiling-Projektes wurden aufgenommen. Ähnliche Vorgaben sehen die Vorschriften für eine Reform des SGB III vor, die zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist.

Als Modellprojekt, das neben und ergänzend zu den eingespielten Abläufen in den Arbeitsämtern erprobt wurde, war das Profiling mit einer Reihe von Unzulänglichkeiten und Improvisationsnotwendigkeiten konfrontiert. Daraus resultieren jedoch auch beachtenswerte Erfahrungen.

Nach den vorliegenden Ergebnissen ist ein Profiling-Instrument in Grenzen in der Lage, Gruppen von Arbeitslosen nach ihrem LZA-Risiko zu differenzieren. Die über das Profiling-Instrument erzielte Einteilung in Gruppen ohne erkennbares LZA-Risiko und mit vermutetem LZA-Risiko führte zu einer deutlichen Abgrenzung in Bezug auf Dauer der Arbeitslosigkeit, Abgangschancen in Arbeit und Übertritten in Langzeitarbeitslosigkeit. Bei präziserer Benennung der Kriterien im Profiling-Bogen, systematischer Handhabung der Vermittlereinstufung und Optimierung des statistischen Modells können die Ergebnisse vermutlich noch verbessert werden.

Ein Profiling-Instrument liefert keinen Automatismus für Entscheidungen und ersetzt nicht die Urteilsfähigkeit qualifizierter Vermittler. Es kann sowohl in Bezug auf die für eine Einstufung zu berücksichtigenden Merkmale (Stärken und Schwächen) als auch in Bezug auf die durchschnittlichen Arbeitsmarktchancen in differenzierten Arbeitsmarktsegmenten als Referenz für Entscheidungen dienen.

Die Vermittlereinstufung ist im Projekt nicht zur Arbeitsunterlage der Vermittler gemacht worden, sondern war nur für eine einmalige Einstufung vorgesehen. In der Praxis sollte eine Einstufung jedoch dazu dienen, Handlungsstrategien festzulegen, systematisch abzuarbeiten und bei Bedarf anzupassen. Dazu gehört, dass in bestimmten Abständen die Einstufung überprüft und ggf. angepasst wird. Die Abstände können für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen unterschiedlich lang sein. Mit den vermittlungsrelevanten Merkmalen ist ein Instrument in der Arbeitsvermittlung (AV) vorhanden, das verbunden mit systematischer Terminierung von Gesprächen für die differenzierende Steuerung von Angeboten an die Arbeitslosen und deren schrittweise Abarbeitung geeignet erscheint.

Für das Case-Management selbst konnte bisher (bei erst teilweise vorliegenden Informationen zum Eintritt von Langzeitarbeitslosigkeit) kein verkürzender Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden. Allerdings wurde über die systematische Einladung zum Case-Management ein „Kontrolleffekt“ ausgelöst, der bei den Nicht-Teilnehmern zu einem schnelleren Abgang aus der Arbeitslosigkeit führte. Dieser schnellere Abgang beruhte wesentlich auf Abmeldungen wegen fehlender Mitwirkung. Wie weit die Verfügbarkeit bei einer erneuten Arbeitslosmeldung dieser Personen akzeptiert wird, konnte hier nicht festgestellt werden. Die Übertrittsrate in Langzeitarbeitslosigkeit und der Anteil der zu Projektende wieder arbeitslos gemeldeten Personen aus der Gruppe der Nicht-Teilnehmer war jedenfalls geringer als in der Kontrollgruppe.

Die Einmündungen in Arbeit oder Qualifizierung für Teilnehmer des Case-Management lagen kurzfristig (2 Monate) unter, mittelfristig leicht über denen der Kontrollgruppe. Möglicherweise sind die Beratungsprozesse zur Klärung von Perspektiven eher längerfristig angelegt. Verzögerungen beim Eintritt in das Case-Management im Modellprojekt sind nicht auszuschließen. Die Qualität der Eingliederung nach Art, Bezahlung und Stabilität der aufgenommenen Arbeit kann mit den Daten des Projektes nicht geklärt werden. Jedoch ist geplant zu überprüfen, wie häufig erneute Arbeitslosigkeit innerhalb überschaubarer Zeitspannen für die verschiedenen Gruppen auftritt.

Die Erfahrungen der Case-Manager verweisen darauf, dass zur erfolgreichen Arbeit im Case-Management Motivation und Verbindlichkeit als Grundbedingungen erfüllt sein müssen. Durch Verpflichtung kann Verbindlichkeit gefördert, aber

Motivation nicht erzwungen werden. Durch Freiwilligkeit können motivierte Arbeitslose ausgewählt werden, wobei die Verbindlichkeit vereinbarter Aktivitäten nicht leiden darf. Es liegt nahe, Case-Management bei Personengruppen einzusetzen, wo beide Aspekte gegeben sind, weil das persönliche Bedürfnis, eine berufliche Perspektive zu erarbeiten, deutlich erkennbar ist. Umgekehrt wurde deutlich, dass Case-Management als teure Eingliederungsstrategie nur in beschränktem Umfang für einen geeigneten Personenkreis einsetzbar ist.

Besonders wichtig für präventive Ausrichtung von vermittelndem Handeln ist eine eindeutige Festlegung des Zeitpunkts für eine Profiling-Einstufung und deren Überprüfung. Im Projekt gelang die Unterscheidung zwischen „neuer“ Arbeitslosigkeit und „erneuter“ Arbeitslosigkeit aufgrund der Widersprüche zwischen vermittlerischer und statistischer Perspektive nur unvollkommen. Dadurch gelangten de facto bereits Langzeitarbeitslose nach erneuter Meldung ins Profiling und das Case-Management, bei denen Eingliederungsmaßnahmen zuvor nicht (dauerhaft) erfolgreich waren. Anzustreben ist eine Perspektive, bei der die systematischen Bemühungen um Eingliederung bei „neuer“ Arbeitslosigkeit definiert und vereinbart, bei „erneuter“ Arbeitslosigkeit überprüft und fortgesetzt werden.

Eine systematische Festlegung von Eingliederungsstrategien durch Profiling bei „neuer“ (erstmaliger) Arbeitslosigkeit nach längerer Zeit ohne AV-Kontakt trifft auf den wesentlichen Konflikt von Aufwand und Nutzen. Für eine „gute“ Einstufung ist genügend Zeit im Erstgespräch vorzusehen, um alle wichtigen Aspekte ansprechen und klären zu können. Andererseits zeigen nicht nur die Projektergebnisse, wie groß der Anteil der Arbeitslosen ist, deren Anliegen innerhalb kurzer Zeit bereits wieder erledigt ist. Diesen Widerspruch bei gegebenen Kapazitäten zu lösen, dürfte wichtigste Voraussetzung für erfolgreiche Prävention sein. Mehr Zeit im Erstgespräch, um Ernstnehmen der Anliegen zu dokumentieren und Vertrauen aufzubauen, dürfte auch zum Akzeptieren von mehr Verbindlichkeit führen. Für Arbeitslose, die als „uneingeschränkt vermittelbar“ gelten können, muss sicher gestellt werden, dass der Erfolg ihrer Arbeitssuche nach gewisser Zeit überprüft wird, damit niemand wegen Fehleinschätzung oder unglücklichem Zufall bei erfolgloser Suche übergangen wird.

9 Literaturverzeichnis

- Arbeidsvoorziening Nederland (1999): Werkmethodiek voor de kwalificerende intake. Handleiding voor de medewerker. Version 0.5. September 1999. (Arbeitsmethodik für das qualifizierende Zweitgespräch zu Phasen 2 und 3; Anleitung für die Mitarbeiter).
- Autorengemeinschaft(1998): IAB-Agenda ,98. Wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. IAB-Werkstattbericht Nr.10, 28.9.1998
- Berger; Mark C./Black, Dan/Smith, Jeffrey A. (2001): Evaluating profiling as a means of allocating government services. In: Michael Lechner/Friedhelm Pfeiffer (Hrsg.): Econometric Evaluation of Labour Market Policies. Heidelberg, New York: Physica Verlag, ZEW, p.59-84.
- Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.)(2002): Handbuch Beratung und Integration. Gütersloh.

- Bundesanstalt für Arbeit (2000): Frühzeitige Erkennung des Risikos längerfristiger Arbeitslosigkeit (Profiling) und Entwicklung neuartiger Verfahren zur Verringerung dieses Risikos durch systematisches Fall-Management unter Beteiligung von Dritten (Zwischenbericht).
- Cramer, Ulrich/Karr, Werner (1992): Lebensalter und Dauer der Arbeitslosigkeit. In: Brinkmann, Christian/Schober, Karen (Ed.): Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 163. Nürnberg, S. 189-206.
- De Koning, Jaap (1999): L'expérience neerlandaise. In: ANPE (Hrsg.): Les premiers entretiens de l'emploi. Noisy-Le-Grand, p.62-63.
- Eberts, Randall W./ O'Leary, Christopher J. (1997): Früherkennung („Profiling“) von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern. inforMISEP Nr. 60, Winter 1997, S.34-43.
- European Commission (Hrsg.) (2000): The Service Model of Public Employment Services (PES) to support the Fight against Long-Term Unemployment. Working Paper, 22 June 2000.
- Hasluck, Chris et al. (1997): Identifying People at Risk of Long-Term Unemployment. A Literature Review. Institute for Employment Research Warwick.
- Janssen, Vincent/Ravesteijn, Jan (2000): Methodiek vervolggesprek fase 4 (Methodik für das Zweitgespräch zu Phase 4 des Kansmeters). Entwickelt im Auftrag des SWI. Radar, Amsterdam April 2000 (unveröffentlicht).
- Jaenichen, Ursula (2000): Selektivität beim Zugang in Förderung durch betriebliche Einstellungshilfen. In: MittAB, Jg. 33, Heft 3, S.445-461.
- Meyer, Bruce D. (1995): Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments. In: Journal of Economic Literature, Vol. 33, No.1, p.91-131.
- OECD (Hrsg.) (1998): Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment. The Role of Profiling.
- PLS Ramboll (2001): Study on Early Identification of High Risk Unemployed. Final Report. (Vergleichende Studie zu Präventionsansätzen in den EU-Mitgliedsländern, im Auftrag der EU-Kommission.)
- Rudolph, Helmut (1998): Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit frühzeitig erkennen. IAB Werkstattbericht Nr.14/19.11.1998.
- Rudolph, Helmut/Seiffert, Ulrich (2000): Profiling: Was ist das? Ein Modellprojekt zur frühzeitigen Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit. In: Arbeit und Beruf, Nr.11, S.317-320.
- Rudolph, Helmut (2001): Profiling as an Instrument for Early Identification of People at Risk of Long Term Unemployment. In: Patricia Weinert (Hrsg.): Employability: From Theory to Practice. Transaction Publishers. New Brunswick (USA), London (UK), p.25-49.
- Sidemann, Peter/Bason, Christian/Köllner; Angela (2001): Früherkennung von Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko: Ergebnisse einer EU-Studie. In: MittAB, Jg. 34, Heft 4 (in diesem Heft).
- SUWI (2000): De Kansmeter Version 2.0, Juli 2000 (Instrumente und Erläuterungen zum Kansmeter).
- SZW (2000): De Kansmeter. Evaluatie. (Evaluation zum Zweck der weiteren Entwicklung des Instruments). Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) durch Research voor Beleid, Mai 2000.

10.1 Profiling-Bogen

Adressfeld abschneiden

Anrede
 Vorname Name
 Adresse

 PLZ Ort

Eindruck aus CoArb:

AA-Dst:
 OrgZ:
 BKZ
 Geb-Dat
 KuNr:
 E.-Nr.

Profil erstellen für:

Neuzugang als Arbeitsloser; 25 bis 55 Jahre; keine Maßnahme & keine Arbeitslosigkeit in den letzten 12 Monaten; kein offenkundiger REHA-Fall.

Aus CoArb-Stammdaten:

Geschlecht							M	F
Dauer des letzten Beschäftigungsverhältnis (Monate)								
Beendigung der letzten Beschäftigung durch (X)					AG	AN	GE	BF
Berufsanfänger / Berufsrückkehrer (X)							Anf	Rück
Gesundheitliche Einschränkungen (X)					ja	SB	G	M
Ausländer (X)								ja
Aussiedler (X)					AUS	ASB	ASY	Kon
Ausbildungsabschluß (X)	KA	BA	AA	BF	FS	FHS	HS	
Qualifikationsstufe / Berufserfahrung 1=mit / 2=ohne		A	C	E	G	L	N	
In CoArb gespeicherte VR-Merkmale Kennzahl								

Auswirkungen auf die Vermittlungsfähigkeit im regionalen Arbeitsmarkt

Qualifikatorische Defizite:	max einmal pro Zeile (X)	gering	mittel	hoch
Kein Schulabschluß				
Keine abgeschlossene Ausbildung				
Veraltete / nur eingeschränkt verwertbare Ausbildung				
Spezifische fachliche Defizite				
Fehlende/unzureichende Berufserfahrung				
Unzureichende Deutschkenntnisse				
Sonstiges				

Eingeschränkte Mobilität:	max einmal pro Zeile (X)	gering	mittel	hoch
Regional (kein Führerschein/Kfz/schlechte Verkehrsanbindung)				
Zeitlich (Teilzeit/Betreuungsaufgaben)				
Beruflich (Berufswunsch, Arbeitsbedingungen)				
Finanziell (unrealistische Lohn-/Gehaltsvorstellungen)				

Motivation und Verhalten:	max einmal pro Zeile (X)	gering	mittel	hoch
Arbeitssuche nicht vordringlich				
Berufsorientierung				
Auftreten / Erscheinungsbild				

Sonstige besondere Vermittlungshemmnisse:	max einmal pro Zeile (X)	gering	mittel	hoch
Der Person zuzurechnen				
Dem (Teil-)Arbeitsmarkt zuzurechnen				

Gesamteinschätzung der Fachkraft	max einmal pro Zeile (X)	gering	mittel	hoch
Besteht nach Erfahrung der Fachkraft die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit?				

Selbsteinschätzung des Arbeitslosen:

Rechnet Kunde mit Arbeitsaufnahme innerhalb von (x) Monaten?	bis 6	6-12	über 12
Einstellungszusage liegt vor?	ja		

10.2 Der „Kansmeter“ der niederländischen Arbeitsverwaltung

Die niederländische Arbeitsverwaltung hat im Januar 1999 mit dem „Kansmeter“ (Chancenmesser)¹ ein Bewertungsschema landesweit verbindlich eingeführt, das die Entfernung der Arbeitsuchenden zum Arbeitsmarkt beurteilen soll. Bei der Arbeitslosmeldung wird auf Grundlage eines Kundenfragebogens und einem Bewertungsleitfaden für den Vermittler mit dem Kansmeter entschieden, welche Dienstleistungen für den Kunden zur Verfügung stehen. Die Distanz zum Arbeitsmarkt wird gemessen mit der Wahrscheinlichkeit, mit der es voraussichtlich gelingen wird, den Kunden innerhalb eines Jahres mit oder ohne Hilfen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Einstufung nach dem Kansmeter erfolgt im Erstgespräch² bei der Registrierung, für das eine Stunde Zeit veranschlagt wird, und für die Gruppen 2 bis 4 in vertiefenden Zweitgesprächen³. Nach Maßnahmen oder bei veränderten Erfolgsaussichten kann die Einstufung evtl. später revidiert werden.

Vorbereitet durch einen Kundenfragebogen werden Berufsperspektive und berufliche und persönliche Qualifikation nach einem Schema bewertet und in einem Berichtsformular festgehalten. Aufgrund statistischer Informationen über die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im regionalen Arbeitsmarkt (18 Regionen) und unter Berücksichtigung des Berufssegments (100 Segmente) wird die „Distanz zum Arbeitsmarkt“ ermittelt. Ziel ist eine möglichst objektive Einstufung, die auch bei verschiedenen Vermittlern zu gleichen Ergebnissen kommt.

Zu der Gruppeneinteilung gehört die Bewertung der Berufsperspektive, der Arbeitsqualifikation, der persönlichen Qualifikation und die Feststellung, ob schwere persönliche Hemmnisse vorliegen.

Die Berufsperspektive

Mit Berufsperspektive ist die aktuelle Nachfragesituation des Berufes gemeint, für den der Kunde Beschäftigung sucht. In der Regel wird gefordert, dass dies der zuletzt ausgeübte Beruf ist, weil die Vermutung besteht, dass dort normalerweise die Beschäftigungschancen am besten sind. In einer Berufeliste wird die regionale Nachfragesituation nach dem jeweiligen Beruf mit Rangziffern zwischen 0 und 100 angegeben. Je nach Höhe der Rangziffer des Vermittlungsberufes wird die Berufsperspektive des Kunden als „hoch“, „geht so“ oder „gering“ eingestuft. Ist die Berufsperspektive gering, so sollen weitere Tätigkeitsfelder in die Bewertung einbezogen werden, für die der Arbeitslose ebenfalls geeignet und in denen die Berufsperspektive besser ist.

Die Arbeitsqualifikation

Die Arbeitsmarktqualifikation betrifft Ausbildung und Arbeitserfahrung. Das Bewertungsschema gibt vor, wie unter Berücksichtigung des Vermittlungsberufes Ausbildungsabschlüsse nach Niveau und Dauer der Ausbildung sowie Arbeitserfahrung zu bewerten sind. Eine Rolle spielt auch, wie lange der Ausbildungsabschluss resp. die Arbeitserfahrung zurückliegt. Der Vermittler ist in seiner Beurteilung jedoch nicht strikt an das Schema gebunden. Erfahrene Vermittler überprüfen ihr eigenes Urteil anhand der Vorgaben, die weniger erfahrenen verwenden sie als Leitfaden zur Urteilsfindung.

Persönliche Qualifikationen

Das dritte Element bei der Beurteilung der Arbeitsmarktchance im Kansmeter bilden die persönlichen Qualifikationen: Bewerberverhalten, Auftreten, Flexibilität und Motivation. Die Bewertung erfolgt in vier Stufen, es ist jedoch kein Beurteilungsleitfaden vorgegeben wie bei den beiden anderen Elementen.

Schwere persönliche Hindernisse

Schwere persönliche Hindernisse können im Verhalten oder Erscheinungsbild des Arbeitslosen, bei Überschuldung, Suchtabhängigkeiten oder körperlichen, psychischen und sozialen Problemen vorliegen. Berücksichtigt werden auch Betreuungspflichten oder die Wohnsituation (ohne Wohnsitz).

Ergebnis ist eine Gruppeneinstufung der Kunden („Phasen“):

- Gruppe 1: Kunden, die für eine sofortige Arbeitsaufnahme zur Verfügung stehen (etwa: „uneingeschränkt vermittelbar“). Für diese Arbeitsuchenden stehen die Basisdienste der Arbeitsmarktberatung und Vermittlung zur Verfügung.
- Gruppe 4: Arbeitsuchende mit schweren persönlichen Einschränkungen der Vermittlungsfähigkeit, die Unterstützung brauchen, bevor arbeitsmarktpolitische Instrumente erfolgversprechend eingesetzt werden können (z.B. Suchtkranke oder psychisch Kranke). Diesen Kunden werden keine Dienstleistungen der Vermittlung angeboten, sondern sie werden an geeignete soziale Dienste verwiesen.

Arbeitslose, die im Erstgespräch nicht eingestuft werden können (Phase „ntb“: noch weiter zu besprechen), werden nach einem weiteren intensiven Gespräch, dem „qualifizierten Eingangsgespräch“, in Gruppen 2 oder 3 eingestuft. Auch für das qualifizierende Eingangsgespräch wurde ein weiterer Gesprächsleitfaden entwickelt⁴.

- Gruppe 2: Arbeitsuchende mit erhöhtem LZA-Risiko, die mit Unterstützung durch kurzfristige Maßnahmen von weniger als 12 Monaten ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern können. Verfügbare Dienstleistungen: Bewerbertraining und Qualifizierung.
- Gruppe 3: Arbeitsuchende mit hohem LZA-Risiko, die intensive Unterstützung durch Instrumente von mehr als einem Jahr benötigen, um ihre Beschäftigungschancen zu verbessern. Verfügbare Dienstleistungen: koordinierte Instrumente (mehrstufiger Eingliederungsplan).

Die Erfahrungen bei der Einführung des Kansmeters sind evaluiert worden⁵. Eine Evaluation bzw. Validierung des Kansmeters, zu welchen Ergebnissen die Einstufungen in der Praxis führen, in welchem Umfang die mit der Einstufung vorgeschlagenen Eingliederungsmaßnahmen angeboten und in Anspruch genommen werden, steht allerdings unseres Wissens nach noch aus.

¹ SUWI (2000): De Kansmeter

² Administrativer Intake

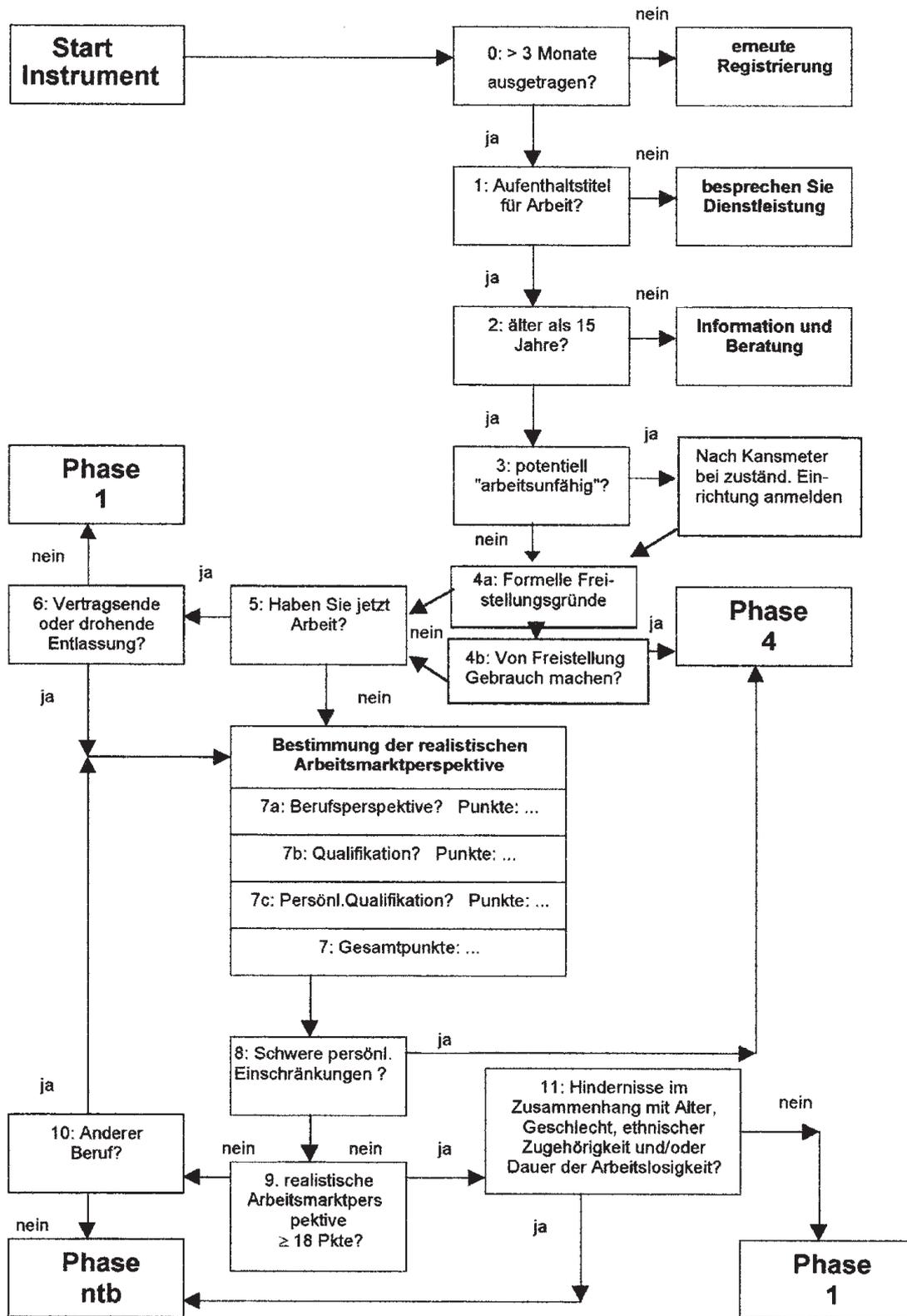
³ Qualifizierender Intake

⁴ Arbeidvoorziening Nederland (1999), Janssen und Ravesteijn (2000)

⁵ SZW (2000)

Abbildung 5: Das Beurteilungsschema des Kansmeter

Entscheidungsplan für die globale Phaseneinteilung



Quelle: SUWI (2000), IAB-Übersetzung