

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Peter Sidelmann, Christian Bason, Angela Köllner

Früherkennung von Personen mit hohem
Arbeitslosigkeitsrisiko: Ergebnisse einer EU-Studie

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>

Früherkennung von Personen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko: Ergebnisse einer EU-Studie

Peter Sidelmann, Christian Bason und Angela Köllner*

PLS RAMBØLL Management hat von 2000 bis 2001 im Auftrag der Europäischen Kommission eine Studie zu Methoden der Früherkennung von Arbeitslosen mit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit durchgeführt.¹ Die Studie hat gezeigt, dass sich die Implementierung systematischer Früherkennungsverfahren im europäischen Kontext noch im Anfangsstadium befindet. Dieser Beitrag erörtert die zugrunde liegenden Annahmen zur Früherkennung und stellt die wichtigsten Ergebnisse der Studie vor. Deutlich tritt der dringende Bedarf für eine systematische Evaluation und ein kontinuierliches Monitoring der Arbeitsverwaltung im Allgemeinen sowie der Verfahren der Früherkennung im Besonderen hervor.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 1.1 Warum ist die Erkennung potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit in einem frühen Stadium wichtig?
 - 1.2 Die europäische Beschäftigungsstrategie
 - 1.3 Methodik und Struktur des Beitrags
- 2 Das Konzept der Früherkennung
 - 2.1 Was bedeutet Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit
 - 2.2 Annahmen, die dem Konzept der Früherkennung zugrunde liegen
 - 2.3 Definition von Früherkennung
 - 2.3.1 Zeitliche Koordinierung
 - 2.3.2 Definition der „Erkennung“
 - 2.3.3 Zielgruppe: Definition von Langzeitarbeitslosigkeit
- 3 Ergebnisse der Studie
 - 3.1 Ansatz der individuellen Beratung
 - 3.1.1 Verfügbarkeit und Inhalt
 - 3.1.2 Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten
 - 3.2 Ansatz des Gruppen-Screening
 - 3.3 Das ökonometrische Modell
 - 3.3.1 Verfügbarkeit und Inhalt
 - 3.3.2 Die „europäische“ Bewertung des ökonometrischen Ansatzes und der Erfahrungen aus anderen Ländern
- 4 Fazit
- Literaturverzeichnis

1 Einleitung

1.1 Warum ist die Erkennung potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit in einem frühen Stadium wichtig?

Bisherige Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit konzentrieren sich häufig auf die Reduzierung des Bestandes an Langzeitarbeitslosen. Erfahrungen deuten jedoch auf Schwierigkeiten hin, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. So neigen Arbeitslose mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit dazu, ihre Arbeitsmarktbindung gänzlich zu verlieren. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich ihre beruflichen Fähigkeiten verschlechtern und sie den veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht mehr genügen. Daher wächst auf europäischer Ebene das Bestreben, den *Eintritt* in die Langzeitarbeitslosigkeit durch Präventionsstrategien zu verhindern. Indem bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit aktive Maßnahmen angeboten werden, soll verhindert werden, dass die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit erreicht wird. Hasluck et al. (1997) beschreiben den positiven wirtschaftlichen Effekt derartiger Maßnahmen, da potenziell Langzeitarbeitslose wieder auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar sind.

Frühzeitige und breit gestreute Maßnahmen ohne adäquate Identifizierung derjenigen Arbeitssuchenden, bei denen Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu erwarten sind, bergen jedoch ein grundsätzliches Risiko. Auch Arbeitssuchende, die ohnehin aus der Arbeitslosenstatistik herausfallen würden, bevor sie die Schwelle der Langzeitarbeitslosigkeit erreichen, würden berücksichtigt. Diese Situation wird als *Mitnahmeeffekt* oder *Typ II-Fehler* bezeichnet. Natürlich sollten Arbeitslose, die innerhalb kurzer Zeit selbstständig einen Arbeitsplatz finden können, nicht in Arbeitsmarktmaßnahmen einbezogen werden.

Knappe Ressourcen, die es unmöglich machen, allen Arbeitslosen frühzeitige Eingliederungshilfen anzubieten, münden in ein zusätzliches – als *Typ I-Fehler* bezeichnetes – Problem. So werden Arbeitslose nicht berücksichtigt, die dringend auf Hilfestellung angewiesen wären, um nicht in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen.

Die im Folgenden erörterten Konzepte der Früherkennung bieten den Arbeitsämtern Richtlinien, um Kandidaten für eine frühzeitige Intervention auszuwählen. Anders formuliert heißt Früherkennung in diesem Kontext, Fehler vom Typ I und Typ II zu minimieren.

* Dipl.-Pol. Peter Sidelmann, Dipl.-Pol. Christian Bason und Dipl.-Verw.Wiss. Angela Köllner sind Seniorberater im Kompetenzbereich Research bei PLS RAMBØLL Management (www.pls-ramboll.de). Sie waren für die Durchführung der EU-Studie verantwortlich. Ein besonderer Dank gilt dem Expertenteam für seine wertvolle Unterstützung, insbesondere Lars Høeberg Nielsen, PLS RAMBØLL Management, Jaap de Koning, Social Economic Research Rotterdam und Helmuth Rudolph, IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ PLS RAMBØLL Management (2001). Studie nach EU-Vertrag Nr. VC/1999/0146.

1.2 Die europäische Beschäftigungsstrategie

Auf dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg im November 1997 wurden Richtlinien zur Früherkennung eines hohen Arbeitslosigkeitsrisikos formuliert. Als Leitlinien zur Beschäftigung sind sie heute ein festgeschriebenes Element der europäischen Beschäftigungsstrategie. Dahinter steht die Idee, dass eine effektive Integration in den Arbeitsmarkt eine präventive Strategie voraussetzt. Daher sollte ein Neustart in Form von Trainings, regulären Arbeitsverhältnissen oder anderen Vermittlungsmaßnahmen angeboten werden, bevor die Arbeitslosigkeit sechs Monate bei jüngeren Menschen und zwölf Monate bei älteren Arbeitnehmern erreicht hat (Europäische Kommission 1998).

In den Leitlinien zur Beschäftigung sind die Arbeitsverwaltungen ausdrücklich aufgerufen, effektive Methoden zur Umsetzung einer Aktivierungs- und Präventionsstrategie einzusetzen. Die Mitgliedsstaaten sind daher aufgefordert, die Modernisierung ihrer Arbeitsverwaltungen voranzutreiben (Europäische Kommission 2000).

Auch bislang wurden – oftmals implizit – auf nationaler Ebene verschiedene Methoden angewendet, um Arbeitslosen mit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit zu identifizieren. Jedoch haben nur wenige Mitgliedsstaaten explizitere Instrumente zur Erkennung des Langzeitarbeitslosigkeitsrisikos eingeführt. Das Kriterium der Vermittlungsfähigkeit setzt dabei voraus, dass die Mitgliedsstaaten Strategien entwickeln, die sich auf die *Früherkennung individueller Bedürfnisse* stützen. Jedoch stimmen die meisten öffentlichen Arbeitsämter bislang darin überein, dass dies nicht notwendigerweise als Erkennung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit auszulegen ist (Europäische Kommission 2000).

Dennoch *kann* die Früherkennung dahingehend interpretiert werden, dass sie ein Instrument zur Erkennung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit darstellt. Sie wird daher potenziell als Baustein der europäischen Beschäftigungspolitik und der Strategien der einzelnen Mitgliedsstaaten weitere Verbreitung finden.

Das Ziel unserer Studie bestand darin zu untersuchen, wie EU-Mitgliedsstaaten und andere Länder mit der Herausforderung praktisch umgehen, Personen mit hohem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit in einem frühen Stadium zu erkennen.

1.3 Methodik und Struktur des Beitrags

Unsere Studie stützt sich auf zwei wichtige Datenquellen:

1. Eine EU-weite Telefonbefragung unter 55 Arbeitsmarktakteuren in den EU-Mitgliedsstaaten, einschließlich Repräsentanten aus Arbeitsämtern und der Arbeitsverwaltung auf nationaler, regionaler (Länderebene) und kommunaler Ebene.
2. Fallstudien zu Ansatz und Methoden der Früherkennung in sechs Mitgliedsstaaten (Dänemark, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Spanien und Großbritannien).

Darüber hinaus haben wir die relevante Fachliteratur auf diesem Gebiet ausgewertet und den Input einer Expertengruppe mit vier Fachleuten für Arbeitsmarkt- und Fragen der Arbeitslosigkeit berücksichtigt.

Der Beitrag gliedert sich im Wesentlichen in zwei Teile:

Der erste Teil (Abschnitt 2) befasst sich hauptsächlich mit theoretischen Aspekten und konzentriert sich auf das Konzept der Früherkennung im Kontext einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der zweite Teil (Abschnitt 3) ist vorwiegend empirischer Art. Er präsentiert die interessantesten Ergebnisse der EU-Studie und hebt in diesem Zusammenhang eine Reihe von Beispielen aus ausgewählten Mitgliedsstaaten hervor.

2 Das Konzept der Früherkennung

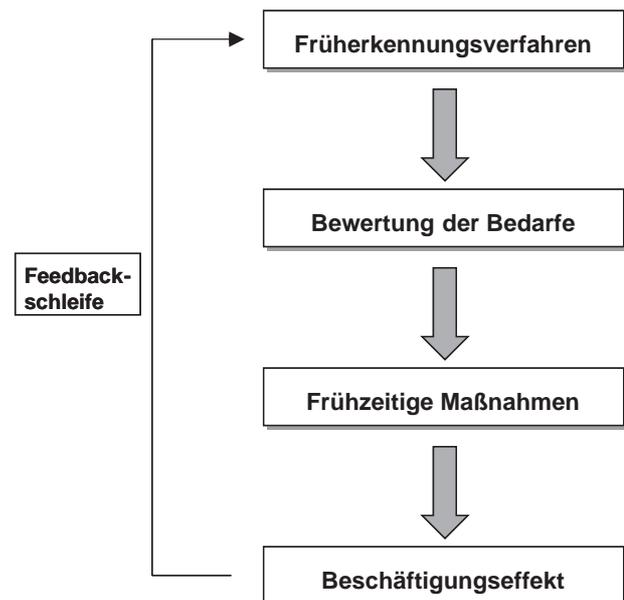
2.1 Was bedeutet Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit?

Nach Meager und Evans (1997) kann man im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zwischen zwei Typen präventiver Strategien unterscheiden:

- *Früherkennung* der Bevölkerungsgruppen mit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Methoden, die Dauer der Arbeitslosigkeit für einzelne Kunden vorherzusagen und praktikable Prognosemethoden vor Ort zu finden.
- *Einleitung frühzeitiger Maßnahmen* für den Kunden in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit. Im Mittelpunkt steht hierbei eine Optimierung der zeitlichen Koordinierung und der Art der politischen Intervention. Diese Bereiche stehen nicht im Zentrum dieses Beitrages.

Die Abbildung 2.1 veranschaulicht die Logik, die der Früherkennung zugrunde liegt.

Abbildung 2.1: Die Logik der Früherkennung



Wie in der Abbildung dargestellt, sollte die Früherkennung zu einer Bewertung des Bedarfs des einzelnen Arbeitslosen führen, um dann arbeitsmarktpolitische Instrumente für Personen mit dem höchsten Risiko der Arbeitslosigkeit einzuleiten. Der Zweck einer frühzeitigen Maßnahme in Form von globalen Interventionen (Trainings, Vermittlung, Unterstützung bei der Arbeitssuche usw.) liegt dann darin, die Vermittlungsfähigkeit von Arbeitslosen zu erhöhen, um sie (wieder) in das Arbeitsleben zu integrieren. In einem „Erfahrungswert-

System“ gäbe es dann eine Feedbackschleife von den Beschäftigungseffekten bis zum Früherkennungsverfahren. Die Erfahrungen aus der Früherkennung, Bewertung des Bedarfs und präventiven Maßnahmen werden gesammelt und das Verfahren auf dieser Basis verfeinert und optimiert.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, einerseits zwischen dem Früherkennungsverfahren, das sich mit der (impliziten oder expliziten) Risikobeurteilung befasst, und der Bewertung der Bedarfe, die die Festlegung und das Angebot relevanter Maßnahmen beinhaltet, andererseits, zu unterscheiden. Im Rahmen der Risikobeurteilung soll theoretisch lediglich festgestellt werden, ob eine Person aus der Arbeitslosenstatistik herausfällt, bevor sie die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit erreicht hat, ohne bereits geeignete Angebote an Aktivierungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Eng verbunden mit den Konzepten der Früherkennung und der Bewertung der Bedarfe ist das *Profiling*. Dieser Begriff wird derzeit häufig verwendet und diskutiert, nicht zuletzt in Deutschland in Zusammenhang mit dem aktuellen Job-AQTIV-Gesetz.² Der Begriff des Profiling beinhaltet, dass, wenngleich sich Früherkennung und Bewertung der Bedarfe vom Konzept her unterscheiden, eine Bewertung des Bedarfs eine logische Folge ist. Profiling lässt sich somit als ein integrierter Ansatz i) der Erkennung von Bevölkerungsgruppen mit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und ii) der Einbeziehung in verschiedene aktive Arbeitsmarktprogramme definieren (OECD 1998). In der Praxis ist daher häufig ein Zusammenhang zwischen Früherkennung und der Auswahl von Teilnehmern für entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu beobachten. Die Früherkennung steht also im engen Zusammenhang mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der nächste Abschnitt erörtert daher einige für die Früherkennung relevanten Annahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

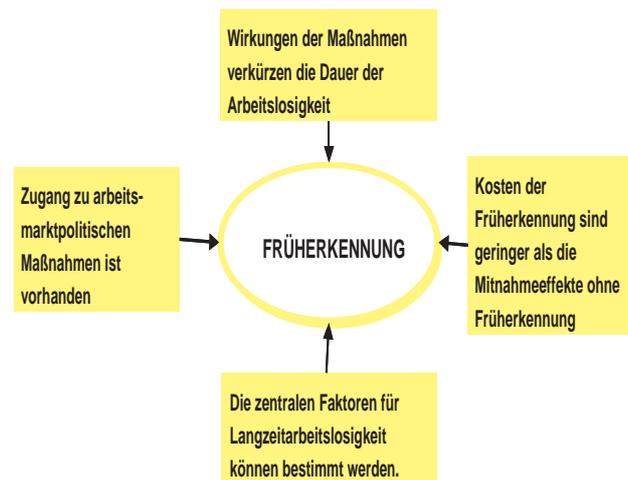
2.2 Annahmen, die dem Konzept der Früherkennung zugrunde liegen

Gemäß der theoretischen Grundlagen variiert die voraussichtliche Dauer der Arbeitslosigkeit einer Person vor dem Hintergrund der konkreten Arbeitsmarktbedingungen (d.h. der Entwicklung der Wirtschaft und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation) sowie von Faktoren, die sich auf das Individuum beziehen (Fähigkeiten, Vermittlungsfähigkeit, Motivation usw.) (vgl. Hasluck et al. 1997). Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt haben daher Einfluss auf das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit unabhängig von der Leis-

tungsfähigkeit des Kunden. So führt beispielsweise in einer Rezession die geringere Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen zu mehr Arbeitslosen und damit zu einem höheren Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Folglich verspricht die Früherkennung nur in dem Umfang Erfolg, in dem die aktive Arbeitsmarktpolitik den *Übertritt* in die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren vermag. In Zeiten eines hohen *Bestands* an Langzeitarbeitslosen favorisiert die aktive Arbeitsmarktpolitik häufig die Verringerung dieses Bestandes. In dieser Situation ist eine Strategie der Früherkennung irrelevant.

Abgesehen von der Marktlage sind vier Schlüsselannahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik von wesentlicher Bedeutung für die Früherkennung, wie in Abbildung 2.2 dargestellt.

Abbildung 2. 2: Zugrundeliegende Annahmen der Früherkennung



Zunächst stützt sich das Konzept der Früherkennung auf die Annahme, dass die Wirkung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit der Dauer der Arbeitslosigkeit abnimmt. Dieser Annahme liegt zugrunde, dass Arbeitslosigkeit weitere Arbeitslosigkeit verursachen kann, d.h. dass die Dauer der Arbeitslosigkeit einen negativen Effekt auf die Möglichkeiten des Arbeitssuchenden hat, der Arbeitslosigkeit zu entkommen. In der wissenschaftlichen Literatur bezeichnet man dieses Phänomen als *Zustandsabhängigkeit* (Hasluck et al. 1997, Payne/Payne 2000). Diesen Effekt kann man einer Reihe von Faktoren zuschreiben, wie etwa Wertminderung der Humanressourcen (Kompetenzen, Produktivität usw.), *statistische Diskriminierung* (Arbeitgeber ziehen die Dauer der Arbeitslosigkeit als Kriterium heran, um die Anzahl der Bewerber zu minimieren), Verlust der Motivation und gesellschaftliche Isolation. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, impliziert die Zustandsabhängigkeit, dass durchschnittlich um so intensivere - und damit teurere - Maßnahmen zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erforderlich werden, je länger die Arbeitslosigkeit anhält. Daher besteht der Zweck der Früherkennung darin, gefährdete Personen zu identifizieren, um so früh wie möglich angemessene Maßnahmen anzubieten.³

Eine zweite Annahme, die dem Konzept der Früherkennung zugrunde liegt, besagt, dass die Kosten eines gezielten Früherkennungsverfahrens geringer sind als die zu erwartenden Mitnahmeeffekte bei ausbleibender Früherkennung. Diese Vermutung impliziert, dass es kostengünstiger ist, das Früherkennungsverfahren durchzuführen (und möglicherweise danach aktive Maßnahmen anzubieten), als kein derartiges Ver-

² Zu einer Übersicht zum Job-AQTIV-Gesetz vgl. Bertelsmann Stiftung (2001).

³ Die wissenschaftliche Debatte ist im Hinblick auf die relative Bedeutung der *Zustandsabhängigkeit* gegenüber der *Heterogenität* ungelöst. Wissenschaftler, die die Bedeutung der Heterogenität hervorheben, argumentieren, dass das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit nicht von der Arbeitslosigkeitsdauer per se abhängt, sondern vor allem dadurch bestimmt wird, ob der Arbeitslose jene fachlichen und persönlichen Merkmale pflegt, die vom Arbeitgeber als Vorteil betrachtet werden. Demnach werden Arbeitssuchende, denen solche Merkmale fehlen, in jedem Stadium der Arbeitslosigkeit weniger häufig eingestellt als Bewerber, die diese Merkmale aufweisen. Vertreter der Heterogenitätstheorie argumentieren daher, dass die Intensität und die Kosten in Zusammenhang mit den erforderlichen Maßnahmen nicht von der Dauer der Arbeitslosigkeit per se abhängen, sondern vielmehr von der Anzahl der Merkmale, die dem speziellen Arbeitssuchenden fehlen. Wenn also die Heterogenität ausschlaggebend ist, wiegt das Argument, Personen in einem sehr frühen Stadium zu identifizieren, weniger stark, da stets das Risiko von Mitnahmeeffekten in Verbindung mit einer Früherkennungsstrategie besteht. Trotz umfassender empirischer Studien konnten die Wissenschaftler bislang nicht nachweisen, dass einer der beiden Effekte die starken Abweichungen in den Mustern der Dauer der Arbeitslosigkeit erklärt (siehe beispielsweise Jackman/Layard 1991, Hasluck et al. 1997, Meager/Evans 1997, Gershuny/Hannan 1997).

fahren anzuwenden. Ob dies tatsächlich zutrifft, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, u.a. von:

- der Genauigkeit des Früherkennungsverfahrens, d.h. der Prognosequalität des gewählten Ansatzes,
- den Verwaltungskosten, die durch das Verfahren verursacht werden und die u.a. mit der zeitlichen Koordinierung des Verfahrens und dem gewählten Ansatz der Früherkennung in Zusammenhang stehen,
- den Kosten angebotener Maßnahmen,
- der Effektivität der Maßnahmen im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigungsquote und Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und den damit verbundenen Einsparungen bei Sozialleistungen, Verwaltungskosten usw.,
- den alternativen Kosten der Arbeitslosigkeit, wie etwa einem Rückgang der wirtschaftlichen Gesamtleistung.

Außerdem steht eine Reihe volkswirtschaftlicher Kosten mit längerer Arbeitslosigkeit in Verbindung. Diese sind nur schwer (oder vielleicht überhaupt nicht) messbar, sollten aber dennoch bei der Entscheidung über Früherkennungsverfahren berücksichtigt werden.

Drittens ist im Hinblick auf den erwähnten Aspekt der Genauigkeit anzunehmen, dass es möglich ist, jene Faktoren (einzeln oder insgesamt) zu identifizieren, die mit Langzeitarbeitslosigkeit in Verbindung stehen. Diese Faktoren können dann eine solide Grundlage für die Feststellung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit bilden. Die theoretische Literatur und die Ergebnisse empirischer Untersuchungen haben verschiedene Faktoren identifiziert, die mit Langzeitarbeitslosigkeit in Verbindung stehen: Alter, Geschlecht, Schulbildung und Wohnsitz in einem Gebiet, in dem Arbeitsplatzverluste in großem Umfang zu beobachten sind.⁴ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen bestimmten Faktoren und Langzeitarbeitslosigkeit nicht notwendigerweise bedeutet, dass eine individuelle Vorhersage der Anfälligkeit für Langzeitarbeitslosigkeit möglich ist. Beispiele aus Großbritannien bestätigen dies (OECD 1998). Neben der Einschätzung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit bieten die Faktoren erste Indikatoren, um geeignete Maßnahmen ableiten zu können.

Viertens basiert das Konzept der Früherkennung notwendigerweise auf der Annahme, dass eine Reihe relevanter und verfügbarer Maßnahmen für Risikogruppen existiert. Diese Annahme mag auf den ersten Blick nahe liegend erscheinen. Sie ist jedoch von zentraler Bedeutung und kann sich außerdem im Hinblick auf bestimmte Hochrisikogruppen als problematisch erweisen. In dem Umfang, in dem Langzeitarbeitslosigkeit nicht nur mit angebotsorientierten Faktoren (individuellen Merkmalen) zusammenhängen, wie etwa Qualifikation und Einstellung des Kunden usw., sondern auch mit nachfrageorientierten Faktoren, wie der Einstellung des Arbeitgebers, ist diese Voraussetzung schwer zu erfüllen. Wenn sich Arbeitgeber beispielsweise bei der Einstellung von Migranten oder älteren Menschen aufgrund von Vorurteilen zurückhalten, zeigen Maßnahmen, die auf eine Änderung der Haltung der Arbeitgeber zielen, größere Wirkung (Berg/Veer 1991, Meager/Evans 1997).

⁴ Eine Übersicht zu den Ergebnissen im Hinblick auf relevante Faktoren für Langzeitarbeitslosigkeit findet sich bei Hasluck et al. (1997). Eine Studie aus jüngster Zeit, die sich mit den Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland befasst, findet sich bei Schimmelpfennig (2001).

⁵ Wenn man von dem Argument der Zustandsabhängigkeit ausgeht.

2.3 Definition von Früherkennung

Wir definieren Früherkennung wie folgt:

Ein allgemein angewendetes Verfahren, das bei allen oder einigen Arbeitslosen in einem frühen Stadium nach Eintritt in die Arbeitslosenstatistik zum Einsatz kommt, um ihr Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit festzustellen.

Diese Definition streift eine Reihe zusammenhängender Aspekte. Grundsätzlich setzt sich das Konzept der Früherkennung der Langzeitarbeitslosigkeit aus drei Elementen zusammen, die jeweils zu definieren sind:

- die zeitliche Koordinierung des Verfahrens
- der Ansatz (das Verfahren oder die Praxis, der/die bei der Identifizierung zum Einsatz kommt)
- die Zielgruppe (Personen mit einem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit)

2.3.1 Zeitliche Koordinierung

Das erste zu definierende Element ist die zeitliche Koordinierung: In welchem Stadium sollte die Identifizierung potenzieller Langzeitarbeitslosigkeit stattfinden?

Zu spät

Für eine möglichst frühzeitige Erkennung des Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit spricht, dass bereits in einem frühen Stadium geeignete Maßnahmen angeboten werden können. Erfolgt die Identifizierung zu spät, leidet der Arbeitslose bereits unter den Auswirkungen längerer Arbeitslosigkeit und seine potenzielle Vermittlungsfähigkeit sinkt.⁵ Außerdem besteht weniger Zeit für die Prävention und es entstehen überflüssige Kosten durch gezahlte Leistungen, Verdienstausschlag und entgangene Steuern. Schließlich ist auf die potenziellen volkswirtschaftlichen Kosten in Zusammenhang mit längerer Arbeitslosigkeit zu verweisen.

Zu früh

Wenn die Identifizierung andererseits sofort nach Einsetzen der Arbeitslosigkeit erfolgt, entstehen nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte. Wie von Meager/Evans (1997) angeführt, kann eine zu frühe Identifizierung sogar negative Auswirkungen haben, wenn Arbeitssuchende, die schnell einen Arbeitsplatz gefunden hätten, länger vom Arbeitsmarkt abgezogen werden, als es ohne Einsatz von Maßnahmen der Fall gewesen wäre.

Es gibt nur begrenzt empirische Ergebnisse im Hinblick auf die optimale zeitliche Koordinierung. Der tatsächliche zeitliche Ablauf hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die wiederum in hohem Maße vom jeweiligen nationalen Kontext abhängig sind, u.a. von:

- den Kosten des Identifizierungsverfahrens
- den Kosten der Maßnahmen, die angeboten werden
- den verfügbaren Daten zu Übertrittsraten bei neuen Kunden
- den alternativen Kosten im Zusammenhang mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung, anderen Zahlungen der öffentlichen Hand, entgangenen Steuereinnahmen usw.
- den politischen Prioritäten, wie etwa einem Signal an die Arbeitslosen, dass ihre Situation ernst genommen wird.

Wiederholte Erkennung

Darüber hinaus zeigt unsere Studie, dass man nicht nur für die Durchführung eines Früherkennungsverfahrens, sondern auch für eine Wiederholung des Verfahrens in späteren Sta-

Tabelle 2.1: Drei Ansätze zur Früherkennung

	Beurteilung durch einen Berater/Vermittler	Gruppen-Screening	Ökonometrisches Modell
Verfahren	Das Risiko wird durch den Berater auf der Basis eines oder mehrerer Interviews mit dem Arbeitslosen beurteilt. Unter Umständen mit Hilfe von Fragebögen oder anderen Instrumenten.	Das Risiko wird auf der Basis von generellen Gruppenmerkmalen festgestellt, z. B. Frauen über 50 usw.	Das Risiko wird auf der Basis eines mathematischen (ökonometrischen) Modells berechnet, in das eine Reihe der individuellen Merkmale des Arbeitslosen eingegeben wird.
Dateneingabetyp	Quantitativ* und qualitativ**	Quantitativ	Quantitativ
Beurteilungsebene	Individuell	Generell	Generell
Formalität (Bedeutung von Richtlinien)	Variiert	Hoch	Hoch
Einbeziehung des Beraters	Hoch	Gering	Gering
Einbeziehung des Arbeitslosen	Variiert	Gering	Variiert
Output	Beurteilung des Risikos durch den Berater	Gehört der Risikogruppen an/nicht an	Berechneter Risikoindex oder voraussichtliche Dauer der Arbeitslosigkeit
Hauptvorteile	<ul style="list-style-type: none"> • Erfasst individuelle (psychologische) Risikofaktoren. • Bewertung der Bedarfe ist ohne weiteres möglich. • Läßt sich einfach auf andere Kontexte übertragen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niedrige Kosten • Liefert eine objektive Beurteilung, die unabhängig vom Berater ist. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niedrige Kosten⁷ • Kombiniert: Theorie und empirische Daten • Liefert eine objektive Beurteilung, die unabhängig vom Berater ist.
Hauptnachteile	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Kosten • Kann sehr informell ausfallen und daher in Abhängigkeit vom einzelnen Berater erhebliche Abweichungen aufweisen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unflexibel • Grob, bezieht keine individuellen (psychologischen) Merkmale ein. • Stützt sich auf Daten, die die Arbeitsmarktsituation in der Vergangenheit beschreiben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfordert Zugriff auf komplizierte und relevante statistische Daten, IT-Lösung ist von Vorteil. • Risikobeurteilung berücksichtigt keine Faktoren, die nicht in das Modell einbezogen werden. • Möglicherweise Stigmatisierung

* Daten, für die eine objektive Skala oder Kategorie existiert (Fakten)

** Daten, für die eine objektive Skala oder Kategorie nicht existiert (subjektive oder psychologische Informationen)

dien während der Arbeitslosigkeit argumentieren kann. Menschen neigen dazu, sich mit der Zeit zu verändern. Die Beurteilung des Risikos sowie folglich auch der relevanten Maßnahmen wird durch die Dauer der Arbeitslosigkeit, die Einbeziehung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Ereignisse im Privatleben des Kunden beeinflusst.

2.3.2 Definition von „Erkennung“

Das zweite zu definierende Element ist das Konzept der Erkennung: Wie kann potenzielle Langzeitarbeitslosigkeit in der Praxis erkannt werden? Welche Ansätze können herangezogen werden? Drei Ansätze sind zu unterscheiden. Idealtypisch umfassen sie:

- Beurteilung durch einen Berater/Vermittler
- Gruppen-Screening
- Ökonometrisches Modell

Die Beurteilung durch einen Berater lässt sich als ein Ansatz definieren, bei dem ein oder mehrere Berater auf der Basis eines oder mehrerer Interviews mit dem Arbeitslosen das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit feststellen. Die Interviews können mit Hilfe von Fragebögen, Leitlinien (wie etwa dem im Folgenden beschriebenen britischen Client Progress Kit), oder anderen Instrumenten durchgeführt werden.

Beim Gruppen-Screening wird das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ermittelt, indem festgestellt wird, ob eine Person bestimmten Zielgruppen angehört, die durch generelle Gruppenmerkmale definiert werden (beispielsweise Frauen über 50, Personen mit geringen oder keinen Qualifikationen oder Angehörige ethnischer Minderheiten). Grundsätzlich lassen sich verschiedene Gruppenmerkmale in einem Index kombinieren.

Ökonometrische Modelle werden auf Basis von Theorien und empirischen Arbeitslosigkeitsdaten konstruiert. Die Eingabe individueller Indikatoren erzeugt einen Risikoindex.⁶ Wie bereits erwähnt, wurden in zahlreichen Studien individuelle Hintergrundfaktoren identifiziert, die sich statistisch mit

⁶ Diskussionen zu ökonometrischen Modellen finden sich beispielsweise in OECD (1998), Hasluck et al. (1997), de Koning (1998), Eberts/O’Leary (1996, 1997), Eberts (1997, 1999), Payne/Payne (2000), Rudolph (2001), Athanason/Pithers (1995).

⁷ Über die Kostenintensität eines ökonometrischen Modells lässt sich streiten. Während ein einfaches Modell mit relativ wenigen Variablen in beschränktem Umfang Kosten verursacht, kann es relativ kostenaufwendig sein, alle statistischen Daten eines komplexeren Modells auf dem laufenden zu halten. Verglichen mit dem Ansatz der individuellen Beratung ist der isolierte Einsatz eines komplexen ökonometrischen Modells jedoch relativ preiswert.

Langzeitarbeitslosigkeit in Verbindung bringen lassen. Es ist jedoch nicht möglich, vorherzusagen, welche speziellen Kunden tatsächlich in die Langzeitarbeitslosigkeit übertreten (Payne/Payne 2000). Ein ökonomisches Modell soll dieses Problem lösen, indem das Risiko für jeden Einzelnen berechnet wird, auch wenn die Beurteilung weiterhin auf einer Gesamtebene stattfindet. Das Risiko wird normalerweise als Wahrscheinlichkeit ausgedrückt, in die Langzeitarbeitslosigkeit überzutreten oder als voraussichtliche Anzahl der Wochen, die ein Arbeitssuchender ohne Beschäftigung bleibt.

Um ein ökonomisches Modell zu konstruieren, benötigt man einen Datensatz mit individuellen Daten zum Verlauf der Arbeitslosigkeit. Für diesen Zweck eignet sich eine Reihe statistischer Verfahren, wie etwa die logistische Regression oder die Wahrscheinlichkeitsverteilung. Die Verwendung existierender Daten impliziert, dass die für das Modell verwendeten Variablen auf relativ wenige objektive Faktoren beschränkt werden. Grundsätzlich können auch subjektivere Faktoren oder Faktoren, die nicht ohne weiteres in die Modellbildung einzubeziehen sind, erfasst werden. Dies trifft zum Beispiel für das australische Modell zu (DEWRSB 1998).

Nach der Konstruktion eines ökonomischen Modells muss eine Entscheidungsregel definiert werden, die festlegt, ob jemand als gefährdet betrachtet wird oder nicht, und zusätzlich bestimmt, wer tatsächlich in den Genuss frühzeitiger Maßnahmen kommen soll. Eine optimale Entscheidungsregel besteht in dem Ziel, die Fehler vom Typ I und Typ II auf ein Minimum zu beschränken.⁸ Die Entscheidungsregel hängt jedoch in der Praxis häufig vom Umfang an Ressourcen ab, die für frühzeitige Maßnahmen zur Verfügung stehen.

In der Tabelle 2.1 sind die grundlegenden Merkmale der drei Ansätze zur Früherkennung zusammengefasst.

Die Ansätze zur Früherkennung sind in der Tabelle 2.1 insofern vereinfacht, als es sich um drei klar identifizierbare und separate Ansätze handelt. Die Realität ist komplexer. Unsere Studie zeigt, dass EU-Mitgliedsstaaten grundsätzlich die Beurteilung durch einen Berater bei der Feststellung des individuellen Risikos der Langzeitarbeitslosigkeit einbeziehen.

2.3.3 Zielgruppe: Definition von Langzeitarbeitslosigkeit

Das dritte Element der Früherkennung bezieht sich auf unser Verständnis von Langzeitarbeitslosigkeit. Eine Definition von Langzeitarbeitslosigkeit erfordert unweigerlich die Festlegung einer Grenze zwischen Arbeitssuchenden, die eine „lange“ Zeit der Arbeitslosigkeit erleben, und Arbeitssuchenden, die nur kurz ohne Arbeit sind. Die Definition kann sich beispielsweise auf die Verwaltungspraxis oder die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit stützen, wobei die konkrete Definition dennoch willkürlich bleibt (Hasluck et al. 1997).

In einem europäischen Kontext scheint es vernünftig, von der europäischen Beschäftigungsstrategie, die auf dem Luxem-

burger Beschäftigungsgipfel im November 1997 vereinbart wurde, auszugehen. Im Rahmen dieser Strategie haben sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet, allen Arbeitslosen einen Arbeitsplatz oder eine gewisse Form von Arbeitsmarktprogrammen anzubieten, bevor die Arbeitslosigkeit sechs Monate bei jungen Menschen und zwölf Monate bei älteren Personen erreicht (Europäische Kommission 1998). Auf dieser Basis lässt sich Langzeitarbeitslosigkeit wie folgt definieren:

Eine ununterbrochene Arbeitslosigkeit von mehr als 12 Monaten bzw. 6 Monaten für Arbeitssuchende unter 25 Jahren

Keinen Konsens gibt es derzeit unter den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Frage, was unter einer „ununterbrochenen Arbeitslosigkeit“ zu verstehen ist, d.h. ob Maßnahmen und Programme oder Krankheit eine Unterbrechung darstellen oder ob nur die Rückkehr auf den regulären Arbeitsmarkt die Arbeitslosigkeit unterbricht.

3 Ergebnisse der Studie

In diesem Abschnitt wird erörtert, in welchem Umfang die diskutierten Ansätze und Methoden der Früherkennung in der EU zur Verfügung stehen und inwiefern die Weiterentwicklung und Verbesserung existierender Verfahren möglich ist.

Im Allgemeinen hat die Studie gezeigt, dass sich der Einsatz systematischer Strategien der Früherkennung in den EU-Mitgliedsstaaten noch immer im Anfangsstadium befindet, und dass ihre Effektivität und Genauigkeit kaum bewertet wird. Tatsächlich haben nur die Niederlande und teilweise Dänemark eine systematische Strategie der Früherkennung implementiert, die mit den im letzten Abschnitt erörterten Ansätzen zu vergleichen wäre.⁹ Die Studie hat jedoch auch ergeben, dass zahlreiche Mitgliedsstaaten Instrumente zur Früherkennung nutzen, wenngleich diese zum Zeitpunkt der Studie nicht als systematische Ansätze zur Früherkennung bezeichnet werden konnten. Darüber hinaus werden oder wurden in einigen Mitgliedsstaaten Instrumente eingesetzt, die relativ leicht für eine Früherkennung verwendet werden könnten. Beispiele für beide Möglichkeiten werden im Folgenden erörtert.

Auf Basis eines relativ breit gefassten Verständnisses der Früherkennung wurde untersucht, welche Mitgliedsstaaten Instrumente zur Früherkennung (oder Instrumente, die zur Früherkennung geeignet wären) einsetzen. Die Studie zeigt, dass die individuelle Beratung die am weitesten verbreitete Praxis in den Mitgliedsstaaten ist (sieben Mitgliedsstaaten). Der am zweithäufigsten verwendete Ansatz besteht in der Kombination der individuellen Beratung mit einer gewissen Form von Gruppen-Screening (sechs Mitgliedsstaaten). Kein Mitgliedsstaat setzt nur Gruppen-Screening ein. Und nur ein Mitgliedsstaat verwendet derzeit ein ökonomisches Modell in Verbindung mit individueller Beratung.

3.1 Ansatz der individuellen Beratung

3.1.1 Verfügbarkeit und Inhalt

Die Studie hat gezeigt, dass insgesamt 14 Mitgliedsstaaten¹⁰ individuelle Beratung als Hauptinstrument verwenden. Eine Früherkennung wird demnach in den meisten Mitgliedsstaaten zumindest implizit durchgeführt, auch dort, wo diese selbst nicht mit dieser Terminologie arbeiten. Daher gibt es umfassende praktische Erfahrungen mit der Anwendung dieses Ansatzes. Das Spektrum dieses Ansatzes ist allerdings erheblich. Das liegt vor allem daran, dass die individuelle Be-

⁸ In Zusammenhang mit ökonomischen Modellen werden Typ I-Fehler häufig als 'falsch negative' Ergebnisse und Typ II-Fehler als 'falsch positive' Ergebnisse bezeichnet (Hasluck et al. 1997, Payne/Payne 2000).

⁹ Einige Staaten erwägen jedoch die Anwendung eines expliziten Ansatzes zur Früherkennung, beispielsweise Deutschland, wo eine frühzeitige Beurteilung von Stärken und Schwächen ab Januar 2002 vorgeschrieben ist.

¹⁰ Zum Zeitpunkt der Studie kam nur in Griechenland die individuelle Beratung nicht zum Einsatz. Ein neues System, das die individuelle Beratung einbezieht, sollte jedoch implementiert werden, vgl. PLS RAMBØLL Management (2001b).

ratung in praktisch allen Mitgliedsstaaten unabhängig entwickelt wurde, ohne signifikanten Transfer der Erfahrungen aus anderen Ländern. Daher bewirken verschiedene Kontexte der nationalen Arbeitsmärkte, dass die Beratung auf unterschiedlichen Ebenen und mit einem unterschiedlichen Maß an Intensität erfolgt. Einige Länder verfolgen mit Interviews einen Ansatz, den man als *Ad hoc*-Ansatz bezeichnen könnte. Mit *Ad hoc* meinen wir eine Beurteilung, die auf dem Urteilsvermögen und der Erfahrung des Beraters basiert (auf individueller oder örtlicher Ebene vereinbart, möglicherweise in Form von stillschweigenden Erkenntnissen). Andere Mitgliedsstaaten haben einen strukturierten und systematischeren Ansatz der individuellen Beratung übernommen, der sich auf klare Zielsetzungen und einen systematisch angewendeten Satz von Instrumenten stützt, wie etwa Checklisten („worauf ist zu achten“), Leitlinien, Handbücher oder Fragebögen.

Großbritannien und Frankreich – so die Erkenntnis der Studie – wenden die strukturiertesten Ansätze der individuellen Beratung an. Ein gemeinsamer Nenner in beiden Ländern liegt in einem hoch systematisierten *Unterstützungsinstrument*, das beim Erstinterview mit dem Arbeitssuchenden zum Einsatz kommt. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist, dass beide Instrumente Indikatoren zum Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen. Die Instrumente wurden von Psychologen entwickelt und legen daher einen starken Schwerpunkt auf individuelle (u.a. psychologische) Kriterien für das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit.

Das französische Copilote Insertion

Copilote Insertion wurde als Instrument zur Bewertung der Bedarfe verwendet – in einigen Unterabteilungen von Arbeitsämtern (unter der Bezeichnung *Convention de Conversion*) auch in Verbindung mit einem Aktivierungsprogramm.¹¹ Der Umfang des französischen Instruments Copilote Insertion geht über die bloße Erkennung hinaus. Die mit dem Instrument verfolgte Absicht bestand darin, eine unmittelbare Diagnose der individuellen Bedürfnisse des Kunden zu erstellen, um so schnell wie möglich mit Maßnahmen zu beginnen. Das Instrument lieferte jedoch auch eine spezifische Risikobeurteilung und wurde deshalb auch für die Früherkennung eingesetzt. In einem schematischen Sinne spricht Copilote Insertion zwei verschiedene Bereiche an. Das Instrument liefert i) ein psychologisches Profil des Kunden sowie ii) eine Strategie oder Technik für das Verfahren der Arbeitssuche.

Das psychologische Element zeigt in systematischer Weise auf, wie der Arbeitslose seine derzeitige Situation empfindet. Es ermöglicht dem Kunden und dem Berater darüber hinaus, die genauen Ursachen für Vermittlungshemmnisse zu identifizieren. Das Profil umfasst vier zusammengehörige Themenkomplexe: i) die Qualität und Relevanz des beruflichen Vorhabens, ii) die Kommunikationsstrategien bei der Arbeitssuche, iii) das Engagement bei der Arbeitssuche, und iv) die Schwierigkeiten.

Das Hauptziel des psychologischen Profils liegt darin, eine unmittelbare Diagnose der Stärken und Schwächen des Kunden zu erstellen, um eine maßgeschneiderte Strategie für seine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu entwickeln.

¹¹ Eine nähere Erläuterung zu Copilote Insertion findet sich bei Clavier (1996), Limoges, PLS RAMBOLL Management (2001b).

Die individuelle Strategie, die durch Copilote Insertion entwickelt wird, lässt sich mit Hilfe der folgenden Frage zusammenfassen: Wie kann der Arbeitssuchende unter Berücksichtigung seines Umfelds und seiner Persönlichkeit das persönliche Ziel erreichen und welche Methoden eignen sich dafür?

Copilote Insertion ist ein Software-basiertes Instrument, das vier Phasen umfasst:

1 Fragebogen

Der Kunde muss zwischen 125 und 175 Fragen vor dem Bildschirm bestätigen oder ablehnen. Diese Fragen können als Indikatoren im Hinblick auf die obengenannten vier Themen betrachtet werden. Die exakte Anzahl der Fragen variiert mit Alter, Geschlecht, Bildungsstand usw.

2 Berechnung der Ergebnisse

Auf der Basis der eingegebenen Antworten sortiert Copilote Insertion die Informationen und weist ihnen Prioritäten zu. Die Berechnung basiert auf der Wechselbeziehung zwischen den vier genannten Dimensionen sowie einer Reihe von untergeordneten Dimensionen.

3 Ausdruck der Informationen

Copilote Insertion bearbeitet eine Akte für den Berater und eine weitere Akte für den Kunden. Diese Akten enthalten mehr als eine rein quantitative Beurteilung der Schwächen und Risiken. Sie liefern auch eine eher qualitative Empfehlung für den Berater und den Arbeitssuchenden im Hinblick auf die Frage, worauf zu achten ist und wie man weiter vorgehen sollte. In Zusammenhang mit der quantitativen Beurteilung der Stärken und Schwächen des Kunden enthält die Beraterakte Bewertungen zu jedem Thema und Unterthema, anhand derer abzulesen ist, ob an dem Thema gearbeitet werden sollte, um die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

4 Das „diagnostische“ Interview

Nach Auswertung der Ergebnisse findet ein Interview mit einem Berater statt, um potenzielle Risiken und eine geeignete Aktivierungsstrategie zu identifizieren. Das Ziel des Interviews besteht nicht darin, generelle Lösungen für die identifizierten Probleme zu finden, sondern dem Kunden einen individuellen Weg aufzuzeigen, um Fortschritte zu erzielen. Es sei darauf hingewiesen, dass Copilote Insertion nicht automatisch zum Einsatz kommt. Dies lässt den Schluss zu, dass der wichtigste Schritt im Prozess weiterhin das Interview mit dem Berater ist. Copilote Insertion sollte daher nicht als Instrument für eine systematische Darstellung von Stärken und Schwächen betrachtet werden.

Copilote Insertion ist ein Beispiel für eine gut durchdachte Arbeitsweise mit Risikofaktoren. Es birgt jedoch Probleme im Bezug auf Übertragbarkeit und Komplexität. Der Ansatz wirft die Frage auf, welche Position die Arbeitsämter im Hinblick auf diese Formen psychologischer und nicht mit der Qualifikation in Zusammenhang stehender Probleme einnehmen. Berater, die das Copilote-System verwenden, haben die Erfahrung gemacht, dass Kunden in Tränen ausgebrochen sind, wenn grundlegende persönliche Probleme und Schicksale im Interview zutage traten (ANPE 1999). Dieser Umstand erzeugt einen enormen Druck im Hinblick auf die professionellen Fähigkeiten des Beraters. Auf vielfache Weise zeigt Copilote Insertion somit Probleme auf, mit denen die Arbeitsämter derzeit nicht umgehen können. Es hat jedoch auch den Anschein, dass das System durch die Akte und das „dia-

agnostische“ Interview das Selbstbewußtsein unter den Arbeitssuchenden stärken kann. Damit kann das Instrument selbst zur Therapie werden.

Copilote Insertion wurde 1999 einer Kurzevaluation unterzogen. Die Evaluation ergab ein relativ hohes Maß an Zufriedenheit mit dem Instrument bei den Beratern. Die Ergebnisse wiesen jedoch auch einige kritische Aspekte auf. Copilote Insertion wurde 1999-2000 vor allem aus folgenden Gründen ausgesetzt. Erstens hatten die Berater Schwierigkeiten, mit den von dem Instrument identifizierten psychologischen Problemen in angemessener Weise umzugehen. Zweitens ist das Instrument zeitaufwendig und verursacht damit relativ hohe Verwaltungskosten. Drittens sind die Kosten für den Einsatz des Instrumentes (Lizenz, Unterstützung usw.) relativ hoch. Seit der Aussetzung von Copilote Insertion arbeitet die französische Arbeitsmarktverwaltung (ANPE) an der Entwicklung eines ökonomischen Modells für die frühzeitige Risikobeurteilung und die Einbeziehung in entsprechende Angebote.

Das britische Client Progress Kit

Das Client Progress Kit (CPK) ist ein Instrument, das seit Frühjahr 2000 von den Arbeitsvermittlern in England und Schottland in ihren Interviews mit Kunden eingesetzt wird.¹² Es ist als Instrument zur Verbesserung des Beratungsprozesses und zur Feststellung der tatsächlichen Vermittlungsfähigkeit des einzelnen Kunden vorgesehen. Es dient nicht per se als Instrument zur Früherkennung. Nach Aussage des Vermittlungsdienstes könnte man das CPK jedoch ohne weiteres als Instrument zur Früherkennung verwenden.

Das CPK stützt sich auf Forschungsprojekte, die relevante Kundenmerkmale für Intervention oder Unterstützung identifizieren sollen und in Zusammenhang mit der Arbeitsbeschaffung stehen.¹³ Es setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einem Desk Aid-Mitarbeiter, der am Schreibtisch vor dem Berater sitzt und dem Berater während des Interviews behilflich ist, und einem Client Guidance Pack, einem Paket mit Leitlinien zur individuellen Beurteilung des Arbeitssuchenden.

Der Desk Aid-Mitarbeiter spricht Empfehlungen aus, gibt dem Berater Hinweise auf relevante Fragen und trägt dazu bei, die individuellen Stärken und Schwächen des Arbeitssuchenden zu bewerten. Das Client Guidance Pack wird, insbesondere unter Berücksichtigung des Client Progress Record, für eine Gesamtbewertung des Kunden in insgesamt neun Bereichen verwendet. Sie beziehen sich auf drei globale Themen, die wiederum jeweils drei Dimensionen umfassen:

- Die Fähigkeit des Arbeitssuchenden, mit dem Interviewer zusammenzuarbeiten. Dieses Thema erfasst i) die Aufmerksamkeit des Kunden während des Interviews, ii) die Beteiligung des Kunden am Interviewprozess und iii) die Wahrnehmung seiner persönlichen Situation.
- Die Fähigkeit des Arbeitssuchenden, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten. Dazu gehören i) Motivation bei der

Arbeitssuche, ii) Ressourcen für die Arbeitssuche und iii) Hemmnisse beim Finden und Behalten eines Arbeitsplatzes.

- Die Abstimmung zwischen den formalen Qualifikationen des Arbeitssuchenden und den Anforderungen eines speziellen Arbeitsplatzes. Unter diese Überschrift fallen: i) die Abstimmung zwischen den beruflichen Zielen und den Fähigkeiten, Erfahrungen oder Qualifikationen des Kunden, ii) die Abstimmung zwischen den beruflichen Zielen und den sprachlichen/rechnerischen Fähigkeiten des Kunden sowie iii) die Abstimmung zwischen den geplanten beruflichen Zielen und den Arbeitsplätzen auf dem örtlichen Arbeitsmarkt.

Zu jeder der neun Dimensionen innerhalb der drei Themenbereiche erhält der Kunde eine Bewertung zwischen 1 und 6 (ohne dass jedoch die Bewertungen der drei Bereiche addiert werden). Das Raster (Grid) wird nach und nach ausgefüllt, beginnend mit Thema 1 und weiter zu den Themen 2 und 3, in Abhängigkeit davon, wie weit der Berater in nachfolgenden Interviews tiefer in die persönliche Situation des Arbeitssuchenden vordringen kann. Eine hohe Bewertung in mehreren Dimensionen (5-6) impliziert, dass sich der Arbeitssuchende für die konkrete Vermittlung eignet, während eine niedrige (1-2) oder mittlere (3-4) Bewertung darauf hinweist, dass eine persönlichere Beratung (und ggf. eine Arbeitsmarktmaßnahme) erforderlich ist.

Der Client Progress Record wird mit dem Tracking Grid kombiniert, in dem die im Laufe der Zeit durchgeführten und angebotenen Maßnahmen registriert werden. Der Vermittlungsdienst erhält so eine detaillierte Aufstellung der individuellen Maßnahmen.

Im Hinblick auf die beiden letzteren Themenbereiche werden in einer Zusammenfassung optionale Fragen aufgeworfen, die der Berater für seine Vorbereitung oder auch während des Interviews heranziehen kann.

In Zusammenhang mit der Selektion für intensive Beratungen oder Angebote von Trainingsmaßnahmen usw. ist zu erwähnen, dass die Bewertung im Client Progress Record nicht automatisch mit einer Einbeziehung in Maßnahmen verbunden ist – diese liegt im alleinigen Ermessen des Beraters.

Der Einsatz des CPK bei den örtlichen Vermittlungsdiensten ist obligatorisch. Die praktische Anwendung wurde jedoch absichtlich flexibel gehalten, um den Beratern die Möglichkeit zu geben, das Kit an ihren Arbeitsstil anzupassen und es damit zu ihrem persönlichen Instrument zu machen.

Wenngleich bislang keine umfassende Evaluation des CPK durchgeführt wurde, stehen einige vorläufige Ergebnisse aus regionalen Evaluationen sowie aus Studien zur Verbreitung des CPK zur Verfügung. Im Allgemeinen legen die Ergebnisse nahe, dass CPK ein sinnvolles und nützliches Instrument für Berater darstellt, wenn Umsetzungs-, Führungsunterstützung und Schulungen zur Verfügung stehen.¹⁴ Erste Ergebnisse legen darüber hinaus nahe, dass mit CPK identifiziert werden kann, wer am ehesten bereit ist, eine vorhandene Stelle anzunehmen. Darüber hinaus unterstützt CPK die Berater bei ihrer Entscheidung, wer Hilfe erhalten sollte (Employment Service 2001).

3.1.2 Erfahrungen aus anderen Mitgliedsstaaten

Eine solide Beurteilung der Genauigkeit (oder Zuverlässigkeit) des Erkennungsprozesses erfordert eine Antwort auf die folgende Frage: Ermöglicht der Ansatz der individuellen Be-

¹² Eine nähere Erläuterung des CPK findet sich in Employment Service (1999), Employment Service (2000) und PLS RAMBØLL Management (2001b).

¹³ Das CPK beruft sich auf verschiedene praktische Pilotprojekte, einschließlich des französischen Instruments Copilote Insertion (Employment Service 2001).

¹⁴ Die vorläufigen Ergebnisse lassen jedoch auch den Schluss zu, dass die Qualität der Umsetzung und Schulungsstandards uneinheitlich sind.

ratung eine präzisere Zuweisung von präventiven Maßnahmen für potenzielle Langzeitarbeitslose als die Zuweisung ohne vorausgehende Früherkennung?

Eine positive Antwort würde den gewählten Ansatz rechtfertigen.¹⁵ Nur wenige Mitgliedsstaaten haben jedoch Evaluationen oder Studien in Auftrag gegeben, die eine Antwort auf die Frage liefern könnten. Dies ist natürlich zum Teil darauf zurückzuführen, dass wie oben erläutert die meisten Mitgliedsstaaten keinen strategischen oder systematischen Ansatz für die Früherkennung als solche übernommen haben. Man kann aber auch einen Mangel an systematischer Bewertung in Ländern beobachten, in denen es offizielle Vorschriften zur Früherkennung gibt. Daher existieren nur begrenzte Kenntnisse darüber, in welchem Ausmaß der Ansatz der individuellen Beratung die Zielgruppe der potenziell Langzeitarbeitslosen identifiziert.

Unsere Studie legt nahe, dass die Arbeitsämter auf örtlicher oder regionaler/Landesebene ein relativ klares Gesamtbild von der Fähigkeit der Berater haben, die Arbeitssuchenden mit dem höchsten Risiko jeweils präzise zu identifizieren. Diese Bewertung stützt sich jedoch nur selten auf solide Untersuchungen.

Abgesehen von den oben erwähnten Ansätzen sowie einigen dänischen Ansätzen auf regionaler Ebene, scheint man nur in sehr geringem Umfang systematisch über die Entwicklung von *Indikatoren* für Langzeitarbeitslosigkeit nachgedacht zu haben. Wenn Berater beurteilen sollen, ob ein Kunde zur Risikogruppe der Langzeitarbeitslosen gehört, müssen sie notwendigerweise nach Faktoren suchen, die auf ein solches Risiko *hinweisen*. Sehr oft müssen sich die Berater auf ihre eigene berufliche Erfahrung stützen, ohne Zugriff auf Leitlinien zu haben, die zur Systematisierung der Suche nach solchen Faktoren beitragen.

Gleichzeitig gibt nahezu die Hälfte der Mitgliedsstaaten an, dass ein Spektrum individueller, persönlicher Merkmale, wie etwa Motivation, Verständnis der eigenen Situation und Fähigkeiten zur Arbeitssuche, von äußerster Relevanz für die Feststellung eines Risikos sind. Wie dargestellt, stellen diese Indikatoren auch die Basis für die britischen und französischen Ansätze der individuellen Beurteilung dar. Daher scheint eine gewisse Übereinstimmung zu bestehen, dass ein Spektrum psychologischer Faktoren zu berücksichtigen ist, um das individuelle Risiko der Arbeitslosigkeit präzise festzustellen.

Eine zentrale Schlussfolgerung im Hinblick auf den Ansatz der individuellen Beratung liegt darin, dass ein relativ breiter Rahmen für die Entwicklung und Verbesserung des Ansatzes (einschließlich der Entwicklung von Indikatoren) existiert. Von jenen Mitgliedsstaaten, die verschiedene Formen von Handbüchern, Checklisten, Interviewleitfäden oder Persönlichkeitstests als integrierten Bestandteil ihres individuellen Beratungsansatzes verwenden, kann man in diesem Zusammenhang viel lernen.

3.2 Ansatz des Gruppen-Screening

Die meisten – wenn nicht alle – Mitgliedsstaaten setzen implizit Elemente eines Ansatzes des Gruppen-Screening inso-

fern ein, als sie spezielle Programme oder Maßnahmen anbieten, die sich an bestimmte Gruppen mit vermeintlich hohem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit wenden.¹⁶ In einigen Ländern werden die Gruppen jedoch auf der Basis politischer Prioritäten anstatt einer unabhängigen Analyse in Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit ausgewählt. Dennoch gelten sie natürlich implizit als Risikogruppe.

Wenngleich das Gruppen-Screening in den Mitgliedsstaaten indirekt relativ weit verbreitet zum Einsatz kommt, sind Beispiele für systematische Ansätze des Gruppen-Screening als Bestandteil einer Früherkennungsstrategie selten. Evaluationsergebnisse zu ihrer Funktionsfähigkeit und Genauigkeit findet man noch seltener. Wir werden uns daher nicht im Detail mit speziellen Modellen befassen. Die theoretische Literatur legt jedoch nahe, dass die folgenden Variablen die beste Prognosequalität in einem Screening-Modell hervorbringen (Hasluck et al. 1997):

- Kennzahlen des lokalen Arbeitsmarktbedarfs, wie etwa freie Stellen oder Arbeitslosenquoten
- persönliche Merkmale, die Stärken auf dem Beschäftigungsmarkt widerspiegeln, z. B. Bildungsstand, Kompetenzen und Berufserfahrung
- Geschlecht und Alter
- familiäre Merkmale, wie etwa Familienstand und Wohnsitz
- Barrieren für die Wiedereingliederung, wie etwa gesundheitliche Einschränkungen, Behinderungen oder Vorstrafen.

Insgesamt zeigt die Studie, dass ein Potenzial zur Verbesserung der derzeit verwendeten Ansätze des Gruppen-Screenings existiert, sowohl im Hinblick auf eine Verfeinerung der Daten (wie etwa regionale Arbeitsmarktstatistiken und regelmäßige Aktualisierungen) als auch im Hinblick auf einen systematischeren Ansatz zur Integration von Screening-Ergebnissen in den Beratungsprozess.

3.3 Das ökonometrische Modell

3.3.1 Verfügbarkeit und Inhalt

Innerhalb der EU gibt es bei den Arbeitsämtern relativ begrenzte Erfahrungen mit der praktischen Anwendung ökonometrischer Modelle für die Früherkennung. Die ökonomische Literatur zeigt jedoch, dass verschiedene ökonometrische Modelle zur Dauer der Arbeitslosigkeit in wahrscheinlich allen Mitgliedsstaaten existieren. Der Mangel an praktischer Erfahrung innerhalb der Arbeitsämter impliziert jedoch, dass der Kenntnisstand in Bezug auf den exakten Inhalt und die Funktionsfähigkeit ökonometrischer Modelle innerhalb der Arbeitsämter relativ niedrig ist. Die Möglichkeiten eines Vergleichs der praktischen Erfahrungen mit ökonometrischen Modellen sind daher begrenzt. Wie erwähnt, ist ein reguläres ökonometrisches Modell nur in einem Mitgliedsstaat – den Niederlanden – in Kombination mit der Risikobeurteilung durch Berater implementiert.

Der niederländische Chancenmesser

Der Ansatz zur Früherkennung in den Niederlanden lässt sich als Kombination aus einem ökonometrischen Modell und einem Beratungsansatz beschreiben. Beim Erstgespräch stellt der Berater fest, welche *Distanz* der Arbeitssuchende zum Arbeitsmarkt hat, indem er das sogenannte Vier-Phasen-Modell anwendet. Mit diesem Modell teilt der Berater die Kunden in vier Gruppen ein. Die Zuordnung zu Gruppe 1 bedeutet, dass der Kunde in der Lage ist, aus eigener Kraft mit einem Minimum an Unterstützung einen Arbeitsplatz zu finden. Die Zu-

¹⁵ Es sei darauf hingewiesen, dass mit der Frage nicht versucht wird, die Genauigkeit der verschiedenen Ansätze der Früherkennung zu vergleichen.

¹⁶ In Deutschland können, zumindest mit den Programmen *JUMP* (für Jugendliche unter 25) und *50plus* (für Arbeitslose über 50) Ansätze für ein Screening gesehen werden.

ordnung zu Gruppe 4 bedeutet hingegen, dass der Kunde nicht für eine reguläre Erwerbstätigkeit auf dem freien Arbeitsmarkt infrage kommt. Umfassende Beratung, Training und Wiedereingliederungsmaßnahmen sind erforderlich, um die Vermittlungsfähigkeit wieder herzustellen. Die Einstufung in Klasse 2 bedeutet, dass der Kunde eine Übergangszeit von weniger als einem Jahr für die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt benötigt, die Einstufung in Klasse 3 erfordert eine Übergangszeit zwischen einem und zwei Jahren.

Die Berater können ein statistisches Instrument – den sogenannten Chancenmesser – in Verbindung mit der Kategorisierung verwenden. Der Chancenmesser berechnet das Risiko (die Wahrscheinlichkeit), mit dem eine Person in die Langzeitarbeitslosigkeit übertritt. Die folgenden Aspekte werden bei der Berechnung berücksichtigt:

- **Berufliche Perspektive:** Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, die dem Beruf des Arbeitssuchenden entspricht? Der Beruf wird durch seinen letzten Arbeitsplatz oder durch den Arbeitsplatz, den er anstrebt, ermittelt. Diese berufliche Perspektive basiert auf einer Liste mit Einstellungserwartungen für diesen speziellen Beruf (charakterisiert durch Bildungsstand und Erfahrungen). In der Praxis nimmt der Berater jedoch eine Beurteilung dieser beruflichen Perspektive auf der Basis seiner eigenen Erfahrungen in diesem Bereich vor.
- **Objektive sozioökonomische Merkmale:** Ausbildung, Weiterbildung, Berufserfahrung, Alter und Nationalität. Eine wichtige Frage im Hinblick auf den Bildungshintergrund und die berufliche Erfahrung bezieht sich auf die vorhandene Qualifikation für das angestrebte Berufsbild.
- **Persönliche Faktoren:** beispielsweise Motivation, Flexibilität und soziale Kompetenzen.

Auf der Basis der Informationen zu diesen drei Aspekten wird der Kunde in eine der vier Gruppen eingestuft. Die beiden objektiven Faktoren sowie die Wahrnehmungen des Beraters beeinflussen daher die Kategorie, in die der Kunde fällt. Die Berechnung der Wahrscheinlichkeit der Langzeitarbeitslosigkeit basiert auf einem ökonomischen Modell, das eine Wahrscheinlichkeitsverteilung für die Arbeitslosigkeitsdauer verwendet.¹⁷ Diese Informationen werden vom Berater berücksichtigt, wenn er den Kunden kategorisiert. Das Gewicht, das dabei auf diese quantifizierte Wahrscheinlichkeit gelegt wird, variiert in Abhängigkeit vom jeweiligen Berater. Darüber hinaus wird ein Satz standardisierter Formulare verwendet, um den Kunden einer Kategorie zuzuordnen. Auf der Basis der Antworten des Arbeitslosen auf die Fragen in den Formularen erfolgt eine Bewertung, die wiederum als Grundlage für die Zuordnung dient.

Ein zentrales Ziel der Einführung des Chancenmessers in den Niederlanden bestand darin, die Mitnahmeeffekte in Zusammenhang mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu mindern. Man ging davon aus, dass die Kombination aus ökonomischem Modell und Beratungsansatz dieses Ziel unterstützen würde. Bislang steht jedoch keine nationale Evaluation der Genauigkeit des Instrumentes zur Verfügung (wenngleich eine solche Evaluation geplant ist). Daher ist es zur Zeit nicht

möglich, einen Anhaltspunkt für die Genauigkeit oder die Gesamtauswirkungen des Früherkennungsansatzes zu erhalten.

Wenngleich bestimmte Initiativen entwickelt wurden, um die Qualität der örtlichen Vermittlungsdienste zu evaluieren, ist dies bis heute nicht systematisch erfolgt und kann daher keinen Hinweis auf die Genauigkeit oder Effektivität des Chancenmessers liefern. Man hat jedoch nachgewiesen, dass die tatsächliche Anwendung des Chancenmessers zwischen den einzelnen Arbeitsämtern unterschiedlich ist, und zwar sowohl im Hinblick auf die Intensität der Anwendung als auch im Hinblick auf die praktische Anwendung selbst. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass die Anwendung des Chancenmessers nicht obligatorisch ist (was hauptsächlich mit der derzeitigen Reform der Arbeitsverwaltung und mit IT-Problemen zusammenhängt). Die ursprüngliche Idee bestand darin, den Chancenmesser in das IT-System der Arbeitsämter zu integrieren. Die Einführung des neuen Systems hat sich jedoch verzögert, daher hatten die Berater lediglich Zugriff auf manuelle Informationen (Tabellen mit berechneten Wahrscheinlichkeiten). Außerdem sind die Informationen inzwischen veraltet. Daher werden die Informationen des Chancenmessers nur in beschränktem Umfang verwendet.

3.3.2 Die „europäische“ Bewertung des ökonomischen Ansatzes und der Erfahrungen aus anderen Ländern

Im Hinblick auf ökonomische Modelle wurde eine Reihe von Studien für den Vermittlungsdienst und das Erziehungs- und Arbeitsministerium in Großbritannien durchgeführt. In Deutschland läuft derzeit ein von der Europäischen Kommission finanziertes Modellprojekt.¹⁸ Mit Ausnahme der Niederlande kann man jedoch sagen, dass sehr wenig Erfahrungen mit einem solchen Ansatz im Kontext der europäischen Arbeitsverwaltungen existieren.

Wenn man bedenkt, dass andere Länder, wie die Vereinigten Staaten oder Australien (und teilweise Kanada) bereits seit einigen Jahren ökonomische Modelle einsetzen¹⁹, stellt sich die Frage nach den Gründen für die europäische Zurückhaltung.

In nahezu der Hälfte der Mitgliedsstaaten liegt ein Hauptgrund für die ausbleibende Anwendung eines ökonomischen Modells darin, dass die zuständigen Stellen ein solches Modell noch nicht in Erwägung gezogen haben. Dies kann ein Indiz für weiteren Informationsbedarf sein, es kann auch auf einen Bedarf an Pilotprojekten in den Mitgliedsstaaten hinweisen, um die Stärken und Schwächen ökonomischer Modelle zu verdeutlichen.

In den Ländern, in denen ökonomische Modelle bereits in Erwägung gezogen wurden, gibt es zwei Hauptursachen für die Nichtanwendung:

1. Ein ökonomisches Modell ist nicht präzise genug
2. Persönliche Eigenschaften sind von größerer Bedeutung

1. Ein ökonomisches Modell ist nicht präzise genug

Ein ökonomisches Modell wird als nicht präzise genug eingeschätzt, um es als wirkungsvolles Instrument für die Erkennungen von Risikogruppen einzusetzen. Eine solche Argumentation ist in Großbritannien anzutreffen. Pilotprojekte zu verschiedenen ökonomischen Modellen weisen darauf hin, dass die untersuchten ökonomischen Modelle zwar potenzielle Langzeitarbeitslose besser identifizieren konnten als eine einfache Zufallsauswahl, dass die Modelle jedoch über eine relativ niedrige Prognosegenauigkeit verfügen.

¹⁷ Eine nähere Beschreibung des „Chancenmessers“ findet sich bei de Koning (1999).

¹⁸ Eine nähere Beschreibung des deutschen Modellprojektes findet sich bei Rudolph (2000a, 2000b, 2001) und im entsprechenden Beitrag in dieser Ausgabe der MittAB.

¹⁹ Eine Übersicht zu den Erfahrungen in Australien, den Vereinigten Staaten und Kanada findet sich in OECD (1998).

In einem der Pilotprojekte wurden 10% der Kunden mit der höchsten Wahrscheinlichkeit einer fortgesetzten Arbeitslosigkeit ausgewählt. Die Projektleiter stellten fest, dass von diesen 10% zwei Drittel nicht in die Langzeitarbeitslosigkeit übertraten und dass weniger als jeder Fünfte der tatsächlich Langzeitarbeitslosen durch diese Auswahlmethode erfasst wurde (OECD 1998). Die Anwendung eines solchen Modells würde daher zu beträchtlichen Mitnahmeeffekten führen und außerdem zur Folge haben, dass eine große Anzahl der tatsächlich Hilfsbedürftigen nicht erfasst wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Fehler vom Typ II und I in gewissem Maße reduziert werden könnten, wenn man die Modelle mit einem Beratungsansatz kombinieren würde.

Teilweise im Widerspruch zu den Ergebnissen aus Großbritannien steht die Situation in den USA und Australien²⁰, wo ökonomische Modelle seit einigen Jahren mit einem gewissen Erfolg zum Einsatz kommen. Eberts (1999) führt in diesem Zusammenhang an, dass ein Grund für die geringe Prognosegenauigkeit in den britischen Pilotprojekten darin lag, dass diese Modelle, im Gegensatz zu den Modellen in den USA, die Bedingungen des örtlichen Arbeitsmarktes und den Bildungsstand nicht einbezogen haben. Eberts kommt zu dem Schluss, dass das US-amerikanische Modell eine höhere Prognosequalität besitzt als die britischen Pilotprojekte. Außerdem hatten Evaluationen des US Worker Profiling and Re-employment Services-Systems (WPRS) zum Ergebnis, dass die Modelle solche Leistungsberechtigten erfolgreich identifizierten, die am ehesten zu Langzeitarbeitslosen werden²¹ (Eberts 1999, Eberts/O'Leary 1997, OECD 1998). Andererseits ist die OECD zu der Schlussfolgerung gelangt, dass mehr Forschung auf diesem Gebiet notwendig ist, um sichere Ergebnisse zur Genauigkeit der Modelle zu erhalten (OECD 1999).

In Australien wird seit 1994 ein ökonomisches Modell eingesetzt, um das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit vorherzusagen. Für das neueste Modell, das seit 1998 in der Praxis angewendet wird, kam eine Evaluation nach der Einführung zu dem Ergebnis, dass das Job Seeker Classification Instrument (JSCI) erfolgreich bei der Erkennung der am meisten benachteiligten Arbeitssuchenden war, wenngleich keine exakten Daten zur Genauigkeit vorliegen. Außerdem kam man zu dem Schluss, dass es auch die Möglichkeit für Berater geben sollte, ein JSCI-Ergebnis unberücksichtigt zu lassen (DEWRSB 1999).

Auch wenn sich die Erfahrungen aus den USA und Australien nicht unmittelbar auf einen europäischen Kontext übertragen lassen, legen die Erfolge doch einen potenziellen Nutzen der ökonomischen Modelle nahe. Zumindest deuten die Erfahrungen darauf hin, dass mehr Forschung im europäischen Kontext notwendig ist.

2. Persönliche Eigenschaften sind von größerer Bedeutung

Ein weiteres grundlegendes Argument gegen die Anwendung ökonomischer Modelle liegt darin, dass persönliche Ei-

genschaften (wie etwa Motivation und Fähigkeiten zur Arbeitssuche) primär die Möglichkeiten bestimmen, einen Arbeitsplatz zu finden, und nicht etwa die Merkmale der gesamten Gruppe, die normalerweise die empirische Basis für ein ökonomisches Modell darstellen.

So führt Wells (in OECD 1998) an, dass einige der Faktoren, die in die verschiedenen Modelle einbezogen werden, nur stellvertretend für die wirklichen Hindernisse sind, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Feststellung des Bedarfs, die der Früherkennung folgt, muss jedoch die tatsächlichen Vermittlungshindernisse berücksichtigen, damit die Intervention wirksam ist. Dies impliziert einen Widerspruch im Früherkennungsverfahren, da die in das Modell einbezogenen Faktoren dann ignoriert oder lediglich als Ausgangspunkt herangezogen werden.

Wir werden nicht den Versuch unternehmen, festzustellen, ob die vorstehenden Argumente zutreffen. Selbst wenn dies der Fall wäre, könnte ein ökonomisches Modell als zusätzliches Instrument im Rahmen der Früherkennung dienen, um Arbeitssuchende zu identifizieren, die besondere Unterstützung benötigen. Dies gilt auch dann, wenn die entsprechenden Maßnahmen nicht unmittelbar mit den in das Modell einbezogenen Faktoren im Zusammenhang stehen.

Vor diesem Hintergrund sei auf die Evaluation des australischen Job Seeker Classification Instruments hingewiesen. Das Instrument hat sich danach nicht nur bei der Identifikation von Risikogruppen als effektiv erwiesen, sondern auch bei der Einstufung von Kunden in verschiedene Programme und Maßnahmen (DEWRSB 1999).²²

In einigen Ländern scheint schließlich der mögliche Stigmatisierungseffekt als größte Hemmschwelle für die Anwendung eines ökonomischen Systems betrachtet zu werden. In keinem Mitgliedsstaat scheint der Mangel an relevanten Daten ein Hauptgrund dafür zu sein, dass kein ökonomisches Modell zum Einsatz kommt.

Im Hinblick auf die Durchführbarkeit, Verbesserung und Entwicklung ökonomischer Modelle kommt unsere Studie zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Es besteht ein Potenzial für die verbreitete Anwendung derzeit verfügbarer ökonomischer Modelle. Dies umfasst nicht nur den niederländischen Ansatz und die verschiedenen in Großbritannien getesteten Modelle, sondern gerade auch Modelle, die in den Vereinigten Staaten und Australien zum Einsatz kommen.
- Es scheint ein Bedarf an Evaluation und Analyse in Bezug auf die relative Genauigkeit und Effizienz vorhandener ökonomischer Modelle zu geben. Etwa ein Drittel der Mitgliedsstaaten hat angegeben, dass es die Weiterentwicklung und Verfeinerung ökonomischer Modelle begrüßen würde.
- Es gibt einen Bedarf an einer Weiterentwicklung und Verfeinerung ökonomischer Modelle im Hinblick auf die zugrunde gelegten Informationen. Dies gilt insbesondere für die persönlichen Eigenschaften, die Fähigkeit, selbst einen Arbeitsplatz zu suchen, die Abstimmung zwischen beruflichen Erwartungen und Qualifikationen sowie Motivation.

Vorausgesetzt, ökonomische Modelle finden in einem europäischen Kontext stärkere Verbreitung, spricht einiges dafür, die individuelle Beratung durch solche Modelle zu ergänzen. Dadurch würden vermutlich Mitnahmeeffekte verringert. Außerdem könnten individuelle und psychologische

²⁰ Eine Beschreibung der US-amerikanischen Modelle findet sich in Eberts (1997, 1999), Eberts / O'Leary (1997) und OECD (1998). Eine Beschreibung der australischen Modelle findet sich in DEWRSB (1998, 1999) und OECD (1998).

²¹ Das WPRS sagt das Risiko einer Erschöpfung der Leistungen voraus, d.h. eine fortbestehende Arbeitslosigkeit von mehr als 26 Wochen.

²² Im Gegensatz zum niederländischen Chancemesser und zum US-amerikanischen PRS kann das australische JSCI als wirkliches Profiling-System, wie zuvor definiert, betrachtet werden, da es ein Früherkennungsverfahren und die Zuweisung zu verschiedenen Maßnahmen umfasst.

Merkmale berücksichtigt werden, wodurch wiederum Fehler vom Typ I reduziert werden. Die Ergebnisse unserer Studie unterstützen diese Schlussfolgerung deutlich. So scheinen viele Mitgliedsstaaten die Ansicht zu vertreten, dass individuelle Beratung im Idealfall mit statistischen Informationen und Modellen kombiniert werden sollte. Gleichzeitig herrscht allgemein die Auffassung, dass der jeweilige Berater flexibel über eine geeignete präventive Maßnahme (sofern vorhanden) entscheiden sollte, ohne an das Ergebnis eines Modells gebunden zu sein.

4 Fazit

Die Studie hat gezeigt, dass sich die Einführung von systematischen Früherkennungsverfahren in einem europäischen Kontext noch immer im Anfangsstadium befindet. Darüber hinaus scheint ein dringender Bedarf an systematischen Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung im Allgemeinen und der Früherkennung im Besonderen zu herrschen. Die britische Arbeitsverwaltung bereitet derzeit eine tiefgehende Evaluation des CPK-Beratungsinstrumentes vor. Außerdem beabsichtigt das dänische Arbeitsministerium in Kürze ein neues Monitoringsystem einzuführen, das auf die Auswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik abzielt. Das Gesamtbild zeigt jedoch eine überraschend große Lücke an relevanten Informationen und Analysen. Ohne genauere Daten zu Kosten und Nutzen der Ansätze zur Früherkennung ist es nicht möglich, die derzeit angewendeten Strategien und Verfahren wirksam zu verbessern.

Literaturverzeichnis

- Agell, S.A./Bjorklund, A. /Harkman, A. (1995): Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment in Sweden. In: Swedish Economic Policy Review, 2, pp. 101-128.
- ANPE (1999): Questionnaire sur l'utilisation du logiciel copilote par les UTR. Résultats d'exploitation. Mai, Annexe 1.
- Athanason, J. A./Pithers, R. T. (1995): Jobseeker Assessment: Development of Classification and Case Management Assessment Processes. Department of Employment, Education and Training.
- Berg H. van den/Veer C. van der (1991): The Myth of 'Unemployable' People: an evaluation of a new employment service for the 'hard core' unemployed. In: Journal of Social Policy 21(2), pp. 177-210.
- Bertelsmann Foundation (2001): International Reform Monitor. Social Policy, Labour Market policy and Industrial Relations, Today's survey, November 2001. http://www.reformmonitor.org/pdf-cache/doc_reports_2-id-2185.pdf
- Calmfors, L. (1994): Active labour market policy and unemployment – a framework for the analysis of crucial design features. In: Labour market and social policy occasional paper no. 15. Paris: OECD.
- Calmfors, L./Skedinger, P. (1995): Does active labour-market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden. In: Oxford Review of Economic Policy, 11, 1, pp. 91-109.
- Casey, B./Payne, C. (1995): Long-term Unemployment: individual risk factors and outcomes: an analysis of data from the DSS/OPCS Retirement Survey. Report to Unemployment Service. London: Policy Studies Institute.
- Clavier, D. (1996): Parcours d'une recherche sur la recherche d'emploi. Clavier Recherche.
- Commission of the European Communities (1997): European Employment Observatory. Trends 28, Activation of Labour Market Policy in Europe, summer 1997.
- de Koning, J./Nes, P. van. (1998): Prevention in active labour-market policy: is it possible and is it desirable? Lessons from the Dutch Experience. EALE Conference Paper, Blankenberge. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, September 1998.
- de Koning, J. (1999a): The chance-meter: measuring the individual chance of long-term unemployment. Conference Paper Current Developments in the Evaluation of Employment Policies, Barcelona 19-20 July 1999. Rotterdam: Netherlands Economic Institute, July 1999.
- de Koning, J. (1999b): L'expérience néerlandaise. ANPE 1999. Les transformations du marché du travail. Les premiers entretiens de l'emploi. 30-31/3/1999. Noisy-Le-Grand.
- DEWRBSB (1998): Job Seeker Classification Instrument Report.
- DEWRBSB (1999): Performance of the Job Seeker Classification Instrument.
- Eardley, T.; Bradshaw, J.; Ditch, J.; Gough, I./Whiteford, P. (1996a): Social Assistance in OECD Countries. Vol. I: Synthesis Report, No. 46. A study carried out on behalf of the Department of Social Security and the OECD by the Social Policy Research Unit (eds.). London: HMSO.
- Eardley, T.; Bradshaw, J.; Ditch, J.; Gough, I./Whiteford, P. (1996b): Social Assistance in OECD Countries, Volume 2: Country Reports, Department of Social Security, Research Report No. 47. London: HMSO
- Eberts, R. W./O'Leary, C. (1996): Design of the Worker and Reemployment Services System and Evaluation in Michigan. Paper prepared for national colloquium on WPRS June 11-14, 1996 in Atlanta.
- Eberts, R. W./O'Leary, C. (1997): Profiling and Referral to Services of the Long-Term Unemployed: Experiences and Lessons from Several Countries. InforMISEP, no. 60, winter 1997.
- Eberts, R. W. (1997): The Use of Profiling to Target Services in State Welfare-to-Work Programs: An Example of Process and Implementation. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Eberts, R. W. (1999a): L'expérience américaine, le profilage. ANPE 1999. Les transformations du marché du travail. Les premiers entretiens de l'emploi. 30-31/3/1999. Noisy-Le-Grand.
- Eberts, R. W. (1999b): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients. Gazier, B. (Ed.) (1999) Employability: Concepts and Policies Report 1998. Employment Observatory RESEARCH Network. IAS Berlin.
- Employment Service (?): Moving the client towards a job using the CPK. Employment Service Guide.
- Employment Service (1999): Terms of Reference for evaluation of the Impact of the CPK in New Deal & Restart interviewing.
- Employment Service (2001): The Research Base underlying the Client Progress Kit. Initial draft, August.
- European Commission (1995): Social Protection in Europe. COM(95) 457.
- European Commission (1996): Employment in Europe 1996. COM(95) 381.
- European Commission (1997a): Commission Draft for the Joint Employment Report 1997, SEC(97) 1769 of 1.10.1997.
- European Commission (1997b): Modernizing and Improving Social Protection in the European Union. COM(97) 102 of 12.3.1997.
- European Commission (1997c): Proposal for Guidelines for Member States' Employment Policies 1998. COM(97) 497 of 1.10.1997.

- European Commission (1998): The 1998 Employment Guidelines. Council Resolution of 15 December 1997.
- European Commission (1999a): Common indicators for Monitoring the Employment Guidelines. Directorate-General V. Employment, Industrial Relations and Social Affairs. 7/5/1999.
- European Commission (1999b): Joint Employment Report 1999. COM(99)442 final. 8/9/1999.
- European Commission (1999c): Proposal for Guidelines for Member States' Employment Policies 2000. COM(99)441 final.
- European Commission (1999d): The European Employment Strategy - Investing in People, Investing in more and better jobs. CE-18-98-631-EN-C.
- European Commission (1999e): Identification, evaluation and dissemination of good practices in labour market policies. DG Employment and Social Affairs.
- European Commission (2000): The service model of Public Employment Services (PES) to support the fight against long-term unemployment, working paper of the Commission services. DG employment and Social Affairs
- Forslund, A./Krueger, A.B. (1995A): An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy – New and Received Wisdom. NBER/SNS project Reforming the Welfare State, Stockholm, SNS. Occasional paper no. 65
- Gershuny, J./Hannan, C. (1997):. Unemployment: Blame the victim? Working Papers of the ESRC Research Centre on Micro-social Change Paper Number 97-23. University of Essex: Institute for Social and Economic Research.
- Gibbins, C. (1995): Early Identification Pilot: results at twelve months. Employment Service, Research and Evaluation Division.
- Hasluck, C. (1996): The Recruitment of Unemployed People in London and the South East Region: Evidence from the 1992 Employers' Recruitment Practices Survey. University of Warwick.
- Hasluck, C./Elias, P./Green, A. E./Pitcher, J. (1997): Identifying People at Risk of Long-Term Unemployment. A Literature Review. Institute for Employment Research Warwick.
- Horejs, I. (1999): Frühzeitige Erkennung von arbeitslosen Personen mit erhöhtem Betreuungsaufwand. Modelle und Erfahrungen aus verschiedenen OECD-Ländern. Wien: ÖSB-Unternehmensberatung Gesellschaft m.b.H.
- Jackman, R./Layard, R. (1991): Does Long-term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? In: A Time Series Test. *Economica*. No. 58, pp. 107-121.
- James, R. (2001): Measuring 'distance from the labour market' and 'Distance Travelled'. OPD Briefing Paper, June.
- Layard, R. (1995): Preventing Long-term Unemployment. Working Paper, London: LSE.
- Layard, R.; Jackman, R./Nickell, S. (1991): Unemployment: macroeconomic performance and the labour market. Oxford: Oxford University Press.
- Limoges, J. (?): *Méthodologie du Tréfle Chanceux*.
- Meager, N./Evans, C (1997): The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed. ILO Employment and Training Papers.
- OECD (Ed.) (1998): Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-Term Unemployment. The Role of Profiling. OECD Proceedings.
- OECD (1999): The Public Employment Service in the United States.
- Payne, J./Payne, C./Conolly, S. (1994): Long-term unemployment: individual risk factors and outcomes. Report to the Employment Service and Employment Department. London: Policy Studies Institute.
- Payne, C./Payne, J. (2000): Early Identification of the Long-Term Unemployed. PSI Research Discussion Paper 4, June.
- PLS RAMBØLL Management (2001a): Study on Early identification of High Risk Unemployed. European Commission, DG Employment and Social Affairs, 2001.
- PLS RAMBØLL Management (2001b): Study on Early Identification of High Risk Unemployed Annex Report I. European Commission, DG Employment and Social Affairs, 2001.
- Rudolph, H. (2000a): Germany: A Model Project of Profiling. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Rudolph, H. (2000b): Projektbeschreibung: Begleitforschung zum Modellprojekt. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 9. März 2000.
- Rudolph, H. (2001): Early Identification as a Strategy to Prevent Long-Term Unemployment? Paper for EALE 2001. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Scarpetta, S. (1996): Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study. In: *OECD Economic Studies*, 26, 1, pp. 43-98.
- Schimmelpennig, A. (2001): Structural Change of the Production Process and Unemployment Duration in Germany. Paper for EALE 2001.
- Wells, B. (1999): L'expérience britannique. ANPE 1999. Les transformations du marché du travail. Les premiers entretiens de l'emploi. 30-31/3/1999. Noisy-Le-Grand.