

Hosner, Daniela; Schmoller, Doris; Heckl, Eva

**Research Report**

## Early Intervention: Strategien und Maßnahmen in Deutschland - Lessons learnt für Österreich

AMS report, No. 128

**Provided in Cooperation with:**

Public Employment Service Austria (AMS), Vienna

*Suggested Citation:* Hosner, Daniela; Schmoller, Doris; Heckl, Eva (2018) : Early Intervention: Strategien und Maßnahmen in Deutschland - Lessons learnt für Österreich, AMS report, No. 128, ISBN 978-3-85495-604-5, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/194207>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



128

AMS report

Daniela Hosner, Doris Schmoller, Eva Heckl

## Early Intervention

Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich

Herausgegeben vom  
Arbeitsmarktservice Österreich

Daniela Hosner, Doris Schmoller, Eva Heckl

## Early Intervention

Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt  
für Österreich

Herausgegeben vom  
Arbeitsmarktservice Österreich

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Sabine Putz, René Sturm, A-1200 Wien, Treustraße 35–43 • April 2018 • Umschlagbild und Grafik: Lanz, Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., A-3580 Horn

© Arbeitsmarktservice Österreich 2018  
ISBN 978-3-85495-604-5

# Inhalt

<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Early Intervention in Deutschland</b>	<b>7</b>
2.1 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen	7
2.2 Abgrenzung des Begriffes »Early Intervention«	8
2.3 Regulärer Beratungsprozess	9
2.3.1 Das 4-Phasen-Modell (4PM)	9
2.3.2 Erstgespräch und Sofortzugang mit Lotsenfunktion	12
2.4 Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung	13
2.5 Beratung	17
2.5.1 INGA (Interne ganzheitliche Integrationsberatung im SGB III)	18
2.5.2 Weiterbildungsberatung (WBB)	20
2.5.3 Lessons learnt	24
2.6 Qualifikation	25
2.6.1 Erstausbildung junger Erwachsener bzw. Zukunftsstarter	25
2.6.2 Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)	28
2.6.3 Lessons learnt	31
2.7 Integration von geflüchteten Menschen	32
2.7.1 Modellprojekt »Early Intervention«	32
2.7.2 Integration Points	35
2.7.3 Lessons learnt	37
2.8 Zusammenfassende Betrachtung	38
<b>3 Early Intervention in Österreich</b>	<b>41</b>
3.1 Early Intervention am Beispiel regionaler Ansätze	43
3.2 Die Arbeitslosfrühhmeldung	46
<b>4 Schlussfolgerungen</b>	<b>49</b>
<b>5 Zusammenfassung</b>	<b>53</b>
5.1 Einleitung	53
5.2 Early Intervention in Deutschland	54
5.3 Schlussfolgerungen	56
<b>6 Quellen- und Literaturverzeichnis</b>	<b>58</b>
<b>Anhang: AMS info 283 – Evaluierung der Arbeitslosfrühhmeldung beim AMS (2014)</b>	<b>61</b>



# 1 Einleitung

Obwohl sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verbessert hat, stellt das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit ein anhaltendes Problem dar. So betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Jahr 2016 126 Tage und lag damit elf Tage über dem Vorjahresniveau sowie 22 Tage über dem Niveau von 2014. Die besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen sind Personen mit maximal Pflichtschulabschluss und ausländische StaatsbürgerInnen. Beide Gruppen haben auch eine durchschnittlich höhere Verweildauer. Jugendliche haben unter allen Altersgruppen das höchste Risiko arbeitslos zu werden, wenn aber Personen mit 50+ arbeitslos werden, gelingt ihnen die Reintegration in den Arbeitsmarkt schwerer. Auch Personen mit physischen und psychischen Beeinträchtigungen gelten als besonders gefährdet und schwer integrierbar.

Auf dem Arbeitsmarkt gibt es einen allgemeinen Trend zur Höherqualifizierung, und die Digitalisierung bedingt einen weiteren Wegfall einfacher Tätigkeiten, was zu einer weiteren Verschärfung am Arbeitsmarkt im Segment der Niedrigqualifizierten führt. Hinzu kommt die Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes durch die Flüchtlingswelle. Die AsylwerberInnen sind meist weit davon entfernt, ohne massive Interventionen reelle Chancen auf eine nachhaltige Integration am Arbeitsmarkt zu erlangen.

Daher werden innovative Lösungen gesucht, um Risikogruppen arbeitsmarktfähig zu machen und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine mögliche Herangehensweise sind frühzeitige Interventionen, so genannte »Early Interventions«. Dabei gilt es, möglichst früh das Selbsthilfepotenzial der arbeitslos gemeldeten Personen zu erkennen bzw. zu identifizieren, welchen Grad an Unterstützung die jeweilige Person benötigt. So sollen Risikogruppen frühzeitig mit den bestmöglichen Angeboten versorgt und umfassend betreut werden, um die Suchdauer zu verkürzen und das Matching zu verbessern. Globale Ziele dabei sind eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration bzw. die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und von Karrieren, die durch einen Wechsel von prekären Arbeitsverhältnissen und Perioden von Arbeitslosigkeit geprägt sind. Zudem sollen durch Early-Intervention-Instrumente die Potenziale von bestimmten Zielgruppen bestmöglich ausgeschöpft werden. Das bedeutet, dass solche Maßnahmen oftmals nicht auf eine (zu) rasche (meist in die Hilfsarbeit), sondern auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration abzielen.

Early-Intervention-Ansätze werden in Österreich und Deutschland bereits in unterschiedlichem Ausmaß realisiert. Dabei beschränken sich diese nicht nur auf Personengruppen mit

bedeutenden Vermittlungshemmnissen. Die folgende Studie, die mit Jahresbeginn 2018 von der KMU Forschung Austria<sup>1</sup> im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich abgeschlossen wurde, zielt darauf ab, einen Überblick über Early-Intervention-Strategien und Early-Intervention-Ansätze sowie entsprechende Maßnahmen in Deutschland zu präsentieren, die Situation in Österreich kurz zu skizzieren und Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Gestaltung solcher Early-Intervention-Maßnahmen hierzulande zu ziehen.

Voraussetzung dafür ist eine Abgrenzung des Early-Intervention-Begriffes, die eine Auswahl von Maßnahmen, welche innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Eintritt der Arbeitslosigkeit greifen, erlaubt. In der Arbeitsdefinition für diese Studie werden alle Interventionen miteingeschlossen, die ab dem Zeitpunkt, an dem die Personen arbeitslos (früh-)gemeldet sind, eingesetzt werden. Mit Blick auf die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit werden nur jene Personengruppen berücksichtigt, die sich im Rechtskreis SGB III (Deutschland) befinden, und damit das versicherungsbasierte Arbeitslosengeld beziehen. Damit bleiben jene Maßnahmen weitgehend unberücksichtigt, die bereits bei Beschäftigten bzw. SchülerInnen greifen und die Arbeitslosigkeit zu vermeiden versuchen sowie solche Maßnahmen, die bei bereits Langzeitarbeitslosen (Jobcenter) eingesetzt werden.

Im Rahmen der Studie wurden ausschließlich qualitative Methoden der Sozialforschung angewandt. Kernelemente waren dabei eine umfassende Internet-Recherche bzw. eine Dokumenten- und Literaturanalyse sowie ExpertInneninterviews (17 Interviews). In Deutschland wurden die Interviews mit Fachkräften der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. von Länderagenturen (Bayern, Niedersachsen-Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt-Thüringen) geführt, in Österreich mit ExpertInnen der Bundesgeschäftsstelle und der Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice (AMS) sowie der Sozialpartnerorganisationen. Die ExpertInnenmeinungen im Rahmen der Interviews wurden dabei als Grundlage für die Maßnahmenauswahl im Sinne von Early Intervention herangezogen.

---

1 [www.kmuforschung.ac.at](http://www.kmuforschung.ac.at).

## 2 Early Intervention in Deutschland

Zunächst wird in diesem Kapitel der rechtliche und organisatorische Rahmen in Deutschland umrissen, dann wird die Abgrenzung des Begriffes »Early Intervention« diskutiert. Zudem wird der reguläre Vermittlungs- und Beratungsprozess, wie er von den regionalen Agenturen für Arbeit umgesetzt wird, beschrieben. In diesem lassen sich wesentliche Elemente finden, die dem Early-Intervention-Ansatz gerecht werden.

Daran anschließend werden spezifische Early-Intervention-Maßnahmen präsentiert. Zunächst werden zielgruppenunspezifische Aktivitäten beschrieben, die einer enger gefassten Definition von Early Intervention zugeordnet werden können. Anschließend werden Maßnahmen im Bereich der Beratung erläutert. Dementsprechend sind sie oft auf bestimmte Personengruppen mit erhöhtem Betreuungsbedarf ausgerichtet. Auch Qualifizierungsmaßnahmen werden analysiert. Eine flexiblere Arbeitswelt, der demographische Wandel sowie die Entwicklung zu einer Wissensgesellschaft haben steigende Qualifikations- und Kompetenzanforderungen zur Folge. Die eingeführten Maßnahmen zielen daher häufig auf eine Verringerung des Fachkräftemangels ab. Aufgrund der Aktualität werden zudem Instrumente zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, die den Early-Intervention-Ansatz verfolgen, untersucht.

An diesem Punkt sei angemerkt, dass die ausgewählten Maßnahmen lediglich Beispiele für Instrumente sind, die dem Early-Intervention-Ansatz zugeordnet werden können. Es wurden in erster Linie Instrumente und Projekte ausgewählt, die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen. Zudem gibt es aber auch regionale Projekte, da die Agenturen für Arbeit auf dezentraler Ebene bei der Entwicklung von Projekten und bei der Allokation ihrer Ressourcen Handlungsspielräume besitzen und ihre Ansätze auf den regionalen Arbeitsmarkt ausrichten können.

### 2.1 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen

In den Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit fallen das versicherungsbasierte Arbeitslosengeld I und in Zusammenarbeit mit den Jobcentern das steuerbasierte Arbeitslosengeld II (Grundsicherung). Demnach werden zwei Rechtskreise unterschieden, wobei die Leistungen des Arbeitslosengeldes I durch das Sozialgesetzbuch (SGB) III geregelt werden und für deren EmpfängerInnen die lokalen Agenturen für Arbeit verantwortlich sind. Das SGB III stellt damit den gesetzlichen Rahmen für die Arbeit der Bundesagentur dar, wobei diese in eine

Zentrale, zehn Regionaldirektionen, 156 lokale Agenturen für Arbeit und rund 600 Geschäftsstellen gliedert ist. Personen, die das Arbeitslosengeld II (Grundsicherung) beziehen, sind bei den lokalen Jobcentern zu registrieren.

Mit dem Ziel verbundene Ansätze, frühzeitig einzugreifen und frühzeitig Potenziale zu erkennen, beziehen sich auf den gesamten KundInnenkreis im SGB II (schnelles Beenden der Langzeitarbeitslosigkeit) und SGB III. Im Rahmen folgender Ausführungen wird entsprechend der Arbeitsdefinition der Fokus auf das Sozialgesetzbuch III gelegt.

Mehrere Aufgabenbereiche werden durch das SGB III abgedeckt: Berufsberatung und Berufsorientierung, Arbeitsmarktberatung inklusive Weiterbildung, Berufs- und Ausbildungsvermittlung, Integration von Arbeitsuchenden in Beschäftigung sowie die Zahlung von Entgeltersatzleistungen. Zur Durchführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung können die Agenturen für Arbeit auch Trägerorganisationen beauftragen.

Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und bei Genehmigung des Verwaltungsrates der Bundesagentur wird eine so genannte »Rahmenzielvereinbarung« für vier Jahre beschlossen. Gegenwärtig enthält die Vereinbarung für den Rechtskreis SGB III vier Ziele:

1. Arbeitsmarktausgleich verbessern,
2. Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden,
3. Strukturwandel verbessern sowie
4. Chancengleichheit und Gleichstellung der Geschlechter.

Diese Ziele werden in Einzelziele umgesetzt und durch Kennzahlen wie die Integrationsquote, Einmündungsquote oder Vermeidungsquote abgebildet.<sup>2</sup>

Am Beratungs- und Vermittlungsprozess beteiligt sind in den Agenturen für Arbeit die arbeitgeberorientierten sowie die arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte. In den letzten Jahren wurden Konzepte entwickelt und Modellversuche durchgeführt, die eine hohe Qualität des Beratungs- und Vermittlungsprozesses sicherstellen sollen. Eine intensivere ganzheitliche Betreuung durch zusätzliche Personalkapazitäten war in verschiedenen Modellprojekten mit positiven Effekten verbunden. Die Einführung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit (4PM) und des Beratungskonzeptes der BA (BeKo) setzten neue Standards, welche die Qualität der Beratung und Vermittlung erhöhen sollten.

## 2.2 Abgrenzung des Begriffes »Early Intervention«

In der Bundesagentur für Arbeit gibt es kein eigenes Set an Maßnahmen, welche unter dem Begriff »Early Intervention« laufen. Dieser wird von den Fachkräften vor allem mit dem gleich-

---

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission 2016.

lautenden Modellprojekt für Asylwerbende in Verbindung gebracht. Allerdings werden verschiedene frühzeitig einsetzende Aktivitäten in den Agenturen für Arbeit in der Praxis gelebt. Dabei variieren die Meinungen über die Abgrenzung des Begriffes »Early Intervention«:

- In einem eher engen Sinn bezeichnet Early Intervention das frühzeitige Erkennen von Potenzialen und eine entsprechende Segmentierung von Arbeitsuchenden, um darauf aufbauend passende Handlungsschritte setzen zu können.
- In einer breiteren Betrachtung werden auch jene Maßnahmen subsumiert, die in der Folge möglichst rasch durchgeführt werden, um die Chance auf einen Vermittlungserfolg zu erhöhen. Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen werden daher ebenfalls in die Definition miteingeschlossen. Zudem gilt es, auch noch vor Abschluss der Maßnahme wieder frühestmöglich an die KundInnen heranzutreten.
- In der weitesten Definition werden schließlich auch Maßnahmen berücksichtigt, die über eine rasche Reintegration hinaus auch auf eine vollständige Vermeidung von Arbeitslosigkeit abzielen. Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen bei Beschäftigten und Jugendlichen dienen der Verhinderung von Beschäftigungs- und Ausbildungsabbrüchen. Erwähnenswerte Projekte in Deutschland, die auf eine Vermeidung von Arbeitslosigkeit abzielen, sind die so genannte »Lebensbegleitende Berufsberatung« sowie das bundesweite Projekt WeGebAU (»Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer«). Die Förderung von Weiterbildungskosten im Rahmen von WeGebAU wird seit 2006 angeboten und ist auf den Personenkreis der geringqualifizierten und älteren Beschäftigten in kleinen und mittleren Unternehmen ausgerichtet. Angesichts der gewählten Arbeitsdefinition von Early Intervention in dieser Studie werden WeGebAU und die Lebensbegleitende Berufsberatung allerdings in den weiteren Ausführungen nicht näher erläutert.<sup>3</sup>

## 2.3 Regulärer Beratungsprozess

### 2.3.1 Das 4-Phasen-Modell (4PM)

Ein zentrales Element in der Verwirklichung der Early-Intervention-Strategie ist das bundesweite Programm »4-Phasen-Modell« (4PM). Dieses beschreibt die Vermittlungs- und Beratungsprozesse der arbeitnehmerInnenorientierten Integrationsarbeit und stellt damit die Erfüllung von Mindestanforderungen sicher. Die Vermittlungs-, Beratungs- und Integrationsfachkräfte werden im Zuge dessen unterstützt, die KundInnen zu aktivieren, also an den

---

<sup>3</sup> An dieser Stelle sei dennoch zu erwähnen, dass auch präventiven Maßnahmen, die dem Eintritt von Arbeitslosigkeit vorbeugen, in der Strategie der Bundesagentur für Arbeit ein hoher Stellenwert zugeschrieben wird. In diesem Kontext versucht man nicht auf eine Krisensituation zu reagieren, sondern bereits vor der Krise einzugreifen. Diesbezüglich wurde im Rahmen des Entwicklungsprogrammes der Bundesagentur »BA 2020« angemerkt: »Kurative Arbeitsmarktpolitik wird weiterhin gebraucht. Im Arbeitsmarkt der Zukunft nimmt jedoch die Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosigkeit bereits im Vorfeld zu vermeiden hilft, an Bedeutung zu.« (Bundesagentur für Arbeit 2013a, Seite 24).

Arbeitsmarkt heranzuführen. Dazu sollen wesentliche Informationen über die Kompetenzen und Eigenschaften der KundInnen frühzeitig gesammelt und unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes passende Lösungen gefunden werden.

Die vier Phasen dienen dabei als Leitkonzept, an dem sich die Vermittlungsfachkräfte in jedem Einzelfall orientieren können und umfassen ein Profiling, eine Zielfestlegung, eine Strategieentwicklung und das Umsetzen und Nachhalten.

- **Phase 1:** Im Rahmen des Profiling wird im Erstgespräch zunächst eine Stärken- und Potenzialanalyse vorgenommen. Diese ist auf den Zielberuf bzw. die Zieltätigkeit ausgerichtet und dient der Erfassung aller verwertbaren Kompetenzen, Fähigkeiten und Stärken der KundInnen. Sowohl kognitive als auch nicht-kognitive Fähigkeiten spielen hier eine Rolle. Des Weiteren werden Handlungsbedarfe identifiziert, die einer Integration im Wege stehen.<sup>4</sup> Ein Resultat des Profiling war bis vor kurzem die Ermittlung von mehr oder weniger komplexen Profillagen (Marktprofile, Aktivierungsprofile, Förderprofile, Entwicklungsprofile, Stabilisierungsprofile, Unterstützungsprofile), die auf den ermittelten Handlungsbedarfen basierten. Dieses System wurde insofern aufgehoben, als keine Segmentierung in Profillagen mehr erfolgt, sondern nunmehr Integrationsprognosen auf Basis der Einschätzung zur Marktnähe vorgenommen werden. Demnach wird zwischen marktnahen KundInnen, bei denen eine Integration innerhalb von sechs Monaten zu erwarten ist, und nicht-marktnahen KundInnen mit einer wahrscheinlichen Integrationsdauer von über sechs Monaten unterschieden. Neben einer Reduzierung der administrativen Aufwände soll dadurch ein stärkerer Fokus des Prozesses auf Handlungsstrategien (siehe unten) erreicht werden, welche auf der Grundlage der Handlungsbedarfe beschlossen werden. Auswertungen, die auf Handlungsstrategien basieren, ermöglichen zudem differenziertere Aussagen über die KundInnenstruktur.<sup>5</sup> Die ExpertInnen sind sich einig, dass eine frühzeitige Segmentierung, die im Rahmen des Profiling erfolgt, ein Kernelement des Early-Intervention-Ansatzes darstellt.
- **Phase 2:** Auf Basis des Profiling dient die zweite Phase dazu, Zieloptionen zu vereinbaren. Bei der Auswahl der Zieloption ist dabei das (stets arbeitsmarktliche) Ziel mit der höchsten Erfolgsaussicht zu verfolgen. Zieloptionen sind die Aufnahme einer Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt (lokal, überregional, international etc.), die Aufnahme einer Beschäftigung jenseits des 1. Arbeitsmarktes, die Aufnahme einer Ausbildung bzw. eines Studiums oder die Stabilisierung einer bestehenden Beschäftigung bzw. Selbständigkeit. Nach Möglichkeit ist bereits im Erstgespräch eine Zielvereinbarung mit den KundInnen zu treffen, welche in den Folgegesprächen laufend zu validieren ist.

---

<sup>4</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013b.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016b.

- Phase 3:** In der dritten Phase werden anschließend Handlungsstrategien vereinbart, deren Grundlage die im Profiling festgestellten Handlungsbedarfe sind. Letztere können in den Bereichen »Qualifikation«, »Leistungsfähigkeit«, »Motivation« und »Rahmenbedingungen« (persönliche, Wohn- und familiäre Situation) festgestellt werden. Jedem vermittlungsrelevanten Handlungsbedarf ist auch eine Handlungsstrategie zuzuordnen, die das entsprechende Hemmnis beseitigen soll. Solche Strategien sind beispielsweise der Erwerb eines Schul- bzw. Berufsabschlusses, die Veränderung von Perspektiven, die Erhöhung der Mobilität etc. Für die Umsetzung einer Strategie ist zudem ein Zeitfenster anzugeben. Bei KundInnen mit multiplen Handlungsbedarfen ist ein Umsetzungsplan von maximal zwei Jahren vorgesehen. Bei integrationsnahen KundInnen werden übergreifende Handlungsstrategien (z.B. Vermittlung) wirksam. Auf lokaler Ebene besteht die Möglichkeit, nicht abgedeckte Handlungsstrategien zu ergänzen.

Im Rahmen einer schriftlichen Eingliederungsvereinbarung werden die Vermittlungsaktivitäten bzw. Förderleistungen der Agentur für Arbeit sowie die Forderungen an den Arbeitsuchenden zu Beginn des Prozesses beschlossen. Auf diese Weise sollen Transparenz und Eigenverantwortung sichergestellt werden. Bei marktnahen KundInnen ist die Eingliederungsvereinbarung optional.
- Phase 4:** Schließlich erfolgt in der vierten Phase die Umsetzung der beschlossenen Strategien. Mit dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung kann das Matching starten und geprüft werden, ob Vermittlungsangebote möglich sind. Bei der Umsetzung der Handlungsstrategien obliegt es dem / der Vermittelnden, die Abfolge zu bestimmen. Ein Kernelement der Umsetzung ist zudem das Folgegespräch, in dem u. a. eine Überprüfung des Profiling, der Zieloptionen und der Strategiewahl erfolgt.<sup>6</sup>

Der Prozess des 4PM wird durch das EDV-System (Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem – VerBIS) unterstützt, um das Beratungsgespräch auch elektronisch festzuhalten und den Einstieg in ein abgebrochenes Gespräch zu finden. Die Stärken- und Potenzialanalyse und die individuelle Integrationsstrategie werden damit im VerBIS dokumentiert.

Ergänzend zum 4-Phasen-Modell wurde ein Beratungskonzept (BeKo) entwickelt, welches die Vermittlungsfachkräfte beim Beratungsprozess unterstützt (das »Wie?« gegenüber dem »Was?« im 4PM). Dieses umfasst drei Elemente, nämlich die Ausgestaltung von Beratung als Prozess, den Einsatz von Methoden und Techniken und die Grundprinzipien der Beratung. Dazu wurden die Fachkräfte auch entsprechend geschult.

Early Intervention ist mit der Frage verbunden, welche Instrumente zielführend sind, um eine schnelle Vermittlung zu erreichen. In Deutschland sind die meisten Instrumente nicht an die Dauer der Arbeitslosigkeit gekoppelt, sondern an den Unterstützungsbedarf gebunden. Der

---

<sup>6</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013b.

Einsatz eines Instrumentes ist daher von der Einschätzung der Vermittelnden abhängig, deren Intention die rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sein sollte. Die gesetzlichen Instrumente müssen dabei flexibel anwendbar und nicht an spezifische Merkmale gebunden sein, damit die Vermittlungspersonen bei Bedarf tatsächlich von ihnen Gebrauch machen können.

Der frühe Ansatz, durch den möglichst rasch Potenziale erkannt und Maßnahmen gesetzt werden sollen, gilt grundsätzlich für alle KundInnen und Zielgruppen. Miteingeschlossen sind hier sowohl junge Menschen als auch (marktnahe und nicht-marktnahe) Erwachsene, Menschen mit Beeinträchtigung sowie RehabilitandInnen. In der genauen Ausgestaltung variieren die Maßnahmen dergestalt, dass beispielsweise für schwerbehinderte Menschen ein besonderer Betreuungsschlüssel gilt und beim Personenkreis der Jugendlichen ein besonderer Wert auf eine gründliche Beratung (vor allem Berufsberatung) gelegt wird.

### **2.3.2 Erstgespräch und Sofortzugang mit Lotsenfunktion**

Das Erstgespräch, in dem eine Standortbestimmung, die Segmentierung und die Entwicklung von Handlungsstrategien erfolgen, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine rasche Vermittlung. Um einen schnellen Prozessstart zu erzielen, setzte sich die Bundesagentur zum Ziel, dass bei 80 Prozent der KundInnen innerhalb von zehn Tagen nach der Arbeitsuchendmeldung bzw. Arbeitslosmeldung ein Erstgespräch durchgeführt wird. Die Einhaltung der Frist bei Neuzugängen wird in regelmäßigen Abständen überprüft. Die Erreichung dieser Zielgröße setzt dabei ausreichende Vermittlungskapazitäten genauso voraus wie die Bereitschaft der KundInnen für ein Gespräch in diesem Zeitrahmen.

Wenn sich KundInnen persönlich arbeitslos melden, wird ihnen meistens ein Gespräch ohne Termin mit einer Vermittlerin bzw. einem Vermittler (aus der arbeitnehmerInnenorientierten Vermittlung) der Agentur für Arbeit ermöglicht (so genannter »Sofortzugang«). Diese KundInnen werden von der Eingangs-Zone direkt in den Sofortzugang überstellt, wobei erforderliche Daten bereits in der Eingangs-Zone aufgenommen werden. Ein solches Gespräch ohne Termin wird in allen Agenturen für Arbeit angeboten, die Anzahl der zu diesem Zweck eingesetzten BeraterInnen bzw. VermittlerInnen wird von den Agenturen flexibel bestimmt. Durch den unmittelbaren Zugang zu den BeraterInnen sollen Beratungskapazitäten sofort genutzt und Wartezeiten reduziert werden. Ein weiteres Ziel des Sofortzuganges ist es zudem, dass KundInnen Transparenz über den weiteren Vermittlungsprozess erhalten.

Der Inhalt des rund 25-minütigen Gespräches hängt insbesondere davon ab, ob es sich um marktnahe oder nicht-marktnahe KundInnen handelt. Die Prognose zur Marktnähe wird im Sofortzugang erstellt.

Bei marktnahen KundInnen werden nach Möglichkeit bereits viele Aufgaben erfüllt. Die KundInnen werden nicht nur über das weitere Vorgehen informiert, sondern erhalten gegebenenfalls auch Vermittlungsvorschläge. Die Erhebung von Handlungsbedarfen, die Einleitung von entsprechenden Maßnahmen und eine kurze Bewerbungsberatung sind weitere mögliche

Aufgaben der Vermittelnden. Die BeraterInnen wenden sich aber auch an die Hauptbetreuerin bzw. den Hauptbetreuer zur Vereinbarung eines Termins für ein Folgegespräch (bzw. ein erstes Gespräch mit dieser Hauptbetreuerin / diesem Hauptbetreuer). Zudem wird die Eingangs-Zone kontaktiert, damit diese der Kundin bzw. dem Kunden einen Nebenbetreuer bzw. eine Nebenbetreuerin aus dem Arbeitgeberservice zuordnen.

Auch bei nicht-marktnahen KundInnen sind die Feststellung von Handlungsbedarfen und das Informieren über den weiteren Vermittlungsprozess wesentliche Aufgaben. Zudem wird eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, und gegebenenfalls werden Maßnahmen zugewiesen. Aber bei den nicht-marktnahen KundInnen nimmt der Sofortzugang darüber hinaus auch eine Lotsenfunktion ein. Entweder wird mit der Hauptbetreuerin bzw. dem Hauptbetreuer ein Gespräch vereinbart. Spätestens in diesem Gespräch ist ein Profiling gemäß dem 4-Phasen-Modell durchzuführen. Oder aber es werden gegebenenfalls Fachdienste eingeschaltet bzw. die KundInnen an Fachteams wie Reha oder INGA (siehe unten) verwiesen.<sup>7</sup>

## 2.4 Frühzeitige Arbeitsuchendmeldung

### Inhaltliche Ausgestaltung

Early Registration kann als ein Kernelement von Early Intervention gesehen werden. Diese wurde in Deutschland mit der Einführung der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung im Jahr 2003 verwirklicht. Sie ist an noch beschäftigte Arbeitsuchende ausgerichtet und befindet sich damit an der Schnittstelle zwischen Maßnahmen, die bei Beschäftigten ansetzen, und solchen, die bei bereits Arbeitslosen ansetzen. Sie ist gesetzlich geregelt (§ 37b SGB III bzw. § 38 SGB III) und mit Strafmaßnahmen bei Nicht-Erfüllung verbunden.

Mit der Early Registration soll eine bestmögliche Nutzung der so genannten »Aktionszeit« erreicht werden. Diese bezieht sich auf den Zeitraum zwischen der Meldung und der Arbeitslosigkeit. Durch einen frühzeitigen Start des Geschäftsprozesses wird dadurch im Idealfall ein fließender Übergang von einer Beschäftigung zur nächsten ermöglicht (Job-to-Job-Vermittlung). Eine durch die frühzeitige Meldung beschleunigte Eingliederung in den Arbeitsmarkt wird dadurch begründet, dass sich eine Arbeitsuche bei einem bestehenden Arbeitsverhältnis in der Regel einfacher gestaltet.

Seit dem Jahr 2009 ist eine voraussichtliche Arbeitslosigkeit spätestens drei Monate vor dem Ende des Beschäftigungsverhältnisses zu melden. Dies gilt auch bei einer möglichen Weiterbeschäftigung, sollte diesbezüglich der Vertrag noch nicht geschlossen sein, sowie bei einem zeitlich befristeten Vertrag, wenn eine bestehende Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme der Beschäftigung länger als sechs Wochen unterbrochen wird. Ausgenommen von dieser Regelung sind betriebliche Ausbildungsverhältnisse, deren Endzeitpunkt bekannt ist, weil eine

---

<sup>7</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 01/2016.

Übernahme des Auszubildenden durch den Ausbildungsbetrieb erst unmittelbar nach der Abschlussprüfung bekannt wird. Sollte eine Meldung drei Monate vor dem Beendigungszeitpunkt nicht möglich sein, ist dieser innerhalb von drei Tagen nach der Kündigung bekanntzugeben. Neben einer persönlichen ist zur Fristwahrung auch eine telefonische oder schriftliche Meldung bzw. eine Registrierung über die JOBBÖRSE (Online-Service der Bundesagentur für Arbeit) möglich, wenn eine persönliche Meldung per Terminvereinbarung nachgeholt wird.

Bei einer verspäteten Arbeitsuchendmeldung ohne wichtigen Grund wird eine einwöchige Sperrzeit mit dem Eintritt der Beschäftigungslosigkeit wirksam, d. h., der Anspruch auf Arbeitslosengeld reduziert sich um die Dauer der Sperrzeit.<sup>8</sup> Damit wurde die ursprüngliche Regelung, welche eine Kürzung des Arbeitslosengeldes vorsah, abgelöst. Die Arbeitgeber werden dazu angehalten, die ArbeitnehmerInnen über die Verpflichtung zur frühzeitigen Bekanntgabe zu informieren und sie hierfür freizustellen.

Von Seiten der Agenturen für Arbeit sind in der Aktionszeit die notwendigen Daten der Arbeitsuchenden im KundInnenportal zu erfassen. Zudem ist nach der Meldung der schnellstmögliche Zugang zur Vermittlungsfachkraft vor Beginn der Arbeitslosigkeit sicherzustellen. Die Job-to-Job-Phase soll bereits für ein Erstgespräch genutzt werden, also für ein Profiling, eine Erfassung des Lebenslaufes und der Qualifikationen. Das 4-Phasen-Modell findet auch für diese Personengruppe Anwendung.<sup>9</sup>

## **Ergebnisse und Beurteilung**

Allgemein gesehen stehen die befragten ExpertInnen der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung positiv gegenüber. Neben der oft leichteren Vermittelbarkeit von Beschäftigten ist insbesondere der Zeitgewinn beim Einstieg in die Geschäftsprozesse positiv zu bewerten. Allerdings werden in einigen Fällen aufgrund von zeitlichen Engpässen und räumlichen Distanzen die persönlichen Kontakte bzw. Erstgespräche in der Job-to-Job-Phase nicht eingehalten. So können sich Terminvereinbarungen mit Noch-Beschäftigten bei fehlenden verbindlichen Freistellungsregelungen als schwierig erweisen. Ein Instrument, mit dem eine flexible Anpassung an die Termintmöglichkeiten der KundInnen erreicht werden soll, ist der Sofortzugang (siehe Kapitel 2.3.2). Dieser bietet Personen, die sich persönlich arbeitsuchend melden, die Möglichkeit, umgehend ein Gespräch mit einem / einer PräsenzvermittlerIn zu führen. Zudem wird laut den ExpertInnen auch an der Entwicklung von Online-Kanälen (z. B. Videoberatung) gearbeitet. Der Erfolg solcher Kanäle ist aber letztlich auch an die technische Affinität der KundInnen gebunden.

Doch auch für den Fall, dass es zu keiner Kontaktaufnahme kommt, erfüllt die frühzeitige Arbeitslosendmeldung weitere Funktionen. Sie stellt eine Art Sicherheit dar, indem die KundInnen optional die Vermittlungstools nutzen können. Zudem nimmt sie eine Erinnerungsfunktion ein.

---

8 Im Jahr 2016 war die verspätete Arbeitsuchendmeldung der häufigste Grund für Sperrzeiten. Rund 37 Prozent (283.985 von 769.480) der verhängten Sperrzeiten waren darauf zurückzuführen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016).

9 Vgl. Bundesagentur für Arbeit 03/2012.

Eine umfassende Implementationsanalyse kommt zum Ergebnis, dass die geplante intensive Betreuung der als arbeitsuchend gemeldeten Personen vor Eintritt der Arbeitslosigkeit nicht im vorgesehenen Ausmaß möglich war. Der Grund wurde vorwiegend in der Restbeschäftigungsdauer zum Zeitpunkt der frühzeitigen Meldung in Verbindung mit einem fehlenden Freistellungsanspruch der ArbeitnehmerInnen gesehen. Somit sind Vermittlungstätigkeiten, besonders im Hinblick auf kurzfristig zu besetzende Arbeitsplätze, schwer umsetzbar.

Analysen zu Beginn der Einführung deuten überdies auf einen mäßigen Erfolg der Maßnahme im Hinblick auf einen nahtlosen Übergang zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen hin. Zudem zeigt eine Geschäftsdatenanalyse, dass der Anteil der frühzeitig Gemeldeten, die übergangslos (Job-to-Job) in eine neue Beschäftigung wechselten, nur bei 7,5 Prozent liegt (und dies oft ohne Intervention der Arbeitsagenturen). Hinzu kommen mögliche belastende Effekte der Sanktionen auf die Beziehung zwischen KundInnen und der Vermittlungsfachkraft.<sup>10</sup>

2016 wurde die erste qualitative Studie zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung in Deutschland im Rechtskreis SGB III durchgeführt, wobei Individualdaten analysiert wurden. Die Auswertungen basieren auf einer Vollstichprobe aller frühzeitigen Meldungen für zwei im Voraus festgelegte Monate (November 2012 und Juli 2013). Die Stichprobe umfasst 355.000 Personen, die sich während eines aufrechten Dienstverhältnisses am 1. Arbeitsmarkt frühzeitig als arbeitsuchend registriert haben. Die Analyse der Daten fand in den fünf Monaten nach der Arbeitsuchendmeldung statt.<sup>11</sup>

Anhand der vorliegenden Studie wurde untersucht, wie viel Zeit zwischen der frühzeitigen Meldung und dem tatsächlichen Übergang in die Arbeitslosigkeit bzw. in eine neue Beschäftigung liegt. Für diesen Übergang spielen der Befristungsstatus sowie die Betriebszugehörigkeitsdauer der jeweiligen Personen eine entscheidende Rolle. Von allen analysierten Personen waren 80 Prozent zum Zeitpunkt der Arbeitsuchendmeldung nicht mehr als zwei Jahre für ihren Arbeitgeber tätig. Eine frühzeitige Meldung drei Monate im Voraus ist faktisch nur für befristet beschäftigte ArbeitnehmerInnen mit einer Betriebszugehörigkeit von weniger als zwei Jahren oder gekündigten Personen mit einer sehr langen Unternehmenszugehörigkeit (und dementsprechend langen Kündigungsfristen) möglich.

Es zeigt sich, dass ein hoher Anteil an Personen mit befristeten Verträgen und kurzer Betriebszugehörigkeit, aber auch von Personen mit einer Zugehörigkeitsdauer von mindestens acht Jahren, nach Ablauf der fünf untersuchten Monate gar nicht arbeitslos wird. Dies kann u. a. an einer Verlängerung eines bestehenden Arbeitsvertrages liegen, aber auch auf eine frühzeitige Vermittlung (Job-to-Job) in einen anderen Job zurückzuführen sein. So lässt sich für vier von zehn befristet beschäftigten Personen feststellen, dass die frühzeitige Arbeitsuchendmeldung (aufgrund einer Weiterbeschäftigung im selben Unternehmen) nicht notwendig war, jedoch eine Bindung von Vermittlungskapazitäten verursacht hat.

---

<sup>10</sup> Vgl. WZB/ infas 2006 und Oschmiansky 2004.

<sup>11</sup> Vgl. Stephan 2016.

Demgegenüber sind Personen mit unbefristeten Verträgen bzw. einer Betriebszugehörigkeit ab zwei Jahren nur selten bzw. abhängig von den jeweils geltenden Kündigungsfristen, drei Monate im Voraus über das nahende Ende der Beschäftigung informiert. Somit greift die Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung 90 Tage im Voraus für diese Personengruppen meist gar nicht.

Ein weiterer Befund der Analyse ist, dass mehr als die Hälfte aller untersuchten Personen in den ersten drei Monaten nach der frühzeitigen Meldung arbeitslos geworden ist. Die Gefahr also, schnell in die Arbeitslosigkeit zu rutschen, ist für unbefristet Beschäftigte, die weniger als zwei Jahre in einem Betrieb gearbeitet haben, besonders hoch. Bereits einen Monat nach der frühzeitigen Meldung waren 40 Prozent dieser Gruppe beschäftigungslos, nach 90 Tagen waren bereits zwei Drittel ohne Arbeit. Im Vergleich dazu war nur ein Viertel der unbefristet Beschäftigten, die mindestens acht Jahre in einem Betrieb beschäftigt waren, drei Monate nach der Meldung als arbeitsuchend registriert.

Ungefähr der Hälfte aller Personen, deren Beschäftigungsverhältnis drei Monate nach der frühzeitigen Meldung tatsächlich zu Ende ging, gelang es innerhalb des Untersuchungszeitraumes (von fünf Monaten) eine neue Beschäftigung zu finden. Davon nahmen Personen mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen und einer geringen Betriebszugehörigkeitsdauer am häufigsten eine neue Beschäftigung auf. Für Personen mit langer Zugehörigkeitsdauer im Unternehmen war es schwieriger, nach Beschäftigungsende eine neue Stelle anzutreten; die Vermutung liegt nahe, dass dies mit dem Alter zusammenhängt, da mit steigendem Alter die Wiederbeschäftigungschancen sinken.

Was den Anteil der Job-to-Job-Übergänge betrifft, so wechselten acht Prozent aller frühzeitig Gemeldeten innerhalb des Untersuchungszeitraumes direkt in einen neuen Job. Dabei ist der Anteil der Personen mit einer Betriebszugehörigkeit von mindestens acht Jahren am höchsten. Auch Rückrufe in ein altes Dienstverhältnis (beispielsweise im Bau- oder Gastgewerbe) konnten in einem ähnlichen Ausmaß beobachtet werden. Am häufigsten ergibt sich für arbeitslos gewordene Personen vorerst eine Beschäftigungslücke: Es »(...) wechselten 20 Prozentpunkte der Untersuchungsgruppe innerhalb von fünf Monaten zu einem anderen Arbeitgeber«.<sup>12</sup>

## Lessons learnt

Ein wesentlicher Punkt zur Beurteilung der frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung in Deutschland ist die effektive Einsetzung von Vermittlungstätigkeiten. In der derzeitigen Ausgestaltung der Regelung binden alle oben genannten Zielgruppen ab dem Zeitpunkt der Meldung Personalressourcen.

Jedoch sind in den ersten drei Monaten nach der Meldung Beratungs- und Vermittlungsressourcen, wie bereits erwähnt wurde, oft an befristet beschäftigte Personen gebunden, denen häufig bereits eine Anschlussbeschäftigung in Aussicht gestellt wurde oder die aufgrund einer Restbeschäftigungsdauer ohnehin nicht für Vermittlungstätigkeiten verfügbar sind. Da die Gruppe der befristet beschäftigten Personen dabei rund ein Drittel aller frühzeitigen Meldun-

---

<sup>12</sup> Stephan 2016, Seite 298.

gen auslöst, wäre die Diskussion einer möglichen Einschränkung bzw. Nachschärfung der Zielgruppe erforderlich.

Ein weiterer relevanter Faktor zur Beurteilung der Maßnahme ist die Wahl des Zeitpunktes. Anhand der bereits vorliegenden Untersuchungen ist eine Meldung drei Monate im Voraus für manche Zielgruppen zu früh bzw. unrealistisch (z. B. im Fall von kürzeren Kündigungsfristen). Eine kürzere Meldepflicht könnte für ausgewählte Zielgruppen (z. B. Beschäftigte mit Verlängerungs- bzw. Wiedereinstellungszusage) eine realistischere Einschätzung des tatsächlichen Betreuungsbedarfes ermöglichen.

Zentral neben der Zielgruppendefinition und der Festlegung des Meldezeitpunktes sind überdies Maßnahmen, die frühzeitig Gemeldete bei aufrechter Beschäftigung aktiv dazu einladen, Vermittlungstätigkeiten in Anspruch zu nehmen, um somit eine Job-to-Job-Vermittlung zu erleichtern. Für eine effektive Betreuung ist, neben einer hohen KundInnen- und Serviceorientierung, die Verpflichtung zur Freistellung der Arbeitsuchenden für Beratungstermine von enormer Bedeutung.

Derzeit liegen noch keine quantitativen Untersuchungen hinsichtlich etwaiger aggregierender Effekte der frühzeitigen Meldepflicht sowie eine Analyse des Meldezeitpunktes vor. Somit können keine validen Aussagen über die Effektivität und Häufigkeit der Inanspruchnahme der frühzeitigen Vermittlungsaktivitäten sowie deren Auswirkungen auf die tatsächlichen Arbeitsmarktchancen der Arbeitsuchenden getroffen werden. Es bleibt also offen, ob sich Aufwand und Kosten einer frühzeitigen Meldung von Seiten der Arbeitsuchenden wie auch der Vermittelnden lohnen.<sup>13</sup> Und es ist noch nicht geklärt, ob die frühzeitige Meldung in Deutschland »(...) bereits drei Monate vor dem Ende eines Arbeits- und Ausbildungsverhältnisses die Realitäten auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt«.<sup>14</sup>

Eine Wirkungsanalyse der frühzeitigen Meldung in Deutschland wäre jedoch auch für Österreich sehr aufschlussreich, um Erkenntnisse zur aggregierten Effektivität der Maßnahme treffen zu können. Für diese Untersuchung fehlt jedoch eine Vergleichsgruppe, da derzeit alle Personen deren Arbeitsverhältnis endet und die sich frühzeitig gemeldet haben, in die damit verbundenen Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten eingebunden sind. Eine detaillierte Untersuchung der derzeitigen Meldepflicht könnte überdies die Erträge den Kosten einer Registrierung und Vermittlung drei Monate vor dem voraussichtlichen Ende der Beschäftigung gegenüberstellen.<sup>15</sup>

## 2.5 Beratung

Neben Vermittlungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wird die Beratung per se zunehmend als bedeutendes Instrument im Sinne von Early Intervention mit dem Ziel der nachhaltigen

---

<sup>13</sup> Vgl. Stephan 2016.

<sup>14</sup> Stephan 2016, Seite 299.

<sup>15</sup> Vgl. Stephan 2016.

Arbeitsmarktintegration erkannt. Dieses findet auch im Entwicklungsprogramm BA 2020 Eingang: »Mit einem weiterentwickelten Beratungsangebot für Arbeitnehmer zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und zur Realisierung von Aufstiegsmobilität, insbesondere bei Geringqualifizierten, kann die Bundesagentur dazu [Vermeidung von Arbeitslosigkeit] einen sinnvollen Beitrag leisten.«<sup>16</sup>

Nachfolgend zwei Beispiele von Beratungsleistungen, die dem Early-Intervention-Prinzip Rechnung tragen.

## 2.5.1 INGA (Interne ganzheitliche Integrationsberatung im SGB III)

### Inhaltliche Ausgestaltung und Implementierung

INGA zielt durch eine intensive und individuelle Betreuung auf eine Erhöhung der Integrationschancen von KundInnen mit hohem Arbeitslosigkeitsrisiko und der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Außerdem soll durch die Nutzung des Beschäftigungspotenzials dem Fachkräftemangel vorgebeugt werden. Das Beratungstool ist auf nicht-marktnahe KundInnen ausgerichtet, welche mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen und daher eine Integrationsprognose von zumindest zwölf Monaten aufweisen. Ziel ist es, durch die Betreuung in INGA die Integration am Arbeitsmarkt schneller als in zwölf Monaten zu erreichen. 2011 wurde INGA als eine interne ganzheitliche Beratung in spezialisierten Teams implementiert, seit 2013 steht INGA in allen 156 Agenturen für Arbeit zur Verfügung.

Gegenüber dem regulären Vermittlungsprozess zeichnet sich INGA durch einen relativ niedrigen Betreuungsschlüssel (1:65 gegenüber ca. 1:145) und einen direkten Zugang zur Integrationsberaterin bzw. zum Integrationsberater aus. Mit Dezember 2016 betreuten rund 1.400 BeraterInnen rund 91.700 KundInnen (Betreuungsrelation von rund 1:66). Die Dienstleistungen von INGA sind auf die individuellen Bedürfnisse der KundInnen ausgerichtet, eine hohe Kontaktdichte soll eine Integration in kleinen Schritten ermöglichen. Dabei werden die KundInnen von den Fachkräften individuell beraten und durch Bewerbungsschulungen, Gruppenberatungen und assistierte Vermittlung (z. B. Begleitung zum Vorstellungsgespräch) unterstützt. Neben den genannten Dienstleistungen können die INGA-Teams, und zwar je nach Bedarf, auch aktive Arbeitsförderungen nach dem SGB III einsetzen. Über die speziellen und vertiefenden Dienstleistungen zielt INGA auf eine Betreuung aus einer Hand ab.<sup>17</sup>

Der großflächigen Einführung von INGA liegen zwei Vorgängerprojekte zugrunde, in deren Rahmen die wesentlichen Elemente erprobt wurden:

---

<sup>16</sup> Bundesagentur für Arbeit 2013a, Seite 24.

<sup>17</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017b.

- **Modellprojekt »Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern«:** In 14 ausgewählten lokalen Agenturen für Arbeit wurde im Modellprojekt »Kunden aktivieren – Integrationsleistung verbessern« ab 2007 gezielt eine Betreuungsrelation von Vermittlungsfachkräften zu KundInnen von 1:70 erprobt, wenngleich der tatsächliche Betreuungsschlüssel aufgrund von z. B. konjunkturellen Entwicklungen abweichen konnte. Im Rahmen des Modellprojektes wurde es den Agenturen mit einigen Einschränkungen selbst überlassen, ob die zusätzlichen Fachkräfte in der arbeitnehmerInnenorientierten oder arbeitgeberorientierten Vermittlung bzw. zur Optimierung der internen Prozesse eingesetzt wurden.
- **»Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III«:** Die »Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III« (PINGUIN, 2008–2011) richtete sich hingegen an KundInnen mit komplexen Profillagen (gemäß des damals üblichen Profiling nach Profillagen). Im Rahmen des Projektes sollte untersucht werden, ob eine ganzheitliche Betreuung durch die Agentur für Arbeit gegenüber der Beauftragung von externen Trägern Vorteile bringt. In drei (später sechs) Agenturen für Arbeit wurden Personen mit multiplen Problemlagen und Motivationsdefiziten in neu eingerichteten internen Integrationsteams betreut. Erneut wurde für das Projekt ein günstiger Betreuungsschlüssel gewählt. Wesentliche Merkmale waren zudem große Handlungsspielräume der Fachkräfte, so dass die Projektteams den Arbeitsprozess weitgehend selbst bestimmen konnten und die Fachkräfte ohne Service Center und Eingangs-Zone direkt erreichbar waren. Ganzheitliche Betreuung bedeutete zum einen die Berücksichtigung aller Lebensumstände, Kompetenzen und Hemmnisse und zum anderen die Erweiterung von Aufgaben (Coaching, berufliche Beratung, assistierte Vermittlung etc.). Das Betreuungsangebot sollte über reine Beratungsleistungen hinausgehen.<sup>18</sup>

## Ergebnisse und Beurteilung

Eine Evaluierungsstudie des IAB bestätigte die Hypothese, dass ein verbesserter Betreuungsschlüssel für Arbeitslose im Rechtskreis III die Integration in Beschäftigung beschleunigt. Die kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich bei den untersuchten KundInnen gegenüber der Vergleichsgruppe insgesamt (und insbesondere bei Neuzugängen mittleren Alters) um einige Tage verkürzt sowie die Vermittlungswahrscheinlichkeit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erhöht. Zudem deutete die Analyse auf eine Kosteneffizienz des Projektes hin.<sup>19</sup>

Untersuchungen zum Projekt PINGUIN deuten darauf hin, dass auch bei KundInnen mit multiplen Vermittlungshemmnissen eine Bewerbungsunterstützung die Arbeitslosigkeitsdauer reduziert. Zudem verweisen die Analysen auf Vorteile einer internen ganzheitlichen Betreuung gegenüber externen Lösungen, indem Schnittstellenprobleme und doppelte Aufwände vermieden und Vermittlungskompetenzen der Agenturen weiterentwickelt werden.

<sup>18</sup> Vgl. Baethge-Kinsky et al. 2011.

<sup>19</sup> Vgl. Hofmann et al. 2010. Aufgrund der Veränderungen im Zuge der Wirtschaftskrise beschränkte sich die Evaluierung auf den Zeitraum vom Mai 2007 bis April 2008; langfristige Effekte konnten daher nicht untersucht werden.

Eine IAB-Studie stellte bei einer Untersuchung von quantitativen Wirkungen fest, dass bei zwei von drei betrachteten Agenturen auch noch nach zwei Jahren ein signifikanter Effekt auf die kumulierte Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit existierte, wenngleich die anfänglich stark positiven Wirkungseffekte mit der Zeit abgeschwächt wurden.<sup>20</sup>

Hinsichtlich INGA deuten die Zahlen des Geschäftsberichtes der Bundesagentur für Arbeit auf bessere Integrationschancen und eine kürzere Arbeitslosigkeitsdauer hin. Von den 315.000 KundInnen, die 2016 in das Programm aufgenommen wurden, konnten mehr als 40 Prozent integriert werden. Die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer der INGA-Teilnehmenden betrug 2016 197 Tage und damit um 68 Tage weniger als bei anderen vergleichbaren KundInnen. Aus KundInnensicht zeigt sich eine positive Bewertung von INGA.<sup>21</sup>

Eine Herausforderung für INGA, welche auch in den Vorgängerprojekten identifiziert wurde, war die Rekrutierung und Qualifizierung der MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit für das INGA-Team. Diesbezüglich sollen vertiefte zertifizierte Schulungen einen einheitlichen Standard gewähren. Ende 2016 erhielten 806 BeraterInnen bei Beendigung ihrer Qualifizierung ein Zertifikat.

2015 überprüfte der Bundesrechnungshof die Umsetzung von INGA in sechs Agenturen für Arbeit. Dabei wurde auf Mängel hingewiesen, welche u. a. den Zugang sowie den Prozess betrafen. Viele der übernommenen KundInnen würden die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen und ihre Integration keine intensive Betreuung erfordern. Des Weiteren würden die Wartezeiten bis zur Erstberatung sowie die zeitlichen Abstände zwischen den Folgeberatungen zu lange sein. Als Reaktion stellte die Bundesagentur für Arbeit in Aussicht, INGA fachlich weiterzuentwickeln, die Mitarbeitenden bei der Identifizierung von geeigneten KundInnen zu unterstützen und die Dienstleistung durch die Berücksichtigung weiterer Zielgruppen auszuweiten. So soll eine stärkere Inklusion von Menschen mit Behinderung erfolgen und KundInnen sollen frühzeitig von INGA profitieren können, indem sie bei gegebenen Voraussetzungen bereits während der Job-to-Job-Phase in INGA betreut werden.<sup>22</sup>

## 2.5.2 Weiterbildungsberatung (WBB)

### Inhaltliche Ausgestaltung

Der Trend hin zur Wissensgesellschaft sowie der demographische Wandel stellen für den Arbeitsmarkt Herausforderungen dar, durch die ein Lifelong Learning und Weiterbildung an Bedeutung gewinnen. Mit einer lebenslagenorientierten Beratung wie der Weiterbildungsberatung sollte einerseits ein Beitrag zur Beendigung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit ge-

---

<sup>20</sup> Vgl. Krug/Stephan 2012.

<sup>21</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017b.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesrechnungshof 2016.

leistet werden, andererseits auch der Fachkräftebedarf gesichert werden, indem die berufliche Weiterbildung weiter gestärkt wird.

Vor dem Hintergrund, dass es für einige Personengruppen spezielle Beratungsdienstleistungen erfordert, wurde die Weiterbildungsberatung (WBB) in den Jahren 2015 und 2016 in 15 Agenturen für Arbeit mit insgesamt 34 WeiterbildungsberaterInnen pilotiert. Diese war auf Arbeitslose und Arbeitsuchende mit komplexen Weiterbildungsanliegen, aber auch auf Erwerbstätige als Zielgruppen ausgerichtet. Dabei wurden je nach der pilotierenden Agentur für Arbeit ein besonderer Fokus gelegt auf:

- jüngere Beschäftigte ohne Berufsabschluss;
- arbeitslose ältere AkademikerInnen;
- die »Stille Reserve«;
- Personen in der zweiten Bildungsphase.

Die Beratungsdienstleistung im Rahmen der WBB wurde dabei als Ergänzung und nicht als Ersatz der Arbeitsvermittlung betrachtet, da die WeiterbildungsberaterInnen über vertieftes Wissen über Berufsfelder, Qualifizierungsthemen und Fördermöglichkeiten auch außerhalb der Bundesagentur für Arbeit verfügten. Zudem konnten die BeraterInnen in der WBB im Vergleich zu den VermittlerInnen der Beratung mehr Zeit widmen (90 Minuten und mehr). Die WBB zeichnete sich durch einen relativ hohen Grad an Autonomie aus, die es den MitarbeiterInnen ermöglichte, die Beratung auf die Wünsche der KundInnen unabhängig von der Vermittlung auszurichten. Dies war insbesondere dann gegeben, wenn die Ausgabe des Bildungsgutscheines nicht durch die WBB, sondern durch die Arbeitsvermittlung erfolgte.

Für die Weiterbildungsberatung wurden in einem Handbuch für die Pilotierung vier Beratungsmodule definiert, wobei sich jedes Modul an unterschiedliche Zielgruppen und Zielstellungen wendet. Modul 1 zielte auf die Entwicklung einer beruflichen Perspektive ab, wenn beispielsweise KundInnen nicht wissen, für welche Qualifizierung am Arbeitsmarkt Bedarf besteht. Dabei sollten vor allem WiedereinsteigerInnen, BerufswechslerInnen und Arbeitslose mit Bedarf für eine berufliche Neuorientierung beraten werden. Modul 2 diente einer beruflichen Stabilisierung und zielte ebenfalls auf Arbeitslose und WiedereinsteigerInnen ab. Das Modul 3 sollte Arbeitslose (insbesondere Spätstartende) über eine Fortbildung, welche eine Integration am Arbeitsmarkt ermöglicht, beraten, während sich Modul 4 mit dem Ziel einer Anpassungsqualifizierung auf Beschäftigte fokussierte.

Wenngleich die Kategorisierung in die Module für das Monitoring herangezogen wurde, bilden sie die Beratungspraxis nicht ab. Wie eine Implementationsstudie des IAB verdeutlicht, sind die Beratungsleistungen kaum standardisierbar und werden auf den individuellen Fall zugeschnitten. Weil oft mehrere Anliegen auf eine Person zutrafen, waren die KundInnen auch nicht immer einfach zuordenbar.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. Fuchs et al. 2017.

Für die Pilotierung wurden MitarbeiterInnen herangezogen, die Erfahrungen aus verschiedenen Bereichen der Arbeitsvermittlung oder Beratung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit aufweisen konnten. Begleitend zur Pilotierung wurde von der Zentrale eine Qualifizierung für die MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit organisiert. Ein wesentlicher Bereich der Qualifizierung stellte naturgemäß die Beratung dar, obwohl die meisten Fachkräfte bereits eine Schulung über die Beratungskonzeption erhalten hatten. Auch Inhalte in den Bereichen »Arbeitsmarkt« sowie »Bildungs- und Berufskunde« wurden in der Qualifizierung vermittelt.

Der Zugang in die Weiterbildungsberatung erfolgte entweder über den so genannten »Direktzugang« oder über eine so genannte »Einschaltung«. Beim Direktzugang findet ein unmittelbarer Kontakt (über das Service Center, die Eingangs-Zone oder das Berufsinformationszentrum) zwischen dem / der Ratsuchenden und einer Weiterbildungsberaterin bzw. einem Weiterbildungsberater statt. Bei einer Einschaltung werden die KundInnen nach einem Termin in der Arbeitsvermittlung der Weiterbildungsberatung zugewiesen. Im Durchschnitt lag das Verhältnis zwischen den Zugängen bei 60 : 40 (Direktzugang zu Einschaltung). Die Zuweisung der KundInnen von der Arbeitsvermittlung in die Weiterbildungsberatung erfolgte aus den unterschiedlichsten Gründen. Über die Abgabe spezialisierter Aufgaben oder die Bearbeitung schwieriger Fälle sollten die MitarbeiterInnen der Arbeitsvermittlung entlastet werden. Ein weiterer Grund war z. B. die Einholung einer zweiten Meinung.

Der Austausch zwischen den MitarbeiterInnen der Arbeitsvermittlung und der Weiterbildungsberatung erfolgte über die gemeinsame Software (VerBIS) sowie über persönliche und telefonische Gespräche. Neben der Arbeitsvermittlung stellte auch das Arbeitgeberservice eine wichtige Schnittstelle dar, so z. B. bei Arbeitgeberberatungen zu den Qualifizierungen der Mitarbeitenden.

Zudem waren über Kooperationen mit internen Bereichen (z. B. Arbeitsvermittlung, Arbeitgeberservice) hinaus auch solche mit externen Akteuren (IHK, HWK, Bildungsträger) relevant. In Abgrenzung zu diesen Institutionen zeichnete sich die WBB durch ihre Neutralität aus, da sie keine Eigeninteressen verfolgte und sich daher auf jene der Beratenen fokussieren konnte. Neben einem Austausch von Informationen konnte es zwischen den Beratungsanbietern auch zu Zuweisungen kommen.<sup>24</sup>

## **Ergebnisse und Beurteilung**

Die Pilotierung des Projektes wurde vom IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) und vom ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse, die im Rahmen der Begleitstudie gewonnen wurden, beziehen sich dabei auf jene 6.694 Personen, die zwischen April 2015 und Februar 2016 an der WBB teilgenommen hatten. Diese wurden auf soziodemographische Merkmale, auf die

---

<sup>24</sup> Vgl. ebenda.

Erwerbshistorie 2010 bis 2014 sowie auf den Arbeitsmarktstatus zwischen Jänner und August 2015 hin geprüft.<sup>25</sup>

Zwei Drittel der Beratenen waren Frauen, fast drei Viertel verfügten über mindestens einen beruflichen Abschluss. Die größte Gruppe der Beratenen stellten Beschäftigte, wobei 20 Prozent durchgehend sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, 40 Prozent überwiegend.

Bei Betrachtung der Erwerbshistorie zeigte sich im Vergleich zu den Personen in der Region, dass die KundInnen der WBB zwischen 2010 und 2014 Zeiten der Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich (rund 42 Prozent wiesen Zeiten der Arbeitslosigkeit auf) und durchgehende Beschäftigung unterdurchschnittlich häufig erlebt hatten. Zudem wiesen die KundInnen häufiger Arbeitszeitwechsel auf. Damit profitierten vor allem KundInnen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiographien von der WBB.

Unter den beschäftigten KundInnen der WBB befanden sich zudem überdurchschnittlich häufig Personen ohne formalen Berufsabschluss. Dies zeigt, dass die WBB viele Geringqualifizierte erreichte, für die weitere Qualifizierungen von besonders großem Nutzen sind.

Etwas mehr als 80 Prozent der Beratungen wurden an einem Tag abgeschlossen, bei 14 Prozent dauerte der Beratungsprozess 15 Tage und mehr an. Hinsichtlich des Beratungsprozesses zeigte sich eine häufige Anwendung des ersten Moduls, der Entwicklung einer beruflichen Perspektive. Dies traf auch auf durchgehend Beschäftigte zu, die möglicherweise eine berufliche Veränderung anstrebten.

In der Pilotierungsphase wurden sehr differenzierte Empfehlungen ausgesprochen. Insgesamt knapp die Hälfte der Beratenen erhielt eine direkte Qualifikationsempfehlung (die Hälfte davon für eine von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Qualifizierung, die andere für externe Angebote), bei knapp einem Viertel wurde keine Empfehlung abgegeben. Die Personen, welche der WBB über die Arbeitsvermittlung zugewiesen wurden, und solche, die zuvor Unterbrechungen der Erwerbsbiographie aufwiesen, erhielten öfter eine Empfehlung für eine von der Bundesagentur für Arbeit geförderte Qualifizierung und seltener keine Qualifikationsempfehlung im Vergleich zu den Personen mit Direktzugang (via Service Center, Eingangszone). Dies gilt auch für Personen, die bei Beginn der Maßnahme ausschließlich arbeitslos oder arbeitsuchend waren. Die Dauer bis zur Umsetzung der Empfehlung erwies sich dabei als relativ lange.<sup>26</sup>

Die KundInnengruppen sowie der dominierende Einsatz des ersten Moduls »Entwicklung einer beruflichen Perspektive« verdeutlichen das präventive Element der Weiterbildungsberatung. Insgesamt, so die Studie des IAB, hätte die WBB »(...) Ratsuchende erreicht, die mehrheitlich häufig – aber nicht durchgehend – sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, mit hin über eine Erwerbshistorie verfügen, in der präventive und lebenslagenorientierte Beratung langfristig besonders wirksam sein kann«.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. ebenda.

<sup>26</sup> Vgl. ebenda.

<sup>27</sup> Fuchs et al. 2017, Seite 113.

### 2.5.3 Lessons learnt

Mit INGA und der WBB wurde es den Fachkräften ermöglicht, sich verstärkt auf Beratungsleistungen zu fokussieren. Diese Beratungsleistungen dienen in beiden Fällen dem Ziel der langfristigen und nachhaltigen Integration der KundInnen am Arbeitsmarkt. Für den Erfolg beider Instrumente wurden als wesentliche Kriterien ein ausreichend großer Handlungsspielraum bei der konkreten Ausgestaltung auf regionaler Ebene sowie genügend Zeit für den Prozess erkannt. Die Gestaltung des Geschäftsprozesses und der Einsatz von Maßnahmen können so an die regionalen Rahmenbedingungen und an die individuellen Bedürfnisse der KundInnen angepasst werden.

Der verbesserte Betreuungsschlüssel sowie die direkte und flexible Erreichung der Fachkräfte in INGA schafften dabei die Voraussetzung für eine intensivere Betreuung und Begleitung. Im Rahmen der WBB garantiert der hohe Grad an Autonomie der BeraterInnen die individuelle, ergebnisoffene Beratung.

Zentrale Punkte, die den Erfolg solcher Maßnahmen beeinflussen, sind u.a.:

- die Segmentierung und Identifikation der richtigen Zielgruppe, damit es zu einem effizienten Mitteleinsatz kommt;
- zur Gewährleistung einer intensiven Betreuung sind die Wartezeiten bis zur Erstberatung und den Folgeterminen kurz zu halten;
- eine starke interne und externe Vernetzung, da vertiefte Kenntnisse über die Leistungsangebote der Agenturen für Arbeit und anderer Institutionen Voraussetzung für eine qualifizierte Beratung sind;
- eine entsprechende Personalauswahl und Ausbildung der BeraterInnen, um eine hohe Beratungsqualität sicherzustellen, empfiehlt erfahrene BeraterInnen mit starker persönlicher Affinität zur Beratung;<sup>28</sup>
- ein Erfahrungsaustausch zwischen den regionalen Stellen zur Ermöglichung des fachlichen Austausches sowie der Austausch zwischen zentralen Stellen und den regionalen Stellen zur Gewährung von Einblicken in die praktische Ausgestaltung und zur Erörterung von Fragen der Steuerung.

Angesichts der Digitalisierung und den damit ausgelösten strukturellen Veränderungen, welche zu nicht-linearen Erwerbsverläufen führen, wird der Ansatz, der für Personen (Arbeitslose oder Beschäftigte) in jeder Lebensphase eine individuelle Beratung ermöglicht, an Bedeutung gewinnen. Ein neues Modellprojekt der Bundesagentur für Arbeit (»Lebensbegleitende Berufsberatung«) wird zu diesem Zweck seit März 2017 an drei Standorten erprobt.<sup>29</sup> Die Wirkungsmessung von Beratung z. B. auf die Berufswahl- und Suchkompetenz oder auf die Einschätzung der Vermittelbarkeit stellt dabei eine Herausforderung für die Zukunft dar.

---

<sup>28</sup> Vgl. Fuchs et al. 2017.

<sup>29</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017b.

## 2.6 Qualifikation

Eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote bzw. instabilere Arbeitsverhältnisse bei geringqualifizierten ArbeitnehmerInnen, der Fachkräftemangel und der durch den Strukturwandel verursachte Abbau von Arbeitsplätzen im Bereich der Hilfskräfte prägen die Arbeitsmarktlage. Von einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation profitieren insbesondere marktnahe KundInnen der Arbeitsagenturen, während der Arbeitslosenanteil bei solchen ohne Berufsabschluss groß bleibt. Daher erlangt die Qualifizierung im Hinblick auf Early Intervention immer größere Bedeutung, um nicht-marktnahe KundInnen nachhaltig an den Arbeitsmarkt heranführen zu können und Karrieren, die von wiederkehrender Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und prekären Arbeitsverhältnissen geprägt sind, zu vermeiden.

### 2.6.1 Erstausbildung junger Erwachsener bzw. Zukunftsstarter

#### Inhaltliche Ausgestaltung

2012 konnten in Deutschland 15 Prozent der Gesamtbevölkerung im Alter von 25 bis unter 35 Jahren keine Berufsausbildung aufweisen, unter den Arbeitslosen dieser Bevölkerungsgruppe betrug dieser Anteil 46 Prozent. Vor diesem Hintergrund wurde die Initiative »Erstausbildung junger Erwachsener« in den Jahren 2013 bis 2015 in Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur für Arbeit gestartet.

Das Ziel der Initiative war es, die vorhandenen Fachkräftepotenziale in der Altersgruppe der 25- bis unter-35-Jährigen zu mobilisieren und die Zielgruppe in den Arbeitsmarkt durch eine abschlussorientierte Qualifizierung zu (re-)integrieren. Im Fokus standen betriebliche Umschulungen zur Unterstützung einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration. Damit sollten zukünftige brüchige Erwerbskarrieren verhindert werden. Eine abschlussorientierte Qualifizierung umfasste dabei:

- Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) sowie
- Einmündungen in ungeforderte Berufsausbildungen.

Die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen waren auf die Zielgruppe der 25- bis 35-Jährigen ausgerichtet, wenn diese geringqualifizierte Arbeitslose / Arbeitsuchende, Berufsrückkehrende bzw. Wiedereinsteigende sowie beschäftigte ArbeitnehmerInnen ohne Berufsabschluss oder Wiederingelernte<sup>30</sup> waren. Für eine ungeforderte Berufsausbildung kamen alle Personen in diesem Alter in Frage. Trotz der Schwerpunktsetzung war eine Teilnahme an Qualifizierungs-

<sup>30</sup> Wieder ungelernnt sind Personen mit Berufsabschluss, die seit mehr als vier Jahren einer berufsfremden Beschäftigung in an- und ungelerner Tätigkeit nachgehen und daher ihren erlernten Beruf voraussichtlich nicht mehr ausüben können.

maßnahmen bei gegebenen Voraussetzungen nicht auf die Altersgruppe der 25- bis 35-Jährigen beschränkt.<sup>31</sup>

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) stellt eine Ermessensleistung der aktiven Arbeitsförderung dar.<sup>32</sup> Für die Initiative wurden damit ausschließlich vorhandene Förderprogramme und Förderinstrumente herangezogen und keine zusätzlichen Mittel und kein zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt.

Am Anfang des Prozesses stand zunächst die KundInnenidentifikation bzw. Eignungsprüfung auf Basis der Akten- und Datenlage. In einem Beratungsgespräch wurden das Interesse der KundInnen und deren Eignung für eine abschlussorientierte Qualifizierung abgeklärt. Zur Prüfung der Eignung wurden teilweise auch der »Berufspsychologische Service« und der »Ärztliche Dienst« beteiligt.

Danach wurden zeitnah passende Förderangebote für die KundInnen bereitgestellt, wobei alle Netzwerke genutzt werden sollten. Bei der Bereitstellung der Förderangebote sollten auch der regionale Arbeitsmarkt sowie mögliche Engpassberufe berücksichtigt werden. Folgende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden gesetzt:

- Trägermaßnahmen (Gruppenumschulungsmaßnahmen);
- Maßnahmen zum Nachholen der Abschlussprüfung;
- zertifizierte Teilqualifizierungen;
- umschulungs- und ausbildungsbegleitende Hilfen bei betrieblichen Einzelschulungen.

Zur Mobilisierung der Arbeitgeber wurde das Arbeitgeberservice herangezogen. Zudem wurden den KundInnen über Netzwerkarbeit externe Hilfestellungen und Beratungsangebote (z. B. lokale Förderangebote, Kontakte zu berufsbildenden Schulen) vermittelt.

Als Zielwert wurde festgelegt, in den Jahren 2013 bis 2015 rund 100.000 Personen zwischen 25 und 35 Jahren (sowohl aus der Arbeitslosensicherung als auch der Grundsicherung) für eine abschlussorientierte Qualifizierung zu mobilisieren. Um dieses Ziel zu erreichen, ohne zusätzliche Förderinstrumente einzusetzen, mussten die MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit sowie die KundInnen für das Thema »Berufliche Weiterbildung« sensibilisiert werden. Interne sowie externe Kommunikationsaktivitäten waren daher bedeutende Elemente der Initiative. Zu diesem Zweck wurden z. B. eine Website im Intranet der Bundesagentur für Arbeit erstellt sowie zwei ExpertInnenworkshops der Zentrale mit den Regionaldirektionen organisiert. Die Kommunikation mit den KundInnen erfolgte über das Internet (z. B. Website der Bundesagentur für Arbeit), Flyer sowohl für ArbeitnehmerInnen als auch für Arbeitgeber, Poster, Rundfunk sowie ein Erfolgsbuch mit Good Practices (»Da geht noch was – Geschichten von erfolgreichen SpätstarterInnen«), welches den

---

31 Der genannte Personenkreis bildete allerdings die Basis für die Evaluierung und Auswertungen der Bundesagentur für Arbeit.

32 Das Programm »Initiative zur Flankierung des Strukturwandels« (siehe Kapitel 2.6.2) ist in diesem Zusammenhang eine Untergröße der FbW.

Agenturen in Druckform und im Internet und Intranet in elektronischer Form zur Verfügung gestellt wurde.

Angesichts des erhöhten Qualifizierungsbedarfes hat die Bundesagentur für Arbeit ein Schulungskonzept »Fit für die berufliche Weiterbildung« für die BeraterInnen entwickelt. Ab Mitte 2015 werden nunmehr TrainerInnen der Regionaldirektionen zum Thema ausgebildet. Auf Ebene der KundInnen wurden umschulungsbegleitende Hilfen in Form von berufsbezogenem Stützunterricht ermöglicht.<sup>33</sup>

Die Initiative »Zukunftsstarter« – als Folgeprojekt von »Erstausbildung junger Erwachsener« – wurde zeitgleich mit dem Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz (AWStG) 2016 eingeleitet. Mit dem Gesetz soll über neue Förderleistungen bei geringqualifizierten ArbeitnehmerInnen eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung erreicht werden (z. B. durch Förderungen zum Erwerb von Grundkenntnissen, Prämienzahlungen, eine verstärkte Betreuung). Damit findet für geringqualifizierte ArbeitnehmerInnen insofern ein Umdenken statt, als der Vermittlungsvorrang eine Weiterbildungsförderung nicht ausschließt, wenn durch sie eine dauerhafte berufliche Eingliederung erreicht werden kann.<sup>34</sup> Vom August bis Dezember 2016 wurden in »Zukunftsstarter« rechtskreisübergreifend (SGB II und SGB III) rund 19.200 KundInnen aufgenommen (rund 80 Prozent in eine geförderte abschlussorientierte Weiterbildung). Bis Ende 2020 sollen 120.000 junge Erwachsene für das Projekt aktiviert werden.

## Ergebnisse und Beurteilung

Insgesamt konnten im Rahmen der Initiative »Erstausbildung junger Erwachsener« 98.735 TeilnehmerInnen zwischen 25 und 35 Jahren für eine abschlussorientierte Maßnahme mobilisiert werden. Rund 82 Prozent traten dabei eine abschlussorientierte Qualifizierung an (18 Prozent eine ungeforderte Berufsausbildung), von diesen waren 59 Prozent der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen. Gegenüber dem Jahr 2012 als Ausgangsbasis stiegen die Eintritte in eine abschlussorientierte Qualifizierung 2015 um 18,7 Prozent. Der Fokus der Initiative lag insbesondere auf betrieblichen Umschulungen, dementsprechend war hier mit knapp 65 Prozent gegenüber 2012 ein sehr hoher Anstieg an Teilnehmenden für Einzelmaßnahmen beobachtbar. Auch bei Eintritten in eine ungeforderte Berufsausbildung konnte ein Anstieg verzeichnet werden.

Die Abbruchquote bei der abschlussorientierten Qualifizierung lag Ende 2015 bei rund 25 Prozent und damit auf dem Niveau der Vertragslösungsquote bei betrieblichen Berufsausbildungen. Bei Einzelmaßnahmen (betriebliche Umschulungen) gab es die meisten Abbrüche, beim Nachholen der Abschlussprüfung die geringsten. Auch lag die Abbruchquote in der Grundsicherung über der in der Arbeitslosenversicherung. Die Gründe für einen Abbruch

---

<sup>33</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016a.

<sup>34</sup> Vgl. Bundesregierung 2016.

waren in längeren Fehlzeiten und sonstigen Gründen zu finden, aber auch Arbeitsaufnahmen (rund 15 Prozent) trugen dazu bei. Um die Abbruchquoten zu verringern, wurden einige Maßnahmen gesetzt:

- gezieltere TeilnehmerInnenauswahl durch eine verbesserte KundInnenpotenzialanalyse und Eignungsprüfungen;
- Abbau von Qualifizierungshemmnissen durch Vorbereitungslehrgänge und Sprachkurse;
- qualifizierte TeilnehmerInnenbetreuung während der Maßnahmen wie umschulungs- und ausbildungsbegleitende Hilfen bei betrieblichen Umschulungen in Form von berufsbezogenem Stützunterricht.

Auf Basis einer Befragung von KundInnen (zwischen 25 und 45 Jahren) sowie von MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit sollten Erkenntnisse zur Umsetzung der Initiative gewonnen werden. Die KundInnen waren mit der Beratung durch die Agenturen zufrieden, ein Drittel wünschte sich dennoch mehr, beispielsweise eine intensivere Beratung und Begleitung.

Für die MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit nahm die Initiative einen hohen Stellenwert ein, doch auch sie äußerten Verbesserungsvorschläge bezüglich der Zeit für die Beratung, des bürokratischen Aufwandes, einer klaren Definition der Verantwortlichkeiten, eines verbesserten Informationsflusses zwischen und innerhalb der Einrichtungen sowie des Qualifizierungsbedarfes für die Mitarbeitenden. In ihren Augen sollte zudem die Teilnahme beispielsweise durch finanzielle Anreize für die KundInnen attraktiver gestaltet werden. Schwierigkeiten gab es bei der Akquise von betrieblichen Ausbildungsplätzen.<sup>35</sup>

## 2.6.2 Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)

### Inhaltliche Ausgestaltung

Die Bundesagentur für Arbeit zielt mit mehreren Initiativen auf eine Fachkräftesicherung ab. Durch die genannte »Erstausbildung junger Erwachsener« bzw. »Zukunftsstarter« sollen Fachkräftepotenziale junger Erwachsener mobilisiert und mit einer abschlussorientierten Qualifizierung eine Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Auf die Erhöhung des Qualifikationsniveaus beschäftigter ArbeitnehmerInnen zielt das Projekt »Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen« (WeGebAU) ab. Daneben wurde die »Initiative zur Flankierung des Strukturwandels« (IFlaS) eingeführt. Dabei sollen neben der Sicherung des Fachkräftebedarfes die Integrationschancen Geringqualifizierter durch den Erwerb anerkannter Berufsabschlüsse bzw. berufsanschlussfähiger Teilqualifikationen erhöht werden. Damit schloss IFlaS mit 2010 an seinem Vorgängerprojekt »Initiative zur Qualifizierung Geringqualifizierter« (I-QG) an. Gefördert werden mit IFlaS:

---

<sup>35</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016a.

- Arbeitslose (in Arbeitslosenversicherung) und von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohte ArbeitnehmerInnen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie
- Wiederungelernte und Berufsrückkehrende und Wiedereinsteigende, bei denen eine Weiterbildung für eine Reintegration notwendig ist.

Die Förderberechtigten müssen einen alleinigen Handlungsbedarf im Bereich »Qualifikation« haben und für die angestrebte Weiterbildung bzw. berufliche Tätigkeit geeignet sein. Es müssen daher eine erfolgreiche Maßnahmenteilnahme und eine nachhaltige Integration erwartet werden können (innerhalb von zwölf Monaten soll mit einer Beschäftigungsaufnahme zu rechnen sein).

Um das Potenzial an Teilnehmenden erkenntlich zu machen, wird nach dem Profiling im elektronischen System VerBIS eine interne Kennung für die Sonderaktion »IFlaS« im Stellengesuch verwendet.

Qualifizierungen für Geringqualifizierte müssen auf anerkannte Berufsabschlüsse mit regionalem Bedarf abzielen. Es sollte daher mit hoher Sicherheit erkennbar sein, dass zum Maßnahmenende entsprechend Bedarfe vorhanden sind. Zu den Förderinstrumenten gehören:

- (vorrangig betriebliche) Umschulungen mit einem Abschluss in anerkannten Berufsbildern;
- Lehrgänge zur Vorbereitung auf die Externenprüfung;<sup>36</sup>
- Teilqualifikationen, die an Berufsbilder anschlussfähig sind: z. B. Ausbildungsbausteine des Bundesprogrammes »JobstarterConnect«, Teilqualifikationen des Projektes »Optimierung der Qualifizierungsangebote für geringqualifizierte Arbeitslose«; die Agenturen für Arbeit informieren Bildungseinrichtungen über die Anforderungen berufsanschlussfähiger Teilqualifikationen im Sinne der Bundesagentur für Arbeit und schätzen ein, ob es sich um solche handelt;<sup>37</sup>
- Anpassungsqualifizierungen (nur für Berufsrückkehrende und Wiedereinsteigende zur Unterstützung der Rückkehr in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung).

Die Zuweisung in diese Maßnahmen erfolgt über einen Bildungsgutschein. Gefördert wird über die Übernahme der Weiterbildungskosten und die Weiterzahlung des Arbeitslosengeldes. Vorrangig sollen betriebliche und betriebsnahe Qualifizierungen unterstützt werden. Dabei ist eine Kostenbeteiligung des Arbeitgebers anzustreben. Finanziert wurde IFlaS in den letzten Jahren über einen Sondertitel des SGB III, die Maßnahme ist daher nur auf EmpfängerInnen der Arbeitslosenversicherung ausgerichtet (die Förderung von beruflicher Weiterbildung ist über andere Programme, aber auch im Rahmen der Grundsicherung möglich).

<sup>36</sup> Anerkannte Berufsabschlussprüfung bei Nachweis der entsprechenden Berufserfahrung bzw. Fachkenntnisse.

<sup>37</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 12/2012.

## Ergebnisse und Beurteilung

Die Eintritte in das Programm betragen in den Jahren 2012 bis 2016 rund 30.000 Personen. Die höchste TeilnehmerInnenzahl konnte 2013 mit 34.500 Eintritten erreicht werden. 2016 war ein leichter Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu beobachten (28.633 Eintritte). Die meisten Eintritte gibt es im Bereich »Umschulungen« (2016: rund 16.000). Rund 2.500 Personen traten in den Jahren 2013 bis 2016 jeweils in Vorbereitungslehrgänge zur Externenprüfung ein, die Eintritte in die Teilqualifizierung verzeichneten 2016 mit fast 2.800 einen Rekord.

Nach den Schulungszielen von IFlaS wurden in den Bereichen »Büro/Sekretariat« sowie »Lager« und »Fahrzeugführung« die meisten Eintritte in berufliche Weiterbildung erreicht, mit größerem Abstand gefolgt von den Bereichen »Maschinenbau«, »Erziehung« und »Altenpflege«.<sup>38</sup>

Die Überprüfung des Programmerfolges ist insbesondere aufgrund der hohen Kosten und des hohen Abbruchrisikos bei der Weiterbildungsförderung von Geringqualifizierten von Interesse. Die Eingliederungsquote war in den letzten Jahren im Steigen begriffen, wobei sie sich insbesondere bei den betrieblichen Umschulungen erhöht hat. Die Eingliederungsquote zeigt den Anteil der Teilnehmenden an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, welche sechs Monate nach Teilnahmeende sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Insgesamt betrug die Eingliederungsquote im Jahr 2015 rund 65 Prozent.<sup>39</sup>

In einer Implementationsstudie des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit und des Institutes für Sozial und Gesellschaftspolitik (ISG) wurden Agenturverantwortliche zu IFlaS befragt. Dabei zeigte sich eine positive Einstellung gegenüber der Idee, so dass 85 Prozent das Konzept als sehr gut oder gut einstufen. Die Umsetzung wurde hingegen mit weniger Zustimmung bewertet. Die Agenturen für Arbeit wurden zudem danach befragt, inwiefern sich die Umschulung von Geringqualifizierten rechnet. Insgesamt sind rund 65 Prozent der Ansicht, die Investition in eine Umschulung würde sich bei mindestens 60 Prozent der Geförderten rechnen.<sup>40</sup>

Vom IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) liegt weiters eine Studie vor, in der Faktoren, welche einen Einfluss auf den Zugang in das Programm hatten, identifiziert wurden. Dabei zeichneten sich KundInnen, welche kürzere Zeit Arbeitslosengeld bezogen hatten, im Durchschnitt eine längere Beschäftigungsdauer aufwiesen sowie eine ausgeprägtere »Computer Literacy« und ein gutes Textverständnis besaßen, durch eine höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit aus.<sup>41</sup>

Hinsichtlich der Prüfung von langfristigen Wirkungen von geförderter beruflicher Weiterbildung gehen Studien auch über das Projekt IFlaS hinaus. In einer Studie des IAB aus dem Jahr 2014 wurden bei Betrachtung aller Maßnahmen geförderter beruflicher Weiterbildung

---

38 Vgl. Bundesagentur für Arbeit 05/2017.

39 Vgl. ebenda.

40 Vgl. Möller/Walwei 2017.

41 Vgl. Fertig/Osiander 2012.

deutlich positive Effekte auf die Beschäftigung der Teilnehmenden erkannt. Allerdings sind die Beschäftigungseffekte in den ersten Monaten negativ, weil sich die Teilnehmenden zunächst weniger auf die Arbeitsuche konzentrieren (Investitionseffekt).<sup>42</sup>

### 2.6.3 Lessons learnt

Neben der genannten Studie,<sup>43</sup> welche eine positive Wirkung von beruflichen Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen feststellte, wertete die Bundesagentur für Arbeit auch das Projekt »Erstausbildung junger Erwachsener« als Erfolg. Steigende TeilnehmerInnenzahlen und Eingliederungsquoten sowie optimistische Erwartungen der Agenturen deuten auch bei IFlaS auf positive Effekte hin.

Trotz der positiven Bewertungen waren nennenswerte Abbruchquoten als Kehrseite des Projektes »Erstausbildung junger Erwachsener« zu betrachten, und auch in IFlaS gilt es, diese zu vermeiden. Allein die Erhöhung der TeilnehmerInnenquoten für Qualifizierungen wird daher nicht ausreichen, um eine höhere Zahl an Fachkräften sicherzustellen. Zunächst stehen eine verbesserte KundInnenpotenzialanalyse und Eignungsfeststellungen im Zentrum der Bemühungen.

Auch ist eine Begleitung der Teilnehmenden bis zum erfolgreichen Abschluss der Maßnahme gefragt. Die Agenturen begegneten den Abbrüchen beispielsweise durch das arbeitsmarktpolitische Instrument der so genannten »Umschulungsbegleitenden Hilfen«. Mit Hilfe der begleitenden Maßnahmen können sowohl das Durchhaltevermögen gestärkt als auch der Erfolg der Maßnahmen gesichert werden. Eine umfassende Unterstützung kann zudem über eine Förderung auch von längerfristigen Maßnahmen und Vorbereitungsmaßnahmen verwirklicht werden.

Durch monatliche Zuzahlungen oder finanzielle Anreize in Form von Prämienzahlungen, welche das Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz vorsieht, können die TeilnehmerInnen zudem noch stärker motiviert werden, eine Qualifizierungsmaßnahme abzuschließen. Dies zeigt auch eine Befragung von Arbeitslosen aus dem Jahr 2014, die als wesentliche Determinante für eine Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme die finanziellen Mittel ausweist. So nannten Arbeitslose (aus beiden Rechtskreisen) Unsicherheiten über zukünftige finanzielle Vorteile sowie den Verzicht auf ein reguläres Einkommen als wesentliche Schwierigkeiten, die sie bei Weiterbildungsmaßnahmen sehen. Eine Aufklärung der Arbeitslosen über Einkommensunterschiede zwischen Personen mit und ohne formalen Berufsabschluss könnte daher auch ein Ansatz zur Erhöhung der Teilnahmebereitschaft von Arbeitslosen sein.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Möller / Walwei 2017.

<sup>43</sup> Vgl. ebenda.

<sup>44</sup> Vgl. Möller / Walwei 2017, Seite 151.

Des Weiteren wurde im Rahmen der Projekte deutlich, dass für den Erfolg des Projektes geschulte und über die Qualifizierungs- und Fördermöglichkeiten gut informierte MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit entscheidend sind. Um eine stärkere Ausrichtung auf eine abschlussorientierte Weiterbildung zu ermöglichen, muss daher das Bewusstsein der MitarbeiterInnen dafür über Kommunikationsaktivitäten erhöht werden.

## **2.7 Integration von geflüchteten Menschen**

Die hohe Zahl an Geflüchteten (ab dem Jahr 2015) stellt neue Herausforderungen an die Bundesagentur für Arbeit. Für diese Zielgruppe scheint ein Early-Intervention-Ansatz besonders wichtig, um überhaupt eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, brüchigen Erwerbsbiographien vorzubeugen und die Zielgruppe nachhaltig fit für den Arbeitsmarkt sowie um das ganze Potenzial dieser Personen für den Arbeitsmarkt nutzbar zu machen.

### **2.7.1 Modellprojekt »Early Intervention«**

#### **Inhaltliche Ausgestaltung**

Mit dem Modellprojekt »Early Intervention« sollte einerseits auf die neuen Herausforderungen durch die verstärkte Immigration und andererseits auf den bestehenden Fachkräftemangel reagiert werden. Die wesentlichen Ziele waren es daher, Geflüchtete bereits frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren und ihre Potenziale für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Geflüchtete schon bei laufendem Asylverfahren in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einzubeziehen war dabei das Kernelement.

Schwerpunktmäßig war das Projekt auf geflüchtete Personen ausgerichtet, bei denen Asylanträge häufig positiv beschieden wurden. Diese Bleibeperspektive wurde mit einer Asylanerkennungs- bzw. Schutzquote von mehr als 50 Prozent bzw. mit einer besonders geringen Wahrscheinlichkeit einer Rückführung definiert. Die Teilnehmenden des Projektes kamen entsprechend aus den Ländern Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien. Maßgebende Kriterien für den endgültigen Entschluss einer Teilnahme waren zudem die Motivation der AsylwerberInnen, ihre formale Qualifikation (deren Identifizierung sich als schwierig erwies) sowie die Verwertbarkeit ihrer Qualifikation am regionalen Arbeitsmarkt.

Bis Ende 2015 wurde das Projekt, welches im Frühjahr 2014 startete, vorerst an sechs, später an neun Standorten durchgeführt. Zunächst wurde mit relativ wenig Personal – mit insgesamt zehn Vermittlungsfachkräften – gearbeitet.

Hinsichtlich der Dienstleistungen der Agenturen für Arbeit kann das Projekt als eine Erweiterung des Regelangebotes der Bundesagentur verstanden werden, mit den wesentlichen Elementen »Beratung«, »Kompetenzfassung«, »Vermittlung der deutschen Sprache« und

»Arbeitsmarktfördernde Instrumente«. Weitere Bausteine waren die Qualifizierung der MitarbeiterInnen der Agenturen für Arbeit und die Bildung regionaler Netzwerke verschiedener arbeitsmarktpolitischer Institutionen.

Die Projektumsetzung wurde durch gesetzliche Änderungen begleitet, wobei die Bundesagentur für Arbeit dazu insofern einen Beitrag leistete, als sie den Gesetzgeber im Zuge der Erfahrungen mit dem Projekt auf potenzielle Hindernisse und Verbesserungspotenziale hinwies. Beispielsweise wurde den Asylwerbenden und geduldeten Flüchtlingen der Arbeitszugang erleichtert, indem eine Beschäftigung nunmehr bereits nach drei Monaten Aufenthalt möglich ist und die Vorrangprüfung auf 15 Monate Aufenthalt reduziert wurde. Zuvor war der Arbeitszugang für Geflüchtete rechtlich erst nach neun Monaten möglich. Ein Erfolg war zudem die Einführung einer neuen Regelung, nach der noch bei laufendem Asylverfahren Förderinstrumente eingesetzt werden dürfen, wenn ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (§131 SGB III, bis 2018 befristet).<sup>45</sup>

Die Zusammenarbeit der Bundesagentur mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welches bei der Initiierung des Projektes beteiligt war, sowie mit den regionalen Bleiberechtsnetzwerken war für das Projekt prägend. Die Aufgabe des BAMF und der Bleiberechtsnetzwerke lag zunächst in der Identifizierung und in der Übergabe der Asylwerbenden an die Agenturen für Arbeit. Dabei wurde für den Übergabeprozess zunächst mit dem BAMF vereinbart, AsylbewerberInnen mit hoher Schutzquote zu gewinnen. Da dadurch aber nicht ausreichend TeilnehmerInnen gefunden werden konnten, wurde als Ergänzung über die Bleiberechtsnetzwerke rekrutiert. Sollten diese KundInnen ebenfalls die Zuweisungskriterien erfüllen, wurden sie ins Projekt aufgenommen.

Zur Identifizierung potenzieller TeilnehmerInnen wurde von so genannten »Mini-Arbeitspaketen« Gebrauch gemacht. Diese sollten als erstes Instrument der Datenerfassung über Qualifikationen dienen. Es handelte sich dabei um Formulare, in denen die potenziellen KundInnen, nach dem sie einer Datenweitergabe an die Bundesagentur für Arbeit zustimmten, u. a. Angaben zur Schul- und Berufsausbildung und zur Berufserfahrung eintrugen. Auf Basis dieser Formulare sollten eine Vorauswahl getroffen und in einer anschließenden Erstberatung eine endgültige Entscheidung über die Teilnahme getroffen werden. Wenngleich die Mini-Arbeitspakete einen groben Überblick gaben, konnten sie die Datenerhebung im Erstgespräch nicht ersetzen. Aufgrund von fehlerhaften Angaben bei den Formularen suchten die Vermittlungsfachkräfte einiger Agenturen für Arbeit zudem die Gemeinschaftsunterkünfte der Flüchtlinge zur Unterstützung auf und führten dort auch Informationsveranstaltungen durch.<sup>46</sup>

Mit dem an die Identifizierung anschließenden Erstgespräch kam für den Personenkreis der geflüchteten Menschen auch das so genannte »4-Phasen-Modell« (4PM) zur Anwendung. Al-

<sup>45</sup> Vgl. Büschel et al. 2015 und Aumüller 2016.

<sup>46</sup> Vgl. Büschel et al. 2015 und Aumüller 2016.

lerdings sollten Spezifika, die sich für diesen Personenkreis ergeben, Berücksichtigung finden, indem beispielsweise der Spracherwerb als Handlungsstrategie in das Modell integriert wurde. Auch die Anerkennungs- und Kompetenzfeststellungsverfahren bildeten sich im 4PM ab. Besonderheiten ergaben sich auch daraus, dass die Geflüchteten oft weniger an Qualifizierung als an Vermittlung interessiert waren, eine Qualifizierung während einer Beschäftigung daher eine mögliche Strategie darstellte. Die Beratungskonzeption als weiteres Element des regulären Vermittlungs- und Beratungsprozesses wurde um spezielle Module (z.B. Modul »Interkulturelle Kompetenz«) erweitert.

## Ergebnisse und Beurteilung

Ein wesentliches Ziel der Initiative war es, Erfahrungen über Faktoren zu sammeln, die für den Erfolg einer frühzeitigen Integration von Geflüchteten wesentlich sind (organisatorische Aufstellung, erfolgreiche Zusammenarbeit, finanzielle / personelle Mittel, gesetzliche Regelungen). Dazu wurde das Modellprojekt vom IAB wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Im Rahmen einer Befragung wurde es von den Arbeitsmarktakteuren überwiegend positiv bewertet, wenngleich sich das ursprüngliche Ziel einer schnellen, qualifikationsadäquaten Vermittlung als unrealistisch erwies. In den Jahren 2014 und 2015 nahmen an dem Projekt rund 1.400 Personen teil. Von den etwas über 1.100 TeilnehmerInnen bis Ende Oktober 2015 konnten knapp 70 Integrationen in Beschäftigung und knapp 30 Übergänge in Ausbildung erreicht werden.<sup>47</sup>

Im Zuge der Evaluierung wurden Faktoren identifiziert, die den Erfolg des Projektes wesentlich mitbestimmen:

- **Netzwerkarbeit:** Als ein wesentlicher Erfolg des Projektes wurde die Netzwerkarbeit ausgewiesen. Netzwerkpartner waren dabei die Kooperationspartner BAMF und die Bleiberechtsnetzwerke, aber auch das Jobcenter und weitere Behörden, das IQ-Netzwerk,<sup>48</sup> Bildungsträger, Verbände und privatwirtschaftliche Organisationen. Dabei wurde die gute Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern hervorgehoben. So wurden die Mitarbeitenden der Agenturen für Arbeit im Rahmen von Schulungen der Bleiberechtsnetzwerke über das Asyl- und Aufenthaltsrecht informiert.
- **Individuelle Betreuung:** Zudem wurde einer individuellen Betreuung eine große Bedeutung zugeschrieben, wobei ein Betreuungsschlüssel von 70 Asylwerbenden pro Betreuerin / Betreuer empfohlen wurde.

<sup>47</sup> Vgl. Dietz / Trübsetter 2016.

<sup>48</sup> Die Aufgaben des IQ-Netzwerkes, welches sich aus den Fachstellen auf Bundesebene sowie 16 Landesnetzwerken zusammensetzt, umfassen eine Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen zur vollen Anerkennung ausländischer Qualifikationen und zur Arbeitsmarktintegration sowie den Ausbau von interkulturellen Kompetenzen bei Arbeitsmarktakteuren und KMUs. Sowohl das IQ-Netzwerk als auch die Bleiberechtsnetzwerke (jetzt: IvAF-Netzwerke) können durch ihre jahrelange Praxis, erfahrenes Personal sowie bewährte Netzwerkstrukturen als Partner einen Beitrag leisten.

- **Berücksichtigung der hohen Qualifikationsanforderungen:** Für die eingesetzten VermittlerInnen bzw. BeraterInnen der Agenturen für Arbeit erwiesen sich die Qualifikationsanforderungen als hoch. Neben sprachlichen Kenntnissen war ein Grundlagenwissen in den Bereichen »Asylrecht«, »Aufenthaltsrecht« und »Förderrecht« ebenso wichtig wie der Umgang mit Netzwerken. Diesbezüglich wurden Qualifizierungsmodule entwickelt.<sup>49</sup>
- **Berücksichtigung der Arbeitgeberseite:** Als ein weiterer Erfolgsfaktor für die Vermittlung der geflüchteten Menschen erwies sich die Arbeitgeberseite. Der Zurückhaltung der Arbeitgeber aufgrund von arbeitsrechtlichen Unsicherheiten (z. B. bezüglich der Vorrangprüfung) musste durch eine Aufklärung über rechtliche Bestimmungen sowie eine interkulturelle Sensibilisierung begegnet werden.

Daneben wurden auch Verbesserungsbedarfe, so z. B. bei den Deutschkursen, geortet. Die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) angebotenen Integrationskurse standen zunächst für Asylwerbende nicht zur Verfügung (mittlerweile sind diese für Asylwerbende mit guter Bleibeperspektive geöffnet). Insofern ergab sich für Menschen ohne Sprachkenntnisse eine Angebotslücke. Zudem sollten die Anerkennungsverfahren beschleunigt und Verfahren für die Kompetenzermittlung und Zertifizierung von informellen Kenntnissen entwickelt werden.

In diesem Kontext wurde das Arbeitsmarktprodukt »Perspektiven für Flüchtlinge« (PerF) aus den Erfahrungen mit dem Modellprojekt heraus entwickelt. U. a. zielt dieses Programm darauf ab, Möglichkeiten für eine zertifikatsorientierte Berufserprobung zu schaffen. Das Angebot ist für eine Dauer von zwölf Wochen vorgesehen und setzt sich aus drei Phasen zusammen. In der ersten Phase werden die TeilnehmerInnen über Arbeitsbedingungen, berufliche Anforderungen und Normen in Deutschland aufgeklärt und über mögliche Anerkennungen der im Ausland erworbenen Abschlüsse informiert. Die zweite Phase dient einer sechswöchigen Berufserprobung in einem Echtbetrieb zur berufspraktischen Kompetenzfeststellung. Die Bearbeitung von Bewerbungsunterlagen sowie die Unterstützung der Arbeitsuche sind Ziele der letzten Phase. Begleitend über alle Maßnahmen hinweg werden berufsbezogene Sprachkenntnisse vermittelt.<sup>50</sup>

## 2.7.2 Integration Points

Im Rahmen des Modellprojektes »Early Intervention« wurde von den Vermittlungsfachkräften der Agenturen für Arbeit trotz positiver Erfahrungen mit den KooperationspartnerInnen eine bessere Zusammenarbeit intern (Berufsberatung, Arbeitgeberservice) sowie extern gefordert. Insbesondere aufgrund eines Rechtskreiswechsels wurde die Bedeutung einer externen Zusam-

<sup>49</sup> Vgl. Büschel et al. 2015.

<sup>50</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit 03/2017.

menarbeit hervorgehoben. Mit dem Abschluss des Asylverfahrens erfolgt ein Rechtskreiswechsel von der Arbeitslosenversicherung in die Grundsicherung und die Verantwortung für Förderungsmaßnahmen wandert von den Agenturen für Arbeit zu den Jobcentern, wobei letztere im Sinne einer schnellen Arbeitsmarktintegration andere Ziele verfolgen können.<sup>51</sup>

Die Idee, neben einem bereichsübergreifenden ExpertInnenteam in den Agenturen auch eine rechtskreisübergreifende Organisationsstruktur zu entwickeln, wurde in einigen Ländern bereits verwirklicht.<sup>52</sup> In Nordrhein-Westfalen existieren z. B. seit Anfang 2016 so genannte »Integration Points« flächendeckend. Diese fungieren als institutionelle Anlaufstelle zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten, indem die Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Kommunen, Auslandsbehörden, leistungsgewährende Stellen für Asylwerbende, Jugendämter, Industrie- und Handelskammern und weitere Institutionen, wie z. B. das IQ-Netzwerk, »unter einem Dach« (bzw. manche NetzwerkpartnerInnen über regelmäßige Treffen eingebunden) sind. Auf diese Weise werden kurze Wege geschaffen und eine Bündelung bestehender Angebote und Maßnahmen erreicht. Insbesondere den Ausländerbehörden wird neben den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern eine hohe Bedeutung zugeschrieben, weil diese zeitnah Transparenz über die Zugangsmöglichkeiten der Geflüchteten in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt schaffen. Die Integration Points nehmen somit eine Lotsenfunktion ein, indem entschieden wird, ob bei keiner Möglichkeit einer zeitnahen Integration Qualifizierungen der KundInnen durch den Integration Point oder im Regelprozess erfolgen.

Gemeinsame qualitative Ziele sollen von den Institutionen festgelegt, die Instrumente abgestimmt eingesetzt, begonnene Maßnahmen auch bei einem Rechtskreiswechsel fortgesetzt und aus Mitteln des Rechtskreises der Arbeitslosenversicherung finanziert werden. So findet auch eine Übergabe der Integrationspläne statt, die von den alten und neuen BetreuerInnen telefonisch oder persönlich besprochen werden.

Generell haben Personengruppen mit Aufenthaltsgestattung, einem humanitären Aufenthaltstitel oder mit einer Duldung Zugang zu den Integration Points, gezielt akquiriert werden aber nur solche, bei denen ein dauerhafter Aufenthalt erwartet wird. Befinden sich KundInnen schon länger in der Regelbetreuung, ist eine Überstellung in die Integration Points aber nicht vorgesehen. Bei der Identifizierung der KundInnen spielen wie auch beim Modellprojekt »Early Intervention«, das BAMF, die Ausländerbehörden und die Träger von Unterbringungseinrichtungen eine große Rolle. Auch mehrsprachige Flyer bilden eine Möglichkeit, um Geflüchtete auf die Dienstleistungen der Integration Points aufmerksam zu machen.

Ein Übergang vom Integration Point in die Regelorganisation ist dann vorgesehen, wenn eine Betreuung im Integration Point keinen Mehrwert mehr schafft. Für eine erfolgreiche Übergabe sind dabei gepflegte Datensätze eine Grundvoraussetzung.<sup>53</sup>

---

51 Vgl. Büschel et al. 2015 und Aumüller 2016.

52 Die Bündelung der rechtskreisübergreifenden Leistungen für den Personenkreis der geflüchteten Menschen erfolgte nach dem Vorbild der seit 2010 bestehenden Jugendberufsagenturen.

53 Vgl. RD NRW der Bundesagentur für Arbeit 2015.

Es liegt im Ermessensspielraum der einzelnen Integration Points, wie lange die Geflüchteten dort verbleiben: Manche Stellen verfügen über fixe Zeitschienen (z.B. sechs Monate oder ein Jahr), manche betreuen die geflüchteten Personen solange, bis ihre Sprachkenntnisse das Niveau B1 erreicht haben.

Die ExpertInnen beurteilen die Entscheidung für die Einrichtung der Integration Points als positiv. Ähnliche Modelle, die auch dem Prinzip eines One-Stop-Shops folgen, wurden auch in anderen Bundesländern eingeführt, so beispielsweise das Projekt »W.I.R. – work and integration for refugees« in Hamburg.<sup>54</sup>

### 2.7.3 Lessons learnt

Der steigenden Zahl an AsylwerberInnen begegneten die Agenturen durch ein frühzeitiges Eingreifen bereits bei laufendem Asylverfahren. Auf freiwilliger Basis werden die Geflüchteten beispielsweise in den Ankunftscentren in Gruppen über das Angebot der Bundesagentur für Arbeit informiert. Zudem wird eine Ersterhebung von Daten über berufliche Qualifikationen und Erfahrungen vorgenommen. Darüber hinaus wurden Tools entwickelt, welche zur Überwindung von Sprachbarrieren beitragen sollen. Beispielhaft dient die App »Ankommen« dazu, Asylwerbenden Fragen bezüglich Ausbildung, Arbeit und Sprachkurse in verschiedenen Sprachen zu beantworten.<sup>55</sup> Den Fachkräften steht in den Dienststellen zudem eine Dolmetsch-Hotline zur Verfügung.

Mangelnde Sprachkenntnisse erschwerten im Modellprojekt »Early Intervention« eine qualifikationsadäquate Integration. Ein flächendeckendes Angebot an Sprachkursen stellt daher einen wesentlichen Faktor für den Vermittlungserfolg dar.

Mit Blick auf die Vielzahl an Akteuren, die am Prozess beteiligt sind, ist eine enge Zusammenarbeit für einen Integrationserfolg unumgänglich, die ein abgestimmtes, auf die individuellen Handlungsbedarfe ausgerichtetes und zügiges Setzen von Maßnahmen ermöglicht. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierender Daten- und Informationsaustausch. Um vom gesamten Know-how, der in den Integrationsprozess eingebundenen Akteure zu profitieren, ist eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit nicht nur intern bedeutend, sondern eine solche ist auch extern von großer Wichtigkeit. Neben einem funktionierenden Datenaustausch ist auch eine geeignete Datenbasis bedeutend. Über Auswertungen für den Personenkreis der geflüchteten Menschen können in der Folge Entscheidungen auf Basis von Analysen getroffen werden.

Integrationen wurden im Rahmen des Modellprojektes überwiegend in Berufe mit geringeren Qualifikationserfordernissen erreicht. Im Sinne einer nachhaltigen Integration sind nach Möglichkeit auch Qualifizierungsmaßnahmen durchzuführen. Aufgrund von angebots- und

---

54 Vgl. Aumüller 2016.

55 Vgl. Bundesagentur für Arbeit 03/2017.

nachfrageseitigen Gegebenheiten werden aber in vielen Fällen keine Berufsqualifizierungen realisiert. Über Weiterbildungsberatungen und berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen sollten auch für den Personenkreis der Geflüchteten Vermittlungen in qualifizierte Tätigkeiten erreicht werden.

Schulungsmaßnahmen für die Vermittlungsfachkräfte sind ein weiteres Erfolgskriterium, um den hohen Anforderungen an interkulturellen und aufenthaltsrechtlichen Kompetenzen, die mit der Betreuung von geflüchteten Menschen verbunden sind, gewachsen zu sein.

## 2.8 Zusammenfassende Betrachtung

Den Begriff »Early Intervention« fassen die ExpertInnen unterschiedlich weit. Einige Mitarbeitende sehen die Durchführung von Fördermaßnahmen als ein Element von Early Intervention, andere die präventive Berufsberatung bereits in der Schule. Dennoch besteht ein weitgehender Konsens darin, dass das rasche Sammeln aller relevanten Daten und eine möglichst frühzeitige Segmentierung in leicht und schwer vermittelbare Personen die Kernelemente einer Early-Intervention-Strategie sind.

Durch das 4-Phasen-Modell wurde die Early-Intervention-Strategie in die Vermittlungs- und Beratungsprozesse integriert. Schon in der ersten Phase des Profiling kommt es zu einer KundInnensegmentierung, in der zweiten Phase werden Zielvereinbarungen getroffen, für die in der dritten Phase beschlossenen Handlungsstrategien sind Zeitfenster festzulegen. In der vierten Phase der Umsetzung ist im Folgegespräch eine Überprüfung des Profiling, der Ziele und Strategien vorgesehen. Der Prozess wird durch ein bedarfsgerechtes EDV-System unterstützt.

Das zentrale Erstgespräch kann nach Terminvereinbarung, aber auch über den Sofortzugang ohne Termin erfolgen, wenn KundInnen persönlich vorsprechen. In diesem können ohne zeitliche Verzögerung eine Segmentierung der KundInnen vorgenommen und entsprechende Maßnahmen (z. B. Vermittlungstätigkeiten, Weiterleitung zu Fachdiensten) eingeleitet werden.

Hinzu kommt die verpflichtende Arbeitsuchendmeldung. Hier soll die »Aktionszeit« bestmöglich genutzt werden, sodass die Arbeitslosigkeit trotz Kündigung vermieden werden kann und es zu einem nahtlosen Übergang von einer zur nächsten Beschäftigung kommt. Die Kündigungsfrist kann somit bereits für ein Erstgespräch, ein Profiling und die Datenerfassung genutzt werden. Positive Aspekte der verpflichtenden Arbeitsuchendmeldung sind der Zeitgewinn sowie die Sicherheits- und Erinnerungsfunktion dieser. Probleme ergeben sich durch die mangelnde zeitliche Flexibilität der Noch-Beschäftigten für ein Erstgespräch, den bürokratischen Aufwand, die Ressourcenbindung für nicht-notwendige Fälle sowie die Belastung des Beratungsverhältnisses durch die drohenden Sanktionen.

Neben den genannten Elementen entlang des Geschäftsprozesses, welche ein rasches Handeln ermöglichen, wurden in Deutschland weitere Projekte durchgeführt, die dem Early-Intervention-Prinzip folgen. Die Erprobung und flächendeckende Einführung dieser Initiativen decken weitere Erfolgsfaktoren auf.

INGA und ihre Vorgängerprojekte konnten aufgrund ihrer Wirkungen auf die Arbeitslosigkeitsdauer und Integrationschancen überzeugen. Im Rahmen dieser Initiativen wurden gleich mehrere Elemente getestet. Die Betreuung in internen Integrationsteams, der niedrige Betreuungsschlüssel und eine hohe Kontaktdichte waren dabei kennzeichnend. Zudem zeigt INGA Vorteile einer ganzheitlichen Betreuung gegenüber der Beauftragung von externen Trägern. Dadurch konnten Schnittstellenprobleme vermieden und Doppelgleisigkeiten verhindert werden. Angesichts der Aufgabenerweiterung für die Fachkräfte waren eine entsprechende Qualifizierung und ein weitgehender Handlungsspielraum bedeutend.

Auch mit der Einführung der Weiterbildungsberatung (WBB) wurde es den Fachkräften in Deutschland ermöglicht, einen verstärkten Fokus auf Beratungsleistungen zu legen. Die Beratungsdienstleistung im Rahmen der WBB wurde dabei als Ergänzung und nicht als Ersatz der Arbeitsvermittlung betrachtet, nicht zuletzt da die WeiterbildungsberaterInnen über vertieftes Wissen über Berufsfelder, Qualifizierungsthemen und Fördermöglichkeiten auch außerhalb der Bundesagentur verfügten. Zudem konnten die BeraterInnen in der WBB im Vergleich zu den VermittlerInnen der Beratung mehr Zeit widmen. Dabei verdeutlichte die Evaluierungsstudie das präventive Element von Beratungsleistungen, da diese insbesondere von Personen mit brüchigen Erwerbsbiographien und solchen ohne formalen Bildungsabschluss in Anspruch genommen werden.

Nicht zuletzt der durch den Strukturwandel verursachte Abbau von Arbeitsplätzen (vor allem im Bereich der Hilfskräfte) hat zu prekären Arbeitsplätzen und einer hohen Arbeitslosenquote bei Personen ohne Berufsabschluss geführt. Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration durch (Teil-)Qualifizierungen dieses Personenkreises abzielen und damit zukünftige Erwerbsbrüche und Arbeitslosenzeiten verhindern, sind damit ebenfalls Teil eines Early-Intervention-Ansatzes. Dabei sind Initiativen essenziell, die das Bewusstsein für Qualifizierungen bei den KundInnen sowie bei den Fachkräften erhöhen. ExpertInnen aus Deutschland erkennen ein Umdenken hin zu einer stärkeren Betonung der Qualifizierung, wenn dadurch eine dauerhafte Integration ermöglicht wird. Hier wird deutlich, dass Early Intervention nicht auf eine schnelle Vermittlung um jeden Preis reduziert werden darf, sondern verstärkt das nachhaltige Element der Interventionen in den Vordergrund rückt. Ein Fokus wird dabei insbesondere auf Berufsabschlüsse gelegt, bei denen ein regionaler Bedarf besteht.

Insbesondere bei Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau sind Qualifizierungsmaßnahmen mit hohen Kosten und einem hohen Abbruchsrisiko verbunden. Daher sehen die Projekte Begleitmaßnahmen vor, welche die Teilnehmenden entlang der Weiterbildung begleiten (umschulungsbegleitende Hilfen) oder finanzielle Anreize für den Abschluss schaffen. Unsicherheiten über das Einkommen während der Maßnahme sind allerdings nur ein Aspekt, der Personen an der Teilnahme hindert. Auch der finanzielle Vorteil von Bildungsabschlüssen ist vielen Personen nicht bewusst. In »Erstausbildung junger Erwachsener« wurden daher Einkommensrechner, Medien und Messeveranstaltungen zur Aufklärung eingesetzt. Die untersuchten Projekte in Deutschland machen deutlich, welche Vorteile, aber auch welche Herausforderungen mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden sind.

Zahlreiche Erkenntnisse wurden auch aus dem deutschen Projekt »Early Intervention« gewonnen. Mit Blick auf die gestiegene Anzahl an geflüchteten Menschen besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass eine frühzeitige Nutzung der Arbeitsmarktpotenziale wesentlich ist, um eine Integration dieser Personen zu erreichen. In Deutschland wurden durch das Projekt und zeitgleich mit dem Projekt die dazu notwendigen Weichen gestellt. Der Einsatz von Förderinstrumenten bereits bei laufendem Asylverfahren ermöglicht es, die kritische Zeit zu Beginn zu nützen und dadurch eine mögliche auftretende Demotivation zu verhindern. Der frühe Ansatz wird dadurch verstärkt, dass die Fachkräfte bereits in den Ankunftszentren präsent sind. Über den Zeitgewinn hinaus wurden noch weitere Erfolgsfaktoren ausgemacht, die für eine rasche Integration erforderlich sind. Als bedeutend wurde die Netzwerkarbeit befunden. Institutionalisiert wurde diese mit den Integration Points und einer Politik »unter einem Dach«. Dadurch kumuliert Expertise an einem Ort, was aufgrund der hohen Bedeutung qualifizierter Fachkräfte für den Personenkreis der geflüchteten Personen als besonders vorteilhaft zu beurteilen ist. Zudem wird dadurch ein funktionierender Daten- und Informationsaustausch sichergestellt.

Allen Projekten ist gemein, dass diese nur dann erfolgreich sind, wenn sie bei den richtigen Personengruppen zum richtigen Zeitpunkt ansetzen. Damit schließt sich der Kreis zur Segmentierung der KundInnen als zentrales Element des Early-Intervention-Ansatzes.

### 3 Early Intervention in Österreich

Der Early-Intervention-Ansatz wird in Österreich explizit in der Bundesrichtlinie des AMS ausgewiesen. Unter Early Intervention wird dabei »(...) ein frühzeitiges (ab dem ersten Tag der Vormerkung aus einer Beschäftigung oder einer Schulung), zielgerichtetes und problemorientiertes Setzen von Aktivitäten (Vermittlung, Beratung, Förderung)« verstanden. Und weiter: »Als zeitliche Vorgabe für Early Intervention sind die ersten 90 Tage der Vormerkung definiert. Durch gezielte Early Intervention soll die Arbeitslosigkeit so kurz wie möglich dauern.«<sup>56</sup>

In der weiteren Folge sind in der Richtlinie Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung von Early Intervention aufgelistet. Innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt der Arbeitslosigkeit sind relevante Daten zu sammeln, ein Erst-Matching (wenn eine sofortige Vermittlung für sinnvoll gehalten wird) durchzuführen und eine Eigeninitiative zu vereinbaren.<sup>57</sup> Innerhalb von drei Wochen sind ein aktuelles und vollständiges Inserat zu formulieren und Lebensläufe zu sichten und zu speichern. Weitere Punkte betreffen eine rasche Segmentierung, kurze Betreuungsintervalle und das regelmäßige Matching. Bei erhöhtem Betreuungsbedarf oder der Zugehörigkeit zu einer besonderen KundInnengruppe (Jugendliche, Ältere, WiedereinsteigerInnen, AusländerInnen, Menschen mit Behinderung) sind eine Weiterbetreuung in der Beratungs-Zone und der frühzeitige Einsatz von Förderinstrumenten (bzw. Interventionen) vorgesehen.

Im Rahmen dieser Richtlinie wird der Begriff »Early Intervention« bereits eingegrenzt und bezieht sich auf die zuvor als am »engsten« bezeichnete Definition. Davon abweichend ziehen einige der befragten ExpertInnen auch einen präventiveren Ansatz, insbesondere bei dem Personenkreis der Jugendlichen, mit ein.

Indirekt findet die Early-Intervention-Strategie auch im Leitbild des AMS Eingang: »Das AMS (...) bringt Arbeitssuchende und Arbeitgeber zusammen [Arbeitnehmerorientiertes und Arbeitgeberorientiertes Service] und sorgt dafür, dass Arbeitslosigkeit nicht länger dauert, als es die Arbeitsmarktverhältnisse bedingen.«<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Bundesrichtlinie Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen – BGS/SFA/0502/9246/2017, Seite 15.

<sup>57</sup> In der Praxis werden Neuzugänge auch zu einer Erstinformationsveranstaltung eingeladen, wobei für KundInnen mit spezifischen Problemlagen, wie z.B. WiedereinsteigerInnen und ältere Personen, spezielle Veranstaltungen vorgesehen sein können.

<sup>58</sup> Geschäftsbericht 2016 des AMS Österreich.

Ähnlich wie in Deutschland werden auch in Österreich die wesentlichen Elemente von Early Intervention in einer frühestmöglichen Segmentierung und einer raschen, passgenauen Intervention gesehen, und zwar mit dem Ziel einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. Im Rahmen der Segmentierung sollen Jobready-Personen mit hohem Selbsthilfepotenzial und Personen mit Vermittlungshemmnissen identifiziert werden. In der Folge können zwei Ansätze unterschieden werden:

- Maßnahmen und Incentives für Jobready-Personen, und zwar mit dem Ziel einer schnellen Vermittlung und Reintegration auf dem Arbeitsmarkt;
- Maßnahmen für Personen mit Vermittlungshemmnissen, und zwar mit dem Ziel einer frühzeitigen Diagnose der Problemlagen und entsprechenden Intervention (z.B. durch Qualifizierungsmaßnahmen).

Organisatorischer Rahmen ist das 3-Zonen-Modell des Service für Arbeitsuchende (SfA). In der Info-Zone wird anonym über den Arbeitsmarkt, Berufe und offene Stellen informiert. Die Segmentierung erfolgt grundsätzlich in der Service-Zone. Neben der Betreuung von KundInnen mit klarem Berufswunsch, ausreichender Qualifikation und Eigeninitiative erfolgt in der Service-Zone die Existenzsicherung. Von der Service-Zone aus werden KundInnen mit Bedarf nach besonderer Unterstützung, bzw. wenn die Vermittlungsversuche erfolglos bleiben, der Beratungs-Zone zugewiesen, in der verstärkt arbeitsmarktpolitische Interventionen durchgeführt werden. Bei bestimmten KundInnengruppen mit vorab definiertem Beratungsbedarf (z.B. Wiedereinsteigende, ältere Personen und Reha-KundInnen) ist eine sofortige Überweisung zu SpezialistInnen in der Beratungs-Zone vorgesehen.

Early Intervention wird damit grundsätzlich durch die Aufgaben der Service-Zone verwirklicht, welche in einer raschen KundInnensegmentierung und der Einführung von Vermittlungsaktivitäten liegen. Dieser Segmentierung gehört auch die Entscheidung an, ob es sich um KundInnen mit großem Selbsthilfepotenzial handelt, für die ein Umstieg auf eine Online-Betreuung möglich ist. Zudem soll eine frühzeitige Diagnostik dahingehend erfolgen, ob die KundInnen erhöhten Beratungs- und Betreuungsbedarf haben.

Im Hinblick auf Early Intervention im Rahmen des Zonen-Modells wurden von den ExpertInnen verschiedene Problemfelder aufgeworfen. In der Service-Zone gilt es zunächst die Existenzsicherung abzuwickeln. Zudem sollen Jobready-Personen rasch auf eine freie Stelle vermitteln werden. Damit vereint die Service-Zone zwei unterschiedliche Agenden: die Anweisung der Leistungen und die vermittlerische Betreuung.

Dann ist da noch die Schlüsselrolle der Service-Zone bei der Segmentierung der KundInnen. Personen mit Vermittlungshemmnissen sollen rasch identifiziert und in die Beratungs-Zone überwiesen werden. Dies bedeutet eigentlich eine Aufgabenüberfrachtung, und die MitarbeiterInnen der Service-Zone sollten verschiedene Dienstleistungen anbieten, die nur schwer von einer Person erbracht werden können. Denn für eine erfolgreiche Segmentierung braucht es diagnostische Fähigkeiten, um KundInnen mit erhöhtem Betreuungsbedarf zu identifizieren, auch wenn keine evidenten Problemlagen vorliegen. Fachkräfte in der Service-Zone müssen

aber grundsätzlich kein derartiges spezialisiertes Wissen aufweisen. Zudem ist darauf zu achten, dass nicht nur objektive Kriterien bei der Entscheidung, ob eine Person jobready ist oder nicht, zählen, sondern auch die Wünsche der KundInnen Berücksichtigung finden. Beispielsweise kann eine sehr gut ausgebildete Person, die lange in einem Betrieb gearbeitet hat, zwar auf den ersten Blick jobready sein, die unerwartete Kündigung die Person aber aus der Bahn geworfen haben. Dann braucht diese möglicherweise Zeit und Unterstützung für eine Neuorientierung.

Ebenfalls kritisch wird die starke Orientierung des Geschäftsprozesses am Zeitablauf hervorgehoben, wonach ein Übergang in die Beratungs-Zone und damit eine umfassende Betreuung und die Bereitstellung spezifischer Serviceleistungen meist erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit erfolgt. Damit wird der Geist von Early Intervention konterkariert.

Bei bestimmten Personengruppen kommt das Prinzip von Early Intervention verstärkt zur Anwendung. Insbesondere sind hier die Jugendlichen zu nennen, bei denen ein präventiverer Ansatz gelebt wird. Durch die Ausbildungsgarantie bis 25 wird der nachhaltigen Integration am Arbeitsmarkt gegenüber der raschen Vermittlung Vorrang gegeben. Fokus liegt auf der Potenzialerschließung der Jugendlichen über Qualifizierungsmaßnahmen. Zudem kommt bei den Jugendlichen eine eigene Organisationsform zum Tragen, indem solche ohne Lehre bzw. ähnlicher Ausbildung von Beginn an in der Beratungs-Zone betreut werden. In Wien werden die Jugendlichen bis 21 Jahre sogar in einer eigenen Regionalen Geschäftsstelle des AMS betreut. Jene mit Lehre oder ähnlicher bzw. höherer Ausbildung werden in der Service-Zone, alle anderen von Beginn an in der Beratungs-Zone des »AMS Jugendliche« betreut.

Auch bei Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten kommt Early Intervention zum Tragen, da vor dem Versuch einer Vermittlung ein Kompetenzcheck im Hinblick auf eine berufliche Integration bei der Zielgruppe durchgeführt wird; hierbei werden die beruflichen Kompetenzen der Personen erfasst, über die Arbeitswelt in Österreich und über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen beraten. In Wien hat das AMS z.B. eine eigene Einheit für die Zielgruppe eingerichtet, die direkt beim Österreichischen Integrationsfonds angegliedert ist. Diese betreut Neuzugänge, bis sie ein Deutschniveau A2 erreicht haben und den Kompetenzcheck durchgeführt haben. Erst dann werden sie an die Beratungs-Zonen in den Regionalen Geschäftsstellen des AMS überwiesen.

Auch andere Personengruppen, wie z.B. Wiedereinsteigerinnen oder Reha-KundInnen, werden direkt an spezialisierte Beratungskräfte verwiesen.

### **3.1 Early Intervention am Beispiel regionaler Ansätze**

Die Umsetzung von Early Intervention variiert zum Teil auf Ebene der Bundesländer und Regionen. Dabei werden die Vorgaben für die Early-Intervention-Strategie, deren Rahmen die Bundesrichtlinie bildet, auf Landesebene weiter konkretisiert. Heterogene Rahmenbedingungen, wie z.B. die Arbeitslosigkeitsstruktur und das Arbeitslosigkeitsmuster der KundInnen, also z.B. ein hoher oder umgekehrt niedriger Anteil an Saisonarbeitslosigkeit, erfordern die

Möglichkeit zur Schwerpunktsetzung auf Länderebene. Daher ist Early Intervention aufgrund der Arbeitsmarktstruktur auch nicht in allen Bundesländern prioritär, insbesondere nicht in solchen mit hoher Arbeitslosigkeit wie in Wien.

Innerhalb der Bundesländer sind auch die Regionalen Geschäftsstellen unterschiedlich organisiert. Die Landesgeschäftsstellen arbeiten dabei mit den Regionalen Geschäftsstellen eng zusammen, wie die Befragung der ExpertInnen zeigte. So ist Early Intervention ein Prinzip im Prozess der Betreuung, die genauen Inhalte des Prozesses sind variabel. Im Folgenden werden exemplarisch einige Beispiele regionaler Initiativen kurz skizziert.

### **Entlastung der Service-Zone**

Zur Entlastung der Service-Zone wurden in einigen Bundesländern die verschiedenen Leistungen für die KundInnen personell getrennt. In Wien wurde in einzelnen Regionalen Geschäftsstellen eine Trennung der Arbeitslosenversicherung von der Service-Zone pilotiert. In der Service-Zone werden dort zudem nur schnell vermittelbare KundInnen betreut, andere Personenkreise werden vom ersten Tag an in der Beratungs-Zone aufgenommen. Damit wird ein schnellerer Übergang von der Service-Zone in die Beratungs-Zone verwirklicht. Zudem soll der Service-Zone durch die Datenerhebung in der Info-Zone mehr Zeit für das Erstgespräch gegeben werden.

Ähnlich wurden in einigen Tiroler Geschäftsstellen Vermittlungsteams etabliert, deren Ziel es ist, die KundInnen möglichst rasch zu vermitteln bzw. hinsichtlich einer Umschulung und Nachschulung zu beraten. Die Service-Zone wird damit in eine Vermittlung und eine reine Leistungsabwicklung getrennt. Eine ähnliche Trennung (in ein Front- und ein Backoffice) zur Entlastung der Fachkräfte in der Service-Zone wurde auch in der Steiermark realisiert.

In Niederösterreich wurde der Fokus auf das Erstgespräch gelegt und mit den Geschäftsstellen Tools erarbeitet. Es gibt einen Fragenkatalog, durch den Erwartungen und Wünsche der KundInnen, aber auch Unsicherheiten sowie Notwendigkeiten identifiziert werden sollen. Auch gibt es eine Anleitung für die Ablaufschritte zur Arbeitsvermittlung, im Prozess selbst sind die Geschäftsstellen aber frei. So verweisen manche Regionale Geschäftsstellen bei Unklarheiten sofort in die Beratungs-Zone, in anderen wird ein weiteres Gespräch in der Service-Zone vereinbart.

### **Zonenübergreifende Zusammenarbeit**

In einigen Regionalen Geschäftsstellen in verschiedenen Bundesländern wurde der »klassische« organisatorische Ablauf in den drei Zonen in unterschiedlicher Form aufgebrochen. Beispielsweise wurden so genannte »Info-Cafés« in einer Geschäftsstelle in Salzburg eingerichtet. In Besprechungsräumen stellen die KundInnen ihren Antrag, erhalten Informationen über Bewerbungen und haben direkten Zugang zu einem / einer MitarbeiterIn des Service für Unternehmen (SfU), von dem / der sie gegebenenfalls ein Matching erhalten. In einer weiteren Geschäftsstelle in Salzburg wird die Service-Zone insofern unterstützt, als den Fachkräften eine Liste zur Verfügung gestellt wird, auf der sich Mangelberufe befinden. Mitarbeitende mit

geringer Beratungserfahrung können diese Liste heranziehen, um für die aufgelisteten Berufe eine unmittelbare Vermittlung durchzuführen.

In Regionalen Geschäftsstellen in Oberösterreich wurden Teams eingerichtet, die sich aus Mitarbeitenden des Service für Arbeitsuchende (SfA) und des Service für Unternehmen (SfU) zusammensetzen. In diesen Teams werden die im Gespräch gesammelten Datensätze der Neuzugänge auf Vollständigkeit und Verständlichkeit geprüft (»Erstkontaktcheck«). Ziel ist in weiterer Folge die Optimierung dieser Datensätze, damit die Vermittlung erleichtert und die Beratung angepasst werden kann. Zudem trägt dies zur Kompetenzentwicklung der BeraterInnen hinsichtlich des Erstgesprächs bei, da diese das Bewusstsein dafür entwickeln, welche Informationen in diesem eingeholt werden sollen.

Dadurch wird auch die Bedeutung der Datenqualität für eine frühzeitige Segmentierung und damit für Early Intervention verdeutlicht. Eine prozessübergreifende KundInnenbetreuung zur Ausschöpfung von Synergieeffekten wurde von den ExpertInnen generell als sehr zielführend bewertet und wird in manchen Regionen laut Angaben auch stark forciert. Maßnahmen sollen sich dadurch verschränken und Qualitätskriterien (z. B. Datenerfassung) festgelegt werden. Aufgrund möglicher unterschiedlicher Ziele (z. B. Arbeitsaufnahme für Ältere im SfA vs. Steigerung des Marktanteiles im SfU) wird dabei eine Zusammenführung der Zielvorgaben und eine verstärkte Kommunikation als wesentlich erachtet. Auch in der Bundesrichtlinie wird die Bedeutung einer Kooperation betont: »Die Qualität der Vermittlung ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die KundInnenzufriedenheit, die nur durch eine abgestimmte Zusammenarbeit beider Kernprozesse zu erreichen ist.«<sup>59</sup>

Ein Beispiel für eine Maßnahme für Jobready-Personen ist das Programm »Jobtreff« bei drei Regionalen Geschäftsstellen in Wien. Hier finden Treffen mit Coaches und kürzlich arbeitslos gewordenen Personen statt. Dabei handelt es sich um Arbeitslose ab dem 25. Lebensjahr, die ausreichende Befähigungen und Kompetenzen aufweisen und deren vorrangiges Ziel die Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses im bereits ausgeübten Arbeitsfeld ist. Im Rahmen des Programmes wird eine Liste von Unternehmen erstellt, bei denen die arbeitslosen Personen gern arbeiten würden, anschließend werden diese Unternehmen kontaktiert. Zudem bietet das Programm Unterstützung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und bei der Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche.<sup>60</sup>

### **Zusammenarbeit der Geschäftsstellen des AMS**

Bei der konkreten Ausgestaltung von Early-Intervention-Maßnahmen ist eine enge Zusammenarbeit der Landesgeschäftsstellen mit den Regionalen Geschäftsstellen ebenso unabdingbar wie die Zusammenarbeit innerhalb der Regionalen Geschäftsstellen. Dazu finden regionale

---

59 Bundesrichtlinie Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen – BGS/SfA/0502/9246/2017, Seite 31.

60 In Wien werden auch ältere, kürzlich vorgemerkte Arbeitslose über das Programm »Early Intervention 50+« unterstützt. Die berufliche Orientierung und der Qualifizierungsbedarf sind hier genauso Themen wie eine Jobmarktanalyse und die Entwicklung von Bewerbungsstrategien.

Workshops, die sich dem Thema widmen, in einigen Bundesländern in unterschiedlicher Ausgestaltung statt. So wurden beispielsweise Workshops in allen Regionalen Geschäftsstellen der Steiermark genutzt, um mit den Führungskräften und Mitarbeitenden gemeinsam Verbesserungspotenziale zu diskutieren, welche die Zeit vor Beginn einer Beratung minimieren.

Auch in Tirol kommen Workshops regelmäßig zum Einsatz, um die Qualität des Matching und in diesem Zusammenhang die Datenqualität, das Beratungsgespräch und die geeignete Zuweisung in Maßnahmen zu prüfen. Im Rahmen dieser Workshops finden von der BGS vorgegebene Stichprobenuntersuchungen statt. So werden erfolgte Buchungen auf eine Stelle von den Landesgeschäftsstellen mit den Regionalen Geschäftsstellen gemeinsam beurteilt. Ziel der Untersuchung ist die Feststellung der Qualität der Vermittlung.

## 3.2 Die Arbeitslosfrühhmeldung

Die Arbeitslosfrühhmeldung wurde in Österreich erstmals 2005 angeboten und ist in der Bundesrichtlinie Arbeitslosmeldung (§17 AIVG) sowie elektronischer Antrag (§46 AIVG) geregelt. Sie ermöglicht die persönliche (auch telefonisch) und schriftliche (per Post, Fax, elektronisch) Meldung zur Arbeitsuche und muss spätestens einen Tag vor Eintritt der Arbeitslosigkeit beim AMS erfolgen. Auf elektronischem Wege ist die Arbeitslosfrühhmeldung nur über das eAMS-Konto möglich.

Allgemein gesehen ist die Bedeutung der Arbeitslosfrühhmeldung in Österreich noch relativ gering. Der Anteil der Frühhmeldungen an allen Zugängen war 2012 mit knapp sieben Prozent sehr niedrig, wenngleich sich die Anzahl der Frühhmeldungen im Zeitraum von 2005 auf 2012 mehr als vervierfacht hat (von 18.954 auf 71.499).<sup>61</sup>

Der hauptsächliche Zugang zur Meldung erfolgt mit 46 Prozent persönlich beim AMS. Ein Anteil von 40 Prozent meldete sich auf elektronischem Weg, darunter vorwiegend Personen mit höherem Bildungsgrad und Personen ohne Migrationshintergrund. Dieser Befund legt die Vermutung nahe, dass die elektronische Form der Frühhmeldung (eService, eAMS-Konto) gerade für Personen mit niedrigerem Bildungsgrad und mangelnden Sprachkenntnissen zu hochschwellig ist. Dabei können komplexe Formulare und elektronische Angebote zu unvollständigen Angaben im Hinblick auf das Matching von Stellen führen oder die Frühhmeldung überhaupt verhindern. Diese Feststellung bestätigen auch Fachkräfte, welche ebenfalls anmerken, dass Meldungen auch dann eingereicht werden, wenn es sich um keine vollständigen Datensätze handelt.<sup>62</sup> Um den Nutzungsgrad der Arbeitslosfrühhmeldung zu erhöhen, wären daher laut den ExpertInnen sowohl ein Ausbau der Personalressourcen als auch eine Verbesserung der EDV erforderlich. Die Informationsvermittlung nimmt somit eine zentrale Rolle

---

<sup>61</sup> Vgl. Riesenfelder / Danzer 2014.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda.

im Frühmeldesystem ein. Diese wird beispielsweise in Deutschland durch die Einbindung der Arbeitgeber sichergestellt. Den Arbeitnehmenden sollten hingegen die Vorteile durch ein frühzeitiges Profiling verdeutlicht werden.

Eine Analyse des Frühmeldeverhaltens deutet wie bereits erwähnt an, dass der Nutzungsgrad der Arbeitslosfrühhmeldung mit dem Ausbildungsniveau steigt. Als weitere Einflussfaktoren wurden bestimmte Berufsprofile und Regionen (welche ein unterschiedliches Interventionsmuster aufweisen) erkannt. Potenziale zur Erhöhung der Wirksamkeit der Frühhmeldung bestehen daher sowohl bei den zu erschließenden Personenkreisen als auch bei den in der Aktionszeit gesetzten Maßnahmen. In Deutschland werden diese stärker ausgeschöpft, weil das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit bereits für die frühzeitig gemeldeten KundInnen uneingeschränkt Anwendung findet und eine Segmentierung daher schon zu Beginn vorgenommen wird. Zudem wurde in Deutschland INGA auf diesen Personenkreis ausgeweitet, um auch bei nicht-marktnahen KundInnen möglichst rasch zu intervenieren.<sup>63</sup>

Im Gegensatz zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung stellt die (freiwillige) Arbeitslosfrühhmeldung in Österreich laut ExpertInnen allerdings eher eine frühzeitige Leistungsabwicklung dar und weniger die Möglichkeit, bereits vor Eintritt der Arbeitslosigkeit aktiv zu werden. Dementsprechend beträgt die Frist der persönlichen Vorsprache im Sinne der Geltendmachung einer Geldleistung nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses seit 2010 zehn Tage. Im Gegensatz zu Deutschland ist zudem eine Meldung beim AMS bis zum letzten Tag des Dienstverhältnisses ausreichend. In der Bundesrichtlinie ist geregelt, dass auch für KundInnen mit dem Status AF (Frühhmeldung arbeitsuchender Personen) umgehend Vermittlungsbemühungen einzuleiten sowie ein persönlicher Kontakttermin zu vereinbaren ist.<sup>64</sup> Allerdings zeigt sich, dass die Zufriedenheit der frühgemeldeten KundInnen mit der Vermittlung niedrig ist.

Ganze 70 Prozent aller Befragten hatten zwischen ihrer Frühhmeldung und dem Ende der Beschäftigung keine Stellenangebote vom AMS erhalten; nur fünf Prozent aller Frühhgemeldeten konnten vor Beschäftigungsende vom AMS vermittelt werden. Dieses Resultat ist insofern ernüchternd, als es laut einer Auswertung von Längsschnittdaten einen »(...) signifikanten Zusammenhang zwischen der Evidenz von Frühhmeldungen und der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit«<sup>65</sup> gibt. Demzufolge ergibt sich für Frühhmeldende im Jahresdurchschnitt für 2012 eine um zwei Tage verringerte Verweildauer im Vergleich zu Personen, die nicht frühgemeldet waren.

Die Arbeitslosfrühhmeldung als arbeitsmarktpolitisches Instrument birgt großes Potenzial für eine frühzeitige Vermittlung, das es zu nutzen gilt. Es ist daher durch einen benutzerInnenfreundlicheren Aufbau der Kommunikationskanäle eine breitenwirksame Bekanntmachung der Arbeitslosfrühhmeldung anzustreben. Denn 70 Prozent der befragten Nicht-Frühhmeldenden war die Maßnahme 2012 nicht bekannt. Demgegenüber lag der Anteil der Personen, die bei

---

63 Vgl. Riesenfelder / Danzer 2014.

64 Vgl. AMS Österreich 2010.

65 Riesenfelder / Danzer 2014, Seite 3.

erneuter Arbeitslosigkeit Bereitschaft zeigten, sich frühzeitig zu melden, 2012 bei 84 Prozent. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Motivation und der Wille, das Frühmelde-system zu nutzen, vorhanden ist.<sup>66</sup>

Ein weiteres Ziel sollte es sein, den Anteil der frühgemeldeten Personen, die in der Frühmeldephase eine neue Stelle annehmen (derzeit rund 18 Prozent), zu erhöhen. Um die präventive Wirkung der Arbeitslosfrühmeldung weiter hervorzuheben, wurde in der Evaluierungsstudie die Einführung einer Präventionsquote (Relation von Arbeitslosfrühmeldungen an allen Zugängen zur Arbeitslosigkeit) vorgeschlagen.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Vgl. Riesenfelder / Danzer 2014.

<sup>67</sup> Vgl. Riesenfelder / Danzer 2014.

## 4 Schlussfolgerungen

Dem Early-Intervention-Ansatz wird von ExpertInnen eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Über eine frühzeitige Aktivierung sollen die Dauer der Arbeitslosigkeit kurz gehalten werden, die psychische und finanzielle Situation der arbeitslosen Menschen verbessert und Unternehmen geeignete BewerberInnen zeitnah vermittelt werden. Damit sollte auch die Zufriedenheit der KundInnen (sowohl Arbeitsuchende als auch Unternehmen) der Arbeitsmarktverwaltung steigen, die in einer Imageverbesserung dieser resultieren kann.

Den Begriff »Early Intervention« fassen die ExpertInnen sowohl in Österreich als auch Deutschland unterschiedlich weit. Zentrales Element ist aber die zeitnahe Segmentierung der KundInnen zur Identifizierung des Selbsthilfepotenzials, möglicher hemmender Faktoren für eine Arbeitsmarktintegration und der individuellen Unterstützungsbedarfe. Dabei dürfen nicht nur harte Fakten (demographische Merkmale, Ausbildung, bisherige Berufskarriere etc.) Berücksichtigung finden, sondern es sollten auch die Wünsche und Bedürfnisse der KundInnen miteinbezogen werden. Nicht sinnvoll ist eine Early-Intervention-Strategie, die auf eine sofortige Vermittlung um jeden Preis ausgerichtet ist. Sie kann das Ziel einer nachhaltigen Vermittlung in den Arbeitsmarkt und einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation konterkarieren.

Die zentrale Frage hinter einer erfolgreichen Early-Intervention-Strategie ist die der geeigneten Intervention, damit eine erfolgreiche – im Sinne einer nachhaltigen – Vermittlung möglich wird. Dabei sind insbesondere auch die Gegebenheiten am Arbeitsmarkt (z.B. derzeitige und zukünftige Mangelberufe, regionale Arbeitsmarktstruktur) zu berücksichtigen. Dies kann bei Personen, die jobready sind und sich über ihre beruflichen Wege klar sind, eine sofortige und rasche Vermittlung sein, bei anderen sind vor einer Vermittlung Maßnahmen zu setzen, die von persönlicher Stabilisierung, Weiterbildungsmaßnahmen bis zu umfassenden Qualifizierungen reichen können. So ist bei der Definition von Erfolg der Arbeitsmarktverwaltung das Setzen von Maßnahmen bei vielen KundInnen der sofortigen Vermittlung gleichzusetzen. Dies spiegelt sich bereits beispielsweise in der Philosophie der Ausbildungsgarantie bis 25, wo der Beginn einer Qualifizierung ebenso als Erfolg gewertet wird wie die Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Selbst bei Jobready-Personen muss bei der Vermittlung das Motto »Qualität vor Quantität« in dem Sinn gelten, als ein passgenaues Matching die geeigneten KandidatInnen für eine offene Stelle herausfiltert. Qualitätsvolles Early Intervention bedeutet in diesem Sinn die Balance zwischen Geschwindigkeit und Qualität zu finden.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist dabei, dass grundsätzlich alle Interventionen bzw. Maßnahmen von Beginn der Betreuung durch die Arbeitsmarktverwaltung allen Personen zur Verfügung stehen und nicht erst, wenn eine bestimmte Zeitperiode verstrichen ist bzw. wenn Vermittlungsversuche erfolglos geblieben sind. Dies bedeutet aber nicht, dass alle Personen, die zum AMS kommen, ein fixes und undifferenziertes Startpaket zur Verfügung gestellt bekommen. Vielmehr geht es um die rasche Findung eines individuellen Unterstützungsinstrumentariums. Zudem müssen die Maßnahmen auch ineinander greifen und aufeinander aufbauen.

Zur Implementierung einer qualitätsvollen Early-Intervention-Strategie sind vor diesem Hintergrund einige Elemente essenziell:<sup>68</sup>

- **Erstgespräch:** Um eine individuelle Betreuung sicherzustellen, bedarf es einer Segmentierung der KundInnen, die auf einer Stärken- und Potenzialanalyse beruht, die gesamte Bildungs- und Erwerbsbiographie berücksichtigt und nicht nur augenscheinliche Merkmale bei der Beurteilung heranzieht. Das Erstgespräch ist daher von zentraler Bedeutung. In diesem muss eine erste Diagnostik erfolgen sowie den KundInnen auch klar die Betreuungsbedingungen und die weiteren Schritte kommuniziert werden.
- **Zeitfaktor:** Voraussetzung für eine erste passende Segmentierung im Erstgespräch ist der Zeitfaktor. Es muss genügend Zeit für das Gespräch per se bleiben, die Leistungsabwicklung ist also nach Möglichkeit – wie es auch schon in vielen Bundesländern erprobt ist – von diesem zu trennen. Zudem ist das Erstgespräch sehr zeitnah zum Erstkontakt mit dem AMS durchzuführen und die Terminsetzung dahingehend zu optimieren. Die verstärkte Möglichkeit des »Sofortzuganges« ist anzudenken. Zudem sind im laufenden Prozess kurze Kontaktintervalle – vor allem bei KundInnen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf – sicherzustellen, bei der die gesetzten Maßnahmen ob ihrer Zweckmäßigkeit überprüft ebenso wie das Profiling gegebenenfalls verfeinert werden.
- **Qualifizierung der BeraterInnen:** Dazu bedarf es der nötigen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Es braucht nicht nur genügend Beratungstermine, sondern auch entsprechend geschulte BeraterInnen, die ein »Profiling« vornehmen können. Dies spricht zum einen abermals für die Trennung von der Leistungsabwicklung, zum anderen für eine entsprechende Qualifizierung der BeraterInnen, die das Erstgespräch führen. Zudem sollten auch schon zu Beginn verstärkt SpezialistInnen (inhouse oder extern) für weitere diagnostische und beraterische Tätigkeiten zur Verfügung stehen, wenn dies nötig erscheint, nicht nur bei schon vorher definierten Personengruppen (z. B. Reha-KundInnen, WiedereinsteigerInnen).
- **Enge interne Zusammenarbeit:** Um die Gegebenheiten am Arbeitsmarkt besser zu berücksichtigen, ist eine enge interne Zusammenarbeit zwischen dem Service für Arbeitsuchende (SfA) und dem Service für Unternehmen (SfU) über eine laufende Kommunikation sicher-

---

68 Im Folgenden wird auf die Organisations- und Prozessebene beim AMS fokussiert. Im Hinblick auf die Erfolgsfaktoren einzelner Maßnahmen sei auf Kapitel 2.8 verwiesen.

zustellen. Die Initiativen, die hier bereits in den Bundesländern gesetzt werden, sind weiter zu forcieren. Die enge Kooperation kann zum einen zu einer verbesserten Abstimmung der Ziele der Akteure führen, zum anderen zu einer Optimierung der zu erhebenden Daten, damit eine passgenaue Vermittlung gelingen kann.

- **Ausgereiftes technisches System:** Ein ausgereiftes technisches System, welches die Erhebung der relevanten Daten erleichtert und den Zugang zu diesen unterstützt, wird in diesem Zusammenhang von allen ExpertInnen gefordert, um so schnell wie möglich matchbare Datensätze generieren zu können. Die Implementierung einer an Kompetenzen orientierten Jobplattform kann hier ein wichtiger Schritt für die Zukunft eines effizienten Matchings sein.
- **Philosophie von Early Intervention:** Insgesamt ist die Philosophie von Early Intervention an alle MitarbeiterInnen zu kommunizieren, denn diese müssen das Prinzip leben und es auch an die KundInnen weitergeben. Überregionale bzw. regionale Workshops bieten die Möglichkeit, sich über diesbezügliche Erfahrungen auszutauschen, wie Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen.

Neben diesen organisatorischen Punkten gilt es im Zusammenhang mit Early Intervention auch die Arbeitslosfrühhmeldung und eine etwaige Verpflichtung, wie es sie in Deutschland gibt, zu diskutieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verpflichtende Arbeitslosfrühhmeldung, verbunden mit Sanktionen, neben positiven Effekten auch negative bzw. nicht beabsichtigte Wirkungen haben kann. Als positive Effekte der Sanktionen werden in Deutschland eine kürzere Arbeitslosigkeitsdauer sowie positive Auswirkungen auf Motivation und Disziplin der LeistungsempfängerInnen betont. Auf der anderen Seite warnen Untersuchungen vor der Aufnahme von unstabilen, prekären und kurzen Beschäftigungsverhältnissen, vor niedrigeren Verdiensten oder gar vor einem generellen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt durch die Arbeitsuchenden. Ebenso kann sich die Verhängung von Sanktionen negativ auf die Beziehung und in der Folge den Vermittlungsprozess zwischen Beratern und Beratenen auswirken.

Ebenfalls hinzuweisen ist auf den bürokratischen Aspekt der Frühhmeldung. Mit der Einführung einer Meldeverpflichtung könnte das präventive Instrument lediglich als eine bürokratische Verpflichtung angesehen werden. Ein wichtiger Faktor ist daher, dass ausreichend Ressourcen für Beratungs- und Vermittlungsbemühungen zur Verfügung gestellt werden. Andernfalls können die KundInnen enttäuscht und das Verhältnis zu den BeraterInnen verschlechtert werden. Für Österreich zeigt sich beispielsweise, dass die Erwartungen der Frühhmeldenden hinsichtlich einer frühzeitigen Vermittlung höher waren als diese tatsächlich verwirklicht werden konnte.

Da es zudem weder Evidenzen zur Effektivität der Inanspruchnahme der frühzeitigen Vermittlungsaktivitäten sowie deren Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen der Arbeitsuchenden noch über Kosten-Nutzen-Effizienz gibt, ist von einer verpflichtenden Einführung in Österreich zum gegenwärtigen Zeitpunkt abzusehen. Allerdings könnte die freiwillige Arbeits-

losfrühmeldung besser nutzbar gemacht werden, indem die Zeit zwischen der Meldung und der tatsächlichen Arbeitslosigkeit bereits für Beratungen genutzt wird. Zudem ist das Instrument, vor allem auch bei UnternehmerInnen, bekannter zu machen.

Obwohl alle ExpertInnen eine Early-Intervention-Strategie grundsätzlich begrüßen, weisen sie auf ein Hauptproblem im Zusammenhang mit Early Intervention, nämlich die mögliche Verschwendung von Ressourcen. Denn bei konsequenter Anwendung des Ansatzes müsste es sofort zu einer Art Intervention kommen, und zwar sowohl bei Jobready-Personen als auch bei Personen mit Vermittlungshemmnissen, sobald ein Erstkontakt mit dem AMS erfolgt. Es besteht das Risiko, unnötig Ressourcen zu investieren, da die betreuten Personen womöglich auch ohne Unterstützung einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Zudem werden Ressourcen gebunden, die dann gegebenenfalls für andere KundInnengruppen fehlen. Der frühe Ansatz ist also bei begrenzten Budgetmitteln mit einem Trade-off der Ressourcenverteilung verbunden. Nicht zuletzt deshalb genießt die Strategie in ihrer umfassenden Form in Zeiten knapper Ressourcen bzw. bei prekären Arbeitsmarktsituationen niedrigere Priorität. Es wird vielmehr der Fokus auf Personen mit Vermittlungshemmnissen gesetzt, was einer umfassenden Early-Intervention-Strategie widerspricht. In Zeiten knapper Budgets ist wohl auch hier die Balance entscheidend. Daher sollten bei der Implementierung von Early-Interventionfragen zur Effektivität und Effizienz – unter Berücksichtigung des Aspektes der Nachhaltigkeit – nicht außer Acht gelassen werden.

## 5 Zusammenfassung

### 5.1 Einleitung

Vor dem Hintergrund, dass bestimmte Personengruppen besondere Schwierigkeiten haben, am Arbeitsmarkt nachhaltig Fuß zu fassen und gleichzeitig durch den Wegfall niedrigqualifizierter Tätigkeiten am Arbeitsmarkt der (Weiter-)Qualifizierung immer größere Bedeutung zukommt, werden innovative arbeitsmarktpolitische Lösungen gesucht. Eine mögliche Herangehensweise ist Early Intervention, also das frühzeitige Eingreifen. Die Studie »Early Intervention – Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich«, die im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich von der KMU Forschung Austria mit Jahresbeginn 2018 abgeschlossen wurde,<sup>69</sup> gibt einen Überblick über entsprechende Initiativen in unserem Nachbarland und zieht Schlussfolgerungen, wie in Österreich Early Intervention erfolgreich gelebt werden kann. Die Studie basiert auf einer umfassenden Internet-Recherche, einer Dokumenten- und Literaturanalyse sowie Interviews mit ExpertInnen in Deutschland und Österreich.

Der Begriff »Early Intervention« kann unterschiedlich weit gefasst werden. Im engsten Sinn umfasst er die entsprechende Segmentierung von Arbeitsuchenden in solche mit und ohne Selbsthilfepotenzial. Eine breitere Betrachtung schließt rasch einsetzende Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit ein, die die Chancen auf einen Vermittlungserfolg erhöhen. Die weiteste Definition inkludiert auch präventive Maßnahmen, die auf eine Vermeidung von Arbeitslosigkeit abzielen.<sup>70</sup>

---

69 Daniela Hosner/Doris Schmoller/Eva Heckl (2018): AMS report 128: Early Intervention. Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich. Wien. Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«.

70 In der vorliegenden Studie wurden nur Maßnahmen miteinbezogen, die ab dem Zeitpunkt, an dem die Personen arbeitslos(früh)gemeldet sind, eingesetzt werden. Fokus sind Maßnahmen im Rahmen des Rechtskreises SGB III, also solche im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit. Dies betrifft jene Personen, die das versicherungsbasierte Arbeitslosengeld beziehen. Es werden keine präventiven Maßnahmen betrachtet.

## 5.2 Early Intervention in Deutschland

Durch das 4-Phasen-Modell wurde die Early-Intervention-Strategie in die Vermittlungs- und Beratungsprozesse integriert. Schon in der ersten Phase, dem so genannten »Profiling«, kommt es zu einer KundInnensegmentierung (marktnahe und nicht-marktnahe KundInnen), in der zweiten Phase werden Zielvereinbarungen getroffen, in der dritten Phase werden Handlungsstrategien und Zeitfenster zur Erfüllung selbiger festgelegt. In der vierten Phase der Umsetzung ist im Folgegespräch eine Überprüfung des Profiling, der Ziele und Strategien vorgesehen. Der Prozess wird durch ein bedarfsgerechtes EDV-System (VerBIS) unterstützt. Ergänzend wurde ein Beratungskonzept (BeKo) entwickelt.

Das zentrale Erstgespräch kann nach Terminvereinbarung (es soll bei 80 Prozent der KundInnen innerhalb von zehn Tagen nach der Arbeitsuchendmeldung bzw. Arbeitslosmeldung durchgeführt werden) sowie über den Sofortzugang ohne Termin erfolgen, wenn KundInnen persönlich vorsprechen. In diesem können ohne zeitliche Verzögerung eine Segmentierung der KundInnen vorgenommen und entsprechende Maßnahmen (z.B. Vermittlungstätigkeiten, Weiterleitung zu Fachdiensten) eingeleitet werden.

Hinzu kommt die verpflichtende Arbeitsuchendmeldung, durch die eine voraussichtliche Arbeitslosigkeit spätestens drei Monate vor dem Ende des Beschäftigungsverhältnisses zu melden ist. Hier soll die »Aktionszeit« bestmöglich genutzt werden, sodass die Arbeitslosigkeit trotz Kündigung vermieden werden kann und es zu einem nahtlosen Übergang von einer zur nächsten Beschäftigung kommt. Die Kündigungsfrist kann somit bereits für ein Erstgespräch, ein Profiling und die Datenerfassung genutzt werden. Positive Aspekte der verpflichtenden Arbeitsuchendmeldung sind der Zeitgewinn sowie die Sicherheits- und Erinnerungsfunktion dieser. Probleme ergeben sich durch die mangelnde zeitliche Flexibilität der Noch-Beschäftigten für ein Erstgespräch, den bürokratischen Aufwand, die Ressourcenbindung für nicht notwendige Fälle sowie die Belastung des Beratungsverhältnisses durch die drohenden Sanktionen.

Neben den genannten Elementen entlang des Geschäftsprozesses, welche ein rasches Handeln ermöglichen, wurden in Deutschland Projekte durchgeführt, die dem Early-Intervention-Prinzip folgen.

INGA (Interne ganzheitliche Integrationsberatung) und ihre Vorgängerprojekte konnten aufgrund ihrer positiven Wirkungen auf die Arbeitslosigkeitsdauer und Integrationschancen überzeugen. Die Maßnahme ist auf nicht-marktnahe KundInnen ausgerichtet, welche mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen und daher eine Integrationsprognose von zumindest zwölf Monaten aufweisen. Im Rahmen dieser Initiativen wurden mehrere Elemente getestet. Die Betreuung in internen Integrationsteams, der niedrige Betreuungsschlüssel und eine hohe Kontaktdichte waren dabei kennzeichnend. Zudem zeigt INGA Vorteile einer internen ganzheitlichen Betreuung gegenüber der Beauftragung von externen Trägern. Dadurch konnten Schnittstellenprobleme vermieden und Doppelgleisigkeiten verhindert werden. Angesichts der Aufgabenerweiterung für die Fachkräfte waren eine entsprechende Qualifizierung und ein weitgehender Handlungsspielraum bedeutend.

Auch mit der Einführung der Weiterbildungsberatung (WBB) wurde es den Fachkräften in Deutschland ermöglicht, einen verstärkten Fokus auf Beratungsleistungen zu legen. Die Beratungsdienstleistung im Rahmen der WBB wurde dabei als Ergänzung und nicht als Ersatz der Arbeitsvermittlung betrachtet, nicht zuletzt da die (Weiter-)BildungsberaterInnen über vertieftes Wissen über Berufsfelder, Qualifizierungsthemen und Fördermöglichkeiten auch außerhalb der Bundesagentur verfügten. Zudem konnten die BeraterInnen in der WBB im Vergleich zu den VermittlerInnen der Beratung mehr Zeit widmen. Dabei verdeutlichte die Evaluierungsstudie das präventive Element von Beratungsleistungen, da diese insbesondere von Personen mit brüchigen Erwerbsbiographien und solchen ohne formalen Bildungsabschluss in Anspruch genommen werden.

Nicht zuletzt der durch den Strukturwandel verursachte Abbau von Arbeitsplätzen (v.a. im Bereich der Hilfskräfte) hat zu prekären Arbeitsplätzen und einer hohen Arbeitslosenquote bei Personen ohne Berufsabschluss geführt. Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration durch (Teil-)Qualifizierungen dieses Personenkreises abzielen und die damit zukünftige Erwerbsbrüche und Arbeitslosenzeiten verhindern, sind damit ebenfalls Teil eines Early-Intervention-Ansatzes. Dabei sind Initiativen essenziell, die das Bewusstsein für Qualifizierungen bei den KundInnen sowie bei den Fachkräften erhöhen (z.B. Erstausbildung junger Erwachsener bzw. Zukunftsstarter, Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)). ExpertInnen aus Deutschland erkennen ein Umdenken hin zu einer stärkeren Betonung der Qualifizierung, wenn dadurch eine dauerhafte Integration ermöglicht wird. Hier wird deutlich, dass Early Intervention nicht auf eine schnelle Vermittlung um jeden Preis reduziert werden darf, sondern verstärkt das nachhaltige Element der Interventionen in den Vordergrund rückt. Ein Fokus wird dabei auf Berufsabschlüsse gelegt, bei denen ein regionaler Bedarf besteht.

Insbesondere bei Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau sind Qualifizierungsmaßnahmen mit hohen Kosten und einem hohen Abbruchsrisiko verbunden. Daher sehen die Projekte Begleitmaßnahmen vor, welche die Teilnehmenden entlang der Weiterbildung begleiten (umschulungsbegleitende Hilfen) oder finanzielle Anreize für den Abschluss schaffen. Unsicherheiten über das Einkommen während der Maßnahme sind allerdings nur ein Aspekt, der Personen an der Teilnahme hindert. Auch der finanzielle Vorteil von Bildungsabschlüssen ist vielen Personen nicht bewusst. Im Projekt »Erstausbildung junger Erwachsener« wurden daher Einkommensrechner, Medien und Messeveranstaltungen zur Aufklärung eingesetzt.

Zahlreiche Erkenntnisse wurden auch aus dem deutschen Projekt »Early Intervention« gewonnen. Mit Blick auf die gestiegene Anzahl an geflüchteten Menschen besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass eine frühzeitige Nutzung der Arbeitsmarktpotenziale wesentlich ist, um eine Integration dieser Personen zu erreichen. In Deutschland wurden durch das Projekt und zeitgleich mit dem Projekt die dazu notwendigen Weichen gestellt. Der Einsatz von Förderinstrumenten bereits bei laufendem Asylverfahren ermöglicht es, die kritische Zeit zu Beginn zu nützen und dadurch eine mögliche auftretende Demotivation zu verhindern. Der frühe Ansatz wird dadurch verstärkt, dass die Fachkräfte bereits in den Ankunftscentren präsent

sind. Über den Zeitgewinn hinaus wurden noch weitere Erfolgsfaktoren ausgemacht, die für eine rasche Integration erforderlich sind. Als bedeutend wurde die Netzwerkarbeit befunden. Institutionalisiert wurde diese mit den Integration Points und einer Politik »unter einem Dach«. Dadurch kumuliert Expertise an einem Ort, was aufgrund der hohen Bedeutung qualifizierter Fachkräfte für den Personenkreis der geflüchteten Personen als besonders vorteilhaft zu beurteilen ist. Zudem wird dadurch ein funktionierender Daten- und Informationsaustausch sichergestellt.

### 5.3 Schlussfolgerungen

Obwohl der Begriff »Early Intervention« unterschiedlich weit gefasst werden kann, besteht weitgehender Konsens darin, dass die zeitnahe Segmentierung der KundInnen in leicht vermittelbare und schwer vermittelbare Personen Kernelement einer Early-Intervention-Strategie ist. Dabei sind alle relevanten Daten zur Identifizierung des Selbsthilfepotenziales, möglicher hemmender Faktoren für eine Arbeitsmarktintegration und der individuellen Unterstützungsbedarfe rasch zu sammeln. Nicht sinnvoll ist eine Early-Intervention-Strategie, die auf eine sofortige Vermittlung um jeden Preis ausgerichtet ist. Sie konterkariert das Ziel einer nachhaltigen Vermittlung und einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation. Selbst bei Personen, die jobready sind, muss bei der Vermittlung das Motto »Qualität vor Quantität« im Sinne eines passgenauen Matchings gelten. Eine qualitätsvolle Umsetzung von Early Intervention bedeutet in diesem Sinn die Balance zwischen Geschwindigkeit und Qualität.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist dabei, dass grundsätzlich alle Interventionen bzw. Maßnahmen von Beginn der Betreuung durch das AMS allen Personen zur Verfügung stehen sollten und nicht erst nach einer bestimmten Zeitperiode oder erfolglosen Vermittlungsversuchen. Dies bedeutet aber nicht, dass alle Personen, die zum AMS kommen, ein fixes und undifferenziertes Startpaket zur Verfügung gestellt bekommen. Vielmehr geht es um die rasche Findung eines individuellen Unterstützungsinstrumentariums.

Zur Implementierung einer qualitätsvollen Early-Intervention-Strategie auf Organisations- und Prozessebene sind vor diesem Hintergrund einige Elemente essenziell:

- Die Segmentierung der KundInnen muss auf einer Stärken- und Potenzialanalyse beruhen, die die gesamte Bildungs- und Erwerbsbiographie berücksichtigt und nicht nur augenscheinliche Merkmale bei der Beurteilung heranzieht. Das Erstgespräch, in dem diese erste Diagnostik erfolgt, ist daher von zentraler Bedeutung.
- Voraussetzung für eine erste passende Segmentierung im Erstgespräch ist der Zeitfaktor. Es muss genügend Zeit für das Gespräch per se bleiben, d.h., die Leistungsabwicklung ist nach Möglichkeit – wie es auch schon in vielen Bundesländern erprobt ist – von diesem zu trennen. Zudem ist das Erstgespräch sehr zeitnah zum Erstkontakt mit dem AMS durchzuführen. Neben der Optimierung der Terminsetzung ist die verstärkte Möglichkeit des »Sofortzuganges« anzudenken.

- Dazu bedarf es der nötigen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Es braucht nicht nur genügend Beratungstermine, sondern auch entsprechend geschulte BeraterInnen. Dies spricht zum einen abermals für die Trennung von der Leistungsabwicklung, zum anderen für eine entsprechende Qualifizierung der BeraterInnen, die die Erstgespräche führen. Zudem sollten auch schon zu Beginn verstärkt SpezialistInnen (inhouse oder extern) für weitere diagnostische und beraterische Tätigkeiten zur Verfügung stehen, und zwar nicht nur bei schon vorher definierten Personengruppen.
- Um die Gegebenheiten am Arbeitsmarkt besser zu berücksichtigen, ist eine enge interne Zusammenarbeit zwischen dem Service für Arbeitsuchende (SfA) und dem Service für Unternehmen (SfU) über eine laufende Kommunikation sicherzustellen. Die Initiativen, die hier bereits in den Bundesländern gesetzt werden, sind weiter zu forcieren. Die enge Kooperation kann zum einen zu einer verbesserten Abstimmung der Ziele der Akteure führen, zum anderen zu einer Optimierung der zu erhebenden Daten für eine passgenaue Vermittlung.
- Ein ausgereiftes technisches System, das die Erhebung der relevanten Daten erleichtert und den Zugang zu diesen unterstützt, wird in diesem Zusammenhang von allen ExpertInnen gefordert, um so schnell wie möglich matchbare Datensätze generieren zu können. Die Implementierung einer an Kompetenzen orientierten Jobplattform kann hier ein wichtiger Schritt für die Zukunft eines effizienten Matchings sein.
- Insgesamt ist die Philosophie von Early Intervention an alle MitarbeiterInnen zu kommunizieren, denn diese müssen das Prinzip leben und es auch an die KundInnen weitergeben. (Über-)Regionale Workshops bieten die Möglichkeit, sich über diesbezügliche Erfahrungen auszutauschen.

Die im Zusammenhang mit Early Intervention diskutierte Verpflichtung der Arbeitslosfrühhmeldung ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland kritisch zu sehen, da neben positiven auch problematische Aspekte zu Tage treten und es keine klaren Evidenzen für die Effektivität und Effizienz der Maßnahme gibt. Allerdings könnte die freiwillige Arbeitslosfrühhmeldung besser nutzbar und bekannter gemacht werden.

Hauptproblem im Zusammenhang mit Early Intervention ist eine mögliche Verschwendung von Ressourcen, wenn es zu einer sofortigen Intervention kommt, obwohl die betreuten Personen womöglich auch ohne Unterstützung einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Dies kann bei begrenzten Budgetmitteln auch mit einem Trade-off der Ressourcenverteilung verbunden sein. Bei der Implementierung von Early Intervention sollten daher Fragen von Effektivität und Effizienz – unter Berücksichtigung des Aspektes der Nachhaltigkeit – nicht außer Acht gelassen werden.

## 6 Quellen- und Literaturverzeichnis

- Arni, P./Lalive, R./Van Ours, J. (2009): How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit, in: IZA DP NO. 4509.
- AMS Österreich (2010): Bundesrichtlinie Arbeitslosmeldung (§ 17 AIVG) und elektronischer Antrag (§ 46 AIVG), Wien.
- AMS Österreich (2017): Geschäftsbericht 2016.
- AMS Österreich (2018): Bundesrichtlinie Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen, Wien.
- Aumüller, J. (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Baethge-Kinsky, V./Bartelheimer, P./Henke, J./Kolenga, S./Obermeier, T./Pagels, N./Wolf, A. (2011): Evaluation / Implementationsanalyse zum Projekt »Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III« (PINGUIN) – Agenturen Bautzen, Leipzig, Mönchengladbach, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen.
- Bundesagentur für Arbeit (03/2012): Leitfaden zur frühzeitigen Arbeitsuchendmeldung (§38 Abs. 1 SGB III – Rechte und Pflichten der Ausbildung- und Arbeitsuchenden), ab 1.4.2012, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (12/2012): HEGA 12/2012-06 – Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS).
- Bundesagentur für Arbeit (2013a): BA 2020 – Antworten der Bundesagentur für Arbeit auf Fragen der Zukunft, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2013b): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarktbericht 2016, 64. Jahrgang, Sondernummer 2, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (01/2016): Anlage 1 zur Weisung 20161014 – Beschreibung: Sofortzugang mit Lotsenfunktion, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016a): Abschlussbericht – Initiative »Erstausbildung junger Erwachsener«, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2016b): Weisung 201611035 vom 16.11.2016 – Fokussierung auf Handlungsstrategien – Wegfall von Profillagen, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2017a): Anhang 1 zum Bericht zur Entwicklung der Rahmenziele SGB III Dezember 2016, Nürnberg.

- Bundesagentur für Arbeit (03/2017): Asylbewerber/innen und Flüchtlinge – Überblick über wesentliche Aktivitäten der BA zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (05/2017): Förderdaten zur Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS).
- Bundesagentur für Arbeit (2017b): Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2016, Nürnberg.
- Bundesrechnungshof (2016): Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Internen ganzheitlichen Integrationsleistungen im SGB III (Inga), Bonn.
- Bundesregierung (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung, in: Drucksache 18/8042.
- Büschel, U./Daumann, V./Dietz, M./Dony, E./Knapp, B./Strien, K. (2015): Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen – Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB, in: IAB-Forschungsbericht 10/2015, Nürnberg.
- Dietz, M./Trübswetter, P. (2016): »Early Intervention« – Teilnahmestruktur und Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, in: Bundesinstitut für Berufsbildung: Migration und Flüchtlinge. Chancen und Herausforderungen, Stuttgart.
- Europäische Kommission (2016): Benchlearning Initiative External Assessment: Abschlussbericht, Brüssel.
- Fertig, M./Osiander, C. (2012): Selektivität beim Zugang in Weiterbildungsmaßnahmen – Die Bedeutung individueller und struktureller Faktoren am Beispiel der »Initiative zur Flankierung des Strukturwandels«, in: IAB-Discussion Paper, Nürnberg.
- Fuchs, P./Fuchs, S./Hamann, S./Wapler, R./Wolf, K. (2017): Pilotierung der Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit – Implementationsstudie und quantitative Begleitforschung, in: IAB-Forschungsbericht 1/2017, Nürnberg.
- Freier, C./Kupka P./Senghaas, M./Wuppinger J. (2017): Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung. Begleitforschung zum Modellprojekt Mach es einfach, in: IAB-Forschungsbericht 4/2017, Nürnberg.
- Hofmann, B./Krug, G./Sowa, F./Theuer, S./Wolf, K. (2010): Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler, in: IAB-Kurzbericht 09/2010.
- Krug, G./Stephan, G. (2012): 4. Ergebnisbericht zum Modellprojekt PINGUIN in den Agenturen Bautzen, Leipzig und Mönchengladbach, IAB, Nürnberg.
- Manthey, D. (2015): Diskussionsstand Jugendberufsagenturen/ Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf, Forschungsinstitut betriebliche Bildung (f-bb), Nürnberg.
- Möller, J./Walwei, U. (2017): Arbeitsmarkt kompakt: Analyse, Daten, Fakten, in: IAB-Bibliothek, Nürnberg.
- Oschmiansky, F. (2004): Reform der Arbeitsvermittlung (Erhöhung der Geschwindigkeit einschließlich neue Zumutbarkeit und PSA), in: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.): Eins zu eins ? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Seite 19–37, Berlin.

- Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit – intern (2015): Rahmenkonzept Integration Point (V2.0) – Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Projektgruppe Flüchtlinge, Düsseldorf.
- Riesenfelder, A. / Danzer L. (2014): Evaluierung »Arbeitslosfrühhilfe«, L&R Social Research, Studie im Auftrag des AMS Österreich, Wien, Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld nach Grund [Abruf: 20.7.2017].
- Stephan, G. (2016): Arbeitsuchend, aber (noch) nicht arbeitslos: Was kommt nach der Meldung? In: WSI-Mitteilungen 4/2016, Seite 292–299, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) / infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2006 für das BMAS.

# **Anhang: AMS info 283 – Evaluierung der Arbeitslosfrühhmeldung beim AMS (2014)**

# Evaluierung der Arbeitslosfrühhmeldung beim AMS

Zentrale Ergebnisse einer Studie  
im Auftrag des AMS Österreich

## 1 Einleitung

Das Angebot der Arbeitslosfrühhmeldung (kurz: Frühhmeldung) besteht seit dem Jahr 2005. Es ermöglicht jenen Personen, welche noch in Beschäftigung stehen, aber bereits das Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses kennen, die schriftliche (per Post, per Fax, auf elektronischem Weg) oder mündliche (persönlich, am Telefon) Bekanntgabe einer Arbeitslosmeldung beim AMS.

Für die BeraterInnen des AMS bietet das frühzeitige Bekanntwerden der Arbeitslosigkeit die Chance, Termine mit den KundInnen gezielt planen zu können. Für beide Seiten ist es als vorteilhaft zu sehen, dass Vermittlungsbemühungen unvermittelt gestartet werden können und somit eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit sowie lückenlose Übergänge in Beschäftigung möglich sind.

Die Arbeitslosfrühhmeldung muss spätestens am letzten Tag des Arbeitsverhältnisses beim AMS eingelangt sein. Mit dem Tag des Einlangens der Arbeitslosfrühhmeldung ist der Status AF für Personen in einem aufrechten Beschäftigungsverhältnis, der Status LF für Personen in einem aufrechten Lehrverhältnis zu vergeben.

Die Arbeitslosfrühhmeldung ist in der Bundesrichtlinie Arbeitslosmeldung (§17 AIVG) und elektronischer Antrag (§46 AIVG) geregelt. Mit der Reform vom 1. Juli 2010 wurde die Wochenfrist für die persönliche Vorsprache zur Geltendmachung einer Geldleistung auf zehn Tage verlängert. Die Regionalen Geschäftsstellen (RGS) des AMS können unter gewissen Umständen (wie etwa einer akzeptierten Einstellungszusage) auf das Erfordernis der persönlichen Vorsprache verzichten. Die elektronische Antragstellung von Geldleistungen ist nur über das eAMS-Konto möglich. Eine Beantragung von Geldleistungen über den nicht-registrierten Bereich ist im Gegensatz zur Arbeitslosfrühhmeldung nicht möglich.

Im Rahmen der hier vorliegenden, im Auftrag des AMS Österreich<sup>1</sup> von L&R Sozialforschung realisierten Studie wurde die Arbeitslosfrühhmeldung aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet.

Ausgehend von der auch aktuell noch nicht allzu hohen Bedeutung der Arbeitslosfrühhmeldung tauchten verschiedene Fragen, die im Rahmen der Studie diskutiert werden, auf. Zu diesen zählen etwa:

- Wie sehen die quantitativen Entwicklungen im Zeitverlauf nach Regionen aus?

- Welche Rolle spielen verschiedene Personenmerkmale im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Arbeitslosfrühhmeldung?
- Und welche anderen Gründe können für die quantitativen Entwicklungen ausgemacht werden?

Die Längsschnittdatenanalysen geben durch fundierte Zahlen eine grundsätzliche Einsicht in die Inanspruchnahme und Entwicklung der Arbeitslosfrühhmeldung. Des Weiteren wurde im Rahmen der Studie ein repräsentatives Sample von FrühhmelderInnen und Nicht-FrühhmelderInnen unter den AMS-KundInnen im Hinblick auf den (möglichen) Nutzen der Arbeitslosfrühhmeldung sowie auf Nutzungspotenziale und Zufriedenheiten hin befragt. Ergänzend wurden qualitative Interviews mit Führungskräften in den RGS getätigt und internationale Good-Practice-Modelle aufbereitet und hinsichtlich ihrer Übertragungsmöglichkeiten analysiert.

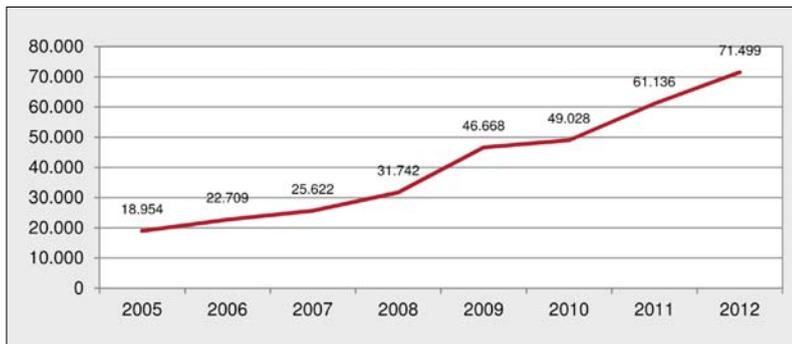
## 2 Quantitative Entwicklung der Arbeitslosfrühhmeldung seit dem Jahr 2005

Im Jahr 2005 wurde die Möglichkeit einer Frühhmeldung in der Arbeitslosigkeit eingeführt. Dieser Status ist im Vormerksegment mit dem Eintrag AF<sup>2</sup> codiert. Beachtlich ist die (allerdings von einem sehr niedrigen Niveau ausgehende) Zuwachsdynamik im Zeitverlauf 2005 bis 2012: Waren im Jahr 2005 noch lediglich knapp 19.000 Zugänge zu Arbeitslosfrühhmeldungen verzeichnet, so belief sich die Zahl im letzten Beobachtungsjahr bereits auf rund knapp 71.500 Meldungen (siehe Abbildung 1). Datengrundlage dieser Analysen sind Tabellen aus dem Vormerksegment des AMS Österreich in Verbindung mit historisierten Einträgen aus dem PST-Bereich. Zu den weiteren relevanten Einflussfaktoren zählen die Schulbildung und einige spezifische Berufsprofile.

<sup>1</sup> Andraes Riesenfelder/Lisa Danzer (2014): Evaluierung »Arbeitslosfrühhmeldung«, Studie im Auftrag des AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, Wien; Download der Langfassung unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »AMS-Publikationen – Forschung« – Jahr 2014.

<sup>2</sup> Auf die frühzeitige Lehrstellensuche (Status LF) wird im Rahmen dieser Studie nicht näher eingegangen, weil sie in der Praxis mit verschwindend wenigen Fällen kaum zum Tragen kommt.

Abbildung 1: Zugänge zu Frühmeldungen, 2005–2012

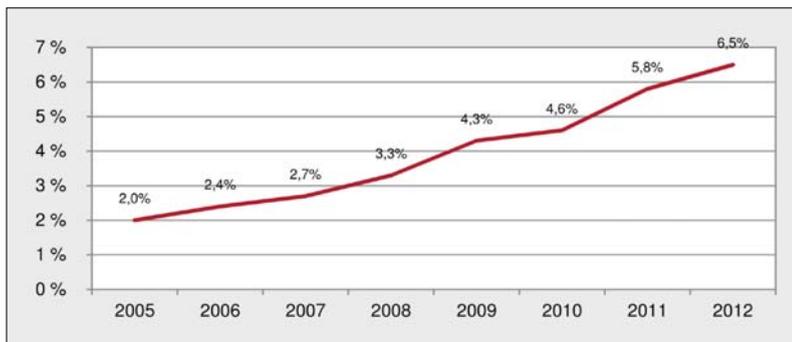


Quelle: L&R Database »EvalFrühmeldung«, 2013; im Auftrag von AMS Österreich/ABI

Die Zahl der Frühmeldungen konnte den Analyseergebnissen zufolge somit vervierfacht werden. Wie Abbildung 2 zeigt, bewegt sich der Anteil der Frühmeldungen an allen Zugängen (also Summe AF und AL) allerdings auf relativ niedrigem Niveau. Ausgehend vom Jahr 2005 beläuft sich der Anteilswert auf zwei

Prozent. Aktuelle Werte – im Jahr 2012 – bewegen sich bei knapp sieben Prozent.<sup>3</sup> Ungeachtet der festgestellten Zuwachsdynamik in den fünf Beobachtungsjahren muss das Feld »Arbeitslosfrühmeldung« somit noch immer eher als Randphänomen verortet werden.

Abbildung 2: Anteil an Zugängen in AF an der Gesamtheit der Zugänge (AF und AL), 2005–2012



Quelle: L&R Database »EvalFrühmeldung«, 2013; im Auftrag von AMS Österreich/ABI

### 3 Hauptergebnisse zur Nutzung

Den Längsschnittdaten zufolge ist der Nutzungsgrad<sup>4</sup> bei Frauen, Personen im Haupterwerbsalter, Höhergebildeten und Nicht-MigrantInnen überdurchschnittlich hoch. Weiters lassen sich Berufe mit überdurchschnittlich hohem Nutzungsgrad, so etwa Wirtschaftsberufe, TechnikerInnen, Büroberufe, Lehr- und Kulturberufe, Verwaltungs- und Gesundheitsberufe, identifizieren. Diesen stehen Berufe mit geringem Nutzungsgrad, so etwa Reinigung, Hilfsberufe und der Baubereich sowie Fremdenverkehrsberufe, gegenüber.

Sehr deutliche Unterschiede lassen sich auch bei regionaler Differenzierung finden. So ist der Nutzungsgrad in Tirol und Kärnten unterdurchschnittlich, in Oberösterreich, Salzburg und

Niederösterreich hingegen überdurchschnittlich. Diese bundeslandspezifischen Differenzen lassen sich auf sehr unterschiedliche Nutzungsgrade im jeweiligen Einzugsbereich der RGS zurückführen: Der Anteil an Frühmeldungen bewegt sich je nach RGS zwischen 0,2 Prozent und rund 19 Prozent.

<sup>3</sup> Diese Darstellung beinhaltet eine gewisse Unschärfe, da unter den Zugängen zu AL auch jene eingeschlossen sind, bei denen es zu einem Statuswechsel (z. B. von SC in AL, AF in AL) kam. Die Hauptaussage – der niedrige Anteil von AF – bleibt allerdings davon weitestgehend unberührt.

<sup>4</sup> Nutzungsgrad: Anteil der Zugänge in AF an der Summe von allen Zugängen (Arbeitslosfrühmeldungen AF + Arbeitslosmeldungen AL); Jahresergebnisse berechnen sich aus dem Mittelwert von zwölf Monatsendwerten.



Mit Hilfe einer Diskriminanzanalyse konnten die Einflussfaktoren im Gesamtzusammenhang bewertet werden. Demnach wird die Rolle der RGS als eigenständiger Einflussfaktor auf den Nutzungsgrad an Frühmeldungen untermauert. Zu den weiteren relevanten Einflussfaktoren zählen die Schulbildung und einige spezifische Berufsprofile.

Der eigenständige Einflussbereich der RGS wurde auch durch qualitative Analysen bestätigt. Hier zeigt sich der starke Stellenwert der Führungskräfte. Einerseits finden sich Direktiven zur aktiven Verwendung des Status AF, andererseits kritische Haltungen gegenüber der Frühmeldung und ihren möglichen Vorteilen. Als Hintergrund lassen sich hier meist eine hohe Termindichte und fehlende Jobangebote sowie geringe räumliche Distanzen im Arbeitsmarktbezirk ausmachen.

Was sind nun die Ursachen für die noch relativ geringe Nutzung der Arbeitslosfrühmeldung? Auf Seite der Arbeitssuchenden ist es vor allem die fehlende Kenntnis von der Möglichkeit der Arbeitslosfrühmeldung. Aus den Befragungsdaten der Nicht-FrühmelderInnen lässt sich ein bereinigter Informationsgrad zur Frühmeldung von rund 14 Prozent ablesen.

Das Potenzial für eine zukünftige Nutzung der Arbeitslosfrühmeldung ist aber nicht unerheblich: Für 84 Prozent der Nicht-TeilnehmerInnen wäre eine Anmeldung im Falle einer erneuten Arbeitslosigkeit durchaus von Interesse. Der Wunsch bzw. die Motivation, das System zu nutzen, wären demnach gegeben. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass neben der Vermeidung von Versicherungslücken (91-prozentiger Anteil) und der Sicherung der Geldleistung (89-prozentiger Anteil) auch die frühzeitige Vermittlung mit einem rund 83-prozentigen Anteil einen zentralen Stellenwert bei der Frage nach potenziellen Vorteilen einnimmt.

Die Informationskanäle zur Bewerbung der Frühmeldung erreichen die Befragten unterschiedlich stark – je nach Ausbildungsniveau. So gestaltet sich der Zugang zu Personen mit einem niedrigeren Bildungsniveau hauptsächlich über das Arbeitsumfeld sowie direkte Beratungsangebote. Auf zur Verfügung gestellte Informationsmaterialien, wie z.B. die Webseite des AMS, greifen dagegen vorwiegend Personen mit einem höheren Bildungsniveau zurück. Insgesamt ist der Stellenwert der AMS-Webseite mit einem rund 27-prozentigen Anteil doch relativ gering. Hier könnte noch ein Potenzial für die Suchmaschinenoptimierung gegeben sein.

Die tatsächliche Anmeldung zur Frühmeldung erfolgt bei der Mehrheit der Befragten noch immer auf direktem Wege (46 Prozent persönlich beim AMS). Insgesamt registrieren sich 40 Prozent über elektronischen Weg, typischerweise Personen mit einem höheren Bildungsniveau und Personen ohne Migrationshintergrund. Dies kann an einer Überforderung der Befragten durch die Komplexität der Formulare oder elektronischen Angeboten liegen. Mit dem Anmeldevorgang waren die meisten der Befragten durchaus zufrieden. Nur vier Prozent gaben Probleme an.

Deutlich kritischer als die FrühmelderInnen beurteilen Führungskräfte des AMS die Möglichkeit der elektronischen Frühmeldung. Mehrfach wurde bemängelt, dass eService und eAMS-Konto für viele KundInnen zu hochschwellig seien. Daraus würden auch in der Folge unvollständige Angaben für das Stellenmatching resultieren.

Beinahe 70 Prozent der Befragten erhielten keine Stellenangebote in der Zeit zwischen ihrer Frühmeldung und dem Be-

schäftigungsende; wenn Personen mit Einstellungszusagen ausgeschlossen werden, beläuft sich der Anteil immer noch auf rund 67 Prozent.

Lediglich 18 Prozent aller FrühmelderInnen konnten vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit – also während ihrer Frühmeldung – einen neuen Arbeitsplatz finden. Von diesen sind wiederum nur 27 Prozent der Meinung, das AMS hätte sehr oder eher dazu beigetragen, diese Beschäftigung zu erhalten. Man kann demnach davon ausgehen, dass lediglich fünf Prozent aller FrühmelderInnen vor Eintritt in die Arbeitslosigkeit tatsächlich vermittelt werden konnten. Das bedeutet, das AMS hat sehr oder eher angegeben, das AMS hätte sehr oder eher dazu beigetragen, die Beschäftigung zu erhalten, beläuft sich auf fünf Prozent aller FrühmelderInnen.

Generell sind vor allem die Überbrückung von Versicherungslücken sowie die Sicherung von Geldleistungen ausschlaggebende Gründe, sich am Frühmeldesystem zu beteiligen. Dass eine Frühmeldung als Instrument für eine frühzeitige Vermittlung derzeit nur bedingte Relevanz hat, zeigt sich auch in der geringen Zahl der durch Stellenangebote unterstützten Personen. Dementsprechend konnten den Befragungsdaten zufolge die Erwartungen der FrühmelderInnen auch nur teilweise abgedeckt werden. So beläuft sich die Zufriedenheit mit dem Aspekt der frühzeitigen Vermittlung auf lediglich 65 Prozent.

Sonderauswertungen von Längsschnittdaten belegen einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Evidenz von Frühmeldungen und der Verweildauer in der Arbeitslosigkeit: Demnach fällt die Verweildauer von Arbeitslosen mit zuvor registrierten Frühmeldungen um rund zwei Tage geringer aus (Jahresdurchschnittswerte 2012).

Größere Differenzen zeigen sich hier bei Personen ohne Schulabschluss, geringere bei Personen mit höherer Bildungstufe. Wird auch noch in Rechnung gestellt, dass rund 18 Prozent aller FrühmelderInnen bereits während der Frühmeldephase einen neuen Arbeitsplatz finden und somit gar nicht in eine AL-Phase eintreten, so ist die arbeitsmarktpolitische Wirkung der Arbeitslosfrühmeldung nicht unerheblich.

Internationale Recherchen zu Good-Practice im Zusammenhang mit Arbeitslosfrühmeldungen belegen, dass diese auch in anderen Ländern ihre Anwendung finden. Weiters konnte gezeigt werden, dass die Frage der Freiwilligkeit der frühzeitigen Meldung und der bei Meldeversäumnis verbundenen Sanktion durchaus unterschiedlich gehandhabt werden. Gute Umsetzungsergebnisse mit Modellen, welche den Aspekt der Freiwilligkeit betonen, können als Anregung verstanden werden, den Charakter der Freiwilligkeit beizubehalten.

## Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report« ...



AMS report 97

Brigitte Mosberger, Sandra Schneeweiß, René Sturm  
**Trends in der Bildungs- und Berufsberatung für den Hochschulbereich**  
 Rückblick und Vorausschau anhand internationaler Good-Practice-Beispiele aus dem europäischen Hochschulraum

ISBN 978-3-85495-464-6



AMS report 98/99

Regina Haberfellner, Petra Gnademberger  
**Bildungserne Zielgruppen in der arbeitsmarktorientierten Weiterbildung**

ISBN 978-3-85495-465-4



AMS report 100

Andrea Egger-Subotitsch, Andrea Poschalko, Sandra Kerschbaumer, Marlene Wirth  
**Die Relevanz von Einstellungsveränderungen im Zuge von Arbeitslosigkeit und Rehabilitation vor dem Hintergrund der Reintegration in den Arbeitsmarkt**

ISBN 978-3-85495-467-0



AMS report 101

Helmut Dornmayr, Roland Löffler  
**Die Rolle von Betriebspraktika im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen**

ISBN 978-3-85495-468-9



AMS report 102

Judit Marte-Huainigg, Sabine Putz, René Sturm, Karin Steiner (Hg.)  
**Soziale Milieus und Weiterbildung**  
 Beiträge zur Fachtagung »Zur Relativitätstheorie des Bildungsverhaltens – Soziale Milieus, Bedürfnisse und Weiterbildungsmotivation« vom 5.6.2013 in Wien

ISBN 978-3-85495-469-7



AMS report 103

Ernst Gesslbauer, Sabine Putz, René Sturm, Karin Steiner (Hg.)  
**Herausforderungen an der Schnittstelle Schule – Beruf**  
 Beiträge zur Fachtagung »Wege ebnen an der Schnittstelle Schule – Beruf. Wie gelingt ein erfolgreicher Übergang?« vom 18.9.2013 in Wien

ISBN 978-3-85495-470-0

### www.ams-forschungsnetzwerk.at

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

#### Anschrift der AutorInnen

Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OG  
 Liniengasse 2A/1, 1060 Wien  
 Tel.: 01 5954040-0, E-Mail: office@lrsozialresearch.at  
 Internet: www.lrsozialresearch.at

Die Publikationen der Reihe **AMS info** können als PDF über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere interessante Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report oder AMS-Qualifikationsstrukturbericht, u. v. m.) zur Verfügung.

[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)  
 oder  
[www.ams.at](http://www.ams.at) – im Link »Forschung«

Ausgewählte Themen des **AMS info** werden als Langfassung in der Reihe **AMS report** veröffentlicht. Der **AMS report** kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder schriftlich bei der Communicatio bestellt werden.

**AMS report – Einzelbestellungen**  
 € 6,- (inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten)

**AMS report – Abonnement**  
 € 48,- (10 Ausgaben zum Vorteilspreis, inkl. MwSt. und Versandkosten)

**Bestellungen und Bekanntgabe von Adressänderungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: [verlag@communicatio.cc](mailto:verlag@communicatio.cc), Tel.: 01 3703302, Fax: 01 3705934**

P. b. b.  
 Verlagspostamt 1200, 022030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm,  
 1200 Wien, Treustraße 35-43 • August 2014 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn



# **www.ams.at/karrierekompass**

## **www.ams.at/berufsinfo**

### **... sind die Internet-Adressen für Berufsinformationen**

Unter den oben genannten Internet-Adressen stehen Ihnen aktuelle Berufsinformationen per Knopfdruck zur Verfügung. Hier finden Sie unter anderem:

- Informationen über die BerufsInfoZentren des AMS und deren Angebot.
- Eine Auflistung aller BerufsInfoBroschüren des AMS sowie Hinweise, welche Broschüren Sie downloaden können.
- Programme, die Sie bei Ihrer Berufs- und Bildungsentscheidung unterstützen.
- Datenbanken, mit denen Sie die Berufs- und Bildungswelt per Mausklick erobern.

**EIN BESUCH IM NETZ LOHNT SICH ALLEMAL!!!**

### **Beispiele der Online-Infos des AMS**

Benötigen Sie eine Orientierungshilfe für Ihre Berufswahl, ist der *Berufskompass* die richtige Adresse.

Das *AMS-Qualifikationsbarometer* zeigt Ihnen, in welchen Berufsbereichen Arbeitskräfte nachgefragt werden und mit welchen Qualifikationen Sie punkten.

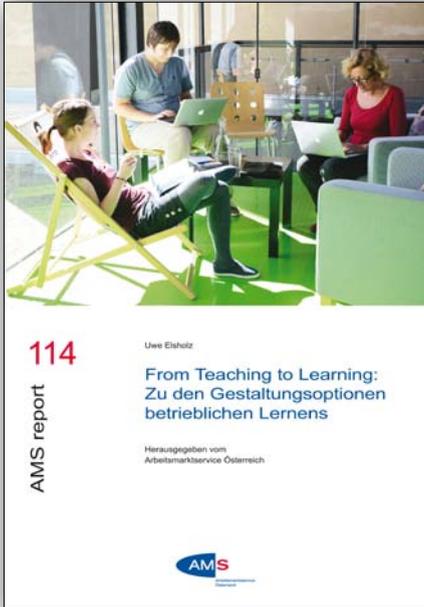
Im *AMS-Berufsinformationssystem* erfahren Sie, welche Qualifikationen in Ihrem Beruf derzeit gefragt sind, mit welchen Arbeitsbelastungen Sie rechnen müssen und welche Berufsalternativen Ihnen offenstehen.

Im *AMS-Berufslexikon* online können Sie detaillierte Beschreibungen einer Vielzahl von Einzelberufen aus allen Bildungsebenen aufrufen.

Die *AMS-Weiterbildungsdatenbank* bietet einen Überblick über Weiterbildungsmöglichkeiten, Ausbildungsträger und Kurse in ganz Österreich.

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«

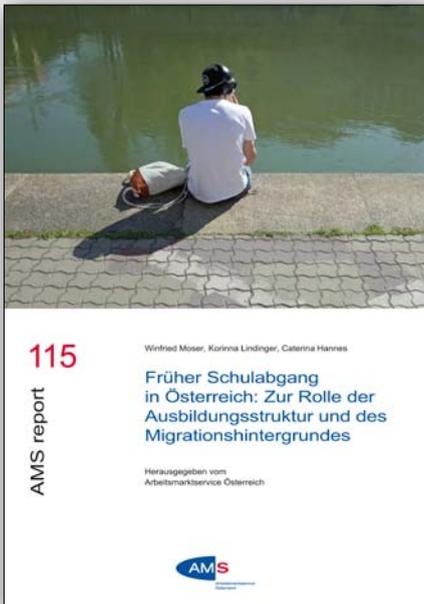


AMS report 114

*Uwe Elsholz*

## **From Teaching to Learning: Zu den Gestaltungsoptionen betrieblichen Lernens**

ISBN 978-3-85495-590-1



AMS report 115

*Winfried Moser, Korinna Lindinger, Caterina Hannes*

## **Früher Schulabgang in Österreich: Zur Rolle der Ausbildungsstruktur und des Migrationshintergrundes**

ISBN 978-3-85495-591-X

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 116

*Sandra Schneeweiß*

## Wenn die Norm ein Geschlecht hat

Zur Arbeitssituation von Frauen in technischen Berufen in Österreich

ISBN 978-3-85495-592-8



AMS report 117

*Andrea Dorr, Christina Enichlmair, Eva Heckl, Petra Ziegler*

## IKT-Kompetenzen im Fokus der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Initiativen und Good Practices für Niedrig- und Mittelqualifizierte vor dem Hintergrund von PIAAC: Österreich im internationalen Vergleich

ISBN 978-3-85495-593-6



# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 118

*Andrea Egger-Subotitsch, Claudia Liebeswar, Larissa Bartok (abif), Andreas Riesenfelder (L&R) & Monika Rauscher (move-ment)*

## Validität der Feststellung des Beschäftigungspotenzials anhand von AMS- und HV-Verbleibsdaten

ISBN 978-3-85495-594-4



AMS report 119

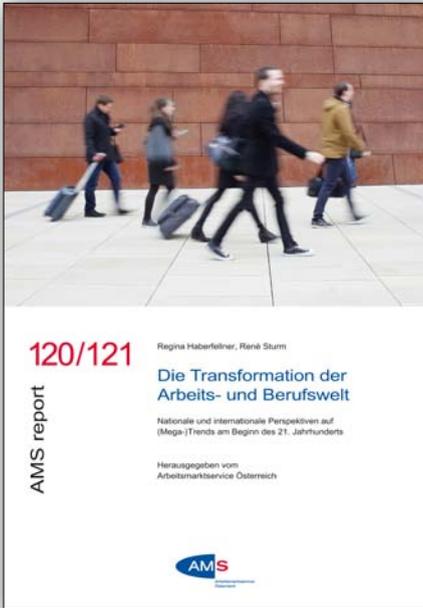
*Monira Kerler, Martin Stark*

## Beratung mit Wirkung Die Effekte der Berufsberatung von BerufsInfoZentren (BIZ) des AMS am Beispiel von Burgenland und Tirol

ISBN 978-3-85495-595-2

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 120/121

*Regina Haberfellner, René Sturm*

## **Die Transformation der Arbeits- und Berufswelt** Nationale und internationale Perspektiven auf (Mega-)Trends am Beginn des 21. Jahrhunderts

ISBN 978-3-85495-596-0



AMS report 122

*Ferdinand Lechner, Walter Reiter, Petra Wetzel, Barbara Willsberger*

## **Die experimentelle Arbeitsmarktpolitik der 1980er- und 1990er-Jahre in Österreich**

**Rückschlüsse und Perspektiven für Gegenwart und Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

ISBN 978-3-85495-598-7

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«

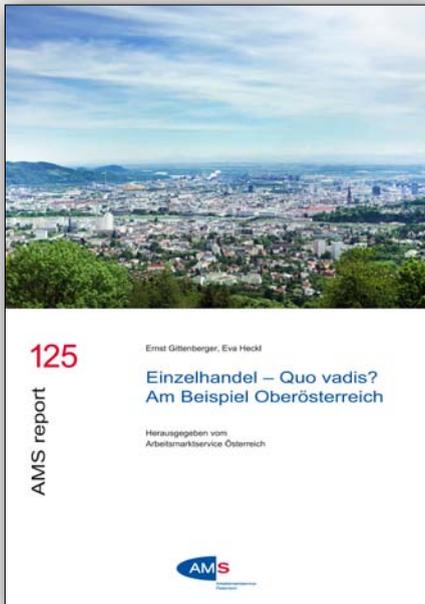


AMS report 123/124

*Karin Steiner, Monira Kerler*

## **Trends und Bedarfe in der österreichischen Bildungs- und Berufsberatung**

ISBN 978-3-85495-599-5



AMS report 125

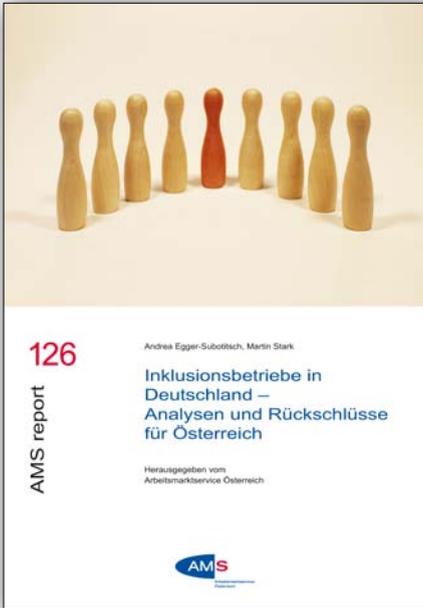
*Ernst Gittenberger, Eva Heckl*

## **Einzelhandel – Quo vadis? Am Beispiel Oberösterreich**

ISBN 978-3-85495-601-0

# Aktuelle Publikationen der Reihe AMS report

Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«



AMS report 126

*Andrea Egger-Subotitsch, Martin Stark*

## **Inklusionsbetriebe in Deutschland – Analysen und Rückschlüsse für Österreich**

ISBN 978-3-85495-602-9



AMS report 127

*Regina Haberfellner, Brigitte Hueber*

## **Arbeitsmarkt- und Berufstrends im Gesundheitssektor unter besonderer Berücksichtigung des medizinisch-technischen Bereiches**

ISBN 978-3-85495-603-7

Die diesem AMS report zugrundeliegende Studie, die mit Jahresbeginn 2018 von der KMU Forschung Austria im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich abgeschlossen wurde, zielt darauf ab, einen Überblick über Early-Intervention-Strategien und Early-Intervention-Ansätze sowie entsprechende Maßnahmen in Deutschland zu präsentieren, die Situation in Österreich kurz zu skizzieren und Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Gestaltung solcher Early-Intervention-Maßnahmen hierzulande zu ziehen. Im Rahmen der Studie wurden ausschließlich qualitative Methoden der Sozialforschung angewandt. Kernelemente waren dabei eine umfassende Internet-Recherche bzw. eine Dokumenten- und Literaturanalyse sowie ExpertInneninterviews (17 Interviews). In Deutschland wurden die Interviews mit Fachkräften der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. von Länderagenturen (Bayern, Niedersachsen-Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt-Thüringen) geführt, in Österreich mit ExpertInnen der Bundesgeschäftsstelle und der Landesgeschäftsstellen des Arbeitsmarktservice (AMS) sowie der Sozialpartnerorganisationen. Die ExpertInnenmeinungen im Rahmen der Interviews wurden dabei als Grundlage für die Maßnahmenauswahl im Sinne von Early Intervention herangezogen.

**[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)**

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich  
für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung



P.b.b.  
Verlagspostamt 1200

ISBN 978-3-85495-604-5