

Studie über die integrierte Erbringung von Sozialdienstleistungen zur  
Aktivierung von Mindesteinkommensempfängern auf dem Arbeitsmarkt  
– Erfolgsfaktoren und Reformpfade  
Vertrag Nr. VC/2016/0604

## Zusammenfassung

Dieser Bericht präsentiert die Ergebnisse eines 18-monatigen Forschungsprojekts, das von der GD Beschäftigung in Auftrag gegeben wurde, um Treiber und Hindernisse für wirksame und effiziente Reformen zu ermitteln, die darauf abzielen, die Koordinierung zwischen Beschäftigung und Sozialdiensten für Mindesteinkommensempfänger zu verbessern.

### **Hintergrund und Kontext**

Die technologische Entwicklung, die demographische Entwicklung und die Globalisierung führen auf den nachindustriellen Arbeitsmärkten sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zu häufigen strukturellen Veränderungen. Dies hat die Anfälligkeit der Arbeitskräfte sowie die Häufigkeit von Übergängen zwischen Arbeitsplätzen sowie zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erhöht.

Die jüngste globale Finanzkrise und der damit verbundene Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit haben die Sozialstaaten und insbesondere die Arbeitsämter und den Sozialschutz vor neue Herausforderungen gestellt. Die Krise hat die Arbeitsmarktvolatilität verstärkt und gleichzeitig den fiskalischen und politischen Druck erhöht, die Effizienz der öffentlichen Dienste in den meisten EU-Mitgliedstaaten zu erhöhen. Der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich sowohl auf die Gesellschaft als auch auf die Wirtschaft negativ aus.

All dies erfordert eine Anpassung der Gestaltung der Arbeitslosenschutzsysteme, die ursprünglich zur Arbeitslosenversicherung für den zeitweilig arbeitslosen männlichen Ernährer und zur Sozialhilfe für Arbeitsunfähige eingerichtet wurden. Insbesondere erfordert die Anpassung die teilweise oder vollständige Integration von Arbeitslosenversicherung, Mindesteinkommenssysteme und Sozialdienstleistungen für Leistungsempfänger im erwerbsfähigen Alter. In den meisten Ländern würde dies zu komplexen institutionellen Reformen führen, da die Sozial- und Beschäftigungspolitiken von verschiedenen Ministerien koordiniert und von einer Vielzahl von Einrichtungen durchgeführt werden, die häufig auf verschiedenen Regierungsebenen tätig sind.

Die Notwendigkeit solcher Reformen wurde bereits im Rahmen des Sozialinvestitionspakets (SIP) der Europäischen Kommission hervorgehoben, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, ihre Sozialmodelle anzupassen, um intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erreichen (Europäische Kommission 2013). Die Empfehlung des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen wiederholt die im SIP umrissenen Ziele und fordert ausdrücklich eine "enge Zusammenarbeit und effektive Koordination aller an der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen beteiligten Parteien".

Obwohl alle Mitgliedstaaten auf diese Herausforderungen reagiert haben, gibt es in der EU große Unterschiede hinsichtlich der Tiefe und Komplexität der Reforminitiativen. Bislang sind in nur etwa einem Drittel der Mitgliedstaaten eng koordinierte oder vollständig integrierte und wirksame Sozial- und Arbeitsvermittlungsdienste für Bezieher von Mindesteinkommen verfügbar.

### **Ziele und Umfang der Studie**

Das übergeordnete Ziel dieser Studie ist die Unterstützung einer stärker integrierten Erbringung von Sozialdienstleistungen, wie im SIP dargelegt, sowie die Umsetzung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung und der Empfehlung des Europäischen Rates zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

Der Schwerpunkt der Studie liegt auf Nutzern von Mindesteinkommenssysteme (MIS). Solche Systeme umfassen in der Regel Personen im erwerbsfähigen Alter und ihre Haushalte (und in einigen Ländern stehen sie auch Rentnern zur Verfügung), die arbeitslos oder erwerbslos sind. MIS-Empfänger sehen sich oft zahlreichen Hindernissen gegenüber, wenn sie auf den Arbeitsmarkt zurückkehren wollen, und viele werden von der Arbeitssuche abgehalten.

Die Studie bietet eine umfassende und prägnante Analyse und Bewertung von Reformprozessen, die auf die Integration von Sozialdienstleistungen ausgerichtet sind, die auf die Aktivierung von Mindesteinkommensempfängern auf dem Arbeitsmarkt abzielen. Das Ziel ist die

- (1) Überprüfung der verfügbaren Anhaltspunkte vergangener und laufender Reformprozesse, um eine kritische Bewertung jeder Phase des Politikzyklus von der Konzeption und Durchführung bis hin zu Überwachung, Evaluierung und Folgemaßnahmen zu ermöglichen;
- (2) Bewertung der steuerlichen Kosten und Nutzen von Reformen;
- (3) Ermittlung der Determinanten für Erfolg und Misserfolg von Reformen durch den Vergleich von Reformphasen in den einzelnen Ländern; sowie

#### (4 ) Erarbeitung von Wegen zur erfolgreichen Dienstleistungsintegration.

Neben dem Beitrag zu den oben genannten Zielen trägt die Studie dazu bei, wichtige Lücken in der vorhandenen Literatur und Forschung zu schließen, indem bisher undokumentierte Reformen in Ost- und Südeuropa abgedeckt, Kosten und Nutzen für mehrere Reformen berechnet und Reformen in Ländern mit ähnlichem institutionellen Kontext systematisch verglichen werden. Die explizite Einbeziehung der institutionellen Regelungen in den analytischen Rahmen dieser Studie stärkt die Validität der Ergebnisse in Bezug auf Ländergruppen und Wohlfahrtssysteme und ermöglicht es uns, Schlussfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen zu unterbreiten, die auf andere Länder mit einem ähnlichen institutionellen Kontext übertragbar sind.

#### **Angewendete methodologische Instrumente**

Die Studie basiert auf **einer detaillierten Beschreibung der Reformphasen** in 12 Ländern (Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien und der Schweiz), die zwischen 2003 und 2014 stattfanden. Eine Phase ist als vollständiger Politikzyklus von der Entscheidungsfindung bis zur Bewertung zu verstehen. Die Auswahl der Reformphasen gewährleistet eine differenzierte Stichprobe im Hinblick auf das Ergebnis der Reform und den institutionellen Kontext. Die zwölf Reformphasen unterscheiden sich auch in Bezug auf den Grad der Koordinierung von Beschäftigung und Sozialdienstleistungen und in Bezug auf welche Funktionen und Dienste von der Reform betroffen sind (Tabelle 1).

*Tabelle 1: Vielfalt kürzlich durchgeführter Reformen in den EU-Mitgliedstaaten*

	<i>lose/ informelle</i>	<i>multidisziplinäre Teams</i>	<i>Partnerschaft</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Fusion</i>
<i>Verweisung</i>	Österreich (Föderal) Flanders (BE)	Rumänien Slowenien			
<i>Erbringung von Dienstleistungen</i>		Schweiz	[Polen] Finnland	[Niederlande ]	

	<i>lose/ informelle</i>	<i>multidisziplinäre Teams</i>	<i>Partnerschaft</i>	<i>Outsourcing</i>	<i>Fusion</i>
<b>Überwachung und Anwendung von Sanktionen</b>	Bundesland Wien (AT)				
<b>Vollständiges Fall-Management</b>			Frankreich Deutschland Norwegen	Portugal	Dänemark Irland, [UK] Basque (ES)

Anmerkung: Die in eckige Klammern gesetzten Länder wurden in die Vergleichsstudie aufgenommen, aber nicht in die Stichprobe detaillierter Fallstudien.

Die detaillierten Beschreibungen der Reformphasen wurden von Länderkoordinatoren in jedem der Fallstudienländer vorbereitet. Nach einer ersten Sekundärforschung wurden Informationen über den Reformprozess in 12-17 halbstrukturierten Interviews pro Land mit folgenden Interessengruppen gesammelt: (i) Regierungsbeamte, (ii) Partnerorganisationen wie NGOs, die Sozial- oder Arbeitsvermittlungsdienste erbringen, (iii) Gewerkschaften, (iv) Arbeitgeberverbände, (v) politische Parteien, (vi) unabhängige Experten (viii) Vertreter der Dienstnutzer -und leister.

Die **Bewertung der Kosten und Nutzen** von Reformphasen basierte auf kontrafaktischen Schätzungen der Auswirkungen der Reform auf die Ergebnisse der Wiederbeschäftigung sowie auf administrativen Daten zu den Kosten. Für Österreich, Deutschland und Irland haben wir uns auf bestehende Evaluierungsstudien gestützt, während wir für Dänemark, Slowenien und Spanien eine eigene Schätzung der Auswirkungen erstellt haben.

Die **vergleichende Analyse** basierte auf dem Vergleich von unterschiedlich erfolgreichen Reform-Episoden bei gleichzeitiger Kontrolle der wichtigsten institutionellen Variablen. In dieser Analyse wurde eine Reformphase als erfolgreich erachtet, wenn sie bei mindestens einem oder mehreren der Ergebnisindikatoren in Bezug auf Wiederbeschäftigungsraten, Armut, Nutzerzufriedenheit oder einem anderen als Ziel festgelegten Ergebnis zu einer echten Verbesserung geführt hat. Um Hindernisse bei der Gestaltung im Gegensatz zur Umsetzungsphase der Reform erkennen zu können, haben wir das erste Konzept der Reforminitiative als Zwischenprodukt des politischen Entscheidungsprozesses betrachtet.

Die Analyse basierte auf den von den Länderkoordinatoren erstellten Reformbeschreibungen und auf einem Datensatz, der quantifizierte Vergleichsinformationen zu den Hauptmerkmalen

und Ergebnissen der Reformphasen enthält. Quantitative Ergebnisse wurden durch qualitative Informationen aus den Interviews der Interessengruppen und aus der Literaturrecherche ergänzt.

Aufbauend auf den oben beschriebenen Analysen haben wir zwei **Reformpfade** für eine Verbesserung der Koordinierung von Beschäftigungs- und Sozialdienstleistungen für Mindesteinkommensempfänger unter Berücksichtigung des bestehenden institutionellen Kontextes ausgearbeitet.

### ***Die Kosten und Nutzen von Reformen***

Die empirische Analyse der Auswirkungen von Service-Integration-Phasen zeigte, dass nur wenige Reformen systematisch überwacht und evaluiert wurden. Infolgedessen gibt es trotz der Vielfalt der jüngsten Reformversuche relativ wenig zuverlässige Beweise für die Kostenwirksamkeit von Reformen.

Die begrenzten verfügbaren Beweise, die durch diese Studie zusammengestellt oder generiert wurden, deuten darauf hin, dass Integrationsreformen auf kurze Sicht selten fiskalische Einsparungen generieren. Die Einrichtungskosten dieser Reformen sind jedoch auch relativ gering.

Wichtig ist, dass die beiden Reformen, die zu erheblichen kurzfristigen Gewinnen führten (im Baskenland und im Vereinigten Königreich), eine grundlegende Neugestaltung des Ansatzes zur Aktivierung von Mindesteinkommensempfängern mit sich brachten. Darüber hinaus scheint die Dienstleistungsintegration zu positiveren Ergebnissen und höheren monetären Gewinnen zu führen, wenn PES den Integrationsprozess leitet und die Hauptinstitution bei der Aktivierung von Mindesteinkommensempfängern ist (wie im Baskenland oder in den kooperativen Arbeitsämtern in Deutschland).

### ***Treiber und Barrieren: Ergebnisse der vergleichenden Analyse***

Die vergleichende Analyse hat die vorhandenen Beweise für erfolgreiche Reformen verbessert und erweitert.

In der ersten Agenda-Setting-Phase des Politikzyklus kann ein hohes Potenzial für politische Uneinigkeit in der institutionellen Struktur durch einen parteiübergreifenden Konsens überwunden werden, der in einer konsensuellen politischen Kultur verwurzelt ist oder durch eine Wirtschaftskrise ausgelöst wird. Die Regierung muss mindestens eines der grundlegenden Ziele der Dienstleistungsintegration unterstützen: Die Ziele der Aktivierung und Arbeitsmarktintegration wurden in fast allen Fällen von der Regierung unterstützt. Die Fragmentierung des ursprünglichen institutionellen Aufbaus von Beschäftigungs- und / oder

Sozialdiensten könnte ein erfolgreiches Design behindern, wenn das Ziel der Reform zu ehrgeizig wäre. Schließlich hängt das Ergebnis der ersten Phase von der Qualität der Governance ab. Eine schlechte öffentliche Verwaltung kann durch die Unterstützung internationaler Organisationen kompensiert werden.

In der zweiten Phase, in der die Politik umgesetzt wird, sind die Ersteinrichtung und lokale Kapazitäten wichtige Treiber des Ergebnisses. Die Schwierigkeiten, die sich aus der fragmentierten institutionellen Struktur ergeben, können durch lokales Fachwissen, eine starke Tradition der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene und die Konsultation von Interessengruppen während der Entwurfsphase überwunden werden. Es ist wichtig, genügend Zeit für die Umsetzung der Reform zu lassen. Zeitdruck führt jedoch nicht notwendigerweise zum Scheitern, wenn lokales Fachwissen zur Verfügung steht und / oder das politische Engagement (und der Druck), Ergebnisse zu erzielen, hoch ist. Schlechte Überwachung und mangelnde Kontrolle und Bewertung führen zu Fehlern oder begrenzten Ergebnissen.

In mehreren Reformphasen (Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland und Spanien) wurde eine Verbesserung sowohl der Beschäftigung als auch der Armut erreicht. Wir konnten keine Designmerkmale identifizieren, die den Erfolg bei den Beschäftigungsergebnissen in allen Fällen bestimmen würden, jedoch scheinen zwei der wichtigsten Designelemente (angemessene Personalausstattung und Verbesserungen beim Informationsaustausch) wichtig zu sein. Wichtig ist, dass fast alle Reformphasen eine Stärkung des Aktivierungsansatzes gegenüber Mindesteinkommensempfängern beinhalteten und wir keinen Hinweis darauf fanden, dass dies automatisch zu einer Zunahme der Armut führen würde. Dies bedeutet, dass die Integration von Dienstleistungen selbst zu Verbesserungen der Armut führen kann und dass es möglich ist, Reformen zu konzipieren, die sowohl die Armut- als auch die Beschäftigungsergebnisse verbessern.

### ***Zwei Pfade für Reformen***

Die Studie skizziert zwei Reformpfade, die am effektivsten zur Effizienz und Wirksamkeit von Sozialdienstleistungen beitragen können, die auf die Aktivierung von Mindesteinkommensempfängern auf dem Arbeitsmarkt abzielen. Auf der Grundlage der Fallstudien und der vergleichenden Analyse haben wir Merkmale im Reformprozess identifiziert, die wahrscheinlich für alle Länder (innerhalb und außerhalb der Stichprobe) anwendbar sind, sowie Merkmale oder Elemente, die von bestimmten länderspezifischen Kontexten abhängen. Um sicherzustellen, dass sie für alle Länder konkret und relevant sind, wurden zwei Versionen von Reformpfaden erstellt, unter besonderer Bezugnahme auf den ursprünglichen Status quo der Dienstleistungserbringung und die durch die Reform zu

erreichenden Vorkehrungen. Es ist wichtig zu beachten, dass die Pfade als ideale Typen definiert sind, die zwei kontrastierende Modelle für die Integration von Diensten zeigen, während bestehende institutionelle Vereinbarungen unterschiedliche Grade und Formen der Koordinierung zwischen Dienstleistungen darstellen.

Bei der Ausarbeitung der beiden Pfade unterscheiden wir zwischen vier Stadien des Reformprozesses: Zielsetzung, Planung / Design, Implementierung und Überwachung. Im ersten Pfad umfasst die Dienstleistungsintegration mehrere Politikbereiche und deckt die meisten Aspekte des Fall-Managements ab. Pfad 1 bringt auch große institutionelle Veränderungen mit sich, wie zum Beispiel die Verschmelzung früherer unabhängiger Agenturen und beinhaltet eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen dem Staat und der lokalen Regierung. Zu den für dieses Modell typischen Ländern gehören Deutschland, Irland, das Baskenland in Spanien und das Vereinigte Königreich. Pfad 2 baut auf einer mehr oder weniger institutionalisierten Kooperation auf, ist aber in den bestehenden institutionellen Rahmen eingebettet und durch erhebliche lokale Spielräume und Variationen gekennzeichnet (Frankreich, Rumänien, Schweiz und Niederlande). In einigen Ländern können Elemente für beide Modelle gefunden werden (Slowenien).

Die beiden Pfade integrierter Dienstleistungen könnten für Länder, die noch keine integrierten Dienstleistungen implementiert haben, inspirierend sein. Pfad 1 kann für Länder relevant sein, in denen bestehende Dienstleistungen relativ hoch entwickelt und zugänglich sind und die Reformkapazität der öffentlichen Verwaltung relativ hoch ist. Pfad 2 kann als Modell für Länder dienen, in denen Beschäftigung oder soziale Dienste (oder beides) weniger entwickelt oder stark fragmentiert sind, und für Länder, in denen die Fähigkeit zur Umsetzung komplexer institutioneller Reformen durch verfassungsrechtliche Hindernisse oder die begrenzten Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung eingeschränkt ist.

### **Empfehlungen**

Auf der Grundlage der vorstehenden Analysen legen wir detaillierte Empfehlungen für jede Phase des Politikzyklus sowie für die politischen Entscheidungsträger auf nationaler und EU-Ebene fest.

Auf nationaler Ebene besteht die wichtigste Erkenntnis für die Phase der Festlegung der Agenda darin, dass das Ziel der Reform mit Blick auf den bestehenden institutionellen Aufbau und unter Berücksichtigung der Reformfähigkeit der Regierung ausgewählt werden sollte. Auch in Ländern, in denen die verfügbaren Sozialdienstleistungen sowohl hinsichtlich der Qualität als auch der Zugänglichkeit eingeschränkt sind, ist die Integration möglicherweise keine erste Priorität.

In der Planungs- und Entwurfsphase werden in den Empfehlungen die Datenanforderungen für gutes Design hervorgehoben und einige Vorschläge für bestimmte Designentwürfe unterbreitet, die für die gängigsten institutionellen Regelungen in den Mitgliedstaaten geeignet sind. Eine allgemeine Empfehlung, die in allen Kontexten gilt, besteht darin, dass Interessengruppen bereits während der Entwurfsphase konsultiert werden sollten und dass die neu eingerichteten Dienste angemessen besetzt sein sollten, um überschaubare Fallzahlen zu gewährleisten.

In der Umsetzungsphase konzentrieren sich die Empfehlungen hauptsächlich auf die Bedeutung von Pilotprojekten und Monitoring, die Harmonisierung der Ziele zwischen den kooperierenden Einheiten und die Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter. Wir bieten auch Einblicke in die eher technischen, aber dennoch entscheidenden Aspekte, wie z. B. die Beseitigung rechtlicher Hindernisse und die Entwicklung der IT-Infrastruktur für das Datenmanagement.

Für die letzte Phase des Monitoring und der Evaluierung werden in den Empfehlungen die Datenanforderungen, die Bedeutung des Monitoring und einige konkrete Vorschläge für die Einrichtung von Reformen dargelegt, die die Berechnung von kontrafaktischen Schätzungen der Auswirkungen ermöglichen.

Die Empfehlungen auf EU-Ebene konzentrieren sich auf Maßnahmen, bei denen die EU einen Mehrwert haben könnte. Dazu gehören die Förderung systematischer Folgenabschätzungen, wechselseitiger Lernplattformen und technischer Hilfe bei der Gestaltung integrierter Systeme sowie die vorsichtige Motivation der Mitgliedstaaten, Integrationsreformen in Erwägung zu ziehen. Bei all diesen Maßnahmen ist es wichtig, die Vielfalt bestehender institutioneller Regelungen zu berücksichtigen, die tendenziell die optimale Tiefe und Breite einer Reform der Dienstleistungsintegration bestimmen.

## **Haftungsausschluss**

*Die in dieser Studie dargelegten Informationen und Ansichten sind jene des Autors/der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die offizielle Meinung der Europäischen Kommission wider. Die Europäische Kommission übernimmt keine Gewährleistung für die Richtigkeit der in dieser Studie enthaltenen Daten. Weder die Europäische Kommission noch Personen, die im Namen der Europäischen Kommission agieren, können für die Nutzung der hierin enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.*