

Zwischen Fördern und Fordern: Auswirkungen individueller Beratungs- und Vermittlungsstrategien auf die Beschäftigungs- chancen arbeitsuchender Menschen

Ergebnisse einer aktuellen Studie
im Auftrag des AMS Österreich

1 Einleitung

Die vorliegende Studie im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation (ABI) sowie der Abt. Service für Arbeitsuchende (SfA) des AMS Österreich geht der Frage nach, wie Berater:innen des AMS potenzielle Spielräume in der Beratung individuell nutzen, um ihre Kund:innen bei der Suche nach einer neuen Beschäftigung zu unterstützen.¹ Darüber hinaus analysiert die Studie, die vom Institute for Social Research & Consulting (SORA)² realisiert und im Frühjahr 2023 abgeschlossen wurde, die Auswirkungen dieser individuellen Beratungs- und Vermittlungsstrategien auf die Wiederbeschäftigungschancen von arbeitsuchenden Menschen in Österreich. Anknüpfend an bisherige Evaluierungen der Beratungssituation am AMS, die zuletzt vor allem die Betreuungsrelation und Kontakthäufigkeit zwischen Berater:innen und Kund:innen in den Blick nahmen, unternimmt die Studie erstmals für Österreich³ den Versuch, die Wirkweise unterschiedlicher Arten von Beratung und Vermittlung, die Arbeitslose am AMS erfahren, zu quantifizieren. Methodisch wurde darüber hinaus untersucht, ob und inwieweit Daten aus einer standardisierten Befragung von Berater:innen des AMS mit administrativen Daten ihrer Kund:innen verknüpft und derart aufbereitet werden können, dass statistische Aussagen über etwaige Einflussfaktoren der Beratung auf die Wiederbeschäftigungschancen Arbeitsloser gewonnen werden können.

2 Die zentralen Studienergebnisse im Überblick

2.1 Ein Selbstbild zwischen Vermittlung, Dienstleistung und Sozialarbeit

Bereits in der Frage nach dem eigenen Rollenverständnis zeigen sich die 762 österreichweit befragten Berater:innen des AMS vielschichtig. Sie sehen sich als »Arbeitsvermittler:in« (29 Prozent), als »Dienstleister:in« (28 Prozent) oder als »Sozialarbeiter:in« (22 Prozent). Manche verstehen ihre Rolle auch als »Datenmanager:in« (13 Prozent), »Leistungsauszahler:in« (elf Prozent) oder »Life-Coach« (elf Prozent). Interessanterweise begreifen sich nur noch wenige als klassische/r »Berater:in« (fünf Prozent). Sich ändernde Rahmenbedingungen und Ziele in der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben also auch zu einem geänderten Rollenverständnis der Berater:innen geführt.

2.2 Fördern, Fordern und die Spielräume dazwischen

Die meisten Berater:innen lassen sich keiner »typischen« Beratungsstrategie zuordnen. Überhaupt sind die Berater:innen in manchen Fragen gespalten. Während z.B. 46 Prozent finden, Arbeitslose sollten so schnell wie möglich wieder einen Job haben, sagen 44 Prozent, Arbeitslose sollten den für sie richtigen Job finden, auch wenn die Suche länger dauert. Zwar zeigen sich in den Antworten durchaus Tendenzen, wonach manche eine eher individuell abgestimmte, fördernde und die privaten Lebensumstände berücksichtigende Strategie verfolgen, während andere wiederum stärker auf Vorgaben, Kontrolle und Druck setzen. Dass aber 92 Prozent der Berater:innen festhalten, die meisten Kund:innen bräuchten klare Vorgaben, und ebenfalls 92 Prozent angeben, man müsse sich auch immer in die Situation der Kund:innen hineinversetzen, wirkt nur auf den ersten Blick widersprüchlich. In Wirklichkeit schließen sich beide Herangehensweisen nicht aus, sondern verdeutlichen den Zwiespalt, in dem Berater:innen sich oft befinden. Die Abwägung zwischen Fördern, Fordern und den Abstufungen dazwischen prägt den Beratungsalltag der Berater:innen am AMS und stellt sie vor immer wiederkehrende Rollenkonflikte. Oder, wie es ein Berater in der Befragung formu-

¹ Download der Langfassung dieser Studie in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/Bib-Show.asp?id=13842.

² www.sora.at.

³ Die Studie basiert auf entsprechenden Pilotstudien aus der Schweiz (Frölich et al. 2007; Behncke et al. 2010) und Deutschland (Boockmann et al. 2013).

lierte: »Als Berater beim AMS nimmt man die Rolle eines Psychologen mit Zügen eines Polizisten ein. Man steht ständig zwischen Gesetz, Empathie und der Statistik.«

2.3 Schnelle Vermittlung vs. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und der persönlichen Lebenssituation von Arbeitslosen

Auch in den Zielsetzungen gehen die Berater:innen differenziert vor. Bei niedrigqualifizierten Kund:innen, Kund:innen mit geringen Deutschkenntnissen und Kund:innen ohne besondere Berufserfahrung legt die Mehrheit der Berater:innen (zwischen 70 und 90 Prozent) den Schwerpunkt auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen. Bei Kund:innen mit schweren gesundheitlichen Problemen steht für 61 Prozent der Berater:innen die Verbesserung der persönlichen Situation im Vordergrund. Bei höherqualifizierten Kund:innen geht es den meisten um die schnelle Wiederaufnahme einer Beschäftigung. Bei Wiedereinsteiger:innen, älteren Arbeitslosen und Kund:innen mit geringer Motivation zeigt sich hingegen kein eindeutiges Bild – je nach Berater:in herrschen unterschiedliche Ziele vor.

Die unterschiedlichen Beratungsziele zeigen sich auch in den Gründen, weshalb Berater:innen ihre Kund:innen zu bestimmten Maßnahmen zubuchen. Bewerbungstrainings werden von mehr als der Hälfte als Maßnahme zur Steigerung der Motivation (57 Prozent) und zum Aufbau einer Tagesstruktur (54 Prozent) eingesetzt. Auch arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sollen die Motivation (72 Prozent) und Tagesstruktur (56 Prozent) fördern. Qualifizierungsmaßnahmen hingegen dienen den meisten zur Weiterbildung ihrer Kund:innen (86 Prozent). Alle drei Maßnahmen werden von den Berater:innen aber auch aus zwei weiteren Gründen eingesetzt – zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen (73 bis 94 Prozent) und auf Wunsch der Kund:innen (60 bis 87 Prozent).

2.4 Arbeitsvermittlung und Beratung in der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie führte zwangsläufig zu einer Umstellung der Beratung am AMS. Da vor allem in der Frühphase der Pandemie kein oder nur ein stark eingeschränkter Kontakt zu Kund:innen erlaubt war, mussten Alternativen geschaffen werden. E-Mail bzw. das eAMS-Konto wurden zum wichtigsten Kommunikationskanal, 56 Prozent der Berater:innen kontaktierten ihre Kund:innen mindestens alle zwei Wochen elektronisch. Hinzu kam die Telefonberatung – 87 Prozent der Berater:innen telefonierten mindestens einmal im Monat mit ihren Kund:innen. Postalische Kontakte oder Messengerdienste, wie z.B. WhatsApp, ergänzten fallweise die Kommunikation. Im Vergleich zu persönlichen Beratungsgesprächen werden allerdings sämtliche Alternativen als schlechter eingeschätzt. Hinzu kam ein erheblicher Arbeitsdruck, nicht zuletzt durch die hohe Arbeitslosigkeit 2020 und 2021. Nur neun Prozent der Berater:innen würden die Anzahl an Kund:innen 2020 als angemessen einschätzen, nur 15 Prozent für 2021, der Rest erachtete sie als zu hoch. Corona brachte für die öffentliche Arbeitsvermittlung eine Arbeitsverdichtung mit sich, die bis heute zu bestehen scheint: Zwei Drittel der Berater:innen sagen, dass sich der Arbeitsaufwand durch administrative Tätig-

keiten im Vergleich zu 2019 verschlechtert habe, 49 Prozent beklagen einen gestiegenen Zeitdruck.

2.5 Zielvorgaben und Richtlinien als Grundlagen für die eigene Arbeit

Es sind die Berater:innen der öffentlichen Arbeitsvermittlung, die letzten Endes mit der konkreten Ausführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beauftragt sind. Sie sind es, die als »Gesicht« der öffentlichen Verwaltung in den Interaktionen mit arbeitsuchenden Menschen Politikziele in eine gelebte Praxis übersetzen, und sie sind es, die in ihrer Arbeit Ermessens- und Handlungsspielräume ausmachen, ausloten und ausüben. Vor allem bei begrenzten Ressourcen können Vorgaben als Orientierung dienen. 75 Prozent der Berater:innen bezeichnen Richtlinien und Vorgaben daher als notwendige Grundlage ihrer Arbeit. »Grundlage« heißt aber auch, dass genug Autonomie bleibt, um die Beratung individuell zu gestalten. Dass 50 Prozent der Berater:innen sagen, es gehe in ihrer Arbeit vor allem darum, die Zielvorgaben des AMS zu erfüllen, deutet jedoch auf ein hohes Maß an Bürokratisierung der persönlichen Beratungstätigkeit hin. Dabei sind die individuellen Handlungsspielräume wichtig – nicht nur für das Erleben von Selbstwirksamkeit der Berater:innen, sondern auch für ihre Kund:innen. Immerhin können bestimmte Beratungs- und Vermittlungsstrategien die Wiederbeschäftigungschancen um bis zu fünf Prozentpunkte heben und die Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 44 Tage senken.

2.6 Wirkungsanalyse von individuellen Beratungs- und Vermittlungsstrategien

Zum ersten Mal in Österreich wurden Daten, die in einer Befragung von AMS-Berater:innen gewonnen wurden, mit administrativen Daten des AMS über die von ihnen betreuten Kund:innen zusammengespielt, um der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die Arbeitsmarktchancen arbeitsuchender Menschen von den Einstellungen und Strategien der Berater:innen abhängen. Betrachtet wurden dabei vier Ergebnisvariablen:

- die Abgangswahrscheinlichkeit in eine (ungeförderte) Beschäftigung;
- die Dauer der Vormerkung;
- der Anteil an Tagen in Beschäftigung in den zwölf Monaten nach der Beschäftigungsaufnahme sowie
- der Anteil an neuerlicher Arbeitslosigkeit in den zwölf Monaten nach der Beschäftigungsaufnahme.

2.7 Auswirkungen auf Beschäftigungsaufnahme

Für die allgemeine Wiederaufnahme einer Beschäftigung erweist sich ein fordernder, mitunter auch auf Druck und Kontrolle fußender Beratungsansatz genauso relevant wie eine ausgewogene Betreuungsrelation und das vorrangige Ziel, Menschen möglichst schnell wieder eine Beschäftigung zu vermitteln. Wenn im Schnitt 52 Prozent der Kund:innen seit 2019 in Beschäftigung abgingen, erhöhte sich die Abgangsrate bei Einsatz dieser Strategien um durchschnittlich vier bis fünf Prozentpunkte. Eine zu hohe Normakzeptanz – also eine Beratung ausschließlich unter der Berücksichtigung von Richtlinien und Zielvorgaben, bei der die

Kund:innenwünsche unberücksichtigt bleiben – zeigt hingegen negative Auswirkungen auf die Abgangsrate.

2.8 Auswirkungen auf die Dauer der Vormerkung

Ist ein fordernder bis kontrollierender Beratungsansatz für den allgemeinen Abgang in eine Beschäftigung zunächst positiv, verlängert er jedoch die Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 44 Tage. Ähnliches gilt für die generelle Einstellung, dass Arbeitslose selbst für ihre Situation und dementsprechend auch für eine Änderung ihrer Situation verantwortlich seien. Auch die Zielsetzung, Arbeitslose möglichst rasch in eine Beschäftigung zu vermitteln, zeigt gegenteilige Effekte – die Arbeitslosigkeit verlängerte sich in diesen Fällen um bis zu 34 Tage. Eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit konnten hingegen jene Berater:innen erzielen, die in ihrer Beratung auch die privaten Lebensumstände ihrer Kund:innen berücksichtigen (um 20 Tage). Lag die Kontaktfrequenz während der Corona-Pandemie bei mindestens zwei Wochen, dann verkürzte das die Dauer der Arbeitslosigkeit um 15 bis 17 Tage.

2.9 Auswirkungen auf Stabilität der gefundenen Beschäftigung

Am schwächsten fielen die Effekte individueller Beratungs- und Vermittlungsstrategien auf die Stabilität der anschließenden Beschäftigung aus. Tendenziell zeigen sich zwar positive Effekte durch

einzelne Betreuungsaspekte, die die privaten Lebensumstände der Kund:innen berücksichtigen, die Wünsche der Kund:innen priorisieren und auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen fokussieren. Insgesamt aber lassen sich aus den unterschiedlichen Beratungsstrategien keine Effekte auf die Beschäftigungsstabilität im Anschluss an die Arbeitslosigkeit ableiten, hier dürften die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt – insbesondere in und nach der Corona-Pandemie – deutlich stärkere Einflussfaktoren sein.

3 Literatur

- Behncke, St./ Frölich, M./ Lechner, M. (2010): Unemployed and their Case-workers: Should they be Friends or Foes? In: Journal Of The Royal Statistical Society Series A, 173 (1): 67–92.
- Boockmann, B./ Osiander, H./ Stops, M./ Verbeek, H. (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie). Abschlussbericht an das IAB durch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW), Tübingen.
- Frölich, M./ Lechner, M./ Behncke, St. (2007): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik 20. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern. 

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

Anschrift der Autoren

SORA – Institute for Social Research and Consulting
Bennogasse 8/2/16, 1080 Wien
Tel.: 01 5853344
E-Mail: office@sora.at
Internet: www.sora.at

Alle Publikationen der Reihe AMS info können über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report, FokusInfo, Spezialthema Arbeitsmarkt, AMS-Qualifikationsstrukturbericht, AMS-Praxishandbücher) zur Verfügung – www.ams-forschungsnetzwerk.at.

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm, Treustraße 35–43, 1200 Wien
Mai 2023 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

