



## **Zwischen Fördern und Fordern:**

# **Auswirkungen individueller Beratungs- und Vermittlungsstrategien auf die Beschäftigungschancen arbeitsuchender Menschen**

Projektleitung AMS:

Mag.<sup>a</sup>, M.A. Bettina Huber

Mag.<sup>a</sup> Claudia Felix

Projektleitung SORA:

Mag. Daniel Schönherr

Autor:innen:

Mag. Daniel Schönherr

Mag. Harald Glaser



Wien, März 2023

**Impressum**

Arbeitsmarktservice

Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts

Treustraße 35-43

1200 Wien

Telefon: +43 50 904 199

Durchführendes Unternehmen:  
SORA Institute for Social Research & Consulting

Die Kosten für das Projekt beliefen sich in Summe auf EURO 66.240

# Inhaltsverzeichnis

Executive Summary .....	1
Einleitung .....	5
1   Beratungs- und Vermittlungsstrategien von Berater:innen des Arbeitsmarktservices .....	9
1.1   Die Befragung: Methodik und Eckdaten .....	9
1.1.1   Merkmale der befragten Berater:innen .....	10
1.1.2   Berufserfahrung, Ausbildung und Qualifikation .....	11
1.1.3   Beratungszonen und Kriterien für Kund:innenzuteilung ....	12
1.2   Rollenverständnis .....	13
1.3   Beratungs- und Vermittlungstätigkeit .....	15
1.3.1   Erst- und Folgegespräche .....	17
1.3.2   Subjektive Einschätzung der Betreuungsrelation .....	19
1.3.3   Beratung während der Corona-Pandemie .....	21
1.4   Einstellungen zu Kund:innen und Beratungsverständnis .....	24
1.5   Ziele mit unterschiedlichen Kund:innengruppen .....	28
1.6   Zubuchungspraxis .....	29
1.7   Einstellung zu Sanktionen .....	30
2   Wirkungen von individuellen Beratungs- und Vermittlungsstrategien in der AMS-Beratung .....	32
2.1   Datengrundlage und Datenverknüpfung .....	33
2.2   Deskriptive Ergebnisse .....	33
2.3   Wirkungsanalyse .....	37
2.3.1   Methodische Vorbemerkungen .....	37
2.3.2   Treatment-Variablen: Einstellungen und Strategien der Berater:innen .....	40
2.3.3   Outcome-Variablen: Beendigung der Arbeitslosigkeit und nachhaltige Beschäftigung .....	43
2.3.4   Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Einzelstrategien .....	43
2.3.5   Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Beratungs- und Vermittlungsstrategien .....	52
Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse .....	55
Literaturverzeichnis .....	60
Abbildungsverzeichnis .....	62
Tabellenverzeichnis .....	63

## **Executive Summary**

Die vorliegende Studie 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. Darüber hinaus analysiert die Studie die Auswirkungen dieser individuellen Beratungs- und Vermittlungsstrategien auf die Wiederbeschäftigungschancen von arbeitssuchenden 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 Österreich<sup>1</sup> 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.

### **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%), als „Dienstleister:in“ (28%) oder als „Sozialarbeiter:in“ (22%). Manche verstehen ihre Rolle auch als „Datenmanager:in“ (13%), „Leistungsauszahler:in“ (11%) oder „Life-Coach“ (11%). Interessanterweise begreifen sich nur noch wenige als klassische „Berater:in“ (5%), sich ändernde Rahmenbedingungen und Ziele in der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben auch zu einem geänderten Rollenverständnis der Berater:innen geführt.

### **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% finden, Arbeitslose sollten so schnell wie möglich wieder einen Job haben, sagen 44%, 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% der Berater:innen festhalten, die meisten

---

<sup>1</sup> Die Studie basiert auf entsprechenden Pilotstudien aus der Schweiz (Frölich et al. 2007; Behncke et al. 2010) und Deutschland (Boockmann et al. 2013)

Kund:innen bräuchten klare Vorgaben, und ebenfalls 92% 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 formulierte: *„Als Berater beim AMS nimmt man die Rolle eines Psychologen mit Zügen eines Polizisten ein. Man steht ständig zwischen Gesetz, Empathie und der Statistik.“*

### **Schnelle Vermittlung vs. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und 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%) den Schwerpunkt auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen. Bei Kund:innen mit schweren gesundheitlichen Problemen steht für 61% 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%) und zum Aufbau einer Tagesstruktur (54%) eingesetzt. Auch arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sollen die Motivation (72%) und Tagesstruktur (56%) fördern. Qualifizierungsmaßnahmen hingegen dienen den meisten zur Weiterbildung ihrer Kund:innen (86%). Alle drei Maßnahmen werden von den Berater:innen aber auch aus zwei weiteren Gründen eingesetzt – zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen (73% bis 94%) und auf Wunsch der Kund:innen (60% bis 87%).

### **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% der Berater:innen kontaktierten ihre Kund:innen mindestens alle zwei Wochen elektronisch. Hinzu kam die Telefonberatung – 87% der Berater:innen telefonierten mindestens ein Mal 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 9% der Berater:innen würden die Anzahl an Kund:innen 2020 als angemessen einschätzen, nur 15% 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 Tätigkeiten im Vergleich zu 2019 verschlechtert habe, 49% beklagen einen gestiegenen Zeitdruck.

### **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 arbeitssuchenden Menschen Politikziele in 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% 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% 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 5 Prozentpunkte heben und die Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 44 Tage senken.

### **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 arbeitssuchender Menschen von den Einstellungen und Strategien der Berater:innen abhängen. Betrachtet wurden dabei vier Ergebnisvariablen: 1) die Abgangswahrscheinlichkeit in

eine (ungeförderte) Beschäftigung, 2) die Dauer der Vormerkung, 3) der Anteil an Tagen in Beschäftigung in den 12 Monaten nach der Beschäftigungsaufnahme sowie 4) der Anteil an neuerlicher Arbeitslosigkeit in den 12 Monaten nach der Beschäftigungsaufnahme.

### **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% 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.

### **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.

### **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 Betreuungaspekte, 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.



## Einleitung

### Die Beratung am AMS im Fokus

Am Anfang stand der Rückblick. Im Auftrag der Arbeiterkammer Wien führte SORA im Jahr 2009 eine Studie zur Qualität der Erstgespräche zwischen Arbeitssuchenden und ihren Beraterinnen und Beratern in der Beratungszone des AMS durch (Kaupa et al. 2010). Es war eine der ersten Studien, an denen ich als Sozialwissenschaftler mitarbeiten durfte. Die Studie nahm vor der Frage nach potenziellen positiven oder negativen Faktoren für die Wiederaufnahme einer Beschäftigung insbesondere die persönliche Interaktion zwischen Berater:innen und ihren Kund:innen in den Blick, und zwar mit Methoden der teilnehmenden Beobachtung vor Ort, qualitativen Einzelinterviews mit Arbeitssuchenden und Interviews mit Berater:innen des AMS.

Die Interviews lieferten zunächst einen Einblick in den Arbeitsalltag von AMS-Berater:innen. Ein Arbeitstag begann zwischen 7:00 und 7:30 Uhr, zum ersten Kaffee wurden meist administrative Aufgaben erledigt, neue Richtlinien studiert, Kurse und Kursanbieter recherchiert, E-Mails beantwortet und Kund:innentermine vorbereitet. Zwischen 8 und 12 Uhr kamen die Kund:innen zu den Beratungsterminen. An drei Nachmittagen in der Woche fanden weitere Beratungstermine statt, an einem Nachmittag erfolgte eine Dienstbesprechung, freitags war Dienstende um 13:00 Uhr.

Diese protokollartige Schilderung eines „typischen“ Arbeitstages in der öffentlichen Arbeitsvermittlung verdeckt die zahlreichen Herausforderungen in der konkreten Tätigkeit als AMS-Berater:in. Allen voran wurde von den Berater:innen damals schon der Zeitmangel beklagt: Es sei in der vorgesehenen Zeit schlichtweg nicht möglich, mit den Kund:innen wichtige Details zu vertiefen oder mit ihnen gemeinsam eine Vermittlungsstrategie zu entwickeln – man bleibe daher oft nur bei der Abklärung der Stammdaten und einem kurzen Austausch über weitere Bemühungen der Arbeitssuchenden. Bei den von uns interviewten Kund:innen entstand dadurch der Eindruck, dass persönliche Anliegen oder Problemlagen in den Beratungsterminen nicht offen angesprochen werden dürften, sie empfanden sich mehrheitlich als „Bittsteller“, die den Vorschlägen ihrer Berater:innen widerspruchslos nachzukommen haben.

Der hohe Zeitdruck in den Beratungsterminen führte einerseits zu einem hohen Maß an Standardisierung in den Interaktionen, gleichzeitig, so die Berater:innen, stehe er einer häufigeren Kontaktfrequenz entgegen. Die Berater:innen aber waren sich damals einig: Regelmäßigere Beratungstermine seien genauso wichtig für den Erfolg ihrer Beratungs- und Vermittlungstätigkeit wie ein breiteres und differenzierteres Kursangebot, die Fundierung einer Vertrauensbasis zu den Arbeitssuchenden sowie die individuelle Abklärung von Vermittlungshemmnissen, Wünschen und Fähigkeiten. Das Wort „individuell“

fiel in den Interviews damals auffällig häufig. Das individuelle Eingehen auf jede Kundin und jeden Kunden, so die Berater:innen, sei theoretisch genauso unerlässlich wie praktisch unmöglich. Oder wie eine Beraterin es formulierte:

*„Ja für mich ist einmal wichtig, dass ich das sehr individuell sehe, weil jeder doch irgendwie komplett was anderes wünscht und andere Bedürfnisse hat. Natürlich, der soziale Gedanke ist für mich wichtig, soweit man das machen kann, weil wir ja doch sehr viele Vorgaben von der Institution haben, und da kann man halt dann leider nicht mehr so agieren wie man gerne möchte und wo man auch weiß, dass der Kunde eventuell was anderes eher brauchen würde, aber da sind wir halt doch sehr eingeschränkt schon worden.“*

### **Zum Wandel der öffentlichen Arbeitsvermittlung**

Der letzte Halbsatz – *„aber da sind wir halt doch sehr eingeschränkt schon worden“* – verweist auf grundlegende Änderungen in den Richtlinien, Zielen und Rahmenbedingungen der Beratung und Vermittlung arbeitsuchender Menschen am AMS. Tatsächlich haben sich die Rolle und die Aufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Österreich über die Jahrzehnte hinweg immer wieder verändert, wenngleich der Grundstein – eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die seit 1968 im Rahmen des Arbeitsmarktförderungsgesetzes auch gesetzlich und inhaltlich geregelt ist – gleichgeblieben ist. Während bis in die 1980er Jahre hinein unter „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ insbesondere das aktive Eingreifen in den Arbeitsmarkt verstanden wurde, änderte sich die Konnotation des Begriffs im Laufe der neoliberalen Ökonomisierung breiter Lebensbereiche immer mehr zu einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“, nicht nur in Österreich. Der deutsche Soziologe Stephan Lessenich interpretiert etwa den Wandel vom versorgenden Sozialstaat der Nachkriegszeit hin zum aktivierenden Sozialstaat als eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen Individuum und Gesellschaft, eine *„Neuerfindung des Sozialen“* (Lessenich 2013). Kennzeichnend dafür sei die Forcierung individueller Eigenverantwortung und Flexibilitätserfordernisse seitens der betroffenen Menschen selbst. Arbeitsuchende sollen fortan in ihren selbstständigen Bemühungen, eine neue Stelle zu finden, unterstützt werden. Derart wurde die Arbeitsvermittlung zur Dienstleistung und Arbeitslose zu Kundinnen und Kunden.

Damit einhergehend unterlagen auch die Zielsetzungen der Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen einem Wandel. Im Vergleich zu früher wird Beratung heute gemeinhin als breiteres Konzept gedacht, mit dem Menschen rund um die Themen Bildung, Beruf, Gesundheit und soziale Teilhabe Unterstützung erfahren. Nicht geändert hat sich jedoch das grundlegende Ziel der

öffentlichen Arbeitsvermittlung: Arbeitsuchende in Erwerbsarbeit zu vermitteln mit dem Ziel der Vollbeschäftigung.

Die Beratung und Vermittlung von arbeitslosen Menschen zählt daher zu jenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die vom Arbeitsmarktservice (AMS) umgesetzt werden, um seinen gesetzlichen Auftrag – „*Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit unter Wahrung sozialer und ökonomischer Grundsätze (...)*“ – zu erfüllen (vgl. AMS 2022). Den Beraterinnen und Beratern des AMS kommt dabei eine oftmals entscheidende Rolle zu. Der Politikwissenschaftler Michael Lipsky etwa argumentierte schon Ende der 1960er Jahre in seinem Konzept der „Bürokratie auf Straßenebene“, dass es letztlich Professionen wie z.B. Lehrpersonen, Sozialarbeiter:innen oder Arbeitsvermittler:innen seien, die im direkten Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern die staatlichen Gesetze und politischen Entscheidungen umzusetzen haben, somit auch staatliche Leistungen oder Strafen zuteilen, jedoch durchaus auch Ermessensspielräume haben, die sie nutzen können (Lipsky 1969; 1980). Inwieweit es solche Ermessungsspielräume in der AMS-Beratung gibt, wie sie genutzt werden und welche Wirkungen diese haben, sollte die nun vorliegende Studie klären.

### **Eckpunkte der AMS-Beratung**

Zu den Aufgaben der AMS-Beraterinnen und Berater zählen u.a. die Klärung von Vermittlungshemmnissen, das Ergreifen von Maßnahmen zur Erhöhung der Jobchancen von arbeitsuchenden Menschen, die Kontrolle von Bewerbungsaktivitäten und letztlich die Vermittlung auf eine adäquate offene Stelle. (vgl. Kerler/Steiner 2018, 33) Diesen umfassenden Aufgaben stehen aber spezifische Herausforderungen im Arbeitsalltag entgegen – allen voran die personale und zeitlich begrenzte Ausstattung, folglich eine hohe Anzahl an Kund:innen und die damit einhergehende Zeitknappheit. (ebd., 63)

Die Kontaktdichte und Betreuungsrelation standen daher auch im Fokus jüngerer Forschungen zur Effektivität der Beratungs- und Vermittlungsleistungen des AMS. Erwähnenswert – auch in Hinblick auf die vorliegende Studie – ist insbesondere die vom WIFO durchgeführte Studie „*Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS*“ aus dem Jahr 2017. Die Studie untersuchte mittels randomisierter Feldexperimente den Zusammenhang zwischen einer niedrigeren Betreuungsrelation und der erfolgreichen Vermittlung von Arbeitsuchenden. Die Ergebnisse zeigten positive Effekte. Die höhere Wahrscheinlichkeit, Arbeitslose innerhalb eines Jahres in eine neue Stelle zu vermitteln, war auch auf eine intensivere Beratung und Kontrolle der Arbeitsuchenden zurückzuführen. Zentral für den Erfolg, so die Autoren, waren die größeren Zeitressourcen und die damit möglich gewordene individuell zugeschnittene Unterstützung arbeitssuchender Menschen. (Böheim et al., 2017)

### **Vorliegende Studie**

Wie diese individuell zugeschnittene Unterstützung arbeitsuchender Menschen im Beratungsalltag aussieht, steht im Fokus der vorliegenden Studie. Während Aspekte wie zeitliche Rahmenbedingungen und Betreuungsrelation zwar zentrale Rahmenbedingungen für eine wirksame Beratung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind, wurde die konkrete Ausgestaltung der Beratung – also was in den Beratungsterminen tatsächlich passiert – in der bisherigen Evaluationsforschung oft zu wenig oder gar nicht berücksichtigt.

Der vorliegende Bericht liefert Evidenzen, ob und wie unterschiedliche Einstellungen, Motive und Handlungsweisen seitens der Beraterinnen und Berater des AMS die Arbeitsmarktchancen von arbeitsuchenden Menschen beeinflussen können. Die Studie ging darüber hinaus auch der methodischen Frage nach, inwieweit es möglich ist, in einer Befragung erhobene Daten zum Beratungsverständnis und Beratungshandeln mit den Prozessdaten der betreuten Kund:innen zusammenzuspielen und somit eine fundierte Datengrundlage zu generieren, die Aufschluss über förderliche und hinderliche Faktoren für eine Beschäftigungsaufnahme liefern kann.

# 1 Beratungs- und Vermittlungsstrategien von Berater:innen des Arbeitsmarktservices

## 1.1 Die Befragung: Methodik und Eckdaten

Da es in Österreich keine Daten über die unterschiedlichen Einstellungen, Herangehensweisen und Strategien von AMS-Berater:innen gibt, mussten diese in einer eigens durchgeführten Befragung erst erhoben werden. Diese standardisierte Befragung fand im Sommer 2022 online statt. Grundgesamtheit waren sämtliche aktive Beraterinnen und Berater der Beratungs- oder Servicezonen des AMS in ganz Österreich, die seit mindestens 2019 beim AMS tätig sind. Eine zweite Einschränkung ergab sich in Bezug auf die Anzahl der seit 2019 betreuten Kund:innen – hier wurden nur jene Berater:innen in die Grundgesamtheit aufgenommen, die seither mindestens 10 Kund:innen betreuten.

Inhaltlich ging es um Einstellungen zur eigenen Beratung und Vermittlung sowie Strategien und konkrete Herangehensweisen in der Beratungstätigkeit. Das Erhebungsinstrument orientierte sich dabei an zwei Pilotstudien aus der Schweiz (Frölich et al. 2007) und Deutschland (Boockmann et al. 2013). Der weitestgehend standardisierte Fragebogen beinhaltete Fragen zur Arbeitsorganisation und zur praktischen Beratungstätigkeit, zu spezifischen Herangehensweisen, etwa bei Zubuchungen in Maßnahmen, zu Vermittlungszielen entlang spezifischer Kund:innengruppen, zu Aspekten der Arbeitszufriedenheit sowie zu persönlichen Merkmalen und zur eigenen Berufsbiographie. Ein eigener Frageblock thematisierte zudem die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beratungstätigkeit. Die durchschnittliche Ausfülldauer betrug 17 Minuten.

Insgesamt wurden 1.832 AMS-Berater:innen per E-Mail eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Die Auswahl erfolgte zufällig. Im Einladungsmail befand sich ein Link zum programmierten Onlinefragebogen. Dieser Link wurde von 1.016 Personen aufgerufen. 966 Personen beantworteten die erste und 819 auch die letzte Frage. Im Rahmen des weiteren Datencleanings wurden lediglich jene Interviews berücksichtigt, die zu mindestens 95% beantwortet waren und die der Plausibilitätskontrolle standhielten. Daraus ergab sich zuletzt eine Nettostichprobe von 762 Interviews bzw. Berater:innen.

**Tabelle 1: Berater:innenbefragung Stichprobe**

	Anzahl
Bruttostichprobe	1.016
davon erste Frage beantwortet	966
davon letzte Frage beantwortet (Beendigungsquote)	819
davon mindestens 95% des Fragebogens beantwortet	776
davon Teil der Zielgruppe	770
davon keine Auffälligkeiten in der Plausibilitätskontrolle (Mindestbeantwortungszeit, Antwortmuster)	762
Nettostichprobe	762

**1.1.1 Merkmale der befragten Berater:innen**

Zwei Drittel (67%) der befragten Berater:innen sind Frauen. Dies entspricht dem Frauenanteil in der Grundgesamtheit der vom AMS vorab übermittelten Kontaktdaten (68%). Die Mehrheit der Befragten (57%) ist älter als 45 Jahre. 15% der befragten Berater:innen haben einen Migrationshintergrund, davon wurden 5% selbst im Ausland geboren.

**Tabelle 2: Soziodemografische Merkmale der Berater:innen**

Geschlecht	
männlich	32%
weiblich	67%
divers	1%
Alter	
unter 25	3%
26 bis 35	17%
36 bis 45	23%
46 bis 55	40%
über 55	17%
Migrationshintergrund	
Eigenes Geburtsland	
Österreich	95%
Ausland	5%
Eltern Geburtsland	
beide in Österreich	85%
mind. ein Elternteil nicht in Österreich	15%

Anm.: Spaltenprozent, n=762

Insbesondere unter Eindruck einer zunehmend diverser werdenden Gesellschaft wird in der Bildungs- und Berufsberatung seit einiger Zeit das Konzept der „Habituensensibilität“ diskutiert. Dem liegt ein Verständnis von professioneller Beratung zugrunde, wonach es sich bei Berater:in und Kund:in zumeist um Menschen mit unterschiedlicher sozialer „Ausstattung“ handelt, also

unterschiedlichen sozialen Stellungen und Herkünften. (vgl. Weckwerth 2014) Diese Unterschiede in der sozialen Stellung wiederum haben Auswirkungen auf die Beratungssituation, etwa auf *„die Art der Problemschilderung, die (scheinbar) natürliche Distanz zur fachlichen Autorität, die Menge und Art des Fragens und Nachfragens, den Umgang mit einer ungünstigen Prognose, die Befolgung des professionellen Rates bzw. der Expertise, aber auch grundlegend die Bereitschaft, überhaupt (und ab welchem Moment) Hilfe in Anspruch zu nehmen.“* (ebd.) Dass dabei Kund:innen aus unteren gesellschaftlichen Schichten Beratungssituationen öfter als unangenehm empfinden, dürfte insbesondere im Kontext der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine Rolle spielen, zumal Arbeitslose überdurchschnittlich häufig niedrigqualifiziert sind und zuvor mehrheitlich in Berufen mit niedrigerem Status und geringerem Ansehen in der Bevölkerung arbeiteten (Schönherr 2021). Welche Rolle jedoch die soziale Herkunft der Berater:innen am AMS für eine gelungene Beratung und Vermittlung spielt, wurde bislang nicht thematisiert. Aus diesem Grund wurde in der Befragung auch nach der subjektiven sozialen Herkunft gefragt, mit dem Ergebnis, dass sich in Summe 41% der Berater:innen einer unteren Herkunftsschicht (davon 29% explizit der „Arbeiterschicht“), 44% der Mittelschicht und 12% einer oberen Schicht zuordnen.

**Tabelle 3: Subjektive soziale Herkunft der Berater:innen**

untere Schicht (untere Klasse)	1%
Arbeiterschicht (Arbeiterklasse)	29%
untere Mittelschicht (untere Mittelklasse)	11%
Mittelschicht (Mittelklasse)	44%
obere Mittelschicht (obere Mittelklasse)	11%
Oberschicht (obere Klasse)	1%
weiß nicht / keine Angabe	4%

Anm.: Zeilenprozent, n=762

### 1.1.2 Berufserfahrung, Ausbildung und Qualifikation

Die meisten Berater:innen können auf eine langjährige Berufserfahrung zurückgreifen. Im Schnitt sind die Befragten seit 16 Jahren als Beraterin oder Berater beim AMS beschäftigt, wobei fast ein Drittel bereits seit mehr als 20 Jahren als Berater:in tätig ist. 18% waren vor ihrem derzeitigen Job bereits in einem ähnlichen Beruf tätig (z.B. in der Personalvermittlung, Sozialarbeit, Bildungs- und Berufsberatung oder im Jugendcoaching).

Fast alle Befragten (96%) haben schon einmal AMS-interne Aus- und Weiterbildungen besucht. Mehr als ein Fünftel absolvierte eine Coaching-Ausbildung. In Summe rund ein Sechstel hat einen berufsspezifischen Lehrgang durchlaufen, zu diesen zählen die Lehrgänge „Bildungs- und

Berufsberatung“, „Berufsorientierung & Karriereberatung“, „Career Management“ oder „Erwachsenenbildung“. 12% der Berater:innen absolvierten ein Studium im pädagogischen, sozialwissenschaftlichen bzw. psychologischen Fachbereich. 7% der Befragten machten ihre Lehrausbildung beim AMS und 6% durchliefen die Ausbildung zur Lebens- und Sozialberatung. 7% der Befragten nannten sonstige Ausbildungen wie z.B. eine Trainer:innenausbildung, Diversity Management oder Fremdsprachen.

**Tabelle 4: Aus-/Weiterbildungen im Bereich der Bildungs- und Berufsberatung**

AMS-interne Aus- und Weiterbildungen	96%
Coaching-Ausbildung/Lehrgang	21%
Lehrgang Bildungs- und Berufsberatung	8%
Lehrgang Erwachsenenbildung	7%
Lehre beim AMS	7%
Lebens- und Sozialberatung	6%
Lehrgang Berufsorientierungstraining und Karriereberatung	6%
Studium der Erziehungswissenschaft/Bildungswissenschaft	4%
Lehrgang Career Management - Laufbahnberatung	4%
Studium der Psychologie	3%
Studium der Sozialwissenschaft	2%
FH Studiengänge Soziale Arbeit/Sozialpädagogik/Sozialmanagement	2%
Sonstige	7%
Keine	1%

Anm.: Zeilenprozent, Mehrfachantworten möglich, n=762

### 1.1.3 Beratungszonen und Kriterien für Kund:innenzuteilung

Mehr als die Hälfte der befragten AMS-Berater:innen war in den letzten drei Jahren in der Beratungszone tätig. Ein Viertel war in der Servicezone und knapp ein Fünftel bei Spezialschaltern<sup>2</sup> beschäftigt. Für 2% wechselten sich die Einsatzgebiete laufend – sie arbeiteten hauptsächlich als Springer:innen.

<sup>2</sup> Jeweils 7% der Befragten arbeiteten am Spezialschalter Jugendliche bzw. Reha. Des Weiteren waren 4% am Schalter für WiedereinsteigerInnen beschäftigt. Bei den Spezialschalter für 50+, Asylberechtigte oder Akademiker:innen waren jeweils 2% der Befragten in den letzten drei Jahren tätig.



**Tabelle 5: Hauptsächliche Tätigkeits-Zone der Berater:innen**

Beratungszone	52%
Servicezone	25%
Spezierschalter Jugendliche	7%
Spezierschalter Reha	7%
Spezierschalter WiedereinsteigerInnen	4%
Weitere Spezierschalter (50+, Asylberechtigte, Akademiker:innen)	2%
Andere: z.B. Springer:in, Info-Zone	2%
Keine Angabe	2%

Anm.: Zeilenprozent, n=762

Das Geburtsdatum ist das mit Abstand häufigste Kriterium für die Zuteilung arbeitsuchender Menschen an AMS-Berater:innen – 83% der befragten Berater:innen gaben an, dass ihre Kund:innen anhand des Geburtsdatums zugeteilt werden. In der WIFO-Studie zu den Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS führte diese Art der Zuteilung zu einer weitestgehend zufälligen Aufteilung der Kund:innen auf die Berater:innen (Böheim et al. 2017). 14% der Befragten erhalten Kund:innen jedoch entlang spezifischer Problemlagen und 13% nach Kund:innengruppe bzw. Arbeitsmarktchancen zugeteilt. 11% gaben an, ihre Kund:innen nach räumlicher Zugehörigkeit zugewiesen zu bekommen. Ebenfalls 11% der Berater:innen erhalten Kund:innen nach anderen Merkmalen wie z.B. der Herkunft, Branche, Familiennamen oder Geschlecht zugeteilt. In diesen Fällen ist keine zufällige Zuteilung mehr gewährleistet, sondern es handelt sich um einen systematischen Prozess, bei dem die Zuteilung von bestimmten Merkmalen der Kund:innen abhängt.

**Tabelle 6: Kriterien der Kund:innenzuteilung der Berater:innen**

Nach Geburtsdatum	83%
Nach spezifischen Problemlagen	14%
Nach Kund:innengruppen/Arbeitsmarktchance	13%
Nach räumlicher Zugehörigkeit (z.B. Bezirke, Postleitzahl)	11%
Andere (z.B. nach Herkunft, Branchen, Geschlecht, Nachname)	11%
Zufällig	5%
weiß nicht/keine Angabe	1%

Anm.: Zeilenprozent, Mehrfachantworten möglich, n=762

## 1.2 Rollenverständnis

Aus Deutschland stammt eine mittlerweile 35 Jahre alte heuristische Typologie von Arbeitsvermittler:innen, die diese entlang vier unterschiedlicher Herangehensweisen differenziert (Eberwein/Tholen 1987): „Makler:innen“ verstehen ihre Kernaufgabe demnach v.a. in der Zulieferung von neuen

Arbeitskräften an Betriebe, „Sozialarbeiter:innen“ sehen sich eher als Hilfesteller für in Problemlagen geratene Menschen, „Bürokrat:innen“ stellen ihre Handlungsoptionen in der Beratung als weitestgehend durch Dritte bestimmt dar, und zuletzt begreifen sich „Berater:innen“ stärker als Dienstleister:innen für Arbeitslose, deren Dienstleistung in der Aktivierung, Unterstützung und Ermutigung von Arbeitslosen bestünde.

Letzteres Rollenverständnis entspricht wohl am ehesten der Rolle, die heute auch vom AMS angestrebt wird. Da das eigene Rollenverständnis der Berater:innen auch Ausdruck dafür ist, welches Beratungsverständnis und welche Kommunikation diese mit ihren arbeitssuchenden Kund:innen einnehmen, wurde dieses in einer eigenen Frage erhoben. Die Liste an möglichen Selbstbeschreibungen wurde dabei erweitert und aktualisiert – diese Erweiterung spiegelt damit auch die seit den 1980er Jahren gestiegenen Anforderungen und damit einhergehenden Rollenkonflikte, denen Berater:innen oftmals ausgesetzt sind, wider.

Die Befragten haben ein sehr differenziertes Verständnis ihrer Rolle. Die meisten Befragten sehen sich dabei entweder als „Arbeitsvermittler:in“ (29%) oder aber als „Dienstleister:in“ (28%). 22% der Berater:innen sehen sich am ehesten in der Rolle als „Sozialarbeiter:in“. 13% hingegen nehmen ihre Funktion vorwiegend als „Datenmanager:in“ wahr. Jeweils 11% sehen sich am ehesten als „Life-Coach“ oder als „Leistungsauszahler:in“. 5% der Befragten ordnen sich dezidiert der Rolle als „Berater:in“ und 2% der Rolle als „Psycholog:in“ zu. Ein kleiner Teil der Umfrage-Teilnehmer:innen nannte andere Rollen, wobei bei diesen Antworten vorwiegend negative Beschreibungen genannt wurden.

Zwischen den Berater:innen zeigen sich einige Unterschiede je nach Einsatzbereich. So empfinden sich Berater:innen in der Beratungszone häufiger als „Arbeitsvermittler:innen“ (34%), während sich Berater:innen in der Servicezone und an den Spezialschaltern am häufigsten als „Dienstleister:innen“ bezeichnen (jeweils mehr als 30%). Darüber hinaus fällt auf, dass sich 28% der Berater:innen in der Servicezone als vor allem „Leistungsauszahler:innen“ verstehen, während die Nennungen „Datenmanager:in“ und „Life-Coach“ vor allem in der Beratungszone und an den Spezialschaltern fielen.

**Tabelle 7: Rollenverständnis der Berater:innen nach Beratungszonen**

	Insgesamt	Servicezone	Beratungszone	Spezialschalter
„Arbeitsvermittler:in“	29%	20%	34%	27%
„Dienstleister:in“	28%	32%	24%	32%
„Sozialarbeiter:in“	22%	18%	24%	24%
„Datenmanager:in“	13%	7%	16%	13%
„Life-Coach“	11%	4%	13%	16%
„Leistungsauszahler:in“	11%	28%	6%	3%
"Berater:in"	5%	2%	5%	5%
"Psychologe:in"	2%	1%	2%	2%
andere positive Nennung	1%	1%	2%	0%
andere negative Nennung	2%	3%	2%	1%

Anm.: Spaltenprozent, Mehrfachantworten möglich, n=762

### 1.3 Beratungs- und Vermittlungstätigkeit

Der Vermittlungsprozess beim AMS wird durch das zu Beginn der 2000er Jahre eingeführte Drei-Zonen-Modell strukturiert. Dieser organisatorische Rahmen gliedert sich in eine Info-, Service- und Beratungs-Zone, die auch räumlich getrennt für unterschiedliche Aufgaben und Anliegen zuständig sind.

Die Info-Zone ist dabei meist die erste Anlaufstelle für Arbeitsuchende und kann auch bei spontanen Anliegen ohne Terminvereinbarung aufgesucht werden. Die Segmentierung und weitere Beratung erfolgt in der Service-Zone, die auf bis zu vier Monate (bzw. bei e-AMS-Kund:innen bis zu sechs Monate) angelegt ist. Diese Zone legt den Fokus auf schnell in den Arbeitsmarkt integrierbare Arbeitslose (z.B. mit klarem Berufswunsch, entsprechender Qualifikation und Eigeninitiative). Kund:innen mit Bedarf nach umfassender Unterstützung oder wenn bisherige Vermittlungsversuche erfolglos blieben werden schließlich der Beratungs-Zone zugewiesen. In dieser werden Arbeit-suchende mit höherem Beratungsbedarf mithilfe intensiverer und individuellerer Beratung unterstützt. Bei Personen, die bereits zu Beginn einen größeren Betreuungsbedarf aufweisen, kann die Zuteilung auch direkt zur Be-ratungszone erfolgen. Für bestimmte Kund:innengruppen mit vorab definiertem Beratungsbedarf (z.B. ältere Personen, Zuwanderer, Wiederein-steigerinnen) ist eine Überweisung zu Spezialist:innen an Spezialschaltern möglich. (vgl. Kerler/Steiner 2018, 32ff.)

Unabhängig von den jeweiligen Zonen nehmen die Beratungsgespräche zwischen AMS-Berater:innen und ihren Kund:innen in der Vermittlung eine zentrale Rolle ein. Spätestens mit der 1994 erfolgten Neugründen des Arbeits-marktservice als öffentliches Dienstleistungsunternehmen wurde die Beziehung zwischen Berater:innen und ihren Kund:innen stärker in den

Vordergrund gerückt. Zum einen galten die alten Zielvorgaben weiterhin – Stichwort: Vollbeschäftigung – zum anderen sollte aber gerade auch die Beratungsqualität verbessert werden, u.a. auch in den direkten Interaktionen in den Beratungsgesprächen.

Dabei lassen sich grundsätzlich Erst- von Folgegesprächen unterscheiden. Das erste Beratungsgespräch dient laut AMS-Bundesrichtlinie dazu, vermittlungs- und betreuungsrelevante Daten zu erheben und zu vervollständigen. Dabei erfragen die Berater:innen die Wünsche und Erwartungen der Kund:innen (z.B. in Bezug auf Beruf und Arbeitszeit) und machen eine erste Einschätzung ihrer Arbeitsmarktchancen. Im Gespräch werden zudem die berufliche Laufbahn und die Ursachen der Arbeitslosigkeit abgeklärt sowie ein realisierbarer Vermittlungsauftrag vereinbart. Ebenfalls zu erfassen sind die Schul- bzw. Ausbildung, Zusatzqualifikationen, berufliche Praxis, Soft Skills sowie Zusatz-Qualifikationen wie z.B. Deutschkenntnisse, Führerscheine, EDV-Kenntnisse sowie das Vorliegen eines aktuellen Lebenslaufs. AMS-Berater:innen sind zudem angehalten, im Erstgespräch auch vermittlungsrelevante Voraussetzungen und Fähigkeiten sowie etwaige Einschränkungen z.B. gesundheitlicher Natur zu erheben. Die Richtlinie regt ferner an, dass die Berater:innen auch etwaige Interessen und Potenziale hinsichtlich nichttraditioneller Berufsbilder und Mangelberufe eruieren sollen (vgl. AMS 2020).

Die Liste an zu klärenden Punkten ist lang. Dafür stehen in der Beratungszone für das Erstgespräch in der Regel ca. 30 Minuten zu Verfügung. Die Anforderung, eine umfassende Liste an Merkmalen und Voraussetzungen seitens der Kund:innen zu klären, erschwert jedoch in manchen Fällen die Anforderung, die Gesprächsqualität zu den Kund:innen hoch zu halten. Dies hat bereits die von SORA 2009 durchgeführte Analyse dieser Erstgespräche gezeigt: statt dem Beratungsgespräch nahm damals vor allem die EVD-Erfassung einen breiten Platz ein, darin waren sich Berater:innen und Kund:innen einig. Für manche Berater:innen war die Situation frustrierend, da sie sich in einer Doppelrolle gefangen sahen – zum einen wüssten sie sehr genau, was ihre Kund:innen brauchen würden, zum anderen aber erlebten sie selbst eine Nivellierung ihrer Arbeit auf ein machbares Mittelmaß. (vgl. Kaupa et al. 2009, 8f.)

Klar ist: Für eine erfolgreiche Beratung und Vermittlung von arbeitssuchenden Menschen ist es wichtig, dass bereits möglichst früh alle relevanten Merkmale und Faktoren erfasst und vermerkt werden, da für die Folgetermine sowohl in der Service- wie auch in der Beratungszone weniger Gesprächszeit vorgesehen ist (vgl. Eppel et al. 2012). Diesbezüglich wurde in rezenten Studien jedoch bestätigt, dass eine intensivere Betreuung und Unterstützung mit höherer Kontaktdichte auch nach dem Erstgespräch positiven Einfluss auf eine

schnellere Vermittlung in Arbeit hätten. Häufigere Kontakte zwischen AMS-Berater:innen und Arbeitsuchenden führen nachweislich zu einer Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit und zu rascheren Beschäftigungsaufnahmen (vgl. Eppel et al. 2012). Dabei ist jedoch bislang nicht geklärt, *weshalb* eine häufigere Kontaktfrequenz zu positiveren Resultaten führt, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Inhalte der Beratungsgespräche in den bisherigen Studien weitestgehend unberücksichtigt blieben. Diese Lücke wurde nun mit der vorliegenden Studie versucht zu schließen.

### 1.3.1 Erst- und Folgegespräche

In Bezug auf die Untersuchung möglicher Effekte der Ausgestaltung der Beratungsgespräche auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen unterscheiden wir zum einen zwischen Erst- und Folgegesprächen, zum anderen zwischen der zeitlichen und der inhaltlichen Dimension dieser Gespräche.

Die Erstgespräche in der Beratungszone und an Spezialschaltern dauern länger als in der Servicezone. Dort dauern drei von zehn Erstgesprächen weniger als 20 Minuten, rund die Hälfte 21 bis 30 Minuten und nur ein Viertel länger als eine halbe Stunde. In der Beratungszone hingegen dauern rund 40% der Gespräche länger als eine halbe Stunde, jedes zweite Gespräch zwischen 21 und 30 Minuten und nur 12% weniger als 20 Minuten. Am Spezialschalter ist die Gesprächsdauer meist noch länger. Die Hälfte der dortigen Berater:innen führen ihre Erstgespräche für mindestens eine halbe Stunde.

Der Vergleich der zeitlichen Dimensionen von Erst- und Folgegespräche bestätigen, dass Erstgespräche eine besondere Bedeutung im Vermittlungsprozess einnehmen. Die Folgegespräche sind um einiges kürzer als die Erstgespräche. Mehr als 80% in der Servicezone und 70% in der Beratungszone sind weniger als 20 Minuten lang. Selbst an Spezialschaltern, wo Berater:innen oft Arbeitsuchende mit multiplen Problemlagen und Vermittlungshindernissen beraten, dauern zwei Drittel der Folgegespräche maximal 20 Minuten. In der Servicezone dauern 16% bzw. in der Beratungszone 27% der Folgegespräche mit AMS-Berater:innen zwischen 21 und 30 Minuten. Ein etwas größerer Anteil der Gespräche der AMS-Berater:innen am Spezialschalter (31%) ist zwischen 21 und 30 Minuten lang. Nur sehr selten führen Berater:innen Folgegespräche, die über 30 Minuten dauern.

**Tabelle 8: Gesprächsdauer Erst- und Folgegespräche**

		bis 20 Minuten	21 bis 30 Minuten	mehr als 30 Minuten
<b>Erstgespräche</b>				
	Servicezone	28%	49%	24%
	Beratungszone	12%	50%	38%
	Spezialschalter	8%	42%	50%
	<b>Gesamt</b>	<b>16%</b>	<b>48%</b>	<b>37%</b>
<b>Folgegespräche</b>				
	Servicezone	82%	16%	2%
	Beratungszone	70%	27%	3%
	Spezialschalter	65%	31%	4%
	<b>Gesamt</b>	<b>72%</b>	<b>25%</b>	<b>3%</b>

Anm.: Zeilenprozent, n=762

Wie bereits anhand der Bundesrichtlinie beschrieben, sind die Anforderungen im Erstgespräch hoch und beinhalten ein umfangreiches Themenspektrum, das abgeklärt werden muss. Im Durchschnitt besprechen die befragten AMS-Berater:innen von insgesamt zehn vorgegebenen Themen zu Beginn der Beratung sechs bis sieben Themen „immer“ mit ihren Kund:innen.

- 83% der Berater:innen sprechen mit den Arbeitsuchenden im Erstgespräch immer über die zeitliche Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sowie deren Berufswünsche.
- 79% bzw. 78% klären die Mobilität bzw. fachlichen und beruflichen Kompetenzen der Kund:innen.
- Rechte und Pflichten der Kund:innen und Ausbildungen werden von den meisten Berater:innen ebenfalls immer angesprochen (77% bzw. 72%).
- Eigeninitiative und gesundheitliche Probleme sind Aspekte, die rund zwei Drittel der AMS-Berater:innen zu Beginn der Beratung immer thematisieren.

Die private Situation der Arbeitsuchenden und deren kognitive Fähigkeiten werden hingegen seltener angesprochen. Dies kann zum einen der Zeitknappheit geschuldet sein, zum anderen deckt sich das mit der Bundesrichtlinie, die diese Themenbereiche für das Erstgespräch nicht explizit vorgibt. Auffällig ist, dass sich das Themenspektrum, das zu Beginn der Beratung besprochen wird, nicht zwischen den drei Zonen unterscheidet – die beruflichen Rahmenbedingungen und Merkmale stehen gegenüber den privaten Lebensumständen immer im Vordergrund.

**Tabelle 9: Besprochene Themen bei Beratungsbeginn**

	Immer	Häufig	Manchmal	Selten	Nie	Nicht zutreffend
Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (Stunden)	83%	12%	3%	1%	0%	1%
Berufswünsche	83%	13%	4%	0%	0%	0%
Mobilität	79%	12%	6%	2%	0%	1%
Fachliche und berufliche Kompetenzen	78%	18%	3%	1%	0%	0%
Rechte und Pflichten des Kunden / der Kundin	77%	17%	5%	1%	0%	0%
Ausbildungen	72%	19%	8%	1%	0%	0%
Eigeninitiative	65%	26%	7%	1%	0%	1%
Gesundheitliche Probleme	63%	24%	12%	1%	0%	0%
Private Situation	27%	32%	28%	10%	2%	1%
Kognitive bzw. geistige Fähigkeiten	23%	21%	31%	15%	5%	5%

Anm.: Zeilenprozent, n=762

### 1.3.2 Subjektive Einschätzung der Betreuungsrelation

Die Berater:innen schätzen die Belastung durch die Kund:innen-Anzahl in den letzten vier Jahren unterschiedlich stark ein.

- In Bezug auf 2019 halten 35% rückblickend die Anzahl der zu betreuenden Kund:innen für etwas und 30% für viel zu hoch.
- Aufgrund der Corona-Pandemie kam es 2020 zu einem rasanten Anstieg der Arbeitslosenzahlen und zu zahlreichen Kurzarbeitsanträgen, wenig verwunderlich ist daher, dass die AMS-Berater:innen die Betreuungsrelation für das Jahr 2020 schlechter einschätzen. Mehr als die Hälfte (53%) beurteilt die Anzahl der Kund:innen im Jahr 2020 als viel zu hoch und ein weiteres Fünftel als etwas zu hoch.
- Nachdem sich 2021 die Wirtschaftslage wieder verbesserte und die Anzahl der Arbeitslosen und Kurzarbeitsanträge sank, bewerten die Berater:innen die Betreuungsrelation im Jahr 2021 wieder etwas besser, wenngleich 37% bzw. 31% die Kund:innen-Anzahl rückblickend noch immer als viel bzw. etwas zu hoch einschätzen.
- Trotz der raschen Erholung der Wirtschaft und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit 2022 schätzen die Berater:innen das Kund:innenaufkommen zum Befragungszeitpunkt noch immer kritisch ein. Jeder/jede Fünfte bzw. jeder/jede Vierte hält die Anzahl der zu Betreuenden als etwas bzw. viel zu

hoch. Trotz des starken Rückgangs der Arbeitslosenzahlen ist somit auch aktuell eine Mehrheit der Berater:innen der Meinung, die Anzahl der Kund:innen sei zu hoch, wenngleich zum ersten Mal seit 2019 immerhin 40% der Berater:innen auch das Gefühl haben, dass die Kund:innenanzahl derzeit „genau richtig“ sei.

Vergleicht man die Einschätzungen der Betreuungsrelation entlang der Zonen und im Zeitverlauf, so empfinden die Berater:innen der Beratungszone überdurchschnittlich häufig die Kund:innen-Anzahl als zu hoch. Wiederum waren es vor allem die Jahre der Corona-Pandemie 2020 und 2021, die sie diesbezüglich am schlechtesten beurteilen. Insgesamt meinen 80% bzw. 72%, dass sie 2020 bzw. 2021 zu viele Kund:innen betreuen mussten. In der Servicezone war dies in diesen beiden Jahren (2020 und 2021) für 66% bzw. 63% der Befragten der Fall. Zudem hatten es die Berater:innen der Servicezone am häufigsten mit stark schwankenden Kund:innenanzahlen zu tun. In den Jahren 2019 bis 2022 können jeweils rund ein Viertel der Servicezonen-Berater:innen die Betreuungsrelation aufgrund dieser Schwankungen schwer einschätzen. Die Berater:innen der Spezialschalter beurteilen im Rückblick den Betreuungsschlüssel in den Jahre 2019, 2020 und 2021 ähnlich. Jeweils mehr als zwei Drittel empfanden in jedem dieser drei Jahre die Kund:innen-Anzahl als zu hoch. Im Gegensatz dazu schätzen 2022 46% die Betreuungsrelation als genau richtig ein.

**Tabelle 10: Einschätzung des Kund:innenaufkommens von 2019 bis 2022**

	Genau richtig	Etwas zu hoch	Viel zu hoch	stark schwankend
<b>2019</b>				
Servicezone	27%	32%	16%	25%
Beratungszone	15%	36%	37%	12%
Spezialschalter	22%	38%	29%	12%
<b>Gesamt</b>	<b>19%</b>	<b>35%</b>	<b>30%</b>	<b>15%</b>
<b>2020</b>				
Servicezone	8%	17%	51%	24%
Beratungszone	7%	21%	59%	14%
Spezialschalter	14%	30%	41%	14%
<b>Gesamt</b>	<b>9%</b>	<b>22%</b>	<b>53%</b>	<b>17%</b>
<b>2021</b>				
Servicezone	13%	31%	32%	24%
Beratungszone	14%	30%	42%	13%
Spezialschalter	21%	36%	30%	14%
<b>Gesamt</b>	<b>15%</b>	<b>31%</b>	<b>37%</b>	<b>16%</b>
<b>2022</b>				
Servicezone	34%	22%	19%	25%
Beratungszone	40%	25%	21%	14%
Spezialschalter	46%	24%	16%	14%
<b>Gesamt</b>	<b>40%</b>	<b>24%</b>	<b>20%</b>	<b>17%</b>

Anm.: Zeilenprozent, n=762



### 1.3.3 Beratung während der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie, insbesondere die Lockdowns und Kontaktbeschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens, hatten massive Auswirkungen auf das Wirtschafts- und Arbeitsmarktgeschehen in Österreich. Dies stellte das Arbeitsmarktservice und seine Angestellten vor eine doppelte Herausforderung: Sie mussten zum einen den rasanten Anstieg der Arbeitslosen bewältigen und eine Vielzahl an Kurzarbeitsanträgen zügig bearbeiten, zum anderen musste die Beratung und Kommunikation weiterhin sichergestellt und auf Online- und Telefonberatung umgestellt werden. Hinzu kam, dass auch die externen Schulungsträger ihre Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen aussetzten bzw. auf Distanzformate verlegten (vgl. Bock-Schappelwein et al. 2021). Wie die Berater:innen selbst diese zahlreichen Herausforderungen und Umstellungen erlebten, war ebenfalls Teil der Befragung.

Die Berater:innen haben aufgrund der Pandemie in den letzten zwei Jahren die verschiedenen Kommunikations-Channels Telefon, E-Mail/eAMS, Post sowie Messenger (wie z.B. Skype, WhatsApp oder Signal) unterschiedlich oft genutzt.

- E-Mails und eAMS wurden regelmäßig zur Kund:innenkommunikation verwendet. Fast alle Berater:innen hielten auf diese Weise den Kontakt zu ihren Kund:innen mindestens einmal monatlich, wobei mehr als die Hälfte (56%) zumindest alle zwei Wochen per E-Mail oder eAMS kommunizierten.
- Der zweithäufigste Weg war der Kontakt per Telefon. Rückblickend nutzten 87% diesen Kommunikationsweg mindestens einmal monatlich.
- Auch die Kommunikation per Post war für die Berater:innen wichtig, um mit ihren Kund:innen in Kontakt zu bleiben. Drei Viertel kontaktierten diese zumindest einmal im Monat bzw. mehr als ein Viertel (28%) rund alle zwei Wochen postalisch.
- Messenger-Dienste hingegen kamen nur sehr selten zum Einsatz, nur 4% der Berater:innen nutzen diese, um Kontakt zu ihren Kund:innen zu halten.

**Tabelle 11: Nutzungshäufigkeit der Kommunikationskanäle in den letzten zwei Jahren**

	ca. 1x / Woche	ca. alle 2 Wochen	ca. alle 3 Wochen	ca. 1x / Monat	selte- ner
telefonisch	12%	15%	21%	40%	13%
per E-Mail / eAMS	29%	27%	18%	22%	4%
postalisch	12%	16%	17%	31%	24%
per Messenger-Dienste	0%	1%	1%	2%	96%

Anm.: Zeilenprozent, n=762

Im Vergleich zu persönlichen Beratungsgesprächen beurteilen die AMS-Berater:innen die Kontakte über telefonische, elektronische bzw. schriftliche Wege schlechter. Rund drei Viertel schätzen den Kontakt per Post als schlechter ein und jeweils rund die Hälfte empfanden den elektronischen (per Mail bzw. eAMS) sowie den telefonischen Weg als Verschlechterung. Im Gegensatz dazu betrachtet rund ein Drittel den Kontakt per Telefon bzw. per E-Mail/eAMS als Verbesserung. Vor allem Berater:innen der Servicezonen sowie jüngere Berater:innen unter 45 bewerten diese beiden Kanäle eher als Verbesserung.

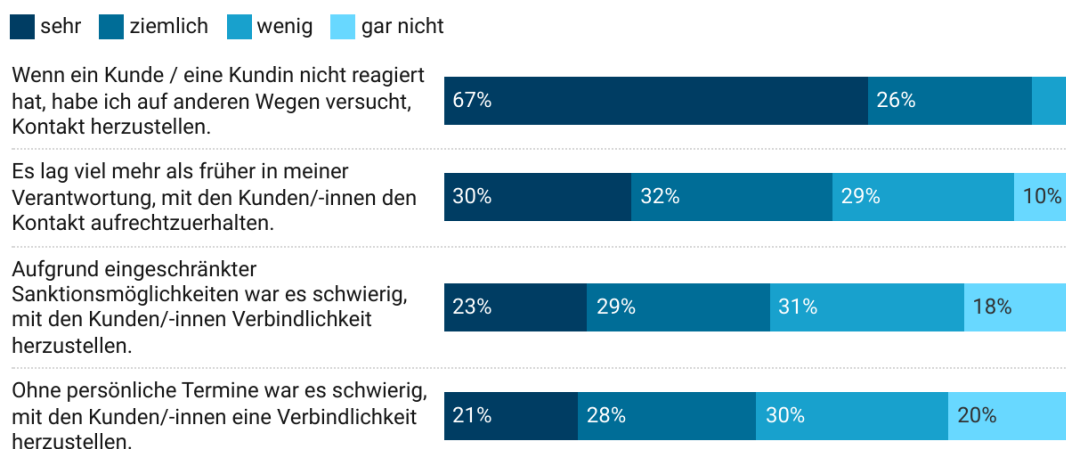
**Tabelle 12: Bewertung der verschiedenen Kommunikationswege im Vergleich zu persönlichen Gesprächen**

	Viel besser	Etwas besser	Etwas schlechter	Viel schlechter	Kein Unterschied
telefonisch	14%	17%	38%	12%	20%
per E-Mail / eAMS	13%	18%	35%	16%	18%
postalisch	3%	9%	30%	44%	15%
per Messenger-Dienste	1%	3%	10%	44%	43%

Anm.: Zeilenprozent, n=762

Auch abseits der Kommunikationskanäle beurteilen die AMS-Berater:innen die Beratungsarbeit während der Pandemie ambivalent. Jeweils rund die Hälfte tat sich aufgrund fehlender persönlicher Termine und aufgrund eingeschränkter Sanktionsmöglichkeiten schwer, mit ihren Kund:innen Verbindlichkeiten herzustellen. Zudem teilen viele Berater:innen die Einschätzung, dass die Kommunikation mit den Kund:innen fordernder war als vor der Pandemie. So sagen 62%, dass es mehr in ihrer Verantwortung lag dafür zu sorgen, die Kommunikation am Laufen zu halten. Für fast alle Berater:innen (93%) war es selbstverständlich, dass sie bei Kund:innen, die nicht erreichbar waren, andere Wege suchten, um den Kontakt wiederherzustellen. Unterschiede nach Zonen zeigen sich kaum.

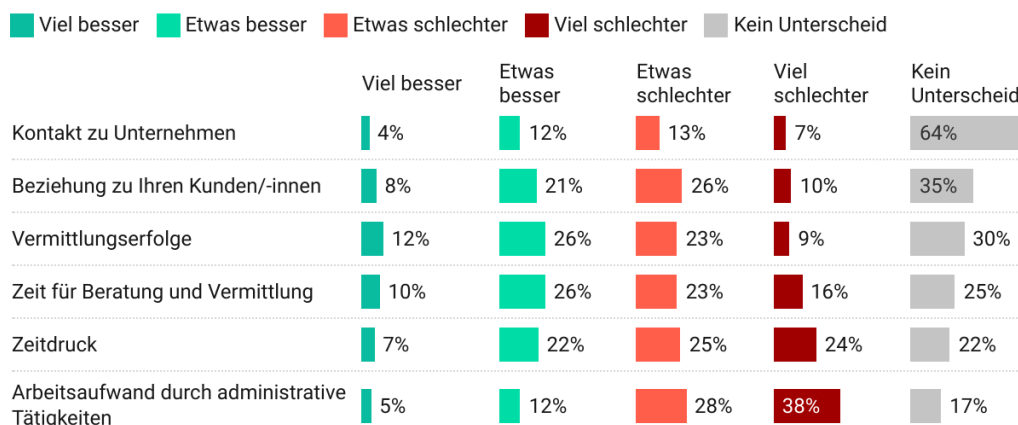
### Abbildung 1: Einschätzung des Kund:innenkontakts während der Corona-Pandemie



Die Arbeitssituation der AMS-Berater:innen hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Am wenigsten wurde dabei der Kontakt zu den Unternehmen durch die Corona-Pandemie beeinflusst, die Mehrheit der Berater:innen (64%) stellt hier aktuell keinen Unterschied zu vor der Pandemie fest. Demgegenüber hat sich der Arbeitsaufwand durch administrative Tätigkeiten (66%) sowie der Zeitdruck (49%) für viele verschlechtert. Dies führt zu einer weiteren Verschärfung der bereits oben erwähnten Zeitknappheit der Berater:innen für ihre Aufgaben.

In Bezug auf andere Rahmenbedingungen herrscht bei den Berater:innen jedoch Uneinigkeit. So bewerten 36% der Befragten die Situation in Hinblick auf die Zeit für Beratung und Vermittlung aktuell besser und 39% als schlechter. Für 29% hat sich die Beziehung zu ihren Kund:innen verbessert, für 36% hingegen verschlechtert. Gefragt nach Vermittlungserfolgen sind sich die Berater:innen ebenfalls uneinig. 38% stellen eine Verbesserung, 31% eine Verschlechterung fest. Beim Vergleich der Arbeitssituation entlang der Zonen zeigen sich vor allem bei den Indikatoren „Beziehung zu Kund:innen“ und „Vermittlungserfolge“ relevante Unterschiede: So haben sich am Spezialeschalter die Kund:innen-Beziehungen (26%) bzw. die Vermittlungserfolge (25%) seltener verschlechtert als in der Servicezone (40% bzw. 34%) und der Beratungszone (37% bzw. 33%).

**Abbildung 2: Einschätzung der aktuellen Arbeitssituation gegenüber 2019 vor der Corona-Pandemie**



#### 1.4 Einstellungen zu Kund:innen und Beratungsverständnis

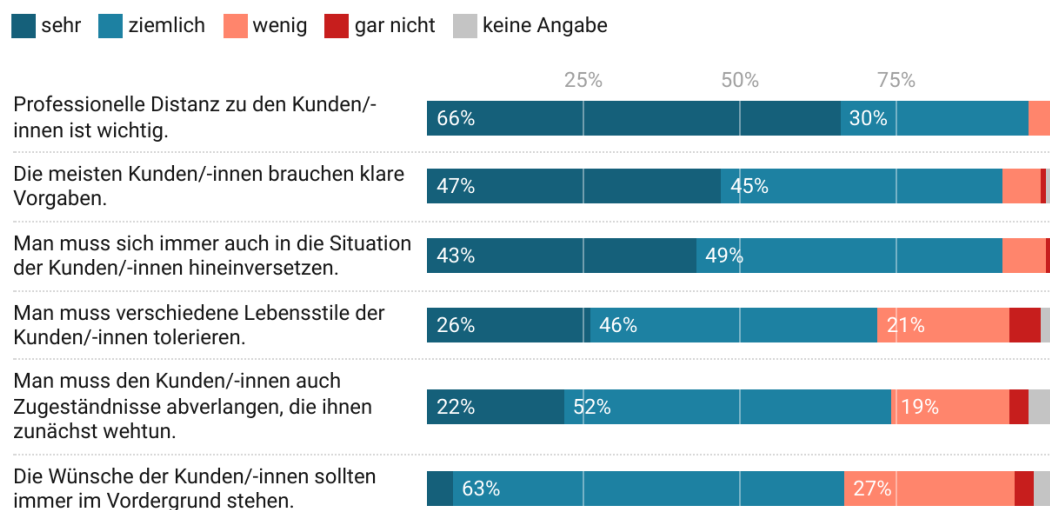
Neben den Arbeitsbedingungen und der konkreten Beratungs- und Vermittlungspraxis spielen möglicherweise auch die Einstellungen der Berater:innen zu ihrer eigenen Tätigkeit und gegenüber ihren Kund:innen eine Rolle für die Effektivität und Qualität ihrer Vermittlungs- und Beratungsbemühungen. Für Schweden schätzte Lagerström (2011) z.B. die Wirkungen eines jeden Vermittlers bzw. einer jeden Vermittlerin auf die Wiedereinstiegschancen und zeigte auf, dass sich die Erfolgsraten je nach zugewiesenem Vermittler erheblich unterscheiden können. Die Autorinnen Kerler und Steiner (2018, 65) betonen für Österreich zudem, dass das Selbstverständnis der Berater:innen und die Kommunikation, die Rollenzuweisung an die Kund:innen und die Qualität der Beziehung zwischen Berater:innen und ihren Kund:innen ebenfalls von Bedeutung sein können für die erfolgreiche Vermittlung.

Im Wesentlichen unterscheidet die bestehende Forschung meist zwischen zwei Ausrichtungen der Beratung – einem kooperierenden, unterstützenden, individuellen Beratungsstil stehe ein kontrollierender, sanktionierender Ansatz gegenüber, der sich vor allem an Zielvorgaben orientiere (vgl. Boockmann et al. 2013). Dass sich diese zwei Herangehensweisen jedoch nicht immer klar voneinander trennen lassen, dass Berater:innen zwischen beiden „Stilen“ changieren und sie je nach Kund:innengruppen auch unterschiedlich stark verfolgen, zeigen die Ergebnisse der Befragung.

- Fast alle Berater:innen halten eine professionelle Distanz zu den Kund:innen für wichtig (96%).
- Fast genauso viele sagen, die Kund:innen bräuchten klare Vorgaben (92%), aber auch, dass man sich in die Situation der Kund:innen hineinversetzen müsse (92%).

- Drei Viertel sind der Meinung, dass man Kund:innen aber auch Zugeständnisse abverlangen muss, die für sie schmerzlich sind.
- Demgegenüber meinen 72%, dass man sich in die Situation der Kund:innen hineinversetzen muss, und zwei Drittel sind der Ansicht, dass deren Wünsche in der Beratung immer im Vordergrund stehen sollten.

**Abbildung 3: Einstellungen zur eigenen Beratungstätigkeit**



Auf Basis einer Faktorenanalyse wurden die sechs abgefragten Statements zu zwei Indizes zusammengefasst. Der erste Index bildet das Ausmaß kooperativer, individuell-fördernder Einstellungsmuster der Berater:innen ab („Fördern“), der zweite zeigt das Ausmaß eines eher kontrollierenden, Druck ausübenden Beratungsstils („Fordern“). Mithilfe von Mittelwertvergleichen wurde untersucht, ob sich die beiden Einstellungsmuster nach Zonen, Geschlecht der Berater:innen und Dauer ihrer Beratungstätigkeit unterscheiden. Dabei zeigt sich, dass Spezialschalter-Berater:innen gegenüber jenen in der Beratungs- bzw. Servicezone eine stärkere kooperativere Ausrichtung aufweisen. Im Unterschied dazu üben Berater:innen der Beratungszone einen strengeren Beratungsstil aus als ihre Kolleg:innen in der Servicezone oder an Spezialschaltern. Dies passt zu den Zielsetzungen der Beratungszone, in der die Anstrengungen verstärkt werden, Vermittlungserfolge zu erzielen. Beim Vergleich nach Berufserfahrung kann festgestellt werden, dass Berater:innen mit mehr als 20 Dienstjahren beim AMS zu einem kooperativeren Beratungsstil tendieren als ihre meist jüngeren Kolleg:innen mit weniger Dienstjahren. Zwischen weiblichen und männlichen Berater:innen zeigen sich hingegen keine Unterschiede.

Das Beratungsverständnis wurde im Anschluss in einer weiteren Frage genauer in sechs Dimensionen abgefragt. Insgesamt zeigen die Antworten dabei kein einheitliches Beratungsverständnis der Berater:innen, vielmehr zeigt sich

erneut jenes Changieren zwischen fördernden und fordernden Herangehensweisen, das auch schon zuvor beobachtet werden konnte.

**Abbildung 4: Dimensionen des Beratungsverständnisses**

Am wichtigsten ist, dass Arbeitslose den für sie richtigen Job finden, auch wenn die Suche länger dauert.	44%	46%	Am wichtigsten ist, dass Arbeitslose so schnell wie möglich wieder einen Job haben.
In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Wünsche meiner Kunden/-innen zu erfüllen.	19%	50%	In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Zielvorgaben des AMS zu erfüllen.
Die Qualifizierung von niedrigqualifizierten Arbeitslosen sollte im Vordergrund stehen.	61%	19%	Niedrigqualifizierte Arbeitslose sollten rasch in einfache Hilfstätigkeiten vermittelt werden.
Um meine Arbeit erfolgreich machen zu können, brauche ich völlige Entscheidungsfreiheit.	17%	75%	Richtlinien und Vorgaben sind eine notwendige Grundlage für meine Arbeit.
Arbeitslose sind selbst verantwortlich für ihre Situation und können etwas daran ändern.	25%	38%	Arbeitslosigkeit ist ein gesellschaftlicher Tatbestand, an dem der/die Einzelne keine eigene Schuld trägt.
Es geht nicht darum, den Unternehmen die am besten geeigneten Arbeitslosen zu vermitteln, sondern für die Arbeitslosen die geeignetste Stelle zu finden.	33%	36%	Für eine gute Kooperation mit Unternehmen sollten die am besten geeigneten Arbeitslosen auf die gemeldete offene Stelle zugewiesen werden.

- Berater:innen müssen in Ihrer Arbeit oft zwischen der Frage der möglichst raschen Wiederaufnahme einer Beschäftigung und der Frage der Nachhaltigkeit ihrer Vermittlungsbemühungen abwägen. 46% der Berater:innen stimmen in diesem Zusammenhang der Aussage zu, dass es am wichtigsten sei, dass Arbeitslose so schnell wie möglich wieder einen Job haben. Im Gegensatz dazu betonen aber auch fast genauso viele (44%), dass Arbeitslose die richtige, passende Stelle finden sollten, auch wenn die Suche länger dauert. Jede:r Zehnte konnte oder wollte sich nicht für eine der beiden Aussagen entscheiden. Auffällig ist: Ein größerer Anteil an Berater:innen an Spezialschaltern (59%) stellt in dieser Frage die Qualität der Jobs über die Suchdauer.
- Berater:innen erleben in ihrem Arbeitsalltag mitunter Zielkonflikte und müssen sich entscheiden, ob die Erfüllung der Zielvorgaben des AMS oder die Berücksichtigung der Wünsche der Jobsuchenden Vorrang haben. Kommt es zu solchen Zielkonflikten, stimmt die Hälfte (50%) der Aussage zu, dass die Zielvorgaben des AMS letztlich im Vordergrund stünden. Im Gegensatz dazu bejaht nur ein Fünftel (19%), dass das Erfüllen der Kund:innen-Wünsche an vorderster Stelle für sie steht. Rund ein Drittel konnte sich nicht zwischen den beiden Antworten entscheiden. Berater:innen mit längerer Berufserfahrung priorisieren die Kund:innenwünsche, während junge Kolleg:innen stärker auf die Erfüllung der Zielvorgaben des AMS achten.

- Eine spezielle Zielgruppe in der öffentlichen Arbeitsvermittlung stellen Arbeitslose ohne oder mit nur geringen Bildungsabschlüssen dar, da sie ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko aufweisen und folglich häufiger und länger von Arbeitslosigkeit betroffen sind. So lag im Juni 2022 die Arbeitslosenquote in Österreich im Durchschnitt bei 5,5%, bei Personen mit maximal Pflichtschulabschluss jedoch bei 17,3% und damit ca. drei Mal so hoch. Zudem ist die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe stärker saisonalen Schwankungen unterworfen (vgl. AMS 2022). Nur ein Fünftel (19%) der befragten AMS-Berater:innen setzt in ihrer Arbeit auf eine möglichst rasche Vermittlung von geringqualifizierten Kund:innen, während für die Mehrheit der Berater:innen (61%) die Qualifizierung dieser Arbeitslosen im Sinne einer nachhaltigeren Arbeitsmarktintegration Priorität hat. Ein Fünftel der Berater:innen legte sich auf keine der beiden Strategien fest.
- AMS-interne Vorgaben und Richtlinien können als unterstützend oder aber als einschränkend gesehen werden. Der Großteil der Berater:innen (75%) ist der Auffassung, dass Richtlinien eine notwendige Grundlage für ihre Beratungstätigkeit darstellen. Ein Sechstel (17%) vertritt hingegen die Einstellung, dass sie für ihre erfolgreiche Arbeit völlige Entscheidungsfreiheit bräuchten. Tendenziell wünschen sich eher Berater:innen an Spezialschaltern mehr Entscheidungsfreiheit.
- In der Frage, wer für Arbeitslosigkeit verantwortlich ist, stehen sich mitunter zwei Betrachtungsweisen gegenüber. Einerseits kann Arbeitslosigkeit als individuelles Problem aufgrund persönlicher Defizite wie z.B. fehlender Qualifikation oder geringer Leistungsfähigkeit gedeutet werden. Dieses Verständnis von Arbeitslosen, die aktiviert werden müssen, hat sich vor allem seit den 1980er Jahren verstärkt herausgebildet. Damit ging auch eine Ausweitung von Sanktionsmöglichkeiten und Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien einher. Dem steht die Ansicht gegenüber, dass Arbeitslose mehrheitlich Opfer von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen und Entwicklungen sind, für die sie selbst nicht verantwortlich seien. Ein Viertel der befragten Berater:innen sehen Arbeitslosigkeit als individuelles Problem, das in der eigenen Verantwortung liegt. 38% meinen hingegen, dass Arbeitslosigkeit ein gesellschaftlicher Tatbestand ist, an der die einzelne Person keine Schuld hat. Rund ein Drittel machte bei der Gegenüberstellung der beiden Aussagen eine neutrale Einschätzung. Berater:innen mit mehr Berufsjahren vertreten häufiger die Vorstellung von Arbeitslosen als Opfer von Marktprozessen. Während rund die Hälfte (49%) mit mehr als 20 Dienstjahren die Gründe der Arbeitslosigkeit auf gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Ebene verorten, sind dies weniger als 30% bei jüngeren Berater:innen mit maximal zehn Jahren an Berufserfahrung.

- AMS-Berater:innen nehmen in ihrer Tätigkeit letztlich oft auch eine Brückenfunktion zwischen Unternehmen und Arbeitsuchenden ein. Ein Drittel der Befragten ist der Meinung, dass das Finden der geeignetsten Stellen für Arbeitslose von höherer Priorität ist als den Fokus auf die Wünsche der Unternehmen zu legen. Konträr dazu priorisieren 36% der Berater:innen, das Augenmerk mehr auf den Personalbedarf der Firmen zu legen, um diesen die geeignetsten Arbeitskräfte zur Verfügung zu stellen. Rund ein Drittel favorisiert keine der beiden Aussagen. Auffällig ist, dass Berater:innen mit längerer Berufserfahrung die gute Zusammenarbeit mit den Firmen eher in den Vordergrund rücken. So meinen nur 24% mit maximal fünf Berufsjahren, dafür aber 35% mit sechs bis zehn Jahren, 38% mit 12 bis 20 Jahren und 40% mit mehr als 20 Berufsjahren, dass es in erster Linie darum geht, im Interesse einer guten Kooperation mit den Firmen die am besten geeigneten Arbeitslosen auf offen gemeldete Stellen zuzuweisen.

### **1.5 Ziele mit unterschiedlichen Kund:innengruppen**

Berater:innen gehen in ihrer Arbeit je nach Kund:innengruppe unterschiedlichen Zielen nach. Innerhalb ihrer Handlungsspielräume können sie entweder auf eine rasche Vermittlung, auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen (z.B. durch Qualifizierung) oder auf eine Stabilisierung der persönlichen Lebensumstände hinwirken. Die Befragungsergebnisse zeigen grundsätzlich ähnliche Zielsetzungen bei den meisten Gruppen. Bei fünf der acht abgefragten Gruppen streben Berater:innen in ihrer Arbeit in erster Linie eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen an, etwa in Form von Kursen und Qualifizierungen. Primär ist dies bei Kund:innen mit geringen Deutschkenntnissen (90%), niedrigqualifizierten Kund:innen (83%) und jenen ohne besondere Berufserfahrung (73%) der Fall. Eine rasche Vermittlung hat für Berater:innen umgekehrt vor allem bei höherqualifizierten Kund:innen (90%) und interessanterweise auch bei Kund:innen mit geringer Motivation und Selbstorganisation (49%) Vorrang. Bei Kund:innen mit schweren gesundheitlichen Problemen fokussiert die Mehrheit der Berater:innen (61%) zunächst auf die Verbesserung der persönlichen Lebenssituation. Ambivalent fällt die Zielsetzung hingegen bei zwei Gruppen aus: Bei älteren Arbeitslosen verfolgen 39% der Berater:innen eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, 31% eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, und bei Kund:innen mit Betreuungspflichten gehen 37% der Berater:innen einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen nach, jeweils ein Viertel priorisiert aber entweder eine möglichst rasche Vermittlung oder eine Verbesserung der persönlichen Lebensumstände von Eltern.



**Abbildung 5: Ziele mit unterschiedlichen Kund:innengruppen**

	Schnelle Vermittlung	Verbesserung d. Arbeitsmarktchancen	Verbesserung d. persönlichen Lebenssituation	Nicht im Kund/-innenstamm
Niedrigqualifizierte Kunden/-innen	12%	83%	2%	3%
Kunden/-innen mit geringer Motivation und Selbstorganisation	49%	30%	17%	4%
Kunden/-innen mit schweren gesundheitlichen Problemen	1%	22%	61%	16%
Kunden/-innen mit geringen Deutschkenntnissen	4%	90%	2%	4%
Ältere Kunden/-innen	31%	39%	16%	14%
Kunden/-innen ohne besondere Berufserfahrung	21%	73%	2%	4%
Kunden/-innen mit Betreuungspflichten	23%	37%	24%	15%
Höherqualifizierte Kunden/-innen	90%	2%	1%	8%

## 1.6 Zubuchungspraxis

Die Gründe, aus denen heraus Berater:innen ihre Kund:innen zu bestimmten Maßnahmen zubuchen, stehen im Zusammenhang mit Beratungsansätzen und Zielsetzungen der Berater:innen. So berücksichtigen Berater:innen, die zu einem fördernden und kooperativen Verhältnis zu ihren Kund:innen tendieren, vermutlich deren Wünsche eher bei der Auswahl von Maßnahmen. Berater:innen, die auf eine fordernde, kontrollierende Strategie setzen, werden demgegenüber häufiger der Meinung sein, dass die Maßnahmen ohne Berücksichtigung der Kund:innen-Präferenzen ausgewählt werden sollten (vgl. Boockmann et al. 2013). Darüber hinaus können Zubuchungen aus vielerlei Gründen passieren, z.B. zur Motivationssteigerung, Verfügbarkeitskontrolle oder zum Aufbau einer Tagesstruktur. Die Gründe wurden für drei Maßnahmen abgefragt: Bewerbungstrainings, Qualifizierungsmaßnahmen sowie Zubuchungen zu Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE).

Bei Zubuchungen zu Bewerbungstrainings stehen laut 85% der Berater:innen die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und laut 82% die Kund:innenwünsche im Vordergrund der Überlegungen. Mehr als die Hälfte der Berater:innen (57% bzw. 54%) bucht ihre Kund:innen zu Bewerbungstrainings, um deren Motivation zu steigern bzw. um ihnen eine Tagesstruktur zu geben. 29% der Befragten wählen Bewerbungstrainings aufgrund des Weiterbildungsaspektes.

Jeweils rund ein Viertel (27% bzw. 24%) bucht ihre Kund:innen zu dieser Art von Maßnahme, um ihre Verfügbarkeit zu kontrollieren bzw. um die Quote zu erfüllen. Ein Fünftel bezweckt mit Bewerbungstraining, Druck auf die Arbeitssuchenden auszuüben.

Bei Qualifizierungsmaßnahmen steht der fördernde und kooperative Ansatz im Vordergrund. Der Großteil der Berater:innen (94% bzw. 86%) wählt Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen bzw. zur Weiterbildung der Kund:innen. Außerdem geben 87% an, auf die Wünsche ihrer Kund:innen zu achten. Nur jeweils rund ein Drittel der Berater:innen (33% bzw. 31%) nützt solche Maßnahmen um eine Tagesstruktur aufzubauen bzw. um die Motivation zu steigern. Ein Viertel bucht Kund:innen zu Qualifizierungsmaßnahmen zu, um die Quote zu erfüllen. Nur ein geringer Anteil (14% bzw. 6%) nützt diese Maßnahmen, um damit Kontrolle bzw. Druck auszuüben.

Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) dienen rund drei Viertel der Berater:innen dazu, die Arbeitsmarktchancen ihrer Klient:innen oder deren Motivation zu steigern. 60% buchen Kund:innen auf deren Wunsch zu BBEs, 56% hingegen wollen damit eine Tagesstruktur der Arbeitssuchenden etablieren. Wiederum ein Viertel gibt an, mit der Zubuchung zu Beratungs- und Betreuungseinrichtungen vorgegebene Quoten zu erfüllen. Nur rund ein Sechstel der Berater:innen nutzt BBEs zur Verfügbarkeitskontrolle und jeweils rund ein Siebtel, um Druck auszuüben bzw. die Kund:innen weiterzubilden.

**Abbildung 6: Gründe für Zubuchung zu Maßnahmen bzw. Beratungseinrichtungen**

	Bewerbungs- trainings	Qualifizierungs- maßnahmen	BBE
auf Wunsch der Kunden/-innen	82%	87%	60%
zur Steigerung der Motivation	57%	31%	72%
um Druck auszuüben	20%	6%	14%
zur Kontrolle der Verfügbarkeit	27%	14%	17%
zum Aufbau einer Tagesstruktur	54%	33%	56%
zur Weiterbildung	29%	86%	14%
zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen	85%	94%	73%
um die Quote zu erfüllen	24%	23%	26%
andere Gründe	4%	2%	9%

## 1.7 Einstellungen zu Sanktionen

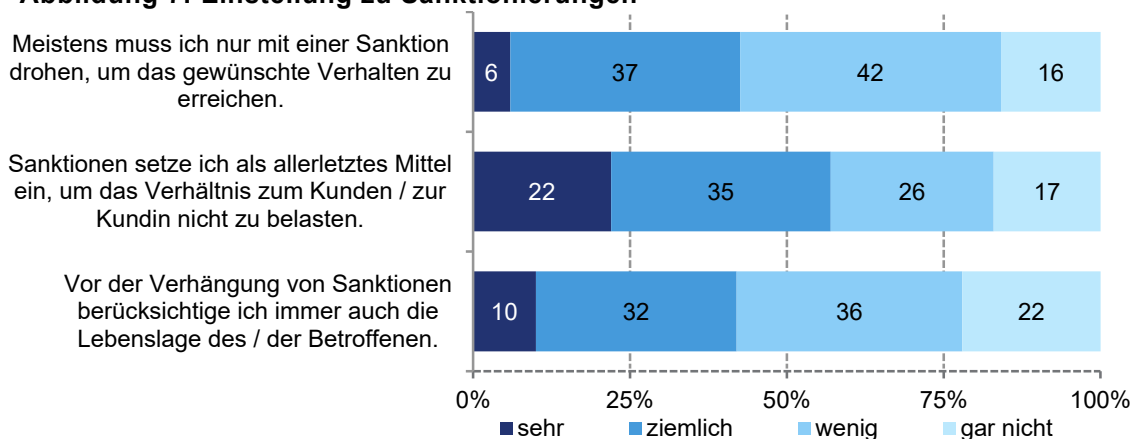
Laut aktueller Forschung ist die Wirkung von Sanktionen bei fehlenden Bemühungen um eine neue Arbeitsstelle zweifelhaft. Mit häufigerem Einsatz von Bezugssperren von Existenzsicherungsleistungen kommt es zu keiner

verbesserten Reintegration in den Arbeitsmarkt. Zwar kann es durch die Androhung bzw. erfolgte Sanktionierung kurzfristig zu erhöhten Suchanstrengungen kommen - nachteilig dabei ist jedoch, dass bei schnelleren Arbeitsaufnahmen einerseits die Jobqualität leidet und andererseits weniger passende Jobs als Kompromiss angenommen werden. Das führt wiederum zu instabilerer und nicht dauerhafter Beschäftigung (vgl. Boockmann et al. 2013, Eppel et al. 2016).

Die befragten Berater:innen verfolgen bei Sanktionierungen unterschiedliche Vorgangsweisen. Mehr als die Hälfte der Berater:innen (57%) setzt Sanktionen jedoch erst als allerletztes Mittel ein, um das Kund:innenverhältnis nicht zu belasten. Berater:innen mit mehr Dienstjahren stimmen dieser Einschätzung häufiger zu.

43% meinen, dass sie bereits mithilfe von Sanktionsandrohungen<sup>3</sup> das gewünschte Verhalten bei ihren Kund:innen erreichen. Demgegenüber berücksichtigt weniger als die Hälfte (42%) der Befragten bei Sanktionierungen die Lebenslage der Betroffenen, am seltensten tun dies Berater:innen der Beratungszone.

**Abbildung 7: Einstellung zu Sanktionierungen**



<sup>3</sup> Dieser Effekt wird in der Literatur als „Ex-Ante-Effekt“ bezeichnet. Im Gegensatz dazu meint der „Ex-Post-Effekt“ die tatsächliche Wirkung durch verhängte Sanktionen (vgl. Eppel et al. 2016).

## 2 Wirkungen von individuellen Beratungs- und Vermittlungsstrategien in der AMS-Beratung

Die bisherigen Auswertungen zeigten Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Beratungs- und Vermittlungsstrategien der 762 befragten AMS-Berater:innen auf. Sie verweisen auf ein differenziertes Rollenverständnis, das meist zwischen "Arbeitsvermittler:in", "Dienstleister:in", "Sozialarbeiter:in" und "Datenmanager:in" changiert. Sie bestätigten eine standardisierte Interaktion in den Erstgesprächen, in denen berufliche Aspekte fast immer und private Lebensumstände seltener abgeklärt werden. Die Mehrheit der Berater:innen empfand v.a. in den Jahren 2020 und 2021 die Anzahl der zu betreuenden Kund:innen als zu hoch, gleichzeitig brachte die Corona-Pandemie zahlreiche weitere Herausforderungen mit sich, etwa hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Kontakts oder der Herstellung einer Verbindlichkeit zwischen Berater:in und ihren Kund:innen.

Die Interviews zeigten aber auch, mit welchen individuellen Strategien und Einstellungen Berater:innen ihre Arbeit verrichten, wobei vor allem die hohe Variabilität in den Beratungsansätzen und dahinterstehenden Überlegungen überraschte. Die Grundprinzipien "Fördern" und "Fordern" stehen sich im Beratungsalltag nicht gegenüber sondern ergänzen sich, werden also in Kombination angewandt. Drei von vier Berater:innen sagen beispielsweise, dass man verschiedene Lebensstile der Kund:innen tolerieren müsse, genauso viele sagen aber auch, dass man Kund:innen oft Zugeständnisse abverlangen müsse, die ihnen zunächst weh tun. 44% sagen, es sei am wichtigsten, dass Arbeitslose den für sie richtigen Job finden, auch wenn dies länger dauert. Genauso viele finden, es sei am wichtigsten, dass Arbeitslose so schnell wie möglich wieder einen Job finden. Diese auf den ersten Blick sich ausschließenden Einstellungen und Handlungsmuster lassen sich vor dem Hintergrund einer immer heterogener werdenden Zielgruppe am AMS aber besser verstehen. Die befragten Berater:innen setzen je nach Kund:innengruppen unterschiedliche Strategien ein. Bei geringqualifizierten Kund:innen oder Kund:innen mit geringen Deutschkenntnissen oder Berufserfahrungen liegt der Schwerpunkt auf der Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen, bei höherqualifizierten Arbeitssuchenden, aber auch bei Kund:innen mit geringer Motivation wird der Schwerpunkt häufiger auf eine schnelle Vermittlung gelegt. Deutlich wird zudem, dass die Berater:innen bei der Zubuchung zu Maßnahmen wie z.B. Bewerbungstrainings oder Qualifizierungsmaßnahmen zu mehr als 80% auch auf die Anliegen und Wünsche ihrer Kund:innen achten.

Die der Studie zugrundeliegende Frage ist, ob und inwieweit diese unterschiedlichen Strategien und Einstellungen der AMS-Berater:innen die

Chancen ihrer Kund:innen auf eine neue Stelle und insbesondere auf eine neue *stabile* Beschäftigung beeinflussen. Um diese Frage zu beantworten, wurden die Befragungsergebnisse mit administrativen Daten der von den Berater:innen seit 2019 betreuten Kund:innen verknüpft.

## 2.1 Datengrundlage und Datenverknüpfung

Über eine Unique-ID konnten die befragten Berater:innen im Anschluss an die Befragung zu den von ihnen zwischen 2019 und 2021 betreuten Kund:innen zugeordnet werden. Die Prozessdaten auf Geschäftsfallebene wurden von der Auftraggeberin bereit gestellt und beinhalteten arbeitsmarktrelevante Mikrodaten des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger und des Arbeitsmarktservices, insbesondere des Erwerbskarrieremonitorings. Im Vordergrund standen neben soziodemografischen Merkmalen vor allem Informationen zu Beschäftigungsverhältnissen und erwerbsfernen Versicherungszeiten sowie Vormerk-, Förder- und Leistungsbezugsdaten des Arbeitsmarktservices. Somit konnte eine umfangreiche Datengrundlage generiert werden, die Auskunft über Merkmale der Kund:innen (z.B. Geschlecht, Alter, Ausbildung, Staatsbürgerschaft), die Erwerbsbiografie fünf Jahre vor und (ggf.) ein Jahr nach ihrer Arbeitslosigkeit sowie relevante Informationen zur Geschäftsfalldauer liefert – in Verknüpfung mit den Daten aus der Berater:innenbefragung.

Die Kund:innendaten entstammen einer Geschäftsfall-Stichtagspopulation im Untersuchungszeitraum zwischen 01.07.2019 bis 31.01.2021 ohne Einschränkung auf Bestand/Zugang/Abgang. Die Kund:innen mussten im gewählten Betrachtungszeitraum den Status „arbeitslos“, „in Schulung“, „Fachkräftestipendium“ oder „Klärung Arbeitsfähigkeit“ aufweisen. Falls es im Beobachtungszeitraum mehrere Geschäftsfälle gab, wurde der erste herangezogen. Der Geschäftsfall musste mindestens 30 Tage dauern. Eine weitere Einschränkung ergab sich hinsichtlich des Alters - es wurden nur Kund:innen in die Analysen einbezogen, die älter als 24 waren und für die ein durchgehender Vorbeobachtungszeitraum von fünf Jahren gegeben war. Zudem wurde die Verknüpfung auf 30 Kund:innen pro Berater:in limitiert. Auf die Art konnten den 762 befragten Berater:innen 21.957 Kund:innendaten zugeordnet werden.

## 2.2 Deskriptive Ergebnisse

50% der Kund:innen der befragten AMS-Berater:innen sind Männer, 50% Frauen. Das Durchschnittsalter liegt bei 42 Jahren. 37% der Kund:innen verfügten über keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Bildungsabschluss, 33% über einen Lehrabschluss, 10% über einen Studienabschluss, der Rest

entfällt auf mittlere oder höhere Schulen. Rund ein Drittel der Kund:innen hat eine ausländische Staatsbürgerschaft. Mit 51% stammt rund die Hälfte der Kund:innen entweder aus Niederösterreich oder Wien.

**Tabelle 13: Soziodemografische Merkmale der Kund:innen**

<i>Geschlecht</i>	
Männer	50%
Frauen	50%
<i>Alter</i>	
25 bis 34	33%
35 bis 44	25%
45 bis 54	25%
55 und älter	17%
<i>Ausbildung</i>	
max. Pflichtschule	37%
Lehre	33%
mittlere Schule	6%
Matura	13%
Studium	10%
<i>Staatsbürgerschaft</i>	
Österreich	68%
Ausland	32%
<i>Bundesland</i>	
Wien	27%
Niederösterreich	24%
Steiermark	14%
Oberösterreich	13%
Kärnten	6%
Tirol	6%
Burgenland	4%
Salzburg	4%
Vorarlberg	3%

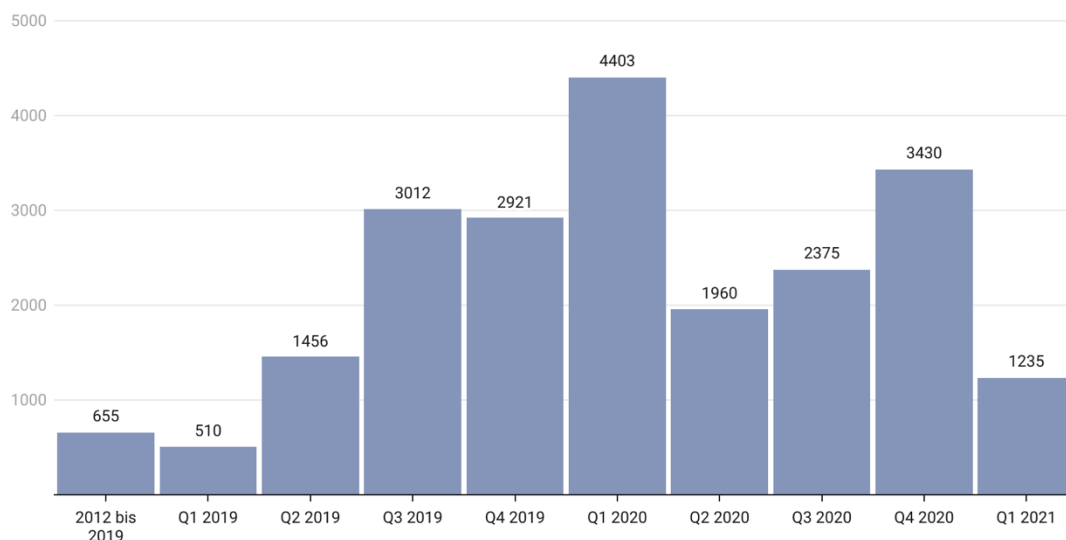
Anm.: Spaltenprozent, n=21.957

Die älteste Vormerkung geht bis ins Jahr 2012 zurück, die kürzeste begann im Jänner 2021. Die meisten Kund:innen jedoch begannen ihre Vormerkung zwischen dem dritten Quartal 2019 und dem ersten Quartal 2020, fast die Hälfte aller Vormerkungen begann in diesem Zeitraum.

Dass ein Großteil der Vormerkungen unmittelbar vor und in die Zeit der Corona-Pandemie fällt, ist für die Interpretation der Ergebnisse wichtig. Die vorliegende Studie analysiert die Auswirkungen individueller Beratungssituationen auf die Chancen auf eine neue Beschäftigung, in einer Zeit, als zum einen die persönliche Beratung gar nicht oder nur eingeschränkt möglich war, und in der die individuellen Arbeitsmarktchancen vor allem von externen

Rahmenfaktoren bestimmt waren und nicht zwangsweise von persönlichen Charakteristiken. Inwieweit die Ergebnisse dennoch Aussagen über die Wirkungsweise von Beratungsspezifika auf die Beschäftigungschancen Arbeitsuchender zulassen, wird am Ende des vorliegenden Berichts zu diskutieren sein.

**Abbildung 8: Beginn der Vormerkung der gematchten Kund:innen**



In den fünf Jahren vor der Vormerkung waren die Kund:innen im Schnitt 1.060 Tage in (nicht geförderter) Beschäftigung, das entspricht einem Anteil von 58% des Vorbetrachtungszeitraums. Umgekehrt waren 6.050 Kund:innen bereits vor ihrer aktuellen Arbeitslosigkeit schon einmal arbeitslos, im Schnitt liegt die durchschnittliche Dauer dieser früheren Arbeitslosigkeitsepisoden bei 384 Tagen.

**Tabelle 14: Durchschnittlicher Erwerbsstatus in den 5 Jahren vor der Arbeitslosigkeit der gematchten Kund:innen**

	Tage	Anteil
in Beschäftigung	1.060	58%
in geförderter Beschäftigung	39	2%
arbeitslos	384	21%
sonstiges	190	10%
keine Daten	154	8%

Anm.: Spaltenprozent, n=21.957

Von zentralem Interesse im Rahmen der vorliegenden Studie ist zunächst, ob ein Abgang aus der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung erfolgt ist oder nicht. Von den knapp 22.000 Kund:innen im Datensatz waren 27% Ende Jänner 2021 noch in Vormerkung und 73% nicht mehr beim AMS gemeldet –

wobei jedoch nur 52% in Beschäftigung abgegangen sind. Deren durchschnittliche Vormerkdauer betrug brutto 251 Tage und netto 212 Tage<sup>4</sup>.

**Tabelle 15: Letzter Status und durchschnittliche Vormerkdauer (brutto)**

	Anzahl	Anteil	durchschnittliche Vormerkdauer (brutto)	durchschnittliche Vormerkdauer (netto)
noch in Vormerkung	5.928	27%	524	493
Abgang in Beschäftigung	11.512	52%	251	212
sonstiger Abgang	4.517	21%	399	364

Anm.: n=21.957

Fast neun von zehn Kund:innen waren zum Stichtag oder vor ihrem Abgang arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet, 7% befanden sich in Schulungen.

**Tabelle 16: Aktueller oder letzter Status vor Abgang**

	Anzahl	Anteil
Arbeitslos/arbeitssuchend	19.503	89%
Schulung	1.620	7%
Klärung Arbeitsfähigkeit	377	2%
Stipendium Fachkräfte	179	1%
Sonstiges	278	1%

Anm.: Spaltenprozent, n=21.957

Von weiterem zentralen Interesse ist die Stabilität der gefundenen Beschäftigung. Zu diesem Zweck wurde die Anzahl an Tagen in Beschäftigung in einem Nachbeobachtungszeitraum von 366 Tagen nach Ende der Vormerkung berechnet. Nur 29% jener Kund:innen, die in Beschäftigung abgingen, waren in den darauffolgenden 366 Tagen durchgehend in Beschäftigung. 48% wurden mindestens ein Mal wieder arbeitslos.

Bei der Betrachtung des Anteils, den Kund:innen, die in Beschäftigung abgegangen sind, in den darauffolgenden 12 Monaten jeweils beschäftigt oder arbeitslos verbracht haben, zeigt sich, dass ca. die Hälfte der Kund:innen mehr als 275 Tage beschäftigt war, weitere 19% zumindest mehr als die Hälfte des Jahres. Umgekehrt weisen 77% der Kund:innen entweder keine oder nur kurze Arbeitslosigkeitsepisoden auf (maximal 91 Tage), aber fast ein Zehntel war im Nachbeobachtungszeitraum mehr als die Hälfte der Zeit wieder arbeitslos.

Zusammenfassend zeigen die Daten des Erwerbsskariereonitorings also, dass a) 52% der Bestandskund:innen zwischen 01.07.2019 bis 31.01.2021

<sup>4</sup> Die Brutto-Geschäftsfalldauer bezieht den gesamten Zeitraum in einem geschäftsfallgründenden Status bis zum Abgang mit ein. Die Netto-Geschäftsfalldauer ist die kumulierte Anzahl der Tage mit einem geschäftsfallgründenden Vormerkstatus, wobei Unterbrechungen, zum Beispiel wegen Krankheit oder einer kurzen Beschäftigung, bei der Berechnung herausgerechnet werden.



eine Beschäftigung gefunden haben, und von diesen b) wiederum 52% in den 12 Monaten danach mehr als 275 Tage stabil beschäftigt waren.

## 2.3 Wirkungsanalysen

### 2.3.1 Methodische Vorbemerkungen

Der statistische Nachweis, ob eine arbeitsmarktpolitische Intervention (z.B. die Teilnahme an einem Kurs) positive oder negative Auswirkungen auf einen erwünschten Ausgang (z.B. Wiederbeschäftigung) hat, zählt zu den wichtigsten Aufgaben der Evaluationsforschung. Er ist gleichzeitig aber auch ihre größte Herausforderung. Nur wenn sämtliche anderen Erklärungen und möglichen Einflüsse ausgeschlossen werden können, ist die Attribuierung einer Veränderung im Ausgang auf die Intervention legitim. Oder anders gesagt: „Da das Ziel von Wirkungsevaluationen darin besteht, mit größtmöglicher Zuverlässigkeit festzustellen, ob eine Intervention die intendierten Wirkungen auslöst, sind die Einflüsse anderer Faktoren, die ebenfalls für die gemessenen Veränderungen verantwortlich sein könnten, auszuschließen.“ (Stockmann 2006, 104)

Um die Wirksamkeit der erhobenen Strategien und Einstellungen seitens der AMS-Berater:innen auf die drei zentralen Ergebnisvariablen (Wiederaufnahme einer Beschäftigung, Dauer der Arbeitslosigkeit und Ausmaß der anschließenden Beschäftigung) zu schätzen, wurde das sogenannte „Propensity-Score-Matching“-Verfahren angewandt. Die Grundidee hinter diesem Verfahren ist simpel. Um die Effektivität einer bestimmten Intervention (Treatment) zu testen und statistisch nachzuweisen, vergleicht man zwei Gruppen miteinander: Eine Gruppe, die das Treatment erhalten hat, und eine Gruppe, die das Treatment nicht erhalten hat. Um jedoch den Unterschied im gemessenen Ergebnis (Outcome) tatsächlich auch kausal auf das Treatment zurückführen zu können, müssen sich beide Gruppen in allen relevanten Merkmalen (z.B. Alter, Geschlecht, Ausbildung, Wohnort) gleichen. Dass dies oft nicht der Fall ist, zeigt ein einfaches Beispiel:

In 3% der Fälle wurden Kund:innen die Auszahlung der Geldleistungen gesperrt. Vergleicht man jene 3%, die eine Sanktion erfahren haben, mit den restlichen 97%, die nicht sanktioniert wurden, zeigt sich: Zwei Drittel der Sanktionierten sind Männer, ein Drittel Frauen – in der Vergleichsgruppe liegt das Geschlechterverhältnis aber bei 50:50. 47% der Sanktionierten haben eine ausländische Staatsbürgerschaft, aber nur 32% in der Vergleichsgruppe. Und das Durchschnittsalter der Sanktionierten liegt bei 37 Jahren, um fünf Jahre jünger als in der Referenzgruppe.

**Tabelle 17: Anteil an Tagen in Beschäftigung vs. arbeitslos von Kund:innen**

	ohne Sanktion	mit Sanktion
Männer	50%	65%
Frauen	50%	35%
österreichische Staatsbürgerschaft	68%	53%
ausländische Staatsbürgerschaft	32%	47%
Durchschnittsalter	42 Jahre	37 Jahre

Anm.: Spaltenprozent, n=21.957

Würde man also – hypothetisch – die Auswirkung der Intervention „Leistungssperre“ auf z.B. die Vormerkdauer berechnen, würde man zwei Gruppen miteinander vergleichen, die sich in den Merkmalen „Geschlecht“, „Staatsbürgerschaft“ und „Alter“ voneinander unterscheiden – alle drei Merkmale gelten aber als wesentliche Einflussfaktoren für die Wiedereinstiegchancen. Welcher Einflussfaktor letztlich ausschlaggebend ist, ließe sich nicht mehr eindeutig beantworten.

Diesem Problem der Evaluationsforschung entgeht das Propensity Score Matching, indem Unterschiede in den beobachtbaren Drittvariablen (Kovariate) zwischen den beiden Gruppen bereits vorab ausbalanciert werden. Inwieweit solche Unterschiede bestehen, unterscheidet sich je nach herangezogenem Treatment, also den in Kapitel 1 beschriebenen unterschiedlichen Beratungs- und Vermittlungsstrategien der Berater:innen. Zentral dafür ist u.a. auch die Art und Weise, wie Kund:innen zu ihren Berater:innen zugeteilt werden. Für eine Wirkungsanalyse ist es Grundvoraussetzung, dass der Zugang zu einer bestimmten Intervention – im vorliegenden Fall: einer bestimmten Beratungsstrategie – zufällig passiert und nicht systematisch nach bestimmten Merkmalen, da diese Merkmale (z.B. Geschlecht, ethnische Herkunft, Berufsgruppe) vermutlich die Beratungsstrategien beeinflussen. Dass 83% der Berater:innen ihre Kund:innen (auch) nach Geburtsdatum zugewiesen bekommen, lässt ein hohes Maß an Zufälligkeit vermuten. Dass 14% bzw. 13% der Berater:innen ihre Kund:innen (auch) nach spezifischen Problemlagen oder deren Arbeitsmarktchancen und 11% nach räumlicher Zugehörigkeit oder entlang Faktoren wie z.B. Herkunft, Geschlecht oder Nachname zugeteilt bekommen, macht eine Angleichung der beiden Gruppen aber zwingend notwendig.

Mittels Propensity Score Matching lässt sich ex post jeweils eine Kontrollgruppe zur Treatmentgruppe bilden, indem jeder Person, die eine bestimmte Beratung beim AMS erhalten hat, eine zweite Person zugeordnet wird, die zwar auf Basis ihrer Merkmale dieselbe Wahrscheinlichkeit aufgewiesen hätte, diese Art der Beratung zu erhalten, aber dies nicht getan hat. Auf die Art kann

es nach dem Matchingprozess als zufällig gelten, ob jemand eine Intervention erhalten hat oder nicht.

Zu diesem Zweck wurde in einem ersten Schritt mittels Probit-Modellen<sup>5</sup> für jeden Geschäftsfall die Wahrscheinlichkeit (Propensity Score) berechnet, von einer bestimmten AMS-Beraterin bzw. einem bestimmten AMS-Berater während betreut worden zu sein. Die Berechnung dieser Wahrscheinlichkeit erfolgt anhand jener Merkmale und Faktoren, die einen signifikanten Zusammenhang zu den Treatment-Variablen – den Beratungsstrategien – aufweisen.

In die Wahrscheinlichkeitsberechnungen flossen folgende Variablen ein: Das Geschlecht, das Alter, die Staatsbürgerschaft, die Ausbildung, der Familienstand sowie eine etwaige Behinderung und das Merkmal „Wiedereinsteigerin“. Zusätzlich flossen das Bundesland, die durchschnittliche Arbeitslosenquote des jeweiligen Arbeitsmarktbezirkes in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 sowie die zuständige RGS oder Zweigstelle in die Berechnungen ein. Aus den Beschäftigungshistoriken der letzten fünf Jahre vor der Arbeitslosigkeit wurde der Zeitanteil in den Zuständen „Beschäftigung“, „geförderte Beschäftigung“, „Arbeitslosigkeit“ und „Nichterwerbstätigkeit“ berechnet, in die Schätzungen gingen dabei die beiden Zustände „Beschäftigung“ und „Arbeitslosigkeit“ als binäre Variablen ein, die angeben, ob die Zeitanteile unterhalb des ersten oder oberhalb des dritten Quartils aller Personen in der Stichprobe liegen. Zusätzlich wurden die Kund:innen auch anhand der Zonen ihrer Berater:innen ausbalanciert, wobei hierbei ein sog. „exaktes Matching“ zum Einsatz kam, d.h. es wurden nur Kund:innen derselben Zone miteinander verglichen. Auch das Vorliegen einer Wiedereinstellungszusage wurde in das exakte Matching mitaufgenommen. Zuletzt wurde der vorherige Beruf binär codiert und ging ebenfalls in die Wahrscheinlichkeitsberechnungen ein.

Auf die Art erhielt jede Kundin bzw. jeder Kunde einen individuellen Propensity-Score, der nun die Wahrscheinlichkeit (zwischen 0 und 1) vorhersagte, mit der sie oder er eine bestimmte Beratungsstrategie erfahren hatte oder nicht. Dieser Prozess der Wahrscheinlichkeitsberechnung wurde dabei für jede Treatment-Variable neu durchgeführt, da sich die Wahrscheinlichkeiten für jedes Treatment verändern können. Aus diesem Grund mussten zuvor bereits die Treatment-Variablen – also die erhobenen Strategien und Einstellungen der Berater:innen – ausgewählt und gebildet werden.

---

<sup>5</sup> Das Probit-Modell ist ein ökonometrisches Schätzverfahren, mit dem der Einfluss mehrerer Variablen auf eine binäre Zielgröße geschätzt werden kann.

### 2.3.2 Treatment-Variablen: Einstellungen und Strategien der Berater:innen

Die in Kapitel 1 aufbereiteten Ergebnisse der Berater:innenbefragung haben gezeigt, dass in der Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen beim AMS eine Vielzahl verschiedener individueller Einstellungen und Strategien zum Einsatz kommen. Die Frage ist nun, ob manche dieser Einstellungen und Strategien den Arbeitsmarkterfolg von Arbeitslosen begünstigen, gewissermaßen als Intervention gelten können, d.h. die Chancen von arbeitssuchenden Menschen beeinflussen, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden und ein (stabiles) Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen.

Voraussetzung für eine Treatment-Variable ist, dass sie binär (0/1) codiert ist, d.h. Kund:innen können auf eine bestimmte Beratungsstrategie treffen (1) oder nicht (0). Welche erhobenen Strategien nun als Treatment gelten könnten, wurde auf Basis theoretischer Vorüberlegungen sowie der Vorarbeit in der deutschen Pilotstudie (Boockmann et al. 2013) entschieden. Daraus ergaben sich vier Kerndimensionen der Beratung und Vermittlung:

#### (1) Förderndes Handeln und individuelles Eingehen

Kennzeichnend für diese Kerndimension ist die individuelle Fallbetrachtung unter Berücksichtigung auch privater Lebenslagen und Wünsche der Kund:innen. Dies unterstützt womöglich die Herstellung einer vertrauensvollen Beziehung zwischen Berater:in und Kund:in. Gemessen wurde diese Art des Beratungshandelns mit folgenden Indikatoren: Empathisches Eingehen auf Kund:innen, die Thematisierung der privaten Situation in Erstgesprächen, die Einbeziehung der Wünsche der Kund:innen bei Zubuchungen zu Maßnahmen sowie ein allgemeines Selbstverständnis, in der Arbeit vor allem die Wünsche der Kund:innen erfüllen zu wollen.

#### (2) Forderndes Handeln und Normakzeptanz

Im Unterschied zum fördernden Handeln und individuellen Eingehen steht beim fordernden Handeln die rasche Vermittlung in den Arbeitsmarkt im Vordergrund, die vor allem von Druck durch Kontrolle und Sanktionen geprägt ist. Mitunter steht diese Art der Interaktion in Zusammenhang mit einer hohen Normakzeptanz, das bedeutet, dass AMS-Berater:innen stärker den AMS-Zielvorgaben in ihrer Arbeit folgen als den Bedürfnissen und Wünschen ihrer Kund:innen. Indikatoren dafür sind: Klare Vorgaben für Kund:innen und das Abverlangen von Zugeständnissen, die Überzeugung, Arbeitslose seien selbst verantwortlich für ihre Situation, die Zubuchung zu Maßnahmen um Druck auszuüben bzw. zur Kontrolle, Sanktionen werden nicht erst als allerletztes Mittel eingesetzt sowie ein allgemeines Selbstverständnis, in der Arbeit gehe es vor allem darum, die Zielvorgaben des AMS zu erfüllen.

### (3) Kontakt und Nähe zu Kund:innen

Eppel et al. (2012) kamen vor zehn Jahren in ihrer Befragung von AMS-Kund:innen zum Schluss, dass die Suchintensität nach einem neuen Job mit der Intensität ihres Kontaktes zum AMS korreliert. In Frankreich kam ein großes Feldexperiment mit rund 200.000 Arbeitssuchenden zum selben Ergebnis: Eine intensivere Unterstützung führte zu um bis zu 35 Prozent höheren Übergangsraten (Hofmann et al. 2014). Eine intensivere Betreuung kann dabei mehrere Aspekte beinhalten: Eine höhere Kontaktfrequenz, eine ausgewogene Betreuungsrelation, die auch mehr Zeit für Erst- und Beratungsgespräche ermöglicht, sowie alternative Kontaktbemühungen seitens der Berater:innen, wenn sich ein Kunde oder eine Kundin nicht meldet.

### (4) Vermittlungsorientierung

Letztlich ist noch die allgemeine Vermittlungsorientierung der Berater:innen zu nennen. Diese verweist auf das Grundziel in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, nämlich Arbeitssuchenden eine neue, möglichst stabile Beschäftigung zu finden. Im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird diese Arbeitsvermittlung vor allem als eine Dienstleistung für Kund:innen betrachtet. „Die Rolle des Dienstleisters verbindet das Bemühen um flexible Rechtsanwendung mit der Aktivierung von Arbeitslosen und dem Einsatz von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik“, schreiben Hofmann et al. in ihrem Überblicksartikel zu Wirkungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Gegenwart (Hofmann et al. 2014). Dabei agieren Berater:innen in einem Spannungsfeld zwischen rascher Vermittlung und nachhaltiger Vermittlung. Beide Vermittlungsstrategien gelten als Indikatoren für eine spezifische Vermittlungsorientierung, genauso wie das Selbstverständnis als „Dienstleister:in“.

Insgesamt lassen sich diesen vier Kerndimensionen 17 Einzelindikatoren aus der Befragung zuordnen. Diese Einzelindikatoren stehen stellvertretend für die Beratungs- und Vermittlungseinstellungen der befragten AMS-Berater:innen.

Bei Betrachtung der relativen Häufigkeiten fällt auf, wie häufig oder selten Kund:innen auf Berater:innen mit bestimmten Einstellungen treffen. So hatte z.B. die Mehrheit der Kund:innen eine Berater:in oder einen Berater, die/der ihre Wünsche bei der Zubuchung zu Maßnahmen berücksichtigte, aber nur wenige Kund:innen hatten Berater:innen, die die Betreuungsrelation als „genau richtig“ einschätzten oder in ihrer Vermittlung vor allem auf die Nachhaltigkeit der Vermittlungsbemühungen setzten.

**Tabelle 18: Treatmentvariablen – Einzelne Beratungs- und Vermittlungsaspekte**

Dimension	Operationalisierung	Relative Häufigkeit
<b>(1) Förderndes Handeln und individuelles Eingehen</b>		
Empathie	Zustimmung zur Aussage "Man muss sich immer auch in die Situation der Kunden:innen hineinversetzen."	43%
Berücksichtigung privater Umstände	Private Situation wird immer in den Erstgesprächen thematisiert	27%
Zielverfolgung: Wünsche der Kund:innen	Zustimmung zur Aussage "In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Wünsche meiner Kunden:innen zu erfüllen."	9%
Berücksichtigung der Wünsche der Kund:innen	Nennung "auf Wunsch der Kund:innen" in allen drei Fragen zu den Gründen für eine Zubuchung zu Maßnahmen	52%
<b>(2) Forderndes Handeln und Normakzeptanz</b>		
Fordernde Strategie	Zustimmung zu den beiden Aussagen "Die meisten Kunden:innen brauchen klare Vorgaben." und "Man muss den Kunden:innen auch Zugeständnisse abverlangen, die ihnen zunächst wehtun."	15%
Zielverfolgung: AMS-Zielvorgaben	Zustimmung zur Aussage "In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Zielvorgaben des AMS zu erfüllen."	38%
Individuelle Verantwortung der Arbeitslosen	Zustimmung zur Aussage "Arbeitslose sind selbst verantwortlich für ihre Situation und können etwas daran ändern."	12%
Druck und Kontrolle	Nennung "um Druck auszuüben" oder "zur Kontrolle der Verfügbarkeit" in mindestens zwei der drei Fragen zu den Gründen für eine Zubuchung zu Maßnahmen	20%
Sanktionierungsbereitschaft	Ablehnung der Aussage "Sanktionen setze ich als allerletztes Mittel ein, um das Verhältnis zum Kunden/zur Kundin nicht zu belasten."	17%
<b>(3) Kontakt und Nähe zu Kund:innen</b>		
Dauer Erstgespräche	mehr als eine halbe Stunde	36%
Dauer Folgegespräche	mehr als 20 Minuten	28%
Kontaktfrequenz	Kontakt mindestens alle zwei Wochen während der Corona-Pandemie	57%
Kontaktbemühungen	Zustimmung zur Aussage "Wenn ein Kunde/eine Kundin nicht reagiert hat, habe ich auf anderen Wegen versucht, Kontakt herzustellen."	68%
Ausgewogene Betreuungsrelation	Einschätzung der Betreuungsrelation als "genau richtig" in mindestens drei von vier Jahren (2019-2022)	7%
<b>(4) Vermittlungsorientierung</b>		
Rollenverständnis	Angabe "Dienstleister:in" in der Frage nach dem Rollenverständnis	28%
Vermittlungsstrategie: Nachhaltigkeit	Wahl "Verbesserung der Arbeitsmarktchancen" in der Frage nach dem Hauptziel bei der Mehrheit der zur Auswahl stehenden Kund:innengruppen	8%
Vermittlungsstrategie: Schnelle Vermittlung	Wahl "schnelle Vermittlung" in der Frage nach dem Hauptziel bei der Mehrheit der zur Auswahl stehenden Kund:innengruppen	13%

Anm.: Die relative Häufigkeit ist der Anteil der Kund:innen, die von Berater:innen betreut wurden, die das jeweilige Beratungsverständnis in der Befragung vertreten haben.

### **2.3.3 Outcome-Variablen: Beendigung der Arbeitslosigkeit und nachhaltige Beschäftigung**

Die aufgelisteten Treatmentvariablen stellen in den berechneten Modellen die Interventionen dar, die – möglicherweise – einen positiven und negativen Einfluss auf die zu untersuchenden Ergebnisvariablen nehmen. Als Ergebnisvariablen fungieren dabei vier Indikatoren:

#### **(1) Abgang in Beschäftigung**

Zunächst wird die Wahrscheinlichkeit berechnet, mit der eine Kundin oder ein Kunde entweder noch beim AMS vorgemerkt ist oder bereits Beschäftigung aufgenommen hat.

#### **(2) Dauer der Arbeitslosigkeit**

Zusätzlich wird für jene Kund:innen, die eine Beschäftigung gefunden haben, die Dauer der Arbeitslosigkeit analysiert. Dabei wird die Netto-Geschäftsdauer betrachtet, also die Dauer der Vormerkung minus etwaiger Unterbrechungen der Vormerkung im Ausmaß von maximal 62 Tagen aufgrund von z.B. Erkrankungen oder kurzen Beschäftigungsepisoden.

#### **(3) Ausmaß in Beschäftigung 12 Monate nach Abgang**

Für die Einschätzung der Stabilität der gefundenen Beschäftigung werden zwei Indikatoren herangezogen. Zum einen wird der Anteil betrachtet, den ehemalige Arbeitslose in den 12 Monaten nach Ende der Vormerkung in Beschäftigung verbracht haben.

#### **(4) Ausmaß in Arbeitslosigkeit 12 Monate nach Abgang**

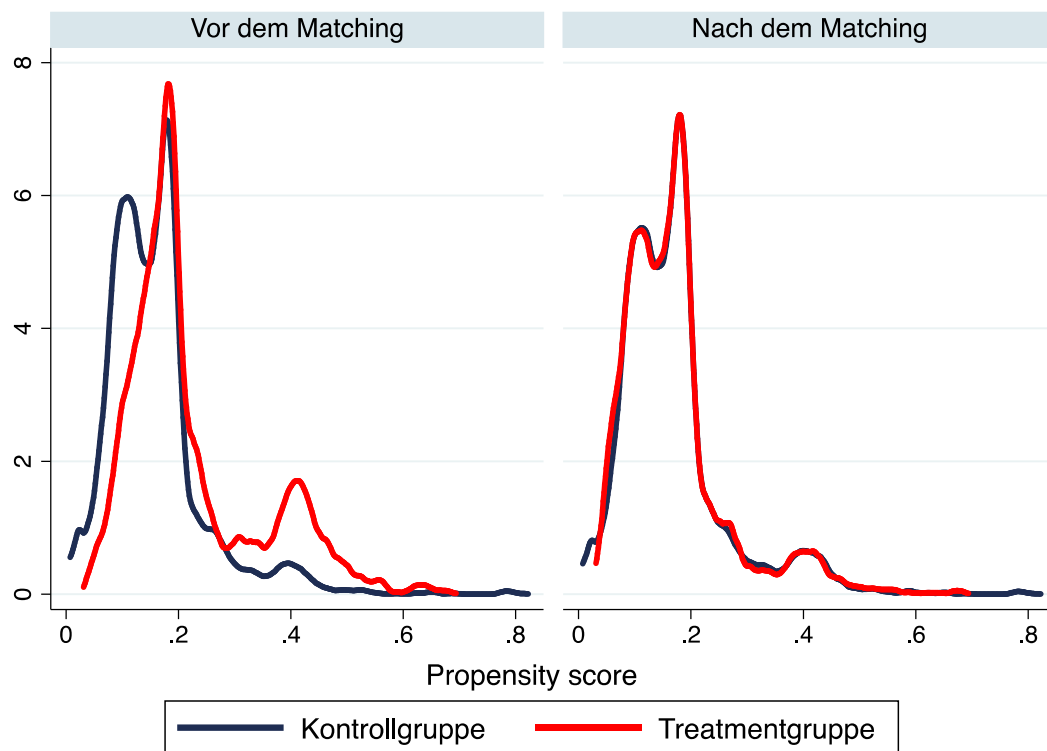
Zusätzlich wird auch der Anteil betrachtet, den ehemals Arbeitslose im ersten Jahr nach ihrer Arbeitslosigkeit erneut in AMS-Vormerkung verbracht haben.

### **2.3.4 Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Einzelstrategien**

Das Propensity-Score-Matchingverfahren wurden für jede der 17 Einzelindikatoren vorgenommen. Das Matching selbst wurde anhand der Methode des „Nearest Neighbors“ mit 5 Zurücklegungen durchgeführt, d.h. dass eine Person mit bis zu fünf anderen Personen, die einen ähnlichen oder denselben Propensity Score aufweisen, verglichen werden durfte. Die 17 Matchingverfahren lieferten in sämtlichen Fällen akzeptable Ergebnisse insofern, als die ungleiche Verteilung zwischen Treatment- und Kontrollgruppen jeweils angepasst und ausbalanciert werden konnten, sodass die Grundvoraussetzung für eine kausale Interpretation der gefundenen Ergebnisse erfüllt war. Gleichzeitig wurde bereits ersichtlich, dass sich die Verteilung der Propensity Scores in den meisten Fällen nur geringfügig zwischen Kontroll- und Treatmentgruppen

unterschieden, was darauf hindeutet, dass die Frage, an welchen Berater oder an welche Beraterin mit welchen Beratungsverständnissen man als Arbeitssuchender beim AMS gerät, eine gewisse Zufälligkeit besitzt. Gleichzeitig ist dies ein Hinweis darauf, dass sich die Outcome-Variablen vor und nach dem Matching nicht gravierend unterscheiden dürften.

**Abbildung 9: Grafische Veranschaulichung des Matchingverfahrens anhand des Beispiels für Treatment „Sanktionierungsbereitschaft“**

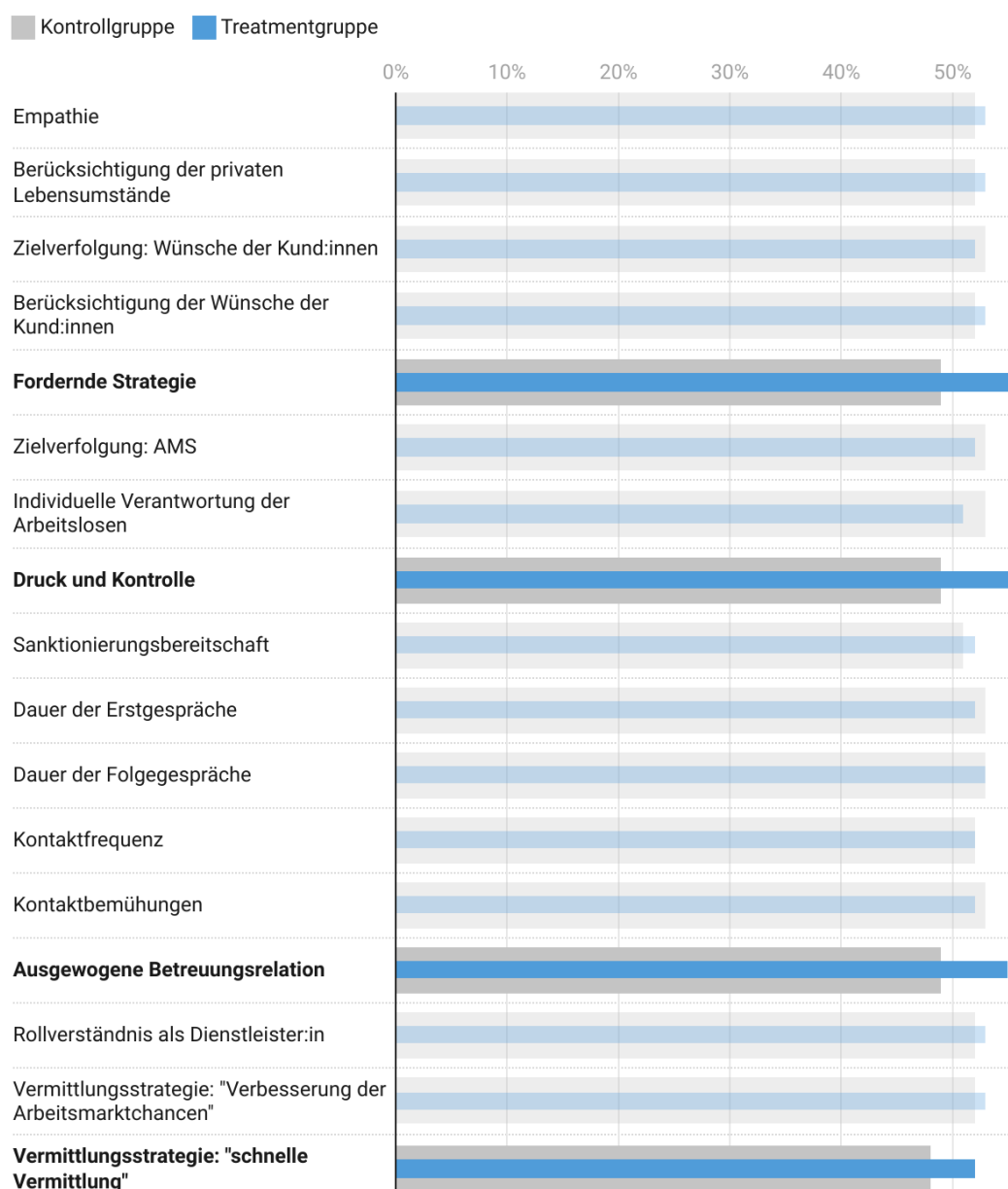


Anm.: Auf der x-Achse sind die Propensity Score dargestellt, also die individuelle Wahrscheinlichkeit, eine Beraterin oder einen Berater zu haben, die/der in der Befragung die Aussage "Sanktionen setze ich als allerletztes Mittel ein, um das Verhältnis zum Kunden/zur Kundin nicht zu belasten" ablehnte. Diese Wahrscheinlichkeit variierte zwischen der blauen Kontrollgruppe (kein Treatment) und der roten Treatmentgruppe. Nach dem Matching (rechts) überlagern sich die Propensity Scores in beiden Gruppen.

Tatsächlich zeigten sich in der Frage des Abgangs in Beschäftigung bereits vor dem Matching kaum nennenswerte Unterschiede zwischen jenen Kund:innen, die eine spezifische Beratung und Vermittlung erhielten und jenen, die dies nicht getan haben. Dies gilt auch für die Ergebnisse nach dem Matching, wie die folgende Abbildung zeigt.



**Abbildung 10: Treatmenteffekte auf Abgang in Beschäftigung in Prozent (nach Matching)**



Im Schnitt gingen 52% aller Kund:innen in eine Beschäftigung ab. Dieser Anteil unterscheidet sich lediglich in vier der siebzehn Beratungs- und Vermittlungsindikatoren, wobei die Unterschiede zwar statistisch signifikant jedoch nicht besonders hoch ausfallen:

- Die Kund:innen von Berater:innen, die eine fordernde Strategie verfolgen, gingen zu 56% in Beschäftigung ab, in der Kontrollgruppe sind es 49%. Berater:innen, die der Meinung sind, Kund:innen brauchen klare Vorgaben und ihren Kund:innen mitunter auch Zugeständnisse abverlangen, die

ihnen möglicherweise wehtun, erzielen also einen um 7 Pp. höheren Vermittlungserfolg.

- In diesem Zusammenhang ergreifen Kund:innen von Berater:innen, die die Zubuchung zu Maßnahmen vor allem auch zur Druckausübung und Kontrolle der Verfügbarkeit vornehmen, etwas häufigere Vermittlungserfolge – erneut gehen 56% der Kund:innen in Beschäftigung ab im Vergleich zu 49% der Kund:innen, deren Berater:innen weniger kontrollausübend agieren.
- Ein weiterer positiver Effekt zeigt sich in Bezug auf die Betreuungsrelation: Kund:innen, deren Berater:innen zumindest in drei von vier Jahren (2019 bis 2022) das Kund:innenaufkommen als „genau richtig“ beschreiben, gingen zu 55% und damit um 6 Pp. häufiger als Kund:innen von Berater:innen, die die Betreuungsrelation als zu hoch einschätzen, in Beschäftigung ab.
- Der Fokus auf eine schnelle Vermittlung von Kund:innen hebt die Vermittlungserfolge geringfügig – 53% der Kund:innen, deren Berater:innen die rasche Vermittlung als Hauptziel anführen, gelang die Wiederaufnahme einer Beschäftigung, um 5 Pp. mehr als in der Kontrollgruppe.

Insgesamt sind die Effekte gering. Die signifikanten Unterschiede in den Übergangsraten liegen zwischen fünf und sieben Prozentpunkten. Gleichzeitig bedeuteten fünf bis sieben Prozentpunkte im Jahr 2020 zwischen 20.000 und 28.000 und im Jahr 2021 zwischen 16.000 und 23.000 Arbeitsuchende mehr, die eine Wiederbeschäftigung gefunden haben.

Diese Wiederbeschäftigung ist aber nur einer von mehreren Indikatoren für den Vermittlungserfolg, den AMS-Berater:innen in ihrer Arbeit erzielen können. Ein zweiter möglicher Indikator ist die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ihrer Kund:innen. Hierin stellt sich die Frage, ob und welche Beratungs- und Vermittlungsstrategien die Netto-Vormerkdauer verkürzen oder verlängern.

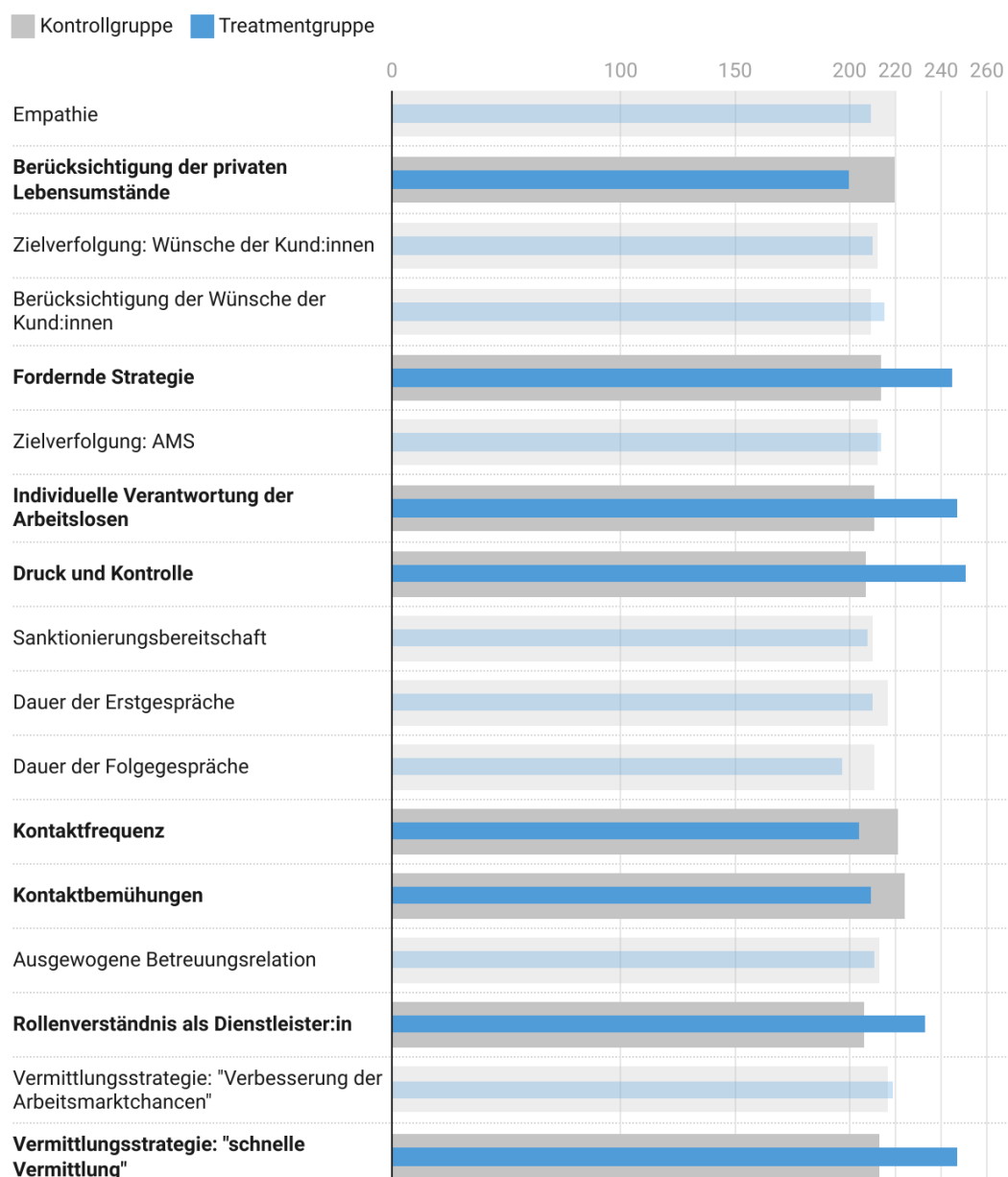
Die durchschnittliche Netto-Vormerkdauer von jenen Kund:innen, die eine Beschäftigung gefunden haben, beträgt 212 Tage. Der Vergleich entlang unterschiedlicher Beratungs- und Vermittlungsstrategien weist acht signifikante Unterschiede auf:

- Wurden in der Beratung private Lebensumstände der Kund:innen berücksichtigt, d.h. wurden im Erstgespräch auch die privaten Umstände angesprochen, verkürzt dies die durchschnittliche Vormerkdauer im Vergleich zur Kontrollgruppe um 20 Tage (200 vs. 220 Tage).
- Eine fordernde Strategie seitens der Berater:innen führt zwar wie oben gezeigt zu einer geringfügig höheren Abgangsrate in Beschäftigung,

verlängert jedoch die Dauer bis zu diesem Abgang um einen ganzen Monat (31 Tage).

- Ähnliches gilt in diesem Zusammenhang auch für eine auf Druck und Kontrolle fußende Beratungs- und Vermittlungsstrategie, wobei sich hier die Dauer der Arbeitslosigkeit ihrer Kund:innen um 44 Tage verlängert.
- Auch wenn Berater:innen die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit und die Beendigung der Arbeitslosigkeit stärker bei den Arbeitslosen selbst verorten, verlängert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Kontrollgruppe um 36 Tage.
- Umgekehrt verkürzen eine höhere Kontaktfrequenz und umfassendere Kontaktbemühungen durch die Berater:innen die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit.
  - Im Fall einer Kontaktfrequenz von mindestens alle zwei Wochen während der Corona-Pandemie hat dies die Dauer der Vormerkung um 17 Tage im Vergleich zur Kontrollgruppe gesenkt.
  - Berater:innen, die, wenn ein Kunde oder eine Kundin nicht reagiert hat, auf anderen Wegen versucht haben, Kontakt herzustellen, konnten die Dauer der Arbeitslosigkeit ihrer Kund:innen um 15 Tage verringern.
- Interessanterweise und entgegen den Erwartungen verlängert ein Rollenverständnis als „Dienstleister:in“ seitens der Berater:innen die Arbeitslosigkeit ihrer Kund:innen um fast ein ganzes Monat, nämlich 27 Tage.
- Genauso führt die Strategie einer möglichst raschen und schnellen Vermittlung zum gegenteiligen Effekt, die Arbeitslosigkeit der Kund:innen verlängert sich um 34 Tage im Vergleich zu Kund:innen, deren Berater:innen andere Vermittlungsstrategien wie z.B. eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktchancen verfolgen.

**Abbildung 11: Treatmenteffekte auf Nettodauer der Vormerkzeit in Tagen (nach Matching)**

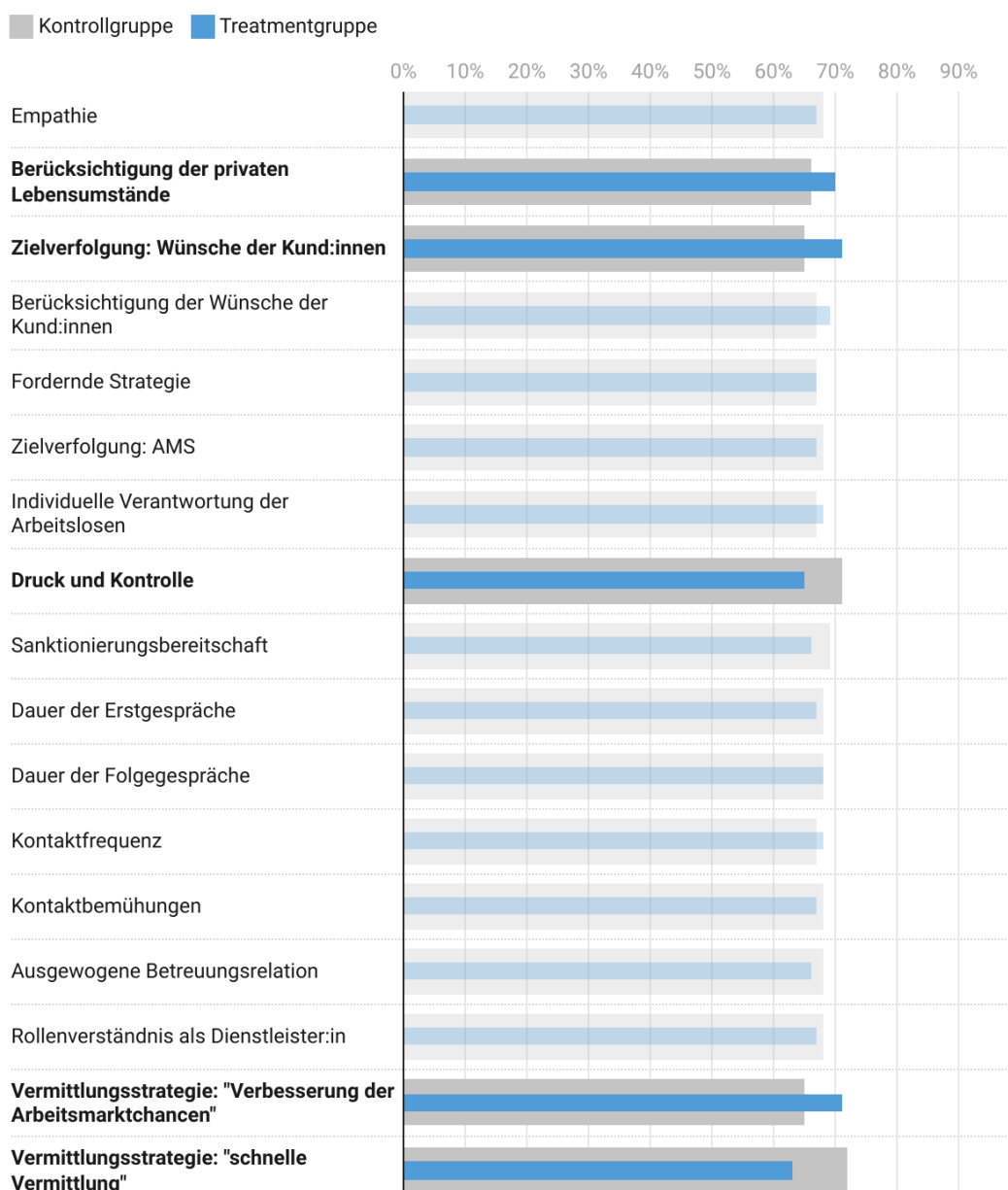


Die Vermittlung in eine neue Beschäftigung und die Dauer bis zur Wiederaufnahme waren jedoch nicht die einzigen beiden Indikatoren für eine erfolgreiche Vermittlung. Zusätzlich wurde versucht, auch die Stabilität der gefundenen Beschäftigung einzuschätzen, indem die kumulierte Anzahl der Tage in Beschäftigung mit der Anzahl an Tagen in (neuerlicher) Arbeitslosigkeit miteinander verglichen wurden.

Im Schnitt waren jene Kund:innen, die in Beschäftigung abgegangen sind, in den darauffolgenden Monaten 68% der Zeit in Beschäftigung. Das entspricht umgerechnet rund 249 Tagen. Offen ist aber, ob bestimmte Beratungs- und

Vermittlungsstrategien auch beeinflussen können, wie stabil die anschließende Beschäftigung ist.

**Abbildung 12: Treatmenteffekte auf Anteil in Beschäftigung 12 Monate nach Abgang (nach Matching)**



Insgesamt zeigen sich in dieser Frage nur geringfügige Effekte. Das Beratungs- und Vermittlungsgeschehen hat demzufolge nur sehr eingeschränkt direkte Effekte auf die Stabilität der neuen Beschäftigungsverhältnisse, andere Faktoren am Arbeitsmarkt dürften hier wesentlich stärker wirken. Nichtsdestotrotz:

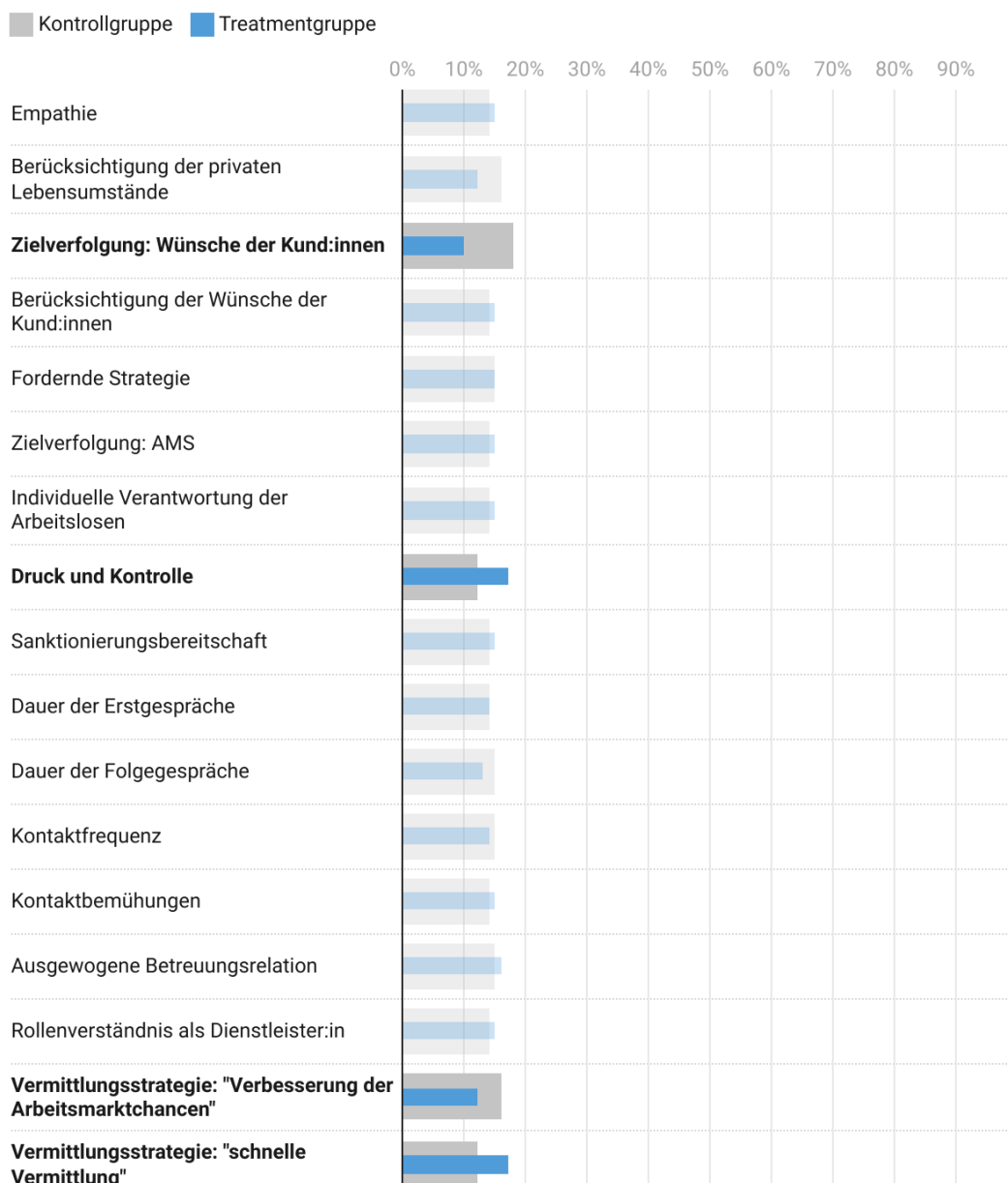
- Wurden in der Beratung auch private Lebensumstände angesprochen und berücksichtigt, dann waren diese Kund:innen im Schnitt 70% der Zeit nach Ende der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung im Vergleich zu 66% jener Kund:innen, bei denen die private Situation wenig thematisiert wurde.
- Ähnliches zeigt sich auch für das Selbstverständnis, in der eigenen Arbeit vor allem die Wünsche der Kund:innen zu berücksichtigen und zu erfüllen. Kund:innen dieser Berater:innen waren im Anschluss 71% der Zeit in Beschäftigung im Vergleich zu 65% der Kund:innen in der Kontrollgruppe.
- Ein auf Druck und Kontrolle basierendes Beratungs- und Vermittlungsverständnis führt zwar wie gezeigt zu einer häufigeren Beschäftigungsaufnahme, allerdings sind diese Beschäftigungsverhältnisse im Anschluss instabiler. Diese Kund:innen waren 65% des Jahres in Beschäftigung, um 6 Pp. weniger als Kund:innen, die diesem Druck und dieser Kontrolle weniger ausgesetzt waren.
- Setzen Berater:innen stärker auf eine schnelle Vermittlung ihrer Kund:innen, fördert das instabilere Beschäftigungsverhältnisse – diese Kund:innen waren im Anschluss nur 63% der Zeit in Beschäftigung.
- Setzen Berater:innen hingegen eher auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen ihrer Kund:innen, sind diese dann im Anschluss 71% der Zeit in Beschäftigung, um 6 Pp. mehr als in der Kontrollgruppe.

Dass die Beratung und Vermittlung während der Arbeitslosigkeit nur geringfügige Effekte auf die Stabilität der anschließenden Beschäftigungsverhältnisse auslösen, bestätigt sich auch in der Betrachtung der Anteile in Arbeitslosigkeit innerhalb des ersten Jahres nach Abgang. Im Schnitt waren die Kund:innen, die in Beschäftigung abgegangen sind, in den 12 Monaten danach 14% der Zeit bzw. 51 Tage erneut arbeitslos. Die Berücksichtigung privater Lebensumstände, die sich zuvor noch als signifikanter Einflussfaktor erwiesen hat, ist in der Frage der erneuten Arbeitslosigkeit kein signifikanter Prädiktor mehr. Ansonsten zeigen sich dieselben Einflussfaktoren:

- Verfolgen Berater:innen in ihrer Arbeit häufiger das Ziel, die Wünsche ihrer Kund:innen zu erfüllen, hat dies Auswirkungen auf die Stabilität der Beschäftigung. Das bestätigt sich auch im Ausmaß der neuerlichen Arbeitslosigkeit – Kund:innen, deren Wünsche berücksichtigt wurden, sind im Schnitt 10% der Zeit im darauffolgenden Jahr wieder arbeitslos, Kund:innen der Kontrollgruppe hingegen 18%.
- War die Beratung und Vermittlung vor allem durch Druck und Kontrolle gekennzeichnet, dann führt das zu instabileren Wiederbeschäftigungen – diese Kund:innen waren im Anschluss 17% der Zeit wieder arbeitslos.

- Auch die Wirkung der Vermittlungsorientierung bestätigt sich in dieser letzten Outcome-Variable: Setzten die Berater:innen v.a. auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, dann waren ihre Kund:innen im Anschluss nur mehr 12% der Zeit wieder arbeitslos. Setzten sie auf eine schnelle Vermittlung, dann 17% der Zeit.

**Abbildung 13: Treatmenteffekte auf Anteil in Arbeitslosigkeit 12 Monate nach Abgang (nach Matching)**



### 2.3.5 Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Beratungs- und Vermittlungsstrategien

Die bisherigen Analysen zeigten Effekte von Einzelvariablen, d.h. individuelle Merkmale der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit von AMS-Berater:innen. In einem letzten Schritt wurden zusätzlich auch die Effekte von unterschiedlichen Beratungs- und Vermittlungsstrategien berechnet. Als „Strategie“ wird hierbei eine Kombination unterschiedlicher individueller Merkmale der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit verstanden. Mittels Faktorenanalyse wurden hierbei fünf unterschiedliche Strategien eruiert<sup>6</sup>:

**Tabelle 19: Treatmentvariablen - Beratungs- und Vermittlungsstrategien**

Dimension & Operationalisierung	Relative Häufigkeit
<b>(1) Fördern, Kundenwünsche und Empathie</b>	
Zustimmung zu den Aussagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Am wichtigsten ist, dass Arbeitslose den für sie richtigen Job finden, auch wenn die Suche länger dauert“</li> <li>▪ „Arbeitslosigkeit ist ein gesellschaftlicher Tatbestand, an dem der/die Einzelne keine Schuld trägt“</li> <li>▪ „Die Qualifizierung von Arbeitslosen sollte im Vordergrund stehen“</li> <li>▪ „In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Wünsche meiner Kund:innen zu erfüllen“</li> <li>▪ „Man muss verschiedene Lebensstile der Kund:innen tolerieren“</li> <li>▪ „Man muss sich immer auch in die Situation der Kund:innen hineinversetzen“</li> <li>▪ „Die Wünsche der Kund:innen sollten immer im Vordergrund stehen“</li> </ul>	45%
<b>(2) Fordern, Druck und Kontrolle</b>	
Zustimmung zu den Aussagen: „ <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Am wichtigsten ist, dass Arbeitslose so schnell wie möglich wieder einen Job haben“</li> <li>▪ „Arbeitslose sind selbst verantwortlich für ihre Situation und können etwas daran ändern“</li> <li>▪ „Niedrigqualifizierte sollten rasch in einfache Hilfstätigkeiten vermittelt werden“</li> <li>▪ „Die meisten Kund:innen brauchen klare Vorgaben“</li> <li>▪ „Man muss den Kund:innen auch Zugeständnisse abverlangen, die ihnen zunächst wehtun“</li> <li>▪ „Professionelle Distanz zu den Kund:innen ist wichtig“</li> </ul>	30%
<b>(3) Individuelle Beratung und Unterstützung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rollenverständnis als Life-Coach, Berater:in oder Psycholog:in</li> </ul> Zustimmung zu den Aussagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Man muss sich immer auch in die Situation der Kund:innen hineinversetzen“</li> <li>▪ „Vor der Verhängung einer Sanktion berücksichtige ich immer auch die private Lebenslage der Betroffenen“</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Thematisierung der privaten Situation „immer“ in den Erstgesprächen</li> </ul>	10%

<sup>6</sup> Die einzelnen Variablen wurden zu Indizes aufsummiert und im Anschluss entlang des jeweiligen Medians in 0 „kein Treatment“ (unterhalb des Medians) und 1 „Treatment“ (oberhalb des Medians) eingeteilt.



Dimension & Operationalisierung	Relative Häufigkeit
<b>(4) Nachhaltige Vermittlungsorientierung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rollenverständnis als Dienstleister:in oder Arbeitsvermittler:in</li> <li>▪ Thematisierung der Berufswünsche, Verfügbarkeit und fachlichen/beruflichen Kompetenzen „immer“ in den Erstgesprächen</li> </ul> <p>Zustimmung zu den Aussagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Am wichtigsten ist, dass Arbeitslose den für sie richtigen Job finden, auch wenn die Suche länger dauert“</li> <li>▪ „Es geht nicht darum, den Unternehmen die am besten geeigneten Arbeitslosen zu vermitteln, sondern für die Arbeitslosen die geeignetste Stelle zu finden“</li> <li>▪ Zubuchung zu Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Kund:innen</li> </ul>	20%
<b>(5) Normakzeptanz</b>	
<p>Zustimmung zu den Aussagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Professionelle Distanz zu den Kund:innen ist wichtig“</li> <li>▪ „Richtlinien und Vorgaben sind eine notwendige Grundlage für meine Arbeit“</li> <li>▪ „In meiner Arbeit geht es vor allem darum, die Zielvorgaben des AMS zu erfüllen“</li> <li>▪ Keine Berücksichtigung der Kund:innenwünsche bei der Zubuchung zu Maßnahmen</li> </ul> <p>Verneinung der Aussage:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Vor der Verhängung einer Sanktion berücksichtige ich immer auch die private Lebenslage der Betroffenen“</li> </ul>	13%

Anm.: Die relative Häufigkeit ist der Anteil der Kund:innen, die von Berater:innen betreut wurden, die das jeweilige Beratungsverständnis in der Befragung vertreten haben.

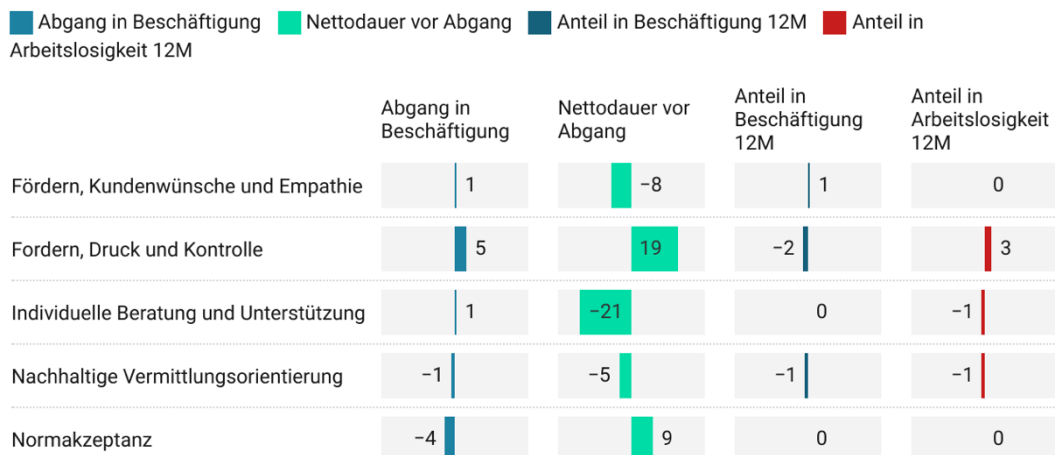
Insgesamt konnten also diese fünf Beratungsstrategien auf Basis der Angaben der Berater:innen in der Befragung eruiert werden. Für eine übersichtliche Darstellung werden im Folgenden lediglich die ATE-Werte (average treatment effects) dargestellt, also die bereinigten Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe in den vier Outcomevariablen.

Für den Abgang in Beschäftigung zeigen sich erneut nur geringfügige Effekte. Lediglich eine fordernde, auf Druck und Kontrolle bauende Beratungs- und Vermittlungsstrategie führt um 5 Pp. häufiger zu einem Abgang in Beschäftigung.

Zwei Beratungsstrategien können die Dauer der Arbeitslosigkeit bis zur Beschäftigungsaufnahme verkürzen oder verlängern: Eine fordernde Strategie, bei der Berater:innen vor allem auf Druck, Zugeständnisse, Distanz und eine möglichst rasche Vermittlung setzen, verlängert die Dauer der Arbeitslosigkeit um im Schnitt 19 Tage, also fast drei Wochen. Umgekehrt verkürzt eine individuelle Beratung, die auch die privaten Lebensumstände der Kund:innen in den Blick nimmt und in der sich Berater:innen häufig zwischen den Rollen als „Berater:in“, „Life-Coach“ oder „Psycholog:in“ hin und her bewegen, um 21 Tage, also exakt Wochen.

Im Unterschied zu den Einzeltreatments vorhin spielen für die weitere Erwerbskarriere, insbesondere für die Beschäftigungsdauer im ersten Jahr nach der Arbeitslosigkeit und eine etwaige neue Arbeitslosigkeit, die fünf Beratungs- und Vermittlungsstrategien aber keine signifikante Rolle mehr.

**Abbildung 14: Treatmenteffekte der Beratungs- und Vermittlungsstrategien**



## Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse

*„Meine Rolle sehe ich derzeit als die einer Mitarbeiterin, die versucht, die immer größer werdende Informationsflut zu erfassen“,* schrieb eine Beraterin am Ende der Befragung. *„Arbeitsaufträge und Zielerreichung umzusetzen“,* schreibt sie weiter, *„wobei der Faktor Beratung & KundInnen-Wünsche sehr in den Hintergrund rücken“.* Als ihr persönliches Ziel nannte sie: *„Wieder mehr auf die Kundinnen und Kunden einzugehen bzw. tatsächliche Beratungsgespräche zu führen.“*

Eine andere langjährige Beraterin merkte an: *„Mit den Jahren wurde die Beratungsmöglichkeit immer mehr beschnitten. Die heutigen Aufgaben sind leider nur mehr die Zubuchungen zu Kurse und BBE's. Die Erfüllung der Statistik ist ein Muss, Arbeitslose zählen kaum.“* Die Zielvorgaben seien zu umfassend geworden, der Fokus auf eine rasche Vermittlung zu stark: *„Eine schnelle Vermittlung in Kurs oder Arbeit ist oberstes Gebot. Auch wenn langfristig Kunden dadurch zu Stammkunden gemacht werden. Anstatt langfristig zu denken, damit wir Kunden vielleicht dadurch nie wieder sehen.“* Sie benennt es zwar nicht so, aber der Zielkonflikt wird in ihrer Antwort sehr deutlich: *„Mein persönliches Ziel ist Beratung, Begleitung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Das heißt auch, nach persönlichen Problemen zu fragen, denn diese stehen häufig der Integration in den Arbeitsmarkt im Weg. Welches jedoch ein Drahtseilakt mit Statistik und Dienstanweisungen darstellt.“* Sie selbst sei an dieser Doppelanforderung gescheitert, ausgebrannt, am Ende daran erkrankt.

Diese Forderungen nach einer Entbürokratisierung der Beratungsgespräche sind keine Einzelfälle sondern die häufigste Antwort auf die Frage, wie sich Berater:innen selbst sehen und was ihnen in ihrer Arbeit helfen würde. *„Würde mich gerne mehr den Anliegen meiner KundenInnen widmen, als mich mit den ständigen mehranfallenden administrativen Tätigkeiten, dem ständigen Zeitdruck herumzuschlagen - fühle mich manchmal gehetzt und starkem Druck ausgesetzt (...)"* schrieb ein Berater beispielsweise. Sein Credo: *„Einfachheit“.*

Das eigene Rollenverständnis stößt in den Zielvorgaben und Richtlinien an seine Grenzen, selbst wenn der Moment der Dienstleistung im Vordergrund steht: *„Ich sehe mich als Dienstleisterin“,* merkte z.B. eine Beraterin an. *„Wichtig sind mir gute wertschätzende Kund\_innengespräch auf Augenhöhe mit dem Ziel, einen gemeinsamen guten Weg zur raschen Arbeitsmarktintegration zu finden.“* Jedoch, so die Beraterin weiter: *„Vorgaben des AMS widersprechen sehr häufig Kund\_innenwünschen. Der enorme Druck der Wirtschaft erzeugt Druck bei Arbeitsuchenden und auch den Berater\_innen.“*

*„Street level bureaucrat“,* fügte ein anderer Berater am Ende noch hinzu.

Die Beratung von arbeitssuchenden Menschen beim AMS als „Bürokratie auf Straßenebene“?

Was im ersten Moment als Abwertung, als Geringschätzung der Arbeit von AMS-Berater:innen klingt, meint letztlich das genaue Gegenteil. Menschen, die als Berater:innen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung arbeiten, sind gewissermaßen das Scharnier zwischen Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern. Als „Gesicht“ der öffentlichen Verwaltung bestimmen sie letztlich mit, welchen Kund:innen welche Leistungen zugesprochen werden oder nicht. Laut Lipsky (1980), auf den das Konzept der „street level bureaucracy“ im Wesentlichen zurückgeht, sind drei Kennzeichen charakteristisch für diese Verwaltungsmitarbeiter:innen: 1) Sie haben den direkten Kontakt mit den Kund:innen; 2) Sie verfügen trotz klarer Zielvorgaben über Entscheidungsspielräume gegenüber ihren Kund:innen; 3) Sie leiden in ihrer Aufgabenerfüllung unter strukturell bedingten Ressourcenbeschränkungen, zumeist personell und zeitlich.

Diese drei zum Teil auch widersprüchlichen Charakteristika führen letztlich zu einem Rollenkonflikt. Oder wie es eine Beraterin in der Befragung ausdrückt: *„Meine Rolle sehe ich als unterstützende Beraterin für die Kunden, wobei ich in der Leistung auch oft in die Rolle eines gesetzlichen Vertreters schlüpfen muss, was nicht immer leicht ist.“* Aus diesem Rollenkonflikt heraus ändern sich womöglich Selbstverständnis und Verhaltensweisen, was auch dazu führen kann, dass der innere Konflikt zugunsten der Verstärkung der ohnehin schon ungleichen Verteilung von Macht und Ressourcen aufgelöst wird. In diesen Fällen überwiegen dann die Zielvorgaben, die Verantwortung zur Einhaltung dieser Vorgaben wird aber mehr und mehr an die Kund:innen ausgelagert. Dieselbe Beraterin weiter: *„Ich möchte niemanden erziehen, mache Kunden aber klar, dass sie eigenverantwortlich agieren und sich an die Spielregeln halten müssen. Das Zauberwort ist Konsequenz.“*

Die meisten der für die vorliegende Studie befragten 762 AMS-Berater:innen zählen aber zu jener Gruppe, die den Rollenkonflikt noch nicht eindeutig beantwortet haben, sondern versuchen, ihn in ihrer Arbeit möglichst produktiv im Sinne ihrer Kund:innen aufzulösen. Das zeigt sich nicht zuletzt an der Ambivalenz ihres Selbstverständnisses und ihrer Beratungs- und Vermittlungspraxis. Drei Beispiele aus den Befragungsergebnissen, die dies verdeutlichen:

- 1) 69% der Berater:innen sind der Meinung, dass die Wünsche der Kund:innen immer im Vordergrund stehen sollten. Von diesen 69% aber sagen drei Viertel (74%) auch, dass man von Kund:innen mitunter auch Zugeständnisse abverlangen müsse, die ihnen zunächst vielleicht weh tun.
- 2) 92% aller Berater:innen stimmen der Aussage zu, man müsse sich in der Beratung auch in die Situation der Arbeitssuchenden hineinversetzen,

jedoch thematisiert nur jede oder jeder vierte Berater:in „immer“ die private Situation ihrer Kund:innen in den Erstgesprächen.

- 3) Nur wenige Berater:innen (19%) sind der Meinung, dass niedrigqualifizierte Arbeitslose möglichst rasch in einfache Hilfstätigkeiten vermittelt werden sollten. Von diesen verfolgt aber die Mehrheit (66%) bei ihren niedrigqualifizierten Kund:innen dennoch das Ziel, zunächst ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern, etwa durch Kurse oder Qualifizierungen.

Diese Ambiguitäten machten es in der vorliegenden Studie auch schwierig, von „typischen“ Beratungsstrategien zu sprechen. Die „typische“ Beratungsstrategie gibt es genauso wenig wie den oder die „typische“ AMS-Berater:in. Vielmehr changieren Berater:innen zwischen unterschiedlichen Strategien und Zielen, versuchen, den Kund:innen individuelle Beratung zukommen zu lassen und gleichzeitig die Zielvorgaben zu erfüllen, soweit es die zeitlichen Rahmenbedingungen zulassen.

In welchem Ausmaß Berater:innen ihre individuellen Spielräume nutzen und welche Strategien und Einstellungen dabei positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen ihrer arbeitssuchenden Kund:innen entfalten, war der Fokus der vorliegenden Studie. Um statistisch abgesicherte Aussagen über kausale Zusammenhänge zwischen einzelnen Vermittlungs- und Beratungsstrategien und den vorab definierten Ergebnisvariablen treffen zu können, wurde das Verfahren des Propensity Score Matchings angewandt. Dabei wurden je Beratungsstrategie nur jene zwei Gruppen an Kund:innen miteinander verglichen, die sich in ihren ausschlaggebenden persönlichen und beruflichen Merkmalen so sehr ähnelten, dass eine Veränderung im Ergebnis (z.B. in der Aufnahme einer Beschäftigung) letztlich auf den einen verbleibenden Unterschied – nämlich zwei unterschiedliche Berater:innen – zurückzuführen ist. Generell erwiesen sich die individuellen Beratungsansätze und Einstellungen der Berater:innen zwar als signifikante Einflussfaktoren, die Effekte sind jedoch oft nur gering.

Dennoch: Für die allgemeine Wiederaufnahme einer (ungeförderten) Beschäftigung zeigte sich ein fordernder, mitunter auch auf Druck und Kontrolle fußender Beratungsansatz genauso relevant wie eine ausgewogene Betreuungsrelation und das Ziel, möglichst viele Zielgruppen schnell wieder in eine Beschäftigung zu vermitteln. Wenn im Schnitt 52% der Kund:innen seit 2019 in Beschäftigung abgingen, erhöhte sich die Abgangsrate bei diesen Strategien um durchschnittlich vier bis fünf Prozentpunkte. Auch die vertiefende Analyse unterschiedlicher Beratungsstrategien bestätigte diesen Befund, zeigte aber zusätzlich, dass eine zu hohe Normakzeptanz - also eine Beratung ausschließlich unter der Berücksichtigung von Richtlinien und Zielvorgaben, bei der die Kund:innenwünsche nicht mehr berücksichtigt werden - negative Auswirkungen auf die Abgangsrate hat.

Die deutlichsten Effekte zeigten sich auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, wobei hier die Netto-Geschäftsfalldauer (ohne Unterbrechungen aufgrund von z.B. Krankheit oder kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen) genauer analysiert wurde. Im Schnitt waren ehemals Arbeitsuchende, die bis Anfang 2021 eine neue Beschäftigung aufgenommen haben, 212 Tage beim AMS vorgemerkt. War ein fordernder bis kontrollierender Beratungsansatz bislang für den allgemeinen Abgang in eine Beschäftigung positiv, erweist er sich an dieser Stelle als kontraproduktiv und verlängerte die Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 44 Tage. Ähnliches gilt auch für die generelle Einstellung, dass Arbeitslose selbst für ihre Situation und dementsprechend auch für eine Änderung ihrer Situation verantwortlich seien, zumal diese Sichtweise vermutlich auch hinter einem stärker fordernden Beratungsansatz stehen dürfte. Zuletzt zeigte auch die Zielsetzung, Arbeitslose möglichst rasch in eine Beschäftigung zu vermitteln, gegenteilige Effekte – die Arbeitslosigkeit verlängerte sich in diesen Fällen um bis zu 34 Tage. Warum gerade diese Strategien möglicherweise einer rascheren Wiederbeschäftigung im Weg stehen, erklärte eine Beraterin am Ende der Umfrage: *„Die Strategie, Druck zu erzeugen, bewirkt in der Regel Gegendruck - wodurch vernünftige, zielführende Gespräche erschwert werden. Daher sehe ich das in meiner Arbeit als wirklich allerletztes Mittel an.“*

Eine Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit konnten demgegenüber jene Berater:innen erzielen, die in ihrer Beratung auch die privaten Lebensumstände ihrer Kund:innen berücksichtigen (um 20 Tage). Den Kontakt mit den Kund:innen aufrecht zu halten, war insbesondere während der Corona-Pandemie eine Herausforderung für die Berater:innen. Lag die Kontaktfrequenz trotz Kontaktbeschränkungen bei mindestens alle zwei Wochen und haben die Berater:innen versucht, auf anderen Wegen Kontakt zu halten wenn ein Kunde oder eine Kundin sich nicht gemeldet hatte, dann verkürzte das die Dauer der Arbeitslosigkeit um bis zu 17 Tage. Bündelt man die einzelnen Beratungsaspekte erneut zu Beratungsstrategien, zeigen sich ähnliche Wirkungen: Eine fordernde, kontrollierende, auf Druck aufbauende Beratung und Betreuung verlängert im Schnitt die Dauer der Vormerkung, eine individuelle Beratung, die auf Unterstützung und Förderung aufbaut, verkürzt sie.

Nicht nur die Wiederaufnahme einer Beschäftigung, sondern auch die Qualität dieser neuen Beschäftigungsverhältnisse wurde analysiert. Insbesondere ging es um die Stabilität des weiteren Erwerbsverlaufs. Hier erwiesen sich aber nur die wenigsten individuellen Beratungs- und Vermittlungsansätze als brauchbare Prädiktoren. Tendenziell zeigen sich auch hier geringfügig positive Effekte durch eine Betreuung, die die privaten Lebensumstände der Kund:innen berücksichtigt, die Wünsche der Kund:innen priorisiert und vor allem auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen statt eine möglichst rasche Reintegration in der Arbeitsmarkt fokussiert. Insgesamt aber lassen sich aus den

unterschiedlichen Beratungsstrategien keine Effekte auf die Beschäftigungsstabilität im Anschluss an die Arbeitslosigkeit ableiten, hier dürften die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt – insbesondere in und nach der Corona-Pandemie – deutlich stärkere Einflussfaktoren sein.

Zusammenfassend konnte die Studie damit Effekte von individuellen Einstellungen und Strategien der Berater:innen des AMS auf die Arbeitsmarktchancen ihrer Kund:innen nachweisen. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass diese Analysen bewusst die Beratungssituation während der Corona-Pandemie in den Blick nahm, einer Ausnahmesituation im Arbeitsmarktgeschehen historischen Ausmaßes. Inwieweit sich die gefundenen Ergebnisse auch auf die reguläre Beratungssituation in der öffentlichen Arbeitsvermittlung übertragen lassen, wäre zu überprüfen. Dennoch knüpfen die Ergebnisse direkt an jüngere Forschungen zur positiven Auswirkung einer verbesserten Betreuungsrelation in der Arbeitsvermittlung des AMS an und verdeutlichen, dass nicht nur die Beratungsfrequenz und die Termindauer einen Einfluss auf die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen haben, sondern auch die Art und Weise, *wie* Berater:innen innerhalb ihrer Zielvorgaben und Richtlinien dennoch ihren Handlungsspielraum nutzen, um ihre Kund:innen bestmöglich zu beraten und vermitteln.

Diese Spielräume zu finden und auszunutzen, ist aber denkbar schwierig, wie die Berater:innen selbst schildern. Die „Bürokratie auf Straßenebene“ droht zur reinen Bürokratie zu werden und die Ebene der „Straße“ – die Ebene der persönlichen, menschlichen Interaktion mit den Betroffenen selbst – zu vernachlässigen. *„Leider gibt es viel zu viele Vorgaben von oben und ein selbständiges Arbeiten und Entscheiden ist eigentlich kaum mehr möglich. Der Druck nimmt dauernd zu, wir haben viel zu wenig Zeit für die Kunden, es gibt keine Erholungsphasen zwischen den Terminen und die Hintergrundarbeit/Bürokratie ist überbordend“*, beschreibt z.B. eine Beraterin ihre Arbeit, und sie kommt zum Schluss: *„Und manchmal denkt man sich dann schon: Macht das, was ich da mache, überhaupt einen Unterschied?“*

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie beweisen: Ja.

## Literaturverzeichnis

Arbeitsmarktservice AMS (2020): Bundesrichtlinie Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen mit Regelungen zu Physical Distancing.

Arbeitsmarktservice AMS (2022): 2021. Das beispiellose Jahr. Geschäftsbericht. Online unter:

<https://www.ams.at/organisation/geschaeftsberichte/geschaeftsberichte-oes-terreich#aktueller-geschaeftsbericht>

Arbeitsmarktservice AMS (2022): Arbeitsmarktdaten im Kontext von Bildungsabschlüssen, Juni 2022. Informationsblatt des Arbeitsmarktservice Österreich.

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.

Bock-Schappelwein, J.; Egger-Subotitsch, A.; Flotzinger, M.; Schmied, G. (2021): Vermittlungsaktivitäten der PES in Zeiten von COVID-19. Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien.

Böheim, R. et.al. (2017): Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz.

Böheim, R.; Eppel, R.; Mahringer, H. (2017): Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS, AMS info, No. 386/387, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Wien.

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.

Eberwein, W.; Tholen, J. (1987): Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler. In: WSI-Mitteilungen, 5, S. 280–289.

Eppel, R.; Fink, M., Mahringer, H. (2016): Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich.

Eppel, R.; Huemer, U.; Mahringer, H.; Weber, A.; Knöllner, J.; Konle-Seidl, R. (2012): Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien.



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.

Hofmann, B.; Kupka, P.; Krug, G. (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen: Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt 2014: 63, 11. Seite 278.

Kaup, I.; Brandl, J.; Edlmayr, C.; Kittel, C.; Schönherr, D. (2010): Qualität im Arbeitsvermittlungsprozess. Das Erstgespräch in der Beratungszone des AMS.

Kerler, M.; Steiner K. (2018): Praxishandbuch: Mismatch am Arbeitsmarkt. Indikatoren, Handlungsfelder und Matching-Strategien im Wirkungsbereich von Vermittlung und Beratung. Im Auftrag des AMS Österreich, Wien.

Lagerström, J. (2011): How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices. Institute for labour market policy evaluation (IFAU) Working Paper 2011:10.

Lessenich, S. (2013): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.

Lipsky, M. (1969): Toward a theory of street-level bureaucracy. (Discussion papers, 1969: 5) Madison: University of Wisconsin.

Lipsky, M. (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Sage.

Schönherr, D. (2021): Zur Situation von Arbeitslosen in Österreich 2021. SORA-Studie im Auftrag des Momentum Institut.

Stockmann, R. (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung: Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Münster: Waxmann.

Weckwerth, J. (2014): Sozial sensibles Handeln bei Professionellen: Von der sozialen Lage zum Habitus des Gegenübers. In T. Sander (Ed.), Habitussensibilität: Eine neue Anforderung an professionelles Handeln. Springer

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einschätzung des Kund:innenkontakts während der Corona-Pandemie	23
Abbildung 2: Einschätzung der aktuellen Arbeitssituation gegenüber 2019 vor der Corona-Pandemie	24
Abbildung 3: Einstellungen zur eigenen Beratungstätigkeit	25
Abbildung 4: Dimensionen des Beratungsverständnisses	26
Abbildung 5: Ziele mit unterschiedlichen Kund:innengruppen	29
Abbildung 6: Gründe für Zubuchung zu Maßnahmen bzw. Beratungseinrichtungen	30
Abbildung 7: Einstellung zu Sanktionierungen	31
Abbildung 8: Beginn der Vormerkung der gematchten Kund:innen	35
Abbildung 9: Grafische Veranschaulichung des Matchingverfahrens anhand des Beispiels für Treatment „Sanktionierungsbereitschaft“	44
Abbildung 10: Treatmenteffekte auf Abgang in Beschäftigung in Prozent (nach Matching)	45
Abbildung 11: Treatmenteffekte auf Nettodauer der Vormerkzeit in Tagen (nach Matching)	48
Abbildung 12: Treatmenteffekte auf Anteil in Beschäftigung 12 Monate nach Abgang (nach Matching)	49
Abbildung 13: Treatmenteffekte auf Anteil in Arbeitslosigkeit 12 Monate nach Abgang (nach Matching)	51
Abbildung 14: Treatmenteffekte der Beratungs- und Vermittlungsstrategien	54

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berater:innenbefragung Stichprobe	10
Tabelle 2: Soziodemografische Merkmale der Berater:innen	10
Tabelle 3: Subjektive soziale Herkunft der Berater:innen	11
Tabelle 4: Aus-/Weiterbildungen im Bereich der Bildungs- und Berufsberatung	12
Tabelle 5: Hauptsächliche Tätigkeits-Zone der Berater:innen	13
Tabelle 6: Kriterien der Kund:innenzuteilung der Berater:innen	13
Tabelle 7: Rollenverständnis der Berater:innen nach Beratungszonen	15
Tabelle 8: Gesprächsdauer Erst- und Folgegespräche	18
Tabelle 9: Besprochene Themen bei Beratungsbeginn	19
Tabelle 10: Einschätzung des Kund:innenaufkommens von 2019 bis 2022	20
Tabelle 11: Nutzungshäufigkeit der Kommunikationskanäle in den letzten zwei Jahren	21
Tabelle 12: Bewertung der verschiedenen Kommunikationswege im Vergleich zu persönlichen Gesprächen	22
Tabelle 13: Soziodemografische Merkmale der Kund:innen	34
Tabelle 14: Durchschnittlicher Erwerbsstatus in den 5 Jahren vor der Arbeitslosigkeit der gematchten Kund:innen	35
Tabelle 15: Letzter Status und durchschnittliche Vormerkdauer (brutto)	36
Tabelle 16: Aktueller oder letzter Status vor Abgang	36
Tabelle 17: Anteil an Tagen in Beschäftigung vs. arbeitslos von Kund:innen	38
Tabelle 18: Treatmentvariablen – Einzelne Beratungs- und Vermittlungsaspekte	42
Tabelle 19: Treatmentvariablen - Beratungs- und Vermittlungsstrategien	52