

Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit

Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS

1 Einführung

1.1 Die Betreuungsrelation: ein bisher unterbelichteter Parameter der Arbeitsmarktpolitik

Die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen zählt zu den Kernaufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Wie erfolgreich Arbeitsuchende bei der Rückkehr in Beschäftigung unterstützt werden können, ist potenziell von der Zahl der BeraterInnen sowie davon abhängig, wie viele KundInnen sie zu betreuen haben. Die Relation von BeraterInnen und zu betreuenden Arbeitslosen ist nämlich ausschlaggebend dafür, wie viel Zeit für die Unterstützung und auch Kontrolle einer arbeitslosen Person aufgewendet werden kann.

Obwohl es sich um einen potenziell wichtigen Faktor handelt, gibt es bisher nur wenige Studien, in denen die Bedeutung der Betreuungsrelation für den Vermittlungsprozess und den Arbeitsmarkterfolg der betreuten Arbeitslosen systematisch untersucht wurde. In Deutschland wurden mehrere Modellprojekte in einzelnen Geschäftsstellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) umgesetzt, um die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Vermittlung von Arbeitslosen zu untersuchen.¹ Ähnliche, d.h. auf randomisierten Feldexperimenten beruhende, Wirkungsanalysen liegen für Frankreich² und Dänemark³ vor. Darüber hinaus wurde der Einfluss der Betreuungsrelation auf die Vermittlung Arbeitsloser in den Niederlanden analysiert – hier allerdings nicht auf Basis eines Feldexperimentes, sondern unter methodischer Nutzung von Unterschieden in der Betreuungsrelation nach Region und über die Zeit.⁴ Für Österreich gibt es bisher keine Wirkungsevidenz.

1.2 Randomisiertes Feldexperiment des AMS

Vor diesem Hintergrund verwirklichte das österreichische Arbeitsmarktservice (AMS) in den Jahren 2015 und 2016 ein Pilotprojekt, um für Österreich die Effekte einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen zu ermitteln. Im

Rahmen eines kontrollierten Zufallsexperimentes wurde in zwei Regionalen Geschäftsstellen (RGS) – der Servicezone der RGS Linz und der Beratungszone der RGS Wien/ Esteplatz – vorübergehend das Personal aufgestockt. Durch das zusätzliche Personal wurden innerhalb der jeweiligen RGS und Zonen die Betreuungsrelationen, also die Zahl der zu betreuenden KundInnen pro AMS-BeraterIn, für eine zufällig ausgewählte Gruppe von KundInnen verringert. Die Auswirkungen dieses Experimentes wurden in zwei Berichten, einerseits für die RGS Linz⁵ und andererseits für die RGS Wien/ Esteplatz⁶, ausführlich beschrieben. Das vorliegende AMS info fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Das Pilotprojekt des AMS

2.1 Das Experiment als idealtypische Strategie zur Analyse kausaler Effekte

Den Vorbildern Deutschland, Dänemark und Frankreich folgend setzte das AMS Österreich gemeinsam mit dem auftragnehmenden Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) zur Evaluierung einer verbesserten Betreuungsrelation ein kontrolliertes Zufallsexperiment um. Ein solches Experiment zeichnet sich dadurch aus, dass die zu untersuchenden Personen zufällig entweder (1) einer Treatmentgruppe, für die gezielt eine bestimmte Veränderung der Rahmenbedingungen vorgenommen wird, oder (2) einer Kontrollgruppe mit unveränderten Rahmenbedingungen zugeteilt werden. Ein solches Vorgehen ist die idealtypische empirische Strategie zur Ermittlung kausaler Effekte von Politikmaßnahmen.⁷ Wenn die zufällige Gruppeneinteilung (Randomisierung) gelingt (und die Fallzahl ausreichend groß ist), dann sind Treatment- und Kontrollgruppe in relevanten Ausgangsmerkmalen vergleichbar, und eine Gegenüberstellung der anschließenden Veränderungen der beiden Gruppen zeigt den unverzerrten kausalen Effekt des Eingriffes. Die gemessenen Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den Gruppen sind in diesem Fall ausschließlich auf den »exogenen« Eingriff zurück-

1 Vgl. Schiel/Schröder/Gilberg 2008; Hofmann et al. 2010, 2012; Hainmueller et al. 2016; Fertig 2014.

2 Vgl. Behaghel/ Crépon/ Gurgand 2014.

3 Vgl. Maibom/ Rosholm/ Svarer 2017.

4 Vgl. Koning 2009.

5 Vgl. Böheim/ Eppel/ Mahringer 2017B.

6 Vgl. Böheim/ Eppel/ Mahringer 2017A.

7 Vgl. z.B. List/ Rasul 2011 oder Kugler/ Schwerdt/ Wößmann 2014.

zuführen und nicht auf Unterschiede in ihrer Zusammensetzung (Selektionsverzerrung).⁸

2.2 Erfolgreicher Randomisierungsansatz des AMS

Das Pilotprojekt des AMS bestand darin, die Gesamtheit aller in einer bestimmten Zone einer bestimmten RGS betreuten Arbeitslosen zufällig – anhand des Geburtsmonates – auf zwei Gruppen aufzuteilen: eine Treatmentgruppe mit besserer und eine Kontrollgruppe mit schlechterer Betreuungsrelation:

- In der Servicezone der RGS Linz wurden in der Zeit von 1. Mai 2015 bis 30. April 2016 sieben zusätzliche Planstellen geschaffen, um für alle KundInnen mit Geburtsmonat Jänner, Februar oder März vorübergehend das Personal aufzustocken. Für diese Treatmentgruppe verringerte sich die Betreuungsrelation zwischen Servicezone-MitarbeiterInnen und AMS-KundInnen (registrierte Arbeitslose und in Schulung befindliche Personen) deutlich – von ca. 1:90 auf 1:65 (in den durch eine saisonbedingt höhere Zahl von Arbeitslosen geprägten Wintermonaten von ca. 1:140 auf 1:90). Währenddessen erhöhte sich in einer Kontrollgruppe aus arbeitslosen Personen mit den Geburtsmonaten April bis Dezember die Betreuungsrelation geringfügig auf ca. 1:110 (bzw. rund 1:150 im Winter).
- In der Beratungszone der RGS Wien/ Esteplatz wurden in der Zeit von 1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2015 vorübergehend vier zusätzliche Planstellen geschaffen. Durch diese Personalaufstockung und eine Beschränkung der Zuständigkeit einer Abteilung auf die Geburtsmonate Jänner bis März verbesserte sich für eine Treatmentgruppe aus Arbeitslosen das Verhältnis von Beratungszone-MitarbeiterInnen zu (arbeitslosen oder in Schulung befindlichen) AMS-KundInnen deutlich von ungefähr 1:250 auf 1:100 und verblieb auch im weiteren Jahresverlauf relativ konstant auf diesem Niveau. Für eine Kontrollgruppe aus Personen mit Geburtsmonaten April bis Dezember sollte die Arbeitsbelastung weitgehend unverändert bleiben. Vor dem Hintergrund einer steigenden Arbeitslosigkeit erhöhte sich hier das Betreuungsverhältnis allerdings im Jahresverlauf 2015 sukzessive auf ein Niveau von letztlich 1:350.

In beiden Regionalen Geschäftsstellen blieben die Aufgaben der betroffenen Abteilungen unverändert. Mit der Verbesserung der Betreuungsrelation sollten jeweils in der Treatmentgruppe die Frequenz von Kontaktterminen erhöht und damit die Betreuung der KundInnen intensiviert werden (höhere Betreuungsichte).

Wie die Auswertungen des Pilotprojektes zeigen, wurde mit der Auswahl anhand des Geburtsdatums an beiden Standorten tatsächlich eine zufällige Zuteilung zu einer Treatmentgruppe mit besserer und einer Kontrollgruppe mit schlechterer Betreuungsrelation erreicht. Die beiden Gruppen waren einander in ihren Ausgangsmerkmalen sehr ähnlich. Geringfügige, weiterhin beobachtbare Unterschiede wurden bei der Auswertung der Effekte der verbesserten Betreuungsrelation berücksichtigt, um eine kausale Interpretierbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Diese Bereinigung um Unterschiede in Ausgangsmerkmalen der beiden Gruppen erfolgte mittels Regressionen (»Methode der kleinsten Quadrate«). Als Datengrund-

lage dafür dienten anonymisierte administrative Individualdaten des AMS und des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger. Die Effekte der günstigeren Betreuungsrelation wurden durch einen Vergleich zahlreicher Ergebniskennzahlen zwischen der jeweiligen Treatment- und Kontrollgruppe ermittelt.

3 Effekte der verbesserten Betreuungsrelation

An beiden Pilotstandorten hatte die verbesserte Betreuungsrelation deutlich mehr Vermittlungsaktivitäten zur Folge: Es kam zu häufigeren Kontakten zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitssuchenden, zu mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Zuweisungen zu Maßnahmen und tatsächlichen Förderteilnahmen sowie auch zu häufigeren Sanktionen in der Form von Sperren des Leistungsbezuges aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen oder Verweigerungen von Arbeitsaufnahmen bzw. Maßnahmeteilnahmen.

Diese Belegung des Vermittlungsprozesses dürfte erklären, weshalb die Verbesserung der Betreuungsrelation signifikant positive Auswirkungen auf den – ab dem Zeitpunkt des Zuganges einer Person in das Pilotprojekt gemessenen – Arbeitsmarkterfolg der arbeitslosen KundInnen zeitigte (vgl. Abbildung 1).

3.1 Verkürzung der Arbeitslosigkeit

Die bessere Relation von ArbeitsvermittlerInnen zu Arbeitslosen verkürzte die Dauer der Arbeitslosigkeit signifikant:

- In der Beratungszone der RGS Wien/ Esteplatz bewirkte sie, dass die betroffenen KundInnen mit einer um 7,7 Prozentpunkte bzw. um 15 Prozent gesteigerten Wahrscheinlichkeit innerhalb eines Jahres nach ihrem Pilotzugang aus Arbeitslosigkeit abgingen und im Durchschnitt um 28 Tage (Brutto-Geschäftsdauer) bzw. 33 Tage (Netto-Geschäftsdauer) weniger lang arbeitslos blieben.⁹ Die durchschnittliche Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung reduzierte sich in Wien um 25 Tage. Daraus ergab sich bis Ende Juli 2016 – je nachdem, ob nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder auch andere Leistungsarten berücksichtigt werden – eine durchschnittliche Ersparnis von 634 bzw. 604 Euro pro Geschäftsfall.
- In der Servicezone der RGS Linz bewirkte die Verbesserung der Betreuungsrelation eine Steigerung der Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Jahres aus Arbeitslosigkeit abzugehen, um 1,8 Prozentpunkte bzw. 2,2 Prozent. Die betroffenen KundInnen blieben im Durchschnitt um zwei Wochen weniger lang arbeitslos (Brutto-Geschäftsdauer: –14 Tage, Netto-Geschäftsdauer: –15 Tage) und bezogen auch 14 Tage kürzer Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Daraus ergab sich bis zum Beobachtungsende (Ende März 2017) – je nachdem, ob nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe oder auch andere Leistungsarten berücksichtigt werden – eine durchschnittliche Ersparnis von 381 bzw. 386 Euro pro Geschäftsfall (vgl. Abbildung 2).

⁸ Vgl. Imbens/Woolridge 2009; Angrist/Pischke 2009; Harrison/List 2004; Levitt/List 2009; List 2011; List/Rasul 2011.

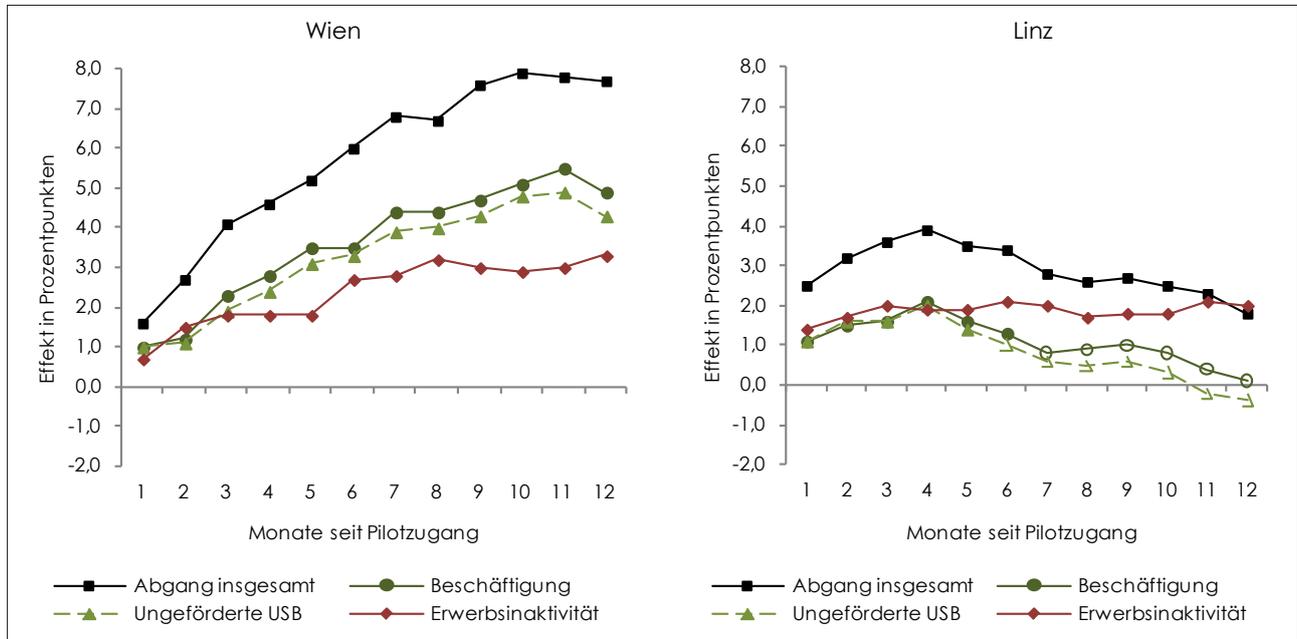
⁹ Netto-Geschäftsdauer: Kumulierte Zahl der Tage mit einem geschäftsfallbegleitenden Vormerkstatus (AL=Aarbeitslos, AG=Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße, LS=Lehrstellensuchend, SC: In Schulung, SF: Bezug eines Fachkräftestipendiums, SR=Schulung Reha mit Umschulungsgeld) in der Zeit von Pilotzugang bis Geschäftsfallende. Unterbrechungen, z.B. wegen Krankheit oder einer kurzen Beschäftigung, werden also bei der Berechnung der Netto-Geschäftsdauer herausgerechnet.

3.2 Vermehrte Abgänge in Beschäftigung und Erwerbsinaktivität

Die Verkürzung der Arbeitslosigkeit kam sowohl durch häufigere Beschäftigungsaufnahmen als auch durch vermehrte Übertritte in Erwerbsinaktivität zustande:

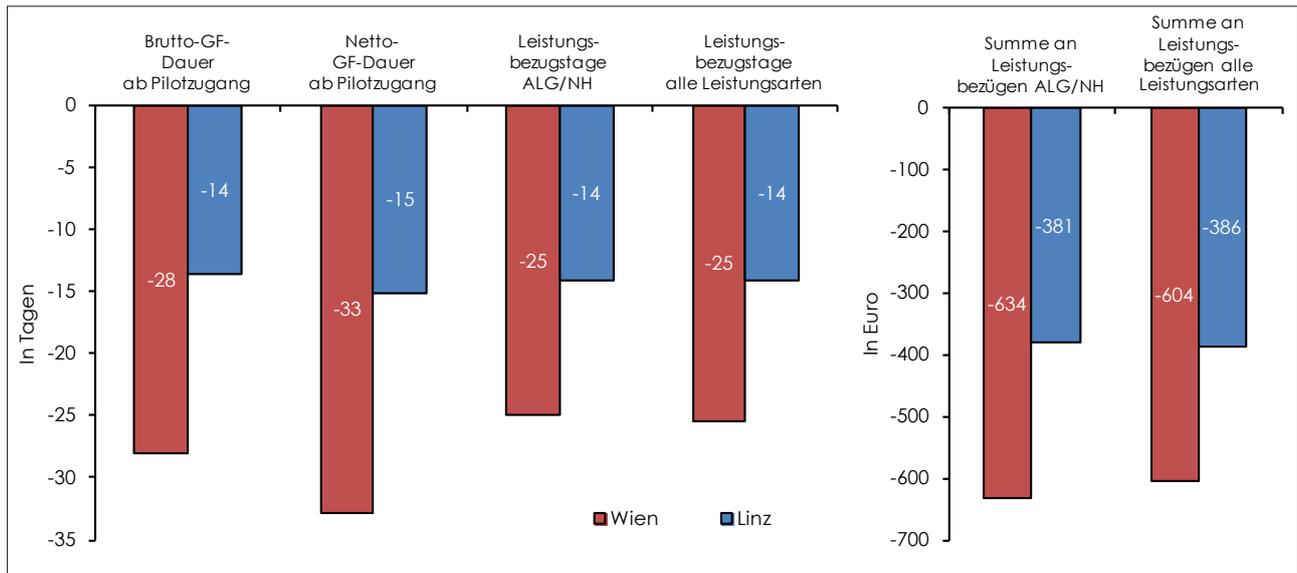
- In der Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz erhöhte sich der Anteil der Abgänge in Beschäftigung innerhalb eines Jahres durch die verbesserte Betreuungsrelation um 4,9 Prozentpunkte (+18 Prozent) und der Anteil der Abgänge in Erwerbsinaktivität um 3,3 Prozentpunkte (+15 Prozent). An diesem Standort beruhte die kürzer Dauer von Geschäftsfällen der Treatmentgruppe zu

Abbildung 1: Durchschnittlicher Effekt der verbesserten Betreuungsrelation auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit



Quelle: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Effekt auf den Abgang innerhalb von 1, ..., 12 Monaten ab Pilotzugang. Unter allen Personen, deren Erwerbslaufbahn bis zum Ende des jeweiligen Zeitraums in den Daten beobachtbar ist. Markierungspunkt ohne Füllung bei statistisch insignifikanten Werten (Zehn-Prozent-Irrtumsniveau). Beschäftigung: Aufnahme einer geförderten oder ungeforderten (unselbständigen oder selbständigen) voll versicherungspflichtigen Beschäftigung innerhalb von zwei Wochen nach Geschäftsfallende und anschließendem durchgehendem Verbleib in Beschäftigung für eine Dauer von mindestens 63 Tagen. Erwerbsinaktivität: Falls kein Abgang in Beschäftigung im obigen Sinne. Ungeförderte USB: Ungeförderte unselbständige Beschäftigung.

Abbildung 2: Durchschnittlicher Effekt der verbesserten Betreuungsrelation auf nachfolgende Arbeitslosigkeitsdauer und Leistungsbezüge (Dauer in Tagen / Leistungsbezüge in Euro)



Quelle: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. Geschäftsfalldauer ab Pilotzugang, maximal bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (Wien: 31. Juli 2016, Linz: 31. März 2017); netto: nur Vormerkstatus, die einen Geschäftsfall begründen. Kumulierte Zahl der Tage mit Bezug einer Leistung der Arbeitslosenversicherung (ALV) bzw. kumulierte Höhe der bezogenen Leistungen in der Zeit von Pilotzugang bis Geschäftsfallende (maximal: 31. Juli 2016 bzw. 31. März 2017). ALG/NH: nur Arbeitslosengeld und Notstandshilfe. Alle Leistungsarten: alle Leistungsarten der ALV. Alle Effekte statistisch signifikant auf Ein-Prozent-Irrtumsniveau.

einem etwas größeren Anteil darauf, dass diesen Arbeitslosen häufiger eine Wiedereingliederung in Beschäftigung gelang. Zu einem anderen Teil ging sie aber auch auf vermehrte Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme zurück. In diesem Fall blieben die Betroffenen ohne Erwerbsarbeit, ohne aber weiter beim AMS registriert zu sein und eine Existenzsicherungsleistung zu beziehen. Der Effekt auf die Beschäftigung war in Wien stärker ausgeprägt als jener auf Erwerbsinaktivität, obwohl in der Wirkungsanalyse Abgänge aus Arbeitslosigkeit nur dann als Arbeitsübertritte klassifiziert wurden, wenn die Betroffenen länger als zwei Monate in Beschäftigung verblieben.

- Auch in der Servicezone der RGS Linz bewirkte die verbesserte Betreuungsrelation sowohl vermehrte Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit ohne Beschäftigungsaufnahme als auch raschere Beschäftigungsübertritte. Der Anteil der Übergänge in Beschäftigung innerhalb von sechs Monaten ab Pilotzugang erhöhte sich um 1,3 Prozentpunkte. Allerdings ist in Linz im Gegensatz zur Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz für einen über sechs Monate hinausreichenden Beobachtungszeitraum kein Effekt der besseren Betreuungsrelation auf die Abgangsrate in Beschäftigung mehr messbar, da in weiterer Folge auch vermehrt Personen in der Kontrollgruppe (d.h. mit ungünstigerer Betreuungssituation) einen Arbeitsplatz fanden. In Linz wirkte sich die Erhöhung der Betreuungsdichte auf die Abgänge in Erwerbsinaktivität stärker und nachhaltiger aus als auf die Übergänge in Beschäftigung: Innerhalb von sechs Monaten zog sich ein um 2,1 Prozentpunkte höherer Anteil der Arbeitslosen aus dem Arbeitsmarkt zurück. Zwölf Monate nach Pilotzugang war die Abgangsrate in Erwerbsinaktivität immer noch signifikant höher (+2,0 Prozentpunkte).

Je mehr Zeitressourcen den BeraterInnen zur Verfügung stehen, desto mehr können sie individuell zugeschnittene Unterstützung anbieten und desto sorgfältiger können sie die Suchanstrengungen ihrer KundInnen überwachen. Die häufigeren Abgänge in einen erwerbsfernen Zustand könnten darauf hindeuten, dass durch einen vermehrten Kontakt mit dem AMS ein höherer Druck zur Abmeldung für Arbeitslose entstand, die von vornherein eine geringe Erwerbsneigung hatten.

An beiden Pilotstandorten sind positive Integrationserfolge am Arbeitsmarkt bereits innerhalb kurzer Zeiträume sichtbar. Schon im ersten Monat ab Beginn der Pilotteilnahme wirkte sich die verbesserte Betreuungsrelation in einer signifikant häufigeren Rückkehr Arbeitsloser in Beschäftigung aus.

In einem Einjahres-Zeitraum ab Pilotzugang waren die betroffenen Arbeitslosen in Folge der verbesserten Betreuungsrelation in Wien/Estepplatz elf Tage mehr in (ungeförderter unselbständiger) Beschäftigung, zwölf Tage mehr in Erwerbsinaktivität und 23 Tage weniger arbeitslos (mit geschäftsfallbegründendem Vormerkstatus). Die von der Personalaufstockung in Linz profitierenden Arbeitssuchenden waren im entsprechenden Einjahres-Zeitraum sieben Tage mehr in Beschäftigung, vier Tage mehr in Erwerbsinaktivität und zwölf Tage weniger in Arbeitslosigkeit.

3.3 Wirkungsunterschiede zwischen Personengruppen

Zum Teil lassen sich markante Wirkungsunterschiede zwischen Subgruppen von Personen feststellen:

- Während die Personalaufstockung für junge Menschen unter 25 Jahren die Betreuungsintensität relativ wenig veränderte und – möglicherweise deshalb – in der Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz gar keine Wirkung auf den Arbeitsmarkterfolg hatte, wirkte sie sich in Wien für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose in einer relativ starken Intensivierung der Betreuung und Erhöhung der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aus. Für diese beiden Gruppen vermehrten sich die Übergänge sowohl in Beschäftigung als auch in Erwerbsinaktivität überproportional.
- Für Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen wirkte sich die Ausweitung der Betreuungskapazitäten tendenziell schwächer aus als für Personen ohne gesundheitliche Einschränkung. Dies gilt insbesondere für Übergänge in Beschäftigung. Am Standort Linz ließen sich für diese Gruppe überhaupt keine signifikanten Effekte auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit feststellen. Dies könnte darauf hinweisen, dass Beratung und Vermittlung alleine für diese Personengruppe nicht ausreichen, um ihre Reintegrationschancen deutlich zu heben.
- Die Ausweitung der Betreuungskapazitäten hatte für Menschen unterschiedlicher Ausbildungsniveaus eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit zur Folge. Nur teilweise verbargen sich dahinter auch raschere Beschäftigungsübertritte. Besonders fällt auf: Es sind die Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrabschluss, die sich als Konsequenz der verbesserten Betreuungssituation vermehrt aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen.
- Im Geschlechtervergleich reagierten in der RGS Wien/Estepplatz Männer stärker in der Form von Beschäftigungsübertritten, während sich die Personalausweitung bei Frauen stärker in Erwerbsaustritten auswirkte. In der RGS Linz profitierten Frauen mehr als Männer von der verbesserten Betreuungsrelation: Bei ihnen führte die Erhöhung der Betreuungsdichte zu rascheren Beschäftigungsübertritten, aber zugleich auch – ähnlich wie in Wien – zu vermehrten Arbeitsmarktaustritten.
- Tendenziell lassen sich die Beschäftigungschancen stärker bei jenen KundInnen steigern, die während der Pilotlaufzeit neu in die jeweilige Zone eintraten (»Neuzugänge«). Demgegenüber scheinen Personen, die sich schon vor Beginn des Pilotprojektes in der Zone befanden (»BestandskundInnen«), stärker mit Erwerbsaustritten zu reagieren. So wirkte sich der veränderte Betreuungsschlüssel in Wien für beide Subgruppen in einer signifikant höheren Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit aus. Während diese Steigerung bei Neuzugängen beinahe ausschließlich durch häufigere Beschäftigungsübertritte zustande kam, wurde sie bei BestandskundInnen ebenso stark durch vermehrte Abgänge in Erwerbsinaktivität erzeugt. Ähnlich führte die Verbesserung der Betreuungsrelation in Linz nur für Neuzugänge zu einer rascheren Beschäftigungsaufnahme. Für BestandskundInnen wirkte sie sich noch stärker als in der RGS Wien/Estepplatz in vermehrten Erwerbsaustritten aus und reduzierte auf diesem Weg die Arbeitslosigkeit. Dieser verstärkte Abgang von BestandskundInnen in Erwerbsinaktivität könnte ein Effekt einer intensiveren Prüfung der Voraussetzungen für den Leistungsbezug sein, der vermutlich nur einmalig erzielt werden kann. Der längerfristige Effekt der verbesserten Betreuungsrelation dürfte dagegen eher jenem der NeukundInnen entsprechen.

3.4 Keine Wirkung auf die Beschäftigungsqualität

Auf die Qualität der aus Arbeitslosigkeit aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse hatte die Personalveränderung keine Auswirkung – weder auf den monatlichen Einstiegslohn, noch auf die Beschäftigungsstabilität aufgenommener Jobs. Ebenso wenig veränderte sich die Häufigkeit, mit der Arbeitsuchende in einem anderen Bundesland (regionale Mobilität) oder in einem anderen Wirtschaftsbereich als vor der Arbeitslosigkeit (sektorale Mobilität) eine Beschäftigung aufnahmen. Dieses Ergebnis gilt für beide Pilotstandorte.

3.5 Unterschiede in der Wirkung zwischen Linz und Wien

An beiden Pilotstandorten – in Linz und Wien – zeigte sich insgesamt, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelation die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzt und vermehrte Abgänge sowohl in Beschäftigung als auch in Erwerbsinaktivität bewirkt. Die für die Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz gemessenen Wirkungen sind jedoch stärker ausgeprägt als für die Servicezone der RGS Linz. Darüber hinaus hält hier die Wirkung auf den Abgang in Beschäftigung länger an. Für diese Unterschiede zwischen den Pilotstandorten gibt es mehrere mögliche Erklärungsfaktoren:

Erstens werden unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen betrachtet: Während die Servicezone für Arbeitslose mit einem klaren Berufswunsch, ausreichender Qualifikation und Eigeninitiative vorgesehen ist, werden in der Beratungszone Personen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf, darunter Langzeitarbeitslose, betreut.

Zweitens ist die Arbeitsmarktsituation in Oberösterreich günstiger als in Wien: Die Arbeitslosenquote lag hier mit 6,1 Prozent im Jahr 2016 im Bundesländervergleich niedrig, in Wien demgegenüber am allerhöchsten (13,6 Prozent). Auch die Verfestigung der Arbeitslosigkeit ist in Wien stärker ausgeprägt.¹⁰

Beide Faktoren – die unterschiedlichen Zonen und die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktbedingungen – tragen dazu bei, dass beim Experiment in der RGS Wien/Estepplatz eine Gruppe von Arbeitslosen mit, im Vergleich zur RGS Linz, schlechteren Beschäftigungschancen untersucht wurde. Die stärkeren Effekte der Personalaufstockung in Wien weisen demnach darauf hin, dass KundInnen mit größeren Integrationsproblemen stärker von einer verbesserten Betreuungsrelation profitieren. Dafür spricht auch das Ergebnis am Wiener Standort, wo für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose die Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit überproportional stiegen.

Als ein dritter Erklärungsansatz kommt allerdings hinzu, dass in der Beratungszone der RGS Wien/Estepplatz – von einer wesentlich ungünstigeren Betreuungssituation ausgehend (Betreuungsverhältnis von ca. 1:250 gegenüber 1:90) – die Betreuungsrelation in stärkerem Ausmaß verbessert wurde als in der Servicezone der RGS Linz.

3.6 Fiskalische Auswirkungen

- Aufgrund der Verkürzung der Arbeitslosigkeit und vermehrter Abgänge in Beschäftigung ist die Personalaufstockung aus fiskalischer Perspektive nicht nur mit Kosten verbunden, sondern

auch mit Erträgen in der Form geringerer Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen während der Arbeitslosigkeit und erhöhter Einkünfte aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben. Eine Fiskalanalyse ergibt, dass die Gesamtkosten deutlich durch zusätzliche Erträge überkompensiert wurden. Im Saldo nahm die öffentliche Hand pro arbeitsloser Person, die intensiver betreut wurde, in Linz 261 Euro und in Wien/Estepplatz 484 Euro ein. Dies bedeutet bei Berücksichtigung aller vom verbesserten Betreuungsschlüssel betroffenen Personen einen positiven Gesamt-Nettoertrag von ca. 1,54 Millionen Euro (Linz) bzw. 1,82 Millionen Euro (Wien/Estepplatz).

- Für das AMS ergab sich ein positiver Saldo aus Erträgen und Zusatzkosten der Personalaufstockung von rund 1,81 Millionen Euro (Linz) bzw. 1,64 Millionen Euro (Wien/Estepplatz). Hierbei sind die vermehrten Rückflüsse aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer nicht berücksichtigt, da diese nicht an das AMS fließen. Umgekehrt erspart sich das AMS infolge der reduzierten Arbeitslosigkeit nicht nur Existenzsicherungsleistungen, sondern darüber hinaus auch Beitragszahlungen an die Sozialversicherung für arbeitslose Personen (Arbeitslosengeld und Notstandshilfe).

4 Conclusio: Wirkungsvolle und kosteneffektive Stellschraube

Mit dem Feldexperiment des AMS wird eine Lücke in der Erforschung des österreichischen Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik geschlossen. Bisher wurde die Bedeutung der Betreuungsrelation für die Wiedereingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt nur in wenigen internationalen Studien untersucht. Die Ergebnisse des österreichischen Pilotprojektes bestätigen die Erfahrungen anderer Länder. Sie machen deutlich, dass es sich bei der Betreuungsrelation um einen wichtigen Parameter der Arbeitsmarktpolitik handelt. Eine intensivere Betreuung infolge eines verbesserten Verhältnisses aus AMS-BeraterInnen und zu betreuenden Arbeitslosen resultiert über den Wirkungskanal vermehrter Vermittlungsaktivitäten in einer kürzeren Arbeitslosigkeit und in vermehrten Beschäftigungsaufnahmen.

Erste Fiskalanalysen zeigen, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelation auch kostensparend sein kann. Sowohl in Wien als auch in Linz wurden die Kosten der Personalaufstockung durch Ersparnisse an Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen und zusätzliche Erträge aus Lohnsteuer und insbesondere Sozialversicherungsbeiträgen deutlich überkompensiert.

Hinsichtlich einer Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse ist zu beachten: Eine flächendeckende Verbesserung der Betreuungsrelation in ganz Österreich würde nicht notwendigerweise Wirkungen im selben Ausmaß entfalten. Zum einen ist denkbar, dass eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen einer bestimmten RGS die Arbeitsmarktchancen anderer Arbeitsuchender schmälert – seien es betreute Arbeitslose in anderen RGS, Beschäftigte, Erwerbsinaktive oder bisher im Ausland ansässige Arbeitskräfte auf Arbeitsuche. Eine derartige Förderung der Konkurrenzfähigkeit Arbeitsloser am Arbeitsmarkt mag jedoch durchaus beabsichtigt sein. Zum anderen ist es möglich, dass manche der beobachteten Effekte nur einmalig auftreten – so etwa der vermehrte Abgang von BestandskundInnen in Erwerbsinaktivität als Konsequenz einer intensiveren Überprüfung der Voraussetzungen für den Bezug von Existenzsicherungsleistungen.

¹⁰ Vgl. Eppel/Horvath/Mahringer 2014.

Es ist aber zu erwarten, dass wesentliche Teile der gemessenen Effekte, so etwa die Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer, die Ausweitung der Beschäftigungszeiten Arbeitsloser und die überproportional starken Wirkungen für Personen mit längerfristigen Integrationsproblemen, auch bei einer dauerhafteren und breiteren Umsetzung der Personalaufstockung bestehen bleiben würden.

5 Literatur

- Angrist, J.D./Pischke, J.S. (2009): Mostly Harmless Econometrics: An Empiricists Companion.
- Behaghel, L./Crépon, B./Gurgand, M. (2014): »Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment«, American Economic Journal: Applied Economics, 2014, Vol. 6 (4).
- Böheim, R./Eppel, R./Mahringer, H. (2017A): Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«.
- Böheim, R./Eppel, R./Mahringer, H. (2017B): 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, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«. Eppel, R./Horvath, T./Mahringer, H. (2014): »Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013«, WIFO-Monographien, Dezember 2014.
- Fertig, M. (2014): Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive. Endbericht zum 28. Juli 2013. Vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, IAB-Forschungsbericht 2014, 4, Nürnberg.
- Hainmueller, J./Hofmann, B./Krug, G./Wolf, K. (2016): »Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices«, Scandinavian Journal of Economics, 2016, 118(4), pp. 941–974.
- Harrison, G.W./List, J.A. (2004): »Field Experiments«, Journal of Economic Literature, 2004, Vol. 42 (4), pp. 1009–1055.
- Hofmann, B./Krug, G./Sowa, F./Theuer, S./Wolf, K. (2010): »Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler«, IAB-Kurzbericht, 09/2010, Nürnberg.
- Hofmann, B./Krug, G./Sowa, F./Theuer, S./Wolf, K. (2012): »Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes«, Zeitschrift für Evaluation, 2012, 11 (1), Seite 7–38.
- Imbens, G.W./Wooldridge, J.M. (2009): »Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation«, Journal of Economic Literature, 2009, Vol. 47 (1), pp. 5–86.
- Koning, P. (2009): »The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands«, Empirical Economics, 2009, 37, pp. 393–409.
- Kugler, F./Schwerdt, G./Wößmann, L. (2014): »Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik«, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2014, 15.2, Seite 105–132.
- Levitt, S.D./List, J.A. (2009): »Field Experiments in Economics: The Past, the Present, and the Future«, European Economic Review, 2009, Vol. 53 (1), pp. 1–18.
- List, J.A. (2011): »Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off«, Journal of Economic Perspectives, 2011, Vol. 25 (3), pp. 3–16.
- List, J.A./Rasul, I. (2011): »Field Experiments in Labor Economics«, Handbook of Labor Economics, 2011, Vol. 4a, pp. 103–228.
- Maibom, J./Rosholm, M./Svarer, M. (2017): »Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation«, The Scandinavian Journal of Economics, 2017, 119(3), pp. 541–570.
- Schiel, S./Schröder, H./Gilberg, R. (2008): »Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs »Förderung der Arbeitsaufnahme« (FAIR)«, in Kruppe, T. (Hg.), IAB-Bibliothek, 312, Bertelsmann, Bielefeld.

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

Anschrift der Autoren

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Arsenal 20, 1030 Wien
Internet: www.wifo.ac.at
Tel.: 01 7982601-0, E-Mail: office@wifo.ac.at

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

www.ams-forschungsnetzwerk.at oder www.ams.at – im Link »Forschung«

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

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

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

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

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation / ABI, Sabine Putz, René Sturm, 1200 Wien, Treustraße 35–43

November 2017 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

