

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0
FAX (+43 1) 798 93 86

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20 • <http://www.wifo.ac.at>
A-1030 VIENNA – AUSTRIA, ARSENAL, OBJEKT 20

**Sind Arbeitslose noch vermittelbar?
Lösungsstrategien der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihr
Erfolg**

**Beitrag zur Tagung: Wer sucht, der findet? Anpassungsbedarf und Matching
am Arbeitsmarkt**

Helmut Mahringer

12.4.2018

WIFO

Hauptthesen

- **Anforderungen am Arbeitsmarkt und Vermittlungshindernisse nehmen zu => Matching wird schwieriger**
- **Beratung und Vermittlung des AMS und die aktive Arbeitsmarktpolitik erreichen wichtige Zielgruppen und unterstützt das Matching**
- **Aktive Arbeitsmarktpolitik und speziell Beratung und Vermittlung unterstützen die Re-Integration**
 - **Wirkungsanalysen zeigen einen positiven Effekt von Beratung und Vermittlung (Matching) und anderen Maßnahmen**
 - **Höhere Wirksamkeit bei schwerer zu integrierenden Gruppen**

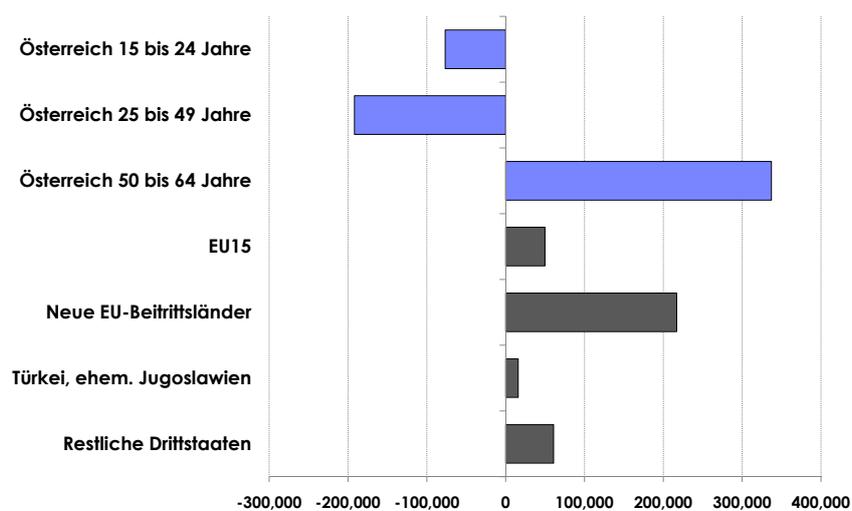
- Rainer Eppel, M. Fink, Helmut Mahringer, Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen, WIFO-Monographien, April 2016
- Böheim René, Eppel, Rainer, Mahringer, Helmut, Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS - Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der in der Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien bzw. in der Servicezone der RGS Linz, AMS-Forschungsnetzwerk, 2017
- Rainer Eppel, Julia Bock-Schappelwein, Ulrike Famira-Mühlberger, Helmut Mahringer, Der österreichische Arbeitsmarkt seit der Wirtschaftskrise, WIFO-Monatsberichte, 2018, 91(3), S.191-204
- Marian Fink, Thomas Horvath, Peter Huber, Ulrike Huemer, Mathias Kirchner, Helmut Mahringer, Philipp Piribauer, Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2016 bis 2023 – Kurzfassung, WIFO-Monographien, Dezember 2017
- Rainer Eppel, Helmut Mahringer, Petra Sauer, Österreich 2025 – Arbeitslosigkeit und die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik, WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(6), S.493-505
- Rainer Eppel, Thomas Leoni, Helmut Mahringer (WIFO), Trude Hausegger, Christine Reidl, Friederike Weber (prospect Unternehmensberatung), Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich, WIFO-Monographien, März 2017
- Rainer Eppel, Thomas Horvath, Helmut Mahringer (WIFO), Trude Hausegger, Isabella Hager, Christine Reidl (prospect Unternehmensberatung), Arbeitsmarktfremde Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf, WIFO-Monographien, März 2016
- Rainer Eppel, Thomas Horvath, Helmut Mahringer, Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010/2013, WIFO-Monographien, Dezember 2014
- Rainer Eppel, Ulrike Huemer, Helmut Mahringer, Andrea Weber (WIFO), Jochen Knöllner, Regina Konle-Seidl (IAB), Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche, WIFO-Monographien, September 2012

Rahmenbedingungen, Risikofaktoren für lange Arbeitslosigkeit

- **Konjunktur springt wieder an**
 - **Mittelfristige Prognose: jährlich ~2% Wachstum bis 2020**
- **Hoher Bestand an Arbeitslosigkeit als Folge der Krise**
 - Verfestigungstendenzen
 - Aber Rückgang erreicht nach und nach alle Gruppen
- **Problem langfristiger Arbeitslosigkeit wird zunehmen**
 - Mehr Ältere, mehr gesundheitlich Beeinträchtigte (Demografie, Erwerbsverhalten: Pensionsreformen)
 - Zwar weniger Geringqualifizierte, aber Beschäftigungsmöglichkeiten für Hilfskräfte nehmen weiter ab
 - Zunehmendes Arbeitsangebot kann Job-Chancen Arbeitsloser beeinträchtigen (steigende Erwerbsbeteiligung, Migration)

Entwicklung des Arbeitskräfteangebots

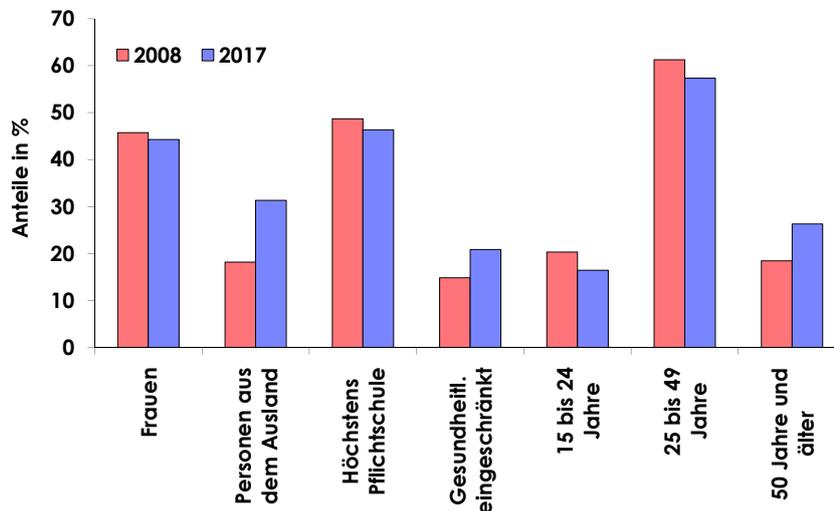
Veränderung der Zahl der unselb. Erwerbspersonen
zwischen 2008 und 2017 nach Alter und Staatsbürgerschaft



- **Angebot an Arbeitskräften nach Ausbildungsniveau (4 Stufen)**
 - auf Basis der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von Statistik Austria
 - und Erwerbsquotenprognose des WIFO (2016) bestimmt
- **Beschäftigung nach Ausbildungsniveau folgt aus Berufsprognose**
 - Annahme: Ausbildungsanteile in den Berufen folgen weiterhin Trend der letzten Jahre

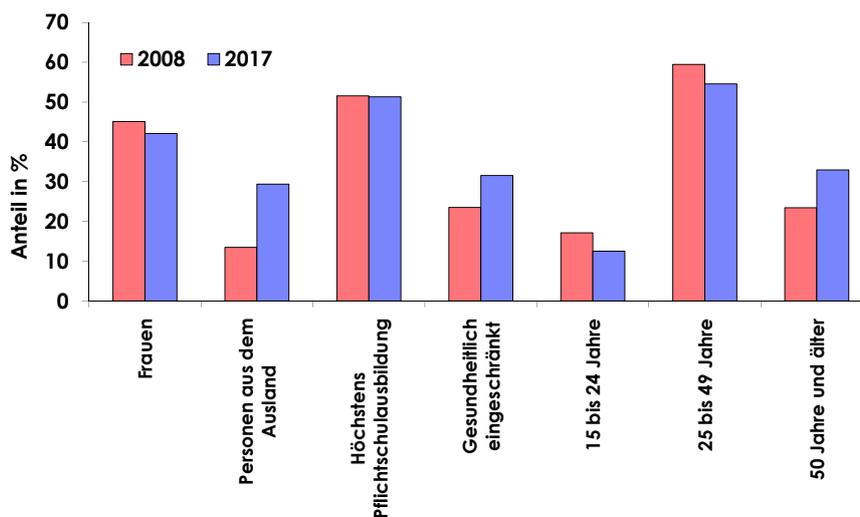
- **Auswirkung der Bildungsexpansion (besonders bei Älteren)**
- **Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte (-2,3% p.a.) stärker rückläufig als deren Angebot (-1,6% p.a.)**
 - keine Entspannung in diesem Segment zu erwarten
- **Lehre/Mittlere Schule: etwas stärkere Zunahme an Beschäftigung (+0,8%) als an Personen mit entsprechender Qualifikation (+0,4%)**
 - Qualifizierungsmaßnahmen im unteren Bildungssegment und praxisorientierte Bildungsmöglichkeiten im AHS/BHS Bereich können dem entgegenwirken
- **ABHS: Angebotsausweitung (+2,7%) etwas über Nachfrageentwicklung (+2,4%)**
- **Relativ ausgeglichene Entwicklung im Bereich der AkademikerInnen (>+3%)**
- **Keine angebotsseitige Entlastung am Arbeitsmarkt zu erwarten**
 - Zudem Reserven etwa in Arbeitslosigkeit, Arbeitszeit und Migration bei deutlicher Zunahme der Erwerbsbeteiligung

Entwicklung der Struktur der Arbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2017 (inkl. Schulung)



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen. - Erweiterte Arbeitslosenquote: einschließlich Personen in Schulung.

Entwicklung der Struktur der Langzeit-Beschäftigungslosigkeit zwischen 2008 und 2017 (inkl. Schulung)



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, WIFO-Berechnungen. - Erweiterte Arbeitslosenquote: einschließlich Personen in Schulung.

- **Zentrale Risikofaktoren für längerfristige Erwerbsausgrenzung:**
 - Höheres Erwerbsalter, gesundheitliche Einschränkungen und geringe Qualifikation
 - Rund 85% der längerfristig arbeitsmarktfernen Personen weisen zumindest einen dieser Risikofaktoren auf
 - 55 bis 65-Jährige: mehr als doppelt so hohes Risiko längerfristig arbeitsmarktfern zu sein wie der Durchschnitt aller Arbeitslosen.
 - bei zusätzlicher gesundheitlicher Einschränkung: mehr als viermal so hohes Risiko,
 - bei zusätzlich geringem Qualifikationsniveau mehr als fünfmal so hohes Risiko.
- **Weitere Risikofaktoren: Frau mit Kind, alleinstehend, Einbürgerung, Wien, Branchen: z.B. Leiharbeit**

- **Langfristig Arbeitsmarktferne sind eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichsten Ausgangslagen und Unterstützungsbedarf**
- **Teilweise realistische Reintegrationserwartung**
 - Rund 1/5 der langfristig Arbeitslosen (2,5 Jahre innerhalb von 5 Jahren) steht ein Jahr später in Beschäftigung (gesamt ca. 50%)
 - Oft keine stabile Beschäftigungssituation (Drehtür)
 - ... aber auch Gruppen mit sehr geringen Arbeitsmarktchancen

Quelle: Eppel et al., 2016

Suchverhalten und Sucherfolg der Arbeitslosen

1. Inanspruchnahme und Bewertung der Vermittlungs- und Unterstützungsleistungen des AMS
2. Suchverhalten der Arbeitslosen (Suchwege, -intensität)
3. Sucherfolg der Arbeitslosen (insbes. Einfluss des AMS)
Beschäftigungsaufnahmen, Beschäftigungsqualität

Quelle: Eppel et al., 2012

-
- **Personen mit AI-Eintritt zw. Nov. 2009 und Mai 2010**
 - Ausschluss, wenn AI-Dauer ≤ 1 Monat, gesetzl. Pensionsalter erreicht
 - Grundgesamtheit für Stichprobenziehung: 383.055 Personen
 - 2.500 erfolgreiche Interviews
 - **Verknüpfung der Befragungsdaten mit administrativen AMS- und HV-Daten**
 - **Befragung: einige Monate nach AI-Zugang (Nov. 2010 – Jan. 2011)**
 - **Beobachtungszeitraum: Einkommen bis Ende 2010, Beschäftigung bis Ende 2011**

1. INANSPRUCHNAHME UND SUBJEKTIVE BEWERTUNG DER VERMITTLUNGS-UNTERSTÜTZENDEN ANGEBOTE DES AMS

- AMS ist bestimmender Faktor in Arbeitssuchprozessen
- Im Vordergrund steht persönliches Beratungsgespräch
- Frauen nehmen AMS-Angebote stärker in Anspruch

Inanspruchnahme der AMS-Angebote Nach Auskunft der befragten Arbeitssuchenden

- **83%** der Arbeitslosen hatten bis zu 1x/Monat oder öfter AMS-Kontakt über Abwicklung von Geldleistungen hinaus
- **65%** erhielten Bewerbungsvorschläge
- **20%** aller Bewerbungen erfolgten über AMS-Hinweise (**52%** unter Personen mit mangelnden Deutschkenntnissen)
- **50%** nutzten Informationen und Selbstbedienungsangebote (insbes. Listen mit offenen Stellen und e-Job-Room)
- **63%** erhielten irgendeine AMS-Unterstützung
 - **44%** Informationen und Hilfestellungen für Bewerbungen (Vermittlung)
 - **39%** Hilfe bei der Aus- und Weiterbildung (Qualifizierung)
 - **32%** allgemeine Orientierung der Stellensuche (Orientierung)
- **16%** fühlen sich zu Arbeitsaufnahme gedrängt

- **Insgesamt gemischte Einschätzung der AMS-Unterstützung**
- **Qualifizierung (59%) wird häufiger positive Wirkung attestiert als Orientierung (49%) und Vermittlung (48%)**
- **Häufiger positive Gesamt-Einschätzung unter Frauen (60%) als unter Männern (55%)**
- **Spezifische Problemlagen Arbeitsloser keine Ausnahme**
 - **Nach Problemlage unterschiedlicher Anteil der Personen mit Arbeitshindernissen fühlt sich unterstützt**
 - **Hilfe bei mangelnden Deutschkenntnissen wird am besten bewertet**

Q: Befragungsergebnisse: WIFO-INDI-DV auf Basis von AMS und HV Daten, Personen ohne Einstellungszusage. Fragestellung: „Haben Sie den Eindruck, dass sich durch dieses Angebot des AMS Ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz verbessert haben?“

16

17.04.2018

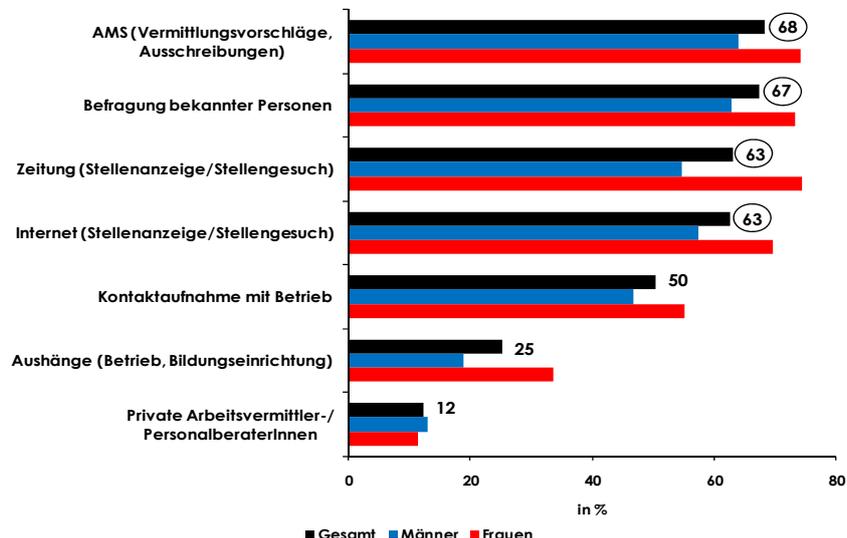
2. SUCHVERHALTEN DER ARBEITLOSEN

**Verwendete Suchwege
Suchintensität**

17

17.04.2018

Häufigkeit der Inanspruchnahme von Suchwegen nach Geschlecht



17.04.2018

Determinanten der Wahl von Suchwegen Ergebnisse logistischer Regressionsschätzungen

- Frauen nutzen alle Suchwege häufiger
 - insbes. Zeitungen
 - Ausnahme der privaten Vermittlung
- Die Jungen nutzen häufiger Internet, AMS und private Vermittlung,
 - die Älteren soziale Kontakte und Zeitung
- Niedrig Qualifizierte greifen verstärkt auf das AMS zurück,
 - Internet, Zeitung und private Kontakte sind für höher Qualifizierte von größerer Bedeutung
- Mehr Suche übers AMS
 - Personen mit wenigen sozialen Kontakten
 - Personen mit besonderen Erwerbshindernissen
 - ErsteinsteigerInnen

19

17.04.2018

3. SUCHERFOLG

Wesentliche Einflussfaktoren gemessen an ...

- (a) rascher Wiedereingliederung
- (b) Stabilität und Qualität der Wiedereingliederung (des Matchings)

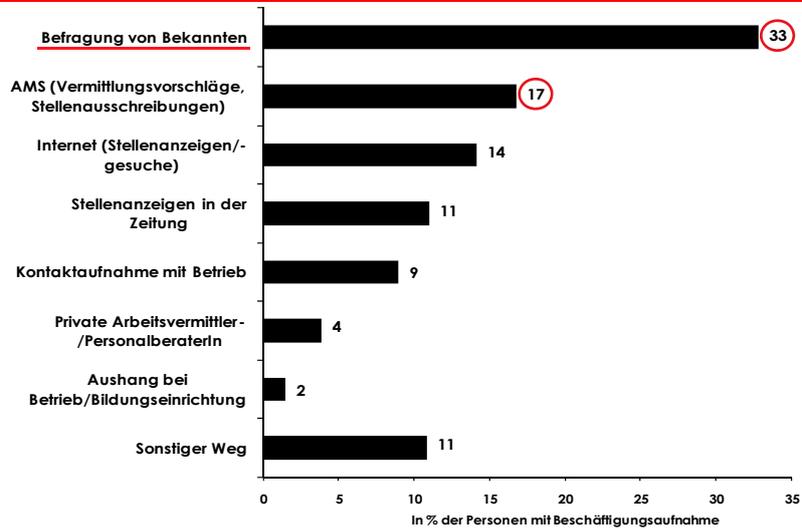
Welche Rolle spielt der erfolgreiche Suchweg (inkl. AMS)?

Welche Rolle spielt die AMS-Vermittlung?

3.1. Über welche Suchwege finden die erfolgreich Arbeitssuchenden ihren Job?

Kernergebnisse:

- Private Kontakte verhelfen am häufigsten zu Arbeitsplatz
- Suche mithilfe des AMS folgt an zweiter Stelle
- Spezielle Bedeutung des AMS für niedrig Qualifizierte



Q: Befragungsergebnisse: WIFO-INDI-DV auf Basis von AMS und HV Daten. Personen mit Beschäftigungsaufnahme, ohne Einstellungszusage und/oder Recall. Sonstige: selbständige Tätigkeit; ehemaliger Arbeitgeber; erstmalige Kontaktaufnahme durch Betrieb, Leihfirma.

17.04.2018

3.2. Welche Faktoren beeinflussen die Chance auf eine Beschäftigungsaufnahme?

Kernergebnisse:

- Je höher die Suchintensität, desto höher die Job-Chance
- Deskriptive Ergebnisse zeigen geringere Jobaufnahme bei Unterstützung durch das AMS
- ABER nach Kontrolle für individuelle Merkmale: Signifikant positiver Einfluss der AMS-Unterstützung auf Suchintensität und Jobaufnahme

3.3. Welchen Einfluss hat der erfolgreiche Suchweg auf die Dauer des Jobs, die längerfristige Beschäftigungsintegration und das Einkommen?

Kernergebnisse:

- **Über das AMS vermittelte Arbeitssuchende ...**
 - **verbleiben vergleichsweise lange im ersten Job und**
 - **weisen einen relativ hohen Anteil an Beschäftigung in der Nachkarriere auf**
 - **haben gleichen Arbeitslosigkeitsanteil in der Nachkarriere**
- **Längerfristig erzielen übers AMS vermittelte Arbeitssuchende relativ niedrige Durchschnittsverdienste, jedoch (aufgrund höherer Beschäftigungsstabilität) höhere kumulierte Einkommen**

Evidenz aus Wirkungsanalysen: Ein Beispiel und ein Überblick

- **Ausgangspunkt: Arbeitsmarktergebnis von TeilnehmerInnen**
 - hat beschränkte Aussagekraft
- **Wirkung = Ergebnis mit Maßnahme – Ergebnis ohne Maßnahme**
- **Vergleich der Ergebnisse der TeilnehmerInnen mit einer geeigneten Kontrollgruppe (z.B. ohne Teilnahme)**
 - Experiment
 - **Nicht experimentelle Wirkungsanalysen**
 - Quasi-experimentelle Situationen,; z.B. Diskontinuitäten im Anspruch auf Arbeitslosengeld
 - Bei guter Informationslage und ausreichender Besetzung: Kontrollgruppe mittels statistischen Matchings (mit Test für Balancing)

Beispiel : Die Auswirkungen einer verbesserten Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung

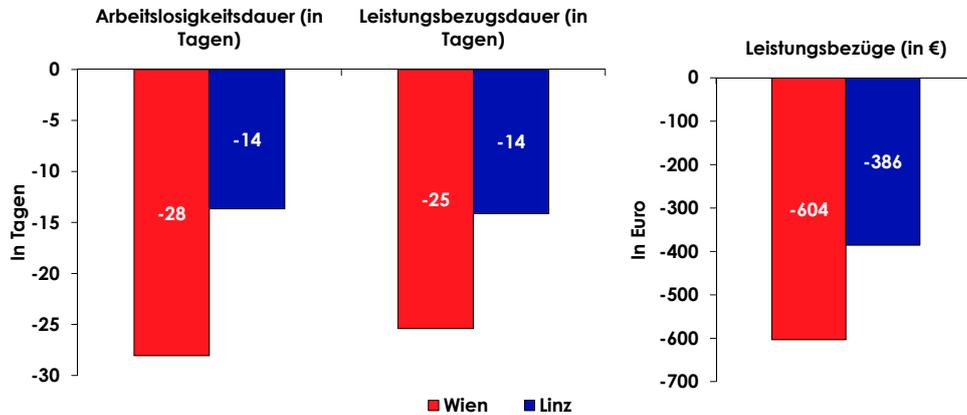
**Evidenz aus einem kontrollierten Zufallsexperiment des AMS
Österreich**

Quelle: Böheim et al. 2017

- **Pilotprojekt des AMS: Auswirkungen einer verbesserten
Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung**
 - *auf Vermittlungsprozess:* Kontakte, Vermittlungsvorschläge, Maßnahmenzuweisungen, Sanktionen
 - *auf Arbeitsmarkterfolg:* Abgang aus Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Arbeitsplatzqualität (Einstiegslohn, Verbleib in Beschäftigung, etc.)
- **Kontrolliertes Zufallsexperiment des AMS**
 - Zufällige Aufteilung der KundInnen in Treatmentgruppe (TG) mit besserer und Kontrollgruppe (KG) mit schlechterer Betreuungsrelation
 - innerhalb einer regionalen Geschäftsstelle (Wien/Estplatz bzw. Linz) und Zone
 - anhand des Geburtsmonats
- **Betreuungsrelation bisher unterbelichteter, aber wichtiger
Parameter der Arbeitsmarktpolitik**

- **Deutlich mehr Vermittlungsaktivitäten**
 - häufigere Kontakte zwischen AMS-BeraterInnen und Arbeitssuchenden
 - mehr Vermittlungsvorschläge
 - mehr Maßnahmenzuweisungen und tatsächlichen Förderbeteiligungen
 - häufigere Sanktionen (Sperrungen des Leistungsbezugs)
- **Signifikant positive Auswirkungen auf Arbeitsmarkterfolg**
 - verkürzt Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug
 - sowohl durch mehr Beschäftigungsaufnahmen als auch mehr Arbeitsmarktaustritte
 - keine Auswirkung auf die Beschäftigungsqualität, regionale oder sektorale Mobilität
- **Wirkungsvolle und kosteneffektive Stellschraube**
 - deutliche Überkompensation der Kosten durch Zusatzträge

Effekt = Differenz zw. Ergebnissen der Treatment- und der Kontrollgruppe



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, HV und WIFO. Brutto-Geschäftsdauer ab Pilotzugang. Summe der Leistungsbezugstage bzw. kumulierte Höhe der bezogenen Leistungen während dem Geschäftsfall (ab Pilotzugang). Zensierung mit 31.7.2016 (Wien) bzw. 31.3.2017 (Linz). Alle Leistungsarten der AIV. Alle Effekte statistisch signifikant auf 1%-Irrtumsniveau.

30

17.04.2018

- Für Männer stärkerer Effekt auf Beschäftigungsübergänge, für Frauen auf Arbeitsmarktaustritte
- Keine Wirkung für junge Menschen
 - aber auch nur geringe Veränderung der Betreuungsintensität
- Relativ starke Wirkung für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose
 - auf Betreuungsintensität und Arbeitsmarkterfolg
- Für KundInnen mit gesundheitlichen Einschränkungen schwächerer Effekt auf Beschäftigung, stärkerer auf Abmeldungen
 - hier Beratung/Vermittlung alleine nicht ausreichend?

31

17.04.2018

Überblick: Wirkungsevidenz zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Quelle: Eppel – Mahringer – Sauer, 2017

Evidenz zur Wirksamkeit der AAMP in Österreich 1/3

- **Beratung und Vermittlung fördern zumindest kurzfristig die Integration**
 - Beratungsintensität und -qualität maßgeblich
 - Wirkung bei LZBL stärker
 - Wenig Potenzial von mehr Druck zu Arbeitsaufnahme (Sanktionen, geringere Existenzsicherung)
 - Trade-Off zwischen rascher Vermittlung und Arbeitsplatzqualität
 - Kombination von Leistungsbezug, Verpflichtungen und Vermittlung/Beratung entschärft Anreizproblematik: Keine Rückgang der Beschäftigungsaufnahmen bei längerem Arbeitslosengeld
- **Aktive Arbeitssuche:**
 - kaum positive Wirkungsevidenz; nur Frauen im Haupterwerbsalter
- **Berufsorientierung:**
 - kaum positive Wirkungsevidenz; eher auf Übertritt in weitere Maßnahmen ausgerichtet

■ **Qualifizierung:**

- positiver Beschäftigungseffekt vor allem in mittlerer Altersgruppe (nach anfänglichem Lock-in-Effekt)
- Stärkere Wirkung bei bereits besser Ausgebildeten
- Intensive Ausbildung erfolgreiche Strategie bei Teilgruppe Arbeitsmarktferner

■ **Lohnkostenzuschüsse:**

- Deutliche Verbesserung der Beschäftigungsintegration trotz erheblicher Mitnahmeeffekte
- Besonders für ältere Arbeitskräfte und Langzeitarbeitslose
- Je enger die Zielgruppenorientierung, desto wirksamer und desto geringer die Mitnahmeeffekte

■ **Geförderte Transitbeschäftigung am 2. Arbeitsmarkt:**

- Im Durchschnitt positive Beschäftigungswirkung trotz schwieriger Ausgangslage (schwer vermittelbare Zielgruppe)

Zum Vergleich: International kaum positive Ergebnisse

- Stärkerer Effekt bei LZBL, Frauen und vor allem bei älteren Arbeitskräften und gesundheitlich Beeinträchtigten

Bessere Wirkung bei höher Qualifizierten weist auf Entwicklungsbedarf für gering Qualifizierte hin

- Teils Brücke in reguläre Beschäftigung, teils einzige Arbeitsoption
- Integration besser als ohne Maßnahme, aber oft nicht stabil
- Erhebliche Wirkungsunterschiede nach Projekten

z.B. Nachbetreuung, fachliche Qualifizierung sind förderliche Elemente

- Trotz wachsender Zielgruppe: Vorsicht bei starkem quantitativen Ausbau von Beschäftigungsförderung:

Restriktionen durch Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und mögliche Einbußen bei Wirkung

- **Was beruhigt:**
 - Aktuell bessere Wachstumsaussichten
 - Stabiles Beschäftigungswachstum (v.a. in der Krise auch durch flexible Arbeitszeitverkürzung)
 - Steigende Erwerbsbeteiligung und steigende Bildungsniveaus
 - Keine steigende Armut (Sozialstaat kompensiert)
 - Starkes und wirkungsvolles Arbeitsmarktpolitiksystem
- **Was besorgt:**
 - Hohe Arbeitslosigkeit mit Gefahr der Verfestigung
 - Unsichere Erwerbsaussichten für Ältere und gesundheitlich Beeinträchtigte
 - Schwierigere Arbeitsmarkt-Eintrittsphase für Jugendliche
 - Quantität und Qualität der Integration von Migranten/innen
 - Anhaltend starke Bildungsvererbung
 - Zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarktes

- **Lern- und Anpassungsfähigkeit sind wichtige Erfolgsfaktoren für Unternehmen wie für Arbeitskräfte**
- **Das erfordert jedoch Flexibilität und bedeutet Risiko**
- **Arbeitsmarktinstitutionen können dieses Risiko reduzieren und damit die Voraussetzungen für eine aktive Nutzung von Zukunftschancen erleichtern**
 - Dazu gehört die Absicherung sozialer Risiken
 - Präventive Ansätze z.B. zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit: Gesundheit, Arbeitsplatzgestaltung, Internalisierung sozialer Kosten
- **Weiterentwicklung des österreichischen Systems aktiver Arbeitsmarktpolitik**