

Rainer Eppel, Helmut Mahringer

Die Effekte einer intensivierten Betreuung geringqualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug – Evidenz aus der experimentellen Einführung eines Fallmanagements im AMS Wien



Viele europäische Länder stehen vor der wichtigen Herausforderung, geringqualifizierte beschäftigungslose Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Arbeitsmarktservice (AMS) Wien testete in den Jahren 2018 bis 2020 mittels eines kontrollierten Zufallsexperimentes, das vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) umgesetzt wurde, ein neues Modell einer intensivierten Betreuung (»Fallmanagement«). Die Zielgruppe waren arbeitslose Jugendliche mit geringer formaler Qualifikation und Mindestsicherungsbezug, viele davon Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte. Wie die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt, führte die Aufstockung des Personals zu einer signifikanten Steigerung der Betreuungsintensität und zu einer Zunahme von Vermittlungsvorschlägen, Maßnahmenzuweisungen und Maßnahmenteilnahmen sowie von Sanktionen in Form von Sperren des Leistungsbezuges. Zielgemäß wurden die betreuten Jugendlichen vermehrt in eine Lehre oder eine sonstige Aus- und Weiterbildung anstatt rasch in »Hilfsjobs« vermittelt. Auf die Integration in Beschäftigung hatte die intensivierte Betreuung in der kurzen Frist von einem Jahr (noch) keinen signifikanten Effekt. Die langfristigen Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration werden maßgeblich davon abhängen, inwieweit die verstärkten Investitionen in Aus- und Weiterbildung zu einer langfristigen Steigerung der Beschäftigungschancen führen. Das vorliegende FokusInfo resümiert zentrale Ergebnisse dieser Studie.

Worum geht es?

Viele europäische Länder stehen vor der wichtigen Herausforderung, der Beschäftigungslosigkeit von Jugendlichen entgegenzuwirken.

Jugendliche sind im Vergleich zu Erwachsenen weniger eng an den Arbeitsmarkt gebunden und weisen aus mehreren Gründen ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Wenn der Einstieg in das Erwerbsleben längere Zeit nicht gelingt oder nur geringe Ersteinkommen erzielt werden, kann dies für die Betroffenen negative Langzeitfolgen auf Beschäftigungsintegration, Einkommen und Wohlbefinden haben. Über die individuelle Ebene hinaus sind damit auch negative Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft verbunden.




Zahlreiche Länder setzen auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, um den Übergang von der Ausbildung in den Beruf zu erleichtern, längere Phasen der Beschäftigungslosigkeit und einen vollständigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern und den Einstieg in eine stabile Beschäftigung oder eine Aus- oder Weiterbildung zu fördern. Obwohl dafür erhebliche Budgetmittel aufgewendet werden, ist die Wirkung solcher Maßnahmen international noch unzureichend erforscht. Die Arbeitsmarktpolitik sucht weiterhin Programme, die beschäftigungslose Jugendliche mit geringer Qualifikation wirksam unterstützen.

Ein potenziell wichtiger, aber bisher unterbelichteter Parameter der Arbeitsmarktpolitik ist die Betreuungsintensität in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Das Wiener Arbeitsmarktservice (AMS) testete in den Jahren 2018 bis 2020 unter dem Titel »+10 Personalpilot« ein neues Modell einer intensivierten Betreuung (»Fallmanagement«), das sich spezifisch an 15- bis 21-jährige Arbeitslose mit geringer formaler Ausbildung und Mindestsicherungsbezug wandte. Die Zielgruppe bestand zum Großteil aus asyl- und subsidiär schutzberechtigten Personen.

Fortsetzung →

* Vgl. Caliendo, M./Schmidl, R. (2016): Youth Unemployment and Active Labor Market Policies. In: IZA Journal of Labor Policy, 2016, 5(1), Seite 1–30.

Weiterführende Links & Downloads

-  [AMS-Studie: Die Effekte einer intensivierten Betreuung gering qualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug](#)
-  [Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung \(WIFO\)](#)
-  [Online-Archiv der Reihe FokusInfo](#)

Weitere interessante Volltext-Publikationen zum Thema finden Sie unter Verwendung selbstgewählter Stichworte in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes: [Bibliographische Suche](#) – [Volltextsuche](#)

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

Medieninhaber und Herausgeber: AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, A-1200 Wien, Treustraße 35–43
Die in den FokusInfos geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Zum einen sollte das Betreuungsintervall deutlich verkürzt werden. Zum anderen wurde das Erstgespräch mit den betreuten Personen verlängert. Ergänzende Elemente des Fallmanagements waren ein zusätzliches elektronisches Feedback der Kundinnen und Kunden nach geplanten Terminen und Workshops sowie eine regelmäßige Supervision und moderierte Fallbesprechungen für die Beraterinnen und Berater, die bisher nur im Anlassfall vorgesehen gewesen waren.

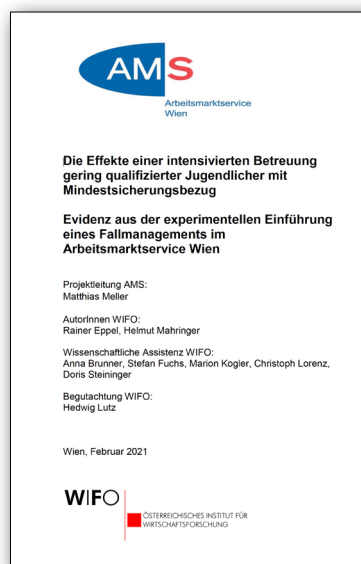
Angesichts der besonderen Problemlagen der Zielgruppe war eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit durch rasche Beschäftigungsaufnahmen nicht das vorrangige Ziel. Ebenso wenig sollten vermehrte Abmeldungen von Personen mit geringer Erwerbsneigung bewirkt werden. Hingegen sollte mehr Zeit für eine intensivere Betreuung geschaffen werden, um einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern, um die geringqualifizierten Jugendlichen kontinuierlicher zu begleiten und um ihre Beschäftigungsperspektiven langfristig zu verbessern. Diese Strategie beinhaltete, die Jugendlichen vermehrt zur Aufnahme einer Aus- und Weiterbildung zu bewegen, anstatt sie rasch in irgendeinen »Hilfsjob« zu vermitteln. Diese Ausrichtung war mit der Hoffnung verbunden, damit die längerfristigen Beschäftigungschancen der Jugendlichen zu erhöhen.

Ergebnisse

Auf Basis des »+10 Personalpiloten« des AMS Wien analysierte das WIFO die Auswirkungen einer Intensivierung der Betreuung von geringqualifizierten arbeitslosen Jugendlichen mit Mindestsicherungsbezug. Untersucht wurden die Effekte auf den Beratungs- und Vermittlungsprozess und die Erwerbsintegration im Jahr nach dem Pilotzugang. Ergänzend wurde für die Einjahresfrist grob die fiskalische Wirkung aus der Perspektive des AMS abgeschätzt.

Für die Wirkungsanalyse wurden Zielgruppenpersonen mit Zugang ins Fallmanagement in den Monaten November 2018 bis März 2019 mit ähnlichen Zielgruppenpersonen ohne Fallmanagement verglichen. Ausgangspunkt war ein vom AMS Wien entwickeltes und durchgeführtes kontrolliertes Zufallsexperiment, in dem die Jugendlichen auf Grundlage ihres Geburtsdatums einer der Vergleichsgruppen zugewiesen wurden. Trotz dieser Zufallszuteilung (»Randomisierung«) unterschieden sich die beiden Vergleichsgruppen in einer Vielzahl von Ausgangsmerkmalen deutlich voneinander. Die kausalen Effekte des Fallmanagements konnten daher nicht einfach durch einen Mittelwertvergleich quantifiziert werden, da damit eine Verzerrung der Schätzergebnisse einhergegangen wäre. Mittels eines statistischen Matching-Verfahrens wurde daher nachträglich die Ähnlichkeit der Gruppen hergestellt (hinsichtlich der Personenmerkmale, des bisherigen Verlaufes der Arbeitslosigkeit, der längerfristigen Erwerbslaufbahn, des Leistungsbezuges sowie der AMS-Kontakt- und Förderhistorie), um die kausale Interpretierbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten.

Wie die Evaluierung ergab, belebte das Fallmanagement den Beratungs- und Vermittlungsprozess deutlich. Die Personalausweitung hatte eine signifikante Intensivierung der Betreuung zur Folge, die zu einer Zunahme von Vermittlungsvorschlägen, Maßnahmenzuweisungen und Maßnahmenteilnahmen sowie Sanktionen in Form von Sperren des Leistungsbezuges aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen führte. Die dem Prinzip »Ausbildung zuerst« folgende, unmittelbare Strategie, die betreuten Jugendlichen vermehrt in eine Lehre oder eine sonstige Aus- und Weiterbildung anstatt rasch in »Hilfsjobs« zu vermitteln, wurde erfolgreich umgesetzt. Gleichzeitig wurden jene Jugendlichen, für die eine rasche Arbeitsaufnahme sinnvoll erschien oder die nicht für



Die aktuelle AMS-Studie: »Die Effekte einer intensivierte Betreuung gering qualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug«. Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13339 im Menüpunkt »E-Library«.

eine Ausbildung gewonnen werden konnten, durch vermehrte Vermittlungsaktivitäten unterstützt. Zum Beispiel verbrachten die Personen aus der Treatmentgruppe in dem Jahr nach Zugang ins Fallmanagement im Durchschnitt 70,5 Tage und damit 12,3 Tage mehr in Lehrverhältnissen als in einer hypothetischen Situation ohne Fallmanagement. Das entspricht einer Steigerung um mehr als ein Fünftel (+21,1 Prozent). Sie waren im Schnitt 116,9 statt 98,1 Tage in Schulung. Das bedeutet eine Zunahme um 18,8 Tage bzw. 19,1 Prozent. Zum Stichtag nach einem Jahr befand sich rund ein Viertel der Personen aus der Treatmentgruppe (24,2 Prozent) in einer Lehre. Das ist ein um 5,1 Prozentpunkte bzw. über ein Viertel (+26,7 Prozent) höherer Anteil als in der Kontrollgruppe (19,1 Prozent). Insgesamt 12,3 Prozent der Treatmentgruppe standen in einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis (keine Lehre), also nicht signifikant weniger als in der Kontrollgruppe (14,5 Prozent). Allerdings waren die Personen aus der Treatmentgruppe signifikant seltener als Arbeiterinnen oder Arbeiter auf dem 1. Arbeitsmarkt beschäftigt (naheliegenderweise »Hilfsjobs«): mit einem Anteil von 7,1 Prozent gegenüber 11,1 Prozent in der Kontrollgruppe (Differenz von -4,0 Prozentpunkten bzw. -36,0 Prozent).

Auf die Integration in Beschäftigung hatte die Intensivierung der Betreuung im kurzen einjährigen Nachbeobachtungszeitraum (noch) keinen signifikanten Effekt. Die Personen aus der Treatmentgruppe verbrachten im Durchschnitt 100,4 Tage in Beschäftigung, davon 100,1 Tage in unselbständiger Beschäftigung. Damit unterschieden sie sich nicht signifikant von der Kontrollgruppe (98,7 Beschäftigungstage, davon 96,8 Tage unselbständige Beschäftigung). Ein Jahr nach Pilotzugang war in der Treatmentgruppe ein um schwach signifikante 3,6 Prozentpunkte bzw. 10,6 Prozent höherer Anteil unselbständig beschäftigt als in der Kontrollgruppe (37,6 Prozent gegenüber 34,1 Prozent). Werden selbständig Beschäftigte mitberücksichtigt oder temporär abwesende aus Gründen wie Kinderbetreuung, Pflege und Bildung karentierte Personen nicht berücksichtigt, so ist die Differenz statistisch nicht signifikant.

Die langfristigen Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration werden maßgeblich davon abhängen, wie sich die Strategie, die Ausbildung der Jugendlichen zu forcieren, auswirken wird, inwieweit es also gelingt, durch die vermehrten Investitionen in Aus- und Weiterbildung die langfristigen Beschäftigungschancen der Jugendlichen zu steigern. ❖