



Die Effekte einer intensivierten Betreuung gering qualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug

Evidenz aus der experimentellen Einführung eines Fallmanagements im Arbeitsmarktservice Wien

Projektleitung AMS:
Matthias Meller

AutorInnen WIFO:
Rainer Eppel, Helmut Mahringer

Wissenschaftliche Assistenz WIFO:
Anna Brunner, Stefan Fuchs, Marion Kogler, Christoph Lorenz,
Doris Steininger

Begutachtung WIFO:
Hedwig Lutz

Wien, Februar 2021



Die Effekte einer intensivierten Betreuung geringqualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug

Evidenz aus der experimentellen Einführung eines Fallmanagements im Arbeitsmarktservice Wien

Rainer Eppel, Helmut Mahringer

Februar 2021

**Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Wien**

Begutachtung: Hedwig Lutz

EDV: Georg Böhs

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Brunner, Stefan Fuchs, Marion Kogler, Christoph Lorenz, Doris Steininger

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 Zufallsexperiments 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 -teilnahmen, sowie von Sanktionen in Form von Sperren des Leistungsbezugs. 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.

2021/098-1/S/WIFO-Projektnummer: 2519

© 2021 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/67022>

Inhalt	
Glossar	II
Verzeichnis der Übersichten	IV
Verzeichnis der Abbildungen	V
Executive Summary	VI
1. Einführung	1
2. Der "+10 Personalpilot"	5
3. Evaluierungsdesign	8
3.1 Daten, Grundgesamtheit und Vergleichsgruppen	8
3.2 Empirische Methode	11
4. Ergebnisse	17
4.1 Effekte auf Beratungs- und Vermittlungsprozess	18
4.2 Effekte auf die Erwerbsintegration	26
4.3. Fiskalische Effekte	40
5. Zusammenfassende Einschätzung	42
Literaturhinweise	47
Anhang	49
Anhang 1: Details zur Identifikation und Zuordnung der Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer	49
Anhang 2: Zusätzliche Übersichten und Abbildungen	53

Glossar

Abt.	Abteilung
AF	Frühzeitige Arbeitssuche
AL	Arbeitslos
AIV	Arbeitslosenversicherung
AIVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
AS	Arbeitsuchend
ATT	Average treatment effect on the treated
AuW	Aus- und Weiterbildung
BAZ	Berufsausbildungszentrum
BBE	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen
BBES	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen zur Durchführung spezifischer Vermittlungstätigkeiten mittels spezieller Methoden
BBEV	Beratungs- und Betreuungseinrichtungen im Vorfeld der Vermittlungstätigkeiten des AMS
BFI	Berufsförderungsinstitut
BIZ	Berufsinformationszentrum/-zentren
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
BO	Berufliche Orientierung
BQ	Basisqualifizierung
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
DLU	Deckung des Lebensunterhalts
DVSV	Dachverband der österreichischen Sozialversicherung
DWH	Data Warehouse
EB	Eingliederungsbeihilfe
ECDL	Europäischer Computerführerschein
FIA	Fachkräfteintensivausbildung
FM	Fallmanagement
GBP	Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt
HV	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (nunmehr Dachverband der österreichischen Sozialversicherung)

IBA	Integrative Berufsausbildung
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
INDI-DV	Individualdatenaufbereitung am WIFO
JAWA	Jugendliche auf dem Weg in die Arbeitswelt
KG	Kontrollgruppe
KOM	Kombilohn
LS	Lehrstellensuchend
LST	Lehrstellenförderung
MA40	Magistratsabteilung für Soziales, Sozial- und Gesundheitsrecht
NEETs	Neither in employment nor education or training
OLS	Methode der kleinsten Quadrate („Ordinary least squares“)
REHA	Rehabilitation
RGS	Regionale Geschäftsstelle
SC	Schulung
SfU	Service für Unternehmen
SÖB	Sozialökonomischer Betrieb
SÖBU	Sozialökonomischer Betrieb Überlassung
TG	Treatmentgruppe
ÜBA	Überbetriebliche Lehrausbildung
USB	Unselbständig Beschäftigte/Unselbständige Beschäftigung
VHS	Volkshochschule
VM	Vormerkung
VV	Vermittlungsvorschlag
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WMS	Wiener Mindestsicherung
WUK	Werkstätten- und Kulturhaus Wien

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Evaluierte Grundgesamtheit nach Pilotzugangsmonat	10
Übersicht 2	Mittelwertvergleich ausgewählter Ausgangsmerkmale vor dem Matching	13
Übersicht 3	Ausreichende Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe nach dem Matching	16
Übersicht 4	Ø Effekte des Fallmanagements auf Kontakte, Vermittlungsvorschläge und Sanktionen	19
Übersicht 5	Ø Effekte des Fallmanagements auf die Zugänge in Arbeitsmarktförderungen	23
Übersicht 6	Ø Effekte des Fallmanagements auf Förderstatus nach 1 Jahr	26
Übersicht 7	Ø Effekt des Fallmanagements auf Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen	28
Übersicht 8	Ø Effekt des Fallmanagements auf die Erwerbssituation nach 1 Jahr	29
Übersicht 9	Ø Effekt des Fallmanagements auf Abgang aus Arbeitslosigkeit	32
Übersicht 10	Ø Effekt des Fallmanagements auf Leistungsbezugsdauer und Leistungsbezug nach 1 Jahr	36
Übersicht 11	Ø Effekt des Fallmanagements auf Ausgaben für Existenzsicherung und Arbeitsmarktförderungen	41
Übersicht 12	Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe im Zeitpunkt des Arbeitsmarkteintritts	53
Übersicht 13	Ø Effekte des Fallmanagements auf AMS-Kontakte im Detail	53
Übersicht 14	Ø Effekte des Fallmanagements auf Zuweisungen zu Arbeitsmarktförderungen	54
Übersicht 15	Ø Effekte des Fallmanagements auf Zahl der Zugänge in Arbeitsmarktförderungen	54
Übersicht 16	Ø Effekte des Fallmanagements auf Förderteilnahmen im 1. Jahr	55
Übersicht 17	Robustheit der Effekte gegenüber Variation der Grundgesamtheit und Methode	56
Übersicht 18	Indikatoren zur Matching-Qualität	57

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1	Schematische Darstellung der Auswertungslogik	17
Abbildung 2	Effekt des Fallmanagements auf die Arbeitsmarktpositionen in zeitlicher Entwicklung	34
Abbildung 3	Effekt des Fallmanagements auf Integration in Lehre in zeitlicher Entwicklung	35
Abbildung 4	Mindestsicherungsbezug laut AMS bzw. MA40 der Stadt Wien in zeitlicher Entwicklung nach Matching	38
Abbildung 5	Ø Effekt des Fallmanagements auf durchschnittlichen Monatsverdienst während Beschäftigungszeiten	39
Abbildung 6	Personenanteil mit Mindestsicherungsbezug (in %) in den Monaten vor und nach dem Pilotzugangsmonat (vor dem Matching)	58
Abbildung 7	Mindestsicherungs-Voll und -Teilbezug laut AMS bzw. Stadt Wien in zeitlicher Entwicklung	58

Executive Summary

Viele europäische Länder stehen von 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 (vgl. *Caliendo – Schmidl, 2016*). 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.

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 die geringqualifizierten Jugendlichen kontinuierlicher zu begleiten und 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.

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 Verlaufs der Arbeitslosigkeit, der längerfristigen Erwerbslaufbahn, des Leistungsbezugs 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 -teilnahmen sowie Sanktionen in Form von Sperren des Leistungsbezugs 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 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%). Sie waren im Schnitt 116,9 statt 98,1 Tage in Schulung. Das bedeutet eine Zunahme um +18,8 Tage bzw. +19,1%. Zum Stichtag nach einem Jahr befand sich rund ein Viertel der Personen aus der Treatmentgruppe (24,2%) in einer Lehre. Das ist ein um +5,1 Prozentpunkte bzw. über ein Viertel (+26,7%) höherer Anteil als in der Kontrollgruppe (19,1%). Insgesamt 12,3% der Treatmentgruppe standen in einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis (keine Lehre), nicht signifikant weniger als in der Kontrollgruppe (14,5%). Allerdings waren die Personen aus der Treatmentgruppe signifikant seltener als Arbeiterinnen oder Arbeiter auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt (naheliegenderweise "Hilfsjobs"): mit einem Anteil von 7,1% gegenüber 11,1% in der Kontrollgruppe (Differenz von -4,0 Prozentpunkten bzw. -36,0%).

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% höherer Anteil unselbständig beschäftigt als in der Kontrollgruppe (37,6% gegenüber 34,1%). Werden selbständig Beschäftigte mitberücksichtigt oder temporär abwesende,

aus Gründen wie Kinderbetreuung, Pflege und Bildung karezierte 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.

1. Einführung¹⁾

Herausforderung der Beschäftigungslosigkeit von Jugendlichen

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:

1. Am Beginn ihrer Erwerbslaufbahn, im Übergang von der Ausbildung in den Beruf, erkunden viele junge Menschen zunächst ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Sie müssen sich erst über ihre Fähigkeiten und Präferenzen klar werden und einen Arbeitsplatz finden, der möglichst gut zu ihnen passt.
2. Bei der Arbeitssuche sind junge Menschen weniger erfahren und verfügen seltener über ein geeignetes Netzwerk. Welche Unterstützung sie von ihrem Elternhaus erfahren, ist sehr unterschiedlich. In Österreich ist die Bildungsmobilität zwischen den Generationen schwach ausgeprägt (*Statistik Austria*, 2018). Es ist davon auszugehen, dass nicht nur die Bildungschancen, sondern auch die Chancen auf einen erfolgreichen Übertritt in den Arbeitsmarkt stark von der sozialen Herkunft abhängen.
3. Als neu in den Arbeitsmarkt eintretende Arbeitskräfte fehlt Jugendlichen noch die Berufserfahrung. Betriebe haben daher höhere Einarbeitungskosten, die ein mögliches Hindernis für eine erfolgreiche Arbeitssuche und damit eine "Erfahrungsfalle" darstellen können.
4. Gleichzeitig verlieren Jugendliche im Fall von Personalabbau eher ihren Arbeitsplatz als ältere Belegschaftsteile, da sie weniger Zeit hatten, "firmenspezifisches Humankapital" aufzubauen (*Bell – Blanchflower*, 2010, *Caliendo – Schmidl*, 2016).

In Österreich sind Jugendliche mit fehlender, geringer oder abgebrochener Ausbildung (und entsprechend geringeren Beschäftigungsaussichten) zudem strukturell früher bzw. häufiger beim Arbeitmarktservice (AMS) vorgemerkt als Gleichaltrige mit längeren Ausbildungswegen. Ein Grund dafür sind die sinkenden Chancen auf stabile Beschäftigung aufgrund eines Rückgangs der Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften. Eine weitere Ursache ist die "Ausbildungspflicht bis 18": Ein Teil der Jugendlichen erfüllt die Ausbildungspflicht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Wie sich etwa in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zeigte, sind Jugendliche, die erst kurz im Erwerbsprozess oder überhaupt noch vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt stehen, besonders stark von wirtschaftlichen Abschwüngen betroffen. Sie zählen aufgrund ihrer geringeren Erwerbserfahrung und Betriebszugehörigkeit zu jenen "Randbelegschaften", die in einer Krise zuerst den Arbeitsplatz verlieren ("last-in first-out") und leiden überproportional unter einer sinkenden Nachfrage nach Arbeitskräften (für Österreich siehe *Eppel – Huemer – Mahringer*, 2020).

¹⁾ Das Projektteam dankt dem AMS Wien als Auftraggeber, dem AMS Österreich und der Stadt Wien (MA40) für die Datenbereitstellung und insbesondere Projektleiter Matthias Meller für die tatkräftige Unterstützung.

Auch die aktuelle COVID-19-Krise betrifft junge Menschen mehrfach und stark (vgl. *Eppel – Huemer – Mahringer, 2020*). Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) spricht von einem "Dreifachshock", den die Pandemie jungen Menschen zufügt, da gleichzeitig Arbeitsplätze und Einkommen verloren gehen und junge Menschen mit großen Hindernissen sowohl bei Berufseintritt und Arbeitsplatzwechsel als auch bei der Aus- und Weiterbildung konfrontiert sind (*ILO, 2020*).

Ein schlechter Start ins Erwerbsleben in der Form längerer Beschäftigungslosigkeit oder eines Berufseinstiegs mit niedriger Entlohnung birgt das Risiko negativer Langfristfolgen für Beschäftigungsintegration, Einkommen und Wohlbefinden ("Narbenwirkung", "scarring effects", *Caliendo – Schmidl, 2016*). Dieser Befund lässt manche befürchten, dass in der gegenwärtigen COVID-19-Krise ein "verlorener Jahrgang" junger Menschen entsteht, denen beim Übergang in den Arbeitsmarkt der Zugang zu qualitativ hochwertigen und nachhaltigen Beschäftigungsmöglichkeiten verwehrt bleibt (*ILO, 2020, Maguire, 2020*). Besonders von längerfristiger Ausgrenzung gefährdet ist die Gruppe der Jugendlichen mit niedrigem formalem Ausbildungsniveau, darunter viele Personen mit Migrationshintergrund (*Bell – Blanchflower, 2010*).

Über die individuellen Auswirkungen hinaus hat Jugendbeschäftigungslosigkeit auch negative gesamtgesellschaftliche Effekte, etwa auf die öffentlichen Haushalte: Sie ist nicht nur unmittelbar mit direkten Kosten für Existenzsicherung und indirekten Kosten durch entgangene Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verbunden, sondern auch mit langfristigen Kosteneffekten einer geringeren Arbeitsmarktanbindung. Diese Kosten gewinnen angesichts der demografischen Alterung und steigender Altersabhängigkeitsquotienten zusätzlich an Gewicht (*Caliendo – Schmidl, 2016*).

Die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In vielen Ländern setzt die Politik auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, um den Übergang von der Ausbildung in den Beruf zu erleichtern, längere Phasen der Beschäftigungslosigkeit und den vollständigen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern und einen guten Einstieg in stabile Beschäftigungsverhältnisse bzw. als Zwischenschritt die Aufnahme einer Aus- oder Weiterbildung zu fördern. Junge Menschen sind in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber Erwachsenen typischerweise überrepräsentiert.

Obwohl dafür erhebliche budgetäre Ressourcen aufgewendet werden, ist die Wirksamkeit aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit noch unzureichend erforscht. Das gilt insbesondere für die (längerfristigen) Auswirkungen auf Bildung und Arbeitsplatzqualität. Die verfügbare empirische Evidenz legt nahe, dass Jugendliche hinsichtlich ihrer Beschäftigungsintegration tendenziell weniger von einer Maßnahmenteilnahme profitieren als Erwachsene (*Kluve et al., 2002, Kluve 2010, 2014, Card – Kluve – Weber, 2010, 2018, Caliendo – Schmidl, 2016, Maguire, 2020*).

Häufig stellt es für die Arbeitsmarktpolitik – auch in Österreich – schon eine Herausforderung dar, junge Menschen überhaupt zu erreichen und für eine Maßnahmenteilnahme zu gewinnen. Das gilt speziell für Mädchen bzw. junge Frauen mit geringer formaler Ausbildung, die sich nach ihrem Ausscheiden aus dem Schulsystem häufig vollständig aus Ausbildungssystem und

Arbeitsmarkt zurückziehen und damit nicht einmal sichtbar genug sind, um über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (re-)integriert werden zu können (vgl. *Steiner – Pessl – Karaszek, 2016*).

Gemäß verfügbarer, internationaler Wirkungsevidenz tragen einige, aber nicht alle bisher entwickelten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit bei. Eine besondere Herausforderung für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger ist und bleibt es, arbeitsmarktpolitische Programme zu entwerfen, die beschäftigungslose Jugendliche mit geringer Qualifikation wirksam unterstützen.

Mangel an Forschung zur Rolle der Betreuungsintensität

Ein potenziell wichtiger, aber bisher unterbelichteter Parameter der Arbeitsmarktpolitik ist die Intensität der Betreuung im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Eine Intensivierung der Betreuung könnte eine relevante Rolle spielen, denn die Beratung ist eine Kernintervention der aktiven Arbeitsmarktpolitik, und je mehr Zeit und Ressourcen für die Klärung von Problemen, für maßgeschneiderte Unterstützung und für die Kontrolle der Arbeitssuchbemühungen einer arbeitslosen Person zur Verfügung stehen, desto effektiver sollte die Beratung sein.

Die verfügbare, altersunspezifische Evidenz deutet darauf hin, dass eine geringere Fallbelastung und häufigere Treffen zwischen Arbeitslosen und Beraterinnen und Beratern tatsächlich positive Auswirkungen auf den Erfolg der Arbeitssuche haben (*Behaghel – Crépon – Gurgand, 2014, Hainmueller et al., 2016, Hofmann et al., 2010, 2012, Fertig, 2014, Koning, 2009, Maibom – Rosholm – Svarer, 2017, Schiel – Schröder – Gilberg, 2008*). Allerdings mangelt es noch an empirischer Evidenz. Das betrifft insbesondere die Frage, wie sich eine intensivere Betreuung im Fall besonders benachteiligter Jugendlicher auswirkt.

"+10 Personalpilot" in der Beratungszone der RGS Jugendliche

Vor diesem Hintergrund entwickelte und testete das Arbeitsmarktservice (AMS) Wien in der Zeit von November 2018 bis März 2020 mittels eines kontrollierten Zufallsexperiments in der Beratungszone der Regionalen Geschäftsstelle (RGS) Jugendliche ein neues Modell einer intensivierten Betreuung ("Fallmanagement") spezifisch für die Zielgruppe 15- bis 21-jähriger Arbeitsloser mit geringer formaler Ausbildung und Mindestsicherungsbezug²⁾, ein großer Teil davon Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte³⁾.

²⁾ Ende 2016 lief die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG aus, auf der die "Bedarfsorientierte Mindestsicherung" basierte. Im Anschluss daran konnte jedes Bundesland ohne Berücksichtigung des gemeinsamen Rahmens seine Mindestsicherungsgesetze gestalten. Um diesen Zustand zu ändern, wurde im Jahr 2019 ein Grundsatzgesetz des Bundes gemäß Art 12 B-VG (Sozialhilfe-Grundsatzgesetz) beschlossen. Soweit Leistungen der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe aus Wien stammen, gilt derzeit durchgehend die Bezeichnung "Wiener Mindestsicherung" (WMS). Es ist anzunehmen, dass die jugendlichen Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer, wenn sie eine Mindestsicherung erhielten, in der Regel WMS bezogen. Aus den Angaben zu einem Mindestsicherungs- bzw. Sozialhilfebezug im AMS-DWH ist jedoch nicht entnehmbar, aus welchem Bundesland die Leistung bezogen wurde. Daher wird in dem vorliegenden Bericht die "bundeslandneutrale" Bezeichnung "Mindestsicherung" gewählt.

³⁾ Ein weiterer Hintergrund war, dass sich Daten der MA40 der Stadt Wien zufolge die (jahresdurchschnittliche) Zahl der Bezieherinnen und Bezieher einer Wiener Mindestsicherung (WMS) deutlich von 90.262 im Jahr 2011 auf 144.322 im

Das Pilotprojekt trug den Titel "+10 Personalpilot", da für den Zweck der intensiveren Betreuung zehn zusätzliche Planstellen für AMS-Beraterinnen und Berater geschaffen wurden. Es ergänzte ein erstes, in den Jahren 2015 und 2016 in der RGS Wien/Estepplatz und der RGS Linz verwirklichtes Pilotprojekt zur Ermittlung der Effekte einer verbesserten Betreuungsrelation auf die Wiedereingliederung erwachsener Arbeitsloser (siehe dazu *Böheim – Eppel – Mahringer, 2017A, 2017B, 2017C*)⁴).

Im Gegensatz zu diesem Vorgängerprojekt bestand die primäre Zielsetzung nicht unmittelbar in einer Verkürzung der Arbeitslosigkeit durch rasche Beschäftigungsaufnahmen oder auch einer Abmeldung vom Leistungsbezug. Hingegen verfolgte das AMS Wien Jugendliche hier die Ziele, mehr Zeit für eine intensivere Betreuung zu schaffen und dadurch einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern, die geringqualifizierten Jugendlichen kontinuierlicher im AMS zu betreuen und ihre Beschäftigungsperspektiven zu verbessern. Diese Strategie beinhaltete, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen vermehrt zu einer Aus- und Weiterbildung zu bewegen statt sie rasch in "Hilfsjobs" – mit häufig instabilen Beschäftigungssituationen – zu vermitteln, in der Hoffnung, damit ihre längerfristigen Beschäftigungschancen besser zu fördern⁵).

Fragestellung der vorliegenden Studie

Das WIFO analysierte auf Basis des "+10 Personalpiloten" die kurzfristigen Auswirkungen einer intensivierten Betreuung von jugendlichen Arbeitslosen mit Mindestsicherungsbezug im Jahr nach dem Pilotzugang. Dabei wurden zum einen die Effekte auf den Beratungs- und Vermittlungsprozess und zum anderen die Effekte auf die Integration in Schulungen, Ausbildungsgänge und Beschäftigung betrachtet:

1. Wie wirkt sich die Intensivierung der Betreuung (das Fallmanagement) auf die Häufigkeit von Kontakten zwischen Arbeitslosen und AMS-Beraterinnen und -beratern, von Vermittlungsvorschlägen, Teilnahmen an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und AMS-Sanktionen (Leistungssperren) aus?

Jahr 2017 erhöht hatte (129.260 im Jahr 2020). In demselben Zeitraum hatte sich die Zahl der jugendlichen WMS-Bezieherinnen und -Bezieher (15 bis 24 Jahre) nahezu verdoppelt, von 12.647 auf 23.610 (2020 18.182).

⁴) Im Rahmen dieses kontrollierten Zufallsexperiments wurde in zwei regionalen Geschäftsstellen (RGS), der RGS Wien/Estepplatz und der RGS Linz, vorübergehend das Personal aufgestockt. Den Ergebnissen zufolge resultierte eine intensivere Betreuung von Arbeitslosen über den Wirkungskanal vermehrter Vermittlungsaktivitäten in einer kürzeren Arbeitslosigkeit und in vermehrten Beschäftigungsaufnahmen. Erste Fiskalanalysen zeigten darüber hinaus, dass eine Verbesserung der Betreuungsrelation kostensparend sein kann. In beiden Geschäftsstellen wurden die Kosten der Personalaufstockung durch Ersparnisse an Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen und zusätzliche Erträge aus Lohnsteuer und insbesondere Sozialversicherungsbeiträgen deutlich überkompensiert (vgl. *Böheim – Eppel – Mahringer, 2017A, 2017B, 2017C*).

⁵) Mit der neuerlichen Umsetzung eines kontrollierten Zufallsexperiments beschreitet das AMS einen innovativen Weg zur Erprobung arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Sorgfältig umgesetzte Zufallsexperimente sind der ideale Weg, um kausale Effekte zu identifizieren (vgl. z. B. *List – Rasul, 2011* oder *Kugler – Schwerdt – Wößmann, 2014*). Im gegenständlichen Fall ist ein Experiment besonders wertvoll, da es bei Jugendlichen mangels ausreichend langer bisheriger Erwerbshistorien nur eingeschränkt möglich ist, ex post für alle relevanten Ausgangsunterschiede zwischen den verglichenen Gruppen zu kontrollieren. Bei Jugendlichen ist das Risiko einer "unbeobachteten Heterogenität", die die gemessenen Effekte verzerrt, größer als bei Erwachsenen (vgl. *Caliendo – Schmid, 2016*).

2. Wie wirkt sie sich auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit, den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung, den Verbleib im Arbeitskräfteangebot, die Integration in Lehrverhältnisse und Beschäftigung sowie die Arbeitsplatzqualität nach der Arbeitslosigkeit (Einstiegslohn, Stabilität der Beschäftigung) aus?

Ergänzend liefert die Studie eine grobe Abschätzung fiskalischer Effekte aus der Perspektive des AMS in der kurzen Frist von einem Jahr. Für eine fiskalische Bilanz, die Rückschlüsse auf die Kosteneffizienz der Personalaufstockung zulässt, ist es noch zu früh. Hierfür ist ein Nachbeobachtungszeitraum von einem Jahr zu kurz, da die Erträge der getätigten Investitionen teilweise erst später sichtbar werden.

2. Der "+10 Personalpilot"

Kontrolliertes Zufallsexperiment

Das AMS Wien entwickelte und testete in der Zeit von November 2018 bis März 2020 unter dem Titel "+10 Personalpilot" ein neues Modell einer intensivierten Betreuung ("Fallmanagement") in der Beratungszone der RGS Jugendliche (RGS 970). Zielgruppe waren geringqualifizierte, 15- bis 21-jährige arbeitslose Jugendliche mit Mindestsicherungsbezug, ein wesentlicher Teil davon Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte.

Ursprünglich sollte der Pilot nur ein Jahr dauern. Aufgrund der Eröffnung des "U25", der gemeinsamen Betreuung der 15- bis 25-Jährigen durch AMS und MA40 unter einem Dach ("One-Stop-shop") im Juli 2020 wurde die Laufzeit bis Ende März 2020 verlängert. Der Pilot sollte erste Erkenntnisse über die Auswirkungen einer intensivierten Betreuung von arbeitslosen Jugendlichen mit Mindestsicherungsbezug liefern, bevor im "U25" ein Fallmanagement breiter zum Einsatz kommt (für alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Mindestsicherungsbezug).

Entsprechend der Bezeichnung "+10 Personalpilot" wurden für die Realisierung des Fallmanagements zehn zusätzliche Planstellen geschaffen, acht davon direkt in der Beratungszone. Mit zwei Planstellen wurden die Kapazitäten in den Bereichen Service für Unternehmen (SfU) sowie Arbeitsmarktförderung und Berufsinformationszentren (BIZ) ausgeweitet.

Die Auswirkungen des Fallmanagements wurden mittels eines kontrollierten Zufallsexperiments erprobt. Um einen Vergleich zwischen intensivierter Betreuung und Status Quo zu ermöglichen, wurde das Fallmanagement nur in zwei der drei Abteilungen der Beratungszone eingeführt, während die dritte Abteilung die Betreuung unverändert fortsetzte. Die drei Abteilungen hatten und haben identische Aufgaben. Bereits vor Beginn des Personalpiloten erfolgte die Zuordnung der Kundinnen und Kunden anhand des Geburtsmonats und damit weitgehend zufällig:

- Abteilung 1: Geburtstag vom 1.1. bis 10.5.
- Abteilung 2: Geburtstag vom 11.5. bis 14.9.
- Abteilung 3: Geburtstag vom 15.9. bis 31.12.

Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, die bei ihrem Eintritt ins Sozialversicherungssystem keine Angabe zu ihrem Geburtsdatum machen konnten, wurden in Abteilung 3 betreut.

Das Fallmanagement

Im Zuge des Personalpiloten wurde ab November 2018 in den Abteilungen 1 und 2 für alle Zielgruppenpersonen – Personen, die klar definierte Zielgruppenkriterien erfüllen (siehe nächster Abschnitt) – ein Fallmanagement eingerichtet. Es wurden jeweils drei Fallmanagement-Schalter (die Schalter "B1A", "B1B", "B1C" in Abteilung 1, die Schalter "B2A", "B2B", "B2C" in Abteilung 2) geschaffen, sodass es insgesamt sechs Fallmanagement-Schalter gab⁶⁾.

Alle der Abteilung 3 zugeordneten Kundinnen und Kunden wurden weiterhin durch die elf in dieser Abteilung bestehenden Schalter betreut. Für sie änderte sich die Betreuung also nicht. Die Zielgruppenpersonen unter ihnen – also diejenigen, die die Zielgruppenkriterien erfüllten – dienten im Pilotprojekt als Referenzgruppe. Da sich für sie die Betreuung nicht veränderte, konnten ihre Werdegänge als Referenz, als kontrafaktisches Ergebnis im hypothetischen Fall einer unveränderten Betreuung, herangezogen werden⁷⁾.

Das Fallmanagement bestand in erster Linie in einer intensivierten Betreuung: In Abteilung 1 und 2 sollte zum einen das Betreuungsintervall von ca. sechs bis acht auf rund zwei Wochen gesenkt werden. Zum anderen wurde das Erstgespräch mit den betreuten Kundinnen und Kunden verlängert. Es sollte 50 statt der für ein Beratungsgespräch üblichen 15 bis 20 Minuten dauern und eine ausführliche Anamnese anhand eines Anamnesebogens, eine Betreuungsmappe und einen Vereinbarungsbogen beinhalten⁸⁾. Weitere Elemente des Fallmanagements waren ein zusätzliches Feedback der Kundinnen und Kunden nach geplanten Terminen und Workshops via Tablet (Feedback in Abteilung 3 nur über Client-Monitoring-System-Befragung), eine regelmäßige Supervision und moderierte Fallbesprechungen für die Beraterinnen und Berater, die bisher nur im individuellen Anlassfall vorgesehen war, sowie organisatorische Veränderungen wie die Betreuung von Spontankundinnen und -kunden durch das Fallmanagement noch am gleichen Tag.

"Fallmanagement" (FM) für Zielgruppenpersonen in Abt. 1 und 2

- Intensivere Betreuung: Betreuungsintervall von ca. zwei statt sechs bis acht Wochen
- längeres Erstgespräch (50 statt 15 bis 20 Minuten) mit ausführlicher Anamnese (Anamnesebogen), Betreuungsmappe und Vereinbarungsbogen
- zusätzliches Feedback der Kundinnen und Kunden nach Terminen und Workshops via Tablet

⁶⁾ Die Nicht-Zielgruppenpersonen wurden weiterhin durch die jeweils elf in den zwei Abteilungen bereits bestehenden Schalter betreut (Regelbetrieb). Sie waren nicht Teil des Personalpiloten und flossen daher auch nicht in die gegenständliche Evaluierung ein.

⁷⁾ Die Personen mit Geburtstag vom 15.9. bis 31.12. oder fehlendem Geburtsdatum, die die Zielgruppenkriterien nicht erfüllten, sind weder Teil des Fallmanagements noch der Referenzgruppe. Sie nahmen nicht am Personalpiloten teil und flossen daher nicht in die Evaluierung ein.

⁸⁾ In der Betreuungsmappe wurden sämtliche Dokumente gesammelt, auf dem Vereinbarungsbogen die besprochenen Themen schriftlich festgehalten; dies alles hatte zum Ziel, die Struktur und Ordnung der Jugendlichen zu unterstützen.

- regelmäßige Supervision und Fallbesprechungen für Beraterinnen und Berater
- Taggleiche Betreuung von Spontankundinnen und -kunden

Zielgruppenkriterien

Die Zielgruppe bestand aus Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 21 Jahren mit Mindestsicherungsbezug (unabhängig von etwaigen zusätzlichen AMS-Leistungen)⁹⁾, die über keinen Pflichtschulabschluss verfügten oder einen Pflichtschulabschluss hatten und bereits länger als drei Monate arbeitslos vorgemerkt (Status "AL") oder lehrstellensuchend (Status "LS") waren¹⁰⁾. Unabhängig von ihrem Geburtsdatum weiterhin an eigenen Schaltern betreut und damit nicht Teil des Pilotprojekts waren jedoch: (1) dem REHA-Schalter zugewiesene Personen, (2) schwangere Frauen, (3) Männer mit Einberufungsbefehl, sowie (4) Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte im Alter von 18-21 Jahren, die nicht im AMS-Jugendliche, sondern in der zentralen AMS-Erstberatungsstelle für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte in Wien betreut wurden.

Wenn in der Zeit ab November 2018 Kundinnen und Kunden der RGS Jugendliche die Zielgruppenkriterien erfüllten und aufgrund ihres Geburtsdatums der Abteilung 1 oder 2 zuzuordnen waren, dann wurden sie einem Fallmanagement-Schalter zugewiesen. Bei denjenigen, die bereits vor Anfang November in Betreuung waren, wurden die Kriterien für das Fallmanagement bereits in den zwei Wochen davor überprüft. Erfüllte eine in Abteilung 1 oder 2 betreute Person nicht gleich bei ihrem ersten Auftreten in der RGS, sondern erst später die Zielgruppenkriterien, so wurde sie entsprechend erst später (im Zuge eines Kontakts mit der Kundin bzw. dem Kunden) dem Fallmanagement zugeordnet. Wenn Kundinnen und Kunden einmal dem Fallmanagement zugeteilt waren, dann blieben sie dies auch, selbst wenn sie zwischenzeitlich aus der Arbeitslosigkeit abgingen oder die Zielgruppenkriterien nicht mehr erfüllten (etwa durch Erwerb eines Lehrabschlusses oder Ende des Mindestsicherungsbezugs)¹¹⁾.

Zielgruppenkriterien

- Jugendliche 15 bis 21 Jahre
- Mindestsicherungsbezug (mit oder ohne existenzsichernde Leistungen des AMS)
- Kein Abschluss ODER Pflichtschule und >3 Monate AL/LS
- Ausgenommene Gruppen: (1) am REHA-Schalter Betreute, (2) schwangere Frauen, (3) Männer mit Einberufungsbefehl, (4) in der zentralen AMS-Erstberatungsstelle in Wien betreute Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte im Alter von 18-21 Jahren

⁹⁾ Maßgeblich ist ein Mindestsicherungsbezug, wie er im AMS-DWH erfasst ist. In den meisten Fällen handelt es sich um eine Wiener Mindestsicherung (WMS), es kann sich vereinzelt aber auch um eine Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe aus einem anderen Bundesland handeln.

¹⁰⁾ Das genaue Kriterium war: Im laufenden Geschäftsfall bereits über drei Monate arbeitslos vorgemerkt oder lehrstellensuchend. Das bedeutet, dass eine Person unmittelbar vor Pilotzugang in Schulung gewesen sein konnte.

¹¹⁾ Einzelne Ausnahmen aufgrund menschlicher Fehler im Zuweisungsprozess sind nicht ausgeschlossen, grundsätzlich gab es aber keine Wechsel von Personen zwischen Fallmanagement und Referenzgruppe, da die Zuordnung auf die drei Abteilungen streng nach Geburtsdatum erfolgte.

Zielsetzung

Mit der Personalaufstockung sollte mehr Zeit für die Unterstützung der Jugendlichen geschaffen werden, d. h. für Motivation, berufliche Orientierung und die Auswahl einer passgenauen Förderung. Je nach individueller Situation sollten weiterhin unterschiedliche Akzente gesetzt werden, d. h. diejenigen Jugendlichen, bei denen eine rasche Arbeitsintegration sinnvoll erschien, galt es auch verstärkt mittels Vermittlungsaktivitäten zu unterstützen. Ein Teil der Strategie war es, die geringqualifizierten Jugendlichen kontinuierlicher zu betreuen und, wo sinnvoll und möglich, vermehrt auszubilden, statt sie rasch in einen "Hilfsjob" zu vermitteln – in der Hoffnung, damit ihre längerfristigen Beschäftigungschancen besser zu fördern¹²⁾.

Bei benachteiligten Jugendlichen wie jungen Mindestsicherungsbeziehenden ohne Ausbildung und Beschäftigung, darunter insbesondere Mädchen und junge Frauen, besteht ein erhebliches Risiko, dass sie sich vollständig vom Arbeitsmarkt zurückziehen und damit nur mehr schwer erreichbar sind. Eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit und rasche Integration in Beschäftigung ist bei dieser Zielgruppe häufig nicht realistisch und nicht unmittelbares Ziel. Zum Teil ist es schon als Erfolg zu werten, wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung aufrechtzuerhalten und die Betroffenen für Investitionen in ihre Aus- und Weiterbildung zu gewinnen. Mit mehr Zeit für die Betreuung bzw. häufigerem Kontakt, so die Hoffnung, könnten Arbeitsmarktausstiege verhindert und mehr Jugendliche zur Aufnahme einer Lehre oder Schulung motiviert werden, selbst wenn sie lieber rasch Geld verdienen würden.

3. Evaluierungsdesign

3.1 Daten, Grundgesamtheit und Vergleichsgruppen

Datengrundlagen

Für die Evaluierung der Auswirkungen des Fallmanagements auf Vermittlungsprozess und Erwerbsintegration der betreuten Jugendlichen wird primär auf zwei Quellen administrativer Individualdaten zurückgegriffen: Daten des AMS Österreich und Daten des Dachverbands der österreichischen Sozialversicherung (DVSV). Ergänzend kommen WMS-Bezugsdaten der Stadt Wien (MA40) zum Einsatz.

¹²⁾ Das Pilotprojekt ist als Ergänzung bzw. zusätzliche Unterstützung der "Ausbildungspflicht bis 18" zu sehen, der zufolge alle Jugendlichen, die die allgemeine Schulpflicht erfüllt haben, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme oder einer auf diese vorbereitenden Maßnahme nachgehen müssen. Bei einem Teil der betreffenden Zielgruppe haben die im Rahmen der "Ausbildungspflicht bis 18" gesetzten Maßnahmen möglicherweise noch zu keinem Erfolg im Sinne eines Ausbildungsabschlusses geführt. Teilweise waren die jungen Menschen wahrscheinlich altersbedingt noch nicht davon betroffen gewesen.

Datengrundlagen

- *AMS-Daten*: Detaillierte Informationen zu individuellen Merkmalen der betrachteten arbeitslosen Jugendlichen (Alter, Geschlecht, formale Bildung, gesundheitliche Einschränkungen, Betreuungspflichten, etc.), Vormerkzeiten beim AMS, Leistungsbezügen aus der Arbeitslosenversicherung, Interventionen der AMS-Beraterinnen und -beratern wie Beratungstermine, Vermittlungsangebote und Leistungsanktionen bei Nichteinhaltung der Anforderungen an die Arbeitssuche, Förderzuweisungen und -teilnahmen, Mindestsicherungsbezug zum Stichtag Monatsende.
- *DVSV-Daten*: Einige persönliche Charakteristika, detaillierte Erwerbshistorien, Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung (Lohninformation)
- *Daten der Stadt Wien (MA40)*: WMS-Bezug der Bedarfsgemeinschaft in einem Monat, mit Unterscheidung zwischen Alleinunterstützung und Nicht-Alleinunterstützung

Grundgesamtheit und Vergleichsgruppen

In die Evaluierung flossen Personen ein, die in der Zeit von November 2018 bis März 2019 vom Fallmanagement profitierten oder Teil der Referenzgruppe waren¹³).

Die Wirkungsanalyse erfolgte durch einen Vergleich zwischen Zielgruppenpersonen mit Fallmanagement in diesem Zeitraum und Zielgruppenpersonen ohne Fallmanagement (Referenzgruppe). Die Jugendlichen wurden ab Eintritt ins Fallmanagement ein Jahr lang beobachtet, die Referenzgruppe ein Jahr ab dem Monat, in dem sie erstmals in Abteilung 3 war und die Zielgruppenkriterien erfüllte ("Pilotzugangsmonat")¹⁴).

Im Detail ist die datenmäßige Erfassung, Abgrenzung und Zuordnung der Pilotteilnehmenden auf Fallmanagement und Referenzgruppe im Anhang 1 beschrieben. Zur betrachteten "Treatmentgruppe" (TG) zählten letztendlich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Fallmanagement (Abteilungen 1 und 2) mit Geschäftsfall und Erfüllung der Zielgruppenkriterien am Ende des Pilotzugangsmonats. Als Referenz dienten in Abteilung 3 betreute Jugendliche, die ebenfalls am Ende ihres Pilotzugangsmonats einen aufrechten Geschäftsfall hatten und die Zielgruppenkriterien erfüllten ("Kontrollgruppe").

¹³) In der Zeit von April bis Oktober 2019 wurden zwischenzeitlich keine neuen Personen ins Fallmanagement aufgenommen, erst wieder ab Anfang November 2019.

¹⁴) Der Monat der Überstellung ins Fallmanagement wurde anhand des "FM-Deskriptors" eruiert. Bei der Referenzgruppe wurde der erste Monat im Pilotzeitraum gewählt, in dem eine Person laut APL-Code und Geburtsdatum (zum Stichtag Monatsende) in Abteilung 3 war und die Zielgruppenkriterien erfüllte. Jede Person floss nur einmal, mit dem Monat ihres Pilotzugangs, in die Evaluierung ein.

Vergleich von zwei Gruppen

- *Treatmentgruppe (TG)*: Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Fallmanagement (Abt. 1 und 2) mit Geschäftsfall und Erfüllung der Zielgruppenkriterien am Ende des Pilotzugangsmonats
- *Kontrollgruppe (KG)*: Personen aus Abt. 3 (kein Fallmanagement) mit Geschäftsfall und Erfüllung der Zielgruppenkriterien am Ende des Pilotzugangsmonats

Nach Ausschluss (1) der von vornherein vom Personalpiloten ausgenommenen Gruppen (am REHA-Schalter betreute Personen, schwangere Frauen, Männer mit Einberufungsbefehl und in der zentralen AMS-Erstberatungsstelle betreute Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte), (2) der Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer, die am Ende des Pilotzugangsmonats keinen Geschäftsfall hatten oder die Zielgruppenkriterien nicht erfüllten, (3) der wenigen ausnahmsweise teilnehmenden jungen Menschen über 21 Jahren, sowie (4) einer Person, die im Laufe des einjährigen Nachbetrachtungszeitraums starb, bestand die betrachtete Grundgesamtheit aus insgesamt 1.811 Jugendlichen, davon 977 (54,0%) in der Treatmentgruppe und 834 (46,1%) in der Kontrollgruppe¹⁵⁾.

Rund drei Viertel der betrachteten Zielgruppenpersonen traten bereits im November 2018 im Fallmanagement oder der Referenzgruppe auf, nur relativ wenige erst in den Folgemonaten. Das gilt insbesondere für die Jugendlichen aus der Treatmentgruppe: 82,9% der betrachteten Jugendlichen wurden bereits im November 2018 und nicht erst in den Monaten Dezember 2018 bis März 2019 ins Fallmanagement überstellt (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: **Evaluierte Grundgesamtheit nach Pilotzugangsmonat**

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Gesamt
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	
Gesamt	977	834	1.811
Anteil in %	54,0	46,1	100,0
Nach Pilotzugangsmonat			
November 2018	810	525	1.335
Dezember 2018	17	105	122
Januar 2019	46	77	123
Februar 2019	74	56	130
März 2019	30	71	101

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen.

¹⁵⁾ Die beiden Gruppen sind annähernd gleich groß, obwohl die Treatmentgruppe Kundinnen und Kunden aus zwei Abteilungen und die Kontrollgruppe Kundinnen und Kunden aus nur einer Abteilung enthält. Der Grund liegt in der Zuordnung der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten ohne Geburtsdatum bei Eintritt ins Sozialversicherungssystem zu Abteilung 3.

3.2 Empirische Methode

Kontrolliertes Zufallsexperiment als idealtypische Strategie

Der "+10 Personalpilot" ist ein kontrolliertes Zufallsexperiment. Ein solches Experiment ist dadurch gekennzeichnet, dass die untersuchten Personen nach dem Zufallsprinzip entweder (1) einer Treatmentgruppe, für die gezielt eine bestimmte Veränderung der Rahmenbedingungen vorgenommen wird, oder (2) einer Kontrollgruppe mit unveränderten Rahmenbedingungen zugeordnet werden. Dieser Ansatz ist die ideale empirische Strategie, um kausale Effekte politischer Interventionen zu bestimmen (vgl. z. B. *List – Rasul*, 2011 oder *Kugler – Schwerdt – Wößmann*, 2014). Wenn die Zufallszuteilung ("Randomisierung") gelingt (und die Stichprobengröße ausreichend groß ist), dann sind Treatment- und Kontrollgruppe in ihren relevanten Ausgangsmerkmalen vergleichbar, und die durchschnittlichen kausalen Effekte der Veränderung lassen sich durch einen einfachen Mittelwertvergleich der Ergebnisse der beiden Gruppen unverzerrt ermitteln (vgl. *Imbens – Wooldridge*, 2009, *Angrist – Pischke*, 2009, *Harrison – List*, 2004, *Levitt – List*, 2009, *List*, 2011, *List – Rasul*, 2011).

Unvollständige Randomisierung

Die Aufteilung der betreuten Arbeitslosen auf Fallmanagement und Nicht-Fallmanagement anhand des Geburtsdatums ist an und für sich ein vielversprechender Randomisierungsansatz. Beim Personalpiloten für Erwachsene wurde mit diesem Zufallsmechanismus – an beiden Pilotstandorten (RGS Wien/Estepplatz und RGS Linz) – 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 (vgl. *Böheim – Eppel – Mahringer*, 2017A, 2017B, 2017C).

Im gegenständlichen Fall des "+10 Personalpiloten" war keine vollständige Randomisierung festzustellen. Zum Zeitpunkt des Eintritts in das Pilotprojekt bestanden zahlreiche systematische Unterschiede zwischen den beiden Gruppen in relevanten Merkmalen, die bei einem einfachen Mittelwertvergleich von Ergebniskennzahlen zu einer "Selektionsverzerrung" geführt hätten: Die gemessenen Unterschiede in Ergebnissen wie der anschließenden Arbeitsmarktintegration wären nicht (ausschließlich) auf das Fallmanagement, sondern (auch) auf Unterschiede in der Zusammensetzung der beiden Gruppen zurückzuführen gewesen.

Ein naheliegender Grund für die unvollständige Randomisierung liegt in der systematischen (nicht-zufälligen) Zuordnung aller Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten ohne Geburtsdatum bei Eintritt ins Sozialversicherungssystem zu Abteilung 3 (Kontrollgruppe). Sie ist aber offensichtlich nicht die einzige Ursache. Sonst ließe sich durch Ausschluss dieser Subgruppe das Problem beheben. Dies war jedoch nicht der Fall. Die Unterschiede waren vielfältig und nicht auf irgendeine andere Subgruppe zurückzuführen, die zur Behebung des Problems einfach ausgeschlossen werden hätte können.

Vielfältige systematische Unterschiede

Übersicht 2 zeigt einen Mittelwertvergleich ausgewählter Ausgangsmerkmale zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. In der Treatmentgruppe ist zum Beispiel der Anteil der Frauen (38,9% vs. 29,6%), der Inländerinnen und Inländer (27,5% vs. 19,4%), der Asylberechtigten (46,8% vs. 41,6%) und der Jugendlichen mit Pflichtschulabschluss (58,2% vs. 51,3%) deutlich höher und der Anteil der subsidiär Schutzberechtigten (14,2% vs. 29,9%) wesentlich niedriger als in der Kontrollgruppe.

Im Durchschnitt sind die Personen mit Fallmanagement vor deutlich längerer Zeit erstmals als (Mit-)Versicherte in Österreich aufgetreten (vor 3.480 im Vergleich zu 2.864 Tagen) bzw. auf dem österreichischen Arbeitsmarkt aktiv geworden (796 gegenüber 684 Tage) (vgl. Übersicht 12). Das ist vermutlich mit dem höheren Anteil an Inländerinnen und Inländern und dem geringeren Anteil an Personen mit Asylstatus verbunden, denn die Personen ohne Asylstatus waren in der Regel schon wesentlich länger (mit-)versichert oder auf dem Arbeitsmarkt aktiv als diejenigen mit Asylstatus.

Die betrachtete Grundgesamtheit an Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmern besteht insgesamt zu zwei Dritteln aus Personen mit Asylstatus (65,8%). Das ist also ein zentrales Kennzeichen der Zielgruppe des "+10 Personalpiloten". In der Treatmentgruppe waren 61,0%, in der Kontrollgruppe 71,5% der Personen asyl- oder subsidiär schutzberechtigt.

In der Treatmentgruppe waren im Vergleich zur Kontrollgruppe mehr asylberechtigte Frauen (18,5% vs. 13,4%), mehr Frauen ohne Asylstatus (18,1% vs. 13,9%) und auch mehr Männer ohne Asylstatus (20,9% vs. 14,6%). Demgegenüber waren in der Kontrollgruppe deutlich mehr Männer mit subsidiärem Schutz (12,0% vs. 27,6%).

Ein weiterer großer Unterschied zwischen den Gruppen: In der Treatmentgruppe bezog ein deutlich höherer Anteil nicht erst am Ende Pilotzugangsmonats, sondern bereits am Vormonatsende eine Mindestsicherung laut AMS (91,2% gegenüber 68,8%)¹⁶⁾. In insgesamt 65 von 126 Variablen – das sind gut 50% – unterscheiden sich die beiden Gruppen statistisch signifikant.

¹⁶⁾ Genau genommen bezog die Treatmentgruppe im Durchschnitt nicht erst am Stichtag Vormonatsende, sondern auch in den Monaten davor häufiger eine Mindestsicherung, bei einer ähnlich hohen Bezugsquote in der weiter zurück liegenden Vergangenheit (vor sieben oder zwölf Monaten), siehe Abbildung 6 im Anhang). Eine Erklärung könnte sein, dass unter anderem auch Kundinnen und Kunden, die Anfang November 2018 in Abteilung 1 und 2 betreut wurden und in den zwei Vorwochen die Zielgruppenkriterien erfüllten, dem Fallmanagement zugewiesen wurden.

Übersicht 2: Mittelwertvergleich ausgewählter Ausgangsmerkmale vor dem Matching

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	
In Jahren			
Alter	18,1	18,6	-0,4***
In %			
Frau	38,9	29,6	9,3***
Kein Ausbildungsabschluss	41,8	48,7	-6,9***
Mindestens Pflichtschulabschluss	58,2	51,3	6,9***
Österreichische Staatsangehörigkeit	27,5	19,4	8,1***
Asylberechtigt	46,8	41,6	5,2**
Subsidiär schutzberechtigt	14,2	29,9	-15,6***
Erwerbsstatus am Vormonatsende			
In Beschäftigung	14,3	8,6	5,7***
Arbeitslos (AL)	17,0	22,9	-5,9***
Sonstiger AMS-Vormerkstatus	15,0	12,2	2,8*
Erwerbsferne Position	6,3	14,9	-8,5***
Förderstatus am Vormonatsende			
In Basisqualifizierung	28,0	33,1	-5,0**
In beruflicher Orientierung	6,8	4,8	2,0*
Mindestsicherungsbezug laut AMS			
Vollbezug	47,8	35,6	12,2***
Teilbezug	43,4	33,2	10,2***
Kein Bezug	8,8	31,2	-22,4***
Letztes Einkommen			
Bis 1.000 €	21,3	16,9	4,4**
Über 1.000 €	5,8	10,9	-5,1***
In Tagen			
Bisherige Brutto-Geschäftsdauer	519,0	455,5	63,5***
AL-Tage während Geschäftsfall	63,2	74,5	-11,3**
LS-Tage während Geschäftsfall	116,7	72,5	44,3***
Erwerbshistorie: Tage in den letzten 5 Jahren			
Geförderte aktive USB am 2. Arbeitsmarkt	73,5	48,4	25,1***
Schulung (SC)	271,2	250,5	20,8*
Lehrstellensuche (LS)	172,8	98,1	74,7***
Sonstige AMS-Vormerkung	19,7	13,2	6,4***
In %			
Förderteilnahmen in den letzten 2 Jahren			
Aktive Arbeitssuche	12,4	6,5	5,9***
Berufliche Orientierung	47,0	39,4	7,5***
Fachliche Qualifizierung	13,4	7,8	5,6***
ÜBA-Lehrgang	14,1	9,5	4,7***
Anzahl			
AMS-Kontakte in den letzten 2 Jahren	7,1	5,8	1,3***
AMS-Vermittlungsvorschläge in den letzten 2 Jahren	3,3	4,1	-0,8**

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – Brutto-Geschäftsdauer: Zeitspanne vom Beginn des Geschäftsfalls bis zum Stichtag Ende des Pilotzugangsmontats, unter Berücksichtigung von Vormerkerunterbrechungen. Sonstige AMS-Vormerkung: z. B.: AS Arbeitssuchend, AF Frühzeitige Arbeitssuche, VM Vormerkung oder Sperre nach §10. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. Signifikanter Unterschied in 65 von 126 Variablen (52%).

Herstellung der Vergleichbarkeit mittels Kernel Matching

Für die systematischen Unterschiede in den Ausgangsmerkmalen ist mittels geeigneter empirischer Methoden zu kontrollieren, um ex post die Vergleichbarkeit der Gruppen herzustellen und eine kausale Interpretierbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Hierfür wurde ein sogenanntes "Kernel Matching" gewählt. Dabei handelt es sich um eine Form des Matchings (Zuordnung passender Nicht-Teilnehmerinnen und Nicht-Teilnehmern zu Teilnehmerinnen und Teilnehmern) zur Schätzung kausaler Effekte, bei dem ein gewichteter Durchschnitt aus (fast) allen (hinreichend vergleichbaren) Personen der Kontrollgruppe gebildet wird, um den kontrafaktischen Zustand ohne Eingriff (Fallmanagement) abzubilden (Caliendo – Kopeinig, 2008). Lediglich 42 Personen aus der Kontrollgruppe wurden nicht berücksichtigt, um die Ergebnisse nicht durch diese schlechten Matches zu verzerren¹⁷).

Die mit diesem Matching-Verfahren sichergestellte Ähnlichkeit der verglichenen Gruppen bezieht sich auf eine Fülle von Eigenschaften, die potenziell einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit eines Fallmanagements und auf Vermittlungsprozess bzw. Erwerbsintegration haben: (1) zahlreiche persönliche Merkmale, (2) bisherige Dauer des Geschäftsfalls und darin enthaltene Tage mit den Vormerkstatus "AL", "LS" bzw. "SC", (3) Zeit seit letztem Beschäftigungsverhältnis, Branche, Beruf und Verdienst im letzten Beschäftigungsverhältnis, (4) detaillierte fünfjährige Erwerbshistorie (Summe der Tage in unterschiedlichen Erwerbszuständen), (5) Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung, (6) Förderteilnahmen, (7) AMS-Kontakte und Vermittlungsvorschläge (jeweils in den letzten zwei Jahren), sowie (8) aktueller Erwerbstatus, Förderstatus, AIV- und Mindestsicherungs-Leistungsbezug (nach AMS und Stadt Wien).

Die meisten Merkmale (Vorkarriere und aktueller Erwerbs-, Förder- und Leistungsbezugsstatus) wurden am Ende des Vormonats, also unmittelbar vor dem Monat des Pilotzugangs, gemessen. Nur für persönliche Charakteristika und bisherige Geschäftsfalldauer war zwecks Konsistenz der Status am Ende des Pilotzugangsmonats heranzuziehen, da Jugendliche mit Geschäftsfall und Erfüllung der Zielgruppenkriterien zu diesem Stichtag betrachtet wurden.

¹⁷) Zu Vergleichszwecken zeigt Übersicht 17 im Anhang ausgewählte Ergebnisse, wenn Unterschiede in Ausgangsmerkmalen der beiden Gruppen gar nicht bzw. mittels einfacher Regressionen ("Methode der kleinsten Quadrate", OLS) bereinigt werden. Die Korrektur macht zumindest im Detail durchaus einen Unterschied. Ob sie mittels OLS oder Matching erfolgt, ist weniger entscheidend.

Variablen zur Kontrolle für Ausgangsunterschiede

Gemessen am Ende des Pilotzugsmonats:

- Persönliche Charakteristika: Geschlecht, Alter, Ausbildung, Familienstand, Elternschaft, Wiedereinsteigerin bzw. Wiedereinsteiger, gesundheitliche Einschränkung, Nationalität, Einbürgerung, Asylstatus, Deutschkenntnisse
- bisherige Geschäftsfalldauer mit "AL"/"LS"/"SC"-Tagen

Gemessen am Ende des Vormonats:

- Erwerbsstatus
- Förderstatus
- AIV-Leistungsbezug (Art und Höhe der Leistung)
- Mindestsicherungsbezug laut AMS (Voll- vs. Teilbezug aus Sicht des AMS, d. h. ohne bzw. mit existenzsichernder AIVG-Leistung)
- WMS-Bezug laut Stadt Wien (Voll- vs. Teilbezug, allein- vs. nicht alleinunterstützt)
- Detaillierte fünfjährige Erwerbshistorie: Tage in unterschiedlichen Erwerbszuständen in den letzten ein, zwei bzw. fünf Jahren
- Letztes Beschäftigungsverhältnis (Distanz, Branche, Beruf, Verdienst)
- Krankengeldbezüge während Arbeitslosigkeit in letzten zwei Jahren
- Förderteilnahmen in letzten zwei Jahren
- Kontakte und Vermittlungsvorschläge in letzten zwei Jahren

Qualität des Matching

Infolge der vielfältigen, teils großen Ausgangsunterschiede gelang kein perfektes, aber ein ausreichend gutes Matching. Das ergaben sogenannte "Balancing tests" auf verbleibende Mittelwertunterschiede (siehe Übersicht 18 im Anhang)¹⁸⁾. Die beiden Gruppen unterschieden sich nach dem Matching nur noch in vier von 110 Merkmalen signifikant (für einen Mittelwertvergleich ausgewählter Ausgangsmerkmale nach dem Matching siehe Übersicht 3)¹⁹⁾.

¹⁸⁾ Der Median der absoluten standardisierten Abweichungen zwischen Treatmentgruppe und zugematchter Kontrollgruppe, nach *Rosenbaum – Rubin* (1983) ermittelt, war in der Hauptvariante 2,6% nach dem Matching. T-Tests zufolge verblieben insgesamt keine und im Einzelnen nur bei vier von 110 Kontrollvariablen signifikante Unterschiede in den Mittelwerten zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Das Pseudo-R² der Logit-Schätzung des Propensity Scores für die gematchten Grundgesamtheiten war 0,040.

¹⁹⁾ Die Darstellung der Matching-Qualität bezieht sich auf die Haupt-Schätzung für die große Mehrzahl der betrachteten Ergebniskennzahlen. Für die Ergebniskennzahlen, die nicht für die gesamte Grundgesamtheit betrachtet werden können, braucht es separate Schätzungen. So konnten der durchschnittliche Monatsverdienst nur für die Personen mit Beschäftigung in der jeweiligen Periode und die Kontakte und Vermittlungsvorschläge in Relation zur Arbeitslosigkeit sowie das Kontaktintervall nur für diejenigen mit Arbeitslosigkeit im betrachteten Jahr untersucht werden. Bei diesen anderen Schätzungen war die Matching-Qualität noch besser, da durch die Einschränkungen die Grundgesamtheit von vornherein homogener wird. Übersicht 18 im Anhang zeigt die Matching-Qualität anhand einiger, in der wissenschaftlichen Literatur gängiger Indikatoren.

Übersicht 3: **Ausreichende Ähnlichkeit von Treatment- und Kontrollgruppe nach dem Matching**

Mittelwertvergleich ausgewählter Ausgangsmerkmale nach dem Matching

	Treatmentgruppe Mit Fallmanagement	Kontrollgruppe Ohne Fallmanagement	Differenz
Frau	38,7	38,1	0,7
Alter	18,2	18,2	0,0
Mindestens Pflichtschulabschluss	57,6	59,0	-1,4
Österreichische Staatsangehörigkeit	26,2	26,3	-0,1
Asylberechtigt	47,9	47,9	0,0
Subsidiär schutzberechtigt	14,9	16,1	-1,3
Status am Vormonatseende			
Arbeitslos	16,8	15,9	0,9
Lehrstellensuchend	19,9	19,9	0,0
Schulung	49,4	46,0	3,4
Mindestsicherungs-Vollbezug laut AMS	47,6	44,3	3,3
Mindestsicherungs-Teilbezug laut AMS	43,2	46,4	-3,2
ALG-Bezug	3,0	2,9	0,1
NH-Bezug	5,2	3,3	1,9 **
Erwerbshistorie: Tage in den letzten 5 Jahren			
Aktive ungeforderte USB	21,2	21,1	0,1
Arbeitslosigkeit	79,7	80,7	-1,0
Schulung	273,7	280,9	-7,3
Lehrstellensuche	164,3	156,6	7,7
AMS-Kontakte in letzten 2 Jahren	6,9	6,8	0,1

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSU und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau. (Schwach) signifikanter Unterschied in vier von 110 Variablen (3%).

Schematische Darstellung der Auswertungslogik

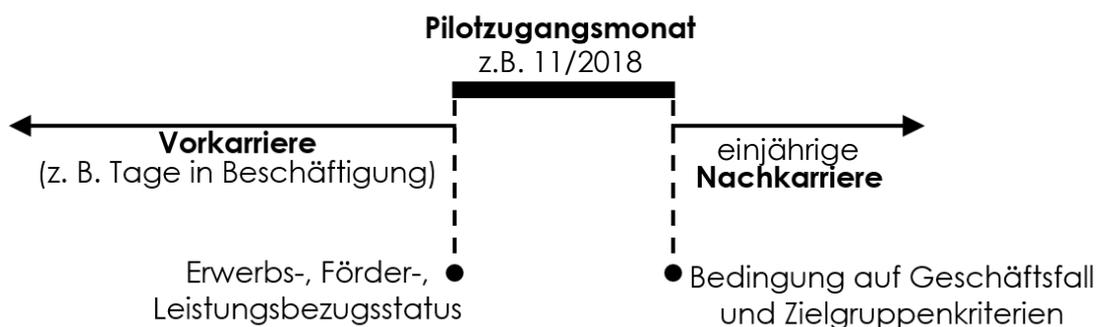
Um die durchschnittlichen Effekte des Fallmanagements zu ermitteln, wurden zahlreiche Ergebniskennzahlen zwischen Treatment- und zugematchter Kontrollgruppe verglichen.

Abbildung 1 zeigt zusammenfassend schematisch die gewählte Auswertungslogik:

- Jede Person fließt einmal, mit dem Monat ihres Pilotzugangs, in die Evaluierung ein.
- Mittels Matching werden Ausgangsunterschiede korrigiert.
- Vorkarriere und gegenwärtiger Erwerbs-, Förder- und Leistungsbezugsstatus werden am Tag vor dem betrachteten Pilotzugangsmonat gemessen, Personenmerkmale und bisherige Geschäftsfalldauer an dessen Ende.
- Alle Personen aus der Grundgesamtheit hatten per Definition am Ende des Pilotzugangsmonats (noch) einen aufrechten Geschäftsfall und erfüllten die Zielgruppenkriterien (Alter 15 bis 21 Jahre, BMS-Voll oder -Teilbezug, kein Abschluss oder Pflichtschule und bereits über drei Monate arbeitslos vorgemerkt oder auf Lehrstellensuche).
- Die Ergebniskennzahlen werden in dem einjährigen Beobachtungszeitraum nach dem Pilotzugangsmonat verglichen.

In den meisten Fällen handelte es sich beim Pilotzugangsmontat um November 2018. In diesem Fall wurde die "Vorkarriere" am Stichtag 31.10.2018 gemessen. Alle betrachteten Jugendlichen hatten am 30.11.2018 (noch) einen aufrechten Geschäftsfall und erfüllten die Zielgruppenkriterien. Es wurde für die bisherige Geschäftsdauer und für zahlreiche Personenmerkmale an diesem Tag kontrolliert. Die betrachtete "Nachkarriere", in der diverse Ergebniskennzahlen verglichen werden, erstreckte sich vom 1.12.2018 bis 30.11.2019.

Abbildung 1: **Schematische Darstellung der Auswertungslogik**



Q: WIFO-Darstellung.

Der Personalpilot lief bis Ende März 2020, sodass alle betrachteten Zielgruppenpersonen potenziell über die gesamte Einjahresperiode im Fallmanagement sein konnten.

4. Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden zunächst die Effekte auf den Beratungs- und Vermittlungsprozess, anschließend die Effekte auf die Erwerbsintegration, zuletzt fiskalische Effekte dargestellt. Die Darstellung der Befunde folgt einem einheitlichen Muster: Es wird jeweils das durchschnittliche Ergebnis der Treatmentgruppe (Personen mit Fallmanagement) und der Kontrollgruppe (vergleichbare Personen ohne Fallmanagement) dargestellt (zum Beispiel die durchschnittliche Zahl der Beschäftigungstage). Der durchschnittliche Effekt des Fallmanagements auf die erfassten Personen (ATT: average treatment effect on the treated) entspricht der Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe²⁰). Der Vergleich zwischen diesen beiden Gruppen zeigt damit die hypothetische Situation auf, wie es den Personen mit Fallmanagement ohne diese Maßnahme ergangen wäre.

In den Übersichten sind der absolute und der relative Unterschied (in %) zwischen Treatment- und Kontrollgruppe angegeben sowie zusätzlich dessen statistische Signifikanz. Bei mindestens einem Stern ist ein Effekt statistisch signifikant.

²⁰) Teilweise gibt es bei den Ergebnissen Rundungsdifferenzen.

4.1 Effekte auf Beratungs- und Vermittlungsprozess

Die Personalaufstockung in den Abteilungen 1 und 2 hatte zielgemäß eine signifikante Intensivierung der Betreuung zur Folge²¹⁾; diese ging mit einer deutlichen Steigerung der Vermittlungsaktivitäten einher. Sie führte zu mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Maßnahmenzuweisungen und tatsächlichen Förderteilnahmen, sowie auch zu häufigeren Sanktionen in der Form von Sperren des Leistungsbezugs aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen.

Mehr Kontakte zwischen Beraterinnen und Beratern und Arbeitslosen

Die Betreuungsintensivierung, Kern des eingerichteten Fallmanagements, ist klar an häufigeren Kontakten zwischen AMS-Beraterinnen und -beratern und arbeitslosen Kundinnen und Kunden ablesbar (vgl. Übersicht 4):

- Bei einem ähnlichen Personenanteil mit mindestens einem Kontakt (gut 80%) stieg die durchschnittliche Zahl der Kontakte im betrachteten Jahr, insgesamt um knapp 50% von 4,0 auf 5,9 (+1,9 Kontakte, +48,0%).
- Das Kontaktintervall verringerte sich, wenn alle Tage der registrierten Arbeitslosigkeit oder Lehrstellensuche herangezogen werden, im Schnitt um ein gutes Drittel von rund 31 auf 19 Tage (-11,6 Tage bzw. -37,6%), d. h. im Durchschnitt hatten die Personen aus der Treatmentgruppe alle knapp drei Wochen statt einmal im Monat einen persönlichen Kontakt.

In den Berechnungen wurde pro Tag nur ein Kontakt gezählt. Neben persönlichen Vorsprachen ist auch Online-Betreuung enthalten. Welche Kontaktarten herangezogen werden, orientiert sich an den im AMS üblichen Auswertungen²²⁾. Eine signifikante Steigerung der Kontakte zwischen Beraterinnen und Beratern und Arbeitslosen zeigte sich jedoch unabhängig von der konkreten Berechnungsweise (siehe Übersicht 13 im Anhang)²³⁾.

Angesichts einer Verringerung des Kontaktintervalls auf knapp drei statt der angestrebten zwei Wochen dürfte die Betreuungsintensivierung nicht ganz so stark ausgefallen sein wie geplant.

²¹⁾ Eine vom AMS durchgeführte, freiwillige, anonyme "After Sales"-Befragung seiner Kundinnen und Kunden in der Zeit zwischen 4.10.2018 und 31.10.2019 via Tablet (597 Teilnehmerinnen und Teilnehmer) ergab eine hohe Zufriedenheit mit der intensivierten Erstberatung: 84,1% der Befragten gaben an, dass ihre Erwartungen erfüllt, 8,7%, dass ihre Erwartungen sogar übertroffen wurden. 90,8% meldeten zurück, dass ausreichend Zeit war (für 3,5% war zu viel, für 2,5% zu wenig Zeit). 84,3% gaben an, dass ihre Situation ausreichend verstanden wurde, 11,6%, dass sie sogar mehr verstanden wurde als erwartet, nur 1,2%, dass "weniger als erwartet".

²²⁾ In der Hauptvariante wurden, in Anlehnung an die AMS-Geschäftsfalltabelle "PST_GF_INT", alle Kontakte mit Kontaktaktion "P" (Planung) oder "N" (Aktualisierung) berücksichtigt, sofern es sich nicht um die Kontaktart "W" (Wiedervorlage) handelte. Die Kontaktart "O" (Online-Betreuung ohne persönliche Vorsprache) ist enthalten. Pro Tag wurde nur ein Kontakt gezählt. Die durchschnittliche Zahl der Kontakte enthält Personen mit null Kontakten. Für das Kontaktintervall konnten per Definition nur Personen mit mindestens einem Tag Arbeitslosigkeit bzw. Lehrstellensuche berücksichtigt werden.

²³⁾ Übersicht 13 im Anhang zeigt die Häufigkeit von Kontakten, wenn nicht nur die ausgewählten Kontaktarten, sondern sämtliche Kontakte berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird das Kontaktintervall nicht nur auf die Tage der registrierten Arbeitslosigkeit und Lehrstellensuche, sondern auch auf die Tage in Schulung bezogen. Der Einbezug von Schultagen verzerrt jedoch insofern das Bild, als die Personen aus der Treatmentgruppe in Folge der Betreuungsintensivierung signifikant mehr in Schulung waren. In diesen Phasen haben AMS-Beraterinnen und Berater und arbeitslose Kundinnen und Kunden typischerweise seltener Kontakt.

Allerdings kann etwa aufgrund von Krankheiten oder – teils mehrwöchiger – Wartezeiten auf einen Kurseinstieg rasch einige Zeit vergehen, bis wieder ein Termin stattfinden kann bzw. sinnvoll ist. Dies treibt das Kontaktintervall in die Höhe. Hinzu kommt, dass die konkrete Vorgabe an die Beraterinnen und Berater war, den Erstkontakt innerhalb von zwei Wochen anzusetzen. Die Häufigkeit der weiteren Kontakte sollte nach individuellem Bedarf festgelegt werden.

Übersicht 4: Ø Effekte des Fallmanagements auf Kontakte, Vermittlungsvorschläge und Sanktionen

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	Anteil in % / Veränderung in Prozentpunkten		Absolut	Relativ
Kontakte				
Mind. 1 Kontakt	83,7	82,2	1,5	1,8
Zahl der Kontakte	5,9	4,0	1,9	48 ***
Kontaktintervall (mit AL/LS-Tagen)	19,3	30,9	-11,6	-37,6 ***
Vermittlungsvorschläge				
Mind. 1 Vermittlungsvorschlag	53,6	46,3	7,3	15,8 *
Zahl der VV	4,0	2,6	1,4	53,7 ***
AMS-Sanktionen				
Mind. 1 AMS-Sanktion	7,1	6,6	0,4	6,1
§ 9/10	2,9	2,7	0,2	7,4
§ 49	6,2	4,7	1,5	31,9 *
Sanktionsrelevantes Verhalten				
Mind. 1 dokumentierter sanktionsrelevanter Tatbestand	19,9	21,1	-1,2	-5,7
§ 9/10	17,8	19,7	-2,0	-9,9
§ 49	6,8	5,1	1,7	33,8 *

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Kontakte: nur Kontaktaktion P (Planung) oder N (Aktualisierung); ohne Kontaktart W (Wiedervorlage), mit Kontaktart O (Online-Betreuung ohne persönliche Vorsprache). Nur ein Kontakt pro Tag. Ø Zahl der Kontakte und Vermittlungsvorschläge: inkl. Personen mit 0. §9-Sanktionen: Arbeitsunwilligkeit (kommt nie vor). §10-Sanktionen: Vereitelung einer Arbeitsaufnahme, Schulungsteilnahme oder Eigeninitiative. §49-Sanktionen: Kontrollmeldeversäumnis. Sanktionsrelevantes Verhalten: Textdokumentation eines sanktionsrelevanten Sachverhalts bei Personen ohne ALV-Leistungsbezug. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Mehr Vermittlungsvorschläge

Die Intensivierung der Betreuung ging mit einer Zunahme der Vermittlungsvorschläge einher (vgl. Übersicht 4):

- Der Anteil der Kundinnen und Kunden, die in dem betrachteten Jahr mindestens einen Vermittlungsvorschlag vom AMS erhielten, erhöhte sich infolge der Personalaufstockung um rund +16% von 46,3% auf 53,6% (+7,3 Prozentpunkte bzw. +15,8%).
- Die durchschnittliche Zahl der Vermittlungsvorschläge stieg, unter Berücksichtigung der Personen ohne einen einzigen Vorschlag, um über +50% von 2,6 auf 4,0 Vorschläge (+1,4 Vermittlungsvorschläge bzw. +53,7%).

Wie bei der Zahl der Kontakte sind für die Steigerungen keine unterschiedlichen Arbeitslosigkeitsdauern verantwortlich: Auch die durchschnittliche Zahl der Vermittlungsvorschläge pro Tag der registrierten Arbeitslosigkeit oder Lehrstellensuche erhöhte sich signifikant.

Die im Durchschnitt häufigeren Vermittlungsvorschläge sind kein Widerspruch zu dem Teilziel, junge Arbeitslose vermehrt zuerst auszubilden statt sie rasch in "Hilfsjobs" zu vermitteln, da je nach individueller Situation unterschiedliche Akzente gesetzt wurden. Offensichtlich wurde ein Teil der Kundinnen und Kunden weiterhin, und zwar nun mittels einer größeren Zahl an Bewerbungsvorschlägen, in Richtung einer Arbeitsaufnahme unterstützt.

Häufigere Sanktionen wegen Kontrollmeldeversäumnissen

Mit mehr Personal ist nicht nur mehr Zeit für Unterstützung, sondern auch für die Kontrolle der betreuten Kundinnen und Kunden vorhanden. Wenn mehr Kontrolltermine vereinbart werden, kann es häufiger zu Versäumnissen in der Form kommen, dass Termine (ohne triftigen Grund) nicht wahrgenommen werden. Beide Aspekte sind mögliche Erklärungen dafür, weshalb infolge der Personalaufstockung häufiger Sanktionen in der Form von Sperren des Leistungsbezuges aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen verhängt wurden (vgl. Übersicht 4):

- In dem betrachteten Jahr erhielten 6,2% der Personen aus der Treatmentgruppe eine Leistungssperre aufgrund eines Kontrollmeldeversäumnisses nach § 49, im Vergleich zu 4,7% in der Kontrollgruppe. Das entspricht einer Steigerung um +1,5 Prozentpunkte bzw. +31,9%.
- Werden auch Sanktionen aufgrund der Ablehnung einer Arbeitsaufnahme, Schulungsmaßnahme oder fehlender Eigeninitiative (nach § 10) und aufgrund von gänzlicher Arbeitsunwilligkeit (nach § 9) berücksichtigt, ist der Unterschied nicht statistisch signifikant, da sich die Gruppen in der Häufigkeit dieser Sanktionsarten ähneln.
- Im Einklang mit den häufigeren vom AMS verhängten AMS-Sanktionen ist für die Personen aus der Treatmentgruppe in den AMS-Daten häufiger ein sanktionsrelevantes Verhalten in Zusammenhang mit einer Kontrollmeldeversäumnis dokumentiert. Eine solche Dokumentation erfolgt für Personen ohne Bezug einer Leistung aus der Arbeitslosenversicherung. Für sie gibt es ein Verfahren, das jenem bei Sanktionen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG) ähnelt²⁴⁾. Für 6,8% der Personen aus der Treatmentgruppe war im Einjahres-

²⁴⁾ Für Personen, die keine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, aber Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe, gibt es ein Verfahren ähnlich jenem bei Sanktionen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG), obwohl mangels Bezugs keine Sanktion in der Form einer Sperre der ALV-Leistung verhängt werden kann. AMS-Beraterinnen und -berater müssen einen Sachverhalt wie die Verweigerung einer zumutbaren Stelle oder die Nichteinhaltung eines Kontrolltermins dokumentieren. Damit wird ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Nach Abschluss des Verfahrens wird dokumentiert, ob ein Grund für eine Sanktion vorliegt oder nicht. Versäumnisse können zu einer Vormerkunterbrechung führen. Die Dokumentation eines sanktionsrelevanten Sachverhalts bei Mindestsicherungsbeziehenden ist insbesondere für die Bezirksverwaltungsbehörden gedacht.

Zwecks Auswertung wurden aus den vielfältigen Texteinträgen in der AMS-Tabelle "eams_alvdbdok_bas" (mit Erst-, Bearbeitungsdatum und Text) zunächst alle Einträge herausgefiltert und kategorisiert, die § 9, 10 und/oder 11 enthalten. Ergänzt und § 10 zugeordnet wurden Texteinträge mit "Verweigerung / Vereitelung einer Arbeitsaufnahme". Nicht berücksichtigt wurden die Informationen zu einem Nichterscheinen und Einträge mit "Kurs unentschuldig". Ebenfalls

zeitraum mindestens ein Texteintrag zu finden, der auf einen sanktionsrelevanten Tatbestand im Zusammenhang mit einem Kontrollmeldeversäumnis hindeutete. Damit war der Anteil um etwa ein Drittel (+33,8%) höher als in der Kontrollgruppe (5,1%, +1,7 Prozentpunkte).

Mehr Zugänge in Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen

Die Auswirkungen des Fallmanagements auf die Häufigkeit von Förderungen wurden anhand mehrerer Indikatoren untersucht:

1. der Zuweisungen zu Förderungen (Personenanteil mit mindestens einer Zuweisung),
2. der Zugänge in Förderungen (Personenanteil mit mindestens einem Förderzugang und Zahl der Zugänge) und
3. der Förderteilnahmen im Einjahreszeitraum (Personenanteil mit mindestens einem Fördertag und Zahl der Fördertage).

Eine Zuweisung führt nicht zwangsläufig zu einem tatsächlichen Zugang. Der Unterschied zwischen einem Zugang und einer Teilnahme liegt darin, dass eine Teilnahme bereits vor dem betrachteten Jahr und vor dem Fallmanagement begonnen haben kann. Die Zugänge sind daher noch aussagekräftiger. Um den Bericht nicht zu überfrachten, ist der Haupttext auf eine Übersicht zum Personenanteil mit mindestens einer Zuweisung beschränkt und der Text darauf fokussiert. Alle weiteren Auswertungen finden sich im Anhang.

Ungeachtet gewisser Unterschiede im Detail ergeben die verschiedenen Indikatoren ein konsistentes Bild: Die Intensivierung der Betreuung im Zuge des Fallmanagements führte zu vermehrten Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen.

Im Hinblick auf die einzelnen betrachteten Ergebnisindikatoren lässt sich Folgendes beobachten:

- Das höhere Aktivitätsniveau seitens der AMS-Betreuung zeigt sich an einer signifikanten Steigerung der Zuweisungen zu Fördermaßnahmen (vgl. Übersicht 14 im Anhang): Im Jahr nach Pilotzugang wurden 81,6% der Personen aus der Treatmentgruppe mindestens einer Förderung zugewiesen. Das bedeutet eine Zunahme um +4,6 Prozentpunkte bzw. +6,0% gegenüber der Kontrollgruppe (77,0%). Signifikante Erhöhungen sind bei Zuweisungen für Informationsmaßnahmen (65,7% vs. 59,9%, +5,8 Prozentpunkte bzw. +9,7%), für Beschäftigungen am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP 8,1% vs. 4,9%, +3,3 Prozentpunkte bzw.

ausgeschlossen wurden alle Texteinträge, in denen "Krankenstand" vorkommt, da in diesen Fällen zu unklar war, ob tatsächlich ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde oder nicht. Das gleiche gilt für Texteinträge mit der Information, dass keine Prüfung erfolgt (z. B. "Keine §10 Prüfung -> KST mit AUM", "Keine §10 Prüfung aufgrund der Krise Corona"). Außerdem wurden Texteinträge mit "Nachsichtsprüfung" (z. B. "amtswegige Nachsicht §10 prüfen", "Tel mit JU wg Mail - Nachsichtsprüfung §10", "ACHTUNG - Falls Nachsicht §10 ab 05.12.19") ausgeschlossen, da in diesen Fällen die Sanktion wahrscheinlich bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hat.

Zunächst wurde zwischen Prüfungsverfahren und tatsächlichen Sperrungen unterschieden. Dabei wurden Texteinträge mit der Information, dass keine Sanktion erfolgt (z. B. "kein §10"), darunter Einträge mit der Information, dass wegen Nachsicht keine Sanktion erfolgt (z. B. "Nachsicht §10 wg. DV", "§10 vom 18.06.2019 -> NACHSICHT erteilt") als Prüfung gewertet. Mangels Trennschärfe wurde jedoch in der finalen Darstellung auf eine Unterscheidung verzichtet.

+67,3%), für Basisqualifizierungen (48,7% vs. 39,3%, +9,4 Prozentpunkte bzw. +23,9%) und zu Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (32,9% vs. 27,3%, +5,6 Prozentpunkte bzw. +20,5%) festzustellen.

- Mit 85,3% gegenüber 84,6% änderte sich der Anteil jener mit insgesamt mindestens einem tatsächlichen Maßnahmenzugang kaum (vgl. Übersicht 5). Allerdings kam es zu einem signifikanten Anstieg der Personen mit mindestens einem Zugang in einen Sozialökonomischen Betrieb (4,9% gegenüber 2,6%; +2,3 Prozentpunkte bzw. +88,5%). 45,8% der Personen aus der Treatmentgruppe begannen mindestens eine Basisqualifizierung, was einer Steigerung um ein Fünftel entspricht (Kontrollgruppe 38,1%; +7,7 Prozentpunkte bzw. +20,2%). Der Anteil mit Beginn einer Aus- und Weiterbildung erhöhte sich infolge der Betreuungsintensivierung um +1,5 Prozentpunkte bzw. +28,3% (Treatmentgruppe 6,7%, Kontrollgruppe 5,3%), der Anteil mit betrieblicher Lehrstellenförderung um 2,5 Prozentpunkte bzw. 59,5% (Treatmentgruppe +6,7%, Kontrollgruppe +4,2%).
- An der durchschnittlichen Zahl der Maßnahmenzugänge im Einjahreszeitraum werden die positiven Effekte teilweise noch stärker sichtbar als bei der obigen Anteilsbetrachtung (vgl. Übersicht 15 im Anhang): Sie sind in der Treatmentgruppe um signifikante +7% höher als in der Kontrollgruppe. Die Steigerung betrug bei SÖB +114,6%, GBP +120,0%, Basisqualifizierung +16,4%, Aus- und Weiterbildung +40,0%, LST +56,8% und IBA +32,9%.
- Zusätzlich nahmen Personen aus der Treatmentgruppe häufiger an einer Überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA) teil, ohne aber häufiger im betrachteten Zeitraum zuzugehen (vgl. Übersicht 16 im Anhang). Sie waren zu einem höheren Anteil bereits vorher in einer ÜBA²⁵). Bei beruflicher Orientierung ist es umgekehrt: Ohne Unterschied bei den Zugängen nahmen die Personen aus der Treatmentgruppe seltener an einer solchen Maßnahme teil, da sie zu Beginn der Betrachtungsperiode seltener bereits in BO waren.

Die Veränderungen bei der Basisqualifizierung stechen am meisten hervor, denn diese Art von Förderung spielt für die gesamte Zielgruppe die mit Abstand größte Rolle, und die Teilnahmen konnten trotz eines hohen Ausgangsniveaus deutlich (um ein Fünftel) gesteigert werden.

²⁵) Sie waren am Stichtag Vormonatsende, in den letzten ein, zwei und fünf Jahren deutlich häufiger in einer ÜBA. Für diese Unterschiede lässt sich auch mit dem statistischen Matching nicht vollständig kontrollieren.

Die Zielgruppe des Personalpiloten bestand aus Jugendlichen, die in ihrem laufenden Geschäftsfall bereits über drei Monate arbeitslos vorgemerkt oder lehrstellensuchend waren. Diese Abgrenzung schließt keineswegs aus, dass Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer unmittelbar vor Pilotzugang in einer Maßnahme wie einer ÜBA waren.

Übersicht 5: Ø Effekte des Fallmanagements auf die Zugänge in Arbeitsmarktförderungen
Anteil mit Förderzugang im 1. Jahr (in %)

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
			Absolut	Relativ
Gesamt	85,3	84,6	0,7	0,8
Beschäftigung	9,2	6,5	2,7	41,5 *
SÖB	4,9	2,6	2,3	88,5 *
Vorbereitung	4,5	2,3	2,2	95,7 *
Hauptmaßnahme	2,6	1,5	1,0	66,7
GBP	2,0	1,4	0,7	50,0
Vorbereitung	1,9	1,4	0,6	42,9
Hauptmaßnahme	1,2	0,1	1,1	1.100,0 **
SÖBÜ	1,9	1,8	0,1	5,6
Vorbereitung	1,9	1,8	0,1	5,6
Hauptmaßnahme	0,7	1,1	-0,3	-27,3
Qualifizierung	81,7	79,4	2,3	2,9
Berufliche Orientierung	27,9	28,4	-0,5	-1,8
Positiver Abschluss	25,6	25,5	0,1	0,4
Negativer Abschluss	2,7	4,2	-1,5	-35,7 *
Laufend/unklarer Abschluss	0,3	0,1	0,2	200,0
Basisqualifizierung	45,8	38,1	7,7	20,2 **
Positiver Abschluss	36,0	29,3	6,7	22,9 *
Negativer Abschluss	12,9	10,8	2,2	20,4
Laufend/unklarer Abschluss	2,0	2,3	-0,3	-13,0
Intendierter Pflichtschulabschluss	7,6	4,6	3,0	65,2 *
Pflichtschulabschluss positiv	5,9	4,1	1,8	43,9 *
Aus- und Weiterbildung	6,7	5,3	1,5	28,3 *
Positiver Abschluss	4,5	3,9	0,6	15,4
Negativer Abschluss	2,1	1,3	0,8	61,5
Laufend/unklarer Abschluss	0,4	0,1	0,3	300,0
Intendierter Lehrabschluss	0,9	0,5	0,3	60,0
Lehrabschluss positiv	0,5	0,3	0,3	100,0 *
LST	6,7	4,2	2,5	59,5 *
ÜBA	14,4	13,3	1,1	8,3
IBA	7,4	6,5	0,9	13,8
Unterstützung	40,4	42,6	-2,1	-4,9
BBE	39,9	42,3	-2,4	-5,7

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Ausgewählte, relevante Maßnahmenarten. Unterscheidung nach Art der Maßnahmenbeendigung: (1) positives Maßnahmenende: planmäßige Beendigung nach Ablauf der vereinbarten Zeit und offensichtliche Erreichung des Maßnahmenziels; (2) negativer Abschluss: Maßnahmenabbruch und/oder negatives Maßnahmenende (offensichtlich keine Erreichung des Maßnahmenziels); (3) Maßnahme noch laufend/unklare Beendigungsart. Die Summe kann größer als 100% sein, da ein Teil der Personen in mehr als eine Maßnahme – mit unterschiedlicher Abschlussart – zugeht. Unterscheidung nach intendiertem Bildungsabschluss: bei BQ Pflichtschulabschluss vs. Rest, bei AuW Lehrabschluss vs. Rest. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Häufigere Basisqualifizierung mit erfolgreichem Pflichtschulabschluss, aber in der Regel erst Vorbereitung auf Höherqualifizierung

Die begonnenen Förderungen der Basisqualifizierung und Aus- und Weiterbildung hatten insgesamt selten eine formale Höherqualifizierung als intendiertes Bildungsziel²⁶⁾. Noch seltener wurde eine solche Maßnahme bereits innerhalb der kurzen Periode von einem Jahr abgeschlossen. Trotzdem lassen sich diesbezüglich signifikante Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nachweisen. Die Anteile der Zielgruppenpersonen mit erfolgreicher Beendigung einer Basisqualifizierung mit Pflichtschulabschluss und einer Aus- und Weiterbildung mit Lehrabschluss stiegen infolge der Einführung des Fallmanagements (vgl. Übersicht 5):

- 7,6% der Personen aus der Treatmentgruppe begannen eine Basisqualifizierung mit intendiertem Pflichtschulabschluss – um +3,0 Prozentpunkte bzw. +65,2% mehr als in der Kontrollgruppe (4,6%).
- 5,9% begannen eine Basisqualifizierung mit intendiertem Pflichtschulabschluss und beendeten die Maßnahme auch bereits mit positivem Abschluss – um +1,8 Prozentpunkte bzw. +43,9% mehr als in der Kontrollgruppe (4,1%).
- Lediglich 0,9% der Personen aus der Treatmentgruppe begannen eine Aus- und Weiterbildung mit intendiertem Lehrabschluss. Trotz dieses geringen Niveaus ist der Anteil signifikant höher als in der Kontrollgruppe (0,5%) – um +0,3 Prozentpunkte bzw. +60,0%.
- 0,5% begannen eine Aus- und Weiterbildung mit intendiertem Lehrabschluss und beendeten diese Maßnahme bereits mit positivem Abschluss – um +0,3 Prozentpunkte bzw. +100,0% mehr als in der Kontrollgruppe (0,3%).

In der Regel hatte eine Basisqualifizierung (noch) keinen Pflichtschulabschluss als Ziel, sondern diente, wenn überhaupt, erst der Vorbereitung auf eine Höherqualifizierung. Dies legt nicht nur die in den AMS-Daten erfasste Abschlussart, sondern auch eine Auswertung der Maßnahmenbezeichnungen nahe:

- Von allen Förderungen der Basisqualifizierung, die die Personen aus der Treatmentgruppe in dem betrachteten Jahr begannen, entfielen 51,1% auf Basisbildung ("Blickpunkt Ausbildung" (BFI), "BAZ Lernwerkstatt Basisbildung", Basisbildung VHS, "Interspace", Jugendcollege AMS Wien und Jugendcollege StartWien) und 23,7% auf Deutsch und Alphabetisierung.
- Nur 16,2% dienten der Vorbereitung auf einen Pflichtschulabschluss (hauptsächlich Brückenkurse und Pflichtschulabschlusskurse VHS, zusätzlich z. B. "WUK m.power"-Pflichtschulabschlusskurs und "JuBiTa Jugend-Bildung-Talente") und 2,8% der Vorbereitung auf eine Lehre ("JAWA next" und "Bildungswege").

²⁶⁾ Erhoben werden im AMS als intendierter Bildungsabschluss Besuchsbestätigung, Teilnahmebestätigung, Trägerzeugnis, Befähigungsnachweis, Führerschein/Lenkerberechtigung, Pflichtschulabschluss, Lehrabschluss, sonstiger schulgesetzlicher Abschluss, Normprüfung und kommissionelle Prüfung.

Bei ÜBA und IBA ließe sich prinzipiell zwischen (1) bestandener Lehrabschlussprüfung, (2) Lehrvertrag HV oder WKÖ und (3) sonstigen Fällen unterscheiden. Auf eine diesbezügliche Darstellung wird jedoch verzichtet, da nur selten bereits innerhalb des betrachteten Jahres solche Lehrabschlüsse erfolgten.

- Die restlichen 6,2% entfielen auf eine fachliche Qualifizierung oder die Schaffung von Anschlussperspektiven nach einem Pflichtschulabschluss (hauptsächlich ECDL, gefolgt von Englisch).

Höhere Wahrscheinlichkeit eines positiven Abschlusses einer Basisqualifizierung

Wenn Personen aus der Treatmentgruppe in dem betrachteten Jahr eine Basisqualifizierung begannen, dann schlossen sie die Maßnahme mit einer um rund 11% höheren Wahrscheinlichkeit innerhalb dieses Zeitraums positiv ab, d. h. sie beendeten sie plangemäß, nach Ablauf der vereinbarten Zeit bzw. mit Erreichung des Maßnahmenziels. In der Treatmentgruppe beendeten 81,7%, in der Kontrollgruppe 73,4% eine begonnene Maßnahme positiv in diesem Sinn (+8,3 Prozentpunkte bzw. +11,3%)²⁷⁾.

Nach einem Jahr häufiger noch in einer Förderung

Ein Jahr später befanden sich rund 55% der Personen mit Fallmanagement in einer Fördermaßnahme (vgl. Übersicht 6), signifikant mehr als in der Kontrollgruppe (45,3%). Die Steigerung beläuft sich auf mehr als ein Fünftel (22,1%). Ein jeweils höherer Anteil war in Basisqualifizierung, Aus- und Weiterbildung, betrieblicher Lehrstellenförderung (LST), Integrativer Berufsausbildung (IBA) und in geförderter Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt (SÖB/GBP), ein geringerer in Beruflicher Orientierung (BO). Das ist für die Interpretation der Effekte auf die Erwerbsintegration relevant, denn während ihrer Teilnahme an den meisten Fördermaßnahmen sind die Betroffenen dem regulären Arbeitsmarkt entzogen ("Lock-in-Effekt"): Eine verringerte Integration in ungeforderte Beschäftigung kann zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein, dass die Personen aus der Treatmentgruppe zu einem höheren Anteil (noch) in einer Maßnahme waren.

²⁷⁾ Diese Auswertung ist in keiner Übersicht dargestellt. Bei beruflicher Orientierung war kein signifikanter Unterschied in der Wahrscheinlichkeit eines positiven Abschlusses festzustellen (Treatmentgruppe 92,5%, Kontrollgruppe 90,7%). Bei anderen Maßnahmenarten (Aus- und Weiterbildung, ÜBA und IBA) war eine Auswertung mangels ausreichender Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht möglich.

Übersicht 6: Ø Effekte des Fallmanagements auf Förderstatus nach 1 Jahr

Anteil mit laufender Förderung am Stichtag nach 1 Jahr (in %)

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
			Absolut	Relativ
Gesamt	55,3	45,3	10,0	22,1 **
SÖB	2,4	0,4	2,0	500,0 **
GBP	0,6	0,1	0,6	600,0 *
Berufliche Orientierung	2,0	3,5	-1,4	-40,0 *
Basisqualifizierung	20,6	17,5	3,1	17,7 *
Aus- und Weiterbildung	2,7	0,3	2,3	766,7 **
LST	5,6	2,1	3,5	166,7 **
ÜBA	10,2	9,5	0,6	6,3
IBA	5,8	3,4	2,4	70,6 *
BBE	15,4	15,0	0,4	2,7

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

4.2 Effekte auf die Erwerbsintegration

Die Auswirkungen des Fallmanagements auf die Erwerbsintegration werden anhand folgender Indikatoren beleuchtet: (1) der durchschnittlichen Zahl der Tage, die die Jugendlichen in Summe im Jahr nach Pilotzugang in unterschiedlichen Erwerbszuständen verbrachten (Übersicht 7), (2) der Erwerbssituation ein Jahr nach dem Pilotzugang (Übersicht 8), (3) der Abgänge aus der laufenden Episode der Arbeitslosigkeit (Übersicht 9), sowie (4) der Bezüge von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe (Übersicht 10).

Da ein Teil der Zielsetzung war, junge Menschen vermehrt in eine Lehre oder andere Ausbildung zu bringen, gilt das Hauptaugenmerk einer Unterscheidung zwischen Lehrverhältnissen und sonstigen Beschäftigungsverhältnissen. Darüber hinaus sind Veränderungen bei Schulungen besonders relevant²⁸⁾.

Bei der Lehre handelt es sich de facto um eine Ausbildung. Es ist jedoch gängige Praxis, Lehrverhältnisse als eine Form der unselbständigen Beschäftigung aufzufassen. In diesem Sinn wird der Effekt auf die Beschäftigung insgesamt unter Berücksichtigung von Lehr- und Beschäftigungsverhältnissen ausgewiesen.

²⁸⁾ Zusätzlich ist ein Teil der erwerbsinaktiven Personen in Vollzeitausbildung; der Anteil ist aber so gering, dass er nicht extra ausgewiesen wurde.

Häufigere Aus- und Weiterbildung, seltenere Beschäftigung als Arbeiterinnen und Arbeiter

Aus den gemessenen Effekten auf die Erwerbsintegration lässt sich schließen, dass das mit dem "+10 Personalpilot" verfolgte Teilziel erreicht wurde, die betreuten, geringqualifizierten Jugendlichen vermehrt zu einer Aus- und Weiterbildung zu bewegen, statt sie rasch in irgendeinen "Hilfsjob" zu vermitteln: Als Konsequenz des Fallmanagements waren die Jugendlichen im Jahr nach dem Pilotzugang häufiger in einer Lehre und in AMS-Schulungen – vor allem Basisqualifizierung, aber auch Aus- und Weiterbildung. Gleichzeitig waren sie seltener in (sonstigen) Beschäftigungsverhältnissen (keine Lehre) als Arbeiterinnen und Arbeiter, also in "Hilfsjobs".

Dieses Ergebnis zeigt sich konsistent auf der Basis der unterschiedlichen Indikatoren:

- Die Personen aus der Treatmentgruppe verbrachten 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%). Sie waren im Schnitt 116,9 statt 98,1 Tage in Schulung. Das entspricht einer Steigerung um +18,8 Tage bzw. +19,1%. Umgekehrt verbrachten sie im Durchschnitt 27,8 statt 37,7 Tage, also um –10,0 Tage bzw. –26,4% weniger in sonstigen Beschäftigungsverhältnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt (keine Lehre), und zwar 16,1 statt 26,1 Tage (–10,0 Tage bzw. –38,2%) als Arbeiterinnen und Arbeiter.
- Zum Stichtag nach einem Jahr befand sich rund ein Viertel der Personen aus der Treatmentgruppe (24,2%) in einer Lehre. Das ist ein um +5,1 Prozentpunkte bzw. über ein Viertel (+26,7%) höherer Anteil als in der Kontrollgruppe (19,1%). Insgesamt 12,3% der Treatmentgruppe standen in einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis (keine Lehre), nicht signifikant weniger als in der Kontrollgruppe (14,5%). Allerdings waren die Personen aus der Treatmentgruppe signifikant seltener als Arbeiterinnen oder Arbeiter auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt (Treatmentgruppe 7,1%, Kontrollgruppe 11,1%, Differenz von –4,0 Prozentpunkten bzw. –36,0%).
- Die Personen aus der Treatmentgruppe waren in dem betrachteten Jahr durchschnittlich 116,9 Tage und damit um +18,8 Tage bzw. +19,1% mehr in einer AMS-Schulung als die Kontrollgruppe (98,1 Tage). Zum Zeitpunkt nach einem Jahr befanden sich 27,1% von ihnen in einer AMS-Schulung. Das ist ein um +4,9 Prozentpunkte bzw. +22,2% höherer Anteil als in der Kontrollgruppe (22,1%).

Übersicht 7: Ø Effekt des Fallmanagements auf Tagessummen in verschiedenen Arbeitsmarktpositionen

Differenz zwischen TG und KG in Summe der im 1. Jahr in jew. Arbeitsmarktposition verbrachten Tage

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	In Tagen		Absolut in Tagen	Relativ in %
Beschäftigt	100,4	98,7	1,7	1,7
Unselbständig beschäftigt	100,1	96,8	3,3	3,4
Aktiv unselbständig beschäftigt	98,3	95,9	2,3	2,4
Lehrverhältnis	70,5	58,2	12,3	21,1 *
1. Arbeitsmarkt	13,9	9,6	4,3	44,6 *
Mit LST	9,7	4,8	4,9	101,8 *
Ohne LST	4,3	4,8	-0,6	-11,8
2. Arbeitsmarkt	56,6	48,6	8,0	16,4 *
ÜBA	36,9	27,9	9,0	32,2 *
IBA	19,7	20,7	-1,0	-4,8
Beschäftigungsverhältnis	27,8	37,7	-10,0	-26,4 *
1. Arbeitsmarkt	22,1	34,5	-12,4	-36,0 **
Arbeiter/innen	16,1	26,1	-10,0	-38,2 *
Angestellte	5,1	7,6	-2,5	-33,2
2. Arbeitsmarkt	5,7	3,2	2,5	76,3
SÖB	4,7	3,1	1,6	52,7
GBP	1,0	0,2	0,9	512,0 *
Selbständig	0,3	1,9	-1,6	-86,4 ***
Arbeitslos	49,8	54,2	-4,3	-8,0
Schulung	116,9	98,1	18,8	19,1 **
Lehrstellensuche	44,6	56,6	-12,0	-21,2 **
Sonstige AMS-Vormerkung	9,0	8,2	0,8	9,4
Erwerbsinaktiv	44,0	49,2	-5,2	-10,7

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Nicht geförderte USB: Lehre, Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeitern, Beamte, freie Dienstnehmerinnen und -nehmer, Erntehelferinnen und -helfer. Geförderte USB am 1. Arbeitsmarkt: EB/KOM/LST. Geförderte USB am 2. Arbeitsmarkt: ÜBA/IBA/VOL/SÖB/GBP. Mangels quantitativer Bedeutung nicht dargestellt: Präsenz-/Zivildienst, temporäre Abwesenheit (Bezieherinnen und Bezieher von Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld mit aufrechter Dienstverhältnis und andere wegen Kinderbetreuung, Pflege oder Bildung karezierte Personen), sowie mittels EB und KOM geförderte Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Häufigere geförderte betriebliche und überbetriebliche Lehre

Maßgeblich für den höheren Anteil in Lehre nach einem Jahr war zum einen eine Zunahme bei der mittels betrieblicher Lehrstellenförderung (LST) geförderten Lehrausbildung auf dem ersten Arbeitsmarkt: Die Personen mit Fallmanagement waren über das gesamte Jahr gesehen im Durchschnitt 9,7 Tage statt 4,8 Tage (+4,9 Tage bzw. +101,8%) in dieser Form von Lehre. Zum Zeitpunkt nach einem Jahr befanden sich 5,6% in einer geförderten betrieblichen Lehrstelle. Das ist ein um +3,5 Prozentpunkte bzw. +166,7% höherer Anteil gegenüber einer Situation ohne Fallmanagement (Anteil von 2,1%).

Zum anderen befanden sich Jugendliche häufiger in einer Integrativen Berufsausbildung (IBA) auf dem 2. Arbeitsmarkt: Das Fallmanagement bedingte eine Erhöhung des Anteils um +2,4 Prozentpunkte bzw. +70,6% von 3,4% auf 5,8%. Dabei ist festzustellen, dass in den ersten rund fünf Monaten noch die Kontrollgruppe häufiger in IBA war und – bei ähnlich hohen Anteilen zwischendurch – erst im letzten Quartal die Treatmentgruppe. Als Resultat verbrachten die beiden Gruppen über das gesamte Jahr gesehen ähnlich viele Tage in dieser Form der Lehr- ausbildung (19,7 gegenüber 20,7 Tagen).

Übersicht 8: Ø Effekt des Fallmanagements auf die Erwerbssituation nach 1 Jahr

Differenz zwischen TG und KG im Anteil in jew. Arbeitsmarktposition am Stichtag nach 1 Jahr (in Prozentpunkten)

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	In %		Absolut	Relativ
Beschäftigt	38,0	35,3	2,6	7,4
Unselbständig beschäftigt	37,6	34,1	3,6	10,6 *
Aktiv unselbständig beschäftigt	36,5	33,5	2,9	8,7
Lehrverhältnis	24,2	19,1	5,1	26,7 *
1. Arbeitsmarkt	8,1	6,2	2,0	32,3 *
Mit LST	5,6	2,1	3,5	166,7 **
Ohne LST	2,6	4,1	-1,5	-36,6 *
2. Arbeitsmarkt	16,0	12,9	3,1	24,0 *
ÜBA	10,3	9,5	0,7	7,4
IBA	5,8	3,4	2,4	70,6 *
Beschäftigungsverhältnis	12,3	14,5	-2,2	-15,2
1. Arbeitsmarkt	9,8	14,1	-4,2	-29,8 *
Arbeiter/innen	7,1	11,1	-4,0	-36,0 *
Angestellte	2,6	2,7	-0,1	-3,7
2. Arbeitsmarkt	2,5	0,4	2,1	525,0 **
SÖB	1,8	0,3	1,5	500,0 *
GBP	0,6	0,1	0,6	600,0 *
Selbständig	0,3	1,3	-0,9	-69,2 **
Arbeitslos	11,4	14,0	-2,5	-17,9 *
Schulung	27,1	22,1	4,9	22,2 *
Lehrstellensuche	7,3	10,7	-3,4	-31,8 *
Sonstige AMS-Vormerkung	1,7	1,0	0,7	70,0
Erwerbsinaktiv	14,2	16,8	-2,6	-15,5

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Aktiv unselbständig beschäftigt: über der Geringfügigkeitsgrenze. Nicht geförderte USB: Lehre, Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, Beamte, freie Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer, Erntehelferinnen und Erntehelfer. Geförderte USB am 1. Arbeitsmarkt: EB/KOM/LST. Geförderte USB am 2. Arbeitsmarkt: ÜBA/IBA/VOL/SÖB/GBP. Mangels quantitativer Bedeutung nicht dargestellt: Präsenz-/Zivildienst, temporäre Abwesenheit (Bezieherinnen und Beziehern von Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld mit aufrechtem Dienstverhältnis und andere wegen Kinderbetreuung, Pflege oder Bildung karezierte Personen), sowie mittels EB und KOM geförderte Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Die Personen aus der Treatmentgruppe verbrachten in dem Jahr nach Pilotzugang signifikant mehr Zeit in einer Überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA): im Durchschnitt 36,9 statt 27,9 Tage. Das entspricht einer Steigerung um +9,0 Tage bzw. ein Drittel (+32,2%). Allerdings waren sie häufiger bereits vor Pilotzugang in einer ÜBA. Im Verlauf des betrachteten Jahres verringerten sich die Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe, sodass sie zum Zeitpunkt nach einem Jahr nicht mehr signifikant waren (10,3% gegenüber 9,5%).

Signifikant seltener waren die Personen aus der Treatmentgruppe nach einem Jahr in einer ungeförderter Lehre auf dem ersten Arbeitsmarkt (ohne LST). Der Anteil verringerte sich um –1,5 Prozentpunkte bzw. –36,6% von 4,1% auf 2,6%. Allerdings unterscheiden sich die Gruppen nicht signifikant in der Summe der Tage, die sie im Schnitt in dem betrachteten Jahr in ungeförderter Lehre waren (4,3 vs. 4,8 Tage). Das liegt daran, dass anfänglich die Personen mit Fallmanagement häufiger in ungeförderter Lehre waren und erst im zweiten Halbjahr, und hier vor allem in den letzten drei Monaten, die Personen ohne Fallmanagement (vgl. Abbildung 3).

Kein signifikanter Effekt auf die Integration in Beschäftigung

Werden alle Formen der Beschäftigung, darunter auch Lehrverhältnisse, zusammengefasst, so lässt sich in der kurzen Frist von einem Jahr kein klarer Effekt der Betreuungsintensivierung auf die Integration in Beschäftigung feststellen²⁹⁾:

- Die Personen aus der Treatmentgruppe verbrachten im Durchschnitt 100,4 Tage in Beschäftigung, davon 100,1 Tage unselbständige Beschäftigung. Damit unterschieden sie sich nicht signifikant von der Kontrollgruppe (98,7 Beschäftigungstage, davon 96,8 Tage unselbständige Beschäftigung, vgl. Übersicht 7).
- Ein Jahr nach Pilotzugang war in der Treatmentgruppe ein höherer Anteil in Beschäftigung. Der Unterschied zwischen Treatment- und Kontrollgruppe ist jedoch gerade an der Grenze zur statistischen Signifikanz (vgl. Übersicht 8). Ob er statistisch signifikant ist, hängt davon

²⁹⁾ Die gemessenen Effekte sind gegenüber Veränderungen der Grundgesamtheit robust: Sie verändern sich wenig, (1) wenn Personen ohne Erfüllung der Zielgruppenkriterien am Stichtag Monatsende nicht ausgeschlossen werden, (2) wenn Personen, die am Stichtag Monatsende über 21 Jahre alt waren, mitberücksichtigt werden, (3) wenn nicht für die bisherige Geschäftsfalldauer und die Tage mit Vormerkstatus "AL", "LS" bzw. "SC" im bisherigen Geschäftsfall kontrolliert wird, (4) wenn nur die Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer mit Zugang im November 2018 und nicht die Pilotzugänge in den Folgemonaten Dezember 2018 bis März 2019 betrachtet werden, (5) wenn nicht nur für den WMS-Bezug im Stichtagsmonat laut Stadt Wien kontrolliert wird, sondern die Grundgesamtheit auf alle Personen mit WMS-Bezug laut (AMS und) Stadt Wien eingeschränkt wird, sowie (6) wenn nur Personen mit mindestens einem AMS-Kontakt im ersten Halbjahr nach dem Pilotzugang untersucht werden.

Die größte Abweichung ergibt sich, (7) wenn die Grundgesamtheit auf Personen eingeschränkt wird, die maximal fünf Jahre in Österreich (mit-)versichert und seit höchstens drei Jahren auf dem Arbeitsmarkt aktiv sind. Bei dieser Gruppe, die noch stärker aus Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten besteht als die Zielgruppe insgesamt, ist ein signifikant seltenerer Rückzug aus dem Arbeitsmarkt beobachtbar (vgl. Übersicht 17 im Anhang). Eine Untersuchung von Wirkungsunterschieden zwischen Personengruppen entlang von Dimensionen wie Geschlecht, Nationalität oder Asylstatus ist nicht möglich, da dann die Grundgesamtheit zu klein wird und es nicht mehr möglich ist, die Personen aus dem Fallmanagement mit einer ausreichenden Zahl an vergleichbaren Personen zu vergleichen. Das gilt auch für einen Ausschluss der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten mit fehlendem Geburtsdatum bei ihrem Eintritt in das Sozialversicherungssystem.

ab, welche Beschäftigten konkret berücksichtigt werden. Mit 37,6%, war in der Treatmentgruppe ein um +3,6 Prozentpunkte bzw. +10,6% höherer Anteil nach einem Jahr unselbstständig beschäftigt als in der Kontrollgruppe (34,1%). Dieser Unterschied ist schwach statistisch signifikant. Werden selbständig Beschäftigte mitberücksichtigt oder temporär abwesende, aus Gründen wie Kinderbetreuung, Pflege und Bildung karezierte Personen nicht berücksichtigt, so ist die Differenz statistisch nicht signifikant.

Beide Gruppen waren äußerst selten selbständig beschäftigt, die Personen aus der Treatmentgruppe noch seltener (zum Zeitpunkt nach einem Jahr 0,3% vs. 1,3%).

Das Fallmanagement wirkte sich nicht nur in häufigerer geförderter Qualifizierung, sondern auch in vermehrter geförderter Beschäftigung aus:

- Die Personen aus der Treatmentgruppe waren – bei insgesamt seltenen Teilnahmen (jeweils unter 3%) – ein Jahr nach Pilotzugang um signifikante +2,1 Prozentpunkte bzw. +525,0% häufiger in einer geförderten Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt (Sozialökonomischer Betrieb oder Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt) als vergleichbare Personen aus der Kontrollgruppe.
- Als Folge des Fallmanagements waren sie über das gesamte Jahr gesehen im Schnitt 5,7 statt 3,2 Tage in einem geförderten Beschäftigungsprojekt (+2,5 Tage bzw. +76,3%).

Kein klarer Effekt auf die Erwerbsinaktivität

In einer Gesamtzusammenschau der verschiedenen Ergebniskennzahlen lässt sich kein klarer Effekt des Fallmanagements auf Rückzüge aus dem Arbeitskräfteangebot, aber tendenziell eine Stabilisierung der Erwerbsbeteiligung feststellen. Die zwei Gruppen unterscheiden sich weder in der Summe der Tage, an denen sie in dem betrachteten Jahr erwerbsinaktiv waren, noch im Anteil der Erwerbsinaktiven zum Zeitpunkt nach einem Jahr signifikant. Allerdings traten die Personen aus der Treatmentgruppe seltener aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbsinaktivität über (vgl. Übersicht 9):

- Gemessen an einer Geschäftsfallbeendigung gingen insgesamt 47,9% der Personen aus der Treatmentgruppe innerhalb des untersuchten Einjahreszeitraums aus der Arbeitslosigkeit ab, nicht signifikant weniger als in der Kontrollgruppe (50,3%).
- Jeweils ein knappes Viertel trat in eine Beschäftigung über (Treatmentgruppe 23,7%, Kontrollgruppe 23,0%). Hierzu zählen alle Fälle, in denen eine Person in den zwei Wochen nach Geschäftsfallbeendigung mindestens einen Tag in Beschäftigung war³⁰).

³⁰) Die Personen aus der Treatmentgruppe verzeichneten seltener einen Übergang aus der Arbeitslosigkeit in eine ungeforderte aktive unselbständige Beschäftigung (13,3% im Vergleich zu 16,0%, Unterschied von -2,8 Prozentpunkten bzw. -17,5%) und häufiger einen Wechsel in ein mit betrieblicher Lehrstellenförderung (LST) gefördertes Lehrverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt (6,2% im Vergleich zu 2,6%, Unterschied von +3,6 Prozentpunkten bzw. +138,5%) sowie in eine Transitbeschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt.

- 24,2% der Personen aus der Kontrollgruppe verzeichneten einen Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbsinaktivität, d. h. sie zogen sich gänzlich vom österreichischen Arbeitsmarkt zurück. Das ist ein um –3,1 Prozentpunkte bzw. –11,4% geringerer Anteil als in der Kontrollgruppe. Als Übergänge in Erwerbsinaktivität werden alle Fälle gewertet, in denen eine Person in den zwei Wochen nach Geschäftsfallende nicht in Beschäftigung war.

Übersicht 9: Ø Effekt des Fallmanagements auf Abgang aus Arbeitslosigkeit

Differenz zwischen TG und KG im Anteil mit Abgang aus Arbeitslosigkeit (Geschäftsfallende) im 1. Jahr (in Prozentpunkten)

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	In %		Absolut	Relativ
Gesamt	47,9	50,3	-2,4	-4,8
Beschäftigung	23,7	23,0	0,7	3,0
Ungeförderte aktive USB	13,3	16,0	-2,8	-17,5 *
Geförderte aktive USB, 1. Arbeitsmarkt	6,2	3,0	3,2	106,7 **
LST	6,2	2,6	3,6	138,5 **
Geförderte aktive USB, 2. Arbeitsmarkt	4,0	3,9	0,0	0,0
SÖB	2,7	2,1	0,6	28,6
GBP	1,0	0,1	0,9	900,0 *
Selbständige Beschäftigung	0,3	0,0	0,3	*
Erwerbsinaktivität	24,2	27,3	-3,1	-11,4 *
	In Tagen			
Verbleibende (Brutto-)Geschäftsfalldauer	271,0	269,0	2,0	0,7

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Abgang in Beschäftigung: Geschäftsfallende in 1 Jahr und innerhalb der zwei Wochen danach (unselbständige oder selbständige) Beschäftigung. Erwerbsinaktivität: keine Beschäftigung in 2 Wochen nach Geschäftsfallende. Verbleibende Brutto-Geschäftsfalldauer im 1. Jahr. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Leicht positive Tendenz zu besserer Bildungs- und Beschäftigungsintegration im Jahresverlauf

Ein Nachbeobachtungszeitraum von einem Jahr ist äußerst kurz, insbesondere für die Beurteilung von Beschäftigungseffekten. Möglicherweise liefert die monatliche Entwicklung in dem betrachteten Jahr Anhaltspunkte dafür, in welche Richtung Effekte in einem längeren Zeitraum gehen. Aus Abbildung 2 lässt sich im Zeitverlauf eine leichte positive Tendenz in Richtung einer stärkeren Integration in Ausbildung und Beschäftigung ablesen:

- Die Personen aus der Treatmentgruppe waren von Anfang an häufiger in Lehre, der Unterschied vergrößerte sich jedoch im Jahresverlauf und war daher nach einem halben Jahr (+2,9 Prozentpunkte) noch nicht statistisch signifikant, sondern erst nach einem Jahr (+5,1 Prozentpunkte)³¹).
- Gleichzeitig reduzierte sich der Unterschied bei den sonstigen Beschäftigungsverhältnissen (keine Lehre) gegenüber einem Höchststand nach einem halben Jahr (–6,3 Prozentpunkte) auf –2,2 Prozentpunkte nach einem Jahr³²).
- Der Anteil in unselbständiger Beschäftigung (darunter Lehr- und sonstige Beschäftigungsverhältnisse) war in der Treatmentgruppe nach einem halben Jahr niedriger (–3,3 Prozentpunkte), nach einem Jahr höher als in der Kontrollgruppe (+2,9 Prozentpunkte).

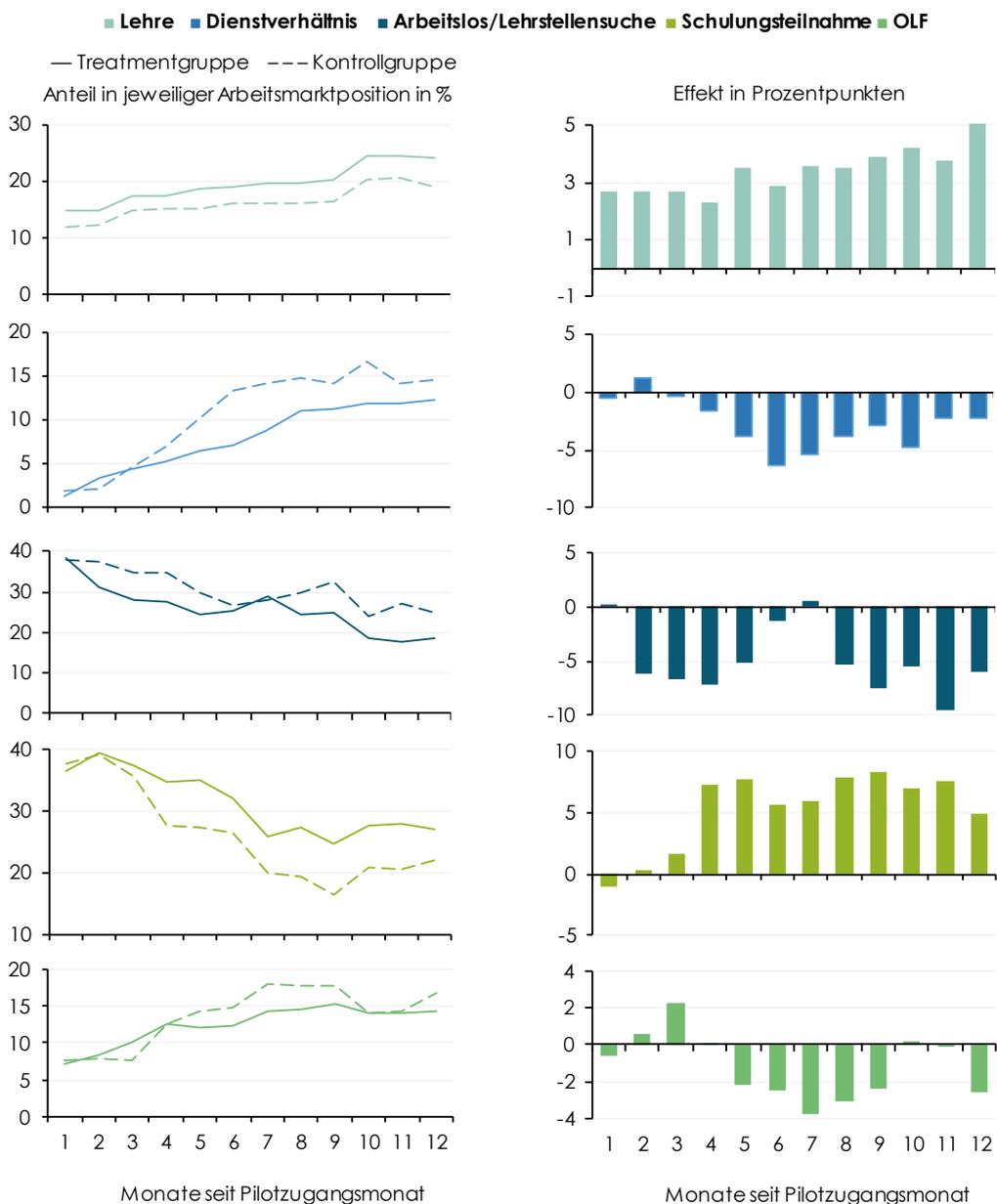
³¹) Wie Abbildung 3 zeigt, ist dieser vermehrte Zugang der Personen aus der Treatmentgruppe in (geförderte) Lehre in der zweiten Jahreshälfte auf die Zunahme von betrieblicher Lehrstellenförderung (LST) und Integrativer Berufsausbildung (IBA) zurückzuführen. Aus einer differenzierten Betrachtung der unterschiedlichen Formen von Lehrverhältnissen sind folgende Details zu erkennen:

1. Bei der betrieblichen Lehrstellenförderung ging die Schere zwischen Treatment- und Kontrollgruppe im Jahresverlauf zunehmend auseinander, besonders in den letzten drei Monaten des betrachteten Jahres und noch einmal verstärkt im zwölften Monat. Dabei handelt es sich zumeist (bei allen Jugendlichen mit Pilotzugang im November 2018) um den November 2019. Zu diesem Zeitpunkt endete häufig die Probezeit. Möglicherweise überstanden die Jugendlichen aus der Treatmentgruppe häufiger das Probemonat.
2. Die Verringerung der ungeforderten Lehre auf dem ersten Arbeitsmarkt betraf ausschließlich die letzten Monate des betrachteten Jahres und erfolgte somit zeitgleich mit der größten Ausweitung der mit LST geförderten Lehre.
3. In den ersten Monaten war umgekehrt in der Treatmentgruppe der Anteil in ungeforderter Lehre höher. Möglicherweise wurden die Jugendlichen mit dem entsprechenden Potenzial rascher in ein betriebliches Lehrverhältnis vermittelt.
4. An IBA nahmen in den ersten vier Monaten zunächst Personen aus der Kontrollgruppe häufiger teil. Bei ähnlichen Anteilen in den Monaten 5 bis 9 waren in den Monaten 10 bis 12 umgekehrt Personen aus der Treatmentgruppe häufiger in einer IBA. Dies vor allem deshalb, weil der Anteil in der Kontrollgruppe sank.
5. Die Personen aus der Treatmentgruppe waren von Anfang an deutlich häufiger in einer ÜBA. Die Kontrollgruppe holte sukzessive auf, sodass am Ende des ersten Jahres kein signifikanter Unterschied mehr bestand.

³²) Dazu trug einerseits eine Verringerung der Unterschiede bei Beschäftigungsverhältnissen auf dem 1. Arbeitsmarkt (von –6,6 auf –4,2 Prozentpunkte) und andererseits eine verstärkte Beschäftigungsförderung auf dem 2. Arbeitsmarkt (SÖB/GBP) bei (+2,1 Prozentpunkte gegenüber +0,3 Prozentpunkten nach einem halben Jahr).

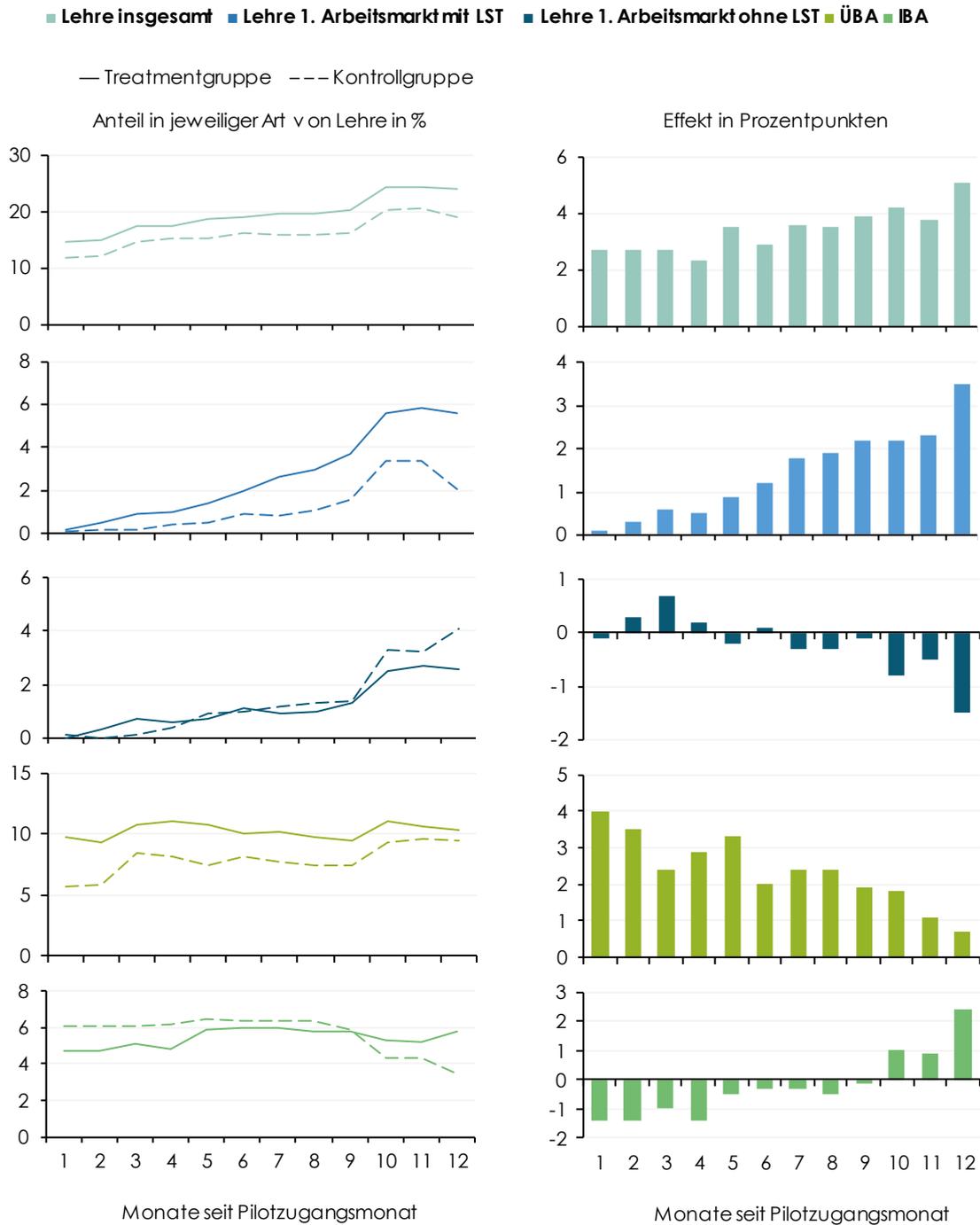
Abbildung 2: Effekt des Fallmanagements auf die Arbeitsmarktpositionen in zeitlicher Entwicklung

Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe im jew. Anteil in Prozentpunkten



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

Abbildung 3: **Effekt des Fallmanagements auf Integration in Lehre in zeitlicher Entwicklung**
 Vergleich des Personenanteils in Lehre zwischen Treatment- und Kontrollgruppe



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

Kein Effekt auf Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezug, vermehrter DLU-Bezug

Das Fallmanagement hatte keine Auswirkungen auf die verbliebene "Brutto-Geschäftsdauer", d. h. die Zeitspanne vom Beginn des Geschäftsfalls bis maximal zum Ende der Einjahresperiode, unter Berücksichtigung von Vormerkunterbrechungen. Diesem Indikator zufolge waren die Personen aus der Treatmentgruppe im Schnitt 271,0 Tage, die Personen aus der Kontrollgruppe 269,0 Tage lang arbeitslos (vgl. Übersicht 9).

Das Fallmanagement hatte keine Auswirkungen auf die Zahl der Tage, die die betrachteten Jugendlichen im Durchschnitt Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe bezogen, und ebenso wenig auf den Anteil mit Bezug dieser Leistung zum Zeitpunkt nach einem Jahr. Die betrachtete Zielgruppe bezog generell selten Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe, vermutlich mangels Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen. Das Fallmanagement hatte jedoch einen häufigeren bzw. längeren Bezug einer Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts (DLU) zur Folge (vgl. Übersicht 10): Im Schnitt erhielten die Personen aus der Treatmentgruppe 79,4 Tage diese Leistung, im Vergleich zu 68,7 Tagen in der Kontrollgruppe (+10,7 Tage bzw. +15,6%). Dieser vermehrte DLU-Bezug ist auf die häufigere Teilnahme an Lehre und AMS-Schulungen zurückzuführen.

Übersicht 10: Ø Effekt des Fallmanagements auf Leistungsbezugsdauer und Leistungsbezug nach 1 Jahr

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	In Tagen		Absolut	Relativ
Leistungsbezugsdauer				
Arbeitslosengeld	5,7	6,6	-0,9	-13,1
Notstandshilfe	18,4	15,9	2,5	15,8
Sonstige AIV-Leistung	100,8	90,0	10,9	12,1 *
DLU (Standardfälle)	79,4	68,7	10,7	15,6 *
Reisekosten (Standardfälle)	21,2	21,2	-0,1	-0,4
Leistungsbezug				
	In %			
Existenzsicherung				
Arbeitslosengeld	2,4	3,9	-1,6	-41,0 *
Notstandshilfe	5,6	5,1	0,4	7,8
Sonstige AIV-Leistung	24,3	21,2	3,1	14,6 *
Keine AIV-Leistung	67,8	69,8	-2,0	-2,9
Mindestsicherungsbezug				
Mindestsicherungsbezug laut AMS	52,4	49,6	2,8	5,6
Vollbezug	25,8	26,5	-0,7	-2,6
Teilbezug	26,6	23,1	3,5	15,2 *
WMS-Bezug laut Stadt Wien	68,1	63,0	5,1	8,1 *
Vollbezug	8,3	12,4	-4,0	-32,3 *
Teilbezug	59,8	50,6	9,2	18,2 **

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV, MA40 und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Sonstige Leistung der Arbeitslosenversicherung: DLU, Reisekosten und Sonstige (ganz selten). – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Häufigerer Mindestsicherungsbezug zusätzlich zu AMS-Leistungen

Die Personen aus der Treatmentgruppe bezogen ein Jahr nach Pilotzugang häufiger eine Mindestsicherung. Diese Steigerung ist offensichtlich auf einen häufigeren Bezug zusätzlich zu AMS-Leistungen zurückzuführen. Vermutlich stockten die Personen mit Fallmanagement häufiger während einer geförderten Lehrausbildung oder AMS-Schulung eine Lehrlingsunterstützung oder eine Leistung aus der Arbeitslosenversicherung (in der Regel DLU) mit einer Mindestsicherung auf.

Zum Mindestsicherungsbezug stehen zwei Informationsquellen zur Verfügung: die Daten des AMS und die Daten der Stadt Wien (MA40). Deren Verwendung führt zu ähnlichen Befunden, anhand der MA40-Daten werden die Effekte des Fallmanagements aber deutlicher sichtbar:

- Laut AMS-Informationen bezogen 52,4% der Treatment- und 49,6% der Kontrollgruppe nach einem Jahr eine Mindestsicherung (Wiener Mindestsicherung oder Mindestsicherung/Sozialhilfe aus einem anderen Bundesland). Dieser Unterschied ist nicht statistisch signifikant. 26,6% der Personen aus der Treatmentgruppe bezogen eine Mindestsicherung zusätzlich zu AMS-Leistungen. Dieser Anteil ist um +3,5 Prozentpunkte bzw. +15,2% und damit signifikant höher als in der Kontrollgruppe (23,1%).
- Nach Informationen der MA40 bezogen nach einem Jahr 68,1% der Personen aus der Treatmentgruppe (bzw. die Bedarfsgemeinschaften, in denen sie leben) eine Wiener Mindestsicherung (WMS). Das ist ein um +5,1 Prozentpunkte bzw. +8,1% und damit signifikant höherer Anteil als in der Kontrollgruppe (63,0%). Während sich der Anteil jener reduzierte, die ausschließlich von der WMS lebten (8,3% im Vergleich zu 12,4%, Unterschied von –4,0 Prozentpunkten bzw. –32,3%), erhielten mehr Personen (bzw. deren Bedarfsgemeinschaften) die WMS zusätzlich zu anderen Einkommen (59,8% gegenüber 50,6%, Unterschied von +9,2 Prozentpunkten bzw. +18,2%) (vgl. Abbildung 4 und Übersicht 10)³³⁾.

³³⁾ Für die zeitliche Dynamik des Mindestsicherungsbezugs siehe auch Abbildung 6 im Anhang.

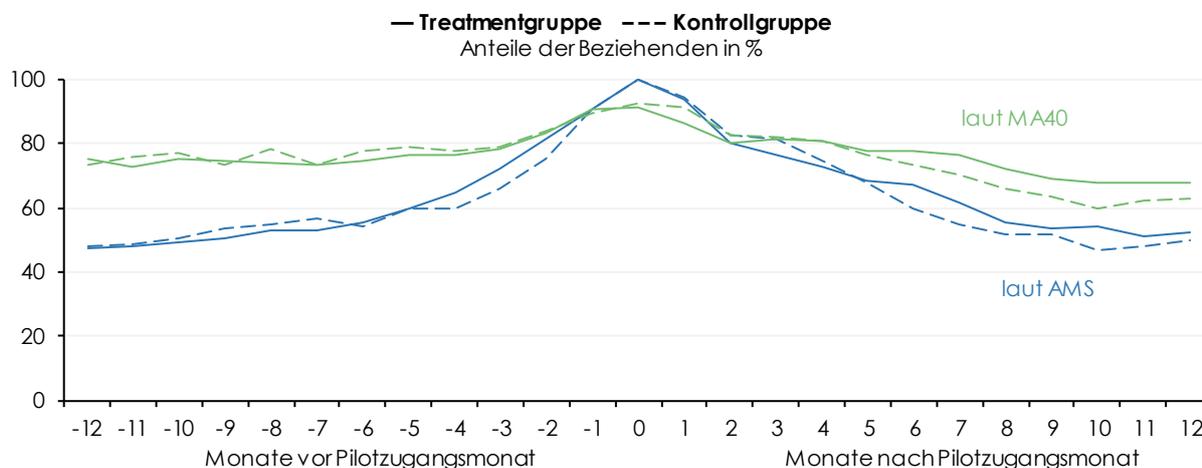
Eine Unterscheidung beim Bezug zwischen alleinunterstützten und nicht alleinunterstützten Personen anhand der Daten der Stadt Wien bringt keine Auffälligkeiten zutage. Daher wird auf eine differenzierte Darstellung verzichtet. Ein zentraler Grund für die Unterschiede in den Bezugsquoten zwischen AMS- und MA40-Daten dürfte sein, dass beim AMS ein Leistungsbezug nur dann erfasst ist, wenn die betreffende Person zum jeweiligen Zeitpunkt vorgemerkt war. Hinzu kommt, dass im Fall der MA40 die WMS nicht notwendigerweise für die spezifische Person, sondern potenziell für andere Personen in der Bedarfsgemeinschaft bezogen wurde.

Der WMS-Bezug hängt nicht nur vom individuellen Einkommen ab, sondern auch von den Einkommen der anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Insofern kann er sich auch bei unverändertem persönlichem Einkommen ändern, wenn sich die Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft (etwa durch Geburt eines Kindes) oder die Einkommen anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ändern. Aus diesem Grund ist die Entwicklung im Leistungsbezug nur mit Einschränkungen interpretierbar.

Im Fall der MA40-Daten handelt es sich eindeutig um den Bezug einer Wiener Mindestsicherung (WMS). Demgegenüber kann es sich bei einem Bezug laut AMS-Informationen auch um den Bezug einer Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe in einem anderen Bundesland handeln.

Im Fall der MA40-Daten bedeutet ein Teilleistungsbezug, dass eine Person irgendein sonstiges Einkommen zusätzlich zur WMS hat; beim AMS bedeutet Teilbezug lediglich, dass eine Mindestsicherung zusätzlich zu AMS-Einkommen bezogen wird.

Abbildung 4: **Mindestsicherungsbezug laut AMS bzw. MA40 der Stadt Wien in zeitlicher Entwicklung nach Matching**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV, MA40 und WIFO.

Um knapp 100 € geringerer Durchschnittsverdienst bei anschließender Beschäftigung

Ein zentraler Indikator für die Arbeitsplatzqualität ist das erzielte Erwerbseinkommen. Als Einkommensinformation stehen die Beitragsgrundlagen zur Sozialversicherung bis zur Höchstbeitragsgrundlage aus den Daten des Dachverbands der Sozialversicherungsträger zur Verfügung. Sonderzahlungen werden nicht berücksichtigt.

Betrachtet wird der durchschnittliche Monatsverdienst während der Beschäftigungsphasen, und zwar in einer ersten Variante im halben Jahr nach dem (individuell unterschiedlichen) Pilotzugangsmontat und in einer zweiten Variante im zweiten Halbjahr 2019. Es sind von vornherein keine großen Unterschiede zwischen den zwei Varianten zu erwarten. Die zweite Variante dient nur zur Absicherung der Ergebnisse, indem statt individuell unterschiedlichen Zeiträumen einheitlich eine bestimmte Kalenderzeitperiode betrachtet wird. Die Betrachtung beschränkt sich jeweils auf eine Halbjahresperiode, da die Einkommensdaten nur bis zum Jahr 2019 zur Verfügung standen. Berücksichtigt werden jeweils nur die Personen mit einem durchschnittlichen Einkommen über der Geringfügigkeitsgrenze.

Die Ergebnisse sind erwartungsgemäß in den beiden Varianten ähnlich (vgl. Abbildung 5):

- In der ersten Variante (Halbjahr nach Pilotzugang) hatten die Personen aus der Treatmentgruppe einen durchschnittlichen Monatsverdienst von 964,70 €. Das ist um –99,10 € bzw. –9,3% weniger als der Durchschnittswert in der Kontrollgruppe (1.063,80 €).
- In der zweiten Variante (zweites Halbjahr 2019) verdienten die Personen aus der Treatmentgruppe im Schnitt 984,10 € und damit um –91,70 € bzw. –8,5% weniger als bei den Personen aus der Kontrollgruppe (1.075,90 €)³⁴.

³⁴ Die Einkommen wurden um Ausreißer bereinigt: Werte, die um mehr als die doppelte Standardabweichung über dem Mittelwert lagen, wurden auf ebendiesen Höchstwert reduziert.

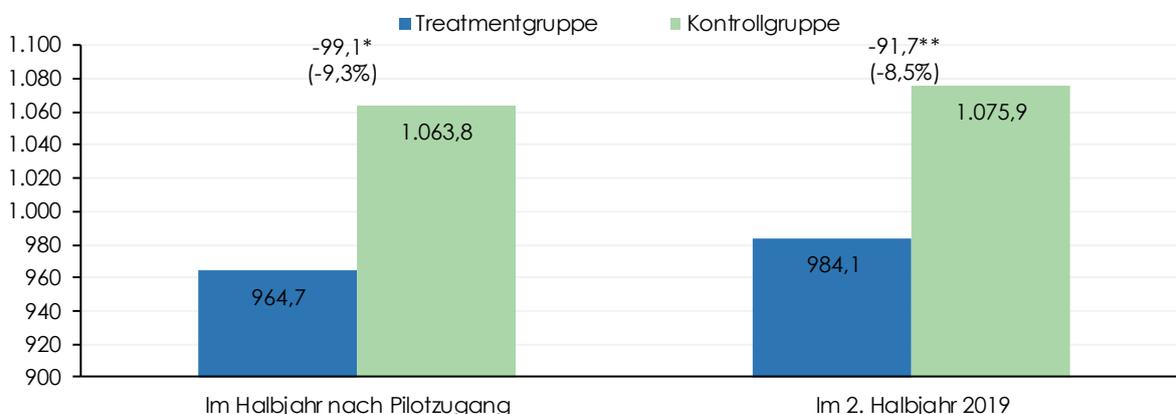
Wenn die Jugendlichen mit Fallmanagement in der Zeit nach dem Zugang ins Pilotprojekt eine Beschäftigung aufnahmen, dann erzielten sie demnach im Durchschnitt ein geringeres monatliches Einkommen als vergleichbare Jugendliche ohne Fallmanagement. Angesichts des Mottos "Ausbildung zuerst statt Arbeit zuerst" mag dieser Verdienstunterschied bei einer raschen Beschäftigungsaufnahme nicht unmittelbar relevant erscheinen. Er spiegelt aber ein spezifisches Hemmnis beim Streben nach einer höheren Bildungsbeteiligung wider.

Der naheliegende primäre Grund für den signifikanten negativen Einkommenseffekt ist, dass die Personen aus der Treatmentgruppe häufiger in Lehre und seltener in einem sonstigen Beschäftigungsverhältnis waren und dass die Lehrlingsunterstützung in der Regel niedriger ist als das Einkommen aus einer Beschäftigung. Diese geringere Einkommenserwartung bei Aufnahme einer Lehre verweist auf die teilweise Schwierigkeit, den arbeitslosen Kundinnen und Kunden die Vorzüge einer Lehrausbildung oder sonstiger Aus- oder Weiterbildung zu vermitteln. Die jungen Menschen müssen sich eine längere Zeit der Schulung erst leisten können und wollen häufig rasch ihr eigenes Geld verdienen³⁵).

Zusätzlich könnte eine Rolle spielen, dass der Verdienst bei einer geförderten Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt niedriger ist als bei einer ungeforderten Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Abbildung 5: Ø Effekt des Fallmanagements auf durchschnittlichen Monatsverdienst während Beschäftigungszeiten

Differenz in durchschnittlicher monatlicher Beitragsgrundlage zur Sozialversicherung (ohne Sonderzahlungen) während Beschäftigungszeiten



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. Betrachtet werden nur Personen mit Beschäftigung und Durchschnittsverdienst über Geringfügigkeitsgrenze (des Jahres 2019) im jeweiligen Zeitraum. In Durchschnittsverdienst fließen nur Monate mit Beschäftigung ein. Mit Bereinigung von Ausreißern.

³⁵) Nicht nur Einkommensaspekte, sondern auch sonstige Lebensumstände können "Vollzeitausbildungen" erschweren. So zeigte sich zum Beispiel in einer begleitenden Evaluierung der Maßnahme "Back to the Future – Beschäftigung", dass jugendliche WMS-Beziehende teilweise aufgrund einer starken Belastung durch private Probleme oder andere Verpflichtungen (wie die Betreuung und Pflege von Angehörigen, Wohnungssuche, etc.) eine zu hohe Wochenarbeitszeit ablehnen (vgl. Lutz – Leitner – Štikar, 2020).

4.3. Fiskalische Effekte

Abschließend erfolgt eine Abschätzung fiskalischer Effekte in der kurzen Frist von einem Jahr aus Sicht des AMS. Für eine fiskalische Bilanz, d. h. eine Einschätzung der Kosteneffektivität des Fallmanagements, ist es jedoch bei weitem noch zu früh, weil die Erträge der getätigten Investitionen teilweise erst mittel- bis langfristig sichtbar werden.

Höhere Ausgaben für DLU wegen vermehrter Lehre und Schulung

Das Fallmanagement hatte keinen Effekt auf die durchschnittlichen Ausgaben für Arbeitslosengeld und Notstandshilfe (vgl. Übersicht 11). Die Kosten für diese Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind in beiden Gruppen überschaubar, mit jeweils unter 250 € pro Person im gesamten Einjahreszeitraum.

Viel bedeutender ist bei der betrachteten Zielgruppe gering qualifizierter Jugendlicher mit Mindestsicherungsbezug die Beihilfe zur Deckung des Lebensunterhalts während der Teilnahme an einer aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (DLU). Hier war das Fallmanagement mit Kostensteigerungen verbunden, da vermehrte Lehrausbildungen und Schulungen mit vermehrten DLU-Bezügen einhergingen. Im Durchschnitt bezogen die Personen aus der Treatmentgruppe 1.445,00 € an DLU im Jahr nach Pilotzugang, die Personen aus der Kontrollgruppe 1.264,10 €. Somit fielen pro Person um +180,90 € mehr an. Das entspricht einer Steigerung um +14,3%.

Werden alle Existenzsicherungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung zusammengefasst (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, DLU und sonstige), dann beliefen sich die Mehrausgaben des AMS auf rund 166 € pro Person³⁶).

Vom AMS wären schätzungsweise zusätzliche +78 € pro Person an Sozialversicherungsbeiträgen für arbeitslose Kundinnen und Kunden zu entrichten.

Um ein Fünftel höhere Ausgaben für Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen

Die Zusatzaufwendungen für Arbeitsmarktförderungen sind deutlich höher als die Mehrausgaben für die Existenzsicherung und Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Übersicht 11): Ohne DLU fielen in dem betrachteten ersten Jahr in der Treatmentgruppe durchschnittlich 5.304 € für Arbeitsmarktförderungen an, in der Kontrollgruppe 4.315 €. Das bedeutet ein Plus von +989,00 € bzw. +22,9%. Die mit Abstand größten Kostensteigerungen entfallen auf ÜBA (+666,40 € bzw. +44,5%). Hinzu kommen erhöhte Aufwendungen u. a. für Basisqualifizierung (+182,60 € bzw. 29,3%), betriebliche Lehrstellenförderung LST (+78,80 € bzw. +124,3%), Aus- und Weiterbildung (+70,1 € bzw. +116,6%), sowie geförderte Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP +88,80 € bzw. +134,9%). Für IBA fielen um 48,30 € höhere Ausgaben (+4,2%) an, dieser Unterschied ist aber nicht statistisch signifikant. Für die Berufliche Orientierung reduzierten sich die Ausgaben im Schnitt um –77,60 € bzw. –25,0%³⁷).

³⁶) Die Ausgaben für Mindestsicherung sind dabei nicht berücksichtigt. Diese sind nicht vom AMS zu tragen.

³⁷) Die Nichtberücksichtigung weniger Fälle mit außerordentlich hohen Kosten kann insofern sinnvoll sein, als die in den Daten verfügbaren Informationen zu den Kosten für Trägerförderungen nicht exakt sind, sondern kalkulatorisch vom

Übersicht 11: Ø Effekt des Fallmanagements auf Ausgaben für Existenzsicherung und Arbeitsmarktförderungen

Differenz in Gesamtausgaben pro Teilnehmerin und Teilnehmer am Fallmanagement im 1. Jahr (in €)

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
	In Euro		Absolut	Relativ
AMS-Existenzsicherung				
Arbeitslosengeld	62,4	83,9	-21,5	-25,6
Notstandshilfe	156,5	152,7	3,9	2,5
Sonstige AIV-Leistungen	1.491,0	1.307,4	183,6	14,0 *
DLU (Standardfälle)	1.445,0	1.264,1	180,9	14,3 *
Reisekosten (Standardfälle)	43,0	43,2	-0,2	-0,5
Arbeitsmarktförderung				
Gesamt (ohne DLU)	5.304,0	4.315,0	989,0	22,9 **
Beschäftigung	244,2	178,8	65,3	36,5
SÖB/GBP	154,6	65,8	88,8	134,9 *
SÖBÜ	76,8	92,8	-16,1	-17,3
Qualifizierung (ohne DLU)	4.758,0	3.798,0	960,0	25,3 **
BO	233,2	310,9	-77,6	-25,0 *
BQ	806,0	623,5	182,6	29,3 *
AuW	130,2	60,1	70,1	116,6 *
KNK	58,2	58,6	-0,5	-0,8
LST	142,1	63,3	78,8	124,3 **
ÜBA	2.162,8	1.496,5	666,4	44,5 *
IBA	1.207,3	1.159,0	48,3	4,2
FIA	84,6	8,1	76,5	947,8 *
Unterstützung	301,8	338,2	-36,4	-10,8
BBE	300,9	337,9	-37,0	-10,9

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

AMS ermittelt werden, indem die Gesamtkosten eines Projekts auf die bisherigen Förderteilnahmen aufgeteilt werden. Bei Projekten, die noch nicht abgeschlossen sind, kann dies zu Verzerrungen führen, indem sich die Gesamtsumme an Zahlungen auf eine noch geringe Zahl an bisher genehmigten Teilnahmen verteilt. Die endgültigen Kosten einer Teilnahme stehen erst nach Abschluss der letzten Förderteilnahme und Endabrechnung fest.

Vor diesem Hintergrund wurden als Sensitivitätstest die Kosten um Ausreißer bereinigt. Dabei zeigte sich, dass sich dadurch nur die konkreten Niveaus ändern, aber nicht das grundsätzliche Bild. Bei einer Korrektur für Ausreißer mit sehr hohen Kosten beliefen sich die Gesamtausgaben für Arbeitsmarktförderungen (ohne DLU) auf durchschnittlich 4.985 € in der Treatmentgruppe und 4.175 € in der Kontrollgruppe. Das bedeutet ein Plus von +810 € bzw. +19,4%

Zusätzlicher Beratungsaufwand deutlich geringer als zusätzliche Förderausgaben

Um die Kosten der Personalaufstockung pro Kopf in einem Einjahreszeitraum grob abzuschätzen, waren die Gesamtkosten für die Personalausweitung auf alle von der Personalausweitung profitierenden Jugendlichen aufzuteilen. Laut AMS lagen die für eine durchschnittliche Planstelle (Vollzeitäquivalent) im Kalenderjahr 2019 zu veranschlagenden, jährlichen Kosten bei 57.748,40 €³⁸⁾. Die Gesamtzahl der in einem Einjahreszeitraum profitierenden Personen liegt nicht vor. Wird die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der fünf betrachteten Monate November 2018 bis März 2019 (einschließlich der Personen, die für die Evaluierung ausgeschlossen wurden, da sie am Stichtag Monatsende über 21 Jahre alt waren und/oder die Zielgruppenkriterien nicht erfüllten) auf einen Einjahreszeitraum umgelegt, dann lässt sich der zusätzliche Beratungsaufwand pro Person mit ungefähr 120 € beziffern und fällt somit deutlich weniger ins Gewicht als die zusätzlichen Förderausgaben.

Erträge der getätigten Anfangsinvestitionen noch nicht vollständig sichtbar

Zusammenfassend schlagen im ersten Jahr vor allem vermehrte Ausgaben für Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungen zu Buche. Hinzu kommen höhere Aufwendungen für das zusätzliche Personal, für Existenzsicherungsleistungen primär in der Form von DLU und für Sozialversicherungsbeiträge, die das AMS für arbeitslose Kundinnen und Kunden zu entrichten hat. Ob sich die getätigten Anfangsinvestitionen letztlich rechnen, kann noch nicht beurteilt werden. Das hängt entscheidend davon ab, wie sich die vermehrten Investitionen in das "Human-kapital" der Jugendlichen mittel- bis langfristig in den Arbeitsmarktergebnissen niederschlagen.

Zum Zeitpunkt nach einem Jahr befanden sich viele der Jugendlichen mit Fallmanagement noch in Aus- oder Weiterbildung. Falls sie als Konsequenz danach mehr in Beschäftigung und weniger arbeitslos sind, wird sich dies für das AMS in Kostenersparnissen bei Existenzsicherungsleistungen, zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträgen und Ausgaben für etwaige später notwendige Schulungsmaßnahmen auswirken, die den bereits getätigten Anfangsinvestitionen gegenüberstehen.

5. Zusammenfassende Einschätzung

Zielsetzung des Personalpiloten

Im Rahmen des "+10 Personalpilot" erprobte das AMS in der Beratungszone der RGS Jugendliche ein neues Modell einer intensivierten Betreuung ("Fallmanagement") für die Zielgruppe arbeitsloser Jugendlicher mit geringer formaler Ausbildung und Mindestsicherungsbezug, zwei Drittel davon Asyl- oder subsidiär Schutzberechtigte.

Eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit durch rasche Integration in Beschäftigung ist bei dieser Zielgruppe arbeitsloser Jugendlicher mit besonderen Problemlagen häufig nicht realistisch und nicht unmittelbares Ziel arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Internationalen Studien zufolge

³⁸⁾ Es erschien angemessener, das Gehalt des Jahres 2019 heranzuziehen, als das von 2020, da der beobachtete Zeitraum in die Zeit zwischen 12/2018 und 3/2020, also hauptsächlich ins Jahr 2019 fiel.

profitieren Jugendliche im Allgemeinen weniger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als Erwachsene. Vor allem münden Ausbildungsprogramme und andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik oftmals nicht kurzfristig in Beschäftigung, sondern verbessern gegebenenfalls erst langfristig die Erwerbsintegration.

Angesichts eines erhöhten Risikos, sich als Reaktion auf Arbeitslosigkeit gänzlich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen und somit weder im Beschäftigungs- noch im (Aus-)Bildungssystem integriert und auch in keiner Schulungsmaßnahme zu sein ("NEETs")³⁹⁾, ist schon eine Stabilisierung der Arbeitsmarkt- und Bildungsbeteiligung als Erfolg zu werten.

In diesem Sinne lag das primäre Ziel des "+10 Personalpiloten" nicht in einer Verkürzung der Arbeitslosigkeit durch rasche Beschäftigungsaufnahmen oder den Rückzug von Leistungsempfängerinnen und -empfängern mit geringer Erwerbsneigung vom Arbeitsmarkt. Vielmehr sollten mehr Ressourcen für eine intensivere Betreuung geschaffen werden, um dadurch Arbeitsmarktausstiege zu verhindern, die betreuten Jugendlichen länger in Betreuung zu halten und ihre Beschäftigungsperspektiven langfristig zu verbessern. Ein Teil der Strategie war, die Betroffenen vermehrt zu einer Aus- und Weiterbildung zu bewegen, statt sie rasch in häufig instabile Beschäftigungssituationen in "Hilfsjob" zu vermitteln – in der Hoffnung, damit ihre längerfristigen Beschäftigungschancen besser zu fördern.

Akzentverschiebung von "Arbeit zuerst" zu "Ausbildung zuerst"

Diese Strategie wurde erfolgreich umgesetzt: Das Fallmanagement führte in der kurzen Frist von einem Jahr zu einer selteneren Beschäftigung als Arbeiterinnen und Arbeiter – aufgrund fehlender Ausbildung der Jugendlichen naheliegenderweise "Hilfsjobs" – und zu vermehrten (geförderten) Lehrausbildungen und AMS-Schulungsteilnahmen (primär Basisqualifizierung, aber auch Aus- und Weiterbildung). Dieses empirische Ergebnis steht im Einklang mit der Rückmeldung der AMS-Beraterinnen und -Berater, dass durch mehr Vorsprachen Kundinnen und Kunden eher für Schulungen gewonnen werden konnten. Es bedeutet eine Akzentverschiebung weg von einer "Arbeit zuerst"-Strategie, bei der der Fokus auf einer möglichst raschen Beendigung der Arbeitslosigkeit durch Vermittlung auf irgendeinen verfügbaren Arbeitsplatz, ungeachtet seiner längerfristigen Beschäftigungsperspektive, liegt, hin zu einer "Ausbildung zuerst"-Strategie, die auf eine langfristige Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch Investitionen in das "Humankapital" abzielt⁴⁰⁾.

³⁹⁾ Der Begriff "NEETs" bezeichnet Jugendliche und junge Erwachsene, die weder erwerbstätig noch in Aus- oder Weiterbildung sind (neither in employment nor education or training).

⁴⁰⁾ In Literatur und Praxis werden zwei arbeitsmarktpolitische Strategien unterschieden – je nach-dem, auf welchem Element der Schwerpunkt liegt:

1. Der "Arbeit zuerst"-Ansatz ("work first") geht von der Annahme aus, dass Arbeitserfahrung jedenfalls besser ist als längere Arbeitsuche. Die Begründung dafür ist eng mit der Annahme verbunden, dass sich mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit einer langfristigen Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt erhöht: Erfahrungen und Fähigkeiten verlieren an Wert. Vorbehalte der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nehmen zu. Daher sinken die Chancen auf (Wieder-)Beschäftigung. Maßnahmen wie intensivierte Unterstützung bei der Arbeitssuche, Kontrolle der Suchbemühungen und

Die mit Abstand wichtigste Bildungsmaßnahme ist für die betrachtete Zielgruppe die Basisqualifizierung. Infolge der intensiveren Betreuung wurden Zugänge in diese Maßnahme von einem bereits hohen Ausgangsniveau um ein Fünftel gesteigert. Wenn Fallmanagement-Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine Basisqualifizierung begannen, dann schlossen sie diese mit einer um 11% höheren Wahrscheinlichkeit positiv ab als vergleichbare Nicht-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer – ein weiterer Indikator für eine erfolgreiche Förderung der Bildungsbeteiligung. Das Fallmanagement führte auch bereits in der Einjahresfrist zu häufigerer Basisqualifizierung mit erfolgreichem Pflichtschulabschluss, in der Regel diente eine Teilnahme jedoch erst der Vorbereitung auf eine Höherqualifizierung mittels Basisbildung oder Deutsch und Alphabetisierung.

Das Fallmanagement zog nicht nur höhere Investitionen in Qualifizierungsmaßnahmen nach sich, sondern führte auch zu einer häufigeren geförderten (Transit-)Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP).

Auf die Erwerbsbeteiligung lässt sich in der kurzen Frist von einem Jahr (noch) kein klarer Effekt feststellen. Dies mag das Resultat gegensätzlicher Effekte sein, die sich ausgleichen: Einerseits könnte eine intensivere Begleitung und Unterstützung den Verbleib im Arbeitskräfteangebot gefördert haben, andererseits sind Rückzugsreaktionen auf erhöhte Kontrolle und Druck durch mehr Vermittlungsvorschläge, Maßnahmenzuweisungen und Sanktionen denkbar. Der Tendenz nach dürfte das Fallmanagement eher Rückzüge Jugendlicher aus dem Arbeitskräfteangebot reduziert haben.

Kein kurzfristiger Effekt auf die Integration in Beschäftigung

Auf die Integration in Beschäftigung – ob Lehr- oder Beschäftigungsverhältnis, gefördert oder ungefördert, erster oder zweiter Arbeitsmarkt – hatte die intensivierete Betreuung in der kurzen Frist von einem Jahr (noch) keinen signifikanten Effekt. Die Langfristeffekte auf die Integration in ungeförderte Beschäftigung sind ohnehin offen. Sie hängen maßgeblich davon ab, wie sich die vermehrten Investitionen in Aus- und Weiterbildung letztlich auf den Arbeitsmarkterfolg auswirken werden. Wenn es dadurch gelingt, die langfristige Beschäftigungsfähigkeit der Jugendlichen zu steigern (auch um den Preis der Vermeidung einer kurzfristigen Beschäftigungsintegration mit geringeren längerfristigen Perspektiven), sollte sich das früher oder später in besseren Arbeitsmarkterfolgen niederschlagen. Dann könnten sich die Zusatzinvestitionen in Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen auch budgetär rechnen.

Sanktionen zielen darauf ab, Menschen so schnell wie möglich in reguläre Beschäftigung zu bringen, um die Dauer der Arbeitslosigkeit kurz zu halten.

2. Der "Ausbildung zuerst"-Ansatz ("train-first") legt den Schwerpunkt der Bemühungen auf Investitionen in das "Human-kapital", um – typischerweise durch Aus- und Weiterbildung – zunächst die langfristige Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und über diesen Weg eine nachhaltigere Integration in den Arbeitsmarkt zu erzielen. Dahinter steht die Überlegung, dass Arbeitssuchende oft, teils über einen längeren Zeitraum, substanzielle Unterstützung und Investitionen in ihre Qualifikation, Fähigkeiten, Persönlichkeit und/oder Gesundheit benötigen, um wiederkehrende (Drehtür-)Arbeitslosigkeit zu vermeiden und eine stabilere, produktivere und besser entlohnte Beschäftigungsintegration zu erreichen.

In der Praxis gilt es, eine gute Balance zwischen den beiden Ansätzen zu finden und dabei auch je nach individuellen Problemlagen unterschiedliche Schwerpunkte zu setzen (Murray – Tubb, 2013, Lindsay, 2018).

Allerdings gibt es auch die Erfahrung, dass Aus- und Weiterbildung bei einem Teil der Jugendlichen nicht unmittelbar greifen und daher alternative Ansätze, die stärker auf Arbeit setzen, besser geeignet sind. Vor diesem Hintergrund bietet etwa seit November 2016 das Programm "Back to the Future – Beschäftigung" 18- bis 24-Jährigen mit WMS-Bezug und mangelnder Beschäftigungserfahrung, bei denen ein weiterer Versuch der Einbeziehung in Kurs- bzw. Qualifizierungsmaßnahmen als wenig erfolgreich angesehen wird, wirtschaftsnahe Beschäftigungsmöglichkeiten (Transitarbeitsplätze) und unterstützt sie bei der Vermittlung in reguläre Arbeitsverhältnisse. In diesem Fall sollen die jungen Menschen durch die Arbeitspraxis in niederschweligen Tätigkeiten Arbeitstugenden erlernen und in ihrer Ausbildungs- und Erwerbsorientierung gestärkt werden, um so die Chancen auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen bzw. eine Verfestigung des WMS-Bezugs zu verhindern (vgl. *Lutz – Leitner – Štikar, 2020*).

Ein Jahr nach Eintritt ins Programm – der in dieser Studie mögliche Beobachtungszeitraum – ist jedenfalls noch von "Lock-in-Effekten" auszugehen: Die Personen mit Fallmanagement befanden sich um mehr als ein Fünftel häufiger (noch) in einer Fördermaßnahme. Während der Teilnahme sind sie zumeist dem regulären Arbeitsmarkt entzogen. Daher zeigen sich positive Beschäftigungswirkungen dieser Investitionen erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Ähnliches gilt für etwaige fiskalische Erträge in der Form reduzierter Aufwendungen der öffentlichen Hand einerseits und erhöhter Abgabenrückflüsse andererseits (etwa Existenzsicherungsleistungen, Sozialversicherungsbeiträge, später notwendiger Förderungen oder Unterstützungen).

Ebenfalls noch nicht (vollständig) sichtbar sind mögliche Veränderungen in der Qualität der Lehrausbildung. Um Jugendliche vermehrt in Ausbildung zu bringen, wurde mehr gefördert. Dies schlug sich in häufigerer geförderter Lehre (LST, ÜBA, IBA) und in einer häufigeren geförderten Beschäftigung nieder (SÖB, GBP). Umgekehrt waren Jugendliche kurzfristig seltener in einem ungeforderten Lehr- oder Arbeitsverhältnis.

Hinter dieser Verschiebung könnten sich teilweise "Mitnahmeeffekte" verbergen: Möglicherweise wurde in Folge der vermehrten Unterstützung manch eine Beschäftigung gefördert, die es ohnehin – auch ohne Förderung – gegeben hätte. Empirisch ist nicht ohne weiteres feststellbar, inwieweit die steigende Zahl an Jugendlichen in geförderter Lehrausbildung auf der Akquisition zusätzlicher, eventuell besser geeigneter Lehrstellen oder der Förderung ohnehin vorhandener Lehrstellen beruht.

Mehr Personal belebt Beratung und Vermittlung

So offen die letztendlichen Beschäftigungseffekte noch sind, so klar ist bereits, dass die im "+10 Personalpilot" erfolgte Personalaufstockung (das Fallmanagement) den Beratung- und Vermittlungsprozess entscheidend belebt hat. Ähnlich wie bei dem auf Erwachsene ausgerichteten Vorgängerpilot, hatte sie eine signifikante Intensivierung der Betreuung zur Folge, und diese führte zu mehr Vermittlungsvorschlägen, mehr Maßnahmenzuweisungen und tatsächlichen Förderteilnahmen, sowie auch zu häufigeren Sanktionen in der Form von Sperren des Leistungsbezugs aufgrund von Kontrollmeldeversäumnissen.

Mehr Personal hat also einen Effekt, aber: Personalaufstockung ist nicht gleich Personalaufstockung. Der Vergleich mit dem Vorgängerpilot zeigt: Der damit ausgelöste Impuls kann in unterschiedliche Bahnen gelenkt werden. Bei den Erwachsenen wurde mehr Personal eingesetzt,

um durch rasche Beschäftigungsaufnahmen und die Abmeldung wenig motivierter Kundinnen und Kunden die Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Beim Jugendpilot hingegen war es ein wichtiger Teil der Strategie, mehr Jugendliche in Aus- und Weiterbildung zu bringen, um ihre Beschäftigungschancen langfristig zu erhöhen. Bei der Einrichtung eines Fallmanagements ist also nicht nur das Ausmaß der Betreuungsintensivierung zu bestimmen, sondern vor allem auch eine Grundsatzentscheidung über die strategische Ausrichtung zu treffen.

Um den Betreuungsimpuls in die gewünschten Bahnen zu lenken, braucht es unter anderem eine gute begleitende Schulung der AMS-Beraterinnen und -Beratern und ein klares Konzept, wie sie die gewonnenen Zeitressourcen am besten einsetzen. Bei allen Vorgaben und Zielsetzungen ist auf die individuelle Bedarfslage der betreuten Arbeitslosen zu achten. Zwei Fragen sind dabei besonders knifflig: Erstens, bei welchen Kundinnen und Kunden ist besser zunächst auf eine Aus- und Weiterbildung, bei welchen auf eine rasche "Arbeitserfahrung" zu fokussieren? Zweitens, wann ist bei wem der Punkt erreicht, an dem es keinen Sinn mehr macht, auf "Ausbildung zuerst" zu setzen und es stattdessen besser ist, den Fokus (erneut) auf eine baldige Arbeitsaufnahme zu richten?

Literaturhinweise

- Angrist, J. D., Pischke, J. S., *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, Princeton, 2009.
- Behaghel, L., Crépon, B., Gurgand, M., "Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2014, 6(4), S. 142-174.
- Bell, D. N., Blanchflower D. G., *Youth unemployment: Déjà Vu?*. IZA Discussion Papers 4705, Bonn, 2010.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017A), Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Servicezone der RGS Linz, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61298>.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017B), Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der RGS Estoplast in Wien, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/61297>.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017C), AMS info 386/387: Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS, https://www.ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/AMS_info_386-387.pdf (abgerufen am 16.2.2021)
- Caliendo, M., Kopeinig, S., "Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching", *Journal of Economic Surveys*, 2008, 22(1), S. 31-72.
- Caliendo, M., Schmid, R., "Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe", *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, 5(1), S. 1-30.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *The Economic Journal*, 2010, 120(548), S. 452-477.
- Card, D., Kluve, J., Weber, A., "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, 2018, 16(3), S. 894-931.
- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., "Arbeitslosigkeit", in BMSGPK (Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz; Hrsg.), *COVID-19: Analyse der sozialen Lage in Österreich*, 2020, S. 151-174, https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:5f807a53-5dce-4395-8981-682b5f1dc23b/BMSGPK_Analyse-der-sozialen-Lage.pdf (abgerufen am 16.2.2021).
- Fertig, M., *Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive*. IAB-Forschungsbericht, Nürnberg, 2014, 4.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., Wolf, K., "Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices", *Scandinavian Journal of Economics*, 2016, 118(4), S. 941-974.
- Harrison, G. W., List, J. A., "Field Experiments", *Journal of Economic Literature*, 2004, 42(4), S. 1009-1055.
- Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S., Wolf, K., "Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler", IAB-Kurzbericht, Nürnberg, 2010, 9.
- Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S., Wolf, K., "Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer. Analysen auf Basis eines Modellprojektes", *Zeitschrift für Evaluation*, 2012, 11(1), S. 7-38.
- ILO (International Labour Organization), *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work*. Fourth Edition, Updated Estimates and Analysis, 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf (abgerufen am 16.2.2021)
- Imbens, G. W., Wooldridge, J. M., "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation", *Journal of Economic Literature*, 2009, 47(1), S. 5-86.
- Kluve, J., Schmidt C. M., van Ours J. C. v., Vandenbussche, H., "Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment?" *Journal of Economic Policy*, 2002, 17(35), S. 409-448.
- Kluve, J., "The Effectiveness of European Active Labor Market Programs", *Journal of Labour Economics*, 2010, 17(6), S. 904-918.
- Kluve, J., *Arbeitsmarktprogramme für Jugendliche*. IZA World of Labor, 2014, 106.

- Koning, P., "The Effectiveness of Public Employment Service Workers in the Netherlands", *Empirical Economics*, 2009, 37(2), S. 393-409.
- Kugler, F., Schwerdt, G., Wößmann, L., "Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2014, 15(2), S. 105-132.
- Levitt, S. D., List, J. A., "Field Experiments in Economics: The Past, the Present, and the Future", *European Economic Review*, 2009, 53(1), S. 1-18.
- Lindsay, C., "Work First Versus Human Capital Development in Employability Programs", in Klehe, U.-C., van Hooff, E. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Job Loss and Job Search*, Oxford University Press, Oxford, 2014, S. 561-574.
- List, J. A., "Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off", *Journal of Economic Perspectives*, 2011, 25(3), S. 3-16.
- List, J. A., Rasul, I., "Field Experiments in Labor Economics", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 4, Part A, North Holland, Amsterdam, 2011, S. 103-228.
- Lutz, H., Leitner, A., Štikar, A., Innovative Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Mindestsicherungsbeziehende in Wien. Begleitende Evaluierung der Maßnahme "Back to the Future – Beschäftigung" (Innovative Employment Opportunities for Young People Receiving Minimum Income Benefits in Vienna. Accompanying Evaluation of the Measure "Back to the Future – Beschäftigung"), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/66176>.
- Maguire, S., "Youth 2020 – Preventing Another Lost Generation?", *Intereconomics*, 2020, 55(6), S. 356-360.
- Maibom, J., Rosholm, M., Svarer, M., "Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation", *The Scandinavian Journal of Economics*, 2017, 119(3), S. 541-570.
- Murray, E., Tubb, H., PES Approaches to Low-Skilled Adults and Young People: Work-first or Train-first? Toolkit for PES, European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2013.
- Rosenbaum, P. R., Rubin, D. B., "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects", *Biometrika*, 1983, 70(1), S. 41-55.
- Schiel, S., Schröder, H., Gilberg, R., Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs "Förderung der Arbeitsaufnahme" (FAIR), IAB-Bibliothek, Bertelsmann, Bielefeld, 2008, 312.
- Statistik Austria, Vererbung von Bildungschancen, STATISTICS BRIEF – Dezember 2018, 2018.
- Steiner, M., Pessl, G., Karaszek, J., Ausbildung bis 18. Grundlagenanalysen zum Bedarf von und Angebot für die Zielgruppe. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Bildung und Frauen und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Sozialpolitische Studienreihe, Band 20, 2016.

Anhang

Anhang 1: Details zur Identifikation und Zuordnung der Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer

Die datenmäßige Erfassung, Abgrenzung und Zuordnung der Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer auf Fallmanagement und Referenzgruppe ist nicht trivial und bedurfte einer engen Abstimmung mit dem AMS Wien als Auftraggeber, da die Zielgruppenpersonen und deren Zugehörigkeit zu Treatment- und Kontrollgruppe nicht als solche in den AMS-Daten gekennzeichnet sind.

Die Evaluierung des "+10 Personalpiloten" erfolgte durch einen Vergleich zwischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern am Fallmanagement (in Abteilung 1 oder 2), die am Stichtag Monatsende einen Geschäftsfall hatten und die Zielgruppenkriterien erfüllten ("Treatmentgruppe"), mit Personen, die am Stichtag Monatsende in der Abteilung 3 (ohne Fallmanagement) waren und ebenfalls die Zielgruppenkriterien erfüllten ("Kontrollgruppe").

Um in Treatment- und Kontrollgruppe einheitlich nur Personen zu betrachten, die am Ende des Pilotzugangsmonats einen aufrechten Geschäftsfall hatten und die Zielgruppenkriterien hinsichtlich Alter, Ausbildungsniveau, Mindestsicherungsbezug und Vormerkzeiten erfüllten, ist notwendig:

- Die Kontrollgruppe kann nur anhand des – ausschließlich zum Monatsende vorliegenden – "APL-Code" der Betreuerin bzw. des Betreuers in Kombination mit der Erfüllung der Zielgruppenkriterien zu diesem Zeitpunkt identifiziert werden.
- Bei der Abgrenzung der Treatmentgruppe müssen dieselben Bedingungen wie bei der Kontrollgruppe gesetzt werden, um nicht von vornherein systematisch ungleiche Gruppen zu vergleichen.

Die Konditionierung auf einen aufrechten Geschäftsfall am Ende des Pilotzugangsmonats ist nicht optimal, da das Fallmanagement potenziell bereits im Laufe des Monats eine Wirkung entfaltet und etwaige sehr rasche Effekte auf die Wahrscheinlichkeit einer Beendigung des Geschäftsfall bis zum Monatsende verdeckt werden. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit gibt es jedoch keine Alternative, und die Auswirkungen sollten sich in Grenzen halten, da ein solcher Effekt in der Regel nicht so rasch eintritt. Effekte auf die Erwerbsbeteiligung, darunter eine Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit als "Droheffekt" und die Beschäftigungsintegration sollten trotzdem im Nachbeobachtungszeitraum sichtbar werden. Ähnliches gilt für das Bildungsniveau: Es ist nicht plausibel, dass sich das Fallmanagement derartig rasch – in einer ansonsten nicht erfolgten, formalen Höherqualifizierung bis zum Monatsende – auswirkt.

In der Praxis wurden junge Kundinnen und Kunden zu individuell unterschiedlichen Zeitpunkten dem Fallmanagement zugewiesen, und zwar mehr oder weniger zum Zeitpunkt ihres erstmaligen Auftretens in der RGS während der Pilotlaufzeit:

- Jene Personen, die Anfang November 2018 in der RGS Wien Jugendliche (mit aktivem "PST") vorgemerkt waren, wurden, sofern sie die Zuweisungskriterien erfüllten, bereits in den zwei Wochen davor (von 17.10. bis 31.10.2018) dem Fallmanagement zugewiesen. Sie profitierten also vom 1. November 2018 an von einer intensiveren Betreuung.

- Kundinnen und Kunden, die während der Pilotlaufzeit neu in die RGS zugehen, wurden gegebenenfalls im Zuge des Erstkontakts (Vorsprache) dem Fallmanagement zugewiesen, also einem der Fallmanagementschalter zugewiesen.
- Bei Personen, bei denen sich der "PST" von "ruhend" auf "aktiv" änderte, wurde in Folge dieser Umstellung geklärt, ob sie ins Fallmanagement zu überstellen sind.

In den verfügbaren Daten ist der individuelle Zeitpunkt einer Zuweisung ins Fallmanagement nicht tages-, sondern nur monatsgenau erfasst. Die Referenzgruppe ist, wie bereits erwähnt, nur zu den Monatsendestichtagen identifizierbar.

Für die Identifikation der Grundgesamtheit aller Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer und deren Zuordnung zu Fallmanagement bzw. Referenzgruppe müssen die folgenden Informationen herangezogen werden:

1. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Fallmanagement ist bekannt, in welchem Monat sie dem Fallmanagement zugewiesen wurden ("FM"-Deskriptor mit Monatsangabe in der Spalte "text0" der Tabelle "btr_vme_amdps036_bas").
2. Für alle Personen, die am Stichtag Monatsende einen aufrechten Geschäftsfall hatten, liegt (in der Tabelle "pst_gfint_bus") der "APL-Code" der Betreuerin bzw. des Betreuers zu diesem Zeitpunkt vor. Dieser gibt Auskunft über den Schalter, an dem sie zu diesem Zeitpunkt betreut wurden ("B1A", "B1B" und "B1C" sind die Fallmanagement-Schalter in Abteilung 1; "B2A", "B2B" und "B2C" sind die Fallmanagement-Schalter in Abteilung 2; "BCA" bis "BCJ" identifizieren die in Abteilung 3 betreuten Kundinnen und Kunden, darunter Zielgruppen- und Nichtzielgruppenpersonen).
3. Das AMS stellte das aus der Sozialversicherungsnummer stammende und von der RGS Jugendliche für die Zuweisung zu den drei Abteilungen verwendete Geburtsdatum zur Verfügung.
4. Für alle Personen, die am Stichtag Monatsende einen aufrechten Geschäftsfall hatten, liegen in der Tabelle "pst_gfint_bus" neben dem "APL-Code" der Betreuerin bzw. des Betreuers auch diverse personenbezogene Merkmale vor, darunter Geburtsdatum, Mindestsicherungsbezug, Ausbildungsniveau und Zahl der Tage mit vorgemerakter Arbeitslosigkeit oder Lehrstellensuche. Anhand dieser Informationen lässt sich feststellen, ob am Stichtag Monatsende die Zielgruppenkriterien für die Teilnahme am Personalpiloten erfüllt wurden.

Die Informationen sind nicht widerspruchsfrei. Es ergeben sich durchaus zahlreiche Widersprüche unterschiedlicher Art aus (1) FM-Deskriptor, (2) APL-Code zum Stichtag Monatsende und (3) Geburtsdatum, die sich erst durch die Betrachtung konkreter Beispielfälle erklären ließen. Zum Beispiel nahm eine Person laut Deskriptor am Fallmanagement teil, laut APL-Code aber nicht, oder das Fallmanagement begann der einen Information zufolge in einem früheren Monat als gemäß der anderen Information⁴¹⁾.

⁴¹⁾ Ein potentieller Erklärungsansatz liegt zum Beispiel im Wechsel der Beraterin bzw. des Beraters, der erst mit zeitlicher Verzögerung im DWH dokumentiert wurde und daher (noch) kein FM-Schalter aufscheint.

In enger Absprache mit dem Auftraggeber wurde bei widersprüchlichen Informationen dem "FM-Deskriptor" gegenüber dem "APL-Code" und dem "APL-Code" gegenüber dem Geburtsdatum Vorrang gegeben (Dominanzregel). Nicht nur die widersprüchlichen Fälle, sondern auch eine Stichprobe der widerspruchsfreien Fälle wurde von der RGS Jugendliche manuell kontrolliert. Aus dieser Kontrolle ergaben sich nur sehr wenige Korrekturen.

Da der "APL-Code" nur zum Stichtag Monatsende vorliegt, mussten bei der Evaluierung notwendigerweise die Personen betrachtet werden, die zu diesem Zeitpunkt einen aufrechten Geschäftsfall hatten und daher (in der Tabelle "pst_gfint_bus") mit irgendeinem Vormerkstatus (seien es "AL", "SC", "LS" oder auch "VU" oder "RE") in der Beratungszone der RGS Jugendliche vorgemerkt waren. Als Referenzgruppe waren konsistenter Weise jene Personen zu wählen, die am Stichtag Monatsende in Abteilung 3 waren und die Zielgruppenkriterien erfüllten⁴²⁾.

Nicht alle Fallmanagement-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer erfüllten am Stichtag Ende des Pilotzugangsmontats (immer noch) die Zielgruppenkriterien. Für einen angemessenen Vergleich möglichst ähnlicher Personengruppen wurden auch aus dieser Gruppe nur diejenigen betrachtet, die zu Monatsende eine Mindestsicherung bezogen und über keinen Pflichtschulabschluss verfügten oder einen Pflichtschulabschluss hatten und bereits länger als drei Monate arbeitslos vorgemerkt oder lehrstellensuchend waren.

In Ausnahmefällen nahmen auch ältere Personen am Fallmanagement teil. Da zur Zielgruppe eigentlich nur Jugendliche im Alter zwischen 15 und 21 Jahren zählen, wurden die wenigen Personen ausgeschlossen, die am Stichtag Monatsende über 21 Jahre alt waren.

Die von vornherein aus der Zielgruppe des Personalpiloten ausgenommenen Personengruppen waren entsprechend nicht Teil der Evaluierung: Die an einem "REHA"-Schalter betreuten Personen ("R*") und in der Erstberatungsstelle betreuten Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten ("BY*") sind anhand des "APL-Codes" identifizierbar. Schwangere Frauen und Männer mit Einberufungsbefehl scheinen in den Daten ohnehin nicht als Fallmanagement-Teilnehmerinnen und -teilnehmer auf. Sie waren jedoch aus der Referenzgruppe auszuschließen. Schwangere Frauen wurden (näherungsweise) anhand einer in den DVSV-Daten in den neun Monaten nach dem Pilotzugangsmontat erfassten Geburt identifiziert, Männer mit Einberufungsbefehl anhand der Erfassung eines Präsenz- oder Zivildienstes am Stichtag Monatsende oder im nachfolgenden

⁴²⁾ Nicht alle Kundinnen und Kunden mit Geburtstag von 1.1. bis 14.9., die die Zielgruppenkriterien erfüllten, wurden ins Fallmanagement überstellt. Dazu zählen von vornherein ausgenommene Personengruppen wie dem "REHA"-Schalter zugewiesene Personen, schwangere Frauen und Männer mit Einberufungsbefehl. Darüber hinaus wurden Personen vereinzelt auch aus anderen Gründen wie beispielsweise psychischen Problemen nicht ins Fallmanagement überstellt. Schon aus diesen Gründen reicht das Geburtsdatum nicht aus, um die Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer und deren Zuordnung zu Fallmanagement und Referenzgruppe zu bestimmen. "FM-Deskriptor" und "APL-Code" sind unerlässlich. Die Pilotteilnehmerinnen und -teilnehmer im November 2018 zu bestimmen, indem der "APL-Code" von Ende November, der "FM-Deskriptor" von November und der Vormerkstatus von Ende Oktober herangezogen wird, wäre keine gute Alternative. Denn dies würde eine Einschränkung auf diejenigen Personen bedeuten, die Ende Oktober im Bestand waren, und den Verlust all jener, die im November zuzogen. Anhand der vorliegenden Informationen ist es nicht möglich, zu simulieren, wer Ende Oktober im Bestand war und im November ins Fallmanagement gekommen wäre (ohne Ende November noch vorgemerkt zu sein), da der "APL-Code" (zum Monatsende) nur für die Personen vorliegt, die am Monatsende (noch) im Bestand waren.

Halbjahr. Konsistenter Weise wurden diese Ausschlusskriterien gleichermaßen auf die Treatmentgruppe angewandt.

Für jede teilnehmende Person wurde der Monat ihres Zugangs in das Pilotprojekt eruiert, also jener Monat, in dem sie – im Zeitraum von November 2018 bis März 2019 – erstmals im Fallmanagement oder in der Referenzgruppe auftrat. Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Fallmanagements handelt es sich um den Monat der Überstellung ins Fallmanagement (laut "FM-Deskriptor"). Bei der Referenzgruppe wurde den ersten Monat im Pilotzeitraum gewählt, in dem eine Person laut "APL-Code" und Geburtsdatum (zum Stichtag Monatsende) in Abteilung 3 war und die Zielgruppenkriterien erfüllte.

Anhang 2: Zusätzliche Übersichten und Abbildungen

Übersicht 12: Unterschiede zwischen Treatment- und Kontrollgruppe im Zeitpunkt des Arbeitsmarkteintritts

	Gesamt	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe
Tage im Arbeitskräfteangebot, letzte 2 Jahre	423	448	394
Tage im Arbeitskräfteangebot, letzte 5 Jahre	526	571	474
Tage in Beschäftigung, letzte 5 Jahre	92	103	80
Tage in (breiter) Arbeitslosigkeit, letzte 5 Jahre	498	544	444
Tage seit erstem Auftreten am Arbeitsmarkt	745	796	684
Tage seit erstem Auftreten als (Mit-)Versicherte	3.196	3.480	2.864

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Arbeitskräfteangebot: Beschäftigung und breite Arbeitslosigkeit. Beschäftigung: unselbständige und selbständige Beschäftigung. Breite Arbeitslosigkeit: alle Vormerkstatus beim AMS.

Übersicht 13: Ø Effekte des Fallmanagements auf AMS-Kontakte im Detail

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
			Absolut	Relativ
Nur Kontaktaktion P oder N, ohne Kontaktart W				
Anteil mit mind. 1 Kontakt (in %)	83,7	82,2	1,5	1,8
Zahl der Kontakte	5,9	4,0	1,9	48,0 ***
Kontaktintervall mit AL/LS-Tagen	19,3	30,9	-11,6	-37,6 ***
Kontaktintervall mit AL/SC/LS-Tagen	59,3	68,6	-9,3	-13,5 *
Sämtliche Kontakte				
Anteil mit mind. 1 Kontakt (in %)	99,8	100,0	-0,2	-0,2
Zahl der Kontakte	12,6	10,6	2,1	19,4 ***
Kontaktintervall mit AL/LS-Tagen	8,2	11,8	-3,6	-30,7 ***
Kontaktintervall mit AL/SC/LS-Tagen	23,6	24,7	-1,2	-4,6

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Kontaktaktion P: Planung, N Aktualisierung. Kontaktart W: Wiedervorlage. Jeweils nur ein Kontakt pro Tag und jeweils inkl. Kontaktart O (Online-Betreuung ohne persönliche Vorsprache). Ø Zahl der Kontakte: inkl. Personen mit null Kontakten. Kontaktintervall: nur unter Personen mit mind. einem AL/SC/LS- bzw. AL/LS-Tag und mind. einem Kontakt im Jahr. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 14: Ø Effekte des Fallmanagements auf Zuweisungen zu Arbeitsmarktförderungen

Anteil mit Zuweisung zu Förderung im 1. Jahr (in %)

	Treatmentgruppe Mit Fallmanagement	Kontrollgruppe Ohne Fallmanagement	Differenz	
			ATT	
			Absolut	Relativ
Gesamt	81,6	77,0	4,6	6,0 *
Information	65,7	59,9	5,8	9,7 *
Beschäftigung	9,9	6,7	3,2	47,8 *
SÖB/GBP	8,1	4,9	3,3	67,3 *
SÖBÜ	2,0	1,9	0,1	5,3
Qualifizierung	67,7	64,2	3,5	5,5 *
Berufliche Orientierung	27,8	29,1	-1,3	-4,5
Basisqualifizierung	48,7	39,3	9,4	23,9 **
Aus- und Weiterbildung	19,9	17,3	2,6	15,0
BBE	32,9	27,3	5,6	20,5 *
BBES	16,8	12,5	4,3	34,4 *
BBEV	20,9	17,9	2,9	16,2 *

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. Information: Infotag, Infoveranstaltung (teils mit Einstiegstestung). BBES: Beratungs- und Betreuungseinrichtungen zur Durchführung spezifischer Vermittlungstätigkeiten mittels spezieller Methoden für Zielgruppen wie Künstlerinnen und Künstler, ältere Führungskräfte und ehemalige Sportlerinnen und Sportler. BBEV: BBE im Vorfeld der Vermittlungstätigkeiten des AMS: Abklärung und Bearbeitung von Problemstellungen (z. B. Schulden, fehlende Kinderbetreuung, psychische und andere gesundheitliche Beeinträchtigungen), um die Vermittlungsfähigkeit der beratenen Personen zu steigern. Andere Typen von BBE kommen selten vor. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 15: Ø Effekte des Fallmanagements auf Zahl der Zugänge in Arbeitsmarktförderungen

Durchschnittliche Zahl der Zugänge im 1. Jahr

	Treatmentgruppe Mit Fallmanagement	Kontrollgruppe Ohne Fallmanagement	Differenz	
			ATT	
			Absolut	Relativ
Gesamt	3,7	3,5	0,2	7,0 *
Beschäftigung	0,2	0,1	0,1	72,8 *
SÖB	0,1	0,0	0,0	114,6 *
GBP	0,0	0,0	0,0	120,0 *
SÖBÜ	0,0	0,0	0,0	3,4
Qualifizierung	3,0	2,7	0,2	8,3 *
Berufliche Orientierung	0,4	0,4	0,0	-5,5
Basisqualifizierung	0,6	0,6	0,1	16,4 *
Aus- und Weiterbildung	0,1	0,1	0,0	40,0 *
LST	0,1	0,0	0,0	56,8 *
ÜBA	0,2	0,2	0,0	10,3
IBA	0,1	0,1	0,0	32,9 *
Unterstützung	0,6	0,6	-0,1	-8,3
BBE	0,6	0,6	-0,1	-9,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 16: Ø Effekte des Fallmanagements auf Förderteilnahmen im 1. Jahr

	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	Differenz	
	Mit Fallmanagement	Ohne Fallmanagement	ATT	
			Absolut	Relativ
Anteil mit Förderteilnahme (in %)				
Gesamt	91,8	92,9	-1,1	-1,2
Beschäftigung	9,0	6,7	2,3	34,3 *
SÖB	5,2	3,3	1,9	57,6 *
GBP	2,1	1,3	0,8	61,5 *
SÖBÜ	1,9	1,8	0,1	5,6
Qualifizierung	89,4	90,5	-1,1	-1,2
Berufliche Orientierung	31,2	35,2	-4,0	-11,4 *
Basisqualifizierung	55,5	50,7	4,8	9,5 *
Aus- und Weiterbildung	7,3	6,0	1,2	20,0
LST	6,7	4,0	2,7	67,5 *
ÜBA	16,7	13,8	2,9	21,0 *
IBA	7,9	6,7	1,2	17,9
Unterstützung	50,2	48,7	1,4	2,9
BBE	49,7	48,5	1,2	2,5
Durchschnittliche Zahl der Fördertage				
Gesamt	218,5	194,0	24,5	12,6 **
Beschäftigung	8,4	5,8	2,5	43,6
SÖB	5,8	3,5	2,2	63,2
GBP	1,4	0,6	0,8	124,7 *
SÖBÜ	1,1	1,4	-0,3	-21,6
Qualifizierung	187,5	163,7	23,8	14,5 **
Berufliche Orientierung	16,5	21,2	-4,7	-22,3 *
Basisqualifizierung	89,4	73,3	16,1	22,0 **
Aus- und Weiterbildung	8,0	5,5	2,5	45,7 *
LST	7,9	3,8	4,1	108,7 *
ÜBA	36,5	26,5	10,0	37,7 *
IBA	19,3	21,2	-1,9	-9,1
Unterstützung	70,4	74,1	-3,8	-5,1
BBE	70,4	74,1	-3,8	-5,1

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO, teilweise Rundungsdifferenzen. – ATT: average treatment effect on the treated. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 17: **Robustheit der Effekte gegenüber Variation der Grundgesamtheit und Methode**

Ø Effekt des Fallmanagements: Differenz zwischen Treatment- und Kontrollgruppe im jew. Anteil in Prozentpunkten

	Matching									OLS	
	Haupt	ZG	ALT	GFD	ZUG	OWMS	WMS	KONT	VERS	Ohne Korr.	Mit Korr.
Beschäftigung	2,6	0,6	2,5	2,2	4,1	2,9	3,0	0,1	4,0	0,8	1,7
USB	3,6 *	1,3	3,5 *	3,2	3,7	3,8 *	3,4	0,5	4,0	0,6	1,8
USB aktiv	2,9	0,8	2,9	2,5	2,9	3,1	2,8	0,2	4,4	0,4	1,2
AL	-2,5 *	-3,2 *	-2,8 *	-2,2	-2,3	-2,7 *	-1,1	-3,4 *	0,4	-2,9 *	-3,3 *
SC	4,9 *	4,9 *	5,0 *	4,7 *	4,7 *	4,3 *	5,3 *	8,8 **	6,9 *	6,4 ***	5,1 **
LS	-3,4 *	-2,7 *	-3,4 *	-3,6 *	-3,5 *	-3,5 *	-4,3 **	-5,2 **	-2,8 *	-0,5	-1,5
AL/SC/LS	-1,0	-0,9	-1,2	-1,1	-1,1	-1,8	0,0	0,2	4,5	3,0 *	0,3
Sonstige AMS- Vormerkung	0,7	0,5	0,7	0,6	-0,2	0,7	0,8	0,7	-1,0	-0,2	-0,3
AL breit	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5	-1,4	-1,1	0,8	0,9	3,5	2,8 *	0,0
OLF	-2,6	-0,4	-2,3	-2,0	-2,9	-2,0	-4,1 *	-1,4	-7,4 **	-3,8 **	-2,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – Haupt: Hauptvariante. ZG: Ohne Ausschluss der Personen, die zum Stichtag Monatsende die Zielgruppenkriterien nicht erfüllten. ALT: Ohne Ausschluss der Personen, die am Stichtag Monatsende über 21 Jahre alt waren. GFD: Ohne Kontrolle für bisherige Geschäftsdauer und AL/LS/SC-Tage im bisherigen Geschäftsfall. ZUG: Nur Pilotzugänge 11/2018, ohne Pilotzugänge 12/2018-3/2019. OWMS: ohne Kontrolle für WMS-Bezug im Stichtagsmonat laut Stadt Wien. WMS: nicht nur Kontrolle für WMS-Bezug im Stichtagsmonat laut Stadt Wien, sondern auch Einschränkung auf Personen mit WMS-Bezug im betrachteten Monat (auch) laut Stadt Wien. KONT: nur Personen mit mindestens einem AMS-Kontakt im ersten Halbjahr. VERS: nur Personen, die maximal fünf Jahre in Österreich (mit-)versichert und maximal drei Jahre auf dem Arbeitsmarkt aktiv waren. – Sterne zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

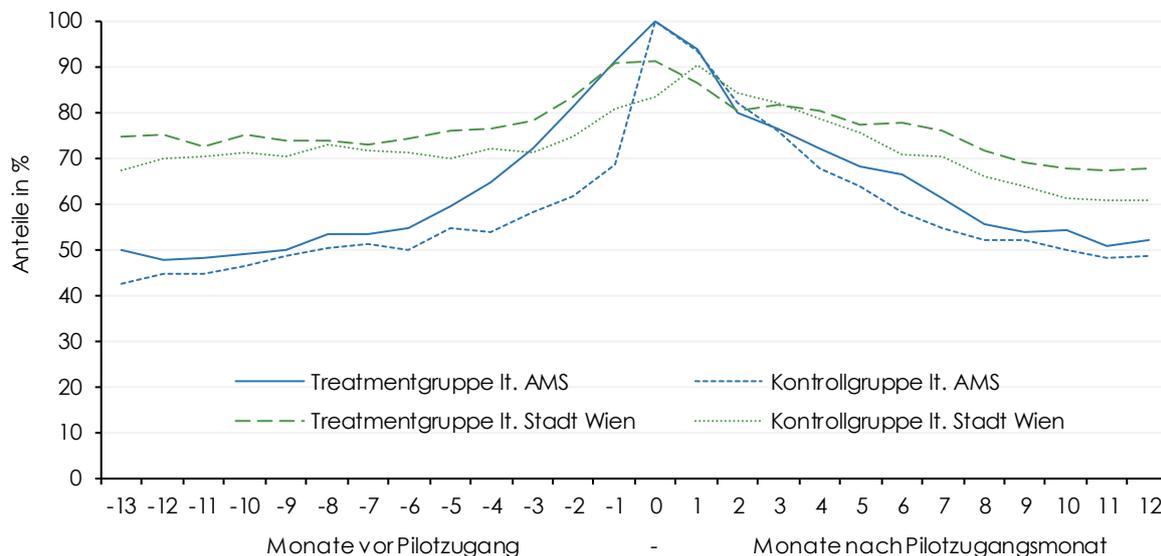
Übersicht 18: Indikatoren zur Matching-Qualität

Grundgesamtheit	TG	KG	Anteil TG (in %)	Verlust an CS (in %)	Logit Pseudo R ²	P>X ²	MASB
Hauptvariante	935	834	52,9	4,3	0,040	0,660	2,6
Kontaktintervall 1	765	632	54,8	6,5	0,038	0,951	4,0
Kontaktintervall 2	798	704	53,1	8,5	0,030	0,999	2,8
Kontaktintervall 3	740	620	54,4	7,3	0,041	0,951	3,7
Kontaktintervall 4	779	661	54,1	5,9	0,038	0,964	3,5
Verdienst 1	420	414	50,4	5,8	0,081	0,829	4,7
Verdienst 2	503	496	50,4	6,2	0,045	1,000	3,3
ZG	1.122	834	57,4	3,3	0,033	0,653	2,7
ALT	946	847	52,8	3,8	0,041	0,565	2,7
GFD	931	834	52,7	4,7	0,037	0,786	2,8
WMS	849	696	55,0	5,0	0,047	0,454	3,2
OWMS	941	834	53,0	3,7	0,037	0,710	2,7
ZUG	760	525	59,1	6,2	0,048	0,715	3,2
KONT	665	614	52,0	8,5	0,051	0,852	3,7
VERS	429	505	45,9	3,8	0,051	0,998	4,0

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO. – TG: Treatmentgruppe. KG: Kontrollgruppe. Verlust an CS: Verlust an Common Support. Logit Pseudo R²: Pseudo R² der Logit-Schätzung des Propensity scores für die gematchten Samples. P>X²: P-Wert des Likelihood-ratio-Tests der gemeinsamen Signifikanz aller Regressoren nach dem Matching. MASB (Median absolute standardized bias): Median der absoluten standardisierten Abweichungen zwischen TG und zugezogener KG für alle Kontrollvariablen (nach Rosenbaum – Rubin, 1985). Kontaktintervall 1 bis 4: Kontaktintervall in 4 Varianten (je nach berücksichtigten Arten der Kontakte und Verwendung von AL/SC- bzw. AL/SC/LS-Tagen. Verdienst 1: Durchschnittsverdienst im ersten Halbjahr nach Pilotzugang. Verdienst 2: Durchschnittsverdienst im zweiten Halbjahr 2019. ZG: Ohne Ausschluss der Personen, die zum Stichtag Monatsende die Zielgruppenkriterien nicht erfüllten. ALT: Ohne Ausschluss der Personen, die am Stichtag Monatsende über 21 Jahre alt waren. GFD: Ohne Kontrolle für bisherige Geschäftsdauer und AL/LS/SC-Tage im bisherigen Geschäftsfall. OBMS: ohne Kontrolle für WMS-Bezug im Stichtagsmonat laut Stadt Wien. WMS: nicht nur Kontrolle für WMS-Bezug im Stichtagsmonat laut Stadt Wien, sondern auch Einschränkung auf Personen mit WMS-Bezug im betrachteten Monat (auch) laut Stadt Wien. ZUG: Nur Pilotzugänge 11/2018, ohne Pilotzugänge 12/2018-3/2019. KONT: nur Personen mit mindestens einem AMS-Kontakt im ersten Halbjahr. VERS: nur Personen, die maximal fünf Jahre in Österreich (mit-)versichert und maximal drei Jahre auf dem Arbeitsmarkt aktiv waren.

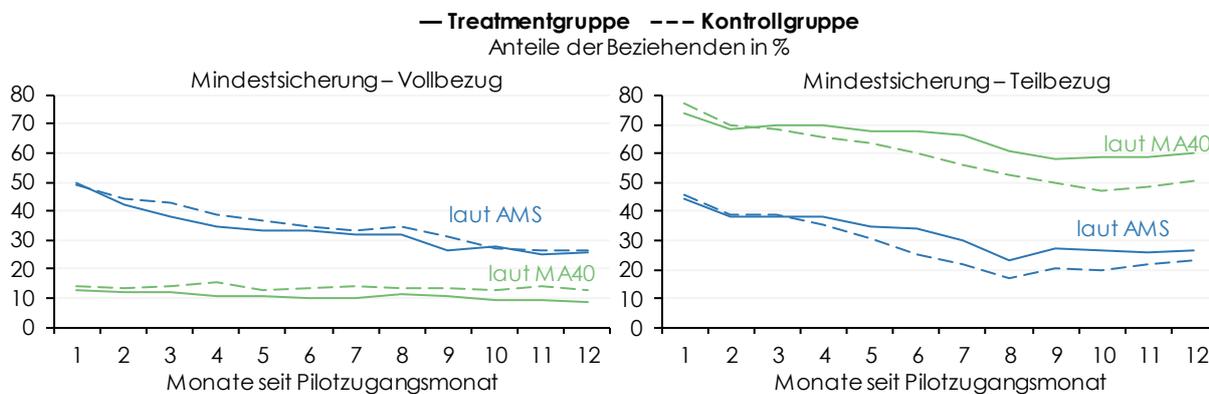
Abbildung 6: **Personenanteil mit Mindestsicherungsbezug (in %) in den Monaten vor und nach dem Pilotzugangsmontat (vor dem Matching)**

Mindestsicherungsbezug laut AMS-Daten (Tabelle PST_GFINT_BUS) versus WMS-Bezug laut MA40-Daten



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV und WIFO.

Abbildung 7: **Mindestsicherungs-Voll und -Teilbezug laut AMS bzw. Stadt Wien in zeitlicher Entwicklung**



Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, DVSV, MA40 und WIFO.