

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Synthesebericht:

Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise – Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung

Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise: Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze

Rainer Eppel, Ulrike Famira-Mühlberger, Thomas Horvath,
Ulrike Huemer, Helmut Mahringer (WIFO)

Betriebliche Personalrekrutierung in Niederösterreich aus Sicht von Personal- verantwortlichen, (ehemaligen) Arbeitslosen und ArbeitsmarktexpertInnen

Hubert Eichmann, Julia Eibl (FORBA)

Synthesebericht:

Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise – Entwicklung, Ursachen und die Rolle der betrieblichen Personalrekrutierung

Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise: Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze

Rainer Eppel, Ulrike Famira-Mühlberger, Thomas Horvath, Ulrike Huemer, Helmut Mahringer (WIFO)

Betriebliche Personalrekrutierung in Niederösterreich aus Sicht von Personalverantwortlichen, (ehemaligen) Arbeitslosen und ArbeitsmarktexpertInnen

Hubert Eichmann, Julia Eibl (FORBA)

November 2018

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
Im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich
EDV: Georg Böhs (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Christoph Lorenz (WIFO)

Inhalt

Aktuell entspannt sich die Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Die schwierige Phase im letzten Jahrzehnt hinterließ jedoch bleibende Spuren. Unmittelbar nach Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 und während einer mehrjährigen Stagnationsphase der Wirtschaft ab 2012 stieg die Arbeitslosigkeit besonders stark und erreichte 2015/16 einen neuen Höchstwert. Als Folge dieser Entwicklung befindet sie sich trotz des aktuellen Rückganges nach wie vor auf einem außerordentlich hohen Niveau. Hinzu kommt eine zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Der vorliegende Synthesebericht fasst die wichtigsten Befunde aus zwei Studien zusammen, die vor diesem Hintergrund verfasst wurden und quantitative mit qualitativen Forschungsmethoden verbinden: Das WIFO zeigt anhand einer Analyse der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt die zentralen Ursachen des Anstieges und der Verfestigung der Arbeitslosigkeit auf und welche politischen Handlungsoptionen daraus abgeleitet werden können. Parallel dazu beleuchtet FORBA Praktiken der betrieblichen Personalrekrutierung in Niederösterreich aus der Perspektive von Betrieben, Arbeitslosen und externen Personalvermittlern. Demnach haben insbesondere bereits längere Zeit Arbeitslose nur eingeschränkte Chancen auf eine Wiederbeschäftigung.

Rückfragen: rainer.eppel@wifo.ac.at

2018/398-2/S/WIFO-Projektnummer: 9217

© 2018 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 30 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/62228>

1. Einführung

Aktuell entspannt sich die Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Ein äußerst schwieriges Jahrzehnt hat jedoch bleibende Spuren hinterlassen. Unmittelbar nach Krisenausbruch 2008/09 und während einer mehrjährigen Stagnationsphase der Wirtschaft ab Mitte des Jahres 2011 stieg die Arbeitslosigkeit besonders stark und erreichte 2015/16 einen neuen Höchstwert. Im Jahresdurchschnitt 2016 waren 424.523 Personen beim Arbeitsmarktservice (AMS) als arbeitslos vorgemerkt oder befanden sich in Schulung (2008: 262.762 Personen). Die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition kletterte auf 9,1% (2008: 5,9%). Als Folge dieses starken Anstiegs befindet sie sich trotz eines Rückgangs seit Ende 2016 nach wie vor auf einem hohen Niveau.

Hinzu kommt, dass die lange wirtschaftliche Schwächephase am Arbeitsmarkt in Verbindung mit einer kräftigen Steigerung des Arbeitskräfteangebots vielfach zu verfestigter Arbeitslosigkeit führten. Dies manifestierte sich in der Entwicklung der Langzeitbeschäftigungslosigkeit: Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen (in registrierter Arbeitslosigkeit oder Schulung) verdreifachte sich beinahe in der Zeit von 2008 bis 2017. Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitslosen verdoppelte sich nahezu. Im Jahr 2017 war mehr als ein Drittel der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung langzeitbeschäftigungslos und somit bereits länger als ein Jahr nicht mehr in einer über zwei Monate dauernden Beschäftigung.

Diese Zunahme und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise ist der Hintergrund für zwei von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich beauftragte Studien, die quantitative und qualitative Forschungsmethoden kombinieren:

1. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) zeigt anhand einer quantitativen Analyse der (österreichweiten) Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt die zentralen Ursachen des Anstieges und der Verfestigung der Arbeitslosigkeit und politische Handlungsoptionen auf (siehe *Eppel et al., 2018*).
2. Parallel dazu beleuchtet die Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) mittels qualitativen Befragungen Praktiken der betrieblichen Personalrekrutierung in Niederösterreich aus der Perspektive von Betrieben, Arbeitslosen und externen Personalvermittlern (siehe *Eichmann – Eibl, 2018*).

Der vorliegende Synthesebericht fasst die wichtigsten Ergebnisse der beiden Studien und daraus ableitbare politische Handlungsansätze zusammen.

2. Ergebnisse der WIFO-Studie

2.1. Dynamik der Zugänge in und Abgänge aus Arbeitslosigkeit

Eine Analyse der Dynamik der Zu- und Abgänge (Stock-Flow-Analyse) zeigt eine Verringerung der Umschlagsdynamik zwischen 2008 und 2017 und parallel dazu einen kräftigen Aufbau des Bestands an Langzeitbeschäftigungslosen. Die starke Zunahme des Bestands der Arbeitslosen bzw. Langzeitbeschäftigungslosen seit der Wirtschaftskrise kam wie folgt zustande:

- Im Krisenjahr 2009 stieg die Zahl der Zugänge in Arbeitslosigkeit markant. Gleichzeitig reduzierten sich die Abgangschancen deutlich. Dadurch wuchs der Bestand an Arbeitslosen kräftig.
- Während sich in den Folgejahren das Risiko überhaupt arbeitslos zu werden wieder stabilisierte, nahm das Risiko für Arbeitslose langzeitbeschäftigungslos zu werden, ab 2012 deutlich zu. Parallel dazu reduzierten sich die Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit insgesamt und aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit merklich. Mit anderen Worten erhöhte sich ab 2012 nicht nur die Wahrscheinlichkeit, nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit, langzeitbeschäftigungslos zu werden, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, langzeitbeschäftigungslos zu bleiben.
- Im Herbst 2016 begannen, dank eines kräftigen Beschäftigungswachstums, einerseits die Abgangschance aus Arbeitslosigkeit sowie aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit zu steigen, und andererseits das Risiko von Arbeitslosigkeit in Langzeitbeschäftigungslosigkeit überzutreten, zu sinken. Beides trägt dazu bei, dass die Arbeitslosigkeit seit Ende 2016 sinkt.

2.2. Struktur von Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Besonders betroffen von der Zunahme des Bestands der Arbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2017 (insgesamt +57%) waren Personen im höheren Erwerbsalter (+159%; gemessen ab 55 Jahren), Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (+121%) und ausländische Arbeitskräfte (+171%). Als Konsequenz stieg der Anteil dieser drei Gruppen an den Arbeitslosen.

Grund für die überproportionale Zunahme von älteren Arbeitslosen ist, dass dem österreichischen Arbeitsmarkt infolge der fortschreitenden Alterung der Erwerbsbevölkerung und des längeren Verbleibs im Erwerbsleben mehr Arbeitskräfte ab 55 Jahren zur Verfügung stehen. Die Arbeitslosenquote stieg in dieser Altersgruppe im Zeitraum von 2008 bis 2017 nicht überdurchschnittlich. Unmittelbar nach Krisenausbruch waren jüngere und männliche Arbeitskräfte stärker vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen. Erst in der jüngeren Vergangenheit nahm die Arbeitslosenquote der Personen ab 55 Jahren stärker zu bzw. ging (bisher) weniger zurück als jene der jüngeren Altersgruppen. Der steigende Anteil Älterer am Bestand der Arbeitslosen (2008: 8,8%; 2017: 14,6%) ist somit primär auf ihren wachsenden Anteil am (unselbständigen) Arbeitskräfteangebot zurückzuführen (2008: 7,6%; 2018: 12,8%).

Relativ stabil blieb der hohe Anteil an Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau (höchstens Pflichtschulabschluss) an den Arbeitslosen. Gemessen am Arbeitskräfteangebot stieg allerdings die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter überproportional stark. Selbiges trifft auf ausländische Staatsangehörige – darunter vor allem jene aus den traditionellen Gastarbeiterregionen Türkei und ehemaliges Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und sonstigen Drittstaaten – zu.

Personen mit geringer Qualifikation zählen gemeinsam mit älteren Arbeitskräften und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen zudem zu den drei „Hauptrisikogruppen“ für Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Alle drei Gruppen haben ein überproportionales Risiko in Langzeitbeschäftigungslosigkeit überzutreten, wenn sie einmal arbeitslos werden; und sie haben eine geringere Chance aus Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Beschäftigung überzugehen als dies für

den Durchschnitt der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen der Fall ist. Während eine geringe Qualifikation und eine gesundheitliche Einschränkung auch das Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit erhöhen, haben Personen im höheren Erwerbssalter ein relativ geringes Risiko arbeitslos zu werden. Wenn bei einer Person gleich zwei oder drei dieser Hauptrisikofaktoren aufeinander treffen, ist das Risiko langzeitbeschäftigungslos zu werden besonders hoch und die Chance in Beschäftigung überzugehen, gering.

2.3. Zentrale Ursachen von Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit

Schwache Konjunktur und stark steigendes Arbeitskräfteangebot

Die zentrale Ursache für Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit im Jahrzehnt von 2008 bis 2017 liegt in der Kombination aus einem geringen Wirtschaftswachstum und einer starken Ausweitung des Arbeitskräfteangebots und strukturellen Veränderungen im Arbeitskräfteangebot. Selbst während der mehrjährigen Stagnationsphase der Wirtschaft zwischen 2012 und 2016 nahm die unselbständige Beschäftigung, begünstigt durch eine Reduktion der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit (mehr Teilzeit und weniger Stunden in Vollzeit), deutlich zu. Diese Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften reichte jedoch nicht aus, um die noch stärkere Zunahme des Arbeitskräfteangebotes zu absorbieren.

Hauptquellen eines massiven Wachstums des unselbständigen Arbeitskräfteangebots in der Zeit von 2008 bis 2017 waren der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte und ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen. Das Gros der Ausweitung (rund fünf Sechstel) entfiel auf ausländische Staatsangehörige, rund ein Sechstel auf InländerInnen. Die inländische Erwerbsbevölkerung schrumpfte zwar, doch dieser demographisch bedingte Rückgang wurde durch die steigende Erwerbsbeteiligung insbesondere von Personen im höheren Erwerbssalter und von Frauen überkompensiert.

Verringerung der Jobchancen Arbeitsloser im Zuge der Arbeitsmarktöffnung für neue EU-Mitgliedstaaten

Der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte entwickelte sich in Folge der vollständigen Arbeitsmarktöffnung für die östlichen EU-Beitrittsländer der Jahre 2004 und 2007 in den Jahren 2011 bzw. 2014 besonders dynamisch. Im Zuge dieser Angebotsausweitung dürften sich aufgrund erhöhter Angebotskonkurrenz in den relevanten Beschäftigungssegmenten die Jobchancen arbeitsloser Personen verschlechtert haben. So ist 2011, im Jahr der Arbeitsmarktöffnung für Arbeitskräfte aus den EU-Beitrittsländern des Jahres 2004 (Ungarn, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern), ein Trendbruch im Rekrutierungsverhalten der Betriebe festzustellen:

- Erstens sank der Anteil der Arbeitslosen an den Neueinstellungen sprunghaft (unter Betrachtung aller Neueinstellungen ohne Wiedereinstellungen beim selben Dienstgeber und sehr kurzer Jobs).

- Zweitens schlug sich, anders als in früheren Perioden, der starke Anstieg in der Zahl der Arbeitslosen ab 2012 nicht (mehr) in einem steigenden Anteil der Arbeitslosen an den Stellenbesetzungen nieder. Im gleichen Jahr, zum Zeitpunkt der Arbeitsmarktöffnung 2011, nahmen das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfteangebot und der Anteil der Neuzugewanderten an den besetzten Stellen sprunghaft zu.

Diese deskriptiven Befunde legen den Schluss nahe, dass sich die Jobchancen von Arbeitslosen verringerten, weil im Gefolge der Arbeitsmarktöffnung ein Teil der früher mit Arbeitslosen besetzten Stellen vermehrt neu zugewanderten Personen zugutekam. Wie die Stock-Flow-Analyse zeigt, schlugen sich diese verringerten Rekrutierungschancen in der Zeit nach 2011 in geringeren Abgangschancen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung nieder und trugen dadurch zu Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei.

Verdrängungsprozesse unter den Zugewanderten

Mehrere Befunde deuten darauf hin, dass vom starken Andrang zusätzlicher Arbeitskräfte aus dem Ausland andere AusländerInnen, darunter insbesondere bereits länger in Österreich ansässige, stärker betroffen waren als InländerInnen:

- Erstens stieg die Arbeitslosenquote für Personen aus den traditionellen Zuwanderungsländern (Türkei, ehemaliges Jugoslawien), Rumänien und Bulgarien und sonstigen Drittstaaten wesentlich stärker als für InländerInnen. Demgegenüber erhöhte sie sich für die EU2004-Länder nur unterdurchschnittlich und liegt nach wie vor unter dem Niveau der InländerInnen. Dies weist auf mögliche Verdrängungseffekte durch die zeitlich rezentere Zuwanderung von Personen aus den neuen, östlichen Mitgliedsländern der EU hin, die in ähnlichen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Landwirtschaft, Bauwesen, Tourismus und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen) tätig, aber im Durchschnitt jünger und formal besser ausgebildet sind als die bereits länger in Österreich ansässigen Personen aus den traditionellen Gastarbeiterländern.
- Zweitens entwickelten sich die Rekrutierungschancen von Arbeitslosen (ihr Anteil an den Neueinstellungen) aus den neuen, östlichen EU-Mitgliedsstaaten wesentlich günstiger als jene der InländerInnen und insbesondere der Arbeitslosen aus den traditionellen Gastarbeiterregionen.
- Drittens erhöhte sich das Risiko von Arbeitslosigkeit in Langzeitbeschäftigungslosigkeit zu wechseln für ausländische Arbeitskräfte, und hier insbesondere für Personen aus den traditionellen Gastarbeiterregionen, aus sonstigen Drittstaaten und aus den Beitrittsländern 2007 und 2013, noch deutlich stärker. Gleichzeitig reduzierte sich für AusländerInnen, und insbesondere für Personen aus den traditionellen Gastarbeiterregionen und sonstigen Drittstaaten, die Abgangschance aus der Langzeitbeschäftigungslosigkeit überdurchschnittlich stark.

Veränderungen in der Struktur von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage

Zur schwachen Konjunktur und dem starken Wachstum der Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte kommen als weitere Ursachen für Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit Strukturveränderungen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzu:

- Infolge der fortschreitenden Alterung der Erwerbsbevölkerung und von Pensionsreformen, die den vorzeitigen Pensionsübergang erschwerten, befindet sich ein wachsender Anteil der Erwerbspersonen im höheren Erwerbsalter. Die Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen stieg von 36% im Jahr 2008 auf rund 55% im Jahr 2017, der Anteil dieser Altersgruppe an den unselbständigen Erwerbspersonen von 7,6% auf 12,8%.
- Da ältere Menschen häufiger gesundheitliche Probleme aufweisen und die jüngsten Reformen der Invaliditätspension ebenfalls auf einen längeren Verbleib im Erwerbsleben hinwirken, weist ein wachsender Anteil der verfügbaren Arbeitskräfte eine gesundheitliche Einschränkung auf. Das bedeutet, dass zwei Hauptrisikogruppen für langanhaltende Arbeitslosigkeit – Ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen – nunmehr stärker im Arbeitskräfteangebot vertreten sind. Ihre wachsende Bedeutung stellt einen wesentlichen strukturellen Faktor dar, der zum Anstieg und zur Verfestigung der Arbeitslosigkeit beitrug und nun den Abbau der Arbeitslosigkeit erschwert.
- Die Arbeitskräftenachfrage verlagerte sich im Zuge des fortschreitenden Strukturwandels der Wirtschaft deutlich zugunsten höherer Qualifikationen. Zeitgleich reduzierte sich zwar auch das Angebot an geringqualifizierten Arbeitskräften, die Beschäftigung von Personen mit maximal Pflichtschulabschluss reduzierte sich jedoch noch wesentlich stärker. Es gibt demnach einen wachsenden Überhang an Geringqualifizierten. Die Jobchancen von Menschen mit geringer formaler Ausbildung schwinden zusehends – selbst ihre Chancen auf Hilfsjobs, die vermehrt mit formal höher ausgebildeten Personen besetzt werden. Die Digitalisierung trägt zu dieser Entwicklung bei. Infolge der Automatisierung und Digitalisierung geraten Berufe mit Schwerpunkt auf manuelle Routinetätigkeiten, die besonders häufig von formal geringqualifizierten Arbeitskräften ausgeübt werden, immer stärker unter Druck (Peneder et al., 2016).

3. Ergebnisse der FORBA-Studie

In einer Studie zu Praktiken der betrieblichen Personalrekrutierung in Niederösterreich wurden die unterschiedlichen Perspektiven von Personalverantwortlichen in Betrieben, (ehemaligen) Arbeitslosen sowie von ExpertInnen im Feld der Personalvermittlung analysiert, d.h. typische Muster im Rekrutierungsprozess sowie spiegelbildlich dazu die Chancen von Jobsuchenden. Dazu wurden in der ersten Hälfte 2018 insgesamt 40 Interviews mit Personen aus den drei genannten Gruppen durchgeführt.

Eine weitere Grundlage sind Befunde aus einer repräsentativen Befragung bei 550 niederösterreichischen Unternehmen, die ergeben, dass eine Personalrekrutierung über das AMS (nur) von 27% der Betriebe praktiziert wird, wohingegen 38% über eigene Kontaktnetzwerke rekrutieren.

Ferner kann gelten, dass Unternehmen in den meisten Branchen in erster Linie nicht aktuell Beschäftigungslose suchen, sondern entweder möglichst qualifizierte Wechselbereite in bestehenden Dienstverhältnissen sowie junge, gut ausgebildete BerufseinsteigerInnen.

3.1. Rekrutierungsprozess bzw. Prozess der Stellensuche

In einer idealtypischen Verdichtung der Recruiting-Praktiken sind zwei Varianten hervorzuheben: „die Personalabteilung organisiert das Recruiting“ vs. „der Chef macht's noch persönlich.“ Der erste Modus setzt (zumeist) eine entsprechende Betriebsgröße mit eigener Abteilung voraus, die den Rekrutierungsprozess verantwortet und bei Bedarf ein relativ standardisiertes, offenes und externes Ausschreibungs- und Auswahlverfahren in Gang setzt. Demgegenüber setzen vor allem kleinere Betriebe bei der Personalsuche eher auf informelle Wege im weiter gefassten Kontaktnetzwerk, z.B. auf Mundpropaganda und Empfehlungen aus der eigenen Belegschaft.

Für Arbeitssuchende ergeben sich in Verbindung mit einem eher formalisiert-externen vs. eher informell-verdeckten Modus der Personalsuche und -auswahl unterschiedliche Hürden, die zu überspringen sind. Je formalisierter der Suchprozess ausfällt und/oder je mehr Bewerbungen aufgrund einer Stellenanzeige in Printmedien, Internetplattformen, auf der eigenen Homepage sowie über das AMS zu erwarten sind, desto mehr Relevanz kommt dem schriftlichen Bewerbungsschreiben zuteil; und desto größer sind die Risiken, aufgrund von Signalen einer diskontinuierlichen Erwerbsbiografie, z.B. längere Lücken im Lebenslauf, bereits im Vorfeld und ohne Chance auf ein Vorstellungsgespräch aussortiert zu werden.

Erfolgt die Suche seitens des Betriebs dagegen eher informell und liegt die Personalentscheidung direkt bei der Geschäfts- oder Abteilungsleitung, dann ist die erste Hürde die Kenntnis der zu besetzenden Stelle und erst die zweite, das Gegenüber im direkten Vorstellungsgespräch zu überzeugen. Im Suchmodus Mundpropaganda im Belegschaftsnetzwerk liegt folglich das Problem darin, dass Personen außerhalb solcher „verdeckter Arbeitsmärkte“ kaum Zugang dazu haben. Ist schon das ein Problem, kommt für bereits länger Erwerbslose hinzu, dass mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. in Fällen des eigenen Rückzugs die eigenen sozialen Netzwerke ausdünnen.

Diese Befunde werden mehr oder weniger explizit von jenen Befragten bestätigt, die innerhalb der letzten ca. drei Jahre zumindest einmal arbeitslos waren oder es gegenwärtig sind. Die meisten dieser GesprächspartnerInnen haben die Erfahrung gemacht, dass Unternehmen vor allem jüngere, flexiblere, kostengünstige und formal möglichst gut qualifizierte ArbeitnehmerInnen präferieren. Die Suche nach Erwerbsarbeit erfolgt hauptsächlich über digitale Medien bzw. über Meta-Suchmaschinen. Die signifikante Zunahme der elektronischen Bewerbung dürfte die Chancen auf ein persönliches Vorstellungsgespräch tendenziell verringern, weil die Bewerbungsunterlagen von Arbeitslosen (gegenüber jenen, die sich aus einer aktuellen Beschäftigung heraus bewerben) sowie von geringer Qualifizierten oder Älteren im Zuge der Vorselektion eher ausgeschieden werden.

Zwei Gruppen von befragten ArbeitsmarktexpertInnen, d.h. AMS-VertreterInnen einer regionalen Geschäftsstelle sowie PersonalvermittlerInnen im Umfeld von sozialökonomischen Betrieben, bestätigen, dass der Bewerbungsprozess in Betrieben z.B. auch für Fachkräfte mit Lehrabschluss aufwändiger geworden ist. Unter anderem sei der Druck gestiegen, einen gehaltvollen schriftlichen Lebenslauf zu produzieren, was die Chancen von geringer Qualifizierten insbesondere in größeren Betrieben mit eigener Personalabteilung verringere, zu einem Vorstellungsgespräch zu kommen. Als dementsprechend wichtig wird die aktive Vermittlungsarbeit für KlientInnen eingestuft.

3.2. Generelle Veränderungen personalpolitischer Strategien in Unternehmen

Veränderte Anforderungslagen sind aus Sicht der Betriebe – abgesehen von der Klage über den Fachkräftemangel: 1. Höheres Mindestqualifikationslevel, z.B. in Industriebetrieben die Präferenz für Lehrabschlüsse auch dort, wo überwiegend angelernte Tätigkeiten zu verrichten sind; 2. kontinuierlich erweiterte Anforderungen im Kontext von Digitalisierungsprozessen, die aus Sicht der Betriebe allerdings weniger beunruhigend erscheinen als in der medialen Diskussion; 3. konstant hoher Wettbewerbs- und Kostendruck, den Unternehmen als Leistungsdruck an die Belegschaften weitergeben (müssen); sowie 4. Folgen der Pensionsreformen der letzten Jahre, weil sich der Pensionsantritt nach hinten verschoben hat und die Zeiten, in denen die letzten Berufsjahre „ruhiger“ angelegt werden konnten, vorbei zu sein scheinen.

Die interviewten AMS-ExpertInnen erwähnen als Hauptgrund für die gestiegene Sockelarbeitslosigkeit der letzten Jahre die markante Zunahme der Arbeitsmigration vor allem in (Ost-)Österreich. Positiv wird vermerkt, dass Betriebe zu einer realistischeren Definition ausgeschriebener Stellen übergehen, d.h. vermehrt nach konkreten Kompetenzprofilen anstatt nach Berufsabschlüssen suchen. PersonalvermittlerInnen aus dem Umfeld von sozialökonomischen Betrieben arbeiten unmittelbar mit Langzeitarbeitslosen und sehen in den letzten Jahren u.a. die folgenden Veränderungen: Zunahme sehr kurzfristiger Jobaufnahmen; Leiharbeit als (letzte) Wiedereinstiegchance; höhere Qualifikationsanforderungen; Zunahme der Konkurrenz durch ausländische Arbeitskräfte; Zunahme schwieriger Fälle mit multiplen Vermittlungshemmnissen, insbesondere durch psychisch-mentale Beeinträchtigungen; sowie Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten zwei Jahren infolge der guten Konjunktur. Letzteres scheint die Vermittlungstätigkeit allerdings eher zu erschweren, weil vom AMS noch „schwierigere“ Fälle zugewiesen werden als zuvor.

Grundsätzlich gestiegene Leistungsanforderungen an ArbeitnehmerInnen werden auch von den (ehemaligen) Arbeitslosen wahrgenommen. Der Trend zur Höherqualifizierung wird vor allem von den formal geringer qualifizierten Personen als problematisch für einen Wiedereinstieg eingestuft; dasselbe gilt für die Zunahme von Teilzeit- und auch Vollzeitbeschäftigungen, die aus Sicht dieser Befragten zu niedrig entlohnt sind, um damit den (ohnehin bescheidenen) Lebensstandard absichern zu können.

3.3. Erfolgskriterien bzw. Hürden bei der Arbeitssuche bzw. im Bewerbungsprozess

Das empirisch generierte Material zu Hürden in Bewerbungsprozessen lässt sich abseits des am häufigsten genannten Syndroms aus höherem Erwerbsalter kombiniert mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie teilweise veralteten Kompetenzprofilen wie folgt gliedern: Qualifikationsmängel bzw. mangelnde Weiterbildungsbereitschaft; zu kleine persönliche Kontaktnetzwerke, um über freie Stellen informell Kenntnis zu erhalten; Motivations- und Selbstwertprobleme, die auch auf psychisch-mentale Beeinträchtigungen *infolge* der Erfahrung von Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind; Langzeitarbeitslosigkeit als eigenständiger Faktor, die aus Sicht vieler Betriebe als spezifisches Signal für eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit bzw. -bereitschaft interpretiert wird.

Darüber hinaus ist ein weiteres Kriterium zu nennen, das überraschend oft erwähnt wurde: Nicht nur, aber vor allem in den ländlichen Regionen in Niederösterreich kann es geradezu ein K.O.-Kriterium sein, wenn BewerberInnen keinen Führerschein besitzen oder über keinen privaten PKW (oder eine solide Mitfahrmöglichkeit) verfügen. Die öffentliche Verkehrsinfrastruktur in Niederösterreich wird abseits der Ballungsräume als dermaßen mangelhaft erlebt – und zwar von allen drei befragten Gruppen –, dass die tägliche Strecke zum Arbeitsplatz ohne Auto vielfach als kaum machbar erscheint. Ebenfalls als Beschäftigungshürde werden Kinderbetreuungspflichten (von Frauen) diskutiert; z.B. dort, wo ArbeitgeberInnen etwa im Einzelhandel auch Präsenz am Nachmittag verlangen, obwohl ein Gutteil der Kindergärten nachmittags geschlossen hat und/oder es keinen Hort etc. für bereits Schulpflichtige gibt.

Während die Personalverantwortlichen in Betrieben im Kontext von „Risikogruppen“ einerseits betonen, dass auch Ältere und/oder Arbeitslose im Fall ausreichender (Fach-)Qualifikation durchaus Jobeinstiegschancen haben (mit Probezeiten usw.), tritt andererseits zutage, dass Personen, die wodurch auch immer den Eindruck erwecken, nicht (mehr) voll leistungsfähig zu sein, für betriebliche Personalentscheider die abzuwehrende Gruppe schlechthin sind. Nur sprechen manche ungern darüber, dass sie eine grundsätzliche „Jobfitness“ zum Teil höher gewichten als Fachkompetenzen. Vor allem Lücken im Lebenslauf werden als markantes Signal für eine unzureichende Arbeitsfähigkeit oder -bereitschaft gedeutet, weshalb längere Zeit Arbeitslose oft schlechte Karten bei einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben haben.

Gegenüber kürzeren Perioden in Arbeitslosigkeit, die von allen interviewten Personalverantwortlichen akzeptiert werden, haftet Langzeitarbeitslosen weiterhin mehr oder weniger pauschal die Zuschreibung an, dass sie mit der heutigen Leistungskultur und dem betrieblichen Arbeitstempo nicht mehr zurande kämen und insofern erst langsam wieder an das Arbeitsleben herangeführt werden müssten – wofür viele Betriebe allerdings kaum Ressourcen aufbringen wollen. Der kritische Zeithorizont für eine als zu lange eingestufte Arbeitslosigkeit (abseits von Gründen wie Auszeiten infolge von Kinderbetreuung) beginnt bereits bei vier bis sechs Monaten. Daraus ist ableitbar, dass mit zunehmender Dauer bzw. mit Langzeitarbeitslosigkeit ab einem Jahr die durchschnittliche Einstellungsbereitschaft der Betriebe relativ rasch sinkt; abgesehen von Berufsfeldern wie z.B. der Pflege, in die Personen häufig nach entsprechenden AMS-

Umschulungen wechseln – oder Arbeitskräfteüberlassung, die v.a. für eine (Wieder-)Beschäftigung in manuellen Berufen relevant ist.

Aus den Statements der (ehemaligen) Arbeitslosen sind vergleichbare Interpretationen ableitbar, wenn aus deren Sicht nach Erfolgskriterien bei der Stellensuche gefragt wird: Selbstbewusstes Auftreten, Vertrauen in die eigenen Kompetenzen, Optimismus, die Fähigkeit zur Selbstmotivation sowie eine gewisse Hartnäckigkeit werden in vielen Interviews als entweder vorhanden oder wünschenswert genannt. Demgegenüber stellen ein geringes Selbstbewusstsein oder mangelnde Fähigkeiten zur Selbstpräsentation relevante Hürden dar. Ebenso wesentlich für die Bewältigung bzw. einen Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit sind soziale Netzwerke: einerseits stabilisierende Familien- und Freundschaftsbeziehungen und andererseits eher lose Kontakte im weiteren Bekanntenkreis, über die Jobs vermittelt werden können. Aus einigen Interviews mit bereits längere Zeit Arbeitslosen geht klar hervor, dass mit der Dauer der Arbeitslosigkeit tendenziell ein Rückzug erfolgt, was beruflich verwertbare Kontaktchancen zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ausdünn.

3.4. Erfahrungen mit dem AMS

Wenngleich das AMS in vielen niederösterreichischen Betrieben bei Fragen der Personalsuche nicht „die erste Geige“ spielen dürfte, verfügen die meisten Personalverantwortlichen über konkrete Erfahrungen mit dem Arbeitsmarktservice als Bestandteil ihres Arsenal an Rekrutierungsstrategien – und äußern dementsprechend ihre Wertschätzung. Hervorgehoben wird etwa die vereinfachte Rekrutierung und ein besseres Matching durch die elektronische Vermittlungsplattform AMS e-Jobroom. Dennoch haftet dem AMS aus Sicht mehrerer Personalverantwortlicher das Manko an, darauf erst dann zuzugreifen, wenn andere Rekrutierungswege erschöpft oder ausgereizt sind.

Die Erfahrungen der (ehemaligen) Arbeitslosen mit dem AMS fallen ambivalent aus. Grundsätzlich werden die Institution AMS und die persönliche Beratung als getrennt voneinander wahrgenommen. Das Meinungsspektrum zu den Erfahrungen mit AMS-BeraterInnen ist breit und reicht von (mehrheitlich) Lob, über teils heftige Kritik bis hin zur Einschätzung, relativ hilflosen HelferInnen gegenüberzusitzen. Befragte mit gesundheitlichen Einschränkungen beschreiben außerdem einen Spießrutenlauf zwischen den Institutionen, der durch unklare Zuständigkeiten sowie auch Fehlinformationen eine zusätzliche Belastung darstellt.

Vor allem von den Befragten im SÖB/GBP-Umfeld wird in jüngster Zeit eine Verschärfung der Usancen registriert, wonach vermehrt langzeitarbeitslose Menschen vermittelt werden sollen, die als noch „arbeitsmarktferner“ als die KlientInnen in den Jahren davor eingestuft werden. Berichtet wird von signifikantem Druck von Seiten des AMS, das schneller mit Sperren des Arbeitslosenbezugs droht, wenn Klienten Termine versäumen oder Kurse abbrechen etc. Offenbar geht es dabei auch darum, in der Phase der Hochkonjunktur (Stichwort Fachkräftemangel) all jene zumindest temporär in Jobs unterschiedlicher Qualität zu vermitteln, die dann kurze Zeit später als Erste wieder gekündigt werden. Das spart dem Steuerzahler Geld und verkleinert zumindest kurzfristig den Kreis arbeitsmarktferner Personen.

4. Mögliche Handlungsansätze

Aus einer Gesamtschau der Ergebnisse der vorliegenden Analysen und der bisherigen wissenschaftlichen Literatur, darunter insbesondere eine rezente Studie von WIFO und prospect Unternehmensberatung zu arbeitsmarktfernen Personen (siehe *Eppel et al.*, 2016), lassen sich drei zentrale Handlungsfelder ableiten:

- Erstens ist die Prävention zu stärken, um Arbeitslosigkeit und den Übertritt in Langzeitbeschäftigungslosigkeit von vornherein zu vermeiden.
- Zweitens ist eine Intensivierung der Betreuung durch die AMS-Beraterinnen und -berater zu empfehlen, um die heterogenen Problemlagen der arbeitslosen Personen frühzeitig zu erkennen und bedarfsgerechte, individuelle Unterstützung bieten zu können.
- Drittens kommt Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – darunter insbesondere fachlicher Qualifizierung und Beschäftigungsförderungen – nach wie vor eine zentrale Rolle zu, um gezielt die Jobchancen der derzeit Arbeitslosen zu verbessern.

Vor dem Hintergrund eines hohen Konkurrenzdrucks, vor allem durch zusätzliches Arbeitskräfteangebot aus dem Ausland, ist auf allen Ebenen darauf hinzuwirken, dass offene Stellen aus dem Pool der Arbeitslosen besetzt werden.

4.1. Prävention stärken

Eine primär an der kurativen Unterstützung nach Eintritt der Arbeitslosigkeit ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik wird nicht all die Defizite kompensieren können, die in vorgelagerten Systemen – etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich – entstehen. Besonders bei älteren und gesundheitlich eingeschränkten Personen zeigt sich, dass sie trotz in manchen Aspekten abnehmender Leistungsfähigkeit bzw. zunehmendem Auftreten von Erwerbshemmnissen gute Chancen haben in Beschäftigung zu bleiben; sind sie jedoch einmal arbeitslos, haben sie relativ schlechte Chancen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden (*Eppel et al.*, 2017). Daher ist Arbeitslosigkeit bereits im Vorfeld zu verhindern. Zwei Aspekte sind dabei zentral:

- (1) Da eine geringe Qualifikation einen Hauptrisikofaktor für (längere) Arbeitslosigkeit darstellt, ist es besonders wichtig, die Zahl der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen mit niedriger formaler Ausbildung weiter zu reduzieren. Anzusetzen ist bereits im frühkindlichen Alter mit qualitativ hochwertigen Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, die einer Vererbung von Bildungsarmut entgegenwirken und allen Kindern einen guten Start in die Bildungslaufbahn ermöglichen. Im Pflichtschulbereich sind verstärkt Maßnahmen zu setzen, um den Erwerb von Basiskompetenzen wie sinnerfassendes Lesen, Schreiben und Rechnen zu sichern und damit die Grundvoraussetzungen für weiterführende Ausbildung zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die „Ausbildungspflicht bis 18“ und die „Ausbildungsgarantie bis 25“ wichtige Elemente, um auf einen hohen Personenanteil mit einer über den Pflichtschulabschluss hinausgehenden Ausbildung hinzuwirken.
- (2) Bei älteren und gesundheitlich eingeschränkten Personen sollte darauf abgezielt werden Beschäftigung zu erhalten, da sich die Beschäftigungsperspektiven dieser wachsenden

Personengruppen erheblich verschlechtern, wenn sie einmal arbeitslos werden. Das Spektrum an Handlungsoptionen reicht von gesundheitspolitischen Maßnahmen und alters- und alternsgerechter Arbeitsplatzgestaltung über kontinuierliche Aus- und Weiterbildung bis hin zu finanziellen Anreizen für Betriebe zur Weiterbeschäftigung dieser gefährdeten Personengruppen (z. B. Bonus-Malus-System in der Sozialversicherung).

4.2. Beratung und Vermittlung intensivieren

Die Beschäftigungschancen sinken aus vielfältigen Gründen mit fortschreitender Dauer der Arbeitslosigkeit: (1) Die erworbenen Fähigkeiten verlieren an Wert („Humankapitalverlust“). (2) Arbeitslosigkeit ist psychisch belastend, und diese Belastungswirkungen verdichten sich zunehmend mit der Zeit. (3) Arbeitslose werden zunehmend entmutigt und reduzieren ihren Suchaufwand. (4) Das soziale Netzwerk, das bei der Bewältigung der Beschäftigungslosigkeit helfen könnte, schwindet. (5) Vor allem aber interpretieren viele Betriebe eine längere Arbeitslosigkeit – und als solche gilt oftmals bereits eine Dauer von etwa vier bis sechs Monaten (Eichmann – Eibl, 2018) – als negatives Signal für eine eingeschränkte Leistungsfähigkeit oder -bereitschaft und schrecken daher vor einer Rekrutierung dieser Personengruppe zurück.

Betreuungsrelation erhöhen

Vor diesem Hintergrund gilt es, die destruktiven Folgewirkungen von Arbeitslosigkeit und den Übertritt in Langzeitbeschäftigungslosigkeit zu verhindern. Ein aussichtsreiches Mittel dazu wäre die Beratung und Vermittlung durch die AMS-Beraterinnen und -berater zu intensivieren und Personen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit umfassend zu begleiten und zu unterstützen:

- Österreich hat in den letzten Jahrzehnten ein differenziertes System der Arbeitsmarktpolitik aufgebaut, das Unterstützung und Förderung mit Verpflichtungen, Monitoring und Sanktionen kombiniert. Die verfügbare empirische Evidenz legt nahe, dass sich ausgehend davon die Beschäftigungsaussichten von Arbeitslosen weniger durch erhöhten Druck als vielmehr durch vermehrte Unterstützung in Form persönlicher Beratung und Vermittlung verbessern ließen (vgl. Eppel et al., 2012, Eppel – Fink – Mahringer, 2016).
- Die Ergebnisse eines in den Jahren 2015 und 2016 vom AMS umgesetzten Pilotprojekts verdeutlichen, dass die Betreuungsrelation in der Arbeitsvermittlung ein entscheidender Parameter dafür ist, wie erfolgreich Arbeitsuchende bei der Rückkehr in Beschäftigung unterstützt werden können. Mit einer Aufstockung des Beratungspersonals könnte in Österreich die Betreuung intensiviert und dadurch der Vermittlungserfolg gesteigert werden. So resultierte in den Pilotregionen mehr Personal über den Wirkungskanal vermehrter Vermittlungsaktivitäten in einer kürzeren Arbeitslosigkeit und in vermehrten Beschäftigungsaufnahmen. Die dafür getätigten Investitionen rechneten sich aus Sicht der öffentlichen Hand und des AMS, da die Kosten durch Ersparnisse an Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen und zusätzliche Erträge aus Lohnsteuer und insbesondere Sozialversicherungsbeiträgen deutlich über-

kompensiert wurden. Gerade für Ältere und Langzeitbeschäftigungslose, die in der Beratungszone betreut wurden, erwies sich die Verbesserung der Betreuungsrelation als besonders wirksam (Böheim – Eppel – Mahringer, 2017A, 2017B, 2017C).

- Besonders herausfordernd ist, dass die Problemlagen und Unterstützungsbedürfnisse selbst innerhalb der Gruppe der länger Arbeitslosen sehr heterogen sind (siehe z. B. Eppel et al., 2016, Eppel – Leoni – Mahringer, 2016). Um unterschiedliche Bedarfslagen frühzeitig zu erkennen, frühzeitig Maßnahmen setzen und die Unterstützungsangebote ausreichend auf die individuellen Potenziale und Hemmnisse der Betroffenen zuschneiden zu können, empfiehlt sich eine fundierte Anamnese (Risikoprofilanalyse) zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Früherkennung und frühe Intervention sind jedenfalls bei vorhandenen Risikofaktoren für eine länger andauernde Arbeitslosigkeit essenziell. Voraussetzung, um diese bedarfsgerechte, individuelle Unterstützung bieten zu können, sind ausreichend Personal- und Zeitressourcen und eine hohe Beratungskompetenz (vgl. Eppel et al., 2016).

Den direkten Kontakt des AMS zu Betrieben intensivieren

Österreichweit werden rund 30% der neuen Stellen (ohne Wiedereinstellungen beim selben Dienstgeber und sehr kurze Jobs) mit Arbeitslosen besetzt. Viele Betriebe rekrutieren lieber wechselbereite Beschäftigte aus einem anderen Betrieb, (junge, gut ausgebildete) BerufseinsteigerInnen oder neue Arbeitskräfte aus dem Ausland. Wohl auch aus diesem Grund gaben bei der Befragung durch FORBA in Niederösterreich „nur“ 27% der Betriebe an Personal über das AMS zu suchen. Sie dürften auf die hier gebotene Unterstützung erst dann zugreifen, wenn andere Rekrutierungswege erschöpft oder ausgereizt sind. Viel häufiger rekrutierten Unternehmen über eigene Kontaktnetzwerke (38%), von denen Arbeitslose häufig ausgeschlossen sind (vgl. Eichmann – Eibl, 2018).

Wie die Befragungsergebnisse von FORBA zeigen, wiegen Lücken im Lebenslauf aufgrund von Arbeitslosigkeit schwer. Durch die Digitalisierung auch im Bereich der Personalsuche und -auswahl steigt das Risiko bereits im Vorfeld und ohne Chance auf ein Vorstellungsgespräch, „aussortiert“ zu werden. Denn der Personalsuchprozess wird vermehrt digitalisiert, formalisiert und unpersönlich; die schriftlichen Bewerbungsunterlagen werden wichtiger (Eichmann – Eibl, 2018).

Ein möglicher Ansatzpunkt könnte die Intensivierung des direkten Kontakts des AMS zu personalsuchenden Betrieben im Rahmen des Service für Unternehmen (SfU) sein, denn:

- Durch die gezielte Ansprache und Beratung können Unternehmen über die Problemlagen und Potenziale (Langzeit-)Arbeitsloser aufgeklärt und dazu ermutigt werden diesen Personen zumindest die Chance auf ein persönliches Vorstellungsgespräch oder eine Arbeitserprobung zu geben (Betriebspraktikum, Schnuppertraining, etc.).
- Im Zuge einer guten, vertrauensvollen Zusammenarbeit könnten Unternehmen außerdem davon überzeugt und durch Beratung und Förderung dabei unterstützt werden, Arbeitsplätze bereitzustellen, die selbst für Personen mit eingeschränkter Belastbarkeit (etwa aufgrund gesundheitlicher Probleme) möglich sind.

- Durch Vorbesprechung, spezielle Beratung oder gar Schulung von Betrieben im Umgang mit den betroffenen Arbeitskräften sowie durch Coaching der ehemaligen Arbeitslosen (Jobcoaching, Arbeitsassistenten) könnten möglicherweise bei einer Beschäftigungsaufnahme auftretende Probleme verhindert oder zumindest verringert werden.

Die öffentliche Hand kann mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie Arbeitsplätze für benachteiligte Personen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit anbietet und damit verbundene Erfolge sichtbar macht (vgl. *Eppel et al.*, 2016).

4.3. Aktive Arbeitsmarktpolitik forcieren

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind weiterhin ein zentrales Instrument, um – auch und gerade vor dem Hintergrund der erhöhten Angebotskonkurrenz auf dem österreichischen Arbeitsmarkt durch Zuwanderung – gezielt die Jobchancen von Arbeitslosen zu fördern, also darauf hinzuwirken, dass offene Stellen aus diesem Pool von Arbeitskräften besetzt werden. Sie können zum einen – etwa durch gesundheitliche Rehabilitation oder Verbesserung von Qualifikationen und sozialen Kompetenzen – zum Abbau von Vermittlungshemmnissen und zur Verbesserung von Arbeitsfähigkeit, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Arbeitskräfte beitragen. Zum anderen bieten sie die Möglichkeit arbeitgeberseitige Unsicherheiten über die Arbeitsproduktivität von (Langzeit-)Arbeitslosen und damit verbundene Hemmschwellen bei der Rekrutierung dieser Personengruppe zu adressieren, zu reduzieren und zu kompensieren. Hinsichtlich der Frage, welche aktiven Maßnahmen zu ergreifen sind, können die Befunde der Evaluationsforschung wichtige Hinweise liefern.

Auf fachliche Qualifizierung setzen

- Die hohe Konzentration der Arbeitslosigkeit auf Geringqualifizierte und die zunehmend schwindenden Beschäftigungschancen dieser Personengruppe legen nahe, dass weiterhin ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik auf Qualifizierungsmaßnahmen zu legen ist. In der aktuellen Wirtschaftssituation rückt die nachfrageorientierte, arbeitsplatznahe Qualifizierung von Arbeitslosen in den Fokus, denn im Arbeitsmarktaufschwung mit vergrößertem Personalbedarf haben Betriebe mitunter Schwierigkeiten, qualifizierte Arbeitskräfte für die Besetzung offener Stellen zu finden.
- Die vorliegende empirische Evidenz zur Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spricht dafür, sehr kurze bzw. wenig intensive Kurse zur Unterstützung bei der Arbeitssuche (aktive Arbeitssuche, berufliche Orientierung) selektiv einzusetzen und stärker längere, fachliche Qualifizierungen zu forcieren, die zu einer substanziellen Stärkung des Humankapitals der Arbeitslosen beitragen, darunter das Nachholen von formalen Bildungsabschlüssen. Vor allem Personen im mittleren Erwerbsalter profitieren von fachlicher Qualifizierung – sei es in geförderten Bildungseinrichtungen oder in Kursen auf dem freien Bildungsmarkt (mit Finanzierung durch Kurskostenbeihilfen) (*Lutz – Mahringer – Pöschl*, 2005, *Lutz – Mahringer*, 2007, *Lechner et al.*, 2007, *Lechner – Wiehler*, 2011, *Eppel et al.*, 2017, *Bock-Schappelwein – Famira-Mühlberger – Huemer*, 2017).

- Für lernschwache bzw. bildungsferne Personengruppen gibt es einen bisher ungedeckten Bedarf an niederschweligen Bildungsangeboten. Diesem könnte etwa durch Teilqualifizierungsmodule begegnet werden, die Schritt für Schritt an einen beruflichen Abschluss heranzuführen. Zielführend wären zudem vermehrte Angebote an arbeitsintegrierten Lernformen, d.h. an einer Verschränkung von Beschäftigung und Lernen. Für bildungsferne Menschen kann nämlich der Erwerb eines beruflichen Abschlusses in einer reinen Klassenraumsituation eine beträchtliche Hürde sein (vgl. *Eppel et al.*, 2016).

Lohnkostenzuschüsse weiterhin zielgruppenorientiert einsetzen

- Zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse sind ein bewährtes Mittel, um die Unsicherheit von Arbeitgebern bezüglich der Produktivität von Langzeitarbeitslosen auszugleichen und die daraus resultierende Zurückhaltung bei der Rekrutierung zu überwinden. Sie verbilligen vorübergehend die Beschäftigung arbeitsloser Personen und schaffen für Betriebe die Möglichkeit, die persönliche und fachliche Eignung der BewerberInnen zu testen. Die betroffenen Arbeitskräfte erhalten ihrerseits die Gelegenheit direkt an einem regulären Arbeitsplatz zu lernen und ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen (vgl. *Katz*, 1998, *Jaenichen – Stephan*, 2011).
- Gemäß der verfügbaren Evidenz für Österreich verbessert die mittels „Eingliederungsbeihilfe“ geförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt im Durchschnitt deutlich die weitere Beschäftigungsintegration der Geförderten, obwohl die Förderung mit erheblichen Mitnahmeeffekten verbunden ist: Gemäß einer Schätzung des WIFO für die Jahre 2003 bis 2006 wäre rund die Hälfte der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch ohne Förderung zustande gekommen. Die Lohnkostenzuschüsse wirken gerade bei Langzeitarbeitslosen sowie bei älteren und gesundheitlich eingeschränkten Arbeitslosen stärker als bei jüngeren und kürzer Arbeitslosen. Dazu kommt, dass bei diesen stärker benachteiligten Personengruppen die Gefahr von Mitnahmeeffekten geringer ist. Um die Beschäftigungswirkung zu erhöhen und Mitnahmeeffekte zu minimieren, sollten Lohnkostenzuschüsse daher weiterhin eng auf Ältere, gesundheitlich Eingeschränkte und Langzeitbeschäftigungslose fokussiert werden (*Eppel et al.*, 2011, *Eppel – Mahringer*, 2013, *Eppel et al.*, 2017).

Die regionale Mobilität fördern

- Das gleichzeitige Auftreten von Arbeitsangebotsüberschüssen und -engpässen in regionalen Teilarbeitsmärkten, konkret ein ausgeprägtes Ost-West-Gefälle bei der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, lässt vermuten, dass die Rekrutierungschancen von Arbeitslosen über eine stärkere Förderung der regionalen Mobilität der Arbeitssuchenden erhöht werden könnten.
- Eine intensiviertere überregionale Vermittlung durch das AMS und finanzielle Beihilfen können eine überregionale Arbeitsaufnahme erleichtern. Noch entscheidender dürften aber die Rahmenbedingungen vor Ort sein und hier Aspekte wie öffentliche Infrastruktur (Wohnungen, Bildungseinrichtungen, öffentlicher Verkehr, etc.), Arbeitszeiten, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Entlohnung und das Vorliegen einer Ganzjahresbeschäftigungsperspektive.

- Aus den qualitativen Erhebungen von FORBA mit Fokus Niederösterreich (siehe *Eichmann – Eibl, 2018*) ging hervor, dass die geografische Mobilität vor allem im ländlichen Raum eine zentrale Rolle für Arbeitssuche und Arbeiterhalt spielt. Neben fehlenden Kinderbetreuungsangeboten am Nachmittag wurden Defizite bei der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur abseits der Ballungsräume als besonderer Hemmschuh für die Arbeitsmarktintegration identifiziert. Alle drei befragten Gruppen – Personalverantwortliche, ehemals Arbeitslose und Arbeitsmarktexpertinnen und -experten – schätzten die vorhandene Verkehrsinfrastruktur als dermaßen mangelhaft ein, dass es ohne Auto vielfach kaum möglich sei, den täglichen Arbeitsweg zu bewältigen. Unter diesen Rahmenbedingungen könne es im Bewerbungsprozess geradezu ein Ausschlusskriterium sein, wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat keinen Führerschein, keinen eigenen PKW und auch keine konstante Mitfahrgelegenheit hat.
- Zur Lösung dieser Mobilitätsproblematik könnte teilweise ein deutlicher Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes aus Bahn- und Buslinien beitragen. In Regionen, in denen dies mangels Bevölkerungsdichte nicht sinnvoll oder realistisch ist, könnte das Angebot an Sammeltaxis ausgebaut und hierfür die öffentlich geförderte Beschäftigung ehemals arbeitsloser Personen angedacht werden (siehe *Eichmann – Eibl, 2018*).

Öffentlich geförderte Beschäftigung weiterentwickeln

Abschließend stellt sich die Frage, welche Beschäftigungsmöglichkeiten für jenen Kreis von Personen geschaffen werden sollen, die aufgrund vielschichtiger Problemlagen keine absehbare Perspektive auf einen regulären Job am ersten Arbeitsmarkt haben. Aufgrund der wachsenden Zahl älterer und gesundheitlich eingeschränkter Personen ist mit einer weiteren Ausdehnung dieser Personengruppe zu rechnen.

Teilweise könnte dem steigenden Bedarf durch einen quantitativen Ausbau und eine qualitative Weiterentwicklung von geförderten Beschäftigungsprojekten im gemeinnützigen Bereich begegnet werden:

- Gemäß der vorliegenden mikroökonomischen Evaluierungen fungiert eine durch Qualifizierung und sozialpädagogische Betreuung flankierte, geförderte Transitbeschäftigung in einem Sozialökonomischen Betrieb (SÖB) oder Gemeinnützigem Beschäftigungsprojekt (GBP) für einen Teil der Arbeitslosen als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt: Sie verbessert für die geförderten Arbeitslosen im Durchschnitt signifikant die Erwerbsbeteiligung und die Chance auf einen Übergang in eine reguläre, ungeforderte Beschäftigung. Neben Frauen profitieren gerade ältere Arbeitskräfte und gesundheitlich eingeschränkte Personen überproportional von dieser Form von öffentlich geförderter Beschäftigung (*Eppel et al., 2014, Eppel – Horvath – Mahringer, 2014, Eppel, 2017, Eppel et al., 2017*).
- Trotz der positiven Wirkungen dürfte es bei der konkreten Maßnahmenausgestaltung noch Optimierungspotenzial geben. So wären zum Beispiel der Aus- und Aufbau von Modellen einer stufenweisen Integration in den regulären Arbeitsmarkt und Strukturen zur längerfristigen Nachbetreuung mögliche Mittel, um häufiger eine dauerhafte Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ohne Rückfall in Arbeitslosigkeit zu erreichen (*Eppel et al., 2014*).

Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass Arbeitsplätze im gemeinnützigen Bereich nur begrenzt geschaffen werden können, an denen die geförderten Arbeitskräfte ihr Potential produktiv und im gesellschaftlichen Interesse nutzen und weiterentwickeln können. Bei einem weitreichenden Ausbau des zweiten Arbeitsmarktes würden die positiven Effekte auf die Reintegration in die reguläre Beschäftigung nicht notwendiger Weise in gleichem Ausmaß erhalten bleiben. Ergänzend wird es daher auch nötig sein, direkt am ersten Arbeitsmarkt angelagerte Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose mit eingeschränkten Erwerbschancen zu schaffen.

Zum Beispiel könnten kommerzielle Unternehmen darin unterstützt werden, bestimmte Arbeitsplätze oder Tätigkeitsbereiche für die entsprechenden Zielgruppen zweckzuwidmen (mittels teilweiser Lohnkostenübernahme, anderer finanzieller Anreize, Pluspunkten bei öffentlichen Auftragsvergaben oder nicht-pekuniären Anreizen wie z.B. einer Zertifizierung im Bereich Corporate Social Responsibility). Eine andere Variante wäre, dass SÖB und GBP innerhalb von gewinnorientierten Unternehmen ein abgegrenztes Aufgabengebiet erledigen (etwa Verpackung, Kantine, Call Center, Schreibbüro, Montage) (Eppel et al., 2014). Diese Idee wurde vereinzelt bereits in der Praxis umgesetzt (z.B. SPAR-Caritas-Supermarkt).

Realistisch betrachtet, wird es letztlich Menschen geben, die auch nach Ausschöpfung aller arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten langfristig keine Aussicht auf eine Reintegration in ungeforderte Beschäftigung haben. So ergaben die bisherigen Evaluierungen von geförderten Beschäftigungsprojekten am zweiten Arbeitsmarkt, dass ein Teil der geförderten Arbeitslosen als Transitarbeitskräfte die latenten und manifesten stabilisierenden Funktionen von Arbeit erfährt, ohne aber eine reale Chance auf einen Übergang in reguläre Beschäftigung zu haben (Eppel et al., 2014). Ob diesen Personen als ultima ratio langfristig eine öffentlich geförderte Beschäftigung und damit verbundene soziale Teilhabe ermöglicht werden soll, oder ob etwa für einen Teil der Betroffenen die persönliche Stabilisierung losgelöst von unmittelbaren Beschäftigungszielen angestrebt werden soll, ist eine noch offene Diskussion. Angesichts der großen Heterogenität der Problemlagen, sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen jedenfalls flexibel auf den jeweils individuellen Bedarf auszurichten.

5. Literaturverzeichnis

- Bock-Schappelwein, J., Famira-Mühlberger, U., Huemer, U., Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich, WIFO-Monatsbericht 90(5), S. 393-402, 2017.
- 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 Beratungszone der RGS Esteplatz in Wien, WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2017.
- 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 Servicezone der RGS Linz, WIFO-Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2017.
- Böheim, R., Eppel, R., Mahringer, H. (2017C), Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS, AMS info 386/387, 2017.
- Eichmann, H., Eibl, J., Betriebliche Personalrekrutierung in Niederösterreich aus Sicht von Personalverantwortlichen, (ehemaligen) Arbeitslosen und ArbeitsmarktexpertInnen, Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Niederösterreich, FORBA-Studie, Wien, 2018.
- Eppel, R., Famira-Mühlberger, U., Horvath, Th., Huemer, U., Mahringer, H., Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze, WIFO-Studie, Wien, 2018.
- Eppel, R., "The Effects of a Job-Creation Scheme: Evidence from Regional Variation in Program Capacities", INDUSTRIAL RELATIONS, 56(1), Jänner 2017, S. 161-190.
- Eppel, R., Leoni, T., Mahringer, H. (WIFO), Hausegger, T., Reidl, Ch., Weber, F. (prospect Unternehmensberatung), Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK), Wien, 2017.
- Eppel, R., Leoni, Th., Mahringer, H., Österreich 2025 – Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit. Status quo, internationale Erfahrungen und Reformperspektiven, Projektpublikationen "Österreich 2025", WIFO, Wien, 2016.
- Eppel, R., Fink, M., Mahringer, H., Die Wirkung zentraler Interventionen des AMS im Prozess der Vermittlung von Arbeitslosen. Arbeitslosengeld, Vermittlungsvorschläge, Maßnahmenzuweisungen und Sanktionen, Studie im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich, Wien, 2016.
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H. (WIFO), Hausegger, T., Hager, I., Reidl, Ch. (prospect Unternehmensberatung), Arbeitsmarktfremde Personen – Charakteristika, Problemlagen, Unterstützungsbedarf, März 2016.
- Eppel, R., Horvath, Th., Lackner, M., Mahringer, H. (WIFO), Hausegger, T., Hager, I., Reidl, C., Reiter, A., Scheiflinger, S., Friedl-Schafferhans, M. (prospect Unternehmensberatung), Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK), Wien, 2014.
- Eppel, R., Horvath, Th., Mahringer, H., „Die Wirkung von geförderter Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten auf die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. Ergebnisse einer mikroökonomischen Evaluierung“, WIFO-Monatsberichte, 87(11), 2014, S. 783-794.
- Eppel, R., Huemer, U., Mahringer, H., Weber, A., Knöller, J., Konle-Seidl, R., Öffentliche Arbeitsvermittlungssysteme und ihr Einfluss auf Suchverhalten und Erfolg der Arbeitssuche, WIFO, IAB und Lechner, Reiter & Riesenfelder Sozialforschung OEG, Wien, 2012, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/45198>.
- Eppel, R., Mahringer, H., "Do Wage Subsidies Work in Boosting Economic Inclusion? Evidence on Effect Heterogeneity in Austria", WIFO Working Papers, 2013, (456), <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/47032>.
- Eppel, R., Mahringer, H., Weber, A., Zulehner, C., Evaluierung der Eingliederungsbeihilfe, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2011.
- Jaenichen, U., Stephan, G., "The Effectiveness of Targeted Wage Subsidies for Hard-to-place Workers", Applied Economics, 43, 10, 2011.
- Katz, L. F., "Wage Subsidies for the Disadvantaged", in Freeman, Richard B., Gottschalk, Peter (eds.), Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-skilled Workers, New York, 1998, p. 21-53.
- Lechner, M., Miquel, R., Werner, S., Wiehler, S., Mikroökonomische Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2007.

- Lechner, M., Wiehler, S., "Kids or Courses? Gender Differences in the Effects of Active Labor Market Policies", *Journal of Population Economics*, 2011, 24(3), S. 783-812.
- Lutz, H., Mahringer, H., "Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich?", *WIFO-Monatsberichte*, 80(3), 2007, 199-218.
- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., *Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2005.
- Peneder, M., Bock-Schappelwein, J., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G., *Österreich im Wandel der Digitalisierung*, WIFO Monographie, August, 2016.