



Arbeitsmarktservice
Österreich

Kosten-Ertrags-Analyse der "Beratungs- und Betreuungsleistungen für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen" (BBEN)

Endbericht

Projektleitung AMS:

Eva Auer, Brigitte Kreinjobst, Franz Weinberger

Autoren WIFO:

Rainer Eppel, Helmut Mahringer, René Böheim

EDV WIFO: Georg Böhs

Wissenschaftliche Assistenz WIFO:

Stefan Fuchs, Christoph Lorenz

Wissenschaftliche Begutachtung WIFO:

Ulrike Huemer

Wien, Jänner 2020

WIFO



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BBEN – Beratungs- und Betreuungsleistungen für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen

Kosten-Ertrags-Analyse

Rainer Eppel, Helmut Mahringer, René Böheim

Jänner 2020

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich

Begutachtung: Ulrike Huemer

EDV: Georg Böhs

Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Christoph Lorenz

Das spezielle Angebot an Beratungs- und Betreuungsleistungen für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen (BBEN) wird vom AMS derzeit in ausgewählten regionalen Geschäftsstellen erprobt. Untersucht wird, wie sich seine Einführung auf die Kosten-Ertrags-Relation des AMS im Vergleich mit einer Situation unveränderter Betreuung und Förderung dieser Zielgruppe auswirkt. Etwaige Kostenveränderungen resultieren aus Veränderungen der Inanspruchnahme von Betreuungs- und Beratungsleistungen, der Maßnahmenteilnahme, des weiteren Verlaufes der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezuges sowie der nachfolgenden Beschäftigungsintegration. Während der Pilotphase in den Jahren 2017 und 2018 ergaben sich für das AMS in einem kurzen Zeitraum von einem Jahr keine Kostenersparnisse aus der Veränderung der Betreuungsstrategie für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen.

2020/333/S/WIFO-Projektnummer: 11118

© 2020 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/66641>

Inhalt

Zusammenfassung	4
1. Hintergrund der Studie	9
2. Fragestellung	12
3. Untersuchungsdesign	13
3.1 <i>Methodisches Ausgangsproblem</i>	13
3.2 <i>Vergleiche zwischen RGS mit BBEN und RGS ohne BBEN</i>	14
3.3 <i>Struktur der BBEN-TeilnehmerInnen</i>	25
3.4 <i>Schätzmethode und Datengrundlage</i>	30
4. Ergebnisse	33
4.1 <i>Beispieldarstellung der Ergebnisse des DiD</i>	34
4.2 <i>Effekte auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Existenzsicherung</i>	36
4.3 <i>Effekte auf Arbeitsmarktförderung, Beratung und Vermittlung</i>	39
4.4 <i>Bandbreite der geschätzten Effekte</i>	41
4.5 <i>Unterschiede zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen</i>	45
4.6 <i>Kosten-Ertrags-Relation</i>	46
4.7 <i>Fazit</i>	47
5. Literatur	51
6. Anhang	52
6.1 <i>Berechnung der Gesamteffekte</i>	52
6.2 <i>Kontrollvariablen</i>	53
6.3 <i>Schätzergebnisse</i>	54
Verzeichnis der Abbildungen	58
Verzeichnis der Übersichten	58

Zusammenfassung

Neues Betreuungsformat „BBEN“ für Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshindernissen

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und gleichzeitig knapper budgetärer Ressourcen stellt sich für das Arbeitsmarktservice (AMS) die Frage, wie es seine KundInnen noch wirksamer und zugleich kosteneffektiver betreuen kann. Dies umso mehr vor dem Hintergrund, dass im Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 die Langzeitbeschäftigungslosigkeit besonders stark stieg und es immer mehr Menschen mit dauerhaft niedrigen Beschäftigungschancen gibt.

Seit Herbst 2017 erprobt das AMS in ausgewählten regionalen Geschäftsstellen („Pilot-RGS“) das neue Betreuungsformat „BBEN“ für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen und besonders schlechter Beschäftigungsperspektive. Zielgruppenpersonen, die sich freiwillig dafür entscheiden, gehen in die Betreuung durch eine externe „Beratungs- und Betreuungseinrichtung Neu“ über und erhalten ein breit gefächertes, niederschwelliges Angebot an Beratungs- und Betreuungsleistungen, wie einen „offenen Raum“, eine offene Beratung vor Ort, eine vertiefte Beratung im Einzel- und Gruppensetting, aktivierende Workshops und flankierende Qualifizierungs- und Gesundheitsangebote. Ziel dieses neuen Betreuungsformats ist, mittels persönlicher Stabilisierung und Unterstützung bei der Alltagsbewältigung, Stärkung und Aktivierung des Selbsthilfepotentials („Empowerment“) und Förderung des Selbstwertes die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu wahren.

Mit der teilweisen Auslagerung von Beratung und Betreuung vom AMS auf externe Einrichtungen sollen die MitarbeiterInnen der AMS-Beratungszone entlastet werden. Für Personen mit Betreuung durch eine BBEN sind parallele Förderungen durch die AMS-Förderinstrumente Eingliederungsbeihilfe, Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Beschäftigungsprojekten sowie intensivere, fachliche Qualifizierung grundsätzlich nicht vorgesehen. Dies könnte die Kosten fürs AMS senken. Umgekehrt ist die Einführung des neuen Angebots mit Zusatzkosten verbunden und sind besonders die Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen davon abhängig, wie sich die neue Betreuungsform auf die weitere Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsintegration auswirkt. Die Effekte der neuen Betreuungsstrategie auf den Saldo aus Kosten und Erträgen für das AMS sind also nicht von vornherein klar.

Kosten-Ertrags-Analyse der BBEN-Einführung

Wir untersuchen mit einer Kosten-Ertrags-Analyse, wie sich die BBEN-Einführung bisher auf die Kosten des AMS für die Zielgruppenpersonen ausgewirkt hat. Dies geschieht anhand eines Vergleichs zwischen „Pilot-RGS“, in denen das BBEN-Angebot bereits eingeführt wurde, und „Kontroll-RGS“, in denen das neue Betreuungsformat (noch) nicht angeboten wurde. Dabei kontrollieren wir für Ausgangsunterschiede in den betreuten Zielgruppenpersonen und den regionalen Arbeitsmarktbedingungen im Rahmen eines sogenannten „Differenz-von-Differenzen-Ansatzes“.

Wir berücksichtigen die Kosten für alle BBEN-Zielgruppenpersonen der Pilot-RGS, nicht nur für die tatsächlich teilnehmenden. Ein Grund dafür ist, dass sich die Betreuung und die Kosten im Rahmen der neuen Betreuungsstrategie auch für die Nicht-TeilnehmerInnen verändert haben. Wir schätzen, wie sich die BBEN-Einführung im Durchschnitt auf die Kosten einer Pilot-RGS pro BBEN-Zielgruppenperson ausgewirkt hat. Zu den Zielgruppenpersonen zählen beim AMS vorge-merkte Personen mit einer (Netto-)Geschäftsdauer von mindestens zwei Jahren, die zusätz-lich zwei der drei vermittlungshemmenden Merkmale (1) maximal Pflichtschulabschluss, (2) Al-ter ab 45 Jahren und (3) gesundheitliche Einschränkung aufweisen. Personen unter 25 Jahren, WiedereinsteigerInnen, Personen mit Einstellungs-zusage und Menschen mit Asylstatus gehören nicht zur Zielgruppe der BBEN.

Die Kosten-Ertrags-Analyse erfolgt rein aus AMS-Sicht, nicht aus Perspektive der öffentlichen Hand insgesamt. Dementsprechend sind Rückflüsse über Steuern und Sozialversicherungsbei-träge oder Konsum nicht berücksichtigt. Folgende Kostenkomponenten fließen in die Analyse ein:

- Ausgaben für Existenzsicherungsleistungen
- pauschal vom AMS für Arbeitslose zu entrichtende Sozialversicherungsbeiträge
- Aufwand für AMS-interne Beratung
- Kosten für Arbeitsmarktförderungen (BBE, EB, SÖB/GBP/SÖBÜ, BM, KK)

Erschwert wird der Vergleich zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden RGS durch den Umstand, dass im Herbst 2017 zunächst nur wenige RGS an der Pilot-Umsetzung der BBEN teilnahmen und sich die Pilotierung anschließend rasch – bereits Anfang 2018 – auf den Großteil der RGS in Österreich ausbreitete. Dadurch verbleibt nur ein beschränktes Sample an Kontroll-RGS übrig, in denen das Angebot nicht vor 2019 eingeführt wurde. Damit liegt eine experimen-telle Ausgangssituation vor, die zwar nicht ideal ist, aber dennoch die Schätzung der Effekte der BBEN-Einführung erlaubt. Die Größenordnung der geschätzten Effekte ist von Details wie der konkreten Auswahl der verglichenen RGS und den verwendeten Kontrollvariablen abhän-gig. Wir zeigen anhand mehrerer Schätzvarianten die Bandbreite der Schätzungen auf. In ihrer Grundaussage sind die Ergebnisse jedoch eindeutig und aussagekräftig.

Um trotz der raschen Ausweitung der Pilotierung sauber zwischen RGS mit und ohne BBEN un-terscheiden und Kosteneffekte in einem Einjahreszeitraum ab BBEN-Einführung messen zu kön-nen, wählen wir zwei Vergleichszeitpunkte:

1. Wir vergleichen die Pilot-RGS, die im vierten Quartal 2017 die BBEN einführten, mit Kontroll-RGS, die bis einschließlich September 2018 ohne BBEN verblieben. Hierbei betrachten wir alle BBEN-Zielgruppenpersonen, die sich Anfang Oktober 2017 im Bestand der jeweiligen RGS befanden, ein Jahr lang bis Ende September 2018.
2. Wir vergleichen die Pilot-RGS, die im ersten Quartal 2018 die BBEN einführten, mit Kontroll-RGS, die bis einschließlich Dezember 2018 ohne BBEN verblieben. Hierbei betrachten wir alle BBEN-Zielgruppenpersonen, die sich Anfang Jänner 2018 im Bestand der jeweiligen RGS be-fanden, ein Jahr lang bis Ende Dezember 2018.

In beiden Fällen berücksichtigen wir nur Pilot-RGS, in denen mindestens 7,5% der betrachteten Zielgruppenpersonen im Laufe des Beobachtungsjahres in BBEN eintraten.

Ergebnisse: Kosteneffekte der BBEN-Einführung

Während der Pilotierung in den Jahren 2017 und 2018 ergaben sich für das AMS in einem Einjahreszeitraum keine Kostenersparnisse aus der Veränderung der Betreuungsstrategie für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen. Die Einführung von BBEN in ausgewählten Regionen im Herbst 2017 und im Frühjahr 2018 hat bisher im Saldo die durchschnittlichen Kosten einer beteiligten RGS für die BBEN-Zielgruppenpersonen erhöht. Je nach Abgrenzung der Vergleichssituation liegen die Mehrkosten in einer Bandbreite zwischen 168 € und 444 € pro Zielgruppenperson und Jahr (rund 400 € in der Hauptvariante).

Ausschlaggebend für diese negative Kosten-Ertrags-Relation sind zum einen die mit dem neuen Angebot verbundenen Investitionen, also die Kosten für BBEN, und zum anderen höhere Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen, insbesondere Notstandshilfe, sowie für vom AMS pauschal zu entrichtende Sozialversicherungsbeiträge aufgrund eines etwas längeren Verbleibs der KundInnen in Arbeitslosigkeit. Diese Verlängerung der Arbeitslosigkeit ergibt sich aus einem Rückgang der Tage in geförderter Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt, aber auch der Tage in ungeförderter Beschäftigung. Hinzu kommt eine Tendenz zu leichten Kostensteigerungen für vermehrte geförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (EB/KOM) und Qualifizierung, von der die in AMS-Betreuung verbliebenen Zielgruppenpersonen profitieren dürften. Ein reduzierter AMS-interner Beratungsaufwand und geringere Ausgaben für geförderte Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP/SÖBÜ) und sonstige externe Beratung (BBE) kompensieren diese Mehraufwendungen nicht vollständig.

Deskriptive Vergleiche weisen stark darauf hin, dass der negative Kostensaldo in erster Linie durch die Zielgruppenpersonen entsteht, die tatsächlich an BBEN teilnehmen. Sie dürften zwar infolge der BBEN-Teilnahme weniger an den kostenaufwändigeren Maßnahmen EB, SÖB/GBP und Qualifizierung teilnehmen, aber auf sie entfallen die Investitionen in BBEN, und sie sind länger arbeitslos und im Notstandshilfebezug als die nicht teilnehmenden Zielgruppenpersonen. Letztere befinden sich länger in geförderter und ungeförderter Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Sie dürften verstärkt mittels Eingliederungsbeihilfen und Bildungsmaßnahmen gefördert werden. Möglicherweise werden durch die teilweise Auslagerung von Beratungs- und Betreuungsleistungen Ressourcen für die in AMS-Betreuung verbliebenen Zielgruppenpersonen frei, die sich in einem vermehrten Einbezug in Förderungen und in besseren Beschäftigungschancen niederschlagen.

Angesichts der noch unvollständigen Umsetzung und des kurzen Beobachtungszeitraums von einem Jahr ist es für eine abschließende Bewertung des neuen Betreuungsformats der BBEN noch zu früh, die Kosten-Ertrags-Analyse liefert aber klare Anhaltspunkte für wichtige Wirkungsaspekte.

Ausblick

Ob und wie die längerfristigen Kosteneffekte der BBEN-Einführung von den nun gemessenen, kurzfristigen Effekten abweichen könnten, ist auf Basis der vorliegenden Evidenz zur Wirkung der BBEN und anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen noch nicht eindeutig abschätzbar. Einerseits gibt es Gründe, die für eine günstigere Kostenbilanz sprechen:

- Erstens ist bisher noch keine substantielle Reduktion des Betreuungsaufwands im AMS festzustellen. Dies könnte daran liegen, dass die Umstellung in der Einführungsphase für die AMS-BeraterInnen noch mit Aufwand verbunden ist, der wegfällt, sobald sich eine neue Routine entwickelt hat. Bei einer längeren Implementierung lassen sich möglicherweise stärkere Entlastungseffekte erzielen.
- Zweitens könnte es sein, dass längerfristig die kostenaufwändigeren Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderungen stärker als bisher zurückgefahren werden. Bei Trägermaßnahmen sind solche Umstellungen oftmals nicht unmittelbar möglich. Die intendierten Einsparungen bei anderen Förderungen könnten eventuell noch nicht voll lukriert werden.
- Drittens zeigen sich etwaige positive Wirkungen des neuen Betreuungsformats auf den Arbeitsmarkterfolg möglicherweise erst langfristig: Kurzfristig sind die TeilnehmerInnen weniger in Beschäftigung, da zunächst der Fokus auf der persönlichen Stabilisierung liegt. Wenn diese zwischengeschaltete Maßnahme in diese Richtung wirkt, dann sind die Betroffenen längerfristig besser vermittelbar.

Andererseits könnten sich in einer längerfristigen Perspektive und insbesondere bei einer breiteren Umsetzung kostensteigernde Effekte noch verstärken, wenn es zum Beispiel dabei bleibt, dass eine BBEN-Teilnahme die Reintegration in Beschäftigung hemmt und die Arbeitslosigkeit verlängert.

Für 2020 ist ein flächendeckender Ausbau des neuen Betreuungsformats geplant. Darüber hinaus gibt es drei wesentliche Änderungen in der Konzeption des BBEN-Betreuungsformats:

- Erstens besteht die BBEN-Zielgruppe nunmehr aus vorgemerkten Personen mit niedrigen Arbeitsmarktchancen laut AMS-Algorithmus und einer darauf basierenden Einstufung.
- Zweitens wurde die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verändert. Zukünftig sollen die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt nicht mehr „nur“ mittels persönlicher Stabilisierung und Unterstützung, sondern auch durch eine umfassende Bewerbungsunterstützung gewahrt werden. War anfänglich vorgesehen, dass ausschließlich für interessierte Zielgruppenpersonen durch vertiefte Beratungs- und Betreuungsleistungen die Chancen auf eine perspektivische Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden, so gilt dies nun für alle Zielgruppenpersonen. Die Vermittlung in Beschäftigung rückt also stärker als bisher in den Fokus.
- Drittens wird die Möglichkeit zu einer bis zu dreimonatigen Nachbetreuung von Zielgruppenpersonen im Anschluss an eine Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt geschaffen, um eine Stabilisierung am Arbeitsplatz zu gewährleisten und die Personen in arbeitsplatzbezogenen Krisensituationen zu unterstützen.

Es ist denkbar, dass diese Veränderungen die Kosten-Ertrags-Relation des BBEN-Betreuungsformats zukünftig verbessern, indem sie die Beschäftigungsintegration der betreuten Zielgruppenpersonen begünstigen und damit die Ausgaben des AMS für Existenzsicherungsleistungen und Sozialversicherungsbeiträge dämpfen.

1. Hintergrund der Studie

Starker Anstieg von Arbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit

Im Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 stieg die Arbeitslosigkeit in Österreich besonders stark an, da die Wirtschaft über weite Strecken nur schwach wuchs und sich gleichzeitig das Arbeitskräfteangebot deutlich ausweitete.¹⁾ Dieser länger andauernde Anstieg führte vielfach zu verfestigter Arbeitslosigkeit, die auch im 2016 einsetzenden und nun dem Ende zuneigenden Konjunkturaufschwung nur teilweise abgebaut werden konnte. 2019 waren immer noch um gut 100.000 Menschen mehr arbeitslos oder in einer AMS-Schulung als vor der Krise 2008.

Auch Langzeitbeschäftigungslose haben, wenn auch zeitverzögert, vom Aufschwung am Arbeitsmarkt profitiert. Das schwierige Jahrzehnt nach Ausbruch der Wirtschaftskrise hat jedoch Spuren hinterlassen. Die Zahl der Langzeitbeschäftigungslosen (in registrierter Arbeitslosigkeit oder Schulung) verdreifachte sich in der Zeit von 2008 bis 2017 beinahe (von 53.000 auf 153.000). Der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitslosen verdoppelte sich im selben Zeitraum nahezu (von 20,3% auf 37,2%).

Im Jahr 2019 waren immer noch rund 128.000 Personen langzeitbeschäftigungslos. Damit war gut ein Drittel (35,2%) der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen und Personen in Schulung, von kürzeren Unterbrechungen abgesehen, bereits länger als ein Jahr ohne Job – um rund 74.000 Personen mehr als 2008. Vielen Menschen gelingt es also dauerhaft nicht, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Mehr Arbeitslose mit dauerhaft niedrigen Beschäftigungschancen

Menschen mit maximal Pflichtschulabschluss, ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitskräfte sind überproportional von längerfristiger Ausgrenzung am Arbeitsmarkt betroffen. Nicht selten weisen die Betroffenen gleich zwei oder mehrere dieser Vermittlungshemmnisse auf, wodurch sich ihr Risiko einer dauerhaften Beschäftigungslosigkeit potenziert (Eppel et al., 2016).²⁾

Aufgrund der demografischen Alterung und der steigenden Erwerbsbeteiligung gibt es immer mehr ältere und gesundheitlich eingeschränkte Personen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Diese zwei Hauptrisikogruppen für Langzeitbeschäftigungslosigkeit wachsen demnach. Gleichzeitig schwinden zusehends die Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit geringer

¹⁾ Aufgrund von Zuwanderung und einer steigenden Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen, erhöhte sich die Zahl der Arbeitskräfte in Österreich von 2008 bis 2019 um gut eine halbe Million (+538.000). Dabei sind unselbständig Aktivbeschäftigte, vorgemerkte Arbeitslose und Personen in Schulung berücksichtigt.

²⁾ Im Jahr 2019 lag der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den arbeitslos vorgemerkten oder in Schulung befindlichen Personen unter denjenigen mit maximal Pflichtschulabschluss bei knapp 39%, unter Personen ab 50 Jahren bei rund 45%, unter Personen ab 55 Jahren bei rund 50% und unter Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen bei rund 53%.

Qualifikation (Fink et al., 2017). Aus diesen Gründen hat das AMS eine hohe und steigende Zahl an arbeitslosen Personen mit dauerhaft niedrigen Beschäftigungschancen zu betreuen.

Wie die KundInnen wirksam und effizient betreuen?

Eine zentrale Frage für die zukünftige Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik ist daher, welche Angebote diesen Menschen zurück in Beschäftigung verhelfen können. Gleichzeitig ist das AMS mit beschränkten finanziellen Ressourcen konfrontiert und daher stets bestrebt, diese zielgerichteter einzusetzen. Für die Arbeitsmarktpolitik stellt sich die Frage, wie die Betroffenen möglichst wirksam und kosteneffektiv unterstützt werden können. Dies betrifft auch die Verteilung der Ressourcen zwischen verschiedenen KundInnengruppen mit unterschiedlichen attestierten Beschäftigungsperspektiven.³⁾ Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und knapper budgetärer Ressourcen rückt also neben der reinen Wirksamkeit (Effektivität) auch die Effizienz des Förderereinsatzes verstärkt in den Fokus: Werden die vorhandenen Mittel so eingesetzt, dass mit kleinstmöglichem budgetärem Aufwand eine größtmögliche Wirkung erzielt wird, oder gibt es Optimierungspotenziale?

Neues Betreuungsformat für Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshindernissen

Vor diesem Hintergrund erprobt das Arbeitsmarktservice (AMS) seit Herbst 2017 in ausgewählten regionalen Geschäftsstellen ein neues Betreuungsformat für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen und besonders schlechter Beschäftigungsperspektive. Arbeitslose KundInnen, die bestimmte Zielgruppenkriterien erfüllen und sich freiwillig dafür entscheiden, erhalten durch eine externe „Beratungs- und Betreuungseinrichtung Neu“ („BBEN“) ein breit gefächertes, niederschwelliges Angebot an Beratungs- und Betreuungsleistungen, wie einen „offenen Raum“ (z.B. mit Küche, Sitzecke, etc. und verschiedenen Angeboten wie Gruppentreffen, Frauencafé, Reparaturcafé, Bewegungsangeboten, Musiktag, EDV-Unterstützung etc.), eine offene Beratung vor Ort, eine vertiefte Beratung im Einzel- und Gruppensetting, aktivierende Workshops (u.a. zu Gesundheitsthemen, Betriebsbesuche, Umgang mit Geld, sozialer Kompetenz, sozialversicherungsrechtlichen Fragen, Bewerbungen, etc.) und flankierende Qualifizierungs- und Gesundheitsangebote (vgl. AMS, 2018).

Als Zielgruppenpersonen mit multiplen Vermittlungshindernissen galten zum Zeitpunkt der Erarbeitung der vorliegenden Studie alle beim AMS vorgemerkten arbeitslosen KundInnen, die – an

³⁾ Das pilotierte neue Betreuungsformat BBEN ist Teil einer geplanten umfassenderen Strategieänderung des AMS. Künftig werden mithilfe eines Algorithmus die Perspektiven der Arbeitssuchenden bewertet. Die KundInnen werden in drei Gruppen mit hohen, mittleren und niedrigen Reintegrationsaussichten eingeteilt. Die beschränkten budgetären Ressourcen sollen kosteneffektiver eingesetzt werden, indem je nach KundInnensegment unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Geplant ist, Arbeitssuchende, die ohnehin schnell Arbeit finden, weniger zu fördern und jenen mit niedrigen Reintegrationschancen speziell das BBEN-Angebot zu unterbreiten. Am meisten Förderung sollen künftig Arbeitslose mit mittleren Arbeitsmarktchancen erhalten.

der Geschäftsfalldauer gemessen – bereits zwei Jahre oder länger arbeitslos waren (Netto-Geschäftsfalldauer von mindestens 730 Tagen) und darüber hinaus mindestens zwei der folgenden drei vermittlungshemmenden Merkmale aufwiesen⁴⁾:

- (1) Sie sind mindestens 45 Jahre alt.
- (2) Sie verfügen höchstens über einen Pflichtschulabschluss.
- (3) Sie sind gesundheitlich eingeschränkt (gesetzlicher Behindertenstatus oder sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung laut AMS, Code „A“).

WiedereinsteigerInnen sind ebenso wie Personen unter 25 Jahren nicht Teil der Zielgruppe.

Die Zielgruppenpersonen sollen im Zuge des Erstgesprächs das neue Betreuungsangebot erhalten und können nach einer verpflichtenden Teilnahme an einem Infotag (der verpflichtend im Sinne eines Kontrolltermins gemäß § 49 AIVG ist) sowohl über die grundsätzliche Annahme des Betreuungsangebots an sich als auch über die Intensität, mit der sie gegebenenfalls die angebotenen Leistungen in Anspruch nehmen, entscheiden. Entscheiden sie sich dafür, werden die Eckpunkte der in Anspruch genommenen Beratung und Betreuung vereinbart (Ausgangslage, Ziel, Beratungs- und Betreuungsinhalte, Zeitplan, etc.) und in Form einer schriftlichen Übereinkunft, eines sogenannten „Aktivitätsplans“, festgehalten, ohne dass die Nichtinanspruchnahme des vereinbarten Angebotes eine Rechtsfolge hätte.⁵⁾

Ziel dieses neuen Betreuungsformats ist, die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt zu wahren. Dies soll mittels persönlicher Stabilisierung und Unterstützung bei der Alltagsbewältigung, Stärkung und Aktivierung des Selbsthilfepotentials (Empowerment) und Förderung des Selbstwertes erreicht werden. Die Vermittlung in Beschäftigung ist also nicht das unmittelbare Ziel. Auf Wunsch erhalten die teilnehmenden KundInnen jedoch Vermittlungsvorschläge. Interessierte Zielgruppenpersonen können in eine vertiefte Beratung und Betreuung optieren, die stärker am Ziel einer perspektivischen Arbeitsmarktintegration ausgerichtet ist. Eine weitere Zielsetzung ist es, Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen beim Übergang in das für sie adäquate Sozial- und Versorgungssystem zu unterstützen. Während der Betreuung in einer BBEN bleiben Arbeitslose zwar beim AMS registriert, das AMS bietet ihnen jedoch nur eine stark reduzierte Beratung und Vermittlung an.

Mit der Auslagerung auf externe Beratungs- und Betreuungseinrichtungen sollen die MitarbeiterInnen der AMS-Beratungszone entlastet werden. Aufgrund einer hohen KundInnenanzahl pro BeraterIn ist hier nämlich nicht ausreichend gewährleistet, dass Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen jene zeitintensive Beratung und Betreuung erhalten, die sie brauchen (vgl. Weber *et al.*, 2019). Für Personen mit Betreuung durch eine BBEN sind parallele Förderun-

⁴⁾ Seit November 2018 werden die BBEN-Zielgruppenpersonen nicht mehr durch diese Kriterien abgegrenzt, sondern es gehören jene AMS-KundInnen zur Zielgruppe, die laut AMS-Algorithmus eine niedrige Arbeitsmarktchance haben (Personen mit sogenanntem „*CAMN*“- oder „*BAMN*“- Deskriptor).

⁵⁾ Die Trägereinrichtungen stellen die Angebote im Rahmen der verpflichtenden Infoveranstaltung zumeist in der Großgruppe vor. Alternativ erfolgt die Informationsweitergabe im persönlichen Einzelgespräch, bei vereinzelt Trägern auch mittels virtuellem Erstkontakt bzw. einer Online-Erstberatung (Weber *et al.*, 2019).

gen durch die AMS-Förderinstrumente Eingliederungsbeihilfe, Beschäftigung in Sozialökonomischen Betrieben und Beschäftigungsprojekten sowie intensivere, fachliche Qualifizierung grundsätzlich nicht vorgesehen. Deshalb und aufgrund des geringeren Einsatzes von AMS-BeraterInnen für diese Zielgruppe könnte das neue Angebot kostengünstiger sein als die bisherige Form der Betreuung. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn erstens die Einsparungen die zusätzlichen Aufwendungen zur Finanzierung der BBEN überwiegen. Zweitens hängen die Kosten von den Effekten auf die weitere Arbeitslosigkeit und damit den Bezug von Existenzsicherungsleistungen ab. Drittens spielt eine Rolle, ob und wie sich die Betreuung der Zielgruppenpersonen ohne BBEN-Teilnahme und die damit verbundenen Kosten im Rahmen der neuen Betreuungsstrategie verändern. A priori ist demnach nicht klar, ob die Einführung des neuen Betreuungsformats die Kosten senkt oder erhöht.

2. Fragestellung

Kosten-Ertrags-Analyse der BBEN-Einführung

Die nun laufende Pilotierung bietet die Gelegenheit, auszuloten, ob sich mit dem durch weniger Druck sowie mehr Niederschwelligkeit und Freiwilligkeit charakterisierten alternativen Betreuungsangebot ein ähnlicher Arbeitsmarkterfolg mit geringeren Kosten erreichen lässt, wie mit dem bisherigen Betreuungsregime, und welche Kosten und Erträge dem AMS dadurch entstehen.

Gegenstand der vorliegenden Studie ist eine Kosten-Ertrags-Analyse.⁴⁾ Sie hat die Umstellung der Betreuung von der bisher praktizierten Form zu jener unter Einsatz des neuen Betreuungsformats BBEN zum Gegenstand. Wir Studienautoren untersuchen, wie sich diese neue Strategie im Umgang mit der Zielgruppe von Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen auf die Kosten-Ertrags-Relation des AMS auswirkt. Dies geschieht anhand eines Vergleichs zwischen alter und neuer Betreuungsstrategie: Wie hoch sind die sich aus dem alternativen Betreuungsangebot ergebenden Kosten (bzw. Erträge) im Verhältnis zu den Kosten (Erträgen), die ohne diese Maßnahme, d.h. unter Beibehaltung der bisherigen Form der Betreuung und Förderung dieser Zielgruppe (Betreuungsstrategie und Förderinstrumenteneinsatz unverändert), erwachsen wären?

Kosten des AMS für Existenzsicherung, Beratung, Förderungen und Sozialversicherung

Etwaige Kostenveränderungen resultieren aus Veränderungen (1) in der Inanspruchnahme von AMS-internen Betreuungs- und Beratungsleistungen, (2) in Maßnahmenteilnahmen, (3) im weiteren Verlauf der Arbeitslosigkeit und des Leistungsbezugs sowie in der nachfolgenden Beschäftigungsintegration. Unsere Kosten-Ertrags-Analyse bezieht alle bedeutenden, mit dem erprobten Beratungsangebot verbundenen Kosten (bzw. Erträge) aus Sicht des AMS ein, soweit sie bereits in den verfügbaren Registerdaten erfasst sind. Dazu gehören:

⁴⁾ Sie ergänzt eine von prospect Unternehmensberatung umgesetzte Evaluierung des neuen Betreuungsformats (siehe Weber et al., 2019).

- Förderkosten für BBEN
- Kosten für andere arbeitsmarktpolitische Förderungen (SÖB/GBP, Qualifizierung, etc.)
- Kosten für die interne Betreuung durch das AMS
- Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe)
- vom AMS pauschal zu entrichtende Sozialversicherungsbeiträge während Arbeitslosigkeit.

Mit Erträgen sind Kostenreduktionen gemeint, die sich potenziell zum einen aus geringeren Aufwendungen für alternative Betreuungs- und Förderangebote und zum anderen, im Falle positiver Beschäftigungseffekte, aus reduzierten Ausgaben für die Existenzsicherung von arbeitslosen Personen und während der Arbeitslosigkeit pauschal zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträgen ergeben.

Die Kosten-Ertrags-Analyse weist aus, bei welchen Kostenkomponenten (Existenzsicherung, AMS-interner Beratungsaufwand, Förderkosten, etc.) es Kostenbelastungen und in welchen es Ersparnisse gibt, und zwar als Durchschnitt pro BBEN-Zielgruppenperson.

3. Untersuchungsdesign

3.1 Methodisches Ausgangsproblem

Notwendigkeit einer kontrafaktischen Wirkungsanalyse

Um zu beurteilen, wie sich die Einführung von BBEN auf die Kosten des AMS auswirkt, ist ein kontrafaktischer (Ex-post-)Vergleich zwischen TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen notwendig: Es braucht eine vergleichbare Gruppe aus Nicht-TeilnehmerInnen an BBEN (Kontrollgruppe) als Referenzmaßstab, um damit quasi zu simulieren, welche Kosten sich für die TeilnehmerInnen im hypothetischen Fall einer Nicht-Teilnahme ergeben hätten. In anderen Worten sind die Kosten nach Einführung des BBEN-Angebots mit einer (kontrafaktischen) Situation zu vergleichen, in der es dieses Angebot nicht gegeben hätte.

Selektionsproblem als Herausforderung

Im laufenden Pilotprojekt wird kein Zufallsexperiment durchgeführt. Wer an BBEN teilnimmt, ist nicht zufällig, sondern selektiv. Aus mehreren Gründen: Erstens wurde nicht per Zufallsauswahl festgelegt, welche RGS ihren Zielgruppenpersonen das neue BBEN-Angebot machen. Zweitens haben bisher nicht alle Zielgruppenpersonen einer teilnehmenden RGS das Angebot erhalten und es wird nicht zufällig entschieden, wer das Angebot erhält und wer nicht. Es richten sich nicht einmal alle RGS streng an die Zielgruppenkriterien. Teilweise haben auch KundInnen, die die Kriterien nicht erfüllten, ein Angebot zur BBEN-Teilnahme erhalten. Drittens können diejenigen Personen, die das Angebot erhalten, freiwillig darüber entscheiden, ob sie es annehmen oder nicht („Selbstselektion“). Diese Entscheidung ist potenziell durch Faktoren wie Motivation und individuellen Präferenzen geprägt.

Aus all diesen Gründen muss davon ausgegangen werden, dass sich die TeilnehmerInnen an BBEN und die Nicht-TeilnehmerInnen in Ausgangsmerkmalen unterscheiden, die Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit und die gemessenen Ergebnisse (die weitere Erwerbs- und Förderlaufbahn, den Leistungsbezug, etc.) haben: in persönlichen Charakteristika wie Alter, Ausbildung und Gesundheit und in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen, mit denen sie aufgrund ihres Wohnorts konfrontiert sind. Aufgrund dieser Ausgangsunterschiede hätten sie wahrscheinlich im Durchschnitt nicht die gleiche Entwicklung genommen, wenn beide nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten – daher würde ein einfacher Vergleich der Ergebnisse zwischen den beiden Gruppen nach Einführung von BBEN zu verzerrten Schätzungen der Kosteneffekte führen („Selektionsverzerrung“). Da somit kein Experiment mit einer Zufallsauswahl vorliegt, braucht es einen angemessenen, nicht-experimentellen Ansatz zur Schätzung der Kosteneffekte von BBEN, der diese Ausgangsunterschiede berücksichtigt.

3.2 Vergleiche zwischen RGS mit BBEN und RGS ohne BBEN

Gegenüberstellung der Gesamtkosten für alle Zielgruppenpersonen

Aufgrund des Problems der „Selbstselektion“ ist von einem Vergleich auf der individuellen Ebene – zwischen teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Personen der gleichen Arbeitsmarktregion – abzusehen. Die Gründe, weshalb jemand innerhalb einer RGS mit BBEN-Angebot tatsächlich an der Maßnahme teilnahm oder nicht, sind wahrscheinlich nicht ausreichend in den verfügbaren Daten erfasst, weshalb für diese Selektivität nicht ausreichend kontrolliert werden kann. Die freiwillige Entscheidung der TeilnehmerInnen wäre in einer Kontrollgruppe nicht abbildbar.

Hinzu kommt, dass es sogenannte „Spillover-Effekte“ innerhalb eines Arbeitsmarktbezirks geben kann, zum Beispiel der folgenden Art:

- (1) AMS-BeraterInnen behandeln Personen nach Ablehnung eines BBEN-Angebots anders, weil sie auf eine mangelnde Motivation zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schließen.
- (2) Auch bei Zielgruppenpersonen, die nicht in die Betreuung durch eine externe „Beratungs- und Betreuungseinrichtung Neu“ übergangen, wird der Einsatz bestimmter (teurer) Förderinstrumente verringert oder im Gegenteil erhöht.
- (3) Die Entlastung der AMS-BeraterInnen durch eine teilweise Auslagerung von Beratungs- und Betreuungsleistungen verändert den Ressourceneinsatz für die in AMS-Betreuung verbliebenen KundInnen.
- (4) Im Wettbewerb um knappe Arbeitsplätze wirkt sich eine Veränderung der Beschäftigungsintegration der BBEN-TeilnehmerInnen indirekt auf die Chancen der Nicht-TeilnehmerInnen im gleichen regionalen Arbeitsmarkt aus („Substitutionseffekte“).⁷⁾

⁷⁾ Wenn es derartige Interdependenzen zwischen Pilot- und Kontrollgruppe gibt, sodass die für die Kontrollgruppe beobachteten Ergebnisse nicht unbeeinflusst von denjenigen der Pilot-Gruppe sind, ist die sogenannte „Stable unit treatment value assumption“ verletzt, die bei vielen methodischen Ansätzen zur Messung der kausalen Wirkung auf der

Auch diese möglichen „Spillover-Effekte“, also eine Veränderung der Betreuung und daraus resultierende Veränderungen für die BBEN-Zielgruppenpersonen ohne BBEN-Teilnahme, sprechen dagegen, BBEN-TeilnehmerInnen mit Nicht-TeilnehmerInnen aus der gleichen Arbeitsmarktregion zu vergleichen.

Für das AMS ist relevant, wie sich durch das BBEN-Angebot die Gesamtkosten für alle Zielgruppenpersonen verändern. Wenn sich in einer RGS durch die BBEN-Einführung nicht nur die Kosten für die tatsächlichen TeilnehmerInnen, sondern auch die Kosten für die Nicht-TeilnehmerInnen verändern, dann sollte auch dies in der Kosten-Ertrags-Analyse berücksichtigt werden.

Aus all den genannten Gründen basiert die Kosten-Ertrags-Analyse auf einem Vergleich zwischen „Pilot-RGS“, in denen das BBEN-Angebot bereits eingeführt wurde, und „Kontroll-RGS“, in denen das neue Betreuungsformat bisher (noch) nicht angeboten wird.

Drei BBEN-Startphasen: 4. Quartal 2017, 1. Quartal 2018 und 1. Quartal 2019

Für die Schätzung der Kosteneffekte können wir die Tatsache nützen, dass es das BBEN-Angebot nicht von Anfang an flächendeckend in ganz Österreich gab. Der schrittweise Ausbau der BBEN-Projekte ist in Übersicht 1 dargestellt und gestaltete sich einer Auswertung der AMS-Förderdaten zufolge wie folgt:

- Die Pilotierung startete im 4. Quartal 2017 mit insgesamt sechs BBEN-Projekten in mehreren Bundesländern: drei Projekten im Burgenland und je einem Projekt in der Steiermark, in Tirol (Innsbruck) und Vorarlberg, wobei in Vorarlberg lediglich drei Personen noch im Jahr 2017 in eine BBEN eintraten.
- Im Jänner 2018 kamen neun Projekte hinzu: drei weitere im Burgenland, vier in Niederösterreich und je ein Projekt in Oberösterreich und Salzburg. In der Zeit von Jänner bis September 2018 gab es nach dieser Ausdehnung also insgesamt 15 Projekte (sechs im Burgenland, vier in Niederösterreich und je eines in Oberösterreich, Steiermark, Salzburg, Tirol und Vorarlberg).
- Zwei Projekte endeten Ende Dezember 2018 (eines im Burgenland, eines in Oberösterreich). Ein weiteres Projekt (in Vorarlberg) wurde ab Oktober 2018 ausgesetzt und im Februar 2019 wiederaufgenommen (deshalb die Reduktion auf 14 Projekte im Herbst 2018).
- 14 der in den Jahren 2017 und 2018 begonnenen Projekte wurden 2019 fortgesetzt.⁸⁾ Im Jänner 2019 kamen drei neue Projekte hinzu: zwei in Kärnten und eines in Oberösterreich, das ein anderes, 2018 auslaufendes Projekt desselben Trägers ersetzte. Als Resultat liefen Ende Jänner 2019 16 Projekte: sechs im Burgenland, vier in Niederösterreich, zwei in Kärnten und je eines in Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und Tirol. Mit dem zwischenzeitlich ausgesetzten und nun wieder aufgenommenen Vorarlberger Projekt waren es im Februar und im März, dem letzten in der vorliegenden Studie betrachteten Monat, 17 Projekte.

individuellen Ebene vorausgesetzt wird. Die Annahme hält, wenn Personen aus einer teilnehmenden Region mit Kontrollpersonen aus anderen, nicht-teilnehmenden Regionen verglichen werden, mit denen sie nicht um Arbeitsplätze konkurrieren.

⁸⁾ Von einer Fortführung gehen wir aufgrund einer identischen Projektbezeichnung (auch bei unterschiedlichen Projektnummern) in den AMS-Daten aus.

Übersicht 1: Zahl der laufenden BBEN-Projekte nach Bundesland
zum Stichtag Monatsende

	Oktober bis Dezember 2017	Jänner bis September 2018	Oktober bis Dezember 2018	Jänner 2019	Februar bis März 2019
Burgenland	3	6	6	6	6
Kärnten	0	0	0	2	2
Niederösterreich	0	4	4	4	4
Oberösterreich	0	1	1	1	1
Salzburg	0	1	1	1	1
Steiermark	1	1	1	1	1
Tirol	1	1	1	1	1
Vorarlberg	1	1	0	0	1
Gesamt	6	15	14	16	17

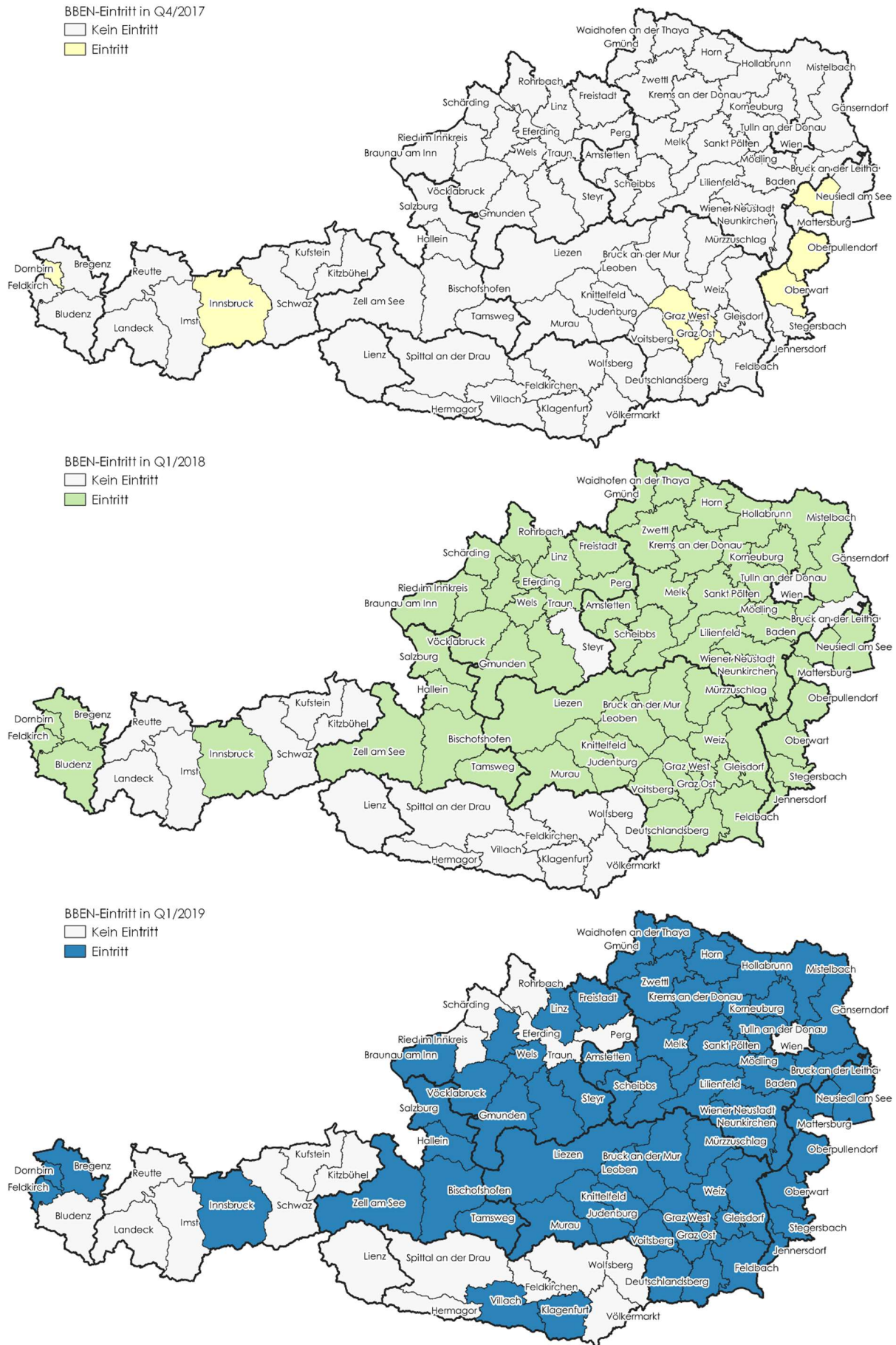
Q: WIFO-Auswertungen auf Basis von AMS-Daten.

Kurzgefasst gab es drei Startphasen: die erste im vierten Quartal 2017, die zweite im ersten Quartal 2018 und die dritte im ersten Quartal 2019. Einem Projekt werden Personen aus unterschiedlichen Arbeitsmarktbezirken (RGS) im jeweiligen Bundesland zugewiesen. Abbildung 1 illustriert die schrittweise Erweiterung des BBEN-Piloten. Sie zeigt für die drei Startphasen, in welchen Regionen es BBEN-Eintritte gab und in diesem Sinne eine Pilotteilnahme vorliegt:

- In der ersten Phase (4. Quartal 2017) verzeichneten nur sechs Regionen BBEN-Eintritte: Eisenstadt, Oberpullendorf, Oberwart, Graz-West und Umgebung, Innsbruck und Dornbirn (nur drei Eintritte).
- Aufgrund der großen Ausdehnung der Pilotierung, nahmen in der zweiten Startphase (1. Quartal 2018) bereits 68 Regionen an BBEN teil.
- In der dritten Startphase (1. Quartal 2019) verringerte sich die Zahl der Arbeitsmarktbezirke mit BBEN-Eintritten geringfügig auf 65 RGS. Die Gesamtzahl der BBEN-Eintritte stieg markant an und es kamen ein paar zusätzliche Regionen hinzu (Klagenfurt, Villach, Bruck/Leitha und Steyr), gleichzeitig gab es in mehreren Regionen Oberösterreichs und in Bludenz (vorerst) keine weiteren Eintritte.

Sechs Kärntner Regionen (Feldkirchen, Hermagor, Spittal/Drau, St. Veit/Glan, Völkermarkt, Wolfsberg), sieben Tiroler Regionen (Imst, Kitzbühel, Kufstein, Landeck, Lienz, Reutte und Schwaz) und ganz Wien verzeichneten durchgehend von Oktober 2017 bis März 2019 (noch) keinerlei BBEN-Eintritte. Hier blieb also die Betreuung von BBEN-Zielgruppenpersonen im Betrachtungszeitraum unverändert.

Abbildung 1: RGS nach BBEN-Eintritten in den drei Startphasen

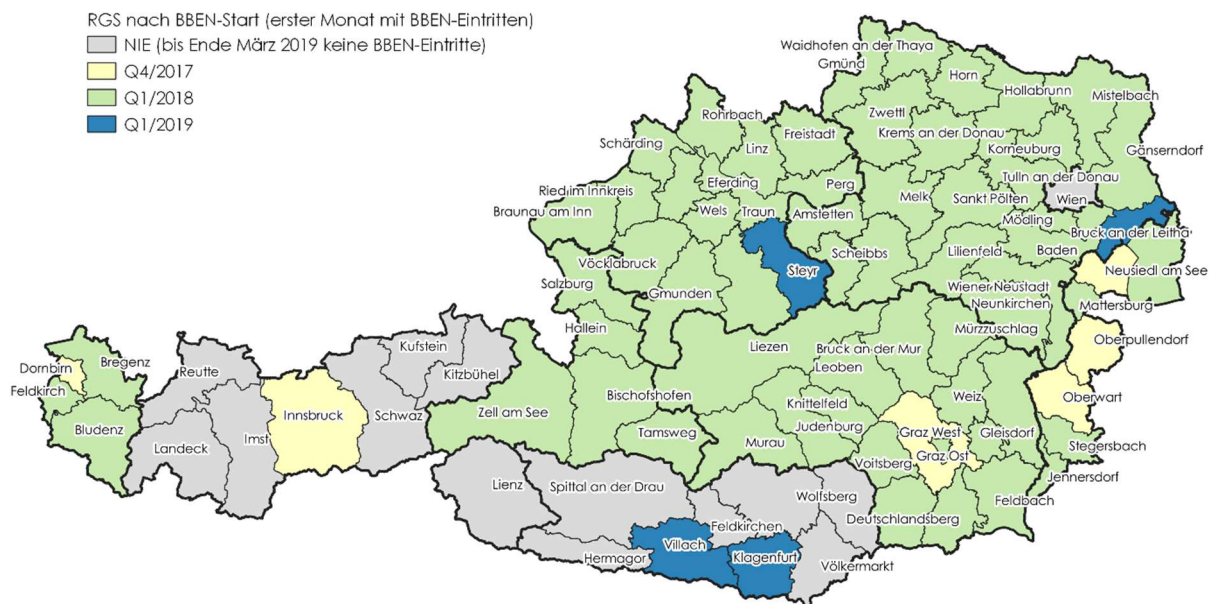


Q: WIFO-Auswertungen auf Basis von AMS-Daten.

Abbildung 2 bietet einen Überblick über die vier „Typen“ von RGS: (1) jene mit BBEN-Start im 4. Quartal 2017, (2) jene mit BBEN-Start im 1. Quartal 2018, (3) jene mit BBEN-Start im 1. Quartal 2019 und (4) diejenigen ohne BBEN-Teilnahme. Ergänzend folgt in Abbildung 3 eine Darstellung der BBEN-Eintritte nach Monat und Bundesland. Hieraus ist ersichtlich, dass die Zahl der BBEN-Eintritte nach der zweiten Startphase im 1. Quartal 2018 deutlich abflaute und dass dann im 1. Quartal 2019 die mit Abstand häufigsten Eintritte folgten. In dieser dritten Startphase fand die (bisher) größte Ausweitung der Pilotierung statt.

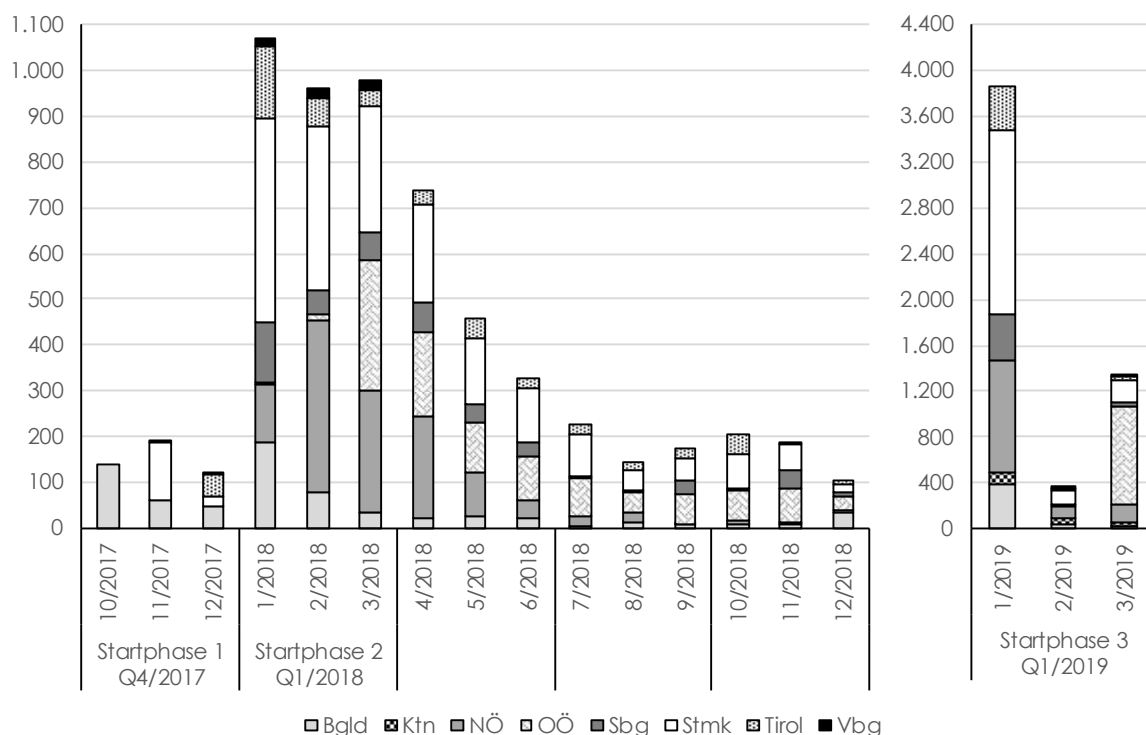
Österreichweit gab es in der Zeit von Oktober 2017 bis März 2019 11.586 BBEN-Eintritte. Davon entfielen 441 auf das vierte Quartal 2017, 5.574 auf das Jahr 2018 und 5.571 auf das erste Quartal 2019.

Abbildung 2: RGS nach BBEN-Start



Q: WIFO-Auswertungen auf Basis von AMS-Daten.

Abbildung 3: Zahl der BBEN-Eintritte nach Bundesland



Q: WIFO-Auswertungen auf Basis von AMS-Daten.

Vergleich zwischen altem und neuem Betreuungsformat

Da nicht von Beginn an alle Regionen an der Pilotierung teilnahmen (zeitliche und regionale Variation), gab es zu bestimmten Zeitpunkten sowohl teilnehmende als auch nicht teilnehmende Regionen, die wir miteinander vergleichen können. In anderen Worten können wir eine (durch die schrittweise Einführung ab Herbst 2017 ausgelöste) zeitliche Variation und eine regionale Variation nutzen und zwei unterschiedliche Betreuungsformate – das „alte“ und ein „neues“ – vergleichen, die zeitgleich existierten. Je nach Wohnort, wurde eine BBEN-Zielgruppenperson entweder in einer RGS ohne BBEN betreut und fiel daher unter das alte Betreuungsformat, oder sie wurde durch eine RGS betreut, die zumindest einem Teil ihrer BBEN-Zielgruppenpersonen das BBEN-Angebot machte.

Wir können die Kosten zwischen den beiden Betreuungsformaten vergleichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich erstens die teilnehmenden Regionen stark im Anteil der Zielgruppenpersonen unterscheiden, die in BBEN eintraten, zweitens die BBEN-Projekte unterschiedlich ausgestaltet sind, und drittens die teilnehmenden Individuen frei zwischen unterschiedlichen Betreuungs- und Beratungsangeboten wählen können. Hinter dem neuen Betreuungsformat verbirgt sich also de facto eine große Heterogenität an regional- und personenspezifischen Treatments. Wir schätzen, wie sich die Einführung von BBEN im Durchschnitt über alle teilnehmenden RGS auf die Kosten einer RGS für eine BBEN-Zielgruppenperson ausgewirkt hat.

Zwei RGS-Vergleiche zur Schätzung der Kosteneffekte

Erschwert wird der Vergleich zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden RGS durch den Umstand, dass zunächst (im Herbst 2017) nur wenige Pilot-RGS teilnahmen und dann bereits innerhalb kurzer Zeit der Großteil der RGS an BBEN mitwirkte. Die Entwicklung der Pilot-RGS kann nämlich nur mit der Entwicklung in RGS verglichen werden, die das BBEN über die gesamte beobachtete Zeit hinweg (noch) nicht einführten. Sonst würde der Effekt der BBEN-Einführung durch einen Vergleich zwischen neuer Betreuungsstrategie und einer Mischung aus alter und neuer Betreuungsstrategie gemessen. Wir messen Kosteneffekte im Zeitraum eines Jahres ab BBEN-Einführung in einer RGS. Das bedeutet, dass als Kontroll-RGS nur diejenigen RGS in Frage kommen, die ein Jahr lang ohne BBEN blieben.⁹⁾

Wir wählen vor diesem Hintergrund zwei RGS-Vergleiche für die Schätzung der Kosteneffekte:

3. In einem ersten Szenario berechnen wir den Effekt der BBEN-Einführung für (1) die RGS, die im vierten Quartal 2017 starteten (Pilot-RGS), anhand eines Vergleichs mit (2) RGS, die bis einschließlich September 2018 das BBEN-Angebot nicht eingeführt haben (Kontroll-RGS).¹⁰⁾ Für die betrachteten RGS ziehen wir alle BBEN-Zielgruppenpersonen heran, die sich Anfang Oktober 2017 (am Stichtag Vormonatsende, also 30.9.2017, gemessen) in ihrem Bestand befanden (mit Status arbeitslos vorgemerkt, in Schulung oder in einer sonstigen Förderung). Wir vergleichen anhand dieser Personen die mittlere Entwicklung zwischen allen Pilot-RGS und Kontroll-RGS über die 12 Monate von Oktober 2017 bis September 2018.
4. In einem zweiten Szenario schätzen wir analog den Effekt der BBEN-Einführung für (1) die RGS, die im ersten Quartal 2018 starteten (Pilot-RGS) anhand eines Vergleichs mit (2) RGS, die bis einschließlich Dezember 2018 nicht mit BBEN gestartet haben (Kontroll-RGS), darunter diejenigen mit Start im 1. Quartal 2019. Für die betrachteten RGS ziehen wir alle BBEN-Zielgruppenpersonen heran, die Anfang Jänner 2018 (am Stichtag Vormonatsende, also 31.12.2017, gemessen) in ihrem Bestand waren (mit Status arbeitslos vorgemerkt, in Schulung oder in einer sonstigen Förderung). Wir vergleichen anhand dieser Personen die mittlere Entwicklung zwischen allen Pilot-RGS und Kontroll-RGS über die 12 Monate von Jänner bis Dezember 2018.

Betrachtete Zielgruppenpersonen

Für beide Vergleiche gilt: BBEN-Zielgruppenpersonen sind Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen. Diese liegen dann vor, wenn eine Person eine (Netto-)Geschäftsfalldauer von

⁹⁾ Optimal wäre es, innerhalb eines Bundeslands teilnehmende und nicht-teilnehmende RGS zu vergleichen. Das ist aber nicht möglich, da es nicht ausreichend viele Regionen gibt, die dafür in Frage kämen.

¹⁰⁾ Genau genommen verzeichneten nicht alle der Pilot-RGS gleich im Oktober 2017 bzw. im Jänner 2018 die ersten BBEN-Eintritte. Alle Projekte starteten jedoch im Oktober 2017 bzw. Jänner 2018 und markierten damit den Beginn der jeweiligen Pilotphase, ab dem es potenzielle Auswirkungen auf die betreuten KundInnen gegeben haben könnte.

mindestens zwei Jahren (730 Tagen) aufweist und zusätzlich zwei der drei Kriterien (1) Ausbildung maximal Pflichtschulabschluss, (2) Alter ab 45 Jahren und (3) gesundheitliche Einschränkung erfüllt.¹¹⁾

Kundinnen und Kunden, welche diese Kriterien zum betrachteten Stichtag nicht erfüllten, fließen nicht in die Kosten-Ertrags-Analyse ein. Personen unter 25 Jahren und WiedereinsteigerInnen werden ebenfalls aus der Betrachtung ausgeschlossen, da sie keine Zielgruppen darstellen; Personen mit Einstellzusagen ebenso. Herangezogen werden nur Frauen bis 59 Jahre und Männer bis 64 Jahre, da Personen über diesen Altersgrenzen bereits das gesetzliche Pensionsantrittsalter erreicht haben. Außerdem werden Personen mit Asylstatus (Konventionsflüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte) in beiden RGS-Vergleichen nicht berücksichtigt. Selbiges gilt für all jene Menschen, die im Laufe der einjährigen Beobachtungsperiode verstarben.

Messung der Kosten in einjähriger Nachkarriere

Mit der Betrachtung der Zielgruppen-Bestände im Oktober 2017 bzw. Jänner 2018 ist es möglich, die Entwicklung für eine Dauer von 12 Monaten nach BBEN-Start zu beobachten, ohne dass Kontroll-RGS während der Beobachtungszeit zu Pilot-RGS werden und damit das gemessene Ergebnis verfälschen. Die RGS mit Pilotbeginn im Jänner 2019 können in beiden Vergleichen als Kontroll-RGS herangezogen werden.¹²⁾ Die Einschränkung auf die Zielgruppen-Bestände aus jeweils einem Monat fällt insofern nicht stark ins Gewicht, als in den Folgemonaten nur eine überschaubare Zahl an Zielgruppenpersonen hinzukam (zum Beispiel überschritten nur wenige erst im November 2017 oder im Februar 2018 die Schwelle einer Geschäftsfalldauer von zwei Jahren).¹³⁾

Für den Monatsanfangsbestand an BBEN-Zielgruppenpersonen, deren Personencharakteristika und Merkmale der Vorkarriere verwenden wir die Daten zum Stichtag Vormonatsende – das AMS erhebt und verarbeitet diese statistischen Daten jeweils zum Monatsende. Dieser Stichtag

¹¹⁾ Bei Personen, die am Stichtag in einer Förderung waren und für die deshalb in den Daten keine Geschäftsfalldauer erfasst ist, messen wir diese Größe am letzten Monat vor der Förderung.

¹²⁾ Ein weiterer Grund für die Beschränkung auf den Zielgruppenbestand eines Monats ist, dass Veränderungen in der Betreuungsstrategie die Wahrscheinlichkeit verändern, in den Zielgruppenbeständen der Folgemonate aufzuscheinen; und zwar nicht als Wirkung, sondern „per Definition“: Während einer BBEN-Teilnahme bleibt der Geschäftsfall aufrecht. Die betroffenen Personen erfüllen weiterhin das Kriterium einer Geschäftsfalldauer von mindestens zwei Jahren. Demgegenüber wird durch eine (über 62 Tage dauernde) Förderung mittels Eingliederungsbeihilfe oder Transitbeschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt (Sozialökonomischer Betrieb oder Gemeinnütziges Beschäftigungsprojekt) ein Geschäftsfall durchbrochen, und die betroffenen Personen erfüllen die BBEN-Kriterien nicht mehr. Das ist insofern relevant, als die Situation und Chance einer RGS, ihre KundInnen in Beschäftigung zu vermitteln, von der Größe und Zusammensetzung ihres KundInnenstocks abhängt.

¹³⁾ In einer Sensitivitätsüberprüfung ziehen wir nicht nur die Monatsanfangsbestände von Oktober 2017 und Jänner 2018, sondern auch jene von November und Dezember 2017 bzw. von Februar und März 2018 heran (siehe Abschnitt 4.4). Wir wählen dies aber nicht als Hauptvariante, da bei den Folgebeständen am Ende der einjährigen Beobachtungszeit jeweils ein großer Teil der Kontroll-RGS zu Pilot-RGS wurden.

(im ersten Fall der 30.9.2017, im zweiten Fall der 31.12.2017) markiert auch den Beginn der Beobachtung der einjährigen Nachkarrieren, die wir für die Messung der Kosteneffekte heranziehen. So betrachten wir exakt zwölf Kalendermonate.¹⁴⁾

Nur Pilot-RGS mit Mindestquote an BBEN-Eintritten

Auf Ebene der RGS schränken wir die Vergleiche wie folgt ein: Wir schließen unter den Pilot-RGS jene aus, in denen weniger als 7,5% der betrachteten Zielgruppenpersonen im beobachteten Jahr in eine BBEN eintraten. Im ersten Fall setzen wir also voraus, dass mindestens 7,5% der BBEN-Zielgruppenpersonen, die im Oktober 2017 im Bestand waren, in der Zeit von Oktober 2017 bis September 2018 in die Verantwortung einer externen Beratungs- und Betreuungseinrichtung Neu übergingen. Dadurch fällt die RGS Dornbirn aus der Analyse. Hier traten im Beobachtungsjahr nur acht von insgesamt 107 Zielgruppenpersonen und damit knapp unter 7,5% in eine BBEN ein. Nach diesem Ausschluss liegt die BBEN-Eintrittsquote zwischen 25,9% (Oberpullendorf) und 66,9% (Eisenstadt).

Im zweiten Fall bleiben nur jene Regionen Teil unserer Pilot-RGS, in denen mindestens 7,5% der im Jänner 2018 im Bestand befindlichen BBEN-Zielgruppenpersonen in der Zeit von Jänner bis Dezember 2018 in eine BBEN eintraten. Dies bedingt einen Ausschluss der RGS Gmunden, in der nur sechs von 131 Zielgruppenpersonen und damit 4,6% teilnahmen, und der RGS Bludenz. In dieser Vorarlberger Region trat überhaupt nur eine Person in BBEN ein – diese scheint gar nicht in unserer Grundgesamtheit auf, da sie entweder nicht zu Beginn des Monats Jänner 2018 im Bestand war und/oder zu diesem Zeitpunkt die BBEN-Zielgruppenkriterien nicht erfüllte.

Die BBEN-Eintrittsquote unter den in der Betrachtung verbleibenden Bestände für den Jänner 2018 reicht von 8,4% (RGS Bregenz bis hin zu 65,5% (RGS Mattersburg). In vielen RGS liegt sie zwischen 10% und 20% (vgl. Übersicht 2¹⁵⁾). Hintergrund für die Anwendung einer Mindestquote von 7,5% ist die Überlegung, dass sich in RGS mit derart geringen BBEN-Eintrittsquoten kaum von einer (substanziellen) Veränderung des Betreuungsregimes sprechen lässt und somit keine messbaren Kosteneffekte zu erwarten sind. Übersicht 3 zeigt die Pilot-RGS und die in beiden Vergleichen identischen Kontroll-RGS.

Wir schätzen die Kosteneffekte der BBEN-Einführung separat anhand der beiden RGS-Vergleiche und ermitteln anschließend deren Durchschnitt als Gesamteffekt.¹⁶⁾

¹⁴⁾ Wir messen die Ergebnisse ausgehend vom Stichtag Vormonatsende, also beginnend mit dem ersten Tag im betrachteten Monat, da wir einen Regimewechsel in einer RGS betrachten, der bereits mit Monatsbeginn einsetzte und sich entsprechend ab diesem Zeitpunkt auswirken konnte.

¹⁵⁾ In den in Übersicht 2 ausgewiesenen Zahlen sind (im Unterschied zu Abbildung 1, Abbildung 2 und Abbildung 3) nicht sämtliche BBEN-Eintritte dargestellt, sondern nur jene Personen und deren BBEN-Eintritte enthalten, die zu Monatsbeginn arbeitslos vorgemerkt, in Schulung oder einer anderen Förderung waren und zu diesem Zeitpunkt die BBEN-Zielgruppenkriterien erfüllten.

¹⁶⁾ Dabei interpretieren wir die geschätzten Effekte für Oktober 2017 und Jänner 2018 als Zufallsvariablen einer Verteilung mit einem Mittelwert (und einer Varianz). Als Gesamteffekt berechnen wir den Mittelwert und den Standardfehler dieser Verteilung mit dem gewichteten Mittelwert der beiden einzelnen Schätzer, wobei die Gewichte auf den Standardfehlern der beiden Schätzer basieren. Die exakte Berechnung ist in Abschnitt 6.1 im Anhang beschrieben.

Übersicht 2: BBEN-Zielgruppenpersonen, BBEN-Eintritte und -Eintrittsquoten nach RGS

RGS	BBEN Start	Oktober 2017			Jänner 2018			
		Zielgruppen- personen	Eintritte 10/17-9/18	Eintrittsquote in %	Zielgruppen- personen	Eintritte 1/18-12/18	Eintrittsquote in %	
Burgenland	101-Eisenstadt	10/17	166	111	66,9	175	-	-
	102-Mattersburg	01/18	103	-	-	116	76	65,5
	103-Neusiedl am See	01/18	114	-	-	122	61	50,0
	104-Oberpullendorf	10/17	112	29	25,9	126	-	-
	105-Oberwart	10/17	332	113	34,0	323	-	-
	106-Stegersbach	01/18	101	-	-	99	40	40,4
	107-Jennersdorf	01/18	47	-	-	42	15	35,7
Kärnten	201-Feldkirchen	Nie	38	-	-	45	-	-
	202-Hermagor	Nie	7	-	-	6	-	-
	203-Klagenfurt	01/19	621	-	-	647	-	-
	204-Spittal/Drau	Nie	257	-	-	270	-	-
	205-St. Veit/Glan	Nie	108	-	-	117	-	-
	206-Villach	01/19	493	-	-	478	-	-
	207-Völkermarkt	Nie	155	-	-	177	-	-
	208-Wolfsberg	Nie	112	-	-	120	-	-
Niederösterreich	301-Amstetten	01/18	243	-	-	254	36	14,2
	304-Baden neu	01/18	829	-	-	859	159	18,5
	306-Bruck/Leitha	01/19	144	-	-	159	-	-
	308-Gänserndorf	01/18	485	-	-	507	63	12,4
	311-Gmünd	01/18	235	-	-	235	36	15,3
	312-Hollabrunn	01/18	169	-	-	182	23	12,6
	313-Horn	02/18	41	-	-	42	10	23,8
	314-Korneuburg	01/18	264	-	-	297	42	14,1
	315-Krems	02/18	319	-	-	344	47	13,7
	316-Lilienfeld	01/18	124	-	-	121	25	20,7
	317-Melk	02/18	85	-	-	100	15	15,0
	319-Mistelbach	01/18	323	-	-	347	38	11,0
	321-Mödling	01/18	375	-	-	381	34	8,9
	323-Neunkirchen	01/18	634	-	-	654	79	12,1
	326-St. Pölten	01/18	845	-	-	899	126	14,0
	328-Scheibbs	02/18	65	-	-	73	11	15,1
	329-Schwechat	01/18	240	-	-	248	73	29,4
	331-Tulln	01/18	236	-	-	247	29	11,7
332-Waidhofen/Thaya	02/18	88	-	-	84	14	16,7	
333-Waidhofen/Ybbs	02/18	20	-	-	18	2	11,1	
334-Wr. Neustadt	01/18	759	-	-	783	106	13,5	
335-Zwettl	02/18	87	-	-	90	20	22,2	

RGS	BBEN Start	Oktober 2017			Jänner 2018		
		Zielgruppen- personen	Eintritte 10/17-9/18	Eintrittsquote in %	Zielgruppen- personen	Eintritte 1/18-12/18	Eintrittsquote in %
Oberösterreich							
401-Braunau	03/18	177	-	-	189	74	39,2
402-Eferding	03/18	24	-	-	18	10	55,6
403-Freistadt	03/18	74	-	-	79	12	15,2
404-Gmunden	03/18	120	-	-	131	6	4,6
406-Grieskirchen	03/18	87	-	-	91	16	17,6
407-Kirchdorf/Krems	03/18	87	-	-	95	25	26,3
409-Linz neu	03/18	1.065	-	-	1.067	117	11,0
411-Perg	03/18	84	-	-	88	23	26,1
412-Ried im Innkreis	03/18	61	-	-	65	16	24,6
413-Rohrbach	03/18	23	-	-	27	6	22,2
414-Schärding	01/18	87	-	-	78	15	19,2
415-Steyr	03/19	515	-	-	521	-	-
418-Vöcklabruck	03/18	204	-	-	212	29	13,7
419-Wels	03/18	518	-	-	549	80	14,6
421-Traun	02/18	345	-	-	348	41	11,8
Salzburg							
501-Bischofshofen	01/18	67	-	-	60	26	43,3
503-Hallein	01/18	133	-	-	135	40	29,6
504-Salzburg	01/18	607	-	-	622	246	39,5
505-Tamsweg	03/18	15	-	-	15	9	60,0
506-Zell am See	01/18	38	-	-	44	20	45,5
Steiermark							
601-Bruck/Mur	01/18	201	-	-	215	95	44,2
603-Deutschlandsberg	01/18	159	-	-	162	91	56,2
604-Feldbach	01/18	164	-	-	160	41	25,6
606-Gleisdorf	01/18	56	-	-	61	25	41,0
609-Hartberg	01/18	239	-	-	250	98	39,2
610-Judenburg	02/18	152	-	-	166	45	27,1
611-Murau	01/18	33	-	-	39	13	33,3
613-Knittelfeld	02/18	70	-	-	81	26	32,1
614-Leibnitz	01/18	275	-	-	293	100	34,1
616-Leoben	01/18	200	-	-	198	107	54,0
618-Liezen	02/18	111	-	-	114	41	36,0
621-Mürzzuschlag	02/18	99	-	-	100	45	45,0
622-Voitsberg	01/18	92	-	-	70	36	51,4
623-Weiz	01/18	26	-	-	35	11	31,4
630-Graz-West u. Umgeb.	11/17	1.575	493	31,3	1.572	-	-
631-Graz-Ost	01/18	295	-	-	309	142	46,0
Tirol							
701-Imst	Nie	33	-	-	26	-	-
702-Innsbruck	12/17	765	324	42,4	713	-	-
704-Kitzbühel	Nie	30	-	-	30	-	-
705-Kufstein	Nie	98	-	-	96	-	-
706-Landeck	Nie	21	-	-	25	-	-
707-Lienz	Nie	127	-	-	128	-	-
708-Reutte	Nie	10	-	-	6	-	-
709-Schwaz	Nie	88	-	-	89	-	-
Vorarlberg							
801-Bludenz	01/18	23	-	-	24	0	0,0
802-Bregenz	01/18	186	-	-	178	15	8,4
804-Dornbirn	11/17	107	8	7,5	128	-	-
805-Feldkirch	01/18	80	-	-	89	8	9,0
900-Wien	Nie	11.222	-	-	11.443	-	-

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, HV, WIFO. – BBEN-Start: Erster Monat mit BBEN-Eintritten. RGS Dornbirn (804): Ohne Rundung liegt BBEN-Eintrittsquote gerade unter der Mindestschwelle von 7,5% für die Aufnahme in die Analyse.

Übersicht 3: Zuordnung der RGS zu Pilot-RGS und Kontroll-RGS

Pilot-RGS mit BBEN, Vergleich 1	Pilot-RGS mit BBEN, Vergleich 2		
101-Eisenstadt	102-Mattersburg	329-Schwechat	501-Bischofshofen
104-Oberpullendorf	103-Neusiedl am See	331-Tulln	503-Hallein
105-Oberwart	106-Stegersbach	332-Waidhofen/Thaya	504-Salzburg
630-Graz-West und Umgebung	107-Jennersdorf	333-Waidhofen/Ybbs	505-Tamsweg
702-Innsbruck	301-Amstetten	334-Wr. Neustadt	506-Zell am See
	304-Baden neu	335-Zwettl	601-Bruck/Mur
	308-Gänsemdorf	401-Braunau	603-Deutschlandsberg
	311-Gmünd	402-Eferding	604-Feldbach
	312-Hollabrunn	403-Freistadt	606-Gleisdorf
	313-Horn	406-Grieskirchen	609-Hartberg
	314-Korneuburg	407-Kirchdorf/Krems	610-Judenburg
	315-Krems	409-Linz neu	611-Murau
	316-Lilienfeld	411-Perg	613-Knittelfeld
	317-Melk	412-Ried im Innkreis	614-Leibnitz
	319-Mistelbach	413-Rohrbach	616-Leoben
	321-Mödling	414-Schärding	618-Liezen
	323-Neunkirchen	418-Vöcklabruck	621-Mürzzuschlag
	326-St. Pölten	419-Wels	622-Voitsberg
	328-Scheibbs	421-Traun	623-Weiz
Kontroll-RGS ohne BBEN (in beiden Vergleichen)			
201-Feldkirchen	206-Villach	701-Imst	708-Reutte
202-Hermagor	207-Völkermarkt	704-Kitzbühel	709-Schwaz
203-Klagenfurt	208-Wolfsberg	705-Kufstein	900-Wien
204-Spittal/Drau	306-Bruck/Leitha	706-Landeck	
205-St. Veit/Glan	415-Steyr	707-Lienz	

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, HV, WIFO.

3.3 Struktur der BBEN-TeilnehmerInnen

Charakteristika der BBEN-TeilnehmerInnen

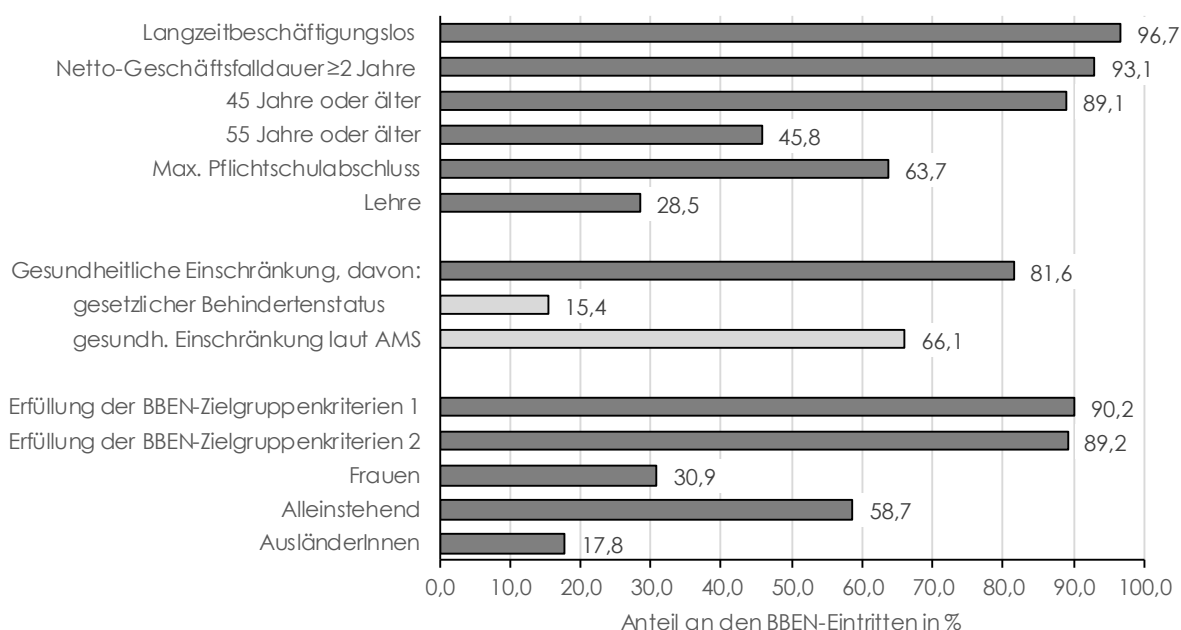
Werden in einem ersten Schritt alle BBEN-Eintritte von Oktober 2017 bis September 2018 betrachtet, so zeigt sich, dass zielgemäß viele Menschen mit langer bisheriger Arbeitslosigkeit, höherem Erwerbssalter, geringer Qualifikation und gesundheitlicher Einschränkung erreicht werden (vgl. Abbildung 4):

- Rund 97% waren langzeitbeschäftigungslos.
- 93% wiesen bereits eine (Netto-)Geschäftsdauer von mindestens zwei Jahren auf.
- 89% waren 45 Jahre oder älter (46% mindestens 55 Jahre).
- Zwei Drittel (63,7%) hatten als Ausbildung maximal einen Pflichtschulabschluss.
- Die große Mehrheit (81,6%) hatte eine gesundheitliche Einschränkung: 15,4% einen gesetzlichen Behindertenstatus und 66,1% eine sonstige gesundheitliche Einschränkung laut AMS.

Nicht alle geförderten Personen erfüllten im strengen Sinn die Zielgruppenkriterien: Bei rund 10% war dies nicht der Fall. Bei ihnen dauerte der Geschäftsfall noch keine vollen zwei Jahre und/oder sie erfüllten nicht zwei der drei Kriterien maximal Pflichtschule, Alter ab 45 Jahre und gesundheitliche Einschränkung.

An BBEN nehmen mit einem Anteil von 30,9% wesentlich weniger Frauen teil als Männer. Ein naheliegender Grund ist ihre seltenere Betroffenheit von Langzeitbeschäftigungslosigkeit. Auf ausländische Staatsangehörige entfällt ein Anteil von 17,8% an den BBEN-Eintritten.¹⁷⁾

Abbildung 4: Charakteristika der Personen mit BBEN-Eintritt von Oktober 2017 bis September 2018



Q: WIFO-Auswertungen auf Basis von AMS-Daten. – Alle BBEN-Eintritte in den Monaten Oktober 2017 bis September 2018. Erfüllung der BBEN-Zielgruppenkriterien 1: Nettogeschäftsdauer von mindestens 730 Tagen und zwei der drei Kriterien max. Pflichtschulabschluss, Alter ab 45 Jahren und gesundheitliche Einschränkung) irgendwann im Laufe des Monats. Erfüllung der BBEN-Zielgruppenkriterien 2: Nettogeschäftsdauer von mindestens 730 Tagen und zwei der drei Kriterien max. Pflichtschulabschluss, Alter ab 45 Jahren und gesundheitliche Einschränkung) irgendwann im Laufe des Monats. Zusätzlich Ausschluss von Personen unter 25 Jahren, WiedereinsteigerInnen, Personen mit Einstellungszusage und Personen mit Asylstatus. Langzeitbeschäftigungslos: irgendwann im Monat Nettogeschäftsdauer von über 365 Tagen.

¹⁷⁾ Die Merkmale Geschlecht, Familienstand und Staatsangehörigkeit werden zum Stichtag BBEN-Eintritt gemessen. Für die Erfüllung der Zielgruppenkriterien prüfen wir, ob irgendwann im Kalendermonat des BBEN-Eintritts die Merkmale Netto-Geschäftsdauer von mindestens 730 Tagen (und zusätzlich Langzeitbeschäftigungslosigkeit), maximal Pflichtschule, Alter ab 45 Jahren, gesundheitliche Einschränkung bzw. deren Kombination zuträfen.

Vergleich der Merkmale zwischen TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen

Um die Zielgruppenpersonen mit und ohne BBEN-Eintritt und die bei der Kosten-Ertrags-Analyse unterschiedenen Typen von RGS vergleichen zu können, betrachten wir im nächsten Schritt all diejenigen Personen, die (1) im Jahr von Oktober 2017 bis September 2018 jeweils am Monatsanfang arbeitslos vorgemerkt, in Schulung oder einer sonstigen Förderung waren, (2) die BBEN-Zielgruppenkriterien erfüllten und (3) nicht unter 25 Jahre alt waren, keine WiedereinsteigerInnen waren und keine Einstellungszusage und keinen Asylstatus hatten. Frauen ab 60 Jahren und Männer ab 65 Jahren schließen wir in dieser Betrachtung nicht aus (erst bei der Kosten-Ertrags-Analyse).

Wir vergleichen die Merkmalsstruktur zwischen den vier für die Kosten-Ertrags-Analyse unterschiedenen RGS-Typen und stellen primär zwischen RGS mit und ohne BBEN einige größere Unterschiede fest, die die vermutete Selektivität der Teilnahme belegen und die Notwendigkeit einer Korrektur für Ausgangsunterschiede bei der Effektschätzung untermauern (vgl. Übersicht 4):

- Unter den Zielgruppenpersonen in den Kontroll-RGS, also denjenigen ohne BBEN bis Ende 2018, ist der Anteil an Personen mit maximal Pflichtschule mit 73,7% deutlich höher als unter den RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 (68,2%) und im ersten Quartal 2018 (65,9%).
- Bei einem ähnlich hohen Anteil an Personen ab 45 Jahren (jeweils rund 88%), ist in den Kontroll-RGS der Anteil von 45- bis 54-Jährigen höher und der Anteil der Ab-55-Jährigen niedriger. Das Durchschnittsalter ist hingegen annähernd gleich.
- Besonders sticht hervor: Von den Zielgruppenpersonen in den Kontroll-RGS weisen deutlich weniger eine gesundheitliche Einschränkung auf (69,7% im Vergleich zu jeweils rund 83%). Das betrifft sowohl einen gesetzlichen Behindertenstatus als auch eine sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung laut AMS.
- Die Personen aus der Kontroll-RGS sind wesentlich häufiger alleinstehend (rund 62% gegenüber jeweils ungefähr 56%).
- Personen aus der Kontroll-RGS verfügen häufiger über eine ausländische Staatsbürgerschaft (37,7%) – im Vergleich zu den RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 (31,5%) und insbesondere den RGS mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018, die einen besonders niedrigen Ausländeranteil aufweisen (25,5%).
- Für alle BBEN-Zielgruppenpersonen gilt: Sie waren bereits lange beschäftigungslos (im Durchschnitt 1.510 Tage), in den letzten fünf Jahren sehr oft arbeitslos (1.340 Tage arbeitslos vorgemerkt, 88 Tage in Schulung) und sehr wenig in unselbständiger Aktivbeschäftigung (durchschnittlich 175 Tage).
- Die Zielgruppenpersonen aus den Kontroll-RGS weisen im Durchschnitt eine etwas höhere, bisherige (Netto-)Geschäftsfalldauer auf als diejenigen aus den Pilot-RGS. Sie waren in den

letzten fünf Jahren im Durchschnitt etwas weniger lang arbeitslos vorgemerkt, dafür aber mehr Tage in Schulung.¹⁸⁾

Insgesamt ergibt sich kein klares Bild, welcher RGS-Typ Personen mit günstigeren Arbeitsmarktmerkmalen aufweist, da die RGS ohne BBEN zum Beispiel einerseits mehr Geringqualifizierte, aber andererseits weniger gesundheitlich eingeschränkte Personen betreuten.

Die zwei Pilot-RGS-Gruppen unterscheiden sich weniger in der Zusammensetzung ihrer Zielgruppenpersonen als die RGS mit und ohne BBEN. Einzelne Unterschiede sind jedoch markant: neben dem unterschiedlichen Ausländeranteil weichen sie besonders in der Häufigkeit des Vorliegens eines Behindertenstatus oder einer sonstigen gesundheitlichen Vermittlungseinschränkung voneinander ab.

¹⁸⁾ 87,2% der hier betrachteten BBEN-Zielgruppenpersonen hatten zum Monatsbeginn (gemessen am Stichtag Vormonatsende) den BBEN-Deskriptor, mit dem in der AMS-EDV die Zielgruppenpersonen identifiziert werden.

Übersicht 4: Personenmerkmale der BBEN-Zielgruppenpersonen
Monate Oktober 2017 bis September 2018

	Alle BBEN- Zielgruppen- personen	RGS mit BBEN Start Q4/2017 (Pilot-RGS)	RGS mit BBEN Start Q1/2018 (Pilot-RGS)	RGS ohne BBEN bis Ende 2018 (Kontroll-RGS)
	Anteile in % der BBEN-Zielgruppenpersonen			
Zahl der erfüllten BBEN-Kriterien (max. 3)	2,3	2,4	2,4	2,3
Max. Pflichtschule	69,8	68,2	65,9	73,7
Ab 45 Jahre	87,8	88,0	88,5	87,1
25-44 Jahre	12,2	12,0	11,5	12,9
45-54 Jahre	42,4	41,5	39,6	45,2
Ab 55 Jahre	45,4	46,5	48,9	41,9
Durchschnittsalter in Jahren	52,0	52,1	52,4	51,6
Gesundheitliche Einschränkung	76,9	83,4	83,0	69,7
Gesetzlicher Behindertenstatus	13,9	13,6	18,4	9,8
Sonst. gesundh. Vermittlungseinschr.	62,9	69,7	64,7	59,9
Frau	35,0	34,0	34,4	35,7
Alleinstehend	59,0	56,2	56,1	62,4
Öst. Staatsbürgerschaft	80,2	79,3	83,9	76,9
Ausländische Staatsbürgerschaft	31,8	31,5	25,5	37,7
Türkei, ehem. Jugoslawien	11,9	10,8	9,4	14,6
EU15 (ohne AT)	1,7	2,0	1,8	1,5
EU-NEU (EU2004, EU2007/2013)	4,6	5,7	3,8	5,1
Sonstige Staatsbürgerschaft	13,5	13,1	10,5	16,5
Arbeitslosengeldbezug	1,8	1,4	2,4	1,3
Notstandshilfebezug	90,9	90,3	91,1	90,9
Bezug einer sonstigen AIV-Leistung	1,9	1,6	2,1	1,9
Kein AIV-Leistungsbezug/unklar	5,4	6,8	4,4	6,0
BMS-Bezug (Voll- oder Teilbezug)	5,7	4,8	4,0	7,5
BBEN-Deskriptor	87,2	90,5	86,7	87,0
		Anzahl Tage		
Netto-Geschäftsfalldauer	1.510	1.511	1.467	1.550
<i>Jeweils in den letzten fünf Jahren:</i>				
AL-Tage	1.340	1.403	1.337	1.331
SC-Tage	88	52	76	108
Tage mit sonstigem AMS-Status	5	4	5	5
Tage in unselbständiger Aktivbeschäftigung	175	160	197	158
Tage in selbständiger Beschäftigung	8	6	9	8
Tage mit Krankengeldbezug während USB	14	16	19	10
Tage mit Krankengeldbezug während AL	102	78	107	102

Q: WIFO INDI-DV auf Basis AMS, HV, WIFO. – Monatsanfangsbestände an Arbeitslosen und Personen in Schulung oder sonstiger Förderung (gemessen zum Stichtag Vormonatsende) in den Monaten Oktober 2017 bis September 2018 mit Erfüllung der BBEN-Zielgruppenkriterien (Nettogeschäftsfalldauer von mindestens 730 Tagen und zwei der drei Kriterien max. Pflichtschulabschluss, Alter ab 45 Jahren und gesundheitliche Einschränkung) an diesem Stichtag; exklusive Personen unter 25 Jahren, WiedereinsteigerInnen, Personen mit Einstellungsusage, Personen mit Asylstatus und denjenigen, die im Folgejahr starben. Inklusive der in der Wirkungsanalyse ausgeschlossenen Frauen ab 60 Jahren und Männer ab 65 Jahren.

3.4 Schätzmethode und Datengrundlage

Bei den umgesetzten Vergleichen zwischen Pilot- und Kontroll-RGS ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahme von Regionen nicht zufällig, sondern selektiv ist. Die verglichenen RGS unterscheiden sich zum einen in ihrer KundInnenzusammensetzung und zum anderen in ihren Rahmenbedingungen, insbesondere in der regionalen Arbeitsmarktsituation. Diese Faktoren haben potenziell Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen der von diesen RGS betreuten Arbeitslosen und damit auf die Kosten der RGS. Ein einfacher Vergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS würde daher zu einer verzerrten Schätzung der Wirkung von BBEN führen. Der gemessene Unterschied in den Kosten wäre dann nicht (ausschließlich) auf die BBEN-Einführung zurückzuführen, sondern (auch) auf Unterschiede im KundInnenstock bzw. in den regionalen Rahmenbedingungen. Eine derartige „Selektionsverzerrung“ gilt es durch Kontrolle für die Ausgangsunterschiede zwischen den RGS zu vermeiden. Wir setzen für diesen Zweck einen Vorher-Nachher-Vergleich um, vergleichen also quasi eine RGS mit sich selbst: Wie hoch waren die Kosten nach der BBEN-Einführung im Vergleich zu den Kosten zuvor?

Ein einfacher Vorher-Nachher-Vergleich ist aber wiederum nur dann zulässig, wenn es keine relevanten Veränderungen über die Zeit gibt, wie z.B. eine Verbesserung der konjunkturellen Lage, die sich in veränderten Beschäftigungsaussichten der KundInnen niederschlagen. Eine solche Verbesserung der Rahmenbedingungen würde nämlich fälschlicherweise der Wirkung von BBEN zugerechnet. Aus diesem Grund schätzen wir die Kosteneffekte einer BBEN-Einführung mittels eines sogenannten Differenz-von-Differenzen-Ansatzes (DiD), der einen Querschnittsvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit einem Vorher-Nachher-Vergleich kombiniert. Damit ist es möglich, sowohl Ausgangsunterschieden zwischen regionalen Arbeitsmärkten als auch Veränderungen in den Rahmenbedingungen über die Zeit Rechnung zu tragen.

Differenz-von-Differenzen-Ansatz

Ein DiD kombiniert einen Querschnittsvergleich (zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS) mit einem Vorher-Nachher-Vergleich. Er nutzt die Veränderung über die Zeit, den schrittweisen Prozess der Einführung des neuen Betreuungsformats durch RGS, um im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs den Effekt der Einführung dieses Angebots auf die Kosten der RGS zu schätzen. Wir betrachten die Pilot-RGS und die Kontroll-RGS zu zwei Zeitpunkten: In der ersten Periode nimmt noch keine RGS an BBEN teil; in der zweiten Periode nimmt nur ein Teil (die Pilot-RGS) an BBEN teil, der andere nicht (Kontroll-RGS).

Mit dem DiD identifizieren wir den Effekt der BBEN-Einführung, indem wir die durchschnittliche Veränderung der Kosten zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS vergleichen. Wir vergleichen die Kostendifferenz zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS vor Einführung des neuen Betreuungsformats mit der Differenz nach der Einführung. Die Differenz der beiden Differenzen ist der Kosteneffekt der BBEN-Einführung. Sie misst, wie sich Pilot-RGS und Kontroll-RGS in der Entwicklung ihrer Kosten über die Zeit unterscheiden.

Für die Vorperiode (vor BBEN-Einführung) wählen wir in Vergleich 1 die Oktoberbestände der Jahre 2013 bis 2016. Wir vergleichen hier also die durchschnittlichen Kosten im Jahr von Oktober 2017 bis September 2018 mit den durchschnittlichen Kosten in den Jahren von Oktober 2013 bis September 2014, Oktober 2014 bis September 2015, Oktober 2015 bis September 2016 und Oktober 2016 bis September 2017.

In Vergleich 2 ziehen wir für die Vorperiode die Jännerbestände der Jahre 2013 bis 2017 heran, d.h. wir vergleichen hier die durchschnittlichen Kosten von Jänner bis Dezember 2018 mit den durchschnittlichen Kosten in den Jahren 2013 bis 2017.¹⁹⁾

Mit dem DiD ist es möglich, für die Ausgangsunterschiede zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS zu kontrollieren und die dadurch drohende Selektionsverzerrung zu vermeiden:

1. Erstens wird die Differenz in den mittleren Kosten vor der BBEN-Einführung abgezogen. Die verbleibende Differenz bildet bereits den kausalen BBEN-Effekt ab, falls sich ohne BBEN-Einführung die durchschnittlichen Kosten in den Pilot-RGS und den Kontroll-RGS über die Zeit gleich entwickelt hätten (sogenannte „Common trend assumption“).²⁰⁾ In anderen Worten: wenn der Trend im Zeitablauf ohne BBEN-Einführung zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS gleich gewesen wäre.
2. Da es aber durchaus sein kann, dass sich (als Folge von konjunkturellen Entwicklungen, Zuwanderung oder anderen regionsspezifischen Faktoren) die Trends von Pilot-RGS und Kontroll-RGS im Laufe der Zeit unterscheiden oder sich ihre Zusammensetzung im Laufe der Zeit ändert, kontrollieren wir im Zuge der DiD-Schätzung zusätzlich für Strukturunterschiede. Wir kontrollieren für eine Fülle von individuellen Merkmalen und Regionsmerkmalen, um die unterschiedliche KundInnenstruktur und die unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen der RGS zu berücksichtigen. Hierzu zählen zahlreiche personenbezogene Merkmale wie Alter, Ausbildung und Gesundheit ebenso wie detaillierte Erwerbshistorien, Leistungsbezugsinformationen, Förderhistorien und AMS-Kontakte, sowie Aspekte der Region (auf Arbeitsmarktbezirksebene gemessen) wie die geschlechts- und altersgruppenspezifische Arbeitslosenquote, die Struktur der Arbeitslosen hinsichtlich Ausbildung und Gesundheit, die LZBL-Quote, der Stellenandrang und die durchschnittlichen Arbeitslosengeld- und Notstandshilfeniveaus (eine vollständige Liste der verwendeten Kontrollvariablen findet sich in Abschnitt 6.2 im Anhang).²¹⁾

Für die Interpretation der Schätzergebnisse muss festgehalten werden: Wir messen nicht den Effekt einer tatsächlichen Teilnahme an BBEN auf die Kosten für die Subgruppe der tatsächlich

¹⁹⁾ Mit dieser zeitlichen Abgrenzung reichen die betrachteten Vorperioden nicht in die Zeit nach BBEN-Einführung hinein.

²⁰⁾ Die an BBEN teilnehmenden und die nicht teilnehmenden Regionen dürfen sich durchaus in unbeobachtbaren Merkmalen unterscheiden, aber die Unterschiede müssen im Zeitablauf konstant bleiben. Unter dieser Voraussetzung gleicher Trends wird bereits ohne weitere Kontrolle für Strukturunterschiede der kausale BBEN-Effekt gemessen.

²¹⁾ Wenn es von vornherein keine systematische Selektion von RGS in BBEN gab (und damit die Teilnahme zufällig war), dann führt diese Berücksichtigung von Kontrollvariablen zu einer genaueren Schätzung des Effekts (kleinere Standardfehler), aber zu keiner (wesentlichen) Änderung des geschätzten BBEN-Effekts.

teilnehmenden Personen, sondern den Effekt der Einführung des Angebots in einer RGS auf die Kosten für alle BBEN-Zielgruppenpersonen der RGS – unabhängig davon, ob sie tatsächlich teilnehmen oder nicht. Wir berücksichtigen die Kosten für alle BBEN-Zielgruppenpersonen einer RGS. Dies hat zwei Gründe: Erstens wirkt sich die BBEN-Einführung potenziell auch auf die Betreuungssituation und die Kosten für die nicht-teilnehmenden Individuen aus. Das sollte in der Kosten-Ertrags-Analyse berücksichtigt werden, denn für das AMS ist relevant, wie sich die Kosten insgesamt verändern.²²⁾ Zweitens besteht das Problem einer möglichen „Selbstselektion“ bedingt durch die fehlende Möglichkeit, mit den vorhandenen Daten für alle relevanten Unterschiede zwischen den TeilnehmerInnen und den Nicht-TeilnehmerInnen, die bei der freiwilligen Entscheidung über die Annahme des Angebots eine Rolle spielen, zu kontrollieren.

Verknüpfung von Individualdaten des AMS und des Hauptverbandes

Die Kosten-Ertrags-Analyse beruht auf einer Verknüpfung von administrativen Individualdaten des AMS und Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger in anonymisierter Form. Die Daten des AMS bieten umfassende Informationen zu den Arbeitslosen, deren Arbeitslosigkeitshistorien und Leistungsbezügen, zum Beratungs- und Vermittlungsprozess, sowie zu Teilnahmen an AMS-Maßnahmen einschließlich deren Kosten. Auf die regelmäßig am WIFO aufbereiteten, bereinigten und gewarteten Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger wird für den Zweck zurückgegriffen, die längerfristigen Erwerbshistorien, den letzten Verdienst vor der Arbeitslosigkeit und die Auswirkungen auf die Beschäftigungsintegration abbilden zu können.

²²⁾ Wir messen den sogenannten „Intention to treat“-Effekt (ITT), indem wir potenziell in BBEN eingetretene Zielgruppenpersonen mit (vergleichbaren) Personen vergleichen, die definitiv (noch) nicht in BBEN eingetreten sind. Wenn sich die BBEN-Einführung in einer RGS auf nicht teilnehmende Personen weniger auswirkt als auf teilnehmende Personen, dann ist der geschätzte ITT kleiner als der Effekt auf die tatsächlich Teilnehmenden. Aber auch der umgekehrte Fall ist nicht ausgeschlossen.

4. Ergebnisse

Kostenkomponenten: Existenzsicherung, Beratungsaufwand, Förderkosten

Auf Basis der beschriebenen Grundgesamtheit, Datengrundlage und Methode werden nun die Effekte der Einführung des BBEN-Angebots auf die Kosten einer RGS präsentiert. Sie beruhen zusammenfassend auf einem Vergleich zwischen Pilot-RGS mit Umsetzung des neuen Betreuungsformats und Kontroll-RGS, die (vorerst) an der bisherigen Betreuungsstrategie für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen festhielten. Wir vergleichen die Kosten für alle BBEN-Zielgruppenpersonen in den Pilot-RGS mit den Kosten für alle BBEN-Zielgruppenpersonen in den Kontroll-RGS. Auf diese Weise schätzen wir den durchschnittlichen Effekt der Einführung des neuen BBEN-Betreuungsformats pro BBEN-Zielgruppenperson.

Zuerst legen wir dar, wie sich die einzelnen Kostenkomponenten verändert haben: (1) die Beschäftigungsintegration bzw. der Verbleib in Arbeitslosigkeit und die daraus resultierenden Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe), und (2) der Aufwand für Arbeitsmarktförderungen, Beratung und Vermittlung. Von den Existenzsicherungsleistungen hängen schließlich noch die vom AMS pauschal für arbeitslose Personen zu entrichtenden Beitragszahlungen an die Sozialversicherung ab. Auf Basis der einzelnen Kostenkomponenten erstellen wir abschließend eine Fiskalbilanz aus der Sicht des AMS.

Um den angewendeten Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DiD) zu veranschaulichen, stellen wir eingangs (in Abschnitt 4.1), anhand der Ergebnisvariable „Tage in unselbständiger Aktivbeschäftigung“, die Schätzergebnisse ausführlicher dar. Aus dieser Beispieldarstellung wird deutlich, (1) wie die „Differenz der Differenzen“ zustande kommt und (2) wie sich die Korrektur für Unterschiede in KundInnenzusammensetzung und regionalen Rahmenbedingungen im Zuge des DiD auswirkt. In den anschließenden Abschnitten präsentieren wir nur noch die um diese Unterschiede bereinigten Effekte auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Existenzsicherung (Abschnitt 4.2) bzw. Arbeitsmarktförderung, Beratung und Vermittlung (Abschnitt 4.3).

In ihrer Grundaussage sind die Ergebnisse robust. Die konkrete Größenordnung der geschätzten Effekte ist jedoch davon abhängig, welche RGS konkret verglichen werden, welche Jahre für die Vorperiode herangezogen werden, welche Schätzmethode und welche Kontrollvariablen verwendet werden. Diese gewisse „Unschärfe“, die sich erwartungsgemäß auch in hohen Standardfehlern niederschlägt und vor allem Vergleich 1 (Pilot-RGS mit BBEN-Start 2017) betrifft, entspringt der suboptimalen experimentellen Ausgangssituation. Sie ist darauf zurückzuführen, dass die Pilotierung nicht so „sauber“ umgesetzt werden konnte wie beispielsweise der vom AMS in Wien und Linz realisierte „Personalpilot“, bei dem innerhalb einer RGS und damit eines lokalen Arbeitsmarktes die TeilnehmerInnen mittels Zufallsauswahl ausgewählt wurden und allesamt über den gesamten Nachbeobachtungszeitraum hinweg entweder in der Treatment- oder in der Kontrollgruppe verblieben.

Ein zentrales Problem beim vorliegenden Setting ist, dass binnen kurzer Zeit nach dem Start der Pilotierung im Herbst 2017 so viele RGS an BBEN teilnahmen, dass nur wenige Kontroll-Regionen für die Kostenvergleiche übrig blieben. Im KundInnenbestand dieser RGS waren zum Teil nur

wenige BBEN-Zielgruppenpersonen; und wenn in einer RGS Zielgruppenpersonen an BBEN teilnahmen, dann teilweise nur wenige. Wir sind also, insbesondere in Vergleich 1, bei dem von vornherein nur 441 BBEN-Eintritte als Ausgangspunkt zur Verfügung standen, erstens mit geringen Fallzahlen konfrontiert. Einzelne RGS – und hier teils wenige Personen – haben ein relativ starkes Gewicht bei der Schätzung durchschnittlicher Kosten. Zweitens unterscheiden sich die verglichenen RGS deutlich in ihrer KundInnenzusammensetzung und ihren regionalen Rahmenbedingungen. Dadurch hat die Berücksichtigung oder Nicht-Berücksichtigung einzelner Kontrollvariablen bedeutenden Einfluss auf die Schätzergebnisse.

Diese suboptimalen Ausgangsbedingungen lassen sich methodisch nur bedingt nachträglich ausmerzen. Wir tragen der unvermeidlichen „Unschärfe“ bei den Schätzungen Rechnung, indem wir – nach der Präsentation der Ergebnisse in der Hauptvariante – anhand mehrerer Schätzvarianten die Bandbreite der geschätzten Effekte aufzeigen (Abschnitt 4.4).

4.1 Beispieldarstellung der Ergebnisse des DiD

Vergleich ohne Korrektur für Ausgangsunterschiede

In Übersicht 5 sind zur Veranschaulichung die Ergebnisse eines „naiven“ Vergleichs der mittleren Entwicklung zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Struktur der RGS dargestellt. Die für dieses Beispiel herangezogene Ergebnisvariable „Tage in unselbständiger Aktivbeschäftigung“ misst die Zeit, die Zielgruppenpersonen in dem Jahr ab BBEN-Einführung in unselbständiger Aktivbeschäftigung verbracht haben – als einen wesentlichen Indikator für den Reintegrationserfolg in den Arbeitsmarkt.

Aus der Übersicht ist ablesbar, dass die Zielgruppenpersonen der Pilot-RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 (Vergleich 1) in der Periode vor der BBEN-Einführung im Durchschnitt 23,5 Tage pro Jahr in unselbständiger Aktivbeschäftigung verbrachten. In den Kontroll-RGS ohne BBEN waren es im Durchschnitt 28,2 Tage. Daraus ergibt sich eine Differenz zwischen Pilot- und Kontroll-RGS von -4,7 Tagen in der Vorperiode (in Klammern ist der Standardfehler der Schätzung ausgewiesen).

In der Periode nach BBEN-Einführung betrug die durchschnittliche Beschäftigungszeit der Zielgruppenpersonen in den Pilot-RGS 27,4 Tage, in den Kontroll-RGS 32,1 Tage. Die Differenz dieser Werte beträgt -4,8 Tage. Demnach sind die Differenzen zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS in den beiden Perioden beinahe gleichgeblieben. Die Differenz der Differenzen – der (unbereinigte) Effekt der BBEN-Einführung – beläuft sich auf -0,1 (statistisch insignifikant).

Übersicht 5: Vergleich der mittleren Entwicklung zwischen RGS mit und ohne BBEN, ohne Korrektur für Ausgangsunterschiede

Ergebnisvariable: Tage in unselbständiger Aktivbeschäftigung im betrachteten Jahr

Vergleich 1: Oktober-Bestände	RGS mit BBEN	RGS ohne BBEN	Differenz
		In Tagen	
Vor Einführung (Jahr ab Okt. 2013/2014/2015/2016)	23,5	28,2	-4,7 (3,2)
Nach Einführung (Jahr ab Okt. 2017)	27,4	32,1	-4,8 (4,6)
Differenz	+3,8 (2,6)	+3,9 (2,2)*	-0,1 (3,2)

Vergleich 2: Jänner-Bestände	RGS mit BBEN	RGS ohne BBEN	Differenz
		In Tagen	
Vor Einführung (Jahr ab Jänner 2013/2014/2015/2016/2017)	40,7	32,7	8,0 (3,2) **
Nach Einführung (Jahr ab Jänner 2018)	43,0	44,5	-1,6 (7,3)
Differenz	+2,3 (2,3)	+11,8 (5,9)*	-9,5 (6,2)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Die Interpretation dieses Vergleichs würde nahelegen, dass die Einführung des neuen Betreuungsformates im Herbst 2017 die Arbeitsmarktintegration der von den Pilot-RGS betreuten Zielgruppenpersonen nicht wesentlich beeinflusst hat. Diese Aussage ist dann zulässig, wenn angenommen werden kann, dass Pilot-RGS und Kontroll-RGS im Beobachtungszeitraum keinen unterschiedlichen Entwicklungstrends unterlagen, etwa in der Form unterschiedlicher Veränderungen der KundInnenzusammensetzung oder der regionalen Arbeitsmarktbedingungen.

Vergleich mit Korrektur für Ausgangsunterschiede

Diese Annahme könnte in der Realität durchaus verletzt sein. Daher wird der Vergleich um beobachtbare Veränderungen bereinigt. Wir kontrollieren im Zuge der DiD-Schätzung für Unterschiede in der Zusammensetzung der Zielgruppen und in regionalen Arbeitsmarktbedingungen. Die Ergebnisse dieser bereinigten Vergleiche sind in Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung

Ergebnisvariable: Tage in unselbständiger Aktivbeschäftigung im betrachteten Jahr; pro BBEN-Zielgruppenperson

	Vergleich 1	Vergleich 2	Gesamt
		In Tagen	
Ohne Korrektur für Ausgangsunterschiede	-0,1 (3,2)	-9,5 (6,2)	-2,1 (2,9)
Mit Korrektur für Ausgangsunterschiede	-8,8 (11,2)	-5,3 (4,7)	-5,8 (4,3)*

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Bei einer Korrektur für Ausgangsunterschiede im Zuge des DiD ergibt Vergleich 1 für Pilot-RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 eine im Vergleich zu den Kontroll-RGS um 8,8 Tage geringere Beschäftigungsintegration. Die zusätzliche Kontrolle durch das Matching verändert dieses Ergebnis nur marginal. In beiden Schätzungen ist die Differenz zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS allerdings statistisch insignifikant. Es kann also nicht mit hinreichender Sicherheit (zumindest mit 90% Wahrscheinlichkeit) davon ausgegangen werden, dass der tatsächliche Effekt von Null verschieden ist.

In Vergleich 2, bei dem Pilot-RGS mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018 betrachtet werden, würde sich durch die BBEN-Einführung ohne Bereinigung eine Verringerung der Beschäftigungsintegration von -9,5 Tagen ergeben. Eine Bereinigung um Ausgangsunterschiede in der Zusammensetzung der Zielgruppe und in regionalen Rahmenbedingungen im Zuge des DiD reduziert diesen negativen Effekt auf -5,3 Tage. Die Kombination aus DiD und Matching ergibt eine Differenz von -4,4 Tagen. Diese bereinigten Effekte sind knapp insignifikant.

Für den Gesamteffekt bilden wir den Durchschnitt aus den beiden Vergleichen. Er beläuft sich in der DiD-Schätzung mit Korrektur für Ausgangsunterschiede zwischen den Pilot-RGS und den Kontroll-RGS auf -5,8 Tage, in der Kombination mit Matching auf -5,0 Tage. Aufgrund der höheren Fallzahlen ist dieser Gesamteffekt schwach statistisch signifikant (auf einem Irrtumsniveau von 10%). Folglich scheint sich die BBEN-Einführung leicht negativ auf die Beschäftigungsintegration der von den Pilot-RGS betreuten Zielgruppenpersonen ausgewirkt zu haben.

Zusammenfassend verdeutlichen die Ergebnisse der unterschiedlichen Schätzvarianten, dass eine Korrektur für Unterschiede in KundInnenzusammensetzung und regionalen Rahmenbedingungen erforderlich ist. In weiterer Folge werden daher für die unterschiedlichen Kosten-Komponenten ausschließlich der Ergebnisse einer DiD-Schätzung mit einer solchen Korrektur dargelegt.

4.2 Effekte auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Existenzsicherung

Leichte Verringerung der Beschäftigung und Verlängerung der Arbeitslosigkeit

Die Auswirkungen auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit und die Integration in Beschäftigung messen wir anhand der Zahl der Tage, die BBEN-Zielgruppenpersonen im betrachteten Jahr in den folgenden Erwerbszuständen verbrachten:

- unselbständige Aktivbeschäftigung insgesamt²³⁾
- ungeforderte unselbständige Aktivbeschäftigung
- geförderte unselbständige Aktivbeschäftigung am 1. Arbeitsmarkt,
- geförderte unselbständige Aktivbeschäftigung am 2. Arbeitsmarkt

²³⁾ Die unselbständige Aktivbeschäftigung beinhaltet Lehrlinge, Beamte, Angestellte, ArbeiterInnen, ErntehelferInnen und Personen in freien Dienstverträgen. Nicht aktiv beschäftigt sind zum einen Präsenz- und Zivildienstler und zum anderen temporär abwesende Personen (vgl. nachfolgende Fußnote).

- temporäre Abwesenheit²⁴⁾
- selbständige Beschäftigung²⁵⁾,
- Vormerkung beim AMS als arbeitslos (AL), in Schulung (SC) oder lehrstellensuchend (LS),
- sonstige AMS-Vormerkung,
- Erwerbsinaktivität²⁶⁾.

Für die daraus resultierenden Veränderungen der Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen betrachten wir (1) die Tage mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Notstandshilfe und (2) die Summe der dabei bezogenen Leistungen.

Übersicht 7: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf die Beschäftigungsintegration

Ergebnisvariablen: Tage im jew. Erwerbszustand im betrachteten Jahr; pro BBEN-Zielgruppenperson

Ergebnisvariable	Vergleich 1		Vergleich 2		Gesamt
	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	
			In Tagen		
Unselbständige Aktivbeschäftigung	27,4	-8,8 (11,2)	43,0	-5,3 (4,7)	-5,8 (4,3)*
davon ungefördert	12,5	0,0 (7,4)	18,0	-3,5 (3,2)	-3,0 (2,9)*
davon gefördert am 1. Arbeitsmarkt	8,9	-1,2 (5,0)	15,4	6,2 (3,3)*	3,9 (2,8)*
davon gefördert am 2. Arbeitsmarkt	6,0	-7,6 (4,6)	9,5	-8,0 (3,8)**	-7,8 (2,9)**
Temporäre Abwesenheit	0,5	-0,2 (0,7)	0,4	0,2 (0,2)	0,1 (0,2)
Selbständige Beschäftigung	1,1	0,6 (0,7)	1,2	0,6 (0,5)	0,6 (0,4)*
AL/SC/LS	283,1	2,7 (13,4)	266,3	9,1 (5,3)*	8,2 (4,9)*
Sonstige AMS-Vormerkung	2,6	-2,5 (3,1)	2,6	-0,4 (1,1)	-0,6 (1,0)
Erwerbsinaktivität	50,3	8,3 (6,7)	51,5	-4,2 (3,9)	-1,1 (3,3)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Die BBEN-Einführung hatte in den Pilot-RGS im Durchschnitt eine leichte Verringerung der Beschäftigungsintegration der betreuten Zielgruppenpersonen zur Folge (vgl. Übersicht 7): Der Punktschätzer für die unselbständige Aktivbeschäftigung beträgt -5,8 Tage und ist schwach signifikant (auf einem Irrtumsniveau von 10%).

²⁴⁾ Temporär abwesend sind BezieherInnen von Wochengeld oder Kinderbetreuungsgeld mit aufrechtem Dienstverhältnis und andere karenzierte Personen (Elternkarenz, Hospizkarenz, Pflegekarenz, Familienzeitbonus, Bildungskarenz, etc.).

²⁵⁾ Hierzu zählen selbständig Beschäftigte laut Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Landwirte (inklusive mithelfenden Personen) und Personen mit Werkverträgen.

²⁶⁾ Zu Erwerbsinaktivität zählen Zeiten ohne Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze und ohne AMS-Vormerkung. Die betroffenen Personen sind zum Beispiel ausschließlich geringfügig beschäftigt, in Ausbildung, bereits in Pension oder kümmern sich um die Kinderbetreuung und haben kein aufrechtes Dienstverhältnis. Für einen Teil dieser Personen ist gar keine Versicherungsqualifikation in den HV- und AMS-Daten erfasst.

Dieser Effekt ist zum einen auf einen Rückgang von geförderten Beschäftigungszeiten am 2. Arbeitsmarkt – im Durchschnitt um -7,8 Tage – zurückzuführen. Zum anderen reduzierten sich in Folge der BBEN-Einführung auch die in ungeförderter Beschäftigung verbrachten Zeiten geringfügig um -3,0 Tage. Geförderte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (in erster Linie Eingliederungsbeihilfen) nahm im Durchschnitt um knapp vier Tage zu. Für selbständige Beschäftigung ist eine minimale Steigerung um +0,6 Tage festzustellen. All diese Effekte sind zumindest schwach signifikant.

Der leicht negative Beschäftigungseffekt der BBEN-Einführung auf die Zielgruppenpersonen in den Pilot-RGS schlug sich in einer Ausweitung der in Arbeitslosigkeit (mit Vormerkstatus Arbeitslosigkeit, Schulung oder Lehrstellensuche) verbrachten Zeit um +8,2 Tage nieder. Auch dieser Effekt ist statistisch schwach signifikant.

Die außerhalb des Arbeitsmarktes, in Erwerbsinaktivität verbrachte Zeit veränderte sich durch die BBEN-Einführung nicht signifikant. Die beiden Vergleiche unterscheiden sich im Vorzeichen des geschätzten Koeffizienten: In den Pilot-RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 (Vergleich 1) ist tendenziell eine Zunahme, in jenen mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018 eine Reduktion zu beobachten.

Höhere Aufwendungen für Existenzsicherung

Die Verlängerung der Arbeitslosigkeit in Folge der Einführung des neuen Betreuungsformats schlug sich in einem längeren Bezug von Existenzsicherungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung nieder (vgl. Übersicht 8). Da die Zielgruppe aus Personen mit langen Vormerkdauern besteht, veränderte sich besonders die Dauer des Notstandshilfebezugs: Die Zielgruppenpersonen der Pilot-RGS bezogen im Durchschnitt um +6,1 Tage mehr Notstandshilfe als die Zielgruppenpersonen der Kontroll-RGS (der Punktschätzer von +1,4 Tagen für die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs ist statistisch insignifikant).²⁷⁾

²⁷⁾ Beim Arbeitslosengeld sind folgende Leistungen enthalten: ALG bei Teilnahme an Reha-Maßnahme (AB), Arbeitslosengeld – Schulung (AD), Umwandlung eines PV (A-Pension) auf ALG ohne Differenznachzahlung (AE), Ausbildungs-ALG ohne Schulbesuch (AF), Schulungs-ALG aus Altersgründen (AG), Ausbildungs-ALG mit Schulbesuch (AJ), Arbeitslosengeld (AL), Arbeitslosengeld (AM), Umwandlung eines PV (I-Pension) auf ALG ohne Differenznachzahlung (AP), Arbeitslosengeld nach beruflicher Rehabilitation (AQ), Schulungs-Arbeitslosengeld (AS), Altersarbeitslosengeld (Krisenregion) (AZ), KNK bei AD/ND (BA), Überbrückungshilfe-Schulung (UD), Vorzeitige Zahlung (VA), Vorzeitige Zahlung durch RGS (VB), EWR Zahlung als ALG- Ersatz / Forderung (WF), EWR Zahlung als ALG- Ersatz (WG).

In der Notstandshilfe sind folgende Leistungsarten inbegriffen: Erweiterte Überbrückungshilfe - Schulung (ED), Notstandshilfe - Schulung (ND), Umwandlung eines PV (A-Pension) auf NH ohne Differenznachzahlung (NE), NH für Frauen ab 54. Lj. (300% Freigrenzen) (NF), Notstandshilfe (NH), Notstandshilfe nach Karenzgeld (NJ), Notstandshilfe-Arbeitsuche im EU-Raum (NM), Umwandlung eines PV (I-Pension) auf NH ohne Differenznachzahlung (NP), Notstandshilfe - erhöhte Freigrenze / 50. Lj. (NY), Notstandshilfe - erhöhte Freigrenze / 55. Lj. (NZ)

Übersicht 8: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf die Existenzsicherung

Ergebnisvariablen: Leistungsbezugstage und Summe an Leistungsbezügen im betrachteten Jahr; pro BBEN-Zielgruppenperson

Ergebnisvariable	Vergleich 1		Vergleich 2		Gesamt
	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	Effekt (Sd.)
Tage Arbeitslosengeld (ALG)	3,8	0,5 (2,6)	9,1	1,9 (1,8)	1,4 (1,5)
Tage Notstandshilfe (NH)	265,0	3,4 (12,1)	253,3	6,6 (4,9)	6,1 (4,6)*
Bezug ALG/NH in Euro	6.752	55 (292)	6.873	207 (146)	176 (131)*

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Infolge der längeren Bezugsdauer erhöhte sich durch die BBEN-Einführung auch die Summe der bezogenen Arbeitslosengeld- und Notstandshilfeleistungen: um durchschnittlich 176 Euro je Zielgruppenperson im Jahr ab BBEN-Einführung.

4.3 Effekte auf Arbeitsmarktförderung, Beratung und Vermittlung

Weniger Teilnahmen an SÖB/GBP/SÖBÜ und an sonstigen BBE

Die Umstellung der Betreuungsstrategie in den Pilot-RGS lässt sich auch im Einsatz unterschiedlicher Instrumente der Arbeitsmarktförderung nachzeichnen:

- Die Zahl der Fördertage in Sozialökonomischen Betrieben (SÖB, SÖBÜ) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) sank in den Pilot-RGS durch die BBEN-Einführung signifikant um durchschnittlich -8,3 Tage, was in etwa einer Halbierung des Einsatzes dieses Förderinstruments gleichkommt.
- Auch die Nutzung externer Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) außer der neu konzipierten BBEN verringerte sich (um statistisch stark signifikante -17,8 Tage).
- Eingliederungsbeihilfen dürften im Rahmen der neuen Betreuungsstrategie insgesamt etwas mehr genutzt werden (im Durchschnitt der zwei Vergleiche +3,2 Tage). Allerdings zeigt sich eine Tendenz zu einer vermehrten Nutzung nur im Fall der Pilot-RGS mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018; und hier ist der gemessene Effekt nicht statistisch signifikant (Vergleich 2).
- Der Einsatz anderer Förderungen unterscheidet sich nicht signifikant zwischen den Pilot-RGS mit BBEN und den Kontroll-RGS ohne BBEN (vgl. Übersicht 9).²⁸⁾

²⁸⁾ Der Fokus liegt auf den wichtigsten Förderungen. Kleinere Programme wie Fachkräftestipendien oder Arbeitsstiftungen kommen zu selten vor und würden daher die Instabilität der Schätzungen ohne großen Erkenntnisgewinn erhöhen.

Übersicht 9: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf Förderteilnahmen und Förderkosten
Ergebnisvariablen: Fördertage und Summe an Förderausgaben in Euro im betrachteten Jahr; pro BBEN-Zielgruppenperson

Ergebnisvariable	Vergleich 1		Vergleich 2		Gesamt Effekt (Sd.)
	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	
Zahl der Fördertage					
EB/KOM	9,3	-2,2 (6,8)	16,7	4,6 (3,5)	3,2 (3,1)*
SÖB/GBP/SÖBÜ	6,0	-7,5 (3,8)*	9,5	-9,3 (4,1)**	-8,3 (2,8)***
BM	8,8	6,4 (5,6)	14,1	0,2 (2,0)	0,9 (1,8)
KK	0,7	0,2 (1,2)	1,2	-0,1 (0,7)	0,0 (0,6)
BBE außer BBEN	11,0	-8,2 (8,3)	31,5	-21,6 (5,2)***	-17,8 (4,4)***
Förderkosten in Euro					
EB/KOM	184	-142 (163)	289	97 (55)*	72 (52)*
SÖB/GBP/SÖBÜ	321	-250 (163)	429	-235 (126)*	-240 (100)**
BM	238	121 (89)	228	51 (42)	64 (38)*
KK	3	-1 (8)	6	4 (3)	3 (3)*
BBE	464	327 (159)*	486	251 (47)***	258 (45)***

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Geringere Kosten für SÖB/GBP/SÖBÜ, höhere für BBE, EB/KOM und Qualifizierung

Die beschriebenen Veränderungen des Fördereinsatzes wirkten sich auch in den für die Förderungen aufgewendeten Mittel aus:

- Die pro Zielgruppenperson aufgewendeten Mittel für Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (SÖB/GBP/ SÖBÜ) sank im betrachteten Jahr in den Pilot-RGS mit BBEN im Vergleich zu den Kontroll-RGS ohne BBEN um -240 Euro. Dies entspricht einer Reduktion um mehr als die Hälfte.
- Um einen ähnlichen Betrag (+258 Euro pro BBEN-Zielgruppenperson) stiegen die Aufwendungen für externe Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (einschließlich BBEN).
- Die durchschnittlichen Ausgaben für Beschäftigungsförderung am ersten Arbeitsmarkt (EB/KOM) stiegen leicht: um +72 Euro pro Zielgruppenperson und Jahr.
- Auch bei Bildungsmaßnahmen (+64 Euro) und Kurskostenbeihilfen (+3 Euro) ist eine steigende Tendenz feststellbar (vgl. Übersicht 9).

Verringerung der Zahl der Kontakte und Vermittlungsvorschläge

Die neue Betreuungsstrategie für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen zielt unter anderem auf eine Entlastung der AMS-BeraterInnen durch die Auslagerung von Beratungs- und Betreuungsleistungen ab. Dies ist auch am Vergleich der Zahl der Kontakte der Zielgruppenpersonen mit dem AMS zwischen Pilot- und Kontroll-RGS deutlich sichtbar, ebenso an der Zahl der erhaltenen Vermittlungsvorschläge (vgl. Übersicht 10)²⁹⁾:

- Die durchschnittliche Zahl der persönlichen Kontakte von Zielgruppenpersonen mit dem AMS reduzierte sich als Konsequenz der BBEN-Einführung in den Pilot-RGS um 0,3. Dies bedeutet eine relative Veränderung um rund -5%.
- Die Zahl der Vermittlungsvorschläge nahm um durchschnittlich 0,4 (rund -15%) ab.³⁰⁾³¹⁾

Übersicht 10: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf Beratung und Vermittlung

Ergebnisvariablen: Zahl der persönlichen Kontakte und erhaltenen Vermittlungsvorschläge; pro BBEN-Zielgruppenperson

Ergebnisvariable	Vergleich 1		Vergleich 2		Gesamt
	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	Mittelwert RGS mit BBEN (nachher)	Effekt (Sd.)	
Zahl der persönlichen Kontakte	3,9	-1,6 (1,0)	4,1	-0,2 (0,3)	-0,3 (0,3)*
Zahl der Vermittlungsvorschläge	2,1	-0,5 (1,2)	2,9	-0,4 (0,4)	-0,4 (0,4)*

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

4.4 Bandbreite der geschätzten Effekte

Um die Bandbreite der geschätzten Effekte aufzuzeigen, präsentieren wir in Übersicht 11 die Resultate für insgesamt fünf Schätzvarianten³²⁾:

- Ergänzend zur bereits dargestellten Hauptvariante, erweitern wir in einer zweiten Variante die betrachtete Grundgesamtheit an BBEN-Zielgruppenpersonen – die Oktober 2017-Bestände einerseits und die Jänner 2018-Bestände andererseits – jeweils um die Monatsan-

²⁹⁾ Herangezogen werden alle Kontaktarten außer W (Wiedervortrage) und O (Kontaktaufnahme mit KundInn mit aktiviertem eAMS-Konto, ohne persönliche Anwesenheit), sofern es sich um die Kontaktaktionen P (Planung) oder N (Aktualisierung) handelte und es in den Daten eine Angabe zu Datum und Uhrzeit gibt. Pro Tag zählen wir nur einen Kontakt.

³⁰⁾ Das Ergebnis einer Verringerung der Zahl persönlicher Beratungstermine und Vermittlungsvorschläge hält, wenn die unterschiedliche Dauer der Arbeitslosigkeit (mit Vormerkstatus AL, SC oder LS) berücksichtigt wird (durch Betrachtung der Zahl der Kontakte bzw. Vermittlungsvorschläge pro Monat der Arbeitslosigkeit).

³¹⁾ Sanktionen waren in den Pilot-RGS und den Kontroll-RGS so selten, dass keinerlei Veränderung feststellbar ist.

³²⁾ Übersicht 11 enthält die Gesamteffekte. Für die separaten Ergebnisse der zwei RGS- Vergleiche siehe Übersicht 16 und Übersicht 17 im Anhang.

fangsbestände an Zielgruppenpersonen der zwei Folgemonate (also November und Dezember 2017 bzw. Februar und März 2018). Dies ist nicht unsere Hauptvariante, da sich für einen Teil der Bestände der zwei Folgemonate im Laufe des einjährigen Beobachtungszeitraums die Betreuungsstrategie der RGS verändert: Die RGS führt das BBEN-Angebot ein.

- In einer dritten Variante schließen wir Wien aus der Gruppe der Kontroll-RGS aus. Hier ist das neue Betreuungsformat bisher nicht eingeführt worden. Einerseits ist es von Vorteil, möglichst viele Kontroll-RGS zur Verfügung zu haben, andererseits könnte argumentiert werden, dass Wien sich so systematisch von anderen Teilen Österreichs unterscheidet, dass dieses Bundesland als Teil der Kontroll-RGS nicht adäquat ist.
- Bei einer vierten Variante schränken wir angesichts der teils sehr niedrigen Zahlen an BBEN-Zielgruppenpersonen (besonders 2013 und 2014) auf jene RGS ein, die in den Jahren von 2015 bis 2018 durchgehend mindestens 20 BBEN-Zielgruppenpersonen betreuten. Dadurch fallen die RGS Hermagor (202), Waidhofen/Ybbs (333), Eferding (402), Rohrbach (413), Tamsweg (505), Weiz (623), Imst (701), Kitzbühel (704) und Reutte (708) aus der Analyse. Zusätzlich schränken wir die betrachtete Vorperiode auf die letzten drei Jahre ein, also auf 2014 bis 2016 in Vergleich 1 und auf 2015 bis 2017 in Vergleich 2 (statt jeweils ab 2013).
- In einer fünften Variante schätzen wir die Kosteneffekte statt mit einem reinen DiD mit einer Kombination aus DiD und Matching, also mit einer alternativen Methode. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor: Zuerst ordnen wir mittels „Nearest-Neighbour-Propensity-Score-Matching“ jeder BBEN-Zielgruppenperson aus den Pilot-RGS jene Person aus den Kontroll-RGS zu, die ihr hinsichtlich einer Vielzahl an persönlichen Merkmalen (wie Ausbildung, Gesundheit, Alter und Erwerbsbiografie) am ähnlichsten ist.³³⁾ Im zweiten Schritt schätzen wir die Kosteneffekte von BBEN wieder mittels DiD, berücksichtigen dabei aber nur die Zielgruppenpersonen aus den Pilot-RGS und die ihnen zugeordneten Personen aus den Kontroll-RGS. Mit diesem Vorgehen stellen wir einerseits sicher, dass die Zielgruppenpersonen aus den teilnehmenden RGS nur mit sehr ähnlichen Zielgruppenpersonen aus den nicht teilnehmenden RGS verglichen werden. Insofern berücksichtigen wir Merkmalsunterschiede der KlientInnen noch genauer. Mit dem Matching kontrollieren wir für beobachtbare Unterschiede im KundInnenstock, mit dem DiD für zeitkonstante unbeobachtete Heterogenität zwischen den Regionen. Andererseits müssen wir bei dieser Variante in Kauf nehmen und bedenken, dass im Vergleich 2 (Pilot-RGS mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018) ein Matching nicht ohne Verlust von bis zu 30% der Zielgruppenpersonen aus den Pilot-RGS gelingt, für die sich keine ausrei-

³³⁾ Die Ähnlichkeit der beiden Personen wird mit einem Index, der aus allen Merkmalen berechnet wird, abgebildet („propensity score“) und für jeden Kalendermonat separat geschätzt. Wir verwenden ein Matching ohne Zurücklegen, d.h. jede Person einer RGS ohne BBEN kann in einem Monat nur einmal als Vergleichsperson ausgewählt werden. Um sicherzugehen, dass einander ausschließlich sehr ähnliche Personen zugeordnet werden, lassen wir (mittels eines sogenannten „Caliper“) nur Paare zu, deren Unterschied im Propensity score ein bestimmtes Toleranzniveau nicht übersteigt.

chend ähnliche Person findet. Wir schätzen also Kosteneffekte für eine reduzierte Grundgesamtheit. Diese Schwierigkeiten beim Matching ergeben sich aus den doch beträchtlichen Unterschieden in der KundInnenzusammensetzung zwischen den Typen von RGS.³⁴⁾

Die Ergebnisse unterscheiden sich im Detail durchaus zwischen den Varianten, im Kern sind sie jedoch robust.

Übersicht 11: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Gesamt
Effekt pro BBEN-Zielgruppenperson

Erwerbsintegration	Unselbst. Aktiv- beschäftigung	ungefördert	1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	AL/SC/LS	Erwerbs- inaktivität
	in Tagen					
Hauptvariante	-5,8 (4,3) *	-3,0 (2,9) *	3,9 (2,8) *	-7,8 (2,9) **	8,2 (4,9) *	-1,1 (3,3)
Mit Zugängen der 2 Folgemonate	-5,2 (4,1) *	-1,0 (2,1)	4,5 (2,7) *	-7,5 (3,0) **	6,2 (5,1) *	-1,1 (3,1)
Ohne Wien	-7,5 (4,5) *	-2,4 (3,1)	3,3 (2,9) *	-9,1 (3,2) **	9,5 (5,3) *	-1,3 (3,9)
Letzte 3 J., weniger RGS	-1,9 (3,3)	-2,8 (1,9) *	3,7 (2,4) *	-3,6 (1,6) **	1,7 (4,3)	0,6 (2,8)
Mit Matching	-2,6 (4,5)	2,3 (3,7)	2,6 (2,8)	-7,3 (2,7) **	3,8 (5,7)	-2,2 (3,9)
Leistungen der AIV und Förderbeteiligungen	ALG/NH- Bezüge	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE außer BBEN
	In Euro			In Tagen		
Hauptvariante	176 (131) *	3,2 (3,1) *	-8,3 (2,8) ***	0,9 (1,8)	0,0 (0,6)	-17,8 (4,4) ***
Mit Zugängen der 2 Folgemonate	96 (127)	3,9 (3,0) *	-8,4 (3,1) **	1,0 (1,9)	-0,5 (0,6)	-19,2 (4,2) ***
Ohne Wien	232 (143) *	2,6 (3,2)	-9,8 (3,3) **	0,5 (2,0)	-0,3 (0,7)	-20,4 (4,4) ***
Letzte 3 J., weniger RGS	35 (114)	3,7 (2,4) *	-3,5 (1,6) **	2,1 (1,7) *	0,0 (0,5)	-15,5 (4,7) ***
Mit Matching	138 (306)	3,1 (3,3)	-5,5 (2,7) **	2,5 (2,0) *	-1,2 (1,0) *	-24,3 (5,9) ***
Förderkosten und pers. Kontakte	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE	Kontakte
			In Euro			Abs.
Hauptvariante	72 (52) *	-240 (100) **	64 (38) *	3 (3) *	258 (45) ***	-0,3 (0,3) *
Mit Zugängen der 2 Folgemonate	84 (51) *	-261 (107) **	28 (33)	2 (2) *	246 (39) ***	-0,4 (0,3) *
Ohne Wien	57 (54) *	-272 (113) **	62 (42) *	1 (2)	266 (49) ***	-0,3 (0,3) *
Letzte 3 J., weniger RGS	51 (46) *	-165 (78) **	30 (29) *	2 (2) *	282 (46) ***	-0,7 (0,3) **
Mit Matching	-3 (57)	-204 (107) *	44 (35) *	1 (4)	233 (48) ***	-0,1 (0,3)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

³⁴⁾ Im Vergleich 1 (Pilot-RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017) gehen durch das Matching keine Zielgruppenpersonen verloren.

Geschätzte Effekte der BBEN-Einführung nach Umsetzungsausmaß

Nicht in allen Pilot-RGS wurden die neu konzipierten Beratungs- und Betreuungseinrichtungen im selben Ausmaß eingesetzt. Um den Einfluss der Intensität des Einsatzes dieses Angebots auf die geschätzten Effekte zu testen, wenden wir für Übersicht 12 unterschiedliche Mindestschwellen für den Anteil der BBEN-Zielgruppenpersonen mit BBEN-Eintritt an. In der Hauptvariante beziehen wir Pilot-RGS ein, bei denen mindestens 7,5% der Zielgruppenpersonen im betrachteten Jahr in BBEN eintraten. In Robustheitschecks erhöhen wir diese Schwellen auf 20% bzw. 30%.

Dabei konzentrieren wir uns auf den Vergleich 2: die Pilot-RGS mit BBEN-Start im ersten Quartal 2018. In der Variante mit 30% reduziert sich auch hier die Fallzahl stark, was die Stabilität der Schätzungen beeinträchtigen kann. In Vergleich 1 gibt es aber von vorne herein nur so wenige Pilot-RGS (mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017), dass eine weitere Reduktion der betrachteten Regionen nicht sinnvoll ist.

Bei einer Fokussierung auf Pilot-RGS mit einer höheren Umsetzungsintensität in Vergleich 2 treten einige der Effekte, wie die Reduktion der unselbständigen Aktivbeschäftigung, die Verlängerung der Arbeitslosigkeit und die Verringerung des Förder- und Beratungsaufwands, etwas deutlicher zutage. Gleichzeitig wird auch bei diesem „Sensitivitätstest“ sichtbar, dass die Ergebnisse relativ stark auf die Auswahl der berücksichtigten RGS reagieren.

Übersicht 12: Geschätzte Effekte der BBEN-Einführung nach Umsetzungsausmaß, Vergleich 2

Erwerbsintegration	Unselbst. Aktivbeschäftigung	ungefördert	in Tagen		AL/SC/LS	Erwerbsinaktivität
			1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt		
Hauptvariante (mind. 7,5%)	-5,3 (4,7)	-3,5 (3,2)	6,2 (3,3)*	-8,0 (3,8)**	9,1 (5,3)*	-4,2 (3,9)
BBEN-Quote mind. 20%	-10,5 (6,0)*	-9,5 (3,8)**	8,4 (4,5)*	-9,3 (4,3)**	16,8 (6,8)**	-5,9 (4,3)
BBEN-Quote mind. 30%	-10,8 (7,3)	-9,0 (4,4)**	6,3 (5,3)	-8,1 (3,9)**	17,5 (6,8)**	-6,0 (4,2)

Leistungen der AIV und Förderbeiträge	ALG/NH-Bezüge	EB/KOM	SÖB/GBP/SÖBÜ	BM	KK	BBE außer BBEN
	In Euro		In Tagen			
Hauptvariante (mind. 7,5%)	207 (146)	4,6 (3,5)	-9,3 (4,1)**	0,2 (2,0)	-0,1 (0,7)	-21,6 (5,2)***
BBEN-Quote mind. 20%	286 (170)*	5,5 (4,5)	-11,9 (4,5)**	0,9 (2,4)	-1,1 (0,9)	-22,5 (6,9)***
BBEN-Quote mind. 30%	167 (158)	2,3 (5,1)	-10,6 (4,4)**	2,1 (3,0)	-1,7 (1,2)	-28,3 (8,8)***

Förderkosten und pers. Kontakte	EB/KOM	SÖB/GBP/SÖBÜ	BM	KK	BBE	Kontakte
						In Euro
Hauptvariante (mind. 7,5%)	97 (55)*	-234 (126)*	51 (42)	4 (3)	251 (47)***	-0,2 (0,3)
BBEN-Quote mind. 20%	81 (73)	-383 (138)***	68 (46)	1 (3)	343 (57)***	-0,7 (0,3)**
BBEN-Quote mind. 30%	36 (74)	-378 (134)***	70 (50)	-2 (3)	389 (71)***	-0,8 (0,4)**

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

4.5 Unterschiede zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen

Es ist methodisch nicht einwandfrei möglich, die Kosteneffekte der BBEN-Einführung in einer Pilot-RGS zwischen den tatsächlich teilnehmenden und den nicht-teilnehmenden BBEN-Zielgruppenpersonen zu vergleichen, da die Gründe für die Teilnahme bzw. Nicht-Teilnahme nicht ausreichend in den Daten beobachtbar sind. Ein deskriptiver Vergleich ergibt jedoch so klare Unterschiede zwischen diesen beiden Subgruppen, dass sie durchaus aussagekräftig erscheinen. Wenn wir (mittels Matching) – rein im Querschnitt – die TeilnehmerInnen und die Nicht-TeilnehmerInnen aus den Pilot-RGS jeweils mit ähnlichen BBEN-Zielgruppenpersonen aus den Kontroll-RGS vergleichen, dann stellen wir fest, dass sich die Beschäftigungs- und Kostensituation für die BBEN-TeilnehmerInnen ungünstiger entwickelte als für die Nicht-TeilnehmerInnen (vgl. Übersicht 13³⁵):

- Sie befanden sich im Vergleich zu ähnlichen Personen aus den Kontroll-RGS im betrachteten Jahr weniger lange in unselbständiger Aktivbeschäftigung. Das betrifft ungeforderte ebenso wie geförderte Beschäftigung am 1. und 2. Arbeitsmarkt.
- Sie waren länger arbeitslos, bezogen länger Notstandshilfe und folglich eine höhere Summe an Existenzsicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherung.
- Sie nahmen weniger an geförderter Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (EB/Kombilohn) und am 2. Arbeitsmarkt (SÖB/GBP/SÖBÜ) teil.

Für die BBEN-Zielgruppenpersonen, die in den Pilot-RGS betreut wurden, aber nicht an BBEN teilnahmen, ist es genau umgekehrt:

- Sie befanden sich im Vergleich mit ähnlichen Personen aus den Kontroll-RGS im betrachteten Jahr länger in unselbständiger Aktivbeschäftigung, und zwar in unselbständiger Beschäftigung und geförderter Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, und waren weniger arbeitslos.
- Sie bezogen kürzer Notstandshilfe und entsprechend weniger Existenzsicherungsleistungen.
- Ihre Teilnahme an Beschäftigungsprojekten am 2. Arbeitsmarkt (SÖB/GBP/SÖBÜ) bleibt weitgehend unverändert. Sie wurden aber verstärkt mittels Eingliederungsbeihilfen und Bildungsmaßnahmen gefördert.

Auch wenn diese deskriptiven Unterschiede nicht als Wirkungsunterschiede in einem kausalen Sinn interpretiert werden können, so weisen sie doch stark darauf hin, dass die sich aus dem BBEN-Angebot ergebenden Mehrkosten in erster Linie durch die BBEN-TeilnehmerInnen entstehen. Möglicherweise werden durch die teilweise Auslagerung von Beratungs- und Betreuungsleistungen Ressourcen für die in AMS-Betreuung verbliebenen Zielgruppenpersonen frei, die sich in einem vermehrten Einbezug in Förderungen und in besseren Beschäftigungschancen niederschlagen.³⁶)

³⁵) Die separaten Ergebnisse für Vergleich 1 und Vergleich 2 werden in Übersicht 18 und Übersicht 19 im Anhang ausgewiesen.

³⁶) Die Zahl der persönlichen Kontakte ist auch für die Nicht-TeilnehmerInnen der Pilot-RGS niedriger als für ähnliche Zielgruppenpersonen aus den Kontroll-RGS. Ob sich die Dauer eines Beratungstermins erhöht und in diesem Sinn die Beratung intensiviert haben könnte, ist mangels Daten nicht überprüfbar. Gemäß einer von der prospect Unterneh-

Übersicht 13: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen
Gesamteffekt aus Vergleich 1 und Vergleich 2, mit Korrektur für persönliche Merkmalsunterschiede

	Alle Personen	TeilnehmerInnen	Nicht-TeilnehmerInnen
Erwerbsintegration			
Unselbständige Aktivbeschäftigung	3,6 (3,7)	-17,3 (3,8)***	14,7 (4,7)***
davon ungefördert	3,8 (1,8)**	-4,1 (1,4)**	8,6 (2,4)***
davon gefördert am 1. Arbeitsmarkt	1,5 (2,1)	-5,8 (1,6)***	8,1 (2,4)***
davon gefördert am 2. Arbeitsmarkt	-0,9 (2,3)	-5,4 (2,1)**	-3,0 (3,9)
AL/SC/LS	11,9 (7,4)*	56,6 (7,0)***	-17,2 (8,2)**
Erwerbsinaktivität	-14,5 (5,7)**	-34,5 (6,3)***	1,2 (5,8)
Leistungsbezug			
Tage Arbeitslosengeld (ALG)	1,6 (0,6)**	-0,8 (0,8)*	2,6 (0,8)***
Tage Notstandshilfe (NH)	8,8 (7,3)*	52,2 (7,1)***	-23,6 (8,3)**
Bezug ALG/NH in Euro	2 (186)	1.111 (209)***	-690 (219)***
Fördertage			
BBE außer BBEN	-0,1 (3,5)	-1,6 (3,7)	1,1 (4,0)
EB/KOM	1,7 (2,2)	-6,0 (1,6)***	8,5 (2,5)***
SÖB/GBP/SÖBÜ	-0,9 (2,3)	-5,4 (2,1)**	-3,0 (3,9)
BM	4,7 (1,6)**	-0,6 (1,0)	7,9 (2,1)***
KK	0,1 (0,4)	0,0 (0,1)	0,5 (0,5)*
Fördersumme			
BBE	328 (49)***	1.018 (80)***	16 (37)
EB/KOM	3 (46)	-110 (32)***	115 (47)**
SÖB/GBP/SÖBÜ	31 (82)	-155 (85)*	28 (105)
BM	86 (31)**	-23 (32)	137 (38)***
KK	1 (1)*	0 (1)	3 (1)**
Beratung und Vermittlung			
Zahl der Kontakte	-2,0 (0,3)***	-2,4 (0,4)***	-1,8 (0,3)***
Zahl der Vermittlungsvorschläge	0,1 (0,4)	0,3 (0,5)	-0,1 (0,4)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

4.6 Kosten-Ertrags-Relation

In Übersicht 14 wird das Kosten-Ertrags-Verhältnis für eine Pilot-RGS mit BBEN pro Zielgruppenperson ausgewiesen. Das Kosten-Ertrags-Verhältnis entspricht der Differenz zwischen den zusätzlichen, aus dem BBEN-Angebot entstehenden Kosten und den aus der BBEN-Einführung resultierenden Erträgen. Ein reduzierter Beratungsaufwand im AMS³⁷⁾ und vor allem verringerte

mensberatung GmbH durchgeführten qualitativen Befragung erleben 86% der AMS-BeraterInnen die BBEN als entlastend. Für 78% ergibt sich mehr Zeit für die AMS-interne Beratung anderer KundInnen, die nicht an BBEN teilnehmen (Weber et al., 2019).

³⁷⁾ Zur Ermittlung des Beratungsaufwands werden für einen persönlichen Beratungstermin Kosten in der Höhe von 37 € veranschlagt. Nach Auskunft des AMS ergab nämlich eine Online-Befragung der MitarbeiterInnen der Beratungszone

Ausgaben für Beschäftigungsförderungen am zweiten Arbeitsmarkt (SÖB/GBP/SÖBÜ) schlagen in der Bilanz positiv, vermehrte Ausgaben für das BBEN-Angebot, für Beschäftigungsförderungen am ersten Arbeitsmarkt (EB/KOM) und Qualifizierung (BM, KK) sowie für Existenzsicherungsleistungen und pauschal für arbeitslose Personen zu entrichtende Beitragszahlungen an die Sozialversicherung³⁸⁾ schlagen negativ zu Buche.

Zumindest in der betrachteten Pilotierungsphase und dem ersten Jahr nach BBEN-Einführung übertrafen die Mehrkosten die Ersparnis an internem Beratungsaufwand und an Kosten für SÖB und GBP. In der Hauptvariante ergaben sich für eine Pilot-RGS mit BBEN im Saldo im Durchschnitt um rund 400 Euro höhere Kosten pro BBEN-Zielgruppenperson als für eine Kontroll-RGS ohne BBEN. Der Saldo schwankt je nach Schätzvariante zwischen 168 € und 444 €.

Übersicht 14: Kosten-/Ertragsrelation für eine Pilot-RGS pro BBEN-Zielgruppenperson (in Euro)

	Haupt- variante	Ohne Wien	Letzte 3 J., weniger RGS	Mit Matching	Mit Zugängen 11-12/2017
	In Euro				
Existenzsicherungsleistungen (ALG/NH)	176	232	35	69	96
SV-Beiträge	83	109	17	32	45
Förderkosten BBE	258	266	282	233	246
Förderkosten SÖB/GBP/SÖBÜ	-240	-272	-165	-204	-261
Förderkosten EB/KOM	72	57	51	-3	84
Förderkosten BM	64	62	30	44	28
Förderkosten KK	3	1	2	1	2
Beratungsaufwand	-13	-12	-27	-5	-14
Saldo	403	444	226	168	225

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

4.7 Fazit

Die vorliegende Studie hat eine Kosten-Ertrags-Analyse von BBEN zum Gegenstand. Untersucht wird, wie sich die Einführung dieses neuen Betreuungsformats in den Pilot-RGS auf die Kosten für die betreuten Zielgruppenpersonen auswirkt. Dies geschieht anhand eines Vergleichs zwischen Pilot-RGS mit BBEN-Start im vierten Quartal 2017 (Vergleich 1) bzw. BBEN-Start im ersten Quartal 2018 (Vergleich 2) und Kontroll-RGS, die das BBEN-Angebot bis Ende 2018 (noch) nicht eingeführt hatten. In die Kosten-Ertrags-Rechnung fließen die Ausgaben für Existenzsicherungsleistungen, die pauschal für Arbeitslose zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge, die Beratung im AMS und Arbeitsmarktförderungen ein. Geschätzt werden die Effekte der BBEN-Einführung mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes.

einen durchschnittlichen Zeitaufwand von 33 Minuten pro Termin für BBEN-KundInnen. Für eine Minute an direkter KundInnenarbeit sind Kosten von € 1,12 anzusetzen. Daraus resultieren durchschnittliche Kosten in der Höhe von 37 € pro Beratungstermin.

³⁸⁾ Zur Quantifizierung des aus längerer Arbeitslosigkeit resultierenden Mehraufwands des AMS für Sozialversicherungsbeiträge wird auf die reduzierten Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen der pauschalierte Beitragsatz von 47% angewendet.

Bei der Interpretation der präsentierten Ergebnisse ist mehrerlei zu beachten:

- Erstens sind von vornherein keine allzu großen Effekte zu erwarten, da in den Pilot-RGS keineswegs alle Zielgruppenpersonen an BBEN teilnahmen. In vielen Regionen nahm in den Untersuchungszeiträumen nur ein geringer Anteil von Personen das Angebot in Anspruch. In den meisten Regionen blieb für den Großteil der Personen weiterhin das AMS die Anlaufstelle für Beratung, Betreuung und Vermittlung. Gleichzeitig messen wir die Effekte der BBEN-Einführung auf die Kosten für alle Zielgruppenpersonen der RGS, nicht nur die TeilnehmerInnen. Wenn mehr Zielgruppenpersonen einer RGS an BBEN teilnehmen würden, also bei einer höheren Förderquote, wären möglicherweise andere Effekte zu erwarten. Darauf deuten die Sensitivitätstests unter Einschränkung auf Pilot-RGS mit höheren BBEN-Eintrittsquoten hin.
- Zweitens ist die betrachtete Zeitspanne nach BBEN-Einführung mit einem Jahr noch kurz, ist doch vorgesehen, dass die TeilnehmerInnen durchaus auch länger in der Maßnahme bleiben. Der Wechsel in der Betreuungsstrategie könnte auch deutlich über die Zeit der Maßnahmenteilnahme hinaus eine Wirkung auf die Arbeitslosigkeit, den Leistungsbezug und die Inanspruchnahme von AMS-Angeboten entfalten. Insofern ist die Kosten-Ertrags-Rechnung noch unvollständig.
- Drittens berücksichtigt die Kosten-Ertrags-Analyse „nur“ die für das AMS relevanten Kostenkomponenten. Etwaige Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der MaßnahmenteilnehmerInnen fließen insoweit ein, als sich Veränderungen in der Arbeitslosigkeit in den betrachteten Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen und für vom AMS zu entrichtende Sozialversicherungsbeiträge widerspiegeln. Für die öffentliche Hand sind auch Rückflüsse aus Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuer aus (potenziell) erzielten Erwerbseinkommen relevant. Diese fließen aber nicht an das AMS.
- Viertens ist zu bedenken, dass die konkrete Maßnahmenausgestaltung äußerst heterogen ist, da die BBEN-TeilnehmerInnen frei wählen können, welche der breit gefächerten Betreuungs- und Beratungsleistungen sie in welcher Intensität in Anspruch nehmen. Was sie konkret wählen und tun, ist datenmäßig nicht erfasst. Wir messen – über alle teilnehmenden RGS – den durchschnittlichen Effekt der Einführung des BBEN-Angebots, das gar nicht oder in unterschiedlicher Form und Intensität in Anspruch genommen wurde.
- Fünftens ist die Zielgruppe der Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen nicht homogen. Eine Studie zu arbeitsmarktfernen Personen (*Eppel et al., 2016*) zeigt sehr unterschiedliche Problemlagen und Unterstützungsbedarf bei arbeitslosen Personen mit geringen Beschäftigungschancen auf. Hinter dem durchschnittlichen Kosteneffekt für alle BBEN-Zielgruppenpersonen verbirgt sich daher potenziell eine größere Spannweite an individuellen Effekten. Für manche ist das BBEN-Angebot vielleicht besser geeignet und kostengünstiger als für andere. Die Wirkung der veränderten Betreuungsstrategie liegt nicht nur an der grundsätzlichen Eignung des neuen Betreuungsformats, sondern auch an der geeigneten Auswahl der TeilnehmerInnen sowie der Übereinstimmung mit dem individuellen Unterstützungsbedarf.

- Sechstens sind die näheren (Hinter-)Gründe für die gemessenen Effekte nur bedingt eruiert, da sich das BBEN-Angebot aus unterschiedlichen Elementen mit potenziell divergierenden Wirkungsweisen zusammensetzt. Zum Beispiel ist einerseits denkbar, dass der reduzierte Fokus auf eine rasche Arbeitsaufnahme die Arbeitslosigkeit verlängert. Gleichzeitig könnten weniger Druck und eine persönliche Stabilisierung zumindest mittelbar die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöhen. Zudem ist in den externen Beratungs- und Betreuungseinrichtungen mehr Zeit für intensivere Beratung und Betreuung vorhanden, was die Arbeitsmarktintegration befördern könnte. Möglicherweise wiegen einander also unterschiedliche Elemente des neuen Betreuungsformats auf. Jedenfalls können Effekte nicht eindeutig auf einzelne Komponenten der veränderten Betreuungsstrategie zurückgeführt werden.

Angesichts der noch unvollständigen Umsetzung der neuen Betreuungsstrategie und des kurzen Beobachtungszeitraums ist es für eine abschließende Bewertung noch zu früh. In einer längerfristigen Betrachtung könnten sich Änderungen der gemessenen Effekte und der Kosten-Ertrags-Relation zeigen. Dafür kommen mehrere Gründe in Betracht:

- Die Einführung eines neuen Unterstützungsinstruments wie der BBEN kann in der Einführungsphase mit einem höheren Aufwand für das AMS als beauftragende und zuweisende Institution verbunden sein. Das mag sich sowohl im Koordinationsaufwand zwischen AMS-BeraterInnen und Maßnahmenträgern niederschlagen, als auch im Betreuungsaufwand der Zielgruppenpersonen in der Zuweisungsphase. Jedenfalls zeigt sich in der Untersuchung noch keine substantielle Reduktion des Betreuungsaufwands im AMS. Weiters werden in der Einführungsphase Erfahrungen für die Weiterentwicklung des Instruments und die Eignung für bestimmte Personengruppen innerhalb der Zielgruppe gesammelt. Solche Lerneffekte können längerfristig die Maßnahme und deren gezielten Einsatz verbessern. Bei einer längeren Implementierung könnten möglicherweise stärkere Entlastungseffekte erzielt werden.
- In der Pilotphase der Einführung eines neuen Betreuungsformats mag es auch schwierig sein, Kostenfaktoren sofort zu reduzieren, die auf der Ertragsseite der Kosten-Ertrags-Analyse der BBEN zubuche schlagen würden, etwa die Reduktion des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bei Trägerinstitutionen, mit denen längerfristige Vertragsbeziehungen bestehen.
- Längerfristige Wirkungen könnten deutlich von jenen in der kurzen (einjährigen) Frist abweichen. Die Betreuung in den BBEN ist auf persönliche Stabilisierung innerhalb einer längeren Betreuungsdauer von zunächst rund einem Jahr ausgelegt. Die Effekte eines möglichen Stabilisierungserfolges werden durch die vorliegende Analyse jedenfalls nicht vollständig abgebildet. Weiters ist zu vermuten, dass die in der Analyse beobachteten Wirkungen, wie Unterschiede in der Erwerbsintegration, über ein Jahr hinausgehen. Insgesamt könnte eine längerfristige Beobachtung das Ergebnis der Kosten-Ertrags-Analyse sowohl zum Positiven als auch zum Negativen verändern.

Während der Pilotierung in den Jahren 2017 und 2018 ergaben sich für das AMS in einem Einjahreszeitraum keine Kostenersparnisse aus der Veränderung der Betreuungsstrategie. Die Einführung von BBEN in ausgewählten Regionen im Herbst 2017 und im Frühjahr 2018 hat bisher im Saldo die durchschnittlichen Kosten einer beteiligten RGS für die BBEN-Zielgruppenpersonen erhöht. Ausschlaggebend dafür sind zum einen die mit dem neuen Angebot verbundenen Investitionen, also die Kosten für BBEN, und zum anderen höhere Aufwendungen für Existenzsicherungsleistungen, insbesondere Notstandshilfe, sowie für vom AMS pauschal zu entrichtende Sozialversicherungsbeiträge aufgrund eines etwas längeren Verbleibs der KundInnen in Arbeitslosigkeit.

Im Jahr 2020 wird das neue Betreuungsformat BBEN flächendeckend ausgebaut werden. Gegenüber der hier untersuchten Pilotierungsphase gibt es drei wesentliche Änderungen:

- Erstens besteht die BBEN-Zielgruppe nunmehr aus vorgemerkten Personen mit niedrigen Arbeitsmarktchancen laut Einstufung auf Basis des AMS-Algorithmus.
- Zweitens wurde die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verändert. Zukünftig sollen die Chancen auf Integration in den Arbeitsmarkt nicht mehr "nur" mittels persönlicher Stabilisierung und Unterstützung bei der Alltagsbewältigung, Stärkung und Aktivierung des Selbsthilfepotentials (Empowerment) und Förderung des Selbstwertes, sondern auch durch „Bewerbungsunterstützung einschließlich Reflexion des Bewerbungsverhaltens und der Unterstützung bei der Rückmeldung an das AMS betreffend Vermittlungsvorschläge“ gewahrt werden. War anfänglich vorgesehen, dass ausschließlich für interessierte Zielgruppenpersonen durch vertiefte Beratungs- und Betreuungsleistungen die Chancen auf eine perspektivische Integration in den Arbeitsmarkt erhöht werden, so gilt dies nun für alle Zielgruppenpersonen. Die Vermittlung in Beschäftigung rückt also stärker als bisher in den Fokus.³⁹⁾
- Drittens soll es fortan die Möglichkeit zu einer Begleitung nach Übergängen in Beschäftigung geben: Wird im Anschluss an eine BBEN-Teilnahme ein Dienstverhältnis am ersten Arbeitsmarkt aufgenommen, kann auf Wunsch der ehemaligen BBEN-TeilnehmerInnen für die Dauer von maximal drei Monaten eine Nachbetreuung erfolgen. Diese Betreuung soll insbesondere eine Stabilisierung am Arbeitsplatz gewährleisten und die Personen in arbeitsplatzbezogenen Krisensituationen unterstützen.

Es ist denkbar, dass diese Veränderungen die Kosten-Ertrags-Relation des BBEN-Betreuungsformats verbessern, indem sie die Beschäftigungsintegration der betreuten Zielgruppenpersonen begünstigen und damit die Ausgaben des AMS für Existenzsicherungsleistungen und Sozialversicherungsbeiträge dämpfen.⁴⁰⁾

³⁹⁾ Relativierend ist festzuhalten, dass immer noch die KundInnen selbst entscheiden, ob und mit welcher Intensität sie die zur Verfügung gestellten Beratungs- und Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen. Das gilt auch für die Intensität der Inanspruchnahme der BBEN-Dienstleistung „Bewerbungsunterstützung einschließlich Reflexion des Bewerbungsverhaltens und der Unterstützung bei der Rückmeldung an das AMS betreffend Vermittlungsvorschläge“.

⁴⁰⁾ In einer Evaluierung von Sozialökonomischen Betrieben (SÖB) und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten (GBP) zeigte sich, dass Nachbetreuungsangebote in Form einer Begleitung des Übergangs vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt die längerfristige Beschäftigungsintegration von Arbeitslosen mit oftmals multiplen Vermittlungshindernissen fördern (siehe Eppel et al., 2014).

5. Literatur

- AMS Österreich, Geschäftsbericht 2018, <https://www.ams.at/organisation/geschaeftsberichte/geschaeftsberichte-oesterreich>
- Eppel, R., Horvath, T., Mahringer, H., Hausegger, T., Hager, I., Reidl, C., Arbeitsmarktferne Personen. Charakteristika, Problemlagen und Unterstützungsbedarf, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Wien, 2016.
- Eppel R., Horvath T., Lackner M., Mahringer H., Hager I., Hausegger T., Reidl C., Reiter A., Schafferhans M.: Evaluierung von Sozialen Unternehmen im Kontext neuer Herausforderungen; In Zusammenarbeit mit dem WIFO, November 2014
- Fink, M., Horvath, T., Huber, P., Huemer, U., Kirchner, M., Mahringer, H., Piribauer, P., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer – berufliche und sektorale Veränderungen 2016 bis 2023, WIFO, 2017.
- Sutton, A. J., Abrams, K.R., Jones, D.R., Sheldon, T.A., Song, F. Methods for meta-analysis in medical research. Vol. 348. Chichester: Wiley, 2000, p. 74.
- Weber, F., Hager, I., Krüse, T., Reidl, C., Evaluierung des Betreuungsformates für Personen mit multiplen Vermittlungshindernissen (BBEN), Studie im Auftrag des AMS Österreich, Wien, 2019.

6. Anhang

6.1 Berechnung der Gesamteffekte

Unsere Schätzungen liefern je einen Schätzer für den Effekt der BBEN-Einführung. Dieser basiert auf einem Vergleich von RGS, die im Oktober 2017 mit BBEN starteten (θ_{2017}) und solchen, die im Jänner 2018 mit BBEN starteten (θ_{2018}). Diese Schätzer haben die Standardfehler s_{2017} und s_{2018} . Wir interpretieren diese Schätzer als Zufallsvariablen einer Verteilung mit dem Mittelwert θ und Varianz σ^2 . Für die Berechnung von Gesamteffekten folgen wir *Sutton et al., 2000*. Wir schätzen θ auf Basis dieser Realisationen:

$$\hat{\theta} = (\theta_{2017} / ((1/w_{2017}) + \hat{\tau}^2)) + (\theta_{2018} / ((1/w_{2018}) + \hat{\tau}^2)),$$

mit $w_{2017} = 1 / (s_{2017})^2$, $w_{2018} = 1 / (s_{2018})^2$, und

$$\hat{\tau}^2 = (Q - 1) / U \text{ wenn } Q > 1 \text{ und } 0 \text{ sonst.}$$

$$Q = w_{2017} (\theta_{2017} - \theta)^2 + w_{2018} (\theta_{2018} - \theta)^2$$

$$\theta = w_{2017} \theta_{2017} + w_{2018} \theta_{2018} / (w_{2017} + w_{2018})$$

$$U = w - (s_w^2 / 2w)$$

$$s_w^2 = (w_{2017}^2 - 2w^2) + (w_{2018}^2 - 2w^2)$$

$$w = (1/2) (w_{2017} + w_{2018})$$

6.2 Kontrollvariablen

Übersicht 15: Liste der verwendeten Kontrollvariablen

Personenbezogene Merkmale

Indikator, ob am Stichtag Vormonatsende arbeitslos vorgemerkt
Indikator, ob am Stichtag Vormonatsende in Förderung
Bisherige Netto-Geschäftsdauer (in Tagen)
Geschlecht
Alter
Familienstand
Kinder (nur bei Frauen)
Ausbildungsniveau
Nationalität
Migrationshintergrund
Gesundheitliche Einschränkung (gesetzlicher Behindertenstatus oder sonstige gesundheitliche Vermittlungseinschränkung lt. AMS)
Art und Höhe der am Stichtag Vormonatsende bezogenen AIV-Leistung
BMS-Voll- oder Teilleistungsbezug zum Stichtag Vormonatsende
Distanz zum letzten unselbständigen Beschäftigungsverhältnis
Höhe des letzten Einkommens aus unselbständiger Beschäftigung
Branche der letzten Tätigkeit
Zahl der Tage in AL, SC, sonstiger AMS-Vormerkung, unselbständiger Aktivbeschäftigung bzw. selbständiger Beschäftigung in letzten 2 bzw. 10 Jahren
Beschäftigungsstatus 6 Monate, 1 Jahr bzw. 2 Jahre vor Stichtag Vormonatsende
Zahl der Tage mit Krankengeldbezug während USB bzw. Arbeitslosigkeit in letzten 2 bzw. 10 Jahren
Zahl der AMS-Kontakte in den letzten 2 Jahren
Zahl der AMS-Vermittlungsvorschläge in letzten 2 Jahren

Regionale Merkmale (Arbeitsmarktbezirksebene, RGS)

Arbeitslosenquote insgesamt
Arbeitslosenquote für unterschiedliche Altersgruppen
Anteil gesundheitlich eingeschränkter Personen an den Arbeitslosen
Struktur der Arbeitslosen nach Ausbildungsniveau
Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen an den Arbeitslosen
Stellenandrang (Arbeitslose/offene Stellen)
Durchschnittliche Leistungshöhe Arbeitslosengeld (Tagsatz in €) nach Geschlecht
Durchschnittliche Leistungshöhe Notstandshilfe (Tagsatz in €) nach Geschlecht

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO.

6.3 Schätzergebnisse

Übersicht 16: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Vergleich 1

Erwerbsintegration	Unselbst. Aktiv- beschäfti- gung	ungefördert	1. Arbeitsmarkt	2. Arbeitsmarkt	AL/SC/LS	Erwerbs- inaktivität
in Tagen						
Hauptvariante	-8,8 (11,2)	0,0 (7,4)	-1,2 (5,0)	-7,6 (4,6)	2,7 (13,4)	8,3 (6,7)
Mit Zugängen 11-12/2017	-5,6 (8,3)	1,0 (3,0)	-0,6 (5,4)	-6,1 (5,1)	6,4 (12,5)	-0,6 (8,0)
Ohne Wien	-10,3 (11,1)	-0,7 (7,2)	-1,8 (5,1)	-7,9 (5,2)	2,3 (15,2)	10,6 (8,8)
Letzte 3 J., weniger RGS	1,6 (5,8)	2,6 (4,2)	2,0 (3,8)	-2,9 (2,2)	-1,5 (9,6)	-1,0 (5,6)
Mit Matching	-1,6 (11,2)	-1,8 (7,8)	0,7 (5,1)	-0,5 (5,1)	0,1 (14,8)	2,0 (8,0)
Leistungen der AIV und Förderteilnahmen	ALG/NH- Bezüge	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE außer BBEN
In Euro			In Tagen			
Hauptvariante	55 (292)	-2,2 (6,8)	-7,5 (3,8)*	6,4 (5,6)	0,2 (1,2)	-8,2 (8,3)
Mit Zugängen 11-12/2017	68 (378)	-1,6 (6,9)	-5,9 (4,6)	3,6 (4,2)	-0,9 (1,1)	-7,7 (8,2)
Ohne Wien	115 (367)	-3,0 (6,4)	-8,4 (5,0)	4,4 (6,0)	-0,3 (1,7)	-11,2 (8,6)
Letzte 3 J., weniger RGS	81 (251)	3,1 (3,5)	-2,9 (2,3)	1,3 (5,8)	0,3 (1,2)	-10,1 (6,3)
Mit Matching	2 (360)	-0,7 (6,9)	-0,2 (4,8)	-0,2 (3,5)	-0,7 (1,5)	-8,9 (12,9)
Förderkosten und pers. Kontakte	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE	Kontakte
In Euro			Abs.			
Hauptvariante	-142 (163)	-250 (162)	121 (89)	-1 (8)	327 (159)*	-1,6 (1,0)
Mit Zugängen 11-12/2017	-123 (177)	-266 (217)	30 (88)	-3 (8)	342 (101)***	-0,9 (0,6)
Ohne Wien	-183 (175)	-260 (196)	85 (97)	-4 (8)	388 (141)**	-1,3 (0,8)
Letzte 3 J., weniger RGS	60 (90)	-204 (150)	0 (87)	-2 (5)	370 (99)***	-1,4 (0,8)
Mit Matching	-38 (120)	-12 (248)	-17 (57)	1 (6)	328 (107)***	-0,8 (1,1)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 17: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Vergleich 2

Erwerbsintegration	Unselbst. Aktiv- beschäfti- gung	ungefördert	1.	2.	AL/SC/LS	Erwerbs- inaktivität
			Arbeitsmarkt	Arbeitsmarkt		
			in Tagen			
Hauptvariante	-5,3 (4,7)	-3,5 (3,2)	6,2 (3,3)*	-8,0 (3,8)**	9,1 (5,3)*	-4,2 (3,9)
Mit Zugängen 2-3/2018	-5,1 (4,7)	-3,0 (3,1)	6,1 (3,1)**	-8,2 (3,6)**	6,1 (5,6)	-1,1 (3,3)
Ohne Wien	-7,0 (4,9)	-2,8 (3,4)	5,6 (3,5)	-9,9 (4,1)**	10,4 (5,7)*	-4,1 (4,3)
Letzte 3 J., weniger RGS	-3,6 (4,0)	-4,1 (2,1)*	4,8 (3,2)	-4,3 (2,3)*	2,5 (4,8)	1,2 (3,2)
Mit Matching	-2,9 (5,0)	3,5 (4,2)	3,5 (3,3)	-9,8 (3,1)***	4,4 (6,2)	-3,4 (4,4)
Leistungen der AIV und Förderbeteiligungen	ALG/NH- Bezüge	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE außer BBEN
	In Euro			In Tagen		
Hauptvariante	207 (146)	4,6 (3,5)	-9,3 (4,1)**	0,2 (2)	-0,1 (0,7)	-21,5 (5,2)***
Mit Zugängen 2-3/2018	99 (135)	5,2 (3,3)	-10,3 (4,1)**	0,3 (2,1)	-0,4 (0,7)	-23,2 (4,9)***
Ohne Wien	253 (155)	4,5 (3,7)	-10,9 (4,5)**	0,0 (2,1)	-0,3 (0,7)	-23,6 (5,1)***
Letzte 3 J., weniger RGS	24 (128)	4,3 (3,3)	-4,1 (2,2)*	2,2 (1,8)	-0,1 (0,6)	-22,2 (7,0)***
Mit Matching	84 (169)	4,2 (3,8)	-8,1 (3,4)**	3,8 (2,4)	-1,6 (1,4)	-28,3 (6,6)***
Förderkosten und pers. Kontakte	EB/KOM	SÖB/GBP/ SÖBÜ	BM	KK	BBE	Kontakte
			In Euro			Abs.
Hauptvariante	97 (55)*	-234 (126)*	51 (42)	4 (3)	251 (47)***	-0,2 (0,3)
Mit Zugängen 2-3/2018	102 (54)*	-259 (122)**	28 (35)	3 (2)	230 (42)***	0,0 (0,0)
Ohne Wien	82 (57)	-278 (138)**	57 (47)	2 (2)	250 (52)***	-0,2 (0,3)
Letzte 3 J., weniger RGS	48 (54)	-150 (92)	34 (31)	2 (2)	258 (52)***	-0,6 (0,3)**
Mit Matching	7 (65)	-246 (118)**	81 (44)*	0 (5)	209 (54)***	0,0 (0,4)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste, auf RGS-Ebene geclusterte Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 18: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen
Vergleich 1

	Alle Personen	TeilnehmerInnen	Nicht-TeilnehmerInnen
Erwerbsintegration			
Unselbständige Aktivbeschäftigung	3,0 (4,9)	-19,6 (6,8)***	11,7 (7,5)
davon ungefördert	3,3 (2,4)	-3,5 (1,7)**	8,2 (3,3)**
davon gefördert am 1. Arbeitsmarkt	-0,8 (2,7)	-6,0 (1,8)***	6,4 (3,1)*
davon gefördert am 2. Arbeitsmarkt	0,6 (2,7)	-10,1 (7,2)	-2,8 (6,7)
AL/SC/LS	18,6 (13,8)	64,2 (10,1)***	-22,7 (17,5)
Erwerbsinaktivität	-16,4 (9,6)	-40,7 (11,3)***	7,7 (11,0)
Leistungsbezug			
Tage Arbeitslosengeld (ALG)	1,3 (0,8)	-0,5 (0,9)	1,6 (0,9)
Tage Notstandshilfe (NH)	15,8 (13,0)	57,2 (9,8)***	-30,1 (17,9)
Bezug ALG/NH in Euro	92 (324)	1234 (326)***	-1184 (503)**
Fördertage			
BBE außer BBEN	-3,9 (4,2)	-1,4 (4,3)	-3,8 (5,1)
EB/KOM	-1,1 (2,9)	-6,1 (1,8)***	6,8 (3,2)**
SÖB/GBP/SÖBÜ	0,6 (2,7)	-10,1 (7,2)	-2,8 (6,7)
BM	2,8 (3,2)	-1,5 (2,6)	3,1 (3,8)
KK	0,0 (0,4)	0,1 (0,2)	0,5 (0,6)
Fördersumme			
BBE	333 (97)***	865 (204)***	-19 (50)
EB/KOM	-63 (72)	-131 (42)***	91 (70)
SÖB/GBP/SÖBÜ	95 (121)	-333 (251)	-8 (257)
BM	136 (127)	49 (101)	171 (133)
KK	-1 (2)	0 (1)	1 (2)
Beratung und Vermittlung			
Zahl der Kontakte	-2,3 (0,5)***	-2,9 (0,6)***	-1,6 (0,6)**
Zahl der Vermittlungsvorschläge	-0,4 (0,7)	-0,8 (1,0)	-0,2 (0,6)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Übersicht 19: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen
Vergleich 2

	Alle Personen	TeilnehmerInnen	Nicht-TeilnehmerInnen
Erwerbsintegration			
Unselbständige Aktivbeschäftigung	4,3 (5,5)	-16,3 (4,5)***	16,7 (6,0)***
davon ungefördert	4,4 (2,6)*	-6,0 (2,8)**	9,1 (3,4)***
davon gefördert am 1. Arbeitsmarkt	5,2 (3,3)	-5,4 (3,0)*	10,7 (3,9)***
davon gefördert am 2. Arbeitsmarkt	-5,3 (4,7)	-4,9 (2,2)**	-3,1 (4,7)
AL/SC/LS	9,1 (8,8)	49,7 (9,6)***	-15,7 (9,3)*
Erwerbsinaktivität	-13,5 (7,0)*	-31,7 (7,6)***	-1,2 (6,8)
Leistungsbezug			
Tage Arbeitslosengeld (ALG)	2,0 (0,9)**	-1,5 (1,3)	5,9 (1,7)***
Tage Notstandshilfe (NH)	5,6 (8,9)	46,5 (10,4)***	-21,8 (9,4)**
Bezug ALG/NH in Euro	-43 (227)	1026 (272)***	-574 (243)**
Fördertage			
BBE außer BBEN	8,9 (6,4)	-1,9 (7,3)	8,8 (6,4)
EB/KOM	5,4 (3,4)	-5,7 (3,1)*	11,2 (4,0)***
SÖB/GBP/SÖBÜ	-5,3 (4,7)	-4,9 (2,2)**	-3,1 (4,7)
BM	5,3 (1,9)***	-0,4 (1,1)	10,0 (2,5)***
KK	0,5 (0,7)	0 (0,2)	0,6 (0,8)
Fördersumme			
BBE	326 (56)***	1046 (86)***	57 (55)
EB/KOM	48 (59)	-82 (48)*	136 (64)**
SÖB/GBP/SÖBÜ	-23 (111)	-132 (90)	36 (115)
BM	83 (32)**	-32 (34)	134 (40)***
KK	2 (1)*	0 (1)	3 (2)**
Beratung und Vermittlung			
Zahl der Kontakte	-1,8 (0,4)***	-2,1 (0,5)***	-1,9 (0,4)***
Zahl der Vermittlungsvorschläge	0,4 (0,5)	0,7 (0,5)	-0,1 (0,5)

Q: WIFO INDI-DV auf Basis Arbeitsmarktservice Österreich, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und WIFO. – Robuste Standardfehler in Klammern. Sterne sind Resultat von t-tests und zeigen die statistische Signifikanz der Unterschiede an: *** signifikant auf 1%-Niveau, ** signifikant auf 5%-Niveau, * signifikant auf 10%-Niveau.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: RGS nach BBEN-Eintritten in den drei Startphasen	17
Abbildung 2: RGS nach BBEN-Start	18
Abbildung 3: Zahl der BBEN-Eintritte nach Bundesland	19
Abbildung 4: Charakteristika der Personen mit BBEN-Eintritt	26

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Zahl der laufenden BBEN-Projekte nach Bundesland	16
Übersicht 2: BBEN-Zielgruppenpersonen, BBEN-Eintritte und -Eintrittsquoten nach RGS	23
Übersicht 3: Zuordnung der RGS zu Pilot-RGS und Kontroll-RGS	25
Übersicht 4: Personenmerkmale der BBEN-Zielgruppenpersonen	29
Übersicht 5: Vergleich der mittleren Entwicklung zwischen RGS mit und ohne BBEN, ohne Korrektur für Ausgangsunterschiede	35
Übersicht 6: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung	35
Übersicht 7: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf die Beschäftigungsintegration	37
Übersicht 8: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf die Existenzsicherung	39
Übersicht 9: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf Förderteilnahmen und Förderkosten	40
Übersicht 10: Geschätzter Effekt der BBEN-Einführung auf Beratung und Vermittlung	41
Übersicht 11: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Gesamt	43
Übersicht 12: Geschätzte Effekte der BBEN-Einführung nach Umsetzungsausmaß, Vergleich 2	44
Übersicht 13: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen	46
Übersicht 14: Kosten-/Ertragsrelation für eine Pilot-RGS pro BBEN-Zielgruppenperson (in Euro)	47
Übersicht 15: Liste der verwendeten Kontrollvariablen	53
Übersicht 16: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Vergleich 1	54
Übersicht 17: Bandbreite der geschätzten Effekte der BBEN-Einführung, Vergleich 2	55
Übersicht 18: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen	56
Übersicht 19: Deskriptiver Ergebnisvergleich zwischen Pilot-RGS und Kontroll-RGS mit Unterscheidung zwischen BBEN-TeilnehmerInnen und Nicht-TeilnehmerInnen	57