

Auswirkungen der Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters auf beim AMS Oberösterreich vorgemerkte Personen

Zentrale Ergebnisse einer Studie im Auftrag des AMS Oberösterreich

1 Einleitung

Seit 2010 wurden in Österreich verschiedene Maßnahmen mit dem Ziel der Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters gesetzt. Dazu zählen insbesondere die mit dem Sozialrechtsänderungsgesetz (SRÄG) 2012 verbundene Neuregelung im Bereich der befristeten Invaliditätspension (»IP-Neu«), die mit 1.1.2014 in Kraft trat, und Anpassungen bei den Anspruchsvoraussetzungen bei der Langzeitversicherungspension (»Hacklerregelung«).

Das AMS Oberösterreich beauftragte das Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (IBE) an der Universität Linz,¹ die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf Anzahl und Zusammensetzung der beim AMS Oberösterreich arbeitslos vorgemerkten Personen im Rahmen einer Studie zu analysieren.

2 Ziel und Forschungsfragen

Leitend für die Studie waren folgende vier Forschungsfragen:

1. Wie haben sich die Anzahl und die Zusammensetzung – insbesondere bezüglich Anzahl, Alter, Vermittlungseinschränkungen – der beim AMS Oberösterreich als arbeitslos vorgemerkten Personen seit den im Jahr 2014 in Kraft getretenen Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters verändert?
2. Inwieweit lässt sich der Einfluss der jeweiligen Maßnahmen (»Hacklerregelung«, IP-Neu) auf Anzahl und Zusammensetzung der beim AMS arbeitslos vorgemerkten Personen feststellen?
3. Wie wirken sich diese Veränderungen auf die Anforderungen an die AMS-MitarbeiterInnen aus?
4. Welche Handlungsansätze lassen sich für das AMS Oberösterreich daraus ableiten?

3 Methodik

Zur Beantwortung der Forschungsfragen 1 und 2 wurde eine Analyse-Modell auf Basis von Sekundärdaten (AMS Oberösterreich,

PV Oberösterreich, Statistik Austria und Österreichische Nationalbank) erstellt sowie Regressions- und Differenzen-in-Differenzen-Analysen durchgeführt. Um die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die AMS-MitarbeiterInnen (Beantwortung Forschungsfrage 3) abzubilden, wurde eine Online-Befragung von AMS-BeraterInnen durchgeführt. Der Fokus in der Befragung wurde auf Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen gelegt.

4 Ergebnisse

4.1 Veränderung der Struktur der arbeitslos vorgemerkten Personen

Mittels deskriptiver Statistiken der AMS-Daten konnten wesentliche Veränderungen bei der strukturellen Zusammensetzung der beim AMS Oberösterreich arbeitslos vorgemerkten Personen in den letzten zehn Jahren aufgezeigt werden. Während die Anteile an Personen mit maximal Pflichtschulabschluss an den arbeitslos vorgemerkten Personen in den letzten zehn Jahren relativ konstant auf einem Niveau von knapp unter 50 Prozent stagniert, so zeigt sich etwa eine Verdoppelung der Anteile der Ab-50-Jährigen (von 17 auf 32 Prozent) und der Anteile von Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen (von 14 auf 29 Prozent). Werden Personen mit den zentralen Risikofaktoren für Arbeitslosigkeit (gesundheitliche Vermittlungseinschränkung, 50+, niedriges Bildungsniveau) betrachtet, so hat sich der Anteil innerhalb der Gruppe aller Arbeitslosen in Oberösterreich fast vervierfacht (von 2,5 auf neun Prozent). In absoluten Zahlen wuchs diese Gruppe von 759 Personen im Jahr 2009 auf 3.077 Personen im Jahr 2019 an (Jahresdurchschnittsdaten), was absolut gesehen sogar mehr als eine Vervielfachung darstellt.

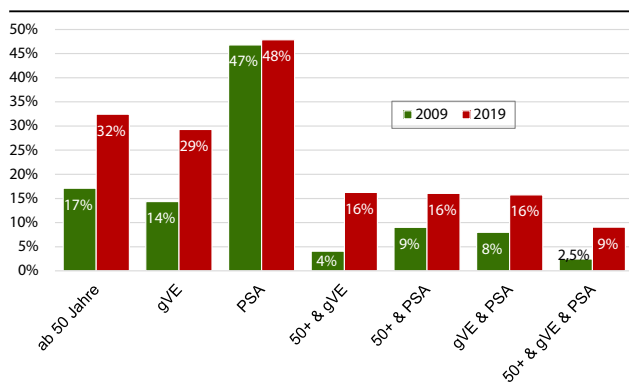
Unabhängig vom Inkrafttreten des SRÄG (IP-Neu) und den Änderungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für die Langzeitversicherungspension (»Hacklerregelung«) im Jahr 2014 sowie der AMS-Umstellung beim Pensionsvorschuss im Jahr 2013 zeigt sich in Oberösterreich eine deutliche Steigerung des Potenzials von Menschen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen. Dieses Potenzial stieg von etwa 10.300 Personen im Jahr 2009 auf etwa 13.400 im Jahr 2018. Allerdings wird deutlich, dass sich die

¹ www.ibe.co.at.

institutionellen Zuständigkeiten für diese Personengruppe ab dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2018 kontinuierlich verschoben: Während in den Jahren 2009 bis 2012 etwa 70 Prozent dieser Menschen vom AMS und 30 Prozent von der PV betreut wurden, zeigt sich im Jahr 2018 ein Verhältnis von 80 zu 20 Prozent.

Ein Teil der strukturellen Veränderungen der Arbeitslosen ist auf demographische Verschiebungen in der Altersstruktur der erwerbsfähigen Bevölkerung zurückzuführen. Die Zahl der 50-jährigen und älteren erwerbsfähigen Personen stieg im Beobachtungszeitraum in Oberösterreich von 201.000 auf 255.000 (+27 Prozent). Dieses Wachstum ist der Generation der Baby-Boomer geschuldet, die im Beobachtungszeitraum nach und nach in die Alterskohorte der Ab-50-Jährigen gelangte. Diese altersspezifische Entwicklung zwischen 2009 und 2018 beeinflusste maßgeblich die Altersstruktur unselbständig Beschäftigter sowie in der Folge die der Arbeitslosen.

Abbildung 1: Überblick Strukturveränderungen Arbeitslose, Oberösterreich



Quelle: IBE im Auftrag des AMS Oberösterreich; PSA = maximal Pflichtschulabschluss; gVE = gesundheitliche Vermittlungseinschränkung, AL = Arbeitslose

4.2 Einfluss der Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters

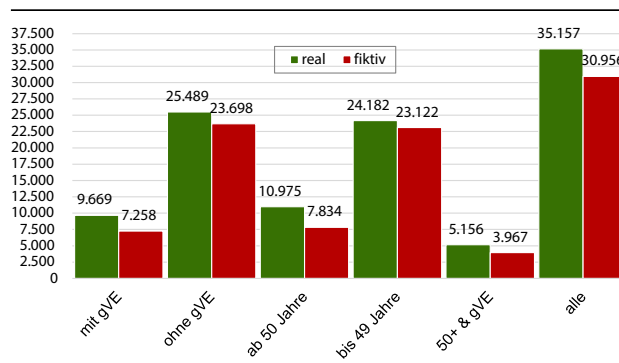
Um eine Aussage darüber zu erlangen, inwieweit die Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters einen Einfluss auf die in den deskriptiven Analysen dargestellten Veränderungen haben, wurden Regressions- und Differenzen-in-Differenzen-Analysen durchgeführt. Konkret wurde unter Berücksichtigung demographischer und konjunktureller Veränderungen im Beobachtungszeitraum ein fiktives Szenario gebildet, das die Entwicklung der Anzahl und Zusammensetzung der Arbeitslosen ohne die gesetzten Maßnahmen darstellt. Die Gegenüberstellung des fiktiven Szenarios mit dem realen Szenario erlaubt es, die Auswirkungen der gesetzten Maßnahmen auf Zahl und Struktur der Arbeitslosen in Oberösterreich abzubilden.

Es zeigt sich, dass nicht nur die beiden gesetzlichen Änderungen, sondern auch die Umstellung im AMS vom Status »Pensionsvorschuss auf IP« auf den Status »Klärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße« im Jahr 2013 einen wesentlichen Einfluss auf die Zahl und Struktur der beim AMS vorgemerkten Arbeitslosen ausübte. Alle drei Änderungen bewirkten, dass das AMS Oberösterreich im Jahr 2018 etwa 4.200 Arbeitslosenvormerkungen (Jahresdurchschnitt) mehr verzeichnete, als dies ohne diese drei Änderungen der Fall gewesen wäre – also etwa

35.200 statt 31.000 Arbeitslose. Etwas mehr als die Hälfte der 4.200 Arbeitslosen wäre jedoch weiterhin im Zuständigkeitsbereich des AMS und würde einen Pensionsvorschuss auf Invaliditätspension beziehen.

Lediglich zwei Prozent der Differenz von 4.200 Arbeitslosen wären durch die geänderte »Hacklerregelung« zustande gekommen. Dieser Anteil erscheint deswegen so niedrig, da durchschnittliche Langzeitversicherte nach den geänderten Anspruchsvoraussetzungen die Optionen einer Korridor pension oder Altersteilzeit bis Alterspension wählen konnten.

Abbildung 2: Arbeitslose im realen vs. fiktiven Szenario im Jahr 2018



Quelle: IBE im Auftrag des AMS Oberösterreich; Jahresdurchschnittszahlen
gVE = gesundheitliche Vermittlungseinschränkung, AL = Arbeitslose

4.3 Auswirkungen auf Anforderungen an die AMS-BeraterInnen

Die Auswirkungen auf die Anforderungen an die AMS-MitarbeiterInnen wurden in der Online-Befragung erhoben: Die größten Herausforderungen in der Beratung und Vermittlung von Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen ergeben sich gemäß den offenen Ausführungen der befragten BeraterInnen vor allem dadurch, dass die passenden Arbeitsplätze für diese Zielgruppe fehlen bzw. der Arbeitsmarkt nicht aufnahmefähig für diese Personengruppe ist. Besonders herausfordernd sind Personen mit bescheinigter Arbeitsfähigkeit bzw. mit einem abgelehnten Antrag auf Invaliditätspension, da hier die Vermittelbarkeit am 1. Arbeitsmarkt kaum gegeben ist. Von einem Anstieg dieser Personengruppe gehen 99 Prozent der befragten BeraterInnen aus. Als Ursache für den Anstieg an KundInnen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen geben je rund neun von zehn BeraterInnen Veränderungen der Arbeitsbedingungen am Arbeitsmarkt und einen erschwerten Pensionszugang an. Hinzu kommt, dass gerade Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen häufig eine Kumulation von verschiedenen Vermittlungshemmnissen (z.B. geringe Deutschkenntnisse, niedriges Bildungsniveau, Mobilitätseinschränkungen, Langzeitarbeitslosigkeit) aufweisen.

5 Schlussfolgerung und Handlungsansätze

Die deskriptive Darstellung der Veränderungen der Struktur der Arbeitslosen zeigt deutlich auf, dass sich die Struktur der arbeits-

los vorgemerkteten Personen in Oberösterreich in den letzten zehn Jahren signifikant verändert hat. Es kam zu einem Anstieg von Personen mit geringen Chancen auf Vermittlung, insbesondere Ältere, Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen und Langzeitarbeitslose. Diese Entwicklung fand bereits vor Inkrafttreten der betrachteten Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters im Jahr 2014 statt und beschleunigte sich seitdem. Wie in der Studie eindrücklich dargestellt wird, sind die Ursachen für diese Veränderungen zu einem Teil auf die Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters – insbesondere dem SRÄG 2012 und den Umstellungen beim Pensionsvorschuss – zurückzuführen. Andere Gründe können in der Alterung der erwerbsfähigen Bevölkerung und in den Entwicklungen am Arbeitsmarkt verortet werden.

Diese Entwicklungen öffnen ein Spannungsfeld für die AMS-BeraterInnen: Die AMS-BeraterInnen sind mit einer zunehmenden KundInnen-Anzahl an betreuungsintensiven KundInnen mit sehr geringen Chancen auf eine Vermittlung konfrontiert. Dem gegenüber bestehen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum eingrenzen. Es fehlen geeignete Arbeitsplätze und Unterstützungsangebote. Daneben sind die Zeitressourcen begrenzt, das Fach-Know-how für die Zielgruppe reicht oft nicht aus. Ebenso grenzen die AMS-Steuerungssysteme den Handlungsspielraum zusätzlich ein.

Der Fokus der Handlungsansätze orientiert sich auf den Zuständigkeitsbereich des AMS. Wobei an dieser Stelle darauf hingewiesen werden sollte, dass zur Förderung der Beschäftigungsintegration von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen die Mitwirkung aller relevanten Akteure (GKK, Ärztinnen/Ärzte, Unternehmen, AMS, PVA, berufliche Reha-Anbieter etc.) entscheidend ist, Schnittstellen verbessert und möglichst früh angesetzt werden sollte.² Folgende Handlungsansätze wurden abgeleitet:

- **Strukturelle Analyse der Beratung:** Wie sich die dargestellte strukturelle Änderung der Zusammensetzung der AMS-KundInnen auf die Beratungssituation auswirkt, bedarf noch einer tiefergehenden Analyse, um die in weiterer Folge beschriebenen Handlungsansätze zielgerichtet umsetzen zu können. Konkret empfiehlt sich eine Analyse über das Ausmaß der Zunahme der Beratungsintensität bzw. der Verteilung bestimmter Gruppen nach der aufgewendeten Beratungszeit sowie dahingehend, inwieweit sich die Beratung inhaltlich verändert hat und welches Fachwissen bzw. Know-how dazu erforderlich ist.
- **Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente:** Aus den Befragungsergebnissen lässt sich ableiten, dass es für Personen insbesondere eines quantitativen als auch qualitativen Ausbaus an Stabilisierungsangeboten, Beschäftigungsförderungen am 1. und 2. Arbeitsmarkt sowie von Qualifizierungen bedarf. Diese Einschätzungen der befragten BeraterInnen decken sich mit den Ergebnissen einer WIFO-Studie zu den Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen in Oberösterreich:³ Eine Wirkung auf die Integration in ungeforderte Beschäftigung – teilweise erst mit großer Zeitverzögerung – konnte für Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen nach der

Teilnahme an einer fachlichen Qualifizierung (trägerbezogene fachliche Qualifizierung und Beihilfen zu Kurskosten), mit geförderter Beschäftigung am 1. und 2. Arbeitsmarkt und/oder Teilnahme an einer BBE (Beratungs- und Betreuungseinrichtung) nachgewiesen werden.

- **Anpassung der Beratungsstrukturen:** Um eine qualitätsvolle, zielgerichtete Beratung zu ermöglichen, wird ein klarer Bedarf an der Erhöhung der Zeitressourcen bzw. an mehr Personal sichtbar. Daneben ist auch das entsprechende Fach-Know-how erforderlich: Dies beinhaltet Fachkenntnisse über Erkrankungsarten und die damit verbundenen Einschränkungen sowie hinsichtlich der verfügbaren Unterstützungsangebote und über die Abläufe bei den einzubindenden Institutionen (z.B. GKK, PVA). Daneben wird der Wunsch nach einer Spezialisierung seitens der befragten BeraterInnen geäußert. Eine Reha-Spezialisierung besteht zwar in den meisten Regionalen Geschäftsstellen (RGS) des AMS Oberösterreich, jedoch nicht in allen. Zudem erachten die befragten BeraterInnen die vorhandenen Ressourcen als nicht ausreichend. Es erscheint daher insgesamt geboten, die Beratungsprozesse des AMS – auch hinsichtlich der gemachten Erfahrungen bei der Umstellung auf telefonische Beratung während der Corona-Pandemie – zu reflektieren.
- **Optimierung der Zielsteuerung und Zielsetzungen:** In der Befragung wird deutlich, dass es mitunter vorkommt, dass aufgrund von Zielvorgaben und Vermittlungsquoten auf Angebote nicht zugewiesen wird, obwohl diese als hilfreich für die Person betrachtet werden. Stattdessen werden Personen zu Maßnahmen zugewiesen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit die Vermittlungsquote erreicht wird. Um diese so genannten »Creaming-Effekte« (»Rosinenpicken«) zu vermeiden und eine zielgruppenadäquate Zuweisung zu begünstigen, werden eine Optimierung der Zielsteuerung und Zielsetzung bzw. eine Bewertung der Maßnahmen speziell für Personen mit gesundheitlichen Vermittlungseinschränkungen empfohlen.

6 Literatur

- Eppel, R. / Leoni, T. / Mahringer, H. (2016): Österreich 2025 – Gesundheit und Beschäftigungsfähigkeit. Status quo und Reformperspektiven. In: WIFO-Monatsberichte 89 (11). Seite 785–798. Internet: www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13297.
- Eppel, R. / Leoni, T. / Mahringer, H. / Hausegger, T. / Reidl, C. / Weber, F. (2017): Einsatz und Wirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine Evaluierung für Oberösterreich. Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien. Internet: www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=12022.
- Lankmayer, Th./Niederberger, K. (2021): Auswirkungen der Maßnahmen zur Erhöhung des Pensionsantrittsalters auf beim AMS Oberösterreich vorgemerktete Personen. Studie des IBE im Auftrag des AMS Oberösterreich. Linz. Internet: www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13295.

² Vgl. Eppel et al. 2016, Seite 796; Eppel et al. 2017, Seite 132.

³ Vgl. Eppel et al. 2017, Seite 127 f.

Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report«
Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«



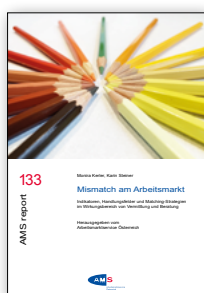
AMS report 130
Sabine Etl, Raoul Biltgen, Elli Scambor
Neue Wege in der arbeitsmarktorientierten Beratung und Betreuung von Männern
 Das Projekt »Männer BBE« des AMS Wien und der Männerberatung Wien

ISBN 978-3-85495-642-8



AMS report 131/132
Monira Kerler, Sofia Kirilova, Claudia Liebeswar
Bildungs- und Berufsberatung für den tertiären Aus- und Weiterbildungssektor und Arbeitsmarkt
 Zielgruppen- und Bedarfsanalyse mit besonderem Fokus auf die Weiterentwicklung des Informationsangebotes des AMS

ISBN 978-3-85495-643-6



AMS report 133
Monira Kerler, Karin Steiner
Mismatch am Arbeitsmarkt
 Indikatoren, Handlungsfelder und Matching-Strategien im Wirkungsbereich von Vermittlung und Beratung

ISBN 978-3-85495-645-2



AMS report 134
Regina Haberfellner, René Sturm
Hochschulabsolventinnen und Soft Skills aus Arbeitsmarktperspektive

ISBN 978-3-85495-646-0



AMS report 135
Marian Fink, Thomas Horvath, Peter Huber, Ulrike Huemer, Matthias Kirchner, Helmut Mahringer, Philipp Piribauer
Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich bis 2023
 Berufliche und sektorale Veränderungen im Überblick

ISBN 978-3-85495-647-9



AMS report 136
Birgit Aigner-Walder, Marika Gruber
Jugendarbeitslosigkeit und Migration im ländlichen Raum
 Analyse am Beispiel des Bundeslandes Kärnten

ISBN 978-3-85495-648-7

www.ams-forschungsnetzwerk.at
 ... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

<p>Anschrift der Autoren</p> <p>Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung Weingartshofstraße 10 4020 Linz Tel.: 0732 609313 E-Mail: office@ibe.co.at Internet: www.ibe.co.at</p>	<p>Alle Publikationen der Reihe AMS info können über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report, FokusInfo, Spezialthema Arbeitsmarkt, AMS-Qualifikationsstrukturbericht, AMS-Praxishandbücher) zur Verfügung – www.ams-forschungsnetzwerk.at.</p> <p>Ausgewählte Themen aus der AMS-Forschung werden in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder bei der Communicatio bestellt werden. AMS report – Einzelbestellungen € 6,- (inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten).</p> <p>Bestellungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Internet: www.communicatio.cc</p>
---	--

P. b. b.
 Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm, Treustraße 35–43, 1200 Wien
 Februar 2021 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

