

Vermittlungsaktivitäten europäischer PES in Zeiten von COVID-19

Zentrale Ergebnisse einer aktuellen Studie
im Auftrag des AMS Österreich

1 Einleitung

Die Ausbreitung der COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 hatte gravierende Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte in den EU-Staaten. Mit wenigen Ausnahmen (systemrelevante Beschäftigung, so etwa im Gesundheitswesen oder Teile des IKT-Bereiches) waren nahezu alle Branchen von den Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie betroffen. Die Einschränkung der Personenmobilität durch Grenzsicherungen und die Reduktion des Flugverkehrs und des öffentlichen Verkehrs hatten zeitweilig Engpässe in den Betrieben zur Folge. Gleichzeitig kam es zu einem Ausfall von Arbeitskräften durch Erkrankung, Quarantäne und Betreuungspflichten. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte brachen (zumindest) kurzfristig ein.¹ Der BIP-Einbruch 2019/2020 fiel in den tourismusintensiven südeuropäischen Ländern (Portugal, Spanien, Griechenland, Italien) sowie in Malta und Kroatien, Frankreich, Belgien, aber auch in Österreich besonders hoch aus².

Die vorliegende Studie im Auftrag des AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation,³ widmet sich folgenden zentralen Fragen:

- Wie hat sich das Arbeitsmarktgeschehen in anderen EU-Staaten seit Ausbruch der COVID-19-Pandemie dargestellt?
- Wie haben die europäischen Arbeitsmarktverwaltungen in der Vermittlung auf die organisatorischen Herausforderungen reagiert?

Die erste Frage wurde mittels Datenanalyse behandelt, die zweite Frage mittels eines Methodenmix aus einer Online-Befragung der europäischen PES (Public Employment Services) sowie Nachfragen per E-Mail und leitfadengestützten Interviews bei ausgewählten PES, ergänzt durch umfangreiche Literaturrecherchen. Darüber hinaus konnte über das AMS Österreich Einblick in

eine laufend aktualisierte, interne Befragung des PES-Netzwerkes genommen werden.

2 Zentrale Ergebnisse der Studie im Überblick

2.1 Arbeitsmarktgeschehen und Reaktionen der EU-Länder

Der erste Lockdown im Frühjahr 2020 hatte in vielen EU-Staaten massive Beschäftigungsverluste und einen beispiellosen Arbeitslosigkeitsanstieg zur Folge. Neben dem Verlauf der Pandemie beeinflussten Faktoren wie die gesundheitspolitischen Maßnahmen, die jeweilige Wirtschaftsstruktur und die arbeitsmarktpolitischen Reaktionen zur Stabilisierung der Beschäftigung die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.⁴

Die Reaktionen der EU-Staaten auf die COVID-19-Pandemie seit Jahresanfang 2020 sind im so genannten »Oxford COVID-19 Government Response Tracker« (OxCGRT)⁵ dokumentiert, der aus 23 tagesaktuellen Indikatoren besteht, die in vier Indizes einfließen:

- Der »Overall Government Response Index« erfasst überblicksartig die länderspezifischen Reaktionen.
- Der »Stringency Index« bildet Arbeitsplatz- und Schulschließungen, Absagen von Veranstaltungen, Reise- und Kontaktbeschränkungen sowie pandemiespezifische Informationskampagnen ab.
- Der »Containment and Health Index« liefert Informationen zu Lockdown-Maßnahmen bzw. gesundheitspolitischen bzw. epidemiologischen Maßnahmen (Testverfahren und Kontaktverfolgung, kurzfristige Investitionen in die Gesundheitsversorgung sowie Investitionen in Impfstoffe).
- Der »Economic Support Index« beinhaltet Informationen zu den Unterstützungsleistungen und Stundungen.

Im Frühjahr 2020, als in vielen Ländern die ersten pandemiebedingten Lockdown-Maßnahmen gesetzt wurden, agierten die

¹ Vgl. Bofinger et al. 2020; Bock-Schappelwein et al. 2020a, 2020b.

² EUROSTAT, WIFO-Berechnungen. Kontaktintensive Branchen: Tourismus, Verkehr, Kultur, persönliche Dienstleistungen und Handel.

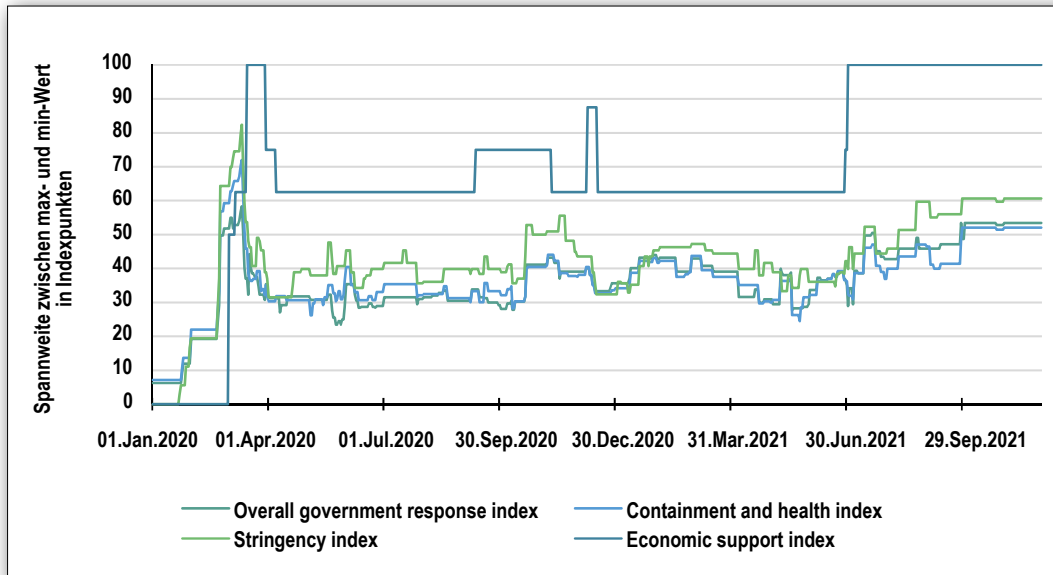
³ Erstellt wurde die Studie im Jahr 2021 vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO; www.wifo.ac.at) in Kooperation mit dem sozialwissenschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstitut abif (www.abif.at). Download der Langfassung dieser Studie in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/BibShow.asp?id=13552.

⁴ Vgl. Fana et al. 2020.

⁵ www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker [11.11.2021].

Länder vielfach ähnlich, die Reaktionen der Staaten entwickelten sich jedoch mit zunehmender Pandemiedauer auseinander. Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede bei den ökonomischen Unterstützungsleistungen in den Staaten (»Economic Support Index«) (siehe Abbildung).

Abbildung: Spannweite der Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie in den EU-Staaten (Jänner 2020 bis November 2021)



Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT) [07.12.2021], WIFO-Berechnungen.
Spannweite: max-Wert je Index in den EU-Staaten minus min-Wert je Index in den EU-Staaten

Ein aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wichtiger Indikator des OxCGRT ist jener zu den Arbeitsplatzschließungen. In der Hälfte der EU-Staaten, darunter auch in Österreich, gab es zwischen Jänner 2020 und November 2021 in 90 Prozent der Zeit irgendeine Form von pandemiebedingter empfohlener oder verordneter Einschränkung am Arbeitsplatz.

2.2 Vermittlungsaktivität während der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie stellt nicht nur viele Unternehmen und Beschäftigte vor große Herausforderungen, sondern auch die arbeitsmarktpolitischen Akteure – und darunter die nationalen Arbeitsmarktverwaltungen (Public Employment Services, PES). Diese waren innerhalb kürzester Zeit gefordert, den teilweise massiven Arbeitslosigkeitsanstieg zu bewältigen und Maßnahmen zur Arbeitsplatzzerhaltung zu designen bzw. bestehende Maßnahmen zu adaptieren und zu implementieren.

Da pandemiebedingt kein bzw. nur ein eingeschränkter Kontakt zu KundInnen möglich war, mussten die Vermittlungsprozesse angepasst werden. In erster Linie wurde der Face-to-Face-Kontakt auf Telefonkontakt umgestellt; weniger stark wurde auf neue Formate wie Videoberatung gesetzt. Offenkundig wurde im Zuge der Pandemie, dass weder alle arbeitssuchenden Personen noch alle Unternehmen Zugang zu digitalen Technologien haben und diese auch entsprechend nutzen können. Gründe können in

der fehlenden technischen Ausstattung und/ oder in den fehlenden Kompetenzen im Umgang damit liegen. Um diese Personengruppe aber dennoch nicht zu verlieren, sollten, der Erfahrung einiger EU-Länder zufolge, Online-Formate nur als zusätzliche Option neben traditionelleren Formen eingesetzt werden, um die Erreichung weniger technikaffiner KundInnen auch weiterhin zu gewährleisten. Schweden zeigte mit dem Angebot von Online-Bewerbungsgesprächen mögliche

neue Entwicklungspfade auf. Das PES in Frankreich und (in geringerem Ausmaß) das PES in Belgien entwickelten neue Online-Jobplattformen. Diese verfolgen das Ziel, Stellenangebote aus bestimmten Branchen (etwa dem Gesundheitsbereich) sichtbarer zu machen, um so die pandemiebedingt erhöhte Nachfrage besser decken zu können.

2.3 Vermittlungsindikatoren

Der Erfolg einer Vermittlung wird in den EU-Staaten sehr unterschiedlich gemessen. Die Anzahl der verwendeten Indikatoren variiert beträchtlich zwischen den Ländern. Diese umfassen beispielsweise die Anzahl bzw. den Anteil der vermittelten Arbeitssuchenden. Daneben wird häufig auch die Zufriedenheit der KundInnen als Kriterium herangezogen. Ein relevanter Indikator ist die so genannte »Offene-Stellen-Laufzeit« (»Time to Fill« oder »Vakanzeit«), also die Zeitspanne zwischen Meldung und Besetzung einer offenen Stelle. In der Praxis kommt diese Kennzahl jedoch kaum als Performanzkennzahl zum Einsatz; in Deutschland wird die »Time to Fill« als Engpassindikator herangezogen, in Belgien für statistische Zwecke.

2.4 Auslagerung der Vermittlung an private Dienstleister samt erfolgsabhängiger Bezahlung

Ausgelagerte, erfolgsabhängig bezahlte Vermittlungsdienstleistungen werden von den PES eher selten eingesetzt. In den 2000er-Jahren experimentierten Dänemark, Frankreich, Deutschland und Schweden mit der Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen, die erfolgsabhängig remuneriert wurden. Gegenwärtig finden sich dazu noch Beispiele in Deutschland, Schweden und Irland. In Schweden und Irland gibt es solche Maßnahmen für die spezifische Zielgruppe langzeitarbeitsloser bzw. von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohter Personen. In diesen beiden Staaten dürfte die Auslagerung von Vermittlungsaktivitäten künftig eher noch weiter ausgebaut werden. In Deutschland

gibt es seit 2002 – bzw. seit 2012 ohne Zielgruppeneinschränkung – den Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein für die private Arbeitsvermittlung.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass ausgelagerte Vermittlungsdienstleistungen zur Abfederung von Nachfragespitzen eingesetzt werden können, allerdings in Kombination mit entsprechend formulierten Qualitätsstandards, Vertragsbedingungen, Kontrollsystemen und Remunerationstrukturen. Die Erkenntnisse von damals waren aber auch, dass ausgelagerte Vermittlungsdienstleistungen nicht effizienter waren als Vermittlungsaktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

3 Schlussfolgerungen

Aus den vorliegenden Befunden zu den Vermittlungsaktivitäten während der COVID-19-Pandemie lassen sich folgende Ableitungen für Österreich finden:

3.1 Digital Gap adressieren und verringern

Gerade in der gegenwärtigen Situation ist es unerlässlich, dem Risiko digitaler Ausgrenzung von arbeitslosen Personen zu begegnen.

Dies erfordert erstens eine entsprechende Infrastrukturausstattung (z.B. Internet-Zugang; auch bei den Unternehmen).

Zweitens werden zumindest grundlegende Fähigkeiten im Umgang mit dem Internet benötigt. Dafür braucht es erweiterte Basisqualifikationen, d.h. ausreichende Basiskompetenzen (Lesen, Rechnen, Schreiben) und selbige ergänzt um grundlegende IT-Kenntnisse.⁶

Drittens werden weiterhin »analoge« Alternativangebote für Personen benötigt, die über das Internet angebotene Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen können, weil sie beispielsweise nicht über eine ausreichende Technologieausstattung verfügen oder keine oder eine nur unzureichende Erfahrung im Umgang mit dem Internet haben.

3.2 Vermittlungsprozess in einem Mix aus »analog« und »digital« gestalten

Die Vermittlung sollte verschiedene Interaktionsmodule umfassen. Diese können einerseits »analog«, d.h. im unmittelbaren persönlichen Kontakt, aber auch auf Distanz über Telefon oder »digital« mithilfe technischer Hilfsmittel (z.B. Videoformate) ausgestaltet sein und sich an den individuellen Bedürfnissen der Zielgruppe orientieren (z.B. Augenmerk auf besonders gefährdete Zielgruppen). Schweden zeigt beispielsweise mit dem Angebot von Online-Bewerbungsgesprächen ein »digitales« Gestaltungselement auf.

6 Vgl. Bock-Schappelwein 2021.

3.3 Sichtbarmachung von branchenspezifischen Online-Plattformen

In Österreich existieren branchenspezifische Online-Jobbörsen⁷ bereits in den verschiedensten Bereichen; außerdem gibt es die Plattform jobs.ams.at des AMS Österreich. Zur besseren Sichtbarmachung von Schlüsselbranchen bzw. besonders nachgefragten Berufen wäre ein Hervorheben der besonders nachgefragten Bereiche (z.B. »Top Ten«) anzudenken. Im Besonderen wären auch folgende Aspekte von Relevanz:

- **Vermittlung auch mit Verbleib in der aufgenommenen Beschäftigung koppeln:** Abgesehen von der Zeitspanne, wie lange es dauert, bis eine offene Stelle besetzt werden kann (»Time to Fill«), sollte bei der Vermittlung auch die Zeit in Beschäftigung Berücksichtigung finden (wie beispielsweise bei Actiris in Belgien, in Deutschland oder in den Niederlanden) (z.B. mehr als ein Monat; zielgruppenspezifisch ausgestaltet, z.B. langzeitbeschäftigungslose Personen).
- **Offene Stellen nach spezifischen Gruppen unterteilen:** Die »Time to Fill« selbst könnte danach unterschieden werden, wie lange es dauert, eine spezifische Gruppe von offenen Stellen zu besetzen (z.B. Berücksichtigung des (regionalen) Kontextes). Hieraus könnten sich u.a. Hinweise auf Knappheiten am (regionalen) Arbeitsmarkt ableiten lassen.
- **Intensive Betreuung:** Die Befunde von Böheim et al. (2017a, b) machen deutlich, dass es sich bei der Betreuungsrelation um einen wichtigen Parameter der Arbeitsmarktpolitik handelt. Auch nach den Erfahrungen diverser europäischer Länder mit der Auslagerung von Vermittlungsaktivitäten kommt es eher auf das Betreuungsverhältnis und weniger darauf an, ob die Vermittlung über öffentliche Stellen oder über private Anbieter organisiert wird. Eine intensivere Betreuung infolge eines verbesserten Verhältnisses von AMS-BeraterInnen und zu betreuenden Arbeitslosen verkürzt die Arbeitslosigkeit.⁸

4 Quellen

- Bock-Schappelwein, J. (2021): Qualifikationen der Zukunft: Herausforderungen für Arbeitsmarkt und Alltagsleben. In: Löffler, R./Schlögl, P./Schmölz, A. (Hg.). 50 Jahre Berufsbildungsforschung in Österreich. Im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik. wbv Verlag. Bielefeld. Seite 213–220.
- Bock-Schappelwein, J./Eppel, R./Huemer, U./Hyll, W./Mahringer, H. (2020a): COVID-19-Pandemie: Rückgang der Beschäftigung und Anstieg der Arbeitslosigkeit halten im April an. WIFO Research Briefs 5/2020. Wien.
- Bock-Schappelwein, J./Huemer, U./Hyll, W. (2020b): COVID-19-Pandemie: Höchste Beschäftigungseinbußen in Österreich seit fast 70 Jahren. WIFO Research Briefs 2/2020. Wien.

7 Vgl. www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_und_pension/jobboersen_und_stellenangebote/Seite.2880130.html.


8 Außerdem gab es vermehrte Abgänge in Beschäftigung und in Erwerbsinaktivität. Am Beispiel der RGS Wien / Esteplatz war der Effekt auf die Beschäftigung stärker ausgeprägt als jener auf die Erwerbsinaktivität; am Beispiel der RGS Linz zeigte sich dagegen, dass sich die Erhöhung der Betreuungsdichte auf die Abgänge in Erwerbsinaktivität stärker und nachhaltiger auswirkte als auf die Übergänge in Beschäftigung (vgl. Böheim et al. 2017b).

Bofinger, P./Dullien, S./Felbermayr, G./Fuest, C./Hüther, M./Südekum, J./Weder di Mauro, B. (2020): Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen. Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 100. Jahrgang. Heft 4. Seite 259ff.

Böheim, R./Eppel, R. /Mahringer, H. (2017a): Die Auswirkungen einer Verbesserung der Betreuungsrelation für Arbeitslose in der Arbeitsvermittlung des AMS. Ergebnisse eines kontrollierten Experiments des AMS Österreich in der Beratungszone der

RGS Esteplatz in Wien. Studie im Auftrag des AMS Österreich. Wien.

Böheim, R./Eppel, R./Mahringer, H. (2017b): Intensivere Betreuung durch mehr Beratungspersonal verkürzt die Arbeitslosigkeit. Zentrale Ergebnisse eines Pilotprojektes des AMS. AMS info 386/387. Wien.

Fana, M./Tolan, S./Torrejón, S./Urzi Brancati, C. /Fernández-Macías, E. (2020): The Covid Confinement Measures and EU Labour Markets. JRC Technical Reports. Luxembourg. 

www.ams-forschungsnetzwerk.at

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

Anschrift der AutorInnen

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20
Telefon: 01 7982601-0, E-Mail: office@wifo.ac.at
Internet: www.wifo.ac.at

abif – Wissenschaftliche Vereinigung für Analyse,
Beratung und interdisziplinäre Forschung
1140 Wien, Einwangasse 12 Top 5
Tel.: 01 5224873, E-Mail: office@abif.at, www.abif.at

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.

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).

Bestellungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Internet: www.communicatio.cc

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

März 2022 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

