

Arbeitsmarktpolitik gegen das Risiko Langzeitarbeitslosigkeit

Wirkungen des SGB II auf die Beendigung von Arbeitslosigkeit

Tagung in der Evangelischen Akademie Bad Boll

7.-8. Mai 2007

Bernhard Boockmann

ZEW und Universität Mannheim

Gliederung

- 1. Wirkungsforschung des SGB II – ein Überblick**
- 2. Wirkungen passiver Leistungen des SGB II auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit – ex-ante-Analyse**
- 3. Was sind unabhängig vom SGB II die Determinanten des Abgangs aus Langzeitarbeitslosigkeit?**
- 4. Was können die Träger zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit beitragen?**

Wirkungsforschung des SGB II

- **§55 SGB II: Instrumentenwirkungen**
- **Stand der Dinge: Teilnehmerstrukturen, Gestaltungsvarianten von AGH, Einstiegsgeld u.a.**
- **Eingliederungsquoten für Instrumente liegen seit kurzem vor**
- **Deskriptive Befunde, jedoch noch keine Kausalanalysen über Integrationswirkungen**
- **Quantitative Wirkungsanalysen zu Instrumentenwirkungen bisher nur für den Zeitraum vor dem 1.1.2005**

Wirkungsforschung zum SGB II

- **§6c SGB II: Vergleichende Analyse von Organisationsformen**
 - **Deskriptive Analyse und Regionenmatching (Feld 1)**
 - **Governance-Analysen (Feld 2)**
 - **Mikroökonomischer Wirkungsanalyse (Feld 3)**
 - **Makroökonomischer Wirkungsanalyse (Feld 4)**
- **Zeithorizont: Zwischenberichte 31.5. / 30.6.2007;
Abschlussberichte 31.5.2008**

Fragestellungen von Feld 3 der §6c-Evaluation

- **Fragestellung: Wirkung des gesamten Prozesses der Leistungserbringung und Aktivierung auf die Ziele des SGB II, dabei Vergleich von Modellen der Aufgabenwahrnehmung und Organisations- und Governanceformen**
- **Verwendung eines Kontrollgruppen-Designs auf Individualdaten-Basis, zwei Wellen von Erhebungen**
- **Stand der Dinge: Erste Erhebungswelle abgeschlossen, jedoch noch keine Ergebnisse der kausalen Wirkungsanalysen**

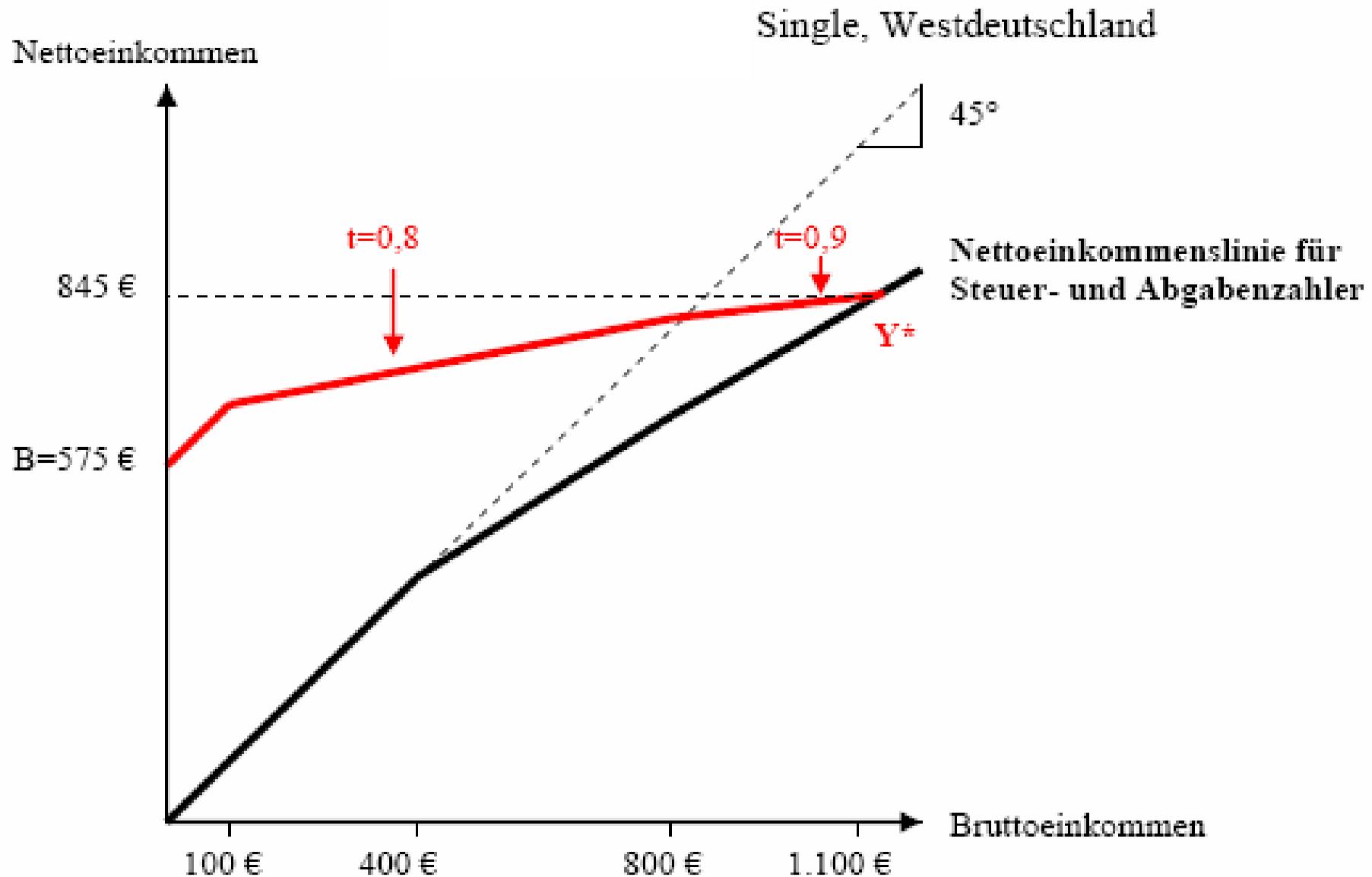
Wirkungen passiver Leistungen des SGB II auf den Abgang aus der Langzeitarbeitslosigkeit

- **Ausgangsbedingung: Heterogenität der ALG-II-Bezieher**
- **unterschiedliche Integrationsnähe (z.B. erwerbstätige und arbeitslose Hilfebedürftige, Langzeitarbeitslose, Personen mit (mehrfachen) Vermittlungshemmnissen)**
- **unterschiedliche Haushaltskonstellationen (Singles, Alleinerziehende, Eltern mit kleinen Kindern)**
- **unterschiedliche Integrationsbedürfnisse (Erwerbstätigkeit, Ausbildung)**

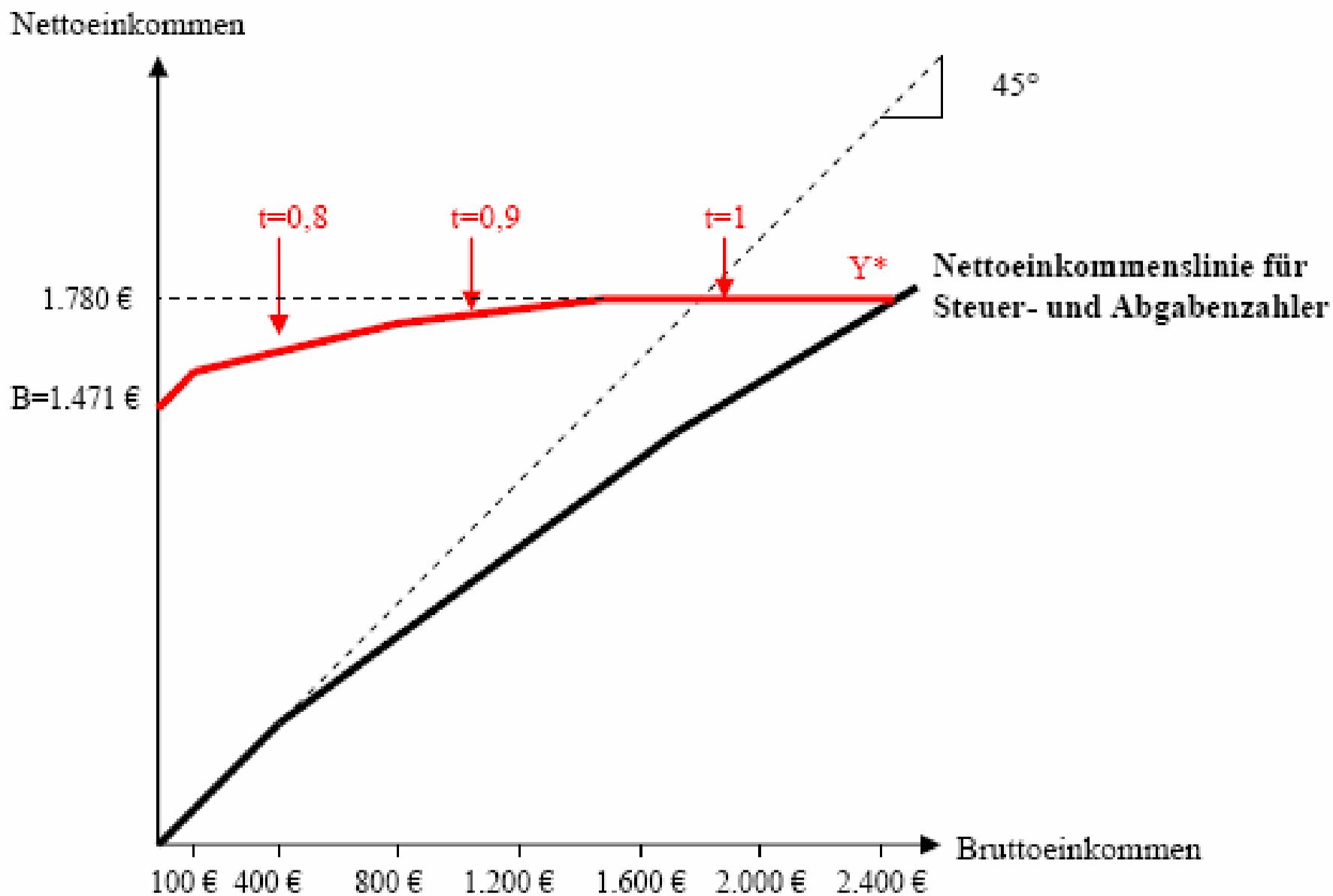
Die Arbeitslosen- und Teilzeitfalle

- **Ausstieg aus Hilfebedürftigkeit ist schwierig: Verbleibsrate nach 12 Monaten: 74% bezogen auf Bedarfsgemeinschaften (Graf /Rudolph 2006)**
- **Zahl der SGB III-Arbeitslosen sank von 01/2005 bis 06/2006 um 14,8%, SGB II-Arbeitslosigkeit stieg um 2,2% (Quartalsbericht IAW)**
- **Eingliederung in Arbeit bedeutet nicht Abgang aus der Hilfebedürftigkeit: Etwa 19% der Arbeitslosengeld II-Empfänger sind sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt (Mai 2006) – mit steigender Tendenz seit Einführung des SGB II**
- **Davon 38% vollzeitbeschäftigt, 14% teilzeitbeschäftigt, 48% ausschließlich geringfügig (Jahresbericht SGB II der BA)**

Die Arbeitslosen- und Teilzeitfalle: Regelungen nach dem 1.10.2005



Familie (2 Kinder), Westdeutschland



Die Arbeitslosen- und Teilzeitfalle

- **Die gegenwärtigen Regelungen schaffen Anreize zur Aufnahme geringfügiger Beschäftigung anstelle einer Vollzeitbeschäftigung (Lock-in-Effekt)**
- **Auch in anderen Bereichen als dem SGB II ist die Funktion von geringfügiger Beschäftigung als Mittel der Reintegration in Zweifel zu ziehen (Ergebnisse der Hartz I-III-Evaluation, Modul 1f)**

Was bewirkt die Integration von Langzeitarbeitslosen unabhängig vom SGB II?

- **Welche Wirkung auf den Abgang aus Arbeitslosigkeit / Hilfebedürftigkeit haben passive Leistungen tatsächlich?**
- **Wie verhält sich dies zu anderen Determinanten des Abgangs?**
- **Empirische Ergebnisse des ZEW aus Untersuchungsfeld 1 (Arntz / Wilke 2006, Arntz / Wilke / Winterhager 2006)**
- **Kontext: Identifikation wichtiger Merkmale für den Abgang aus der Arbeitslosigkeit**
- **Analyse betrifft Zeitraum vor dem 1.1.2005**

- **Problem: Gruppe der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger (insbes. Personen, die nie eine sozvers.-pflichtige Beschäftigung hatten) nicht abgrenzbar, da Sozialhilfestatistik nicht direkt verknüpfbar mit BA-Daten**
- **Lösung: Vergleich von BA-Daten (integrierte Erwerbsbiographien IEB) und Sozialhilfestatistik**
- **Definition der Population: Transferbezug von Geringverdienern (in der letzten Beschäftigung) im Alter von 18-60 Jahren (unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit)**

- **Vorgehensweise: Ereignisdatenanalyse des Übergangs von Arbeitslosigkeit in einen von drei Zuständen**
 - ungeförderte Beschäftigung im lokalen Arbeitsmarkt
 - Migration
 - geförderte Beschäftigung
- **Berechnung marginaler Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, für zwei Gruppen von Variablen**
 - individuenspezifische (z.B. Alter, Geschlecht, Erwerbsgeschichte, Anspruchsdauer ALG, vorherige Förderungen)
 - regionenspezifische (z.B. Betreuungsrelationen, Maßnahmeeinsatz, Siedlungsstruktur, Erwerbstätigenquote)
- **Die Studie schätzt auf der Basis von ca. 135.000 Arbeitslosigkeits-spells den Einfluss einer Vielzahl von potentiellen Determinanten**

Ergebnisse der ökonometrischen Analyse

- **Erklärungsgehalt individuenspezifischer Variablen hoch**
- **Dies betrifft insbesondere Variablen der individuellen Erwerbsgeschichte sowie des Leistungsbezugs**

Ausprägung der entsprechenden Dummyvariable, wenn sie den Wert 1 annimmt	Vorzeichen des Einflusses
Betriebsgröße über 500 Mitarbeiter und An- spruchsdauer auf ALG I über 24 Monate	++
Saison (Beginn der Arbeitslosigkeit im Dezember, Januar oder Februar)	-
Anspruchsdauer auf ALG I von 6 bis 12 Monaten	-
Anspruchsdauer auf ALG I von 12 bis 18 Monaten	+
Anspruchsdauer auf ALG I von 18 bis 24 Monaten	+
Anspruchsdauer auf ALG I über 24 Monate	++
Geförderte Beschäftigung vor AL und Alter von 25 bis 50 Jahre	++
Geförderte Beschäftigung vor AL und Alter >50 Jahre	++
Geförderte Beschäftigung vor AL und Alter \leq 25 Jahre	++
Geringfügige Beschäftigung und Alter >50 Jahre	-
Geringfügige Beschäftigung und Alter \leq 50 Jahre	-
Pendler (Entfernung zum letzten Arbeitsplatz über 25 km)	+

Legende: ++ stark verlängernder Effekt, + verlängernder Effekt,
- verkürzender Effekt und - - stark verkürzender Effekt

- **Dagegen sind die Wirkungen von Regionalvariablen meistens schwächer und schwanken je nach Datenaufbereitung**
- **Dies gilt insbesondere auch für Variablen, die den Einsatz von aktiver Arbeitsmarktpolitik betreffen**

Tabelle 7: Marginale Effekte der Regionalvariablen (Forts.)

Regionalvariable	Datenvariante		
	25-50-25	33-33-33	kontin.
Sachausgaben pro Arbeitslosen	–		–
Insolvenzgeld pro Arbeitslosen, lag	+	+	–
Anteil der Vermittlungsausgaben an allen Ausgaben		+	–
Eingliederungszuschuss pro Arbeitslosen, gesamt			–
Eingliederungszuschuss pro älteren Arbeitslosen (>50 Jahre)			–
FbW/(Arbeitslose + FbW), Männer			–
FbW/(Arbeitslose + FbW), Frauen	–		–
FbW/(Arbeitslose + FbW), <25 Jahre	+	+	+
TM/(Arbeitsl. + TM), Männer			–
Anteil der durch ESF geförderten Arbeitslosen	+	∇	–

Legende: + verlängernder Effekt, – verkürzender Effekt, ∇ nicht monotoner Effekt

Zusammenfassung der Ergebnisse

- **Ähnlich wie bei der Hartz I-III-Evaluation scheint die Wirkung vieler Instrumente der AAMP auf den Abgang aus der Arbeitslosigkeit gering**
- **Auch Betreuungsrelationen und Personalausgaben haben geringen Einfluss auf Integration**
- **Einen höheren Erklärungsgehalt hat die Höhe der Leistungsansprüche**

Folgerungen für die Wirksamkeit der SGB-II-Instrumente

- **Leistungsgewährung und Sanktionen als wichtigstes trägerspezifisches Instrument der Beeinflussung von Integration?**
- **Einforderung der Arbeitspflicht, Umgang mit Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung**
- **Wirkungen der AGH: Prüfung der Arbeitsbereitschaft versus attraktive Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt**
- **Instrumente und Organisationsformen von geringerer Bedeutung?**

Folgerungen für die Wirksamkeit der SGB-II-Instrumente

- **Berücksichtigung der Heterogenität von Hilfebedürftigen:
diese Gesichtspunkte gelten nur dort, wo Integration
erreichbar ist**