

Auf die Dosis kommt es an – Wirkungen und Nebenwirkungen öffentlich geförderter Beschäftigung

Bewährungsprobe: Arbeitsmarktpolitik in
Krisenzeiten

11. / 12. November 2009, Bad Boll

Dr. Peter Kupka

Überblick

- Grundlegendes
- ABM – wirklich so schlecht?
- Arbeitsgelegenheiten – Wirkungen und Nebenwirkungen
- Neue Instrumente – neue Wirkungen?
- Fazit und Perspektiven

Grundlegendes

Eintritte in die wichtigsten Maßnahmen geförderter Beschäftigung und der Bestand an Kurzarbeitern und Arbeitslosen (in Tsd.)

	2007	2008	2009 (1. HJ)
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	69,3	70,3	8,5
Arbeitsgelegenheiten	773,1	823,2	431,9
- in der Mehraufwandsvariante	732,0	764,2	388,8
- in der Entgeltvariante	41,1	59,0	43,0
Beschäftigungszuschuss	0,6	25,3	15,2
Kurzarbeitergeld (durchschnittl. Bestand)	68,3	101,5	1.137,7
Nachrichtlich: Durchschnittl. Arbeitslosenbestand	3.776,5	3.267,9	3.513,2

Quelle: Kupka / Wolff, 2009.

Was sind eigentlich „Nettoeffekte“?

- Kontrafaktische Frage: Ergebnis ohne Maßnahmeteilnahme
- Annäherung durch „Matching“ auf Basis von Prozessdaten
 - Treatmentgruppe: Alle Personen, die an einer bestimmten Maßnahme (z.B. Zusatzjobs) teilgenommen haben
 - Kontrollgruppe: adäquate Vergleichspersonen durch „Propensity Score Matching“ ausgewählt
 - Diese unterscheiden sich von den Teilnehmer kaum bezüglich bekannter Merkmale („Statistische Zwillinge“)
- Nettoeffekt ist die Differenz zwischen Teilnehmern und Vergleichsgruppe, bezogen auf die untersuchten Merkmale
- Zu beachten: „unbeobachtete Heterogenität“, Tatsachen, die auf die Zielvariable Einfluss haben, aber nicht in den Daten sind

ABM – wirklich so schlecht?

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Wirkungen (1)

- Studien aus den 90er Jahren ergaben, „dass ABM ... nicht zu den erwünschten positiven Effekten für die Beschäftigung der Teilnehmer beitragen“.
- Neuere Studien mit prozessproduzierten Daten:
10-20% geringere Beschäftigung 6-8 Monate nach Beginn
- Auch drei Jahre nach Förderbeginn überwiegend keine positiven Auswirkungen
- Negative Wirkungen besonders bei Personen mit kürzerer Ato-Dauer

Geschätzte Nettoeffekte der ABM-Teilnahme auf Integration in ungeförderte Beschäftigung

	Ostdeutschland				Westdeutschland			
	Männer		Frauen		Männer		Frauen	
Zeitpunkt	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02
Monate nach Maßnahmestart	20	35	20	35	20	35	20	35
ohne Berufsausbildung	-6,8	0,1	-4,5	-0,6	-9,1	0,0	-10,9	1,5
ohne Berufsausbildung, unter 26 Jahre	-10,7	6,7	-14,6	-3,4	-10,1	-5,7	-11,0	-2,8
ohne Berufsausbildung, zw. 26 und 50 Jahre	-10,1	-1,3	-5,9	-1,4	-13,3	-1,5	-16,9	2,0
mit Fachhoch-/Hochschulabschluss	-0,7	3,5	-11,2	-2,7	-2,8	5,6	-11,9	7,4
mit gesundheitlichen Einschränkungen	-3,9	3,4	-2,1	3,3	-6,5	5,0	-6,2	15,9
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 40 Jahre	-3,5	1,3	-3,8	1,1	-0,3	7,1	-1,6	14,6
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 45 Jahre	-4,2	0,5	-1,8	3,6	1,4	10,2	0,0	14,8
mit Vermittlungshemmnissen	-3,1	5,3	-3,7	1,9	-4,4	6,4	1,4	22,4
Rehabilitanden	-7,8	4,1	-4,5	1,9	-8,3	4,6	0,0	7,0
Gesamt	-10,2	-2,9	-7,1	-1,4	-10,6	-0,1	-8,9	5,5

Quelle: Caliendo et. al. (2004)



Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Wirkungen (2)

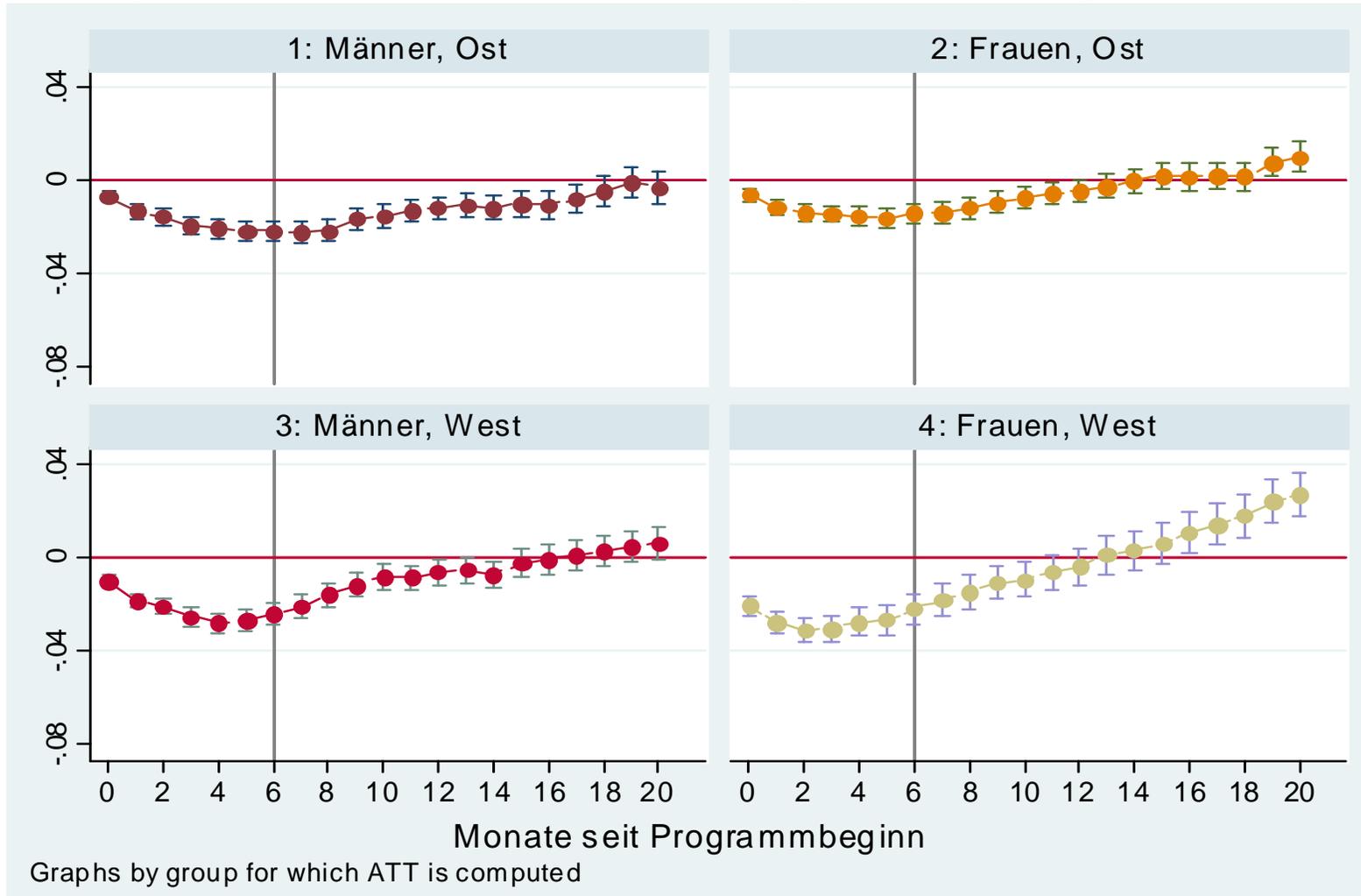
- Positive Integrationswirkung bei: Langzeit-Arbeitslosen, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Vermittlungshemmnissen
- Wenig Befunde zu psychosozialen und gesundheitlichen Effekten, aber Hinweise auf positive Wirkungen
- Kaum Ergebnisse zu gesamtwirtschaftlichen Effekten, Hinweise auf nachteilige Effekte

Arbeitsgelegenheiten – Wirkungen und Nebenwirkungen

Arbeitsgelegenheiten – unterschiedliche Motive

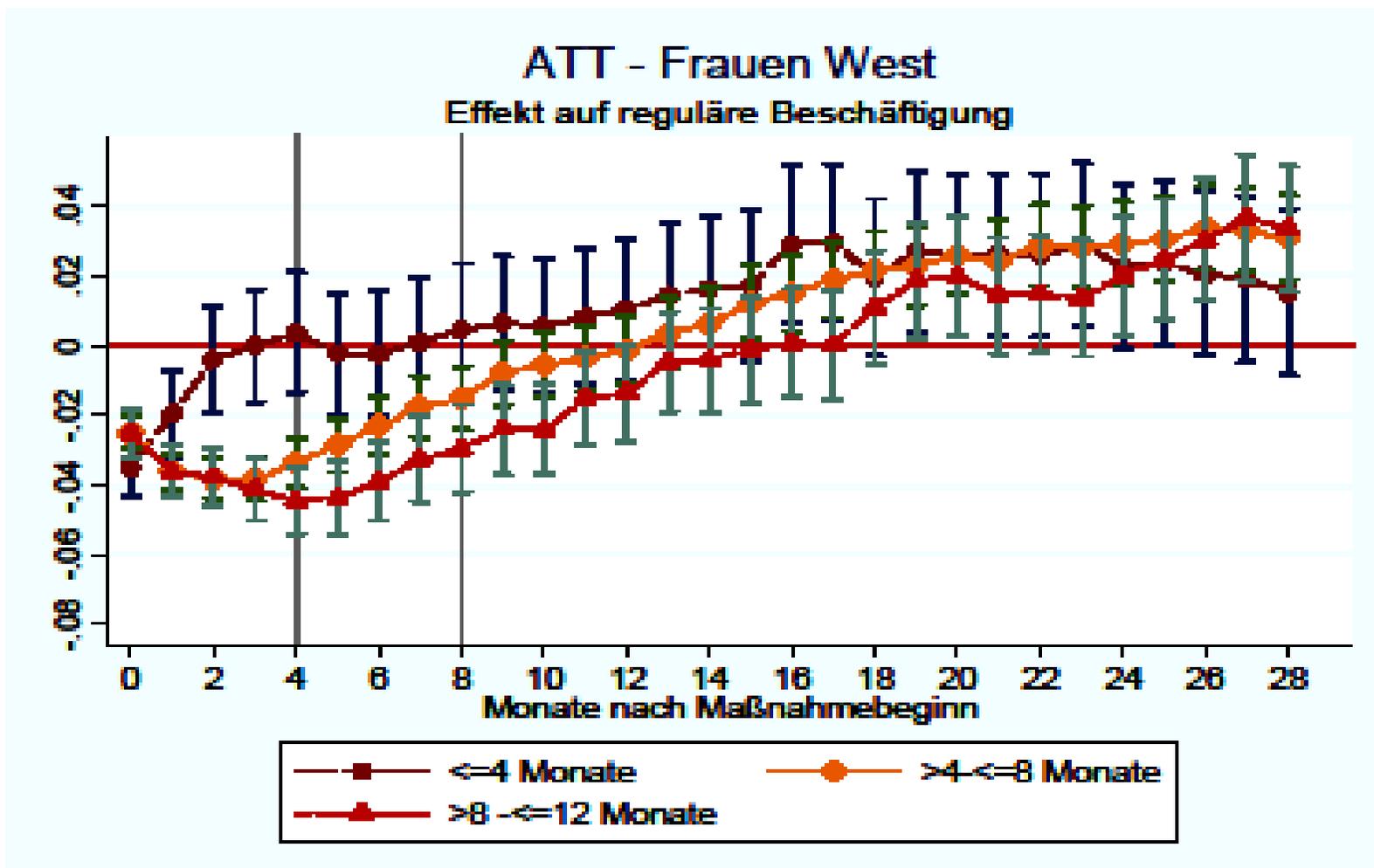
- Heranführen an den Arbeitsmarkt
- Erhalt oder Wiederherstellen der Beschäftigungsfähigkeit
- Stabilisierung durch Tagesstruktur und zumeist sinnvolle Tätigkeit
- Testen der Arbeitsbereitschaft
- Eigentlich als „Ultima Ratio“ der Arbeitsmarktpolitik gedacht
- Aber: 2008 kam rechnerisch auf jeden Dritten bedürftigen Arbeitslosen eine AGH

Zusatzjobs: Teilnahmeeffekte auf ungeforderte reguläre Beschäftigung



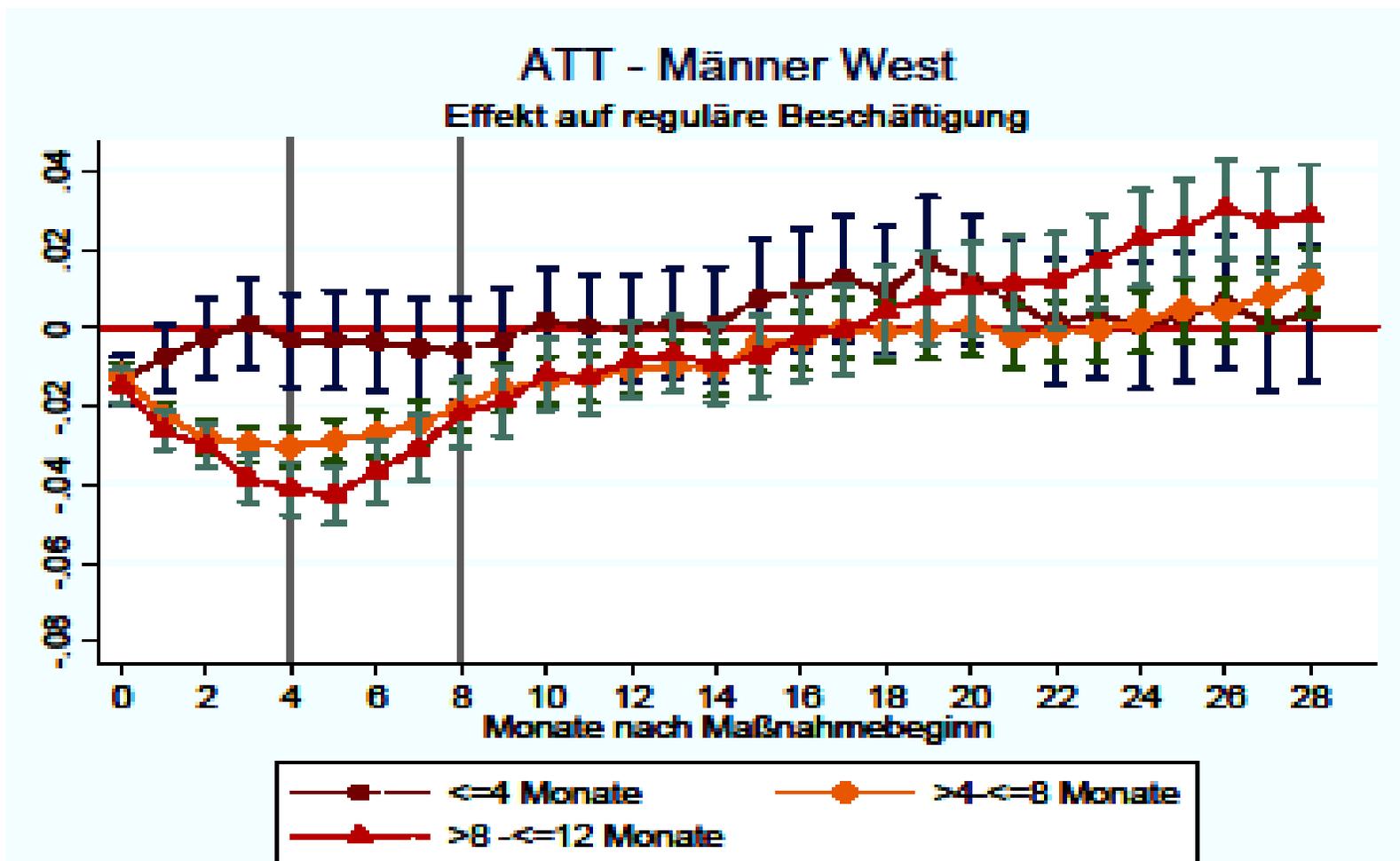
Quelle: Berechnungen des IAB

Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauer



Quelle: FB Grundsicherung und Aktivierung

Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauer



Quelle: FB Grundsicherung und Aktivierung

Arbeitsgelegenheiten – Beschäftigungswirkungen

- Lock-In-Effekt fällt geringer aus als bei ABM
 - Überwiegend keine Verbesserung der Eingliederungschancen
 - Tendenziell negative Wirkungen bei männlichen Teilnehmern mit kürzerer Arbeitslosigkeits-Dauer, aber:
 - Positive Effekte bei Frauen mit Migrationshintergrund (West)
 - Integrationschancen von älteren Erwerbslosen werden erhöht
 - Integrationschancen von Erwerbslosen mit besonders langer Dauer der Erwerbslosigkeit werden erhöht
- Eher sparsamer Einsatz, auf Zielgenauigkeit achten

Neue Instrumente – neue Wirkungen?

Kommunalkombi

- Voraussetzungen:
 - Angebotene Arbeitsplätze müssen zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein, in einer förderfähigen Region liegen, eine Arbeitszeit von 30 Stunden wöchentlich aufweisen, tariflich oder ortsüblich entlohnt werden.
 - Arbeitnehmer müssen seit 12 Monaten arbeitslos gemeldet sein, seit mindestens einem Jahr ALG II beziehen, zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung in einer förderfähigen Region arbeitslos gemeldet sein
- Förderhöhe: maximal 500€
- Zunächst in 85 Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, dann Ausdehnung auf 101 Regionen
- Bis Oktober 2009 7.144 bewilligte Anträge mit 14.001 Arbeitsplätzen
- **Fazit:** keine Bedeutung für Krisenbewältigung

Beschäftigungszuschuss (BEZ) – § 16e SGB II

- Zielgruppe
 - Seit mindestens zwei Jahren arbeitslos
 - Zwei weitere Vermittlungshemmnisse, vorher 6 Monate betreut
 - Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten 24 Monate praktisch ausgeschlossen
- „Sozialer Arbeitsmarkt“
 - Teilhabe durch Tagesstruktur, soziale Kontakte, eine sinnvolle Tätigkeit und Erwerbseinkommen

Beschäftigungszuschuss (BEZ) – § 16e SGB II

- Ausgestaltung:
 - i.d.R. Vollzeit, Tariflohn, nach 24 Monaten ggf. unbefristet
- Förderung:
 - 75% des Arbeitsentgelts (inkl. pauschaler Sozialversicherungsanteil)
 - begleitende Qualifizierung (200 €/Mt., max. 12 Monate)
 - Einmalzahlung für besonderen Aufwand beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten

Probleme des Beschäftigungszuschusses

- 25% des (Tarif-)Lohns müssen selbst erwirtschaftet werden
- medizinische, psychologische und sozialpädagogische Betreuung: je mehr Betreuung nötig, desto größere Produktivität erforderlich
- Vollzeitbeschäftigung und Tariflohn implizieren leistungsfähigere Teilnehmende als die Personen, denen geholfen werden soll

Beschäftigungszuschluss – mögliche Wirkungen

- Integration in reguläre Beschäftigung steht bei der Zielgruppe nicht im Vordergrund
- Aber: Integrationschancen sollten nicht schlechter sein als die der Vergleichsgruppe. Sonst wären die falschen Personen in der Maßnahme
- „Creaming“ führt zu dauerhaftem Lock-In-Effekt
- Folge: Aufwuchs der benötigten Plätze

- Evaluation läuft; 2010 Bericht an den Bundestag

Fazit und Perspektiven

Ergebnisse der Forschung zu Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit ist bislang wenig untersucht
 - Nur wenige Gruppen verbessern ihre Erwerbschancen
 - Dies betrifft besonders Langzeiterwerbslose und Ältere
- Konzentration der Förderung auf Personen mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung in Erwerbsarbeit

Öffentlich geförderte Beschäftigung – Konsequenzen für die Krise

- Allenfalls behutsame Ausweitung (Zielgruppe wächst zunächst kaum)
- Mögliche Auswirkungen auf reguläre Beschäftigung beachten
- Bessere Konzentration auf Zielgruppe, kein „Creaming“
- Aufweichen von Zugangskriterien schadet den Integrationschancen von Teilnehmern
- Exakte Zielgruppenorientierung im Fall des Beschäftigungszuschusses besonders wichtig (unbefristet, attraktiv ausgestattet)
- Vermeidung von sozialer Ausgrenzung, Abmilderung gesundheitlicher Konsequenzen

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

Für weitere Informationen:

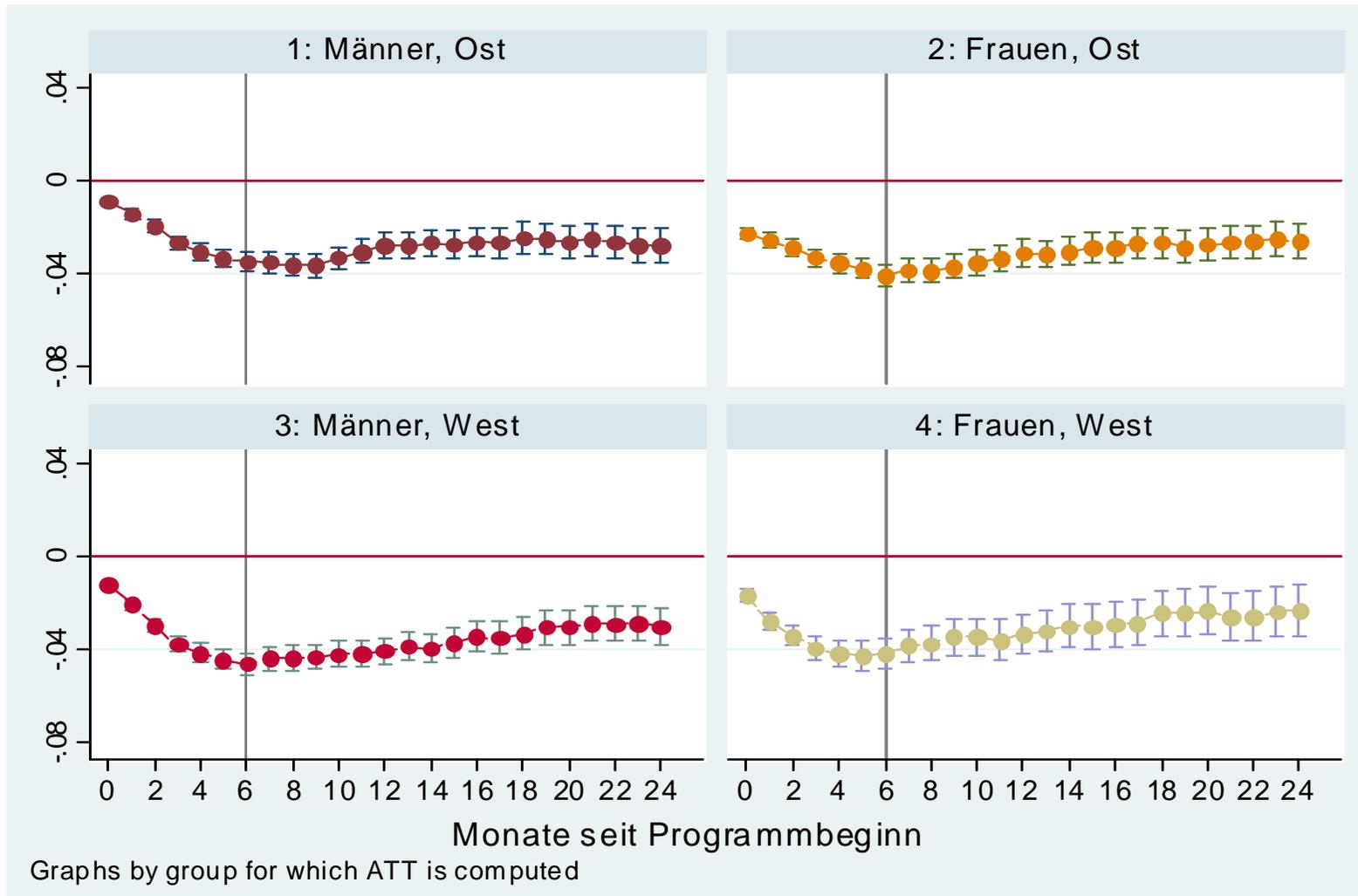
www.iab.de

Backup

Evaluationsansatz: Vergleich der Performance von Maßnahmeteilnehmern mit der Performance ähnlicher Nicht-Teilnehmer

- Personendaten aus Verwaltungsprozessen: Alle arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zum 31.01.2005 - davon
 - Treatmentgruppe: Alle Personen, die zwischen Februar und April 2005 an einer bestimmten Maßnahme (z.B. Zusatzjobs) teilgenommen haben.
 - 20 % Zufallsstichprobe aller Personen, die nicht zur Treatmentgruppe gehören. Mit „Propensity Score Matching“ wurden hieraus adäquate Vergleichspersonen ausgewählt:
 - Sie unterscheiden sich von den Teilnehmer kaum bezüglich zentraler Determinanten des Arbeitsmarkterfolgs („statistische Zwillinge“).

Zusatzjobs: Teilnahmeeffekte auf Vermeidung von ALG II-Bezug



Quelle: Berechnungen des IAB

Die Instrumente wirken wie bekannt, aber selektiver Zugang

- Zusatzjobs wirken für die meisten Gruppen negativ hinsichtlich Integration in Beschäftigung und Verbleib im ALG-II-Bezug
 - aber positive Tendenz bei allen Gruppen am Ende des Beobachtungszeitraums
 - und tendenziell positive Wirkungen, wenn letzte Beschäftigung länger zurückliegt
 - Indizien für innerbetriebliche Substitution und Verdrängung
- Alle Maßnahmen selektiv eingesetzt, d.h.
 - nur Jugendliche überproportional gefördert
 - Ältere, gering Qualifizierte, Migranten unterproportional gefördert

Integration in Erwerbsarbeit

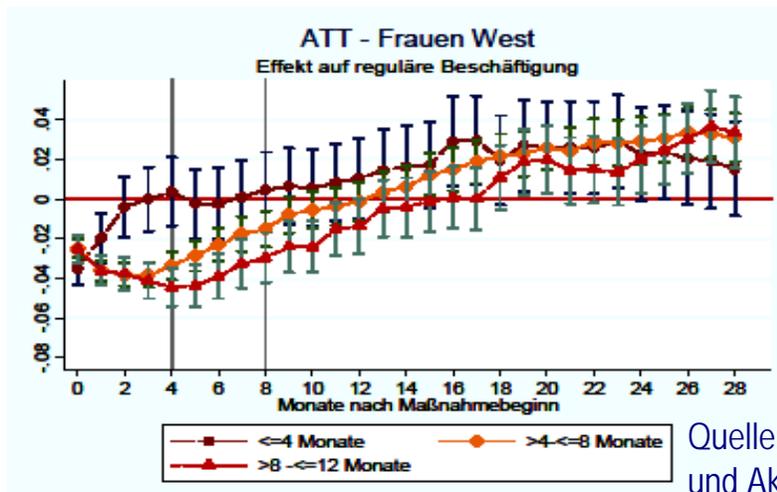
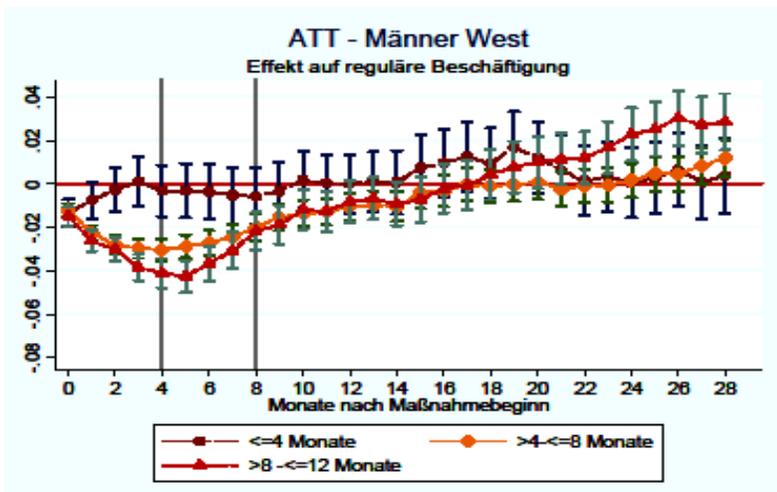
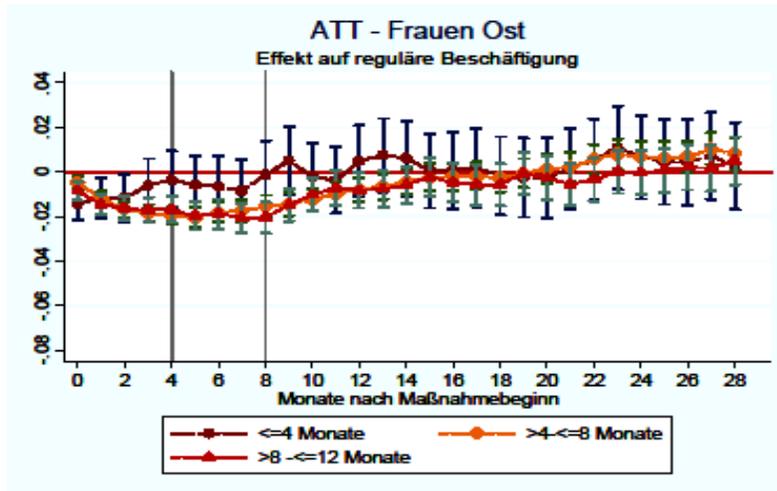
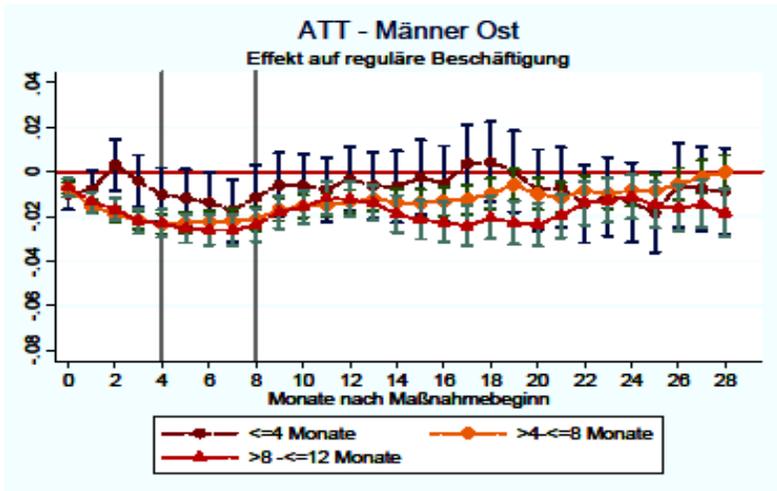
- Orientierung am Arbeitsmarkt
- Teilhabe durch Integration ins Erwerbsleben
- Nutzung von Regelinstrumenten
- Stärkung des Arbeitsvermögens: Qualifikationsanteile
- Schrittweise Steigerung der Anforderungen

Dauerhafter Rückzug vom Arbeitsmarkt

- Sozialarbeiterische Ausrichtung
- Vermittlung der latenten Funktionen von Arbeit
- Teilhabe durch Ersatz von Erwerbsarbeit
- Enge Definition der Zielgruppe
- Zielgruppenadäquate Betreuung
- Kein Tariflohn
- Auch hier regelmäßige Überprüfung

Nettoeffekte von AGH auf reguläre Beschäftigung nach Maßnahmedauer

[Zurück](#)



Quelle: FB Grundsicherung und Aktivierung

Verlinkungen

[Zurück](#)

	Westdeutschland			
	Männer		Frauen	
Zeitpunkt	Sep. 01	Dez. 02	Sep. 01	Dez. 02
Monate nach Maßnahmestart	20	35	20	35
mit gesundheitlichen Einschränkungen	-6,5	5,0	-6,2	15,9
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 40 Jahre	-0,3	7,1	-1,6	14,6
mit gesundheitlichen Einschränkungen, über 45 Jahre	1,4	10,2	0,0	14,8
mit Vermittlungshemmnissen	-4,4	6,4	1,4	22,4

Quelle: Caliendo et. al. (2004)