

Arbeitsmarktbarrieren von Grundsicherungsempfängern: Bestandsaufnahme, Auswirkungen und Handlungsansätze

Mark Trappmann

Juliane Achatz

Lohnhallengespräch

Angebote für
arbeitsmarktferne
Personen aus dem SGB II
mit Multiproblemlagen

Bottrop, 11.04.2013

Gliederung

- Einleitung
- Überblick: Abgänge aus der Grundsicherung
- Hemmnisse eines arbeitsmarktvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung
- Kumulation von Hemmnissen und deren Folgen
- Zwischenfazit: Abgänge in ungeforderte Beschäftigung
- Öffentlich geförderte Beschäftigung
- Wichtige Lehren für die Arbeitsmarktpolitik

Einleitung: Rechtlicher Rahmen

- Sozialstaatliche Mindestsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen (Bedarfsgemeinschaft)
- §1 SGB II: Ziel, „... dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“
- Mindestsicherung geknüpft an Erwerbspflicht für alle Erwerbsfähigen mit stark eingeschränkter Wahlfreiheit, Modell „Zwei-Erwerbstätigen“-Familie wird forciert
- Ausnahmen: Betreuungsverantwortung für Kinder/ Pflegebedürftige, Schulbesuch, Ausbildung

Einleitung: Datenbasis PASS

- „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“: Jährliche Befragung derselben Haushalte und Personen
- Zufallsstichprobe von Grundsicherungsempfängern im Juli 2006: Ursprünglich ca. 9.000 Personen
- Jährlich um Neuzugänge zur Grundsicherung aufgefrischt
- Standardisierte Interviews mit allen Personen ab 15 Jahren zu Leistungsbezug, Arbeitsmarkt, Trägerkontakten, materieller Lage, sozialer Teilhabe ...
- Historien werden jährlich fortgeschrieben und Personen, die Grundsicherungsbezug überwunden haben, werden weiter befragt

Überblick: Abgänge aus der Grundsicherung

- Nach einem Jahr gelingt etwa einem Viertel eines Stichtagsbestands der Ausstieg
- Dabei steht einem sehr dynamischen Segment eine große Gruppe dauerhafter Leistungsbezieher gegenüber
- Etwa die Hälfte der Abgänge (Personen) in sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, ein weiteres Sechstel durch Erwerbstätigkeit des Partners
- Bei Jüngeren (U25) häufigster Status nach Abgang: Ausbildung/ Studium
- Bei Älteren (Ü55) Übergänge in Rente am häufigsten

Hemmnisse eines arbeitsmarktvermittelten Abgangs aus der Grundsicherung

- Unsere Analysen weisen 9 individuelle oder haushaltsbezogene Hemmnisse arbeitsmarktvermittelter Abgänge aus Hartz IV aus
- „durchschnittlicher“ Grundsicherungsempfänger (alleinst. Mann mit Hauptschul- und Berufsausbildung, mittelalt, ohne gesundh. Einschränkung und Migrationshintergrund, West) hat in 8 Monaten Wahrscheinlichkeit von 17%, in eigene Erwerbstätigkeit abzugehen
- In Relation dazu vermindern Hemmnisse deutlich Abgangschancen

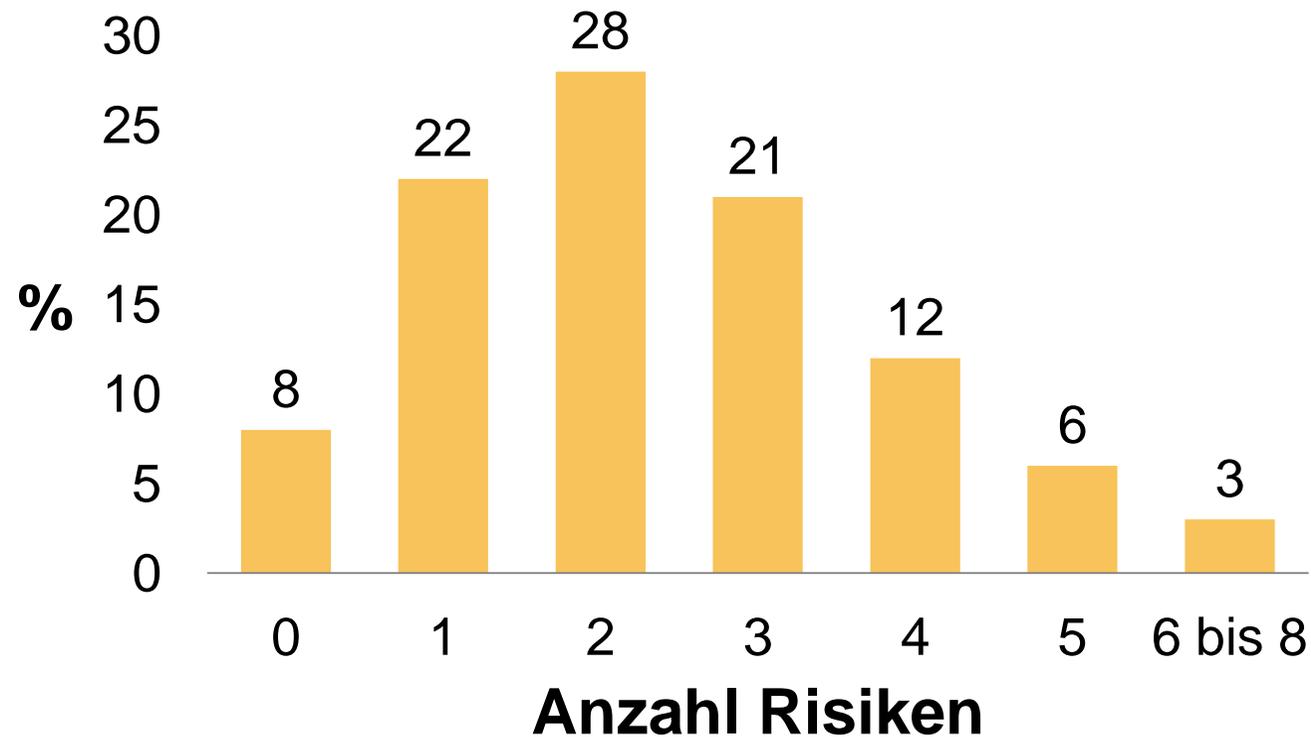
Wirkung von Arbeitsmarkthemmnissen 1

Hemmnis	Wirkung auf Abgangswahrschein- lichkeit in %-Punkten
1 Alter: 51 bis 64 Jahre	-10,1
2 Migration: Selbst zugewandert	-5,1
3 Sprache im Haushalt nicht deutsch	-5,1
4 Kein Schulabschluss	-5,4
5 Kein Ausbildungsabschluss	-5,9
6 Schwere gesundheitliche Einschränkung	-7,2

Wirkung von Arbeitsmarkthemmnissen 2

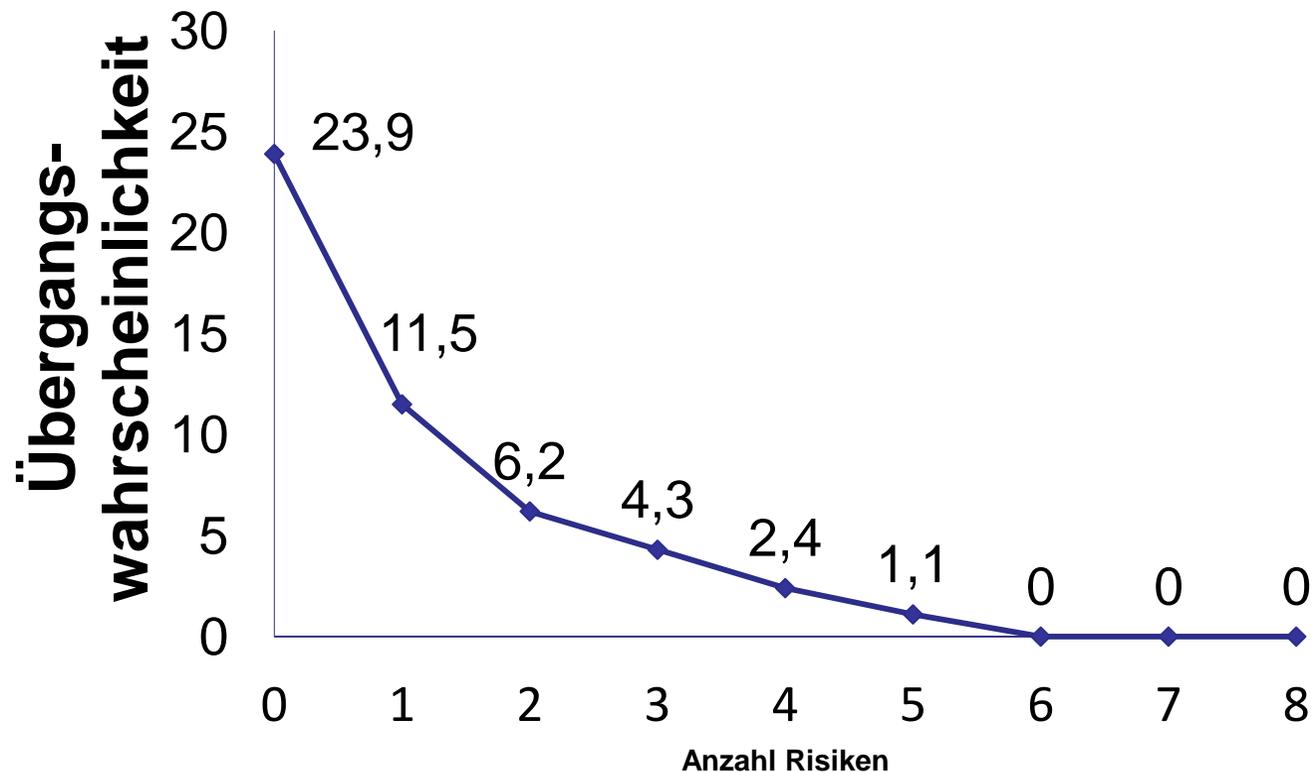
Hemmnis	Wirkung auf Abgangswahrschein- lichkeit in %-Punkten
7 Kontinuierlicher Bezug	-9,2
8a Frau, Alleinerziehend, Kind u. 3	-14,7
8b Frau, mit Partner, Kind u. 3	-14,4
8c Frau, Alleinerziehend, Kind 3+	-8,4
8d Frau, mit Partner, Kind 3+	-8,4
9 Pflege, ≥ 10 Stunden/Woche	-7,1

Kumulation von Hemmnissen bei Grundsicherungsempfängern



Quelle: PASS, 1. Welle, Achatz/Trappmann 2011

Abgangswahrscheinlichkeit nach Zahl der Hemmnisse



Quelle: PASS, 1. Welle, Achatz/Trappmann 2011

Zwischenfazit 1

- Hohe Prävalenz multipler Hemmnisse führt zu relativ geringer Abgangsdynamik aus dem SGB II
- Übersetzt in Integrationskonzept der BA: Überwiegend Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofile: Dort empfohlene Handlungsstrategien dienen dem Abbau von Hemmnissen
- Komplementäre Anstrengungen in weiteren Politikfeldern wie Bildungs-, Gesundheits-, Integrations- oder Familienpolitik, aber auch Bildung lokaler Netzwerke nötig

Zwischenfazit 2

- Auslegung von §10 scheint dazu zu führen, dass insbesondere Frauen von Aktivierung ausgenommen werden
 - Ursache bei Kunden oder auch Vermittler?
 - Welche Spielräume gibt es noch, um das gesamte Erwerbspotenzial zu nutzen?
- Aufgrund hoher Rückfallquote Beratung nach der Arbeitsaufnahme fortsetzen: 4PM+1: Stabilisierung von neu begründeten Beschäftigungsverhältnissen, (derzeit Erprobung in Erfurt und Aachen)

Öffentlich geförderte Beschäftigung

- Die nachfolgenden Ausführungen zur öffentlich geförderten Beschäftigung sind dem Vortrag „Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland: Hilfreich für die, die bislang nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten?“ (Loccum, 14.03.2013) von PD Dr. Joachim Wolff (IAB) entnommen
- Öffentlich geförderte Beschäftigung (ABM, Arbeitsgelegenheiten in Mehraufwands- oder Entgeltvariante, Beschäftigungszuschuss, etc.) richtet sich an besonders benachteiligte Arbeitslose und ist ein zentraler Baustein der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik.
- Wissenschaftliche Studien (überwiegend basierend auf dem Prinzip statistischer Zwillinge) lieferten in den letzten 10 bis 12 Jahren viele Erkenntnisse zur Zielerreichung

Ziele ...

- Durch die öffentlich geförderte Beschäftigung von besonders benachteiligten Arbeitslosen
 - soll ihre Beschäftigungsfähigkeit und sollen mittelfristig ihre Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden,
 - sollen für sie Möglichkeiten der Teilhabe am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben entstehen.

... und Nebenwirkungen

- Allerdings besteht die Gefahr,
 - dass Personen mit vergleichsweise guten Integrationschancen gefördert werden (undifferenzierte Auswahl der Teilnehmer oder sogar Creaming),
 - dass durch die Ausgestaltung der Förderung Lock-In-Effekte (weniger Anreize und Zeit zur Arbeitsuche) auftreten,
 - dass in Förderbetrieben reguläre Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen (Mitnahme, Substitution),
 - dass wegen Wettbewerbsverzerrungen auch in Betrieben, welche die Förderung nicht in Anspruch nehmen, Beschäftigung verloren geht (Verdrängung).

... und Nebenwirkungen

- Allerdings besteht die Gefahr,
 - dass Personen mit vergleichsweise guten Integrationschancen gefördert werden (undifferenzierte Auswahl der Teilnehmer oder sogar Creaming),
 - dass durch die Ausgestaltung der Förderung Lock-In-Effekte (weniger Anreize und Zeit zur Arbeitsuche) auftreten,
 - dass in Förderbetrieben reguläre Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen (Mitnahme, Substitution),
 - dass wegen Wettbewerbsverzerrungen auch in Betrieben, welche die Förderung nicht in Anspruch nehmen, Beschäftigung verloren geht (Verdrängung).

Zentrales Ergebnis der Wirkungsforschung

- Durch Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung erzielen diejenigen Arbeitslosen Fortschritte im Hinblick auf Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration, für die diese Förderung geschaffen wurde: Arbeitslose mit verschiedenen Vermittlungshemmnissen und sehr geringen Eingliederungschancen
- In der Vergangenheit wurden jedoch häufig Personen mit guten Eingliederungschancen gefördert (insbesondere ABM)
- Für 1-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss gibt es zudem Hinweise auf positive Teilhabeeffekte

Wichtige Lehren für die Arbeitsmarktpolitik

- Gesetzliche Vorgaben sollten dafür sorgen, dass ausschließlich „arbeitsmarktferne“ Zielgruppen gefördert werden
- Arbeitsagenturen und Jobcenter sollten soweit wie möglich vermeiden, „arbeitsmarktnahe“ Personen zu fördern
- Sozialer Arbeitsmarkt (langfristig geförderte Arbeitsverhältnisse für kleine Gruppe Erwerbsloser ohne Eingliederungschancen):
 - Befunde sprechen nicht gegen einen sozialen Arbeitsmarkt, aber eher für eine befristete als für eine unbefristete Förderung von besonders benachteiligten Erwerbslosen
 - Denkbar wären längere, aufeinander folgende Förderabschnitte, an deren Ende geprüft wird, ob und in welcher Höhe ein Lohnkostenzuschuss weiter gewährt werden sollte

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Mark Trappmann

Kontakt: mark.trappmann@iab.de

Juliane Achatz

Kontakt: juliane.achatz@iab.de

www.iab.de

Literatur

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009): Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern: Wege aus der Grundsicherung. (IAB-Kurzbericht, 28/2009), Nürnberg.

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2011): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung * der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Barrieren. (IAB Discussion Paper, 02/2011), Nürnberg.

Achatz, Juliane et al. (2012): Übergänge am Arbeitsmarkt und Qualität von Beschäftigung. In: H. Brücker et al. (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2013. Analysen, Daten, Fakten, (IAB-Bibliothek, 334), Bielefeld: Bertelsmann, S. 141-203.

Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2013): Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Welche Rolle spielen Geschlecht und Haushaltskontext? Unveröffentlichtes Manuskript.

Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. (IAB-Kurzbericht, 22/2012), Nürnberg.

Literatur

- BMAS; IAB (2011): Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 37, S. 211-237.
- Caliendo, M.; Hujer, R.; Thomsen, S. L. (2005): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, ZEW-Discussion Paper No. 05-21.
- Caliendo, M., Hujer, R.; Thomsen S. L. (2008): Identifying Effect Heterogeneity to Improve the Efficiency of Job Creation Schemes in Germany, Applied Economics 20, 1101-1122.
- Heyer, G.; Koch, S.; Stephan, G.; Wolff, J. (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. Journal for Labour Market Research 45(1), S. 41-62.

Literatur

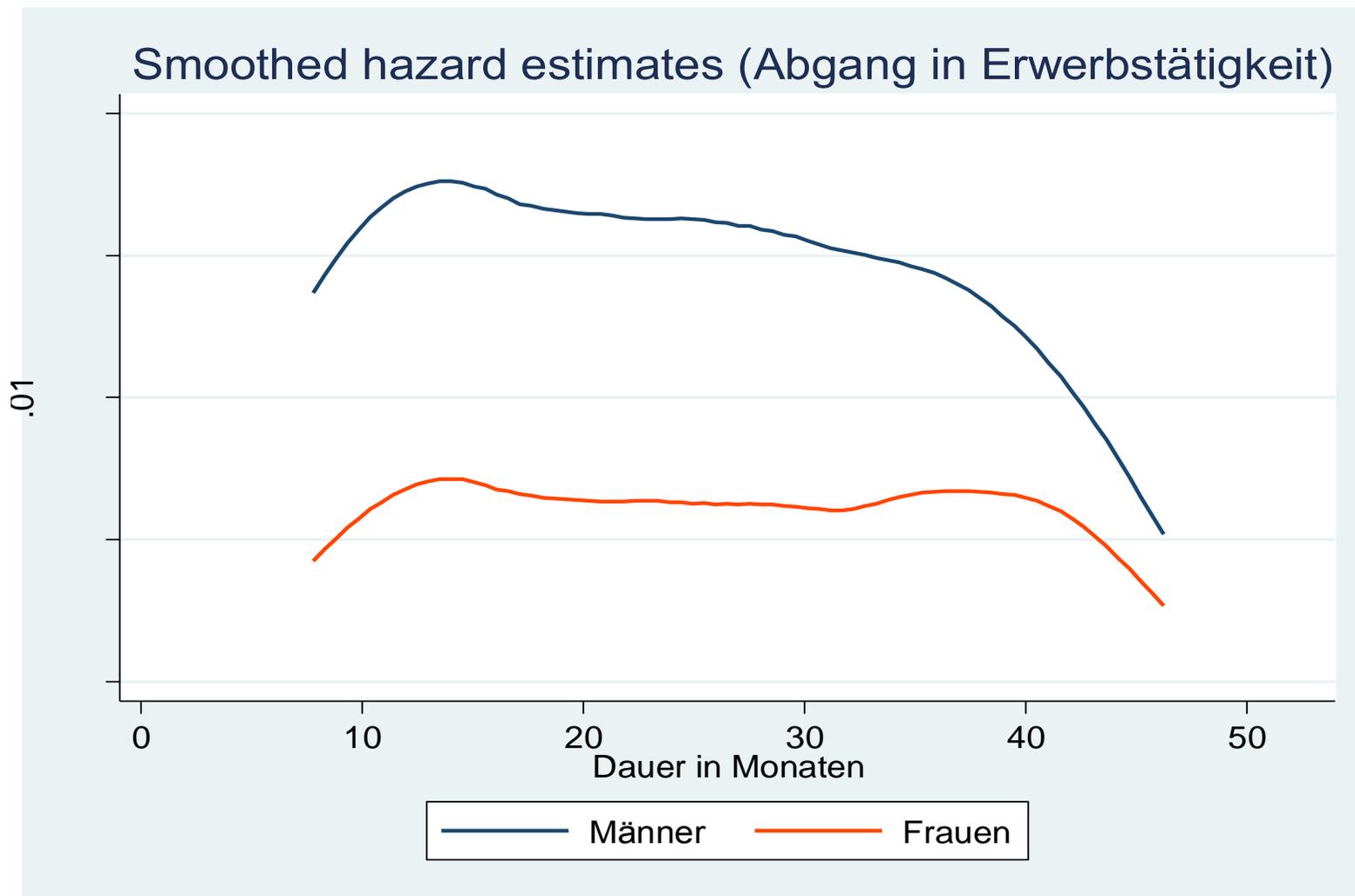
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2010): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?, IAB Discussion Paper, 21/2010.
- Hohmeyer, K.; Wolff, J. (2012): A fistful of Euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? International Journal of Social Welfare, Vol. 21, No. 2, S. 174-185.
- ISG; IAB; RWI (2011): Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 17/6880.
- Wolff, J.; Hohmeyer, K. (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr, IAB-Kurzbericht, 02/2008.
- Wulfgramm, M. (2011): "Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ein-Euro-Jobs als sozialintegrative Maßnahme?," Zeitschrift für Sozialreform, 57(2), S. 175–197.

Ergänzungsfolien

Geschlechtsspezifische Befunde und die Bedeutung des Haushaltskontexts

- Welchen Einfluss haben familiäre Betreuungsaufgaben und das Geschlechterrollenverständnis auf die arbeitsmarktvermittelten Abgänge aus der Grundsicherung?
- Wie sind Abgangs- und Familiendynamik verknüpft?
- Gibt es Geschlechterunterschiede bei den Abgangsmustern aus der Grundsicherung?

Geschlechtsspezifische Abgangsraten in Erwerbstätigkeit



Zentrale Befunde (1)

- Geschlechtsspezifische Auswertung zeigt keine systematischen Zusammenhänge der Hemmnisse mit Geschlecht, außer:
 - Kinder hemmen Abgänge in Erwerbstätigkeit nur für Frauen
 - Bei Kindern unter 3 Jahren gibt es für Frauen massive Ost/West-Unterschiede (Faktor > 2)
- Frauen mit konservativem Rollenverständnis nehmen seltener bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit auf
- Geschlechtsspezifischer Zusammenhang von Erwerbsverhalten und Familie wird im Kontext der Grundsicherung nicht aufgeweicht

Zentrale Befunde (2)

- Einzüge neuer Partner haben nur für Frauen positiven Zusammenhang mit Übergangschancen
- Der Auszug eines Partners hat nur für Frauen negativen Zusammenhang mit Übergangschancen
- Erwerbs- und Leistungsbezugshistorie hat für beide Geschlechter ähnlich starken Effekt
- Mit steigender Arbeitslosenquote wird es für beide Geschlechter in gleichem Maße schwieriger, erwerbsbedingte Abgänge zu realisieren

Was kommt nach dem Grundsicherungsbezug?

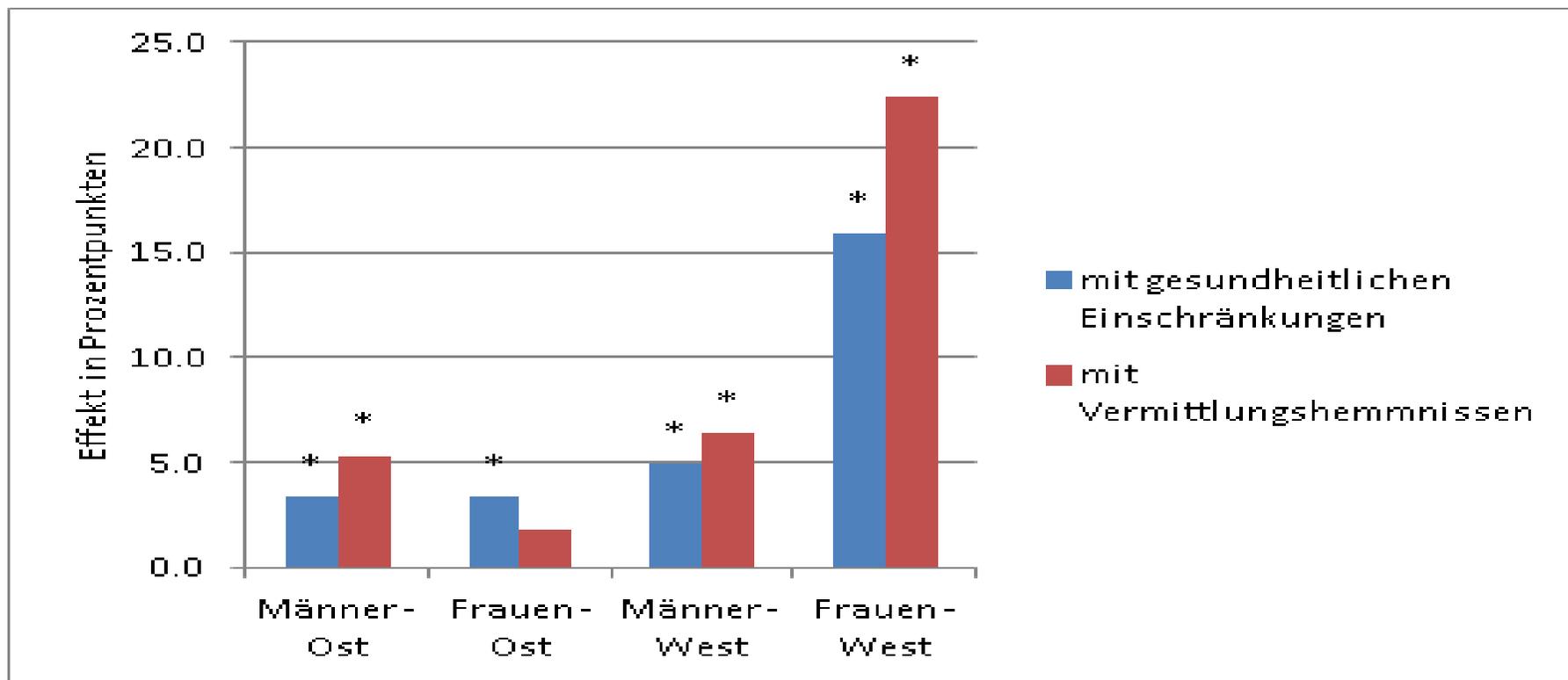
- Qualität der Beschäftigungsverhältnisse nach dem Grundsicherungsbezug
 - 2/3 in gering qualifizierten Arbeiter- und Angestelltenberufen
 - 29 Prozent arbeiten unterhalb ihres formalen Qualifikationsniveaus
 - Etwa 10 Prozent in Zeitarbeit
 - Etwas weniger als die Hälfte befristet beschäftigt
 - Löhne überwiegend im Niedriglohnbereich: Median 8,75 Euro (West), 7,84 Euro (Ost)
- Etwa ein Viertel kehrt innerhalb eines halben Jahres ins SGB II zurück

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

ABM (Studien für Teilnahmen in den Jahren 2000 bis 2005):

- Häufig sehr nachteilige Auswirkungen auf die Integrationschancen der Geförderten (Ausnahme: geförderte ALG-II-Bezieher),
- die Befunde sprechen dafür, dass zu viele Personen mit guten Eingliederungschancen gefördert wurden,
- Aber: für besonders benachteiligte Arbeitslose war die Förderung effektiv!

Nettoeffekt auf die reguläre Beschäftigungsquote von Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 34 Monate nach Förderbeginn: nach ausgewählten Personengruppen^{1),2)}



Quelle: Caliendo/Hujer/Thomsen 2004

1) Zugang in ABM im Februar des Jahres 2000; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching Analyse

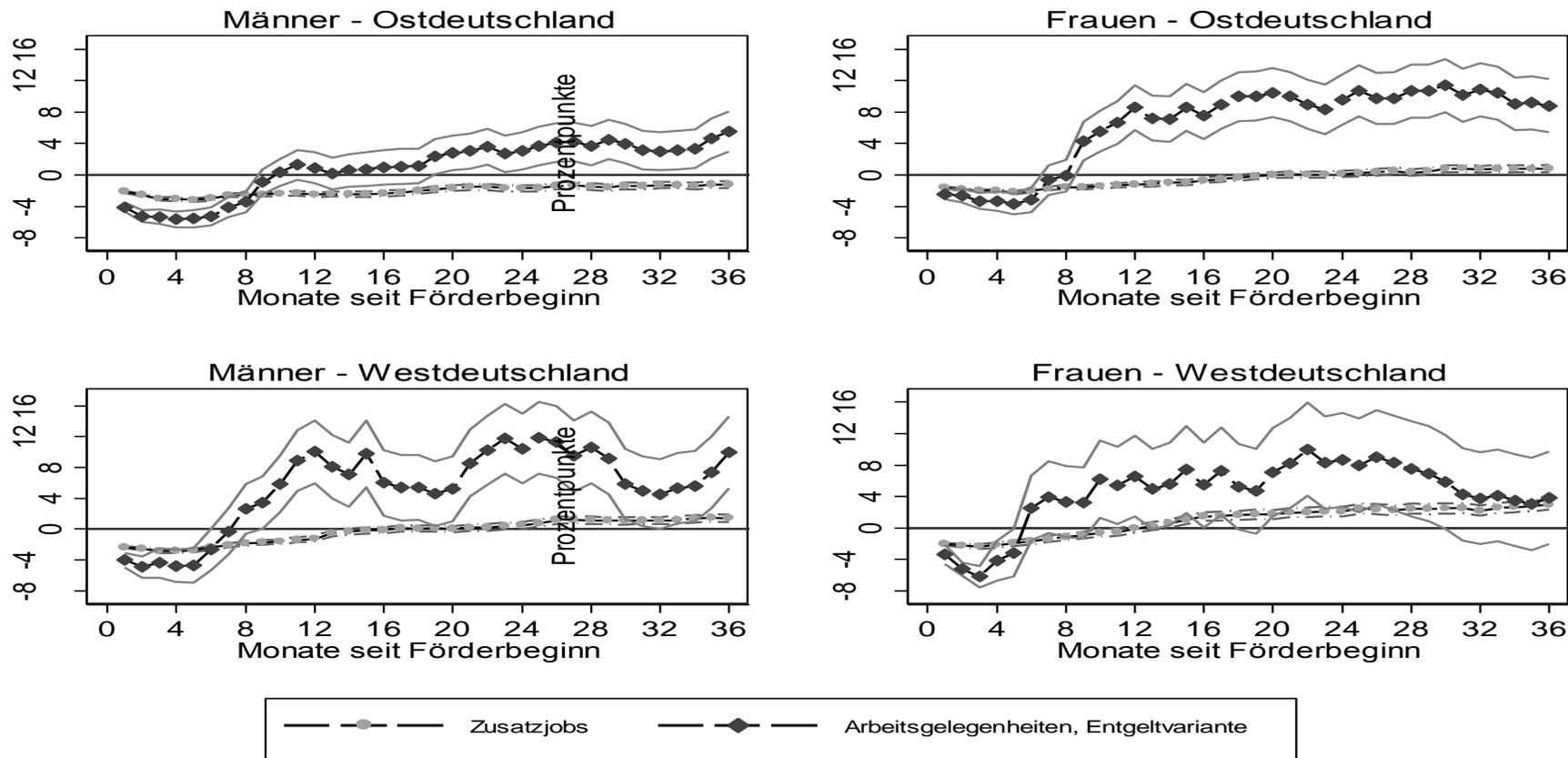
2) statistisch signifikante Effekte mit *

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

Arbeitsgelegenheiten (Studien für Teilnahmen der Jahre 2005 bis 2009):

- Mehraufwandsvariante (einige Studien):
 - Kaum Lock-In-Effekte und im Verlauf des zweiten Jahres nach Förderbeginn etwas erhöhte Eingliederungschancen.
 - Für Unter-25-jährige und Kurzzeiterwerbslose ineffektiv (Wolff/Hohmeyer 2008).
 - Hinweise auf positive Teilhabeeffekte (Wulfgramm 2011).
- Entgeltvariante (nur eine Studie):
 - Kaum Lock-In-Effekte, rasche und für den Personenkreis recht hohe Integrationswirkungen.

Nettoeffekt auf die reguläre Beschäftigungsquote von Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten¹⁾



Quelle: Hohmeyer/Wolff 2010

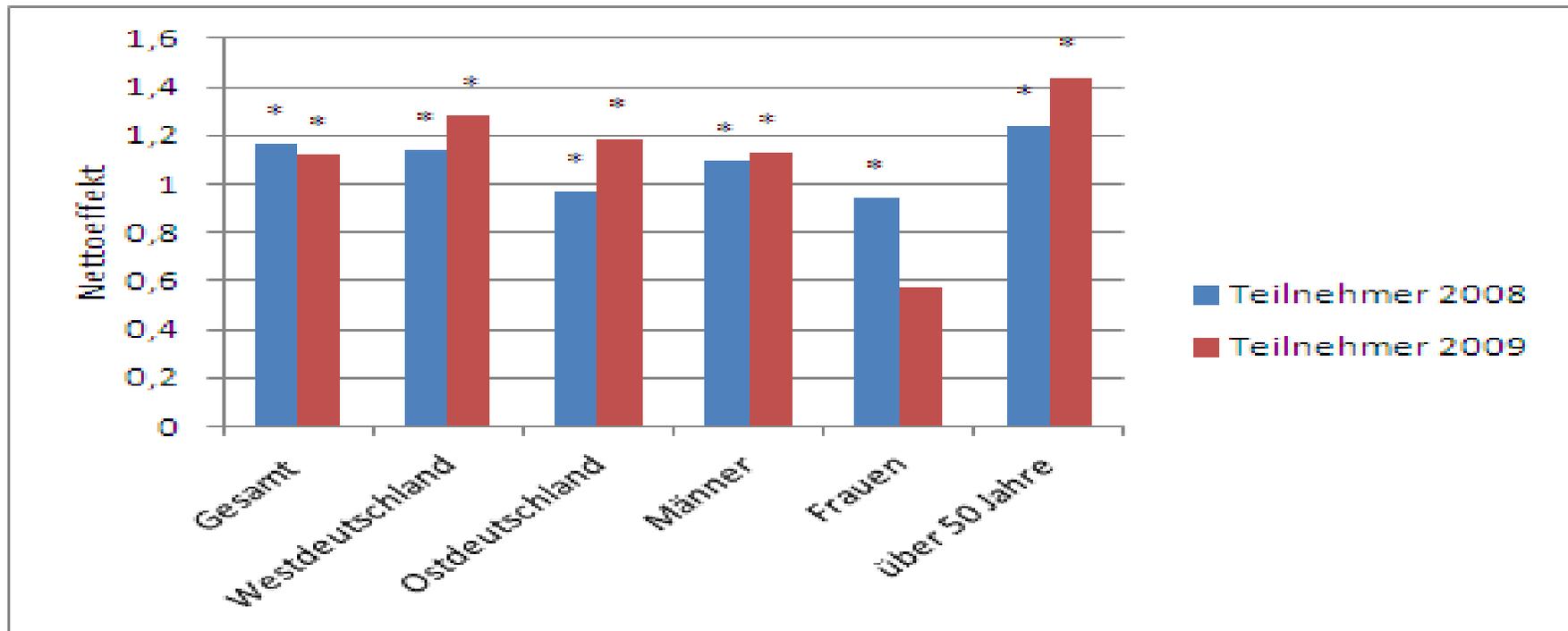
1) Zugang in Arbeitsgelegenheiten Mai bis Juli 2005; Ergebnisse einer Propensity-Score-Matching-Analyse

IV. Empirische Studien - Wirkungen auf die Geförderten

Beschäftigungszuschuss (Studie für Teilnahmen der Jahre 2007 bis 2009):

- Eine breit angelegte Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (ISG/IAB/RWI 2011)
- Zentrale Befunde der Wirkungsanalysen:
 - Überraschend hohe Lock-In-Effekte,
 - Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe wurden erhöht.

Nettoeffekt auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben von Beschäftigungszuschossteilnehmern 1),2)



Quelle: ISG/IAB/RWI (2011), Auswertungen einer Personenbefragung

- 1) Die Teilnahmegruppen 2008 und 2009 repräsentieren Zufallsstichproben der Zugänge in den Beschäftigungszuschluss in der zweiten Jahreshälfte des entsprechenden Jahres; Ergebnisse einer Propensity-Score -Matching Analyse; die Skala der Frage nach der Teilhabe am gesellschaftliche Leben reicht von 0 ausgeschlossen bis 10 dazugehörig.
- 2) statistisch signifikante Effekte mit *