

Die Wirkung von Eingliederungszuschüssen für ältere Arbeitnehmer auf den Abgang aus der Arbeitslosigkeit

IZA-Fachtagung: Reformbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Bernhard Boockmann

Thomas Zwick

Andreas Ammermüller

Michael Maier

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

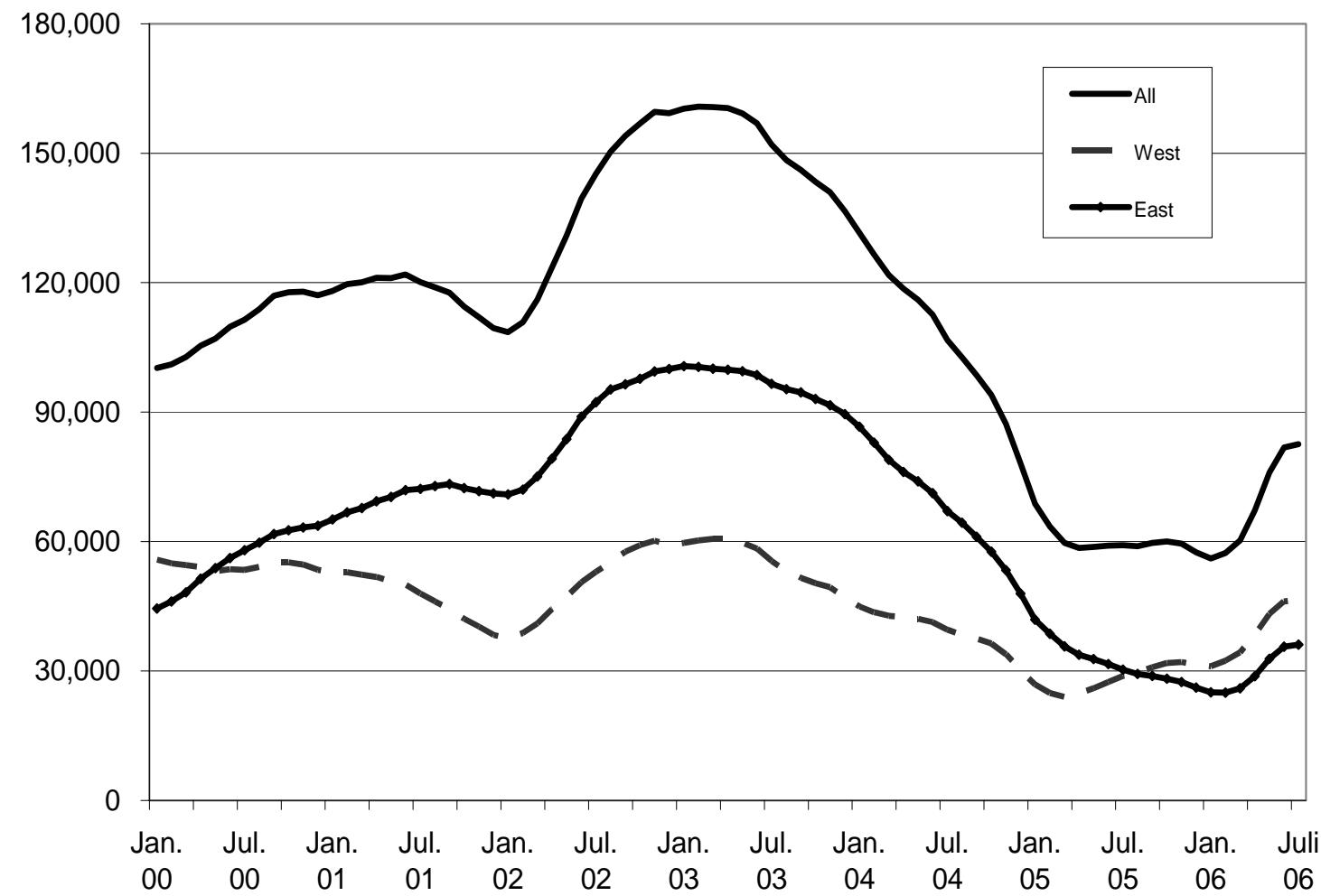
Motivation

- **Einstellungssubventionen (d.h. Beschäftigungssubventionen, die für eine begrenzte Zeit gezahlt werden) sind in vielen europäischen Ländern ein wichtiges Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik**
- **Zielsetzung: Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen durch Training-on-the-job, Arbeitserfahrung und Verminderung von Stigma-Effekten**
- **Besonderer Schwerpunkt auf der Förderung benachteiligter Gruppen am Arbeitsmarkt (U25, 50+, Behinderte, Geringqualifizierte)**
- **Evaluationen solcher Maßnahmen z.B. durch Blundell u. a. (2004; UK); Cockx & Göbel (2004; Belgien); Forslund et al. (2004; Schweden); Hujer et al. (2002; Deutschland); Sianesi (2003; Schweden).**

Eingliederungszuschüsse (EGZ) in Deutschland

- EGZ gehören zu den wichtigsten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III
- EGZ werden als Prozent der standardisierten Arbeitskosten (maximal 50 Prozent) für höchstens 24 Monate an den Arbeitgeber gezahlt
- Endet die Beschäftigung vor dem Ablauf einer Mindestdauer, kann die Rückzahlung der Subvention verlangt werden
- Kein gesetzlicher Anspruch auf EGZ
- EGZ für unterschiedliche Personengruppen, hier: EGZ für Ältere

Zahl der durch EGZ geförderten Beschäftigungsverhältnisse



Forschungsfragen

Zwei Fragen für die Wirkungsanalyse:

1. Führen Einstellungssubventionen zu einem früheren Abgang aus Arbeitslosigkeit in der Zielgruppe im Vergleich zur Situation ohne Subvention?
2. Erhöht die Subvention langfristig die unsubventionierte Beschäftigung?

Frage 1 ist Voraussetzung für Frage 2 → Ziel dieser Untersuchung

Gründe für die mögliche Wirkungslosigkeit von Subventionen für den Abgang aus Arbeitslosigkeit

- **Mitnahmeeffekte:** Arbeitgeber bekommen Leistungen, ohne dass dies zu Änderungen im Einstellungsverhalten führt
- **Substitutions- und Verdrängungseffekte:** keine Wirkung auf die Arbeitslosigkeit insgesamt, weil die Einstellung geförderter Arbeitsloser mit einem Rückgang bei nicht Geförderten einhergeht
- **Analysen auf Basis von Individualdaten eher für die Frage der Mitnahmeeffekte geeignet. Politikfrage: ist die Maßnahme für die Zielgruppe geeignet?**

Schätzung von Wirkungen und Mitnahmeeffekten

- **Wirkungsanalyse verlangt nach einem Kontrafaktum, das geschätzt werden muss**
- **Hierzu werden zwei Änderungen in der EGZ-Bezugsberechtigung als „natürliche Variation“ benutzt**
- **Variation 1: Vor dem 1.1. 2002 konnten nur Langzeitarbeitslose oder Arbeitslose mit mehr als 6 Monaten Arbeitslosigkeitsdauer durch den EGZ für Ältere gefördert werden. Abschaffung dieser Regelung durch das „Job-Aktiv-Gesetz“**
- **Maßnahmegruppe: „Kurzzeitarbeitslose“ über 50, Kontrollgruppe: „Kurzzeitarbeitslose“ unter 50**

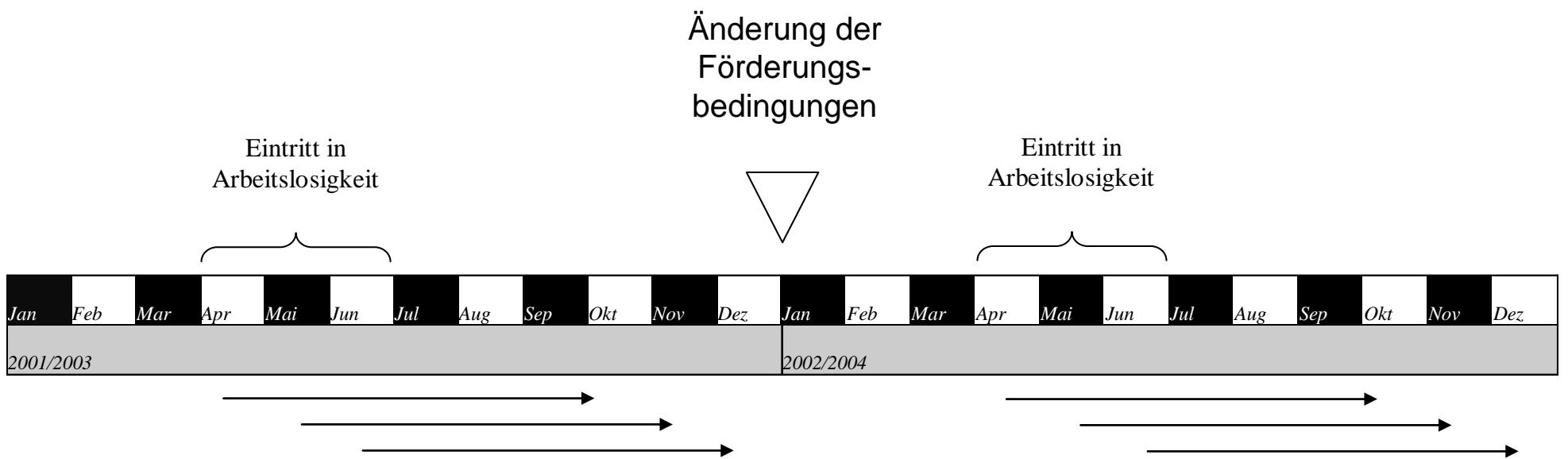
Schätzung von Wirkungen und Mitnahmeeffekten

- Variation 2: Zum 1.1. 2004 wurde der EGZ für Ältere in den allgemeinen EGZ integriert; Arbeitnehmer ab 50 verloren die gesonderte EGZ-Förderung (Hartz-III-Gesetz)
- Maßnahmegruppe: Arbeitslose über 50, Kontrollgruppe:
Arbeitslose unter 50
- Verwendung des Differenz-von-Differenzen-Schätzers

Zuschnitt von Maßnahme- und Kontrollgruppe

- **Definition der Altersgruppen:**
 - Arbeitslose im Alter zwischen 50 und 50+6 Monate zur Zeit des Eintritts in Arbeitslosigkeit (Maßnahmegruppe)
 - Arbeitslose im Alter zwischen 49 and 49+6 Monaten (Kontrollgruppe)
- Individuen einer 3-Monats-Zutrittskohorte werden während einer Periode von 180 Tagen nach Eintritt in Arbeitslosigkeit beobachtet

Zeitrahmen für die Differenz-von-Differenzen-Analyse



Unverzerrtheit des DvD-Schätzers

- **Wichtigste Annahme: alle Unterschiede in der Veränderung der Erfolgsvariablen zwischen Maßnahme- und Kontrollgruppe sind auf den Eingriff zurückzuführen (gleiche Trends)**
- **Gründe, warum dies falsch sein könnte:**
 1. Einfluss anderer Programme, die Maßnahme- und Kontrollgruppe unterschiedlich beeinflussen
 2. Andere Unterschiede, z.B. Einfluss der Konjunktur
 3. Antizipationseffekte (Ashenfelters Tal)

Daten

- **Schätzung basiert auf den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB.**
- **Die IEB bestehen aus vier einzelnen Datenbeständen:**
 - **Beschäftigtenhistorik (BeH)**
 - **Leistungsempfängerhistorik (LeH)**
 - **Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG)**
 - **Bewerberangebotsdaten (ASU)**
- **Ergebnisse basieren auf der Grundgesamtheit der Arbeitslosen, die zu diesen Zutrittskohorten gehören**

Abgang in EGZ-geförderte Beschäftigung (alle EGZ)

	2001	2002	2003	2004
Maßnahmegruppe (Alter 50 bis 50+6 Monate)	1.16 (6209)	3.72 (7320)	3.03 (14406)	0.94 (16389)
Kontrollgruppe (Alter 49 bis 49+6 Monate)	0.82 (6453)	1.14 (6947)	1.25 (14374)	0.52 (17181)

Prozentanteile aller Personen, die bis 180 Tage nach Beginn der Arbeitslosigkeit eine EGZ-geförderte Beschäftigung aufgenommen haben; Anzahl der Personen in Klammern

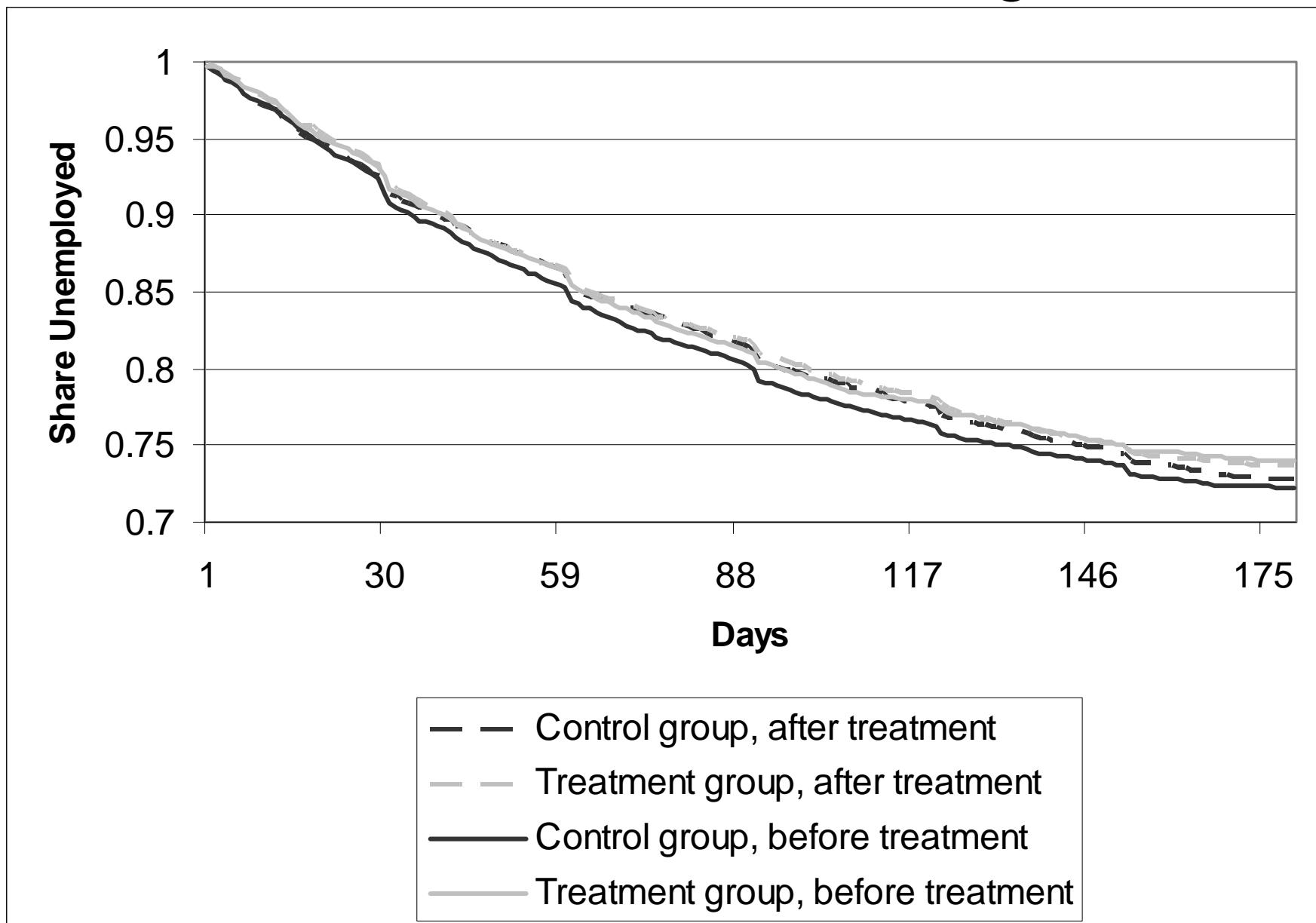
Differenzen-von-Differenzen-Schätzer

- **zeitvariable, unkonditionale geschätzte Effekte auf der Grundlage der Kaplan-Meier-Überlebensfunktion**

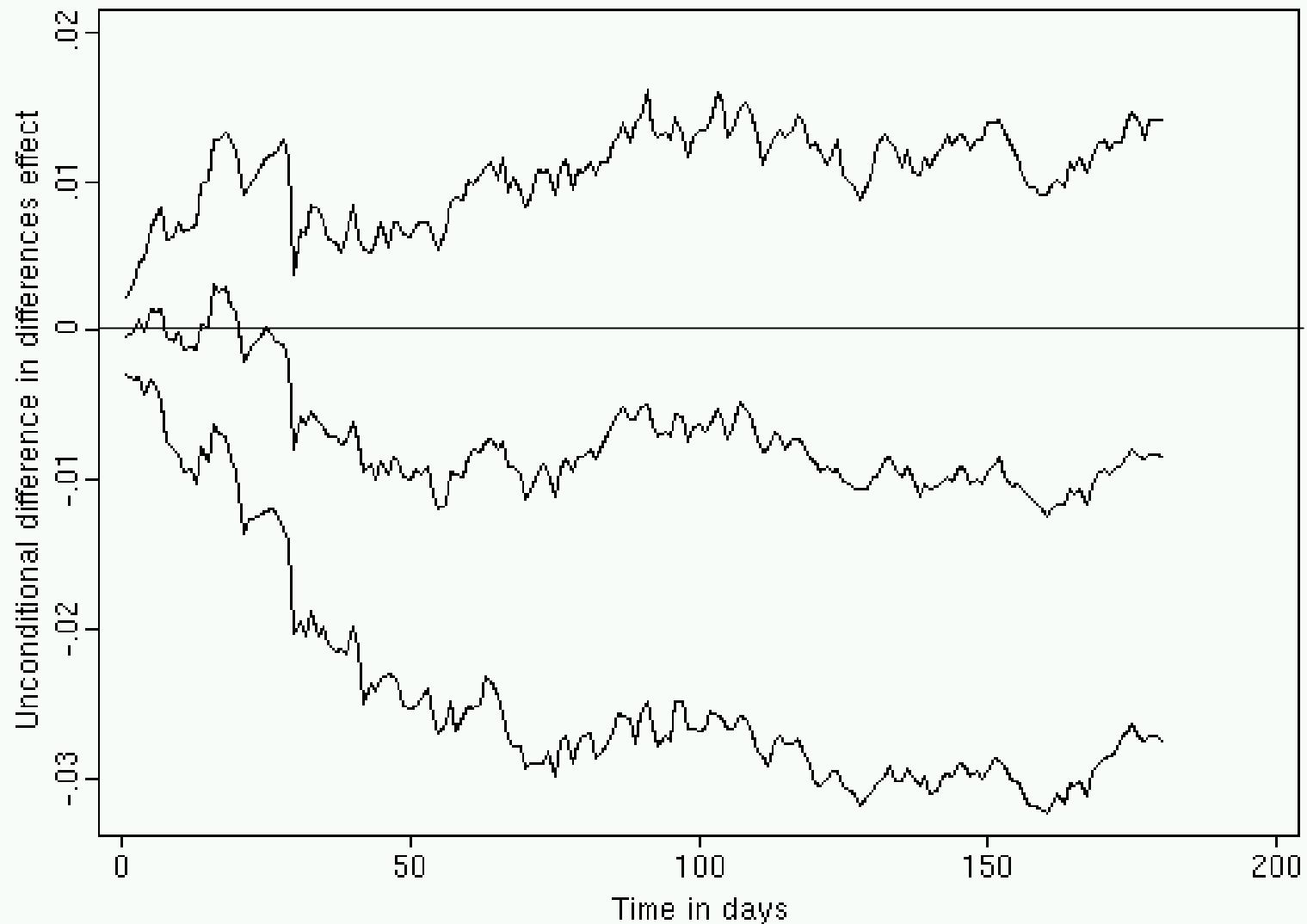
$$DD_1(\tau) = [S_{h,t=1}(\tau) - S_{h,t=0}(\tau)] - [S_{k,t=1}(\tau) - S_{k,t=0}(\tau)].$$

- **andere Schätzer, die beobachtete Heterogenität berücksichtigen, liefern ähnliche Ergebnisse**

Überlebensfunktion in Arbeitslosigkeit, 2002



DvD-Effekt auf die Überlebensfunktion, 2002

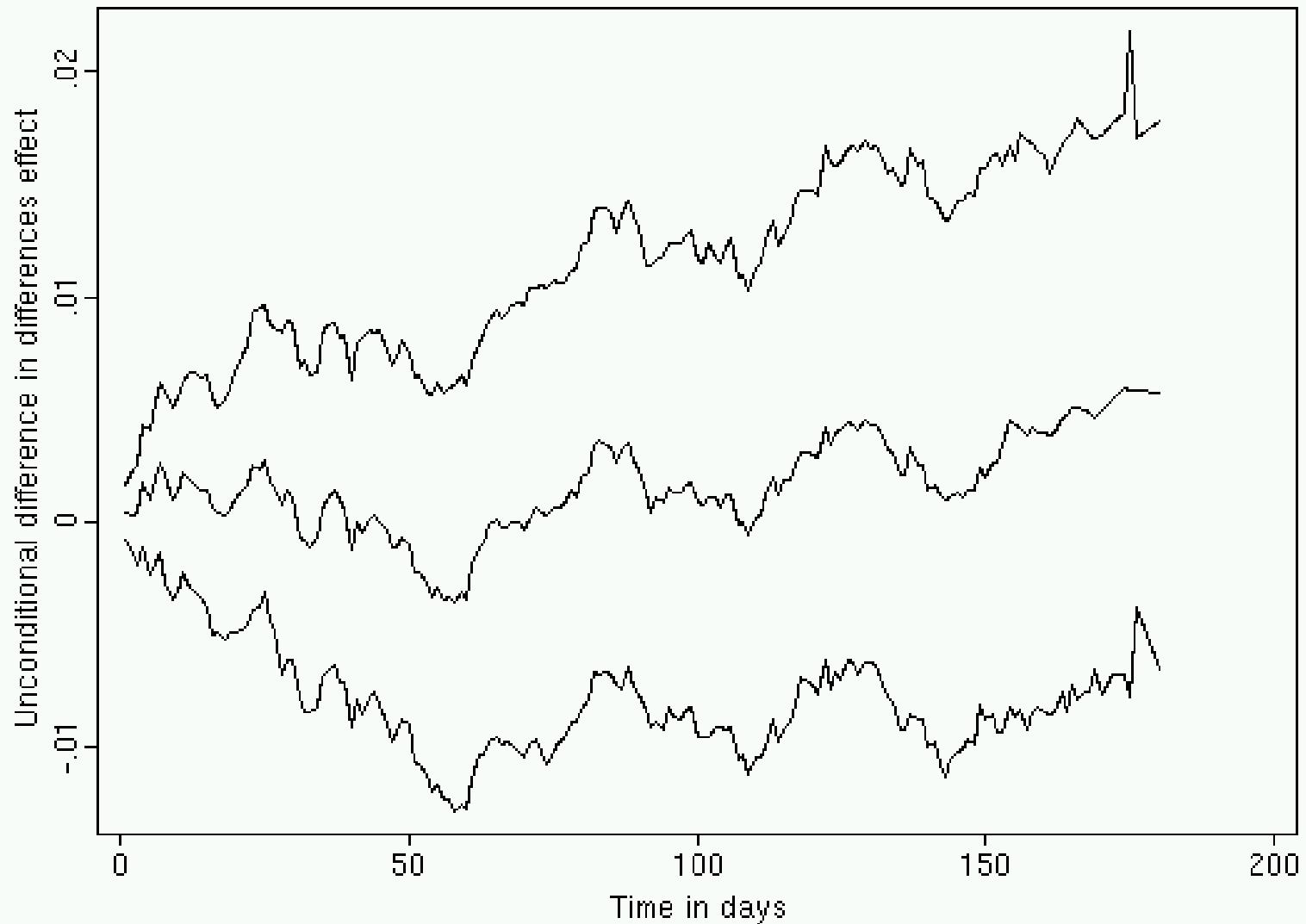


Die obere und die untere Kurve sind Grenzen des 0,95-Konfidenzintervalls

DvD-Effekt auf die Überlebensfunktion, 2002



DvD-Effekt auf die Überlebensfunktion, 2004



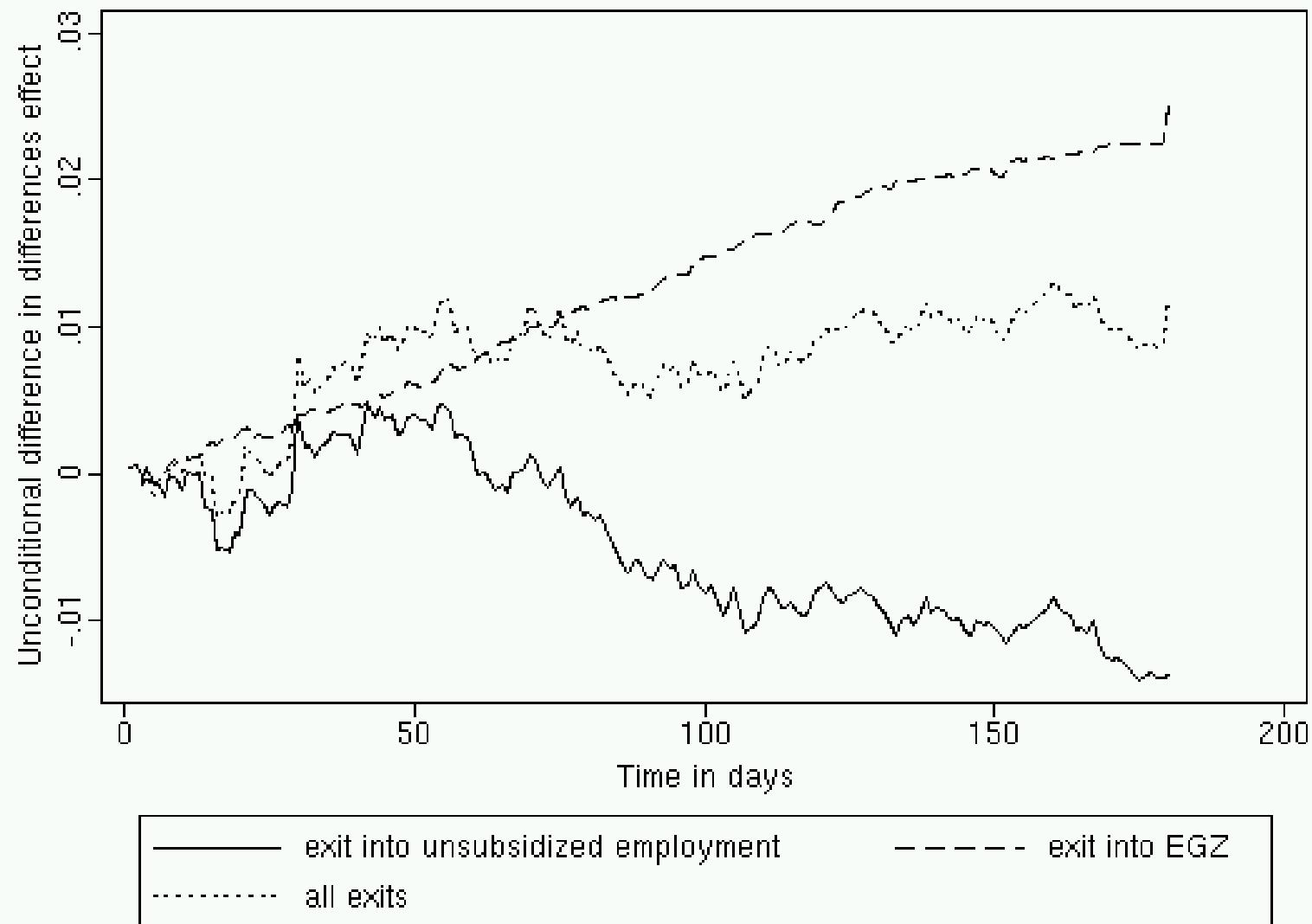
DvD-Effekt auf die Überlebensfunktion, 2004



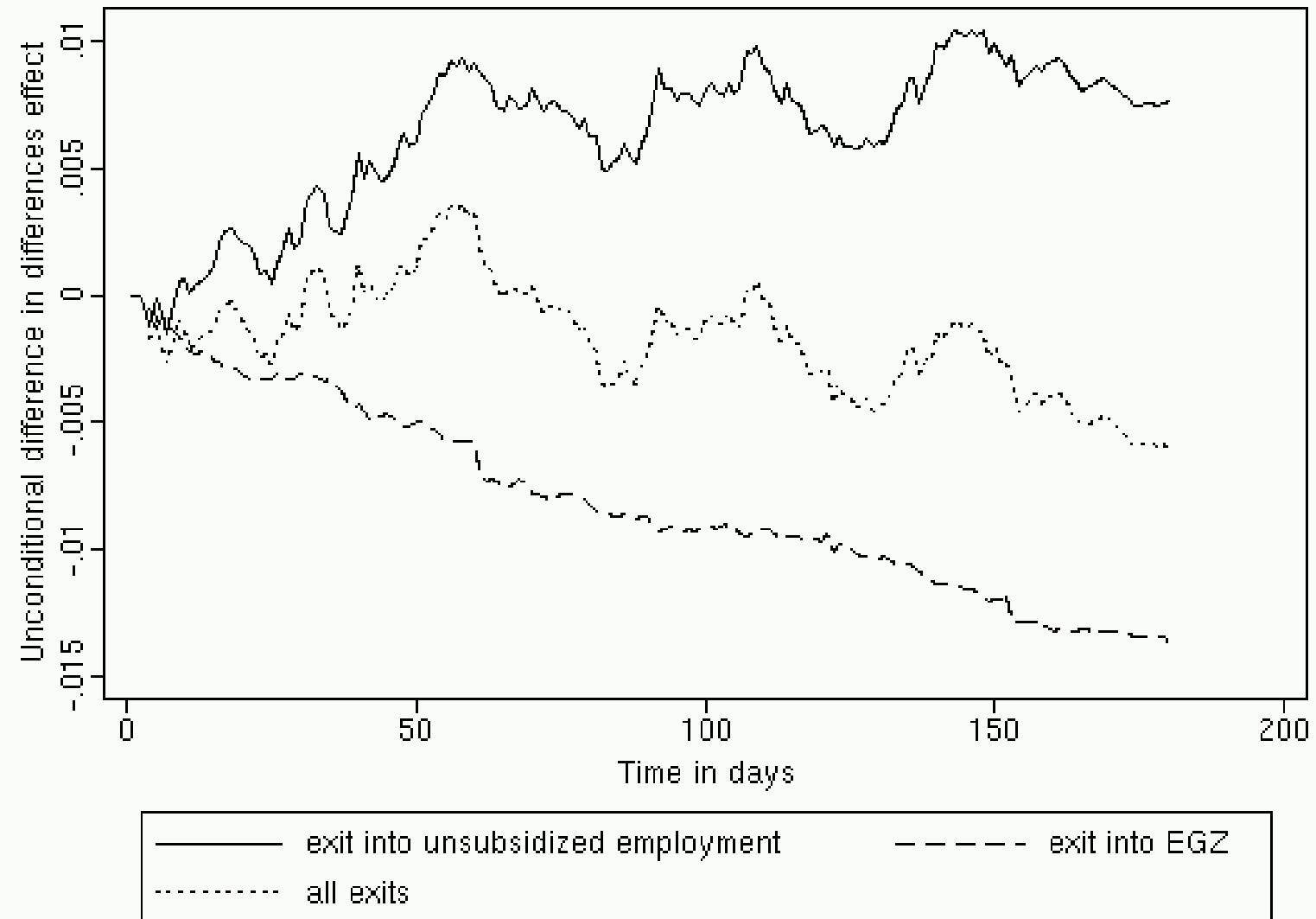
Größe von Mitnahmeeffekten

- In welchem Verhältnis steht die Anzahl der ausgegeben EGZ und die Zahl der durch EGZ verursachten Einstellungen?
- Vergleich der Zahl der Abgänge in subventionierte und nicht subventionierte Beschäftigung
- Betrachtung konkurrierender Risiken durch Anwendung des DvD-Schätzers auf die kumulierte Inzidenzfunktion
- Alle Ergebnisse wiederum ohne Berücksichtigung beobachteter Variablen

DvD der kumulierten Inzidenzfunktion, 2002



DvD der kumulierten Inzidenzfunktion, 2004



Schlussfolgerungen

- **Bewirkt die Verfügbarkeit von EGZ einen schnelleren Abgang aus der Arbeitslosigkeit? Hierzu wurden zwei “natürliche Experimente” benutzt**
- **Anwendung des DvD-Schätzers zeigt, dass die Beschäftigungseffekte insgesamt gering sind**
- **Vergleich von ausbezahlten EGZ und bewirkten Einstellungen deutet auf hohe Mitnahmeeffekte hin**
- **Unterschiedliche Schlussfolgerungen für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen: für ostdeutsche Frauen (2002) bzw. Frauen in Ost und West (2004) sind die Wirkungen höher und die Mitnahmeeffekte wesentlich kleiner**

Politikfragen

- Alter als Förderkriterium offenbar zu unspezifisch: Können Mitnahmeeffekte durch genauere Definition der Zielgruppen / Arbeitsmarktkontexte begrenzt werden?
- Welche Entscheidungsbefugnisse sollen die Vermittler oder die lokalen Arbeitsagenturen bei der Definition der Förderkriterien haben?