

ZEW-Kurzexpertise 20-10 // 07.07.2020

Boris Ivanov / Friedhelm Pfeiffer/ Laura Pohlan

COVID-19 UND DIE SOZIALEN FOLGEN FÜR ARBEITSLOSE

Eine Bewertung basierend auf Abschätzungen mit Individualdaten

ZUSAMMENFASSUNG

- Als Folge der Covid-19 Krise ist mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Neben den materiellen drohen soziale Einbußen. Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit können dabei helfen, das mögliche Ausmaß besser zu verstehen. Es wird eine vordringliche Aufgabe der Politik werden, die Zunahme der Arbeitslosigkeit möglichst zu verhindern und deren oftmals gravierende soziale Folgen für die Betroffenen einzugrenzen.
- Bis zum Juni dieses Jahres erhöhte sich in Deutschland die Arbeitslosenquote auf 6,2 Prozent (von 4,9 Prozent im Dezember 2019, Bundesagentur für Arbeit 2020). Dieser bislang geringe Anstieg ist wesentlich auf den umfangreichen Einsatz von Kurzarbeit zurückzuführen. Im Monat Mai waren über sieben Millionen Personen in Kurzarbeit (Ifo Institut 2020). Das sind mehr als 15 Prozent der Beschäftigten. Von dieser Personengruppe erwartet ein Drittel den Verlust des Arbeitsplatzes (Möhring et al. 2020).
- Nach einer ZEW-Studie (basierend auf Daten zwischen 2007 und 2015) führt der Verlust des Arbeitsplatzes zu einem deutlichen Rückgang an sozialer Teilhabe. Gemessen am maximal möglichen Wert nehmen die psychischen Probleme ehemals Beschäftigter um 8,9 Prozentpunkte zu, wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Ferner sinken die allgemeine Lebenszufriedenheit um 7,3 Prozentpunkte, die soziale Integration und der Status um 6,1 bzw. 3,8 Prozentpunkte.
- Diese geschätzten durchschnittlichen Effekte nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit weiter zu und gehen auch dann nicht wieder vollständig zurück, wenn die Betroffenen wieder eine neue Beschäftigung finden. Zu bedenken sind ferner schlechtere Arbeitsmarktperspektiven für Schul- und Hochschulabgängerinnen und -abgänger, die in der Krise einen Ausbildungsplatz oder einen Erwerbseinstieg suchen.
- Die sozialen Auswirkungen der Covid-19-Krise könnten demnach im Falle einer Arbeitslosigkeit noch größer ausfallen und zudem junge Menschen betreffen, die es während der Krise schwerer haben, eine Ausbildung oder eine Beschäftigung zu finden.
- Wenn Arbeitslosigkeit andauert, nehmen die negativen sozialen Konsequenzen für die Betroffenen weiter zu. Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet oftmals besonders ausgeprägte soziale Einschnitte. In dieser Personengruppe liegt die allgemeine Lebenszufriedenheit vor dem Eintritt in eine Beschäftigung auf einer Skala von null bis zehn im Mittel bei 5,9, während sie bei Beschäftigten im Mittel bei 7,4 liegt.
- Eine zweite ZEW-Studie zeigt, dass Langzeitarbeitslose, die in ein Beschäftigungsprogramm des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Laufzeit 2015-2018) integriert werden konnten, während der Programmlaufzeit im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung der sozialen Teilhabe erfahren. So haben Teilnehmende nach etwa sieben Monaten im Programm eine im Mittel ca. 14 Prozentpunkte höhere Lebenszufriedenheit und 11 Prozentpunkte höhere mentale Gesundheit als Nicht-Teilnehmende in der Kontrollgruppe. Die wahrgenommene soziale Integration und der soziale Status steigen um durchschnittlich 10,7 bzw. 4,6 Prozentpunkte.
- Der Vergleich der beiden Studien zeigt, dass der Zugewinn an Teilhabe durch die Programmteilnahme größer ist als der Rückgang, der nach dem Verlust eines regulären Arbeitsplatzes eintritt. Langzeitarbeitslose sind somit in besonderem Maße von den negativen sozialen und materiellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit betroffen, scheinen aber umgekehrt auch prozentual stärker von einer Beschäftigung zu profitieren.

1. Arbeitslosigkeit nimmt zu

Als Folge der Covid-19 Krise erhöhte sich in Deutschland die Arbeitslosenquote bis Juni auf 6,2 Prozent, nachdem sie im Dezember 2019 ein historisch niedriges Niveau von 4,9 Prozent erreicht hatte (Bundesagentur für Arbeit 2020). Dieser im internationalen Vergleich sehr geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit ist wesentlich auf den umfangreichen Einsatz von Kurzarbeit zurückzuführen. Im Monat Mai waren laut ifo-Institut (2020) über sieben Millionen Personen in Kurzarbeit, eine bislang nicht gekannte Größenordnung, die mehr als 15 Prozent der Beschäftigten betrifft. Von dieser Personengruppe erwartet nach den Ergebnissen der Mannheimer Corona Studie ein Drittel den Verlust des Arbeitsplatzes (Möhring et al. 2020).

Zwar scheint in Finanzmarktkreisen die Zuversicht für einen Aufschwung bereits wieder zuzunehmen, wie die aktuelle ZEW Konjunkturumfrage zeigt (ZEW 2020). Jedoch wird es erfahrungsgemäß dauern, bis dies zu neuen Unternehmensinvestitionen führt und damit zu Neueinstellungen auf dem Arbeitsmarkt. So waren im Juni 2020 nur noch 570.000 unbesetzte Stellen bei den Arbeitsagenturen gemeldet – 228.000 weniger als noch vor einem Jahr (Bundesagentur für Arbeit 2020). Dies entspricht einem Rückgang um 28,6 Prozent.

2. Soziale Konsequenzen für die Betroffenen

Arbeitslosigkeit bedeutet für viele Betroffene negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen. Die resultierenden Einkommenseinbußen schränken die Konsummöglichkeiten ein. Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet in der Regel auch psychische Probleme, eine Reduktion des sozialen Status sowie einen Verlust des Zugehörigkeitsempfindens zur Gemeinschaft. Wenn sich die Arbeitslosigkeit verfestigt, kommen nicht selten gesundheitliche und familiäre Probleme hinzu. Jedoch können staatliche Beschäftigungsprogramme helfen, die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen wieder zu verbessern. Zwei aktuelle ZEW-Studien geben Aufschluss darüber, wie sich ein Arbeitsplatzverlust für zuvor Beschäftigte bzw. die Teilnahme an einem staatlichen Beschäftigungsprogramm für Langzeitarbeitslose auf vier Indikatoren der sozialen Teilhabe auswirken. Die Ergebnisse können helfen, das mögliche Ausmaß sozialer Verwerfungen durch Arbeitslosigkeit für die Gruppe der Betroffenen zu verstehen.

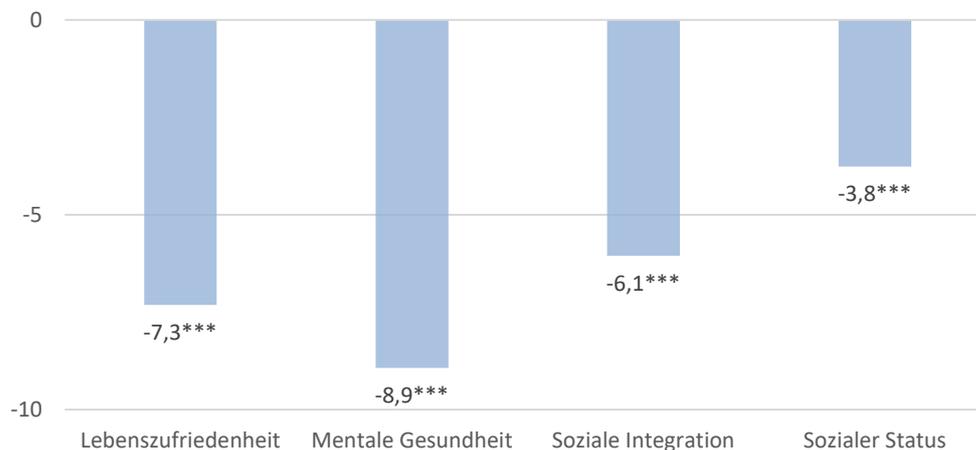
Wirkungen des Verlusts des Arbeitsplatzes – Ergebnisse 2007-2015

Die ZEW-Studie von Pohlan (2019) schätzt mithilfe von Individualdaten für die Jahre 2007 bis 2015, wie sich ein Arbeitsplatzverlust auf die soziale Teilhabe der Betroffenen bis zu einem Jahr später auswirkt. Nach der Studie führt der Arbeitsplatzverlust nicht nur zu einer deutlichen Verschlechterung der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard. Darüber hinaus nehmen die psychischen Probleme zu, während sich die allgemeine Lebenszufriedenheit, die empfundene Zugehörigkeit zur Gesellschaft und der wahrgenommene soziale Status signifikant verschlechtern. Um die kausale Wirkung abzuschätzen, nutzt die Studie ein quasiexperimentelles Analyseverfahren, mit dessen Hilfe vom Arbeitsplatzverlust Betroffene mit Beschäftigten verglichen werden, die sehr ähnliche Eigenschaften (u. a. gleiches Alter, Geschlecht, Bildungsstand, Erwerbshistorie) wie die Betroffenen aufweisen, selbst aber nicht arbeitslos geworden sind. Bei diesem Verfahren können die Unterschiede zwischen den sozialen Teilhabeindikatoren in beiden Gruppen auf den Arbeitsplatzverlust zurückgeführt werden.

Covid-19 und die sozialen Folgen für Arbeitslose

Abbildung 1 zeigt die geschätzten Effekte in Prozentpunkten der Skalenlänge der Indikatoren und setzt sie damit in Bezug zum maximal erreichbaren Wert. Der mentale Gesundheitszustand ist mit einem Minus von 8,9 Prozentpunkten am stärksten betroffen. Die Schätzwerte basieren auf subjektiven Angaben zur Häufigkeit des Auftretens von psychischen Problemen in den letzten vier Wochen. Die allgemeine Lebenszufriedenheit sinkt nach einem Arbeitsplatzverlust um 7,3 Prozentpunkte. Die empfundene soziale Integration und der soziale Status sinken um 6,1 bzw. 3,8 Prozentpunkte. Die ZEW-Studie kommt auch zu dem Schluss, dass diese durchschnittlichen Effekte mit der Dauer der Arbeitslosigkeit tendenziell zunehmen und auch dann nicht wieder vollständig zurückgehen, wenn die Betroffenen eine neue Beschäftigung aufnehmen.

Abbildung 1 Effekt des Arbeitsplatzverlustes auf vier Indikatoren der sozialen Teilhabe



Lesehilfe: Die Balken zeigen die geschätzten durchschnittlichen Wirkungen eines Arbeitsplatzverlustes nach bis zu einem Jahr auf vier Indikatoren der sozialen Teilhabe. Die Effekte werden jeweils in Prozentpunkten der Länge der Skala des Indikators ($\frac{\text{Effekt}}{\text{Maximum-Minimum}} \cdot 100$) dargestellt. ***/**/* zeigen Signifikanz zum 1/5/10-Prozent-Niveau an. Anzahl der Beobachtungen: 17.682.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse von Pohlan (2019).

Einschätzungen für die aktuelle Krise

Die in Abbildung 1 dargestellten Ergebnisse erlauben keine direkten Vorhersagen für die sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie, denn diese stellt für die meisten Menschen eine bisher ungekannte Krise dar. Die geschätzten Wirkungen beziehen sich auf den Zeitraum 2007 bis 2015. In diesem Zeitraum fiel auch die letzte größere, von Finanzmarktverwerfungen ausgelöste Rezession im Jahre 2009. Inwiefern können die Ergebnisse dennoch helfen, die durch Covid-19 bedingten Risiken für Beschäftigte zu verstehen? Nach einer aktuellen Prognose des Sachverständigenrates (2020) könnte der Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 6,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes betragen. Der Sachverständigenrat erwartet zudem, dass erst wieder im Jahr 2022 der Wert des Bruttoinlandsproduktes des Jahres 2019 erreicht wird, und geht daher von einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit bis ins nächste Jahr aus. Nach dieser Prognose wird der Einbruch größer sein als in der letzten Rezession (damals 5,9 Prozent), sodass diesmal auch mehr Beschäftigte arbeitslos werden könnten.

Hinzu kommen für viele Betroffene in der Covid-19-Krise die Kontaktbeschränkungen und die Unsicherheit über die konjunkturelle Entwicklung, die die negativen Wirkungen von Arbeitslosigkeit auf die soziale Teilhabe nochmals verstärken können. Zu bedenken sind ferner schlechtere Arbeitsmarktperspektiven für Schul- und Hochschulabgängerinnen und -Abgänger, die in der Krise einen Ausbildungsplatz oder einen Erwerbseinstieg suchen. Die sozialen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit im Zuge der Corona-Krise könnten deshalb größer ausfallen als in Abbildung 1 dargestellt und zudem junge Menschen betreffen, die es während der Krise schwerer haben, eine Ausbildung oder eine Beschäftigung zu finden.

Infolge der aktuellen Krise stehen womöglich auch ältere Erwerbstätige und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen vor schwierigen Herausforderungen: Sie gehören nicht nur in Bezug auf die gesundheitlichen Folgen einer Corona-Infektion zur Risikogruppe, sondern sie haben im Falle eines Arbeitsplatzverlustes auch ein höheres Risiko, länger erwerbslos zu bleiben. Nach der Isolation durch die Kontaktbeschränkungen und einem Verlust an sozialer Teilhabe durch Arbeitsplatzverlust können sich, insbesondere bei einer längeren konjunkturellen Flaute, weitere Folgen durch Langzeitarbeitslosigkeit ergeben.

Wirkungen eines Beschäftigungsprogramms 2015-2018

Die zweite ZEW-Studie untersucht, wie sich die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm auf die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen auswirkt (Ivanov, Pfeiffer und Pohlen 2020). Es handelt sich dabei um das staatliche Beschäftigungsprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (STAA), an dem im Zeitraum von 2015 bis Ende 2018 etwa 21.000 Langzeitarbeitslose teilnahmen. Die Teilnehmenden waren im Mittel knapp 50 Jahre alt, seit mehr als sieben Jahren arbeitslos, und etwa die Hälfte hatte eine gesundheitliche Einschränkung. Als Zielgrößen der ZEW-Studie dienten dieselben vier Teilhabeindikatoren, die auch in der vorherigen Studie von Pohlen (2019) verwendet wurden: allgemeine Lebenszufriedenheit, mentaler Gesundheitszustand, soziale Zugehörigkeit sowie der soziale Status. Diese wurden mit Hilfe von Befragungen unter den Teilnehmenden und einer vergleichbaren Kontrollgruppe erhoben. Die kausalen Wirkungen wurden ebenfalls mit quasiexperimentellen Analyseverfahren mit eigens dafür erhobenen Daten abgeschätzt.

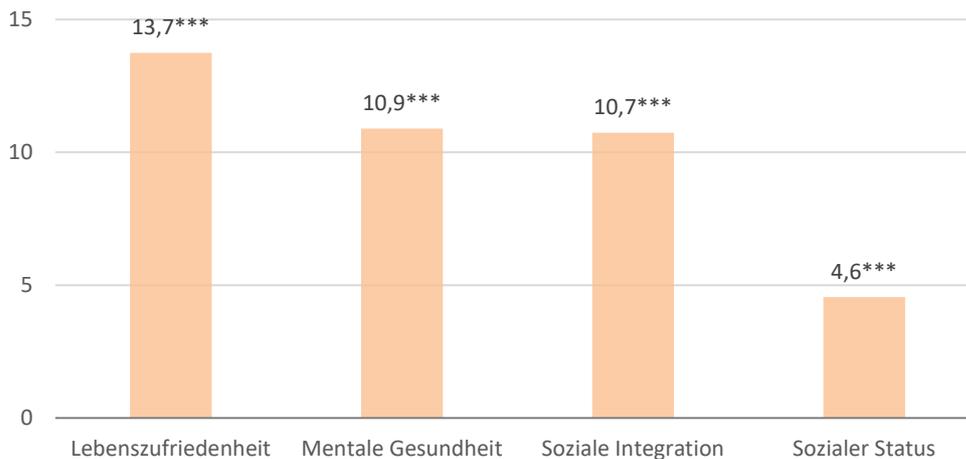
Die Studie zeigt, dass die an Teilnehmenden während der Programmlaufzeit im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung der sozialen Teilhabe erfahren. Abbildung 2 zeigt die geschätzten Effekte, wieder in Prozentpunkten der Skalenlänge der Indikatoren. So haben Teilnehmende nach etwa sieben Monaten im Programm eine im Mittel um ca. 14 Prozentpunkte höhere Lebenszufriedenheit und eine um 11 Prozentpunkte höhere mentale Gesundheit als Nicht-Teilnehmende in der Kontrollgruppe. Die wahrgenommene soziale Integration und der soziale Status steigen um durchschnittlich 10,7 bzw. 4,6 Prozentpunkte.

Da beide ZEW-Studien dieselben Teilhabeindikatoren verwenden, lassen sich die geschätzten Effektgrößen in den Abbildungen 1 und 2 direkt vergleichen. Es wird deutlich, dass der Zugewinn an Teilhabe durch die Teilnahme an STAA größer ist als der Rückgang, der nach dem Verlust eines regulären Arbeitsplatzes eintritt. Dies lässt sich durch den expliziten Fokus von STAA auf Langzeitarbeitslose mit geringen Beschäftigungsaussichten erklären. In dieser Personengruppe liegt die allgemeine Lebenszufriedenheit vor dem Eintritt in eine Beschäftigung auf einer Skala von null bis zehn im Mittel bei 5,9, während sie

Covid-19 und die sozialen Folgen für Arbeitslose

bei Beschäftigten im Mittel bei 7,4 liegt. Langzeitarbeitslose sind somit in besonderem Maße von den negativen sozialen und materiellen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit betroffen, scheinen aber umgekehrt auch prozentual stärker von einer Beschäftigung zu profitieren. So zeigt die Studie auch, dass Teilnehmende mit gesundheitlichen Einschränkungen oder sehr langer Arbeitslosigkeitsdauer überdurchschnittliche Teilhabezuwächse verzeichnen.

Abbildung 2 Effekt der Teilnahme am Bundesprogramm STAA auf vier Indikatoren der sozialen Teilhabe



Lesehilfe: Die Balken zeigen die geschätzten durchschnittlichen Wirkungen der Teilnahme am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (STAA) nach etwa 7 Monaten im Programm. Die Effekte werden jeweils in Prozentpunkten der Länge der Skala des Indikators ($\frac{\text{Effekt}}{\text{Maximum-Minimum}} \cdot 100$) dargestellt. ***/**/* zeigen Signifikanz zum 1/5/10-Prozent-Niveau an. Anzahl der Beobachtungen: 5.062.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse von Ivanov, Pfeiffer und Pohlan (2020).

3. FAZIT

Insgesamt verdeutlichen die ZEW-Studien, wie wichtig eine Beschäftigung für das subjektive Wohlbefinden und das Gefühl der sozialen Zugehörigkeit ist. Wenn infolge der Corona-Pandemie Menschen ihren Arbeitsplatz verlieren oder keine Beschäftigung finden, so sind damit neben den materiellen Einbußen auch erhebliche Verluste an sozialer Teilhabe verbunden. Es wird sich zeigen, ob das staatliche Konjunkturprogramm mit der gewünschten Stabilisierung und Stimulierung der Beschäftigung einhergeht und damit auch die sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie durch Arbeitsplatzverluste oder Erwerbslosigkeit in Grenzen halten kann.

LITERATUR

Bundesagentur für Arbeit (2020): Arbeitsmarkt im Überblick - Monatsbericht Juni 2020 - Deutschland. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Online verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/Politische-Gebietsstruktur-Nav.html> (Zugriff am 02.07.2020)

ifo Institut (2020): Im Mai waren 7,3 Millionen Beschäftigte in Kurzarbeit. Pressemitteilung vom 02.06.2020. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/node/55800> (Zugriff am 16.06.2020)

Ivanov, Boris; Pfeiffer, Friedhelm; Pohlan, Laura (2020): Do job creation schemes improve the social integration and well-being of the long-term unemployed? In: Labour Economics. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2020.101836> (Zugriff am 15.06.2020)

Möhring, Katja; Heinemann, Friedrich; Naumann, Elias; Reifenscheid, Maximiliane; Blom, Annelies G.; Wenz, Alexander; Rettig, Tobias; Lehrer, Roni; Krieger, Ulrich; Juhl, Sebastian; Friedel, Sabine; Fikel, Marina; Cornesse, Carina (2020): Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zum subjektiven Arbeitslosigkeitsrisiko der Beschäftigten in Deutschland, 10. Juni 2020. Online verfügbar unter: <https://www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie> (Zugriff am 16.06.2020)

Pohlan, Laura (2019): Unemployment and Social Exclusion. In: Journal of Economic Behavior & Organization 164, S. 273-299. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.06.006> (Zugriff am 15.06.2020)

Sachverständigenrat (2020): Konjunkturprognose 2020 und 2021 vom 23. Juni 2020. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Wiesbaden. Online verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/> (Zugriff am 30.06.2020)

ZEW (2020): Verbesserung der Erwartungen und der Lageeinschätzung: Der ZEW-Indikator liegt bei 63,4 Punkten. Pressemitteilung vom 16.06.2020. Online verfügbar unter: <https://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/verbesserung-der-erwartungen-und-der-lageeinschaetzung/?cHash=6d7e9cbf80317b965b80487402cae705> (Zugriff am 16.06.2020)

AUTORENTEAM

Boris Ivanov

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
boris.ivanov@zew.de

Dr. Laura Pohlan*

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
laura.pohlan@zew.de
Tel.: +49 (0)621 1235-152

PD Dr. Friedhelm Pfeiffer

ZEW – Leibniz-Zentrum für europäische
Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH
L 7, 1
68161 Mannheim
www.zew.de
friedhelm.pfeiffer@zew.de

*Ansprechpartnerin für Rückfragen