

# IAB-Kurzbericht

20/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

■ Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH) – besser bekannt als „Ein-Euro-Jobs“ – gehören zu den quantitativ bedeutsamsten Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

■ Bundesweite Untersuchungen zu Ein-Euro-Jobs zeigen nur schwach positive Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten. Am Beispiel Hamburgs werden nun differenziertere Ergebnisse vorgelegt.

■ Im Mittel verbessert sich die Wahrscheinlichkeit, ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, bei Ein-Euro-Jobbern im Vergleich zu ähnlichen Nicht-Teilnehmer/innen kurz- und mittelfristig nicht. Die einzelnen Maßnahmen können positive und negative Effekte haben.

■ Besonders negative Effekte treten vor allem bei Personen auf, die schon einmal einer regulären Beschäftigung nachgegangen sind oder früher bereits mehrfach Ein-Euro-Jobs hatten.

■ Die größten Unterschiede in der Wirkung zeigen sich, wenn man die Maßnahmeträger vergleicht: Bei den erfolgreichsten Trägern führen die AGH schon nach drei Monaten zu besseren Beschäftigungschancen, bei den schlechtesten finden sich signifikant negative Effekte über den gesamten Beobachtungszeitraum.

■ Ein-Euro-Jobber haben selten die Hoffnung, eine reguläre Beschäftigung zu finden. Außerdem fühlen sich über 40 Prozent der Geförderten mit ihrer Tätigkeit eher unterfordert.

## Beschäftigungschancen von Ein-Euro-Jobbern in Hamburg

# Der Träger macht den Unterschied

von Helmut Apel, Michael Fertig, Susanne Koch und Christopher Osiander

In Deutschland gab es im Jahresdurchschnitt 2010 etwa 260.000 Ein-Euro-Jobs, auf denen knapp 670.000 Personen eine Stelle antraten.<sup>1</sup> Diese hohen Teilnehmerzahlen binden einen erheblichen Teil der Eingliederungsmittel der Grundsicherungsstellen und beeinflussen maßgeblich den Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II. Empirische Ergebnisse zur Wirksamkeit der Arbeitsgelegenheiten sind deshalb von hoher Relevanz für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik.

Zielgruppe von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d Satz 2 SGB II (kurz: AGH, auch: „Ein-Euro-Job“, „Aktivjob“ oder „Zusatzjob“) sind arbeitsmarktfremde erwerbsfähige Leistungempfänger/innen im Rechtskreis SGB II sowie Jugendliche, die nach Eintritt in den Leistungsbezug kurzfristig keine Stelle gefunden haben. Bei ihnen können Ein-Euro-Jobs

im Sinne des „Förderns und Forderns“ für unterschiedliche Ziele eingesetzt werden: Sie sollen dabei helfen, die persönliche Situation der Betroffenen zu stabilisieren, gesellschaftliche Teilhabe zu stärken und die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder wiederherzustellen. Letztlich soll damit die Chance zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt verbessert werden. Zudem können die Vermittlungsfachkräfte der BA das Instrument einsetzen, um Motivation und Arbeitsbereitschaft ihrer Kunden zu prüfen. Gleichzeitig sind diese Jobs gegenüber der Vermittlung in reguläre Beschäftigung und anderen Fördermaßnahmen stets als nachrangig zu betrachten („ultima-ratio-Prinzip“).

Im Gegensatz zu den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante nach § 16d Satz 1 SGB II – bei denen ein reguläres Arbeitsverhältnis (ohne Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) zustande kommt und ein ortsüblicher Lohn gezahlt werden soll – existiert bei den Zusatzjobs nur ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis. Dabei wird eine sogenannte „Mehraufwandsentschädigung“ in Höhe von ein bis zwei

<sup>1</sup> Quelle: Data Warehouse der BA. Daten der Jobcenter und der zugelassenen kommunalen Träger. 2011 ist der Bestand allerdings deutlich zurückgegangen.

Euro pro Arbeitsstunde ergänzend zur SGB-II-Regelleistung gezahlt. Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sollen zusätzliche Arbeiten verrichtet werden, die andernfalls nicht oder deutlich später erledigt würden und die im öffentlichen Interesse liegen. Das heißt auch, dass Ein-Euro-Jobs – zumindest unmittelbar – weder reguläre Beschäftigung verdrängen noch die Schaffung neuer Arbeitsplätze verhindern sollen.

## ■ Bundesweite Forschungsergebnisse

Erfüllen Ein-Euro-Jobs ihre Aufgabe, die Chancen der Geförderten auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zumindest mittelfristig zu verbessern? Das IAB beschäftigt sich bereits seit der Einführung des Instruments mit dieser Frage und hat mehrfach Ergebnisse publiziert (Hohmeyer/Wolff 2007; Wolff/Hohmeyer 2008; Hohmeyer/Wolff 2010; Koch et al. 2011). Auf Bundesebene zeigt sich, dass es durch den Einsatz von Ein-Euro-Jobs für bestimmte Teilgruppen gelingt, die Geförderten immerhin etwas näher an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

In den ersten Monaten nach Beginn der Teilnahme sinken die Chancen auf die Aufnahme einer regulären Beschäftigung im Vergleich zu ähnlichen Nicht-Geförderten. Dies wird als Lock-In- bzw. Einsperr-Effekt bezeichnet und meist darauf zurückgeführt, dass die Teilnehmer/innen während der Maßnahme weniger intensiv nach einer regulären Beschäftigung suchen. Weiter gefasst – wie in diesem Bericht – können auch negative Effekte nach Ende der Maßnahme als Lock-in-Effekt interpretiert werden. Mittel- bis langfristig zeigen sich statistisch signifikante positive Wiedereingliederungseffekte nur für Teilgruppen. Das gilt z. B. für westdeutsche Frauen, deren Beschäftigungschancen 28 Monate nach Förderbeginn um drei Prozentpunkte höher liegen als die der Vergleichspersonen. In Ostdeutschland sind positive Effekte nicht oder nur in sehr geringem Umfang nachzuweisen (Hohmeyer/Wolff 2010).

Neben den Studien zu individuellen Eingliederungseffekten der AGH existiert auf Bundesebene auch eine Untersuchung zu den Wirkungen auf betrieblicher Ebene. So liefern Analysen mit dem IAB-Betriebspanel nur geringe Anzeichen für innerbetriebliche Substitution von regulären Beschäftigungsverhältnissen durch Ein-Euro-Jobs (Hohendanner 2009). Zudem geben am ehesten solche Betriebe an, Teilnehmer/innen im Anschluss an die AGH weiter zu beschäftigen, die eine hohe Fluktua-

tion aufweisen oder Trägerbetriebe bzw. Beschäftigungsgesellschaften sind. Dagegen sind die Übernahmechancen geringer, wenn im Einsatzbetrieb alternative arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten (z. B. ABM oder AGH in der Entgeltvariante) genutzt werden (Hohendanner et al. 2010).

Bei den Evaluationen auf Bundesebene bleibt allerdings offen, inwieweit sich die Umsetzungsbedingungen des Instruments auf die individuellen Beschäftigungschancen der Geförderten auswirken: Welche Auswirkungen hat z. B. der Zuweisungsprozess in AGH oder welche Rolle spielt der jeweilige Maßnahmeträger, bei dem Geförderte ihren Ein-Euro-Job ausüben? Um dies zu erforschen, sind mehr Informationen notwendig, als die administrativen Datensätze der BA liefern. Sie konnten exemplarisch für die Stadt Hamburg in einem Projekt gewonnen werden, das das IAB und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrag der ehemaligen Hamburger Behörde für Wirtschaft und Arbeit<sup>2</sup> durchführten.

## ■ Analyse der Ein-Euro-Jobs in Hamburg

Die Beschränkung auf Hamburg hatte den Vorteil, dass mit überschaubarem Aufwand relevante Informationen zum Zuweisungsprozess und zur Trägerlandschaft mit qualitativen Methoden, etwa Experteninterviews vor Ort, gewonnen werden konnten. Zugleich ist immer noch eine genügend große Zahl an Zugängen in Zusatzjobs zu verzeichnen, um detaillierte quantitative Analysen durchzuführen. Zudem existiert in einer Großstadt wie Hamburg eine dichte Landschaft von Bildungs- und Beschäftigungsträgern mit jeweils einer hinreichend hohen Zahl an Geförderten. So kann der Frage nachgegangen werden, ob die Zuweisung zu bestimmten Trägern Auswirkungen auf den späteren Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen hat.

Die Erkenntnisse aus den quantitativen Analysen können schließlich mit den Ergebnissen einer standardisierten Befragung von Geförderten und Analysen zum Zuweisungsprozess und zum Abbruchgeschehen ergänzt werden. Letztere basieren auf leitfadengestützten Experteninterviews in Jobcentern und dem sogenannten AGH-Center. Dies ist eine spezielle, räumlich getrennte Einheit, die

<sup>2</sup> BWA, jetzt „Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration“ (BASFI).

ausschließlich den Zuweisungsprozess zu Ein-Euro-Jobs organisiert. Die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern treffen die Entscheidung, wer in einen Zusatzjob vermittelt werden soll, alles Weitere übernimmt das AGH-Center.

### Anlage der Wirkungsanalyse

Wie wirkt sich eine AGH-Teilnahme auf die zukünftigen Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen aus? Oder anders gefragt: Was wäre mit den Geförderten passiert, wenn sie nicht gefördert worden wären? Da geförderte Personen nie gleichzeitig im Zustand der Teilnahme und der Nicht-Teilnahme beobachtet werden können, wird stattdessen Folgendes ermittelt: Wie hat sich die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, bei Geförderten im Vergleich zu ähnlichen Nicht-Geförderten entwickelt? Die Beantwortung dieser Frage erfolgt mittels sogenannter Vergleichsgruppen- bzw. Matching-Ansätze (vgl. Infokasten).

### Untersuchungszeitraum

Analysen zu den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stehen immer im Spannungsfeld zwischen größtmöglicher Aktualität und der Betrachtung eines möglichst langen Wirkungszeitraums. Für die Untersuchung der Zusatzjobs in Hamburg wurde ein – im Vergleich zu den oben beschriebenen bundesweiten Studien – relativ aktueller Zugangszeitraum gewählt. Es wurden Geförderte untersucht, deren AGH zwischen Januar und März 2008 begonnen hatte. Als Vergleichsgruppe dient eine Zufallsstichprobe von Arbeitslosen, die im entsprechenden Zeitraum mindestens einen Tag erwerbsfähige Hilfebedürftige waren und nicht an einem Ein-Euro-Job teilnahmen. Insgesamt wurden 6.758 Geförderte und 10.956 Nicht-Geförderte in die Analysen einbezogen. Für diese Kohorte können Beschäftigungseffekte für einen Zeitraum von 21 Monaten nach Ende des Zugangszeitraums betrachtet werden (April 2008 bis Dezember 2009).

Infolge des späteren Betrachtungszeitraums umfassen die Erwerbsbiografien, die in die Ermittlung der Vergleichsgruppe einbezogen werden, auch rund drei Jahre potenzielle arbeitsmarktpolitische Betreuung der Teilnehmer/innen im SGB II. Bei der Analyse von früheren Maßnahmeteilnahmen von AGH-Geförderten und ähnlichen Vergleichspersonen stellte sich zunächst heraus, dass es hier erhebliche Unterschiede gab.

### Wer wird in Ein-Euro-Jobs zugewiesen?

Zunächst wurde untersucht, welche persönlichen Merkmale die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit im Vergleich zu Personen ohne diese Merkmale begünstigen bzw. erschweren. Dabei zeigt sich, dass in Hamburg Unter-25-Jährige systematisch häufiger an AGH teilnehmen, ebenso Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit und Personen, die eine Teilzeitbeschäftigung suchen. Eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit ist darüber hinaus für Personen beobachtbar, bei denen eine Sanktion anhängig war. Frauen und Verheiratete sind dagegen unterrepräsentiert. Auch Personen, die aufstieckendes ALG II (zum ALG I) erhalten, sowie Berufsrückkehrer/innen werden systematisch seltener einer AGH zugewiesen. Insgesamt deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass die AGH-Teilnehmer/innen – anders als mit dem Instrument intendiert – im Vergleich zu anderen Arbeitslosen im SGB II nicht besonders arbeitsmarktfremd sind.

Auffällig ist bei den Analysen zum Zuweisungsprozess darüber hinaus vor allem, dass Personen, die im Jahr 2007 an keiner AGH teilgenommen haben, eine deutlich geringere Förderwahrscheinlichkeit aufweisen als solche, die in zwei und mehr Zusatzjobs beschäftigt waren. Anders ausgedrückt erhöht die AGH-Teilnahme im Jahr 2007 die Chance auf eine (erneute) Teilnahme im ersten Quartal 2008.

#### i

### Matching-Ansätze

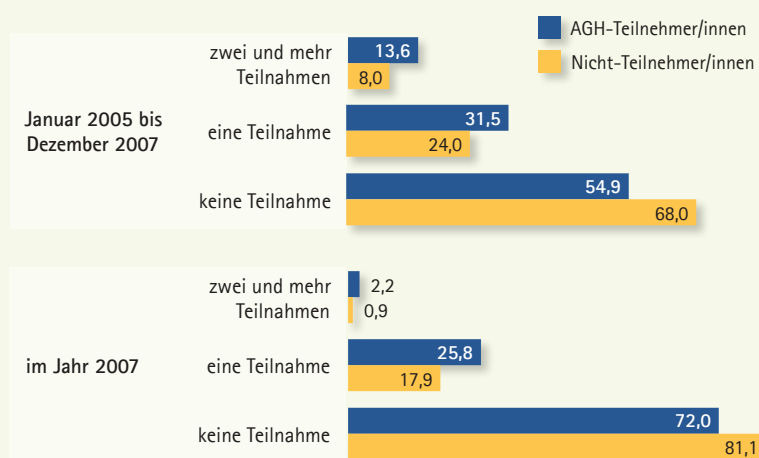
Die Analysen zu den Beschäftigungseffekten wurden mit einem sog. „propensity-score matching“ durchgeführt. Die intuitive Idee von Matching-Ansätzen besteht darin, „statistische Zwillinge“ zu bilden. Das heißt, jedem Geförderten wird mindestens ein Nicht-Geförderter als Vergleichsperson zugeordnet. Dabei müssen Letztere dem jeweiligen Geförderten möglichst ähnlich sein, und zwar im Hinblick auf alle für die betrachtete Ergebnisgröße relevanten Charakteristika. Um möglichst ähnliche „Zwillinge“ bilden zu können, müssen detaillierte Informationen über Geförderte und Nicht-Geförderte vorliegen, z. B. über soziodemografische Charakteristika wie Geschlecht und Alter, Merkmale der Bedarfsgemeinschaft (z. B. Haushaltsgröße oder Anzahl der Kinder im Haushalt), aber vor allem über die individuellen Erwerbsbiografien, also Daten zu vergangenen Phasen von Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Beschäftigungen und Maßnahmeteilnahmen.

Diese Informationen werden aus den den sog. „Integrierten Erwerbsbiografien“ (IEB) gewonnen, die auf administrativen Daten der BA beruhen. Durch einen Vergleich aller verfügbaren Zwillingspaare kann der kausale Effekt der Förderung als durchschnittliche Differenz der jeweiligen individuellen Ergebnisgrößen ermittelt werden. Dieser Effekt wird als „durchschnittlicher Effekt der Teilnahme (Förderung) auf die Teilnehmenden (Geförderten)“ (engl. average treatment effect on the treated, ATT) bezeichnet. Er gibt also nicht den durchschnittlichen Effekt der Förderung auf ein Individuum aus der Grundgesamtheit wieder, sondern auf eines aus der Gruppe der tatsächlich Geförderten.

Abbildung 1

### Frühere Teilnahmen an Zusatzjobs

Vergleich zwischen den AGH-Teilnehmern mit Maßnahmeertritt Januar bis März 2008 und Nicht-Teilnehmern, Anteile in Prozent



Quelle: IAB/ISG (2011).

© IAB

### Wie oft ist jemand in einem Ein-Euro-Job?

Ein genauerer Blick auf die Teilnahmehäufigkeit zeigt zunächst, dass Geförderte des ersten Quartals 2008 auch in den Vorjahren schon häufiger in Ein-Euro-Jobs waren. Bezieht man die gesamte Zeit seit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 mit ein, so haben gut 45 Prozent der untersuchten Teilnehmer in diesem Zeitraum mindestens einen Zusatzjob gehabt. Das gilt nur für gut 30 Prozent der Nicht-Teilnehmer/innen (vgl. **Abbildung 1**).

Nicht nur die Häufigkeit der Ein-Euro-Jobs ist bemerkenswert. Es gibt zudem eine beträchtliche Zahl von Personen mit mehreren unmittelbar aufeinanderfolgenden AGH-Episoden. Bei der untersuchten Zugangskohorte Januar bis März 2008 lassen sich für gut 4.700 Personen solche Maßnahmesequenzen mit einem Abstand von weniger als 31 Tagen nachweisen. Selbst wenn man unterstellt, dass ein Teil dieser Sequenzen durch interne Versetzungen auf eine andere Stelle bei demselben Maßnahmeträger erzeugt werden, finden sich noch gut 1.700 Personen mit unmittelbar aufeinanderfolgenden Maßnahmen.

Von solchen Maßnahmeketten sind eher die Arbeitsmarktfernen unter den Ein-Euro-Jobbern betroffen: So finden sich unter ihnen z. B. signifikant häufiger Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, ohne Schulabschluss und mit mehr ALG-II-Bezugstagen seit Einführung des SGB II.

Für die Wirkungsanalyse werfen solche Maßnahmesequenzen einige Probleme auf, weil mit den verfügbaren Informationen nur die Zuweisungsent-

scheidung für die erste Maßnahme der Sequenz abgebildet werden kann, nicht diejenige für die weiteren Maßnahmen. Im Kern geht es darum, dass vermutlich oftmals systematische Gründe für die wiederholte Zuweisung in die AGH vorliegen, die mit den vorhandenen Daten nicht hinreichend erfasst werden können. Denkbar ist beispielsweise, dass eine Person einer Anschluss-AGH zugewiesen wird, weil sie in der ersten AGH schon einige Schritte in Richtung Eignung für den ersten Arbeitsmarkt gemacht hat, die fortgesetzt werden sollen. Genauso plausibel ist aber, dass eine Anschlussmaßnahme dann zum Einsatz kommt, wenn die erste AGH gar keinen Erfolg hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe hatte. Diese Fälle lassen sich mit unseren Daten nicht unterscheiden, beeinflussen aber die Auswahl des „statistischen Zwillings“ und damit die gemessenen Wirkungen. Für Personen, bei denen der Verdacht auf Vorliegen einer solchen Maßnahmesequenz nicht ausgeräumt werden konnte, können deshalb keine Wirkungsanalysen durchgeführt werden. Für die betrachtete Zugangskohorte in Hamburg betrifft dies etwa 500 Geförderte.

### ■ Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Für die verbleibenden Personen wird die Wirkung der AGH-Förderung anhand von zwei Ergebnisgrößen gemessen:

- Ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt (inkl. Ausbildung);
- Hilfebedürftig im SGB II.

Die **Abbildungen 2a** und **2b** zeigen die geschätzten kausalen Nettoeffekte der Teilnahme unter Anwendung von propensity-score matching (vgl. **Infokasten** auf Seite 3) zusammen mit der Ober- und Untergrenze des Intervalls, in dem der Effekt mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 Prozent liegt. Dieses wird als Konfidenzintervall bezeichnet. Die horizontale Null-Linie gibt die normierten Beschäftigungschancen der Nicht-Geförderten im jeweiligen Monat an, zu denen die Chancen der Geförderten in Relation gesetzt werden. Ein Verlauf der Linie unterhalb der Null-Linie bedeutet also, dass die Geförderten im Vergleich zu den Nicht-Geförderten schlechtere Beschäftigungschancen aufweisen; oberhalb der Null-Linie sind sie besser als in der Referenzgruppe.

Für die Geförderten insgesamt führt die AGH-Teilnahme in Hamburg zu signifikanten Lock-In- bzw. Einsperr-Effekten. Die Teilnehmer/innen haben also eine vorübergehend signifikant geringere

Wahrscheinlichkeit als die Vergleichsgruppe, ein (ungefördertes) Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen. Diese Lock-In-Effekte erstrecken sich über einen Zeitraum von rund fünf Monaten und sind mit rund anderthalb bis vier Prozentpunkten nicht unerheblich. Die AGH-Teilnahme hat im Beobachtungszeitraum nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Ein-Euro-Jobber geführt.

Diese Ergebnisse ähneln den Befunden aus den bisherigen Studien: Einsperr-Effekte in ähnlichem Ausmaß wurden auch schon für die AGH auf Bundesebene ermittelt. In Hamburg scheinen sie tendenziell aber etwas geringer ausgeprägt zu sein als im Bundesdurchschnitt. So finden Hohmeyer/Wolff (2010) für westdeutsche Männer über 14 Monate hinweg signifikante Lock-In-Effekte bezogen auf die Beschäftigungschancen für reguläre Erwerbstätigkeit (Frauen: zehn Monate). Am Ende des (längeren) Beobachtungszeitraumes ergeben sich dort für Teilgruppen später schwach positive Effekte.

Die niedrigeren Beschäftigungschancen der AGH-Teilnehmern/innen schlagen sich auch in höheren Hilfebedürftigkeitsquoten gegenüber vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen nieder (vgl. **Abbildung 2b**). Die Lock-In-Effekte im Leistungsbezug sind fast über den ganzen Beobachtungszeitraum hinweg signifikant und betragen ca. zwei bis fünf Prozentpunkte.

Diese Ergebnisse gelten in ähnlicher Form für verschiedene soziodemografische Gruppen (z. B. Männer/Frauen, Deutsche/Ausländer oder diverse Altersgruppen). Deutliche Abweichungen finden sich jedoch, wenn man Personengruppen mit unterschiedlicher Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungshistorie vergleicht (vgl. **Tabelle 1**, Seite 6).

Stark ausgeprägt sind die negativen Effekte bei Personen, die in den Jahren 2005 bis 2007 bereits an zwei oder mehr AGH teilgenommen haben. Hier zeigen sich bei der Zielgröße „ungeförderte Beschäftigung“ 17 Monate lang signifikant negative Effekte im Umfang von bis zu zehn Prozentpunkten; bei der Hilfebedürftigkeit treten die negativen Effekte neun Monate lang im Umfang von bis zu etwa fünf Prozentpunkten auf. Dies verweist darauf, dass die oben beschriebene – übrigens nicht nur in Hamburg – gängige Praxis, Personen immer wieder in AGH zuzuweisen, den Geförderten nicht nur nichts nützt, sondern ihnen eindeutig schadet.

Ebenfalls stark ausgeprägt sind die negativen Wirkungen bei Personen, die im Zeitraum von 2003 bis 2007 mindestens eine Beschäftigung am ersten

Arbeitsmarkt ausübten, vor allem, wenn diese ein Jahr und länger dauerte. Hier sind bei der ungeforderten Beschäftigung vier Monate lang negative Effekte von bis zu acht Prozentpunkten nachzuweisen, bei der Hilfebedürftigkeit 21 Monate mit bis zu zehn Prozentpunkten.

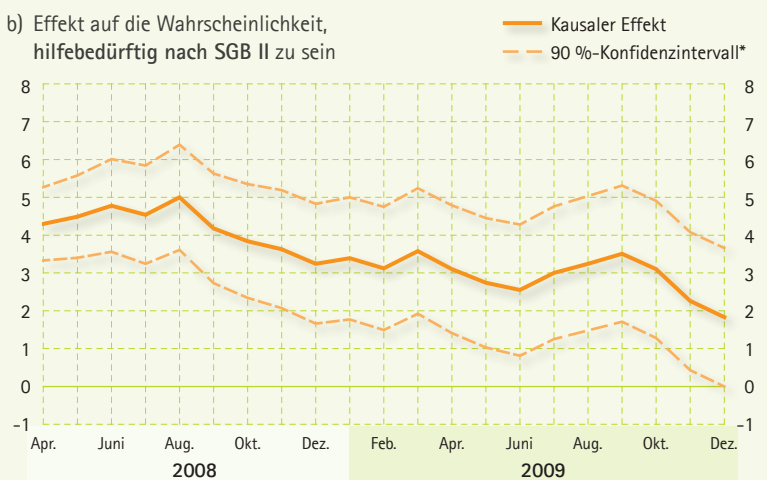
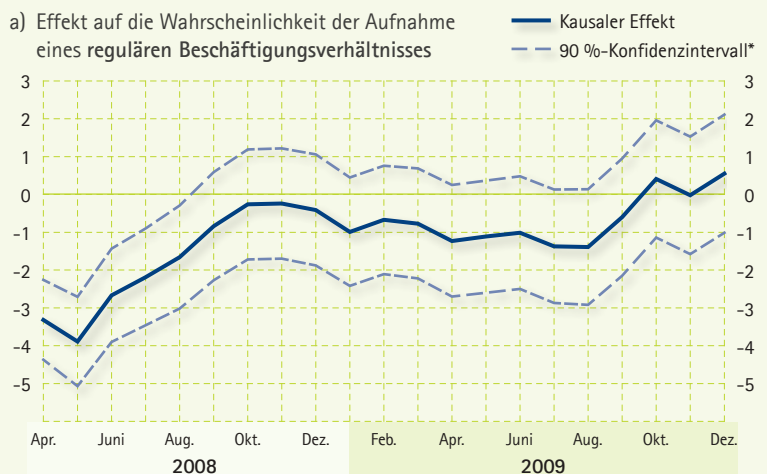
Auch die Länge der Maßnahme spielt eine Rolle: AGH mit einer Dauer von mehr als vier Monaten führen zu erheblichen Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr. Demgegenüber weisen Maßnahmen von bis zu vier Monaten Dauer nur in zwei Monaten signifikante Lock-In-Effekte auf.

Neue Erkenntnisse sind aber insbesondere durch eine differenzierte Betrachtung nach Maßnahmeträgern zu gewinnen. Interessanterweise finden sich

Abbildung 2

### Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme in Hamburg

Eintrittskohorte Januar bis März 2008, in Prozentpunkten



\* Die gestrichelten Linien zeigen die Ober- und Untergrenze des Intervalls, in dem der Effekt mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % liegt.

Quelle: IAB/ISG (2011).

Tabelle 1

**Kausale Effekte der Ein-Euro-Jobs auf einzelne Teilnehmergruppen in Hamburg (bezogen auf die Zielgröße „ungeförderte Beschäftigung“)**

Eintrittskohorte Januar bis März 2008

		Dauer der Effekte ab Maßnahmebeginn	Größenordnung der Effekte
		Monate	in %-Punkten
		1 3 5 7 9 11 13 15 17 19 21	
		● Lock-In-Effekte (negativ) ● positive Effekte ● keine (signifikanten) Effekte	
<b>Gesamtwirkung: Alle Personen</b>		●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,6 bis 3,9
<b>Soziodemografische Gruppen</b>			
Geschlecht:	Frauen	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,0 bis 2,9
	Männer	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,7 bis 2,0
Nationalität:	Deutsche	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,8 bis 3,1
	Ausländer	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	3,2 bis 4,1
Alter:	25 J. und jünger	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,4 bis 8,8
	50 J. und älter	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,0 bis 3,5
	über 25 bis unter 50 Jahre	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,7 bis 2,7
<b>Erwerbsbiografische Gruppen</b>			
Arbeitslosigkeit in den letzten 5 Jahren:	bis 2 Jahre	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	3,3 bis 6,6
	mehr als 2 Jahre	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,9 bis 4,3
Reguläre Beschäftigung in den letzten 5 Jahren:	keine	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,4 bis 2,5
	mindestens eine	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,9 bis 4,3
	bis zu 1 Monat	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,4 bis 1,7
	über 1 Monat	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	3,1 bis 5,6
	bis zu 1 Jahr	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,8 bis 2,8
AGH-Teilnahme in den letzten 3 Jahren:	keine	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,9 bis 3,9
	eine	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,9 bis 3,6
	2 und mehr	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	4,4 bis 10,0
<b>Gruppen nach Maßnahmecharakteristika</b>			
Dauer der Maßnahme:	bis 4 Monate	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,0
	über 4 Monate	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	2,1 bis 8,0
Hamburger AGH-Träger mit 200 und mehr Teilnehmer/innen:	Träger 1	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	–
	Träger 2	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	5,0 bis 7,0
	Träger 3	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	4,3 bis 8,2
	Träger 4	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	6,0 bis 11,0
	Träger 5	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	3,9 bis 7,8
	Träger 6	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	3,8 bis 13,1
	Träger 7	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	4,0 bis 4,6
	Träger 8	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	5,9 bis 10,3
	Träger 9	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	5,9 bis 6,7
	Träger 10	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	5,9 bis 6,6
	Träger 11	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	–
	Träger 12	●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●●	1,8

Quelle: IAB/ISG (2011).

© IAB

hier die größten Unterschiede. Die Analyse konnte für insgesamt elf große Maßnahmeträger – die im Betrachtungszeitraum 200 und mehr Teilnehmer/innen beschäftigten – durchgeführt werden. Alle übrigen Träger wurden zu einem „künstlichen“ zwölften Träger zusammengefasst. Bei drei Trägern sind keine signifikanten Lock-In-Effekte und für mehrere Monate sogar signifikant positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen. Ihnen gelingt es also besser, Teilnehmer an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Bei zwei anderen Trägern führt eine Teilnahme zu signifikant schlechteren Beschäftigungschancen in 13 (von 21) Monaten. Bei einem weiteren Träger gilt dies sogar für alle 21 Monate und nimmt eine quantitative Dimension von vier bis 13 Prozentpunkten an – ein negativer Effekt, der in dieser Größenordnung für keine andere Teilgruppe zu beobachten ist.

Diese Resultate machen deutlich, dass es offenbar stark darauf ankommt, wie Ein-Euro-Jobs konkret inhaltlich ausgestaltet sind. Was genau gute von schlechten Trägern unterscheidet, ist eine hochinteressante Frage für zukünftige Forschungen. Die Vermutung liegt nahe, dass auch in anderen deutschen Großstädten die Trägerlandschaft äußerst heterogen sein dürfte, wenn es um die Wirkungen auf die Arbeitsmarktchancen ihrer Teilnehmer/innen geht. Auch dürfte relevant sein, dass die Tätigkeiten einerseits zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein sollen, die Geförderten andererseits aber an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen. In diesem Zielkonflikt stehen auch die Maßnahmeträger.

## ■ Bewertung der Geförderten

Auch wenn im Rahmen unseres Projektes nicht detailliert erhoben wurde, was genau während der AGH mit den Geförderten geschah, lassen sich doch einige Rückschlüsse zu Maßnahmeinhalten und -qualität aus der Teilnehmerbefragung ziehen. Die Antworten der Geförderten weisen dabei eine recht große Heterogenität auf. So empfinden rund 70 Prozent der Befragten ihre Tätigkeit als „sehr“ oder „alles in allem“ sinnvoll, 17 Prozent halten die Tätigkeit für „eher nicht“ oder „gar nicht“ sinnvoll. Die verbleibenden Personen halten eine Einschätzung nicht für möglich. Fragt man die Teilnehmer/innen nach dem konkreten Nutzen des Ein-Euro-Jobs, so heben 51 Prozent hervor, ihnen stünde so mehr Geld zur Verfügung und 48 Prozent konstatieren, einen geregelten Tagesablauf zu haben.<sup>3</sup> Nur etwa ein Drittel

sieht durch den Ein-Euro-Job für sich bessere Chancen auf eine reguläre Beschäftigung (vgl. Tabelle 2).

Dazu passt, dass viele AGH-Teilnehmer/innen ihre Arbeit als wenig anspruchsvoll empfinden. Immerhin 42 Prozent stimmen „voll“ oder „eher“ der Aussage zu, sie fühlten sich durch die Tätigkeitsinhalte unterfordert; eine Überforderung gibt hingegen nur jeder Zehnte an. Dieses Resultat korrespondiert mit Erkenntnissen aus den Experteninterviews in den Hamburger Jobcentern und im AGH-Center. Die Interviewten berichten dort übereinstimmend, die niedrigen Anforderungen der zur Verfügung stehenden AGH-Plätze seien problematisch. Diese äußerten sich in Tätigkeiten, die keine erkennbare „Brücke“ in Beschäftigung bildeten. Solche Plätze würden von den Fachkräften ungern besetzt, was wiederum Konflikte mit den Trägern nach sich zöge, die an einer hohen Auslastung interessiert seien. Nahe liegend, aber mit unseren Daten nicht nachweisbar, ist die Vermutung, dass solche Stellen überdurchschnittlich oft dazu führen, dass eine Maßnahme abgebrochen wird – was häufig vorkommt.

## Motivation und Abbrüche

Auswertungen aus der Hamburg-eigenen Datenbank Mistral zeigen, dass nur etwa 20 Prozent der Maßnahmen regulär enden. In den restlichen Fällen erfolgt der kleinere Teil der Abbrüche aufgrund positiv zu bewertender Gründe wie Arbeitsaufnahmen oder Antritt einer höherwertigen Maßnahme (z. B. Weiterbildung). Überwiegend werden allerdings Fehlzeiten, mangelnde Motivation oder Konflikte am Arbeitsort als Gründe eingetragen, bei denen ein Zusammenhang mit der Art der Tätigkeit nicht ausgeschlossen werden kann. Bei den Geförderten sind nach Auskunft der Fachkräfte aber häufig auch gesundheitliche Probleme (inkl. Rückfälle in Suchtkrankheiten) sowie familiäre Aspekte ausschlaggebend.

Insgesamt geschieht die Teilnahme an einer AGH in Hamburg überwiegend freiwillig. Bei der standardisierten schriftlichen Befragung der AGH-Teilnehmer/innen geben knapp 46 Prozent an, sie hätten von sich aus bei ihrem Ansprechpartner nach einer solchen Stelle gefragt. Weiteren 35 Prozent wurde eine AGH-Stelle von der Fachkraft angeboten und knapp 20 Prozent sagen, die Teilnahme sei von ihnen verlangt worden (vgl. Abbildung 3).

<sup>3</sup> Hier waren Mehrfachnennungen erlaubt, d.h. jeder Befragte konnte mehrere Aspekte angeben. Deshalb muss die Summe aller Nennungen bezogen auf die Befragten nicht 100 % ergeben.

Diese Selbstauskünfte korrespondieren im Großen und Ganzen mit Einschätzungen der Fachkräfte im AGH-Center selbst und denen der Mitarbeiter/innen von Hamburger Bildungs- und Beschäftigungsträgern. Sie geben an, dass aktive Verweigerungen eher die Ausnahme darstellen. Mitarbeiter/innen des Jobcenters verweisen darauf, dass Arbeitsgelegenheiten eher selten als Mittel zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit und Motivation von Leistungsemp-

Tabelle 2

### Nutzen der Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Teilnehmer/innen

Mehrfachantworten\*) möglich

	n	Anteil in % (bezogen auf die Befragten mit mindestens einer Antwort)
Es wird leichter für mich, eine Beschäftigung zu finden	364	34,2
Mehr Geld	541	50,9
Mehr Teilnahme am gesellschaftlichen Leben	368	34,6
Geregelterer Tagesablauf	514	48,3
Größere Lebenszufriedenheit	276	25,9
Ausüben einer sinnvollen Tätigkeit	415	39,0
Nichts von alledem	89	8,4
<b>Nennungen insgesamt</b>	<b>2.567</b>	

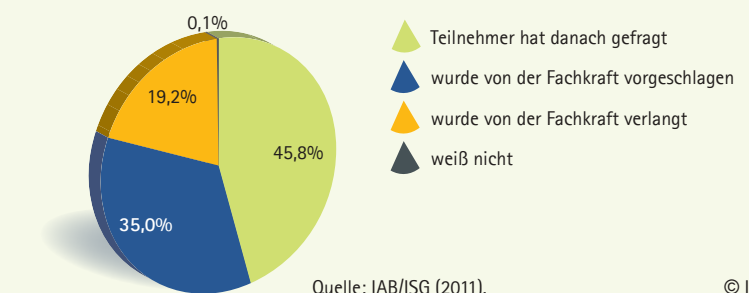
\*) Nennungen insgesamt: 2.567; Anzahl der Befragten mit mindestens einer Antwort: 1.064; Durchschnittliche Anzahl der Nennungen pro Person: 2,4; Personen ohne Nennungen: 29.

Quelle: IAB/ISG (2011).

© IAB

Abbildung 3

### Wie kam die Teilnahme am Ein-Euro-Job aus Sicht der Teilnehmer/innen zustande?



© IAB

## i Teilnehmerbefragung

Bestandteil des Forschungsprojekts war auch eine standardisierte schriftliche Befragung bei den Teilnehmer/innen an AGH in Hamburg. Die Fragebögen wurden unter Mithilfe der Träger an die Teilnehmer/innen ausgegeben und nach dem Ausfüllen gesammelt und zur Auswertung an das IAB zurück geschickt. Insgesamt wurden von 2.004 versendeten Fragebögen 1.093 zurück geschickt, was einer (sehr guten) Rücklaufquote von 54,5 % entspricht. Die Befragten wurden gebeten, – neben einigen Angaben zu soziodemografischen Daten – verschiedene Einschätzungen über ihre Lebensumstände und die Merkmale der von ihnen absolvierten AGH zu geben. In diesem Kurzbericht werden exemplarische Befunde der Befragung wiedergegeben.



**Dr. Helmut Apel**  
ist wissenschaftlicher  
Mitarbeiter des Instituts  
für Sozialforschung und  
Gesellschaftspolitik in Köln.  
apel@isg-institut.de



**Dr. Michael Fertig**  
ist Geschäftsführer des  
Instituts für Sozialforschung  
und Gesellschaftspolitik  
in Köln.  
fertig@isg-institut.de



**Dr. Susanne Koch**  
ist Leiterin der Stabsstelle  
„Forschungskoordination“  
im IAB.  
susanne.koch@iab.de



**Christopher Osiander**  
ist wissenschaftlicher  
Mitarbeiter in der  
Stabsstelle „Forschungs-  
koordination“ im IAB.  
christopher.osiander@iab.de

fängern/innen genutzt würden, weil es hierfür kostengünstigere Alternativen im Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik gebe. Etwa ein Drittel der Personen, überwiegend Ältere, seien von sich aus an einer Arbeitsgelegenheit interessiert. Ein Drittel könne dafür motiviert werden und ein weiteres Drittel stehe einer Teilnahme klar ablehnend gegenüber. Im AGH-Center wird der Anteil gänzlich unkooperativer Personen unter den aus dem Jobcenter zugewiesenen Kunden folgerichtig als nochmals deutlich geringer eingeschätzt. Aus der Perspektive der Maßnahmeträger wiederum gibt es einerseits Personen, die sich eher aus Furcht vor einer Sanktion in die AGH fügen und solche, die aus echtem Eigeninteresse teilnehmen – wobei letzteres zweifellos deutlich häufiger vorkomme als landläufig angenommen.

## ■ Fazit

Die Evaluation der Arbeitsgelegenheiten in Hamburg reproduziert einige Befunde, die auch aus bundesweiten Evaluationen bekannt sind. Zu nennen sind hier etwa die substanziellen Lock-In-Effekte der Maßnahmen, die umso größer sind und umso länger dauern, je arbeitsmarktnäher die Teilnehmer/innen sind. Für die Personen mit mehrfachen AGH-Teilnahmen in der Vergangenheit konnte gezeigt werden, dass diese die Beschäftigungschancen sogar deutlich verschlechtern.

Zusätzliche Erkenntnisse konnten vor allem hinsichtlich der Bedeutung des Maßnahmeträgers für den Integrationserfolg gewonnen werden. Für einige der großen Beschäftigungsträger in Hamburg wurden dazu die Integrationswirkungen getrennt ermittelt. Während Teilnehmer/innen bei den besten Trägern ihre Beschäftigungschancen zum Teil signifikant steigern konnten, führte eine AGH-Teilnahme bei den schlechteren Trägern zu signifikant negativen Effekten, die zum Teil über den gesamten Beobachtungszeitraum von 21 Monaten anhielten.

Zusammengenommen mit den Berichten der Fachkräfte beim Jobcenter in Hamburg und den Angaben der AGH-Geförderten selbst legt dies folgenden Schluss nahe: Bei der Suche nach den Ursachen für die fehlenden oder negativen Beschäftigungswirkungen der Zusatzjobs insgesamt ist – neben der

noch zu wenig auf arbeitsmarktferne Personen konzentrierten Zuweisung – vor allem die Trägerqualität zu beachten. Hier könnte die Berücksichtigung von trägerspezifischen Wirkungsunterschieden bei der Vergabe von AGH-Plätzen ebenso hilfreich sein wie die Implementation eines trägerscharfen Qualitätssicherungskonzeptes. Auch sollte darauf geachtet werden, welches Gewicht Trägerinteressen bei den Auswahl- und Besetzungsprozessen haben.

Zudem hat die Evaluation gezeigt, dass ein erheblicher Anteil unter den Geförderten mehrfach an Maßnahmen teilgenommen und häufig sogar unmittelbar aneinander anschließende Maßnahmesequenzen durchlaufen hat. Hier sollten Forschung und Arbeitsmarktdienstleister künftig gemeinsamen versuchen, den dahinter liegenden Zuweisungsprozessen und -entscheidungen auf den Grund zu gehen.

## Literatur

- IAB/ISG (2011): [Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg](#). Endbericht. Köln/Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): [Geschäftsbericht 2010](#). Aktiv aus der Krise. Nürnberg.
- Hohendanner, Christian (2009): Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Eine Analyse potenzieller Substitutionseffekte mit Daten des IAB-Betriebspanels. [IAB-Discussion Paper 24](#), Nürnberg.
- Hohendanner, Christian; Klemm, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2010): Vom Ein-Euro-Jobber zum „regulären“ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. In: [Zeitschrift für Evaluation](#), Jg. 9, H. 2, S. 257-276.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2007): A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt? [IAB-Discussion Paper 32](#), Nürnberg.
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? [IAB-Kurzbericht 4](#), Nürnberg.
- Koch, Susanne; Spies, Christiane; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2011): Kurz vor der Reform: Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand. [IAB-Kurzbericht 11](#), Nürnberg.
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. [IAB-Kurzbericht 2](#), Nürnberg.