

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

22|2019

In aller Kürze

- Ein-Euro-Jobs sollen besonders arbeitsmarktferne Bezieher von Arbeitslosengeld II an den Arbeitsmarkt heranzuführen. In den ersten Jahren nach ihrer Einführung (2005 bis 2007) wurden aber auch arbeitsmarktnahe Leistungsbezieher in diese Maßnahme vermittelt.
- Ab 2010 sind die Förderzahlen stark gesunken. Die Instrumentenreform 2012 hat den Einsatz von Ein-Euro-Jobs weiter eingeschränkt. Seither wird die eigentliche Zielgruppe besser erreicht als zuvor.
- Ein-Euro-Jobs sind allerdings zunehmend in Einsatzfeldern mit geringer Arbeitsnachfrage konzentriert. Dies dürfte ihre Beschäftigungseffekte tendenziell negativ beeinflussen.
- Die kurz- und mittelfristigen Wirkungen von Ein-Euro-Jobs auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und Erwerbseinkommen der Geförderten sind größtenteils negativ. Zugleich erhöht die Förderung die Wahrscheinlichkeit, weiterhin oder wieder Arbeitslosengeld II zu beziehen und sich nicht vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen.
- Aufgrund von unterschiedlichen Gegebenheiten in den Beobachtungszeiträumen kann im Vergleich zu früheren Studien nicht ohne Weiteres beziffert werden, wie stark die Reform die Wirksamkeit von Ein-Euro-Jobs beeinflusst hat. Dennoch zeigt sich, dass sie nicht zu drastischen Veränderungen bei den Effekten dieser Maßnahme geführt hat.

Ein-Euro-Jobs nach der Instrumentenreform 2012

Zielgruppe besser erreicht – erste Ergebnisse zur Wirkung

von Tamara Harrer und Bastian Stockinger

Ein-Euro-Jobs sind eine Maßnahme, mit der besonders arbeitsmarktferne Arbeitslosengeld-II-Bezieher an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen. In der Vergangenheit wurden sie nicht immer wie vom Gesetzgeber intendiert eingesetzt. Daher wurden ihr Einsatz und ihre Ausgestaltung im Zuge der Instrumentenreform 2012 restriktiver geregelt. Die vorliegende Studie liefert erste Ergebnisse zur Wirkung von Ein-Euro-Jobs nach der Reform.

Trotz der insgesamt äußerst positiven Entwicklung des Arbeitsmarkts seit 2005 gab es im Jahresdurchschnitt 2018 fast 730.000 Personen, die mindestens ein Jahr arbeitslos waren und Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) bezogen haben (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019a). Das sind rund 90 Prozent aller Langzeitarbeitslosen in Deutschland (ebd.). Um ihre Teilhabechancen und die

Perspektiven auf Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern, können im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Förderinstrumente eingesetzt werden. Hierzu gehören unter anderen die Arbeitsmöglichkeiten¹, auch Zusatzjobs oder Ein-Euro-Jobs genannt. Dabei handelt es sich um befristete Tätigkeiten, die zusätzlich zum Regelbetrieb eines Maßnahmeträgers sein müssen, also unter Marktbedingungen nicht nachgefragt würden.

Ein-Euro-Jobs richten sich an Bezieher von Arbeitslosengeld II (ALG II), für die eine Vermittlung in reguläre (sozialversicherungspflichtige und nicht öffentlich geförderte) Beschäftigung oder Ausbildung sowie in anderweitige Fördermaßnahmen zunächst aussichtslos erscheint. Sie werden also als ultima ratio, nachrangig zu allen anderen Möglichkeiten der Arbeitsver-

¹ Ehemals „Arbeitsmöglichkeiten in der Mehraufwandsvariante“ in Abgrenzung zur Entgeltvariante, die inzwischen abgeschafft wurde.

mittlung und Förderung eingesetzt. Ein-Euro-Jobs sollen den Geförderten helfen, sich (wieder) an eine regelmäßige Tagesstruktur und Arbeitsabläufe zu gewöhnen, um perspektivisch ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Zudem können Ein-Euro-Jobs genutzt werden, um den Geförderten Teilhabe am Arbeitsleben zu ermöglichen und die Arbeitsbereitschaft, Eignung und Motivation von Leistungsbeziehern zu prüfen. Tabelle T1 fasst Details zur Ausgestaltung von Ein-Euro-Jobs zusammen.

T1

Ausgestaltung von Ein-Euro-Jobs

Vorgesehene Teilnahmedauer ¹⁾	Bis zu 12 Monate (95,5 % aller Eintritte 2018); Mittelwert: 4,5 Monate
Arbeitszeit ¹⁾	In der Regel 20 bis 30 Stunden pro Woche (92,3 % aller Eintritte 2018); Mittelwert: 26,0 Stunden pro Woche
Aufwandsentschädigung für Geförderte ¹⁾	In der Regel 1 bis 2 Euro pro Stunde, zusätzlich zum SGB-II-Regelbedarf; Mittelwert: 1,44 Euro pro Stunde
Durchschnittliche Kosten pro Förderfall und Monat ²⁾	459 Euro (davon 124 Euro für Aufwandsentschädigung)
Einsatzfelder (Anteile in Prozent) ¹⁾	Infrastrukturverbesserung (48,4), Umweltschutz und Landschaftspflege (19,4), Gesundheit und Pflege (7,8), Erziehung und Bildung (7,5), Kunst und Kultur (6,1), Beratungsdienste (5,4), Kinderbetreuung und Jugendhilfe (4,4), Sport (0,8), Wissenschaft und Forschung (0,2)

¹⁾ Bezogen auf alle Eintritte in Ein-Euro-Jobs im Jahr 2018.

²⁾ Bezogen auf den durchschnittlichen Teilnehmerbestand 2018.

Alle Angaben ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019b; 2018a, b). © IAB

Frühere Studien zeigten Reformbedarf auf

Frühere Evaluationsstudien haben gezeigt, dass die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs in den ersten Jahren seit ihrer Einführung (2005–2007) nur längerfristig und nicht für alle Personengruppen zum Arbeitsmarkterfolg der Geförderten beitrug. Da eine Maßnahmeneteilnahme die verfügbare Zeit für die Arbeitsuche einschränkt, bewirken Ein-Euro-Jobs typischerweise zunächst einen sogenannten Einsperr- oder Einbindungseffekt. Die Geförderten haben also während der Teilnahme oftmals keine reguläre Beschäftigung aufgenommen. Längerfristig entfaltete die Teilnahme jedoch für einen Teil der Personen positive Effekte. So fanden beispielsweise Hohmeyer und Wolff (2012), dass Personen, die Anfang 2005 in Ein-Euro-Jobs eintraten, ab etwa einem Jahr nach Teilnahmebeginn positive Beschäftigungseffekte verzeichneten, mit Ausnahme von männlichen Geförderten in Ostdeutschland. Insbesondere Frauen in Westdeutschland profitierten von der Teilnahme. Allerdings gab es bei Geförderten unter 25 Jahren und jenen, die

wenige Monate vor Teilnahmebeginn noch regulär beschäftigt waren, keine oder gar negative Beschäftigungseffekte. Auf diese relativ arbeitsmarktnahen Gruppen dürfte der Einsperrereffekt besonders stark gewirkt haben.

Thomsen und Walter (2010) untersuchten Förderfälle der Jahre 2006–2007 und mahnten an, dass der Einsatz von Ein-Euro-Jobs deren Ultima-Ratio-Funktion nicht gerecht werde, sondern die Maßnahme für einen viel zu breiten Personenkreis eingesetzt wurde. Aus demselben Grund empfahlen Hohmeyer und Wolff (2012), die Zielgruppe stärker als bislang auf besonders arbeitsmarktferne Personen einzuzugrenzen.

Die Wirkung von Ein-Euro-Jobs unterscheidet sich indes nicht nur zwischen verschiedenen Personengruppen, sondern auch nach dem Arbeitsumfeld. Kiesel und Wolff (2018) zeigten anhand von Personen, die im zweiten Quartal 2007 in Ein-Euro-Jobs eintraten, dass das Einsatzfeld eines Ein-Euro-Jobs für die Förderwirkung relevant ist. So fanden sie für Teilnehmerinnen in den Einsatzfeldern Gesundheit und Pflege sowie Kinderbetreuung und Jugendhilfe langfristig positive Effekte auf reguläre Beschäftigung und Erwerbseinkommen. Für die Bereiche Infrastrukturverbesserung, Umweltschutz und Landschaftspflege hingegen fanden sie zum selben Zeitpunkt keine oder sogar negative Effekte. Kiesel und Wolff (2018) führen dieses Ergebnismuster auf die jeweilige Arbeitsmarktlage in den entsprechenden Branchen zurück: Während beispielsweise in der Pflege und Kinderbetreuung verbreitet Fachkräftengpässe herrschen, bieten die Branchen Infrastrukturverbesserung, Umweltschutz und Landschaftspflege eher geringe Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Somit könnten Ein-Euro-Jobs in den erstgenannten Branchen eher zu einem Übergang in reguläre Beschäftigung führen.

Die Instrumentenreform 2012: Ein-Euro-Jobs werden restriktiver eingesetzt

Nicht zuletzt aufgrund früherer Evaluationsergebnisse wurden der Einsatz und die Ausgestaltung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am 1. April 2012 neu geregelt: Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt² wurde unter anderem der Einsatz von

² Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011 Teil I Nr. 69 S. 2854–2926.

Ein-Euro-Jobs eingeschränkt. Zuvor galt für Leistungsbezieher unter 25 und ab 58 Jahren, dass sie unmittelbar nach der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II in Arbeit (oder im Falle der Unter-25-Jährigen in Ausbildung) vermittelt werden mussten. Sofern dies nicht möglich war, kamen automatisch Ein-Euro-Jobs zum Einsatz. Mit der Reform wurde diese Möglichkeit der Vermittlung in Ein-Euro-Jobs ganz gestrichen. Eine weitere zentrale Änderung sind strengere Regeln zur Sicherung der Wettbewerbsneutralität von Ein-Euro-Jobs (zu wesentlichen Reformelementen für dieses Instrument vgl. Infobox 1).

Struktur der Teilnehmer und die der Einsatzfelder haben sich deutlich verändert

Anhand der Entwicklung der Förderzahlen und der Struktur der Geförderten lässt sich grob abschätzen, wie sich der Einsatz von Ein-Euro-Jobs im Zuge der Reform verändert hat. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass erstens die gesamtwirtschaftliche Situation in den Jahren vor und nach der Reform unterschiedlich war, sodass sich ein reiner Reformeffekt auf Basis dieser Zahlen nicht ermitteln lässt. Zweitens war die Zahl der Eintritte in die Maßnahme unter anderem aufgrund von Budgetkürzungen bereits in den Jahren vor der Instrumentenreform 2012 stark gesunken (sie lag bis einschließlich 2009 noch über 700.000 pro Jahr, vgl. Abbildung A1).

In den Jahren um die Reform setzte sich dieser Rückgang fort, wenngleich weniger stark (vgl. Tabelle T2, 1. Zeile, Seite 4). Was die Struktur der Geförderten betrifft, sank der Anteil der Unter-25-Jährigen von über 19 Prozent im Jahr 2011 um rund die Hälfte in den Jahren ab 2013. Diese Entwicklung dürfte zumindest teilweise auf die Reform zurückgehen. Obwohl auch die unmittelbare Vermittlung von Personen ab 58 Jahren in Ein-Euro-Jobs seit der Reform nicht mehr möglich ist, hat sich der Anteil der ältesten Personengruppe (55 Jahre und älter) an allen Geförderten bis 2018 nahezu verdoppelt. Das dürfte daran liegen, dass sich unter den besonders arbeitsmarktfernen Leistungsbezieherinnen und -bezieher überdurchschnittlich viele Ältere befinden. Dementsprechend stieg auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen (seit mindestens einem Jahr arbeitslos gemeldet) an allen Eintritten in Ein-Euro-Jobs von etwa 17 Prozent im Jahr 2011 auf

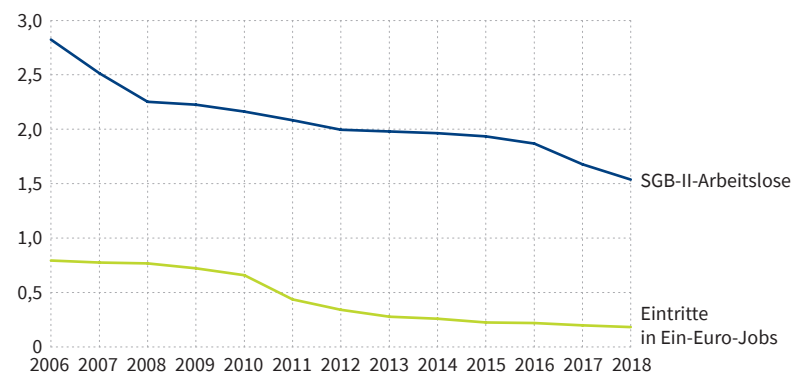
über 24 Prozent im Jahr 2013 und blieb seither auf diesem Niveau. Da die entsprechenden Anteile am Gesamtbestand der SGB-II-Arbeitslosen im gleichen Zeitraum weniger stark gestiegen sind (vgl. Tabelle T2, untere Hälfte), dürfte die Reform maßgeblich für die veränderte Struktur der Geförderten sein. Somit werden seit der Reform – entsprechend ihrer Zielsetzung – in stärkerem Maße arbeitsmarktferne Personen in Ein-Euro-Jobs vermittelt.

Darüber hinaus hat sich auch die Struktur der Einsatzfelder von Ein-Euro-Jobs verändert. Bereits seit ihrer Einführung ist eine kontinuierliche Verschiebung hin zu Einsatzfeldern mit eher ungünstiger

A1

Eintritte in Ein-Euro-Jobs und SGB-II-Arbeitslose 2006 bis 2018

in Millionen



Anmerkung: Für 2005 sind keine Daten verfügbar für Ein-Euro-Job-Eintritte im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger, sodass die Zeitreihe erst 2006 beginnen kann.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019a, 2018a). © IAB

1

Für Ein-Euro-Jobs wesentliche Elemente der Instrumentenreform 2012

- Die Qualifizierungsanteile, die Ein-Euro-Jobs vor der Reform optional enthielten, wurden abgeschafft. Stattdessen können Ein-Euro-Jobs nach der Reform mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III kombiniert werden (§ 16 Abs. 1 SGB II).
- Ein-Euro-Jobs dürfen nicht den Wettbewerb zwischen Betrieben oder Beschäftigten verzerren. Sie dürfen Betrieben also keine Wettbewerbsvorteile verschaffen, Beschäftigung verdrängen oder die Entstehung von Beschäftigung behindern. Örtliche Beiräte gemäß § 18d SGB II sollen die Jobcenter bei der Erreichung dieses Reformziels unterstützen (§ 16d Abs. 1–4 SGB II).
- Für junge (unter 25) beziehungsweise ältere (ab 58 Jahre) Leistungsbezieher entfällt ein Automatismus, wonach sie unmittelbar nach Beantragung von SGB-II-Leistungen in Ein-Euro-Jobs vermittelt wurden, sofern keine unmittelbare Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit beziehungsweise in Arbeit möglich ist (§ 3 Abs. 2 bzw. 2a SGB II).
- Die maximale Teilnahmedauer in Ein-Euro-Jobs wurde auf zwei Jahre innerhalb von fünf Jahren begrenzt (§ 16d Abs. 6). Hierbei werden Teilnahmezeiten vor dem 1. April 2012 nicht berücksichtigt (§ 78 SGB II). Mit der Neuregelung des § 16d Abs. 6 SGB II (9. SGB-II-Änderungsgesetz, 2016) kann die Förderdauer einmalig um weitere maximal zwölf Monate verlängert werden. Diese Änderung trat jedoch erst nach dem Beobachtungszeitraum der vorliegenden Studie in Kraft.
- Die Ausgaben für Ein-Euro-Jobs wurden per Gesetz begrenzt: Es sind nur die unmittelbar für die Verrichtung von Ein-Euro-Jobs notwendigen Kosten gedeckt (§ 16d Abs. 8 SGB II). Vor der Reform gab es keine entsprechende gesetzliche Regelung.

Arbeitsmarktlage (Infrastrukturverbesserung, Umweltschutz und Landschaftspflege) zu beobachten. Dabei fällt deren Anteil bei geförderten Männern durchgehend höher aus. So waren 2017 geförderte Männer zu über 70 Prozent in Einsatzfeldern mit ungünstiger Arbeitsmarktlage tätig; bei Frauen traf dies auf knapp 60 Prozent der Geförderten zu. Dagegen waren weniger als 10 Prozent der geförderten Männer in Einsatzfeldern mit günstiger Arbeitsmarktlage (Gesundheit und Pflege, Kinderbetreuung und Jugendhilfe) tätig, gegenüber knapp 20 Prozent der Frauen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b, ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger). Die zunehmende Konzentration von Ein-Euro-Jobs in Einsatzfeldern mit ungünstiger Arbeitsmarktlage entspricht tendenziell dem Reformziel, die Wettbewerbsneutralität von Ein-Euro-Jobs sicherzustellen, da in den entsprechenden Branchen der arbeitgeberseitige Wettbewerb geringer sein dürfte. Allerdings hat sich diese Entwicklung nicht sprunghaft, sondern allmählich vollzogen und scheint daher nicht durch die Reform verursacht zu sein.

Mittelfristig sind die Effekte auf den Arbeitsmarkterfolg negativ

Die Instrumentenreform zielte auf eine höhere Effizienz im Einsatz von Fördermaßnahmen. Daher stellt sich die Frage, wie sich Ein-Euro-Jobs nach der Reform auf den Arbeitsmarkterfolg der Geförderten auswirken. Um dies zu untersuchen, vergleichen wir Kennzahlen zum Arbeitsmarkterfolg der Geförderten mit denen von Nicht-Geförderten. In unserer Stichprobe der Geförderten befinden sich Personen, die am Stichtag 30. Juni 2012 arbeitslos gemeldet waren, ALG II bezogen und zwischen Juli und Oktober 2012 in einen Ein-Euro-Job eingetreten sind. Die Vergleichsgruppe besteht aus ALG-II-Bezieher*innen, die ebenfalls zum Stichtag arbeitslos gemeldet waren und im selben Zeitraum nicht in Ein-Euro-Jobs eingetreten sind, sich aber in allen anderen beobachtbaren Merkmalen nicht systematisch von den Geförderten unterscheiden (vgl. Infobox 2 auf Seite 7).

Zunächst betrachten wir die Wirkung von Ein-Euro-Jobs auf die Wahrscheinlichkeit, eine reguläre

T2

Eintritte in Ein-Euro-Jobs und SGB-II-Arbeitslose nach ausgewählten Strukturmerkmalen

Anteile in Prozent

Merkmale	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eintritte in Ein-Euro-Jobs								
Eintritte insgesamt	436.146	342.870	278.918	260.685	226.082	219.691	200.242	183.703
Alter								
unter 25 Jahre	19,4	14,8	10,0	9,1	8,4	8,6	8,2	7,5
25 bis unter 55 Jahre	67,0	69,5	71,4	71,8	71,7	70,4	67,6	66,4
55 Jahre und älter	13,6	15,8	18,5	19,0	19,9	21,0	24,2	26,1
Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt¹⁾								
keine (0 Tage) ²⁾	41,3	49,8	29,7	30,1	33,0	32,4	37,3	37,8
unter 1 Jahr	41,8	32,9	46,1	43,2	41,7	40,4	38,9	39,2
1 Jahr und länger	16,9	17,3	24,2	26,7	25,3	27,2	23,8	23,0
SGB-II-Arbeitslose								
Jahresdurchschnitt	2.083.986	1.994.785	1.980.718	1.965.164	1.936.055	1.869.151	1.677.406	1.538.153
Alter								
unter 25 Jahre	7,8	7,8	7,7	7,5	7,3	7,9	8,1	8,2
25 bis unter 55 Jahre	78,7	77,4	76,6	76,3	75,8	75,1	74,8	74,2
55 Jahre und älter	13,5	14,8	15,6	16,2	16,9	17,1	17,0	17,6
Dauer der Arbeitslosigkeit								
unter 1 Jahr	55,5	52,8	52,4	51,6	52,0	52,0	51,8	52,6
1 Jahr und länger	44,2	46,1	47,5	48,4	47,9	48,0	48,2	47,4

¹⁾ Maßnahmeteilnahmen zählen laut offizieller Definition nicht als Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeitsdauern vor eventuellen früheren Maßnahmeteilnahmen werden daher bei den hier ausgewiesenen Dauern nicht berücksichtigt.

²⁾ Unmittelbar vor Eintritt in Ein-Euro-Job nicht registriert arbeitslos, beispielsweise aufgrund einer unmittelbar angrenzenden Maßnahmeteilnahme.

Alle Angaben einschließlich Daten der zugelassenen kommunalen Träger.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019a, 2018a). © IAB

Beschäftigung aufzunehmen. Abbildung A2 zeigt, dass sich Ein-Euro-Jobs bis einschließlich drei Jahre nach Teilnahmebeginn (Ende des Beobachtungszeitraums) negativ auf die Beschäftigungschancen der Geförderten auswirken. Allein für Teilnehmerinnen in Westdeutschland fällt dieser negative Effekt geringer aus und ist gut zwei Jahre nach Teilnahmebeginn nicht mehr statistisch signifikant. Für Frauen in Ostdeutschland sowie für Männer beträgt der Beschäftigungseffekt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums rund minus 2 Prozentpunkte. Da die Beschäftigungsquote von vergleichbaren Nicht-Geförderten zum jeweils selben Zeitpunkt rund 10 Prozent beträgt, verringert die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit also um etwa 20 Prozent.

Dementsprechend finden sich für alle Gruppen von Geförderten (wieder mit Ausnahme der Frauen in Westdeutschland) in den drei Jahren nach Teilnahmebeginn negative Effekte auf ihr jährliches Erwerbseinkommen aus sozialversicherungspflichtiger und geringfügiger Beschäftigung (ohne Abbildung). Diese Effekte bewegen sich grob zwischen minus 330 Euro und minus 220 Euro in Ostdeutschland sowie zwischen minus 330 Euro und minus 110 Euro in Westdeutschland. Angesichts des geringen Verdienstpotezials der Geförderten ist auch dieser Effekt beträchtlich. Beispielsweise verdienen geförderte Frauen in Ostdeutschland im dritten Jahr nach Teilnahme an einem Ein-Euro-Job durchschnittlich 1.565 Euro (bezogen auf das ganze Jahr), und damit 235 Euro (13 %) weniger als im Durchschnitt der Vergleichsgruppe.

Wie die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte vermuten lassen, verringert die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs nicht die Wahrscheinlichkeit, ALG II zu beziehen. Vielmehr steigt diese Wahrscheinlichkeit für Geförderte relativ zur Vergleichsgruppe in den drei Jahren nach Teilnahmebeginn (vgl. Abbildung A3). Für beide Geschlechter und Landesteile beträgt der Anstieg mittelfristig rund 4 Prozentpunkte. Angesichts einer durchschnittlichen ALG-II-Bezugsquote der Vergleichspersonen von rund 80 Prozent ist dieser Effekt jedoch vergleichsweise gering (etwa 5 %). Dieses Ergebnis könnte eine Folge dessen sein, dass sich Geförderte seltener als die Vergleichspersonen vom Arbeitsmarkt zurückziehen – beispielsweise durch vorzeitigen Renteneintritt – und so keine Leistungen nach dem SGB II mehr

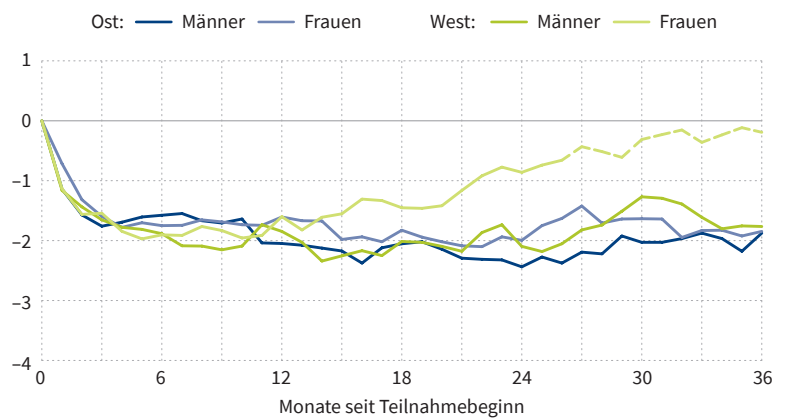
beziehen. In der Tat verringert die Förderung die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Geförderten vom Arbeitsmarkt zurückziehen, mittelfristig um 2 bis 3 Prozent (ohne Abbildung).

Allerdings unterscheiden sich die Geförderten innerhalb der vier betrachteten Gruppen hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktnähe. Analog zu Hohmeyer und Wolff (2012) untersuchen wir daher die Beschäftigungseffekte von Ein-Euro-Jobs auch danach, wie viel Zeit seit der letzten regulären Beschäftigung der Geförderten vergangen ist (vgl. Tabelle T3 auf Seite 6). Diese Variable dient als Maß für deren Arbeitsmarktnähe. Für Geförderte, die vor höchstens

A2

Effekte der Ein-Euro-Job-Teilnahme auf reguläre Beschäftigung

Ost- und Westdeutschland, in Prozentpunkten



Anmerkung: Alle Werte sind signifikant auf dem 5%-Niveau. Ausnahme: Effekt auf die reguläre Beschäftigung von westdeutschen Frauen ab 26 Monate seit Teilnahmebeginn (---).

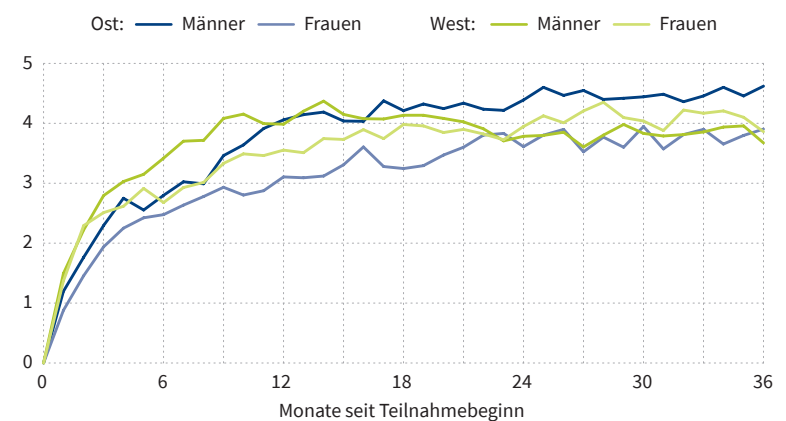
Lesebeispiel: Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit sinkt bei allen Ein-Euro-Job-Teilnehmern außer bei den westdeutschen Frauen um rund 2 Prozentpunkte.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Datenprodukte des IAB; eigene Berechnungen. © IAB

A3

Effekte der Ein-Euro-Job-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosengeld II zu beziehen

Ost- und Westdeutschland, in Prozentpunkten



Anmerkung: Alle Werte sind signifikant auf dem 5%-Niveau.

Lesebeispiel: Die Teilnahme an einem Ein-Euro-Job erhöht die Wahrscheinlichkeit des ALG-II-Bezugs mittelfristig um etwa 4 Prozentpunkte. Das gilt für alle untersuchten Gruppen.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Datenprodukte des IAB; eigene Berechnungen. © IAB

Beschäftigungseffekte von Ein-Euro-Jobs nach Zeit seit der letzten regulären Beschäftigung der Geförderten, drei Jahre nach Teilnahmebeginn

in Prozentpunkten

Zeit seit der letzten regulären Beschäftigung (innerhalb des Zeitraums seit 2000) ¹⁾	Ost		West	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
bis 1 Jahr	-3,87 *	-5,53 *	-4,29 ***	-4,61 **
über 1 bis 5 Jahre	-3,87 ***	-3,77 **	-2,09 **	-1,40
über 5 Jahre	-1,59 ***	-1,52 **	-0,22	-0,34
nie regulär beschäftigt gewesen ²⁾	-0,90	-1,84 *	-2,51 *	1,20

¹⁾ Die Einschränkung auf Beschäftigungszeiten seit dem Jahr 2000 ist erforderlich, da öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (die nicht zur regulären Beschäftigung zählt) erst seit 2000 getrennt von ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erfasst wird.

²⁾ Diese Gruppe setzt sich größtenteils aus jüngeren Geförderten zusammen. Das Durchschnittsalter in der Gruppe beträgt 35 Jahre; dies ist der niedrigste Wert aller vier in der ersten Spalte aufgeführten Gruppen.

***, ** und * kennzeichnen ein Signifikanzniveau von 0,1 %, 1 % und 5 %.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Datenprodukte des IAB; eigene Berechnungen. © IAB

einem Jahr zuletzt beschäftigt waren, finden wir drei Jahre nach Förderbeginn deutlich negative Effekte in einer Größenordnung von rund 4 bis 5 Prozentpunkten (dies entspricht rund minus 20 % bis minus 15 %). Auf Geförderte, deren letzte Beschäftigung schon länger zurückliegt, wirkt sich die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs weniger nachteilig aus. Im Falle Westdeutschlands ermitteln wir für sie insignifikante Beschäftigungseffekte nahe null. Damit bestätigt sich das Ergebnismuster von Hohmeyer und Wolff (2012), wonach die Effekte bei Geförderten, die relativ kurz zuvor noch regulär beschäftigt waren, ungünstiger ausfallen.

Die Evaluationsergebnisse ähneln denen früherer Studien

Mit der Instrumentenreform 2012 wurde einerseits die Ausgestaltung der Ein-Euro-Jobs geändert. So wurden die Qualifizierungsanteile abgeschafft und die individuelle Förderdauer begrenzt. Andererseits hat sich, wie oben gezeigt, die Teilnehmerstruktur verändert, was auch mit der verbesserten gesamtwirtschaftlichen Situation zusammenhängen dürfte. Letztere hat zudem einen direkten, positiven Einfluss auf die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. Es kann also sein, dass Fördermaßnahmen die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen bei guter konjunktureller Lage nicht im gleichen Maß verändern wie bei ungünstiger Konjunktur. Die hier ermittelten Wirkungen von Ein-Euro-Jobs sind daher nicht exakt mit den Ergebnissen früherer Studien vergleichbar. Deshalb kann auf Basis der vorliegen-

den Studie nicht beziffert werden, wie die Reform die Wirksamkeit von Ein-Euro-Jobs verändert hat.

Allerdings bestätigen sich die Ergebnismuster früherer Studien zumindest grob. Auch diese fanden für die ersten Jahre nach Teilnahmebeginn negative Beschäftigungseffekte von Ein-Euro-Jobs, die sich teilweise auf den bereits erwähnten Einsperreffekt zurückführen lassen. Zudem könnten die Geförderten die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs bereits als eine verstärkte Teilhabe am Erwerbsleben empfinden und der Anreiz, sich um eine reguläre Beschäftigung zu bemühen, könnte somit sinken. Darüber hinaus sind Ein-Euro-Jobs zunehmend – und nicht erst seit der Reform – in Einsatzfeldern mit eher ungünstiger Arbeitsmarktlage angesiedelt (siehe oben). Dies dürfte zu den von uns ermittelten negativen Förderwirkungen beitragen. Tatsächlich finden wir für Einsatzfelder mit günstigerer Arbeitsmarktlage (Gesundheit und Pflege, Kinderbetreuung und Jugendhilfe) binnen drei Jahren nach Förderbeginn teils positive Beschäftigungseffekte (Ergebnisse hier nicht näher dargestellt). Im Lichte der Reform könnte die zunehmende Konzentration auf vermeintlich ungünstige Einsatzfelder jedoch als notwendiges Übel interpretiert werden, da hierdurch die angestrebte Wettbewerbsneutralität von Ein-Euro-Jobs eher erreicht werden dürfte. Zudem könnten die langfristigen Wirkungen von den mittelfristigen abweichen. Wie Kiesel und Wolff (2018) zeigten, stellten sich bei früheren Geförderten binnen fünf Jahren nach Teilnahmebeginn positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte ein, mit Ausnahme von männlichen Geförderten in Ostdeutschland.

Zur Einordnung der vorliegenden Ergebnisse muss auch bedacht werden, dass Ein-Euro-Jobs per se kaum kurz- oder mittelfristig positive Wirkungen auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erwarten lassen. Dafür könnten sie eine passende Folgeförderung ermöglichen und somit längere Sequenzen von Maßnahmenteilnahmen auslösen, die auch den Einsperreffekt verlängern. Tatsächlich zeigt sich in weiteren Analysen (hier nicht näher dargestellt), dass Ein-Euro-Jobs die Wahrscheinlichkeit erhöhen, durch weitere – der Intention des Gesetzgebers nach anspruchsvollere – Maßnahmen gefördert zu werden. So kommen in Westdeutschland im Anschluss an Ein-Euro-Jobs vergleichsweise häufig andere Maßnahmen zum Einsatz, die ebenfalls die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten

erhöhen sollen, etwa Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III. Auch üben Leistungsbezieher – insbesondere in Ostdeutschland – oft mehrere Ein-Euro-Jobs kurz hintereinander aus.

In diesem Kontext ist auch zu erwähnen, dass anstelle der abgeschafften Qualifizierungsanteile Ein-Euro-Jobs nun zeitgleich mit den genannten Maßnahmen nach § 45 SGB III kombiniert werden können (vgl. Infobox 1 auf Seite 3). Dies wird indes kaum genutzt: Unter den hier untersuchten Geförderten nahmen rund 2 Prozent im Osten und 4 Prozent im Westen zugleich an einer solchen Maßnahme teil. Sowohl der Wegfall der Qualifizierungsanteile als auch die Begrenzung der individuellen Förderdauer könnten sich auf die Wirksamkeit der Ein-Euro-Jobs ausgewirkt haben. In welchem Ausmaß dies der Fall ist, kann auf Basis unserer Ergebnisse allerdings nicht geschlossen werden.

Nicht zuletzt aufgrund der reformierten, nun strengeren Zuweisungsregeln könnte die Teilnahme an Ein-Euro-Jobs auch mit einer stärkeren Stigmatisierung der Geförderten einhergehen. In der Praxis dürften allerdings die wenigsten Arbeitgeber die genauen Zuweisungsregeln kennen, sodass sich ein etwaiger Stigma-Effekt durch die Reform nicht wesentlich verändert haben dürfte.

Fazit

Ein-Euro-Jobs waren in den ersten Jahren nach den Hartz-Reformen die zahlenmäßig bedeutendste Fördermaßnahme für Bezieher von ALG II. Mehrere Evaluationsstudien hatten gezeigt, dass sie in ihrer früheren Form für einen Teil der Geförderten mit erheblichen Einsparereffekten einhergingen, sie also von einer möglichen Integration in reguläre Beschäftigung abhielten. Diese Ergebnisse legten nahe, dass die Maßnahme für einen zu großen Personenkreis eingesetzt wurde. Nicht zuletzt aufgrund dieser Befunde wurden die Regeln für den Einsatz von Ein-Euro-Jobs mit der Instrumentenreform 2012 verschärft. Dieser Kurzbericht zeigt die ersten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Ein-Euro-Jobs nach der Reform.

Hinsichtlich der Struktur der Geförderten wirkt die Reform tendenziell wie intendiert. So ist inzwischen der Anteil von geförderten Personen, die als eher arbeitsmarktfremd einzustufen sind, höher als vor der

Reform. Beispielsweise stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Geförderten und der Anteil der Unter-25-Jährigen sank. Hierdurch dürften die Einsparereffekte bei arbeitsmarktnäheren Leistungsbeziehern reduziert werden.

Datenbasis und Methodik

Die Datengrundlage dieser Studie sind administrative Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, die vom IAB aufbereitet und für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung gestellt werden. Untersucht wurde eine Stichprobe von Personen, die zum 30. Juni 2012 (Stichtag) ALG II bezogen und arbeitslos gemeldet waren. Als Geförderte wurden hiervon alle Personen ausgewählt, die zwischen Juli und Oktober 2012 in einen Ein-Euro-Job eingetreten sind. Von den restlichen Personen in der Stichprobe wurde lediglich eine 20-Prozent-Zufallsstichprobe behalten. Diese Personen dienen als potenzielle Vergleichspersonen. Um den Arbeitsmarkterfolg von Geförderten und von Vergleichspersonen zu bestimmten Zeitpunkten vergleichen zu können, wurde den Vergleichspersonen ein zufälliger hypothetischer Maßnahmebeginn im Zeitraum Juli bis Oktober 2012 zugewiesen.

Für die Analysen musste die Stichprobe weiter eingeschränkt werden: Erstens betrachten wir nur Personen, die zum Stichtag zwischen 17 und 61 Jahre alt waren. Da Förderwirkungen bis zu drei Jahre nach Teilnahmebeginn untersucht wurden, berücksichtigen wir nur Personen, für die es unwahrscheinlich ist, im Analysezeitraum in die Regelaltersrente überzugehen und nicht mehr nach Arbeit zu suchen. Zweitens wurden Personen aus den Analysen ausgeschlossen, wenn sie zwischen Stichtag und (möglichem) Beginn eines Ein-Euro-Jobs ihre Arbeitslosigkeit und/oder ihren ALG-II-Bezug unterbrochen oder verlassen haben, oder wenn sie zwischenzeitlich einer regulären Beschäftigung nachgegangen sind. Ebenso wurden Personen ausgeschlossen, wenn sie im besagten Zeitraum an anderen Fördermaßnahmen teilgenommen haben, da Ein-Euro-Jobs nachrangig zu diesen Maßnahmen einzusetzen sind. Eine Teilnahme an anderen Maßnahmen im genannten Zeitraum bedeutet somit, dass die betreffende Person nicht zur Zielgruppe der Ein-Euro-Jobs zu zählen ist. Drittens wurden Personen mit extrem häufigen und langen früheren Teilnahmen an Ein-Euro-Jobs ausgeschlossen, nämlich dann, wenn sie innerhalb der letzten fünf Jahre insgesamt mehr als zwei Jahre an Ein-Euro-Jobs teilgenommen haben. Dieses Kriterium entspricht exakt der mit der Instrumentenreform eingeführten maximalen Teilnahmedauer. Letztlich wurden weitere Personen ausgeschlossen, aufgrund fehlender Werte in den für die Analysen relevanten Variablen und aufgrund weiterer technischer Anforderungen der Methodik. Schlussendlich besteht die für die Analysen bereinigte Stichprobe aus etwa 330.000 arbeitslosen ALG-II-Beziehern, darunter etwa 55.000 Personen in der Gruppe der Geförderten.

Personen in der Kontrollgruppe fungieren als potenzielle Vergleichspersonen, aus denen mit der Methode des Propensity Score Matching (5-Nearest-Neighbour-Matching mit Zurücklegen und ohne Caliper) für jeden Geförderten fünf sogenannte statistische Zwillinge ausgewählt wurden. Die statistischen Zwillinge unterscheiden sich von den Geförderten in ihren beobachtbaren Merkmalen einzig darin systematisch, dass sie im Zeitraum Juli bis Oktober 2012 nicht in einen Ein-Euro-Job eingetreten sind. Die verwendeten beobachtbaren Merkmale enthalten soziodemografische Merkmale wie Alter und Bildung, Haushaltsmerkmale wie Haushaltsgröße, -zusammensetzung und -einkommen, soziodemografische Merkmale eines etwaigen Lebenspartners, Merkmale des letzten Beschäftigungsverhältnisses (bspw. Arbeitszeit und Lohn), regionale Arbeitsmarktindikatoren (bspw. Arbeitslosenquote und Quote der Eintritte in Ein-Euro-Jobs) sowie detaillierte Indikatoren zur individuellen Arbeitsmarktbiografie, also zu früheren Zeiten von Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Maßnahmenteilnahmen etc.

Die Effekte der Teilnahme an Ein-Euro-Jobs wurden durch Mittelwertvergleiche der Ergebnisvariablen (Beschäftigung, ALG-II-Bezug etc.) zwischen Geförderten und ihren statistischen Zwillingen ermittelt. Hierbei wurden stets Ost- und Westdeutschland sowie Männer und Frauen separat betrachtet, sodass etwa Teilnehmerinnen in Ostdeutschland ausschließlich mit nicht teilnehmenden Frauen in Ostdeutschland verglichen werden. Hintergrund dieser Vorgehensweise ist, dass sich beide Landesteile und Geschlechter strukturell in ihrer Arbeitsmarktsituation beziehungsweise ihren Erwerbsmustern unterscheiden, was wiederum auf teils unbeobachtete Unterschiede zurückgehen dürfte, die andernfalls die Ergebnisse verzerren würden.



Tamara Harrer
ist Mitarbeiterin im
Forschungsbereich
„Grundsicherung und
Aktivierung“ im IAB.
tamara.harrer@iab.de



Dr. Bastian Stockinger
ist Mitarbeiter im
Forschungsbereich
„Grundsicherung und
Aktivierung“ im IAB.
bastian.stockinger@iab.de

Allerdings hat dies nicht dazu geführt, dass Ein-Euro-Jobs die Beschäftigungschancen und das Erwerbseinkommen der Geförderten mittelfristig verbessern oder dass deren Wahrscheinlichkeit, ALG II zu beziehen, sinkt. Tatsächlich lagen die Beschäftigtenquoten und die Erwerbseinkommen der Geförderten in den drei Jahren nach Förderbeginn deutlich unter denjenigen ihrer statistischen Zwillinge. Auch die Wahrscheinlichkeit, ALG II zu beziehen, steigt aufgrund der Teilnahme an Ein-Euro-Jobs in den folgenden drei Jahren, statt zu sinken. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der häufigere ALG-II-Bezug der Geförderten mit einer höheren Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt einhergeht. Die mit Ein-Euro-Jobs „aktivierten“ Leistungsbezieher weichen also zur Sicherung ihres Lebensunterhalts seltener auf andere Mittel als das ALG II aus. Unsere Ergebnisse legen zudem nahe, dass (wie schon vor der Reform) vor allem arbeitsmarktnähere Geförderte negative Effekte verzeichnen.

Die hier ermittelten Förderwirkungen von Ein-Euro-Jobs lassen sich quantitativ nicht mit denen früherer Evaluationsstudien vergleichen, da sich außer den gesetzlichen Bestimmungen auch die Struktur der Geförderten und die gesamtwirtschaftliche Situation verändert haben. Dennoch erscheint das Ergebnismuster angesichts früherer Studien wenig überraschend. Beispielsweise sind Ein-Euro-Jobs zunehmend in Einsatzfeldern angesiedelt, für die Kiesel und Wolff (2018) relativ ungünstige Beschäftigungseffekte fanden. Auch der positive Effekt von Ein-Euro-Jobs auf die Wahrscheinlichkeit des ALG-II-Bezugs wurde bereits in derselben Studie festgestellt.

Zur Einordnung unserer Ergebnisse sollte zudem bedacht werden, dass die Integration in reguläre Beschäftigung bestenfalls ein sehr langfristiges Ziel von Ein-Euro-Jobs ist. Gegebenenfalls ermöglichen Ein-Euro-Jobs passende Folgeförderungen, durch die langfristig die Chancen auf reguläre Beschäftigung verbessert werden. In der Tat erhöhen Ein-Euro-Jobs die Wahrscheinlichkeit, in der Folge durch weitere Maßnahmen gefördert zu werden. Hierdurch dürf-

te der Einsperreffekt der Maßnahmenteilnahme verlängert werden, was die anhaltend negativen Beschäftigungseffekte der Ein-Euro-Job-Teilnahme teilweise erklären könnte. Auch unter Berücksichtigung früherer Evaluationen ist nicht ausgeschlossen, dass die langfristigen Wirkungen von Ein-Euro-Jobs auf Beschäftigung, Einkommen und Leistungsbezug günstiger ausfallen als die hier dargestellten kurz- und mittelfristigen Effekte.

Die 2019 mit dem Teilhabechancengesetz in Kraft getretenen Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbezieher (insbesondere § 16i SGB II) richten sich zwar an eine ähnliche Zielgruppe, streben jedoch im Gegensatz zu Ein-Euro-Jobs eine sofortige Integration in Beschäftigung an (wenngleich mit langanhaltender öffentlicher Förderung). Daher dürften Ein-Euro-Jobs für arbeitsmarktferne und nicht sofort in Beschäftigung vermittelbare Personen weiterhin ein geeignetes Mittel sein, um zu verhindern, dass diese sich ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Literatur

- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2012): [A fistful of euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants?](#) In: International Journal of Social Welfare 21, S. 174–185.
- Kiesel, Markus; Wolff, Joachim (2018): Langfristige Teilnahmewirkungen von Ein-Euro-Jobs: Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen. [IAB-Kurzbericht Nr. 8](#).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019a): Arbeitslosigkeit nach Rechtskreisen, Zeitreihe Monatszahlen ab Januar 2005, Nürnberg, April 2019.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2019b): Förderstatistik Arbeitsgelegenheiten, Nürnberg, Juni 2019.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Einsatz von Ein-Euro-Jobs (Sonderbericht Arbeitsgelegenheiten 2018), Nürnberg, April 2018 sowie vorherige Versionen (Sonderberichte Arbeitsgelegenheiten 2011–2017).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Eintritte von Teilnehmenden in Ein-Euro-Jobs mit Mehraufwandspauschale (AGH MAE) (Sonderauswertung), Nürnberg, November 2018.
- Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2010): Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare? In: Labour 24, S. 114–140.