

IAB-Kurzbericht

9/2012

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Seit dem Jahr 2005 sollen Arbeitsgelegenheiten vorwiegend langzeitarbeitslose ALG-II-Bezieher wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. In der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) erhalten die Teilnehmer ihr Arbeitslosengeld II (ALG II) und eine Mehraufwandsentschädigung, in der Entgeltvariante werden sie von ihrem Arbeitgeber entlohnt.
- Die Förderfälle sind stark rückläufig: Im Jahr 2010 begannen rund 741.000 ALG-II-Bezieher eine Arbeitsgelegenheit, im Jahr 2011 waren es nur noch 475.000.
- Kurzfristig reduzieren beide Maßnahmen im Schnitt die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung von Teilnehmern geringfügig. Diese Effekte sind bei der Entgeltvariante etwas stärker als bei den Ein-Euro-Jobs.
- Mittelfristig erhöhen beide Maßnahmen die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung für die meisten Teilnehmergruppen. Teilnahmen an der Entgeltvariante sind dabei mit schnelleren und größeren Eingliederungserfolgen der Geförderten verbunden als solche an Ein-Euro-Jobs. Mögliche Erklärungen hierfür sind Unterschiede in der Teilnehmerzusammensetzung sowie in der Maßnahmegestaltung und -passung.
- Im April 2012 wurde die Entgeltvariante mit dem Beschäftigungszuschuss zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zusammengefasst.

Arbeitsgelegenheiten im SGB II

Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung

von Katrin Hohmeyer und Joachim Wolff

Arbeitsgelegenheiten sollen arbeitsmarktfremde Arbeitslosengeld-II-Bezieher wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Wie sie tatsächlich auf die Beschäftigungschancen der Geförderten wirken, zeigt die vorliegende Studie für die zwei unterschiedlich ausgestalteten Varianten des Instruments. Die Effekte der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) und die der Entgeltvariante werden für verschiedene Personengruppen untersucht und verglichen.

Im Januar 2005 wurden mit dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) Arbeitsgelegenheiten in zwei Formen eingeführt: Die Mehraufwandsvariante – auch als Ein-Euro-Jobs bekannt – und die Entgeltvariante. Aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wurden im April 2012 die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante mit dem Beschäftigungszuschuss zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zusammengefasst. Die Ein-Euro-Jobs hingegen blieben in etwas veränderter Form bestehen.

Mit etwa 436.000 Zugängen im Jahr 2011 waren Ein-Euro-Jobs nach den Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung und Aktivierung das am häufigsten angewendete Instrument im SGB II (Quelle: Data-Warehouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Die Entgeltvariante wurde mit 39.000 Zugängen im Jahr 2011 in viel kleinerem Umfang durchgeführt. Damit war die Förderung im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren stark rückläufig: So gab es 2010 noch rund 660.000 Neuzugänge in Ein-Euro-Jobs und etwa 80.000 Neuförderungen in der Entgeltvariante.

Inwieweit verbessern Arbeitsgelegenheiten tatsächlich die Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer? Während zu den Wirkungen der Mehraufwandsvariante bereits detaillierte Erkenntnisse vorliegen, gab es bislang keine Befunde zu den Wirkungen der Entgeltvariante. Hier setzt eine Studie des IAB an, die beide Varianten untersucht. Durch den direkten Vergleich können zudem Erkenntnisse über Faktoren gewonnen werden, die die Effektivität einer Maßnahme beeinflussen.

■ Ziele und mögliche Wirkungen

Arbeitsgelegenheiten sollen die Beschäftigungschancen von Teilnehmern erhöhen. Dies kann beispielsweise darüber geschehen, dass sich die Teilnehmer wieder an einen geregelten Tagesablauf gewöhnen oder Arbeitserfahrung sammeln. Während der Maßnahme können die Beschäftigungschancen der Geförderten jedoch auch kurzfristig sinken, weil den Teilnehmern weniger Zeit oder Motivation bleibt, sich um einen regulären Job zu bemühen. Diese sogenannten Lock-in-Effekte könnten stärker sein, wenn die Teilnehmer an sich schon gute Beschäftigungschancen haben, die Teilnahme intensiv ist, lange dauert und gut entlohnt wird. All dies spricht dafür, dass die Lock-in-Effekte bei der Entgeltvariante stärker sind als bei der Mehraufwandsvariante.

Exkurs

Institutioneller Rahmen der Arbeitsgelegenheiten im SGB II

Beide Varianten der Arbeitsgelegenheiten sollen befristete Beschäftigungsmöglichkeiten für arbeitsmarktferne ALG-II-Empfänger schaffen, die anderweitig keine Arbeit finden können. Durch die Förderung sollen die Teilnehmer wieder an den Arbeitsmarkt herangeführt werden und ihre Beschäftigungschancen verbessern (Bundesagentur für Arbeit [BA] 2009). Darüber hinaus sollen die Maßnahmen die soziale Integration der Teilnehmer verbessern. Sie können aber auch genutzt werden, um die Arbeitsbereitschaft von Leistungsempfängern zu überprüfen.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die beiden Varianten in einigen wichtigen Punkten. Tätigkeiten im Rahmen von Ein-Euro-Jobs sollen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen, um eine Verdrängung regulärer Beschäftigung zu vermeiden. Teilnehmende an Ein-Euro-Jobs erhalten weiterhin ihr ALG II plus eine Mehraufwandsentschädigung von ein bis zwei Euro pro gearbeiteter Stunde. Die Teilnahme ist in der Regel auf 30 Stunden pro Woche begrenzt, um den Teilnehmern Zeit zur Arbeitsuche zu lassen. Die Teilnahme dauert häufig bis zu sechs Monate. Die Grundsicherungsträger zahlten den Maßnahmeträgern im Jahr 2010 eine monatliche Pauschale von durchschnittlich 266 Euro pro Teilnehmer (Statistik der BA 2011; Angaben für das Jahr 2011 liegen noch nicht vor).

Bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante kann von den Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses abgewichen werden, was eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung der Tätigkeiten ermöglicht (BA 2009). Teilnehmer erhalten einen regulären Lohn in einem versicherungspflichtigen Job, der bis Ende 2008 auch die Arbeitslosenversicherungspflicht umfasste. An die Maßnahmeträger wird eine Pauschale gezahlt, deren Höhe bis 2009 nicht festgelegt war. Danach empfiehlt die Bundesagentur eine Orientierung an den Förderungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (BA 2009). Im Jahr 2010 betrug die Pauschale durchschnittlich knapp 1.000 Euro pro Monat und Teilnehmer (Statistik der BA 2011). Die Teilnahme dauert in der Regel bis zu einem Jahr und kann in Vollzeit erfolgen.

Aus diesen Unterschieden ergibt sich ein leicht anderer Fokus der beiden Maßnahmen: Die Entgeltvariante zielt stärker auf eine Integration der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt ab, die Mehraufwandsvariante eher auf ihre Stabilisierung.

In der mittleren Frist sollten sich die Beschäftigungschancen der Teilnehmer durch die Förderung verbessern. Hier lässt sich einiges für stärkere Beschäftigungseffekte der Entgeltvariante anführen. Die Teilnehmerzahl ist geringer als bei den Ein-Euro-Jobs und die Förderung für Teilnehmer attraktiver, da sie einen Lohn erhalten. Auch für die Träger könnte sie durch ein breiteres Einsatzgebiet und eine wahrscheinlich höhere Förderung interessanter sein. Dies alles könnte zu einer sorgfältigeren Zuweisung der Teilnehmer zu einer Maßnahme führen. Dadurch setzen die Förderinhalte vermutlich besser an den Bedarfen der Teilnehmer an. Außerdem müssen Tätigkeiten in der Entgeltvariante – anders als bei den Ein-Euro-Jobs – nicht zusätzlich sein (vgl. Exkurs links). Das ermöglicht eine arbeitsmarktnähere Beschäftigung und sollte den Eingliederungschancen der Teilnehmer zugutekommen.

■ Vorgehensweise: Was wird wie untersucht?

Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer. Dies geschieht zum einen im Vergleich mit einer Nicht-Teilnahme. Zum anderen wird die Wirkung einer Teilnahme an einer Maßnahme in der Entgeltvariante direkt verglichen mit einer Teilnahme an der Mehraufwandsvariante. Dabei geht es einerseits um die Chance der Teilnehmer, in den drei Jahren nach Teilnahmebeginn regulär beschäftigt zu sein. Andererseits werden die Wirkungen auf das Brutto-Jahreseinkommen aus abhängiger Beschäftigung und auf den haushaltsäquivalenten, monatlichen Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II)¹ berechnet. Diese Effekte werden geschätzt, indem Personen, die von Mai bis Juli 2005 mit der Ausübung einer Arbeitsgelegenheit begonnen haben, mit ähnlichen bedürftigen Arbeitslosen verglichen werden, die im gleichen Zeitraum keine Förderung durch Arbeitsgelegenheiten erhalten haben (vgl. Infokasten auf Seite 8).

Tabelle 1 zeigt, dass für die Analysen über 90.000 Ein-Euro-Job-Teilnehmer und gut 2.000 Teilnehmer

¹ Für eine bessere Vergleichbarkeit von Haushalten mit unterschiedlicher Größe wird hier der haushaltsäquivalente ALG-II-Bezug dargestellt. Dieser trägt der Tatsache Rechnung, dass in größeren Haushalten Einspareffekte auftreten. Wir verwenden die Äquivalenzskala der OECD, die das erste Haushaltsmitglied, das 15 Jahre oder älter ist, mit 1 gewichtet. Weitere Haushaltsmitglieder, die mindestens 15 Jahre alt sind, werden mit 0,5 gewichtet und Kinder unter 15 Jahren mit 0,3.

an einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante zur Verfügung standen. Vergleichbare Nicht-Teilnehmer konnten für die Ersteren aus einer Gruppe von über 545.000 Personen ausgewählt werden. Für die Letzteren ist die Zahl geringer, denn im Zeitraum Mai bis Juli 2005 wurden nicht in allen Jobcentern Förderungen durch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante begonnen. Um wirklich ähnliche Vergleichspersonen wählen zu können, wurden deshalb nur Personen aus den Jobcentern berücksichtigt, in denen Förderungen in diesem Zeitraum stattfanden. Die Zahl der möglichen Vergleichspersonen reduziert sich bei der Entgeltvariante daher auf gut 155.000 und ist damit immer noch hoch.

■ Wie werden die Teilnehmer ausgewählt?

Zunächst wird dargestellt, wie selektiv die Teilnehmerauswahl in Bezug auf die Beschäftigungsaussichten erfolgt. **Tabelle 2** zeigt den Anteil ungefähr versicherungspflichtig (regulär) Beschäftigter drei Jahre nach Förderbeginn für alle nicht-teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen und für die aus dieser Gruppe ausgewählten Vergleichspersonen, also den statistischen Zwillingen der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten. Für beide Varianten der Arbeitsgelegenheiten gilt – unabhängig von Region und Geschlecht – dass die Beschäftigungsaussichten der ausgewählten Vergleichspersonen drei Jahre nach Teilnahmebeginn im Schnitt höher sind als die aller nicht-teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen. Es findet also eine Positiv-Auswahl statt. Bei Ein-Euro-Jobs trifft dies insbesondere in Westdeutschland zu: Westdeutsche Frauen, die als Vergleichspersonen für Ein-Euro-Job-Teilnehmerinnen ausgesucht wurden – also ähnliche Merkmale aufweisen wie diese – haben drei Jahre nach Teilnahmebeginn eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit von gut 19 Prozent. Im Vergleich dazu haben unter allen nicht-teilnehmenden arbeitslosen ALG-II-Bezieherinnen in unserer Stichprobe lediglich knapp 15 Prozent einen regulären Job.

Im Hinblick auf ihre Beschäftigungschancen handelt es sich also insgesamt bei den Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten tendenziell um eine positive Auswahl (vgl. **Tabelle 2**). Arbeitsgelegenheiten konzentrierten sich im Untersuchungszeitraum folglich nicht – wie konzipiert – auf Personen mit besonders schlechten Chancen am Arbeitsmarkt. Dies deckt sich mit Ergebnissen für den Zeitraum Februar bis

Tabelle 1

Anzahl der betrachteten Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten

	Gesamt	Ostdeutschland		Westdeutschland	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen
Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs	93.318	29.602	23.385	28.115	12.216
Vergleichsgruppe: Nicht-teilnehmende, arbeitslose, erwerbsfähige Leistungsberechtigte	545.439	110.351	90.506	199.254	145.328
Teilnehmer an der Entgeltvariante	2.045	995	540	339	171
Vergleichsgruppe: Nicht-teilnehmende, arbeitslose, erwerbsfähige Leistungsberechtigte*	155.263	50.283	39.751	38.213	27.016
Vergleichsgruppe: Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs*	31.565	13.295	10.610	5.389	2.271

* in Jobcentern mit Eintritten in die Entgeltvariante von Mai bis Juli 2005

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 2

Anteil regulär beschäftigter Nicht-Teilnehmer 36 Monate nach Maßnahmebeginn in den ausgewählten Vergleichsgruppen und für alle nicht-teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen

in Prozent

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Vergleichspersonen für Teilnehmer an Ein-Euro-Jobs				
alle nicht-teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen	18,2	13,4	21,8	14,8
daraus ausgewählte Vergleichspersonen (statistische Zwillinge)	17,9	14,0	23,7	19,3
Vergleichspersonen für Teilnehmer an der Entgeltvariante				
alle nicht-teilnehmenden bedürftigen Arbeitslosen	17,6	13,2	22,4	15,2
daraus ausgewählte Vergleichspersonen (statistische Zwillinge)	24,3	19,8	31,7	23,2

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

April 2005, die auch darauf hinweisen, dass sich Ein-Euro-Jobs nicht in erster Linie auf Personen mit geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt konzentrieren (Hohmeyer/Wolff 2010b).

Die ausgewählten Vergleichspersonen für Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante haben noch bessere Beschäftigungsaussichten als die statistischen Zwillinge der Ein-Euro-Jobber. Die Entgeltvariante konzentriert sich folglich noch stärker auf Personen mit besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt als die Mehraufwandsvariante, was die stärkere Ausrichtung der Ersteren auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt widerspiegelt.

■ Wie wirkt die Teilnahme im Vergleich zur Nicht-Teilnahme?

Arbeitsgelegenheiten wirken sich für die Teilnehmer in den ersten Monaten nach Teilnahmebeginn zunächst nachteilig aus auf die Chance, einer regulären Beschäftigung nachzugehen. **Abbildung 1** zeigt, dass innerhalb der ersten sechs Monate nach Beginn der Maßnahme der Anteil der regulär Beschäftigten in der Teilnehmergruppe um bis zu sechs Prozentpunkte niedriger liegt als für die gewählte Vergleichsgruppe.

In **Abbildung 1** ist außerdem zu erkennen, dass diese Lock-in-Effekte bei der Entgeltvariante etwas stärker sind als bei der Mehraufwandsvariante. Dies kann verschiedene Ursachen haben: Zum einen haben Teilnehmer an der Entgeltvariante a priori tendenziell bessere Arbeitsmarktchancen. Das kann zu größeren Lock-in-Effekten führen, da sie eher von der regulären Beschäftigung abgehalten werden als Personen mit geringeren Arbeitsmarktchancen. Zum anderen könnte es an der unterschiedlichen Maßnahmegestaltung liegen. Beispielsweise könnten der in der Entgeltvariante gezahlte Lohn die Anreize zur Arbeitsuche senken oder eine längere Arbeitszeit die verfügbare Zeit für die Arbeitsuche verringern.

Die längerfristige Betrachtung zeigt, dass für Teilnehmer an der Entgeltvariante bereits nach etwa einem Jahr positive Beschäftigungseffekte vorliegen (vgl. **Abbildung 1**). Auch bei den Ein-Euro-Jobbern liegen in der Regel positive Förderwirkungen vor, diese treten aber gegenüber der Entgeltvariante verzögert auf und sind deutlich schwächer. Eine Be-

sonderheit gibt es bei ostdeutschen Männern, die selbst drei Jahre nach Beginn eines Ein-Euro-Jobs gegenüber der Vergleichsgruppe noch reduzierte Beschäftigungschancen aufweisen. Die Befunde für die Ein-Euro-Job-Förderung ähneln stark den Ergebnissen einer früheren Untersuchung von Wolff/Hohmeyer (2008).

Mögliche Gründe für die schnelleren und größeren Beschäftigungswirkungen der Entgeltvariante könnten darin liegen, dass die Bedingungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses lockerer sind, oder aber auch in der Struktur der jeweiligen Teilnehmergruppen.

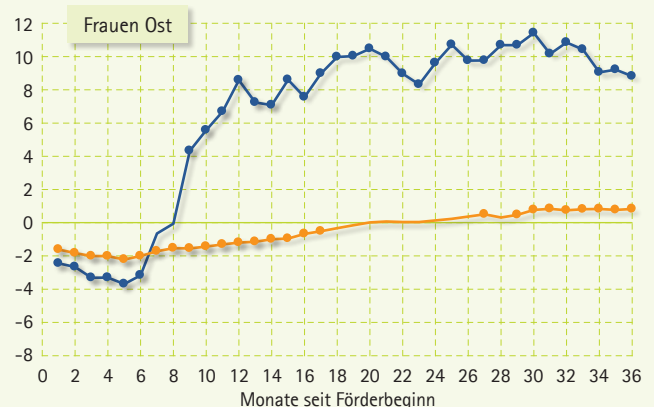
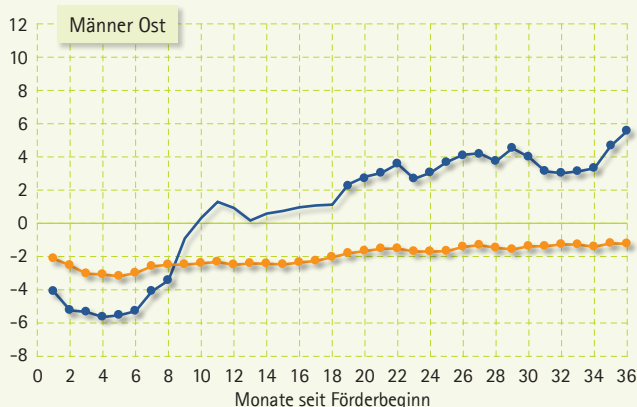
Neben den Beschäftigungswirkungen einer Teilnahme wurden auch die Wirkungen auf das reale Brutto-Jahreseinkommen aus (geförderter und ungeförderter) Beschäftigung und auf den ALG-II-Bezug untersucht (vgl. **Tabelle 3**).² Die Ergebnisse weisen in dieselbe Richtung wie die Beschäftigungseffekte: Die Teilnahme an der Entgeltvariante erhöht kurzfristig (im Jahr 2005) das reale Brutto-Jahreseinkommen der Teilnehmer je nach Geschlecht und Region um etwa 3.700 bis 4.700 Euro. Dies ist weitestgehend durch den während der Teilnahme erzielten Lohn mit bedingt. Aber auch in den Jahren 2006 und 2007, wenn die Teilnahmen größtenteils abgeschlossen sind, gibt es weiterhin Einkommensgewinne – wenn auch geringere, mit durchschnittlich um die 550 bis 1.900 Euro. Dem Einkommensgewinn entsprechend reduziert die Teilnahme die realen, äquivalenten

² Einkommensangaben wurden mit dem Preisindex für die Lebenshaltung deflationiert, um reale Einkommen auszuweisen. Der Index wurde im Jahr 2005 auf den Wert 1 normiert.

Abbildung 1

Durchschnittliche Beschäftigungseffekte von Ein-Euro-Jobs und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im Vergleich zur Nicht-

Nettoeffekt der Förderung auf den Anteil der Teilnehmer, die einer ungeförderter versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen*
Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland, in Prozentpunkten



* Differenz der Anteile von Personen in ungeförderter versicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen der Teilnehmergruppe und der Vergleichsgruppe von Nicht-Teilnehmern.

ALG-II-Transfers im ersten Jahr nach Teilnahmebeginn deutlich um monatlich 170 bis 270 Euro und in den nächsten beiden Jahren leicht um monatlich bis zu 56 Euro.

Ein-Euro-Job-Teilnahmen, die definitionsgemäß nicht mit einem Lohn verbunden sind, führen im Jahr der Teilnahme im Schnitt zu einer Reduktion des realen Brutto-Jahreseinkommens aus abhängiger Beschäftigung um etwa 180 bis 410 Euro (auf 230 bis 480 €). In den Jahren 2006 und 2007, wenn die Teilnahmen zu leichten Beschäftigungserfolgen führen, erhöht sich auch das Jahreseinkommen aus abhängiger Beschäftigung in den meisten Fällen leicht um etwa 120 bis 360 Euro (auf durchschnittlich 1.150 bis 3.750 €). Die negative Ausnahme bilden auch

hier ostdeutsche Männer: Ihr reales Brutto-Arbeits-einkommen im Jahr 2007 reduziert sich durch die Teilnahme um knapp 180 Euro. Der reale, äquivalente ALG-II-Transfer steigt für alle Teilnehmergruppen in den ersten drei Jahren nach Teilnahmebeginn durchschnittlich leicht um etwa 11 bis 35 Euro monatlich.

■ Wie wirken die beiden Varianten im direkten Vergleich?

Zuvor wurde festgestellt, dass Teilnahmen an einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante schnellere und größere Beschäftigungseffekte erzielt haben als Ein-Euro-Job-Teilnahmen. Offen ist allerdings, ob das an Unterschieden zwischen den beiden Teilneh-

Tabelle 3

Durchschnittliche Teilnahmeeffekte auf das Brutto-Jahreseinkommen aus abhängiger Beschäftigung und auf den monatlichen ALG-II-Bezug – in Euro

	Ein-Euro-Jobs				Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante			
	Ostdeutschland		Westdeutschland		Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Brutto-Jahreseinkommen								
2005	- 414 ***	- 230 ***	- 281 ***	- 181 ***	+ 4.536 ***	+ 4.702 ***	+ 3.838 ***	+ 3.727 ***
2006	- 382 ***	- 72 ***	- 1	+ 183 ***	+ 1.060 ***	+ 1.865 ***	+ 1.829 ***	+ 1.608 ***
2007	- 176 ***	+ 137 ***	+ 117 ***	+ 357 ***	+ 550 ***	+ 1.323 ***	+ 1.892 ***	+ 916 *
Monatlicher äquivalenter ALG-II-Bezug im x. Jahr nach Teilnahmebeginn								
1. Jahr	+ 35 ***	+ 27 ***	+ 32 ***	+ 31 ***	- 269 ***	- 268 ***	- 205 ***	- 172 ***
2. Jahr	+ 22 ***	+ 14 ***	+ 19 ***	+ 15 ***	- 32 ***	- 49 ***	- 54 ***	- 2
3. Jahr	+ 19 ***	+ 11 ***	+ 16 ***	+ 12 ***	- 11	- 47 ***	- 56 ***	- 9

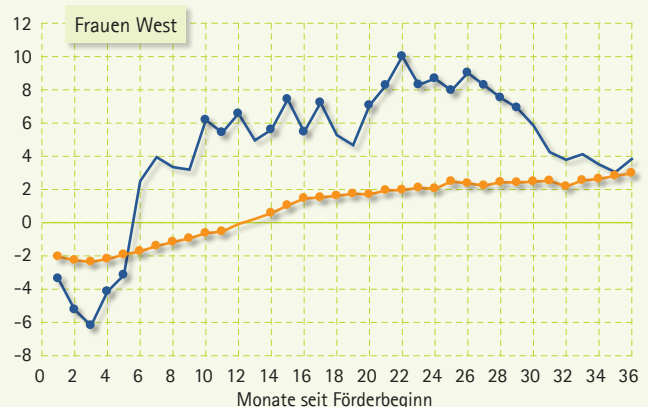
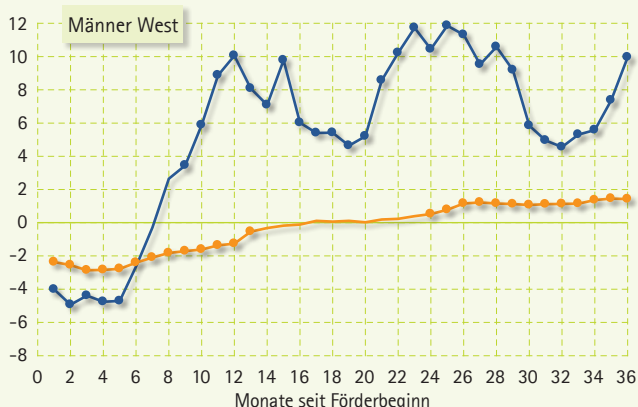
*** 1 %-, ** 5 %-, * 10 %-Signifikanzniveau.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Teilnahme

— Ein-Euro-Jobs (Mehraufwandsvariante) versus Nicht-Teilnahme
 — Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante versus Nicht-Teilnahme
 ●●● statistisch signifikante Werte (10 %-Signifikanzniveau)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB



PD Dr. Joachim Wolff ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB. joachim.wolff@iab.de



Dr. Katrin Hohmeyer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB. katrin.hohmeyer@iab.de

mergruppen liegt, an der unterschiedlichen Maßnahmeausgestaltung und/oder daran, dass die Entgeltvariante für die zugewiesene Teilnehmergruppe tatsächlich die passendere, an ihren Problemlagen besser ansetzende Förderung ist. Ein direkter Vergleich der Maßnahmen kontrolliert für beobachtbare Unterschiede zwischen den beiden Teilnehmergruppen und kann hierüber Aufschluss geben. Dabei werden Teilnehmer an der Entgeltvariante mit ähnlichen Teilnehmern an der Mehraufwandsvariante verglichen.³ Es geht also um folgende Frage: Stellen sich Personen, die an einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante teilgenommen haben, auch im direkten Vergleich besser als bei einer alternativen Ein-Euro-Job-Förderung?

Abbildung 2 zeigt, dass die anfänglichen Lock-in-Effekte bei der Entgeltvariante etwas höher sind als bei den Ein-Euro-Jobs. Dennoch haben die Teilnehmer an der Entgeltvariante in der kurzen Frist nur geringfügig schlechtere Beschäftigungschancen als vergleichbare Ein-Euro-Jobber. Dies weist darauf hin, dass der gezahlte Lohn in der Entgeltvariante gegenüber einer Mehraufwandsentschädigung keinen stärkeren Anreiz darstellt, in der Maßnahme zu bleiben und sich weniger stark um einen Job zu bemühen. Unsere Daten zeigen allerdings auch, dass der Monatslohn während der Teilnahme an der Entgeltvariante mit durchschnittlich rund 900 Euro nicht unbedingt viel höher ist als ein alternativer Leistungsbezug, wenn man alle SGB-II-Leistungen

³ Ein Vergleich in die umgekehrte Richtung von Teilnehmern an Ein-Euro-Jobs mit Teilnehmern an der Entgeltvariante war aufgrund der Fallzahlenrelation nicht möglich.

zusammenrechnet (Hohmeyer/Wolff 2010a). Die stärkeren Lock-in-Effekte der Entgeltvariante im Vergleich zur Nicht-Teilnahme liegen also eher in der speziellen Teilnehmergruppe mit besseren Eingliederungschancen begründet als in der attraktiveren Maßnahmeausgestaltung.

Der direkte Vergleich der Teilnahmwirkungen in der mittleren Frist macht deutlich, dass die Förderung durch die Entgeltvariante für ihre Teilnehmer die bessere Alternative zum Ein-Euro-Job ist: Die Beschäftigungseffekte für Teilnehmer an der Entgeltvariante sind signifikant höher. Unterschiedliche Maßnahmecharakteristika und vermutlich eine bessere Passung zwischen Teilnehmer und Maßnahme dürften dafür mitverantwortlich sein. Außerdem werden die Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses bei der Entgeltvariante lockerer gehandhabt, sodass die ausgeübten Tätigkeiten häufiger denen in regulären Jobs entsprechen könnten. Bei der Auswahl der Teilnehmer für die Entgeltvariante könnten die Jobcenter zudem stärker als bei Zuweisungen in die Ein-Euro-Jobs darauf geachtet haben, dass sich die Förderung besonders gut für eine beschleunigte Integration in den Arbeitsmarkt eignet. Dafür sprechen die im Gegensatz zu den Ein-Euro-Job-Förderungen viel geringeren Teilnehmerzahlen in der Entgeltvariante.

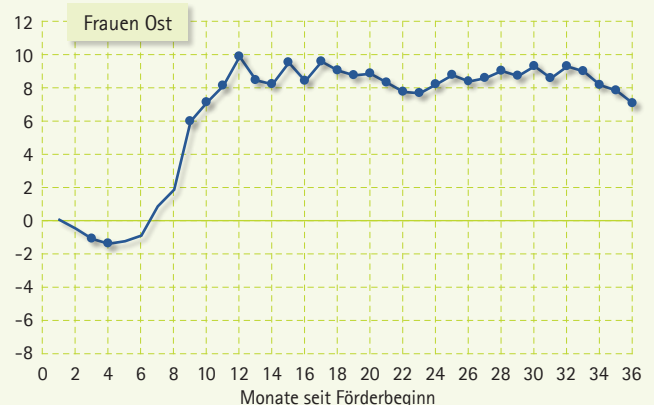
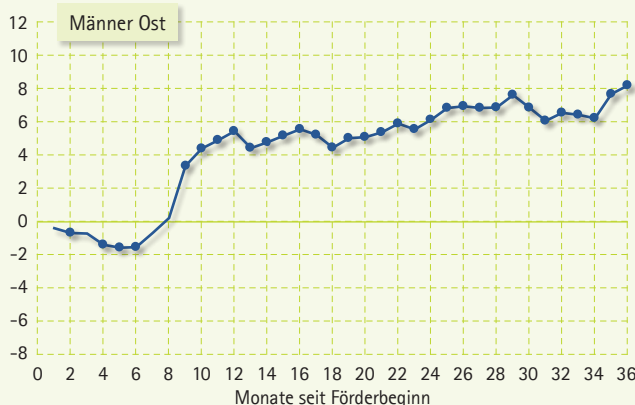
Fazit und Ausblick

Arbeitsgelegenheiten sollen arbeitsmarktferne Leistungsbezieher wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die vorliegende Studie untersucht, inwieweit

Abbildung 2

Durchschnittliche Beschäftigungseffekte von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante im Vergleich zu Ein-Euro-Jobs

Nettoeffekt der Förderung auf den Anteil der Teilnehmer, die einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen*
Männer und Frauen in Ost- und Westdeutschland, in Prozentpunkten



* Differenz der Anteile von Personen in ungeforderten versicherungspflichtiger Beschäftigung zwischen der Teilnehmergruppe und der Vergleichsgruppe der Ein-Euro-Jobber.

sie die Arbeitsmarktsituation der Teilnehmer tatsächlich verbessern.

In der kurzen Frist wirken sich Arbeitsgelegenheiten nachteilig auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer aus. Diese Lock-in-Effekte sind für Teilnehmer an der Entgeltvariante stärker als für Ein-Euro-Jobber. Unsere Ergebnisse weisen darauf hin, dass nicht die attraktivere Ausgestaltung der Entgeltvariante (z. B. über den gezahlten Lohn) für die stärkeren Lock-in-Effekte verantwortlich ist, sondern die Struktur der Teilnehmergruppe: Sie setzt sich aus arbeitsmarktnäheren Personen zusammen, die durch die Teilnahme eher von der Arbeitsuche abgehalten werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, darauf zu achten, dass sich Arbeitsgelegenheiten auf arbeitsmarktferne Teilnehmer konzentrieren.

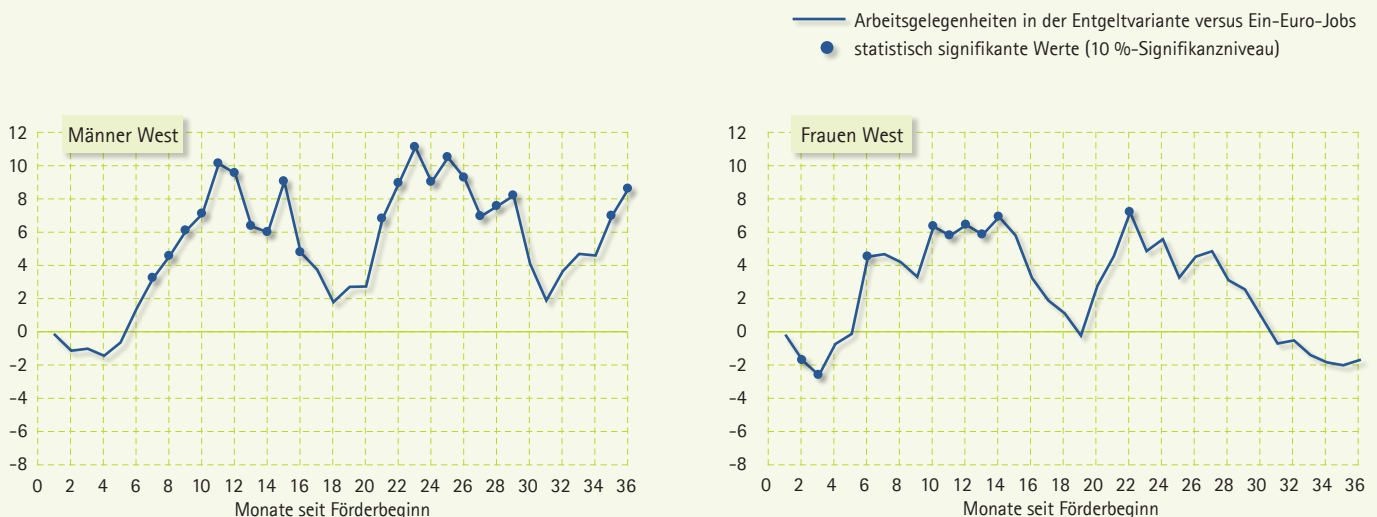
Beide Varianten der Arbeitsgelegenheiten verbessern mittelfristig die Beschäftigungsaussichten ihrer Teilnehmer. Eine Ausnahme stellen die Förderwirkungen der Ein-Euro-Jobs für ostdeutsche Männer dar, deren Beschäftigungsaussichten auch drei Jahre nach Teilnahmebeginn geringer ausfallen. Die erzielten Beschäftigungseffekte sind größer für die Entgelt- als für die Mehraufwandsvariante. Dies könnte durch Unterschiede in der Gestaltung der Maßnahme bedingt sein. Ebenso könnte die geringere Förderzahl und attraktivere Förderung für Teilnehmer und Träger zu einer sorgfältigeren Auswahl von Teilnehmern und Trägern geführt haben. Auch deswegen kann jedoch aus diesen Ergebnissen nicht gefolgert werden, dass die Entgeltvariante zulasten der Ein-Euro-Jobs erweitert werden sollte. Zum einen könnten die Ergebnisse in der geringen

Förderzahl und damit verbunden einer besseren Passung zwischen der Maßnahme und den ausgewählten Geförderten begründet sein. Zum anderen sind bei einer erheblich höheren Teilnehmerzahl an der Maßnahme Verdrängungseffekte auf gesamtgesellschaftlicher Ebene möglich.

Die Wirkungsanalyse dieses Berichts bezieht sich auf Personen, die nicht lange nach Einführung des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten gefördert wurden. Die Jobcenter hatten bis zur Jahresmitte 2005 noch nicht viel Erfahrung mit den Instrumenten, und schon gar nicht mit ihren Wirkungen sammeln können. In späteren Zeiträumen mögen daher die Förderpraxis und die Wirkungen der beiden Varianten anders ausfallen.

Insgesamt zeigen unsere Ergebnisse, dass sowohl die Teilnehmerauswahl als auch die Maßnahmengestaltung für die Effektivität der Förderung wichtig sind. An beiden Stellen gibt es Veränderungen durch das 2012 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“. Die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16e SGB II) ersetzt die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschuss. Die Ein-Euro-Jobs bestehen in veränderter Form weiter.

Der Teilnehmerkreis wird für beide Förderungen eingeschränkt, indem erwerbsfähige Leistungsberechtigte innerhalb von fünf Jahren nur insgesamt 24 Monate in solchen Jobs gefördert werden. Die Förderzahlen waren schon im Jahr 2011 stark rückläufig und werden voraussichtlich weiter zurückgehen, auch in Relation zum Bestand der förderfähigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen.

© IAB

Die Förderung von Arbeitsverhältnissen richtet sich darüber hinaus – ähnlich wie der Beschäftigungszuschuss vorher, aber anders als die Entgeltvariante – stärker an einen sehr schwer vermittelbaren Personenkreis: Die Förderung setzt voraus, dass Teilnehmer langzeitarbeitslos sind und mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse aufweisen. Zudem müssen sie vorher mindestens für sechs Monate eine verstärkte vermittlerische Unterstützung erhalten haben, nach der eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt – auch während der Förderung – aussichtslos erscheint.

Für Ein-Euro-Jobs gilt nun, dass Unter-25-Jährige nicht mehr unmittelbar nach Antragstellung auf SGB-II-Leistungen in Arbeitsgelegenheiten vermittelt werden müssen, soweit sich keine Ausbildung oder Arbeit für sie finden lässt. Dies könnte eine passgenauere Zuweisung ermöglichen und die Effektivität der Maßnahmeteilnahmen steigern.

Die Ein-Euro-Job-Förderung wird aufgrund der Reform vermutlich restriktiver gehandhabt werden, da die geförderten Arbeitsverhältnisse nunmehr nicht nur zusätzlich und im öffentlichen Interesse, sondern auch wettbewerbsneutral sein müssen. Die Bundesagentur für Arbeit hatte Letzteres zwar schon im Juli 2009 in ihren fachlichen Hinweisen und Empfehlungen – einer Arbeitshilfe zur Umsetzung der Förderung durch Arbeitsgelegenheiten – aufgenommen (BA 2009). Durch die gesetzliche Verankerung der Wettbewerbsneutralität könnten die Jobcenter nun aber mit der Vergabe von Ein-Euro-Jobs noch vorsichtiger umgehen.

Bei der neuen „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ werden die Fördervoraussetzungen der Ein-Euro-Jobs jedoch nicht zugrunde gelegt. Es können also normale Tätigkeiten gefördert werden. Die hier vorgelegten Ergebnisse sprechen dafür, dass Letzteres zumindest für den teilnehmenden Personenkreis von Vorteil sein könnte. Allerdings besteht dadurch ein erhöhtes Risiko, dass ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse verloren gehen oder geförderte Jobs anstelle von ungeforderten Jobs entstehen.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2009): SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II (Stand: Juli 2009).
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010a): Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage? [IAB-Discussion Paper Nr. 21](#).
- Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010b): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher: Macht die Dosierung einen Unterschied? [IAB-Kurzbericht Nr. 4](#).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit [BA] (2011): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2010, Nürnberg (Stand: Mai 2011).
- Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. [IAB-Kurzbericht Nr. 2](#).

i Daten und Methodik

Die Studie wertet administrative Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit aus. Diese enthalten detaillierte Informationen zu soziodemografischen Merkmalen, zu Zeiten der Arbeitslosigkeit, des Leistungsbezugs, der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und zur Erwerbstätigkeit. Bei den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten liegen diese Informationen für alle Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft vor. Die Datengrundlage enthält für den Untersuchungszeitraum keine Angaben zu erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

Die Wirkungen von Teilnahmen an Arbeitsgelegenheiten werden ermittelt, indem der Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer mit dem Arbeitsmarkterfolg ähnlicher Nicht-Teilnehmer verglichen wird. Die Teilnehmer waren zum 30. April 2005 arbeitslos und hilfebedürftig und begannen zwischen Mai und Juli 2005 ihre Arbeitsgelegenheit. Ähnliche Vergleichspersonen werden aus einer Nicht-Teilnehmergruppe ausgewählt: einer 35 %-Zufallsstichprobe aus dem Bestand der zum 30. April 2005 bedürftigen Arbeitslosen, die zwischen Mai und Juli 2005 keine Arbeitsgelegenheit begonnen haben. Personen, die aber später (weitere) Arbeitsgelegenheiten ausüben oder gar an anderen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik teilnehmen, werden aus beiden Gruppen nicht ausgeschlossen. Es werden nur Personen im Alter von 15 bis 61 Jahren betrachtet.

Die Auswahl der Vergleichspersonen aus der Nicht-Teilnehmergruppe erfolgt so, dass sie sich bezüglich zentraler Determinanten ihrer Teilnahmewahrscheinlichkeit an Arbeitsgelegenheiten und ihres potenziellen Arbeitsmarkterfolgs wie Alter, Ausbildung, Arbeitsmarkterfolg in der Vergangenheit, regionale Arbeitsmarktlage und weiteren Faktoren im Wesentlichen nicht von den Teilnehmern unterscheiden. Das wird mithilfe der Methodik des Propensity-Score-Matching bewerkstelligt, die Vergleichspersonen mit ähnlicher Teilnahmewahrscheinlichkeit wie die Teilnehmer selbst ermittelt.

Die Analyse nimmt an, dass der Erfolg der Vergleichspersonen am Arbeitsmarkt genau dem Erfolg der (jeweiligen) Maßnahmeteilnehmer entspricht, wenn sie gar nicht an der Arbeitsgelegenheit teilgenommen hätten. Es kann allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden, dass Maßnahmeteilnehmer und ausgewählte Vergleichspersonen sich dennoch durch besondere Eigenschaften unterscheiden, wie Motivation oder persönliches Auftreten – die in den Datengrundlagen nicht sichtbar werden –, was die Ergebnisse verfälschen kann. Hohmeyer/Wolff (2010a) beschreiben die Vorgehensweise ausführlich. Dieser Ansatz ist auch geeignet, um die Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmeteilnahmen zu vergleichen.