INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Online Magazin IAB-Forum

Ein-Euro-Jobs wirken – aber nur unter bestimmten Bedingungen

4. Oktober 2023 | Tamara Pongratz, Joachim Wolff



Arbeitsgelegenheiten werden in der Grundsicherung häufig eingesetzt und richten sich an sehr arbeitsmarktferne Personen. Auch wenn die Integration in den Arbeitsmarkt nicht das oberste Ziel der Ein-Euro-Jobs ist, können sie zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit beitragen und Teilhabe ermöglichen. Dennoch ist beim Einsatz des Instruments die Fokussierung auf eine arbeitsmarktferne Klientel besonders wichtig. Denn arbeitsmarktnahe Personen erleiden durch die Förderung eher Nachteile.

Ein-Euro-Jobs, in der Fachsprache auch als „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ bezeichnet, zählen — gemessen an den Eintritten — zu den bedeutsamen Instrumenten aktiver Arbeitsmarkpolitik im Rechtskreis des Zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II). Sie richten sich an Arbeitslose im SGB II, die sonst nicht oder nur schwer in Arbeit integriert werden können. Im Vergleich zu anderen Förderungen sollen sie nachrangig angeboten werden. Dennoch wurden sie in

den ersten Jahren nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Januar 2005 sehr häufig eingesetzt.

Inzwischen ist die Anzahl der Förderfälle deutlich gesunken: Kamen anfangs teils 300 oder mehr Förderfälle auf 1.000 Arbeitslose im Bestand der Grundsicherung, waren es 2019 — dem Jahr vor der Covid-19-Pandemie — weniger als 130. Dies zeigen Berechnungen auf Basis von Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Die förderfähigen Tätigkeiten unterliegen einigen Restriktionen. Sie sollten zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Zudem muss seit einer Reform vom April 2012 „Wettbewerbsneutralität" gewahrt werden. Es dürfen damit also keine bestehenden „regulären" (ungeförderten, sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsplätze verdrängt werden.

Die Tätigkeiten sollen die Geförderten dabei unterstützen, ihre Beschäftigungsfähigkeit oder Teilhabe am Arbeitsleben zu verbessern. Allerdings sind sie nicht primär dazu geeignet, die Chancen der Geförderten auf einen Übergang in reguläre Beschäftigung zu erhöhen. Vielmehr dienen sie der Heranführung an den Arbeitsmarkt oder auch zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft.

Keine eindeutige Wirkung auf die Erwerbsintegration der Teilnehmenden

Vor diesem Hintergrund sind die Erkenntnisse von Wirkungsanalysen zu Arbeitsgelegenheiten nicht überraschend. Eine Vielzahl von Studien bescheinigt diesen Maßnahmen teils negative und teils positive Wirkungen — insbesondere auf die Chance, eine reguläre Beschäftigung zu finden, auf das Erwerbseinkommen und auf die Wahrscheinlichkeit, nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen angewiesen zu sein.

So weisen Joachim Wolff und Kathrin Hohmeyer in zwei Studien aus den Jahren 2008 und 2010 nach, dass die Quote regulär Beschäftigter in der Gruppe der Teilnehmenden kurz nach Förderbeginn geringer ausfällt als die entsprechende Quote unter ihren „statistischen Zwillingen". Diese verringerte Wahrscheinlichkeit, während der Maßnahmenteilnahme eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen, wird auch als „Lock-In-Effekt" bezeichnet. Er fällt jedoch relativ gering aus.

Mittel- bis langfristig wurden für einige Teilnehmendengruppen positive Wirkungen auf die Beschäftigungschancen nachgewiesen. Die Effekte auf das Erwerbseinkommen fielen ähnlich aus. Verschiedene Studien zeigen allerdings, dass die Teilnahme nicht zu einer Vermeidung des Bezugs von Grundsicherungsleistungen geführt hat.

Am ehesten profitieren Personen mit geringen Ausgangschancen auf eine Beschäftigung

Frühe Studien von Hohmeyer und Wolff, die die Teilnahmen an Ein-Euro-Jobs in den Jahren 2005, teils auch 2006 und 2007 untersucht haben, fanden leicht positive Beschäftigungseffekte, vor allem für Männer und Frauen in Westdeutschland. Das galt auch für Personen ab 36 Jahren oder Personen, die bei Förderbeginn länger als ein Jahr erwerbslos oder nie erwerbstätig waren. Bei Männern in Ostdeutschland, unter 25-Jährigen sowie Kurzzeiterwerbslosen kam es hingegen meist zu keinen oder sogar negativen Effekten.

Mitunter nehmen erwerbsfähige Leistungsberechtigte mehrfach an Ein-Euro-Jobs teil. Auch das kann die Chancen, eine reguläre Beschäftigung zu finden, steigern, wie eine im Jahr 2015 veröffentlichte Studie von Katharina Dengler zeigt. Allerdings gilt dies ähnlich wie bei früheren Untersuchungen nicht für Männer in Ostdeutschland.

Arbeitsmarktnähe des Tätigkeitsfelds ist ausschlaggebend

Relevant ist auch, in welchen Tätigkeitsfeldern die Förderung erfolgt. So zeigen sich langfristig positive „Eingliederungswirkungen“ für Frauen, deren Förderung in den Feldern Gesundheit und Pflege sowie Kinderbetreuung und Jugendhilfe stattfand. Diese Bereiche verzeichneten allgemein ein überdurchschnittlich hohes Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (lesen Sie hierzu auch den IAB-Kurzbericht 8/2018 von Markus Kiesel und Joachim Wolff).

Tendenziell keine und bei ostdeutschen Männern sogar nachteilige Eingliederungswirkungen sind dagegen in den Bereichen Umweltschutz und Landschaftspflege sowie Infrastrukturverbesserung zu verzeichnen. Diese Felder waren bereits nach der deutschen Wiedervereinigung ein wichtiger Einsatzort für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder „Strukturanpassungsmaßnahmen“.

Das könnte mittelfristig dazu geführt haben, dass dort nur eine geringe Nachfrage nach regulärer Beschäftigung vorliegt, was die negativen Beschäftigungseffekte für die geförderten ostdeutschen Männer erklären würde. Aufgrund des hohen Anteils dieser Einsatzfelder bei den „Ein-Euro-Jobbern“ trägt dies auch zu den negativen Effekten auf die teilnehmenden Männer in Ostdeutschland insgesamt bei.

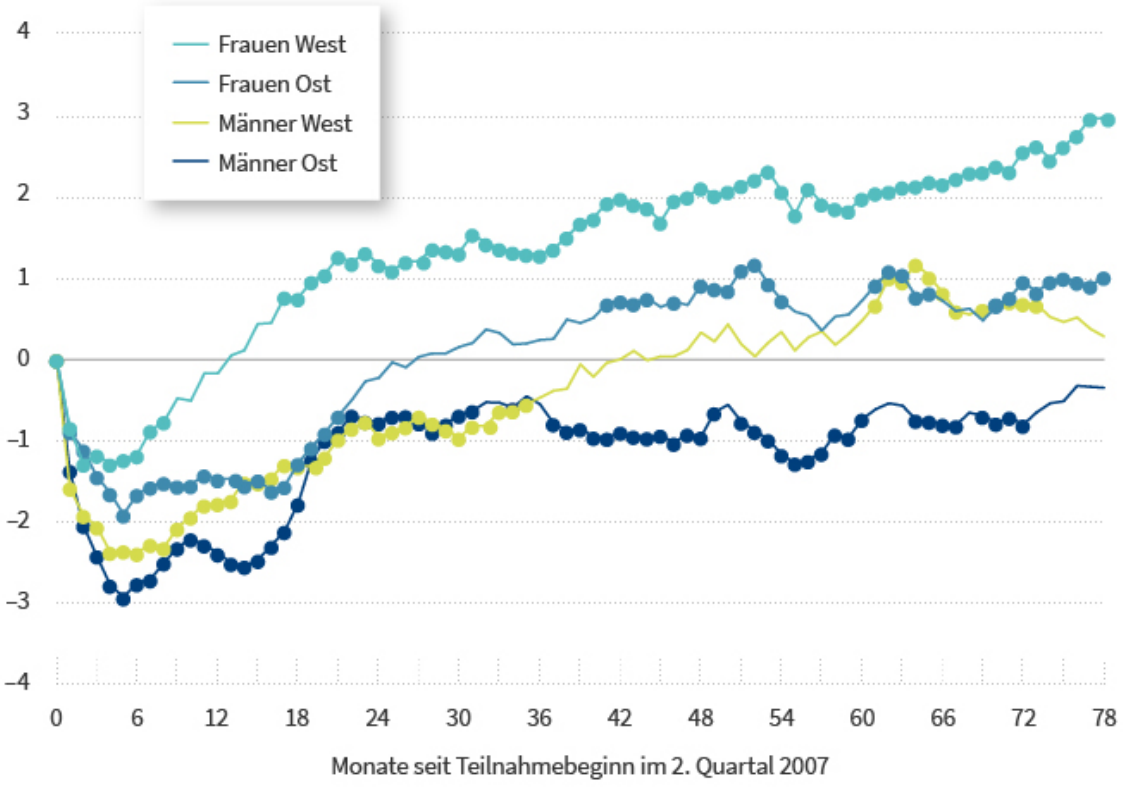
Erste Erkenntnisse zu Förderungen kurz nach der „Instrumentenreform“ vom April 2012 liefert der IAB-Kurzbericht 22/2019 von Tamara Harrer und Bastian Stockinger. Hier zeigen sich für Männer und Frauen in West- und Ostdeutschland auch drei Jahre nach Förderbeginn negative oder keine signifikanten Wirkungen auf die Übergänge in reguläre Beschäftigung unter den Teilnehmenden.

Dass sich Arbeitsgelegenheiten nach der Reform stärker auf arbeitsmarktferne Personen wie Langzeitarbeitslose und Ältere konzentrierten, hätte prinzipiell zu einer erhöhten Effektivität der Förderung führen können. Jedoch hat sich auch der Anteil der unterschiedlichen Einsatzfelder verändert. Aufgrund der erforderlichen Wettbewerbsneutralität konzentrierten sich die Ein-Euro-Jobs zunehmend auf arbeitsmarktferne Einsatzfelder, insbesondere die Verbesserung der Infrastruktur. Die Förderung in Bereichen mit relativ hohem Beschäftigungswachstum nahm dagegen ab. Dies dürfte sich aber nachteilig auf die Integrationseffekte ausgewirkt haben.

Die Abbildungen 1 und 2 stellen die Befunde von Harrer und Stockinger aus dem Jahr 2019 sowie von Kiesel und Wolff aus dem Jahr 2018 nebeneinander. Der direkte Vergleich zeigt, wie unterschiedlich die Effekte in den beiden Untersuchungszeiträumen ausfallen. Dies kann man als Hinweis darauf werten, wie wichtig die „Marktnähe“ der geförderten Tätigkeiten ist, damit von diesen auch Integrationswirkungen für die Geförderten ausgehen.

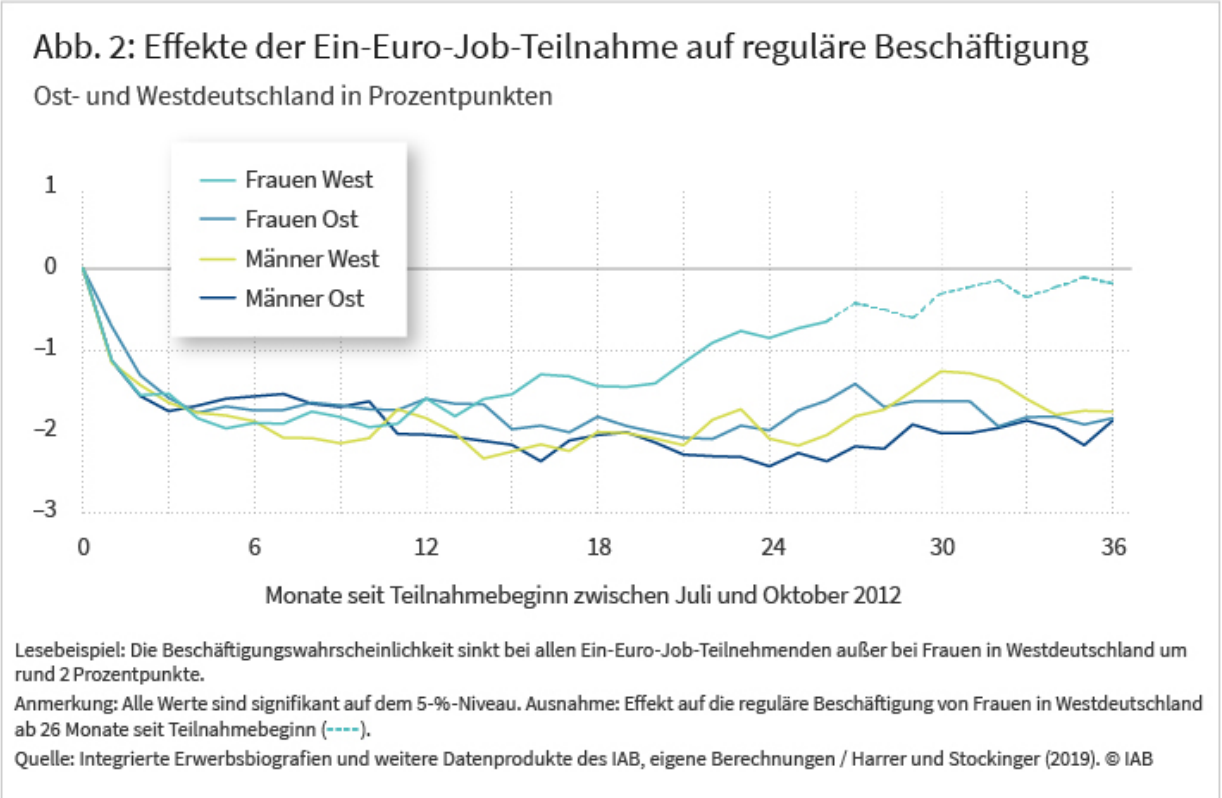
Abb. 1: Effekte der Ein-Euro-Job-Teilnahme auf reguläre Beschäftigung

Ost- und Westdeutschland in Prozentpunkten



[1]Die Punkte stellen Effekte mit einem Signifikanzniveau von mind. 5 % dar.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) und weitere Personendatensätze des IAB, eigene Berechnungen / Kiesel und Wolff (2018). © IAB



Nachteilige Beschäftigungseffekte auf regionaler Ebene

Arbeitsgelegenheiten können auch auf anderer Ebene Beschäftigungseffekte auslösen. Höhere Chancen eines Übergangs in reguläre Beschäftigung für Teilnehmende könnten auf Kosten von Übergängen in Beschäftigung von arbeitsuchenden „ungeförderten“ Leistungsberechtigten gehen. Die zusätzlichen Aufwände, die für die Jobcenter entstehen, wenn sie Leistungsberechtigten verstärkt Ein-Euro-Jobs zuweisen, könnten dazu führen, dass dort weniger Personalressourcen für die Vermittlung in reguläre Beschäftigung eingesetzt werden.

Weiterhin könnte eine hohe „Förderintensität“ dazu führen, dass nicht nur zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten gefördert werden, sodass die Geförderten teilweise reguläre Tätigkeiten ausführen. Das könnte zu Substitutions- und Verdrängungseffekten führen. Ebenso könnten offene Stellen nicht so schnell besetzt werden oder seltener entstehen, je höher die Intensität der Ein-Euro-Job-Förderung ist.

Rüdiger Wapler, Katja Wolf und Joachim Wolff haben in einer 2022 erschienenen Studie mit Paneldaten von Jobcenterregionen für den Zeitraum von 2006 bis 2011 untersucht, inwiefern eine verstärkte regionale Ein-Euro-Job-Förderung die Anzahl der Übergänge der arbeitsuchenden, erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in reguläre Beschäftigung beeinflusst — und zwar unabhängig davon, ob diese selbst Ein-Euro-Jobs ausgeübt haben. Die Befunde sprechen dafür,

dass sich eine erhöhte Förderintensität auf die Beschäftigungschancen der Leistungsberechtigten insgesamt nachteilig ausgewirkt hat.

Das „Teilhabeempfinden“ der Geförderten verbessert sich unter bestimmten Bedingungen

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können sich nicht nur positiv auf eine Integration in reguläre Beschäftigung auswirken. Sie können auch ein Substitut für Beschäftigung sein und zumindest teilweise mit psychosozialen Funktionen der Arbeit verbunden sein, wie etwa Anerkennung für geleistete Arbeit, soziale Kontakte und Tagesstruktur. Dadurch könnte während der Teilnahme und eventuell auch danach das „Teilhabeempfinden“ und die Lebenszufriedenheit der Geförderten besser ausfallen als ohne Förderung.

Das muss allerdings nicht unbedingt in jedem Einzelfall so sein, denn teils empfinden Ein-Euro-Jobbende ihre Teilnahme eher als entwürdigend denn als echte eine Chance auf gesellschaftliche Teilhabe, wie Melike Wulfgramm in einer Studie aus dem Jahr 2011 zeigt. Gesellschaftliche Teilhabe ist dabei multidimensional zu verstehen und umfasst laut einem Beitrag von Peter Bartelheimer aus dem Jahr 2007 neben der Teilhabe am Erwerbsleben und an sozialen Beziehungen auch die politische und kulturelle Teilhabe.

Mehrere Studien haben sich mit diesem Thema befasst, indem sie Daten des IAB-Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) untersuchten. In den Analysen wurden Ein-Euro-Job-Teilnehmende mit Arbeitslosen verglichen. Die Befunde von Stefanie Gundert und Christian Hohendanner im Jahr 2015 zeigen für den Zeitraum von 2006 bis 2012 keinen signifikanten Effekt auf die soziale Integration. Eine der Kontrollvariablen war allerdings die subjektive Einschätzung des Gesundheitszustands, die sich positiv auf die soziale Integration auswirkt. Sie könnte jedoch auch von einer Ein-Euro-Job-Teilnahme beeinflusst werden. Daher ist unklar, ob die Teilnahmeeffekte nicht verzerrt gemessen wurden.

In differenzierten Analysen zeigt sich, dass die Teilnahme im Vergleich zu Arbeitslosigkeit mit einer höheren sozialen Integration verbunden sein kann. Diese positiven Effekte treten auf, wenn die Integrationsfachkraft von den Teilnehmenden als unterstützend wahrgenommen wird, wenn Teilnahmen länger als sechs Monate dauern, wenn Teilnehmende mehr als 20 Stunden pro Woche im Ein-Euro-Job arbeiten oder wenn sie ihren Angaben zufolge andere Arbeiten ausführen als regulär beschäftigte Kolleginnen und Kollegen. Bei den „anderen Arbeiten“ könnte es sich um Tätigkeiten handeln, die zusätzlich sind, beispielsweise die Organisation oder Durchführung von

Freizeitaktivitäten für Altenpflegeheimbewohnerinnen und -bewohner, die vom Pflegepersonal nicht durchgeführt werden.

Auch persönliche Einschätzungen bezüglich der Ein-Euro-Job-Teilnahme sind mit teils positiven Wirkungen auf die soziale Integration verbunden. Dazu gehören die Einschätzungen, dass die Teilnahme die Chancen auf Erwerbsintegration verbessert, oder dass man während der Teilnahme etwas Sinnvolles tut.

Analysen von Wulfgramm von 2011 zeigen für die ersten beiden Wellen des PASS, dass Ein-Euro-Jobber während der Förderung im Vergleich zu Arbeitslosen, die keinen Ein-Euro-Job ausüben, eine signifikant höhere Lebenszufriedenheit aufweisen. Weiterhin weist Wulfgramm in einer 2011 publizierten Studie eine signifikant höhere soziale Integration aufgrund der Ein-Euro-Job-Teilnahme nach. Belege dafür, dass sich während der Teilnahme der soziale Status der Betroffenen verbessert, finden sich jedoch nicht.

Ein-Euro-Jobs können nicht durch das neue Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ersetzt werden

Für besonders arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leitungsberechtigte existiert neben der Förderung durch Ein-Euro-Jobs seit 2019 ein weiteres Förderinstrument: Teilhabe am Arbeitsmarkt (§16i SGB II). Mit diesem Lohnkostenzuschuss, der bis zu fünf Jahre gezahlt werden kann, wurde gemeinsam mit einer ganzheitlichen, beschäftigungsbegleitenden Betreuung ein Instrument geschaffen, das die Problemlagen von sehr arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Leitungsberechtigten adressieren kann.

Dafür spricht nicht zuletzt eine Befragung von Jobcenter-Geschäftsführungen: 90 Prozent von ihnen stufen das Instrument als wichtig für die eigene Arbeit ein (lesen Sie dazu einen 2022 im IAB-Forum erschienenen Beitrag von Christopher Osiander und Philipp Ramos Lobato). Dennoch kann dieses Instrument die Arbeitsgelegenheiten nicht ersetzen — schon allein aufgrund der sehr viel höheren Förderkosten. So lagen laut der Statistik der BA im Jahr 2021 die Kosten pro Fördermonat für Arbeitsgelegenheiten bei rund 600 Euro. Für Teilhabe am Arbeitsmarkt hingegen waren es rund 1.820 Euro, wenn die verausgabten Mittel des „Eingliederungstitels“ und des „Passiv-Aktiv-Transfers“ berücksichtigt werden. Selbst wenn man bei den „Teilhabe-am-Arbeitsmarkt-Förderfällen“ mögliche Mehreinahmen bei Steuern und Abgaben sowie Minderausgaben für Grundsicherungsleistungen abzieht, wäre ein solcher Förderfall teurer als ein Ein-Euro-Job-Förderfall.

Die höheren Förderkosten für Teilhabe am Arbeitsmarkt sind nicht zuletzt dadurch begründet, dass eine noch engere Zielgruppe von arbeitsmarktfernen Personen als bei Arbeitsgelegenheiten gefördert wird. Diese engere Zielgruppe könnte ohne den hohen Lohnkostenzuschuss kaum oder gar nicht in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden. Andererseits könnten die Teilnehmenden am Förderinstrument Teilhabe am Arbeitsmarkt durch die intensivere Förderung, die nicht zuletzt auch in der Privatwirtschaft stattfinden kann, längerfristig eher in ungeförderte Erwerbsarbeit integriert werden als durch die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten.

Fazit

Arbeitsgelegenheiten gehören zu den kontrovers diskutierten Förderinstrumenten der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Wirkungsanalysen zeigen, dass sie für arbeitsmarktferne Personen die Chancen auf eine Erwerbsintegration erhöhen können, während sie für andere Personengruppen im Schnitt eher nachteilige Eingliederungswirkungen entfalten.

Unter bestimmten Bedingungen kann sich auch die soziale Integration der Teilnehmenden während der Förderung verbessern. Mit ausschlaggebend dafür ist, ob Teilnehmende ihres Erachtens etwas „Sinnvolles“ tun und erwarten, dass ihre Eingliederungschancen steigen. Dies dürfte auch mit der Art der ausgeübten Tätigkeit zusammenhängen.

Insgesamt spricht das dafür, nicht allein rein zusätzliche Arbeiten zu fördern, sondern Ein-Euro-Jobs auch in Feldern einzusetzen, die einen Übergang der Geförderten in reguläre Beschäftigung mittel- bis langfristig ermöglichen. Damit das aber nicht zu Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten führt, muss soweit wie möglich darauf geachtet werden, dass die Teilnehmenden auch möglichst arbeitsmarktfern sind. Die Ausnahme könnte eine Situation wie eine schwere länger andauernde Rezession oder gar eine Depression sein, die zu einer hohen persistenten Arbeitslosigkeit führt. In einer solchen konjunkturellen Lage können auch relative arbeitsmarktnahe erwerbsfähige Leistungsberechtigte kurzfristig keine Chancen auf Integration in Erwerbsarbeit haben. Ihre Förderung durch Arbeitsgelegenheiten dürfte dann helfen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten. Sie könnte unter diesen Umständen ohne nennenswerte Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte erfolgen, wenn Arbeiten gefördert werden, die in normalen Konjunkturphasen nicht zusätzlich wären, in der Rezession aber wegen eines Nachfragemangels oder zu geringen Steuereinnahmen nicht durchgeführt würden.

Dennoch ist beim Einsatz des Förderinstruments Vorsicht geboten, da die Übergänge von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in reguläre Beschäftigung bei einer intensivierten Ein-Euro-Job Förderung abnehmen — unabhängig vom Förderstatus. Dieser Befund gilt für einen Zeitraum, in

dem Ein-Euro-Jobs noch sehr häufig zum Einsatz kamen. Auch das könnte für eine Konzentration der Förderung auf arbeitsmarktferne Personen und arbeitsmarktnahe Einsatzfelder sprechen.

In aller Kürze

- Arbeitsgelegenheiten können sowohl mit niedrigeren als auch mit höheren Eingliederungschancen einhergehen. Für eher arbeitsmarktferne Teilnehmende bewirken sie tendenziell mittel- bis langfristig positive Eingliederungswirkungen.
- Nach einer Reform im Jahr 2012 hat sich die Effektivität der Arbeitsgelegenheiten eher verringert. Obwohl arbeitsmarktfernere Personen infolge der Reform verstärkt gefördert wurden, konzentrierte sich die Förderung stärker auf Einsatzfelder, in denen eine Anschlussbeschäftigung nach Förderende eher unwahrscheinlich ist. Hierbei spielt vermutlich die zusätzlich erforderliche Wettbewerbsneutralität eine Rolle.
- Die Förderung in Einsatzfeldern mit relativ hohem Beschäftigungswachstum und marktnahen Tätigkeiten ist wichtig, damit sich positive Eingliederungswirkungen entfalten können.
- Durch die Förderung kann sich die Lebenszufriedenheit und teilweise auch die soziale Teilhabe von Teilnehmenden verbessern. Effekte auf den sozialen Status wurden nicht nachgewiesen.

Literatur

Bartelheimer, Peter (2007): Politik der Teilhabe. Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin, Fachforum Analysen und Kommentare 1/2007.

Dengler, Katharina (2015): Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs for welfare recipients in Germany. Applied Economics, 47(57), S. 6170–6190.

Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2015): Active labour market policies and social integration in Germany. Do ‚one-euro-jobs' improve individuals' sense of social integration? European Sociological Review, 31(6), S. 780–797.

Harrer, Tamara; Stockinger, Bastian (2019): Ein-Euro-Jobs nach der Instrumentenreform 2012: Zielgruppe besser erreicht – erste Ergebnisse zur Wirkung. IAB-Kurzbericht Nr. 22.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): 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 (2012): A fistful of Euros: Is the German one-euro job workfare scheme effective for participants? International Journal of Social Welfare, 21(2), 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.

Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt", IAB-Forum, 27.10.2022.

Wapler, Rüdiger; Wolf, Katja; Wolff, Joachim (2022): Do Active Labor Market Policies for Welfare Recipients in Germany Raise their Regional Outflow into Work? Journal of Policy Modeling, 44(3), S. 550–563.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht Nr. 2.

Wulfgramm, Melike (2011a): Can Activating Labour Market Policy Offset the Detrimental Life Satisfaction Effect of Unemployment? Socio-Economic Review, 9, S. 477–501.

Wulfgramm, Melike (2011b): Subjektive Auswirkungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Ein-Euro-Jobs als sozialintegrative Maßnahme? Zeitschrift für Sozialreform, 57, S. 175–197.

doi: 10.48720/IAB.FOO.20231004.01

Zitationshinweis

Tamara Pongratz; Joachim Wolff (2023): Ein-Euro-Jobs wirken – aber nur unter bestimmten Bedingungen , In: Online Magazin IAB-Forum 4. Oktober 2023, https://iab-forum.de/ein-euro-jobs-wirken-aber-nur-unter-bestimmten-bedingungen/, Abrufdatum: 27. May 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0): https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de