



Alexandra Wagner

Ein-Euro-Jobs – eine Zwischenbilanz im Mai 2007

Mai 2007

Auf einen Blick ...

- In fast der Hälfte aller Betriebe mit Ein-Euro-Jobs erfüllt zumindest ein Teil der Zusatzjobs die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Einrichtung nicht.
- Substitutionen regulärer Arbeit durch Ein-Euro-Jobs finden in nicht zu vernachlässigendem Umfang statt.
- Ein-Euro-Jobs sind in der Regel keine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt.
- Ostdeutsche Ein-Euro-Jobber sind häufiger weiblich, besser für die Tätigkeit qualifiziert und erfüllen in höherem Ausmaß die Erwartungen der Betriebe als westdeutsche Ein-Euro-Jobber.
- Der überwiegende Teil der Betriebe bescheinigt den Ein-Euro-Jobber/inne/n eine hohe oder befriedigende Arbeitsmotivation, wobei diese Einschätzung in Ostdeutschland positiver ausfällt als in Westdeutschland
- Rund ein Viertel der bisher in Ein-Euro-Jobs beschäftigten Personen wurden von den Betrieben als nicht geeignet für eine ungeforderte Beschäftigung befunden. Der wichtigste Grund für die Nichteignung ist eine ungenügende berufliche Qualifikation.
-

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Forschungsergebnisse des IAB	4
2.1	Umfang und Struktur der Nutzung	4
2.1.1	Mehr Ein-Euro-Jobs als die BA-Statistik ausweist	4
2.1.2	Über die Hälfte der Ein-Euro-Jobs in Ostdeutschland	4
2.1.3	Mehr Männer als Frauen in Ein-Euro-Jobs	6
2.1.4	Ein-Euro-Jobs nicht nur für Geringqualifizierte	6
2.1.5	Drei Viertel der Ein-Euro-Jobber länger als 2 Jahre arbeitslos	7
2.2	Was sind das für Jobs, Tätigkeiten und Betriebe?	7
2.2.1	Tätigkeitsfelder	7
2.2.2	Arbeitszeit und Mehraufwandsentschädigung	8
2.2.3	Betriebe mit Ein-Euro-Jobs	9
2.3	Einschätzung der Ein-Euro-Jobber/innen durch die Betriebe	9
2.3.1	Qualifikation und Motivation	9
2.3.2	Beurteilung der Eignung für den „ersten“ Arbeitsmarkt durch die Betriebe	10
2.3.3	Gründe für die Nichteignung für reguläre Beschäftigung	12
2.3.4	Ein-Euro-Jobs eher keine Brücke in Beschäftigung	12
2.4	Warum manche Betriebe keine Ein-Euro-Jobs anbieten	13
2.5	Verdrängung regulärer Arbeit durch Ein-Euro-Jobs	13
3	Kommentar	16
4	Zum Weiterlesen	19

1 Ausgangslage

Arbeitslosengeld II-Beziehende können in sogenannte Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE)¹ zugewiesen werden. Gemäß § 16 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 sind AGH mit Mehraufwandsentschädigung nachrangig gegenüber allen anderen Förderinstrumenten, insbesondere jenen, die inhaltlich auf dem SGB III fußen. Sie werden daher zu Recht auch als arbeitsmarktpolitische ultima ratio bezeichnet. Die Tätigkeiten müssen laut Gesetz zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen.

Der praktische Einsatz der Ein-Euro-Jobs scheint den gesetzlichen Anforderungen bislang in vieler Hinsicht nicht zu entsprechen. Das Projekt MonApoli hat bereits in früheren Veröffentlichungen problematisiert, dass Ein-Euro-Jobs zum am häufigsten eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrument geworden sind, und darauf aufmerksam gemacht, dass es Indizien für einen häufig nicht sachgemäßen Einsatz gibt.

Aktuelle Forschungsergebnisse des IAB liefern ein umfangreiches empirisches Material zum Einsatz der Ein-Euro-Jobs. Auf dieser Grundlage formulieren die Wissenschaftler/innen kritische Fragen zur arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit des derzeitigen Instrumenteneinsatzes. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

¹ Diese werden auch als „Ein-Euro-Jobs“, „Zusatzjobs“ oder „Soziale Arbeitsgelegenheiten“ (IAB) bezeichnet.

2 Forschungsergebnisse des IAB

2.1 Umfang und Struktur der Nutzung

2.1.1 Mehr Ein-Euro-Jobs als die BA-Statistik ausweist

Die Statistik der BA zu den Ein-Euro-Jobs liefert kein vollständiges Abbild der Wirklichkeit, weil aus den Optionskommunen teilweise immer noch keine bzw. unvollständige Angaben vorliegen. Eine Erhebung des IAB² konnte diese Lücke schließen und durch Hochrechnung für das IV. Quartal 2005 die Gesamtzahl der Ein-Euro-Jobs ermitteln. Das Ergebnis liegt bei insgesamt 381.700 Ein-Euro-Jobs (gegenüber nur 290.700 in der BA-Statistik).

Zahl der Ein-Euro-Jobs (Bestand im IV. Quartal 2005)		
	BA-Statistik	IAB-Erhebung
Deutschland	290.700	381.700
Westdeutschland	142.600	174.800
Ostdeutschland	148.100	206.900
Kettner/Rebien, S. 24		

2.1.2 Über die Hälfte der Ein-Euro-Jobs in Ostdeutschland

Dabei wird deutlich, dass mehr als die Hälfte der Ein-Euro-Jobs in Ostdeutschland angeboten werden. Während zum Zeitpunkt der Befragung in Westdeutschland auf einen Ein-Euro-Job knapp 11 arbeitslose SGB II-Empfänger/innen kamen, waren es in Ostdeutschland nur vier bis fünf.

Erklärungsfaktoren dafür sind nach IAB (Kettner/Rebien) die höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und der daraus resultierende höhere Bedarf an geförderter Beschäftigung, die höhere Qualifikation der ostdeutschen Langzeitarbeitslosen, die höhere Nachfrage ostdeutscher Betriebe nach Zusatzjobbern sowie die in

² Sonderbefragung im Rahmen der IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2005 (vgl. Kettner/Rebien 2007).

Ostdeutschland besonders angespannte finanzielle Lage öffentlicher Haushalte.

Dazu die Autorinnen:

„Diese Arbeitsnachfrage wird nicht am ersten Arbeitsmarkt sichtbar, äußert sich jedoch, wenn es die Möglichkeit der Beschäftigung von ‚kostenlosen‘ Zusatzjobbern gibt. Außerdem ist die Qualifikationsstruktur der Personen in sozialen Arbeitsgelegenheiten in Ostdeutschland besser als in Westdeutschland... Sie besitzen in der Mehrzahl (71 %) einen Ausbildungsabschluss, im Westen beträgt der Anteil nur 29 %. So lohnt es sich für die Betriebe im Osten noch mehr, Zusatzjobber zu beschäftigen.“ (S. 26)

„Die von den Kommunen getragenen sozialen Leistungen je Einwohner liegen in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland: mit durchschnittlich 314 Euro pro Einwohner wurden genau 100 Euro weniger als im Westen gezahlt... Dies schlägt sich beispielsweise bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen nieder (behinderte und pflegebedürftige Menschen), aber auch bei der Ausstattung von Kindertagesstätten oder Wohnheimen sowie bei der Förderung anderer Träger der Wohlfahrtspflege. (...) Eine starke Nachfrage nach Sozialen Arbeitsgelegenheiten ist gerade aus den besonders finanzschwachen Einrichtungen zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass die Mitarbeiter der ARGE n und Optionskommunen auf lokaler Ebene um die finanzielle Situation einzelner Betriebe wissen. Eine gezielte Vermittlung von arbeitslosen ALG II-Empfängern in besonders knapp ausgestattete Betriebe mit dem Ziel der Arbeitsunterstützung kann auch vor diesem Hintergrund im Osten eine noch größere Bedeutung als im Westen haben.“ (S. 27)

„Während in der öffentlichen Verwaltung im Osten auf einen Zusatzjob 8 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse kommen, sind es in Westdeutschland etwa 53. Eine große Differenz zeigt sich auch in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen: Im Osten gibt es hier 4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je Zusatzjob, im Westen 30. In den Sozialen Dienstleistungen kommen 13 bzw. 26 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auf einen Zusatzjob.“ (S. 27)

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse je Ein-Euro-Job im IV. Quartal 2005 nach Wirtschaftszweigen		
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Sonstige private und öffentliche DL	3,8	29,5
Soziale DL	12,8	26,4
Öffentliche Verwaltung	8,1	52,6
Insgesamt	8,2	30,5
Kettner/Rebien, S. 28		

2.1.3 Mehr Männer als Frauen in Ein-Euro-Jobs

Hinsichtlich der Beschäftigung von Frauen und Männern in Ein-Euro-Jobs kommen IAB und BA zu ähnlichen Ergebnissen: Zum Befragungszeitpunkt waren mehr Männer in diesen Arbeitsgelegenheiten beschäftigt als Frauen. Allerdings ist der Frauenanteil in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland.

Frauenanteil bei Ein-Euro-Jobs in vH (Bestand im IV. Quartal 2005)		
	BA-Statistik	IAB-Erhebung
Deutschland	41	41
Westdeutschland	35	32
Ostdeutschland	46	49
Kettner/Rebien, S. 24		

2.1.4 Ein-Euro-Jobs nicht nur für Geringqualifizierte

Auch in Bezug auf die formale Qualifikation der Ein-Euro-Jobber/innen gibt es erhebliche Ost-West-Unterschiede: Während in Westdeutschland mehrheitlich Un- und Angelernte in Ein-Euro-Jobs vermittelt werden, haben mehr als 70 vH der ostdeutschen Zusatzjobber/innen einen Berufs- oder Hochschulabschluss.

Formale Qualifikation der Personen in Ein-Euro-Jobs in vH (Bestand im IV. Quartal 2005)						
	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Un-/angelernt	22	37	29	62	76	71
Berufliche Ausbildung	75	60	68	36	23	27
Hochschulausbildung	3	3	3	2	1	2
Gesamt	100	100	100	100	100	100

Kettner/Rebien, S. 24

2.1.5 Drei Viertel der Ein-Euro-Jobber länger als 2 Jahre arbeitslos

Besondere Zielgruppen Sozialer Arbeitsgelegenheiten sollen Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen sein. Nach Angaben der Betriebe waren durchschnittlich 4 vH der Frauen und 14 vH der Männer in Ein-Euro-Jobs gesundheitlich beeinträchtigt, wobei der Anteil im Osten etwas niedriger liegt als im Westen. Im Durchschnitt sind drei Viertel aller Ein-Euro-Jobs mit Personen besetzt, die schon länger als zwei Jahre arbeitslos sind.

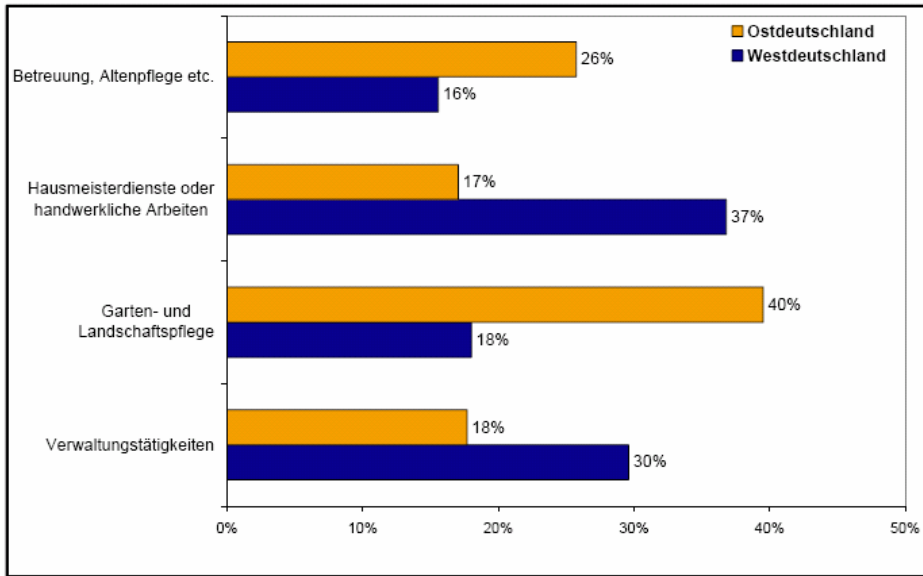
Gesundheitlich beeinträchtigte und langzeitarbeitslose Personen in Ein-Euro-Jobs in vH (Bestand im IV. Quartal 2005)						
	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Gesundheitlich beeinträchtigt	4	12	7	5	16	11
Länger als 2 Jahre arbeitslos	69	78	73	79	77	78

Kettner/Rebien, S. 24

2.2 Was sind das für Jobs, Tätigkeiten und Betriebe?

2.2.1 Tätigkeitsfelder

Auch in Bezug auf die Tätigkeitsfelder gibt es deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: Während im Westen Hausmeisterdienste /handwerkliche Arbeiten und Verwaltungstätigkeiten prägend sind, sind es im Osten vor allem Tätigkeiten im Bereich der Garten- und Landschaftspflege sowie in der Betreuung und Altenpflege.



Gewichtung: Neueinstellungen in Soziale Zusatzjobs

Quelle: IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots IV. Quartal 2005

Kettner/Rebien, S. 30

2.2.2 Arbeitszeit und Mehraufwandsentschädigung

Die vereinbarte Wochenarbeitszeit in den Ein-Euro-Jobs beträgt durchschnittlich 28 Stunden. In Westdeutschland arbeiten Frauen im Durchschnitt vier Stunden weniger als Männer (25 vs. 29 Stunden pro Woche), in Ostdeutschland nur zwei Stunden weniger (27 vs. 29 Stunden pro Woche). (Kettner/Rebien, S. 31)

Die Mehraufwandsentschädigung stellt keinen regulären Arbeitslohn dar, sondern vielmehr eine Entschädigung für den durch die Tätigkeit zusätzlich entstehenden Aufwand (Fahrtkosten, Bekleidung usw.). Sie hat eine durchschnittliche Höhe von 1,24 Euro pro Stunde (Westdeutschland 1,25 Euro, Ostdeutschland 1,22 Euro). Während in Westdeutschland Frauen mit 1,13 Euro im Durchschnitt weniger erhalten als Männer (1,32 Euro), bekommen in Ostdeutschland Frauen mehr als Männer (1,28 Euro vs. 1,15 Euro). In der öffentlichen Verwaltung und in den sonstigen öffentlichen und sozialen Dienstleistungen wird mit 1,21 Euro etwas weniger gezahlt als in den Sozialen Dienstleistungen mit 1,26 Euro (ebenda).

2.2.3 Betriebe mit Ein-Euro-Jobs

Mehr als zwei Drittel aller Betriebe mit Ein-Euro-Jobs sind in den Sozialen Dienstleistungen angesiedelt, rund ein Viertel in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen und nur ein knappes Zehntel in der Öffentlichen Verwaltung (Kettner/Rebien S. 32).

Vor allem kleinere Betriebe nutzen die Möglichkeit zur Beschäftigung von Ein-Euro-Jobbern: 80 vH der Betriebe mit Zusatzjobs haben weniger als 10 Beschäftigte, weitere 14 vH 10 bis 49. Allerdings haben größere Betriebe häufig mehrere Ein-Euro-Jobber/innen. So arbeiten in Westdeutschland 64 vH aller Zusatzjobber/innen und in Ostdeutschland 42 vH in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten.

Für Betriebe gibt es finanzielle Anreize, Ein-Euro-Jobs einzusetzen. Diese Anreize entstehen einerseits durch die nicht vorhandenen Lohnkosten, andererseits durch die Trägerpauschale. Die Trägerpauschale stellt einen genuinen Anreiz dar, unabhängig davon, ob der Betrieb überhaupt Verwendung für Ein-Euro-Jobber in der eigenen Arbeitsorganisation hat oder nicht (Hohendanner 2007, S. 11). Dem könnten allerdings Aufwendungen und Belastungen entgegenstehen, die sich daraus ergeben, dass Einarbeitung, Qualifizierung und Betreuung erforderlich sind.

Die IAB-Befragung zeigte, dass knapp drei Viertel der Betriebe durch die Ein-Euro-Jobs eine Entlastung im Arbeitsalltag erfahren, demgegenüber nur 41 vH der Betriebe dadurch einen höheren Organisationsaufwand haben (Kettner/Rebien, S. 36).

2.3 Einschätzung der Ein-Euro-Jobber/innen durch die Betriebe

2.3.1 Qualifikation und Motivation

In Ostdeutschland waren 67 vH, in Westdeutschland hingegen nur 47 vH der Ein-Euro-Jobber/innen für ihre Tätigkeit passend qualifiziert. Mit 48 vH waren in Westdeutschland fast die Hälfte der Personen in Zusatzjobs unterqualifiziert (in

Ostdeutschland nur 12 vH). Demgegenüber waren in Ostdeutschland 12 vH der Ein-Euro-Jobber/innen überqualifiziert (in Westdeutschland nur 2 vH).

Erfahrungen der Betriebe mit Personen, die bisher in Ein-Euro-Jobs beschäftigt wurden. Angaben in vH		
	Ostdeutschland	Westdeutschland
Die Mehrzahl der Personen war für die vorgesehene Tätigkeit beruflich		
Überqualifiziert	12	2
Passend qualifiziert	67	47
Unterqualifiziert	12	48
Keine Angabe	9	3
Ihre Arbeitsmotivation war überwiegend		
Hoch	34	21
Befriedigend	52	62
Gering	7	15
Keine Angabe	8	2
Erwartungen im Hinblick auf Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, korrektes Auftreten, Kommunikationsfähigkeit u.ä. wurden von der Mehrzahl		
Erfüllt	89	75
Nicht erfüllt	8	24
Keine Angabe	3	1
Kettner/Rebien, S. 45		

Der überwiegende Teil der Betriebe bescheinigt den Ein-Euro-Jobber/inne/n eine hohe oder befriedigende Arbeitsmotivation, wobei diese Einschätzung in Ostdeutschland positiver ausfällt als in Westdeutschland. In Ostdeutschland wurden von knapp 90 vH der Zusatzjobber/innen die betrieblichen Erwartungen erfüllt, in Westdeutschland nur von 75 vH. Der Anteil der Personen, die den Erwartungen nicht entsprochen haben, liegt im Westen mit 24 vH deutlich über dem Anteil in Ostdeutschland, wo dies nur auf 8 vH zutrifft.

2.3.2 Beurteilung der Eignung für den „ersten“ Arbeitsmarkt durch die Betriebe

Im Rahmen der IAB-Befragung haben die Betriebe in Bezug auf die bei ihnen beschäftigten Ein-Euro-Jobber die Frage beantwortet: „Wäre diese Person Ihrer

Meinung nach auch für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis in einer ähnlichen oder anderen Tätigkeit geeignet?“

Die Antworten zeigen: Rund 44 vH der bisher in Ein-Euro-Jobs beschäftigten Personen wurden für geeignet für eine ungeforderte Beschäftigung befunden, 27 vH wurden nicht für geeignet befunden, und bei 29 vH konnten die Betriebe dies zum Befragungszeitpunkt nicht beurteilen. Das bedeutet, dass für mehr als ein Viertel dieser Personen aus betrieblicher Sicht kaum Möglichkeiten für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen. Im Westen liegt ihr Anteil mit 42 vH dreimal so hoch wie im Osten (14 vH) (Kettner/Rebien, S. 47).

Während 50 vH der Frauen für geeignet befunden wurden, traf dies nur auf 38 vH der Männer zu. Ostdeutsche Frauen und Männer wurden tendenziell häufiger für geeignet befunden als westdeutsche.

Eignung der Person in einem Ein-Euro-Job für ein reguläres Beschäftigungsverhältnis (Einschätzung der Betriebe) - Angaben in vH						
	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt
Ja	58	55	57	37	24	29
Nein	15	13	14	29	50	42
Kann nicht beurteilt werden	27	32	29	34	26	29
Kettner/Rebien, S. 48						

Unterscheidet man die Antworten zur Eignung der Personen nach dem Qualifikationsniveau, dann zeigt sich ein, dass Personen mit einer beruflichen Ausbildung überwiegend als geeignet für ungeforderte Tätigkeiten angesehen werden (74 vH im Westen und 72 vH im Osten). Demgegenüber wurden Un- und Angelernte seltener als geeignet befunden, bzw. die Betriebe konnten dies zum Befragungszeitpunkt noch nicht beurteilen. Im gesamtdeutschen Durchschnitt wurde fast die Hälfte aller un- und angelernten Personen in Ein-Euro-Jobs als nicht geeignet für den regulären Arbeitsmarkt befunden (45 vH), in Ostdeutschland liegt der Anteil mit 23 vH weit niedriger, in Westdeutschland mit 56 vH deutlich höher (Kettner/Rebien, S. 48f.).

Eine Betrachtung nach Alter zeigt, dass Jugendliche in Ein-Euro-Jobs von den Betrieben in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen die schlechtesten Chancen zugesprochen bekommen (ebenda, S. 49f.).

2.3.3 Gründe für die Nichteignung für reguläre Beschäftigung

Als Grund für die Nichteignung nannten die Betriebe am häufigsten die mangelnde berufliche Qualifikation. Bei 74 vH aller Zusatzjobber/innen, die als nicht geeignet eingeschätzt wurden, ist die nicht ausreichende berufliche Qualifikation die Ursache dafür, dass nach Auffassung der Betriebe keine Integrationsfähigkeit besteht. Weitere Gründe sind eine zu geringe Belastbarkeit (48 vH), eine unzureichende Leistungsbereitschaft (38 vH), mangelnde Verlässlichkeit (32 vH), zu wenig Berufserfahrung (26 vH) sowie familiäre Verpflichtungen (13 vH). (Kettner/Rebien S. 52)

2.3.4 Ein-Euro-Jobs eher keine Brücke in Beschäftigung

Selbst wenn die Ein-Euro-Jobber/innen von ihren Arbeitgebern prinzipiell für geeignet für die Übernahme reguläre Beschäftigung gehalten werden, haben sie nur äußerst geringe Chancen, tatsächlich in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden. Nur bei 2 vH der generell als geeignet befundenen Personen haben die Betriebe eine Übernahme fest geplant, bei weiteren 5 vH denken die Betriebe darüber nach (Kettner/Rebien, S. 54).

Bei 78 vH der geeigneten Ein-Euro-Jobber erklären die Betriebe, dass keine finanziellen Mittel für eine Übernahme vorhanden sind, bei 21 vH wird deren Tätigkeit nach Auslaufen der Maßnahmen von anderen Zusatzjobber/inne/n übernommen.

Ein-Euro-Jobs sind in der Regel keine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Bedingung für die Brückenfunktion ist ein signifikantes Mehrbeschäftigungspotential. Da dies nicht gegeben ist, werden Personen, die von den Arbeitgebern durchaus grundsätzlich als geeignet beurteilt werden, dennoch in den seltensten Fällen regulär eingestellt (Kettner/Rebien, S. 19)

Die Arbeitsvermittler/innen könnten aus dem Verlauf der Beschäftigung in den Ein-Euro-Jobs und aus den betrieblichen Einschätzungen der darin beschäftigten Personen wichtige Informationen über vorliegende Defizite und notwendige Qualifizierungsmaßnahmen erhalten. Würden diese Informationen für eine zielgerichtete Vergabe geeigneter Maßnahmen genutzt, könnten Zusatzjobs auf indirektem Wege mittel- bis langfristig eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein. Dies ist derzeit aber häufig nicht der Fall, da es während und nach Abschluss einer Arbeitsgelegenheit keine entsprechenden Gespräche bzw. Auswertungen gibt (Kettner/Rebien, S. 57).

2.4 Warum manche Betriebe keine Ein-Euro-Jobs anbieten

In den drei untersuchten Wirtschaftszweigen, in denen vor allem Zusatzjobs genutzt werden, wurden die Betriebe, die keine Ein-Euro-Jobs anbieten, nach den Gründen dafür gefragt worden. Die Antworten zeigen:

In Ostdeutschland erfüllten zum Befragungszeitpunkt rund 35 vH der Betriebe, die keine Zusatzjobs eingerichtet hatten, die gesetzlichen Voraussetzungen nicht. In Westdeutschland traf dies auf 26 vH dieser Betriebe zu. In mehr als zwei Dritteln aller Betriebe ohne Zusatzjobs gab es keine entsprechenden Tätigkeiten, wofür die Nichterfüllung der Kriterien Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit ausschlaggebend sein dürfte. 12 vH gaben an, zwar entsprechende Tätigkeiten, aber keinen aktuellen Zusatzbedarf zu haben. 5 vH (West) bzw. 8 vH (Ost) der Betriebe ohne Arbeitsgelegenheiten haben solche Arbeitskräfte nicht bekommen, und 2 vH bzw. 3 vH berichten, dass die ihnen vorgeschlagenen Arbeitskräfte nicht geeignet waren. Knapp ein Drittel der Betriebe ohne Zusatzjobs gab an, generell keine Zusatzjobs einrichten zu wollen. Ein überraschendes Ergebnis ist, dass zum Befragungszeitpunkt noch immer in durchschnittlich 15 vH der Betriebe die gesetzlichen Regelungen zu den Arbeitsgelegenheiten unbekannt waren (Kettner/Rebien S. 58ff.).

2.5 Verdrängung regulärer Arbeit durch Ein-Euro-Jobs

Das IAB kam aufgrund seiner Betriebsbefragung zu dem Ergebnis, dass Substitutionen regulärer Arbeit durch Ein-Euro-Jobs in nicht zu vernachlässigendem

Umfang stattfinden (Kettner/Rebien 2007, S. 17). Dieser Befund wird gestützt durch eine multivariate Analyse mit Daten des IAB-Betriebspanels, wonach in Ostdeutschland ein negativer Effekt der Ein-Euro-Jobs auf das Wachstum sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen wurde. Danach haben ostdeutsche Betriebe, die im 1. Halbjahr 2005 Ein-Euro-Jobber/innen beschäftigt haben, im gleichen Zeitraum mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte entlassen bzw. weniger eingestellt als Betriebe, die keine Ein-Euro-Jobber einsetzen (Hohendanner 2007). „Die Gefahr kann besonders dann als hoch eingeschätzt werden, wenn vor allem höher qualifizierte Erwerbsfähige an dem Programm teilnehmen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Maßnahme als pauschaler Arbeitstest für alle Erwerbsfähigen genutzt wird.“ (ebenda, S. 26) Die IAB-Befragung ergab, dass **in fast der Hälfte aller Betriebe mit Ein-Euro-Jobs mindestens ein Teil der Zusatzjobs die gesetzlichen Voraussetzungen für ihre Einrichtung nicht erfüllt** (Kettner/Rebien S. 40).

„Auch wenn an dieser Stelle keine quantitativen Aussagen darüber getroffen werden können, wie viele Zusatzjobs nicht im Sinne des Gesetzgebers zum Einsatz kommen und wie hoch das quantitative Ausmaß von Beschäftigungssubstitutionen ist, geben unsere Ergebnisse deutliche Hinweise darauf, dass in einem nicht zu vernachlässigenden Anteil der Betriebe solche Substitutionen auf die eine oder andere Art stattfinden. Denn insgesamt berichten **45% aller dazu befragten Betriebe** (hochgerechnet 28.400 Betriebe) über mindestens einen der Effekte, die wir als Indizien werten (keine zusätzlichen Tätigkeiten, Personalabbau, erweiterte Öffnungszeiten, bessere Vertretung, Überstundenabbau). Die meisten nennen nur einen Effekt (28% aller Betriebe), weniger Betriebe nennen zwei oder drei gleichzeitig (17% aller Betriebe). Am häufigsten genannt wurde, dass keine zusätzlichen Tätigkeiten ausgeführt wurden (25%) und dass es eine bessere Vertretung im Urlaubs- und Krankheitsfall gibt (21%). Rund 5% aller Betriebe nennen diese beiden Effekte gleichzeitig. Dies zeigt die breite Streuung der verschiedenen Substitutionsarten über die Betriebe hinweg.“ (S. 39)

Die Antworten der Betriebe zeigen, dass aus einzelbetrieblicher Sicht die Vorteile der Sozialen Arbeitsgelegenheiten im Sinne einer Entlastung und Unterstützung der Belegschaft die Nachteile im Sinne von Organisations- und Betreuungsaufwand klar überwiegen. Aus verschiedenen Gründen können Verdrängungseffekte vermutet werden (Kettner /Rebien, S. 36ff.):

- Laut Erhebung konnte jeder zweite befragte Betrieb der drei Wirtschaftszweige durch Einsatz der Ein-Euro-Jobs sein Leistungsangebot ausweiten bzw. qualitativ verbessern.

- Rund ein Viertel der Betriebe verneinte, dass durch die Zusatzjobber/innen Arbeiten erledigt werden, die vorher gar nicht durchgeführt wurden, d. h. die Tätigkeiten sind hier also nicht zusätzlich. In diesen Betrieben ist fraglich, ob die Beschäftigung in Ein-Euro-Jobs im Sinne der gesetzlichen Regelungen stattfindet. Das betrifft vor allem die Sozialen Dienstleistungen, hier berichten 30 vH der Betriebe, dass die Tätigkeiten im Allgemeinen nicht zusätzlicher Natur sind.
- Rund 4 vH der Betriebe, die Erfahrungen mit Zusatzjobbern hatten, gaben an, Personal eingespart zu haben. Dies sind deutliche Indizien für eine *direkte Substitution* von Arbeitsplätzen. Dies betraf hochgerechnet etwa 2.400 Betriebe, rund 1.000 davon in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen, wo 6 vH über Personaleinsparungen berichteten.
- Etwa jedem fünften Betrieb in den sozialen Dienstleistungen und der öffentlichen Verwaltung sowie jedem vierten in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen ermöglicht der Einsatz solcher Arbeitskräfte eine bessere Vertretung der Belegschaft im Urlaubs- oder Krankheitsfall. Dies ist jedoch ausdrücklich keine erlaubte Verwendung für Ein-Euro-Jobs. Demnach findet auch in diesen Betrieben eine Substitution statt, denn es werden Beschäftigungsinhalte von der Kernbelegschaft auf Zusatzjobber/innen übertragen (schleichende Substitution von Beschäftigungsinhalten).
- Die gleiche Schlussfolgerung muss für die Betriebe gezogen werden, in denen durch Ein-Euro-Jobs Überstunden der regulären Belegschaft abgebaut werden (12 vH der Betriebe), denn zusätzliche Tätigkeiten dürften diesen Effekt nicht zeigen.
- Durchschnittlich 6 vH der Betriebe haben ihre Betriebs- oder Öffnungszeiten durch Arbeitsgelegenheiten erweitert, in den Sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen liegt der Anteil mit 11 vH am höchsten.

Soweit Substitutionen stattfinden, wird sich der Personalabbau nach Auffassung der Forscherinnen künftig eher noch verstärken (S. 54). Der Grund dafür liegt in der Personalentwicklung in den drei Wirtschaftszweigen, in denen Ein-Euro-Jobs vor allem eingesetzt werden und den Einnahmen der öffentlichen Haushalte:

„Ein Blick auf die kommunalen Haushalte zeigt, dass die letzten Jahre von steigenden Ausgaben – vor allem im Sozialbereich – und sinkenden Einnahmen aufgrund geringerer Steuereinnahmen und Zuweisungen geprägt waren. Der Personalbestand der Kommunen ging zwischen 1991 und 2003 um jährlich durchschnittlich 2,9% zurück, deutlich stärker als bei Ländern und Bund, die ebenfalls Rückgänge verzeichneten... Besonders stark war er im Bereich Sozialwesen/Kultur/Sport (...). Personalausgaben werden auch in der Zukunft eine tragende Rolle bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung spielen, denn sie binden einen Großteil aller öffentlichen Finanzen. So ist von weiterer Arbeitsverdichtung der Beschäftigten auszugehen, gerade auch auf kommunaler Ebene.“(S. 26)

3 **Kommentar**

Die vorliegenden Forschungsergebnisse zeigen: Die Ein-Euro-Jobs sind nicht nur – ebenso wie Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante bislang zu wenig zielgruppenorientiert (Wolff/Hohmeyer 2006; Hohmeyer et al. 2006), sondern entsprechen häufig auch nicht den gesetzlichen Anforderungen³. Vielmehr werden offensichtlich in relevantem Ausmaß reguläre Arbeitsplätze durch Ein-Euro-Jobs ersetzt. Das Ergebnis ist nicht zusätzliche, sondern schlechtere Beschäftigung. Auf diese Weise wird durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird faktisch der Personalabbau in den entsprechenden Einrichtungen befördert.

Wie die Ergebnisse zeigen, werden Ein-Euro-Jobs häufig – zumindest *auch* - aus wirtschaftlichem Interesse der Träger an weitgehend kostenlosen Arbeitskräften und aus finanziellem Interesse an der Trägerpauschale eingesetzt. Gerade weil die Maßnahmen wenig zielgruppenorientiert sind und teilweise nicht zu originär arbeitsmarktpolitischen Zielen, sondern lediglich zum Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden, können gut qualifizierte und motivierte Personen in Ein-Euro-Jobs gelangen, wodurch die Betriebe ihre Wertschöpfung ohne zusätzliche Lohnkosten erheblich steigern können. Ob und inwiefern die originär arbeitsmarktpolitischen Ziele der Ein-Euro-Jobs als persönliches Hilfeangebot zur Eingliederung in Arbeit und Gesellschaft unter diesen Bedingungen verfolgt und erreicht werden, bleibt künftigen Untersuchungen vorbehalten. Der Fakt, dass es offensichtlich während und nach Abschluss einer Arbeitsgelegenheit kaum entsprechende Gespräche bzw.

³ Dies hatte bereits der Bundesrechnungshof in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom Mai 2006 festgestellt.

Auswertungen zwischen Arbeitsvermittler/innen und Betrieben gibt, lässt zumindest Zweifel daran aufkommen.

Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja wie die beschriebenen Fehlentwicklungen vermeidbar sind bzw. korrigiert werden können. Eine Möglichkeit wäre, den Einsatz von Ein-Euro-Jobs mitbestimmungspflichtig zu machen. Es ist derzeit rechtlich umstritten, ob der Personalrat bei der Einstellung von Zusatzjobber/inne/n im öffentlichen Dienst ein Mitbestimmungsrecht hat (Geiger 2006, S. 432). Es liegen dazu eine Reihe einander widersprechender Urteile vor. Ein Mitspracherecht der Personalräte könnte jedoch ein sinnvolles Korrektiv für die Verdrängung regulärer Beschäftigung im öffentlichen Dienst durch Ein-Euro-Jobber sein.

In Berlin hat das Verwaltungsgericht ein Mitbestimmungsrecht bei Einstellung von Ein-Euro-Jobbern bestätigt. Dennoch kommt es nach Aussagen des Hauptpersonalrats in großem Umfang zur Verdrängung von regulärer Beschäftigung und dem Ersatz vorher abgebauter Planstellen im Öffentlichen Dienst durch Zusatzjobs, ohne dass der Personalrat eingreifen kann. Der Grund: Die Maßnahmeträger agieren als Verleihfirmen und entsenden Ein-Euro-Jobber befristet in verschiedene Einrichtungen:

„Unser größtes Problem ist, dass die Personalräte vor Ort nicht über die MAE-Maßnahmen informiert werden oder sie erst beteiligt werden, wenn die Maßnahme bereits läuft. Das vom Verwaltungsgericht Berlin bestätigte Mitbestimmungsrecht bei der Einstellung von MAE-Kräften wird dadurch umgegangen, dass sie nicht mehr konkret einer Schule oder einem Amt zugewiesen werden. Die Maßnahmeträger entwickeln sich zu Entleihungsfirmen, die die MAE-Kräfte „nach Bedarf“ in die entsprechende Einrichtung schicken. Kommen die Personalräte vor Ort zur Kontrolle, wird die MAE-Kraft schnellstens „abgezogen“. Hier wird das Personalvertretungsrecht bewusst umgegangen.“ (Monika Schmidt, Stellv. Vorsitzendes des Hauptpersonalrats des Landes Berlin) entnommen aus: ver.di Berlin-Brandenburg (2007, S. 29)

Eine wirksame Kontrolle über den gesetzeskonformen Einsatz der Ein-Euro-Jobber muss sich folglich auch auf den „Verleih“ von Ein-Euro-Jobber/inne/n beziehen.

Bröhling (2006) kritisiert die weite Auslegung des Zusätzlichkeits-Kriteriums für die öffentliche Hand und schlägt als Alternative vor, den Personalstand zu einem bestimmten Zeitpunkt als Kriterium heranzuziehen und bei den entsprechenden Entscheidungen die Personalvertretungen obligatorisch einzubeziehen:

„Hinsichtlich der öffentlichen Hand muss die Zusätzlichkeits-Regelung als zu weit charakterisiert werden, denn Sinn und Zweck der Norm ist es ja gerade, eine Verdrängung von regulärer Beschäftigung zu verhindern: Auf Grund des stetigen Personalabbaus und Kostendrucks in den vergangenen Jahren wurden unweigerlich über längere Zeit Arbeiten nicht ausgeführt, die vorher regulär Beschäftigte erledigt hatten.

Diese Arbeiten durch Zusatzjobber/innen besorgen zu lassen, entspricht zwar dem Regelungswortlaut, widerspricht aber dem Zweck der Norm.

Um Substitutionsprozesse zu vermeiden, wäre es also in diesem Bereich angebracht, nicht auf die Definition abzuheben, dass die Arbeiten ‚voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden‘, sondern als Messlatte den Personalstand zu einem bestimmten Zeitpunkt heranzuziehen. Da allerdings in den entsprechenden Organisationen (Kommunalverwaltungen, Universitäten) Arbeitsprozesse fortlaufend neu geordnet werden und der Abbau von regulärem Personal länger zurückliegen kann, fehlt es denjenigen, die die Förderungsfähigkeit der beantragten Arbeitsgelegenheiten beim SGB II-Träger zu überprüfen haben, oftmals an einem ausreichend tiefen Einblick in die betriebliche Situation. Gerade deshalb ist es im Bereich der öffentlichen Hand unumgänglich, Personalvertretungen bei der Genehmigung und Besetzung von Zusatzjobs obligatorisch einzubeziehen.“ (Bröhling 2006, S. 77f.)

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, Fachbeiräte einzurichten, in denen die regionalen Arbeitsmarktakteure vertreten sind und eine Kontrollfunktion hinsichtlich des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten (und anderen Formen geförderter Beschäftigung) ausüben. Dieses dürfte jedoch nur funktionieren, wenn gewährleistet wird, dass in diesen Beiräten keine Klientelpolitik betrieben wird, sondern gemeinsam regionale Arbeitsmarktziele verfolgt werden.

Eine weitere Schlussfolgerung aus den Befunden muss die Verstärkung arbeitsmarktpolitischer Hilfen zur Qualifizierung der Langzeitarbeitslosen sein. Die Ergebnisse belegen, dass aus der Sicht der Betriebe die ungenügende Qualifikation der Betroffenen derzeit die wichtigste Einstellungsbarriere ist. Dabei wäre allerdings zu prüfen, über welche formalen Qualifikationen und tätigkeitsbezogenen Kompetenzen diejenigen Ein-Euro-Jobber verfügen, die der Kategorie „un- und angelernt“ zugeordnet worden sind. Möglicherweise ergibt sich die Einschätzungen der Betriebe teilweise auch aus einer Diskrepanz zwischen vorhandenen Qualifikationen und Kompetenzen einerseits und den konkreten Anforderungen im jeweiligen Ein-Euro-Job andererseits, d. h. aus dem Einsatz in einem berufsfremden Feld.

Darüber hinaus wird deutlich, dass Übergänge in ungeforderte Beschäftigung deshalb nur selten gelingen, weil es an Mitteln für die Weiterbeschäftigung der grundsätzlich für geeignet befundenen Personen fehlt. Nötig sind hier folglich nachfragesteigernde Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Diese werden insbesondere in Ostdeutschland benötigt, wo – wie die Daten nahe legen – das Defizit weniger in Qualifikation, Motivation und grundsätzlicher Eignung der langzeitarbeitslosen Personen liegt als vielmehr im ungenügenden Angebot von Arbeitsplätzen.

Zusammenfassend kann man Kettner/Rebien zustimmen: Ohne ein verantwortliches Wirken der Akteure können sich Ein-Euro-Jobs zu einem Instrument entwickeln, „das dem Arbeitsmarkt insgesamt mehr schadet als nützt“ (S. 62). Die entscheidende Herausforderung besteht darin, Ein-Euro-Jobs ihrem arbeitsmarktpolitischen Zweck entsprechend einzusetzen. Dies könnte bedeuten, ihren Einsatz quantitativ zu reduzieren, sie auf die wirklichen Zielgruppen zu konzentrieren und stärker mit Qualifizierung zu verbinden.

4 Zum Weiterlesen

Bröhling, Rüdiger (2006), Der Einsatz so genannter Zusatzjobs nach Hartz IV in zwei hessischen Kommunen, download: http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2004-706-5-1.pdf#search=%22Zusatzjobs%20hessische%20Kommunen%22

Geiger, Udo (2006): Leitfaden zum Arbeitslosengeld II. Der Rechtsratgeber zum SGB II, Frankfurt.

Hohendanner, Christian (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB DiscussionPaper No. 8, Nürnberg. Download: <http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp0807.pdf>

Hohmeyer, Katrin/ Schöll, Christoph / Wolff, Joachim (2006): Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. IAB-Forschungsbericht, Nr. 22, Nürnberg. Download: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb2206.pdf>

Kettner, Anja / Rebie, Martina (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB Forschungsbericht Nr. 2, Nürnberg. Download: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf>

Ver.di Berlin-Brandenburg. AG „Ein-Euro-Jobs“ beim Bezirkserwerbslosenausschuss von ver.di Berlin (2007): Ein-Euro-Jobs, Zusatzjobs, MAE... Synonym für eine gescheiterte Reform. Download: http://erwerbslose.berlin.verdi.de/ein-euro-jobs_-_zusatzjobs_-_mae/data/eejbxv09.pdf

Wolff, Joachim / Hohmeyer, Katrin (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB Forschungsbericht, Nr. 10, Nürnberg. Download: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1006.pdf>