

Koch, Susanne; Fertig, Michael

Research Report

Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München

IAB-Forschungsbericht, No. 1/2012

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Koch, Susanne; Fertig, Michael (2012) : Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München, IAB-Forschungsbericht, No. 1/2012, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84917>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

1/2012

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München

Susanne Koch
Michael Fertig

Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München

Susanne Koch (bis 30.09.2011: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg)

Michael Fertig (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln – ISG)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	6
Abstract.....	6
1 Einleitung.....	7
2 Datengrundlage und deskriptive Statistiken.....	8
3 Methodische Vorgehensweise.....	20
3.1 Theoretischer Hintergrund.....	20
3.2 Praktische Vorgehensweise zur Umsetzung des Matching-Verfahrens.....	22
3.3 Das Problem möglicher Maßnahmesequenzen.....	24
4 Ergebnisse der Wirkungsanalysen.....	29
4.1 Gesamtwirkungen.....	29
4.1.1 Ergebnisse der Propensity-Score-Schätzung.....	30
4.1.2 Nutzung des Propensity Score zur Ermittlung des kausalen Effekts der Förderung.....	34
4.1.3 Wirkungen auf die Beschäftigungsaufnahme.....	35
4.1.4 Wirkungen auf den Leistungsbezug.....	38
4.1.5 Wirkungen auf AGH-Teilnahmen.....	39
4.2 Wirkungsheterogenität.....	42
4.2.1 Heterogenität über Personengruppen.....	42
4.2.2 Heterogenität über Maßnahmearten.....	46
5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	60
Literatur.....	65
Anhang.....	66

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Kohorte 2007/2008.....	32
Tabelle 2: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Nur kofinanzierte und nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008.....	49
Tabelle A.1: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Kohorte 2008/2009.....	67
Tabelle A.2: Qualität des Matching-Verfahrens – Kohorte 2007/2008.....	68

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ungeförderte-sozialversicherungspflichtige-Beschäftigung – Kohorte 2007/2008	11
Abbildung 2: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Kohorte 2008/2009	12
Abbildung 3: Leistungsbezug nach SGB II – Kohorte 2007/2008	13
Abbildung 4: Leistungsbezug nach SGB II – Kohorte 2008/2009	14
Abbildung 5: Maßnahmenteilnahme – Kohorte 2007/2008	15
Abbildung 6: Anteil der AGH-Teilnehmer/innen 2007/2008 in einem (neuen) Zusatzjob	16
Abbildung 7: Anteil der AGH-Teilnehmer/innen 2007/2008 an unterschiedlichen Maßnahmearten	17
Abbildung 8: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Kohorte 2007/2008	36
Abbildung 9: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Kohorte 2008/2009	36
Abbildung 10: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Kohorte 2007/2008	38
Abbildung 11: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Kohorte 2008/2009	39
Abbildung 12: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der AGH-Teilnahme – Kohorte 2007/2008	40
Abbildung 13: Dauer der Unterbrechung zwischen den Zusatzjobs – Kohorte 2007/2008	41
Abbildung 14: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur Personen mit mindestens einer ungefördert sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008	43
Abbildung 15: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur Personen ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008	44
Abbildung 16: Beschäftigungsquoten der AGH-Teilnehmer/innen – Mit vs. ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008	45
Abbildung 17: Beschäftigungsquoten vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen – Mit vs. ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008	46

Abbildung 18: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008.....	51
Abbildung 19: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008.....	51
Abbildung 20: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur kofinanzierte AGH, Kohorte 2008/2009.....	52
Abbildung 21: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2008/2009.....	52
Abbildung 22: Beschäftigungsquoten der Teilnehmer/innen – Kofinanzierte vs. nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008.....	53
Abbildung 23: Beschäftigungsquoten der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer – Kofinanzierte vs. nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008.....	54
Abbildung 24: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	55
Abbildung 25: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	55
Abbildung 26: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2008/2009.....	56
Abbildung 27: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2008/2009.....	56
Abbildung 28: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	57
Abbildung 29: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	58
Abbildung 30: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	59
Abbildung 31: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008.....	59
Abbildung A.1: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – Kohorte 2007/2008.....	66
Abbildung A.2: Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – Kohorte 2007/2008.....	66

Zusammenfassung

Mit Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE, auch: Ein-Euro-Jobs oder Zusatzjobs) sollen nach der Vorstellung des Gesetzgebers erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II gefördert werden, die mit anderen Mitteln nicht (mehr) in reguläre Beschäftigung integriert werden können. Die vorliegende Studie, die im Auftrag des Jobcenters München entstanden ist, evaluiert die Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten in München hinsichtlich ihres Effekts auf die individuellen Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen sowie der Wahrscheinlichkeit, Leistungen des SGB II zu beziehen. Grundlage sind administrative Daten der BA, die mittels eines statistischen Vergleichsgruppenansatzes („propensity score matching“) analysiert werden. Empirisch zeigt sich, dass nicht ausschließlich relativ arbeitsmarktferne Personen in Zusatzjobs zugewiesen werden. Die Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen am ersten Arbeitsmarkt sind statistisch signifikant schlechter als die vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen, was sich zudem in einem signifikanten höheren Leistungsbezug nach SGB II niederschlägt. Des Weiteren schneiden Teilnehmer/innen in AGH, die durch die Stadt München kofinanziert wurden, hinsichtlich beider Ergebnisindikatoren signifikant schlechter ab als solche in Maßnahmen ohne Kofinanzierung. Dies kann zumindest teilweise auf die besonders ausgeprägte Positivauswahl bei kofinanzierten Maßnahmen zurückgeführt werden.

Abstract

The so-called „One-Euro-Jobs“ are an important workfare program for unemployed persons receiving benefits according to Germany’s Social Code II (“Sozialgesetzbuch Zweites Buch”), aiming at needy benefit recipients who can not be integrated into regular employment by means of other active labor market measures. This study evaluates the employment effects of these “One-Euro-Jobs” for the city of Munich. The authors use administrative data and apply propensity score matching to estimate the treatment effects on the following outcomes: regular employment and neediness according to Social Code II. Our empirical results show that in Munich not only persons marginally attached to the labor market are allocated to One-Euro-Jobs. Moreover, One-Euro-Jobs decrease the participants’ employment prospects significantly compared to similar non-participants, while unemployment benefit II receipt is increased due to participation. Additionally, we can show that One-Euro-Jobs partly financed by the city of Munich yield results worse than programs lacking communal co-financing.

JEL Klassifikation: I38, C81

Keywords: Arbeitsgelegenheiten, Ein-Euro-Jobs, arbeitsmarktpolitische Maßnahme, Evaluation, propensity-score matching

1 Einleitung

Mit der Einführung des SGB II wurde die Aufnahme einer Erwerbsarbeit als vorrangiges Ziel aktivierender Arbeitsmarktpolitik auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende festgeschrieben. Zugleich führte die Übernahme der rentenrechtlichen Erwerbsfähigkeitsdefinition dazu, dass ein auch im internationalen Vergleich sehr breiter Personenkreis in die Grundsicherung und ihre Aktivierungserfordernisse einbezogen wird.

Die Notwendigkeit, auch einen arbeitsmarktfernen Personenkreis mit aktivierenden Maßnahmen auszustatten, hat mit dazu geführt, dass die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen seit der Einführung des SGB II eine Renaissance erlebt haben. Darunter sind die Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs) das mit weitem Abstand am häufigsten eingesetzte Instrument im SGB II – hier unterscheidet sich die Stadt München nicht vom Bundesgebiet. Mit ihnen sollen die Geförderten primär (wieder) an den allgemeinen Arbeitsmarkt herangeführt werden, indem ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht und dadurch mittelfristig ihre Integrationschancen verbessert werden.

Zusatzjobs sollen nach der Vorstellung des Gesetzgebers als „ultima ratio“ für solche ALG-II-Bezieher/innen eingesetzt werden, die mit anderen Mitteln nicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Evaluationsstudien (z.B. Wolff/Hohmeyer 2008, IAB/ISG 2011) lassen allerdings Zweifel daran aufkommen, dass dies in den Grundsicherungsstellen tatsächlich immer so umgesetzt wird. Es finden sich deutliche Hinweise darauf, dass der geförderte Personenkreis zu arbeitsmarktnah ist und man ihm deshalb durch die Förderung eher schadet als nützt.

In einer Studie, die im Auftrag des Jobcenters München durchgeführt wurde, wird vor diesem Hintergrund die Frage untersucht, welche Wirkungen hinsichtlich der individuellen Beschäftigungschancen, der Leistungsbezugswahrscheinlichkeit und weiterer Maßnahmeteilnahmen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in der Stadt München erzielen¹. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage gelegt, ob sich die Effekte einerseits in AGH innerhalb und außerhalb sozialer Betriebe unterschiedlich sind, und andererseits, ob die quantitativ erhebliche Kofinanzierung der Stadt München zu Wirkungsunterschieden führt.

In **Kapitel 2** werden zunächst die Datengrundlagen vorgestellt und einige deskriptive Statistiken zu Teilnehmer- und Maßnahmecharakteristika präsentiert. **Kapitel 3** erläutert die methodische Vorgehensweise des Propensity-Score-Matching und geht auf das Problem der Maßnahmesequenzen ein. **Kapitel 4** ist der Darstellung der

¹ Wie in der Leistungsbeschreibung vorgesehen, beschränken sich die Wirkungsanalysen auf die Indikatoren Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (gefördert/ungefördert) und Hilfebedürftigkeit. Mögliche Effekte der AGH-Teilnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit und/oder gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten können nicht untersucht werden. Hierfür wären umfangreiche Befragungen notwendig, da diese beiden Ergebnisgrößen mit Hilfe der Prozessdaten der BA nicht operationalisiert werden können.

Ergebnisse gewidmet, wobei zunächst die Gesamtwirkungen auf Beschäftigung, Leistungsbezug und Maßnahmeteilnahme dargestellt und anschließend nach Personengruppen und Maßnahmenteilen differenziert wird. Im abschließenden **Kapitel 5** werden die zentralen Befunde noch einmal knapp zusammengefasst, gefolgt von einigen Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Autoren.

2 Datengrundlage und deskriptive Statistiken

Die zentrale Datengrundlage der Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in München basiert auf folgenden (Stichproben-) Ziehungen aus den sog. Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB², die wiederum aus den prozessproduzierten Daten der BA generiert werden:

- Alle Personen mit mindestens einem Eintritt in AGH (nur MAE) im Halbjahr 01.10.2007 bis 31.03.2008 (AGH-Kohorte 2007/2008) sowie im Halbjahr 01.10.2008 bis 31.03.2009 2009 (AGH-Kohorte 2008/2009) in München.
- Jeweils eine 40%-Zufallsstichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB an Personen, die im jeweiligen Halbjahr mindestens für einen Tag zur Grundgesamtheit der arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) in München gehört haben und im entsprechenden Zeitraum nicht in eine AGH eingetreten sind. Diese Personen stellen jeweils die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen für die beiden Gefördertenkohorten dar.

Für alle Gruppen stehen aus den IEB sowie weiteren Datenprodukten des IAB – insbesondere der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) – Informationen zu deren sozio-demographischen, erwerbsbiographischen sowie leistungsbezugsspezifischen Charakteristika zur Verfügung. Diese erlauben eine umfassende Charakterisierung der jeweiligen Gruppen sowie die Ermittlung gruppenspezifischer Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Darüber hinaus stehen für die Teilnehmer/innen an AGH MAE in München Informationen zur Ausgestaltung der Maßnahmen zur Verfügung³. Diese Informationen erlauben eine Unterscheidung von sog. städtisch kofinanzierten bzw. nicht-kofinanzierten Maßnahmen, solchen innerhalb und außerhalb sozialer Betriebe sowie eine Zuordnung der Geförderten zu einzelnen Maßnahmeträgern via eine Träger-ID.

Charakteristika der Maßnahmen

In der endgültigen⁴ Geförderten-Stichprobe der Kohorte 2007/2008 befinden sich insgesamt fast 69% kofinanzierte Maßnahmen und rund 59% aller AGH fanden in sozialen Betrieben statt. Mit insgesamt ca. 46% aller Geförderten stellen kofinanzierte Zusatzjobs in sozialen Betrieben die größte Einzelgruppe dar. Nicht-kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe weisen fast 19% aller Teilneh-

² Für die Bereitstellung der Daten danken wir IAB-ITM.

³ Diese wurden uns dankenswerterweise vom Jobcenter München zur Verfügung gestellt.

⁴ Vgl. **Kapitel 3.3** zu Details zum Zustandekommen der endgültigen Stichproben.

mer/innen auf. In der Kohorte 2008/2009 sind die Anteile recht ähnlich. Dort beträgt der Anteil kofinanzierter AGH rund 68% und der in sozialen Betrieben ca. 60%. Wiederum sind kofinanzierte Zusatzjobs in sozialen Betrieben mit fast 46% die größte Teilgruppe, wohingegen nicht-kofinanzierte Maßnahmen außerhalb sozialer Betriebe nur rund 17% ausmachen.

Während bei der wöchentlichen Arbeitszeit praktisch keinerlei Variation zu beobachten ist, da diese in beiden Kohorten in über 99% aller Fälle 30 Stunden beträgt, ergibt sich bei der Dauer der AGH ein gänzlich anderes Bild. Im Durchschnitt betrug die Maßnahmedauer in der Kohorte 2007/2008 rund 241 Tage und in Kohorte 2008/2009 ca. 261 Tage, also in etwa acht bzw. fast neun Monate. Dies kann auch im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten als relativ lange Maßnahmedauer erachtet werden⁵. Darüber hinaus lässt sich in München auch eine erhebliche Variation in der Maßnahmedauer beobachten. So ist einerseits in beiden Kohorten die AGH für in etwa die Hälfte aller Geförderten nach rund einem halben Jahr abgeschlossen. Andererseits sind beinahe 23% aller Teilnehmer/innen der AGH-Kohorte 2007/2008 länger als ein Jahr in der gleichen Maßnahme. In der Kohorte 2008/2009 trifft dies auf über 26% aller Geförderten zu.

Eine vertiefende Analyse der individuellen Maßnahmedauern legt des Weiteren den Schluss nahe, dass diese kaum systematisch mit den Charakteristika der Geförderten variieren. Viele Individualmerkmale wie Alter, Behinderung, Schulabschluss, Alleinerziehendenstatus, Nationalität, Dauer früherer Beschäftigungen, die gemeinhin als vermittlungsrelevant angesehen werden, weisen keinerlei systematische Variation mit der Maßnahmedauer auf. In Kohorte 2007/2008 lässt sich lediglich beobachten, dass AGH bei Frauen um rund 30 Tage signifikant länger dauern als bei Männern. Außerdem weisen in dieser Kohorte auch Geförderte, die im Jahr zuvor bereits in einem Zusatzjob beschäftigt waren, eine um ca. 76 Tage längere Maßnahmedauer auf als Geförderte, die in diesem Zeitraum an keiner AGH teilgenommen haben. Das Umgekehrte gilt hingegen für Geförderte, die in den drei Jahren zuvor an keiner AGH teilgenommen haben, wobei die quantitative Dimension mit 65 Tagen geringer ist. Ferner war die Maßnahmedauer bei Geförderten, die in den fünf Jahren vor dem 01.10.2007 keine ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben, um ca. 48 Tage (signifikant) länger als bei Personen, die in dem Fünf-Jahreszeitraum mindestens eine ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben. Schließlich gibt es keinerlei systematischen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Maßnahme in einem sozialen Betrieb oder als kofinanzierte AGH und der individuellen AGH-Dauer.

Für die AGH-Kohorte 2008/2009 gelten im Wesentlichen die gleichen Befunde. Auch hier lässt sich für die übergroße Mehrheit der Individualmerkmale kein systematischer Zusammenhang zur Maßnahmedauer beobachten. Im Vergleich zu oben

⁵ Zum Vergleich: In Hamburg und Köln betrug die Maßnahmedauer für Eintritte im ersten Quartal 2008 im Schnitt in etwa 144 (Hamburg) bzw. 134 Tage (Köln).

verschwindet die signifikante Assoziation mit der Anzahl früherer Zusatzjobs. Dafür kann in dieser Kohorte ein systematischer Zusammenhang zum Alter der Geförderten festgestellt werden, wobei die AGH-Dauer im Schnitt um 2,5 Tage mit jedem Lebensjahr steigt.

Arbeitsmarktstatus der Personengruppen

Die aus den Prozessdaten der BA gewonnenen Integrierten Erwerbsbiografien erlauben eine tagesgenaue Abbildung des Arbeitsmarktstatus der o.g. Personengruppen. Mit Hilfe dieser Informationen lassen sich die Ergebnisse der AGH-Teilnahme im Rahmen eines Vergleichsgruppenansatzes untersuchen (vgl. hierzu im Detail **Kapitel 3**). Für die Beurteilung der Wirkung der AGH-Förderung werden vier bzw. fünf Ergebnisgrößen herangezogen. Diese sind wie folgt definiert (jeweils ja/nein, d.h. 1/0-Variable):

1. Ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt (inkl. Ausbildung)
2. (Ungefördert oder gefördert) Sozialversicherungspflichtig beschäftigt am 1. Arbeitsmarkt, d.h. ungefördert oder mit Förderung durch Eingliederungszuschuss etc., aber ohne Beschäftigungszuschuss
3. Hilfebedürftig im SGB II
4. Nicht hilfebedürftig im SGB II und ungefördert oder gefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt am 1. Arbeitsmarkt (Kombination aus 2. und 3.)
5. Nur für Kohorte 2007/2008: Maßnahmeteilnahme allgemein, darunter insbesondere Teilnahme an einem neuen⁶ Zusatzjob

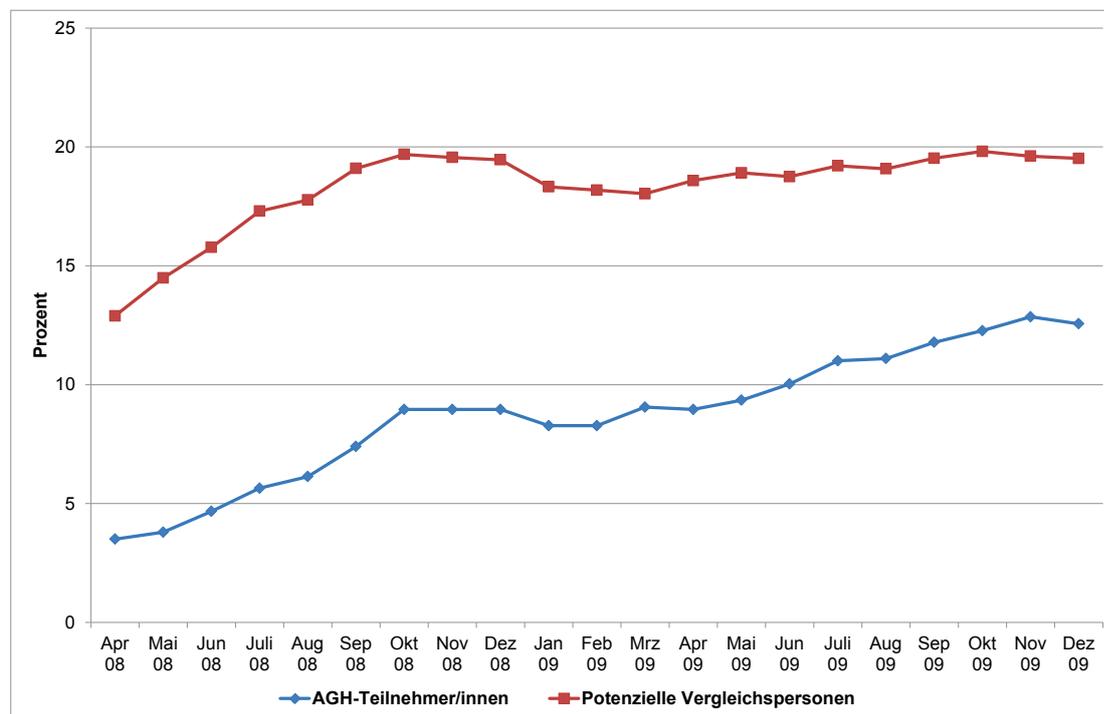
Dabei schränkt die Datenverfügbarkeit die Analysemöglichkeit dahingehend ein, dass Beschäftigungsmeldungen in der aktuellen Fassung der IEB nur bis zum 31.12.2009 vorliegen. Für die erste Eintrittskohorte in eine AGH (Oktober 2007 bis März 2008) können daher Beschäftigungseffekte für einen Zeitraum von 21 Monaten – also fast zwei Jahre – nach Ende des Zugangszeitraums betrachtet werden (April 2008 bis Dezember 2009). Für die AGH-Kohorte 2008/2009 (Eintritt zwischen Oktober 2008 und März 2009) ist dies hingegen nur für neun Monate (April 2009 bis Dezember 2009) möglich. Um diesen Zeitraum weiter in Richtung aktuellen Rand ausdehnen zu können, wurden deshalb die aktuellsten Verbleibsnachweise hinzugespielt. Die darin enthaltenen Beschäftigungsinformationen beruhen auf Stichtagsdaten der BA-Statistik, haben deshalb einen anderen Datenstand als die IEB und folgen zudem einem anderen Messkonzept. Wie unten deutlich werden wird, führt dies zu systematisch von den IEB-Daten abweichenden Ergebnissen, was ihre Nutzung für die nachfolgenden Wirkungsanalysen unmöglich macht.

⁶ Unter einem neuen Zusatzjob wird die Teilnahme an einer AGH MAE verstanden, deren Beginn *nicht* nahtlos (also mit mindestens einem Tag Unterbrechung) an diejenige AGH anschließt, die im Halbjahr 2007/2008 begonnen hat.

Für die beiden Gruppen an AGH-Geförderten und ihre jeweiligen potenziellen Vergleichspersonen sind die Ausprägungen dieser Ergebnisgrößen im Zeitverlauf in den **Abbildungen 1 bis 7** zusammengefasst. Diese Darstellung, die der Veranschaulichung der jeweiligen Größenordnungen dienen soll, ist rein deskriptiv, d.h. sie erlaubt noch keinerlei Aussagen über die kausalen Wirkungen der Förderung. Sie gibt lediglich die sog. *unkonditionalen* Unterschiede zwischen den Gruppen wieder, d.h. die Gruppendifferenzen ohne Kontrolle von Unterschieden in den beobachtbaren Charakteristika der beiden Gruppen.

In **Abbildung 1** wird die durchschnittliche Quote ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigter für die Kohorte 2007/2008 veranschaulicht⁷. Diese Angaben beruhen – wie erwähnt – allesamt auf den Beschäftigungsmeldungen der Arbeitgeber, also auf einer einheitlichen Datenbasis. Aus dieser Abbildung wird ersichtlich, dass die Beschäftigungsquote unter den AGH-Geförderten deutlich geringer ist als die in der Grundgesamtheit der arbeitslosen eLb. Die Beschäftigungsquote der Geförderten variiert zwischen 3,5% und fast 13% und liegt somit zwischen rund sieben Prozentpunkten (Jahresende 2009) und fast zwölf Prozentpunkten (Jahresmitte 2008) unter derjenigen der potenziellen Vergleichspersonen. Im Mittel aller Monate beträgt der Abstand zwischen beiden Gruppen 9,5 Prozentpunkte.

Abbildung 1: Ungeförderte-sozialversicherungspflichtige-Beschäftigung – Kohorte 2007/2008



⁷ Eine hierzu korrespondierende Abbildung der Quote (gefördert oder ungefördert) sozialversicherungspflichtig am ersten Arbeitsmarkt beschäftigter Personen beider Gruppen finden sich im Anhang (**Abbildung A.1**). Das Muster dort entspricht weitestgehend dem in **Abbildung 1**.

Abbildung 2: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – Kohorte 2008/2009

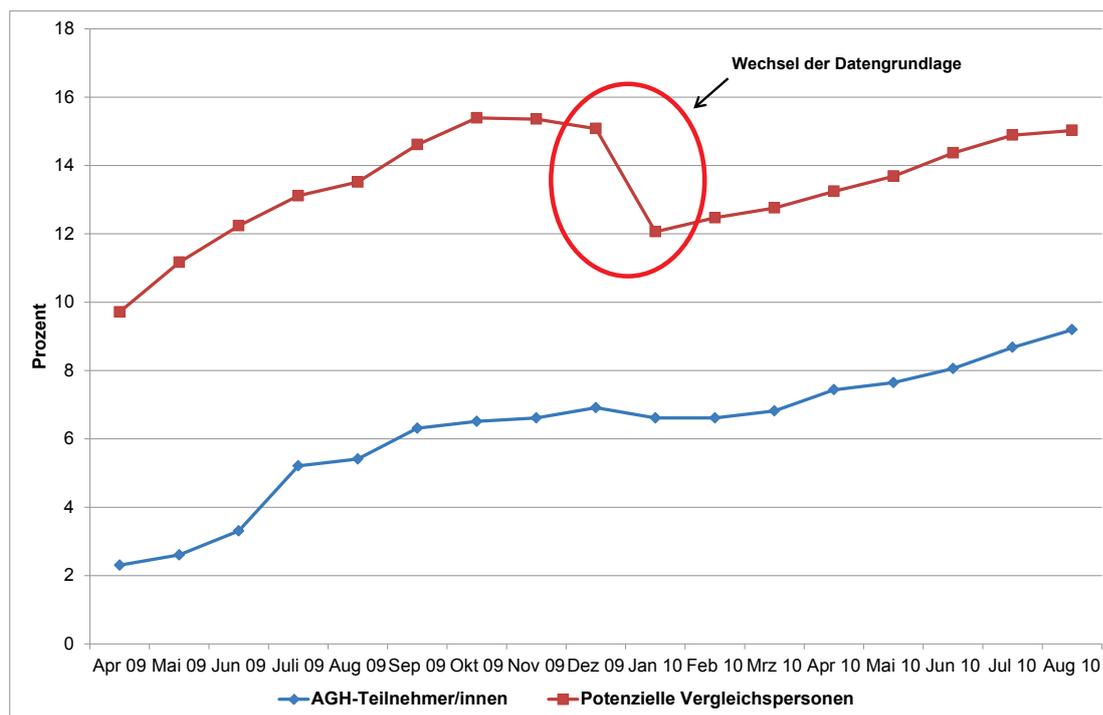


Abbildung 2 veranschaulicht die korrespondierenden Quoten für die Kohorte 2008/2009. Auch hier lässt sich für den Zeitraum bis Dezember 2009 ein Muster erkennen, das dem für aus **Abbildung 1** weitestgehend entspricht. Die Beschäftigungsquote unter den Teilnehmern/innen liegt im Durchschnitt aller Monate dieses Zeitraum um etwas mehr als acht Prozentpunkte unter der der potenziellen Vergleichspersonen. Mit dem (unvermeidbaren) Wechsel der Datenbasis von den IEB hin zu den Verbleibsnachweisen wird allerdings ein beträchtlicher Rückgang in den Beschäftigungsquoten in der Gruppe der nicht durch eine AGH geförderten arbeitslosen eLb erkennbar. Demnach waren gemäß Verbleibsnachweise im Januar 2010 nur noch 12,1% aller potenziellen Vergleichspersonen ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt, während dies im Dezember 2009 gemäß den Beschäftigtenmeldungen noch 15,1% waren. In der Gefördertengruppe lässt sich ein vergleichbares Phänomen nicht beobachten.

Wie oben angemerkt, zeigt dies Inkompatibilitäten der beiden Datengrundlagen aufgrund unterschiedlicher Messkonzepte und Datenstände, die sich im Untersuchungszeitraum nicht beseitigen ließen. Aus diesem Grund wird für die Analyse der AGH-Wirkung auf die Beschäftigungsaufnahme der zweiten Kohorte nur der Zeitraum bis Dezember 2009 betrachtet, um nicht Gefahr zu laufen, verzerrte Ergebnisse zu berichten. Diese Einschränkung gilt allerdings allein für die Analyse der Beschäftigungswirkungen. Für die Auswirkungen der AGH-Teilnahme auf den Leistungsbezug nach SGB II kann auch für die Kohorte 2008/2009 auf einen über das Jahr 2009 hinausreichenden Zeitraum zur Ergebnismessung bis Mitte 2010 zurückgegriffen werden. Die Leistungsbezugsquoten für die beiden Gefördertenkohorten

und ihre jeweiligen potenziellen Vergleichspersonen sind in den **Abbildung 3** und **4** veranschaulicht.

Aus **Abbildung 3** wird deutlich, dass die Leistungsbezieherquote in der Kohorte 2007/2008 sowohl bei den Geförderten als auch bei den potenziellen Vergleichspersonen im Zeitverlauf praktisch kontinuierlich sinkt. Während im April 2008 im Schnitt noch rund 95% aller Teilnehmer/innen und 86% aller potenziellen Vergleichspersonen hilfebedürftig waren, betrug die entsprechenden Quoten im August 2010, also knapp zweieinhalb Jahre später, nur noch etwas mehr als 68% bzw. ca. 62%. Der Differenz in den Leistungsbezugsquoten zwischen beiden Gruppen schwankt im Zeitverlauf zwischen rund fünf und etwas mehr als elf Prozentpunkten und liegt im Mittel aller Monate bei 8,3 Prozentpunkten.

Für die Kohorte 2008/2009 ergibt sich ein weitgehend analoges Bild (vgl. **Abbildung 4**). Auch hier ist ein praktisch stetiger Rückgang der Leistungsbezugsquoten im Zeitablauf zu beobachten, wobei die durchschnittliche Differenz zwischen beiden Personengruppen rund 9,6 Prozentpunkte beträgt. Dies entspricht dem durchschnittlichen Unterschied zwischen AGH-Teilnehmern/innen und Nicht-Teilnehmern/innen in Kohorte 2007/2008, wenn auch dort lediglich die ersten 18 Monate nach Abschluss des Zugangszeitraums, also die Periode April 2008 bis August 2009, betrachtet wird. Bei der Entwicklung der Leistungsbezugsquoten im Zeitablauf haben sich zwischen den Kohorten 2007/2008 und 2008/2009 also keine nennenswerten Veränderungen ergeben. Dies bestärkt den Verdacht, dass es sich bei obigem Abfallen der Beschäftigungsquoten unter den Ungeförderten der Kohorte 2008/2009 um ein Datenproblem handelt, das für die Kausalanalysen nicht ignoriert werden kann.

Abbildung 3: Leistungsbezug nach SGB II – Kohorte 2007/2008

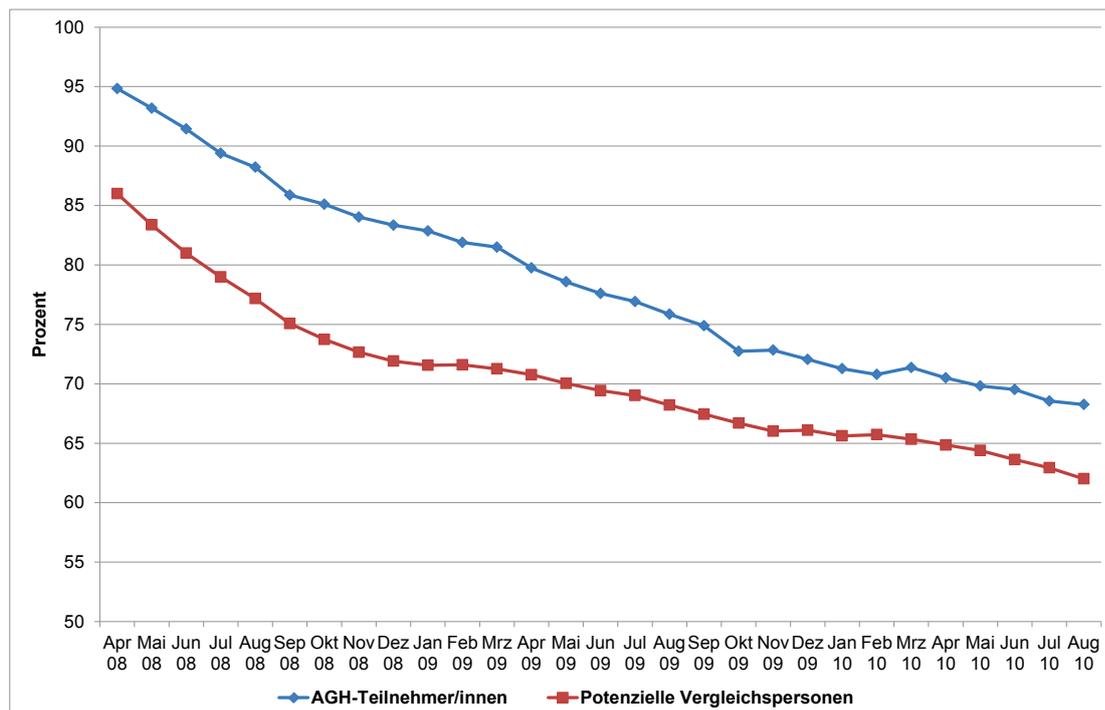
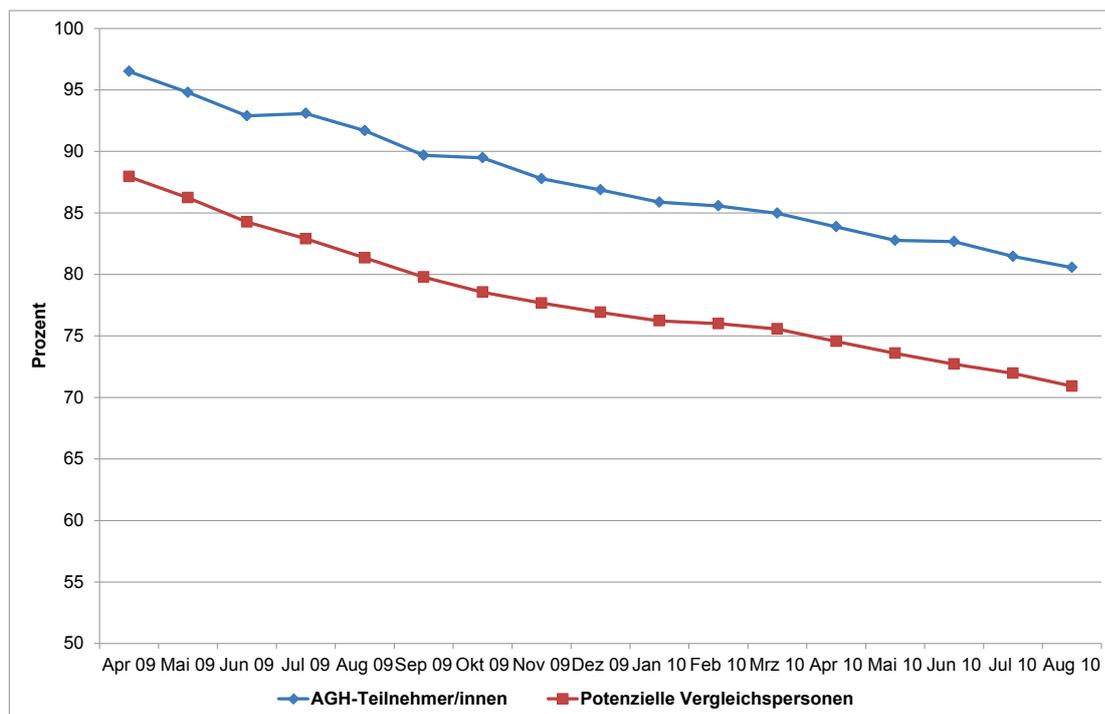


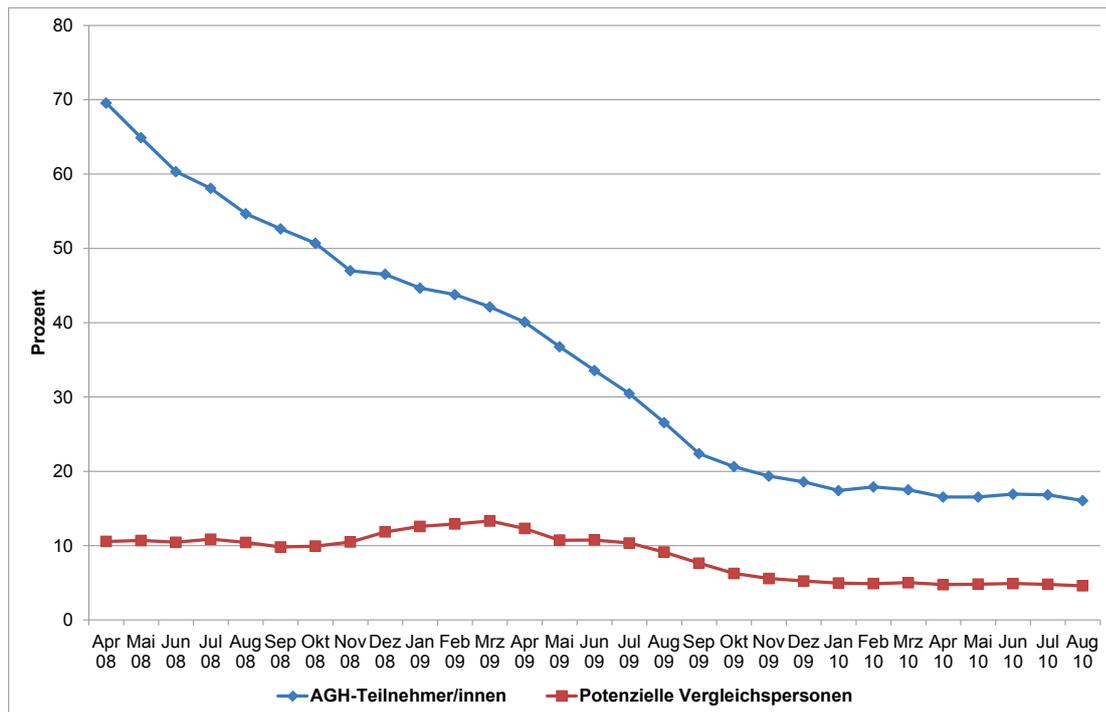
Abbildung 4: Leistungsbezug nach SGB II – Kohorte 2008/2009



Kombiniert man die beiden Ergebnisgrößen „Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt“ und „kein Leistungsbezug nach SGB II“, so erhält man ein Bild, das dem der Beschäftigungsquoten entspricht. Eine graphische Veranschaulichung findet sich in **Abbildung A.2** im Anhang.

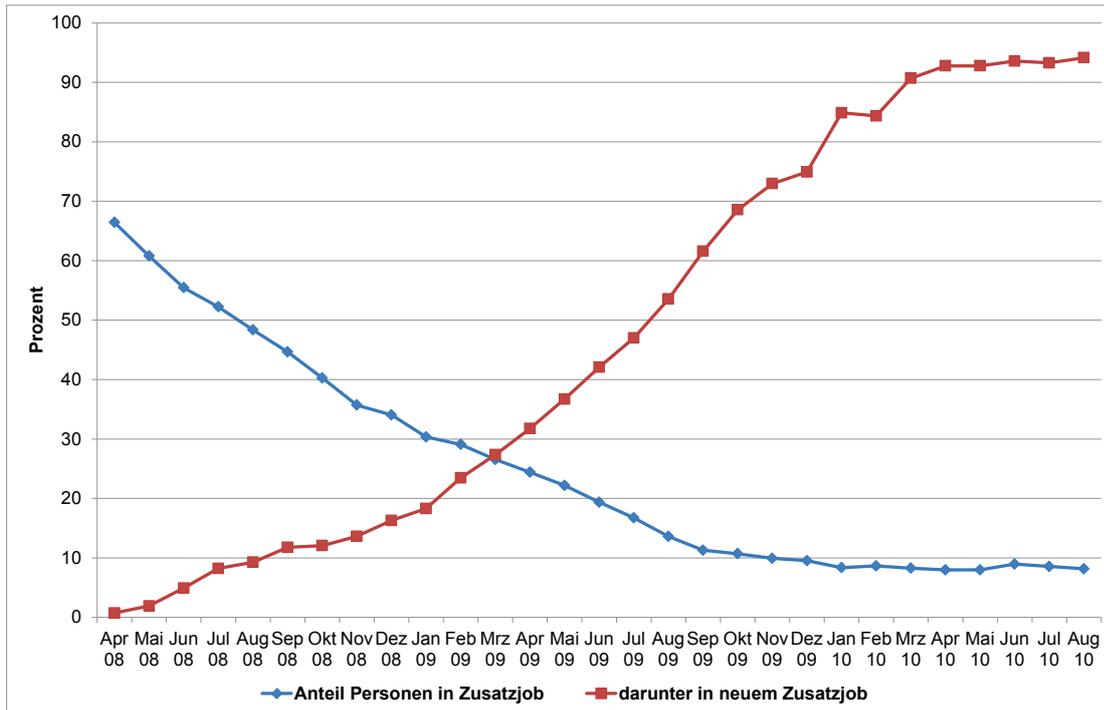
Die Anteile von Personen aus Teilnahme- und Vergleichsgruppe aus Kohorte 2007/2008, die im jeweiligen Monat an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (für eine detailliertere Betrachtung hierzu vgl. unten) teilnahmen, ist für den Zeitraum April 2008 bis August 2010 in **Abbildung 5** veranschaulicht. Nicht zuletzt wegen der vergleichsweise langen Maßnahmedauer (vgl. oben) befinden sich auch im Dezember 2008 noch bzw. erneut beinahe die Hälfte aller Personen, die zwischen Oktober 2007 und März 2008 eine AGH angefangen haben, in einer Maßnahme. Dieser Anteil sinkt bis August 2010 praktisch kontinuierlich ab, wobei der Rückgang im Zeitablauf ab Ende 2009 jedoch immer geringer wird. In der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen bewegt sich der Anteil der Maßnahmenteilnehmer/innen bis Mitte des Jahres 2009 auf einem relativ konstanten Niveau von um die 10-11%. Danach sinkt auch dieser Anteil quasi stetig und beträgt am Ende des Beobachtungszeitraums nur noch weniger als 5%.

Abbildung 5: Maßnahmenteilnahme – Kohorte 2007/2008



Aus **Abbildung 6** wird ferner deutlich, dass der Anteil der Maßnahmeteilnehmer/innen unter den AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 nicht allein auf diejenigen Personen zurückgeführt werden kann, die *immer noch* in dem zwischen Oktober 2007 und März 2008 begonnen Zusatzjob beschäftigt sind. So sind beispielsweise im April 2009, also ein Jahr nach Abschluss des Zugangszeitraums für Kohorte 2007/2008, knapp ein Viertel aller AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 in einem Zusatzjob. Davon ist jedoch fast ein Drittel nicht immer noch, sondern erneut in einer AGH. Damit ist eine Maßnahme gemeint, die nach der im o.g. Halbjahr begonnenen AGH angetreten wurde, wobei zwischen beiden Maßnahmen mindestens ein Tag Unterbrechung lag.

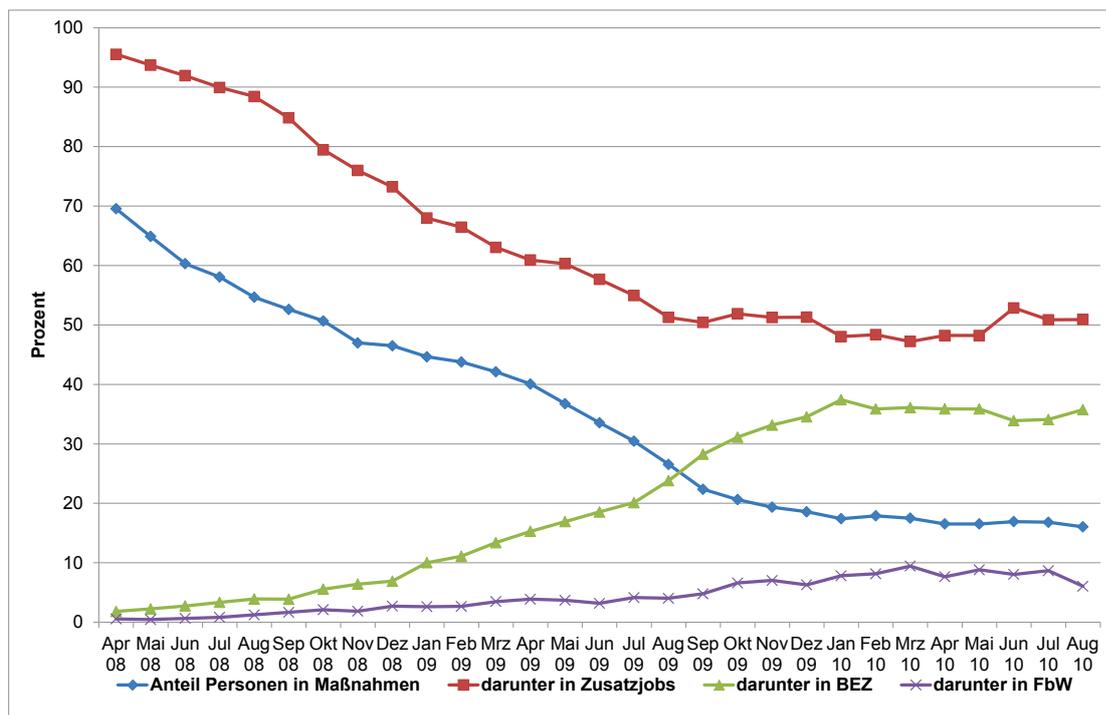
Abbildung 6: Anteil der AGH-Teilnehmer/innen 2007/2008 in einem (neuen) Zusatzjob



Schließlich verdeutlicht **Abbildung 7**, dass für die AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 neben der fortdauernden oder erneuten Teilnahme an Zusatzjobs auch die Förderung durch den Beschäftigungszuschuss (BEZ) eine bedeutsame Rolle spielt. Diese nimmt im Zeitablauf kontinuierlich zu, wobei der deutlichste Anstieg in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 zu beobachten ist. Im August 2010 stellen Geförderte nach § 16e SGB II etwas mehr als ein Drittel aller Personen dieser Gruppe, die sich zu diesem Zeitpunkt in einer Maßnahme befinden⁸. Dominiert wird die Maßnahmeteilnahme aber nach wie vor von Zusatzjobs, die von rund der Hälfte aller Teilnehmer/innen (noch oder wieder) ausgeübt wird. Demgegenüber sind FbW-Maßnahmen nur von untergeordneter Bedeutung. Diese machen im Zeitablauf immer (zum Teil deutlich) weniger als 10% aller Maßnahmeteilnehmer/innen der AGH-Geförderten aus der Kohorte 2007/2008 aus. Auch alle weiteren Maßnahmen spielen mit einem Anteil von rund 7% keine nennenswerte Rolle.

⁸ Insgesamt befinden sich etwas mehr als 16% aller AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 zu diesem Zeitpunkt in einer Maßnahme.

Abbildung 7: Anteil der AGH-Teilnehmer/innen 2007/2008 an unterschiedlichen Maßnahmentearten



Charakteristika der Personen

Neben dem Arbeitsmarktstatus (im weiteren Sinne) enthalten die Daten des IAB auch detaillierte Informationen zur Beschreibung der Personen. Diese lassen sich in folgende Merkmalsgruppen gliedern:

- Sozio-demographische Charakteristika.
- Indikatoren zum Bedarfsgemeinschaftskontext.
- Leistungsbezugsspezifische und erwerbsbiographische Indikatoren in vier Dimensionen: Jeweils mehrere Indikatoren zu (i) Arbeitslosigkeit, (ii) Leistungsbezug, (iii) Maßnahmeteilnahme und (iv) Beschäftigung in der Vergangenheit (zu bestimmten Stichtagen und für verschiedene Zeiträume bis maximal fünf Jahre vor Stichprobenziehung).

Für die vorliegende Untersuchung wurden konkret folgende *sozio-demographische* Merkmale der Personen konstruiert:

- *Frau*, 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person weiblichen Geschlechts ist; 0 sonst.
- *Alter* (in Jahren).
- *U25*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person jünger als 25 Jahre ist; 0 sonst.
- *50plus*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person 50 Jahre oder älter ist; 0 sonst.

- *Deutscher*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt; 0 sonst.
- *Schwerbehindert*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person schwerbehindert ist; 0 sonst.
- *Kein Schulabschluss*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person über keinen Schulabschluss verfügt; 0 sonst.
- *Hauptschule*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person über einen Hauptschulabschluss verfügt; 0 sonst.
- *Realschule*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person über einen Realschulabschluss verfügt; 0 sonst.
- *(Fach-) Abitur*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person (Fach-) Abitur hat; 0 sonst.
- *Schulabschluss unbekannt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der Schulabschluss für eine Person unbekannt ist; 0 sonst.

Darüber hinaus wurden folgende *Charakteristika der Bedarfsgemeinschaften* generiert:

- *Alleinstehend*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person alleinstehend ist; 0 sonst.
- *Alleinerziehend*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person alleinerziehend ist; 0 sonst.
- *Kein Kind*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person kein Kind hat; 0 sonst.
- *Ein Kind*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person ein Kind hat; 0 sonst.
- *Partner/in arbeitslos am 30.09.2007 (2008)*, d.h. 1/0-Variable, wenn eine Person eine/n Partner/in hat, der/die am 30.09.2007 (bzw. am 30.09.2008 für Kohorte 2008/2009) arbeitslos war; 0 sonst.
- *Partner/in in Zusatzjob am 30.09.2007 (2008)*, d.h. 1/0-Variable, wenn eine Person eine/n Partner/in hat, der/die am 30.09.2007 (bzw. am 30.09.2008 für Kohorte 2008/2009) in einem Zusatzjob beschäftigt war; 0 sonst.
- *Partner/in ungefördert sv-pflichtig beschäftigt am 30.09.2007 (2008)*, d.h. 1/0-Variable, wenn eine Person eine/n Partner/in hat, der/die am 30.09.2007 (bzw. am 30.09.2008 für Kohorte 2008/2009) ungefördert sv-pflichtig beschäftigt war; 0 sonst.

Des Weiteren wurden folgende leistungsbezugsspezifische und erwerbsbiographische Indikatoren erzeugt:

Indikatoren zum Leistungsbezug:

- Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in den letzten drei Jahren vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in den letzten drei Jahren vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- ALG-Bezug am 31.12.2004, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2004 (Tag vor Einführung des SGB II) Arbeitslosengeld bezog; 0 sonst
- ALHi-Bezug am 31.12.2004, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2004 (unmittelbar vor Einführung des SGB II) Arbeitslosenhilfe bezog; 0 sonst

Stichtagsbezogene Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme:

- *30.09.2007 (2008): Ungefördert sv-pflichtig beschäftigt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 30.09.2007 (2008) sozialversicherungspflichtig beschäftigt war; 0 sonst.
- *30.09.2007 (2008): Mini-Job*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 30.09.2007 (2008) in einem Mini-Job beschäftigt war; 0 sonst.
- *30.09.2007 (2008): In Maßnahme (außer Zusatzjob)*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 30.09.2007 (2008) in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (außer Zusatzjob) war; 0 sonst.
- *30.09.2007 (2008): In Zusatzjob*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 30.09.2007 (2008) in einem Zusatzjob war; 0 sonst.
- Alle obigen, für den Zeitpunkt 30.09.2007 (2008) definierten Indikatoren werden in analoger Form auch für die Zeitpunkte 31.03.2007 (2008) und 30.09.2006 (2007) genutzt.

Indikatoren der Maßnahmeteilnahmehistorie:

- Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in den letzten fünf Jahren vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- Keine Zusatzjobteilnahme im letzten Jahr vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- Keine Zusatzjobteilnahme in den letzten drei Jahren vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).

Indikatoren der Beschäftigungshistorie:

- Keine ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren vor der Stichprobenziehung.
- Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung den letzten fünf Jahren vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung im letzten Jahr vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).

Indikatoren der Arbeitslosigkeitshistorie:

- Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen im letzten Jahr vor der Stichprobenziehung (d.h. 30.09.2007 bzw. 30.09.2008).
- Bis zu zwei aus den letzten fünf Jahren arbeitslos, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person in den fünf Jahren vor dem 30.09.2007 (2008) kumuliert bis zu zwei Jahre arbeitslos war; 0 sonst.

Diese Indikatoren lassen sich – wie eingangs erwähnt – sowohl für die jeweiligen Gefördertengruppen als auch für die Gruppen der Nicht-Teilnehmer/innen generieren, sodass eine vergleichende Beschreibung möglich ist. Sie stellen die zentralen Erklärungsfaktoren für die Schätzung des sog. *Propensity Score* im Rahmen des Matching-Verfahrens zur Ermittlung der kausalen Wirkung der AGH-Teilnahme dar. Dieses Verfahren wird im Detail im nächsten Kapitel beschrieben und erläutert.

3 Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden werden die methodischen Grundlagen der kausalen Wirkungsanalyse erläutert. Dabei wird zunächst auf den theoretischen Hintergrund (**Kapitel 3.1**) und daran anschließend auf die praktische Umsetzung im Fall der Förderung durch Zusatzjobs in München (**Kapitel 3.2**) eingegangen. Diese wird mit dem Problem konfrontiert, dass eine sehr hohe Anzahl an AGH-Geförderten direkt aufeinanderfolgende Episoden an AGH-Teilnahmen aufweisen, was die Durchführung des Vergleichsgruppenansatzes erheblich behindert. Dieses Problem wird zusammen mit den im Rahmen der Analysen vorgenommenen Lösungsschritten in **Kapitel 3.3** ausführlich erläutert.

3.1 Theoretischer Hintergrund

Zur Ermittlung des kausalen Effektes der Förderung durch AGH ist ein Vergleichsgruppenansatz notwendig. Mit Hilfe eines solchen Ansatzes ist es möglich, die sog. kontrafaktische Frage „Was wäre mit der betrachteten Ergebnisgröße der Geförderten passiert, wenn sie nicht gefördert worden wären?“ zu beantworten. Im vorliegenden Fall bedeutet dies beispielsweise, dass ermittelt werden muss, wie sich die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, entwickelt hätte, wenn Personen, die in eine AGH eingetreten sind, dies nicht getan hätten. Es liegt auf der Hand, dass die durch diese Frage im-

plizierte kontrafaktische Situation nicht beobachtet werden kann bzw. (in technischen Termini) nicht identifiziert ist, da eine Person zu einem bestimmten Zeitpunkt entweder durch eine AGH gefördert wird oder aber nicht, jedoch niemals beides gleichzeitig. Daher muss für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage ein beobachtbares Gegenstück zu der unbeobachtbaren Situation mit Hilfe sog. Identifikationsannahmen konstruiert werden. Diese Annahmen sind nicht testbar, d.h. sie können *a priori* weder richtig noch falsch sein und sich *a posteriori* auch nicht als gültig oder ungültig herausstellen. Sie können lediglich auf Basis theoretischer (Verhaltens-) Überlegungen als überzeugend oder nicht überzeugend erachtet werden. Ohne solche Identifikationsannahmen ist eine Beantwortung der kontrafaktischen Frage jedoch unmöglich und somit eine Ermittlung kausaler Effekte gänzlich ausgeschlossen.

In der jüngeren Evaluationsliteratur und -praxis (für einen Überblick vgl. z.B. Caliendo 2006, Fertig und Schmidt 2001 oder Heckman et al. 1999) haben sich vor allem die sog. Vergleichsgruppenansätze (oft auch als *Matching*-Ansätze bezeichnet) als Identifikationsstrategie durchgesetzt. Die intuitive Idee dieser Ansätze besteht darin, „statistische Zwillinge“ zu bilden, d.h. jedem Geförderten mindestens einen Nicht-Geförderten als „statistischen Zwilling“ oder als „Vergleichsperson“ zuzuordnen. Dabei muss für letztere gelten, dass diese Person dem jeweiligen Geförderten möglichst ähnlich ist und zwar im Hinblick auf alle für die betrachtete Ergebnisgröße und den Zuweisungsmechanismus relevanten Charakteristika. Im Rahmen dieses Ansatzes wird die unbeobachtbare kontrafaktische Situation durch folgende Identifikationsannahme beobachtbar gemacht: Wenn die Geförderten nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten, dann hätten sie sich im Durchschnitt genauso verhalten, wie ihre jeweiligen Vergleichspersonen und hätte daher die gleichen (Arbeitsmarkt-) Ergebnisse erzielt. Diese Identifikationsannahme steht und fällt offensichtlich mit der Qualität der Vergleichbarkeit der jeweiligen Zwillingspaare.

Diese Qualität hängt wiederum entscheidend davon ab, wie detailliert Informationen über die Geförderten und Nicht-Geförderten vorliegen und welche Güte diese Informationen haben. Hierbei sind erwerbsbiographische Informationen, also Daten zu vergangenen Phasen von Arbeitslosigkeit, Leistungsbezug, Beschäftigungen und Maßnahmeteilnahmen von entscheidender Bedeutung, da sich in diesen Indikatoren wichtige Informationen z.B. zur Motivation oder zum Durchhaltevermögen von Personen niederschlagen. Bei letzteren handelt es sich nämlich um individuelle Faktoren, die sowohl für den Eintritt in die Förderung von Belang sein können (weil z.B. geringes Durchhaltevermögen als eines jener Vermittlungshemmnisse betrachtet wird, die durch die Teilnahme an einer AGH beseitigt werden sollen) als auch für die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person eine (ungeförderte) Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufnimmt, also für die Ergebnisgröße. Individuelle Charakteristika wie Motivation und Durchhaltevermögen können offenkundig nicht direkt beobachtet und müssen daher approximiert werden. Unter der Annahme, dass diese Charakteristika im Zeitablauf relativ stabil sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie sich in der Erwerbshistorie einer Person niederschlagen. So kann zum Beispiel

plausiblerweise davon ausgegangen werden, dass Personen mit einem relativ geringen Durchhaltevermögen (unter sonst gleichen Umständen) in der Vergangenheit vergleichsweise kurze Beschäftigungsverhältnisse ausgeübt haben. Die Erwerbsbiographie aller Personen hat somit eine nicht zu gering zu schätzende Bedeutung für die Identifikation des kausalen Effektes der Förderung.

Ganz grundsätzlich gilt: Je mehr Informationen über die Individuen verfügbar sind, umso eher liefert ein solcher Vergleichsgruppenansatz belastbare Ergebnisse. Diese Verfahren sind mit anderen Worten sehr „datenhungrig“ und benötigen eine vergleichsweise hohe Anzahl an Beobachtungen, um zu validen Aussagen kommen zu können. Im vorliegenden Fall der Förderung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter durch Zusatzjobs in München sind die Voraussetzungen für die Durchführung einer qualitativ hochwertigen Vergleichsgruppenuntersuchung gegeben. Die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit, insbesondere die „Integrierten Erwerbsbiographien“ (IEB) erlauben eine detaillierte Abbildung von Maßnahmenteilnahme, Erwerbsbiographie und sozio-demographischem Kontext für eine hinreichend große Anzahl an Personen, um den kausalen Effekt der Förderung auf die Beschäftigungschancen stichhaltig zu ermitteln. Dabei können mit Hilfe dieser Daten auch differenzierte Ergebnisse für einzelne Teilgruppen an Geförderten (z.B. Frauen, Jüngere und über 50-jährige) identifiziert werden.

Für die praktische Durchführung des Matching-Verfahrens wurden zunächst die in **Kapitel 2** beschriebenen Stichproben an geförderten und *potenziellen* Vergleichspersonen gezogen. Aus der Gruppe dieser potenziellen Vergleichspersonen werden dann in einem nächsten Schritt diejenigen Personen ermittelt, die *tatsächlich* mit den Geförderten vergleichbar sind. Dieser letzte Schritt geschieht mit Hilfe geeigneter statistischer Verfahren, die im folgenden Kapitel beschrieben werden.

3.2 Praktische Vorgehensweise zur Umsetzung des Matching-Verfahrens

Um das oben theoretisch beschriebene Verfahren der statistischen Zwillingsbildung praktisch umzusetzen, wird ein sog. *Matching on the Propensity Score* (Matching auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit) gewählt. Dieses Verfahren ist deutlich praktikabler als ein 1:1-Matching für jedes betrachtete Charakteristikum – insbesondere natürlich dann, wenn wie hier, eine große Menge an Charakteristika berücksichtigt wird – liefert aber dazu äquivalente Resultate (vgl. hierfür Rosenbaum und Rubin 1983).

In einem ersten Schritt muss also mit Hilfe statistischer Methoden ein *Propensity Score* (die Teilnahmewahrscheinlichkeit) geschätzt werden. In dieser Schätzung ist die Indikatorvariable „Förderung durch AGH“ (0/1 – nein/ja) die zu erklärende Variable. Als erklärende Variablen müssen alle Charakteristika der Personen aufgenommen werden, die für den Eintritt in die Förderung und gleichzeitig möglicherweise für die späteren Ergebnisgrößen (also z.B. Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung) relevant sein könnten. Diese Charakteristika müssen so detailliert sein,

dass alle weiteren Unterschiede zwischen beiden Gruppen als rein zufällig angesehen werden können. Diese Bedingung ist dann nicht erfüllt, wenn sich plausible Argumente finden, dass sich beide Gruppen im Hinblick auf bestimmte Merkmale weiterhin systematisch unterscheiden.

Es liegt auf der Hand, dass für die konkrete Auswahl der zu berücksichtigenden Charakteristika beinahe unbegrenzte Möglichkeiten bestehen, da aus dem vorliegenden Datenmaterial eine immense Fülle an Indikatoren generiert werden kann, die dann untereinander auch noch kombiniert werden können. Praktisch besteht allerdings ein *trade-off* zwischen einerseits einer möglichst hohen Anzahl an Indikatoren und andererseits einem möglichst geringen Verlust an Personen (insbesondere aus der kleineren Gruppe der Geförderten), da nicht alle denkbaren Indikatoren für alle Personen gebildet werden können. Daher wird die Anzahl der in die *Propensity-Score*-Schätzung aufzunehmenden Charakteristika dadurch begrenzt, dass eine ausgewogene Mischung aus einer ausreichend großen Zahl an Charakteristika und einer hinreichend hohen Anzahl an Geförderten gefunden werden muss. Dies kann in der praktischen Umsetzung nur dadurch bewerkstelligt werden, dass mit mehreren unterschiedlichen Mengen an Merkmalen operiert wird und die jeweils resultierenden Effekte auf Robustheit überprüft werden.

Die Ergebnisse der *Propensity-Score*-Schätzungen lassen Schlussfolgerungen auf den Eintrittsprozess in die Förderung zu. Vorzeichen und statistische Signifikanz der (mittels statistischer Methoden) geschätzten Einflussfaktoren der einzelnen Charakteristika auf die Teilnahme- bzw. Förderwahrscheinlichkeit geben Aufschluss darüber, welche Personen mit welchen Eigenschaften systematisch eher in die Förderung eintreten. Mit anderen Worten, mit Hilfe der *Propensity-Score*-Schätzungen ist eine statistische Beschreibung des Allokationsmechanismus in die Maßnahme möglich.

Im vorliegenden Fall wurden folgende Gruppen an Charakteristika für die Schätzung des *Propensity Score* ausgewählt, die in **Kapitel 2** bereits beschrieben wurden:

- d) Sozio-demographische Charakteristika (z.B. Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand).
- e) Indikatoren zum Bedarfsgemeinschaftskontext (z.B. Arbeitsmarktstatus des/der Partners/in, Anzahl Kinder).
- f) Leistungsbezugsspezifische und erwerbsbiographische Indikatoren in vier Dimensionen: Jeweils mehrere Indikatoren zu (i) Arbeitslosigkeit, (ii) Leistungsbezug, (iii) Maßnahmenteilnahme und (iv) Beschäftigung in der Vergangenheit (zu bestimmten Stichtagen und für verschiedene Zeiträume bis maximal fünf Jahre vor Stichprobenziehung).

Eine genaue Erläuterung dieser Indikatoren findet sich, wie erwähnt, in **Kapitel 2** oben. Bevor die Ergebnisse der Schätzung des *Propensity Score* präsentiert werden, muss jedoch noch auf das Problem möglicher Maßnahmesequenzen eingegangen werden.

3.3 Das Problem möglicher Maßnahmesequenzen

Im Verlauf der Analysen wurde festgestellt, dass ein nicht unerheblicher Teil der AGH-Teilnehmer in München mehrere, zum Teil nahtlos ineinander übergehende Episoden von AGH-Teilnahmen, d.h. Einträge (*spells*) in den Prozessdaten, die für einen bestimmten Zeitraum die Teilnahme an einer AGH markieren, aufweist. Dies gilt sowohl für die Vergangenheit als auch für die untersuchten Zeiträume 2008 und 2009. Konkret lassen sich für die AGH-Geförderten 2007/2008 insgesamt 2.684 *spells* finden, die nahtlos, also ohne einen einzigen Tag Unterbrechung ineinander übergehen. Dies betrifft insgesamt 1.784 Personen aus der Gefördertengruppe. In der Gefördertengruppe 2008/2009 trifft dies auf 2.688 *spells* für 1.699 Personen zu. Diese nahtlos aufeinanderfolgenden AGH-Episoden stellen ein Problem für den oben erläuterten Vergleichsgruppenansatz und dessen praktische Umsetzung dar. Dieses Problem wird im Folgenden anhand eines relativ einfachen Beispiels erläutert.

Angenommen, Person A tritt zu einem gegebenen Zeitpunkt (bzw. in einem bestimmten Zeitraum) in eine AGH ein. Die Idee des Matching-Ansatz besteht dann – wie oben dargestellt – darin, (mindestens) eine Person B zu finden, die **zu diesem Zeitpunkt** die *gleiche Chance* hatte, in eine AGH einzutreten, dies aber nicht getan hat (dies ist der sog. „statistische Zwilling“). Die zentrale Identifikationsannahme zur Ermittlung des kausalen Effekts der AGH-Förderung besteht darin, dass die Chance, in eine AGH einzutreten, sich *vollständig* in den beobachtbaren Charakteristika der Personen niederschlägt. Mit anderen Worten, Personen mit gleichen (bzw. sehr ähnlichen) Kombinationen von sozio-demographischen, Bedarfsgemeinschafts- und erwerbsbiographischen Charakteristika haben auch gleiche Chancen in eine AGH einzutreten. Neben diesen Charakteristika existieren also *keine* weiteren systematischen Allokationsmechanismen.

Dies sei am Beispiel der individuellen Arbeitsmotivation verdeutlicht. Die folgende Argumentation gilt analog für alle weiteren denkbaren, nicht direkt beobachtbaren individuellen Charakteristika wie Durchhaltevermögen, Fähigkeit zur Einordnung in eine soziale Gruppe, Beschäftigungsfähigkeit etc. Angenommen, die Integrationsfachkräfte (IFK) weisen vor allem Personen mit Motivationsproblemen in eine AGH zu. Das Matching-Verfahren identifiziert den kausalen Effekt der AGH-Teilnahme auf die betrachteten Outcomes (z.B. die spätere Beschäftigungsaufnahme) dann und nur dann, wenn sich die Motivation aller Personen mit Hilfe ihrer erwerbsbiographischen Indikatoren abbilden lässt. Plausiblerweise schlägt sich geringe Motivation z.B. in langen Leistungsbezugsdauern, kurzen Beschäftigungsdauern und/oder einer hohen Anzahl an beendeten Beschäftigungsverhältnissen in der Vergangenheit nieder. In diesem Fall sorgt die Berücksichtigung der genannten erwerbsbiographischen Indikatoren dafür, dass tatsächlich vergleichbare Personen miteinander verglichen werden und damit der kausale Effekt der AGH-Teilnahme auf die Beschäftigungsaufnahme ermittelt wird. Wenn dem jedoch nicht so sein sollte, dann

vermischt sich der Effekt der AGH-Teilnahme mit dem Motivationseffekt auf die Beschäftigungsaufnahme und man erhält somit ein verzerrtes Ergebnis.

Mit anderen Worten, wenn die Teilnahme an einer AGH durch eine *systematische Zuweisungslogik* bestimmt wird, die sich *nicht* in den beobachtbaren Individualcharakteristika niederschlägt, erhält man mit dem Matching-Verfahren nicht mehr den kausalen Effekt der AGH-Teilnahme. Eine solche systematische Zuweisungslogik (bzw. ein systematischer Zuweisungsprozess) könnte im Rahmen von *Maßnahmesequenzen* stattfinden (vgl. unten). Die erwähnten aufeinanderfolgenden AGH-Episoden könnten solche Sequenzen implizieren.

Die zentrale Frage lautet somit, was sich inhaltlich hinter der (quasi-) nahtlosen Abfolge an AGH-Episoden verbirgt.

- *Polarer Fall 1*: Es handelt sich um ein reines Buchungssphänomen, d.h. aus buchungstechnischen Gründen wird eine inhaltliche AGH-Maßnahme auf mehrere Episoden (*spells*) aufgeteilt. Dieser Fall stellt für das oben beschriebene Matching-Verfahren kein Problem dar. Mit Hilfe eines heuristischen Bereinigungsverfahrens (z.B. der Ein-Tages-Regel⁹) lässt sich dieses Problem beseitigen, ohne dass dabei systematische Zuweisungslogiken übersehen werden. Wir identifizieren den kausalen Effekt der AGH-Teilnahme auf die betrachteten Outcomes. Es reduziert sich lediglich der Stichprobenumfang bei den Geförderten um diejenigen Personen, deren Maßnahme bereits vor dem 1. Quartal 2008 bzw. 2009 begonnen hat.
- *Polarer Fall 2*: Es handelt sich um Maßnahmesequenzen, d.h. eine (quasi-) nahtlose Abfolge an inhaltlich unterschiedlichen AGH-Maßnahmen, denen jeweils eine systematische Entscheidung zugrunde liegt. Anders ausgedrückt, es handelt sich *nicht* um eine rein zufällige Abfolge an AGH-Episoden.

Sofern letzteres der Fall sein sollte, so induziert dies eine systematische Zuweisungslogik (bzw. einen systematischen Zuweisungsprozess), die mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht adäquat abgebildet werden kann. Dies wiederum führt dazu, dass der kausale Effekt der AGH-Teilnahme nicht ermittelt werden kann. Folgendes einfache Beispiel möge dies illustrieren.

- Drei Teilnehmer/innen an AGH: Personen A, B und C, mit Eintritt jeweils zum 01.01.2008 beim gleichen Träger mit gleicher Stelle.
- Für alle Personen liegen in den Prozessdaten folgende AGH-Episoden vor:
 - Personen A und B: AGH vom 01.01.2008 bis 31.03.2008 und AGH vom 01.04.2008 bis 30.06.2008 (jeweils zwei aufeinanderfolgende AGH-Episoden).
 - Person C: AGH vom 01.01.2008 bis 04.04.2008 (eine AGH-Episode).

⁹ Alle AGH-Episoden, zwischen denen nicht mindestens ein Tag liegt, werden als eine Episode behandelt.

- Die Personen A und C zeichnen sich durch *geringe* Arbeitsmotivation aus, Person B durch eine *sehr geringe*. Annahmegemäß werden die Unterschiede in der Arbeitsmotivation bis zum Eintritt in die Maßnahme vollständig durch die (beobachtbare) Soziodemographie und die Erwerbshistorie der Personen abgebildet.
- Drei Nicht-Teilnehmer/innen D, E und F, die in Termini aller beobachtbaren Charakteristika zum 31.12.2007 mit den drei Teilnehmern/innen vergleichbar sind. Dies gilt auch und insbesondere für die Arbeitsmotivation, d.h. bei D und F *gering* und bei Person E *sehr gering*.
- Für das Matching ergibt sich also: Person D ist der statistische Zwilling von A, Person E der statistische Zwilling von B und Person F der statistische Zwilling von C (Paare A-D, B-E und C-F).
- Die Zuweisung in eine AGH folgt der Logik „Personen mit geringer Arbeitsmotivation sollen an einer AGH teilnehmen, um selbige zu erhöhen“.
- In den ersten drei Monaten der AGH-Teilnahme gibt es von den Trägern folgende Rückmeldung zu den drei Personen:
 - Person A: Sehr häufige Fehlzeiten, sehr geringes Interesse an Tätigkeit, Konflikte am Arbeitsort. Die geringe Arbeitsmotivation zum ersten Zuweisungszeitpunkt („Ausgangsmotivation“) ist also schlechter geworden.
 - Person B: Mittelmäßige Fehlzeiten, Interesse an Tätigkeit gering. Sehr geringe Ausgangsmotivation scheint sich ein klein wenig verbessert zu haben, aber keine großen Fortschritte.
 - Person C: Fehlt sehr häufig, und ist überhaupt nicht interessiert. Geringe Ausgangsmotivation scheint sich nicht verbessert zu haben, sondern verschlechtert.
 - Die Veränderungen in der Arbeitsmotivation *während* der AGH finden sich naturgemäß nicht in den zur Verfügung stehenden Prozessdaten.
- Auf Basis dieser Rückmeldungen treffen die IFK in Absprache mit dem Träger Ende März folgende Entscheidungen:
 - Person A: Wird auf eine andere Stelle bei einem neuen Träger versetzt, da die Hoffnung besteht, dass mit dem Verschwinden der Konflikte am Arbeitsplatz eine allgemeine Verbesserung der Motivation eintritt und eine solche Stelle gerade frei ist.
 - Person B: Wird intern (beim gleichen Träger) auf eine neue Stelle versetzt, da die Hoffnung besteht, dass mit einer neuen Herausforderung noch größere Fortschritte erzielt werden können.
 - Person C: Bleibt mangels Alternativen (keine andere Stelle frei) auf bisheriger Stelle, scheidet wegen zu häufiger Fehlzeiten aber wenige Tage später vorzeitig aus („Rauswurf“).

- Es findet also anhand einer systematischen Zuweisungslogik eine neue Entscheidung statt, welche die alte Entscheidung zum Teil korrigiert (auf Basis neu hinzu gekommener Informationen).
- Bei Anwendung der Ein-Tages-Regel: Die beiden AGH-Episoden der Personen A und B werden jeweils wie eine einzelne Episode, also eine AGH-Maßnahme behandelt. Die statistischen Zwillingspaare A-D, B-E und C-F bleiben somit unverändert.
- Dadurch entsteht folgender Fehler, der zu einem verzerrten Vergleich führt:
 - Das Paar A-D (geringe Motivation Ende 2007) passt für den zweiten Entscheidungsprozess nicht mehr, da Person A nun mit jemandem verglichen werden müsste, der eine sehr geringe Motivation aufweist (also eher mit jemandem wie Person E), damit diese die *gleiche Chance* (Grundprinzip Matching) auf eine AGH-Teilnahme aufweist.
 - Analoges gilt für das Paar B-E. Hier ist zum zweiten Entscheidungszeitpunkt eher jemand wie Person D oder Person F als statistischer Zwilling geeignet.
- Für Person C ist der statistische Zwilling F nach wie vor passend. Person C ist aber auch eine interessante Vergleichsperson für Person A, da sie ausgehend von einer vergleichbaren Ausgangssituation in den ersten drei Monaten eine ähnliche Entwicklung durchlaufen haben. Sie haben aber ab dem 01.04. 2008 unterschiedliche Wege eingeschlagen, wobei dies „zufällig“ wegen Verfügbarkeit alternativer Stellen der Fall war.

Mit Hilfe der Prozessdaten der BA allein ist es nicht möglich, diese zweite systematische Zuweisungslogik abzubilden, obwohl ihre Komplexität noch relativ gering ist. Erschwerend kommt hinzu, dass das oben geschilderte Problem natürlich auch unmittelbar für die Vergangenheit und damit alle Indikatoren zur Abbildung der Erwerbsbiographie (z.B. Anzahl an AGH-Maßnahmen in der Vergangenheit) gilt. Dies bedeutet, dass *nicht* sichergestellt ist, dass der Indikator „Anzahl AGH-Teilnahmen in Vergangenheit“ für alle Personen die gleiche inhaltliche Bedeutung hat und somit tatsächlich einen Beitrag z.B. zur Abbildung der Arbeitsmotivation in der Vergangenheit leistet. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Existenz von Maßnahmesequenzen führt dazu, dass der kausale Effekt der AGH-Teilnahme auf die betrachteten Outcomes mit den vorhandenen Prozessdaten nicht zuverlässig identifiziert werden kann. Die Ermittlung des kausalen Effekts der AGH-Teilnahme ist für Personen, die Maßnahmesequenzen durchlaufen, mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht möglich. Um valide und stichhaltige Aussagen zu dieser Gruppe machen zu können, reichen die in den Prozessdaten der BA enthaltenen Informationen bei weitem nicht aus. Hierfür ist eine prospektiv-begleitende Evaluation notwendig, bei der die Geförderten und Ungeförderten mehrmals befragt/getestet werden müssen (erlaubt gleichzeitig Messung von Integrationsfortschritten) sowie begleitend bei den IFK die jeweiligen Zuweisungslogiken bzw. -entscheidungen erhoben werden müssen. Da dies im Rahmen des Evaluationsauf-

trags und -zeitraums nicht möglich war, wurde ein anderer Umgang mit dem oben dargestellten Problem gewählt.

Umgang mit dem Problem möglicher Maßnahmesequenzen

Anhand der von IAB-ITM zusätzlich gelieferten Maßnahmeträger-ID wurde zunächst überprüft, bei wie vielen aufeinander folgenden AGH-Episoden mit einem Abstand unter einem Tag gleichzeitig eine Veränderung der Träger-ID stattfindet¹⁰. In der Kohorte 2007/2008 gibt es insgesamt 129 Personen, bei denen dies der Fall ist, die somit unter „Sequenzverdacht“ stehen. In der Gefördertengruppe 2008/2009 trifft dies auf 85 Personen zu. Darüber hinaus wurde untersucht, wie viele nahtlose Übergänge entweder zur Mitte (30.06. auf 01.07.) oder am Ende eines Jahres (31.12. auf 01.01.) stattfinden. Für diese beiden Termine erscheinen rein buchungs-technische Vorgänge die plausibelste Erklärung für zwei nahtlose *spells* zu sein. In der Gefördertengruppe 2007/2008 finden 2.274 der insgesamt 2.684 nahtlosen Übergänge zu diesen Terminen statt, in der zweiten Gefördertenkohorte trifft dies auf 2.358 der insgesamt 2.688 *spells* zu. Mit anderen Worten, 411 (Kohorte 2007/2008) bzw. 330 (Kohorte 2008/2009) *spells* gingen zu anderen als den genannten Jahresmitte- bzw. Jahresendterminen nahtlos ineinander über. Diese werden ebenfalls als unter Sequenzverdacht stehend behandelt.

Für die Gefördertenkohorte 2007/2008 werden somit 282 Personen wegen Sequenzverdachts ausgeschlossen. In der Gefördertenkohorte 2008/2009 trifft dies auf 153 Personen zu. Diese Personen konnten aus den oben dargestellten Gründen für die Ermittlung des kausalen Maßnahmeeffekts nicht berücksichtigt werden, da bei ihnen die Gefahr besteht, keine wirklich vergleichbaren Zwillingspaare zu finden. Für diese Personengruppen können daher keine Aussagen zur Wirkung von AGH getroffen werden.

Bei diesen Personen handelt es sich im Vergleich zu Geförderten ohne Sequenzverdacht um eine Gruppe, in der systematisch mehr Deutsche als Ausländer sowie Personen mit einem Haupt- oder Realschulabschluss als ohne einen Schulabschluss zu finden sind. Darüber hinaus sind sie dadurch gekennzeichnet, dass sie am 30.09.2007, am 31.03.2007 und am 30.09.2006 eine signifikant höhere AGH-Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen. Außer diesen Merkmalen lassen sich im Vergleich zu Geförderten ohne Sequenzverdacht keine systematischen Unterschiede beobachten – weder bei sozio-demographischen Charakteristika noch bei der Erwerbsbiographie.

¹⁰ Es ist natürlich auch möglich, dass durch eine systematische Zuweisungslogik eine Maßnahmesequenz entsteht, die nicht mit einem Wechsel der Träger-ID verbunden ist. In obigem Beispiel könnte Person C in Reaktion auf die Entwicklung in den ersten drei Monaten innerhalb der gleichen Betriebsstätte auf eine neue Stelle versetzt worden sein. Eine solche Maßnahmesequenz ist mit dem vorhandenen Datenmaterial überhaupt nicht erkennbar.

Zusätzlich zu den Personen unter Sequenzverdacht fallen noch jeweils rund 1.000 Geförderte in beiden Kohorten aus den Analysen heraus, weil ihre Maßnahme nicht im relevanten Halbjahr begonnen hat, sondern bereits zuvor. Da dies jedoch annahmegemäß ein rein buchungstechnisches Phänomen ist, schränkt dieser Wegfall die Aussagekraft der im Folgenden dargestellten Evaluationsergebnisse solange nicht ein, wie diese Annahme als korrekt erachtet werden kann. Die Datenbasis für die kausalen Wirkungsanalysen umfassen somit insgesamt 1.028 AGH-Geförderte für 2007/2008 und 998 für 2008/2009, wobei nur für 966 bzw. 936 Teilnehmer/innen die Indikatoren zu den Maßnahmenteilen generiert werden konnten. Die Ergebnisse zur Heterogenität der Maßnahmewirkung beruhen daher auf den letztgenannten Fallzahlen.

4 Ergebnisse der Wirkungsanalysen

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse der Kausalanalysen zur Wirkung der Zusatzjobteilnahme in München zusammengefasst und erläutert. Dabei werden zunächst in **Kapitel 4.1** die Gesamtwirkungen dargestellt. Für diese werden jeweils alle AGH-Teilnehmer/innen der beiden Kohorten in die Analysen einbezogen und mit vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen verglichen. Daran anschließend wird in **Kapitel 4.2** untersucht, inwieweit sich die Gesamtwirkungen der AGH-Teilnahme über einzelne Teilgruppen der Geförderten als heterogen erweisen. Zu diesem Zweck werden sowohl einzelne Personengruppen nach sozio-demographischen und erwerbsbiographischen Merkmalen als auch Maßnahmengruppen gesondert betrachtet.

4.1 Gesamtwirkungen

Wie in **Kapitel 3.2** bereits erläutert, ist für die Ermittlung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme zunächst die Schätzung des *Propensity Score* notwendig, wobei die in **Kapitel 2** beschriebenen Personencharakteristika genutzt werden¹¹. Diese erfolgt mit Hilfe eines sog. Probit-Modells, das ein Standardmodell für 1/0-skalierte zu erklärende Variablen darstellt. Die Ergebnisse der Probit-Schätzung sind in **Tabelle 1** zusammengefasst. Die Tabelle enthält neben den geschätzten Einflussgrößen der einzelnen erklärenden Variablen (den sog. marginalen Effekten) auch ein Maß zur Beurteilung der Schätzpräzision (den sog. t-Wert). Der *marginale Effekt* für eine erklärende Variable gibt an, wie sich die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, durch AGH gefördert zu werden, verändert, wenn sich diese erklärende Variable um eine kleine (d.h. marginale) Einheit verändert. Ein negativer marginaler Effekt bedeutet also, dass die Durchschnittswahrscheinlichkeit in eine AGH einzutreten sinkt, wenn sich die entsprechende Variable um eine (kleine) Einheit erhöht. Im Falle eines positiven Vorzeichens des marginalen Effekts gilt dann genau das Umgekehrte, d.h. die Wahrscheinlichkeit gefördert zu werden erhöht sich im Schnitt, wenn sich

¹¹ Das Humankapital der Personen kann dabei lediglich mit Hilfe ihres jeweiligen Schulabschlusses abgebildet werden, da wegen Erfassungslücken in VerBIS der Berufsabschluss nicht in ausreichender Datenqualität vorliegt.

die entsprechende Variable um eine Einheit erhöht. Diese Aussagen gelten immer unter der *ceteris-paribus*-Bedingung, d.h. unter sonst gleichen Bedingungen, und impliziert somit, dass *alle anderen* erklärenden Variablen unverändert bleiben.

Der zugehörige t-Wert erlaubt eine Aussage darüber, ob der gerade beschriebene Zusammenhang zwischen Förderwahrscheinlichkeit und Veränderung der erklärenden Variablen *zufällig oder systematisch* von Null verschieden ist. Ist der marginale Effekt nur zufällig von Null verschieden, so legt dies die Schlussfolgerung nahe, dass die zugehörige Erklärungsvariable keinen Einfluss auf die Förderwahrscheinlichkeit hat. Von einem systematischen Zusammenhang kann man mit *großer Sicherheit* dann ausgehen, wenn ein t-Wert betragsmäßig größer als 1,96 ist. In diesem Fall spricht man auch von einem statistisch signifikant von Null verschiedenen marginalen Effekt (kurz: von einem *statistisch signifikanten* Effekt bzw. Schätzergebnis). Hinsichtlich des Ausmaßes der Sicherheit, mit der man von einem systematischen Zusammenhang ausgehen kann, sind Abstufungen möglich. So spricht man häufig von einem *schwach signifikanten Effekt*, wenn der zugehörige t-Wert betragsmäßig zwischen 1,64 und 1,95 liegt. In diesem Fall kann man mit *noch ausreichender Sicherheit* davon ausgehen, der Zusammenhang zwischen Förderwahrscheinlichkeit und Erklärungsvariable systematisch ist. Im Falle eines betragsmäßigen t-Werts größer 2,57 kann man hingegen mit *sehr großer Sicherheit* einen systematischen Zusammenhang unterstellen. In diesem Fall spricht man auch von einem *hochsignifikanten Effekt*. In allen anderen Fällen (d.h. also der t-Wert ist betragsmäßig kleiner als 1,64) spricht man von *insignifikanten* Effekten, die auf einen *zufälligen* Zusammenhang zwischen Förderwahrscheinlichkeit und Erklärungsvariable hindeuten.

4.1.1 Ergebnisse der Propensity-Score-Schätzung

Aus **Tabelle 1** wird zunächst deutlich, dass Frauen (unter sonst gleichen Umständen) im Vergleich zu Männern eine statistisch signifikant niedrigere Wahrscheinlichkeit aufweisen, im Halbjahr Oktober 2007 bis März 2008 an einer AGH teilzunehmen. Darüber hinaus steigt die Teilnahmewahrscheinlichkeit mit zunehmendem Lebensalter an, wobei der Zuwachs im Zeitablauf immer geringer wird (umgekehrt u-förmiger Zusammenhang). Jedoch verdeutlichen die Schätzergebnisse – trotz dieses übergeordneten Zusammenhangs zwischen AGH-Teilnahme und Alter – auch, dass unter 25-jährige systematisch häufiger in Zusatzjobs zu finden sind als Personen im Alter von 25 oder mehr Jahren. Die Zugehörigkeit zur Altersgruppe 50+ spielt dagegen für die AGH-Teilnahme keine systematische Rolle. Ferner sind Deutsche signifikant häufiger in einer AGH als Ausländer. Personen in Bedarfsgemeinschaften mit keinem oder nur einem Kind weisen ebenfalls eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit auf als eLb mit mehr als einem Kind. Bei

Schwerbehinderten und Alleinerziehenden lässt sich hingegen kein signifikanter Zusammenhang zur AGH-Teilnahme beobachten¹².

Der Arbeitsmarktstatus des/der Partners/in (sofern vorhanden) am 30.09.2007 spielt dagegen eine systematische Rolle für die Zuweisung in eine AGH. Die Existenz eines/r Partners/in in einem Zusatzjob zu diesem Stichtag erhöht die Teilnahme-wahrscheinlichkeit einer Person signifikant, wohingegen das Umgekehrte für Personen mit einem/r ungefördert sozialversicherungspflichtigen Partner/in gilt. Neben dem Arbeitsmarktstatus des/der Partners/in ist auch der eigene Arbeitsmarktstatus zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung (und damit des Beginns des Zugangszeitraums) von Bedeutung. Den Schätzergebnissen zufolge haben eLb, die an diesem Tag ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren oder einen Mini-Job ausgeübt haben, eine signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit als Personen, für die dies jeweils nicht gilt. Personen, die am 31.03.2007, also ein halbes Jahr vor Beginn des betrachteten Zugangszeitraums, bereits in einem Zusatzjob beschäftigt waren, weisen ebenfalls eine systematisch kleinere Teilnahmewahrscheinlichkeit auf, als eLb, die zu diesem Stichtag nicht in einer AGH waren. Am Stichtag 30.09.2006, d.h. ein Jahr vor Stichprobenziehung, spielt lediglich der Status „ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt“ eine systematische Rolle, der zu einer signifikant geringeren AGH-Teilnahmewahrscheinlichkeit im Halbjahr Oktober 2007 bis März 2008 führt.

¹² Auch für den Indikator „Gesundheitliche Einschränkung“ konnte kein signifikanter Einfluss auf die Förderwahrscheinlichkeit festgestellt werden. Da dieser hoch mit dem Indikator „Schwerbehindert“ korreliert ist, wurde er aus der Schätzung ausgeschlossen.

Tabelle 1: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Kohorte 2007/2008

	Teilnahme ja/nein (1/0)	
	Marginaler Effekt	t-Wert
Frau	-0,00495**	-2,52
Alter	0,00196**	2,15
Alter im Quadrat	-0,00003**	-2,16
U25	0,02712***	4,19
50plus	0,00045	0,11
Deutscher	0,01646***	8,12
Kein Kind	0,00723**	2,14
Ein Kind	0,00918**	2,19
Hauptschule	-0,00020	-0,08
Realschule	-0,00550*	-1,87
(Fach-) Hochschulreife	-0,01218***	-4,22
Unbekannter Schulabschluss	0,00050	0,13
Alleinlebend	0,00414*	1,68
Schwerbehindert	0,00078	0,20
Alleinerziehend	0,00320	0,91
Partner arbeitslos am 30.09.2007	0,00559	1,31
Partner in Zusatzjob am 30.09.2007	0,05315***	2,67
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	-0,01181**	-2,55
Partner arbeitslos am 30.09.2006	0,00063	0,15
Partner in Zusatzjob am 30.09.2006	0,01119	0,66
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	0,00372	0,61
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	-0,01523***	-4,02
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 30.09.2007	-0,00012	-0,02
In Zusatzjob am 30.09.2007	-0,00875	-1,44
In Mini-Job am 30.09.2007	-0,01761***	-5,39
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 31.03.2007	-0,00018	-0,03
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 31.03.2007	0,00644	1,37
In Zusatzjob am 31.03.2007	-0,01176**	-2,09
In Mini-Job am 31.03.2007	-0,00323	-0,75
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	-0,01261***	-3,31
In einer Maßnahme (ohne Zusatzjob) am 30.09.2006	0,00519	1,18
In Zusatzjob am 30.09.2006	-0,00561	-0,92
In Mini-Job am 30.09.2006	-0,00272	-0,69
Am 31.12.2004: Bezug von ALG	-0,00024	-0,09
Am 31.12.2004: Bezug von AlHi	0,00888***	3,47
Kein Zusatzjob im letzten Jahr ¹⁾	-0,01998**	-2,40
Kein Zusatzjob in den letzten 3 Jahren ¹⁾	-0,02683***	-4,57
Keine reguläre Beschäftigung in den letzten 5 Jahren ¹⁾	-0,00731***	-3,08
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung im letzten Jahr ¹⁾	-0,00005	-1,63
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung in den letzten 5 Jahren ¹⁾	-0,00001	-1,63
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit: Bis zu 2 der letzten 5 Jahre ¹⁾	0,00209	0,80
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit im letzten Jahr ¹⁾	-0,00005***	-5,75
Kumulierte Dauer der Teilnahme an Maßnahmen in letzten 5 Jahren ¹⁾	0,00000	0,14
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG II in den letzten 3 Jahren ¹⁾	0,00001***	3,45
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG I in den letzten 3 Jahren ¹⁾	0,00003***	3,54
Anzahl AGH-Teilnehmer/innen	1.019	
Anzahl Nicht-Teilnehmer/innen	11.646	

Anm.: 1) Alle Dauerangaben beziehen sich auf den Stichtag 30.09.2007.
* / ** / ***: Statistisch signifikant auf einem Niveau von 90% / 95% / 99%.

Des Weiteren wird deutlich, dass eLb, die am 31.12.2004 Arbeitslosenhilfe bezogen haben, systematisch häufiger unter den AGH-Teilnehmern/innen zu finden sind, als Personen, die am Tag vor dem Inkrafttreten der Grundsicherung eine andere oder keine Leistung bezogen haben. Schließlich ist interessanterweise die Teilnahme-wahrscheinlichkeit bei eLb, die im letzten Jahr vor dem Zugangszeitraum nicht an einer AGH teilgenommen, signifikant geringer, als bei Personen, die in diesem Zeit-raum mindestens einen Zusatzjob ausgeübt haben. Gleiches gilt auch für Personen, die in den letzten drei Jahren an keiner AGH teilgenommen haben.

Aus obiger Tabelle wird ferner ersichtlich, dass eLb, die in den fünf Jahren vor Be-ginn des betrachteten Halbjahrs Oktober 2007 bis März 2008 keine ungefördert so-zialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt haben, signifikant seltener in einer AGH zu finden sind, als Personen, die mindestens eine solche Beschäftigung innehatte. Außerdem fällt auf, dass eine höhere Arbeitslosigkeitsdauer zwischen Oktober 2006 und September 2007 zu einer systematisch geringeren Teilnehme-wahrscheinlichkeit im betrachteten Halbjahr führt. Hingegen erhöht die Dauer des Leistungsbezugs nach SGB II in den letzten drei Jahren vor der Stichprobenziehung die Teilnahmewahrscheinlichkeit ebenso signifikant wie die Dauer des Leistungsbe-zugs nach SGB III.

In der Gesamtschau legen obige Ergebnisse zum Zuweisungsprozess in eine AGH für die Kohorte 2007/2008 den Schluss nahe, dass die Teilnehmerallokation nicht zu einer Auswahl relativ arbeitsmarktferner eLb in Zusatzjobs führt. Dies lässt sich an folgenden Punkten erkennen:

- Junge eLb (unter 25 Jahren) haben eine signifikant höhere Teilnahmewahr-scheinlichkeit, wohingegen dies für Ältere (50+) nicht der Fall ist.
- Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind signifikant seltener in einer AGH als solche mit deutschem Pass.
- Der Status „Schwerbehindert“ spielt für die Zuweisung offenbar genauso wenig eine Rolle, wie der Status „Alleinerziehend“.
- Die Teilnahme an Zusatzjobs in der jüngeren Vergangenheit erhöht die Teilnah-mewahrscheinlichkeit in der Gegenwart systematisch.
- Ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit erhöht ebenfalls signifikant die Teilnahmewahrscheinlichkeit.
- Eine längere Arbeitslosigkeitsdauer reduziert sie dagegen.
- Dafür wird sie durch längere ALG-I-Bezugszeiten (die nur durch längere Beschäf-tigungszeiten in der Vergangenheit zustande kommen können) erhöht.

In der Gruppe der tatsächlich vergleichbaren Nicht-AGH-Geförderten nehmen im betrachteten Halbjahr rund 90% an keiner Maßnahme des Jobcenters¹³ teil. Etwas

¹³ Maßnahmen, die von der Stadt München in Eigenregie durchgeführt werden, sind in den Daten nicht erfasst.

mehr als 4% aller tatsächlichen Vergleichspersonen finden sich in einer Maßnahme der Art „Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung“, rund 3,5% erhalten eine „sonstige weitere Leistung“, jeweils knapp 1% einen Eingliederungszuschuss oder eine FbW-Maßnahme.

Die Schätzung des Propensity Score für die Kohorte 2008/2009 führt zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Insbesondere bleiben die in obiger Aufzählung genannten Hinweise auf eine Fehlallokation bei den Teilnehmern/innen fast ausnahmslos erhalten. Eine tabellarische Zusammenfassung der Schätzergebnisse findet sich im Anhang **Tabelle A.1**.

4.1.2 Nutzung des Propensity Score zur Ermittlung des kausalen Effekts der Förderung

Die oben dargestellte Schätzung des *Propensity Score* kann man nutzen, um für *jede* Person in der Stichprobe – unabhängig von ihrer tatsächlichen Förderung durch eine AGH – eine individuelle Förderwahrscheinlichkeit auf Basis ihrer jeweiligen Ausprägungen aller berücksichtigten Charakteristika zu ermitteln. In dieser individuellen Förderwahrscheinlichkeit sind dann sämtliche individuellen Charakteristika in einem zusammenfassenden Maß kondensiert. Hierbei ist es theoretisch möglich (und bei einer starken Selektivität im Maßnahmezugang auch wahrscheinlich), dass sich die Verteilungen der individuellen Förderwahrscheinlichkeit zwischen Ungeförderten und Geförderten deutlich unterscheiden. Im ungünstigsten Fall ist beispielsweise die Förderwahrscheinlichkeit einiger Geförderter wesentlich höher als die der Ungeförderten, so dass sich die beiden Verteilungen nicht vollständig decken. In diesem Fall ist die individuelle Förderwahrscheinlichkeit einiger Personen nicht innerhalb des sog. gemeinsamen Stützbereichs (*common support*), was bei den nachfolgenden Schritten beachtet werden muss.

Das zusammenfassende Maß der Förderwahrscheinlichkeit lässt sich jedoch in jedem Fall nutzen, um für jeden *tatsächlich* Geförderten (mindestens) einen Nicht-Geförderten zu finden, dessen Förderwahrscheinlichkeit gleich oder zumindest hinreichend ähnlich ist. Dabei sollte beachtet werden, dass die gerade beschriebene Bedingung des *common support* erfüllt ist, d.h. nur solche Personen betrachtet werden, deren Förderwahrscheinlichkeit innerhalb des gemeinsamen Stützbereichs der beiden Verteilungen liegen¹⁴. Diese beiden Personen sind dann in Termini ihrer jeweiligen Charakteristika als „statistische Zwillinge“ zu erachten. Im Sinne der eingangs aufgeworfenen kontrafaktischen Frage gibt dann die ungeförderte Person das

¹⁴ Zur Illustration möge folgendes Beispiel dienen: Angenommen, es gibt einen Geförderten A, dessen individuelle Förderwahrscheinlichkeit 75% beträgt, wohingegen die größte Förderwahrscheinlichkeit eines Ungeförderten B nur bei 70% liegt. In diesem Fall ist zwar Person B diejenige aus der Gruppe der Ungeförderten, deren Förderwahrscheinlichkeit der von Person A am ähnlichsten ist, aufgrund der *common support*-Bedingung würde diese Person jedoch nicht als valide Vergleichsperson betrachtet. Daher würde die geförderte Person A aus den weiteren Analyseschritten ausgeschlossen, da für sie keine Vergleichsperson gefunden werden kann, die alle Bedingungen erfüllt.

Verhalten und den (Arbeitsmarkt-) Erfolg der geförderten Person wieder, wenn es die Förderung nicht gegeben hätte. Durch einen Vergleich aller Zwillingspaare kann daher der kausale Effekt der Förderung als durchschnittliche Differenz der jeweiligen individuellen Ergebnisgrößen ermittelt werden. Dieser Effekt wird als „durchschnittlicher Effekt der Teilnahme (Förderung) auf die Teilnehmenden (Geförderten)“ (engl. *average treatment effect on the treated*, ATT) bezeichnet. Er gibt mit anderen Worten also *nicht* wieder, wie die Förderung auf ein durchschnittliches Individuum wirkt, das zufällig aus der Grundgesamtheit aller Personen gezogen wird, sondern lediglich für eine durchschnittliche Person, die zufällig aus der Gruppe der tatsächlich Geförderten ausgewählt wird.

4.1.3 Wirkungen auf die Beschäftigungsaufnahme

Die **Abbildungen 8** und **9** veranschaulichen das Ergebnis der Schätzung des durchschnittlichen Effekts der AGH-Förderung auf die Geförderten für die Ergebnisgröße „ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ in den beiden betrachteten Kohorten. In allen Abbildungen findet sich der geschätzte kausale Effekt (ATT) zusammen mit der Ober- und Untergrenze des Intervalls, in dem der ATT mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% liegt. Dieses Intervall wird als Konfidenzintervall bezeichnet.

Aus **Abbildung 8** geht hervor, dass die Teilnahme an einer AGH zu signifikant negativen Beschäftigungseffekten über den gesamten Zeitraum von 21 Monaten führt. Im Durchschnitt des Beobachtungszeitraums betragen diese negativen Beschäftigungseffekte etwas mehr als sechs Prozentpunkte. Dies rührt daher, dass die durchschnittliche Beschäftigungsquote der Teilnehmer/innen im betrachteten Zeitraum nur bei knapp 9% liegt, wohingegen die vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen im Mittel eine Beschäftigungsquote von rund 15% aufweisen. Die Beschäftigung in einem Zusatzjob reduziert somit ursächlich die individuellen Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen durchschnittlich um rund 40%. Dies kann als eine mehr als erhebliche Beeinträchtigung der Arbeitsmarktchancen der Geförderten erachtet werden, die sowohl außerhalb dessen liegen, was im Rahmen bundesweiter Untersuchungen gefunden wurde (vgl. Wolff und Hohmeyer 2008), als auch jenseits der Effekte für die Stadt Hamburg (vgl. IAB/ISG 2011).

Abbildung 9 verdeutlicht, dass dieses Ergebnis in qualitativen Termini auch für die Kohorte 2008/2009 gilt. In quantitativer Hinsicht sind die negativen Beschäftigungseffekte in dieser Kohorte jedoch geringer und liegen im Schnitt der neun Monate bei etwas mehr als drei Prozentpunkten. Dies mag zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein, dass die AGH-Teilnehmerinnen in Kohorte 2008/09 eine weniger ausgeprägte Positivselektion darstellen als diejenigen in Kohorte 2007/08 (siehe dazu auch die Darstellung des zugehörigen *Propensity Score* in **Tabelle A.1.**)

Abbildung 8: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Kohorte 2007/2008

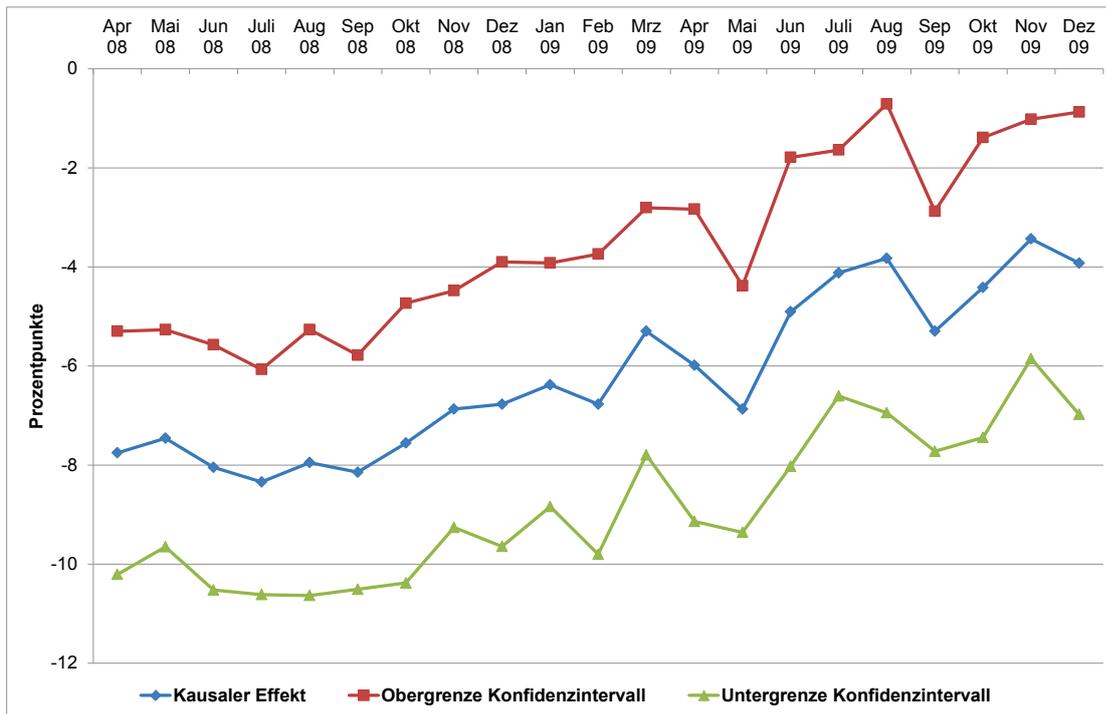
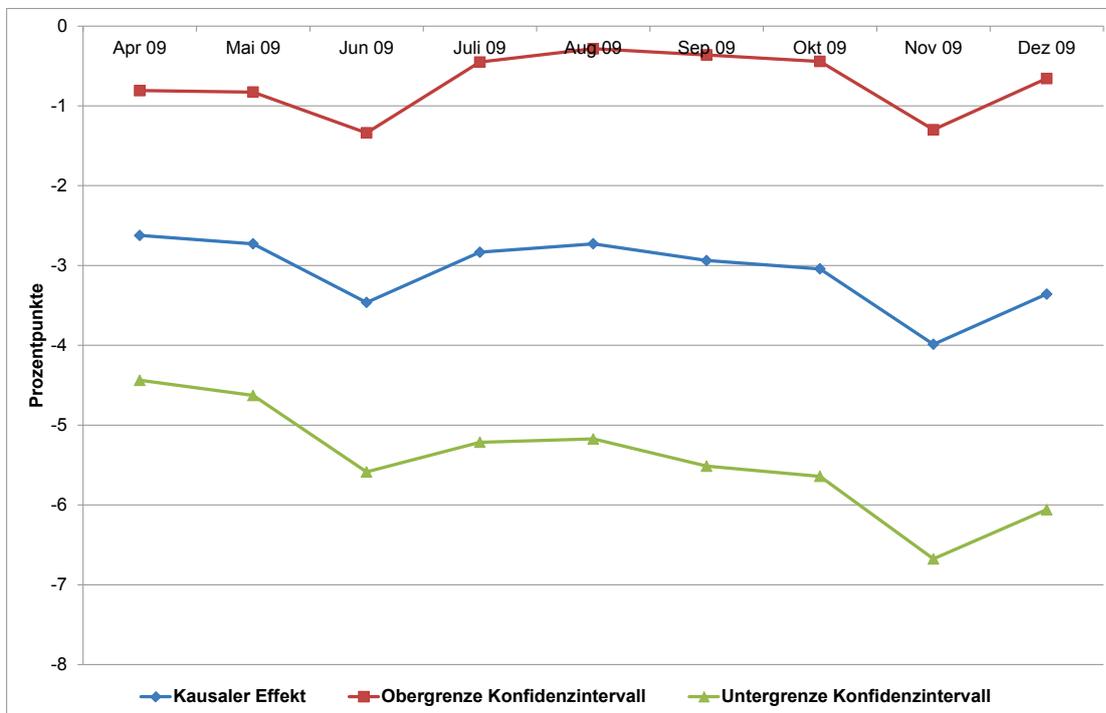


Abbildung 9: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Kohorte 2008/2009



Beurteilung der Qualität des Matching-Verfahrens

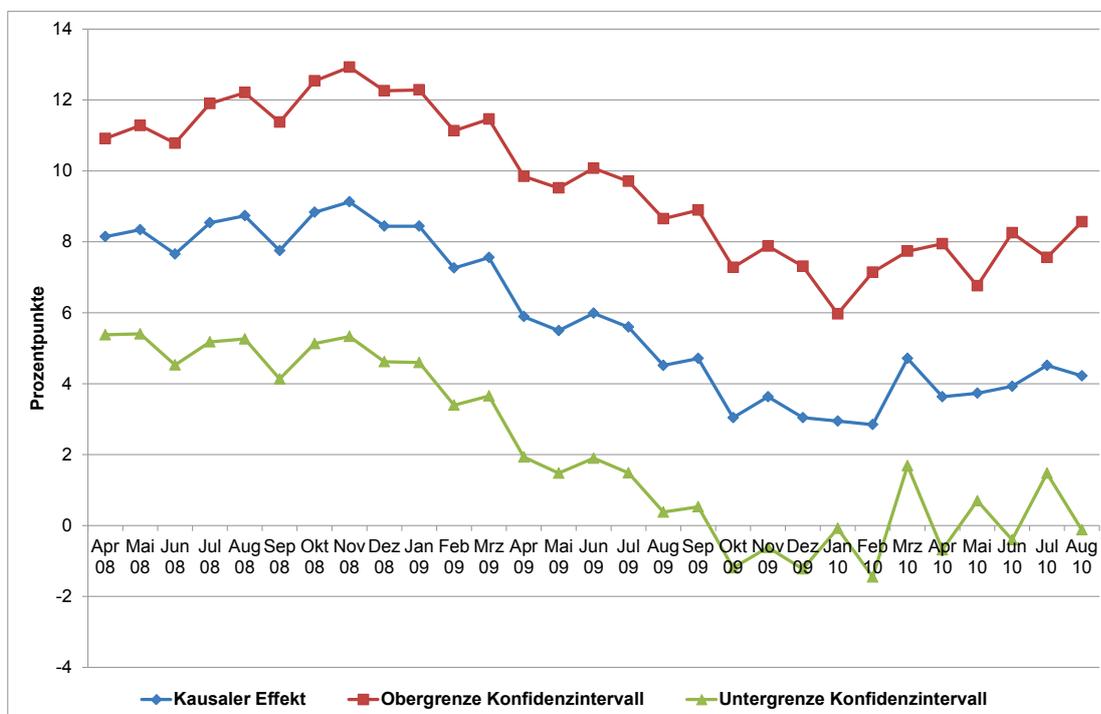
Wie eingangs bereits erläutert steht und fällt die Validität und Stichhaltigkeit der kausalen Effekte, die mit Hilfe des Matching-Verfahrens ermittelt werden, mit der Vergleichbarkeit der statistischen Zwillingspaare. Ziel des Matching-Verfahrens ist es ja, die Ergebnisgrößen vergleichbarer Personen miteinander zu vergleichen. Für die Beurteilung der Qualität dieses Vergleichs stehen mehrere Kriterien zur Verfügung. Zunächst einmal wurde bei allen Analysen darauf geachtet, dass die *common-support*-Bedingung erfüllt ist. Da die Verteilung des *Propensity Score* für Ungefährdete die der Geförderten zumeist vollständig umschließt, gibt es keinen Geförderten, der ausgeschlossen werden muss, weil er keinen zulässigen statistischen Zwilling findet. Darüber hinaus beträgt die individuelle vorhergesagte Teilnahmewahrscheinlichkeit derjenigen Personen aus der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen, die zu *tatsächlichen* Vergleichspersonen wurden, im Durchschnitt 6,2% und entspricht damit der Teilnahmewahrscheinlichkeit der Geförderten. Für die Gesamtheit der potenziellen Vergleichspersonen beträgt die vorhergesagte Förderwahrscheinlichkeit lediglich 3,3%. Sie wurde also durch die gezielte Auswahl im Rahmen des Matching-Verfahrens beinahe verdoppelt. Auch dies verdeutlicht, dass das Matching-Verfahren zu qualitativ hochwertigen statistischen Zwillingen geführt hat.

Schließlich lässt sich die Qualität der Zwillingbildung noch anhand der in **Tabelle A.2** im Anhang zusammengefassten Informationen beurteilen. In dieser Tabelle findet sich für jedes Charakteristikum, das bei der *Propensity-Score*-Schätzung verwendet wurde, das Resultat eines statistischen Tests auf Unterschiede zwischen den tatsächlich Geförderten und der Gruppe ihrer statistischen Zwillinge. Aus dieser Tabelle wird deutlich, dass es zwischen den Geförderten und ihren Zwillingen keinerlei systematische, d.h. statistisch signifikante Unterschiede gibt. Alle t-Werte liegen – zumeist sogar sehr deutlich – unter den oben erläuterten kritischen Werten für signifikante Abweichungen auf einem 90%- oder 95%-Signifikanzniveau. Aus diesem Befund lässt sich schließen, dass alle individuellen Merkmale balanciert sind und die aus dem Vergleich der statistischen Zwillinge gewonnenen kausalen Effekte für die Ergebnisgrößen stichhaltig und valide sind. Hierzu vollkommen analog stellen sich die Ergebnisse ausnahmslos für alle weiteren im Folgenden zusammengefassten Schätzergebnisse dar. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf weitere Darstellungen der Qualität des Matching daher verzichtet.

4.1.4 Wirkungen auf den Leistungsbezug

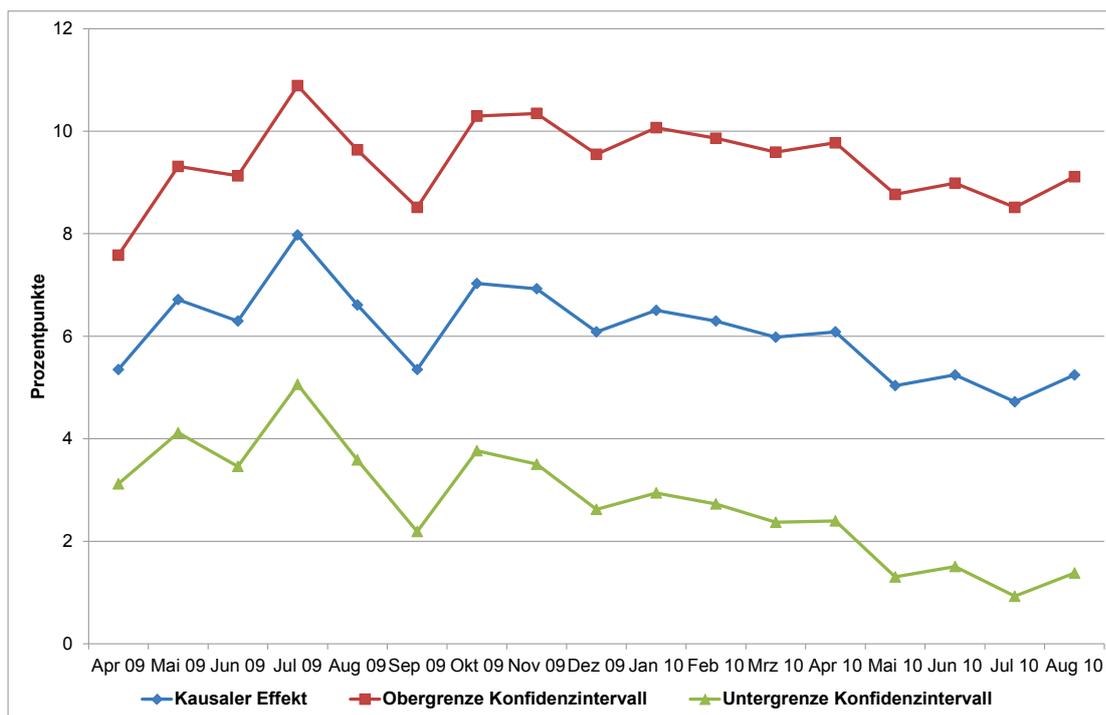
Die signifikant niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten, die sowohl für ungeforderte wie für geforderte (ohne BEZ) sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt vollkommen analog gelten¹⁵, schlagen sich auch in höheren Leistungsbezugsquoten bei den AGH-Teilnehmern/innen im Vergleich zu vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen nieder (vgl. **Abbildung 10**). Diese Lock-In-Effekte im Leistungsbezug sind für Kohorte 2007/2008 in 21 der 29 Monate des Beobachtungszeitraums – also erneut beinahe zwei Jahre – hinweg signifikant und betragen ca. drei bis neun Prozentpunkte. Lock-in- bzw. Einsperr-Effekte werden in der Literatur meist darauf zurückgeführt, dass die Teilnehmer/innen *während* der Maßnahme weniger intensiv nach einer regulären Beschäftigung suchen. Weiter gefasst – wie in diesem Bericht – können auch negative Effekte nach Ende der Maßnahme als Lock-in-Effekt interpretiert werden.

**Abbildung 10: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugs-
wahrscheinlichkeit nach SGB II – Kohorte 2007/2008**



¹⁵ Auf eine graphische Darstellung der Resultate für die Ergebnisgröße „geförderte oder ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (ohne BEZ)“ wurde aus Übersichtlichkeitsgründen verzichtet, da sich diese Resultate nur marginal von denen für „ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ unterscheiden.

Abbildung 11: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Kohorte 2008/2009

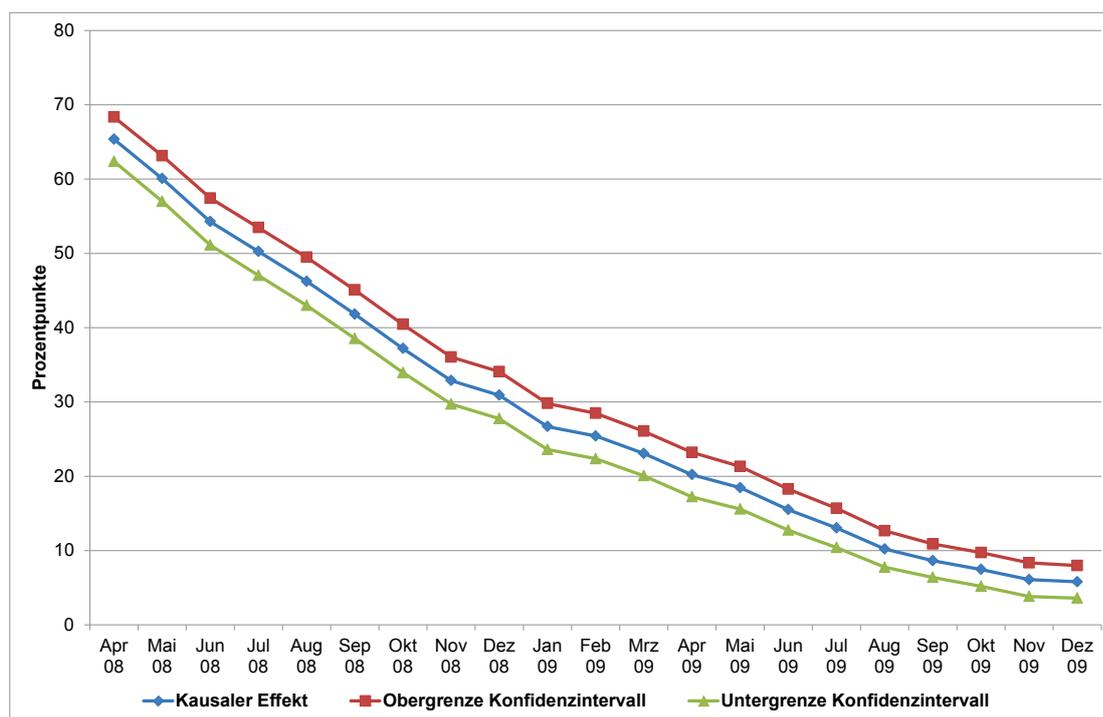


Für die zweite Gefördertenkohorte (Eintritt in einen Zusatzjob zwischen Oktober 2008 und März 2009) sind statistisch signifikante Lock-In-Effekte im Leistungsbezug für den kompletten 17-Monatszeitraum erkennbar, die zwischen fünf und acht Prozentpunkten schwanken. Kombiniert man die beiden oben dargestellten Ergebnisgrößen zum Outcome „Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme“, so ergibt sich ein qualitativ sehr ähnliches Bild (ohne Abbildung). Auch hier führt die AGH-Teilnahme im Durchschnitt aller Teilnehmer/innen zu einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit des Verlassens des Leistungsbezugs nach SGB II durch Arbeitsaufnahme. Diese Lock-In-Effekte sind in Kohorte 2007/2008 über 18 Monate hinweg signifikant und in den restlichen drei Monaten insignifikant.

4.1.5 Wirkungen auf AGH-Teilnahmen

Angesichts der in **Kapitel 2** bereits dargestellten langen Maßnahmedauern und nicht unerheblichen Wiedereintrittsraten in eine AGH dürfte es kaum verwundern, dass die AGH-Teilnahme im Halbjahr Oktober 2007 bis März 2008 schließlich auch zu einer signifikant höheren AGH-Teilnahmewahrscheinlichkeit der Geförderten im gesamten Beobachtungszeitraum führt. Diese nimmt – wie aus **Abbildung 12** deutlich wird – zwar kontinuierlich ab, wird aber nie Null. Die Teilnahmequote unter den Geförderten beträgt im Mittel des Beobachtungszeitraums rund 32%, wohingegen bei den vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen lediglich eine von etwas mehr als 3% zu beobachten ist.

Abbildung 12: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der AGH-Teilnahme – Kohorte 2007/2008



Wie in **Kapitel 2** bereits erwähnt, spielt für die AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 neben der fortdauernden oder erneuten Teilnahme an Zusatzjobs auch die Förderung durch den Beschäftigungszuschuss eine bedeutsame Rolle. Im August 2010 stellen Geförderte nach § 16e SGB II etwas mehr als ein Drittel aller Personen dieser Gruppe, die sich zu diesem Zeitpunkt in einer Maßnahme befinden¹⁶. Demgegenüber sind FbW-Maßnahmen nur von untergeordneter Bedeutung. Diese machen im Zeitablauf immer (zum Teil deutlich) weniger als 10% aller Maßnahmeteilnehmer/innen der AGH-Geförderten aus der Kohorte 2007/2008 aus. Auch alle weiteren Maßnahmen spielen mit einem Anteil von rund 7% keine nennenswerte Rolle.

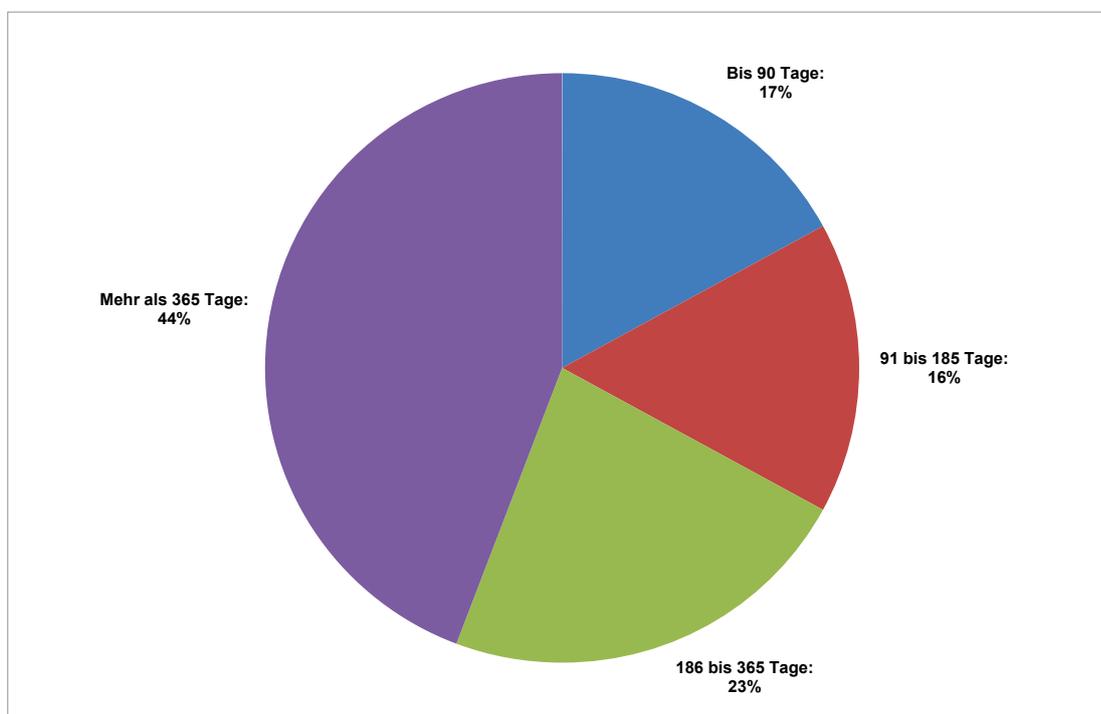
Dominiert wird die Maßnahmeteilnahme nach wie vor von Zusatzjobs, die von rund der Hälfte aller Teilnehmer/innen (noch oder wieder) ausgeübt wird. Insgesamt 271 aller AGH-Teilnehmer/innen (rund 26%), die im Halbjahr 2007/2008 einen Zusatzjob begonnen haben, sind im Zeitraum April 2008 bis Dezember 2009 *erneut* in eine AGH eingetreten, d.h. sie haben einen Zusatzjob begonnen, der *nicht nahtlos* aus demjenigen aus dem o.g. Halbjahr hervorgeht. Von diesen Personen hat wiederum ein gutes Drittel die neue AGH beim gleichen Träger wie zuvor aufgenommen. Die Wahrscheinlichkeit des Neueintritts beim gleichen Träger nimmt interessanterweise signifikant mit der Dauer der vorhergehenden AGH zu. Ansonsten lassen sich hier

¹⁶ Insgesamt befinden sich etwas mehr als 16% aller AGH-Geförderten der Kohorte 2007/2008 zu diesem Zeitpunkt in einer Maßnahme.

keine weiteren statistisch signifikanten Zusammenhänge mit bestimmten Individualmerkmalen oder Maßnahmearten feststellen.

Die Dauer der Unterbrechung zwischen beiden AGH-Teilnahmen beträgt zwar im Durchschnitt rund 363 Tage, also fast ein Jahr, **Abbildung 13** verdeutlicht jedoch, dass die Variation hierbei beträchtlich ist. Demnach weist ein gutes Drittel aller Personen, die erneut in einen Zusatzjob eingetreten sind, eine Unterbrechung von weniger als einem halben Jahr auf. Rund 17% sogar eine von weniger als drei Monaten. Die Dauer der neuen Maßnahme variiert wiederum recht deutlich. Rund 38% aller Neueintritte weisen einen Verbleib von bis zu drei Monaten in der neuen AGH auf. Etwas mehr als ein Drittel aller Neueintritte ist jedoch auch in der Folge-AGH länger als ein halbes Jahr beschäftigt.

Abbildung 13: Dauer der Unterbrechung zwischen den Zusatzjobs – Kohorte 2007/2008



Die Befunde zur Wirkung der AGH-Teilnahme auf die AGH-Teilnahme sind für alle im Folgenden untersuchten Teilgruppen sehr ähnlich. Deshalb werden sie im Folgenden auch nicht weiter dargestellt. Die nachfolgenden Abschnitte konzentrieren sich auf die beiden Ergebnisgrößen Beschäftigung und Leistungsbezug, da hier eine deutliche Heterogenität über einzelnen Teilgruppen der AGH-Teilnehmer/innen zu beobachten ist. Diese Wirkungsheterogenität wird im nächsten Kapitel dargestellt.

4.2 Wirkungsheterogenität

Im Folgenden werden die Untersuchungsergebnisse für verschiedene Teilgruppen der Gefördertenkohorten dargestellt. Dieser Untersuchungsschritt dient dem Zweck, zu ermitteln, ob bzw. inwieweit die oben dargestellte Wirkung der Förderung durch AGH über einzelne Teilgruppen der Teilnehmer/innen variiert, also über die Teilgruppen hinweg heterogen ist. Hierfür wird für jede betrachtete Teilgruppe nach dem oben beschriebenen Verfahren vorgegangen. Es wird also zunächst wieder eine *Propensity-Score*-Schätzung durchgeführt, deren Ergebnisse für die Bildung der statistischen Zwillinge verwendet wird. Aus dem Vergleich der Ergebnisgrößen der statistischen Zwillinge wird daran anschließend der kausale Effekt der AGH-Teilnahme bestimmt. Abschließend wird die Qualität der Zwillingbildung anhand der oben beschriebenen Kriterien beurteilt. Da diese – wie bereits erwähnt – mehr als zufriedenstellend ist, wird auf diesen Aspekt im Folgenden nicht mehr eingegangen.

4.2.1 Heterogenität über Personengruppen

In der Gesamtschau lassen sich nur wenige nennenswerte Unterschiede im Vergleich einzelner sozio-demographischer Teilgruppen feststellen. So sind die negativen Beschäftigungseffekte der AGH-Teilnahme für Frauen etwas kürzer als für Männer. Gleiches gilt für Ausländer im Vergleich zu Deutschen. Für AGH-Teilnehmer/innen im Alter von 50+ lassen sich nur für sechs Monate signifikant negative Beschäftigungseffekte beobachten. Bei unter 25-jährigen sind diese einige Monate länger als bei den Älteren, aber kürzer als bei Personen zwischen 25 und 49 Jahren, deren Beschäftigungsaussichten durch die AGH-Teilnahme am nachhaltigsten verringert werden. Für keine dieser sozio-demographischen Gruppen lassen sich in irgendeinem Monat signifikant positive Beschäftigungseffekte verzeichnen. Im besten Fall hat die AGH-Teilnahme somit den Beschäftigungsaussichten der Teilnehmer/innen nicht geschadet. Das gleiche gilt – mit umgekehrtem Vorzeichen – für die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit.

Den quantitativ bedeutsamsten negativen Beschäftigungseffekt löst die AGH-Teilnahme jedoch für die Teilgruppe der Geförderten aus, die in den letzten fünf Jahren vor der Stichprobenziehung bereits mindestens ein ungefördert sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgeübt hat. Wie schon bei den Ergebnissen zur Teilnehmerallokation (siehe Schätzergebnisse des *Propensity Score*) erkennbar wurde, weisen solche Personen eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit auf, als Personen, die in dem genannten Fünfjahreszeitraum keine solche Beschäftigung ausgeübt haben. In der Gefördertenkohorte 2007/2008 waren rund 47% in der Vergangenheit bereits ungefördert am ersten Arbeitsmarkt tätig. Dieser Anteil beträgt in der Teilnehmerkohorte 2008/2009 sogar ca. 56%.

Aus **Abbildung 14** geht hervor, dass sich für solche Personen ein negativer Beschäftigungseffekt von über acht Prozentpunkten in (fast) allen Monaten, teilweise sogar von mehr als 13 Prozentpunkten beobachten lässt. Demgegenüber sind ne-

gativen Beschäftigungseffekte bei in der Vergangenheit nicht beschäftigten Personen „nur“ über einen Zeitraum von rund einem Jahr erkennbar und danach insignifikant (vgl. **Abbildung 15**).

Abbildung 14: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur Personen mit mindestens einer ungefordert sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008

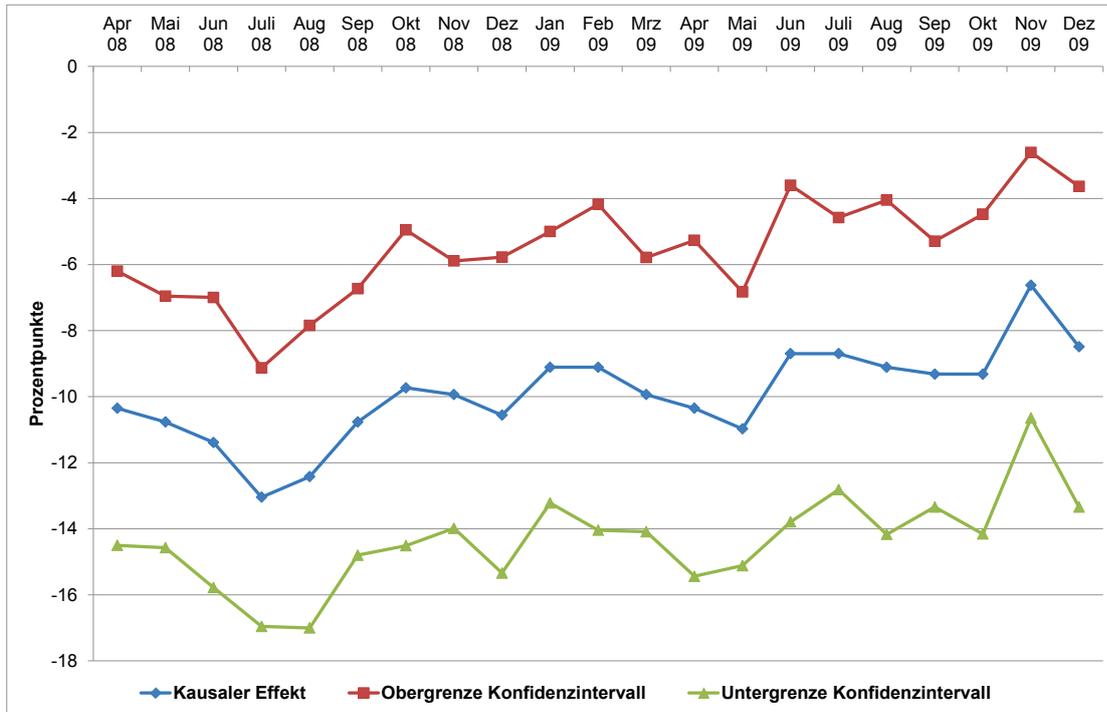
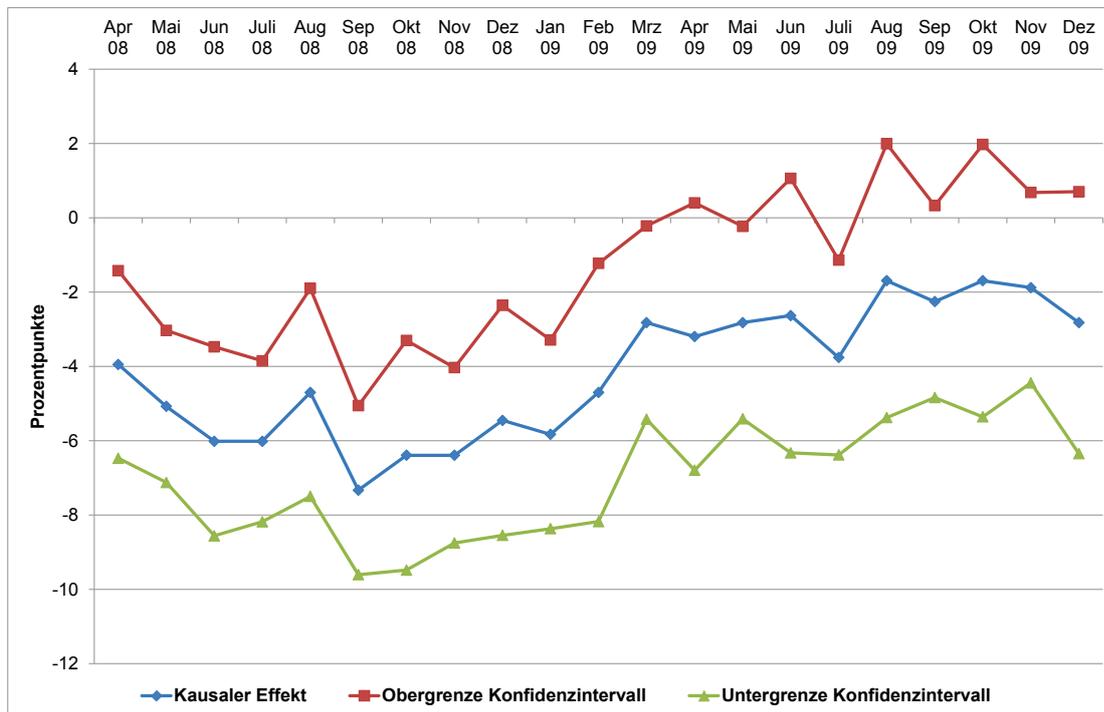


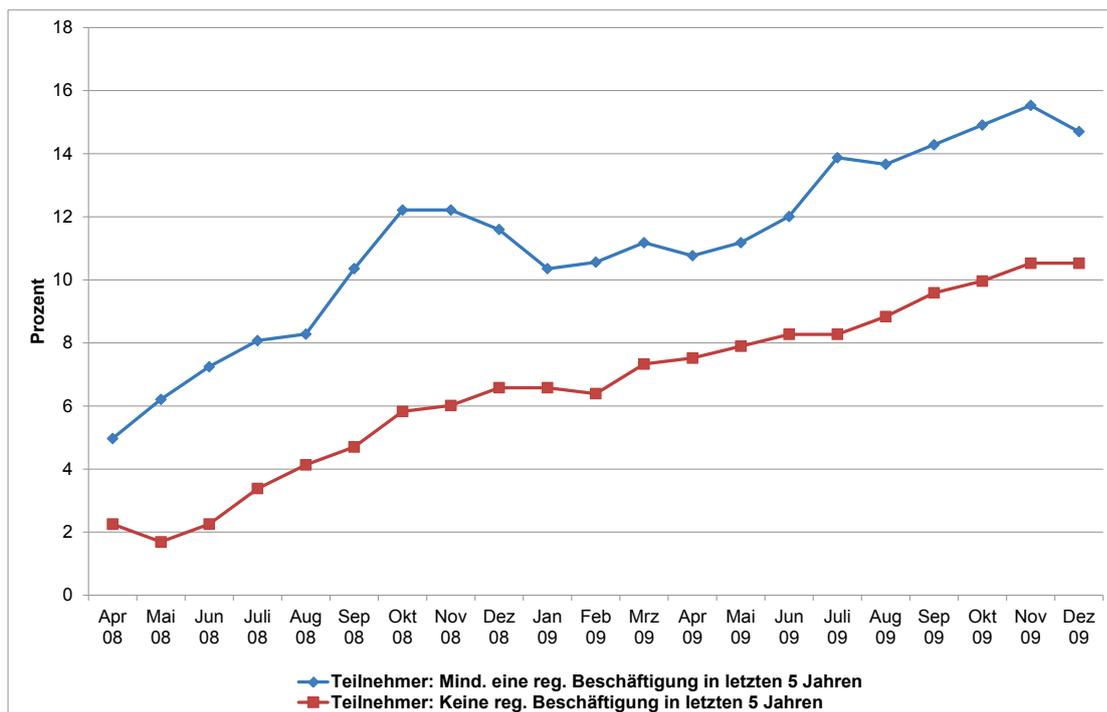
Abbildung 15: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur Personen ohne ungefördernt sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008



Die Ursachen für dieses Ergebnis werden aus den beiden **Abbildungen 16** und **17** erkennbar. In **Abbildung 16** ist die Quote ungefördernt sozialversicherungspflichtig Beschäftigter der beiden Teilnehmergruppen veranschaulicht. Dabei wird deutlich, dass AGH-Geförderte, die in der Vergangenheit bereits einmal ungefördernt sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, im Beobachtungszeitraum durchweg eine deutlich höhere Beschäftigungsquote aufweisen, als AGH-Teilnehmer/innen, die in der Vergangenheit noch nie beschäftigt waren. Im Durchschnitt des betrachteten Zeitraums liegen die Beschäftigungsquoten für erstere bei rund 11% und damit um fünf Prozentpunkte über denen letzterer.

Die Aussagekraft dieser Bruttointegrationsquoten ist jedoch begrenzt, da sie keinen Rückschluss auf die Beschäftigungssituation zulassen, die bei beiden Gefördertengruppen eingetreten wäre, wenn sie nicht an einer AGH teilgenommen hätten. Hierfür müssen – wie in **Kapitel 3** detailliert erläutert – die Beschäftigungsquoten vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen herangezogen werden. Betrachtet man diese (vgl. **Abbildung 17**), so stellt man fest, dass die Betrachtung von Bruttointegrationsquoten nicht nur begrenzt aussagekräftig ist, sondern sogar vollkommen irreführend sein kann.

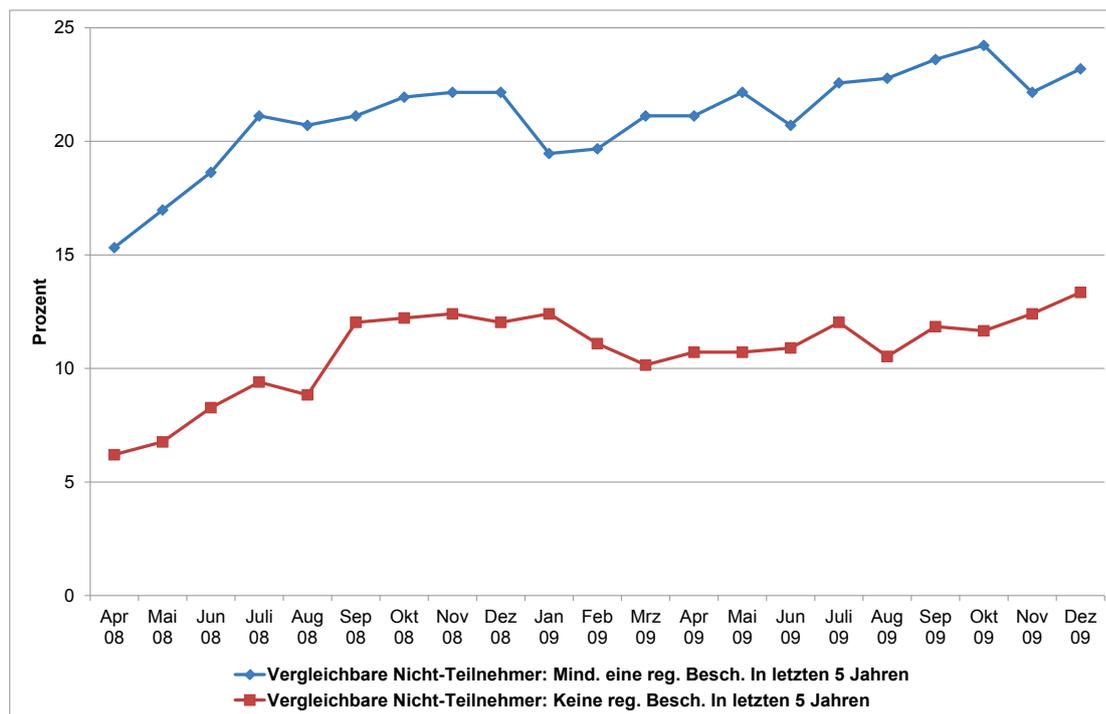
Abbildung 16: Beschäftigungsquoten der AGH-Teilnehmer/innen – Mit vs. ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008



Aus **Abbildung 17** geht nämlich deutlich hervor, dass die Beschäftigungsquoten in der Gruppe der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen, die in den letzten fünf bereits mindestens einmal (ungefördert sozialversicherungspflichtig) beschäftigt waren, im Schnitt bei knapp über 21% liegen. Demgegenüber weist die Gruppe der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen, die noch nie eine derartige Beschäftigung ausgeübt hat, Beschäftigungsquoten von etwas weniger als 11% auf.

Abbildung 17: Beschäftigungsquoten vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen – Mit vs. ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008

Abbildung 17: Beschäftigungsquoten vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen – Mit vs. ohne ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den letzten fünf Jahren, Kohorte 2007/2008



Bildet man nun also die statistischen Zwillingspaare, d.h. bildlich gesprochen die Differenz aus den Abbildungen 16 und 17 für die beiden Teilgruppen „in Vergangenheit schon einmal beschäftigt“ und „noch nie beschäftigt“, so erhält man die in den Abbildungen 14 und 15 dargestellten kausalen Effekte der AGH-Teilnahme für diese beiden Teilgruppen. Diese legen den Schluss nahe, dass den Beschäftigungschancen von Personen, die bereits einmal beschäftigt waren, durch die AGH-Teilnahme stärker geschadet wird, als denjenigen von eLb, die in den vergangenen fünf Jahren noch nie beschäftigt waren. Außerdem wird durch den Vergleich mit dem Durchschnittseffekt der AGH-Teilnahme (vgl. Abbildung 8) auch deutlich, dass die Beschäftigungsaussichten der ersten Teilgruppe nicht nur stärker unter der AGH-Teilnahme leidet als die der zweiten, sondern dass die negativen Wirkungen auch deutlich stärker sind als im Durchschnitt aller Teilnehmer/innen.

4.2.2 Heterogenität über Maßnahmentypen

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Heterogenität der AGH-Wirkungen über einzelne Maßnahmentypen zusammengefasst. Dabei werden neben der Dauer der Maßnahme folgende identifizierbaren Gruppen an Zusatzjobs näher betrachtet:

- i. städtisch kofinanzierte bzw. nicht-kofinanzierte AGH
- ii. AGH innerhalb bzw. außerhalb sozialer Betriebe

iii. Alle Kombinationen aus i. und ii¹⁷.

Städtisch kofinanzierte AGH sind dabei solche, die durch die Stadt München im Rahmen des Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramms (MBQ) zum Teil finanziert werden.¹⁸

„Soziale Betriebe“ sollen der Integration von benachteiligten Langzeitarbeitslosen mit besonderem Förderbedarf dienen. Sie unterscheiden sich von anderen Arbeitsgelegenheiten laut Angaben der Münchner Arbeitsgemeinschaft der Arbeitsförderungsinitiativen¹⁹ dadurch, dass sie dazu auf das Angebot marktfähiger Dienstleistungen setzen und immer als Zweckbetriebe öffentlicher Körperschaften organisiert sind.

Die Information, ob eine bestimmte AGH städtisch kofinanziert wurde und/oder als sozialer Betrieb geführt wird, wurde vom Jobcenter München bereitgestellt.

Dabei wird erneut analog zu oben zunächst für jede betrachtete Teilgruppe eine *Propensity-Score*-Schätzung durchgeführt, deren Ergebnisse für die Bildung der statistischen Zwillinge verwendet wird. Aus dem Vergleich der Ergebnisgrößen der statistischen Zwillinge wird daran anschließend der kausale Effekt der AGH-Teilnahme für die einzelnen Maßnahmearten bestimmt.

Kofinanzierte und nicht-kofinanzierte AGH

In **Tabelle 2** finden sich zum einen die Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score für städtisch kofinanzierte AGH und zum anderen die für nicht-kofinanzierte Zusatzjobs. Die Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass sich der Zuweisungsprozess in beide Maßnahmearten nicht an vielen, aber doch einigen zentralen Stellen in nennenswertem Maße unterscheidet. Die deutlichsten Unterschiede sind die folgenden:

- Die Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen ist nur in kofinanzierten AGH signifikant geringer als die von Männern. Bei nicht-kofinanzierten Zusatzjobs sind keine signifikanten Unterschiede beobachtbar.
- Eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Jüngeren (unter 25-jährigen) ist nur bei kofinanzierten AGH feststellbar. Das Alter spielt bei dieser Maßnahmeart im Gegensatz zu nicht-kofinanzierten Zusatzjobs ansonsten keine systematische Rolle bei der Teilnehmerallokation.

¹⁷ Auf die ursprünglich angedachte weitere Differenzierung auch nach Branche, in denen die AGH angesiedelt war, musste verzichtet werden, da die entsprechenden Informationen nur für Zusatzjobs innerhalb sozialer Betriebe vorlagen.

¹⁸ Für eine nähere Beschreibung des MBQ vgl. die Darstellung unter <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Arbeitsmarktpolitik/Programmhintergrund.html>.

¹⁹ Vgl. dazu die Beschreibung auf der Website der Münchner Arbeitsgemeinschaft der Arbeitsförderungsinitiativen: <http://www.magafi.de/>

- Der Arbeitsmarktstatus des/r Partners/in ist lediglich bei nicht-kofinanzierten AGH von systematischer Bedeutung.
- Der die Teilnahmewahrscheinlichkeit erhöhende Effekt der AGH-Teilnahme in der jüngeren Vergangenheit (Oktober 2006 bis September 2007) ist nur bei kofinanzierten Zusatzjobs signifikant.
- Zwar erhöht die Tatsache, in den letzten fünf Jahren bereits mindestens einmal ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen zu sein, die Förderwahrscheinlichkeit in beiden Teilgruppen. Allerdings ist bei nicht-kofinanzierten AGH im Gegensatz zu kofinanzierten ein signifikanter Rückgang der Teilnahmewahrscheinlichkeit mit zunehmender Beschäftigungsdauer im letzten Jahr erkennbar. Dies bedeutet, dass in dieser Maßnahmeart eher die in der Vergangenheit vergleichsweise kurzzeitbeschäftigten eLb zu finden sind, wohingegen dieser Umstand für kofinanzierte Zusatzjobs keine Rolle zu spielen scheint.
- Schließlich fällt auch auf, dass die Dauer des ALG-I-Bezugs in der Vergangenheit bei nicht-kofinanzierten Zusatzjobs keine systematische Rolle spielt. Hingegen lässt sich für kofinanzierte AGH ein Anstieg der Förderwahrscheinlichkeit mit zunehmender ALG-I-Bezugsdauer – und damit längeren Vorbeschäftigungszeiten – beobachten.

Tabelle 2: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Nur kofinanzierte und nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008

	Nur kofinanzierte AGH		Nur nicht-kofinanzierte AGH	
	Marg. Effekt	t-Wert	Marg. Effekt	t-Wert
Frau	-0,00543***	-3,39	0,00076	0,86
Alter	0,00097	1,30	0,00137***	3,05
Alter im Quadrat	-0,00001	-1,44	-0,00002***	-2,83
U25	0,01539***	3,08	0,00313	0,97
50plus	0,00032	0,09	0,00150	0,80
Deutscher	0,00920***	5,60	0,00512***	5,21
Kein Kind	0,00130	0,46	0,00375**	2,36
Ein Kind	0,00454	1,42	0,00478**	2,05
Hauptschule	-0,00082	-0,43	0,00142	1,18
Realschule	-0,00367	-1,56	-0,00045	-0,30
(Fach-) Hochschulreife	-0,01022***	-4,43	-0,00065	-0,45
Unbekannter Schulabschluss	-0,00006	-0,02	0,00065	0,35
Alleinlebend	0,00380*	1,91	0,00218*	1,91
Schwerbehindert	0,00037	0,12	-0,00006	-0,03
Alleinerziehend	0,00342	1,18	0,00099	0,61
Partner arbeitslos am 30.09.2007	0,00214	0,63	0,00555**	2,54
Partner in Zusatzjob am 30.09.2007	0,01258	0,88	0,02855**	2,69
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	-0,00645*	-1,70	-0,00345	-1,63
Partner arbeitslos am 30.09.2006	0,00050	0,15	-0,00105	-0,59
Partner in Zusatzjob am 30.09.2006	0,00676	0,48	0,00397	0,60
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	0,00271	0,56	0,00170	0,56
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	-0,00977***	-3,33	-0,00369*	-1,68
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 30.09.2007	0,00175	0,45	-0,00209	-0,99
In Zusatzjob am 30.09.2007	-0,00681	-1,45	-0,00222	-0,87
In Mini-Job am 30.09.2007	-0,01111***	-4,24	-0,00478***	-3,16
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 31.03.2007	0,00049	0,10	0,00194	0,60
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 31.03.2007	0,00280	0,76	0,00128	0,59
In Zusatzjob am 31.03.2007	-0,00811*	-1,83	-0,00307	-1,33
In Mini-Job am 31.03.2007	-0,00195	-0,55	-0,00046	-0,24
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	-0,00975***	-3,33	-0,00196	-0,95
In einer Maßnahme (ohne Zusatzjob) am 30.09.2006	0,00492	1,37	0,00097	0,51
In Zusatzjob am 30.09.2006	-0,00260	-0,52	-0,00140	-0,54
In Mini-Job am 30.09.2006	-0,00183	-0,57	-0,00160	-0,95
Am 31.12.2004: Bezug von ALG	-0,00050	-0,25	0,00036	0,31
Am 31.12.2004: Bezug von ALHi	0,00750***	3,57	0,00125	1,13
Kein Zusatzjob im letzten Jahr ¹⁾	-0,02497***	-3,09	-0,00132	-0,46
Kein Zusatzjob in den letzten 3 Jahren ¹⁾	-0,00749*	-1,72	-0,01479***	-4,99
Keine ungef. sv-pflicht. Beschäftigung in den letzten 5 Jahren ¹⁾	-0,00357**	-1,96	-0,00265**	-2,46
Kumulierte Dauer der ungef. sv-pflicht. Beschäftigung im letzten Jahr ¹⁾	-0,00001	-0,57	-0,00004***	-2,61
Kumulierte Dauer der ungef. sv-pflicht. Beschäftigung letzte 5 Jahre ¹⁾	-0,00001	-1,13	0,00000	-0,97
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit: Bis zu 2 der letzten 5 Jahre ¹⁾	0,00061	0,28	0,00111	0,97
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit im letzten Jahr ¹⁾	-0,00003***	-4,44	-0,00002***	-3,93
Kumulierte Dauer der Teilnahme an Maßnahmen in letzten 5 Jahren ¹⁾	0,00000	0,57	0,00000	-0,58
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG II in den letzten 3 Jahren ¹⁾	0,00001***	2,67	0,00000*	1,75
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG I in den letzten 3 Jahren ¹⁾	0,00002***	3,46	0,00000	0,86
Anzahl AGH-Teilnehmer/innen	657		301	
Anzahl Nicht-Teilnehmer/innen	11.646		11.646	

Anm.: 1) Alle Dauerangaben beziehen sich auf den Stichtag 30.09.2007.
* / ** / ***: Statistisch signifikant auf einem Niveau von 90% / 95% / 99%.

In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass die für alle Teilnehmer/innen beobachtbaren Hinweise auf eine nicht-zielgruppenadäquate Teilnehmerallokation häufig auch für die beiden Maßnahmearten finden lassen. Allerdings treten die Hinweise auf eine Fehlallokation der Geförderten in der Gruppe der kofinanzierten AGH wesentlich stärker zu Tage als bei nicht-kofinanzierte Zusatzjobs. Erstere zeichnen sich also offenbar dadurch aus, dass in ihr stärker relativ arbeitsmarktnahe Personen gefördert werden.

Diese Befunde zur Teilnehmerallokation schlagen sich dann auch in den Wirkungen der beiden Maßnahmearten nieder. Aus den **Abbildungen 18** und **19** wird deutlich, dass bei kofinanzierten AGH signifikant negative Beschäftigungseffekte über den kompletten Beobachtungszeitraum festgestellt werden können. Im Mittel dieser 21 Monate reduziert die AGH-Teilnahme die Beschäftigungsquoten der Geförderten ursächlich um 8,3 Prozentpunkte. Hingegen sind die negativen Beschäftigungseffekte bei nicht-kofinanzierten Zusatzjobs „nur“ in acht der 21 Monate statistisch signifikant. Für den Rest des Beobachtungszeitraums lassen sich dann zwar keine signifikanten Unterschiede zwischen Geförderten und vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen mehr erkennen, ein signifikant positiver Effekt der Teilnahme tritt aber auch in dieser Gruppe zu keinem Zeitpunkt auf. Im Durchschnitt des 21-Monatszeitraums liegt die Beschäftigungsquote der eLb in nicht-kofinanzierte AGH um rund 4,4 Prozentpunkte unter der ihrer statistischen Zwillinge aus der Gruppe der Nicht-AGH-Geförderten, d.h. auch in quantitativer Hinsicht sind die Unterschiede zwischen diesen beiden Maßnahmearten bedeutend.

Die **Abbildungen 20** und **21** verdeutlichen, dass die Teilnahme an kofinanzierten AGH auch in der Kohorte 2008/2009 zu länger andauernden und quantitativ etwas höheren Leistungsbezugsquoten unter den Geförderten führt. Demnach sind die Lock-In-Effekte im Leistungsbezug bei dieser Teilgruppe in fast allen Monaten zwischen April 2009 und August 2010 statistisch signifikant und betragen im Mittel dieses Zeitraums rund 5,5%. Für die Gruppe der nicht-kofinanzierten Zusatzjobs lassen sich signifikante Lock-In-Effekte in den ersten fünf Monaten des Ergebniszeitraums feststellen. Danach sind keine signifikanten Unterschiede im Leistungsbezug zwischen AGH-Teilnehmern/innen und vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen beobachtbar. Im Durchschnitt aller Monate liegt der kausale Effekt der AGH-Teilnahme auf den Leistungsbezug in dieser Teilgruppe bei knapp unter fünf Prozentpunkten.

Abbildung 18: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008

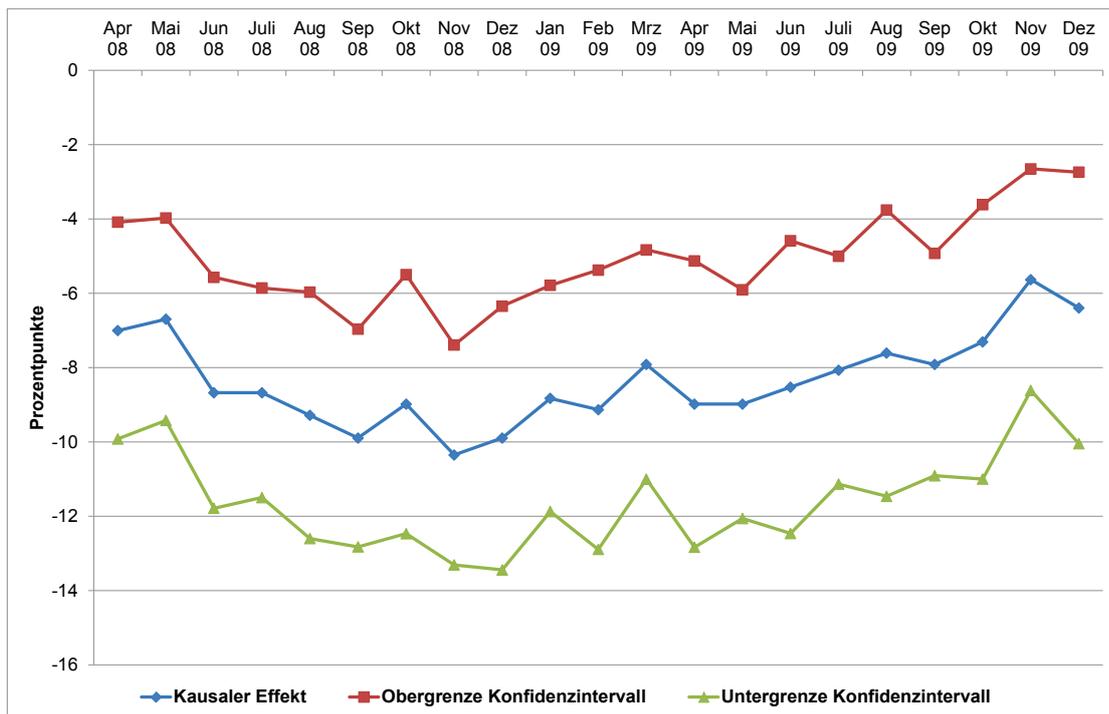


Abbildung 19: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008

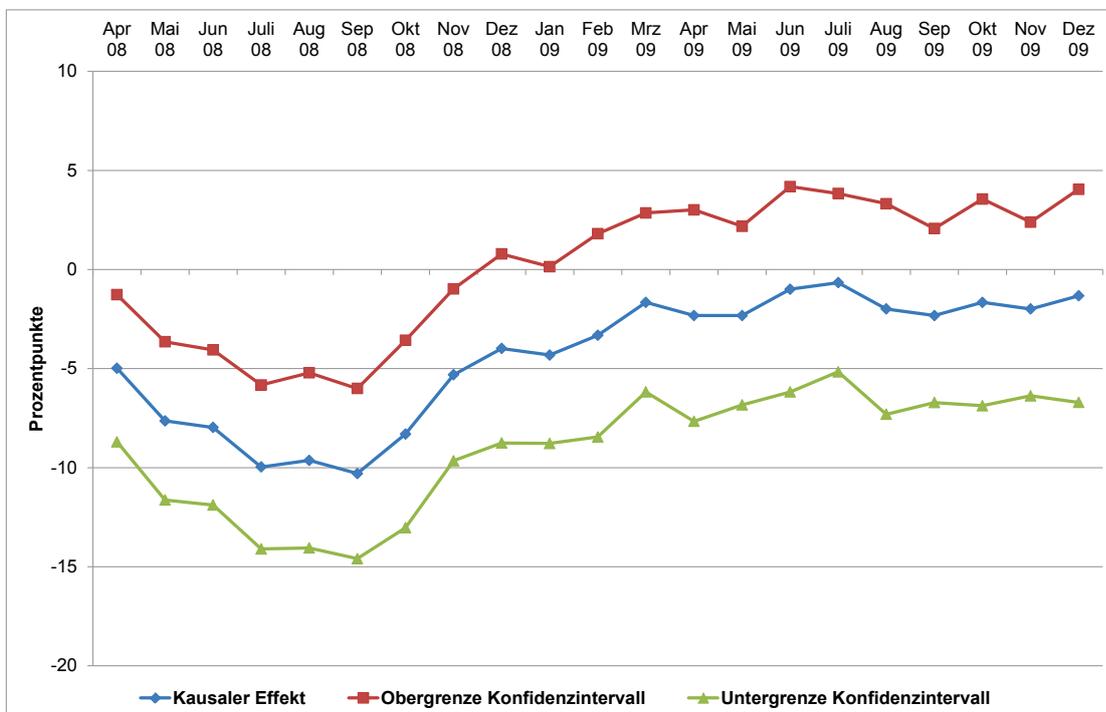


Abbildung 20: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur kofinanzierte AGH, Kohorte 2008/2009

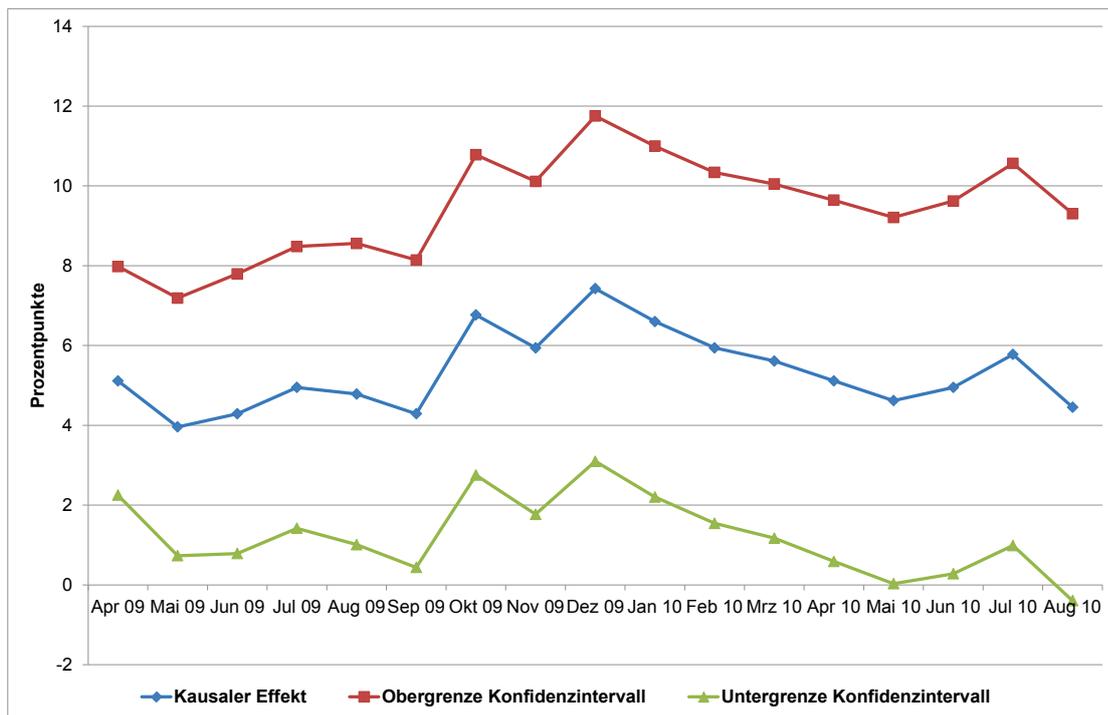
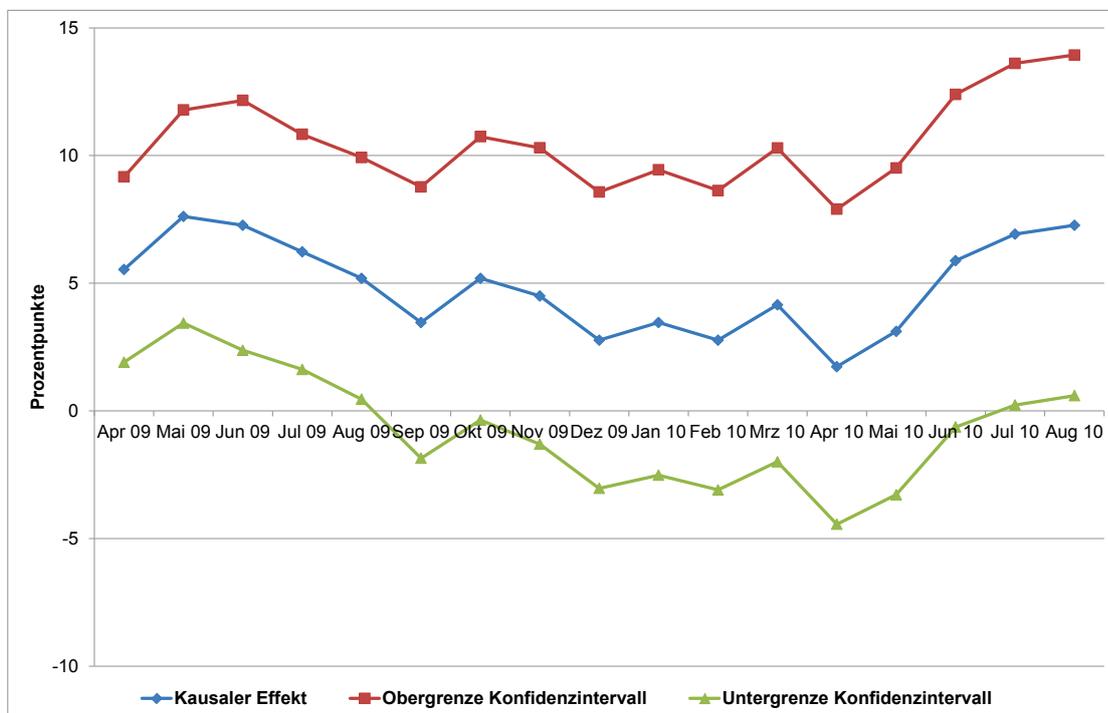


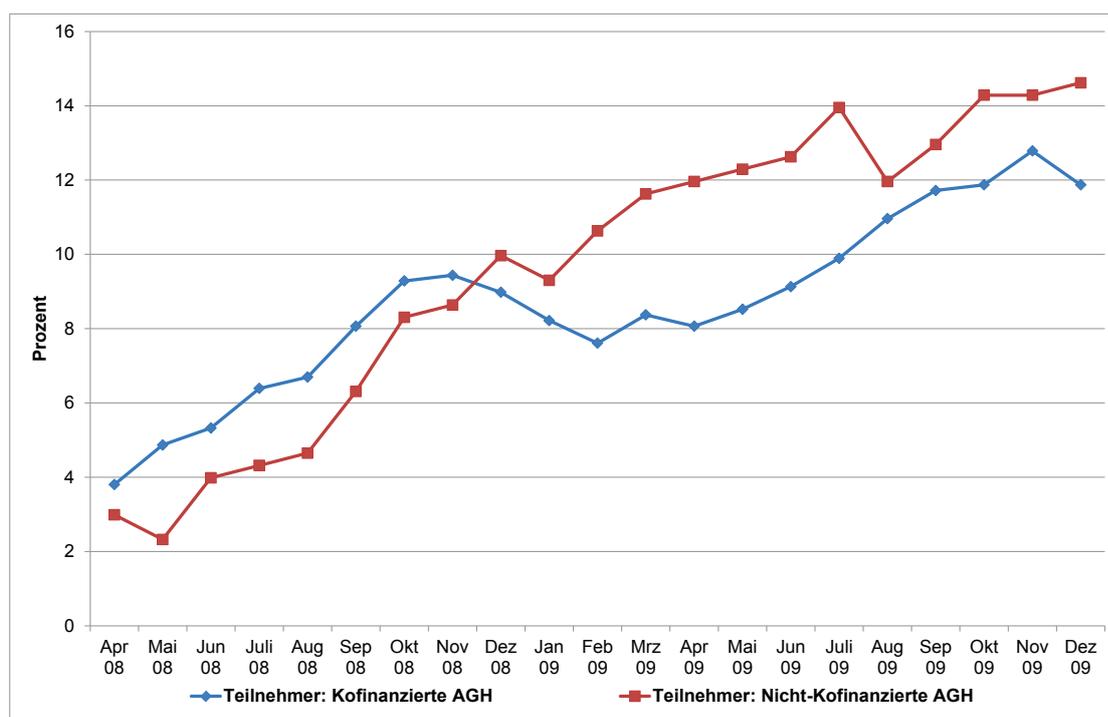
Abbildung 21: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2008/2009



Die Ursachen für diese Unterschiede zwischen kofinanzierten und nicht-kofinanzierten AGH sind wiederum weniger in den Beschäftigungsquoten der jeweiligen Teilnehmer/innen zu finden, denn bei denen der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen. Dies lässt sich aus den **Abbildungen 22** und **23** erkennen. **Ab-**

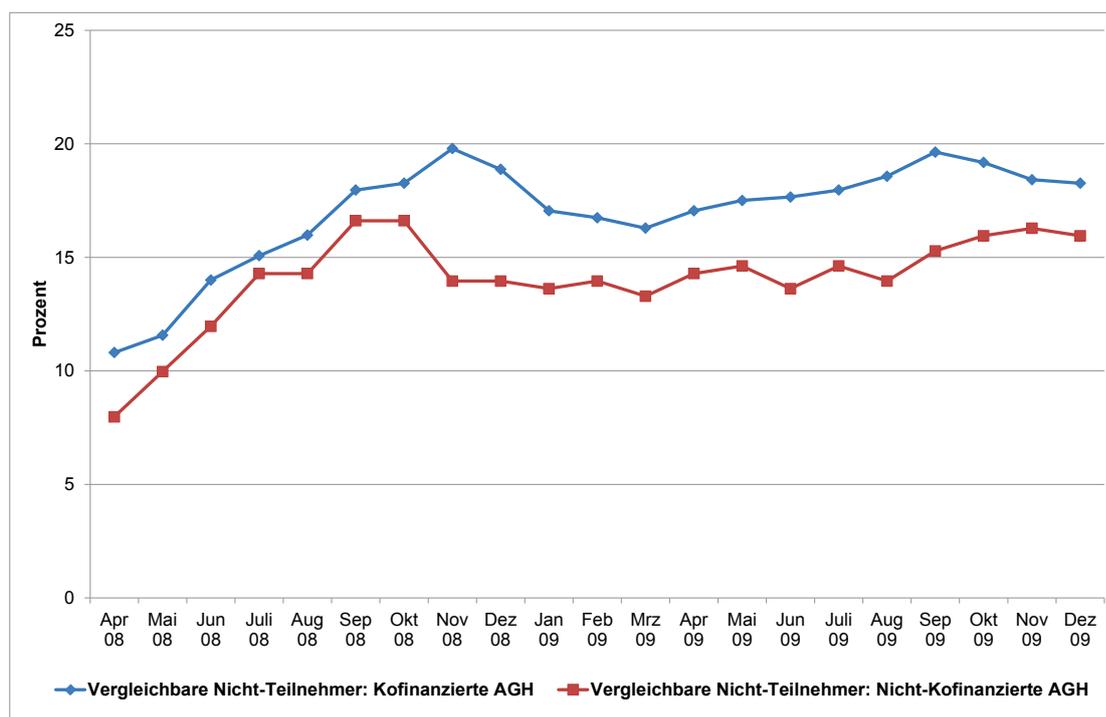
bildung 22 veranschaulicht die Beschäftigungsquoten der jeweiligen Teilnehmergruppe an kofinanzierten und nicht-kofinanzierten Zusatzjobs. Von Schwankungen im Zeitablauf abgesehen, liegen diese Beschäftigungsquoten sehr nahe beieinander. Im Durchschnitt des 21-Monatszeitraums sind ca. 8,7% der Teilnehmer/innen an kofinanzierten AGH und rund 9,5% derjenigen an nicht-kofinanzierten Zusatzjobs ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Abbildung 22: Beschäftigungsquoten der Teilnehmer/innen – Kofinanzierte vs. nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008



Aus **Abbildung 23** geht allerdings hervor, dass die vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen beider Teilgruppen deutlich unterschiedliche Beschäftigungsquoten aufweisen und zwar stabil über den kompletten Beobachtungszeitraum. Demnach sind im Mittel der 21 Monate rund 17% der statistischen Zwillinge von Teilnehmer/innen an kofinanzierten Maßnahmen in einem ungefördert sozialversicherungspflichtigen Job beschäftigt, wohingegen dies nur auf ca. 14% der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen zu Geförderten in nicht-kofinanzierten AGH zutrifft. Dieser Unterschied in den Integrationsquoten der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen lässt sich mit den Unterschieden im Zuweisungsprozess erklären (vgl. oben), der sich in einer vergleichsweise arbeitsmarktnäheren Auswahl an Geförderten in kofinanzierten Zusatzjobs niederschlägt. Die ebenfalls vergleichsweise arbeitsmarktnahen statistischen Zwillinge dieser Personen aus der Gesamtheit der Nicht-Teilnehmer/innen weisen dann relativ höhere Beschäftigungsquoten auf, die deutlich über denen der Geförderten liegen. Auch hier tritt also – ähnlich wie bei den beiden Personengruppen „mit vs. ohne Beschäftigung in der Vergangenheit“ (vgl. oben) – der Unterschied zwischen Brutto- und Nettobetrachtungen deutlich zu Tage.

Abbildung 23: Beschäftigungsquoten der vergleichbaren Nicht-Teilnehmer – Kofinanzierte vs. nicht-kofinanzierte AGH, Kohorte 2007/2008



Zusatzjobs innerhalb und außerhalb sozialer Betriebe

Die **Abbildungen 24 bis 27** veranschaulichen – analog zu oben – die Resultate einer getrennten Analyse der Maßnahmewirkungen für Zusatzjobs innerhalb und außerhalb sozialer Betriebe. Daraus wird ersichtlich, dass die Beschäftigung innerhalb oder außerhalb eines sozialen Betriebs für die kausale Wirkung der AGH weder in der Kohorte 2007/2008 noch in der Kohorte 2008/2009 einen nennenswerten Unterschied ausmacht. In beiden Teilgruppen und Gefördertenkohorten führt die AGH-Teilnahme zu nachhaltigen und quantitativ substanziellen negativen Beschäftigungs- und Lock-In-Effekten im Leistungsbezug. Angesichts der Schätzergebnisse für den jeweiligen *Propensity Score* (ohne Tabelle) ist dies auch nicht weiter überraschend, da dort kaum Hinweise auf unterschiedliche Allokationsmechanismen zu finden sind. Am ehesten unterscheiden sich diese beiden Maßnahmearten noch dadurch, dass in Maßnahmen außerhalb sozialer Betriebe stärker Frauen und Alleinlebende zu finden sind als in solchen innerhalb sozialer Betriebe. Bei den Indikatoren zur Erwerbsbiographie lassen sich hingegen keine nennenswerten Unterschiede erkennen. Für beide Teilgruppen finden sich die auch aus **Tabelle 1** (*Propensity Score* für alle AGH-Geförderten) hervorgehenden Hinweise auf eine nicht-zielgruppenadäquate Zuweisung in sehr ähnlicher Art.

Abbildung 24: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008

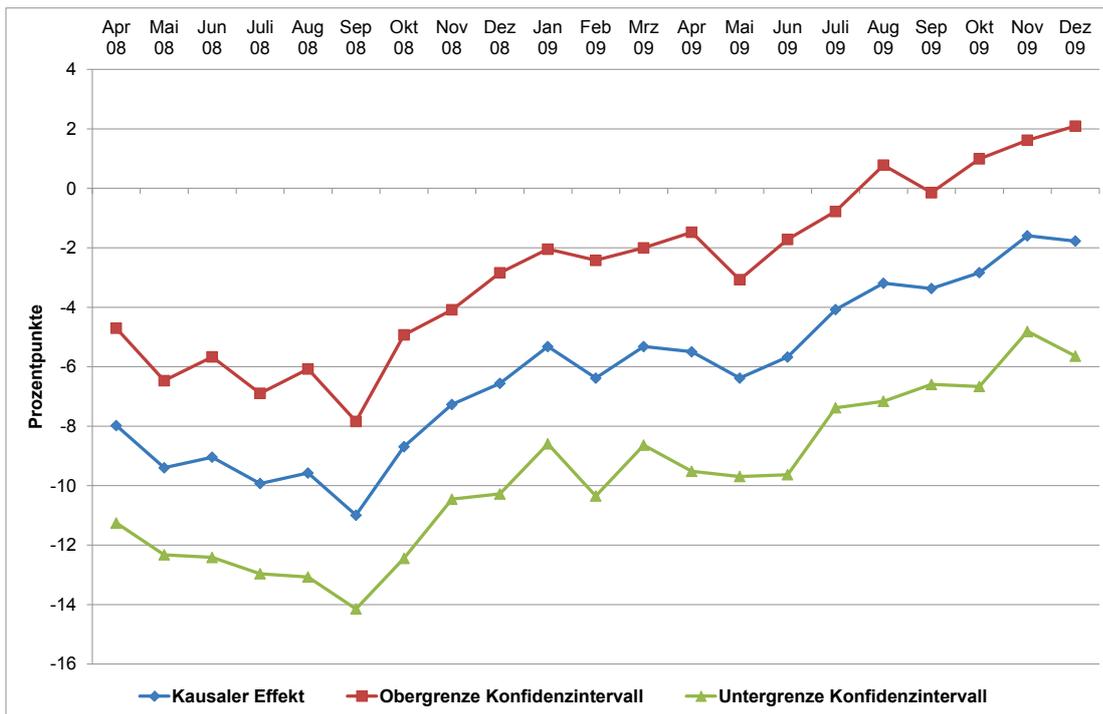


Abbildung 25: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008

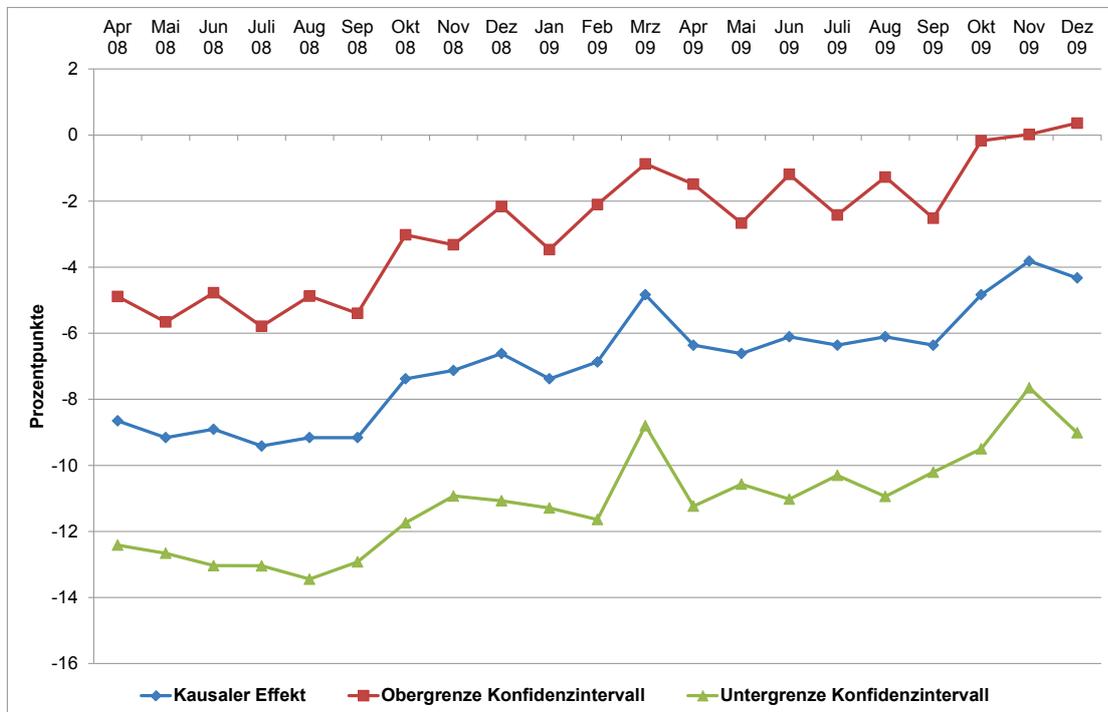


Abbildung 26: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2008/2009

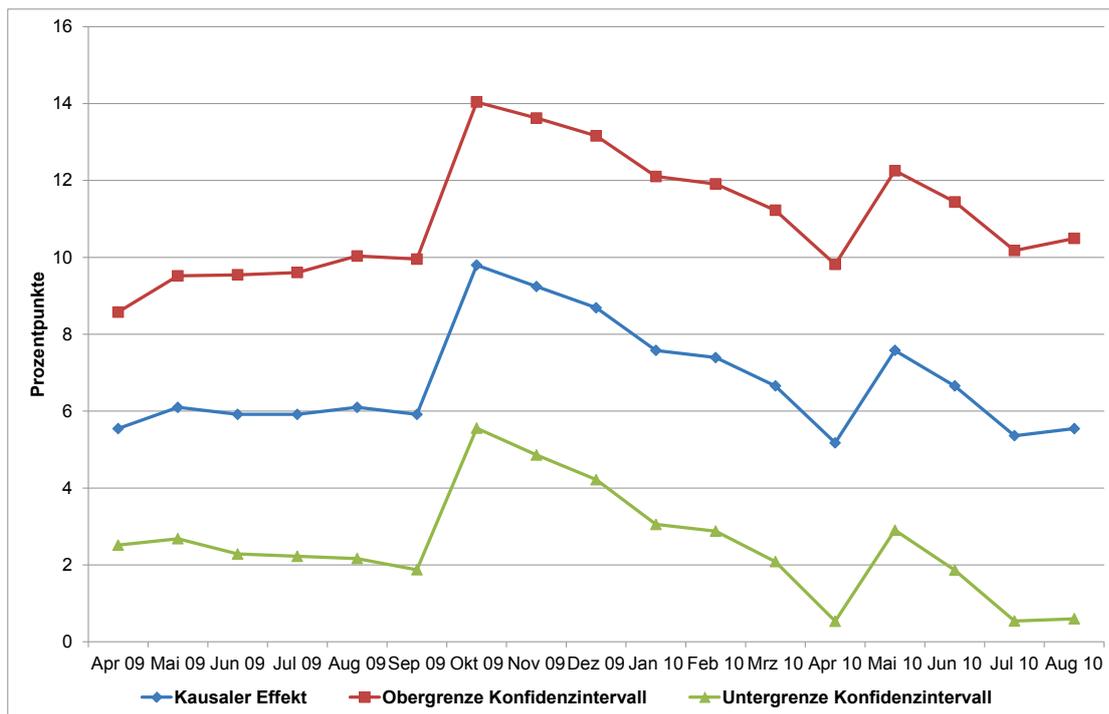
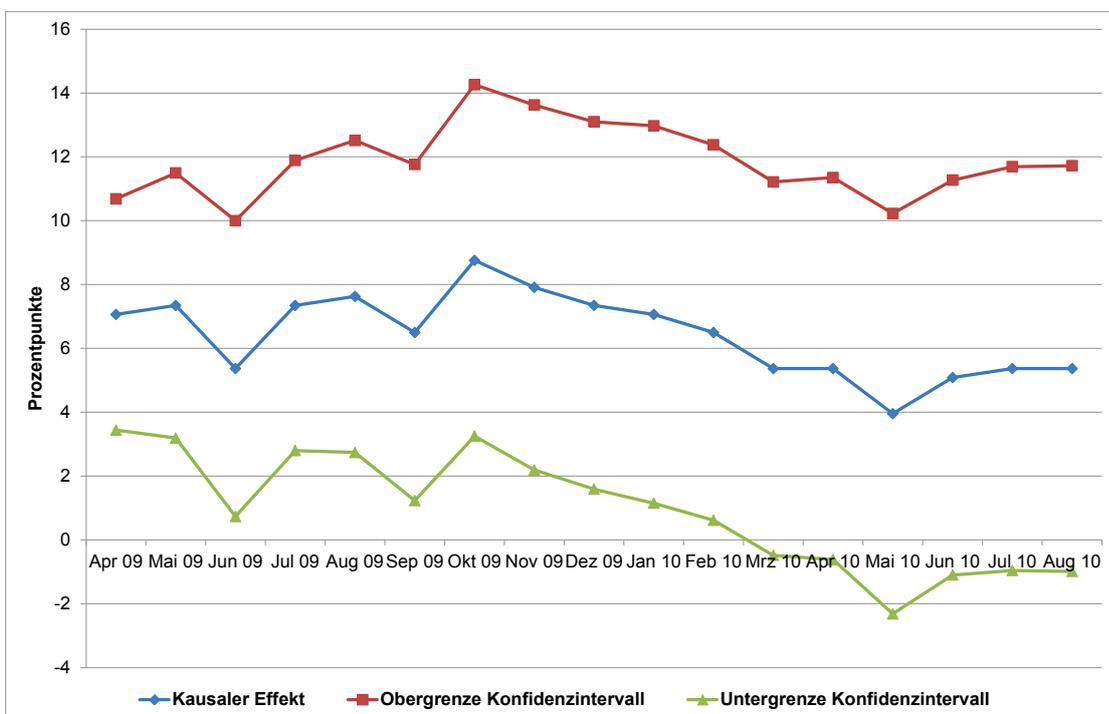


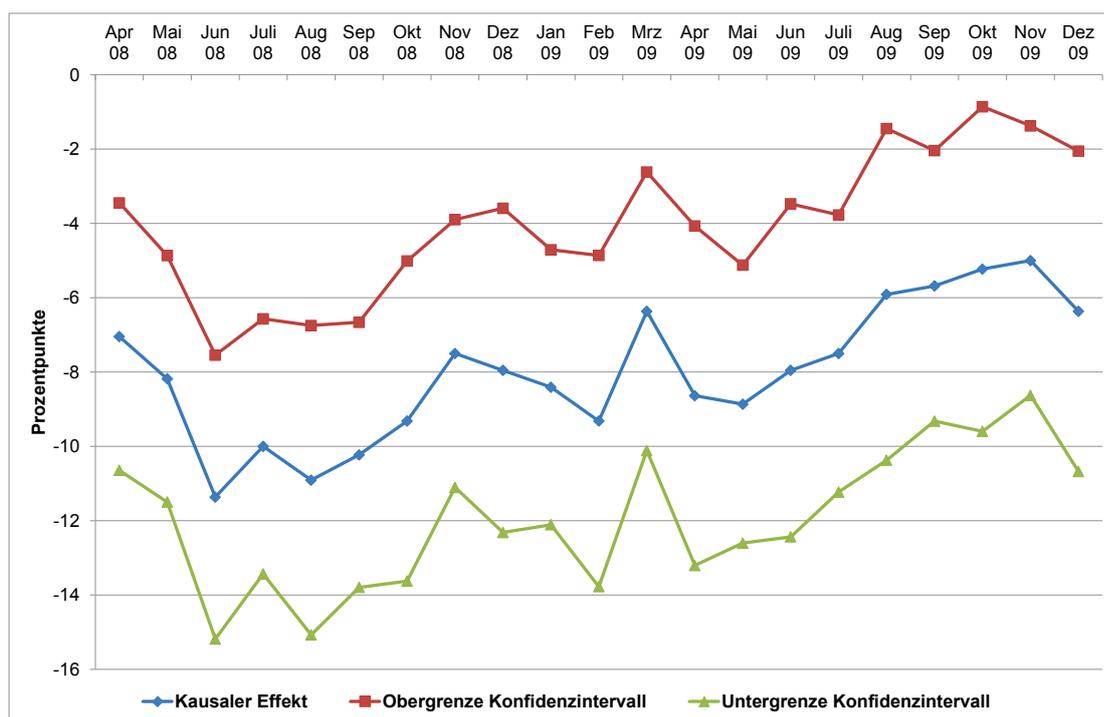
Abbildung 27: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Leistungsbezugswahrscheinlichkeit nach SGB II – Nur AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2008/2009



Kofinanzierte und nicht-kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe

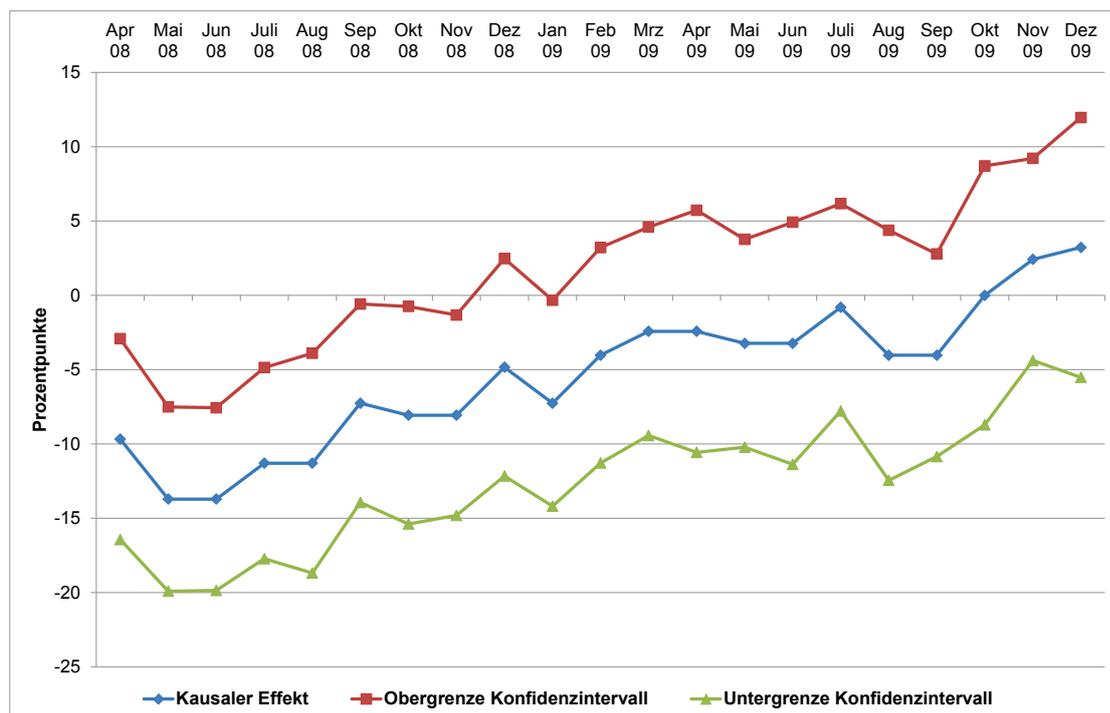
Die Beschäftigung in einem Zusatzjob innerhalb eines sozialen Betriebs spielt erst dann eine Rolle für die Wirkungen derselben, wenn die Kofinanzierung hinzu tritt. Dies wird aus **Abbildung 28** sowie dem Vergleich von **Abbildung 28** mit **Abbildung 29** deutlich. Die Teilnahme an einer kofinanzierten AGH in einem sozialen Betrieb führt zu nachhaltigen und mit im Schnitt rund acht Prozentpunkten auch quantitativ substantziellen negativen Beschäftigungseffekten (vgl. **Abbildung 28**).

Abbildung 28: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008



Demgegenüber lässt sich aus **Abbildung 29** erkennen, dass signifikant negative Beschäftigungseffekte bei nicht-kofinanzierten Zusatzjobs in sozialen Betrieben lediglich über einen Zeitraum von acht Monaten beobachtet werden können. Daran anschließend sind erneut insignifikante Unterschiede in den Beschäftigungsquoten zwischen Geförderten und vergleichbaren Ungeförderten zu erkennen. Dies legt zusammen mit den Befunden aus **Abbildung 28** den Schluss nahe, dass die Wirkungen der AGH-Teilnahme weniger durch die Beschäftigung innerhalb oder außerhalb eines sozialen Betriebs und mehr durch die Existenz der Kofinanzierung bestimmt werden.

Abbildung 29: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008



Kofinanzierte und nicht-kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe

Zum gleichen Schluss gelangt man auch anhand eines Vergleichs von kofinanzierten und nicht-kofinanzierten Zusatzjob außerhalb eines sozialen Betriebs. Die **Abbildungen 30** und **31** zeigen die jeweiligen Beschäftigungseffekte dieser beiden Teilgruppen. Dabei wird deutlich, dass kofinanzierte AGH auch außerhalb sozialer Betriebe zu lang anhaltenden und quantitativ bedeutsamen negativen Beschäftigungseffekten führen, wohingegen die nicht-kofinanzierte Beschäftigung in einem Zusatzjob außerhalb sozialer Betriebe zwar keine positiven, aber immerhin nur in sehr wenigen Monaten signifikant negative Beschäftigungseffekten verursachen.

Neben den oben bereits dargestellten Differenzen in der Teilnehmerallokation im Vergleich von kofinanzierten und nicht-kofinanzierten Maßnahmen, unterscheiden sich die beiden Gruppen auch noch deutlich im Hinblick auf ihre Trägerstruktur. Während bei den fünf größten Trägern in der Gruppe der kofinanzierten AGH in sozialen Betrieben fast zwei Drittel aller AGH-Teilnehmer/innen in dieser Maßnahmeart zu finden sind, beschäftigen die fünf größten Träger von nicht-kofinanzierten Zusatzjobs außerhalb sozialer Betriebe nur etwas mehr als 40% aller Geförderten dieser Teilgruppe (jeweils für Kohorte 2007/2008). Des Weiteren sind in der ersten Maßnahmeart insgesamt deutlich weniger Träger tätig als in der zweiten. Schließlich finden sich unter den großen Maßnahmeträgern der kofinanzierten Zusatzjobs in sozialen Betrieben (mit Ausnahme der Linus GmbH) nur Träger, hinter denen große Verbände/Organisationen stehen. All dies deutet darauf hin, dass die

Träger bei kofinanzierten AGH einen deutlich größeren Einfluss ausüben können, der sowohl für die Teilnehmerallokation als auch für die Wirkungen der Teilnahme eine nennenswerte Rolle spielen dürfte.

Abbildung 30: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008

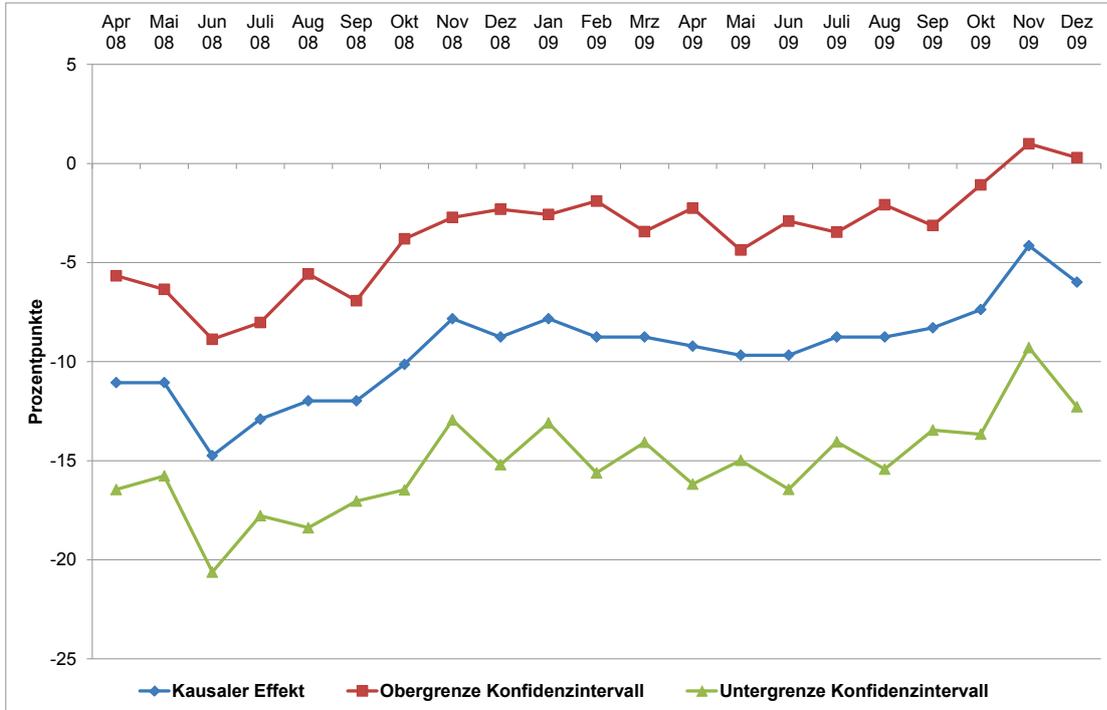
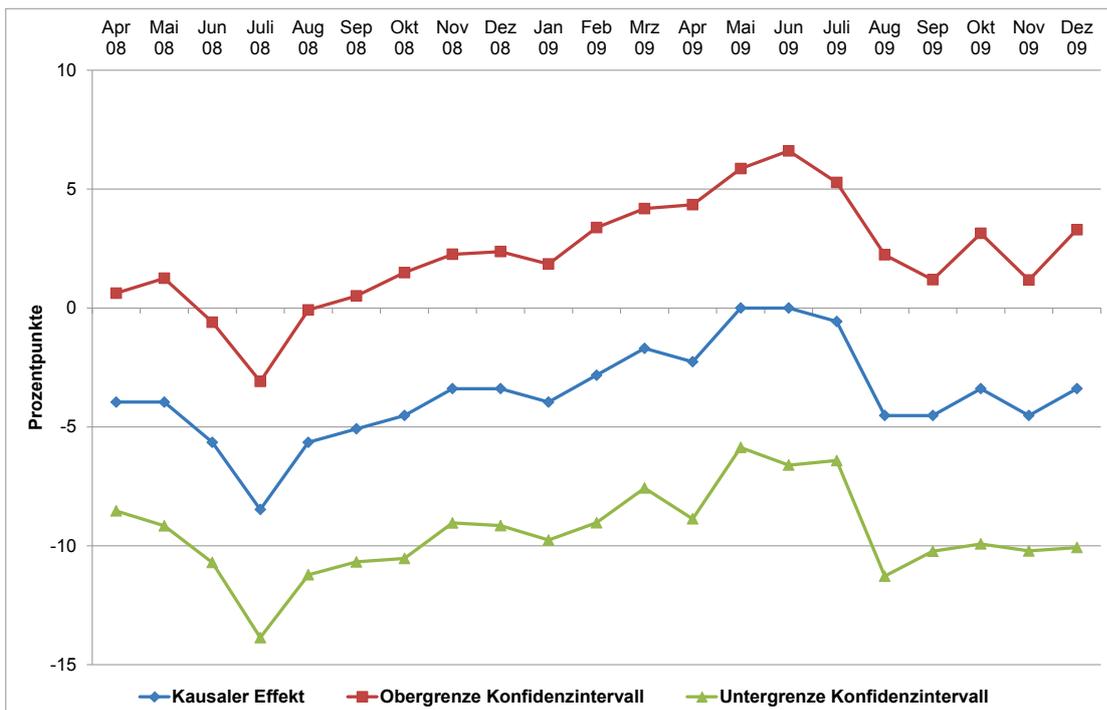


Abbildung 31: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme einer ungefördernten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – Nur nicht-kofinanzierte AGH außerhalb sozialer Betriebe, Kohorte 2007/2008



Abschließend wurde noch die Wirkung der AGH-Teilnahme für unterschiedliche Gruppen an tatsächlichen Maßnahmedauern untersucht. Dabei stellte sich heraus, dass kürzere Maßnahmen (bis zu einem halben Jahr) auch zu etwas kürzeren negativen Beschäftigungseffekten und Lock-In-Effekten im Leistungsbezug führen als längere Maßnahmen (über ein halbes Jahr). Jedoch sind diese Unterschiede nicht allzu stark ausgeprägt, was zumindest zum Teil daran liegen dürfte, dass Personen in kürzeren Maßnahmen (unter sonst gleichen Umständen) eine signifikant höhere Wiedereintrittswahrscheinlichkeit in einen Zusatzjob aufweisen als eLb in länger andauernden AGH. Dies wird auch daran deutlich, dass Teilnehmer/innen an Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu einem halben Jahr eine über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg signifikant höhere AGH-Teilnahmewahrscheinlichkeit aufweisen als vergleichbare Nicht-Teilnehmer/innen.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung der Wirkung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter in München basiert auf zwei Untersuchungskohorten (Eintritte in einen Zusatzjob zwischen Oktober 2007 und März 2008 sowie zwischen Oktober 2008 und März 2009). Für diese Personen stand umfassendes Datenmaterial zur Verfügung, das zum einen aus den Prozessdaten der BA stammte und von IAB-ITM bereitgestellt wurde. Zum anderen wurden ergänzende, für die Umsetzung der AGH in München spezifische Informationen vom Jobcenter selbst zur Verfügung gestellt.

Mit Hilfe dieser Daten wurde ein Vergleichsgruppenansatz zur Ermittlung der kausalen Maßnahmewirkungen durchgeführt, in dessen Rahmen AGH-Teilnehmer/innen mit vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen anhand mehrerer Ergebnisgrößen verglichen wurden. Diese Ergebnisgrößen umfassten zum einen die Beschäftigungssituation und die Hilfebedürftigkeit der untersuchten Personen und zum anderen deren Maßnahmeteilnahme. Die Wirkungen der AGH-Teilnahme wurden dabei sowohl für die Gesamtheit aller Teilnehmer/innen als auch für mehrere Teilgruppen derselben ermittelt. Die Unterteilung der Geförderten erfolgt dabei anhand einiger Personenmerkmale sowie einzelner Maßnahmenteilnahmen.

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- Zusatzjobs in München dauern sehr lange: Im Durchschnitt acht bis neun Monate, wobei ein Viertel aller Teilnehmer/innen länger als ein Jahr in einer AGH verbringt.
- Die größte Teilgruppe an Zusatzjobs stellen solche dar, die durch die Stadt kofinanziert werden und in sozialen Betrieben stattfinden.
- Die Teilnahme an Zusatzjobs in München führt für die Teilnehmer/innen *ursächlich* dazu, dass ihre Beschäftigungschancen am ersten Arbeitsmarkt (ungefördert wie gefördert) statistisch signifikant geringer sind als die vergleichbarer Nicht-Teilnehmer/innen. Diese negativen Beschäftigungseffekte sind quantitativ substantiell und gelten für den gesamten Beobachtungszeitraum von fast zwei Jah-

ren. Sie sind des Weiteren robust gegenüber Veränderungen der statistischen Methodik.

- Diese negativen Beschäftigungseffekte schlagen sich auch in einer statistisch signifikant höheren Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs nach SGB II bei den Teilnehmern/innen nieder, die sich für einen Zeitraum von anderthalb bis fast zwei Jahren beobachten lassen. In den restlichen bis zu sechs Monaten lassen sich hinsichtlich des Leistungsbezugs keine signifikanten Unterschiede zwischen Teilnehmern/innen und Nicht-Teilnehmern/innen mehr erkennen. Die Teilnehmer/innen weisen also auch keine geringere Hilfebedürftigkeit auf.
- Die negativen Beschäftigungseffekte der AGH-Teilnahme sowie die Lock-In-Effekte im Leistungsbezug sind besonders deutlich bei Teilnehmern/innen, die in der Vergangenheit bereits mindestens ein ungefordert sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgeübt haben. Diese Personen können als vergleichsweise arbeitsmarktnah erachtet werden, weshalb sie eigentlich nicht zur Zielgruppe des § 16d SGB II gehören.
- Die negativen Beschäftigungseffekte der AGH-Teilnahme sowie die Lock-In-Effekte im Leistungsbezug sind des Weiteren bei durch die Stadt kofinanzierten Zusatzjobs stärker ausgeprägt als bei nicht-kofinanzierten. Im Vergleich von AGH innerhalb und außerhalb sozialer Betriebe lassen sich keine bedeutenden Unterschiede feststellen.
- Die Beschäftigung in einem sozialen Betrieb wird für die Ergebnisse erst dann relevant, wenn sie gleichzeitig kofinanziert ist. Kofinanzierte AGH innerhalb sozialer Betriebe weisen die am längsten anhaltenden negativen Beschäftigungseffekte auf, deren quantitative Dimensionen als substantiell bezeichnet werden müssen. Dagegen sind kaum negative Beschäftigungseffekte bei nicht-kofinanzierten AGH außerhalb sozialer Betriebe beobachtbar.
- Die Ergebnisunterschiede zwischen kofinanzierten und nicht-kofinanzierten Zusatzjobs lassen sich – zumindest teilweise – durch Unterschiede in der Zusammensetzung der Teilnehmer/innen erklären. So finden sich bei nicht-kofinanzierten AGH vergleichsweise arbeitsmarktferne eLb und damit Personen, für die Zusatzjobs auch tatsächlich vorgesehen sind, und bei denen sie die geringste Wahrscheinlichkeit negativer Beschäftigungseffekte bergen. In kofinanzierten Zusatzjobs sind hingegen eher relativ arbeitsmarktnahe eLb beschäftigt, deren „statistische Zwillinge“ vergleichsweise häufig eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden. Diese Unterschiede in der Teilnehmerallokation lassen sich sehr deutlich erkennen und sind hauptsächlich für die oben dargestellten Ergebnisunterschiede verantwortlich.
- Darüber hinaus unterscheidet sich allerdings auch die Struktur der Maßnahmeträger deutlich. Bei kofinanzierten Zusatzjobs in sozialen Betrieben ist eine wesentlich höhere Konzentration auf wenige große Träger beobachtbar, während die Anzahl kleiner Träger mit wenigen Teilnehmenden bei nicht-kofinanzierten Maßnahmen außerhalb sozialer Betriebe deutlich ausgeprägter ist. So sind bei den fünf größten Trägern von kofinanzierten AGH in sozialen Betrieben fast zwei Drittel aller Zusatzjobteilnehmer/innen aus dieser Gruppe beschäftigt, während bei den fünf größten Trägern von nicht-kofinanzierten AGH außer-

halb sozialer Betriebe nur etwas mehr als 40% der relevanten Geförderten beschäftigt sind. Hinter den fünf größten Trägern kofinanzierter AGH in sozialen Betrieben stehen außerdem fast ausnahmslos große Verbände/Organisationen, während dies für die Träger nicht-kofinanzierter Zusatzjobs außerhalb sozialer Betriebe nicht gilt. Es liegt nahe, dass die großen Träger aus ersterer Gruppe stärkeren Einfluss auf die konkrete Teilnehmerallokation (siehe oben) nehmen. Dies dürfte für die Ergebnisse der AGH-Teilnahme von nicht geringer Bedeutung sein.

- Die Teilnahme an Zusatzjobs führt darüber hinaus bei den Teilnehmern/innen über den gesamten Beobachtungszeitraum zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit immer noch oder erneut in einem Zusatzjob beschäftigt zu sein. Dieser Befund lässt sich nur zum Teil auf die – im Bundesdurchschnitt ebenso wie im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten – extrem langen Maßnahmendauern (siehe oben) zurückführen. Die AGH-Teilnehmer/innen der ersten Untersuchungskohorte weisen nämlich auch eine hohe Wahrscheinlichkeit auf, *erneut* an einer AGH teilzunehmen. Rund ein Viertel aller Teilnehmenden dieser Kohorte treten im Zeitraum April 2008 bis Oktober 2010 erneut einen Zusatzjob an. Im Dezember 2009 waren rund drei Viertel aller Personen der ersten Untersuchungskohorte, die sich zu diesem Zeitpunkt in einer AGH befanden, dort erneut beschäftigt, d.h. haben nach der im Zeitraum 01.10.2007 bis 31.03.2008 beginnenden Maßnahme bereits eine weitere AGH angetreten.
- Von diesen Personen, die erneut einen Zusatzjob begonnen haben, war rund ein Drittel wieder beim gleichen Träger wie zuvor beschäftigt. Die Wahrscheinlichkeit erneut beim gleichen Träger beschäftigt zu sein, nimmt signifikant mit der Dauer der vorausgegangenen Maßnahme zu. Dies bedeutet, dass Personen, die zuvor bereits lange bei einem bestimmten Träger beschäftigt waren, dort mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut beschäftigt sind. Auch dies deutet wiederum daraufhin, dass die Maßnahmeträger einen nicht unerheblichen Einfluss auf die konkrete Teilnehmerzuweisung haben.

Mögliche Effekte der AGH-Teilnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit und/oder gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten müssen offen bleiben. Für die Untersuchung derartiger Wirkungen sind umfangreiche Befragungen notwendig, da diese beiden Ergebnisgrößen mit Hilfe der Prozessdaten der BA nicht operationalisiert werden können. Allerdings können mögliche positive Effekte der AGH-Teilnahme auf diese beiden Ergebnisgrößen unseres Erachtens nur dann als Rechtfertigung für die Durchführung von Zusatzjobs akzeptiert werden, wenn gleichzeitig *keine* negativen Beschäftigungseffekte auftreten. Mit anderen Worten, solange die AGH-Teilnahme – wie im vorliegenden Fall – einem substanziellen Teil der Geförderten in Termini ihrer Beschäftigungschancen schadet, kann am *status quo* auch mit dem Verweis auf positive Teilhabeeffekte kaum festgehalten werden. Zumindest dann nicht, wenn die Ziele des SGB II ernst genommen werden.

Ein Umsteuern, das Aussicht auf Erfolg bietet (aber diesen keineswegs garantiert), könnte nach derzeitigem Erkenntnisstand wie folgt aussehen.

Insgesamt erscheint es angesichts der eher ernüchternden Erfahrungen mit den Wirkungen von Zusatzjobs (nicht nur in München) erwägenswert, über eine grundsätzliche Neuorientierung im Umgang mit eLb im SGB II nachzudenken. Zentrales Ziel einer solchen Neuorientierung sollte es sein, durch eine größere Individualisierung und Intensivierung der Betreuung stärker an den Ursachen für die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen anzusetzen, anstatt Gefahr zu laufen, durch umfangreichen Maßnahmeneinsatz lediglich die Symptome bekämpfen. Dies gilt nicht nur aber ganz besonders für die vergleichsweise arbeitsmarktnahen eLb. In diesem Rahmen haben AGH als Teil einer auf den Einzelfall abgestimmten Integrationsstrategie in begrenztem Umfang dann einen Platz, wenn sie einen ernstzunehmenden Beitrag zur Ursachenbekämpfung versprechen. Dies gilt z.B. auch dann, wenn AGH – wie häufig als Argument angeführt – primär zur Wiedererlangung einer geregelten Tagesstruktur eingesetzt werden. An einem bestimmten Punkt in der Integrationsstrategie kann dies durchaus sinnvoll und zielführend sein. Voraussetzung ist aber, dass die betreffende Person „bereit“ ist zu einer Integration in Beschäftigung, aber aufgrund fehlender oder lang zurückliegender Erwerbstätigkeit die Fähigkeit zur Tagesstrukturierung gestärkt werden muss. Ist diese grundsätzliche Bereitschaft (noch) nicht gegeben, etwa weil keine Perspektiven außerhalb des Leistungsbezugs mehr gesehen werden, sind zunächst vorgeschaltete Schritte notwendig. Hierzu könnten Programme der „Sozialen Aktivierung“ gehören oder der Kontakt zu „Positivbeispielen“, also Personen, denen es aus einer ähnlichen Situation heraus gelungen ist, den Leistungsbezug zu verlassen. Weiterhin ist der Einsatz von AGH zur Tagesstrukturierung nur sinnvoll, wenn nach der zeitlich befristeten Beschäftigungsmaßnahme ein weiterer Schritt in der Strategie folgt, bei dem die erworbene Fähigkeit auch angewendet werden kann und der/die Geförderte nicht wieder in die Perspektivlosigkeit entlassen wird. Für eine solche Ursachenbekämpfung durch eine Intensivierung und Individualisierung der Betreuung ist offenkundig neben einer Stärkung der Diagnosekompetenzen der Integrationsfachkräfte eine Ressourcenverschiebung weg von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und hin zu einer geringeren Betreuungsrelation durch größeren Personaleinsatz unvermeidbar.

Unter diesen Rahmenbedingungen sollte es möglich sein, die Entscheidung, für welche Person zu einem bestimmten Zeitpunkt eine AGH zum Einsatz kommt, deutlich zu verbessern. Es ist davon auszugehen, dass dadurch die Gesamtzahl der durchgeführten Zusatzjobs deutlich reduziert werden kann. Generell sollte dabei darauf geachtet werden, dass nur vergleichsweise arbeitsmarktferne eLb in eine AGH zugewiesen werden. Welche Personen das genau sind, kann trennscharf letztlich nur im Betreuungsprozess festgelegt werden. Aus der Evaluation können als Richtschnur allerdings einige Personenmerkmale identifiziert werden, bei deren Vorliegen von einer AGH abgeraten werden muss. Obige Befunde verdeutlichen beispielsweise klar, dass Personen, die in der jüngeren Vergangenheit bereits einmal am ersten Arbeitsmarkt beschäftigt waren, von einer AGH-Zuweisung ausgeschlossen werden sollten. Ebenfalls deutlich wurde oben, dass die Beschäftigungsaussichten von Personen unter 50 Jahren wesentlich stärker durch die

AGH-Teilnahme beeinträchtigt werden, als die von 50-jährigen oder älteren eLb. Daher sollte eine Altersgrenze festgelegt werden, unter der Personen ebenfalls nicht in einen Zusatzjob zugewiesen werden.

Des Weiteren erscheint es ratsam, die Dauer der AGH in München zu verkürzen und die Wiederzuweisung in eine AGH auf Ausnahmefälle zu begrenzen. Zusatzjobs in München dauern auch im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten sehr lang und bergen damit *per se* ein hohes Risiko, zu Lock-In-Effekten zu führen.

Schließlich spricht einiges dafür, zu überprüfen, ob bzw. inwieweit die Maßnahmeträger die Auswahl der Geförderten beeinflussen. Falls ein solcher Trägereinfluss existiert, erscheint es ratsam, diesen so weit wie möglich zu beschränken. Die Auswahl der durch eine AGH geförderten Personen muss auf möglichst arbeitsmarktferne eLb begrenzt werden, um die Gefahr negativer Beschäftigungseffekte *a priori* soweit wie möglich auszuschließen. Diese Auswahl sollte frei von Erwägungen zur Nutzbarkeit der Geförderten für bestimmte Tätigkeiten stattfinden.

Letzteres wiederum impliziert, dass sich die inhaltliche Ausgestaltung von AGH im Rahmen der oben skizzierten, auf eine Ursachenbekämpfung durch intensivere Betreuung angelegten Strategie, an den Erfordernissen der jeweils geförderten Person ausrichten muss. Zusatzjobs sollten also, um einen erfolgversprechenden Beitrag zur individuellen Ursachenbekämpfung liefern zu können, inhaltlich so ausgestaltet sein, dass sie an den Stärken und Schwächen jedes einzelnen Geförderten ansetzen. Dies muss für jeden Einzelfall genau überlegt und neu geplant werden. In diesem Zusammenhang können dann bestimmte Tätigkeiten – auch marktnahe wie Reparaturdienstleistungen o.ä. – durchaus geeignet sein, um einen tatsächlichen Beitrag zur Ursachenbekämpfung zu leisten und im Rahmen der Integrationsstrategie einen Schritt nach vorne zu machen. Die umgekehrte Vorgehensweise, d.h. das Vorhalten von AGH mit bestimmten Tätigkeiten und die Auswahl von Geförderten, die zu diesen Tätigkeiten „passen“, birgt die Gefahr eben jener Fehlallokation, für die in der vorliegenden Untersuchung zahlreiche Hinweise gefunden wurden.

Literatur

Caliendo, Marco (2006): Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems No. 568, Springer-Verlag, Berlin.

Fertig, Michael und Christoph M. Schmidt (2001): Empirische Ansätze zur Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen. WISU - Das Wirtschaftsstudium, 11/2001.

Heckman, James J., Richard J. LaLonde und Jeffrey A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, 3, Elsevier: Amsterdam.

IAB/ISG (2011), Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg. Gutachten im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg (<http://www.hamburg.de/contentblob/2987884/data/iab-gutachten.pdf>).

Rosenbaum, Paul R. und Donald B. Rubin (1983): The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. Biometrika, 70, 41-55.

Wolff, Joachim und Katrin Hohmeyer (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht, 02/2008, Nürnberg.

Anhang

Abbildung A.1: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – Kohorte 2007/2008

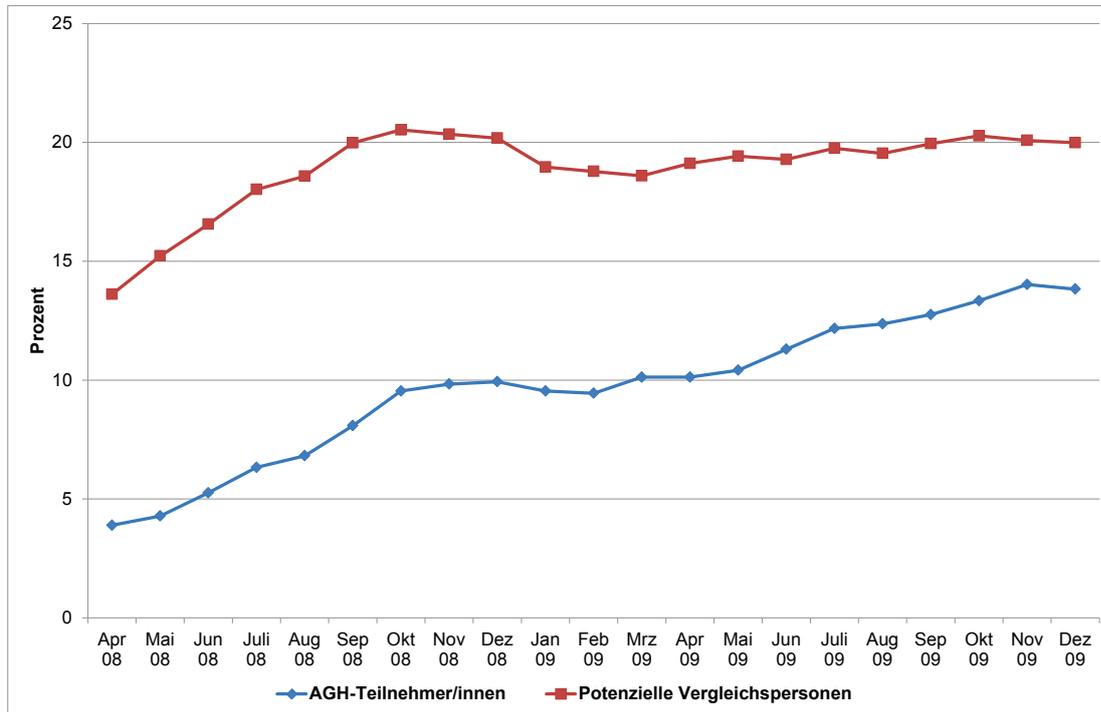


Abbildung A.2: Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt – Kohorte 2007/2008

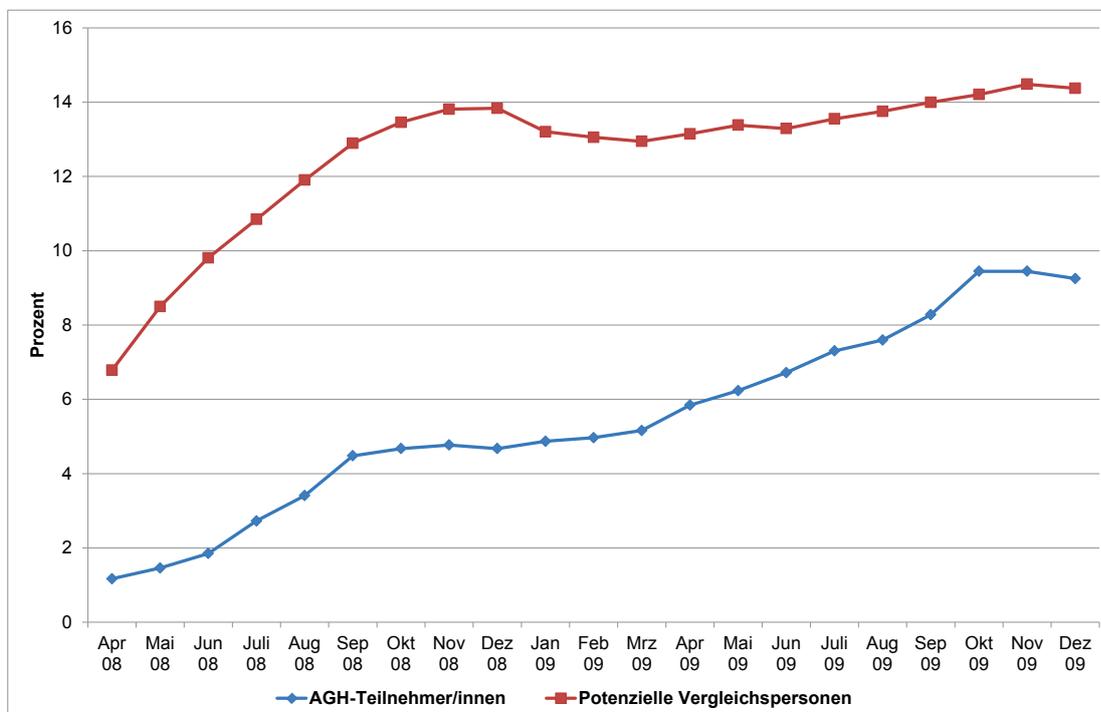


Tabelle A.1: Ergebnisse der Schätzung des Propensity Score – Kohorte 2008/2009

	Teilnahme ja/nein (1/0)	
	Marg. Effekt	t-Wert
Frau	-0,00172	-0,85
Alter	0,00191	1,99
Alter im Quadrat	-0,00002	-1,88
U25	0,03033	4,35
50plus	0,00128	0,30
Deutscher	0,01287	6,24
Kein Kind	0,00564	1,62
Ein Kind	0,00277	0,68
Hauptschule	-0,00030	-0,12
Realschule	-0,00245	-0,77
(Fach-) Hochschulreife	-0,00933	-3,08
Unbekannter Schulabschluss	-0,00949	-2,75
Alleinlebend	0,00530	2,17
Schwerbehindert	0,00207	0,51
Alleinerziehend	0,00542	1,51
Partner arbeitslos am 30.09.2008	0,00134	0,38
Partner in Zusatzjob am 30.09.2008	-0,00987	-2,28
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2008	0,00818	1,07
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2008	-0,01520	-4,17
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 30.09.2008	0,00089	0,29
In Zusatzjob am 30.09.2008	0,00035	0,06
In Mini-Job am 30.09.2008	-0,01900	-5,57
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 31.03.2008	-0,00212	-0,38
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 31.03.2008	0,01930	4,97
In Zusatzjob am 31.03.2008	-0,01171	-2,61
In Mini-Job am 31.03.2008	-0,00499	-1,15
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	-0,00153	-0,39
In einer Maßnahme (ohne Zusatzjob) am 30.09.2007	-0,00779	-1,78
In Zusatzjob am 30.09.2007	-0,01330	-3,11
In Mini-Job am 30.09.2007	-0,00380	-0,99
Am 31.12.2004: Bezug von ALG	-0,00262	-1,08
Am 31.12.2004: Bezug von ALHi	-0,00096	-0,41
Kein Zusatzjob im letzten Jahr*	-0,03466	-4,52
Kein Zusatzjob in den letzten 3 Jahren*	-0,01602	-3,63
Keine reguläre Beschäftigung in den letzten 5 Jahren*	-0,00699	-3,07
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung im letzten Jahr*	-0,00008	-2,65
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung in den letzten 5 Jahren*	-0,00001	-1,14
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit: Bis zu 2 der letzten 5 Jahre*	-0,00135	-0,52
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit im letzten Jahr*	-0,00004	-5,02
Kumulierte Dauer der Teilnahme an Maßnahmen in letzten 5 Jahren*	0,00001	1,68
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG II in den letzten 3 Jahren*	0,00001	1,93
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG I in den letzten 3 Jahren*	0,00001	1,04
Anzahl AGH-Teilnehmer/innen	981	
Anzahl Nicht-Teilnehmer/innen	11.247	

Anm.: * Alle Dauerangaben beziehen sich auf den Stichtag 30.09.2008.

Tabelle A.2: Qualität des Matching-Verfahrens – Kohorte 2007/2008

	Mittelwerte der Zwillinge		t-Test
	Geförder- te	Ungefördert e	
Frau	0,3975	0,3857	0,54
Alter	39,6	39,5	0,15
Alter im Quadrat	1703,2	1697,0	0,16
U25	0,1452	0,1511	-0,37
50plus	0,2277	0,2208	0,37
Deutscher	0,7498	0,7341	0,81
Kein Kind	0,8037	0,8086	-0,28
Ein Kind	0,1158	0,1148	0,07
Hauptschule	0,4946	0,4936	0,04
Realschule	0,1315	0,1246	0,46
(Fach-) Hochschulreife	0,0913	0,0854	0,47
Unbekannter Schulabschluss	0,0873	0,0834	0,32
Alleinlebend	0,6683	0,6634	0,23
Schwerbehindert	0,0589	0,0638	-0,46
Alleinerziehend	0,1168	0,1089	0,56
Partner arbeitslos am 30.09.2007	0,1021	0,1256	-1,67
Partner in Zusatzjob am 30.09.2007	0,0128	0,0118	0,20
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2007	0,0265	0,0285	-0,27
Partner arbeitslos am 30.09.2006	0,0932	0,1040	-0,82
Partner in Zusatzjob am 30.09.2006	0,0079	0,0079	0,00
Partner in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	0,0294	0,0334	-0,51
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	0,0324	0,0383	-0,72
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 30.09.2007	0,0432	0,0363	0,79
In Zusatzjob am 30.09.2007	0,0422	0,0510	-0,95
In Mini-Job am 30.09.2007	0,0402	0,0344	0,70
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 31.03.2007	0,0461	0,0393	0,77
In einer AMP (ohne Zusatzjob) am 31.03.2007	0,0687	0,0608	0,72
In Zusatzjob am 31.03.2007	0,0363	0,0373	-0,12
In Mini-Job am 31.03.2007	0,0481	0,0510	-0,31
In ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung am 30.09.2006	0,0481	0,0442	0,42
In einer Maßnahme (ohne Zusatzjob) am 30.09.2006	0,0697	0,0638	0,53
In Zusatzjob am 30.09.2006	0,0491	0,0510	-0,20
In Mini-Job am 30.09.2006	0,0530	0,0481	0,51
Am 31.12.2004: Bezug von ALG	0,3405	0,3494	-0,42
Am 31.12.2004: Bezug von ALHi	0,2767	0,2669	0,50
Kein Zusatzjob im letzten Jahr*	0,8636	0,8557	0,51
Kein Zusatzjob in den letzten 3 Jahren*	0,8037	0,8106	-0,39
Keine reguläre Beschäftigung in den letzten 5 Jahren*	0,5221	0,5162	0,27
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung im letzten Jahr*	17,4	17,0	0,19
Kumulierte Dauer der regulären Beschäftigung in den letzten 5 Jahren*	136,9	142,4	-0,53
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit: Bis zu 2 der letzten 5 Jahre*	0,4976	0,5074	-0,44
Kumulierte Dauer der Arbeitslosigkeit im letzten Jahr*	219,7	218,5	0,20
Kumulierte Dauer der Teilnahme an Maßnahmen in letzten 5 Jahren*	105,5	98,1	0,95
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG II in den letzten 3 Jahren*	733,3	727,1	0,44
Kumulierte Dauer des Bezugs von ALG I in den letzten 3 Jahren*	79,9	82,8	-0,42

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
12/2010	Bellmann, L. Schwengler, B.	Betriebliche Aus- und Weiterbildung in den süddeutschen Metropolregionen	12/10
1/2011	Schwengler, B. Hecht, V. Haag, G. Sdogou, E. Liedl, Ph.	Aktualisierung von Regionalindikatoren für die deutschen Arbeitsmarktreionen: Gutachten für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein	2/11
2/2011	Böhm, Kathrin	Schätzungen der Stillen Reserve mit dem Mikrozensuspanel 2001-2004: Eine Machbarkeitsstudie	6/11
3/2011	Bernhard, St. Wolff, J.	Die Praxis des Gründungszuschusses: Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III	7/11
4/2011	Buch, T. Hamann, S. Meier, H. Niebuhr, A. Peters, C. Puckelwald, J.	Analyse der Berücksichtigung eines Wanderungsindikators im Rahmen der Abgrenzung des GRW-Fördergebiets: Gutachten für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	8/11
5/2011	Solga, H. Fromm, S. Richter, M.	Evaluation des Projekts „Werkstatt-Schule Saarland“: Abschlussbericht	9/11
6/2011	Solga, H. Baas, M. Kohlrausch, B.	Übergangschancen benachteiligter Hauptschülerinnen: Evaluation der Projekte „Abschlussquote erhöhen – Berufstätigkeit steigern 2“ und „Vertiefte Berufsorientierung und Praxisbegleitung“	9/11
7/2011	Bechmann, S. Dahms, V. Fischer, A. Frei, M. Leber, U. Möller, I.	Beschäftigung, Arbeit und Unternehmertum in deutschen Kleinbetrieben: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010	9/11
8/2011	Tisch, A. Tophoven, S.	Erwerbseinstieg und bisheriges Erwerbsleben der deutschen Babyboomerkohorten 1959 und 1965 * Vorarbeiten zu einer Kohortenstudie	11/11
9/2011	Hoffmann, J. Schulz, F. Damelang, A.	Strukturmerkmale von Berufen: Einfluss auf die berufliche Mobilität von Ausbildungsabsolventen	12/11

Stand: 20.01.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 1/2012

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Palm-Nowak

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0112.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

E-Mail IAB.Foko@iab.de