

Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg

Erstellt durch

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

Juli 2011



Hamburg

Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg

Erstellt durch

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Im Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg

Juli 2011



Hamburg

Behörde für Arbeit,
Soziales, Familie
und Integration

Impressum

Herausgeber: Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Hamburger Straße 47
22083 Hamburg

Internet: www.hamburg.de/basfi

Druck: Eigendruck

August 2011



Vorwort

Senator Detlef Scheele

Haben die beiden arbeitsmarktpolitischen Instrumente „Arbeitsgelegenheiten“ und „Beschäftigungszuschuss“ in Hamburg zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beitragen können? Und: Konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Maßnahmen dadurch ihre Hilfebedürftigkeit überwinden? Das sind die beiden zentralen Fragen, denen sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik mit dieser Studie im Auftrag des Hamburger Senates gewidmet haben.

Die Ergebnisse zeigen, dass beide Instrumente nur in geringem Ausmaß dazu geeignet sind, Langzeitarbeitslose direkt beziehungsweise langfristig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

So belegt die Studie zum Beispiel, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Arbeitsgelegenheiten vor allem zur Strukturierung eines Arbeitsalltags als sinnvoll wahrnehmen. An diesen Effekt kann man anknüpfen. Die Chancen auf einen Arbeitsplatz steigern Arbeitsgelegenheiten jedenfalls nur selten. Im Gegenteil: Vergleicht man die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit anderen Langzeitarbeitslosen, die zum gleichen Zeitpunkt nicht in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, so sind erstere seltener oder später in den Arbeitsmarkt integriert worden. Der Vergleich mit der Gruppe der Nicht-Teilnehmer fällt dann besonders negativ aus, wenn die Langzeitarbeitslosen nicht das erste Mal in einer Arbeitsgelegenheit sind oder wenn sie früher bereits einmal beschäftigt waren.

Für den Beschäftigungszuschuss gilt, dass nur wenige Langzeitarbeitslose im Anschluss an ihre Maßnahme in eine ungeförderte Beschäftigung gewechselt sind.

Beide Maßnahmen kommen daher nur für eine sehr kleine Gruppe von Menschen in Betracht. Deshalb heißt es, sie sinnvoll für bestimmte Langzeitarbeitslose einzusetzen. Das werden wir in Hamburg vor allem mit Blick auf die Arbeitsgelegenheiten tun.

Die Erkenntnisse der Evaluation bieten uns eine gute Grundlage, um die begrenzten Haushaltsmittel des Hamburger Jobcenters noch zielgerichteter zur Unterstützung der Menschen einzusetzen und zweckmäßig auf verschiedene Maßnahmen wie Eingliederungszuschüsse oder berufliche Weiterbildung aufzuteilen.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Detlef Scheele". The signature is written in a cursive, flowing style.

Detlef Scheele

Senator für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg

Vorwort

Prof. Dr. Joachim Möller, IAB

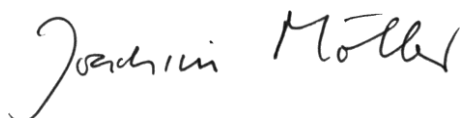
Dr. Michael Fertig, ISG

Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind schon seit langem ein quantitativ bedeutender Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkastens. Folgerichtig stehen sie auch schon seit längerer Zeit im Fokus der Arbeitsmarktforschung. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) gehörten Ende der 1990er Jahre zu den ersten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, für die kausale Effekte auf die Beschäftigungschancen der Geförderten analysiert wurden. Die zum Teil erheblichen negativen Ergebnisse waren ein Grund dafür, dass ABM zu Beginn des Jahrtausends deutlich reduziert wurde. Mit der Einführung des SGB II und der Konzentration der Arbeitsmarktpolitik auf einen vergleichsweise arbeitsmarktfernen Personenkreis haben die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen jedoch wieder an Bedeutung gewonnen. Besonders die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante – häufig als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet – wurden in der Einführungszeit der neuen Grundsicherung stark genutzt und zählen auch heute noch zu den Instrumenten mit der höchsten Anzahl an Neueintritten in diesem Rechtskreis. So ist es nicht verwunderlich, dass dieses Instrument mittlerweile zu denjenigen gehört, die – auch vom IAB – auf der Bundesebene im SGB II am besten erforscht sind. Zwar stimmen die Ergebnisse insgesamt etwas optimistischer – anders als die früheren ABM erzielen die AGH immerhin bisweilen schwach positive Wirkungen – im Vergleich zu anderen Maßnahmen aus dem arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten werden die Integrationschancen durch AGH aber nur in geringem Umfang gesteigert. Erste Zwischenergebnisse der Bundes-Evaluation des Beschäftigungszuschusses, an der IAB und ISG gemeinsam beteiligt waren, lassen vermuten, dass dieser im Hinblick auf das Integrationsziel noch deutlich schlechter abschneidet.

Die übergreifenden Vergleichsgruppenuntersuchungen auf Basis von prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit, die in der Arbeitsmarktforschung mittlerweile zum Standard gehören, können aber zum einen nicht aufdecken, warum es zu dieser im Durchschnitt geringen Integrationswirkung kommt. Zum anderen kann nicht beantwortet werden, ob die AGH und der BEZ über die unmittelbare Steigerung der Beschäftigungschancen hinaus weitere Wirkungen haben, etwa hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe und der Beschäftigungsfähigkeit.

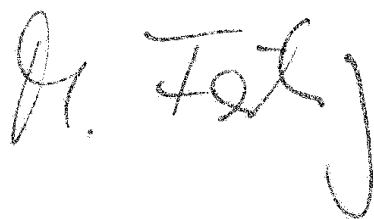
Um diese beiden Aspekte näher beleuchten zu können, ist ein tieferer Einblick in die Prozesse vor Ort notwendig. Dieser lässt sich aber nur realisieren, wenn die jeweiligen Akteure mit einbezogen werden und zusätzliche Informationen zugänglich machen. Diese Chance bot sich mit der Übernahme des Auftrags der damaligen Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA), die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Hamburg zu evaluieren. Das Forscherteam ist den Beteiligten in der BWA, bei zahlreichen Beschäftigungsträgern und bei team.arbeit.hamburg außerordentlich dankbar für die Bereitschaft, Einblicke in die tägliche Arbeit zu gewähren, zusätzliche Daten bereitzustellen und bei der Durchführung von Teil-

nehmer/innen-Befragungen zu unterstützen. Dies ermöglichte es, die Wirkungsweise von Arbeitsgelegenheiten besser zu verstehen und eine erhebliche Heterogenität bei den Effekten – vor allem hinsichtlich der Maßnahmecharakteristika – aufzudecken. Durch das Projekt in Hamburg konnten somit viele neue Erkenntnisse gesammelt werden, die in Zukunft für die Wirkungsforschung zu Beschäftigung schaffenden Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen werden. Umso erfreulicher ist es, dass bei diesem Projekt wissenschaftliches Erkenntnisinteresse mit einem unmittelbaren Nutzen für die Umsetzung vor Ort einherging und die Ergebnisse in die Konzeption des Arbeitsmarktprogramms in Hamburg Eingang fanden.



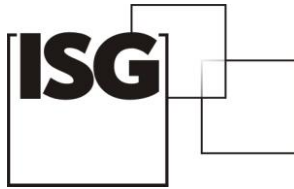
Prof. Dr. Joachim Möller

Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung



Dr. Michael Fertig

Geschäftsführer des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg

Endbericht

Helmut Apel (ISG)

Michael Fertig (ISG)

Susanne Koch (IAB)

Christopher Osiander (IAB)

unter Mitarbeit von Ulrike Büschel, Volker Daumann, Claudia Hesse und Barbara Knapp (alle IAB)

IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

ISG – Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Barbarossaplatz 2
50674 Köln

Köln/Nürnberg, 31. Mai 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	7
2. Der Zuweisungsprozess in die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen	9
2.1 Die Umsetzung der Zuweisung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen	9
2.1.1 Teilnehmer-Allokation AGH und BEZ	9
2.1.2 Zuweisungsprozess: Das Prozedere	11
2.1.3 Mögliche Schwachstellen im Zuweisungsprozess	14
2.1.4 Vor- und Nachteile der zentralen Zuweisung aus Sicht der Akteure	19
2.1.5 Ansatzmöglichkeiten zur Optimierung des Zuweisungsprozesses aus Sicht der t.a.h.-Mitarbeiter/innen und der Beschäftigungs- und Bildungsträger	23
2.2 Brüche im Zuweisungsprozess	26
2.3 Zwischenfazit	31
3. Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg: Struktur der Teilnehmer/innen	34
3.1 Sozio-demographische und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika	34
3.1.1 AGH-Kohorte 2008 und potenzielle Vergleichspersonen	36
3.1.2 AGH-Kohorte 2009 und potenzielle Vergleichspersonen	37
3.1.3 BEZ-Kohorte und potenzielle Vergleichspersonen	37
3.2 Vermittlungsbezogene und erwerbsbiographische Merkmale	38
3.2.1 AGH-Kohorte 2008 und potenzielle Vergleichspersonen	41
3.2.2 AGH-Kohorte 2009 und potenzielle Vergleichspersonen	44
3.2.3 BEZ-Kohorte und potenzielle Vergleichspersonen	47
3.3 Maßnahmespezifische Charakteristika	48
3.3.1 AGH-Kohorte 2008	49
3.3.2 AGH-Kohorte 2009	52
3.3.3 BEZ-Kohorte	53
4. Wirkungen der Maßnahmeteilnahme auf Beschäftigungschancen und Hilfebedürftigkeit	54
4.1 Methodische Vorgehensweise	54
4.1.1 Theoretischer Hintergrund	54
4.1.2 Praktische Vorgehensweise zur Umsetzung des Matching-Verfahrens	56
4.1.3 Das Problem möglicher Maßnahmesequenzen	57
4.2 Kausale Wirkung der Förderung durch AGH	64
4.2.1 AGH-Kohorte 2008	64
4.2.2 AGH-Kohorte 2009	87
4.3 Kausale Wirkung der Förderung durch Beschäftigungszuschuss	103
4.4 Zwischenfazit	109

5. Weitere Wirkungen der Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen	112
5.1 Subjektive Einschätzungen der Geförderten	112
5.1.1 Soziodemographische Charakteristika der Befragungsstichprobe	113
5.1.2 Ergebnisse bei den Geförderten in AGH	117
5.1.3 Ergebnisse bei den Geförderten im BEZ	127
5.2 Qualitative Integrationsfortschritte	136
5.3 Beitrag Beschäftigung schaffender Maßnahmen zur sozialen Infrastruktur benachteiligter Stadtteile	147
5.3.1. Dienstleistungen und Produkte von AGH-Projekten mit Stadtteilbezug	148
5.3.2. Integration in die Stadtteil- und Quartiersentwicklung	150
5.3.3. Ausschreibungsverfahren, Bedarfsermittlung und Projektvergabe	153
5.4 Zwischenfazit	154
6. Nebenwirkungen von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Zur Bedeutung von Verdrängung regulärer Beschäftigung	157
7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	164
Literatur	167

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Brüche im Zuweisungsprozess	28
Tabelle 4.1:	Aufeinanderfolgende AGH-Episoden und Trägerwechsel, Kohorte 2008	61
Tabelle 4.2:	Ergebnisse der VerBIS-Auswertungen für 19 Personen	62
Tabelle 4.3:	Aufeinanderfolgende AGH-Episoden und Trägerwechsel, Kohorte 2009	63
Tabelle 4.4:	<i>Propensity Score</i> für AGH-Teilnahme in Hamburg 2008	70
Tabelle 4.5:	Qualität des Matching-Verfahrens – Alle Personen 2008 Hamburg	79
Tabelle 4.6:	Zusammenfassung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf einzelne Teilgruppen in Hamburg – 2008	81
Tabelle 4.7:	<i>Propensity Score</i> für AGH-Teilnahme in Hamburg 2009	91
Tabelle 4.8:	Qualität des Matching-Verfahrens – Alle Personen 2009 Hamburg	97
Tabelle 4.9:	Zusammenfassung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf einzelne Teilgruppen in Hamburg – 2009	99
Tabelle 4.10:	<i>Propensity Score</i> für BEZ-Teilnahme in Hamburg	105
Tabelle 5.1:	Brutto- und Nettostichprobe der Teilnehmerbefragung	113
Tabelle 5.2:	Soziodemographische Charakteristika der Geförderten differenziert nach Maßnahmeart	115
Tabelle 5.3:	Einsatzfelder differenziert nach ausgewählten Trägern	122
Tabelle 5.4:	Mögliche Nutzendimensionen der AGH	124
Tabelle 5.5:	Suchkanäle nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen (AGH)	126
Tabelle 5.6:	Suchkanäle nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen (BEZ)	135
Tabelle 5.7:	Einflussfaktoren des Leistungsmotivs bei AGH-Geförderten	139
Tabelle 6.1:	Schätzergebnisse zu Arbeitsmarktbewegungen und –beständen	163

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme am 01.01.2007	42
Abbildung 3.2:	Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – Kohorten 2008	43
Abbildung 3.3:	Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit – Kohorten 2008	44
Abbildung 3.4:	Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme am 01.01.2008	45
Abbildung 3.5:	Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – Kohorten 2009	46
Abbildung 3.6:	Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit – Kohorten 2009	46
Abbildung 3.7:	Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – BEZ	47
Abbildung 3.8:	Dauer der AGH nach Regie- vs. Kooperationsmaßnahme 2008	50
Abbildung 3.9:	Dauer der AGH nach Maßnahmeträger 2008	51
Abbildung 3.10:	Dauer der AGH nach Regie- vs. Kooperationsmaßnahme 2009	52
Abbildung 3.11:	Tätigkeitsbereiche der BEZ-Geförderten in Hamburg	53
Abbildung 4.1:	Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – 2008	65
Abbildung 4.2:	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008	65
Abbildung 4.3:	Hilfebedürftigkeit in Hamburg – 2008	67
Abbildung 4.4:	Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008	67
Abbildung 4.5:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Hamburg – 2008	73
Abbildung 4.6:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Hilfebedürftigkeit nach SGB II in Hamburg – 2008	74
Abbildung 4.7:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf das Verlassen der Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008	75
Abbildung 4.8:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Köln – 2008	77
Abbildung 4.9:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in München – 2008	77
Abbildung 4.10:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – AGH bis vier Monate	83
Abbildung 4.11:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Dauer der Maßnahme mehr als vier Monate	84

Abbildung 4.12a:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Träger 4	85
Abbildung 4.12b:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Träger 8	85
Abbildung 4.12c:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten s sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Träger 3	86
Abbildung 4.12d:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Träger 6	86
Abbildung 4.13:	Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – 2009	88
Abbildung 4.14:	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009	88
Abbildung 4.15:	Hilfebedürftigkeit in Hamburg – 2009	89
Abbildung 4.16:	Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009	89
Abbildung 4.17:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Hamburg – 2009	93
Abbildung 4.18:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Hilfebedürftigkeit nach SGB II in Hamburg – 2009	93
Abbildung 4.19:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf das Verlassen der Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009	94
Abbildung 4.20:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Köln – 2009	95
Abbildung 4.21:	Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in München – 2009	95
Abbildung 4.22:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Dauer der Maßnahme bis vier Monate	100
Abbildung 4.23:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Dauer der Maßnahme über vier Monate	101
Abbildung 4.24:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Träger 8	102
Abbildung 4.25:	Kausaler Effekt auf die Aufnahme eines ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Träger 6	102
Abbildung 4.26:	Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – BEZ	103

Abbildung 4.27:	Hilfebedürftigkeit in Hamburg – BEZ	104
Abbildung 4.28:	Anteil der BEZ-Geförderten in Zusatzjobs zu unterschiedlichen Stichtagen	107
Abbildung 4.29:	Vorhergesagte Teilnahmewahrscheinlichkeiten (Werte des <i>Propensity Score</i>)	108
Abbildung 5.1:	Einschätzung der subjektiv empfundenen sozialen Teilhabe (AGH)	117
Abbildung 5.2:	Einschätzung der eigenen sozialen Position (AGH)	118
Abbildung 5.3:	Einschätzung der eigenen Lebenszufriedenheit (AGH)	119
Abbildung 5.4:	Selbsteinschätzungen zu gegenwärtigen und vermuteten zukünftigen Lebensbedingungen (AGH)	120
Abbildung 5.5:	Zuweisungsprozess, nach eigenen Angaben (AGH)	121
Abbildung 5.6:	Einsatzfeld (AGH)	122
Abbildung 5.7:	Bewertung der Sinnhaftigkeit der AGH insgesamt	123
Abbildung 5.8:	Aussagen zu den Charakteristika der AGH	125
Abbildung 5.9:	Selbsteinschätzungen zur sozialen Teilhabe (BEZ)	127
Abbildung 5.10:	Einschätzung der eigenen sozialen Position (BEZ)	128
Abbildung 5.11:	Einschätzung der eigenen Lebenszufriedenheit (AGH)	129
Abbildung 5.12:	Selbsteinschätzungen zu gegenwärtigen und vermuteten zukünftigen Lebensbedingungen (AGH)	130
Abbildung 5.13:	Zuweisungsprozess, nach eigenen Angaben (BEZ)	131
Abbildung 5.14:	Einsatzfeld (BEZ, mehrere Antwortmöglichkeiten)	132
Abbildung 5.15:	Bewertung der Sinnhaftigkeit der Förderung durch den BEZ insgesamt	133
Abbildung 5.16:	Aussagen zu den Charakteristika des BEZ-Arbeitsplatzes	134
Abbildung 5.17:	Veränderung der Leistungsmotivation über die Zeit	140
Abbildung 5.18:	Veränderung des Gefühls der Zugehörigkeit zur Gesellschaft über die Zeit	142
Abbildung 5.19:	Veränderung der eigenen sozialen Position über die Zeit	143
Abbildung 5.20:	Veränderung der eigenen Lebenszufriedenheit über die Zeit	144
Abbildung 5.21:	Veränderung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen über die Zeit	145
Abbildung 5.22:	Vergleich der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen nach Erhebungszeitpunkt	146
Abbildung 6.1:	Zugänge ins SGB II und SGB III (Arbeitsuche) 2007 bis 2010	159
Abbildung 6.2:	Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2007 bis 2010	160
Abbildung 6.3:	Teilnehmeranteile an ausgewählten Maßnahmen im SGB II 2007 bis 2010	161

1. Einleitung

Die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – und hierunter insbesondere die Arbeitsgelegenheiten – haben seit der Einführung des SGB II ein besonderes Gewicht im arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten der Grundsicherung. Ein Grund dafür ist die Betonung der Aufnahme einer Erwerbsarbeit als vorrangiges Ziel einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verbunden mit der Übernahme der rentenrechtlichen Erwerbsfähigkeitsdefinition, die auch im internationalen Vergleich zur Einbeziehung eines sehr breiten Personenkreis in die Grundsicherung führt.

Das mit weitem Abstand am häufigsten eingesetzte Instrument im SGB II – im gesamten Bundesgebiet wie auch in Hamburg – sind die Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs). Mit diesen wird primär das Ziel verfolgt, die Geförderten (wieder) an den allgemeinen Arbeitsmarkt heran zu führen, indem die Beschäftigungsfähigkeit der Geförderten 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.

Für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, für die eine Integration in reguläre Beschäftigung auch auf mittlere Sicht unwahrscheinlich erscheint, wurde mit der Jobperspektive am 1. Oktober 2007 ein weiteres Instrument geschaffen, das ihnen eine dauerhafte Beschäftigungsperspektive ermöglichen sollte. Gedacht ist der Beschäftigungszuschuss (BEZ) für langzeitarbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige mit mehreren Vermittlungshemmnissen. Falls für die nächsten 24 Monate keine Integration in den regulären Arbeitsmarkt zu erwarten ist, können Arbeitsplätze für diesen Personenkreis mit einem Beschäftigungszuschuss in Höhe von bis zu 75 % des gezahlten tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelts zzgl. der Arbeitgeberbeiträge zu Renten- und Krankenversicherung gefördert werden. Die Förderdauer beträgt zunächst zweimal zwölf Monate, nach einer erneuten Prüfung der Integrationschancen in reguläre Beschäftigung kann die Förderung nach der gegenwärtigen Rechtslage im Prinzip unbefristet erbracht werden.

Der hiermit vorgelegte Evaluationsbericht der Bietergemeinschaft aus Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln stellt die Ergebnisse einer umfassenden Untersuchung der Wirkungen dieser beiden Instrumente in der Freien und Hansestadt Hamburg dar. Die Evaluation umfasste im Einzelnen folgende Bestandteile:

1. Die Untersuchung der Auswirkungen der Teilnahme auf die Integration in den Arbeitsmarkt sowie der Einfluss des Maßnahmesettings in diesem Zusammenhang,
2. die Analyse des Zuweisungsprozesses in die Maßnahmen,
3. die Ermittlung qualitativer Integrationsfortschritte sowie der subjektiven Einschätzungen der Teilnehmer/innen hinsichtlich ihrer Integrationschancen,
4. die Untersuchung der Beiträge der Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur in benachteiligten Stadtteilen,
5. die Abschätzung von Verdrängungseffekten.

Die Bearbeitung der einzelnen Themenkomplexe erforderte die Nutzung unterschiedlicher vorhandener Datenquellen, die Erhebung eigener Daten sowie die Anwendung verschiedener, auf die Datenquellen abgestimmter Analysemethoden. Diese werden in den folgenden Kapiteln ausführlich erläutert sowie zusammen mit den Ergebnissen und Schlussfolgerungen dargestellt.

Zunächst werden in **Kapitel 2** die Befunde zum Zuweisungsprozess zusammengefasst. Sie basieren zum einen auf leitfadengestützten Interviews in den Jobcentern, dem AGH-Center und bei Beschäftigungsträgern, und umfassen Aussagen zum Ablauf des Zuweisungsprozesses, zum Informationsfluss zwischen den beteiligten Institutionen und zu möglichen Ansatzpunkten für Verbesserungen. Zum anderen werden auf Basis von Mistral- und VerBIS-Daten Brüche im Zuweisungsprozess analysiert, die durch Nicht-Erscheinen zum Intake-Gespräch im AGHC sowie Nicht-Antritt oder Abbruch der AGH entstehen.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Struktur der Teilnehmer/innen an AGH und BEZ in den später in den Wirkungsanalysen verwendeten Zugangskohorten (1. Quartal 2008 und 2009 für AGH, April 2008 bis März 2009 für BEZ) und stellt sie den potenziellen Vergleichspersonen aus der Gruppe der arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsbezieher/innen gegenüber. Dabei werden auf Basis prozessproduzierten Daten der BA soziodemographische und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika, vermittlungsbezogene und erwerbsbiographische Merkmale sowie maßnahmespezifische Indikatoren dargestellt.

Das zentrale **Kapitel 4** beschreibt die Analysen zu den Wirkungen von AGH und BEZ auf die Chancen der Geförderten, eine Beschäftigung aufzunehmen und den Hilfebezug zu überwinden. Basis sind auch hier die prozessproduzierten Daten der BA, ergänzt um maßnahmespezifische Indikatoren aus Mistral. Bevor die Wirkungen – auch differenziert nach soziodemographischen Merkmalen, Maßnahmecharakteristika und Träger sowie im Vergleich zu Köln und München – präsentiert werden, wird zunächst ausführlich auf das Phänomen der Maßnahmesequenzen und seine Konsequenzen für das Evaluationsdesign eingegangen.

In **Kapitel 5** werden die Befunde zu weiteren Wirkungen von AGH und BEZ zusammengestellt. Dabei geht es zunächst um subjektive Einschätzungen von Maßnahmeteilnehmern/innen zu Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe und zur Maßnahme selbst, die mittels einer schriftlichen Befragung erhoben wurden. Weiterhin werden qualitative Integrationsfortschritte bei AGH-Teilnehmern/innen in den Blick genommen, die auf Basis einer zweimaligen Befragung vor Antritt der AGH und vier Monate später ermittelt wurden. Das Kapitel schließt mit der Untersuchung des Beitrags zur stadtteilbezogenen Infrastruktur, den Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg leisten können. Hierzu wurden leitfadengestützte Interviews in Bezirksämtern, bei Beschäftigungsträgern und bei Akteuren der Stadtteilarbeit ausgewertet.

Kapitel 6 beschreibt die Befunde zur Frage, inwieweit durch den Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen in Hamburg reguläre Beschäftigung verdrängt wird, anhand verschiedener Indikatoren auf Basis von Regionaldaten der BA-Statistik. In **Kapitel 7** schließlich wird ein übergreifendes Fazit gezogen und es werden einige Handlungsoptionen aufgezeigt.

2. Der Zuweisungsprozess in die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

Dem Prozess der Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kommt eine zentrale Rolle für eine passgenaue Auswahl der Geförderten und damit für den Maßnahmeerfolg zu. Im Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) wurde dabei die Entscheidung getroffen, die Zuweisung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen zu zentralisieren und vollständig über das AGH-Center (AGHC) abzuwickeln. Die Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern treffen im Wesentlichen nur noch die Entscheidung, dass ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter ein Kandidat für eine solche Maßnahme ist, die konkrete Entscheidung, welche Beschäftigung bei welchem Träger aufgenommen wird, wird aber im AGHC gefällt. Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde untersucht, wie sich unter diesen Bedingungen die Zuweisung in AGH und BEZ typischerweise gestaltet, welche Vor- und Nachteile die zentrale Zuweisung hat und wo Ansatzpunkte für Verbesserungen liegen könnten. Als Basis hierfür wurden leitfadengestützte Interviews bei der t.a.h. sowie bei Beschäftigungs- und Bildungsträgern durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Gespräche finden sich in **Kapitel 2.1**.

In einem zweiten Schritt wurde der Frage nachgegangen, an welchen Stellen im Zuweisungsprozess Brüche entstehen, die zu Nichtantritt oder Abbruch der Maßnahme führen, und welche Konsequenzen dies jeweils hat. Für diese Analysen wurden zum einen Daten aus dem Hamburg-spezifischen Datensystem Mistral herangezogen, das bis Ende 2010 zur Verfügung stand. Zum anderen wurden für einige Fälle von Nichtantritten oder Abbrüchen die VerBIS-Kundenhistorien der Leistungsberechtigten analysiert. Die Befunde aus diesen Analysen sind in **Kapitel 2.2** dargestellt. Ein übergreifendes Zwischenfazit schließt das Kapitel.

2.1 Die Umsetzung der Zuweisung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen

2.1.1 Teilnehmer-Allokation AGH und BEZ

Zur näheren Untersuchung des Zuweisungsprozesses in die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wurden zwischen Ende Oktober 2010 und Mitte Februar 2011 mit Vertreter/innen dreier Hamburger Jobcenter, des AGH-Centers sowie aus sechs Beschäftigungs- bzw. Bildungsträgern insgesamt 29 leitfadengestützte Gespräche geführt. Die Auswahl der Jobcenter und Träger von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen wurde vom Auftragnehmer nach örtlichen und typologischen Kriterien vorgenommen, mit dem Ziel, eine möglichst große Bandbreite an situativen Rahmenbedingungen abzudecken.

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die wichtigsten Ergebnisse dieser Gespräche zusammen. Die Darlegungen fokussieren insbesondere auf die Frage, wo aus Sicht der für die Umsetzung des SGB II in Hamburg Verantwortlichen größere Probleme in diesem Zuweisungsprozess liegen und in welcher Weise diesen entgegen gewirkt werden könnte.

Auswahl und Motivlage der Zielpersonen

Als vorrangige Zielpersonen für Arbeitsgelegenheiten werden in den Jobcentern und im AGH-Center Personen benannt, für die keine Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt absehbar erscheint und die folglich im 4-Phasen-Modell den komplexen Profillagen zugeordnet

werden. Die wichtigste Intention dieser Maßnahmenallokation sei nach durchgängiger Bekundung der Gesprächspartner/innen die Verhinderung von Resignation und gänzlicher Entwöhnung von Tagesstruktur und beruflicher Tätigkeit. Hinter einer Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten stünde nicht das Motiv, auf diese Weise die Arbeitswilligkeit arbeitsloser Leistungsbezieher oder deren Involviertheit in Schwarzarbeit zu überprüfen. Für solche Zwecke stünden andere, kostengünstigere und weniger verwaltungsintensive Möglichkeiten zur Verfügung.

Die Motivlage bzw. Kooperationsbereitschaft der für Arbeitsgelegenheiten vorgesehenen Kunden wird als sehr heterogen geschildert. Etwa ein Drittel dieser Personen, überwiegend die Älteren ab ungefähr 45 Jahren, seien nach vagen Schätzungen der Integrationsfachkräfte in den Jobcentern von sich aus an einer Arbeitsgelegenheit interessiert. Vereinzelt wird deren Anteil auch deutlich geringer eingeschätzt. Ein weiteres Drittel ließe sich, teilweise nur mit Mühen, zur Einwilligung in die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit bewegen, während das verbleibende Drittel klar ablehnend sei. Nur wenige aus diesem grundsätzlich ablehnenden Personenkreis könnten noch zu einer Arbeitsgelegenheit „überredet“ werden. Wer sich aber partout gegen eine Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit weigere, würde – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht mit direktem Zwang, d.h. per „Verwaltungsakt“ (= Zusendung einer „einseitigen“, d.h. nur von der Integrationsfachkraft unterschriebenen Eingliederungsvereinbarung mittels Postzustellungsurkunde), zugewiesen. Denn dieses Verfahren sei erfahrungsgemäß zwecklos, da grundsätzliche Verweigerer ohnehin einen Weg fänden, sich der Zuweisung zu entziehen; in der Regel mittels Beschaffung einer Krankheitsbescheinigung für den Tag des anberaumten Intake-Termins im AGH-Center.

Im AGH-Center wird der Anteil gänzlich unkooperativer Personen unter den aus dem Jobcentern zugewiesenen Kunden folgerichtig als nochmals deutlich geringer eingeschätzt, da diese aus genannten Gründen nur relativ selten gegen ihren expliziten Willen überstellt würden. Allerdings hätte man im AGH-Center in einigen Fällen dennoch den Eindruck, dass einige Integrationsfachkräfte in den Jobcentern die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit auch zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit oder als Disziplinierungsmaßnahme einsetzen. Dennoch kämen im AGH-Center ernsthafte Versuche, sich einer Zuweisung zu widersetzen, nur in Ausnahmefällen vor. Im Durchschnitt müsse eine Vermittler/in pro Jahr ungefähr ein/e eHb gegen den expliziten Willen mittels Verwaltungsakt zuweisen.¹ Nach Auskunft der Gesprächspartner/innen im AGH-Center würden die meisten der überstellten Personen aus eigenem Interesse eine Arbeitsgelegenheit antreten. Diese Einschätzung korrespondiert recht gut mit den später in **Kapitel 5.1.2** dargelegten Ergebnissen der standardisierten Befragung von Teilnehmer/innen an AGH. Dort geben knapp 46 % an, sie hätten ihren Ansprechpartner bei der t.a.h. aktiv nach einer AGH gefragt. 19 % meinen, die t.a.h. hätte eine Teilnahme von ihnen verlangt und 35 % geben an, die AGH sei ihnen von ihrem/ihrer Ansprechpartner/in vorgeschlagen worden.

¹ Dies stelle jedoch meist ein relativ sinnloses Unterfangen dar, weil Klagen gegen eine AGH-Zuweisung vor dem Hamburger Sozialgericht in der Regel Recht bekämen und man sich mit unter Zwang erfolgenden Zuweisungen nur Ärger einhandele. Zudem sei es problematisch, die mit AGH intendierten Ziele der Gewöhnung an einen Arbeitsalltag und der Erzielung von Vermittlungsfortschritten unter Zwang erreichen zu wollen.

Diese im AGH-Center geäußerten Aussagen stehen allerdings in einem gewissen Widerspruch zu den geschilderten Erfahrungen der AGH-Träger. Diese sehen sich relativ häufig mit dem Problem befasst, unkooperative und unwillige Anwärter für Arbeitsgelegenheiten aufnehmen und zur Teilnahme bewegen zu müssen. Aus der Perspektive der AGH-Träger müsse unter motivationaler Perspektive deutlich unterschieden werden zwischen dem „freiwilligen“ Sich-Fügen in einen vom Gesetzgeber vorgegebenen, sanktionsbewehrten Zwang zur Einwilligung in eine AGH-Teilnahme und einem tatsächlichen Eigeninteresse an der Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit; welches unbestreitbar häufiger als landläufig angenommen und über die Medien vermittelt vorkomme.

Alternative Beschäftigungszuschuss gemäß § 16e SGB II

Die Förderung mittels Beschäftigungszuschuss (BEZ) war und ist laut den Gesprächspartner/innen in den Jobcentern und im AGH-Center keine nennenswerte Alternative zu den Arbeitsgelegenheiten. An die BEZ-Förderung hätten – Neueintritte finden nicht mehr statt – sehr enge Maßstäbe an die Förderwürdigkeit der Zielpersonen bezüglich mehrfacher Vermittlungshemmnisse angelegt werden müssen. Nach Auskunft im AGH-Center handele es sich bei den für eine BEZ-Förderung vorgesehenen Personen um eine grundsätzlich andere Zielgruppe, die sich von den üblichen AGH-Teilnehmer/innen nochmals deutlich durch eine noch geringere Leistungsfähigkeit unterschieden. Es seien – überwiegend aus gesundheitlichen Gründen – kaum arbeitsfähige und für den ersten Arbeitsmarkt offensichtlich nicht geeignete Personen.

2.1.2 Zuweisungsprozess: Das Prozedere

Einbuchung des Intake-Gesprächs im Jobcenter

Der Zuweisungsprozess wird faktisch mit der Einbuchung des Intake-Gesprächs durch die Integrationsfachkraft im Rahmen eines Beratungsgesprächs im Jobcenter in Gang gesetzt. Danach hat die Integrationsfachkraft im Wesentlichen eine Möglichkeit, auf diesen damit von ihr initiierten Prozess Einfluss zu nehmen: Sie besteht in der Variation der Intensität, mit der sie von der Möglichkeit Gebrauch macht, Vorschläge für eine Arbeitsgelegenheit an das AGH-Center (bis Ende 2010 über die Software Mistral) mittels des sog. „Eigenvorschlags“ mitzugeben. Diese variiert gemäß den Schilderungen der Gesprächspartner in den Jobcentern und im AGH-Center stark.

Einige (wenige) Integrationsfachkräfte bekunden, insbesondere bei Fallmanagement-Kunden/innen nahezu jede Überweisung ins AGH-Center mit möglichst genauen Vorschlägen zu begleiten, weil sie der Auffassung seien, dass nur auf dieser Basis die Kollegen/innen im AGH-Center in der Lage sein könnten, eine für den Kunden tatsächlich geeignete Arbeitsgelegenheit zu finden. Denn im AGH-Center könne man sich mit den einzelnen Personen nicht so intensiv befassen, wie dies im Jobcenter vor allem bei langjährigen Kunden der Fall sei. Andere – dies dürften die überwiegende Mehrzahl der Integrationsfachkräfte sein – gäben meistens keine, nur bei höchstens einem Drittel ihrer Kunden, Vorschläge für Arbeitsgelegenheiten mit, weil die Kollegen/innen im AGH-Center die Interessens- und Bedingungs-

lage der Kunden mindestens genauso gut eruieren könnten wie sie selbst. Denn auch im Jobcenter könne man sich in der Regel hierfür ebenfalls nur etwa eine halbe Stunde Zeit nehmen. Die Vermittlung in eine passende Arbeitsgelegenheit sei Aufgabe der Kollegen/innen im AGH-Center, deren Entscheidungsspielraum man nicht unnötigerweise einengen wolle. Es wird bei dieser Auffassung betont, dass diese Vorgehensweise nicht Ausdruck von Bequemlichkeit sei, sondern eine bewusste Delegation der Entscheidungsmöglichkeit an die für die AGH-Auswahl zuständigen Fachkollegen/innen. Nur im AGH-Center hätte man eine Gesamtübersicht über alle verfügbaren Stellen und könnte deswegen dort besser als im Jobcenter eine für den Kunden passende Stelle finden.

Sofern Vorschläge seitens der Integrationsfachkräfte gemacht werden, bezögen sie sich üblicherweise auf die Benennungen des Tätigkeitsfeldes, Präferenz hinsichtlich bestimmter Stadtteile, zeitliche oder gesundheitliche Einschränkungen der Kunden oder auf die Benennung eines speziellen Trägers.

Wartezeit und telefonischer Schnelltermin

Die Angaben zur Wartezeit für den Intake-Termin variieren stark. Einigkeit besteht darüber, dass die anfänglichen Schwierigkeiten im AGH-Center, die teilweise zu extrem langen Wartezeiten von vier Wochen oder deutlich darüber geführt hätten, überwunden seien und es derzeit im Durchschnitt etwa zwei bis drei Wochen dauere, bis ein Kunde einen Termin im AGH-Center erhalte. Teilweise wird auch von Wartezeiten von nur noch einem bis zwei Tagen berichtet, wobei es sich allerdings um U25-Kunden handelt. Die Wartezeit scheint jedoch auch unter den aktuellen Bedingungen (Ende 2010) noch stark zu variieren – zwischen einem Tag bis zu manchmal noch immer gut vier Wochen ohne dass in den Jobcentern erkennbar würde, wodurch diese große Schwankungsbreite verursacht wird.

Dass man gemäß Auskunft des AGH-Center in Ausnahmefällen auch telefonisch einen Schnelltermin für dringende Fälle vereinbaren könne, ist den meisten der befragten Integrationsfachkräften bekannt. Von dieser Möglichkeit würden sie allerdings nur sehr selten oder gar nicht Gebrauch machen. Sie sei vor allem für U25 vorgesehen.

Das Intake-Gespräch im AGH-Center und die Zusammenarbeit mit den Jobcentern

Zur Vorbereitung des Intake-Gesprächs würden sich die Vermittler/innen des AGH-Center in der Regel einige wenige Minuten, bevor sie ihre Kunde im Wartezimmer abholten, die in Mistral einsehbaren Informationen ansehen. Das seien, sofern vorhanden, die „Eigenvorschläge“ der Kollegen/innen aus den Jobcenter und ggf. Informationen über zuvor ausgeübte Arbeitsgelegenheiten. Letzteres scheint für die Praxis im AGH-Center die bedeutsamere Informationsquelle zu sein, da es nach Auskunft im AGH-Center unter den überwiesenen Personen kaum noch solche ohne AGH-Historie gäbe. Zudem würde der letzte Beratungsvermerk in VerBIS durchgelesen, der Auskunft über das Resultat des letzten Gesprächs im Jobcenter gäbe, bei dem die Einbuchung ins AGH-Center besprochen und vorgenommen wurde. Selten würden noch die Lebenslaufdaten in VerBIS angesehen oder die Eintragungen im 4-Phasen-Modell oder der Potenzialanalyse. Hierfür müsse man sich in VerBIS als Berater des betreffenden Kunden zuschalten, was in VerBIS dauerhaft festgehalten und entsprechend selten praktiziert würde.

Die Gesprächspartner/innen in den Jobcentern und im AGH-Center berichten übereinstimmend, dass die Vorschläge der Integrationsfachkräfte berücksichtigt würden, soweit der AGH-Stellenmarkt dies zuließe. In Zweifelsfällen, wenn die Vorschläge der Integrationsfachkräfte nicht realisiert werden könnten, würde telefonischer Kontakt mit ihnen aufgenommen, um die im AGH-Center gefundenen Alternativvorschläge abzustimmen. In dieser Hinsicht scheint es kaum Schnittstellenprobleme zu geben.

Generell ginge man in den Jobcentern davon aus, dass, soweit nichts Anderweitiges aus dem AGH-Center zu vernehmen sei, eine mit dem Kunden einvernehmliche Lösung gefunden wurde und begrüße dies, auch wenn diese von den ursprünglichen formulierten Vorschläge abweiche. Sofern der Kunde mit der zugewiesenen Stelle einverstanden sei, sei es nicht erforderlich zu intervenieren oder nachzufragen. Auch die Vermittler/innen im AGH-Center gingen davon aus, dass es den Kollegen/innen in den Jobcenter am wichtigsten sei, dass überhaupt eine einvernehmliche Lösung im AGH-Center gefunden wird, weil sie dann den Fall erst einmal „vom Tisch“ und aus der Arbeitslosigkeit hätten.

Am häufigsten könnten spezielle Trägerwünsche nicht berücksichtigt werden. Der Grund hierfür sei häufig, dass sich ein für eine Arbeitsgelegenheit vorgesehener Kunde zwar bei dem gewünschten Träger erkundigt und Auskunft über eine freie Stelle erhalten habe, diese aber bis zum Zeitpunkt des Intake-Gesprächs anderweitig besetzt worden sei. In solchen Fällen würde es im AGH-Center meist gelingen, sich auf eine alternative Stelle zu einigen. Oder es würde ein sog. „Nachholtermin“ im AGH-Center vereinbart, um dann, nach etwa vier Wochen, erneut zu versuchen, eine bei diesem Träger frei gewordene Stelle oder eine sich bis dahin ergebene andere Alternative zu finden.

Allerdings resultierten nicht realisierbare Träger- oder Maßnahmenwünsche auch aus falschen oder veralteten Kenntnissen der Integrationsfachkräfte über das aktuell verfügbare Stellenangebot der Träger. Es käme nicht sehr häufig vor, sei aber ein für die Vermittler/innen des AGH-Center größeres Problem, wenn Kunden mit falschen Vorstellungen über die im AGH-Center vermittelbaren Beschäftigungsmöglichkeiten überstellt würden. Es sei für den Zuweisungsprozess generell schädlich, wenn Kunden im Jobcenter glauben gemacht würden, sie könnten im AGH-Center eine relativ hochwertige Beschäftigung etwa im Bereich Arzthelferin, im Portfoliomanagement und anderen anspruchsvollen Bereichen angeboten bekommen. Ebenso problematisch sei es, wenn von den Integrationsfachkräften Arbeitsgelegenheiten vorgeschlagen würden, die bereits seit Längerem nicht mehr angeboten würden. Im AGH-Center habe man den Eindruck, dass die Jobcenter nicht mehr über den aktuellen Stand der AGH-Angebote bei den Trägern informiert seien, was nur insofern problematisch sei, wie die Integrationsfachkräfte dennoch versuchten, mittels „Eigenvorschlag“ bestimmte Maßnahmen vorgeben zu wollen.

Könnten konkrete Maßnahmen- oder Trägerwünsche nicht realisiert werden, sei die Enttäuschung bzw. Ärger darüber bei den überstellten Kunden manchmal so groß, dass keine einvernehmliche Alternativlösung gefunden werden könnte. In diesen Fällen würden die Kunden wieder ans Jobcenter verwiesen. Dies sei bislang mittels Mistral-Mitteilung an die zuständige Integrationsfachkraft geschehen, welche daraufhin eine „Anhörung“ versendet und auf diese Weise wieder Kontakt mit ihrem Kunden aufgenommen hätte.

Im AGH-Center würde es begrüßt, wenn die Kunden mit möglichst wenig dezidierten, d.h. bindenden Vorschläge vom Jobcenter überstellt würden. Denn es würde den Spielraum erhöhen, im Gespräch mit dem Kunden eine geeignete Stelle finden zu können. Selbstverständlich seien Hinweise wie „gerne im Holzbereich“ oder „gerne in der Nähe der Wohnung des Kunden“ u.ä. willkommen. Aber die genaue Benennung eines Trägers, eines spezifischen Tätigkeitsbereiches oder Stadtteils würde die Arbeit erschweren. Sofern es sich allerdings um Kunden aus dem Fallmanagement handelte, seien detaillierte Vorgaben hilfreich. Denn bei diesen komplexeren Problemlagen hätten die Integrationsfachkräfte im Jobcenter sicherlich bereits mehr Zeit in die Betreuung und das Kennenlernen des Kunden investieren können, als dies in einem einzigen Gespräch im AGH-Center möglich sei.

Nach Auskunft der Vermittler/innen im AGH-Center nähmen die weitgehend vorgabenlose Überstellungen aus den Jobcentern zu, was grundsätzlich begrüßt und als Ausdruck eines zunehmenden Vertrauensbeweises in das AGH-Center gewertet wird.

Die Möglichkeit zur Hospitation im AGH-Center ist in den Jobcentern weitgehend bekannt, wird jedoch nur teilweise für hilfreich befunden, weil man sich davon nicht immer neue Erkenntnisse verspricht. In einem Einzelfall wurde berichtet, dass im AGH-Center anscheinend kein Interesse an der Hospitation bestünde, weil der Integrationsfachkraft nicht erlaubt worden sei, an den Intake-Gesprächen teilzunehmen, was selbstverständlich das einzige sei, was eine Integrationsfachkraft interessiere. Von einigen Gesprächspersonen in den Jobcentern und im AGH-Center wurde es für empfehlenswert erachtet, wenn auch die Vermittler/innen aus dem AGH-Center in den Jobcentern hospitierten, da es im AGH-Center zahlreiche Quereinsteiger/innen bzw. ehemaliges Personal der HAB gäbe, die noch nie in einer Agentur oder Grundsicherungsstelle gearbeitet hätten.

2.1.3 Mögliche Schwachstellen im Zuweisungsprozess

Perspektive der Jobcenter

Die im AGH-Center geäußerte Einschätzung, dass rd. ein Drittel der Ersttermine für ein Intake-Gespräch nicht wahrgenommen würden, wird in den Jobcentern weitgehend geteilt. Dass in diesen Fällen das AGH-Center einen Nachholtermin organisiere und dies mittlerweile auch durch Einschaltung einer „Aufsuchenden Beratung“, auch Betreuungsdienst genannt, geschähe, ist in den Jobcentern bekannt und wird im Wesentlichen begrüßt.

Die aufsuchende Beratung wird auch von den dem AGH-Center eher kritisch gegenüberstehenden Gesprächspartnern für erforderlich gehalten. Denn der nicht unerhebliche Verlust im Zuweisungsprozess, der an dieser Stelle entstünde, sei – gemäß dieser Auffassung – allein durch das zentrale AGH-Center-Modell verursacht. So sei es nur folgerichtig, dass sich das AGH-Center darum bemühe, dieses Problem zu kompensieren.

In den Jobcentern werde man über die Nichtwahrnehmung des Ersttermins vom AGH-Center nicht „aktiv“ informiert. Jedoch erfolgte (bis Ende 2010) ein Vermerk in Mistral, über welchen sich die jeweilige Integrationsfachkraft selbst über die Wahrnehmung des Intake-Gesprächs hätte informieren könne, was in der Regel aber nicht geschehen sei. Wird auch die „zweite

Chance“ im Rahmen des Nachholtermins für das Intake-Gespräch nicht wahrgenommen, erfolge eine entsprechende Meldung vom AGH-Center an die Integrationsfachkraft im Jobcenter, die daraufhin – in der Regel mittels Versendung einer rechtsfolgenbehafteten Einladung zu einer Anhörung – aktiv werden müsse, um ggf. eine Sanktionierung einzuleiten. Das AGH-Center habe nach dem Versäumen auch des Nachholtermins mit diesem Fall nichts mehr zu tun, sondern erst wieder, wenn ein neuer Intake-Termin für diesen Kunden von der Integrationsfachkraft eingebucht werde.

Das Scheitern des Nachholtermins für das Intake-Gespräch habe man über Mistral erfahren, die erfolgte Zuweisung zu einem AGH-Träger über die im AGH-Center erstellte und von dort an die Teamleitung des Jobcenters postalisch zugesandte Eingliederungsvereinbarung. Ansonsten habe man im Jobcenter grundsätzlich nur Abbrüche von Arbeitsgelegenheiten einschließlich des Nichterscheinens beim Träger und anstehende externe Trägerwechsels (über Mistral) mitbekommen. Im Falle des Nichtantretens der Arbeitsgelegenheit beginne analog zum Versäumnis des Nachholtermins im AGH-Center ebenfalls das oben geschilderte Prozedere der „Anhörung“ mit postalisch verschickter Einladung.

Perspektive des AGH-Center

Der in den Jobcentern durchaus verbreiteten Auffassung, dass durch die Erfordernis der Einschaltung des AGH-Center ein größeres „Schwund“-Problem im Zuweisungsprozess entstünde, wird dort widersprochen. Im AGH-Center geht man davon aus, dass durch den zusätzlichen Termin für das Intake-Gespräch im Wesentlichen nur eine Verschiebung des Verlustproblems statt finde: Diejenigen Kunden, die sich beim aktuelle AGH-Center-Modell dem Intake-Gespräch verweigerten, würden sich sonst, bei einer direkten Zuweisung durch die Jobcenter, durch das nicht Erscheinen beim Träger der Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit entziehen.

Die zweite grundlegende „Einfallstor“ für Verluste im Zuweisungsprozess, die vorzeitige Beendigungen, d.h., der Abbruch von Arbeitsgelegenheiten gehörten nach Aussagen der Gesprächspartner im AGH-Center, ebenso wie interne und externe Trägerwechsel, zwar zum dortigen Alltag, sie wurden aber – entgegen den Aussagen der Träger (s.u.) – dort nicht als besonders exponiertes Problemfeld bewertet. Käme es zu Schwierigkeiten bei den Trägern, könnten die Kunden mittels des üblichen Beschwerdewegs solche Probleme anzeigen. Nach einer solchen Beschwerde würde das Jobcenter Kontakt mit dem Träger aufnehmen und ihn um eine Stellungnahme bitten. Könnte das Problem nicht unmittelbar gelöst werden, würde ein Gespräch zwischen Jobcenter, Kunde und Träger, eine so genannte Fallkonferenz, vereinbart. Hierbei würden die Möglichkeiten zur Fortführung der bisherigen Arbeitsgelegenheit besprochen und ggf. entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Sollten keine Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung, könnte entweder die AGH-Stelle innerhalb des Trägers oder zu einem anderen Träger gewechselt werden.

Die Integrationsfachkraft im Jobcenter müsse nur externen Trägerwechseln zustimmen, interne würden zwischen Träger und AGH-Center abgehandelt. Diese Vorgänge erledigten die Fachassistenten im AGH-Center. Manchmal nähme jedoch ein Träger auch bei einem anstehenden internen Wechsel mit der Integrationsfachkraft im Jobcenter Kontakt auf und er-

frag deren Zustimmung, weil die Integrationsfachkräfte nach wie vor die Hauptbetreuer/innen seien, und die Vermittler/innen im AGH-Center als „Nebenbetreuer/innen“ fungierten.

Der wesentlichste Grund für Stellen- und Trägerwechsel sei nach Auskunft der Integrationsfachkräfte in den Jobcentern und der Vermittler/innen im AGH-Center die auf manchen AGH-Stellen empfundene Langeweile oder Sinnlosigkeit der Tätigkeiten. Als Negativbeispiele für solche „unterfordernden“ Tätigkeiten, die zudem keinerlei Brückenfunktionen zu Tätigkeitsfeldern auf dem ersten Arbeitsmarkt und entsprechend geringe Chancen auf eine spätere Einmündung in den Arbeitsmarkt generierten, wurden in den Jobcentern und im AGH-Center Aushilfstätigkeiten in Schulkantinen oder Einkaufsbegleiter in Einkaufszentren genannt. Auch hier zeigen sich Parallelen zu den Einschätzungen der Geförderten selbst, von denen immerhin etwa 40 % angeben, ihre Tätigkeitsinhalte seien sehr oder eher unterfordernd ausgestaltet (siehe auch **Kapitel 5.1.2**).

Solche im AGH-Center als unattraktiv und Integrationsfortschritte eher verhindernd bewerteten Maßnahmen seien zudem die wichtigsten Gründe, warum man im AGH-Center die Stellenkontingente der Träger nicht hinreichend bedienen könne; und dies auch nicht wolle. Denn von diesen Stellen, von denen – sofern sie besetzt würden – hauptsächlich die Träger und weniger die Geförderten profitierten, gäbe es zu viele, als dass man sie hinreichend mit geeigneten, d.h. mit diesen Tätigkeiten einverstandenen Kunden besetzen könne, während es auf der anderen Seite zu wenige motivierende und die Langzeitarbeitslosen „weiter bringende“ Arbeitsgelegenheiten gäbe. Jedenfalls müssten sich nach Auskunft der Vermittler/innen im AGH-Center bestimmte AGH-Träger nicht über Stellenüberhänge in unattraktiven Tätigkeitsbereichen wundern. Im AGH-Center würde in erster Linie kundenorientiert und nicht trägerorientiert vermittelt. Dies bedeutete u.a., dass man beispielsweise Frauen mit kaufmännischem Hintergrund oder Interesse nicht gegen ihren Wunsch zwingen wolle, in Schulkantinen zehn Monate lang Kartoffeln schälen und Gemüse putzen zu müssen. Wenn Tätigkeiten für Kunden absehbar keine Perspektive auf eine Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt böten, würde nur ungern dorthin zugewiesen.

Allerdings müsse im AGH-Center auf Klagen der Träger über größere Unterauslastungen reagiert werden. Die Träger artikulierten solche Unzufriedenheiten in der Regel über die so genannten Träger-Patenschaften, die darin bestünden, dass jede/r Vermittler/in für etwa zwei Träger „Pate“ (= Ansprechpartner) sei. Wenn Träger entsprechende Notlagen bzgl. unzureichender Kontingentauslastung hätten, würden sie ihre Paten informieren und um bessere Berücksichtigung bitten. Diese Bemühungen um eine gleichmäßige Trägerauslastung würden die Vermittler/innen meist untereinander regeln, ohne dass die Leitung des AGH-Center eingreifen müsse.

Weitere Ursachen von Problemen während der Ausübung einer Arbeitsgelegenheit seien oft gesundheitliche Probleme (einschl. Rückfall in Suchtabhängigkeit) oder Änderungen in der familiären Konstellation der Kunden, die eine Fortführung der Stelle nicht zuließen und somit zum Abbruch führten. Solche leistungsrelevanten Veränderungen, genauso wie Verlängerungen von AGH, müssten immer von der zuständigen Integrationsfachkraft im Jobcenter entschieden werden.

Eine Betreuung der Kunden während ihrer Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit sei nicht die Regel. Weil sie als Teilnehmer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nur noch als arbeitsuchend geführt werden, fielen sie nicht unter die Mindeststandards für die Betreuungsdichte gemäß Profilage. Die Betreuung der Kunden während der Arbeitsgelegenheit obliege grundsätzlich den Trägern, die in ihren Projektangeboten u.a. ein Betreuungskonzept darlegen und entsprechend umsetzen müssten.

Abweichend hiervon wurde in einem Jobcenter berichtet, dass mit „normalen“, also Nicht-Fallmanagement-Kunden ein Gespräch während der Ausübung einer Arbeitsgelegenheit im Jobcenter geführt würde. Mit Fallmanagement-Kunden/innen stehe man sogar in regelmäßigem Kontakt, d.h. man führe monatliche Nachhaltegespräche im Jobcenter und führe, etwa zur Halbzeit der Arbeitsgelegenheit, eine Fallkonferenz am Einsatzort der Arbeitsgelegenheit durch, an der auch der Träger teilnehme. Einige wenige Integrationsfachkräfte anderer Jobcenter schilderten, dass sie auch während der Ausübung von Arbeitsgelegenheiten gemäß den Mindeststandards Kontakt zu ihren Kunden hielten.

Perspektive der Träger

Nachfolgend soll auf Grundlage detailreicher Auswertungen zu den Teilnehmerdaten, die von einem großen Beschäftigungsträger freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurden, das Thema „Verluste im Zuweisungsprozess“ exemplarisch quantitativ dargestellt werden. Gemäß diesen Daten mit Stand November wurden 2010 bei diesem Träger 37 % der mittels AGHC-Zuweisung festgelegten Starttermine letztendlich nicht angetreten. In diesen Anteil seien rd. 6 % so genannte Eintageseintritte eingerechnet. Bei diesen handele es sich um zugewiesene Kunden, die zum vorgesehenen Starttermin nicht erschienen seien, aber sich binnen 24 Std. telefonisch gemeldet und mitgeteilt hätten, dass sie die AGH-Stelle antreten würden, aber dann doch nicht erschienen seien. Diese zähle der Träger entgegen der Praxis von t.a.h grundsätzlich nicht als Eintritte.²

Der Verlust bei diesem Träger beläuft sich auf Basis seiner Daten 2010 (Stand bis November) wie folgt:

15 %	nicht erschienen
2 %	eHb lehnt ab
4 %	eHb wird vom Träger abgelehnt
6 %	Eintagesteilnehmer (nie beim Träger erschienen)
10 %	Abbruch AGH (innerhalb 30 Tage)
37 %	Verlust beim Träger insgesamt

Hinzuzurechnen sind die durchschnittlich etwa 30 % von Personen, die nach Angaben der Gesprächspartnern in den Jobcentern und im AGH-Center nicht zum Intake-Gespräch im AGH-Center erscheinen, Insgesamt addiert sich somit einschließlich der zusätzlich beim Träger nicht erschienenen oder die Maßnahmen in den ersten 30 Tage abbrechenden Kun-

² Der Träger rechnet mit drei Arten von Eintritten:

- Alle Starttermine
- Starttermine abzgl. rd. 6 % Eintageseintritte
- Starttermine abzgl. Eintageseintritte und Abbrecher (Beendigung innerhalb der ersten 30 Tage): rd. 6 % + 10 %.

den der Gesamtverlust im Zuweisungsprozess auf deutlich über 50 % (30 % plus 37 % von 70 % = 56 %) - bezogen auf die Zahl der ursprünglich von den Jobcenter für eine Arbeitsgelegenheit ins AGH-Center überwiesenen Kunden.

Die Träger sind sich – entgegen der oben geschilderten Auffassung im AGH-Center – sicher, dass dieser Gesamtverlust im Zuweisungsprozess bei weitem nicht so hoch wäre, wenn es den Zwischenschritt über das AGH-Center nicht gäbe. Sie gehen zwar ebenfalls davon aus, dass einige jener Kunden, die sich dem Intake-Gespräch im AGH-Center entziehen, sich bei einer direkten Vermittlung durch das Jobcenter dann eben der Zuweisung durch nicht Antritt der Maßnahme beim Träger entziehen würden. Aber sie sind davon überzeugt, dass deutlich weniger auf dem direkten Weg vom Jobcenter in die Arbeitsgelegenheit verloren gingen als derzeit, als Folge der zentralen Zuweisung, die eine zweifache motivationale Hürde bzw. Entzugs-Möglichkeit bedeute.

Belegt wurde diese Aussage bei dem exemplarisch geschilderten Träger mit Vergleichsdaten aus den Jahren 2005 und 2006, wonach „nur“ 30 % bzw. 34 % der aus den Jobcentern zugewiesenen Kunden beim Träger nicht erschienen seien. Allerdings wären damals dennoch letztlich nur 38 % bzw. 43 % der Zugewiesenen in eine Arbeitsgelegenheit aufgenommen worden, weil der Träger damals weit mehr Kunden als heute die aus den Jobcentern überstellten Kunden für nicht geeignet gehalten hätte oder die Stelle schon besetzt gewesen sei (19 % und 8 %) oder die Kunden die Stellen abgelehnt hätten (14 % und 19 %). Die relativ hohe Zahl der Ablehnungen seitens der Kunden begründet sich aus der damit nicht gegebenen Rechtssicherheit der Zuweisung. Das faktische Vetorecht der Kunden sei damals viel deutlicher ausgeprägt gewesen als heute, sodass die aktuelle mit der früheren Situation der Zuweisung nur bedingt vergleichbar ist.

An diesem Vergleich des Zuweisungsprozesses würde – so der Träger – ebenfalls deutlich, dass das AGH-Center den Trägern heute durch eine Vorselektion der vorgesehenen Kunden viel Arbeit abnähme, so dass man als Träger weniger Kunden ablehnen müsse als früher, obwohl die Arbeitsfähigkeit der in Arbeitsgelegenheiten zugewiesenen Kunden heute in der Regel deutlich geringer sei als zu Beginn des SGB II. Damals seien die vielfach aus der ABM-Tradition stammenden Personen insgesamt motivierter und qualifizierter gewesen als die jetzigen AGH-Kunden. Anzumerken ist aber, dass eine Zuweisung leistungsschwächerer Personen natürlich eher der Intention der AGH entspricht als die Zuweisung von besonders motivierten und leistungsstarken Personen. Insofern zeigen sich hier Indizien für ein Auseinanderfallen der Interessen des Jobcenters und der Beschäftigungsträger.

Die befragten Träger teilen die Aussagen der Integrationsfachkräfte aus den Jobcentern, dass so gut wie niemand gegen seinen Willen in eine AGH zugewiesen würde, nicht. Denn ihrer Erfahrungen nach sei die Grenze zwischen tatsächlicher Weigerung und mehr oder weniger widerwilligem Sich-Fügen in eine Zuweisung fließend. Sie hätten es häufig mit zunächst sehr kritischen und demotivierten Personen zutun, die jedoch nicht selten rasch kooperative Züge entwickelten, wenn sie merkten, dass sie die trägerseitige Betreuung und die ihnen gebotenen Tätigkeiten entgegen ihrer ursprünglichen Skepsis persönlich weiter bringen könne. Die eigentlichen Verweigerer, bzw. jene, die im Grunde gegen ihren Willen bei

Träger erschienen sind, seien jene, die in den ersten 30 Tagen die Arbeitsgelegenheit abbrächen.

Die oben geschilderte hohe Verlustrate wird nicht von allen Trägern bestätigt. Ein auf U25 spezialisierter Bildungsträger schätzt den Verlust beim Eintritt auf nur auf rd. 10-20 %, wobei jedoch berücksichtigt werden müsse, dass dieser bei Nichterscheinen am vereinbarten Maßnahmebeginn eine intensive aufsuchende Beratung praktiziere und immer einige Tage abwarte, bevor der Nichtantritt ans AGH-Center gemeldet würde. Er wolle damit vermeiden, dass die Jugendlichen wegen des versäumten Starttermins Leistungskürzungen oder sonstige Probleme mit dem Jobcenter bekämen, da das SGB II den Jobcentern bei Jugendlichen eine besonders strikte und rasche Sanktionierung vorgäbe.

2.1.4. Vor- und Nachteile der zentralen Zuweisung aus Sicht der Akteure

Heterogenität der Auffassungen

Hinsichtlich der Frage, inwieweit das AGH-Center hilfreich sei, finden sich in den Jobcentern fast diametral gegenüber stehende Auffassungen. Die eine würde eine Auflösung des AGH-Centers begrüßen und glaubt, dass 70 % der Integrationsfachkräfte dies ebenso sähen und es sich bei den verbleibenden 30 % an Befürwortern des AGH-Centers um die neuen und noch nicht gut qualifizierten Kollegen/innen handele, die gerne auf die Möglichkeit zurückgriffen, das gesamte Prozedere mit den Arbeitsgelegenheiten dem AGH-Center zu überlassen. Die alteingesessenen und erfahrenen Integrationsfachkräfte würden die AGH-Vermittlung hingegen lieber selber in die Hand nehmen, weil sie davon überzeugt seien, eine qualitativ bessere Arbeit leisten zu können als die Kollegen/innen im AGH-Center.

Die andere Auffassung geht davon aus, dass rd. 80 % der Integrationsfachkräfte in den Jobcentern gut auf das AGH-Center und die dort arbeitenden Kollegen/innen zu sprechen seien, in kooperativen Arbeitsbeziehungen mit ihnen stünden und keine Ambitionen Richtung Abschaffung des AGH-Centers hegten. Dazwischen finden sich weniger entschiedene Positionen, für die sich das AGH-Center einerseits im Hinblick auf marktnähere Kunden als sinnvoll erwiesen habe und eine tatsächliche Entlastung der Jobcenter darstelle, aber es andererseits im AGH-Center bezüglich der besonders schwierigen Situation von Fallmanagement-Kunden/innen nach wie vor an Verständnis mangle und die dort vorhandenen Kompetenzen im Umgang mit solchen Kunden/innen eingeschränkt seien.

Ähnlich lautendende Äußerungen aus den Jobcentern lassen sich dahingehend zusammenfassen und als eine versöhnliche Sichtweise bezeichnen, dass das AGH-Center nach vielfältigen Schwierigkeiten seine Aufgabe – insbesondere mit Blick auf weniger marktferne Kunden – nun gut erfülle, die Schnittstelle AGH-Center funktioniere und Verlässlichkeit und Verwaltungsvereinfachung für die Jobcenter und die dort arbeitenden Integrationsfachkräfte gewährleiste, sodass jetzt eine Auflösung des AGH-Centers nicht (mehr) erforderlich oder wünschenswert sei. Aber es würde auch kein größeres Problem darstellen, falls es wieder aufgelöst würde und die dadurch frei werdenden Personalressourcen anteilig auf die Jobcenter verteilt würden.

Die Vorteile der zentralen Zuweisung

Die Vorteile der zentralen Zuweisung werden von einigen Integrationsfachkräften in den Jobcentern und allen Gesprächspartnern im AGH-Center insbesondere in der deutlichen Verwaltungsvereinfachung für die Jobcenter gesehen. Einige Integrationsfachkräfte heben hervor, dass ohne das AGH-Center in den Jobcentern ein hoher zusätzlicher Verwaltungsaufwand geleistet werden müsste, wenn die gesamte Administration für die Arbeitsgelegenheiten in direktem Kontakt und in unmittelbarer Auseinandersetzung mit den einzelnen Trägern, inklusive Ausschreibung und Einkauf der Projekte, Abrechnung, Kontrolle und Intervention bei Problemen dort erbracht werden müsste. Sie sehen es als fraglich an, ob dieser zusätzliche Arbeitsaufwand von den Jobcentern zu bewältigen wäre, auch wenn das Personal aus dem AGH-Center in die Jobcenter anteilig rückübertragen würde.

Einige Integrationsfachkräfte in den Jobcentern äußern explizit, dass sie die durch die im AGH-Center geleistete Arbeit eingesparte Zeit gerne dazu nutzen, sich ihrer genuinen Aufgabe, der Arbeits- oder Ausbildungsvermittlung, intensiver zu widmen.

Außerdem würde nach Ansicht einiger Integrationsfachkräfte das AGH-Center für eine Verlässlichkeit der Zuweisung und Bereitstellung der AGH-Stellen sorgen, die bei einer Administration über die einzelnen Jobcenter in der Weise nicht gegeben wäre. Von einigen Integrationsfachkräften wird in diesem Zusammenhang sehr klar das Erfordernis einer gleichmäßigen Trägerauslastung für Hamburg als Ganzes gesehen, welches eine relativ schwierige Aufgabe darstelle, die aus der eingeschränkten Perspektive der einzelnen Jobcenter kaum zu leisten sei.

Einige Integrationsfachkräfte gehen zudem davon aus, dass das AGH-Center aufgrund seiner spezifischen Expertise und seines Gesamtüberblicks über das verfügbare Stellenportfolio eine – auch für den Kunden – passendere Stellenvermittlung bieten könne als noch so engagierte Integrationsfachkräfte, weil diese immer nur einen bestimmten Ausschnitt aus dem AGH-Angebot kennen könnten und somit möglicherweise nicht sehen könnten, ob es außerhalb ihres Sicht- und Erfahrungshorizontes noch geeignetere Stellen für ihren Kunden gäbe als jene, die sie aufgrund ihrer eingeschränkten Trägerkenntnis als am besten geeignet ansähen.

Diese Sicht stellt auch die im AGH-Center durchgängig geäußerte Auffassung dar. Man ist dort überzeugt, dass die Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten durch das AGH-Center in einer Qualität geleistet würde, wie sie bei einer dezentralen Zuweisung nicht möglich wäre, weil man einen über einen viel besseren Überblick über das Gesamtstellenangebot der AGH-Träger verfüge als in den Jobcentern.

Von den mit der zentralen Zuweisung einverstandenen Integrationsfachkräften wird die zeitliche Zäsur zwischen der Einbuchung des Intake-Termins und der definitiven Zuweisung durch das AGH-Center zudem als durchaus hilfreich angesehen. Sie räume den Kunden die Möglichkeit ein, sich auf diese relativ einschneidende Veränderung, die der Antritt einer Arbeitsgelegenheit bedeute, längerfristig vorbereiten zu können. Es würde in vielen Fällen den „Druck“ aus der Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit nehmen, wenn man Kunden nicht verpflichten müsse, gleich am nächsten oder übernächsten Tag den Gang in das AGH-Center

anzutreten. Die Vereinbarung, sich erst in vier bis fünf Wochen dort melden zu müssen, könnte die Bereitschaft zur Einwilligung in eine Arbeitsgelegenheit auch erhöhen.

Die Nachteile der zentralen Zuweisung

Einige der befragten Integrationsfachkräfte in den Jobcentern sehen nur Nachteile in der zentralen Steuerung über das AGH-Center. Als gravierendstes Problem wird bei dieser kritischen Sicht die Störung des Betreuungsprozesses durch die zusätzliche Einschaltung einer dritten, auch räumlich getrennten Instanz mit weiteren Gesprächspartnern gesehen. Dieses grundsätzliche Problem ließe sich auch durch eine sehr kurze Wartezeit bis zum Intake-Gespräch nicht lösen, sondern nur mildern. Es widerspräche dem mit der Einführung des SGB II intendierten Prinzip der „Leistung aus einer Hand“ und sei ungut für den Integrationsprozess, v.a. bei Fallmanagement-Kunden, wenn man für die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit den Kunden zu einem Dritten übermitteln müsse. Denn der oder die Dritte brächte eine andere Auffassung und Vorgehensweise sowie andere Wertvorstellungen ein, ginge von anderen Voraussetzungen und anderen Kenntnissen über die Kunden aus als der/die Hauptbetreuer/in im Jobcenter. Im AGH-Center könnten sich die Vermittler/innen nur kurz mit den Kunden befassen, während man im Jobcenter einen kontinuierlichen Betreuungsprozess aufbaue. Jede zusätzliche zeitliche Zäsur und Einschaltung einer weiteren Stelle würde bei Kunden/innen mit komplexen Profillagen das Risiko deutlich erhöhen, eine Stelle letztendlich doch nicht, wie im Gespräch mit der Integrationsfachkraft besprochen und eingewilligt, antreten zu wollen. Die Unterbrechung des Betreuungsprozesses durch das AGH-Center sei in diesen Fällen eindeutig negativ zu betrachten. In dieser zeitlichen und personellen sowie institutionellen Zäsur wird bei dieser Auffassung eine grundlegende Quelle für den zusätzlichen, aber vermeidbaren Verlust im Zuweisungsprozess gesehen.

Eine differenzierte Variante diese Auffassung sieht dieses Problem nicht auf alle SGB-II-Kunden gleichermaßen zutreffend an, sondern nur für psychisch labile und im Grunde mit der Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit nicht einverständene Kunden. Für die nicht näher quantifizierte Gruppe der unproblematischen und motivierten Klientel sei die Einschaltung des AGH-Centers kein Problem.

Im Kontext dieser kritischen Haltungen zur aktuellen Praxis des AGH-Centers wird ebenfalls betont, dass man den Kontakt zu den Trägern lieber vor Ort, mit speziellen hierfür zuständigen Ansprechpartnern im Jobcenter hätte. Man verspricht sich von einem kürzeren Draht zu den Trägern, individuelle Probleme der Kunden viel einfacher und effizienter lösen zu können als über den „großen Apparat“ des AGH-Center.

Beklagt wird bei dieser Auffassung ebenfalls, dass es zwischen den Jobcentern und dem AGH-Center praktisch keinen Austausch gäbe und seitens des AGH-Center nichts unternommen würde, das Kommunikations- und Schnittstellenproblem zu lösen. In einigen Fällen wird die Kommunikation zwischen AGH-Center und Jobcenter als verbesserungswürdig bezeichnet. Es käme immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den Integrationsfachkräften und dem AGH-Center über den sinnvollen Einsatz einer Arbeitsgelegenheit für einen Kunden.

Eine grundlegendere Kritik des Modells der zentralen Zuweisung argumentiert historisch: Das AGH-Center sei in einer Zeit geschaffen worden, als man in den Jobcentern selbst noch kaum über Erfahrungen mit Arbeitsgelegenheiten verfügte und sich noch nicht sicher war, was man aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive überhaupt von diesem mit dem SGB II neu eingeführten Instrument zu halten habe. Deswegen sei natürlich die Performance in den Jobcentern – aber auch bei den Trägern – anfänglich sehr schlecht und nachvollziehbar gewesen, dass man diese Aufgabe den Jobcentern aus der Hand genommen habe. Seit geraumer Zeit stünde man aber den Arbeitsgelegenheiten in den Jobcentern eindeutig positiv gegenüber, hielte sie durchgängig für ein wichtiges und wertvolles Instrument des SGB II und hätte weitreichende Erfahrungen damit erworben. Aus diesem Grund sei das AGH-Center jetzt nicht mehr erforderlich.

Allerdings wird auch bei der kritischen Haltung das Problem gesehen, dass durch die hohe Personalfuktuation und die vielen Quereinsteiger in den Jobcentern nicht hinreichend qualifizierte Integrationsfachkräfte zur Verfügung stünden, um die präferierte Vermittlung aus einer Hand durch die Jobcenter flächendeckend kompetent gewährleisten zu können. Hierfür sei eine bessere Personalausstattung erforderlich als derzeit gegeben. Denn die Gewährleistung der gewünschten direkten Vermittlung in AGH auf hinreichendem Niveau hänge stark vom Engagement und der Kompetenz der einzelnen Integrationsfachkräfte ab, und diese sei zugegebenermaßen sehr unterschiedlich. Die große Personalfuktuation in den Jobcentern habe der Qualität der Integrationsfachkräfte sehr geschadet. Diese müsse erst allmählich wieder aufgebaut werden. Aus diesem Grund sei es angesichts der aktuellen schlechten Personalsituation hilfreich, wenn die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern durch die Tätigkeit des AGH-Centers entlastet würden und sie sich stärker auf die „Arbeit am Menschen“ konzentrieren könnten.

Die Bewertung der Wartezeit durch die Integrationsfachkräfte fällt unterschiedlich aus. Einige halten die Wartezeit, soweit sie zwei Wochen nicht übersteigt, für in der Regel unproblematisch. Andere halten, wie erwähnt, auch eine noch längere Wartezeit für eher hilfreich, weil sie die den Kunden die Möglichkeit böte, sich auf die Zuweisung innerlich und/oder praktisch vorzubereiten oder sogar nun die Initiative zu ergreifen, sich selbst um eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle zu bemühen. Insgesamt wird – soweit es nur um eine Bewertung der Wartezeit geht – eine Dauer von knapp zwei Wochen als tolerabel angesehen. Das bedeutet, dass die *Dauer an sich* in der Regel nicht als das wesentliche Problem gesehen wird, sondern wenn, dann die Tatsache, dass das AGH-Center überhaupt eingeschaltet werden muss.

In jedem Fall positiv sei jedoch, dass einzelne (große) Träger nun keinen Druck mehr auf das jeweilige Jobcenter hinsichtlich der Besetzung „ihrer“ Kontingente ausüben könnten.

Die geschilderte kritische Auffassung einiger Integrationsfachkräfte über das grundsätzliche Problem der Einschaltung einer weiteren Vermittlungsinstanz wird von den Vermittler/innen im AGH-Center nicht geteilt. Es gäbe aus ihrer Sicht keine Anhaltspunkte dafür, dass die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit besser oder verlustfreier funktionierte, wenn sie direkt im Jobcenter vorgenommen würde. Die – aus Sicht des AGH-Centers wenigen – Kunden, die sich einer Zuweisung entziehen wollten, würden dies dann nicht bei Intake-Termin, son-

dern beim Antrittstermin beim Träger tun oder andere Möglichkeiten finden würden, die Zuweisung hinauszuzögern oder zu verhindern. Viele der Kunden seien vielmehr positiv überrascht über die kundenorientierte und freundliche Form, in der man ihnen im AGH-Center Beschäftigungsmöglichkeiten anböte.

2.1.5 Ansatzmöglichkeiten zur Optimierung des Zuweisungsprozesses aus Sicht der t.a.h.-Mitarbeiter/innen und der Beschäftigungs- und Bildungsträger

Quasi als Extrakt aus den bei t.a.h. und den Beschäftigungs- und Bildungsträgern geführten Gesprächen werden nachfolgend nochmals jene Punkte resümiert, die aus der Perspektive der Gesprächspartner Ansatzmöglichkeiten für Verbesserungen des Zuweisungsprozesses in sich bergen. Einige könnten relativ einfach, ohne Abänderungen der bestehenden administrativen und organisatorischen Bedingungen in die Praxis umgesetzt werden, andere erforderten weitreichendere reorganisatorische Maßnahmen.

Zuvor soll nochmal ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass alle Gesprächspartner/innen aus den Jobcentern, explizit auch jene, die dem Modell der zentralen Zuweisung besonders kritisch gegenüber eingestellt sind, nie Kritik am Personal des AGH-Centers übten, sondern die aus ihrer Sicht suboptimale Organisation des Zuweisungsprozesses immer sachlich-organisatorisch begründeten und nicht mit personellen oder individuellen Unzulänglichkeiten der Kollegen/innen des AGH-Centers. Ebenso war auch im AGH-Center keinerlei personelle Kritik in Richtung Jobcenter zu vernehmen. Im Gegenteil waren sich die Gesprächspartner/innen in beiden Einrichtungen einig, dass ihre jeweils anderen Kollegen/innen *im Rahmen ihrer Möglichkeiten* „einen guten Job“ machen und ihr Bestes geben. Kritik richtete sich wenn, dann immer nur auf das Verfahren.

1.) In grob geschätzt etwa der Hälfte der Fälle wird das gesamte Verfahren der Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit, d.h. die Erkundung der Präferenzen und beruflichen Fähigkeiten des Kunden/innen, der Auswahl einer geeigneten Stelle und die letztendliche Organisation des Stellenantritts, seitens der Integrationsfachkräfte mit steigender Tendenz dem AGH-Center überlassen. Der daraus resultierende zunehmende Handlungsspielraum im AGH-Center wird dort begrüßt. Zudem wäre es der weiteren Optimierung des Zuweisungsprozesses aus Sicht der Vermittler/innen im AGH-Center zuträglich, wenn die Kollegen/innen in den Jobcentern nach Möglichkeit *auf bindende Vorgaben („Eigenvorschläge“)* weitestgehend *verzichteten*, und nur unverbindliche Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten würden. Zudem sollte nach Ansicht der Kollegen/inne im AGH-Center in den Jobcentern darauf hingearbeitet werden, dass Kunden *nicht mit falschen resp. zu hohen Vorstellungen* ins AGH-Center überstellt werden, sei es aufgrund von Missverständnissen zwischen Kunde/in und Integrationsfachkraft, weil ihnen dadurch der Gang ins AGH-Center erleichtert werden soll oder aufgrund falscher Informationen der Integrationsfachkraft im Jobcenter über den aktuelle AGH-Stellenmarkt in Hamburg. Da beim zentralen Zuweisungsmodell eine Überstellung ins AGH-Center auf jeden Fall ansteht und das Prozedere von Stellenauswahl und -zuweisung dort zu leisten ist, wäre es durchaus konsequent und hilfreich, wenn der Handlungsspielraum hierfür im AGH-Center möglichst groß wäre und die im Jobcenter dadurch eingesparte Zeit vermehrt für anderweitige Betreuungs- und Vermittlungstätigkeiten genutzt würde.

2.) In eine ganz andere Richtung, die aber nicht unbedingt im Widerspruch zu obigem Optimierungsvorschlag stehen muss, weist die Anregung oder der Wunsch aus den Jobcentern, zumindest für einen bestimmten Teil der Kunden die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit wieder selbst im Jobcenter vornehmen zu können. Sofern eine solche Möglichkeit überhaupt ins Auge gefasst würde, ließe sich der Grad, in welchen Umfang sie den Jobcentern zugestanden würde, sehr breit gefächert festlegen. Da eine Auflösung des AGH-Centers wohl nicht zur Diskussion steht, bestünde das weitest gehende – aber aus organisatorischen Gründen sicherlich nicht realisierbare – theoretische Extrem in einer gänzlich Entscheidungsfreiheit für die Integrationsfachkraft, in jedem Einzelfall entscheiden zu könnte, ob sie in eine Arbeitsgelegenheit per Direktvermittlung vermitteln oder diese Aufgabe an das AGH-Center delegieren möchte. Realistischere Chancen auf Umsetzung hätten sicherlich nur strikt *kontingentierte* oder anderweitig stark *eingeschränkte* und damit planbare Varianten der *Zulassung von Direktvermittlungen* durch die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern. Denkbar wäre z.B. eine Beschränkung der Direktvermittlung auf ein allgemeines Kontingent von etwa fünf oder zehn Prozent der insgesamt im Jahr vorgenommenen AGH-Zuweisungen oder eine Einschränkung auf bestimmte Zielgruppen, z.B. Fallmanagement-Kunden, oder die Zulassung der Direktvermittlung nur als reiner Ausnahmetatbestand für besonders problematische und/oder im Einzelnen zu begründende Einzelfälle.

Eine solche, wie auch immer eingeschränkte oder kontingentierte Zulassung von Direktvermittlungen würde zum einen der in gewissen Umfang in den Jobcentern vorhandenen Fundamentalkritik am AGH-Center-Modell die Spitze nehmen. Zum anderen war den in den Jobcentern geführten Gesprächen zu entnehmen, dass die vermutlich große Mehrheit der dort Tätigen die Möglichkeit begrüßt und für hilfreich erachtet, die arbeitsintensive und zeitraubende Befassung mit der Administration von und der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten zumindest für „unproblematische“ Kunden an das AGH-Center delegieren zu können. Sofern Kritik am zentralen Zuweisungsmodell geübt wurde, wurde sie im Grunde nur mit Verweis auf die Schwierigkeiten geäußert, die speziell bei Fallmanagement-Kunden oder anderweitig besonders problematischen Zielpersonen entstünden. Insofern böte sich wenn, dann am ehesten eine wie auch immer konkretisierte Zielgruppeneinschränkung für die „Rückübertragung“ der Rechte und Pflichten an die Jobcenter für eine Direktzuweisung an, um für diesem besonderen Personenkreis den integrierten Ansatz des Beratungs-, Betreuungs- und Aktivierungsprozesses durchgängig aus einer Hand steuern zu können.

3.) Auch die dem zentralen Zuweisungsmodell zugeneigten Gesprächspartner/innen sehen die derzeit *mangelnde Sanktionierbarkeit der Überstellung ins AGH-Center* als einen neuralgischen Punkt des Zuweisungsprozesses an. Die Einbuchung des Intake-Termins im AGH-Center könne – egal ob per ATV-Termin oder per EGV – aufgrund gesetzlicher Regelungen nur als „Einladung“ zu einem Termin sanktioniert werden. Dies bedeute in der Praxis, dass nach einem relativ aufwändigen und selten erfolgreichen Verfahren nur die Möglichkeit einer zehnprozentigen Reduzierung des Regelsatzes für drei Monate bestünde. Eine stärkere Sanktionierung sei nur für die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit möglich, die aber nicht in die Zuständigkeit des Jobcenters, sondern des AGH-Centers fiele. Deswegen hätte man als Integrationsfachkraft im Jobcenter kein wirksames Druckmittel in der Hand, was auch ein Grund für den Schwund bzw. vergleichsweise hohen Reibungsverlust an der Schnittstelle

zum AGH-Center sei. Würde die Integrationsfachkraft nach Nichtwahrnehmung des Wiederholungstermins für das Intake-Gespräch versuchen, mittels „Anhörung“ zumindest die zehnpromtente Leistungskürzung für drei Monate durchzusetzen, bräuchte der betreffende Kunde lediglich eine Krankmeldung für den betreffenden Tag vorlegen, könnte nicht sanktioniert werden und der gesamte Vorgang der Zuweisung begänne von vorne, mit den gleichen Wahrscheinlichkeit, erneut zu scheitern. Dieses Problem könnte durch die Zulassung von Direktzuweisungen durch die Integrationsfachkräfte zumindest für die betreffenden Kunden gelöst werden, da ihr in diesen Fällen die stärkeren Sanktionsmöglichkeiten für die Verweigerung eines AGH-Antritts an die Hand gegeben würden. Ansonsten scheinen kaum andere Lösungsmöglichkeiten für dieses Problem gegeben zu sein.

4.) Ein weniger weitreichender Vorschlag aus den Jobcentern empfiehlt die personelle Zuständigkeit der Vermittler/innen des AGH-Center für die einzelnen Jobcenter. Über feste Ansprechpartner für die Jobcenter könnten standortspezifische Kompetenzen bei den Kollegen/innen im AGH-Center aufgebaut werden und vor allem vertrauensvolle Kooperationsbeziehungen entstehen. Dieser Vorschlag bedeutete im Grunde lediglich Fortführung des Prinzips der „Träger-Paten“ auch zur anderen Seite, den Jobcentern hin und würde die Schnittstellenfunktion des AGH-Centers zwischen Jobcenter und AGH-Träger klarer konturieren. Derzeit scheint die Kooperationsintensität zwischen den einzelnen Jobcentern und dem AGH-Center noch sehr unterschiedlich ausgeprägt und eher von individuellen Zufälligkeiten auf persönlicher Ebene abhängig zu sein als von einem systematischen Aufbau einer gezielten und gleichmäßigen Schnittstellenkommunikation zu allen Jobcentern.

5.) Im Kontext möglicher Ansatzpunkte zur Optimierung des Zuweisungsprozesses sollte auch die bereits erwähnte, insbesondere im AGH-Center, aber auch teilweise in den Jobcentern geäußerte Kritik an der *Qualität des von den Trägern angebotenen Stellenportfolios* aufgegriffen werden. Das Vorhalten von Stellenkontingenten, die vom AGH-Center nur ungern besetzt werden, weil es schwierig sei für sie Kunden mit hinreichender Motivation zu finden, könnte ebenfalls dazu beitragen, die Verlustrate des Zuweisungsprozesses zu erhöhen. Es ist nahe liegend, dass vergleichsweise unattraktive Stellen, in die aber auch vermittelt werden muss, um die mit den Trägern getroffenen vertraglichen Vereinbarungen zu erfüllen, überdurchschnittlich hohe Nichtantritts- und Abbrecherquoten verursachen dürften.

6.) Abschließend ist noch eine von den Trägern erwähnte Beobachtung anzuführen. Sie sprachen von einer seit der zentralen Zuweisung nahliegender Weise zu verzeichnenden *Entfremdung zwischen den Trägern und den Jobcentern*, welche aber bislang nicht durch einsprechend intensive oder kontinuierliche Kontaktbemühungen seitens des AGH-Centers ersetzt oder kompensiert worden sei. Vor Einführung des zentralen Modells hätten bei den Trägern immer zu ein oder zwei Jobcentern besonders intensive Kontakte bestanden, was zum einen ermöglichte, viele alltägliche Probleme „auf dem kurzen Weg“ zu erledigen. Zum anderen seien in diesen Jobcentern meist profunde Kenntnisse über die speziellen Angebote und die spezifischen Besonderheiten des jeweiligen Trägers vorhanden gewesen, was u.a. dazu beigetragen hätte, die Rate an Fehlallokationen vergleichsweise gering zu halten. Von den Trägern wird es als ein gravierendes Problem der aktuellen Situation bezeichnet, dass das jetzt für die Vermittlung zuständige AGH-Center offenkundig nicht über diese Unterschiedlichkeit der Träger Bescheid wüsste. Jeder Träger hätte einen spezifischen Ansatz,

seine eigene Handschrift, etwa hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer und pädagogischer Konzeption, der Strategie zur Heranführung an den Arbeitsmarkt, etwa durch Betriebspraktika, Unterstützungsleistung bzgl. der Bewerbung, Zielgruppenschwerpunkten. Die bisherige Zuweisungspraxis des AGH-Centers zeige, dass dort bislang noch kein Verständnis für die spezifischen Eigentümlichkeiten der jeweiligen Träger entwickelt worden sei. Nicht zuletzt deswegen müssten die Träger derzeit sehr viele interne Umsetzungen vornehmen, um die „grauselige“ (O-Ton Träger) Qualität der Passgenauigkeit der Zuweisungen zumindest etwas zu kompensieren. Der einmalige Besuch einer Mitarbeiter/innen-Gruppe aus dem AGH-Center im Jahr 2010 hätte nicht zu einer entsprechenden Kenntnisverbesserung beitragen können.

2.2 Brüche im Zuweisungsprozess

Neben der Beschreibung des Zuweisungsprozesses durch die beteiligten Akteure wurden Daten aus den Computersystemen Mistral und VerBIS herangezogen, um insbesondere Brüche im Zuweisungsprozess näher zu analysieren, bei denen es zu Nichtantritt oder Abbruch einer Arbeitsgelegenheit kommt.

Dazu wurde zunächst durch die t.a.h. dankenswerterweise ein Auszug aus dem System Mistral zur Verfügung gestellt. Enthalten waren darin Informationen zu allen Personen, für die zu drei „typischen“ Stichtage im ersten Quartal 2009, nämlich dem 22. Januar, dem 26. Februar und dem 16. März, durch die zuständige Fachkraft ein Intake-Gespräch im AGHC eingebucht wurde. Dabei handelte es sich um insgesamt 574 Personen, knapp die Hälfte davon wurde am ersten der drei Stichtage gebucht. Für jede dieser Personen konnte anhand der gelieferten Daten nachvollzogen werden, ob sie in der Folge den Intake-Termin wahrgenommen haben, ob sie – ggf. mit dem Umweg über ein Vorstellungsgespräch beim Träger – in eine AGH zugewiesen wurden, ob sie diese angetreten haben und schließlich auf welchem Weg die AGH zu Ende ging. Eine Übersicht über die Ergebnisse findet sich in **Tabelle 2.1**.

Auf dieser Basis wurde genauer analysiert, was mit solchen Personen in der Betreuung weiter geschah, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus dem Prozess ausgeschieden sind. Besonders in den Blick genommen wurden dabei Personen, die überhaupt nicht zum Intake-Gespräch erschienen sind, solche, die die AGH nicht angetreten haben und schließlich Personen mit Maßnahmeabbrüchen. Dazu wurden neben den Informationen aus Mistral für eine Teilstichprobe von insgesamt 166 Personen die VerBIS-Kundenhistorien für einen Zeitraum von zwei Wochen vor bis sechs Monate nach dem auslösenden Ereignis von IAB-Mitarbeiter/innen ausgewertet. Untersucht wurde hier vor allem die Informationsweitergabe zwischen AGHC und JC, die Reaktion des JC, insbesondere hinsichtlich der Frage der Sanktionierung, und der weitere Betreuungsverlauf nach dem Ereignis.

Erscheinen zum Intake-Termin und Umgang mit Nicht-Erscheinen

Von den 574 Personen, für die zu einem der drei betrachteten Stichtage ein Termin für ein Intake-Gespräch im AGHC gebucht wurde, erschienen nach Mistral 63 in der Folge überhaupt nicht im AGHC. Dies entspricht gut 11 % der Eingeladenen. Beim letzten der drei

Stichtage liegt der Anteil mit knapp 15 % deutlich höher. Für 54 der Nicht-Erschienenen wurden weitere Recherchen in VerBIS angestellt, allerdings konnten nur für 48 Personen gültige Einträge gefunden werden. Bei allen 48 Personen findet sich das Nichterscheinen zum Gesprächstermin unmittelbar in VerBIS wieder, der entsprechende Eintrag erfolgt spätestens drei Tage nach dem Nichterscheinen. Wahrscheinlich ist, dass es sich dabei jeweils bereits um den zweiten versäumten Termin handelt, da ja nach Aussagen der Fachkräfte in den oben beschriebenen Interviews eine Information des JC beim ersten Terminversäumnis noch nicht erfolgt und damit mutmaßlich auch kein VerBIS-Eintrag.

In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (40 Personen) wird zunächst kein Grund für das Nichterscheinen angegeben, vier Personen legen für den Zeitpunkt des Gesprächs eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vor, weitere drei haben inzwischen eine Arbeit aufgenommen, bei einer Person wurde der Leistungsbezug beendet. Bei den 40 Personen, die ohne Grund nicht erschienen sind, wurde etwa zur Hälfte – wohl bereits vom AGHC – eine aufsuchende Beratung initiiert. Die nachfolgenden Anhörungen erbringen in 13 Fällen die Anerkennung eines wichtigen Grundes für das Nichterscheinen. Am häufigsten ging es dabei um den nachträglichen Nachweis einer Erkrankung bzw. um Sucht- bzw. psychosoziale Probleme, die die Terminwahrnehmung verhindert hatten. Von den übrigen 27 kam es in elf Fällen zu einer Sanktion, überwiegend wegen Verstoß gegen die Ziel- und Eingliederungsvereinbarung. In den restlichen 16 Fällen wurde das Ereignis zumindest nach der Dokumentation in VerBIS nicht weiterverfolgt. Plausible Gründe hierfür lassen sich nur selten ausmachen. In wenigen Fällen etwa sind die Leistungsberechtigten nicht mehr auffindbar, auch aufsuchende Beratung führt hier nicht zum Erfolg. Gelegentlich könnte auch Wechsel des persönlichen Ansprechpartners im JC in der fraglichen Zeit dafür verantwortlich sein, dass das Nicht-Erscheinen nicht weiter verfolgt wird.

Zumeist führt das Nicht-Erscheinen zum Intake-Termin dazu, dass der Versuch einer AGH-Zuweisung komplett abgebrochen wird. Nur acht Personen aus der VerBIS-Stichprobe erhalten in den auf das Nicht-Erscheinen folgenden sechs Monaten eine erneute AGH-Zuweisung, keine einzige davon tritt die AGH auch tatsächlich an. Überhaupt sind Maßnahmeteilnahmen bei diesem Personenkreis ein eher seltenes Ereignis, es finden sich nur vereinzelt Hinweise auf die Teilnahme an Maßnahmen beim Träger (MAT), zwei Personen nehmen eine geförderte Beschäftigung im Rahmen des Hamburger Modells auf. Sechs Monate nach dem Nicht-Erscheinen sind 31 Personen immer noch arbeitslos und sechs weitere arbeitssuchend gemeldet, nur zwei in Arbeit und vier weitere krank gemeldet. Die anderen sind aus dem Leistungsbezug abgemeldet.

Insgesamt zeigt eine Analyse der Personen, die nicht zum Intake-Gespräch erschienen sind, drei wesentliche Befunde: Erstens scheint die Rück-Übergabe dieser Fälle von AGHC an JC rasch und einigermaßen friktionslos zu funktionieren. Zweitens erfolgt das Nicht-Erscheinen überwiegend ohne nachvollziehbare Begründung, und bleibt dennoch im weiteren Verlauf häufig folgenlos. Drittens schließlich endet mit dem Nicht-Erscheinen der Versuch einer Zuweisung zu einer AGH zumeist gänzlich, zumindest für den beobachteten Zeitraum.

Tabelle 2.1: Brüche im Zuweisungsprozess

	Stichtag			Insgesamt
	22. Jan 09	26. Feb 09	16. Mrz 09	
Gesamtzahl an Personen mit eingebuchten Terminen	282	151	141	574
<i>davon: offenbar nie zu Termin im AGH-C erschienen (absolut)*</i>	28	14	21	63
<i>davon: offenbar nie zu Termin im AGH-C erschienen (%-Anteil)</i>	9.9	9.3	14.9	11.0
<i>Ergibt: Anzahl der zum Termin erschienenen Personen</i>	254	137	120	511
Antritt der AGH-Stelle				
Gesamtzahl an Personen mit gültigem Starttermin	217	93	87	397
Ergebnis des Starttermins				
Teilnehmer krankheitsbedingt entschuldigt	4	2	6	12
Teilnehmer nicht erschienen	22	13	10	45
Teilnehmer tritt Arbeitsgelegenheit an	191	78	71	340
<i>Anteil der Personen, die AGH antreten rel. zur Anzahl der Termine (Zeile 3)</i>	67.7	51.7	50.4	59.2
<i>Anteil der Personen, die AGH antreten rel. zur Anzahl der im AGH-C erschienenen Personen (Zeile 6)</i>	75.2	56.9	59.2	66.5
Maßnahmeende				
Gesamtzahl an Personen mit erfasstem Ende und plausiblen Werten**	166	86	87	339
Gründe für Maßnahmenende				
Negative Gründe	60	28	34	122
Davon: F > 12 Werktage***	28	14	21	63
Fehlzeiten	24	10	7	41
Konflikte am Einsatzort	5	2	6	13
kein Interesse/mangelnde Motivation	3	2	0	5
<i>Anteil negative Gründe an allen Personen mit gültigem Starttermin</i>	27.6	30.1	39.1	30.7
Positive Gründe	25	10	15	50
Davon: Arbeitsaufnahme	21	7	10	38
Ausbildungsaufnahme	3	2	4	9
Beginn Weiterbildung	1	1	1	3
<i>Anteil positive Gründe an allen Personen mit Starttermin</i>	11.5	10.8	17.2	12.6
Neutrale Gründe				
Krankheit	25	20	21	66
automatische Beendigung	2	1	1	4
Alternativmaßnahme	9	3	5	17
Anschlussmaßnahme SGB	1	1	1	3
reguläres Ende	12	0	9	21
Wegfall der Bedarfgrundlage	0	1	1	2
Renteneintritt	0	1	0	1
Wechsel in IP	0	0	1	1
<i>Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Datenbanksystems Mistral. Basis: Personen, für die zu den drei Stichtagen ein Intake-Termin im AGHC eingebucht wurde.</i>				
<i>* Entsprechende ID taucht in weiteren Tabellen nicht mehr auf</i>				
<i>** Ohne Personen mit Belegungsende vor Stichtag oder Belegungsstart nach 31.12.2009 oder Starttermin=Endetermin (19 Fälle)</i>				
<i>***Mistral-Systemeintrag</i>				

Weiterer Prozess und Antritt der AGH

Von den 511 Personen, die nach den Mistral-Daten einen zu den drei betrachteten Stichtagen gebuchten Intake-Termin wahrgenommen haben, wurde etwa ein Drittel (165 Personen) zu einem Vorstellungstermin bei einem Träger geschickt. Bei gut zwei Drittel dieses Personenkreises kam infolge des Vorstellungstermins eine AGH-Zuweisung zustande, beim Rest scheiterte die Besetzung aus unterschiedlichen Gründen (teilnehmer- wie trägerseitig). Insgesamt wurde von den 511 Personen mit Intake-Gespräch bei 397 ein Starttermin für eine AGH in Mistral gebucht. Zu diesem Starttermin traten wiederum 340 Personen die AGH an, das entspricht 59,2 % der für ein Intake-Gespräch ursprünglich gebuchten oder 66,5 % der tatsächlich zum Intake erschienenen Personen.

Näher analysiert wurden wiederum diejenigen Leistungsberechtigten, die auf dem Weg zwischen Intake-Gespräch und AGH den Prozess abgebrochen haben und nicht zum AGH-Starttermin angetreten sind. Dazu wurden 42 Fälle in VerBIS nachverfolgt, von denen 36 Einträge zum fraglichen Ereignis enthielten. Neun Personen legten demnach eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung für den Termin vor, drei weitere erschienen wegen Drogen- oder Alkoholproblemen nicht. Bei vier Personen waren Fehler bei der Maßnahmebuchung der Grund für den Nichtantritt – die jeweilige AGH passte nicht zu den Lebensumständen oder es handelte sich schlicht um einen Buchungsfehler. Weitere Nichtantritts-Gründe waren die Aufnahme eines Minijobs oder der Widerspruch gegen die Zuweisung. In 15 Fällen wurde keine Begründung dokumentiert, und auch im Nachhinein kam es hier nur in drei Fällen zu einer Klärung und Anerkennung eines wichtigen Grundes. Bei den zwölf Nichtantritten ohne Begründung kam es ebenfalls häufig vor, dass der Fall zumindest nicht nachvollziehbar weiterverfolgt wurde: nur in fünf Fällen wurde hier eine Sanktion ausgesprochen, die anderen blieben zumindest bis sechs Monate nach dem Ereignis ungeahndet.

Auch der Nichtantritt einer AGH führt weit überwiegend dazu, dass die AGH-Zuweisung zumindest für den Beobachtungszeitraum gar nicht zustande kommt. Nur neun Personen wurden überhaupt erneut in eine AGH zugewiesen, davon traten vier die AGH an, und nach sechs Monaten waren noch zwei Personen in VerBIS als AGH-Teilnehmer verzeichnet. Häufig schlägt sich dieser Strategiewechsel auch in der Eingliederungsvereinbarung nieder, in der dann andere Maßnahmen vereinbart werden oder das Ziel der Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit wieder mehr in den Vordergrund gerückt wird – z. T. auch mit Förderung im Rahmen des Hamburger Modells. Allerdings sind diese Strategien zumindest im Beobachtungszeitraum ebenfalls nicht allzu erfolgreich: Nur zwei der 36 nicht zur Maßnahme angetretenen Personen, deren VerBIS-Kundenhistorien analysiert wurden, haben am Ende eine Beschäftigung aufgenommen, von den übrigen waren 28 weiter arbeitslos.

Insgesamt zeigt sich bei der näheren Analyse der Nichtantritte ein nahezu identisches Bild wie beim Nichterscheinen zum Intake-Gespräch: Größere Friktionen zwischen JC und AGHC sind nicht erkennbar, die Klärung der genauen Gründe für den Nichtantritt verläuft häufig im Sande, und durch den Nichtantritt der AGH kommt der gesamte Prozess einer AGH-Teilnahme weitgehend zum Erliegen.

Maßnahmeabbruch

Auch wenn die Hürde „Maßnahmeantritt“ genommen ist, ist dies noch lange kein Garant dafür, dass die AGH erfolgreich absolviert wird. In den Mistral-Daten finden sich zu den drei Stichtagen 339 Personen, die die AGH angetreten haben und plausible Werte für das Maßnahmeende aufweisen. Davon haben 261 die AGH vorzeitig abgebrochen, wobei zwei Drittel dieser Abbrüche als „auf Wunsch des Beschäftigungsträgers“ gebucht sind.

Eine nähere Analyse der Abbruchgründe ergibt, dass knapp 13 % (bezogen auf alle Fälle mit gültigem Maßnahmeende) auf positive Ereignisse wie die Aufnahme einer Arbeit oder einer Ausbildung zurückzuführen sind, während der größere Teil mit knapp 31 % wegen negativer Ereignisse wie Fehlzeiten, Konflikte am Arbeitsort oder mangelnden Motivation zustande kommt. Fehlzeiten, die entweder vom Mistral-System dokumentiert oder vom Träger bemängelt werden, stellen dabei mit weitem Abstand den häufigsten Grund für den Maßnahmeabbruch dar.

Zur näheren Analyse dieser überraschend hohen Abbrecherzahlen wurden wiederum für eine Stichprobe von 79 Personen die VerBIS-Kundenhistorien rund um das Ereignis ausgewertet. Für 74 Personen fand sich das Ereignis auch in VerBIS wieder, bei 68 dieser Personen erfolgte eine Reaktion des Jobcenters. Eine Sachverhaltsklärung durch Einladung und Anhörung fand Durchschnitt nach etwa zwei Wochen statt, in einigen Fällen war der Sachverhalt aber auch schon vor dem entsprechenden Mistral-Eintrag geklärt, weil der Kunde unmittelbar beim Jobcenter vorstellig geworden war.

Es zeigt sich zunächst, dass sich hinter dem systemgenerierten Eintrag „F>12 Werktage“ eine Vielzahl unterschiedlicher Sachverhalte verbergen können, die von krankheitsbedingten Ausfällen über Arbeitsaufnahmen bis zum Tod einer Teilnehmerin reichen. Insgesamt lassen sich zunächst etwa die Hälfte der Abbrüche in der Kategorie „unentschuldigtes Fehlen“ einordnen, und auch im weiteren Verlauf konnte mit zwölf von 34 Fällen nur bei einem kleinen Teil dieser Fälle ein wichtiger Grund anerkannt werden. Von den restlichen 22 wurden immerhin 14 mit einer Sanktion belegt.

Der Mistral-Grund „Konflikte am Einsatzort“ wurde ebenfalls für viele unterschiedliche Problematiken genutzt. So wurde sowohl die Tatsache, dass die Arbeitszeiten sich nicht mit Kinderbetreuungspflichten verbinden lassen, hier verbucht, wie aggressives Verhalten oder Störung des Betriebsfriedens. Zwar gibt es keine Hinweise darauf, dass sich hieraus Probleme im Klärungsprozess zwischen JC und AGHC ergeben haben. Es ist aber auch nicht erkennbar, welchen Informationsgewinn die Mistral-Einträge gegenüber der VerBIS-Dokumentation liefern.

Bei sieben Personen aus der Stichprobe wurden motivationale Probleme oder Störungen der AGH als Abbruchgründe in VerBIS dokumentiert, bei zwei Personen wurde in der Folge ein wichtiger Grund dafür anerkannt, von den verbleibenden fünf wurden aber nur drei sanktioniert. Bei den nicht-sanktionierten Fälle ließ sich gemäß der VerBIS-Dokumentation nicht klären, was genau vorgefallen war, und es wurde deshalb von einer Sanktion abgesehen.

Weitere wichtige Abbruchgründe lagen zudem in krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit oder Suchtproblemen, in einzelnen Fällen konnte auch diese spezifische AGH aus gesundheitlichen Gründen nicht durchgehalten werden und es wurde eine Ersatzmaßnahme gesucht.

Nach dem Abbruch wurden jedoch nur 17 Personen aus der Stichprobe erneut in eine AGH zugewiesen, von denen zwölf die Maßnahme auch tatsächlich antraten. Bei vier Personen aus der Stichprobe war eine Arbeits- bzw. Ausbildungsaufnahme der Grund für den Maßnahmeabbruch. Drei der vier Personen waren auch am Ende des Beobachtungszeitraums beschäftigt, zwei davon ohne Leistungsbezug. 42 Personen aus der Stichprobe waren weiterhin arbeitslos, zehn in AGH.

Zusammengefasst zeigt sich wiederum, dass die JC zwar nahezu immer von den Maßnahmeabbrüchen zeitnah Kenntnis erhielten und auch Klärungsprozesse eingeleitet wurden. Wie im Falle von Nicht-Erscheinen und Nichtantritt gab es auch beim Maßnahmeabbruch eine Anzahl von Fällen, bei denen die Klärung ohne ersichtlichen Grund nicht zum Ende geführt wurde. Insgesamt ergeben sich aber unentschuldigte Fehlzeiten und Motivationsprobleme als Hauptgründe für Maßnahmeabbrüche. Es wäre aber vorschnell, dies ausschließlich den Teilnehmern/innen anzulasten. Der oben bereits erwähnte hohe Anteil von 40 % von Personen, die in der Teilnehmer-Befragung angeben, in der AGH unterfordert zu sein (für Details siehe **Kapitel 5.1.2**), deutet darauf hin, dass Motivationsprobleme zum Teil auch aus unbefriedigenden Maßnahmeinhalten resultieren könnten.

2.3 Zwischenfazit

Im Unterschied zu anderen Grundsicherungsstellen erfolgt die Zuweisung in Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg zentral über das AGH-Center. Ein wesentlicher Vorteil dieser Vorgehensweise besteht – wie in leitfadengestützten Interviews von Fachkräften des Jobcenters, des AGH-Centers und der Träger angegeben wurde – in der Entlastung der Jobcenter-Fachkräfte von administrativen Aufgaben und dem besseren Gesamtüberblick des AGHC über das insgesamt vorhandene Stellenportfolio. Aus Sicht einiger Träger führt dies auch zu einer passgenaueren Zuweisung und damit zu einer Verringerung der Ablehnung ungeeigneter Personen.

Als gravierendster Nachteil der zentralen Zuweisung wird die Störung des Betreuungsprozesses durch die Einschaltung einer weiteren Stelle gesehen, was vor allem für psychisch labile Kunden die Gefahr des Verlustes des Vertrauensverhältnisses in sich birgt. Auch die nun fehlenden Trägerkontakte der JC-Fachkräfte könnten sich nachteilig auf die Betreuungsqualität auswirken. Schließlich gebe es durch mangelnde Kommunikation zwischen AGHC und den JC immer noch ein Schnittstellenproblem.

Bedenklich erscheint die in JC wie AGHC übereinstimmend geäußerte Beobachtung, dass die mangelnde Qualität der zur Verfügung stehenden AGH-Plätze der häufigste Grund für Abbrüche und Trägerwechsel sei. Im Portfolio seien zu viele Arbeitsplätze vorhanden, die keine hinreichenden Bezug zu Tätigkeitsfeldern auf dem ersten Arbeitsmarkt enthielten und deshalb die Integrationschancen der Teilnehmer/innen nicht steigern könnten. Aus diesem

Grund zögerten die Fachkräfte auch bei der Besetzung, was wiederum zu Klagen der Träger über Unterauslastung führe.

Zur Untersuchung des Zuweisungsprozesses in Arbeitsgelegenheiten wurden ergänzend Daten aus Mistral zu Personen herangezogen, für die an drei Stichtagen im Jahr 2009 Intake-Gespräche im AGH-Center eingebucht wurden. Für eine Stichprobe dieser Personen, die in der Folge entweder nicht zum Intake-Gespräch erschienen, die AGH nicht angetreten oder sie abgebrochen hatten, wurden ergänzend die VerBIS-Kundenhistorien ausgewertet.

Die Analysen der Mistral-Daten zeigen zunächst, dass gut 10 % aller Personen, für die ein Gesprächstermin beim AGHC gebucht wurde, dort niemals tatsächlich auftauchen. Die Analyse der VerBIS-Kundenhistorien für eine Teilgruppe dieser Personen zeigen, dass der zuständige Betreuer im JC davon in der Regel unmittelbar erfährt. Bei den Fällen, für die nicht unmittelbar eine Begründung geliefert wird (etwa Arbeitsaufnahme oder Vorlage einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung), erfolgt etwa zu einem Drittel - zum Teil nach Einschaltung der aufsuchenden Betreuung - die Anerkennung eines wichtigen Grundes. Aber auch die verbleibenden zwei Drittel werden nicht durchgängig sanktioniert, vielmehr erhielt in der untersuchten Stichprobe nur etwa jeder zweite davon eine Sanktion, bei den anderen Personen wurde der Fall nicht (oder nicht in VerBIS dokumentiert) weiterverfolgt. In den meisten Fällen wurde nach dem Nichterscheinen zum Intake-Gespräch die Maßnahmestrategie geändert, neue AGH-Zuweisungen dieses Personenkreises kamen nur äußerst selten vor.

Gemäß den Mistral-Daten treten etwa 60 % der Personen, für die ein Termin gebucht wurde, in der Folge auch tatsächlich eine AGH an. Von den Personen, die nicht zum Maßnahmeantritt erscheinen, tut dies nach den stichprobenartigen VerBIS-Auswertungen etwa ein Drittel ohne wichtigen Grund. Die Reaktion des JC auf den Nichtantritt erfolgt überwiegend zeitnah nach dem Ereignis innerhalb der nächsten zwei Wochen. Wiederum ist die Sanktionierung des Nichtantritts die Ausnahme, häufig werden die Fälle nicht weiterverfolgt. Eine neue AGH-Zuweisung erfolgt hier mit einem Viertel der Fälle etwas häufiger.

Bei den Personen, welche die AGH angetreten haben, sind Maßnahmeabbrüche aus unterschiedlichen Gründen häufig. Nur etwa 20 % der Maßnahmen enden nach den Mistral-Daten wie ursprünglich geplant. Beim Rest der Fälle erfolgt der kleinere Teil der Abbrüche aufgrund "positiver" Gründe wie Arbeitsaufnahmen oder Antritt einer höherwertigen Maßnahme. Überwiegend sind Fehlzeiten, mangelnde Motivation oder Konflikte am Arbeitsort dafür ausschlaggebend. Nach den VerBIS-Kundenhistorien dieser Fälle erfolgt auch hier eine rasche Reaktion der JC in der Regel innerhalb von 14 Tagen. Bei den Personen, bei denen Fehlzeiten zum AGH-Abbruch führten, wird vergleichsweise häufig eine Sanktion ausgesprochen: Bei denen, die nicht im Nachhinein noch einen wichtigen Grund anbringen können, sind es in der VerBIS-Stichprobe mehr als die Hälfte. Allerdings wird bei den anderen auch hier häufig der Fall nicht (dokumentiert) weiterverfolgt. Eine erneute AGH-Zuweisung erfolgt bei den Abbrechern wiederum in etwa einem Viertel der Fälle.

Die VerBIS-Dokumentation der "Störungen" auf den unterschiedlichen Stufen deutet darauf hin, dass ein Teil der Probleme in der schwierigen Klientel zu sehen ist, bei der einerseits ein erhöhter Anteil Personen mit Sucht- oder psychosozialen Problemen zu verzeichnen ist, andererseits auch Alltagsfertigkeiten (wie das Einhalten eines Termins oder regelmäßiges frü-

hes Aufstehen) schon Überforderungen darstellen. Bei einem weitaus kleineren Teil der Fälle sind Probleme im Zuweisungsprozess für die Störung verantwortlich, wie etwa die Zuweisung in eine von der Arbeitszeit ungeeignete Maßnahme für eine Person mit Kinderbetreuungspflichten. Bei den Personen, die die Maßnahme zwar antreten, aber aus vermeintlich motivationalen Gründen abbrechen, sollten auch unpassende Maßnahmeinhalte als Gründe in Betracht gezogen werden.

Inwieweit die zentrale Organisation der Zuweisung zu mehr oder weniger „Störungen“ führt als eine dezentrale Organisation, kann aus unseren Quellen nicht analysiert werden. In den VerBIS-Dokumentationen finden sich – im Gegensatz zu den in den Interviews in Jobcentern und AGHC geäußerten Befürchtungen - jedenfalls keine Hinweise auf gravierende Kommunikationsprobleme zwischen JC und AGHC, die den Prozess behindert haben könnten.

3. Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg: Struktur der Teilnehmer/innen

Die zentrale Datengrundlage der Evaluation Beschäftigung schaffender Maßnahmen in Hamburg basiert auf folgenden (Stichproben-)Ziehungen aus den sog. Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB:

- Alle Personen mit mindestens einem Eintritt in AGH (nur MAE) im ersten Quartal 2008 (AGH-Kohorte 2008) sowie im ersten Quartal 2009 (AGH-Kohorte 2009) in Hamburg, Köln und München.
- Jeweils eine 20%-Zufallsstichprobe aus den Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des IAB an Personen, die im ersten Quartal 2008 bzw. im ersten Quartal 2009 mindestens für einen Tag zur Grundgesamtheit der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) gehört haben und im entsprechenden Zeitraum nicht in eine AGH eingetreten sind. Diese Personen stellen jeweils die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen.
- Alle Personen mit mindestens einem Eintritt in den Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II im Zeitraum 01. April 2008 bis 31. März 2009 (BEZ-Kohorte).
- Eine 30%-Zufallsstichprobe von Personen, die am 01. April 2008 zur Grundgesamtheit der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehört haben. Diese Personen stellen die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen für die BEZ-Geförderten.

Für diese Gruppen stehen aus den IEB sowie weiteren Datenprodukten des IAB – insbesondere der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) – Informationen zu deren soziodemographischen, 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 in Hamburg Informationen zur Ausgestaltung der Maßnahmen aus dem EDV-System Mistral zur Verfügung. Diese Informationen erlauben eine Unterscheidung von Regie- und Kooperationsmaßnahmen, die Ermittlung der Dauer der Maßnahme, der Arbeitszeit in der Maßnahme sowie eine Zuordnung der Geförderten zu einzelnen Maßnahmeträgern.

In den folgenden Abschnitten wird die Struktur der Teilnehmer/innen an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Hamburg umfassend beschrieben. Dabei werden die betrachteten Indikatoren – soweit möglich – jeweils in Bezug zu den entsprechenden Informationen der Gruppe der Nicht-Teilnehmer/innen gesetzt. Zunächst wird in **Kapitel 3.1** auf die soziodemographischen und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika eingegangen. Die vermittlungsbezogenen und erwerbsbiographischen Merkmale sind Gegenstand von **Kapitel 3.2**. In **Kapitel 3.3** finden sich Angaben zu ausgewählten Maßnahmecharakteristika, die naturgemäß ausschließlich für die Gefördertengruppen vorliegen.

3.1 Soziodemographische und Bedarfsgemeinschaftscharakteristika

Mit dem vorhandenen Datenmaterial lassen sich folgende soziodemographischen Merkmale der Personen konstruieren:

- *Frau*, d.h. 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.
- *Gesundheitliche Einschränkung*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen; 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 können folgende Charakteristika der Bedarfsgemeinschaften generiert werden:

- *BG-Typ Alleinstehend*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person alleinstehend ist; 0 sonst.
- *BG-Typ Paar ohne Kind*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person in einer BG zusammen mit einem/r Partner/in ohne Kind lebt; 0 sonst.
- *Alleinerziehend*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person alleinerziehend ist; 0 sonst.
- *Rolle in BG: Vorstand*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person der Haushaltsvorstand der BG ist; 0 sonst.
- *Verheiratet*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person verheiratet ist; 0 sonst.
- *Kein Kind*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person kein Kind hat; 0 sonst.

Alle 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. Für die AGH-Kohorte 2008 und deren potenzielle Vergleichsgruppe findet sich diese in **Kapitel 3.1.1**. Die entsprechenden Informationen für die AGH-Kohorte 2009 samt ihren potenziellen Vergleichspersonen sind in **Kapi-**

tel 3.1.2 zusammengefasst. **Kapitel 3.1.3** enthält die Beschreibung für die BEZ-Geförderten und deren potenzieller Vergleichsgruppe.

3.1.1 AGH-Kohorte 2008 und potenzielle Vergleichspersonen

Die für die Analysen nutzbare AGH-Kohorte 2008 umfasst insgesamt 4.371 Personen³, die potenzielle Vergleichsgruppe 10.956 Personen. Unter den Geförderten sind fast 40 % Frauen, verglichen mit rund 46 % in der potenziellen Vergleichsgruppe. Der Unterschied von sechs Prozentpunkten ist statistisch signifikant, d.h. unter den AGH-Geförderten 2008 sind systematisch weniger Frauen als in der Gesamtheit der arbeitslosen eHb. Im Durchschnitt sind die AGH-Teilnehmer/innen 38 Jahre alt und sind somit etwas mehr als zwei Jahre jünger als der durchschnittliche eHb. Auch dieser Unterschied ist signifikant. Die AGH-Kohorte 2008 zeichnet sich des Weiteren dadurch aus, dass über 21 % jünger als 25 Jahre sind. Verglichen mit dem eHb-Durchschnitt von ca. 7 % sind also systematisch häufiger Jüngere unter den Geförderten zu finden. Keine signifikanten Unterschiede lassen sich im Hinblick auf den Anteil Älterer (50+) beobachten. Dieser beträgt rund 21 % unter den AGH-Teilnehmern/innen und ca. 22 % in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen.

Ebenfalls keine systematischen Unterschiede zwischen AGH-Teilnehmern/innen und Nicht-Teilnehmern/innen werden hinsichtlich der Indikatoren gesundheitliche Einschränkung (rund 16 % in beiden Gruppen) und Schwerbehinderung (40 % vs. 38 %) erkennbar. Demgegenüber sind Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit signifikant häufiger unter den Geförderten zu finden. Der entsprechende Anteil für die AGH-Kohorte 2008 beträgt fast 81 %, wohingegen in der Gesamtheit aller eHb nur rund 72% die deutsche Nationalität besitzen. Signifikante Unterschiede zwischen den beiden Gruppen sind auch beim Anteil an Personen mit (Fach-)Hochschulreife zu beobachten. Der Abiturientenanteil unter den Geförderten beträgt rund 9 %, in der Grundgesamtheit liegt er bei fast 12 %. Bei den anderen Schulabschlüssen werden keine signifikanten Abweichungen erkennbar. Hauptschulabsolventen stellen mit ca. 44 % den größten Anteil, gefolgt von Personen ohne Schulabschluss mit rund 27 %.

Betrachtete man die Bedarfsgemeinschaftscharakteristika, so fällt auf, dass Single-BG ohne Kind offensichtlich die Hauptzielgruppe von AGHs 2008 in Hamburg ausmachen. Alleinstehende stellen rund 54 % der AGH-Geförderten, während sie nur 50 % der Grundgesamtheit ausmachen. Darüber hinaus sind Alleinerziehende (11 % bei Teilnehmern/innen vs. 13 % in Grundgesamtheit), genauso wie Personen mit Kind (26 % vs. 34 %), signifikant seltener in der Gefördertengruppe zu finden. Selbiges gilt auch für Verheiratete, die rund 24 % der AGH-Kohorte 2008 ausmachen, aber 35 % der eHb. Beim Anteil an Paaren ohne Kind ergeben sich hingegen keine signifikanten Unterschiede, ihr Anteil beträgt jeweils rund 8 % in beiden Gruppen.

³ Insgesamt weisen 6.758 Personen im ersten Quartal 2008 einen Eintritt in eine AGH in den Prozessdaten der BA auf. Aufgrund diverser unabdingbarer Bereinigungsschritte (vgl. hierzu im Detail **Kapitel 4**) reduziert sich diese Zahl jedoch auf die angesprochenen 4.371 Personen.

3.1.2 AGH-Kohorte 2009 und potenzielle Vergleichspersonen

Die für die Analysen nutzbare AGH-Kohorte 2008 umfasst insgesamt 2.546 Personen⁴, die potenzielle Vergleichsgruppe 11.319 Personen. Unter den Geförderten sind analog zu 2008 fast 40 % Frauen, womit diese auch in der AGH-Kohorte 2009 signifikant unterdurchschnittlich repräsentiert sind. Das Durchschnittsalter ist mit fast 40 Jahren in Kohorte 2009 etwas höher als 2008. Der Anteil Jüngerer (unter 25 Jahren) ist hingegen von 21 % auf 16 % spürbar gesunken, wohingegen der Älterer von 21 % auf über 24 % gestiegen ist. Damit sind Ältere im Vergleich zur Grundgesamtheit der arbeitslosen eHb nun signifikant häufiger unter den AGH-Teilnehmer/innen zu finden.

Darüber hinaus sind Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit mit rund 9 % nach wie vor überproportional häufig in der Teilnehmergruppe zu beobachten, wohingegen der Anteil an Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (ca. 17 %) bzw. Schwerbehinderung (rund 4 %) unverändert dem in der Grundgesamtheit entspricht. Auch beim höchsten erreichten Schulabschluss zeigen sich für die AGH-Kohorte 2009 kaum größere Auffälligkeiten im Vergleich zu 2008. Die Anteile an Personen ohne Schulabschluss, mit Hauptschul- und Real- schulabschluss unter den Geförderten entsprechen wiederum den korrespondierenden Anteilen in der Grundgesamtheit. Die deutlichste Veränderung hat sich hier bei den (Fach-)Abiturienten ergeben. Der Anteil an Personen mit (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung beträgt in der AGH-Kohorte 2009 etwas mehr als 11 %, ist somit um gut zwei Prozentpunkte gestiegen und unterscheidet sich nun nicht mehr signifikant vom entsprechenden Anteil in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer/innen.

Weitgehend unverändert sind auch die bedarfsgemeinschaftsbezogenen Strukturindikatoren. Verheiratete und Personen ohne Kind sind unter den AGH-Geförderten nach wie vor signifikant seltener als in der Grundgesamtheit zu finden, wohingegen – ebenfalls analog zu 2008 – Alleinstehende systematisch überrepräsentiert sind. Die zwei bedeutendsten Veränderungen im Zeitablauf sind für Alleinerziehende und Paare ohne Kind erkennbar. Während Alleinerziehende in der AGH-Kohorte 2008 noch signifikant unterrepräsentiert sind, stellen sie 2009 fast 12 % aller Geförderten, was ihrem Anteil in der Grundgesamtheit entspricht. Demgegenüber sind Paare ohne Kind mit einem Anteil von etwas mehr als 7 % nun signifikant seltener unter den AGH-Teilnehmer/innen als in der Grundgesamtheit vertreten.

3.1.3 BEZ-Kohorte und potenzielle Vergleichspersonen

Im Zeitraum 01. April 2008 bis 31. März 2009 sind in Hamburg insgesamt 532 Personen in eine geförderte Beschäftigung nach § 16e SGB II eingetreten (zum Vergleich: in Köln und München betragen die Eintrittszahlen 422 und 281 Personen). Davon sind ca. 29 % im Jahr 2008 und rund 71 % in 2009 in die Förderung eingetreten. Mit einem Anteil von fast 48 % sind Frauen systematisch häufiger unter den BEZ-Geförderten als in der Grundgesamtheit zu finden. Dies gilt ebenso für Ältere (50+), die fast 48 % der Geförderten stellen, aber nur rund 25 % der Grundgesamtheit ausmachen. Im Mittel sind die BEZ-Geförderten mit beinahe 48 Jahren somit auch ca. sieben Jahre älter als der/die durchschnittliche eHb. Stark überre-

⁴ Insgesamt weisen 4.527 Personen im ersten Quartal 2009 einen Eintritt in eine AGH in den Prozessdaten der BA auf. Aufgrund diverser unabdingbarer Bereinigungsschritte (vgl. hierzu im Detail **Kapitel 4**) reduziert sich diese Zahl jedoch auf die angesprochenen 2.546 Personen.

präsentiert sind des Weiteren Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die fast 91 % der Teilnehmer/innen stellen sowie Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Schwerbehinderte. Diese beiden Gruppen weisen Gefördertenanteile von rund 44 % bzw. fast 28 % auf, was jeweils weit über den entsprechenden Anteilen in der Grundgesamtheit liegt. Hinsichtlich des Schulabschlusses lässt sich beobachten, dass Hauptschulabsolventen signifikant überrepräsentiert sind, wohingegen das Umgekehrte für Personen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss gilt.

Darüber hinaus fällt auf, dass Alleinstehende mit rund 70 % und Paare ohne Kind mit fast 12 % signifikant häufiger in der BEZ-Gefördertengruppe zu finden sind als in der Grundgesamtheit (Anteile dort rund 51 % und 9 %). Alleinerziehende hingegen sind genau wie Personen mit Kind signifikant unterrepräsentiert. Schließlich finden sich unter den nach § 16e SGB II geförderten Personen auch überdurchschnittlich viele Personen, die als Haushaltsvorstand der Bedarfsgemeinschaft fungieren. Diese Personen machen fast 95 % der Geförderten aus.

3.2 Vermittlungsbezogene und erwerbsbiographische Merkmale

Mit dem vorhandenen Datenmaterial lassen sich – jeweils zum Stichtag 31.12.2007 bzw. 2008 – folgende vermittlungsbezogenen Merkmale der Personen konstruieren:

- *Suche Vollzeit*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person eine Vollzeitstelle sucht; 0 sonst.
- *Suche Teilzeit*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person eine Teilzeitstelle sucht; 0 sonst.
- *Suche Vollzeit oder Teilzeit*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person eine Vollzeit- oder eine Teilzeitstelle sucht; 0 sonst.
- *Gesuchte Arbeitszeit unbekannt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die gesuchte Arbeitszeit für eine Person nicht bekannt ist; 0 sonst.
- *Berufsrückkehrer/in*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person eine als Berufsrückkehrer/in geführt wird; 0 sonst.
- *Aufstocker*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person zum ALG I aufstockendes ALG II erhält; 0 sonst.

Des Weiteren können folgende leistungsbezugsspezifischen und erwerbsbiographischen Indikatoren erzeugt werden:

Indikatoren zum Leistungsbezug:

- *Sanktion zum Ziehungszeitpunkt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn für eine Person am 31.12.2007 (AGH-Kohorte 2008 und potenzielle Vergleichsgruppe), am 31.12.2008 (AGH-Kohorte 2009 und potenzielle Vergleichsgruppe) bzw. am 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und potenzielle Vergleichsgruppe) eine Sanktion wirksam war; 0 sonst.
- *Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2007 bzw. 2008* (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. *zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008* (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).

- *Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2003 bzw. 2004* (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. *zwischen 31.03.2003 und 31.03.2008* (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).
- *Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in 2007 bzw. 2008* (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. *zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008* (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).
- *Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit 2003 bzw. 2004* (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. *zwischen 31.03.2003 und 31.03.2008* (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).
- *ALG-Bezug am 31.12.2004*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2004 (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 (Einführung des SGB II) Arbeitslosenhilfe bezog; 0 sonst

Stichtagsbezogene Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme:

- *31.03.2008: SV-pflichtig beschäftigt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.03.2008 sozialversicherungspflichtig beschäftigt war; 0 sonst (nur für BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichsgruppe).
- *31.03.2008: Mini-Job*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.03.2008 in einem Mini-Job beschäftigt war; 0 sonst (nur für BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichsgruppe)
- *31.03.2008: arbeitslos*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.03.2008 arbeitslos war; 0 sonst (nur für BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichsgruppe)
- *31.03.2008: In Maßnahme*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.03.2008 in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme war; 0 sonst (nur für BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichsgruppe)
- *31.03.2008: In Zusatzjob*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.03.2008 in einem Zusatzjob war; 0 sonst (nur für BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichsgruppe)
- *31.12.2007 (2008): SV-pflichtig beschäftigt*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2007 (2008) sozialversicherungspflichtig beschäftigt war; 0 sonst (nur für AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichsgruppen).
- *31.12.2007 (2008): Mini-Job*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2007 (2008) in einem Mini-Job beschäftigt war; 0 sonst (nur für AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichsgruppen)
- *31.12.2007 (2008): arbeitslos*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2007 (2008) arbeitslos war; 0 sonst (nur für AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichsgruppen)
- *31.12.2007 (2008): In Maßnahme*, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2007 (2008) in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme war; 0 sonst (nur für AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichsgruppen)

- *31.12.2007 (2008): In Zusatzjob, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Person am 31.12.2007 (2008) in einem Zusatzjob war; 0 sonst (nur für AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichsgruppen)*
- *Alle obigen, für den Zeitpunkt 31.12.2007 (2008) definierten Indikatoren werden in analoger Form auch für die Zeitpunkte 30.06.2007 (2008) und 01.01.2007 (2008) genutzt.*

Indikatoren der Maßnahmenteilnahmehistorie:

- *Kumulierte Anzahl an Maßnahmenteilnahmetagen in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Kumulierte Anzahl an Maßnahmenteilnahmetagen seit 2003 bzw. 2004 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2003 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Keine Zusatzjobteilnahme in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Eine Zusatzjobteilnahme in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Keine Zusatzjobteilnahme seit 2005 bzw. 2006 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2005 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Eine Zusatzjobteilnahme seit 2005 bzw. 2006 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2005 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit 2005 bzw. 2006 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2005 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*

Indikatoren der Beschäftigungshistorie:

- *Keine ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren.*
- *Eine ungefördert sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren.*
- *Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung seit 2003 bzw. 2004 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2003 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*

Indikatoren der Arbeitslosigkeitshistorie:

- *Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2007 bzw. 2008 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2007 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*
- *Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit 2003 bzw. 2004 (AGH-Kohorten und deren potenzielle Vergleichspersonen) bzw. zwischen 31.03.2003 und 31.03.2008 (BEZ-Kohorte und deren potenzielle Vergleichspersonen).*

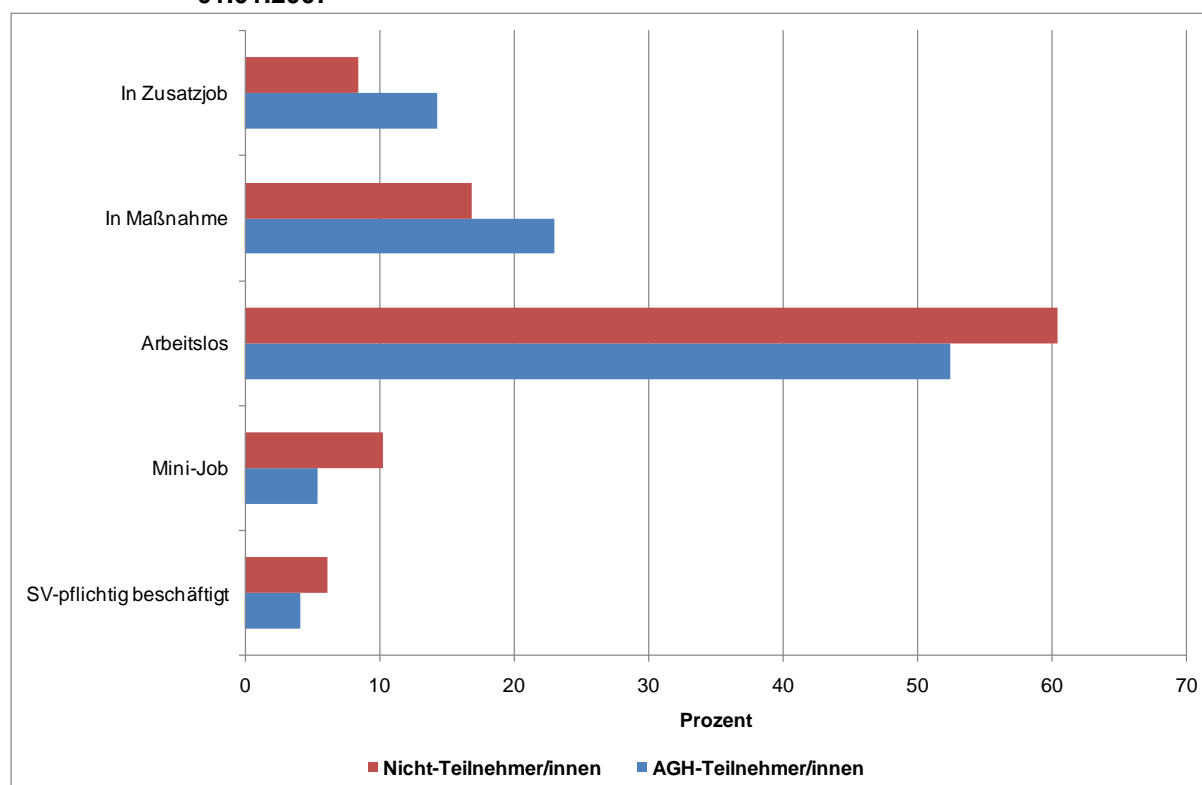
Diese Indikatoren lassen sich – wie eingangs erwähnt – sowohl für die jeweiligen Gefördertengruppen als auch für die Gruppen der Nicht-Teilnehmer/innen generieren, so dass eine vergleichende Beschreibung möglich ist. Für die AGH-Kohorte 2008 und deren potenzielle Vergleichsgruppe findet sich diese in **Kapitel 3.2.1**. Die entsprechenden Informationen für die AGH-Kohorte 2009 samt ihren potenziellen Vergleichspersonen sind in **Kapitel 3.2.2** zusammengefasst. **Kapitel 3.2.3** enthält die Beschreibung für die BEZ-Geförderten und deren potenzieller Vergleichsgruppe.

3.2.1 AGH-Kohorte 2008 und potenzielle Vergleichspersonen

Im Hinblick auf die vermittlungsbezogenen Indikatoren fällt auf, dass unter den AGH-Geförderten signifikant weniger Aufstocker und Berufsrückkehrer/innen sind als in der Grundgesamtheit der arbeitslosen eHb. Bei der gesuchten Arbeitszeit sind die Unterschiede hingegen eher gering. So suchen rund 72 % der AGH-Teilnehmer/innen eine Vollzeitstelle und ca. 70 % in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen. Bei letztere ist der Anteil an Personen, die lediglich eine Teilzeitstelle suchen, mit etwas mehr als 13 % allerdings signifikant größere als bei den AGH-Geförderten (rund 11 %).

Bei den leistungsbezugspezifischen und erwerbsbiographischen Indikatoren lässt sich zunächst beobachten, dass bei fast 6 % der AGH-Teilnehmer/innen am 31.12.2007 eine Sanktion wirksam war, wohingegen dies in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen lediglich auf etwas mehr als 3 % zutraf. Dieser Unterschied ist statistisch signifikant. Keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen lassen sich hingegen bei Leistungsbezugsdauer erkennen. Weder die Anzahl an ALG-I-Bezugstagen (im Schnitt ca. 105 Tage), noch die an ALG-II-Bezugstagen (rund 889 Tage) seit 2003 unterscheidet sich signifikant für die Gefördertengruppe (zum Vergleich bei Nicht-Teilnehmer/innen: ca. 101 und 889 Tage).

Den Arbeitsmarktstatus zum Stichtag 01.01.2007, also ein Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums bei den Geförderten, veranschaulicht **Abbildung 3.1**. Aus dieser wird deutlich, dass sich die AGH-Kohorte 2008 zu diesem Stichtag häufiger in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme und auch häufiger in einer AGH befindet als die Gruppe der Nicht-Teilnehmer/innen. Diese sind wiederum öfter in einer Beschäftigung (inkl. Mini-Job) zu finden oder arbeitslos. Alle in **Abbildung 3.1** dargestellten Unterschiede sind statistisch signifikant.

Abbildung 3.1: Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme am 01.01.2007

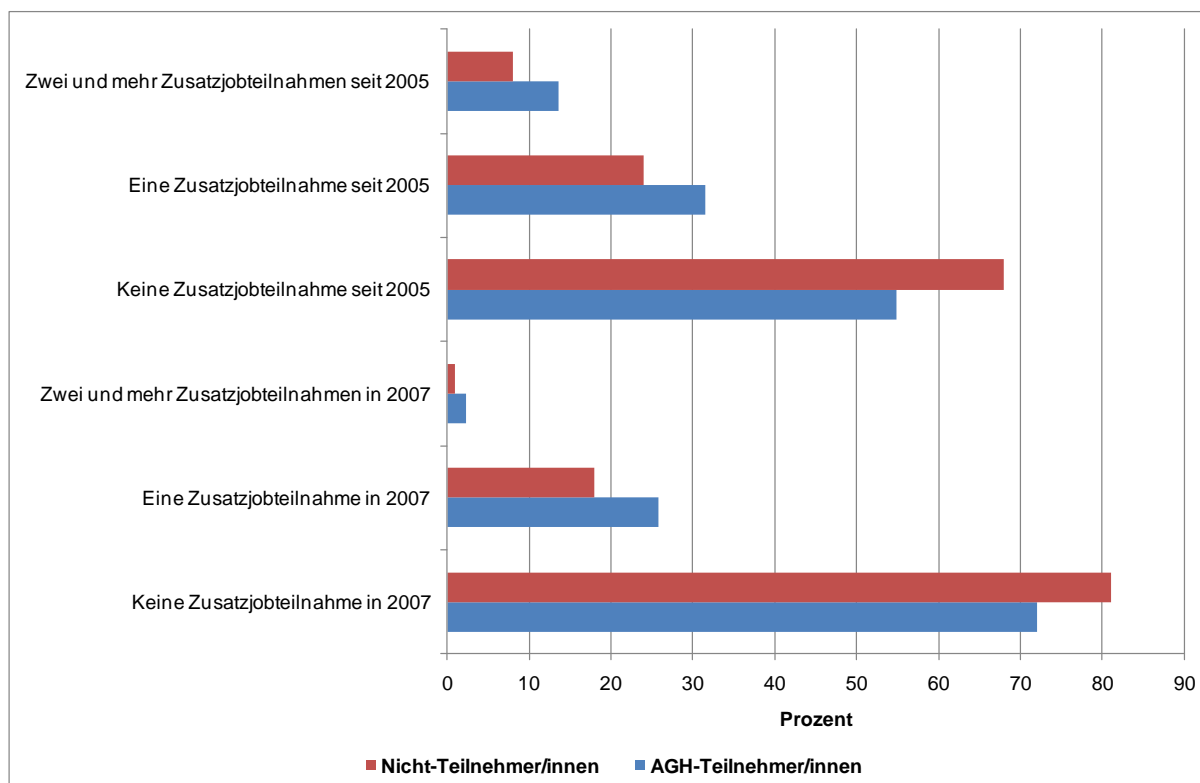
An den beiden anderen Stichtagen ergibt sich ein hierzu sehr ähnliches Bild, wobei die Unterschiede zwischen den Gruppen zunehmend weniger signifikant werden. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmeteilnahme im Allgemeinen sowie die AGH-Teilnahme im Besonderen. Demgegenüber fallen systematische Abweichungen bei der Dauer Maßnahmenteilnahme auf. Während die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen im Jahr 2007 im Schnitt rund 50 Tage in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verbracht haben, nahmen die AGH-Geförderten fast 55 Tage an solchen Maßnahmen teil. Dieser Unterschied ist statistisch genauso signifikant wie der für den Zeitraum seit 2003, also die letzten fünf Jahre vor dem Ziehungszeitpunkt. Hier betrug die durchschnittliche Anzahl an Maßnahmenteilnahmetagen bei den AGH-Geförderten 251 Tage und war damit signifikant um rund 41 Tage höher als in der Grundgesamtheit. Spiegelbildlich hierzu verhalten sich die Arbeitslosigkeitsdauern. Hier weisen die AGH-Geförderten signifikant geringere Arbeitslosigkeitstage als die Nicht-Teilnehmer/innen auf. Im Jahr 2007 beträgt der Unterschied zwischen beiden Gruppen ca. 25 Tage (rund 212 zu 246 Tage) und im Zeitraum seit 2005 rund 31 Tage (ca. 808 zu 839 Tage). Da die AGH-Geförderten keine längeren ungeforderten Beschäftigungsdauern aufweisen (vgl. unten), kommt dieser Unterschied größtenteils durch die längeren Maßnahmenteilnahmen zustande.

Die Dauer der Maßnahmenteilnahme im SGB II hängt stark von der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten ab, da diese eine vergleichsweise lange Dauer aufweisen. Bei der kumulierten Anzahl an Tagen in Zusatzjobs ergeben sich daher auch signifikante Unterschiede zwischen beiden Gruppen. So verbrachte die AGH-Kohorte 2008 im Jahr 2007 im Durchschnitt rund 36 Tage in einem Zusatzjob und somit ca. vier Tage mehr als die Nicht-Teilnehmer/innen. Für den Zeitraum seit 2005 beträgt der Unterschied 33 Tage (113 Tage bei den AGH-

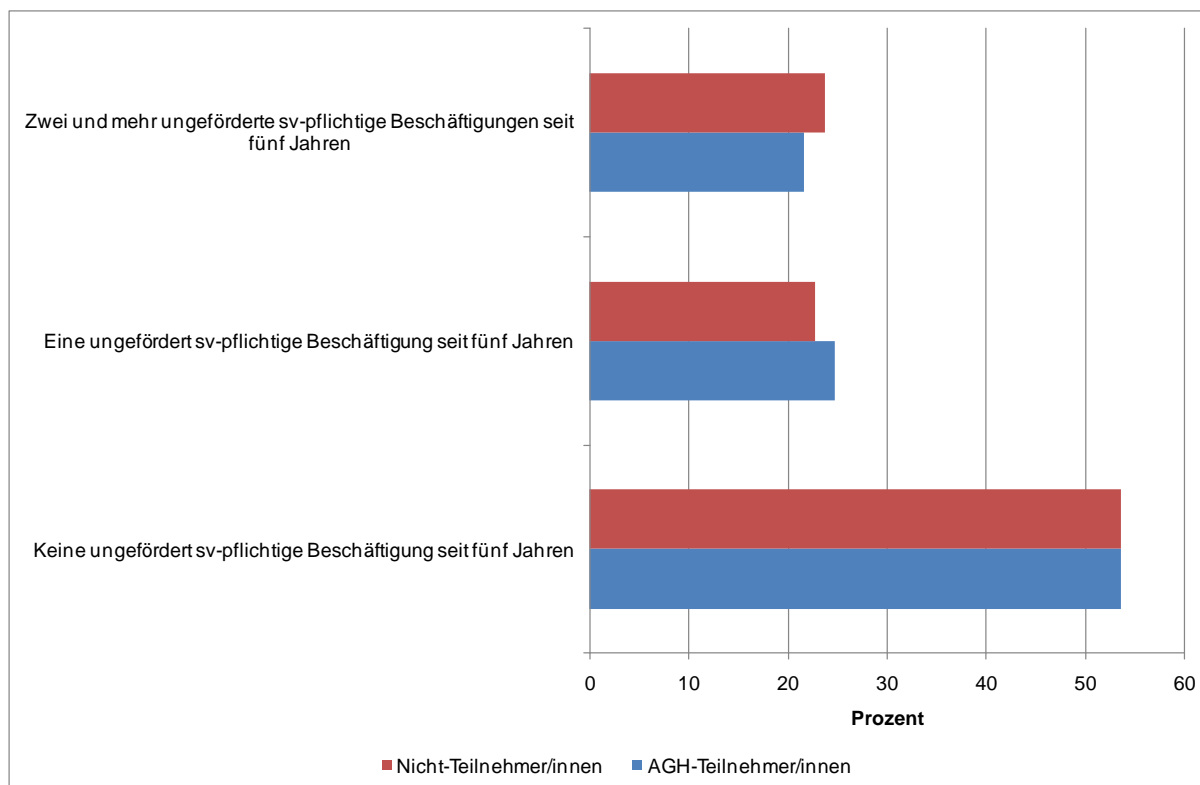
Teilnehmern/innen vs. 80 Tage bei den Nicht-Teilnehmern/innen). Für beide Zeiträume sind die Abweichungen zwischen den beiden Gruppen statistisch signifikant.

Darüber hinaus wird aus **Abbildung 3.2** deutlich, dass die AGH-Kohorte 2008 auch mehr Einzel-AGHs durchlaufen hat als die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen. Bei letzterer haben knapp über 80 % im Jahr 2007 an keiner AGH teilgenommen und knapp unter 70 % seit 2005. Dies ist ein deutlich und signifikant höherer Anteil an Personen ohne Zusatzjob als bei der AGH-Kohorte 2008.

Abbildung 3.2: Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – Kohorten 2008



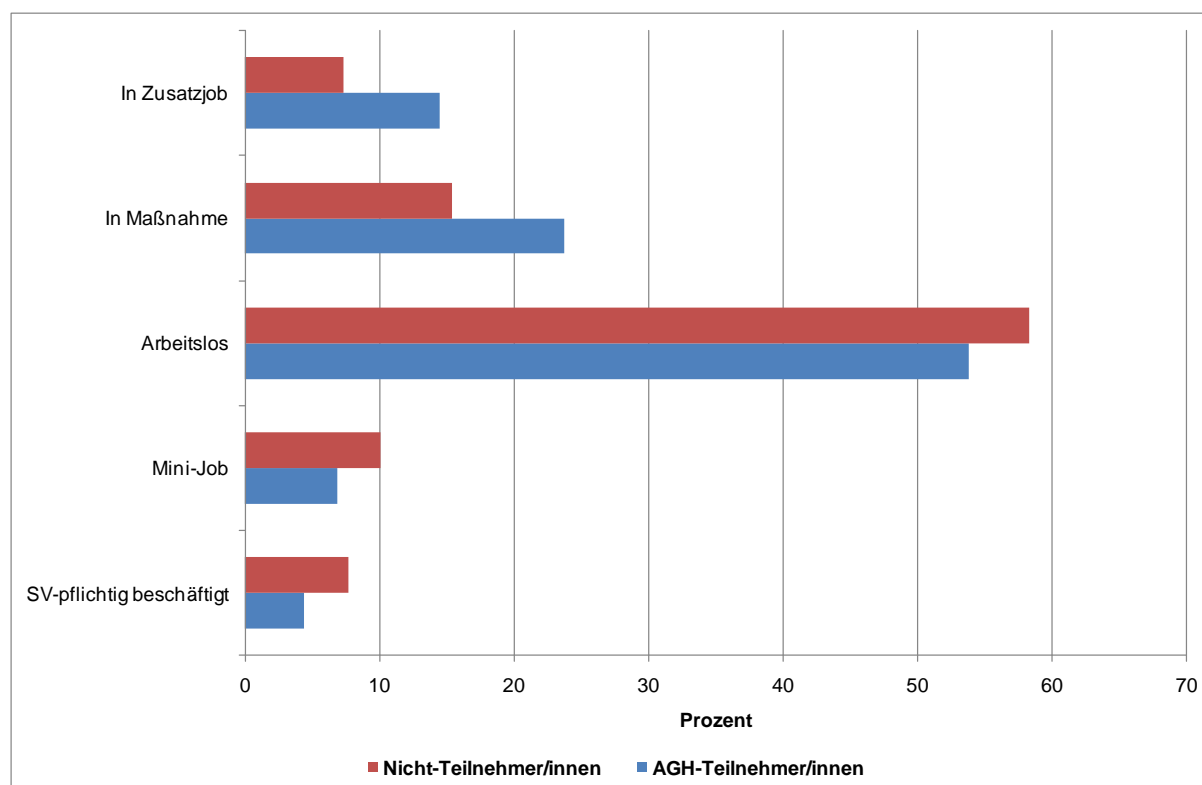
Schließlich fällt im Hinblick auf die Beschäftigungshistorie auf, dass die AGH-Geförderten seit 2003 etwa 15 Tage weniger in einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verbracht haben als die Nicht-Teilnehmer/innen (rund 171 zu 186 Tage). Auch im Jahr 2007 waren die Teilnehmer/innen im Schnitt signifikant kürzer beschäftigt als die Nicht-Teilnehmer/innen (16 zu 22 Tage). Bei der Anzahl der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse lassen sich jedoch keine systematischen Gruppenunterschiede beobachten (vgl. **Abbildung 3.3**). In beiden Gruppen haben rund 54 % aller Personen seit 2003 kein solches Beschäftigungsverhältnis ausgeübt. Etwas mehr als 20 % der Personen beider Gruppen hatten genau eines oder zwei und mehr.

Abbildung 3.3: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit – Kohorten 2008

3.2.2 AGH-Kohorte 2009 und potenzielle Vergleichspersonen

Insgesamt unterscheiden sich die vermittlungsbezogenen und erwerbsbiographischen Indikatoren für die Teilnehmer/innen an AGH in Hamburg im ersten Quartal 2009 nur wenig von denen des ersten Quartals 2008. Da sich auch die Grundgesamtheit der arbeitslosen eHb in dieser Zeit nicht sehr stark verändert hat, ergibt sich folglich oftmals ein sehr ähnlicher Vergleich zu dem oben bereits dargestellten.

Bei den vermittlungsbezogenen Indikatoren ergeben sich für die AGH-Kohorte 2009 praktisch keine Unterschiede zu dem oben dargestellten Bild für die Kohorte 2008. Nach wie vor finden sich Berufsrückkehrer/innen und Aufstocker seltener unter den Geförderten, während bei der gesuchten Arbeitszeit kaum Unterschiede zur Grundgesamtheit existieren. Bei den Leistungsbezugsindikatoren lässt sich erneut ein höherer Anteil an Sanktionen bei den Geförderten (etwas mehr als 5 %) als bei den Nicht-Teilnehmern/innen (knapp unter 4 %) beobachten. Auch die Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2004 unterscheidet sich analog zu 2008 nicht zwischen den beiden Gruppen. Bei der ALG-II-Bezugsdauer seit 2004 ist ein signifikant höherer Wert für die AGH-Kohorte 2009 im Vergleich zur Grundgesamtheit von rund 16 Tagen (ca. 923 zu 907 Tage) erkennbar. Die Arbeitsmarktzustände zum Stichtag ein Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums – also hier zum 01.01.2008 – ähneln hingegen denen für die AGH-Kohorte 2008 sehr stark (vgl. **Abbildung 3.4**).

Abbildung 3.4: Indikatoren zu Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Maßnahmeteilnahme am 01.01.2008

Auch die AGH-Kohorte 2009 weist darüber hinaus signifikant längere Maßnahmedauern auf, wobei hier der Unterschied zur Grundgesamtheit knapp sieben Tage im Jahr 2008 und rund 68 Tage für den Zeitraum seit 2004 beträgt. Zu einem Gutteil ist dies erneut auf die Teilnahmen an Zusatzjobs zurückzuführen. Die Teilnehmergruppe hat im Jahr 2008 im Schnitt an 37 Tagen in einer AGH verbracht und damit neun Tage länger als die Nicht-Teilnehmer/innen. Für den Zeitraum 2004-2008 beträgt der durchschnittliche Unterschied zwischen beiden Gruppen ca. 50 Tage (130 zu 80 Tage). Hinsichtlich der Anzahl an Zusatzjobteilnahmen (vgl. **Abbildung 3.5**) ergibt sich wiederum das aus 2008 bekannte Bild, dass die Nicht-Teilnehmer/innen im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums häufiger keine AGH-Teilnahme aufweisen als die Geförderten. Für den Zeitraum drei Jahre vor Eintrittszeitraum, also seit 2004, gilt das Analoge.

Ebenfalls weitestgehend unverändert sind die Unterschiede zwischen Teilnehmern/innen und Nicht-Teilnehmern/innen hinsichtlich der Beschäftigungshistorie. Seit 2004 haben die AGH-Geförderten 2009 im Schnitt rund 46 Tage seltener eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt als die Nicht-Teilnehmer/innen. Im Jahr 2008 beträgt der Unterschied 13 Tage. Beide Abweichungen sind statistisch signifikant. Wie aus **Abbildung 3.6** hervorgeht, ergeben sich bei der Anzahl der ungeforderten Jobs leichte Verschiebungen im Vergleich zu 2008. Insbesondere haben rund 58 % der AGH-Geförderten seit 2004 keine solche Beschäftigung ausgeübt, während dies bei den Nicht-Teilnehmern/innen auf knapp 55 % zutrifft. Letztere wiederum weisen einen etwas höheren Anteil an Personen mit zwei und mehr Beschäftigungsverhältnissen seit 2004 auf.

Abbildung 3.5: Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – Kohorten 2009

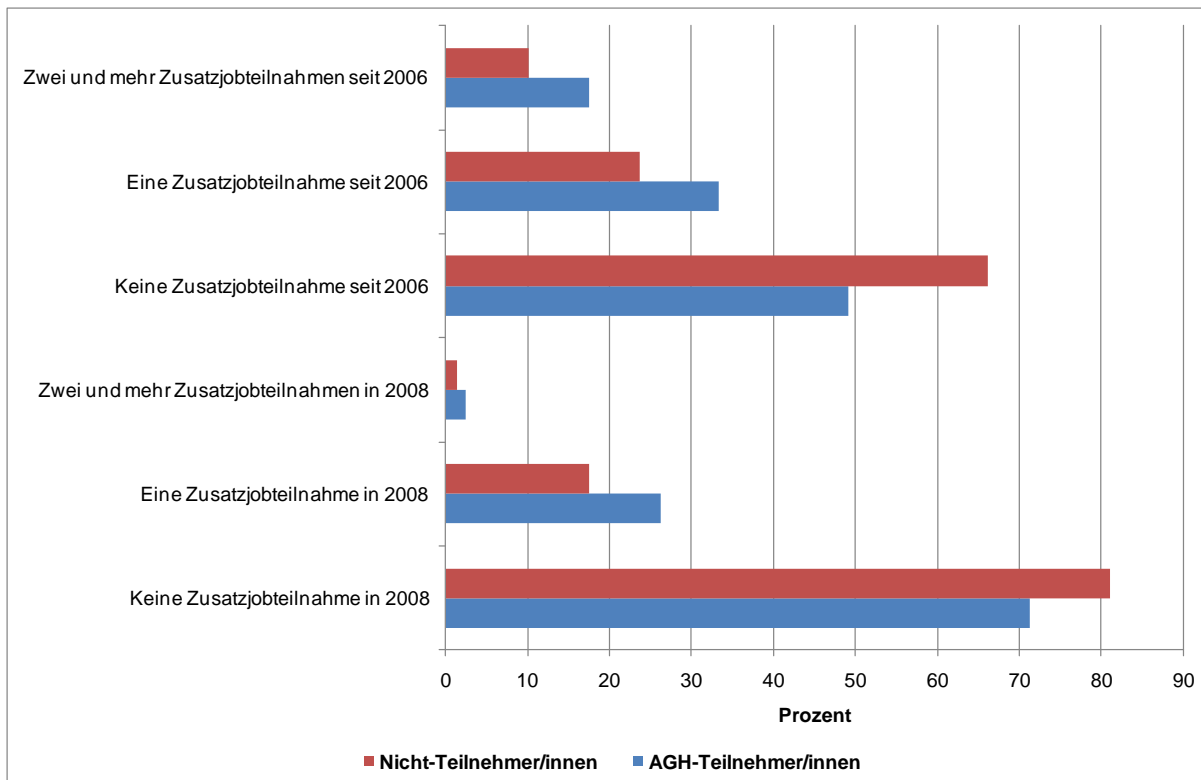
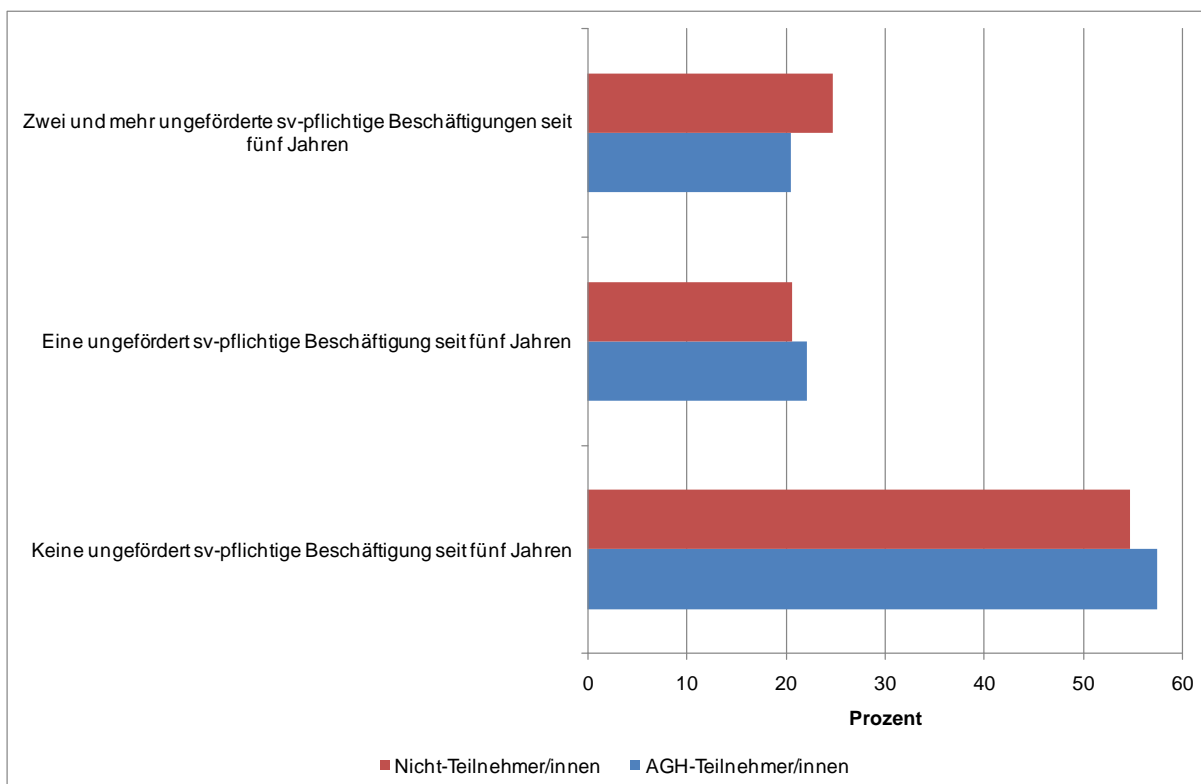


Abbildung 3.6: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit – Kohorten 2009

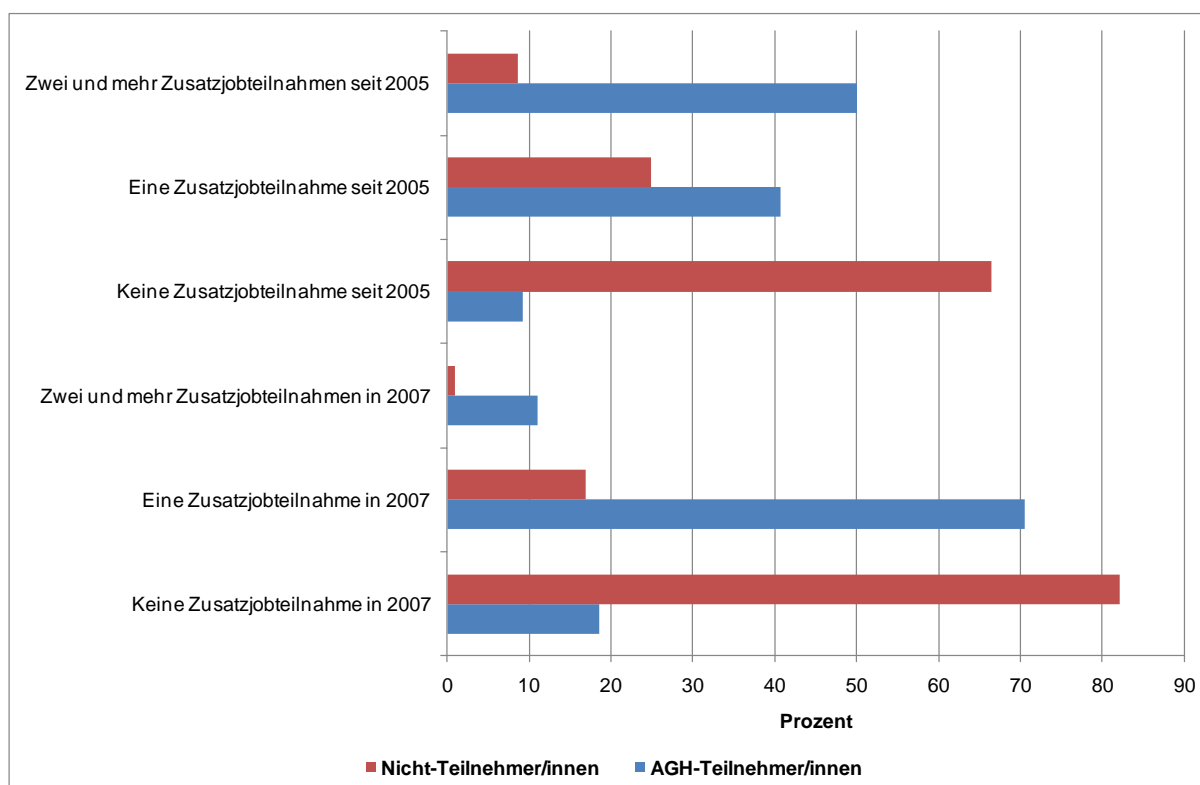


3.2.3 BEZ-Kohorte und potenzielle Vergleichspersonen

Die BEZ-Geförderten in Hamburg zeichnen sich hinsichtlich ihrer erwerbsbiographischen Indikatoren im Vergleich zur Grundgesamtheit durch zwei zentrale Unterschiede aus. Zum einen weisen sie eine statistisch signifikante und quantitativ substantiell geringere Beschäftigungsdauer in Vergangenheit auf. So beträgt die kumulierte Anzahl an Tagen in einem ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis bei den Geförderten mit 75 Tagen seit 31.03.2003 im Durchschnitt nur etwa die Hälfte dessen, was bei der Gruppe der Nicht-Teilnehmer/innen zu beobachten ist (ca. 145 Tage). Auch hatten mit 67 % im Vergleich zu 56 % bedeutend mehr BEZ-Geförderte seit 2003 kein ungefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgeübt.

Am stärksten unterscheiden sich die BEZ-Geförderten von den Ungeförderten jedoch in ihrer AGH-Teilnahme. So verdeutlicht **Abbildung 3.7**, dass die Hälfte aller Geförderten seit 2005 an zwei oder mehr Zusatzjobs teilgenommen hat, während dies bei der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen nur auf weniger als 10 % zutrifft. Auch im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums sind die späteren BEZ-Geförderten signifikant häufiger in einer AGH zu finden. Nur etwas weniger als 20 % aller BEZ-Geförderten hat im Jahr 2007 keinen Zusatzjob ausgeübt. Betrachtet man den Stichtag 31.03.2008, also den Tag unmittelbar vor Beginn des Eintrittszeitraums der Geförderten, so stellt man fest, dass rund 58 % aller Personen der BEZ-Kohorte in einem Zusatzjob waren, während dies auf lediglich 1 % der Grundgesamtheit zutrifft. Dies legt den Schluss nahe, dass die übergroße Mehrheit BEZ-Geförderten mehr oder weniger nahtlos aus einer AGH in das nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnis übergegangen ist.

Abbildung 3.7: Teilnahme an Zusatzjobs in der Vergangenheit – BEZ



3.3 Maßnahmespezifische Charakteristika

Mit dem vorhandenen Datenmaterial lassen sich folgende maßnahmespezifischen Merkmale für die Gruppe der AGH-Geförderten konstruieren:

- Arbeitszeit (in Wochenstunden).
- Dauer der Maßnahme (in Tagen).
- Dauer der Maßnahme bis vier Monate, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die Maßnahme einer Person bis zu vier Monate andauert; 0 sonst.
- Regie-Maßnahme, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn es sich bei der AGH um eine Regie-Maßnahme handelt; 0 sonst (also Kooperationsmaßnahme).
- Träger 1, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 1 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 2, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 2 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 3, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 3 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 4, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 4 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 5, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 5 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 6, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 6 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 7, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 7 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 8, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 8 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 9, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 9 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 10, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 10 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 11, d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH beim Träger 11 durchgeführt wird; 0 sonst.
- Träger 12 (Restkategorie), d.h. 1/0-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn die AGH bei einem anderen Träger (außer Träger 1 bis 11) durchgeführt wird; 0 sonst.

Für die Auswahl der im Einzelnen betrachteten Träger ist die Anzahl der Geförderten bei diesem Träger das alleinige Kriterium. Es wurden nur Träger separat betrachtet, bei denen mindestens 200 Personen⁵ eine AGH im ersten Quartal 2008 begonnen haben, da nur bei einer hinreichend hohen Fallzahl sinnvolle Analysen durchführbar sind.

⁵ Dies bezieht sich auf den endgültigen, für die Kausalanalysen nutzbaren Datensatz. Für die Erstellung dieses Datensatzes waren mehrere Bereinigungen notwendig, in deren Verlauf Beobachtungen verloren gingen. Dies wird im Folgenden noch genauer beschrieben.

Für die Gruppe der BEZ-Geförderten lassen sich folgende Indikatoren generieren:

- Art des Arbeitgebers: Beschäftigungsträger vs. privatwirtschaftlicher Arbeitgeber
- Kommunale Zusatzfinanzierung (ja/nein)
- Art der Tätigkeit

Diese Indikatoren liegen naturgemäß ausschließlich für die jeweiligen Gefördertengruppen vor. Für die AGH-Kohorte 2008 werden sie in **Kapitel 3.3.1** dargestellt. Die entsprechenden Informationen für die AGH-Kohorte 2009 finden sich in **Kapitel 3.3.2**. **Kapitel 3.3.3** fasst die Beschreibung für die BEZ-Geförderten zusammen.

3.3.1 AGH-Kohorte 2008

Rund 96 % weisen eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden auf. Hier existiert also praktisch keine Variation. Eine deutlich größere Variation ist hingegen bei der Dauer der Maßnahmen zu verzeichnen. Diese beträgt im Schnitt 120 Tage, also vier Monate, weist jedoch eine durchschnittliche Abweichung (Standardabweichung) von rund 86 Tagen auf. Dies bedeutet, dass die Maßnahmedauer im Schnitt zwischen 34 bis 206 Tagen schwankt. Im Extrem waren Maßnahmedauern von einem bis 545 Tage zu beobachten. Insgesamt dauern rund 56 % aller Maßnahmen bis zu vier Monaten. Für vertiefende Analysen der Maßnahmedauern wurden mehrere multivariate Regressionsmodelle geschätzt, in denen untersucht wurde, inwieweit sich die Dauer der AGH durch folgende Gruppen an Variablen erklärt lässt:

1. Soziodemographische und bedarfsgemeinschaftsbezogene Charakteristika
2. Vermittlungsbezogene und erwerbsbiographische Charakteristika
3. Maßnahmecharakteristika

Dabei wurden bei den Gruppen 1. und 2. (Individualcharakteristika) alle oben bereits beschriebenen Indikatoren berücksichtigt. In die dritte Gruppe gingen ein Indikator für Regie-Maßnahmen (vs. Kooperationsmaßnahmen) sowie die einzelnen Trägerindikatoren ein.

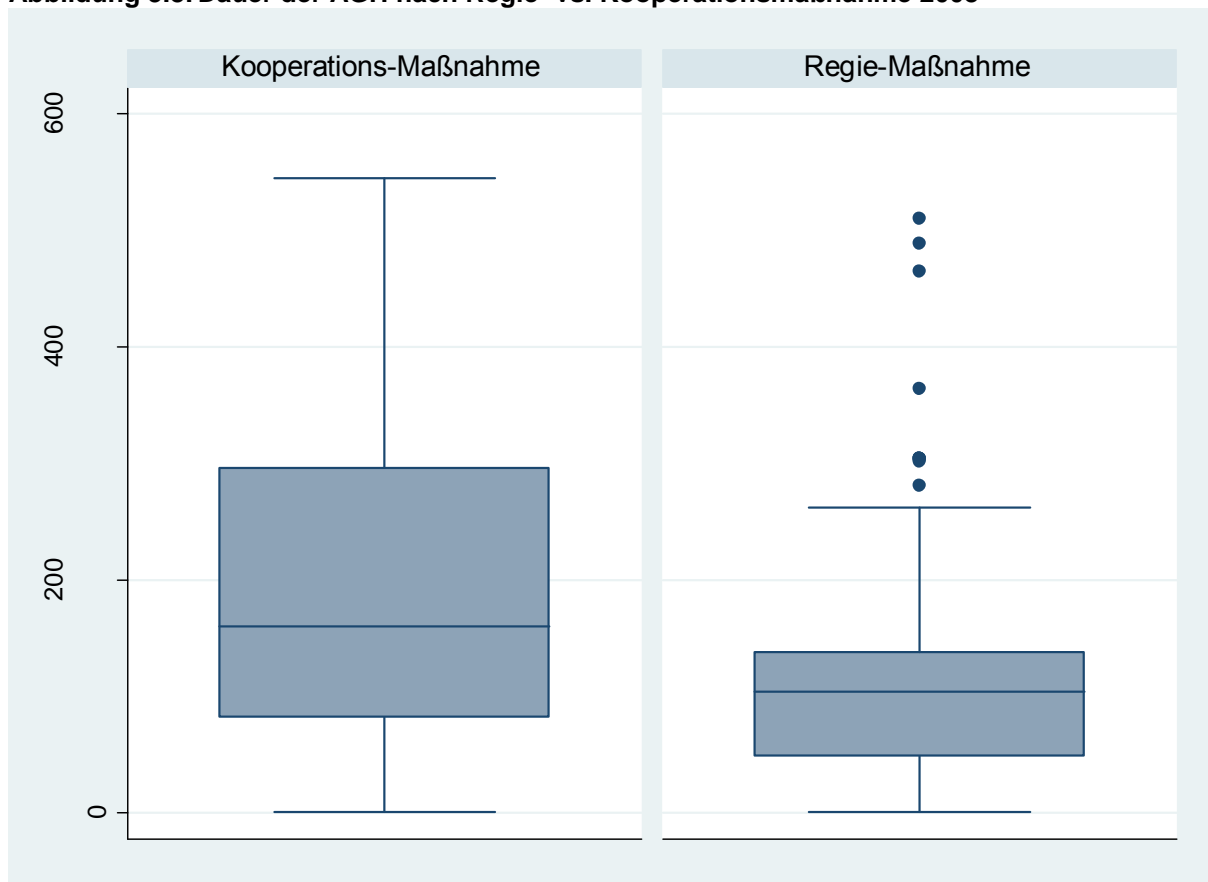
Diese Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass die Maßnahmedauer vor allem durch zwei zentrale Faktoren bestimmt wird. Zum einen ist dies die Ausgestaltung der AGH in Regie- oder Kooperationsform und zum anderen ist es der Träger, bei dem die Maßnahme durchgeführt wird. Die Berücksichtigung der Maßnahmemerkmale im multivariaten Regressionsmodell führt nämlich dazu, dass diese Indikatoren den ohnehin nicht sehr systematischen Einfluss aller Individualcharakteristika erheblich reduziert (im Durchschnitt sinkt der quantitative Einfluss der Personenmerkmale um rund ein Drittel), während die Maßnahmeindikatoren einen statistisch hochsignifikanten und quantitativ substanziellen Effekt auf die Dauer der AGH entfalten.

Für Regie-Maßnahmen, die rund 73 % aller AGH umfassen, wird dies in **Abbildung 3.8** mit Hilfe eines Boxplots veranschaulicht.

Boxplots sind ein graphisches Werkzeug zur Darstellung mehrerer Parameter einer statistischen Verteilung. Die Box (der Kasten) markiert dabei den Bereich, in dem sich die mittleren 50 % der Beobachtungen einer Verteilung befinden. Der untere Rand der Box gibt somit den Beobachtungswert an, unter dem sich 25 % der Beobachtungen der Verteilung befinden. Dementsprechend markiert der obere Rand der Box den Beobachtungswert, über dem sich 25% der Beobachtungen befinden. Die Ränder der Box grenzen somit das untere und das obere Quartil der Verteilung ab. Die Linie innerhalb der Box gibt den Median der Verteilung wieder, d.h. denjenigen Beobachtungswert, unter und über dem jeweils die Hälfte aller Beobachtungen der Verteilung liegen. Die Spannweite der Verteilung wird durch die oberen und unteren „Antennen“ markiert. Diese geben also den Minimal- und Maximalwert der Verteilung an, sofern nicht sog. Ausreißer existieren. Letztere werden durch die Punkte ober- und unterhalb der Antennen markiert. Als Ausreißer werden Beobachtungswerte erachtet, die mehr als das 1,5-fache der Boxlänge vom unteren oder oberen Quartil abweichen.

Regie-Maßnahmen sind nicht nur deutlich kürzer als Kooperationsmaßnahmen, sondern weisen darüber hinaus auch eine wesentlich geringere Variation auf. Der Median bei Regie-Maßnahmen liegt bei 104 Tagen, bei Kooperations-Maßnahmen 160 Tage. Ferner beginnt das obere Quartil der Dauerverteilung bei Regie-Maßnahmen bei 138 Tagen, was bei Kooperations-Maßnahmen erst bei 296 Tagen, also deutlich mehr als dem Doppelten, der Fall ist.

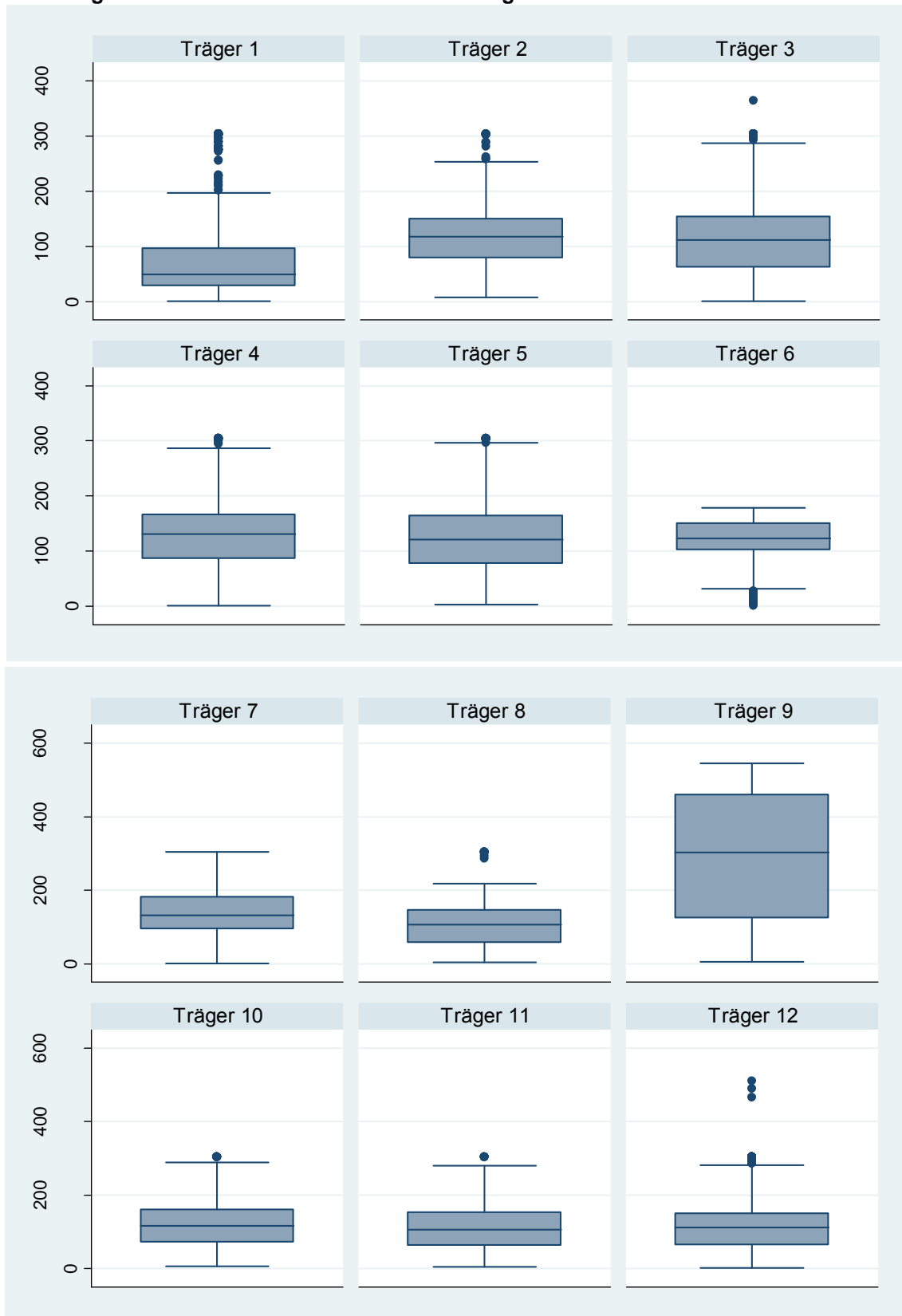
Abbildung 3.8: Dauer der AGH nach Regie- vs. Kooperationsmaßnahme 2008



Der andere zentrale Bestimmungsfaktor der Maßnahmedauer ist – wie erwähnt – der Träger, bei dem die AGH durchgeführt wird. Auch dies wird mit Hilfe eines Boxplot verdeutlicht. Aus

den Boxplots in **Abbildung 3.9** wird deutlich, dass AGH insbesondere bei Träger 9, aber auch bei Träger 6, 10, 2 sowie 3 überdurchschnittlich lang dauern. Vergleichsweise kurz sind sie dagegen bei den Trägern 1, 8 und 11.

Abbildung 3.9: Dauer der AGH nach Maßnahmeträger 2008

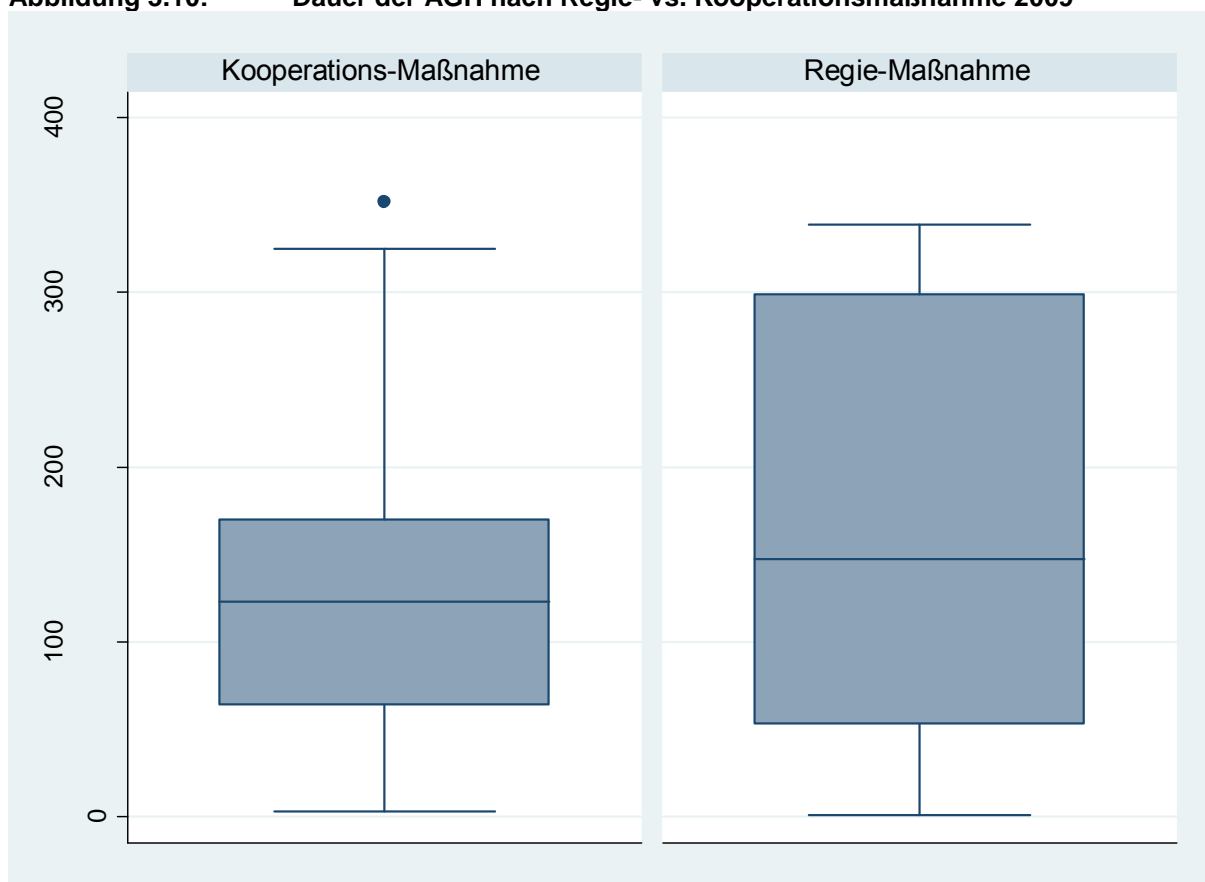


3.3.2 AGH-Kohorte 2009

Rund 90 % der Geförderten im ersten Quartal 2009 weisen eine wöchentliche Arbeitszeit von 30 Stunden auf. Im Vergleich zum ersten Quartal 2008 ist hier somit ein leichter Rückgang zu beobachten. Gleichwohl bleibt die Variation bei diesem Maßnahmecharakteristikum sehr gering. Die Dauer der AGH weist allerdings auch für die Kohorte 2009 eine erhebliche Variation auf. Im Schnitt dauerte eine AGH nun rund 158 Tage, also 38 mehr als ein Jahr zuvor. Ebenfalls zugenommen hat die Standardabweichung. Diese beträgt ca. 109 Tage, d.h. die Maßnahmedauer schwankt im Schnitt zwischen 49 und 267 Tagen. Im Extrem sind Maßnahmen mit einer Dauer bis 352 Tagen beobachtbar. Die insgesamt längeren Maßnahmedauern lassen sich auch daran erkennen, dass nun nur noch rund 45 % aller AGH eine Dauer bis zu vier Monaten aufweisen (in 2008 waren dies noch 58 %).

Auffallend ist des Weiteren, dass sich im Vergleich zu 2008 der Zusammenhang zwischen Maßnahmedauer und Maßnahmeart (Regie vs. Koop) umgekehrt hat. So weisen Regie-Maßnahmen, deren Anteil auf fast 85 % gestiegen ist, bei der AGH-Kohorte 2009 eine etwas höhere Durchschnittsdauer als Kooperations-Maßnahmen auf (vgl. **Abbildung 3.10**). Der Median bei Regie-Maßnahmen liegt nun bei 147 Tagen, verglichen mit 123 bei Kooperations-Maßnahmen. Außerdem ist die Schwankungsbreite der Maßnahmedauern in der Regie-Variante nun mehr als doppelt so groß wie die von Kooperations-Maßnahmen.

Abbildung 3.10: Dauer der AGH nach Regie- vs. Kooperationsmaßnahme 2009



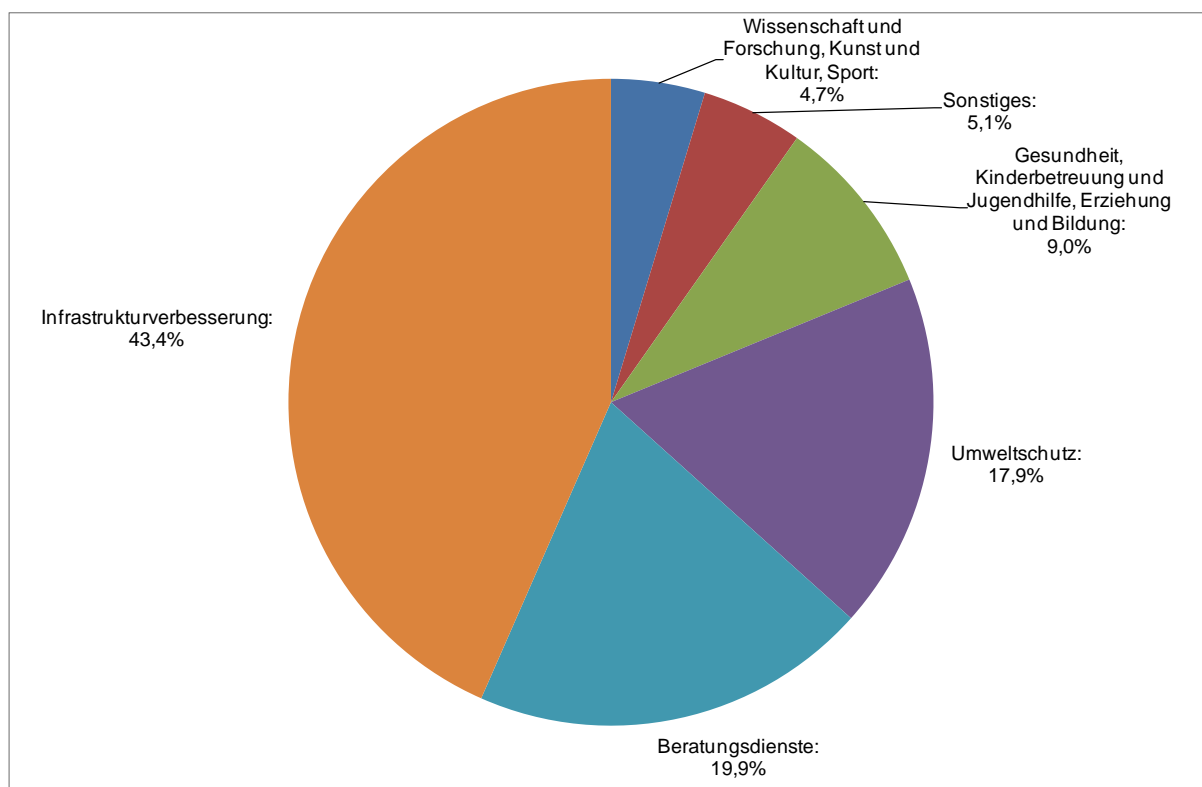
Schließlich sind hinsichtlich der AGH-Dauer auch für die AGH-Kohorte 2009 deutliche Unterschiede zwischen den Maßnahmeträgern erkennbar. Aufgrund der geringeren Fallzahlen in

2009 verglichen mit 2008 ist eine trägerspezifische Auswertung allerdings statistisch weniger gut abgesichert, weshalb hier auf die Darstellung der Resultate verzichtet wird.

3.3.3 BEZ-Kohorte

Fast 73 % der geförderten Beschäftigungsverhältnisse wurden durch eine kommunale Zusatzförderung unterstützt. Dies waren ausnahmslos Stellen bei Beschäftigungsträgern. Die restlichen rund 27 % an BEZ-geförderten Beschäftigungsverhältnissen entfallen auf privatwirtschaftliche Arbeitgeber. **Abbildung 3.11** veranschaulicht die Tätigkeitsfelder der Geförderten. Dabei wird deutlich, dass beinahe die Hälfte der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auf den Bereich der Infrastrukturverbesserung entfällt. Zusammen mit den Bereichen Beratungsdienste und Umweltschutz stellen sie fast 80 % der nach § 16e SGB II geförderten Stellen. Tätigkeiten in Bereich der sozialen Dienste (im weiteren Sinne) sowie im Bereich Wissenschaft, Kultur und Sport sind hingegen eher selten zu beobachten.

Abbildung 3.11: Tätigkeitsbereiche der BEZ-Geförderten in Hamburg



4. Wirkungen der Maßnahmeteilnahme auf Beschäftigungschancen und Hilfebedürftigkeit

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Wirkungsanalysen auf Basis von Prozessdaten vorgestellt und diskutiert. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalysen steht die Ermittlung des kausalen Effekts der Förderung auf die Geförderten. Dies impliziert zum einen die Frage, ob die Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme zu einem positiven Effekt auf die spätere Beschäftigungsaufnahme oder eher zu Einsperreffekten (Lock-In-Effekten) führt. Darüber hinaus wird untersucht, ob bzw. inwieweit die Förderung die Hilfebedürftigkeit unter den Geförderten reduziert.

Die Ermittlung des kausalen Effekts der Förderung erfordert eine kontrafaktische Betrachtung, die Aufschluss darüber gibt, wie sich die Chancen eine (ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden bzw. die Chancen die Hilfebedürftigkeit zu verlassen, entwickelt hätten, wenn die Förderung durch eine Beschäftigung schaffende Maßnahme nicht stattgefunden hätte. Zur Abbildung dieser kontrafaktischen Situation ist ein Vergleichsgruppenansatz notwendig, der die Ergebnisgrößen (Beschäftigung und Hilfebedürftigkeit) geförderter Personen mit denen möglichst ähnlicher Personen, die nicht gefördert wurden, vergleicht.

Im nächsten **Kapitel 4.1** wird zunächst die methodische Vorgehensweise eines solchen Vergleichsgruppenansatzes detailliert erläutert. Dabei wird auch auf die praktische Umsetzung desselben und die damit verbundenen Probleme im Fall der Förderung durch eine AGH in Hamburg eingegangen. Daran anschließend werden in **Kapitel 4.2** die Ergebnisse der konkreten Umsetzung für die beiden AGH-Kohorten sowie in **Kapitel 4.3** für die BEZ-Kohorte zusammengefasst und diskutiert.

4.1 Methodische Vorgehensweise

Im Folgenden werden die methodischen Grundlagen der kausalen Wirkungsanalyse erläutert. Dabei wird zunächst auf den theoretischen Hintergrund (**Kapitel 4.1.1**) und daran anschließend auf die praktische Umsetzung im Fall der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Hamburg (**Kapitel 4.1.2**) eingegangen. Diese praktische Umsetzung wird mit dem Problem konfrontiert, dass eine sehr hohe Anzahl an AGH-Geförderten direkt aufeinanderfolgende Episoden an AGH-Teilnahmen aufweisen, was die Umsetzung des Vergleichsgruppenansatzes erheblich behindert. Dieses Problem wird zusammen mit den im Rahmen der Analysen vorgenommenen Lösungsschritten in **Kapitel 4.1.3** ausführlich erläutert.

4.1.1 Theoretischer Hintergrund

Zur Ermittlung des kausalen Effektes der Förderung durch AGH oder BEZ 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 AGH6 eingetreten sind, dies nicht getan hätten. Es liegt auf der Hand, dass die durch diese Frage implizierte 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(n) 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 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.

Die Qualität der Vergleichbarkeit der Zwillingspaare hängt 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

⁶ Aus darstellerischen Gründen wird das Folgende immer anhand der AGH-Teilnahme erläutert, es gilt jedoch vollkommen analog auch für die Förderung nach § 16e SGB II.

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 Hilfebedürftiger durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg 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, Erwerbsbiografie und soziodemographischem Kontext für eine hinreichend große Anzahl an Personen, um den kausalen Effekt der Förderung auf die Beschäftigungschancen belastbar 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.

Allerdings 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 (Januar bis März 2008) können 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 2009 ist dies hingegen nur für neun Monate (April 2009 bis Dezember 2009) möglich.

Für die praktische Durchführung des Matching-Verfahrens wurden zunächst die in **Kapitel 3** 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.

4.1.2 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 Teilnahme-wahrscheinlichkeit) 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* geschätzt werden. In dieser Schätzung ist die Indikatorvariable „Förderung durch AGH (bzw. BEZ)“ (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 detail-

liert 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 3** bereits beschrieben wurden:

- a. Soziodemographische Charakteristika (z.B. Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand).
- b. Indikatoren zum Bedarfsgemeinschaftskontext (z.B. BG-Typ, Anzahl Kinder).
- c. Vermittlungsbezogene Indikatoren (z.B. gesuchte Arbeitszeit).
- d. Leistungsbezugsspezifische und erwerbsbiographische Indikatoren in vier Dimensionen: Jeweils mehrere Indikatoren zu (i) Arbeitslosigkeit, (ii) Leistungsbezug, (iii) Maßnahmenbeteiligung 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 3** oben.

4.1.3 Das Problem möglicher Maßnahmesequenzen

Im Verlauf der Analyse zur Schätzung des *Propensity Score* wurde festgestellt, dass ein nicht unerheblicher Teil der AGH-Teilnehmer in Hamburg (aber auch in Köln und 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. Diese (quasi-)nahtlos aufeinanderfolgenden AGH-Episoden stellen ein Problem für den oben erläuterten Vergleichsgruppenansatz und dessen praktische Umsetzung dar. Dieses Problem wird im Folgenden anhand eines vergleichsweise einfachen Beispiels erläutert.

Angenommen, Person A tritt zu einem gegebenen Zeitpunkt (bzw. in einem bestimmten Zeitraum) in eine AGH ein. Die Idee des Matching-Ansatzes 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 (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 Buchungsphänomen, d.h. aus buchungstechnischen Gründen wird eine inhaltliche AGH-Maßnahme auf mehrere Epi-

soden (*spells*) aufgeteilt. Dieser Fall stellt für das oben beschriebene Matching-Verfahren kein Problem dar. Mit Hilfe eines heuristischen Bereinigungsverfahrens (z.B. der 30-Tage-Regel⁷) 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 zugrundeliegt. 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).
- 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 (beobachtbaren) 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.

⁷ Alle AGH-Episoden, zwischen denen nicht mehr als 30 Tage liegen, werden als eine Episode behandelt.

- 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 30-Tage-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.

Weder mit Hilfe der Prozessdaten der BA noch mittels der Mistral-Daten ist es möglich, diese zweite systematische Zuweisungslogik abzubilden, obwohl ihre Komplexität noch relativ gering ist. Erschwerend kommt hinzu, dass das oben geschilderte Problem natürlich auch un-

mittelbar für die Vergangenheit und damit alle Indikatoren zur Abbildung der Erwerbsbiographie (z.B. Anzahl an AGH-Maßnahmen in der Vergangenheit) gilt. Dies bedeutet, dass bei Anwendung der 30-Tage-Regel *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 dazu führt, dass der kausale Effekt der AGH-Teilnahme auf die betrachteten Outcomes mit den vorhandenen Prozessdaten nicht zuverlässig identifiziert werden kann.

Relevanz potenzieller Maßnahmesequenzen bei AGH in Hamburg

Anhand der von IAB-ITM zusätzlich gelieferten Maßnahmeträger-ID wurde überprüft, bei wie vielen aufeinander folgenden AGH-Episoden mit einem Abstand kleiner 31 Tage gleichzeitig eine Veränderung der Träger-ID stattfindet⁸. In der Kohorte 2008 gibt es 1.994 Episoden für insgesamt 1.719 unterschiedliche Personen, bei denen dies der Fall ist, die somit unter „Sequenzverdacht“ stehen (vgl. **Tabelle 4.1**), dies entspricht rund 25 % aller Personen in der Gefördertenkohorte 2008 (bei Vergleichsgruppe: 12 %). Zum Vergleich, in Köln bzw. München betrifft dies ca. 13 % (Vergleichsgruppe 2,4 %) bzw. 8 % (Vergleichsgruppe 0,9 %).

Tabelle 4.1: Aufeinanderfolgende AGH-Episoden und Trägerwechsel – Kohorte 2008

AGH in Hamburg Kohorte Q1/2008 (6.758 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
AGH-Episoden seit 2005	6.758	20.186
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	4.722	7.568
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	1.719	1.994
AGH in Köln: Kohorte Q1/2008 (1.912 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	542	715
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	251	281
AGH in München: Kohorte Q1/2008 (1.969 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	1.646	2.422
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	159	179

Zum Zweck vertiefender Analysen wurde eine Auswertung der VerBIS-Einträge für 19 ausgewählte Personen unter Sequenzverdacht (mit insgesamt 23 Wechseln der Träger-ID) durchgeführt, um einen ersten Eindruck zu erhalten, was sich hinter den Veränderungen der Träger-ID verbirgt. Die Ergebnisse dieser Auswertungen sind in **Tabelle 4.2** zusammengefasst.

⁸ 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.

Tabelle 4.2: Ergebnisse der VerBIS-Auswertungen für 19 Personen

Wechsel der Träger-ID hängt zusammen mit:	Häufigkeit
Wechsel der Betriebsstätte bei gleichem Träger	4
Vorbereitungsphase	4
Maßnahmeabbruch und -neubeginn	5
Unklar oder nicht recherchierbar	3
Ursprüngliche Maßnahme kam nicht zustande, Neuzuweisung	1
Neue Maßnahme, gleiche Tätigkeit	1
Verlängerung der AGH	2
Manuelle Eingaben, EDV-Umstellungen	3

Obige Befunde legen den Schluss nahe, dass es Maßnahmesequenzen im Sinne aufeinanderfolgender, systematischer Zuweisungen in AGH in nennenswertem Umfang gibt. In einer nennenswerten Anzahl an Fällen hängt der Wechsel der Träger-ID mit einem Wechsel der Betriebsstätte (interne Versetzung) oder einem Maßnahmeabbruch und anschließendem -neubeginn zusammen. Erhärtet wird der Sequenzverdacht auch durch multivariate Regressionsanalysen. Diese deuten darauf hin, dass die Personen mit Sequenzverdacht eine Auswahl von eher arbeitsmarktfernen eHb sind.

Schätzt man die Wahrscheinlichkeit, unter Sequenzverdacht zu stehen (ja/nein), für die Gruppe der AGH-Geförderten in Hamburg mit Hilfe eines multivariaten Regressionsmodells, so ergibt sich eine signifikant höhere Sequenzverdachtswahrscheinlichkeit u.a. für

- Ausländer (verglichen mit Deutschen)
- Personen mit gesundheitlicher Einschränkung (verglichen mit solchen ohne)
- Personen ohne Schulabschluss (verglichen mit Hauptschulabsolventen)
- Personen, die am 30.06.2007 nicht SV-pflichtig beschäftigt waren
- Personen, die am 01.01.2007 arbeitslos waren
- Personen mit einer höheren kumulierten Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in den letzten drei Jahren
- Personen mit einer höheren kumulierten Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2007

Analoge Ergebnisse erhält man für die Vergleichsgruppe. Auch hier sind die Personen, die unter Sequenzverdacht stehen, in Termini ihrer Charakteristika deutlich arbeitsmarktferner. Dabei scheint die „Negativauswahl“ von Personen mit Sequenzverdacht in der Gruppe der Nicht-Teilnehmer/innen noch stärker zu sein als bei den Teilnehmern/innen.

Der Anteil an Personen mit Sequenzverdacht in der Kohorte 2009 beträgt in Hamburg rund 31 %, ist also im Vergleich zu 2008 merklich angestiegen. In Köln und München ist er mit 12 % bzw. 7 % geringfügig gesunken (vgl. **Tabelle 4.3**).

Tabelle 4.3: Aufeinanderfolgende AGH-Episoden und Trägerwechsel – Kohorte 2009

AGH in Hamburg: Kohorte Q1/2009 (4.527 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	2.719	4.539
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	1.419	1.419
AGH in Köln: Kohorte Q1/2009 (2.248 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	406	498
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	277	277
AGH in München: Kohorte Q1/2009 (1.918 Personen)	Anzahl Personen	Anzahl Episoden
Aufeinander folgende AGH-Episoden mit Abstand kleiner 31 Tage	1.484	2.132
Veränderung der Träger-ID, obwohl Abstand kleiner 31 Tage	134	134

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 (auch bei Ergänzung um Mistral-Daten) 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 Evaluationsauftrags und -zeitraums nicht möglich war, wurde ein anderer Umgang mit dem oben dargestellten Problem gewählt.

Umgang mit dem Problem möglicher Maßnahmesequenzen

In Rücksprache mit dem Auftraggeber wurde eine Präzisierung des „Sequenzverdachts“ vorgenommen, so dass die Anzahl an Personen, die aufgrund möglicher Maßnahmesequenzen nicht in die Evaluation einbezogen werden können, reduziert werden konnte. Hierfür wurden folgende Annahmen getroffen, die als nicht überprüfbare Identifikationsannahmen erachtet werden müssen:

1. Vorbereitungsmaßnahmen und Anschlussmaßnahmen werden nicht als Sequenz behandelt, da hierfür i.d.R. nur eine Entscheidung (direkt am Anfang) notwendig ist. Da Vorbereitungsmaßnahmen immer beim Träger 1 durchgeführt werden, werden alle Wechsel von Träger 1 zu einem anderen Träger als eine Maßnahme behandelt, wenn der Abstand zwischen den Maßnahmen weniger als 31 Tage beträgt.
2. Wechsel der Träger-ID mit einem Abstand von weniger als 31 Tagen, die an den Terminen der Interessensbekundungsverfahren stattfanden, werden ebenfalls nicht als Sequenz erachtet, da diese Wechsel i.d.R. durch die Neuverteilung der AGH-Plätze auf die Träger unvermeidbar waren. Die für die Evaluation relevanten Interessensbekundungsverfahren fanden an folgenden Terminen statt: 30.06.2005, 30.06.2006, 31.12.2007, 30.06.2008 und 31.12.2008.

Alle Wechsel der Träger-ID bei aufeinanderfolgenden AGH-Episoden mit einem Abstand von weniger als 31 Tagen, die obige Bedingungen nicht erfüllen, werden als Fälle mit „erheblichem Sequenzverdacht“ erachtet. Diejenigen Personen, für die ein erheblicher Sequenzverdacht existiert, wurden aus den Analysen ausgeschlossen. In der Kohorte 2008 betrifft dies

507 AGH-Geförderte und 156 Nicht-Teilnehmer/innen. In der Kohorte 2009 stehen 255 Teilnehmer/innen und 315 Personen aus der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen unter erheblichem Sequenzverdacht. 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.

Darüber hinaus fallen 1.880 Geförderte im Jahr 2008 und 1.726 Geförderte im Jahr 2009 aus den Analysen heraus, weil ihre Maßnahme nicht im ersten Quartal 2008 bzw. 2009 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 4.371 AGH-Geförderte im Jahr 2008 und 2.546 im Jahr 2009.

4.2 Kausale Wirkung der Förderung durch AGH

Im Folgenden werden die Ergebnisse der kausalen Wirkungsanalyse für die Förderung durch Arbeitsgelegenheiten dargestellt. Dabei wird zunächst auf in **Kapitel 4.2.1** auf die AGH-Kohorte 2008 und daran anschließend auf die AGH-Kohorte 2009 eingegangen (**Kapitel 4.2.2**).

4.2.1 AGH-Kohorte 2008

Für die Beurteilung der Wirkung der AGH-Förderung werden vier Ergebnisgrößen herangezogen. Diese sind für den 21 Monate umfassenden Zeitraum von April 2008 bis Dezember 2009 jeweils zur Monatsmitte 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.)

Für die beiden Gruppen an AGH-Geförderten und potenziellen Vergleichspersonen sind die Ausprägungen dieser Ergebnisgrößen im Zeitverlauf in den **Abbildungen 4.1 bis 4.4** 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 (Bedingung auf) Unterschieden in den beobachtbaren Charakteristika der beiden Gruppen.

Abbildung 4.1: Ungefährdete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – 2008

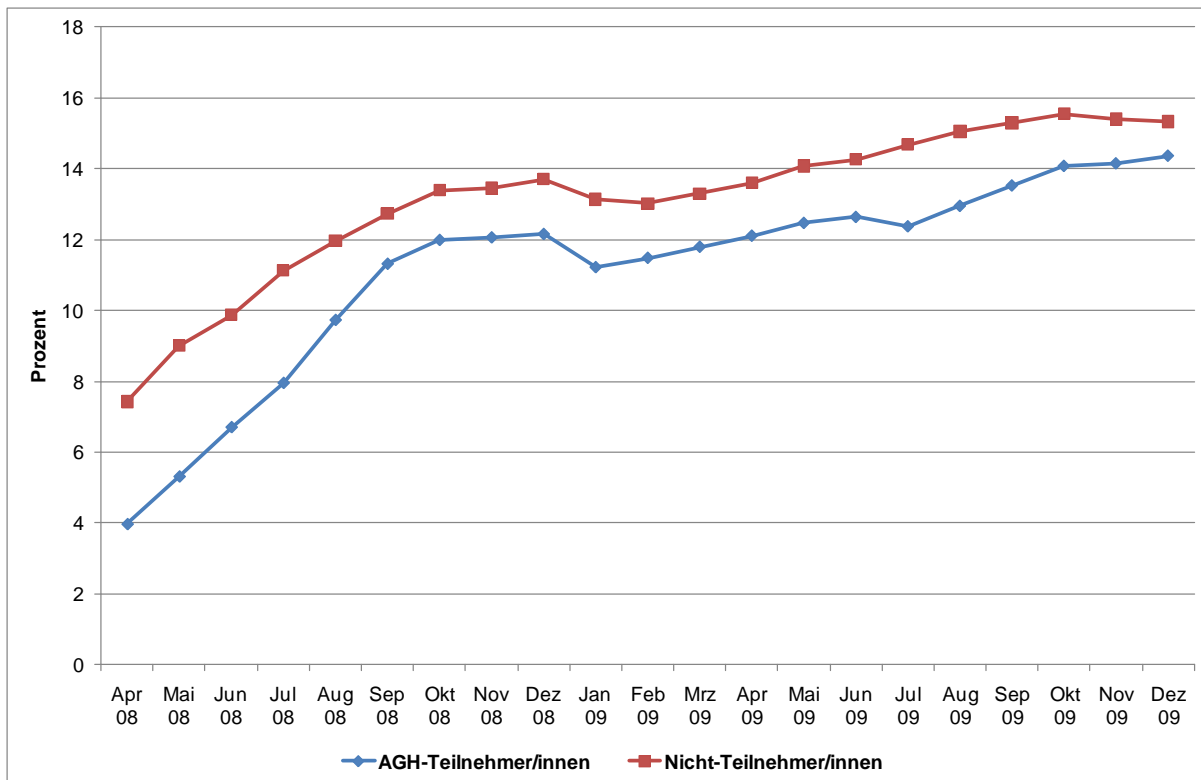
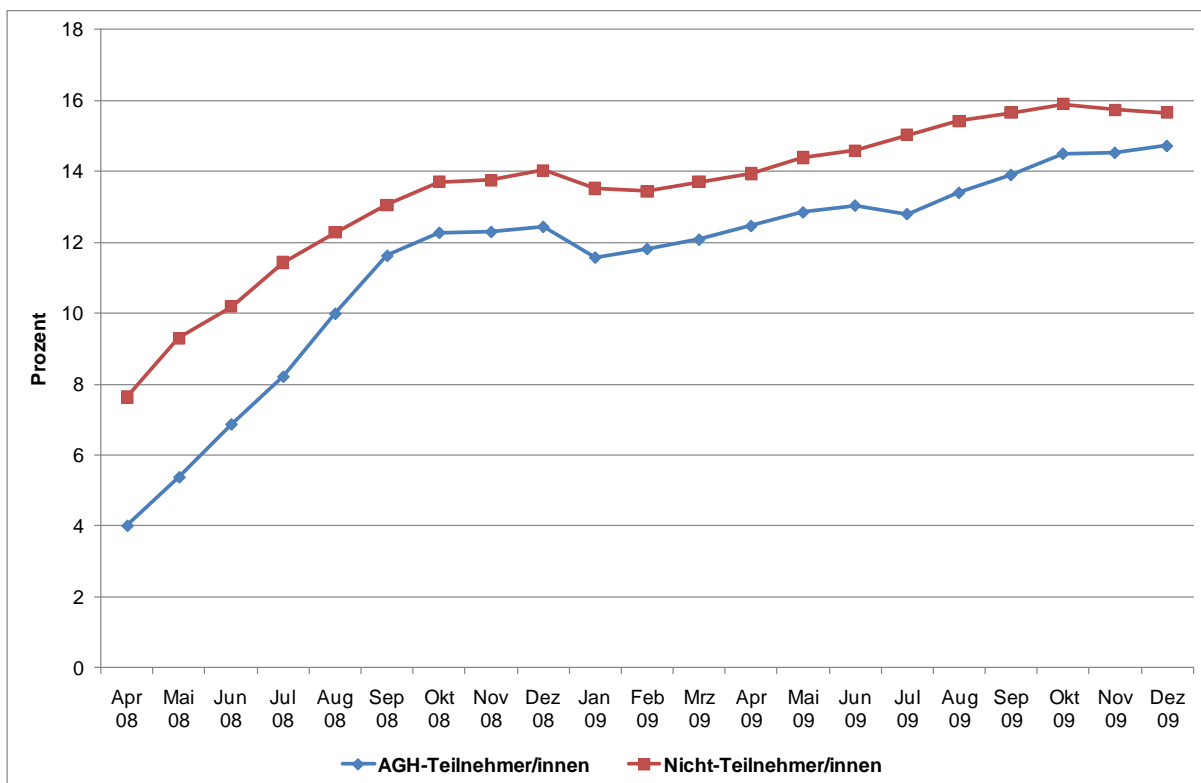


Abbildung 4.2: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008



Aus **Abbildung 4.1** wird ersichtlich, dass die durchschnittliche Beschäftigungsquote unter den AGH-Geförderten im Zeitablauf zwischen vier und etwas mehr als 14 % schwankt und

damit zwischen einem (im Dezember 2009) und rund 3,7 Prozentpunkten geringer ist als in der Grundgesamtheit der arbeitslosen eHb. Im Schnitt beträgt die Differenz zwischen beiden Gruppen knapp zwei Prozentpunkte und variiert im Mittel um rund 0,8 Prozentpunkte (Standardabweichung). Praktisch identische Werte erhält man für die Ergebnisgröße (ungeförderte oder geförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Diese Quote bewegt sich in der AGH-Kohorte 2008 zwischen etwas unter einem und fast 15 % und liegt damit erneut im Durchschnitt ca. zwei Punkte unter den entsprechenden Werten für die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen (vgl. **Abbildung 4.2**).

Abbildung 4.3 verdeutlicht, dass die durchschnittliche Hilfebedürftigkeitsquote bei den AGH-Teilnehmern/innen im April 2008 bei über 97 % liegt und sich im Zeitablauf praktisch kontinuierlich auf knapp unter 80 % reduziert. Bei den Nicht-Teilnehmern/innen ist ein Rückgang von rund 95 % auf etwas mehr als 78 % zu beobachten. Der Abstand zwischen beiden Gruppen beträgt somit im Durchschnitt etwas mehr als zweieinhalb Prozentpunkte mit einer Standardabweichung von fast einem Prozentpunkt. Die größte Differenz ist mit knapp über vier Prozentpunkten im August 2008 zu beobachten, die geringste mit rund einem Prozentpunkt im Dezember 2009.

Die Ergebnisgröße Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II durch Aufnahme einer (ungeförderten oder geförderten) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (vgl. **Abbildung 4.4**) steigt bei den Geförderten im Schnitt von ca. einem auf in etwa 8,7 % und in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen von rund 2,5 auf fast neun Prozent. Die durchschnittliche Differenz zwischen beiden Gruppen beträgt daher im Beobachtungszeitraum etwas mehr als einen Prozentpunkt, wobei im August 2008 mit zwei Prozentpunkten die größte Abweichung zu beobachten ist, wohingegen der Abstand am Ende des Beobachtungszeitraums mit rund 0,2 Prozentpunkten am geringsten ist. Auffallend ist schließlich auch, dass nur in etwa die Hälfte derjenigen Personen, welche die Hilfebedürftigkeit im Zeitablauf verlassen, dies wegen der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt tun.

Zur Ermittlung des kausalen Effekts der AGH-Teilnahme auf diese Ergebnisgrößen müssen im nächsten Schritt zunächst aus der Gruppe dieser potenziellen Vergleichspersonen diejenigen Personen ermittelt werden, die *tatsächlich* mit den Geförderten vergleichbar sind. Dies geschieht mit Hilfe des *Propensity Score*, dessen Schätzung im Folgenden beschrieben wird.

Abbildung 4.3: Hilfebedürftigkeit in Hamburg – 2008

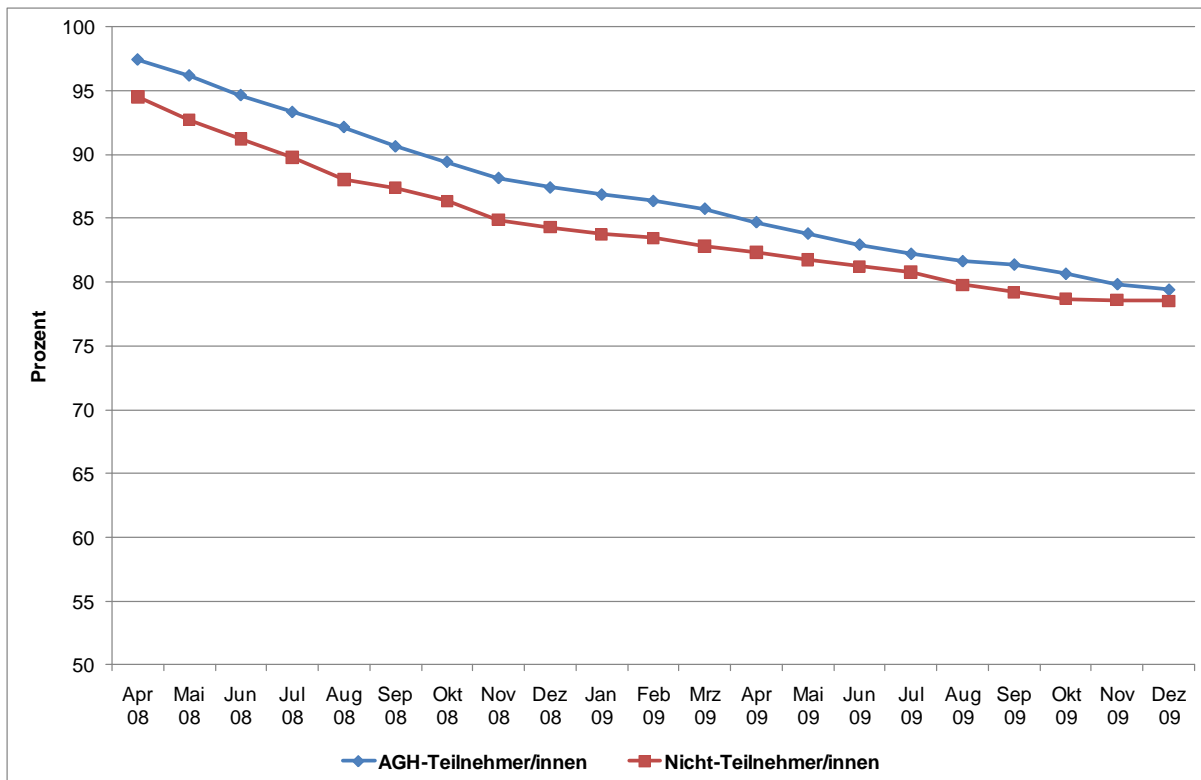
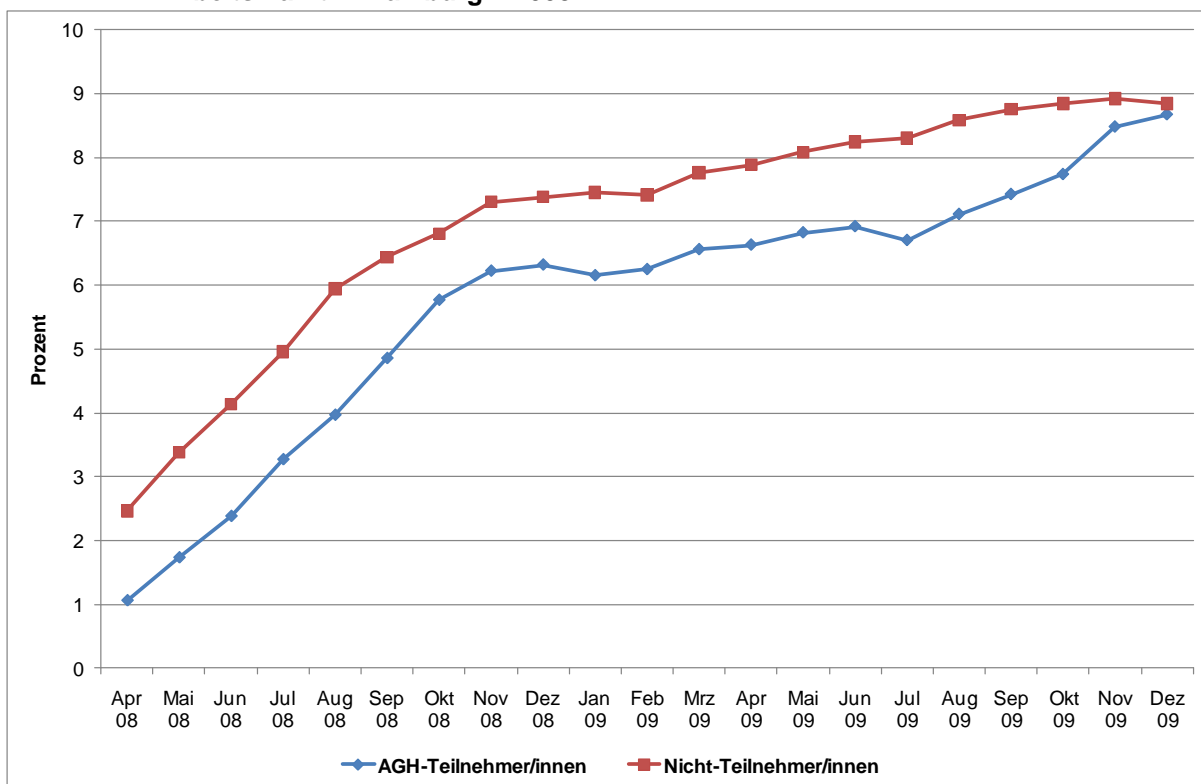


Abbildung 4.4: Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008



Die Schätzung des *Propensity Scores* 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 4.4** zusammengefasst. Die Tabelle enthält neben den geschätz-

ten 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. Ist der marginale Effekt für eine Variable negativ, so bedeutet dies 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 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.

Ergebnisse der Propensity-Score-Schätzung

Aus **Tabelle 4.4** wird deutlich, dass (unter sonst gleichen Umständen) Personen unter 25 Jahren eine systematisch höhere Förderwahrscheinlichkeit aufweisen als diejenigen über dieser Altersgrenze. Der geschätzte marginale Effekt von 0,1211 bedeutet, dass die durchschnittliche Förderwahrscheinlichkeit bei Personen dieser Altersgruppe rund 12 Prozentpunkte höher ist als die von Personen im Alter von 25 Jahren und mehr. Der zugehörige t-Wert von 11,70 legt den Schluss nahe, dass diese Differenz hochsignifikant ist, so dass also mit sehr großer Sicherheit von einem systematischen Zusammenhang zwischen dieser Altersgruppe und der Förderwahrscheinlichkeit ausgegangen werden kann. Jenseits der Altersgruppe der Jüngeren spielt das Alter der Personen den Schätzergebnissen zufolge keine

systematische Rolle für die Zuweisung in eine AGH. Dies gilt insbesondere auch für die Altersgruppe ab 50 Jahren.

Das Geschlecht scheint hingegen bedeutsam zu sein. Der geschätzte marginale Effekt deutet darauf hin, dass Frauen (unter sonst gleichen Umständen) eine um einen Prozentpunkt hochsignifikant geringere Wahrscheinlichkeit des Eintritts in eine AGH aufweisen als Männer. Analoges gilt – in vergleichbaren Größenordnungen – für verheiratete Personen im Vergleich zu nicht verheirateten. Während der Status als alleinerziehend den Schätzergebnissen zufolge keine systematische Bedeutung hat, spielt die Nationalität der Personen eine systematische Rolle. So ist für Deutsche im Vergleich zu Ausländern *ceteris paribus* eine um fast zwei Prozentpunkte höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit zu beobachten, wobei der zugehörige t-Wert den Schluss nahelegt, dass dieser Zusammenhang hochsignifikant ist.

Ferner zeigt sich, dass die Gesundheitsindikatoren genauso wie die zum höchsten Schulabschluss keinen signifikanten Einfluss auf die Förderwahrscheinlichkeit ausüben. Dagegen scheinen Personen, die aufstockendes ALG II (zum ALG I) erhalten, sowie Berufsrückkehrer/innen systematisch seltener in eine AGH zugewiesen zu werden, während das Umgekehrte für Personen gilt, die eine Teilzeitbeschäftigung suchen. Eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit ist darüber hinaus auch für Personen beobachtbar, bei denen am 31.12.2007 eine Sanktion anhängig war.

Von den stichtagsbezogenen Indikatoren des Arbeitsmarktzustands spielen den Schätzergebnissen zufolge lediglich die zum 31.12.2007 eine systematische Rolle. Mit Ausnahme der Teilnahme an einer AGH sind alle Zustandsindikatoren hochsignifikant und deuten daraufhin, dass die Gruppe der AGH-Geförderten des ersten Quartals 2008 an diesem Stichtag im Schnitt seltener beschäftigt, arbeitslos oder in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme war als die Vergleichsgruppe. Diese Indikatoren können an den Stichtagen 30.06.2007 und 01.01.2007 hingegen keinen signifikanten Erklärungsbeitrag auf die Förderwahrscheinlichkeit entfalten, obwohl hier – wie in **Kapitel 3** dargestellt – durchaus deutliche Unterschiede zwischen den Gruppen existieren.

Diese werden den Schätzergebnissen in **Tabelle 4.4** zufolge offenbar von den Indikatoren zur Anzahl der AGH-Teilnahmen in der Vergangenheit sowie zur Dauer dieser Maßnahmen aufgefangen. So legen die Resultate den Schluss nahe, dass Personen, die im Jahr 2007 an keiner AGH teilgenommen haben, eine um mehr als neun Prozentpunkte geringere Förderwahrscheinlichkeit haben, als eHb, die im gleichen Jahr in zwei und mehr Zusatzjobs beschäftigt waren. Personen, die im Jahr 2007 bereits an einer AGH teilgenommen haben, weisen immerhin noch eine um mehr als zwei Prozentpunkte kleinere Teilnahmewahrscheinlichkeit im ersten Quartal 2008 auf, als eHb mit zwei und mehr Zusatzjobteilnahmen. Auch die Indikatoren zur kumulierten Anzahl an Tagen in Zusatzjobs liefern einen signifikanten Erklärungsbeitrag, wobei die Förderwahrscheinlichkeit mit zunehmender Anzahl an Teilnahmetagen im Jahr 2007 signifikant sinkt, wohingegen sie mit steigender Anzahl an Tagen in Zusatzjobs seit 2005 zunimmt.

Tabelle 4.4: Propensity Score für AGH-Teilnahme in Hamburg 2008

	Marg. Effekt	t-Wert
U25	0,1211	11,70
50plus	-0,0061	-1,12
Alter	-0,0012	-0,91
Alter im Quadrat	0,0000	1,20
Frau	-0,0096	-3,54
Verheiratet	-0,0128	-3,58
Alleinerziehend	-0,0070	-1,40
Deutscher	0,0183	6,72
Kein Kind	-0,0043	-1,01
Aufstocker	-0,0170	-2,37
Gesundheitliche Einschränkung	-0,0044	-1,36
Schwerbehindert	0,0043	0,68
Kein Schulabschluss	-0,0006	-0,22
Realschule	-0,0050	-1,58
(Fach-) Abitur	-0,0069	-1,79
Schulabschluss unbekannt	-0,0115	-1,48
Berufsrückkehrer	-0,0228	-2,43
Suche Teilzeit	0,0110	2,64
Suche Vollzeit oder Teilzeit	0,0031	0,67
Gesuchte Arbeitszeit unbekannt	-0,0046	-0,95
BG-Typ Alleinstehend	-0,0015	-0,36
BG-Typ Paar ohne Kind	0,0060	1,14
BG-Typ sonstiges	0,0148	1,76
Rolle in BG: Chef	0,0006	0,16
Sanktion zum Ziehungszeitpunkt	0,0146	2,24
31.12.2007: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0438	-6,58
31.12.2007: Mini-Job	-0,0336	-8,27
31.12.2007: arbeitslos	-0,0658	-11,28
31.12.2007: In Maßnahme	-0,0542	-13,33
31.12.2007: In Zusatzjob	-0,0024	-0,25
30.06.2007: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0094	-1,24
30.06.2007: Mini-Job	-0,0029	-0,52
30.06.2007: arbeitslos	0,0003	0,06
30.06.2007: In Maßnahme	0,0064	1,02
30.06.2007: In Zusatzjob	-0,0031	-0,31
01.01.2007: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0029	-0,42
01.01.2007: Mini-Job	-0,0058	-1,05
01.01.2007: arbeitslos	-0,0005	-0,13
01.01.2007: In Maßnahme	0,0015	0,34
01.01.2007: In Zusatzjob	0,0117	1,45
Keine Zusatzjobteilnahme in 2007	-0,0932	-4,97
Eine Zusatzjobteilnahme in 2007	-0,0234	-2,21
Keine Zusatzjobteilnahme seit 2005	-0,0039	-0,47
Eine Zusatzjobteilnahme seit 2005	0,0026	0,47
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2007	-0,0005	-9,16
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit 2005	0,0001	4,31
Keine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,0096	2,37
Eine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,0109	2,89
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung seit 2003	0,0000	2,35
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung in 2007	-0,0001	-3,28
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2007	-0,0001	-2,36
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit 2003	0,0000	4,02
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2007	0,0001	2,78
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2003	0,0000	2,00
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in 2007	0,0000	-1,68

Fortsetzung auf folgender Seite...

Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit 2003	0,0000	0,00
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2007	0,0001	3,52
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen seit 2003	0,0000	2,14
ALG-Bezug am 31.12.2004	-0,0017	-0,41
AlHi-Bezug am 31.12.2004	0,0054	1,44
Anzahl Beobachtungen	14.678	
Pseudo-R2	0,09	
Beobachtete TN-Wahrscheinlichkeit	0,073	
Vorhergesagte TN-Wahrscheinlichkeit	0,058	
Anm.: 1) Basis: Hauptschulabschluss; 2) BG mit mind. zwei Erwachsenen und mind. einem Kind; 3) Zwei und mehr AGH in 2007; 4) Zwei und mehr AGH seit 2005; 5) Zwei und mehr ungeförderte sv-pflichtige Beschäftigungen seit fünf Jahren.		

Darüber hinaus deuten die Schätzergebnisse in obiger Tabelle darauf hin, dass die Förderwahrscheinlichkeit für eHb ohne sowie mit nur einem ungeförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis in den letzten fünf Jahren vor dem betrachteten Förderzeitraum signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeiten aufweisen als Personen, die zwei und mehr solcher Jobs ausgeübt haben. Betrachtet man jedoch die Dauer dieser Beschäftigungsverhältnisse, so fällt auf, dass eine längere Beschäftigungsdauer seit 2003 die Förderwahrscheinlichkeit erhöht, wohingegen das Umgekehrte für die Beschäftigungsdauer im Jahr 2007 gilt. Diese längeren Beschäftigungsdauern am ersten Arbeitsmarkt schlagen sich auch in einem signifikanten Erklärungsbeitrag der Anzahl an ALG-I-Bezugstagen nieder. Personen, die hier höhere Ausprägungen aufweisen, sind mit einer signifikant größeren Wahrscheinlichkeit in einer AGH im ersten Quartal 2008 zu finden. Gleiches lässt sich schließlich auch für die Maßnahmeteilnahmetage beobachten.

Zusammenfassend legen die Ergebnisse der statistischen Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit den Schluss nahe, dass die AGH-Geförderten eher keine Auswahl von besonders arbeitsmarktfernen eHb darstellen. So finden sich einerseits zwar Personen mit ungeförderten Beschäftigungsverhältnissen in der Vergangenheit seltener in der Gefördertengruppe. Andererseits weisen jedoch eHb mit längeren Beschäftigungsdauern seit 2003, längeren ALG-I-Bezugsdauern sowie geringeren Arbeitslosigkeitsdauern im Jahr vor der Förderung systematisch höhere Teilnahmewahrscheinlichkeiten auf. Insgesamt wird die Teilnahme am stärksten durch die Zugehörigkeit zur Gruppe der unter 25-jährigen sowie durch die Anzahl der AGH-Teilnahmen in der Vergangenheit determiniert.

Nutzung des Propensity Scores zur Ermittlung des kausalen Effekts der Förderung

Die oben dargestellte Schätzung des *Propensity Scores* 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 liegen⁹. 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 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.

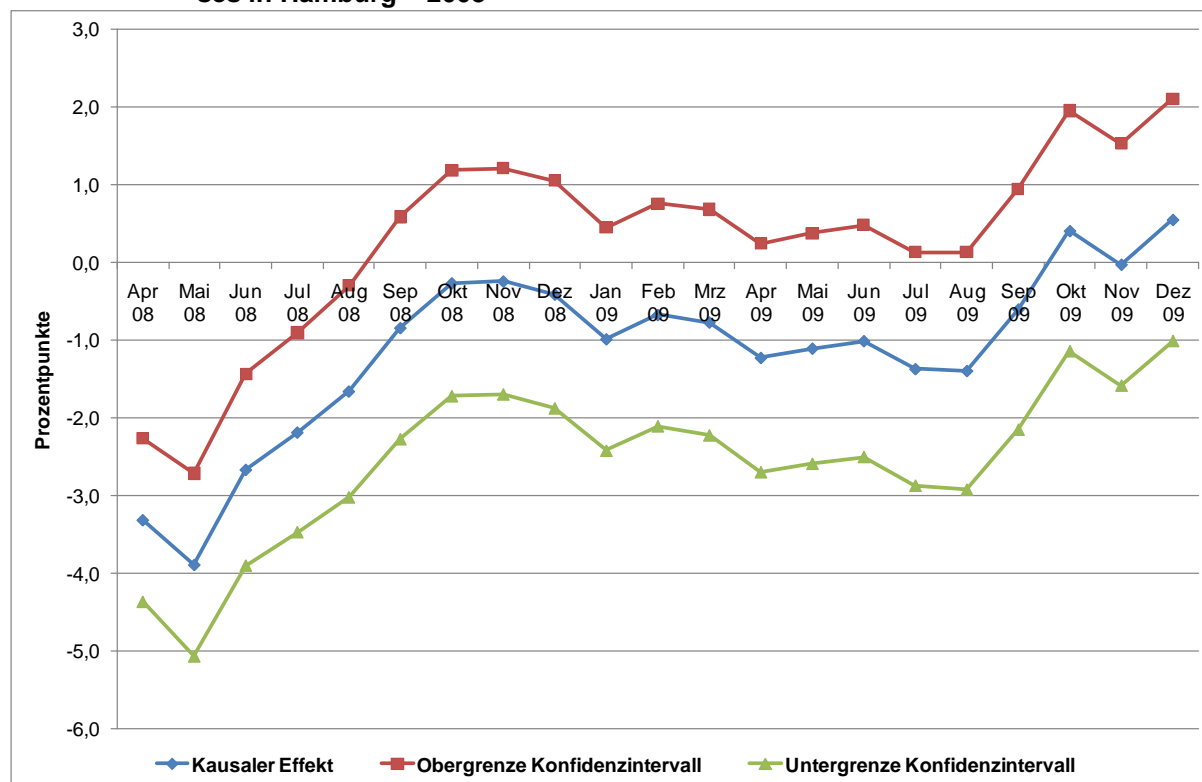
Die **Abbildungen 4.5** bis **4.7** veranschaulichen das Ergebnis der Schätzung des durchschnittlichen Effekts der AGH-Förderung auf die Geförderten in Hamburg für die drei Ergebnisgrößen „ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“, „Hilfebedürftigkeit im SGB II“ und „Überwindung der Hilfebedürftigkeit im SGB II durch Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt“. 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 90 % liegt. Dieses Intervall wird als Konfidenzintervall bezeichnet.

Abbildung 4.5 deutet darauf hin, dass für die Gesamtheit der Teilnehmer/innen die AGH-Teilnahme zu signifikanten Lock-In-Effekten führt, d.h. einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines (ungeförderten) Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt der Teilnehmer/innen verglichen mit vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen. Diese Lock-In-Effekte erstrecken sich über einen Zeitraum von rund fünf Monaten und sind quantitativ substantiell. Sie liegen im Bereich von rund anderthalb bis vier Prozentpunkten bei ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und damit in der Größenordnung der un konditionalen Differenzen von oben (vgl. **Abbildung 4.1**) sowie im Rahmen dessen, was auch für bundesweite Untersuchungen gefunden wurde (vgl. Wolff und Hohmeyer 2008). Bezogen auf die individuelle Chance zur Aufnahme eines solchen Beschäftigungsverhältnisses bedeutet dies, dass die AGH-Teilnahme ursächlich zu einer Verschlechterung

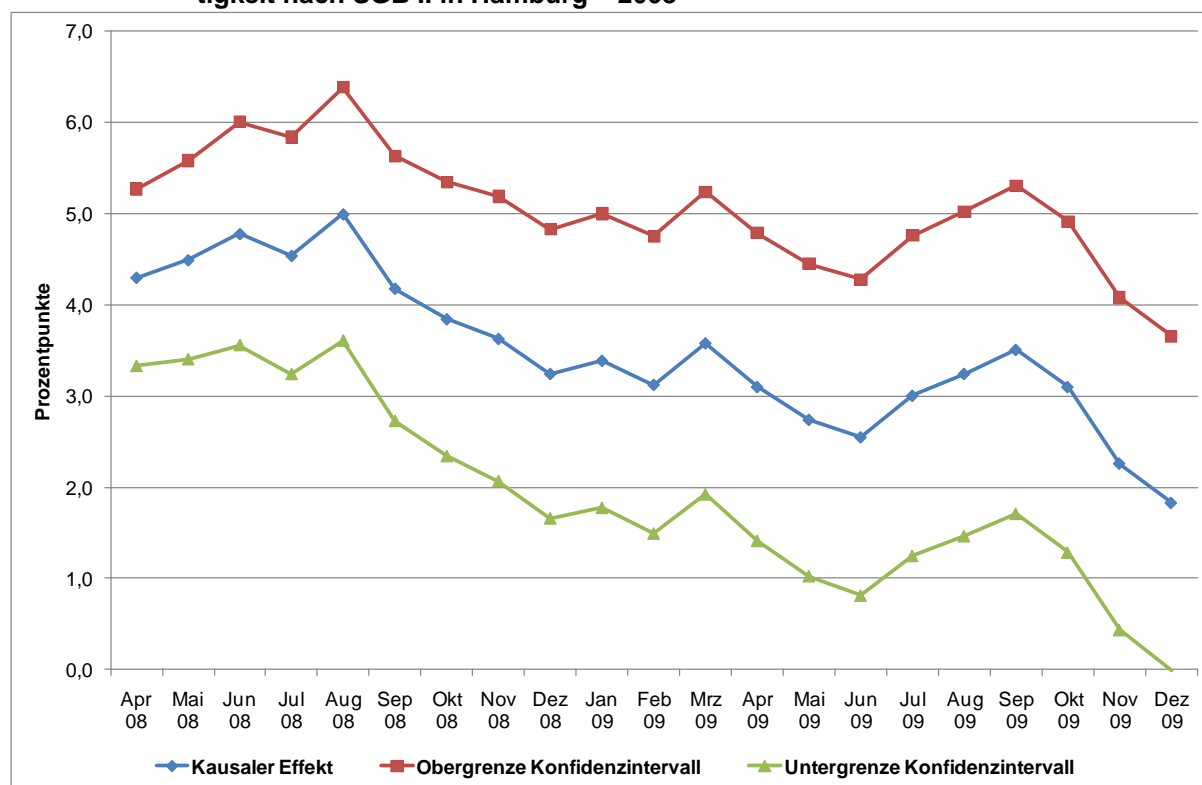
⁹ Zur Illustration möge folgendes Beispiel dienen: Angenommen, es gibt einen Geförderten A, dessen individuelle Förderwahrscheinlichkeit 75% beträgt, wohingegen die größte Förderwahrscheinlichkeit eines Ungeförderten B nur bei 70% liegt. In diesem Fall ist zwar Person B diejenige aus der Gruppe der Ungeförderten, 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.

zwischen etwa zehn und 50 Prozent führt. In den folgenden Monaten bis Ende 2009 sind die Lock-In-Effekte statistisch nicht signifikant und werden zu keinem Zeitpunkt signifikant positiv. Dies bedeutet, dass die AGH-Teilnahme im Beobachtungszeitraum nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen führt.

Abbildung 4.5: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Hamburg – 2008

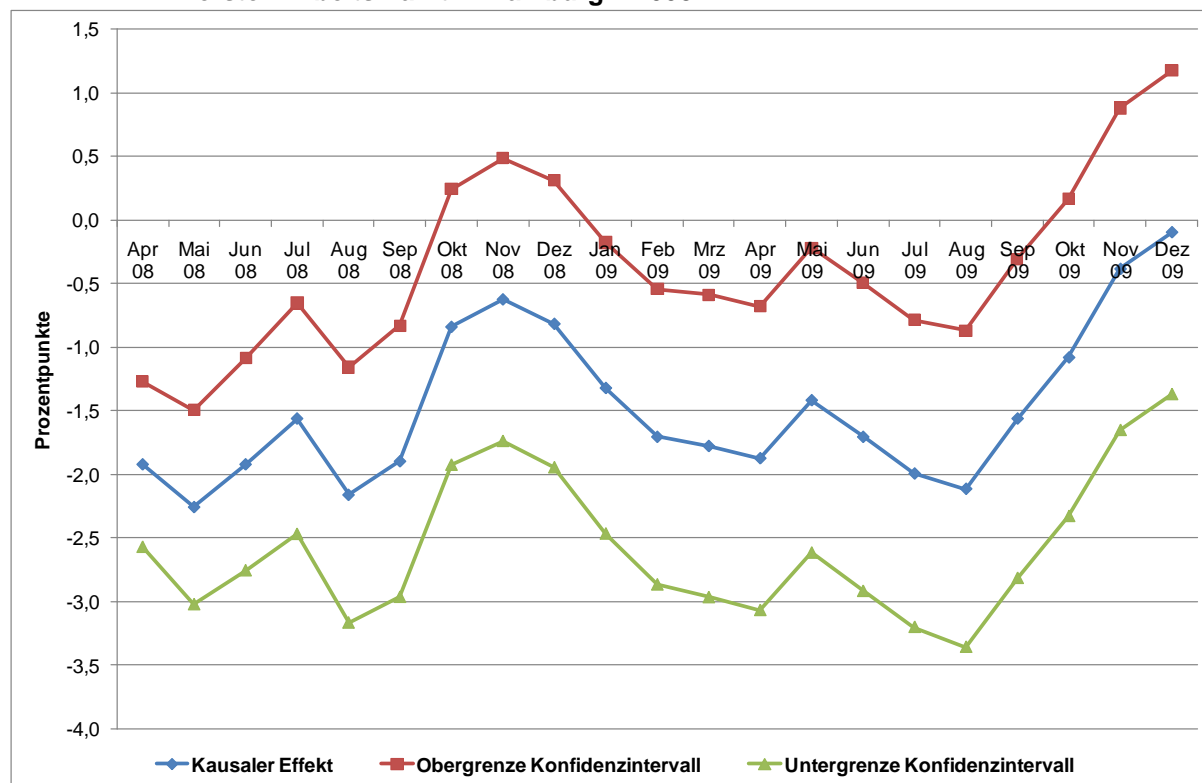


Die signifikant niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten, die sowohl für ungeforderte wie für geförderte (ohne BEZ) sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt vollkommen analog gelten, schlagen sich auch in höheren Hilfebedürftigkeitsquoten bei den AGH-Teilnehmer/innen im Vergleich zu vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen nieder (vgl. **Abbildung 4.6**). Diese Lock-In-Effekte im Leistungsbezug sind über fast den ganzen Beobachtungszeitraum – also beinahe zwei Jahre – hinweg signifikant und betragen ca. zwei bis fünf Prozentpunkte. Bezogen auf die individuelle Leistungsbezugswahrscheinlichkeit bedeutet dies, dass die AGH-Teilnahme ursächlich zu einer Erhöhung der individuellen Hilfebedürftigkeit von etwa drei bis fünf Prozent führt.

Abbildung 4.6: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Hilfebedürftigkeit nach SGB II in Hamburg – 2008

Kombiniert man die beiden oben dargestellten Ergebnisgrößen zum Outcome „Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme“, so ergibt sich ein qualitativ sehr ähnliches Bild. Wie aus **Abbildung 4.7** hervorgeht, führt die AGH-Teilnahme im Durchschnitt aller Teilnehmer/innen zu einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit des Verlassens des Hilfebezugs durch Arbeitsaufnahme für die allermeisten Monate des Zeitraums April 2008 bis September 2009. In denjenigen Monaten, in denen keine signifikanten Lock-In-Effekte zu beobachten sind, ist der kausale Effekt insignifikant, d.h. es existiert kein Monat, in dem ein signifikant positiver Effekt der AGH-Teilnahme erkennbar wird. Die Größenordnung des kausalen Effekts liegt auch hier wiederum sehr nahe an den unbedingten Differenzen zwischen Geförderten und Ungeförderten, was – wie oben bereits erwähnt – darauf hinweist, dass die Geförderten eher eine Auswahl nahe dem Durchschnitt aller arbeitslosen eHb denn besonders arbeitsmarktferne Personen darstellen.

Abbildung 4.7: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit des Verlassens der Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2008



Vergleich mit Köln und München

Für die Ermittlung der Wirkung einer AGH-Förderung im ersten Quartal 2008 in Köln und München wurde jeweils analog zu oben vorgegangen. Zunächst wurde für jede Stadt eine Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit (also des *Propensity Score*) durchgeführt. Dabei wurden die gleichen Indikatoren zur Abbildung der soziodemographischen, bedarfsgemeinschaftsbezogenen, vermittlungsbezogenen und erwerbsbiographischen Charakteristika der Personen verwendet wie oben im Fall von Hamburg. Daran anschließend wurde die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit wiederum zur Bildung der statistischen Zwillingspaare genutzt.

Die Schätzungen der Teilnahmewahrscheinlichkeiten in Köln (Stichprobenumfang: 1.224 Geförderte und 6.802 Ungeförderte) und München (Stichprobenumfang: 500 Geförderte und 3.877 Ungeförderte) lassen auf folgende zentralen Unterschiede in der Zuweisung in eine AGH in den beiden Städten verglichen mit Hamburg schließen:

- Unter-25-jährige stellen in Köln keine besondere Zielgruppe für die AGH-Förderung dar. In München hingegen schon, allerdings in einem quantitativ wesentlich schwächeren Ausmaß als in Hamburg.
- Deutsche weisen in Köln und München analog zu Hamburg eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit auf als Ausländer.
- Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sind in Köln signifikant seltener in einer AGH zu finden als solche ohne. In München und Hamburg spielt dieses Merkmal keine systematische Rolle für den Zuweisungsprozess.

- Analog zu Hamburg sind die Stichtagsindikatoren des 31.12.2007 für die Teilnahmewahrscheinlichkeit von besonderer Bedeutung. Dabei fällt auf, dass Personen, die sich am 31.12.2007 in einer AGH befanden, nur in Köln eine signifikant geringere Förderwahrscheinlichkeit haben als eHb, bei denen dies nicht der Fall ist. In München und Hamburg sind hier keine signifikanten Unterschiede erkennbar.
- Köln ist auch die einzige der drei Städte, in denen eHb, die seit 2003 an zwei oder mehr Zusatzjobs teilgenommen haben, eine signifikant geringere Förderwahrscheinlichkeit im ersten Quartal 2008 aufweisen. In München ist für solche Person sogar eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit zu beobachten.
- Im Gegensatz zu Hamburg spielt in Köln und München weder die Anzahl der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in der (jüngeren) Vergangenheit) noch die Dauer der Beschäftigung in solchen Jobs eine systematische Rolle.
- Ähnlich wie in Hamburg weist die kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen im Jahr 2007 einen signifikant positiven Effekt auf die Förderwahrscheinlichkeit auf.
- Hinsichtlich der kumulierten Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen im letzten Jahr vor dem AGH-Eintrittszeitraum kann in München kein systematischer Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit beobachtet werden. In Köln reduziert eine höhere Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen die Förderwahrscheinlichkeit signifikant. In Hamburg wird sie hierdurch erhöht.

In der Gesamtschau deuten also die Schätzungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit in Köln und München darauf hin, dass die AGH-Geförderten auch in diesen Städten eher eine dem Durchschnitt der eHb entsprechende Auswahl darstellen. Hinweise auf eine systematische Auswahl besonders arbeitsmarktferner eHb finden sich eher selten.

In den **Abbildungen 4.8** und **4.9** sind – analog zu oben – die kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses für Köln und München veranschaulicht. Aus diesen wird deutlich, dass die Förderung durch einen Zusatzjob in beiden Städten ebenfalls zu signifikanten Lock-In-Effekten führt. In Köln gilt dies für 16 Monate, in München für alle 21 Monate des zur Verfügung stehenden Beobachtungszeitraums. In München ist darüber hinaus die quantitative Dimension dieser Lock-In-Effekte mit vier bis neun Prozentpunkten extrem hoch, nicht nur im Vergleich der drei Städte, sondern auch im Bundesdurchschnitt (vgl. Wolff und Hohmeyer 2008). Bezogen auf die individuelle Chance zur Aufnahme einer solchen Beschäftigung bedeutet dies, dass die AGH-Teilnahme in München diese Chance um fast 60 % reduziert. Die empirischen Resultate für die anderen Ergebnisgrößen bestätigen die inhaltliche Botschaft aus den **Abbildungen 4.8** und **4.9** weitestgehend. Die AGH-Teilnahme führt auch in Köln und München zu Lock-In-Effekten in der Hilfebedürftigkeit und einem kausalen Rückgang der Wahrscheinlichkeit den Leistungsbezug durch Arbeitsaufnahme zu verlassen. Dabei sind die negativen Effekte in München wesentlich ausgeprägter als in Köln.

Abbildung 4.8: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Köln – 2008

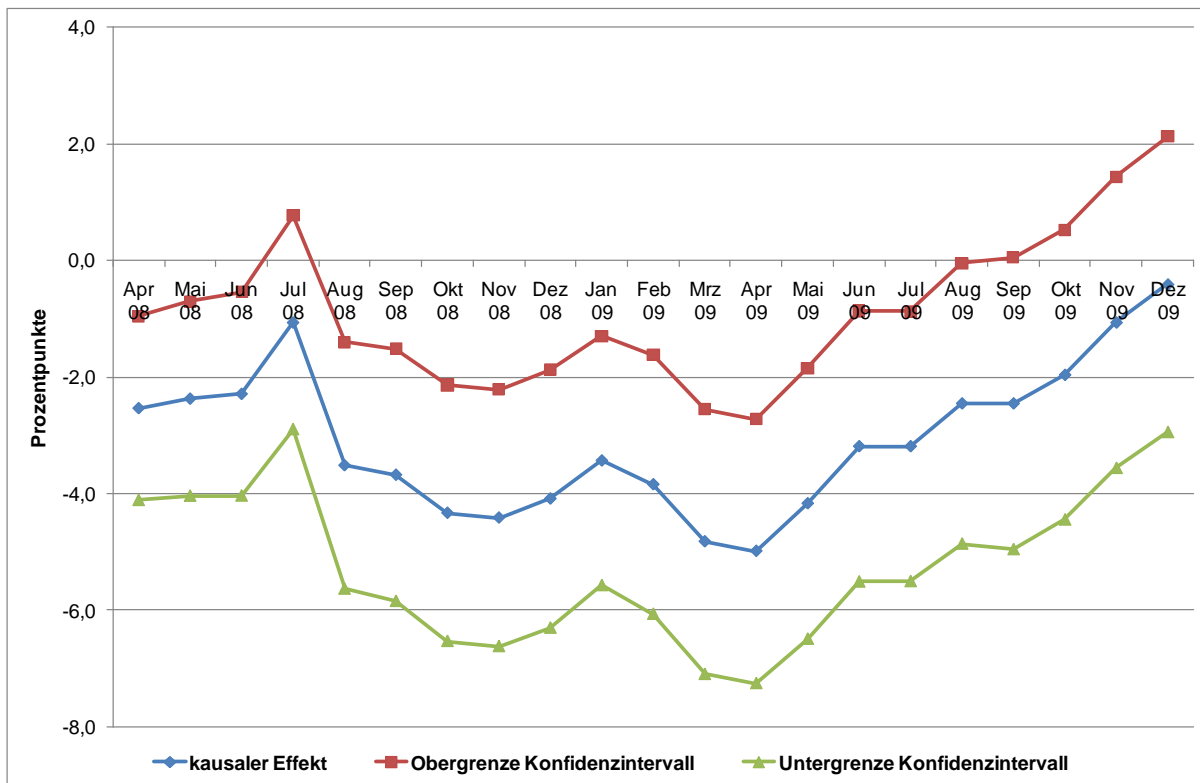
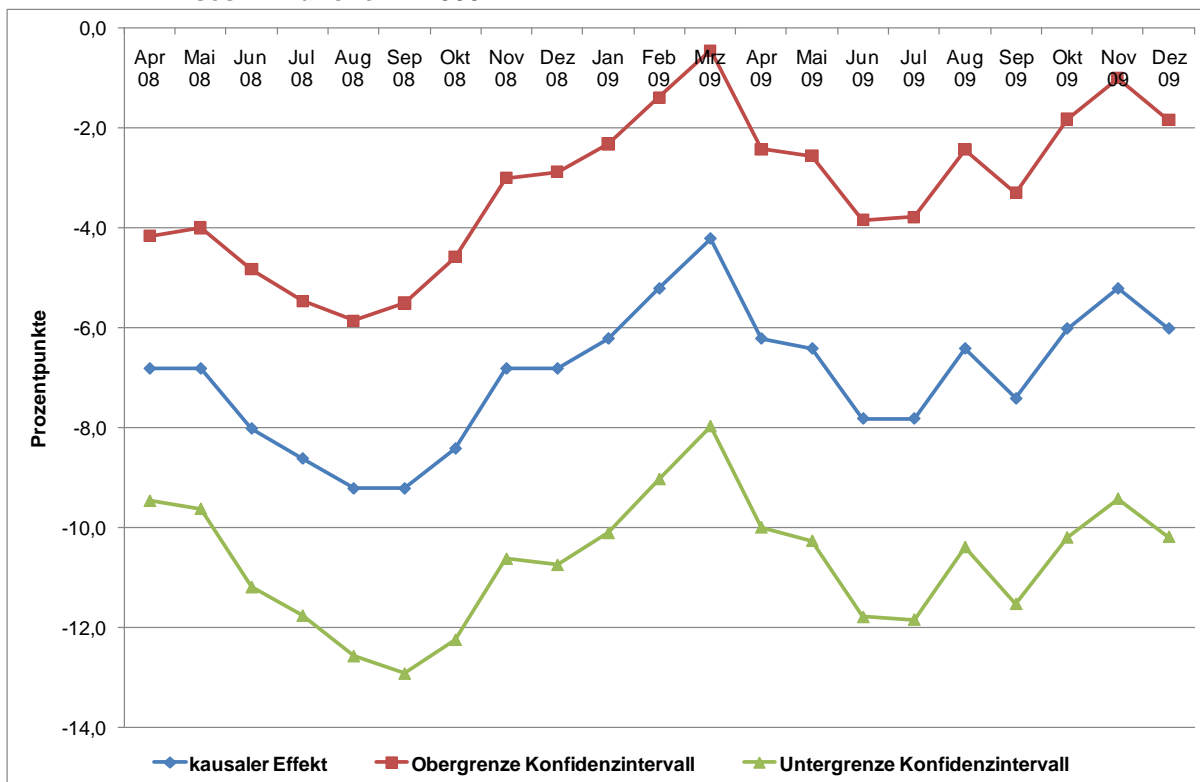


Abbildung 4.9: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in München – 2008



Beurteilung der Qualität des Matching-Verfahrens

Wie eingangs bereits erläutert steht und fällt die Validität und Stichhaltigkeit der mit Hilfe des Matching-Verfahrens ermittelten kausalen Effekte 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 Scores* für Ungefährdete die der Geförderten zumeist vollständig umschließt, gibt es nur einen 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 12,4 % und entspricht damit der Teilnahmewahrscheinlichkeit der Geförderten. Für die Gesamtheit der potenziellen Vergleichspersonen beträgt die vorhergesagte Förderwahrscheinlichkeit lediglich 6,9 %. Sie wurde also durch die gezielte Auswahl im Rahmen des Matching-Verfahrens fast 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 4.5** 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 in Hamburg stichhaltig und valide sind.

Die Balancierung der Charakteristika in den Schätzungen für Köln und München ist sehr ähnlich. In Köln lassen sich für insgesamt fünf Indikatoren schwach signifikante Unterschiede im Durchschnitt der statistischen Zwillingspaare beobachten. In München verbleibt ein signifikanter Unterschied lediglich für den Indikator gesundheitliche Einschränkung. Die Qualität des Matching kann also auch in den anderen beiden Städten als gut bis sehr gut erachtet werden, so dass die präsentierten kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auch für Köln und München als valide und stichhaltig erachtet werden können.

Tabelle 4.5: Qualität des Matching-Verfahrens – Alle Personen 2008 Hamburg

	Mittelwerte der Zwillinge		t-test
	Geförder- te.	Ungefördert e	
U25	0,2100	0,2119	-0,21
50plus	0,2095	0,1951	1,63
Alter	38,0090	37,8040	0,77
Alter im Quadrat	1591,9	1573,7	0,90
Frau	0,3950	0,3950	0,00
Verheiratet	0,2434	0,2492	-0,61
Alleinerziehend	0,1064	0,1139	-1,09
Deutscher	0,8075	0,8176	-1,18
Kein Kind	0,7398	0,7376	0,22
Aufstocker	0,0211	0,0214	-0,08
Gesundheitliche Einschränkung	0,1588	0,1545	0,54
Schwerbehindert	0,0401	0,0394	0,17
Kein Schulabschluss	0,2713	0,2799	-0,88
Realschule	0,1672	0,1675	-0,03
(Fach-) Abitur	0,0942	0,0961	-0,30
Schulabschluss unbekannt	0,0207	0,0195	0,39
Berufsrückkehrer	0,0070	0,0063	0,41
Suche Teilzeit	0,1084	0,1036	0,71
Suche Vollzeit oder Teilzeit	0,0803	0,0824	-0,36
Gesuchte Arbeitszeit unbekannt	0,0923	0,0925	-0,04
BG-Typ Alleinstehend	0,5348	0,5262	0,79
BG-Typ Paar ohne Kind	0,0831	0,0812	0,32
BG-Typ sonstiges	0,0353	0,0382	-0,70
Rolle in BG: Chef	0,8100	0,8109	-0,11
Sanktion zum Ziehungszeitpunkt	0,0582	0,0586	-0,09
31.12.2007: SV-pflichtig beschäftigt	0,0106	0,0115	-0,42
31.12.2007: Mini-Job	0,0569	0,0505	1,31
31.12.2007: arbeitslos	0,7878	0,8008	-1,46
31.12.2007: In Maßnahme	0,0673	0,0687	-0,26
31.12.2007: In Zusatzjob	0,0310	0,0351	-1,04
30.06.2007: SV-pflichtig beschäftigt	0,0413	0,0495	-1,79
30.06.2007: Mini-Job	0,0632	0,0627	0,09
30.06.2007: arbeitslos	0,5764	0,5793	-0,27
30.06.2007: In Maßnahme	0,1867	0,1824	0,51
30.06.2007: In Zusatzjob	0,1134	0,1045	1,30
01.01.2007: SV-pflichtig beschäftigt	0,0409	0,0457	-1,08
01.01.2007: Mini-Job	0,0536	0,0471	1,35
01.01.2007: arbeitslos	0,5240	0,5264	-0,22
01.01.2007: In Maßnahme ohne Zusatzjob	0,2299	0,2295	0,05
01.01.2007: In Zusatzjob	0,1430	0,1389	0,54
Keine Zusatzjobteilnahme in 2007	0,7199	0,7242	-0,44
Eine Zusatzjobteilnahme in 2007	0,2581	0,2535	0,48
Keine Zusatzjobteilnahme seit 2005	0,5488	0,5481	0,07
Eine Zusatzjobteilnahme seit 2005	0,3155	0,3152	0,02
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2007	35,5	33,5	1,25
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit 2005	113,3	113,4	-0,03
Keine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,5365	0,5161	1,87
Eine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,2472	0,2581	-1,14
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung seit 2003	171,4	176,4	-0,74
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung in 2007	15,8	17,4	-1,42
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2007	220,7	222,0	-0,45
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit 2003	808,8	815,7	-0,63
<i>Fortsetzung auf folgender Seite...</i>			

Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2007	11,0	10,9	0,11
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2003	104,7	107,6	-0,73
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit 2003	888,7	895,4	-1,02
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2007	54,6	52,3	1,26
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen seit 2003	251,3	254,6	-0,59
ALG-Bezug am 31.12.2004	0,5697	0,5752	-0,51
AlHi-Bezug am 31.12.2004	0,4515	0,4539	-0,22

Effektheterogenität in Hamburg

In einem abschließenden Untersuchungsschritt werden die kausalen Wirkungen der AGH-Teilnahme in Hamburg für verschiedene Teilgruppen der Gefördertenkohorte untersucht. Dies 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 Zwillingsbildung anhand der oben beschriebenen Kriterien beurteilt.

Da eine Darstellung sämtlicher Einzelschritte für die insgesamt 34 betrachteten Teilgruppen den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, findet sich eine summarische Übersicht über die zentralen Ergebnisse in **Tabelle 4.6**. Bei jeder Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit wurden die oben dargestellten Individualmerkmale verwendet, wobei in einigen wenigen Fällen auf einzelne Indikatoren mangels Variation verzichtet werden musste. Für alle Teilgruppen legen die Qualitätskriterien zur Beurteilung der Zwillingsbildung den Schluss nahe, dass das Matching-Verfahren qualitativ hochwertige statistische Zwillingspaare generiert hat. In 18 der 34 Schätzungen ist die Balancierung der Individualcharakteristika perfekt, d.h. es existieren keine signifikanten Unterschiede zwischen den jeweiligen Gruppen. In 13 Fällen sind für eins bis drei Merkmale noch signifikante Unterschiede erkennbar und in drei Fällen für vier bis sechs Indikatoren. Die in **Tabelle 4.6** dargestellten kausalen Effekte können somit ebenfalls als valide und belastbar erachtet werden.

Die für die Gesamtheit aller Teilnehmer/innen ermittelten negativen (bzw. nicht-positiven) Wirkungen der AGH-Teilnahme in Hamburg finden sich bei allen näher betrachteten soziodemographischen Gruppen in weitgehend ähnlicher Form. Sie gelten somit für Frauen, Männer, Jüngere (U25), Ältere (50+), Mittelalte (Ü25 bis U50), Deutsche und Ausländer weitgehend gleichermaßen. In allen Fällen ergeben sich signifikante Lock-In-Effekte bei der Beschäftigungsaufnahme über mehrere Monate, wobei zu keinem Zeitpunkt signifikant positive Wirkungen beobachtet werden können.

Tabelle 4.6: Zusammenfassung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf einzelne Teilgruppen in Hamburg – 2008

	Lock-In-Effekte ungeforderte Beschäftigung (signifikant)	Größenordnung Lock-In-Effekte ungeforderte Besch.	Lock-In-Effekte Hilfe-Bedürftigkeit (signifikant)	Größenordnung Lock-In-Eff. Hilfebedürftigkeit
<i>Gesamtwirkung: Alle Personen</i>	<i>Von Monat 1 bis Monat 5</i>	<i>1,6 bis 3,9 Prozentpunkte</i>	<i>Von Monat 1 bis Monat 20</i>	<i>2,2 bis 4,8 Prozentpunkte</i>
Soziodemographische Gruppen				
Frauen	Von Monat 1 bis Monat 4	2,0 bis 2,9 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 12	2,2 bis 4,9 Prozentpunkte
Männer	Von Monat 1 bis Monat 3	1,7 bis 2,0 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 19	1,9 bis 6,2 Prozentpunkte
Deutsche	Von Monat 1 bis Monat 4	1,8 bis 3,1 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 19	2,2 bis 3,8 Prozentpunkte
Ausländer	Von Monat 1 bis Monat 3	3,2 bis 4,1 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 11	4,2 bis 7,0 Prozentpunkte
U25	Von Monat 1 bis 5 und 10 bis 18	2,4 bis 8,8 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 18	4,0 bis 8,6 Prozentpunkte
50plus	Von Monat 1 bis Monat 5	2,0 bis 3,5 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,9 bis 6,0 Prozentpunkte
Ü25 bis U50	Von Monat 1 bis Monat 3	1,7 bis 2,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 19	2,6 bis 5,8 Prozentpunkte
Erwerbsbiographische Gruppen				
Arbeitslos: Bis 2 aus letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 5	3,3 bis 6,6 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 20	3,6 bis 7,6 Prozentpunkte
Arbeitslos: Mehr als 2 aus letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 18	1,9 bis 4,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 19	2,5 bis 5,5 Prozentpunkte
Keine reguläre Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	1,4 bis 2,5 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	1,3 bis 3,3 Prozentpunkte
Mindestens eine Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 5	2,9 bis 4,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 21	4,1 bis 8,2 Prozentpunkte
Bis zu 1 Monat Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 2	1,4 bis 1,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,5 bis 3,9 Prozentpunkte
Über 1 Monat Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	3,1 bis 5,6 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 14	2,9 bis 6,3 Prozentpunkte
Bis zu 1 Jahr Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 5	1,8 bis 2,8 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 21	2,2 bis 5,5 Prozentpunkte
Über 1 Jahr Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	4,2 bis 8,5 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 21	5,7 bis 10,2 Prozentpunkte
Keine AGH-Teilnahme in letzten 3 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	2,9 bis 3,9 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 21	3,4 bis 5,9 Prozentpunkte
Eine AGH-Teilnahme in letzten 3 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	1,9 bis 3,6 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,2 bis 4,8 Prozentpunkte
2 und mehr AGH-Teilnahmen in letzten 3 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 17	4,4 bis 10,0 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,2 bis 4,8 Prozentpunkte

Tabelle 4.6: Zusammenfassung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf einzelne Teilgruppen in Hamburg – 2008 (Fortsetzung)

	Lock-In-Effekte ungeförderte Beschäftigung	Größenordnung Lock-In-Effekte ungeförderte Besch.	Lock-In-Effekte Hilfebedürftigkeit	Größenordnung Lock-In-Eff. Hilfebedürftigkeit
	Gruppen nach Maßnahmecharakteristika			
Regie-Maßnahme	Von Monat 1 bis 4, 16, 17, 20, 21	1,6 bis 3,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 19	2,3 bis 5,1 Prozentpunkte
Koop-Maßnahme	Von Monat 1 bis 3; positiv in 21	2,4 bis 3,0 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 12	2,6 bis 6,1 Prozentpunkte
Dauer der Maßnahme bis vier Monate	nur Monat 16 und 17	2 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis 6 und 10 bis 13	1,9 bis 3,2 Prozentpunkte
Dauer der Maßnahme über vier Monate	Von Monat 1 bis 13	2,1 bis 8,0 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 21	2,8 bis 10,0 Prozentpunkte
Träger 1	keine	-	Von Monat 1 bis Monat 21	3,4 bis 6,8 Prozentpunkte
Träger 2	keine; pos. Effekte ab Monat 17	pos: 5 bis 7 Prozentpunkte	Nur Monat 1	5 Prozentpunkte
Träger 3	Von Monat 1 bis 4 und 10 bis 19	4,3 bis 8,2 Prozentpunkte	M. 1 bis 3, 9 bis 12 und 18 bis 20	4,7 bis 8,2 Prozentpunkte
Träger 4	keine; pos. Effekte ab Monat 15	pos: 6 bis 11 Prozentpunkte	Monat 1,2 und 6	4,6 bis 6,9 Prozentpunkte
Träger 5	Monat 1 bis 2 und 10 bis 21	3,9 bis 7,8 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 3	2,8 bis 3,2 Prozentpunkte
Träger 6	Von Monat 1 bis Monat 21	3,8 bis 13,1 Prozentpunkte	Von Monat 6 bis Monat 19	5,0 bis 8,9 Prozentpunkte
Träger 7	Von Monat 1 bis Monat 3	4,0 bis 4,6 Prozentpunkte	Von Monat 2 bis Monat 9	4,6 bis 10,4 Prozentpunkte
Träger 8	keine; pos. Effekte von 7-14 und 19-21	pos: 5,9 bis 10,3 Prozentpunkte	Monat 1 und Monat 3	5,9 Prozentpunkte
Träger 9	Monat 11 und 17-20	5,9 bis 6,7 Prozentpunkte	Monat 3 bis Monat 14	3,7 bis 9,6 Prozentpunkte
Träger 10	Monat 1 und Monat 2	5,9 bis 6,6 Prozentpunkte	Monat 1 bis Monat 4	5,3 bis 8,6 Prozentpunkte
Träger 11	keine	-	Monat 1 bis Monat 10	6,1 bis 14,8 Prozentpunkte
Träger 12	nur Monat 2	1,8 Prozentpunkte	Monat 1 bis Monat 14	3,1 bis 6,6 Prozentpunkte

Deutlichere Unterschiede lassen sich für Teilgruppen der AGH-Teilnehmer/innen erkennen, die anhand erwerbsbiographischer Charakteristika gebildet wurden. Am stärksten ausgeprägt sind die negativen Effekte bei Personen, die im Zeitraum 2005-2008 bereits an zwei oder mehr AGHs teilgenommen haben. Ebenfalls stark ausgeprägte negative Wirkungen werden bei Personen beobachtet, die im Zeitraum 2003-2008 mindestens eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ausgeübt haben. Dies wird ganz besonders deutlich beim Lock-In-Effekt in der Hilfebedürftigkeit von Personen, bei denen eine solche Beschäftigung ein Jahr und mehr dauerte. Die Dauer der Arbeitslosigkeit scheint den Ergebnisse zufolge hingegen keine bedeutende Rolle für die Effektheterogenität zu spielen. In der Gesamtschau gilt allerdings auch für alle erwerbsbiographischen Teilgruppen, dass sich keine signifikant positiven Effekte der AGH-Teilnahme beobachten lassen.

Am heterogensten ist die Wirkung der AGH-Teilnahme für diejenigen Teilgruppen, die anhand der Maßnahmecharakteristika gebildet wurden. Während Regie-Maßnahmen zu mehrmonatigen signifikanten Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme führen, trifft dies bei Koop-Maßnahmen nur auf die ersten drei Monate des Beobachtungszeitraums zu. Am Ende des Beobachtungszeitraums (Monat 21, d.h. Dezember 2009) können Koop-Maßnahmen sogar einen signifikant positiven Beschäftigungseffekt entfalten.

Auffallend ist darüber hinaus, dass Zusatzjobs mit einer Dauer von mehr als vier Monaten zu signifikanten und quantitativ substanziellen Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr führen. Demgegenüber weisen Maßnahmen von bis zu vier Monaten Dauer nur in zwei Monaten signifikante Lock-In-Effekte auf. Diese Ergebnisse sind zusätzlich in den **Abbildungen 4.10** und **4.11** veranschaulicht.

Abbildung 4.10: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Dauer der Maßnahme bis vier Monate

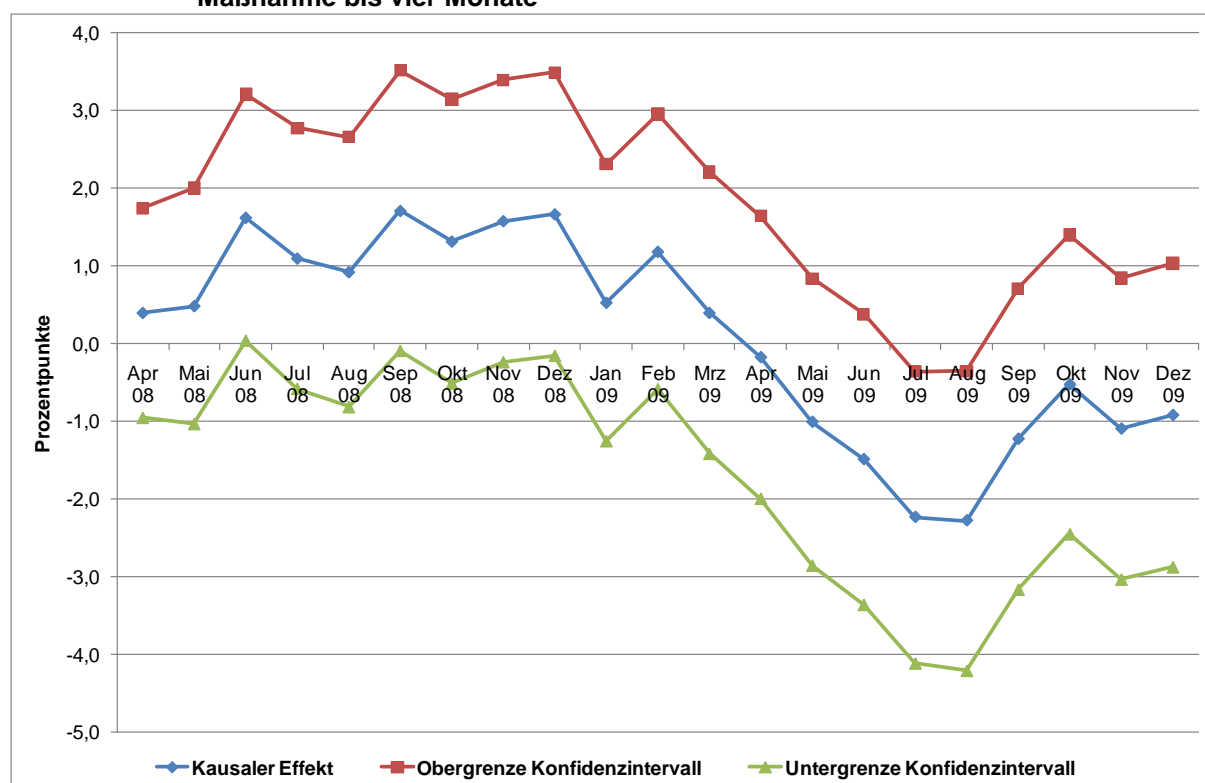
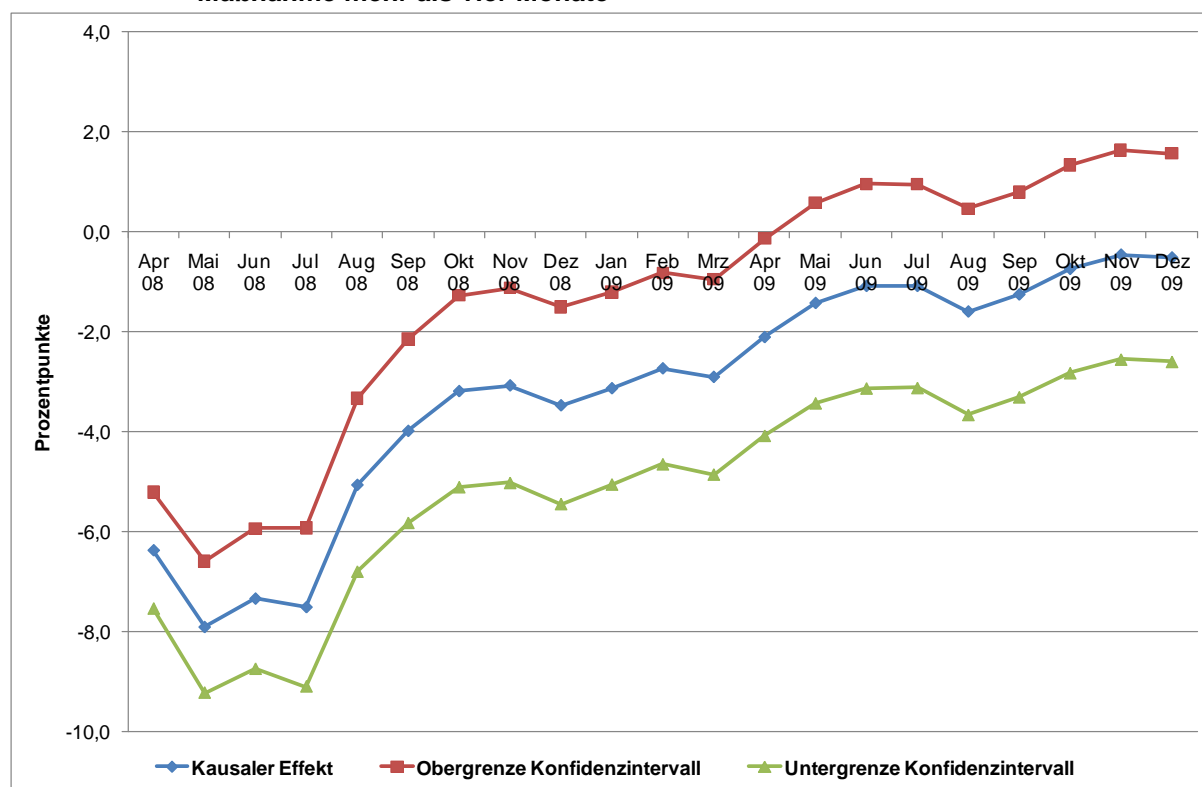
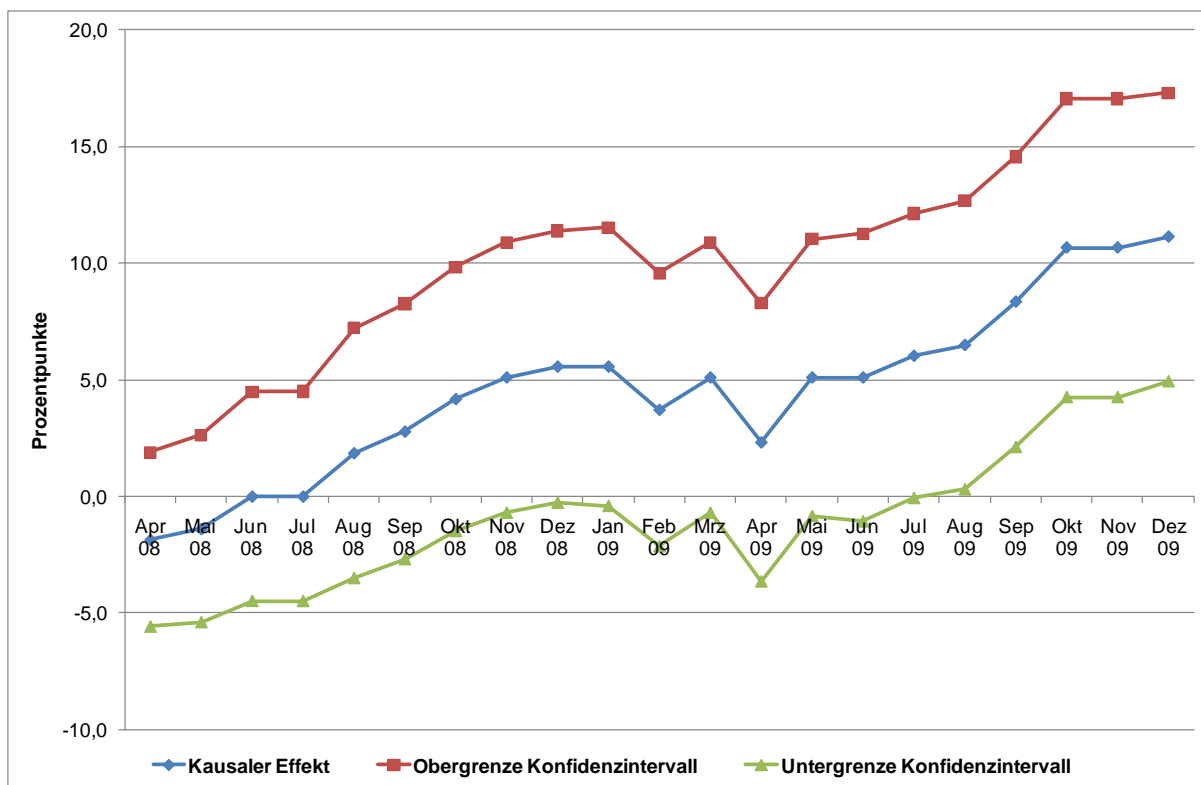


Abbildung 4.11: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2008 – Dauer der Maßnahme mehr als vier Monate



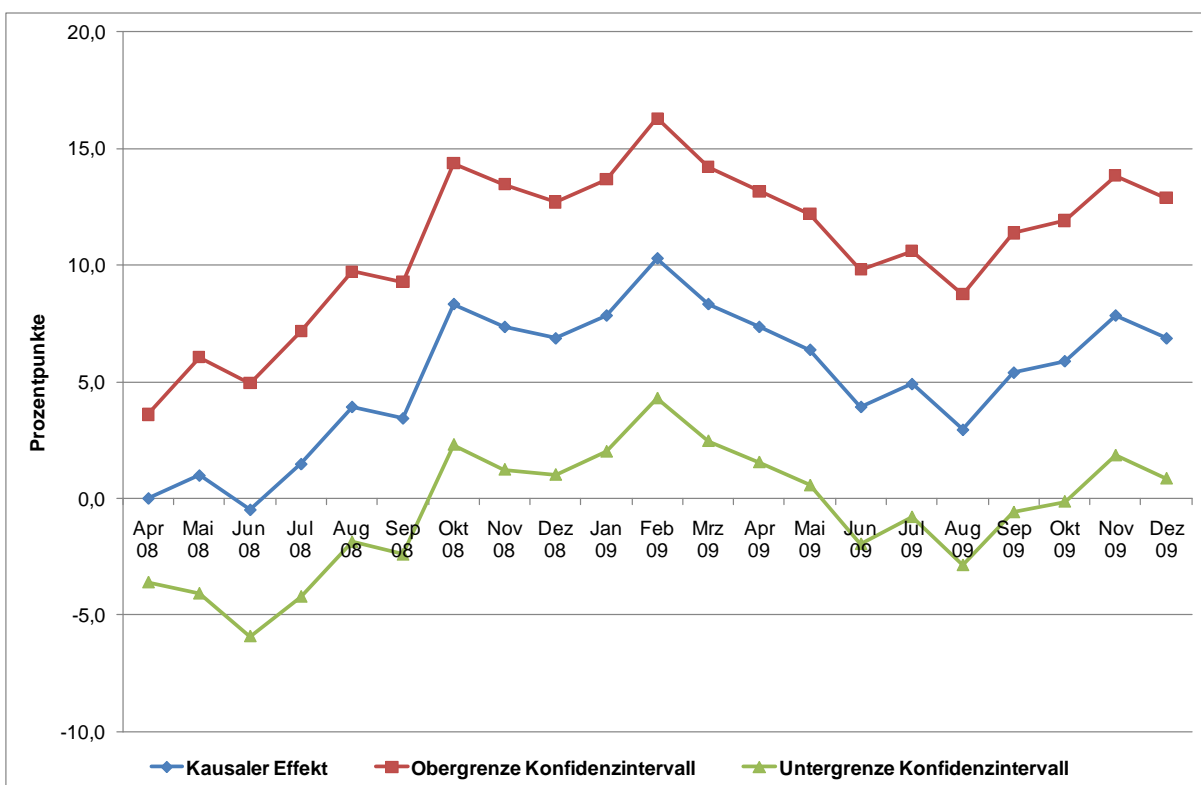
Schließlich finden sich die eklatantesten Unterschiede bei einer trägerspezifischen Betrachtung der AGH-Teilnahme. Diese konnte für die AGH-Kohorte 2008 für insgesamt zehn „große“ Träger, d.h. solchen mit 200 und mehr Teilnehmer/innen im ersten Quartal, durchgeführt werden. Die Ergebnisse, die zusätzlich zu obiger Tabelle auch in den **Abbildungen 4.12a bis 4.12d** verdeutlicht werden, legen den Schluss nahe, dass die AGH-Teilnahme bei den Trägern 2, 4 und 8 zu keinen signifikanten Lock-In-Effekte und in mehreren Monaten sogar zu signifikant positiven Beschäftigungseffekten führt. Hingegen führt die Teilnahme bei den Trägern 3 sowie 5 in 13 (von 21) Monaten zu signifikant schlechteren Beschäftigungschancen bei den Teilnehmer/innen. Beim Träger 6 gilt dies für alle 21 Monate und nimmt quantitative Dimensionen von vier bis 13 Prozentpunkte an, die ansonsten für keine Teilgruppe zu beobachten sind.

Abbildung 4.12a: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses



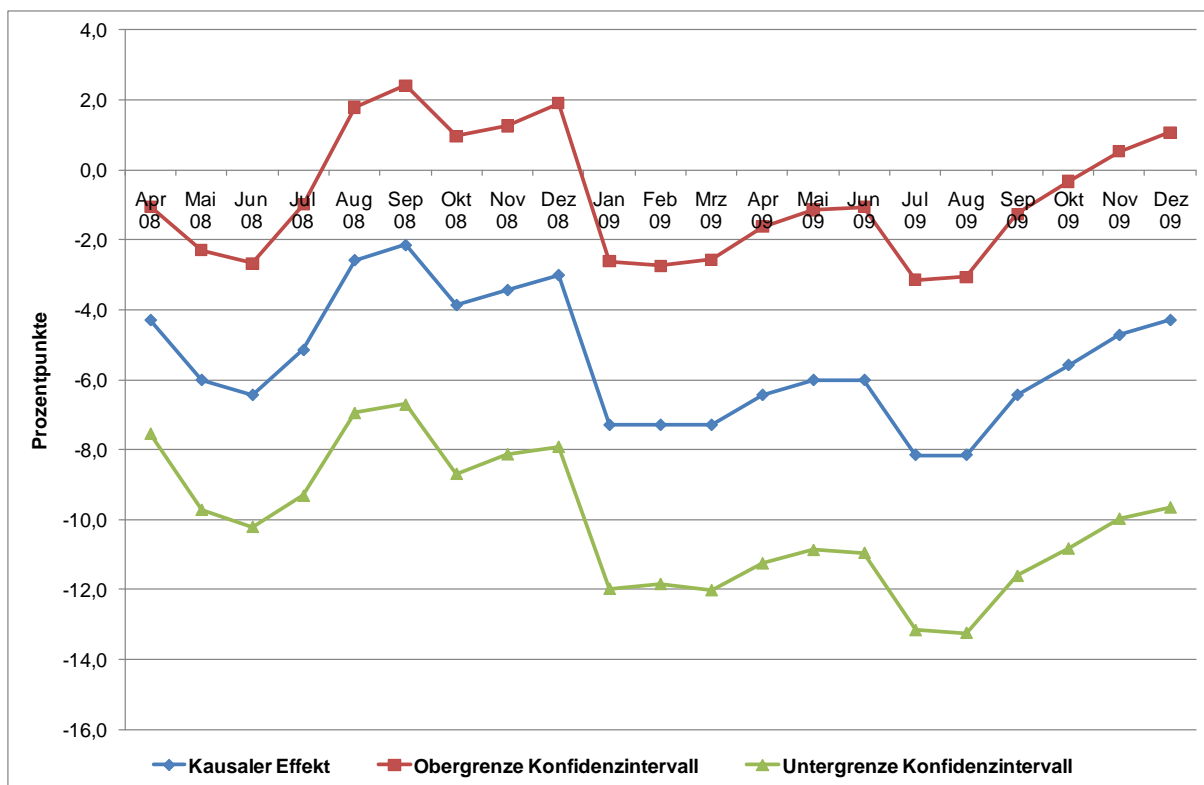
2008 – Träger 4

Abbildung 4.12b: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses



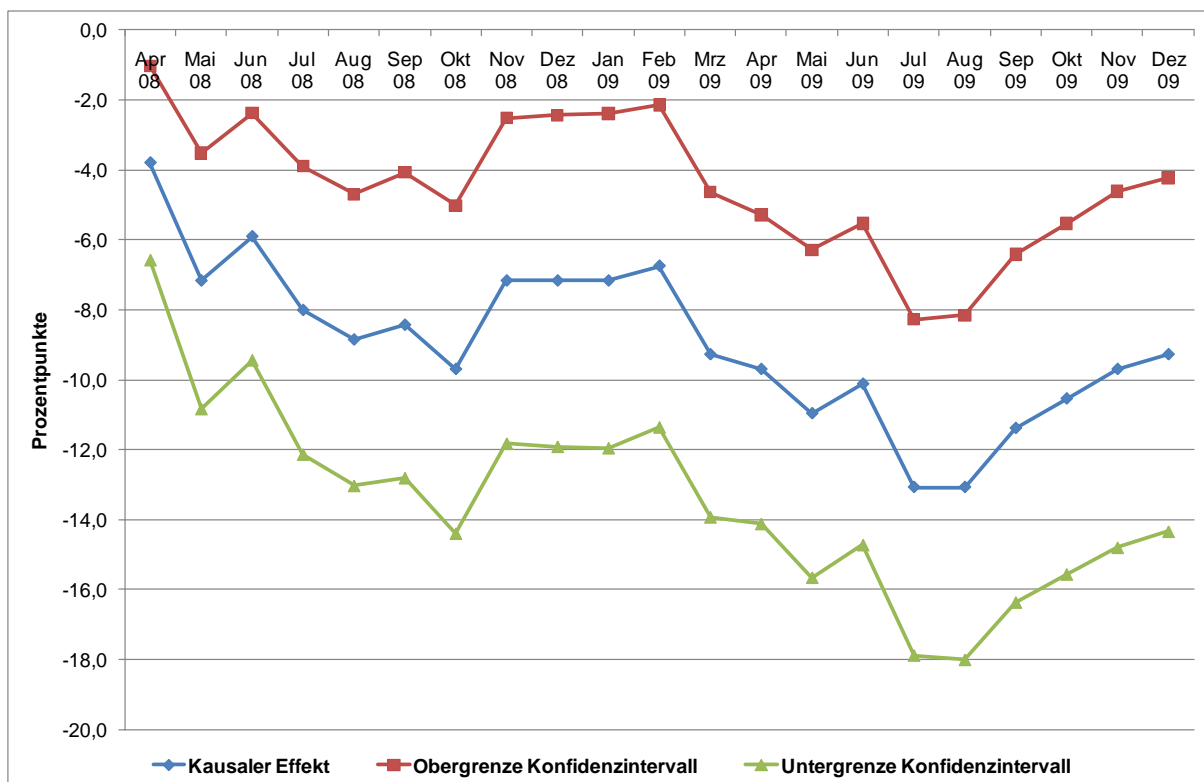
2008 – Träger 8

Abbildung 4.12c: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses



2008 – Träger 3

Abbildung 4.12d: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses



2008 – Träger 6

4.2.2 AGH-Kohorte 2009

Auch für die AGH-Kohorte 2009 werden zur Wirkungsbeurteilung der AGH-Förderung die vier oben bereits erläuterten Ergebnisgrößen herangezogen. Da die bei der BA verfügbaren Beschäftigungsmeldungen derzeit nur bis Ende 2009 reichen, steht für die Kohorte 2009 lediglich ein neunmonatiger Beobachtungszeitraum zu Verfügung. Für den Zeitraum April 2009 bis Dezember 2009 werden somit folgende Ergebnisgrößen betrachtet, die jeweils zur Monatsmitte als 1/0-Variable (ja/nein-Variable) definiert sind:

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.)

Für die beiden Gruppen an AGH-Geförderten und potenziellen Vergleichspersonen des Jahres 2009 sind die Ausprägungen dieser Ergebnisgrößen im Zeitverlauf in den **Abbildungen 4.13 bis 4.16** zusammengefasst. Diese Darstellung, die der Veranschaulichung der jeweiligen Größenordnungen dienen soll, ist wiederum rein deskriptiv und erlaubt daher noch keinerlei Aussagen über die kausalen Wirkungen der Förderung. Auch hier werden lediglich die sog. *unkonditionalen* Unterschiede zwischen den Gruppen wiedergegeben, welche die Unterschiede in den beobachtbaren Charakteristika der beiden Gruppen noch nicht berücksichtigen.

Aus **Abbildung 4.13** wird deutlich, dass der Anteil ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigter unter den AGH-Teilnehmern/innen im Zeitablauf von durchschnittlich etwas mehr als zweieinhalb auf etwas weniger als acht Prozent ansteigt. In der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen lässt sich in den neun zur Verfügung stehenden Monaten ein Anstieg von etwas mehr als sechs auf knapp über zwölf Prozent beobachten. Der (unkonditionale) Abstand zwischen beiden Gruppen beträgt somit im Schnitt knapp über vier Prozentpunkte, wobei die durchschnittliche Schwankungsbreite (Standardabweichung) mit rund 0,4 Prozentpunkten sehr gering ist. Der geringste Unterschied liegt bei 3,6 Prozentpunkten (April 2009), der größte bei 4,6 Prozentpunkten im Dezember 2009. Bezieht man auch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt (ohne BEZ) mit ein (vgl. **Abbildung 4.14**), so ergibt sich ein vollkommen analoges Bild, auf einem leicht höheren Niveau.

Die Hilfebedürftigkeitsquoten (vgl. **Abbildung 4.15**) unter den AGH-Geförderten schwanken zwischen fast 99 % im April 2009 und etwas mehr als 92 % in Dezember dieses Jahres. Sie liegen also um gut vier bis sechs Prozentpunkte über den Durchschnittswerten der Grundgesamtheit. Auch hier ist nur eine geringe Variation um den Mittelwert von knapp über fünf Prozentpunkten beobachtbar. Schließlich verdeutlicht **Abbildung 4.16**, dass der Anteil an Personen, welche die Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt überwinden, unter den Geförderten im Schnitt fast zweieinhalb Prozentpunkte niedriger ist als in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen.

Abbildung 4.13: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – 2009

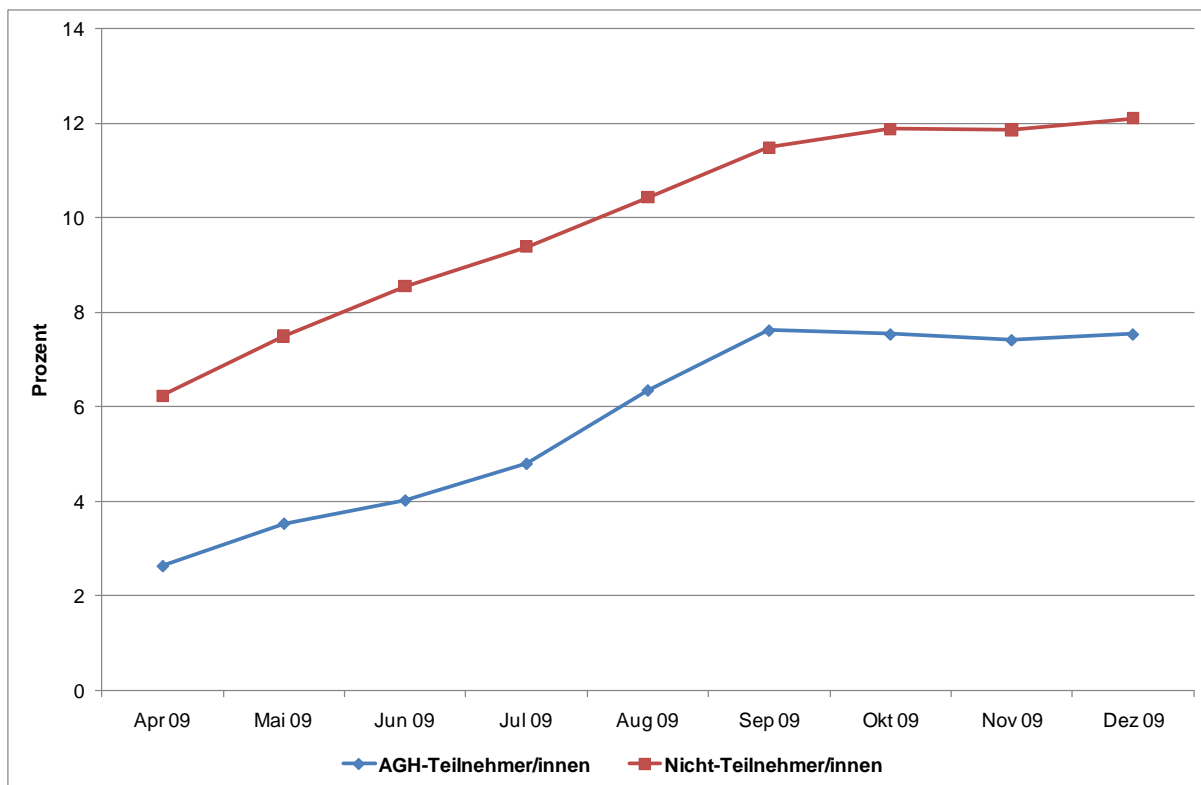


Abbildung 4.14: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009

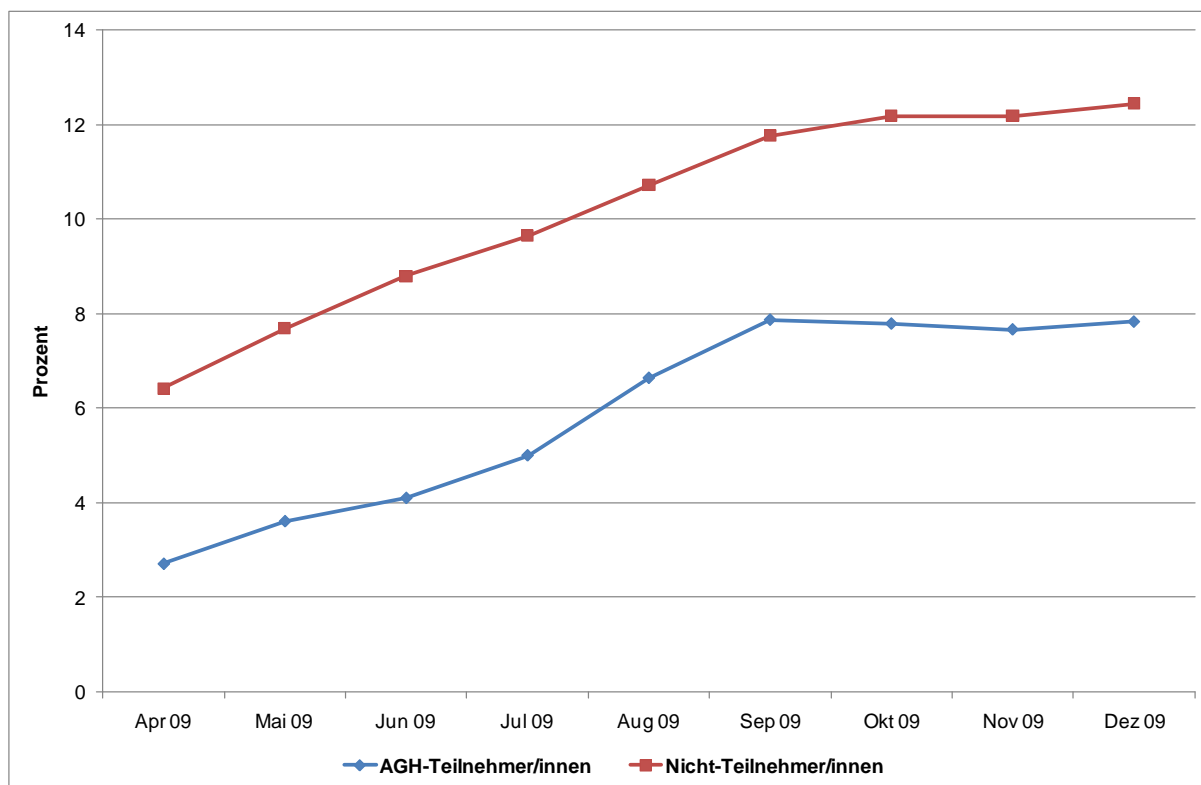


Abbildung 4.15: Hilfebedürftigkeit in Hamburg – 2009

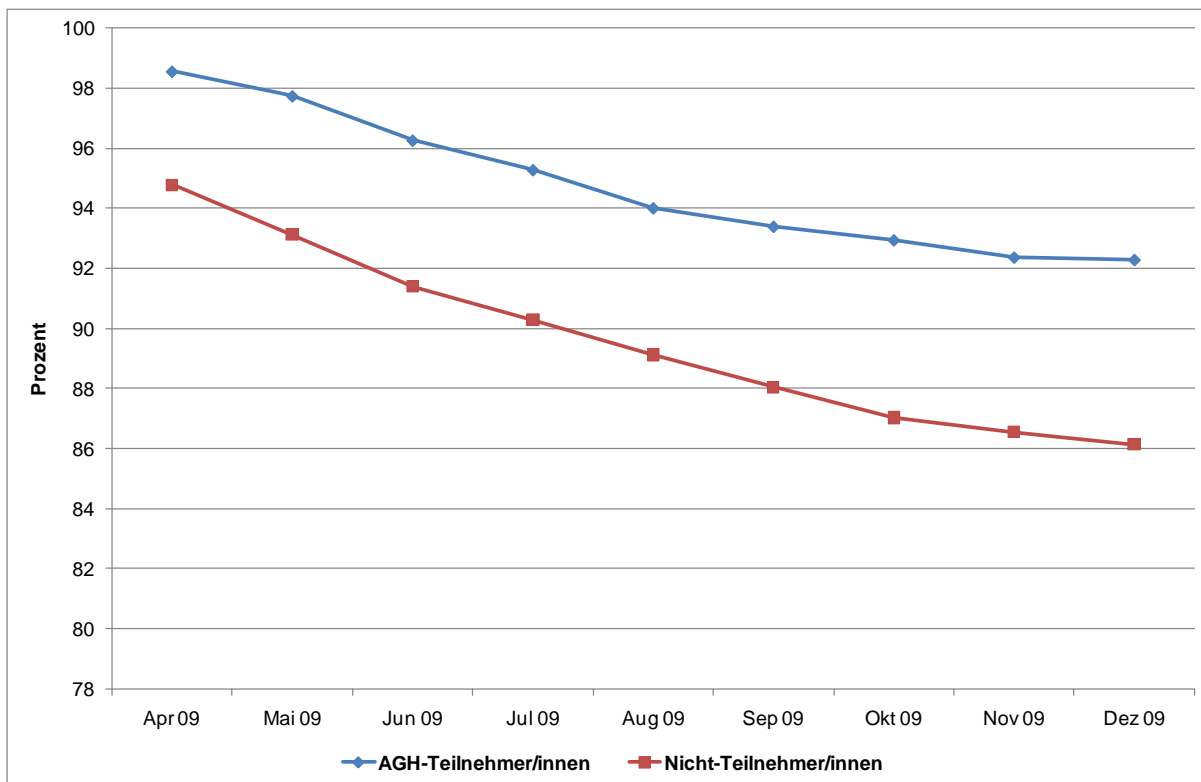
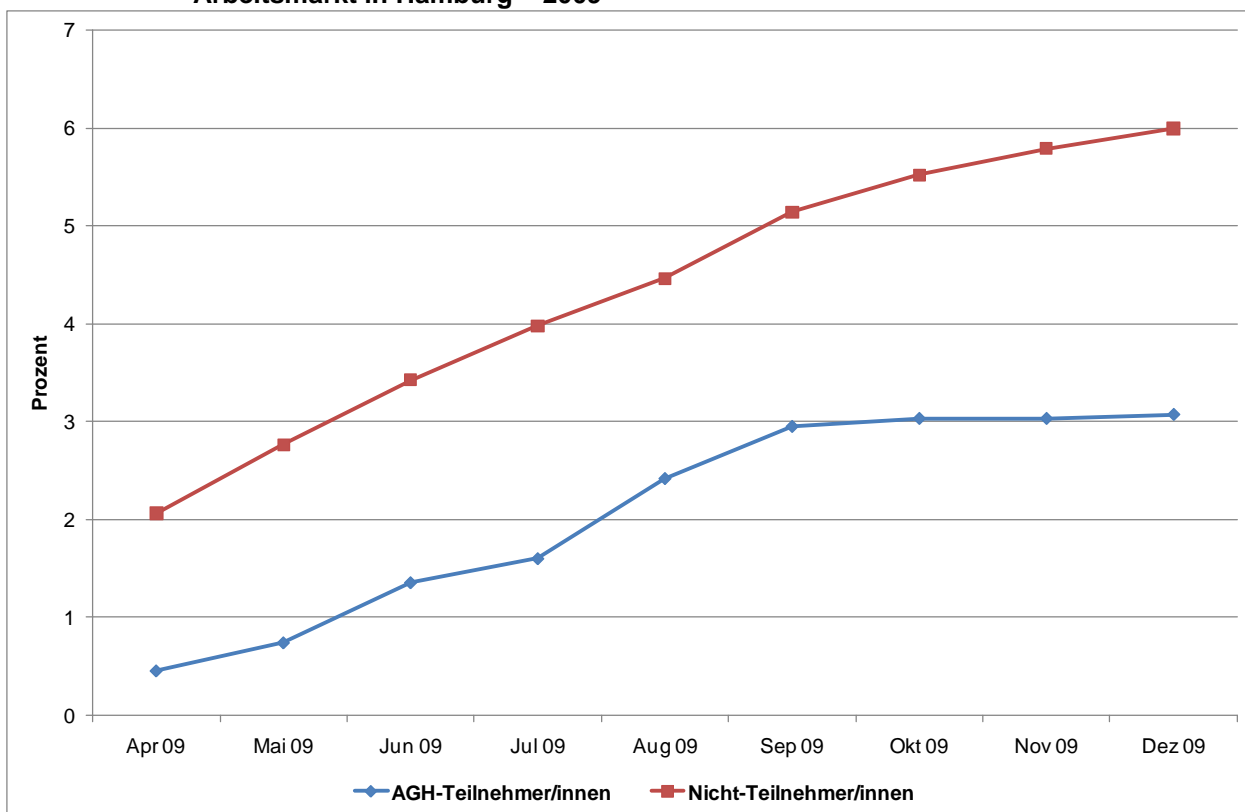


Abbildung 4.16: Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009



Für die Auswahl der tatsächlich vergleichbaren Personen aus der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen wird erneut eine Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit, also des *Propensity Score* verwendet. Diese erfolgt wiederum 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 4.7** zusammengefasst. Die Tabelle enthält – vollkommen analog zu oben – 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. 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.

Die empirischen Ergebnisse in **Tabelle 4.7** legen den Schluss nahe, dass sich der Zuweisungsprozess in die AGH-Kohorte 2009 an einigen Stellen von dem der AGH-Kohorte 2008 unterscheidet. Die wesentlichsten Unterschiede können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Einfluss des Indikator U25 ist zwar nach wie vor hochsignifikant, in seiner quantitativen Dimension aber deutlich schwächer. Der geschätzte marginale Effekt für das Jahr 2009 beträgt nur noch etwas mehr als ein Drittel des entsprechenden Wertes für die Kohorte 2008.
- Das Alter (in Jahren) der Personen hat für die Kohorte 2009 einen signifikanten Einfluss auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit, wobei der Zusammenhang umgekehrt u-förmig ist, d.h. mit zunehmendem Alter wird die Förderwahrscheinlichkeit geringer, dieser Rückgang schwächt sich jedoch ab. Für die Kohorte 2008 konnte kein systematischer Einfluss des Alters beobachtet werden.
- Für Berufsrückkehrer/innen und (ALG-I-) Aufstocker ist 2009 kein systematischer Zusammenhang zur Förderwahrscheinlichkeit mehr erkennbar. Gleiches gilt für die Existenz einer Sanktion zum Ziehungszeitpunkt.
- Bei den stichtagsbezogenen Arbeitsmarktzuständen dominiert zwar weiterhin der Tag direkt vor Beginn des Eintrittszeitraums bei den Geförderten, d.h. der 31.12.2008. Jedoch spielt für die Kohorte 2009 auch der Stichtag ein halbes Jahr zuvor eine Rolle. Dies gilt für die Maßnahmeteilnahme an diesem Tag und insbesondere die AGH-Teilnahme. Ersteres erhöht signifikant die Förderwahrscheinlichkeit, wohingegen das Umgekehrte für letzteres gilt.
- Der negative Einfluss keiner Zusatzjobteilnahme im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums ist für die Kohorte 2009 schwächer als im Jahr 2008, der Einfluss einer AGH-Teilnahme in diesem Zeitraum verschwindet gänzlich (d.h. wird insignifikant).
- Schließlich fällt auch auf, dass der Erklärungsbeitrag der Indikatoren zur Anzahl an ungeforderten Beschäftigungsverhältnissen sowie zur Beschäftigungsdauer in den fünf Jahren vor Beginn des Eintrittszeitraums verschwindet.

In der Gesamtschau dominieren also auch im Jahr 2009 die Hinweise, dass die Geförderten eher eine dem Durchschnitt der eHb nahekommende Auswahl an Personen sind als eine Gruppe besonders arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter.

Tabelle 4.7: **Propensity Score für AGH-Teilnahme in Hamburg 2009**

Propensity Score-Schätzung	Marg. Effekt	t-Wert
U25	0,0455	6,93
50plus	-0,0056	-1,44
Alter	-0,0019	-1,99
Alter im Quadrat	0,0000	2,28
Frau	-0,0047	-2,37
Verheiratet	-0,0050	-1,96
Alleinerziehend	0,0027	0,69
Deutscher	0,0068	3,32
Kein Kind	0,0037	1,28
Aufstocker	-0,0074	-1,51
Gesundheitliche Einschränkung	-0,0007	-0,29
Schwerbehindert	-0,0011	-0,25
Kein Schulabschluss	-0,0015	-0,71
Realschule	-0,0037	-1,54
(Fach-) Abitur	-0,0029	-1,03
Schulabschluss unbekannt	-0,0159	-3,26
Berufsrückkehrer	-0,0067	-0,85
Suche Teilzeit	0,0070	2,20
Suche Vollzeit oder Teilzeit	0,0002	0,08
Gesuchte Arbeitszeit unbekannt	-0,0005	-0,17
BG-Typ Alleinstehend	-0,0042	-1,44
BG-Typ Paar ohne Kind	-0,0045	-1,26
BG-Typ sonstiges	-0,0014	-0,27
Rolle in BG: Haushaltsvorstand	0,0029	1,00
Sanktion zum Ziehungszeitpunkt	0,0058	1,26
31.12.2008: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0143	-2,44
31.12.2008: Mini-Job	-0,0206	-6,86
31.12.2008: arbeitslos	-0,0047	-1,43
31.12.2008: In Maßnahme	-0,0275	-7,43
31.12.2008: In Zusatzjob	-0,0015	-0,21
30.06.2008: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0049	-0,86
30.06.2008: Mini-Job	0,0025	0,59
30.06.2008: arbeitslos	-0,0027	-0,70
30.06.2008: In Maßnahme	0,0118	2,65
30.06.2008: In Zusatzjob	-0,0171	-2,91
01.01.2008: SV-pflichtig beschäftigt	-0,0003	-0,05
01.01.2008: Mini-Job	0,0031	0,78
01.01.2008: arbeitslos	-0,0009	-0,33
01.01.2008: In Maßnahme	0,0157	3,86
01.01.2008: In Zusatzjob	-0,0067	-1,28
Keine Zusatzjobteilnahme in 2008	-0,0173	-1,82
Eine Zusatzjobteilnahme in 2008	-0,0019	-0,27
Keine Zusatzjobteilnahme seit 2006	-0,0114	-2,06
Eine Zusatzjobteilnahme seit 2006	0,0011	0,30
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2008	0,0000	-0,89
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit 2006	0,0000	2,74
Keine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,0032	1,06
Eine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,0054	1,86
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung seit 2004	0,0000	0,15
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung in 2008	-0,0001	-4,14
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2008	0,0000	0,03
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit 2004	0,0000	-0,77
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2008	0,0000	1,32
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2004	0,0000	2,65
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in 2008	0,0000	0,37
<i>Fortsetzung auf folgender Seite...</i>		

Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit 2004	0,0000	-1,23
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2008	-0,0001	-2,77
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen seit 2004	0,0000	3,11
ALG-Bezug am 31.12.2004	-0,0001	-0,05
AIHi-Bezug am 31.12.2004	0,0065	2,42
Anzahl Beobachtungen		13.214
Pseudo-R2		0,06
Beobachtete TN-Wahrscheinlichkeit		0,043
Vorhergesagte TN-Wahrscheinlichkeit		0,036
Anm.: 1) Basis: Hauptschulabschluss; 2) BG mit mind. zwei Erwachsenen und mind. einem Kind; 3) Zwei und mehr AGH in 2008; 4) Zwei und mehr AGH seit 2006; 5) Zwei und mehr ungeförderte sv-pflichtige Beschäftigten seit fünf Jahren.		

Nutzt man obige Schätzung zur Vorhersage einer individuellen Förderwahrscheinlichkeit für AGH-Teilnehmer/innen und Nicht-Teilnehmer/innen und diese dann wiederum zur Bildung statistischer Zwillingspaare, so lässt sich für das Jahr 2009 der kausale Effekt der AGH-Teilnahme auf die genannten Ergebnisgrößen ermitteln, indem diese für Personen mit sehr ähnlichen Förderwahrscheinlichkeiten miteinander verglichen werden. Hierdurch erhält man erneut den durchschnittlichen Effekt der AGH-Teilnahme auf die Teilnehmer/innen. Dieser ist für die drei Ergebnisgrößen „ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“, „Hilfebefähigkeit“ und „Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt“ in den **Abbildungen 4.17 bis 4.19** zusammen mit seinem 90%-Konfidenzintervall veranschaulicht.

Aus diesen wird zum einen deutlich, dass die AGH-Teilnahme auch für die Kohorte 2009 zu signifikanten Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme und der Hilfebedürftigkeit führt. Diese sind bei der Beschäftigungsaufnahme über alle neun Monate hinweg signifikant (auch auf 95%-Signifikanzniveau) und schwanken um die zwei Prozentpunkte. Im Vergleich zur Kohorte 2008 dauern die Lock-In-Effekte bei der Beschäftigungsaufnahme also länger an, sind aber quantitativ kleiner als die unkonditionalen Unterschiede zwischen den beiden Gruppen. Demgegenüber ist der Lock-In-Effekt in der Hilfebedürftigkeit mit im Schnitt rund 5,5 Prozentpunkten etwas höher als für die AGH-Kohorte 2008. Auch bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Arbeitsaufnahme nimmt der Lock-In-Effekt im Jahr 2009 etwas größere quantitative Dimensionen an als im Vorjahr. Analog zur AGH-Kohorte 2008 kann die Förderung somit im zur Verfügung stehenden Beobachtungszeitraum keine positiven Wirkungen entfalten. Die AGH-Geförderten 2009 erfahren den Schätzergebnissen zufolge im Gegenteil eher eine Verschlechterung ihrer Beschäftigungschancen. Ob bzw. inwieweit sich dies im weiteren Zeitverlauf noch ändert, muss solange offen bleiben, bis die Beschäftigungsmeldungen des Jahres 2010 zu Verfügung stehen.

Abbildung 4.17: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Hamburg – 2009

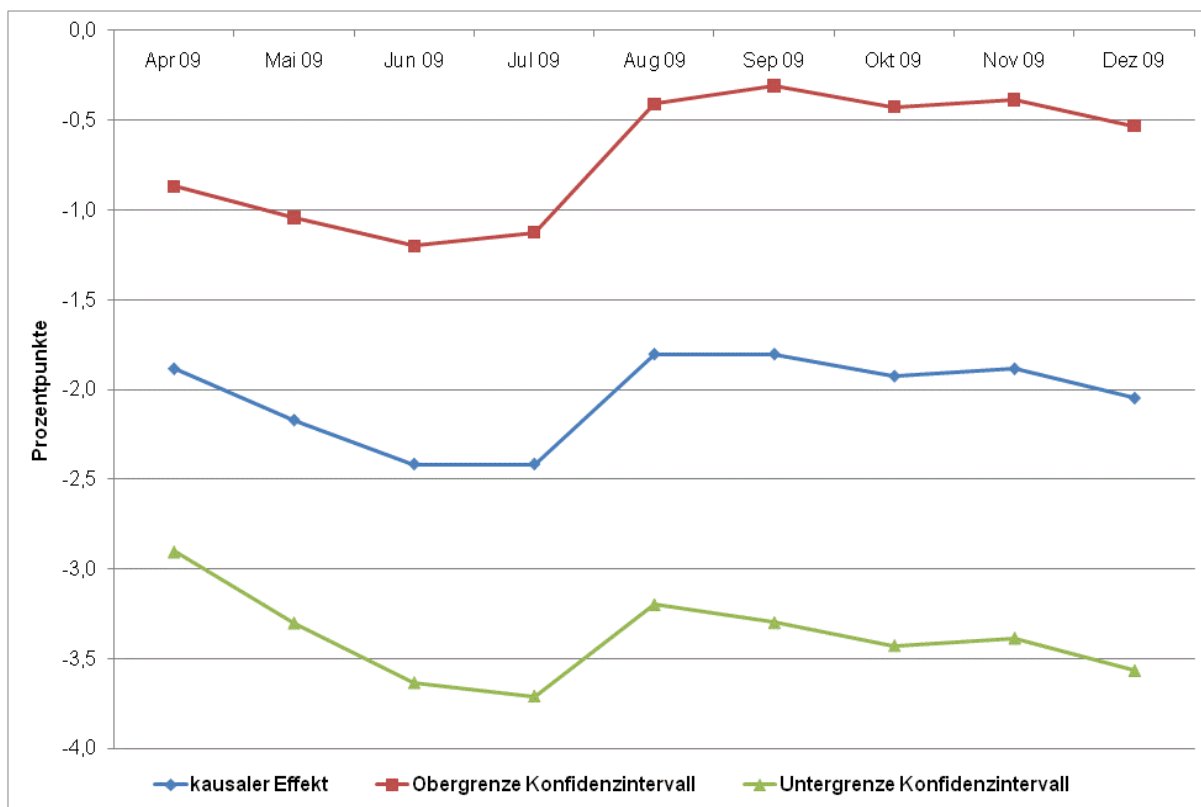


Abbildung 4.18: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Hilfebedürftigkeit nach SGB II in Hamburg – 2009

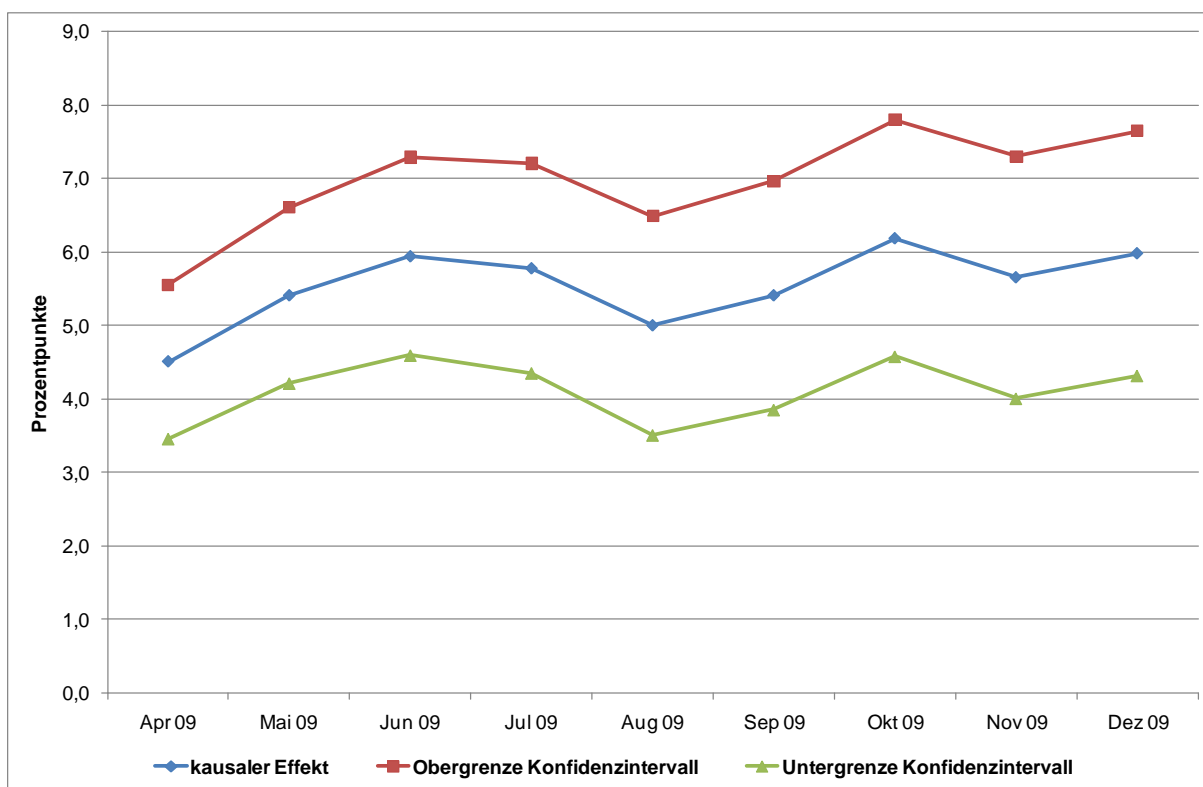
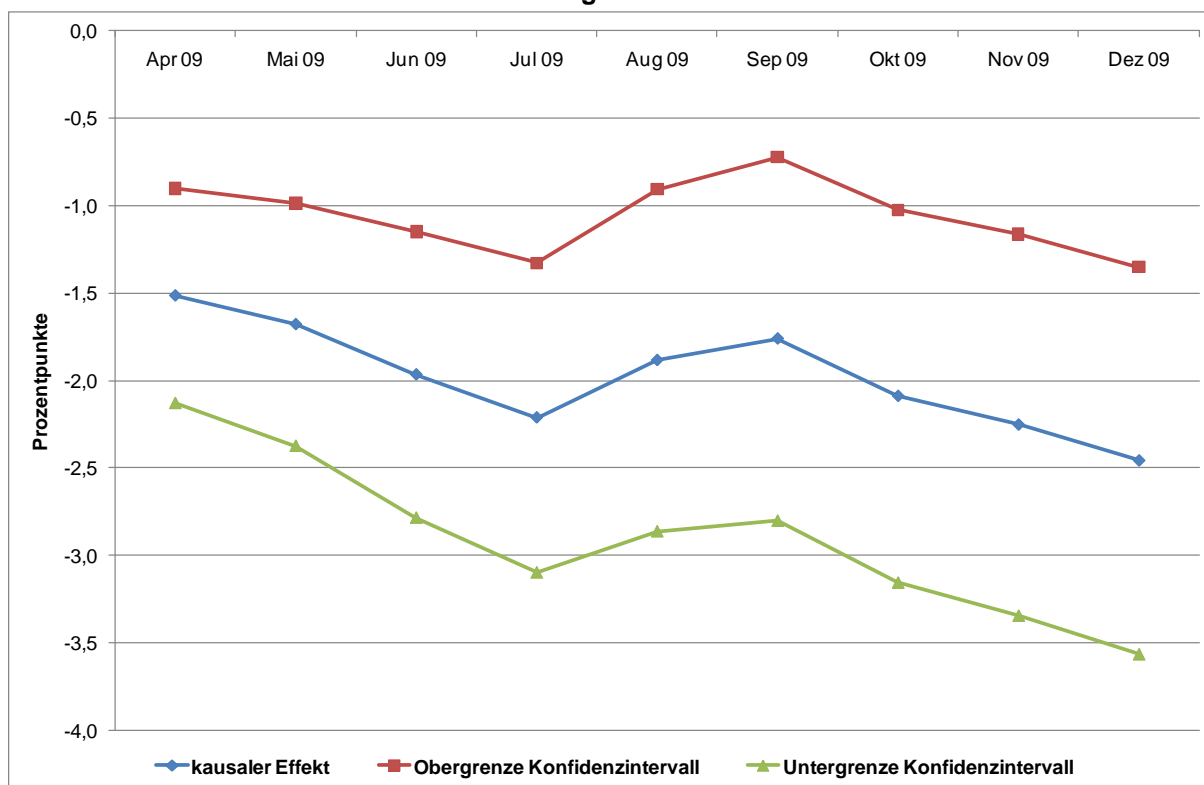


Abbildung 4.19: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit des Verlassen der Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch die Aufnahme einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Hamburg – 2009



Vergleich mit Köln und München

Für einen Vergleich der Wirkungen einer AGH-Förderung in Hamburg mit Köln und München wurde die beiden letztgenannten Städte analog zu oben wieder jeweils eine Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit durchgeführt, wobei die gleichen Indikatoren zur Abbildung der soziodemographischen, bedarfsgemeinschaftsbezogenen, vermittlungsbezogenen und erwerbsbiographischen Charakteristika der Personen verwendet wurden wie in Hamburg. Die hieraus vorhersagbare individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit wurde dann auch in Köln und München zur Bildung statistischer Zwillingspaare genutzt, anhand derer die Ergebnisgrößen verglichen wurden. Die Schätzungen basieren auf einem Stichprobenumfang von 1.386 Geförderten und 7.017 Nicht-Teilnehmern/innen in Köln sowie 454 AGH-Geförderten und 3.955 ungeförderten Personen in München.

Aus den **Abbildungen 4.20** und **4.21** wird ersichtlich, dass in beiden Städten ebenfalls signifikante Lock-In-Effekte bei der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung beobachtet werden können. In Köln werden diese ab September 2009, also Monat sechs nach Ende des Eintrittszeitraums der Geförderten, insignifikant und bleiben dies bis Dezember 2009. In München sind signifikante Lock-In-Effekte bis November 2009 erkennbar, deren quantitative Dimensionen teilweise über sechs Prozentpunkte erreichen, die also wiederum im Städtevergleich am stärksten ausgeprägt sind.

Abbildung 4.20: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Köln – 2009

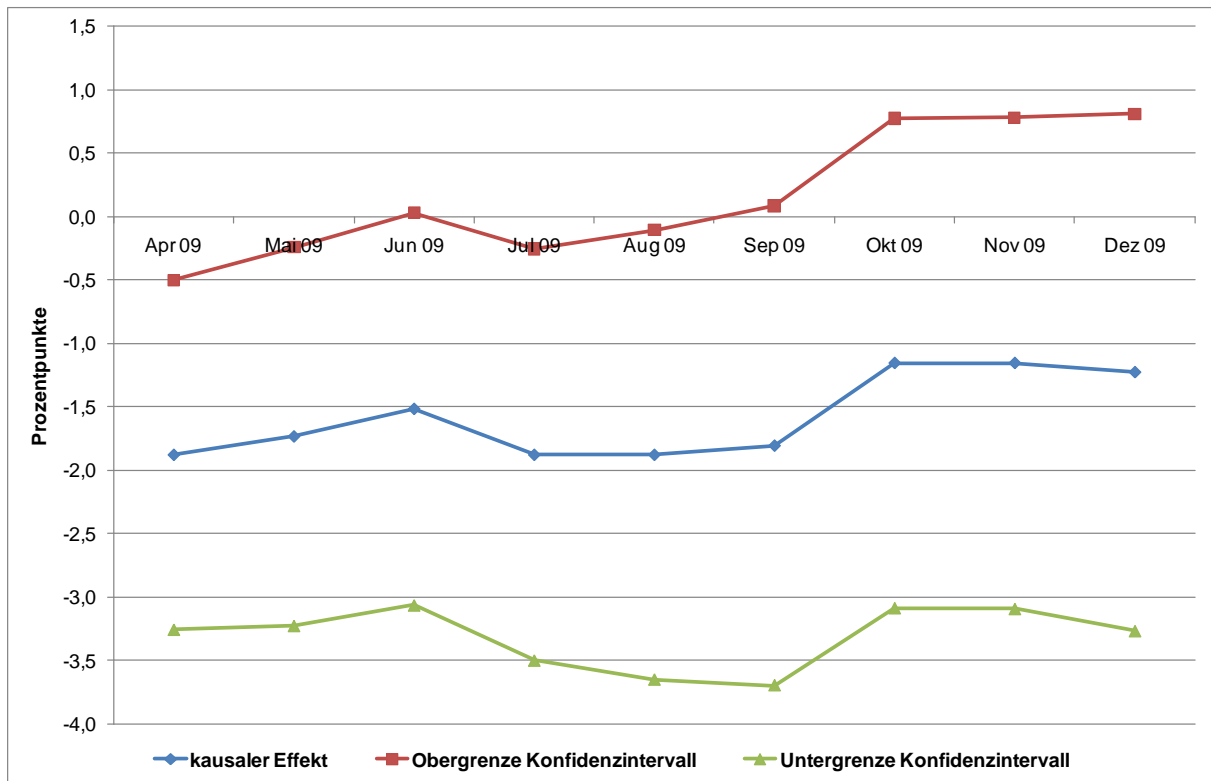
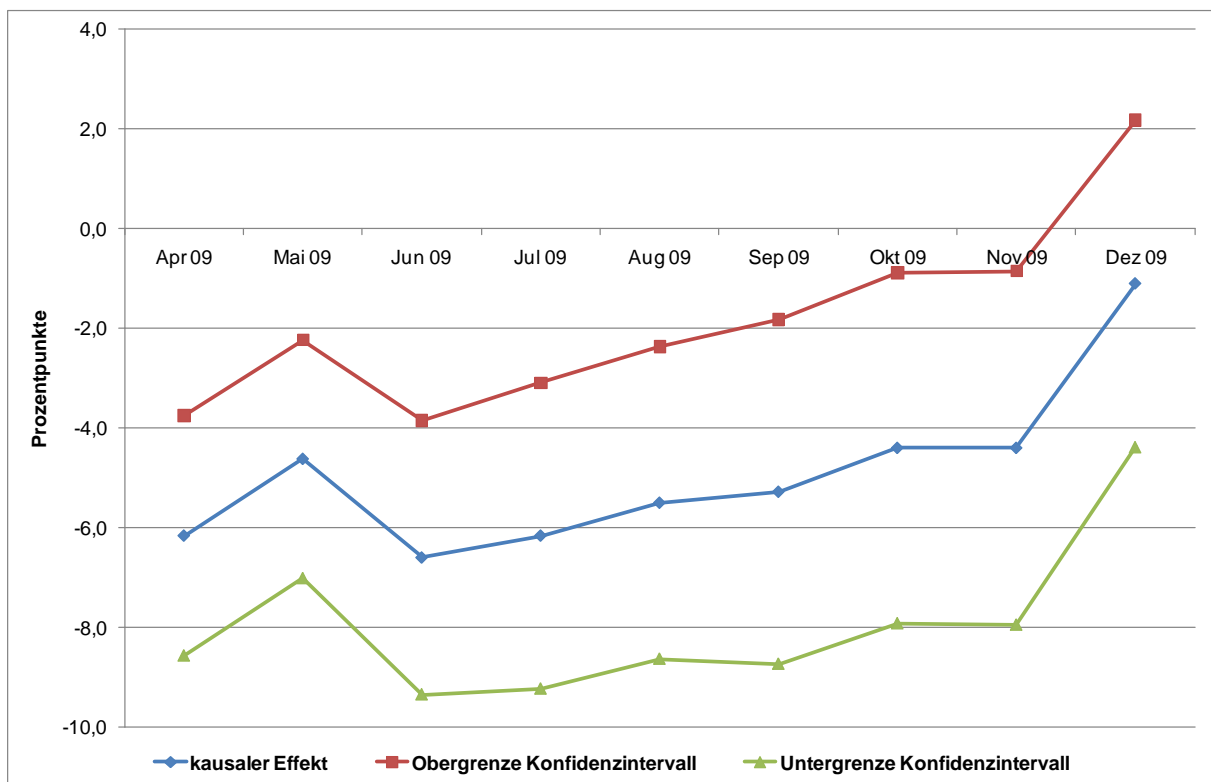


Abbildung 4.21: Kausaler Effekt der AGH-Teilnahme auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in München – 2009



Beurteilung der Qualität des Matching-Verfahrens

Die Qualität des Matching-Verfahrens im Hinblick auf das Ziel „vergleiche das Vergleichbare“ ist für die drei Städte auch im Jahr 2009 mehr als zufriedenstellend. Die Verteilung des *Propensity Scores* für Ungefährdete in Hamburg umschließt die der Geförderten vollständig, sodass es keinen Geförderten gibt, der aus den Analysen ausgeschlossen werden musste, weil er keinen zulässigen statistischen Zwilling gefunden hat. Des Weiteren beträgt die individuelle vorhergesagte Teilnahmewahrscheinlichkeit derjenigen Personen aus der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen, die zu *tatsächlichen* Vergleichspersonen wurden, im Durchschnitt 6,4 % und entspricht damit der Teilnahmewahrscheinlichkeit der Geförderten. Für die Gesamtheit der potenziellen Vergleichspersonen beträgt die vorhergesagte Förderwahrscheinlichkeit lediglich 4,2 %. Sie wurde also durch die gezielte Auswahl im Rahmen des Matching-Verfahrens um rund 50 % erhöht.

Schließlich lässt sich erneut die Qualität der Zwillingsbildung anhand der in **Tabelle 4.8** 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 von praktisch keine systematischen, d.h. statistisch signifikanten Unterschiede gibt. Alle t-Werte liegen – von einer Ausnahme abgesehen – unter den oben erläuterten kritischen Werten für signifikante Abweichungen auf einem 90-%- oder 95-%-Signifikanzniveau und dies zumeist sehr deutlich. Die einzige Ausnahme bildet der Indikator „Suche Vollzeit oder Teilzeit“, für den noch ein schwach signifikanter Unterschied von rund anderthalb Prozentpunkten erkennbar ist. Da dieser Indikator für den Zuweisungsprozess jedoch keine signifikante Bedeutung hat, kann diese Abweichung als unproblematisch erachtet werden. In der Gesamtschau dieser Befunde kann daher festgehalten werden, dass die aus dem Vergleich der statistischen Zwillinge gewonnenen kausalen Effekte für die Ergebnisgrößen in Hamburg stichhaltig und valide sind.

Dies gilt – wiederum analog zum Jahr 2008 – auch für die Städte Köln und München. Erneut ist die Balancierung in diesen Städten etwas schlechter als in Hamburg, jedoch verbleiben auch dort kaum signifikante Abweichungen bei den statistischen Zwillingspaaren. Die Qualität des Matching kann also auch in den anderen beiden Städten als gut bis sehr gut erachtet werden, so dass die präsentierten kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auch für Köln und München als valide und stichhaltig erachtet werden können.

Tabelle 4.8: Qualität des Matching-Verfahrens – Alle Personen 2009 Hamburg

Balancing	Mittelwerte der Zwillinge		t-test
	Geförderte	Ungeförderte	
U25	0,162	0,164	-0,19
50plus	0,244	0,245	-0,10
Alter	39,652	39,853	-0,58
Alter im Quadrat	1716,9	1733,3	-0,61
Frau	0,398	0,389	0,67
Verheiratet	0,251	0,260	-0,72
Alleinerziehend	0,117	0,112	0,54
Deutscher	0,793	0,794	-0,04
Kein Kind	0,734	0,744	-0,75
Aufstocker	0,025	0,032	-1,29
Gesundheitliche Einschränkung	0,175	0,175	0,08
Schwerbehindert	0,040	0,041	-0,07
Kein Schulabschluss	0,266	0,266	0,06
Realschule	0,161	0,166	-0,46
(Fach-) Abitur	0,114	0,110	0,41
Schulabschluss unbekannt	0,018	0,018	0,00
Berufsrückkehrer	0,010	0,011	-0,28
Suche Teilzeit	0,115	0,111	0,50
Suche Vollzeit oder Teilzeit	0,105	0,121	-1,76
Gesuchte Arbeitszeit unbekannt	0,133	0,132	0,13
BG-Typ Alleinstehend	0,545	0,549	-0,29
BG-Typ Paar ohne Kind	0,077	0,083	-0,84
BG-Typ sonstiges	0,036	0,033	0,55
Rolle in BG: Haushaltsvorstand	0,828	0,836	-0,80
Sanktion zum Ziehungszeitpunkt	0,052	0,049	0,52
31.12.2008: SV-pflichtig beschäftigt	0,011	0,013	-0,53
31.12.2008: Mini-Job	0,063	0,060	0,42
31.12.2008: arbeitslos	0,843	0,850	-0,63
31.12.2008: In Maßnahme	0,052	0,052	0,06
31.12.2008: In Zusatzjob	0,032	0,030	0,41
30.06.2008: SV-pflichtig beschäftigt	0,040	0,035	0,83
30.06.2008: Mini-Job	0,075	0,068	0,94
30.06.2008: arbeitslos	0,592	0,604	-0,82
30.06.2008: In Maßnahme	0,209	0,207	0,11
30.06.2008: In Zusatzjob	0,109	0,107	0,18
01.01.2008: SV-pflichtig beschäftigt	0,043	0,037	1,17
01.01.2008: Mini-Job	0,068	0,063	0,81
01.01.2008: arbeitslos	0,538	0,538	0,00
01.01.2008: In Maßnahme	0,238	0,244	-0,50
01.01.2008: In Zusatzjob	0,145	0,148	-0,36
Keine Zusatzjobteilnahme in 2008	0,712	0,711	0,13
Eine Zusatzjobteilnahme in 2008	0,263	0,260	0,26
Keine Zusatzjobteilnahme seit 2006	0,492	0,486	0,40
Eine Zusatzjobteilnahme seit 2006	0,334	0,340	-0,45
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2008	36,510	36,739	-0,11
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit 2006	129,9	126,0	0,77
Keine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,575	0,571	0,26
Eine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,220	0,214	0,52
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung seit 2004	146,4	151,1	-0,58
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäftigung in 2008	13,8	13,6	0,13
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2008	230,0	233,4	-0,95
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit 2004	866,5	873,4	-0,50
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2008	9,0	8,8	0,17
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit 2004	86,2	89,8	-0,76
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in 2008	336,4	338,9	-1,20
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit 2004	922,9	926,1	-0,39
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2008	56,3	55,8	0,22
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen seit 2004	292,8	285,5	0,88
ALG-Bezug am 31.12.2004	0,584	0,584	0,00
AlHi-Bezug am 31.12.2004	0,458	0,456	0,14

Effektheterogenität in Hamburg

In einem abschließenden Untersuchungsschritt werden auch für die Kohorte 2009 die kausalen Wirkungen der AGH-Teilnahme in Hamburg für verschiedene Teilgruppen der Gefördertenkohorte untersucht. Hierdurch soll ermittelt werden, 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. Zu diesem Zweck wird wiederum 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.

Aufgrund der geringeren Fallzahlen im Jahr 2009 ist dies für insgesamt 23 Teilgruppen an Geförderten möglich. Eine summarische Übersicht der wesentlichen Ergebnisse findet sich in **Tabelle 4.9**. Für jede Einzelschätzung wurden wieder die oben dargestellten Individualmerkmale verwendet, wobei erneut in einigen wenigen Fällen auf einzelne Indikatoren mangels Variation verzichtet werden musste. Für alle Teilgruppen legen die Qualitätskriterien zur Beurteilung der Zwillingbildung den Schluss nahe, dass das Matching-Verfahren qualitativ hochwertige statistische Zwillingspaare generiert hat. In 15 der 23 Schätzungen ist die Balancierung der Individualcharakteristika perfekt, d.h. es existieren keine signifikanten Unterschiede zwischen den jeweiligen Gruppen. In sechs Fällen verbleibt für ein Merkmal ein signifikanter Unterschied und in zwei Fällen für zwei Indikatoren. Die in **Tabelle 4.9** dargestellten kausalen Effekte können somit ebenfalls als valide und belastbar erachtet werden.

Die für die Gesamtheit aller Teilnehmer/innen ermittelten negativen Wirkungen der AGH-Teilnahme in Hamburg finden sich bei allen näher betrachteten soziodemographischen Gruppen in sehr ähnlicher Form. Mit Ausnahme der – quantitativ eher kleinen – Gruppe an Ausländern ergeben sich für alle soziodemographischen Teilgruppen signifikante Lock-In-Effekte bei der Beschäftigungsaufnahme und der Hilfebedürftigkeit über weite Teile des Beobachtungszeitraums. Für keine Teilgruppe ist zu irgendeinem Zeitpunkt eine signifikant positive Wirkung zu beobachten.

Ebenfalls nur recht wenig Heterogenität ist über die Teilgruppen der AGH-Teilnehmer/innen hinweg erkennbar, die anhand erwerbsbiographischer Charakteristika gebildet wurden. Auch hier wird für die Teilgruppen die Gesamtwirkung weitestgehend repliziert, sowohl hinsichtlich der Dauer der Lock-In-Effekte als auch im Hinblick auf ihre quantitativen Dimensionen. Im Gegensatz zur Kohorte 2008 spielt im Jahr 2009 die Dauer der Arbeitslosigkeit allerdings eher eine nennenswerte Rolle. Insbesondere im Hinblick auf die Größenordnung des Lock-In-Effekts in der Hilfebedürftigkeit wirkt sich die AGH-Teilnahme für diejenigen Personen mit einer vergleichsweise kurzen Arbeitslosigkeitsdauer (weniger als zwei in den vergangenen fünf Jahren) besonders abträglich aus.

Tabelle 4.9: Zusammenfassung der kausalen Effekte der AGH-Teilnahme auf einzelne Teilgruppen in Hamburg – 2009

	Lock-In-Effekte ungeförderter Beschäftigung von bis	Größenordnung Lock-In-Effekte ungeförderter Besch.	Lock-In-Effekte Hilfebedürftigkeit von bis	Größenordnung Lock-In-Eff. Hilfebedürftigkeit von bis
<i>Gesamtwirkung: Alle Personen</i>	<i>Von Monat 1 bis Monat 9</i>	<i>1,8 bis 2,4 Prozentpunkte</i>	<i>Von Monat 1 bis Monat 9</i>	<i>4,5 bis 6,2 Prozentpunkte</i>
Soziodemographische Gruppen				
Frauen	Von Monat 1 bis Monat 5	2,2 bis 2,8 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,3 bis 5,1 Prozentpunkte
Männer	Von Monat 1 bis Monat 3	1,6 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,2 bis 7,4 Prozentpunkte
Deutsche	Von Monat 1 bis Monat 9	2,0 bis 3,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,8 bis 6,4 Prozentpunkte
Ausländer	keine	-	Von Monat 1 bis Monat 3	3,6 bis 4,8 Prozentpunkte
U25	Von Monat 1 bis Monat 5	4,3 bis 8,2 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 4	6,4 bis 7,7 Prozentpunkte
50plus	Von Monat 2 bis Monat 9	1,8 bis 2,5 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,9 bis 8,4 Prozentpunkte
Ü25 bis U50	Von Monat 1 bis Monat 9	2,5 bis 3,6 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,2 bis 6,1 Prozentpunkte
Erwerbsbiographische Gruppen				
Arbeitslos: Bis 2 aus letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	4,1 bis 7,2 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	5,8 bis 11,5 Prozentpunkte
Arbeitslos: Mehr als 2 aus letzten 5 Jahren	Von Monat 3 bis Monat 9	5,2 bis 8,4 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,2 bis 4,6 Prozentpunkte
Keine reguläre Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	1,7 bis 3,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,5 bis 8,5 Prozentpunkte
Mindestens eine Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	3,2 bis 5,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,2 bis 8,4 Prozentpunkte
Bis zu 1 Monat Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 4	1,3 bis 1,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,6 bis 7,1 Prozentpunkte
Über 1 Monat Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 5	4,2 bis 4,9 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,0 bis 6,2 Prozentpunkte
Bis zu 1 Jahr Beschäftigung in letzten 5 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	1,5 bis 3,0 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,5 bis 6,8 Prozentpunkte
Keine AGH-Teilnahme in letzten 3 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	2,6 bis 4,2 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,3 bis 6,5 Prozentpunkte
Eine AGH-Teilnahme in letzten 3 Jahren	Von Monat 1 bis Monat 9	2,0 bis 3,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	1,6 bis 6,3 Prozentpunkte
Gruppen nach Maßnahmecharakteristika				
Regie-Maßnahme	Von Monat 1 bis 5 und 8 bis 9	1,4 bis 2,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,1 bis 6,1 Prozentpunkte
Dauer der Maßnahme bis vier Monate	keine	-	keine	-
Dauer der Maßnahme über vier Monate	Von Monat 1 bis Monat 9	3,0 bis 5,4 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,7 bis 7,9 Prozentpunkte
Träger 1	Von Monat 6 bis Monat 9	2,9 bis 5,7 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	3,2 bis 7,5 Prozentpunkte
Träger 6	Von Monat 1 bis Monat 9	6,0 bis 8,3 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	2,7 bis 7,4 Prozentpunkte
Träger 8	Nur Monat 1	3,7 Prozentpunkte	Nur Monat 2	3,7 Prozentpunkte
Träger 12	Von Monat 1 bis Monat 9	3,0 bis 5,4 Prozentpunkte	Von Monat 1 bis Monat 9	4,7 bis 7,9 Prozentpunkte

Am heterogensten ist die Wirkung der AGH-Teilnahme aber erneut für diejenigen Teilgruppen, die anhand der Maßnahmecharakteristika gebildet wurden. Aufgrund der gesunkenen Fallzahlen ist eine separate Betrachtung von Kooperations-Maßnahmen nicht mehr möglich. Regie-Maßnahmen führen weiterhin zu mehrmonatigen signifikanten Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme sowie beim Leistungsbezug nach SGB II. Hingegen sind bei Zusatzjobs mit einer Dauer von weniger als vier Monaten keine signifikanten Lock-In-Effekte, weder bei der Beschäftigungsaufnahme noch bei der Hilfebedürftigkeit im Beobachtungszeitraum zu verzeichnen. Dieser Befund entspricht dem des Jahres 2008. Demgegenüber weisen Maßnahmen von vier und mehr Monaten Dauer über alle neun Monate hinweg signifikante und quantitativ substantielle Lock-In-Effekte auf (vgl. hierzu auch die **Abbildungen 4.22** und **4.23**).

Abbildung 4.22: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Dauer der Maßnahme bis vier Monate

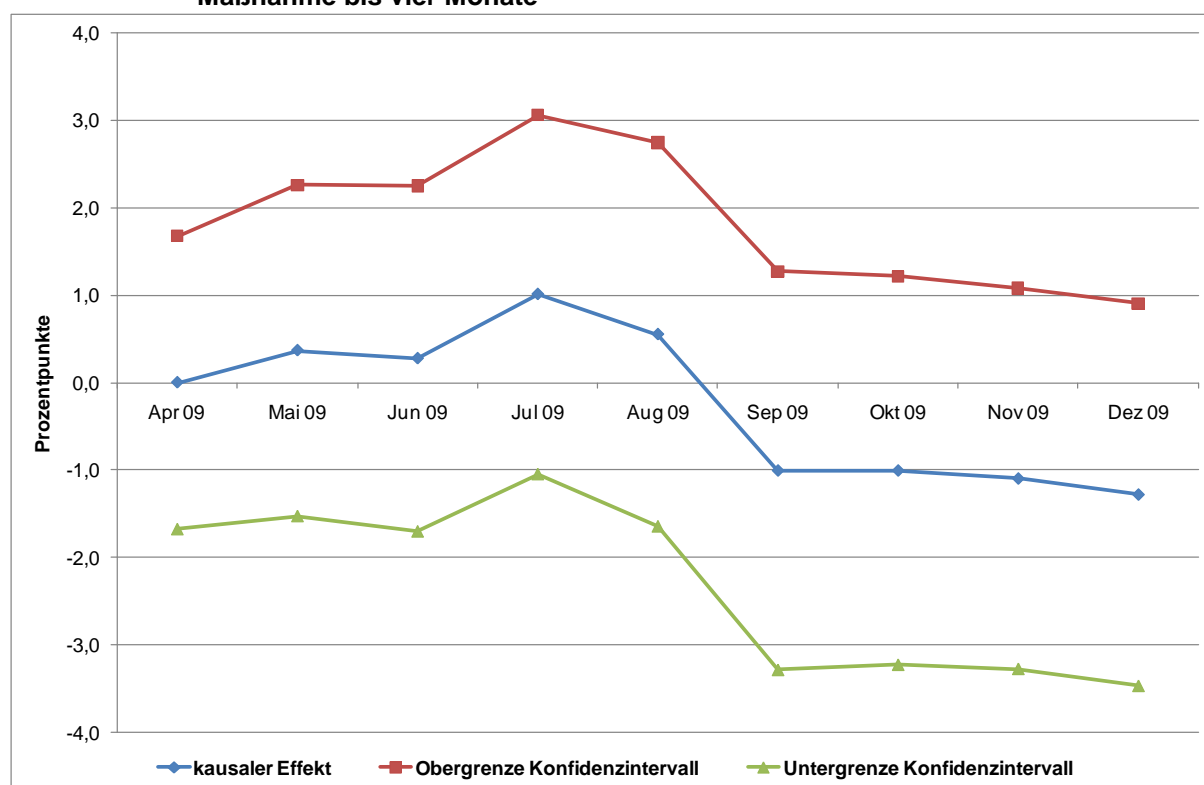
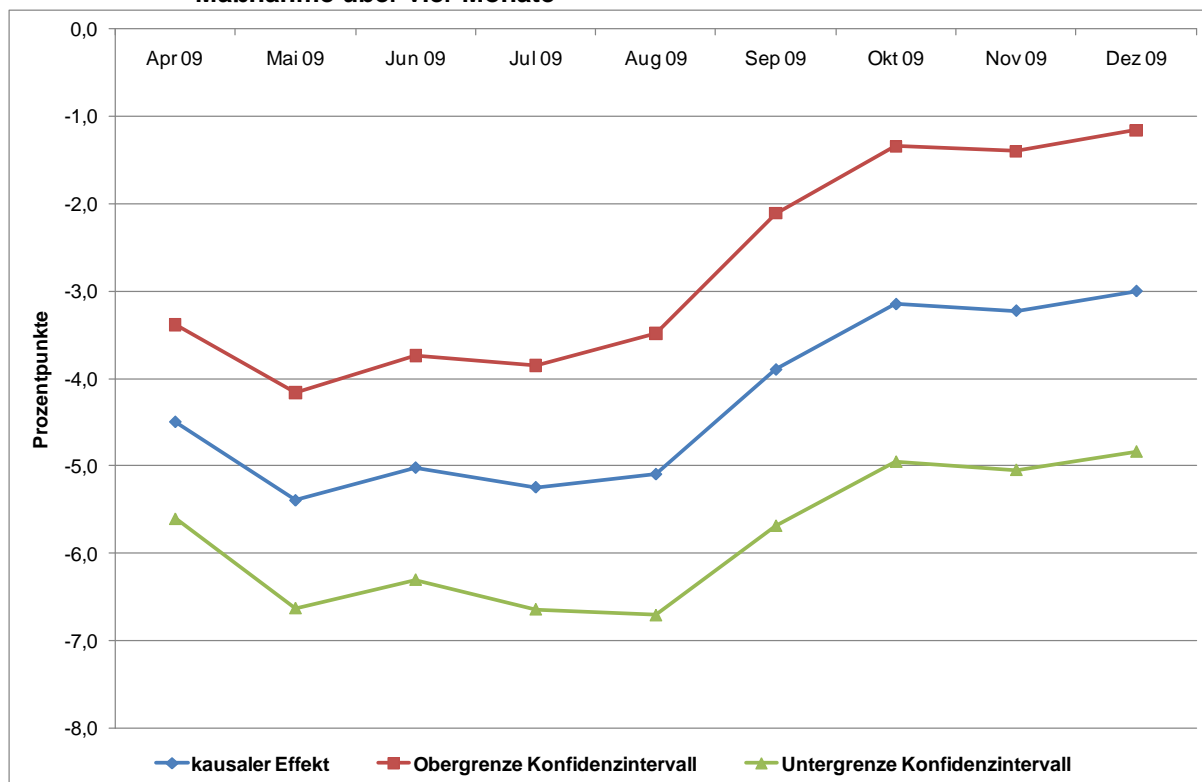


Abbildung 4.23: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Dauer der Maßnahme über vier Monate



Analog zur Kohorte 2008 ergeben sich auch im Jahr 2009 wiederum stark auffallende Unterschiede bei einer trägerspezifischen Betrachtung der Wirkung von AGH-Maßnahmen. Eine solche konnte wegen der gesunkenen Fallzahlen für die AGH-Kohorte 2009 nur für drei Träger durchgeführt werden, da nur diese über 200 Geförderte im ersten Quartal 2009 beschäftigten. Die Ergebnisse, die zusätzlich zu obiger Tabelle auch in den Abbildungen 4.24 und 4.25 verdeutlicht werden, legen den Schluss nahe, dass die AGH-Teilnahme beim Träger 8 nur in einem Monat zu signifikanten Lock-In-Effekten führt, wohingegen dies beim Träger 6 erneut in allen betrachteten Monaten der Fall ist und die quantitativen Dimensionen der Lock-In-Effekte (zwischen sechs und acht Prozentpunkten) auch im Jahr 2009 als erheblich bezeichnet werden müssen.

Abbildung 4.24: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Träger 8

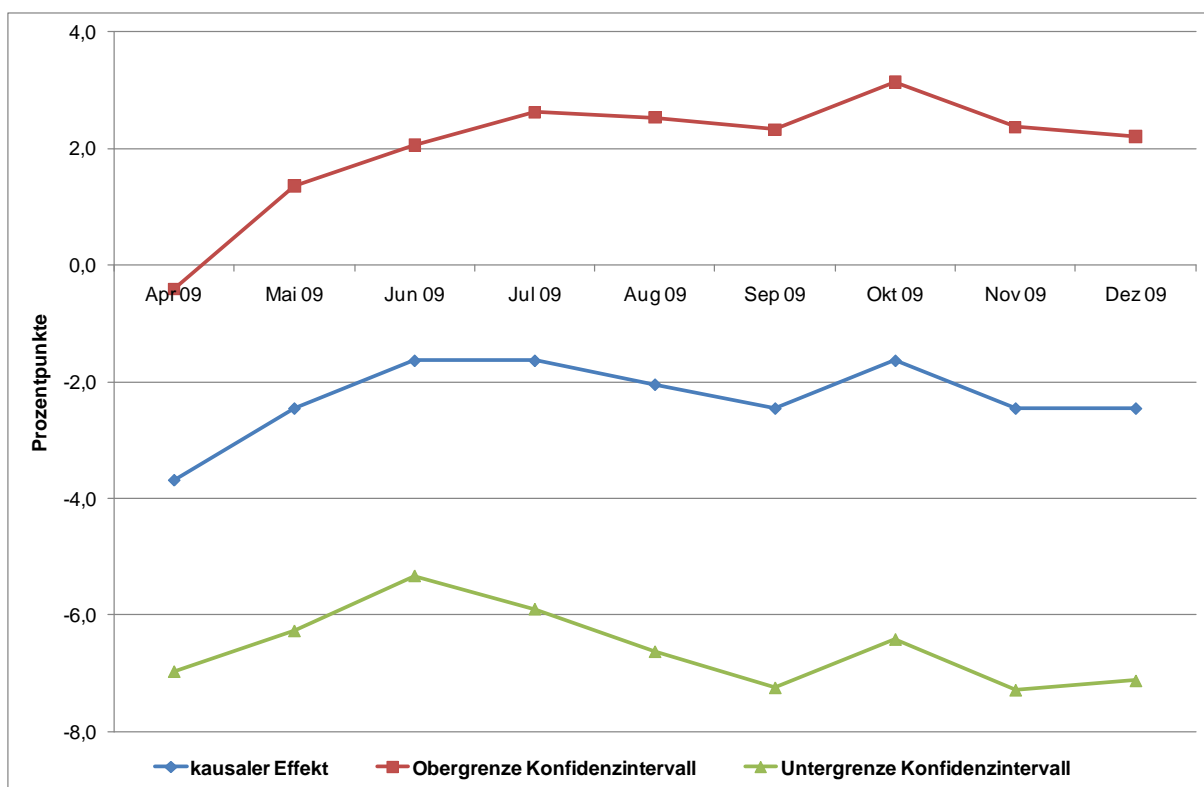
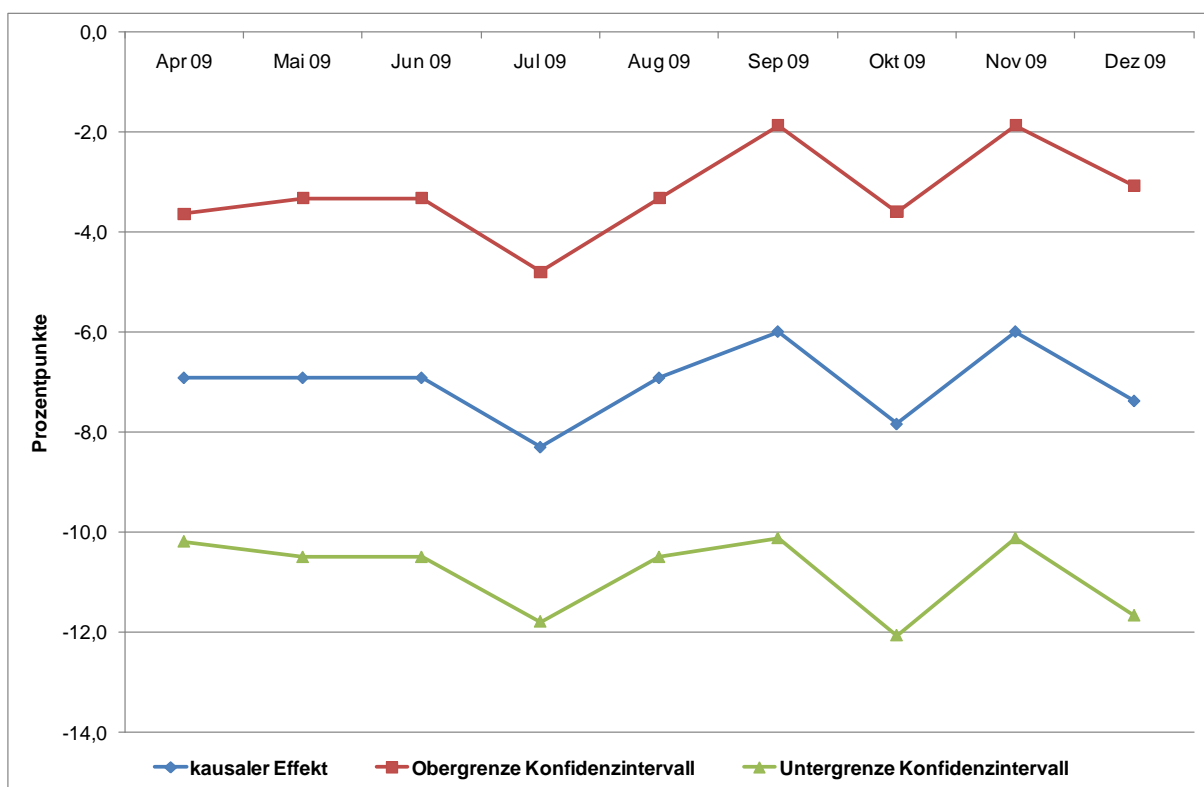


Abbildung 4.25: Kausaler Effekt auf die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses 2009 – Träger 6

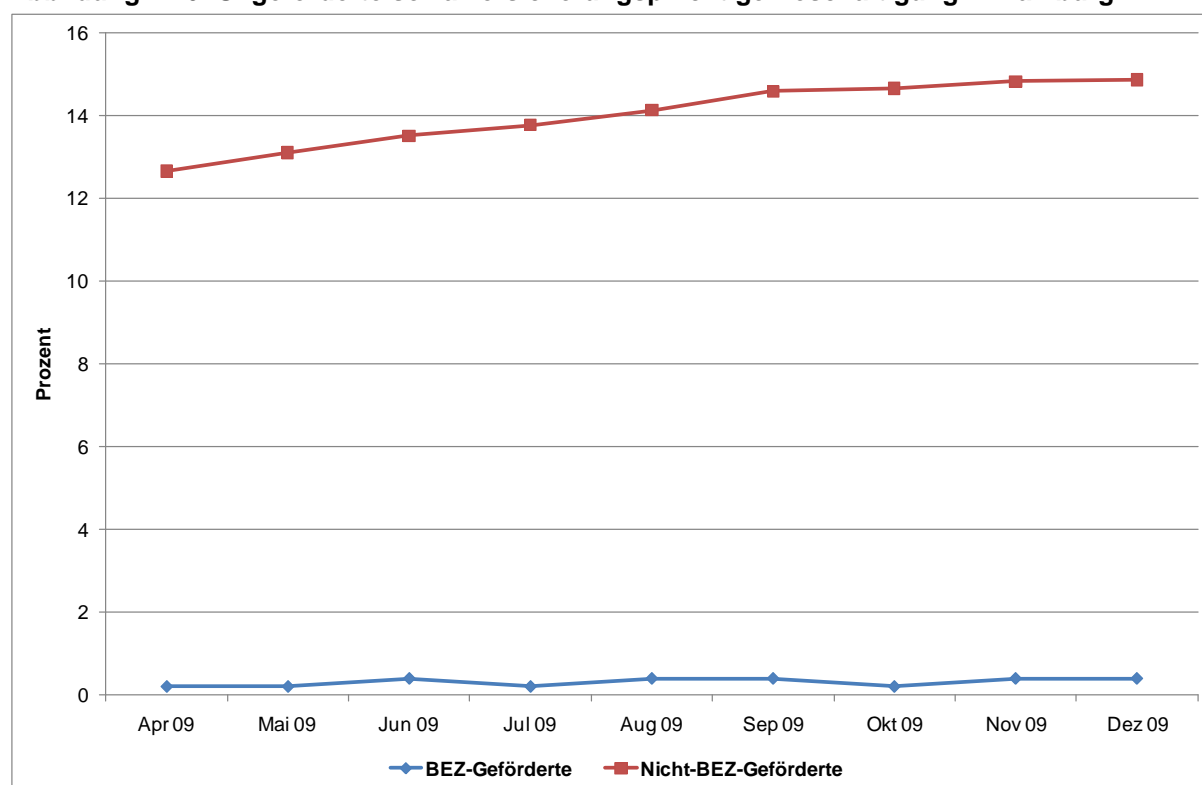


4.3 Kausale Wirkung der Förderung durch Beschäftigungszuschuss

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Wirkungsanalysen für die Förderung durch Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II dargestellt. Für diese Analysen stehen die gleichen Informationen aus den Prozessdaten der BA zur Verfügung wie für die Untersuchungen der Effektivität von AGH. Konkret bedeutet dies, dass zum einen Daten für alle Personen mit mindestens einem Eintritt in eine Förderung nach §16e SGB II im Zeitraum 01. April 2008 bis 31. März 2009 (BEZ-Kohorte) vorliegen. Zum anderen liegen korrespondierende Informationen für eine 30%-Zufallsstichprobe von Personen vor, die am 01. April 2008 zur Grundgesamtheit der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehört haben. Diese Personen stellen die Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen für die BEZ-Geförderten dar.

Die **Abbildungen 4.26** und **4.27** veranschaulichen die Anteile ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigter sowie Hilfebedürftiger nach SGB II in beiden Gruppen. Von allen BEZ-Geförderten nimmt im Beobachtungszeitraum April bis Dezember 2009, d.h. im Zeitraum 12 bis 21 Monate nach dem Ziehungszeitpunkt, weniger als ein halbes Prozent eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. In der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen sind dies die auch aus den AGH-Analysen schon bekannten 13-15 %.

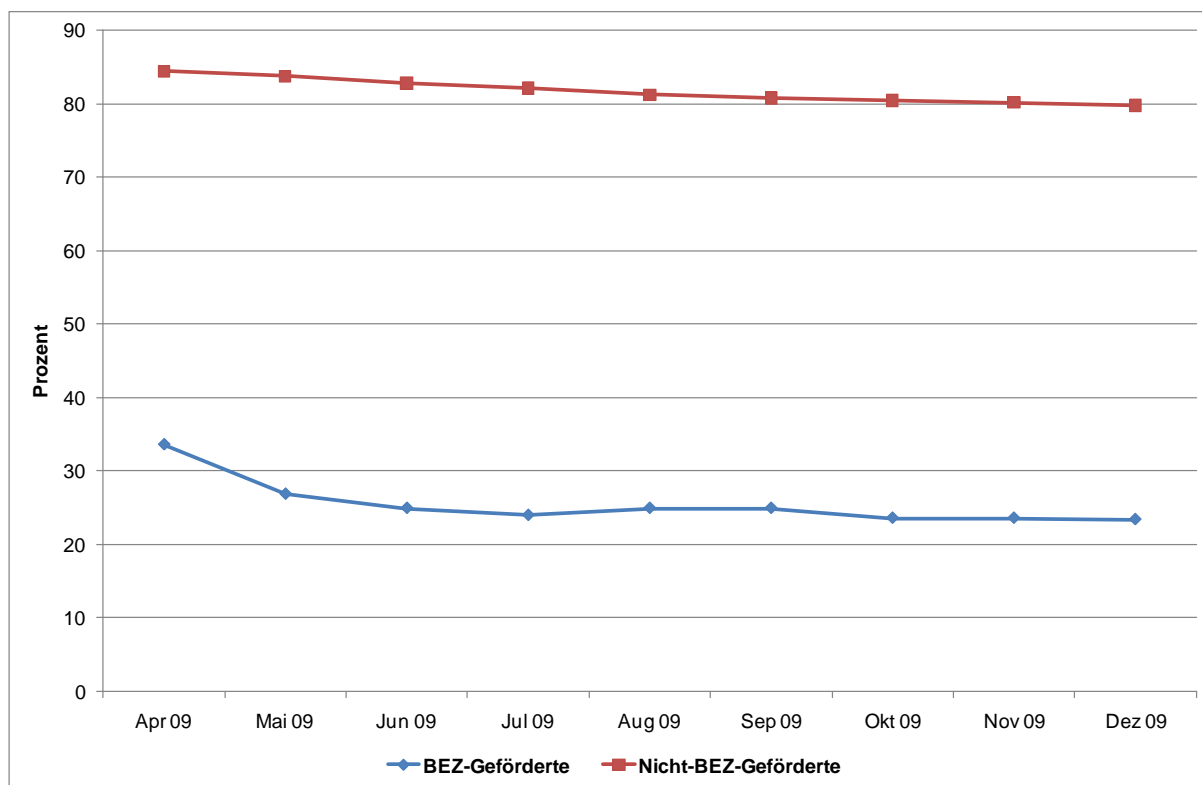
Abbildung 4.26: Ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Hamburg – BEZ



Bei der Hilfebedürftigkeit nach SGB II stellt sich das genau umgekehrte Bild dar. Aus **Abbildung 4.27** wird ersichtlich, dass im April 2009 bereits rund 65 % der BEZ-Geförderten den SGB-II-Leistungsbezug verlassen haben. Im weiteren Verlauf des Jahres 2009 sinkt die Hilfebedürftigkeitsquote in dieser Gruppe weiter ab und liegt gegen Ende des Jahres bei nur noch 25 %. Bei den nicht durch § 16e SGB II geförderten Personen ist Ende 2009 hingegen

die bereits bekannte Leistungsbezugsquote von ca. 80 % zu beobachten. Die Förderung durch Beschäftigungszuschuss führt somit bei drei Vierteln aller Geförderten zu einer Beendigung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II, wobei diese natürlich durch die subventionierte Beschäftigung „erkauft“ wird.

Abbildung 4.27: Hilfebedürftigkeit in Hamburg – BEZ



Schätzung des Propensity Score

Die BEZ-Geförderten in Hamburg unterscheiden sich vom Durchschnitt der arbeitslosen eHb extrem stark in ihrer AGH-Teilnahmehistorie. Wie in **Kapitel 3** bereits dargestellt wurde, hat etwa die Hälfte aller Geförderten seit 2005 an zwei oder mehr Zusatzjobs teilgenommen, während dies bei der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen nur auf weniger als 10 % zutrifft. Auch im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums sind die späteren BEZ-Geförderten signifikant häufiger in einer AGH zu finden. Nur etwas weniger als 20 % aller BEZ-Geförderten hat im Jahr 2007 nicht an einem Zusatzjob teilgenommen. Am Stichtag 31.03.2008, also dem Tag unmittelbar vor Beginn des Eintrittszeitraums der Geförderten, sind rund 58 % aller Personen der BEZ-Kohorte in einem Zusatzjob, während dies auf lediglich 1 % der Ungeförderten zutrifft. Dies legt den Schluss nahe, dass die übergroße Mehrheit der BEZ-Geförderten mehr oder weniger nahtlos aus einer AGH in das nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnis übergegangen ist, was durch die Ergebnisse der Propensity-Score-Schätzung bestätigt wird (vgl. **Tabelle 4.10**).

Tabelle 4.10: Propensity Score für BEZ-Teilnahme in Hamburg

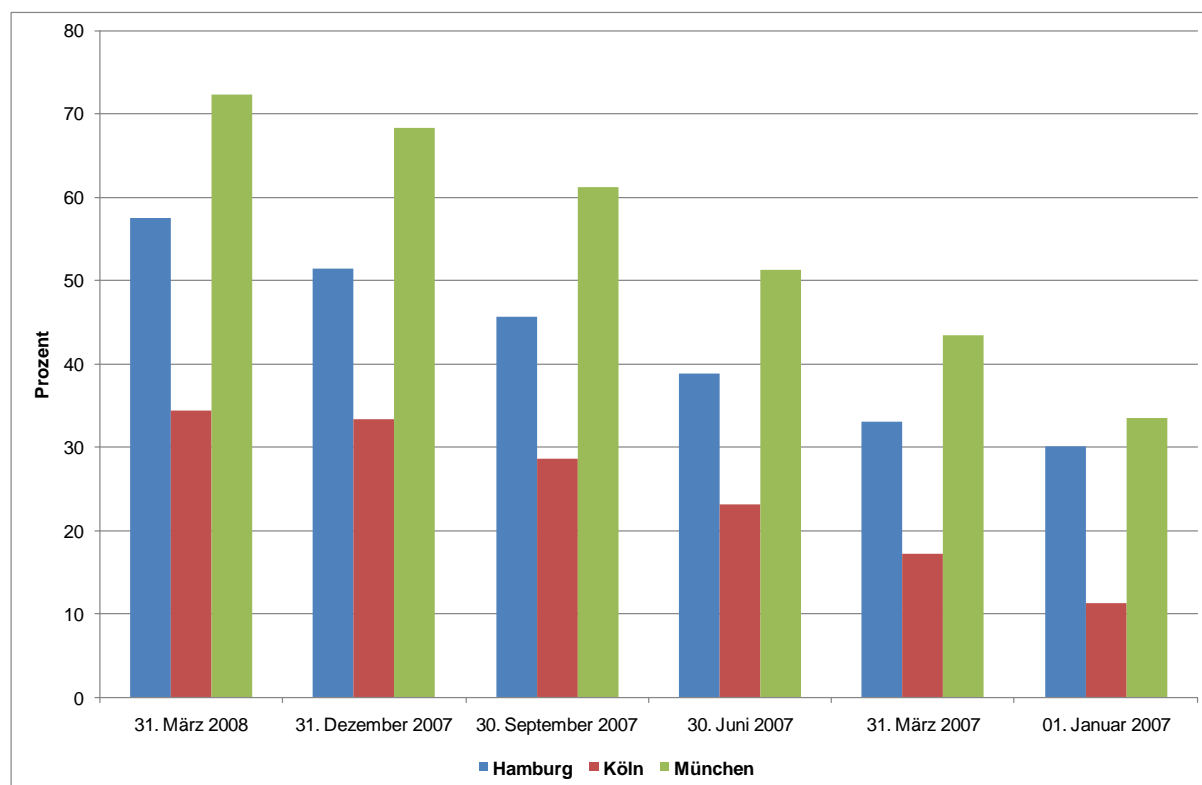
	Marg. Effekt	t-Wert
50plus	0,00006	0,62
Alter	0,00007	3,03
Alter im Quadrat	0,00000	-2,60
Frau	-0,00009	-1,96
Verheiratet	-0,00003	-0,53
Alleinerziehend	0,00009	0,77
Deutscher	0,00006	1,05
Kein Kind	0,00010	1,43
Aufstocker	-0,00012	-1,06
Gesundheitliche Einschränkung	0,00012	1,79
Schwerbehindert	0,00247	7,63
Kein Schulabschluss	0,00008	1,43
Realschule	-0,00010	-1,92
(Fach-) Abitur	-0,00008	-1,35
Schulabschluss unbekannt	-0,00011	-1,14
BG-Typ Alleinstehend	-0,00006	-0,77
BG-Typ Paar ohne Kind	-0,00002	-0,32
BG-Typ sonstiges	-0,00009	-0,53
Rolle in BG: Chef	0,00000	0,05
31.03.2008: SV-pflichtig beschäftigt	-0,00015	-2,69
31.03.2008: Mini-Job	0,00003	0,36
31.03.2008: arbeitslos	-0,02837	-14,73
31.03.2008: In Maßnahme	0,00001	0,20
31.03.2008: In Zusatzjob	0,00414	6,06
Keine Zusatzjobteilnahme in 2007/2008	0,00018	1,86
Eine Zusatzjobteilnahme in 2007/2008	0,00034	1,74
Keine Zusatzjobteilnahme seit April 2005	-0,00029	-2,17
Eine Zusatzjobteilnahme seit April 2005	-0,00006	-1,07
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob in 2007/2008	0,00000	2,83
Kumulierte Anzahl an Tagen in Zusatzjob seit April 2005	0,00000	2,09
Keine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	-0,00007	-0,88
Eine ungefördert sv-pflichtige Beschäftigung seit fünf Jahren	0,00000	0,07
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäft. seit April 2003	0,00000	0,58
Kumulierte Anzahl an Tagen in ungefördert sv-pflichtiger Beschäft. in 2007/2008	0,00000	-5,06
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen in 2007/2008	0,00000	-0,44
Kumulierte Anzahl an Arbeitslosigkeitstagen seit April 2003	0,00000	1,04
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen in 2007/2008	0,00000	-0,24
Kumulierte Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit April 2003	0,00000	3,57
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen in 2007/2008	0,00000	-8,80
Kumulierte Anzahl an ALG-II-Bezugstagen seit April 2003	0,00000	2,78
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen in 2007/2008	0,00000	9,34
Kumulierte Anzahl an Maßnahmeteilnahmetagen seit April 2003	0,00000	-0,15
ALG-Bezug am 31.12.2004	-0,00007	-0,93
AIHi-Bezug am 31.12.2004	0,00020	2,95
Anzahl Beobachtungen	14.152	
Pseudo-R2	0,66	
Beobachtete TN-Wahrscheinlichkeit	0,0113	
Vorhergesagte TN-Wahrscheinlichkeit	0,0001	

Anm.: 1) Basis: Hauptschulabschluss; 2) BG mit mind. zwei Erwachsenen und mind. einem Kind; 3) Zwei und mehr AGH in 2007/2008; 4) Zwei und mehr AGH seit April 2005; 5) Zwei und mehr ungef. sv-pflichtige Beschäftigungen seit fünf Jahren.

Aus obiger Tabelle geht hervor, dass die Förderwahrscheinlichkeit mit zunehmendem Alter signifikant steigt, wobei der Zuwachs jedoch mit jedem Jahr kleiner wird, also ein umgekehrt u-förmiger Zusammenhang zwischen Alter und Teilnahmewahrscheinlichkeit vorliegt. Außerdem sind den Schätzergebnissen zufolge Frauen systematisch seltener in einer Förderung nach § 16e SGB II zu finden als Männer. Das Umgekehrte gilt für Personen mit einer Schwerbehinderung im Vergleich zu solchen ohne Behinderung. Die übrigen soziodemographischen und bedarfsgemeinschaftsbezogenen Charakteristika können keinen signifikanten Erklärungsbeitrag für die Förderwahrscheinlichkeit liefern.

Bei den leistungsbezugspezifischen und erwerbsbiographischen Merkmalen fallen vor allem die signifikanten Einflüsse derjenigen Indikatoren auf, welche die AGH-Teilnahme in der Vergangenheit abbilden. In der Gesamtschau legen diese den Schluss nahe, dass die späteren BEZ-Geförderten eine wesentlich intensivere AGH-Historie aufweisen als diejenigen Personen, die nicht nach § 16e SGB II gefördert wurden. Bei den anderen erwerbsbiographischen Charakteristika fällt noch der signifikant negative Effekt der Anzahl an Tagen in ungefordert sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums auf. Dieser ist praktisch das Spiegelbild zur Förderung durch Zusatzjobs in diesem Zeitraum. Ebenfalls Ausfluss dieser AGH-Teilnahmen ist der signifikant positive Effekt der Anzahl an Maßnahmenteilnahmetagen im gleichen Zeitraum. Schließlich deutet der signifikant positive Einfluss der kumulierten Anzahl an ALG-I-Bezugstagen seit April 2003 auf die Förderwahrscheinlichkeit darauf hin, dass die Geförderten in der Vergangenheit bereits in nennenswertem Umfang sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, wobei der insignifikante Effekt ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung darauf hinweist, dass es sich eher um geförderte Beschäftigungsverhältnisse gehandelt haben dürfte.

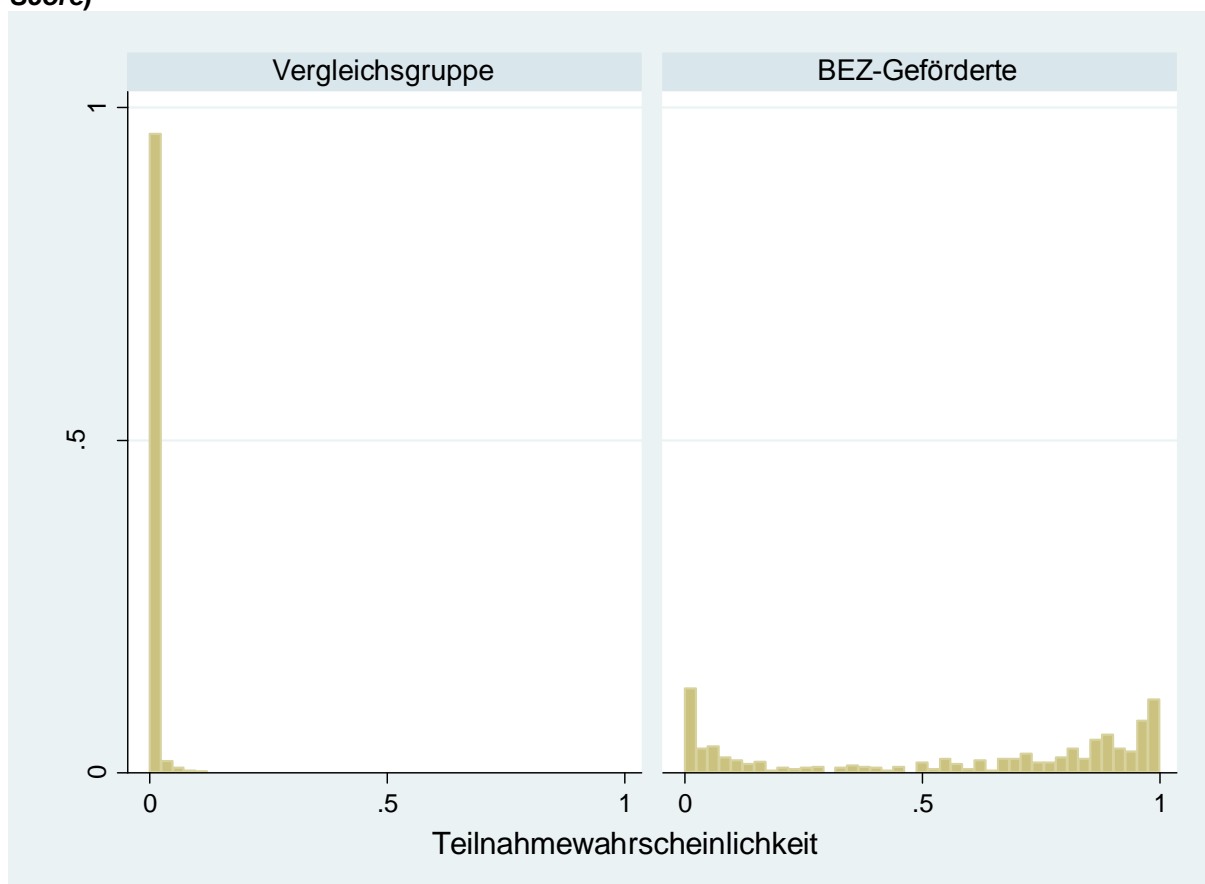
In der Gesamtschau sind also auch aus der Schätzung des *Propensity Score* sehr deutlich Hinweise dafür zu finden, dass ein Großteil der BEZ-Geförderten mehr oder weniger direkt aus einer AGH in das nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnis gewechselt ist. Diese finden sich allerdings nicht nur in Hamburg. Sie sind ebenso in München und dort in noch stärkerem Ausmaß erkennbar. Wie **Abbildung 4.28** verdeutlicht, waren dort mehr als 72 % aller späteren BEZ-Geförderten am Tag unmittelbar vor Beginn des Eintrittszeitraums in einer AGH. In Köln ist dieses Muster hingegen wesentlich weniger stark ausgeprägt.

Abbildung 4.28: Anteil der BEZ-Geförderten in Zusatzjobs zu unterschiedlichen Stichtagen

Dieses Phänomen generiert eine extrem starke Selektivität beim Zugang in die zu untersuchende Maßnahme, die dazu führt, dass ein Vergleichsgruppenansatz zur Ermittlung der kausalen Wirkung der Förderung nach § 16e SGB II nicht durchgeführt werden kann. Es finden sich nämlich in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen nicht genügend Personen, die tatsächlich vergleichbar sind. Dies wiederum liegt einzig und allein daran, dass es nicht genügend Personen in dieser Gruppe gibt, die ähnlich oft und an den gleichen Stichtagen bzw. in den gleichen Zeiträumen an einer AGH teilgenommen haben.

Konkret liegt der *Propensity Score* der BEZ-Geförderten bei 42 %, d.h. bei 217 von 518 Fällen jenseits des höchsten Wertes in der Gruppe der Ungeförderten. Wie aus **Abbildung 4.29** deutlich wird, beträgt die individuelle Teilnahmewahrscheinlichkeit, die auf Basis der *Propensity Score*-Schätzung von oben ermittelt wurde, bei über 90 % aller Ungeförderten praktisch null und nimmt bei fast keiner Person dieser Gruppe einen Wert über 50 % an. So weisen unter den Geförderten 287 Personen einen Wert des *Propensity Score* von mehr als 50 % auf, während dies bei den Ungeförderten lediglich 11 Personen sind.

Alle BEZ-Geförderten mit einem *Propensity Score* größer dem höchsten Wert bei den Ungeförderten liegen somit außerhalb des *common support* der Verteilungen der Teilnahmewahrscheinlichkeiten und müssten aus der Analyse ausgeschlossen werden. Nach Ausschluss von beinahe der Hälfte aller Förderfälle kann jedoch keine belastbare Aussage mehr zur Effektivität der BEZ-Förderung in Hamburg getroffen werden.

Abbildung 4.29: Vorhergesagte Teilnahmewahrscheinlichkeiten (Werte des *Propensity Score*)

Um dennoch zumindest zu einer groben Abschätzung der Wirkungen einer Förderung nach § 16e SGB II zu gelangen, werden im Folgenden die beschäftigungsbezogenen Ergebnisgrößen von schwerbehinderten Personen sowie Schwerbehinderten im Alter von 50 Jahren und mehr aus beiden Gruppen miteinander verglichen. Die Fokussierung auf diese – eher arbeitsmarktfernen – Gruppen liefert für die beschäftigungsbezogenen Ergebnisgrößen eine Art Untergrenze der Lock-In-Effekte bei der Beschäftigungsaufnahme. Sie lässt sich dadurch rechtfertigen, dass – wie oben deutlich wurde – die BEZ-Geförderten keine allzu weit vom Durchschnitt aller eHb abweichende Gruppe sind, wenn man von der Teilnahme an Zusatzjobs vor Eintritt in den BEZ einmal absieht. Die Förderwahrscheinlichkeit steigt jedoch mit zunehmendem Alter signifikant an und ist für Schwerbehinderte signifikant höher als für Personen ohne Behinderung. Da auch die Untersuchung des Zuweisungsprozesses in Zusatzjobs nicht zu dem Ergebnis kam, dass die AGH-Geförderten eine besonders arbeitsmarktferne Gruppe sind, liegt der Schluss nahe, dass sich die BEZ-Geförderten allenfalls durch ein vergleichsweise hohes Alter und den Schwerbehinderungsstatus vom Durchschnitt der eHb abheben.

Unter den geförderten Schwerbehinderten hat im Zeitraum April bis Dezember 2009 keine Person eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen. Unter den ungeförderten Schwerbehinderten beträgt der Anteil ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Beobachtungszeitraum etwas mehr als sechs Prozent. Unter den ungeförderten Schwerbehinderten in der Altersgruppe 50+ immerhin noch knapp über drei

Prozent. Dies kann als deutlicher Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Förderung nach § 16e SGB II zu spürbaren Lock-In-Effekten bei der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung führt. Gleichzeitig beträgt allerdings – wie eingangs dieses Kapitels bereits dargestellt – die Hilfebedürftigkeitsquote unter den BEZ-Geförderten im Mittel nur rund 25 %, d.h. etwa drei Viertel aller nach § 16e SGB II geförderten Personen können mit Hilfe der BEZ-Förderung den Leistungsbezug nach SGB II verlassen. Unter den nicht durch BEZ geförderten Personen schaffen dies nur rund 20 %.

4.4 Zwischenfazit

Förderung nach § 16d SGB II

Die Wirkungsanalysen zu den AGH in Hamburg ergaben zunächst deutliche Hinweise auf Maßnahmesequenzen, wobei Personen mit erheblichem Sequenzverdacht aus der Analyse ausgeschlossen werden mussten. In der AGH-Teilnehmerkohorte 2008 betrifft dies 525 Personen (von insgesamt 6.758) und in der AGH-Teilnehmerkohorte 2009 255 (von insgesamt rund 4.527 Personen). Bei diesen Personen handelt es sich um solche, die AGH-Episoden mit einer Unterbrechung von weniger als 31 Tagen bei gleichzeitigem Wechsel der Träger-ID aufweisen, wobei diese nicht an den IBV-Terminen stattgefunden haben und auch kein Wechsel von Träger 1 zu einem anderen Träger vorliegt. Für die restlichen Personen wurden AGH-Episoden mit einer Unterbrechung von weniger als 31 Tagen als eine zusammenhängende AGH behandelt.

Für die Gesamtheit der Teilnehmer/innen führt die AGH-Teilnahme zu signifikanten Lock-In-Effekten, d.h. einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines (ungeförderten) Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt der Teilnehmer/innen verglichen mit vergleichbaren Nicht-Teilnehmer/innen. Diese Lock-In-Effekte erstrecken sich über einen Zeitraum von rund fünf Monaten (Kohorte 2008) bis neun Monate (Kohorte 2009) und sind quantitativ substantiell. Sie liegen im Bereich von rund anderthalb bis vier Prozentpunkten bei ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Bezogen auf die individuelle Chance zur Aufnahme eines solchen Beschäftigungsverhältnisses bedeutet dies, dass die AGH-Teilnahme ursächlich zu einer Verschlechterung zwischen etwa zehn und 50 % führt.

Für die Kohorte 2008 sind die Lock-In-Effekte in den folgenden Monaten (die Ergebnisgrößen der Kohorte 2008 konnten für insgesamt 21 Monate beobachtet werden; für Kohorte 2009 liegen nur neun Monate vor) statistisch nicht signifikant und werden zu keinem Zeitpunkt signifikant positiv. Dies bedeutet, dass die AGH-Teilnahme im Beobachtungszeitraum nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen führt. Für die Kohorte 2009 sind die Lock-In-Effekte in allen neun Monaten bis Ende 2009 statistisch signifikant.

Die signifikant niedrigeren Beschäftigungswahrscheinlichkeiten, die sowohl für ungeförderte wie für geförderte (ohne BEZ) sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt gelten, schlagen sich auch in höheren Hilfebedürftigkeitsquoten bei den AGH-Teilnehmern/innen im Vergleich zu vergleichbaren Nicht-Teilnehmern/innen nieder. Die Lock-In-Effekte im Leistungsbezug für die Kohorte 2008 sind über fast den ganzen Beobach-

tungszeitraum – also beinahe zwei Jahre – hinweg signifikant und betragen ca. zwei bis fünf Prozentpunkte. Bezogen auf die individuelle Leistungsbezugswahrscheinlichkeit bedeutet dies, dass die AGH-Teilnahme zu einer ursächlich Erhöhung der individuellen Hilfebedürftigkeit von etwa drei bis fünf Prozent führt.

Diese negativen (bzw. nicht-positiven) Wirkungen der AGH-Teilnahme in Hamburg finden sich bei allen näher betrachteten soziodemographischen Gruppen in ähnlicher Form. Sie gelten somit für Frauen, Männer, Jüngere (U25), Ältere (50+), Mittelalte (Ü25 bis U50), Deutsche und Ausländer weitgehend gleichermaßen.

Deutlichere Unterschiede lassen sich für Teilgruppen der AGH-Teilnehmer/innen erkennen, die anhand erwerbsbiographischer Charakteristika gebildet wurden. Am stärksten ausgeprägt sind die negativen Effekte bei Personen, die im Zeitraum 2005-2008 bereits an zwei oder mehr AGH teilgenommen haben. Ebenfalls stark ausgeprägt sind die negativen Wirkungen bei Personen, die im Zeitraum 2003-2008 mindestens eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ausübten, vor allem wenn diese ein Jahr und mehr dauerte. Die Dauer der Arbeitslosigkeit spielt hingegen keine bedeutende Rolle für Effektheterogenität. Bei keiner der erwerbsbiographischen Teilgruppen lassen sich signifikant positive Effekte der AGH-Teilnahme beobachten.

Die stärksten Unterschiede treten allerdings bei den Teilgruppen zutage, die anhand der Maßnahmecharakteristika gebildet wurden. Während Regie-Maßnahmen zu mehrmonatigen signifikanten Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme führen, trifft dies bei Koop-Maßnahmen nur auf die ersten drei Monate des Beobachtungszeitraums zu (Kohorte 2008). Am Ende des Beobachtungszeitraums (Monat 21) können Koop-Maßnahmen sogar einen signifikant positiven Beschäftigungseffekt entfalten. Außerdem führen AGH mit einer Dauer von mehr als vier Monaten zu signifikanten und quantitativ substantziellen Lock-In-Effekten bei der Beschäftigungsaufnahme über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr. Demgegenüber weisen Maßnahmen von bis zu vier Monaten Dauer nur in zwei Monaten signifikante Lock-In-Effekte auf.

Schließlich finden sich die eklatantesten Unterschiede bei einer trägerspezifischen Betrachtung der AGH-Teilnahme. Diese konnte für die Kohorte 2008 für insgesamt zehn „große“ Träger, d.h. solchen mit 200 und mehr Teilnehmer/innen im ersten Quartal, durchgeführt werden. Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die AGH-Teilnahme bei den Trägern 2, 4 und 8 zu keinen signifikanten Lock-In-Effekte und in mehreren Monaten sogar zu signifikant positiven Beschäftigungseffekten führt. Hingegen führt die Teilnahme bei den Trägern 3 sowie 5 in 13 (von 21) Monaten zu signifikant schlechteren Beschäftigungschancen bei den Teilnehmer/innen. Beim Träger 6 gilt dies für alle 21 Monate und nimmt quantitative Dimensionen von vier bis 13 Prozentpunkte an, die ansonsten für keine Teilgruppe zu beobachten sind.

Für die Kohorte 2009 konnten die trägerspezifischen Auswertungen aufgrund der geringeren Fallzahlen nur für einige wenige Träger wiederholt werden. Dabei weisen die Träger 1 und 8 im neunmonatigen Beobachtungszeitraum keine signifikanten Lock-In-Effekte, aber auch keine signifikant positiven Effekte auf. Beim Träger 6 können jedoch erneut über den gesamten Beobachtungszeitraum signifikante Lock-In-Effekte festgestellt werden.

Förderung nach § 16e SGB II

Die BEZ-Geförderten in Hamburg unterscheiden sich von den Ungeförderten extrem stark hinsichtlich vorangegangener AGH-Teilnahmen. Etwa die Hälfte aller Geförderten hat seit 2005 an zwei oder mehr Zusatzjobs teilgenommen, während dies bei der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen nur auf weniger als 10 % zutrifft. Auch im Jahr vor Beginn des Eintrittszeitraums sind die späteren BEZ-Geförderten signifikant häufiger in einer AGH zu finden. Nur etwas weniger als 20 % aller BEZ-Geförderten hat im Jahr 2007 nicht an einem Zusatzjob teilgenommen. Am Stichtag 31.03.2008, also dem Tag unmittelbar vor Beginn des Eintrittszeitraums der Geförderten, sind rund 58 % aller Personen der BEZ-Kohorte in einem Zusatzjob, während dies auf lediglich 1 % der Ungeförderten zutrifft. Dies legt den Schluss nahe, dass die übergroße Mehrheit BEZ-Geförderten mehr oder weniger nahtlos aus einer AGH in das nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnis übergegangen ist.

Dieser Umstand generiert eine extrem starke Selektivität bei Zugang in die Maßnahme, die dazu führt, dass ein Vergleichsgruppenansatz zur Ermittlung der kausalen Wirkung der Förderung nach § 16e SGB II nicht durchgeführt werden kann. Es finden sich nämlich in der Gruppe der potenziellen Vergleichspersonen nicht genügend Personen, die tatsächlich vergleichbar sind. Dies wiederum liegt einzig und allein daran, dass es nicht genügend Personen in dieser Gruppe gibt, die ähnlich oft und an den gleichen Stichtagen bzw. in den gleichen Zeiträumen an einer AGH teilgenommen haben.

Von der Teilnahme an Zusatzjobs vor Eintritt in den BEZ abgesehen sind die BEZ-Geförderten keine allzu weit vom Durchschnitt aller eHb abweichende Gruppe. Die Förderwahrscheinlichkeit steigt mit zunehmendem Alter signifikant an und ist für Schwerbehinderte signifikant höher als für Personen ohne Behinderung. Bei den erwerbsbiographischen Charakteristika sind nur sehr wenige signifikante Einflussfaktoren auf die Förderwahrscheinlichkeit zu beobachten. Da auch die Untersuchung des Zuweisungsprozesses in Zusatzjobs nicht zu dem Ergebnis kam, dass die AGH-Geförderten eine besonders arbeitsmarktferne Gruppe sind, liegt der Schluss nahe, dass sich die BEZ-Geförderten allenfalls durch ein vergleichsweise hohes Alter und den Schwerbehinderungsstatus vom Durchschnitt der eHb abheben.

Von allen BEZ-Geförderten nimmt im Beobachtungszeitraum April bis Dezember 2009 weniger als ein halbes Prozent eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (also ohne BEZ selbst) auf, unter den geförderten Schwerbehinderten gar keine Person. Unter den ungeförderten Schwerbehinderten beträgt der Anteil ungefördert sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Beobachtungszeitraum etwas mehr als sechs Prozent. Unter den ungeförderten Schwerbehinderten in der Altersgruppe 50+ immerhin noch knapp über drei Prozent. Dies kann als deutlicher Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Förderung nach § 16e SGB II zu spürbaren Lock-In-Effekten bei der Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung führt.

Gleichzeitig beträgt allerdings die Hilfebedürftigkeitsquote unter den BEZ-Geförderten im Mittel nur rund 25 %, d.h. in etwa drei Viertel aller nach § 16e SGB II geförderten Personen können mit Hilfe der BEZ-Förderung den Leistungsbezug nach SGB II verlassen. Unter den nicht durch BEZ geförderten Personen schaffen dies nur rund 20 %.

5. Weitere Wirkungen der Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Wirkungen der Teilnahme an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf Integrationschancen und Hilfebedürftigkeit untersucht. Darüber hinaus kann es noch weitere Wirkungen geben, die sich nicht unmittelbar mit den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit messen lassen. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurden deshalb in unterschiedlichen Settings weitere Informationen zu diese möglichen Wirkungen erhoben. Das nachfolgende Kapitel fasst diese Befunde zusammen.

In **Kapitel 5.1** werden die Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Teilnehmern/innen an AGH und BEZ präsentiert, die vor allem die subjektiven Einschätzungen zu ihrer sozialen Teilhabe, aber auch zu Maßnahmeinhalten und -sinnhaftigkeit in den Blick nahm. **Kapitel 5.2** widmet sich den Ergebnissen einer Befragung von AGH-Teilnehmern/innen in zwei Wellen, die Aussagen zu den qualitativen Integrationsfortschritten generieren sollte. **Kapitel 5.3** stellt schließlich Befunde zu der Frage zusammen, inwieweit Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg einen Beitrag zur stadtteilbezogenen Infrastruktur leisten.

5.1 Subjektive Einschätzungen der Geförderten

Neben den Brutto- und Nettoeffekten der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen hinsichtlich verschiedener relevanter Outcome-Variablen wurden die subjektiven Einschätzungen der Geförderten selbst evaluiert. Beschäftigung schaffende Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II können dazu dienen, bei den geförderten Personen durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern. Für die Evaluation der Maßnahmen in Hamburg wurde eine einmalige, standardisierte, schriftliche Befragung bei Teilnehmer/innen an den Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II durchgeführt. Ziel dieses Kapitels ist es, deskriptive Befunde aus der Befragung darzustellen und näher zu erläutern.

Bei der Datenerhebung war die Beteiligung der Hamburger Maßnahmeträger von großer Bedeutung, um eine erfolgreiche Durchführung zu gewährleisten und eine hohe Beteiligung zu erzielen. Bei einem Arbeitstreffen Anfang Oktober 2010 konnten 38 Trägerinstitutionen für eine Kooperation gewonnen werden, darunter auch diejenigen Maßnahmeträger, die im Hinblick auf die Anzahl bereit gestellter Arbeitsplätze am bedeutsamsten sind.

Ende Februar 2011 wurden durch das IAB schriftliche Fragebögen an die Maßnahmeträger zur Weitergabe an die Geförderten in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen versandt. Die Geförderten wurden in einem beiliegenden Anschreiben darüber aufgeklärt, dass die Teilnahme freiwillig und anonym ist. Für die Rücksendung an das IAB lagen frankierte Rückumschläge bei. Die Träger wurden mit einer E-Mail über die Befragung informiert, der Rücksendeschluss wurde für den 31. März 2011 festgelegt. Tatsächlich wurden jedoch auch alle Rücksendungen berücksichtigt, die bis Ende April 2011 eintrafen. Insgesamt konnte folgender Rücklauf erzielt werden: Bei den AGH erhielten wir von 2.004 verschickten Fragebögen 1.093 zurück, was einer Rücklaufquote von 54,5 % entspricht. Bei den BEZ-Maßnahmen wurde eine Vollerhebung bei allen 627 gemeldeten BEZ-Arbeitsplätzen durchgeführt. Hier betrug der Rücklauf 255 Fragebögen (Rücklaufquote: 40,7 %). Eine komprimierte Darstellung liefert **Tabelle 5.1**:

Tabelle 5.1: Brutto- und Nettostichprobe der Teilnehmerbefragung

Maßnahmeart	Bruttostichprobe	Nettostichprobe	
		absolut	Rücklauf in %
Arbeitsgelegenheiten	2.004	1.093	54,5
Beschäftigungszuschuss	627	255	40,7

Bei der Bewertung der Rücklaufquoten sind drei Faktoren besonders zu berücksichtigen:

- 1.) Der Erfolg der Befragung hing maßgeblich von der Kooperationsbereitschaft der Träger ab, die die Fragebögen an die Geförderten ausgeben sollten.
- 2.) Ferner handelt es sich bei den Geförderten an AGH und BEZ tendenziell um eine Auswahl eher gering qualifizierter und tendenziell eher bildungsferner Personen mit mutmaßlich gering ausgeprägter Teilnahmebereitschaft bei Befragungen, insbesondere durch Selbstausfüller.
- 3.) Verständnisschwierigkeiten bei schriftlichen Befragungen ohne nähere Erläuterungen durch instruierte Personen dürften insbesondere bei den eben genannten Personengruppen und solchen mit geringen Deutschkenntnissen häufig auftreten und zu Abbrüchen der Befragung führen.

Vor diesem Hintergrund kann die erzielte Rücklaufquote als sehr gut bezeichnet werden. Als Soll-Nettorücklauf im Angebot von IAB und ISG wurden 500 Fälle bei AGH-Teilnehmer/innen und 200 Fälle bei BEZ-Geförderten angestrebt. Diese Zahl wurde deutlich übertroffen.

Inhaltlich umfasste der Fragebogen bei beiden Maßnahmearten zum einen Items zu subjektiv empfundener sozialer Teilhabe, gesellschaftlicher Selbsteinstufung, Lebenszufriedenheit sowie gegenwärtigen und vermuteten zukünftigen Lebensbedingungen, zum anderen wurden verschiedene Fakten und Einschätzungen zur jeweiligen Maßnahme sowie zur Soziodemographie erhoben. Nachfolgend werden einige deskriptive Befunde aus der Teilnehmerbefragung erläutert. In **Kapitel 5.1.1** werden die soziodemographischen Charakteristika der Befragten getrennt nach Maßnahmearten beschrieben und mit den Maßnahmeteilnehmern in Hamburg insgesamt verglichen, wo möglich. **Kapitel 5.1.2** befasst sich mit den Ergebnissen bei den AGH, **Kapitel 5.1.3** im Anschluss mit den Ergebnissen beim Beschäftigungszuschuss. Insbesondere bei der Operationalisierung gesellschaftlicher Teilhabe wurde auf bestehende Fragebogenmodule aus der bundesweiten Evaluation der Förderung nach § 16e SGB II zurückgegriffen (vgl. Fertig/ Kluve 2011). Eine Verknüpfung der Befragungsdaten mit administrativen Daten der BA wurde nicht durchgeführt, da hierfür aus datenschutzrechtlichen Gründen das Einverständnis der Befragten notwendig ist. Eine Erhebung dieses Einverständnisses in einem schriftlichen Fragebogen ist einerseits aufwändig und hätte andererseits möglicherweise die Teilnahmebereitschaft der Geförderten stark eingeschränkt, falls der Zusicherung der Anonymität von Auswertungen nicht vertraut wird.

5.1.1 Soziodemographische Charakteristika der Befragungsstichprobe

Hinsichtlich der soziodemographischen Merkmale können wir die Befragten mit den Stichproben für die ökonometrischen Analysen vergleichen.

Bei den Befragten Personen in einer AGH zeigen sich nur leichte Unterschiede der Befragungspopulation zur AGH-Kohorte 2009, die für die ökonometrischen Wirkungsanalysen herangezogen wurde. 46 % der Befragten sind Frauen, ihr Anteil in der Grundgesamtheit beträgt 40 %. Das Durchschnittsalter von Befragten und Grundgesamtheit ist fast gleich (knapp 41 Jahre vs. 40 Jahre), die Anteile der unter 25-Jährigen bzw. über 50-Jährigen unter den Befragten sind ebenfalls annähernd identisch mit den Anteilen in der Kohorte (16 % und 24 %). Ausländer sind - trotz möglicher Sprachprobleme - in der Befragung eher überrepräsentiert (13 % vs. 10 % in der Grundgesamtheit). Insgesamt scheint die Population der Befragten also der AGH-Kohorte 2009 für die ökonometrischen Analysen recht ähnlich zu sein.

Beim BEZ sind in der befragten Population anteilig etwas weniger Frauen als in der Grundgesamtheit (45 % vs. 48 %). Die Älteren (Ü50) sind in unseren Daten unterrepräsentiert (35 % vs. 48 %), das Durchschnittsalter ist ergo etwas niedriger (45 Jahre vs. 48 Jahre). Bei der Staatsangehörigkeit zeigen sich kaum Unterschiede (90 % bei den Befragten, 91 % in der BEZ-Kohorte 2008/09).

Tabelle 5.2 zeigt die wichtigsten soziodemographischen Charakteristika der befragten Geförderten von AGH und BEZ im Vergleich.

Tabelle 5.2: Soziodemographische Charakteristika der Geförderten differenziert nach Maßnahmeart

Variable	AGH nach § 16d SGB II		BEZ nach § 16e SGB II	
	n	Anteil bzw. ø	n	Anteil bzw. ø
Anteil Frauen	1.052	46,0	243	44,9
Alter (in Jahren)	1.036	40,8	236	45,4
davon: unter 25 Jahre	1.036	15,9	236	3,4
davon: über 50 Jahre	1.036	23,8	236	35,2
Kein Schulabschluss	1.040	17,1	242	13,6
Hauptschulabschluss	1.040	37,6	242	44,6
Realschulabschluss oder äquivalent	1.040	23,5	242	22,3
(Fach-)Abitur oder äquivalent	1.040	11,3	242	9,9
Ausländischer Abschluss	1.040	7,6	242	6,6
Sonstiger Schulabschluss	1.040	3,0	242	2,9
Keinen Berufsabschluss	975	46,6	223	39,9
Gewerbliche/technische Lehre	975	15,1	223	22,0
Kaufmännische Lehre/Verwaltungslehre	975	15,3	223	15,3
(Berufs-)Fachschule	975	5,4	223	5,8
Techniker/Meister	975	1,4	223	1,8
FH/Universität/andere Hochschule	975	4,4	223	3,1
Ausländischer Berufsabschluss	975	7,0	223	8,5
Sonstiger Berufsabschluss	975	4,8	223	3,6
Allein lebend (oder allein mit Kind/Kindern)	1.016	63,7	241	61,0
Mit Partner/in oder Ehemann/-frau lebend	1.016	22,2	241	29,0
Bei Eltern/Verwandten lebend	1.016	11,1	241	5,3
Sonstige Wohnverhältnisse	1.016	3,1	241	4,8
Kinder unter 15 Jahren im Haushalt	1.049	26,7	241	20,3
Deutsche Staatsangehörigkeit	1.018	87,1	239	90,0
Geburtsland Deutschland	1.054	74,0	243	79,4
Sprache in der Familie: Deutsch	1.030	80,7	241	83,4
Sprache in der Familie: Andere	1.030	8,7	241	4,6
Sprache in der Familie: Deutsch & andere	1.030	10,6	241	12,0
Sprache unter Freunden: Deutsch	1.042	82,3	238	84,0
Sprache unter Freunden: Andere	1.042	5,7	238	4,2
Sprache unter Freunden: Deutsch & andere	1.042	12,0	238	11,8

Rundungsungenauigkeiten auf 100 % möglich

In der Gruppenkomposition der beiden Maßnahmearten in der Befragungsstichprobe zeigen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Die Verteilung nach Geschlecht ist annähernd identisch, in beiden Fällen ist etwas weniger als die Hälfte der Befragten weiblich. Geförderte nach § 16d SGB II sind im Durchschnitt etwas jünger als Geförderte nach § 16e SGB II (40,8 Jahre vs. 45,4 Jahre). Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass 15,9 % der AGH-Geförderten in der Stichprobe unter 25 Jahre alt sind, aber nur 3,4 % der BEZ-Teilnehmer/innen. Der Anteil der über 50-Jährigen beträgt 23,8 % bei den AGH- und 35,2 % bei den BEZ-Beschäftigten. AGH-Teilnehmer/innen verfügen außerdem etwas häufiger über keinen Schulabschluss (17,1 % vs. 13,6 %) und seltener über einen Hauptschulabschluss (37,6 % vs. 44,6 %).

Auch hinsichtlich eines Berufsabschlusses schneiden unter den Befragten Teilnehmer/innen an AGH tendenziell schlechter ab: Bei ihnen haben 46,6 % keine Berufsausbildung im Vergleich zu 39,9 % bei den BEZ-Geförderten. Letztere absolvierten dafür etwas häufiger eine gewerbliche oder technische Lehre (22,0 % vs. 15,1 %). Seltener werden in beiden ein ausländischer Abschluss (7,0 % AGH / 8,5 % BEZ), ein Abschluss an einer Berufsfach- bzw. Fachschule – beispielsweise als Erzieher/in – (5,4 % in beiden Fällen) oder ein Fachhochschul- oder Universitätsstudium (4,4 % AGH / 3,1 % BEZ) genannt. Personen mit einer Ausbildung als Techniker/in oder mit einem Meisterbrief (1,4 % AGH / 1,8 % BEZ) kommen ebenfalls kaum vor. Unter den offenen Antworten in der Kategorie „Sonstiges“ (4,8 % AGH / 3,6 % BEZ) werden bei den AGH-Teilnehmer/innen u.a. Tätigkeiten als (Fach-)Verkäufer/in, Kfz-Mechaniker/in, Berufskraftfahrer/in, im Sicherheits- und Überwachungsgewerbe, in der Landschaftsgärtnerei oder im Pflegebereich (Alten- bzw. Krankenpflege) genannt. Auch der Erwerb eines Schulabschlusses oder berufsvorbereitende Maßnahmen sind vereinzelt aufzufinden. Bei den BEZ-Teilnehmer/innen gibt es unter den offenen Antworten – auch wegen der vergleichsweise geringen Fallzahl und des geringen Anteils der Antwortkategorie – keine auffälligen Häufungen.

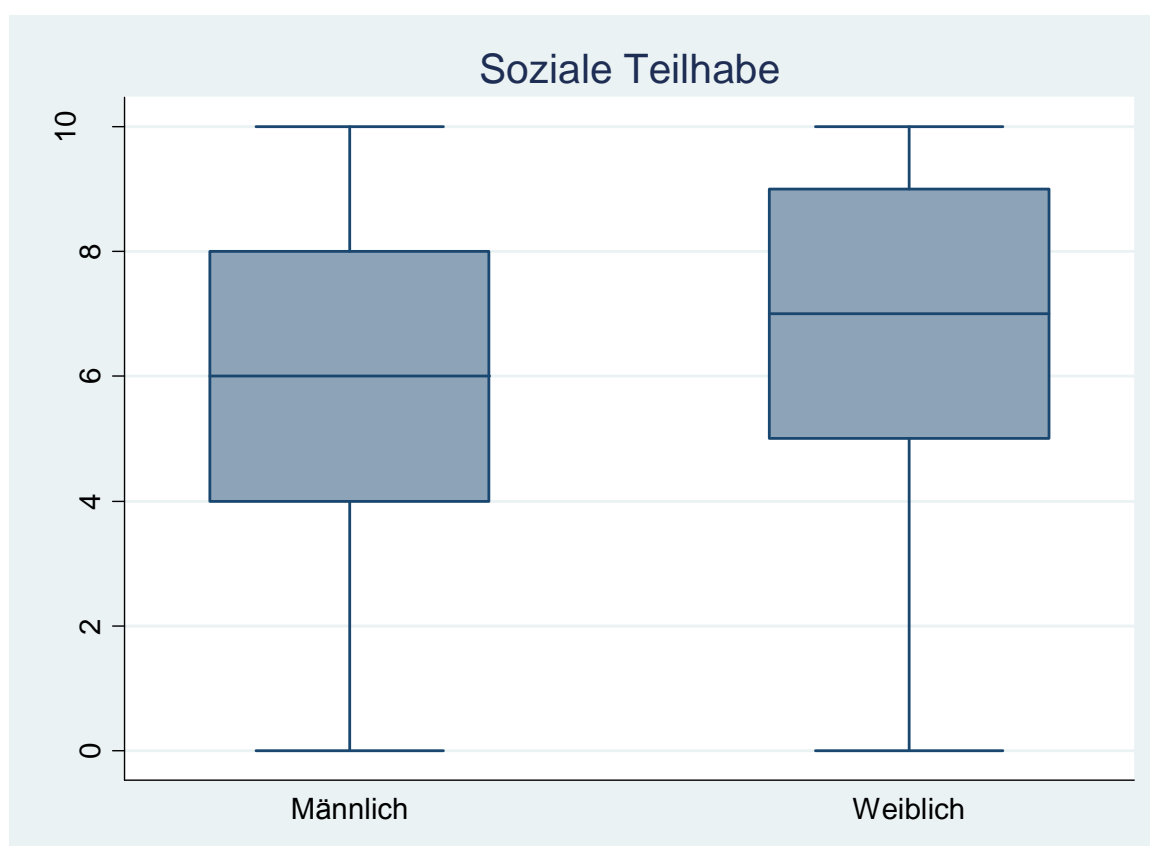
AGH-Teilnehmer/innen in der Befragungsstichprobe wohnen ferner häufiger bei Verwandten oder Eltern als BEZ-Geförderte und sind seltener verheiratet. Außerdem haben sie häufiger ein oder mehrere Kind(er) unter 15 Jahren im Haushalt (in 26,7 % der Fälle vs. 20,3 %). Beides spiegelt sicherlich wider, dass der Anteil der Jüngeren in den AGH-Beschäftigungen größer als in den BEZ-Stellen ist. Die Existenz von Kindern unter 15 Jahren deutet außerdem darauf hin, dass die Geförderten nach § 16d häufiger und in größerem Umfang durch pflegerische und erzieherischen Tätigkeiten beansprucht werden. Deutsch als gebräuchliche Sprache innerhalb der Familie kommt schließlich bei den AGH-Teilnehmer/innen etwas seltener vor (80,7 % vs. 83,4 %).

5.1.2 Ergebnisse bei den Geförderten in AGH

Dimensionen der sozialen Teilhabe

Bezugnehmend auf Fertig/Kluve (2011) wurde zunächst die subjektiv empfundene soziale Teilhabe erfragt, also das Gefühl, zur Gesellschaft zu gehören. Die Frage lautete dabei: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und dazugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Inwieweit fühlen Sie sich eher dazugehörig oder eher ausgeschlossen?“ Die Antworten konnten auf einer elfstufigen Skala gegeben werden, die von 0 („Fühle mich ausgeschlossen“) bis 10 („Fühle mich dazugehörig“) reichte. **Abbildung 5.1** weist die Resultate aus. Die Darstellung erfolgt hier und im Folgenden mithilfe von Boxplots (Für Details zu Boxplots vgl. **Kapitel 3.3.1**)

Abbildung 5.1: Einschätzung der subjektiv empfundenen sozialen Teilhabe (AGH, n = 1.041)

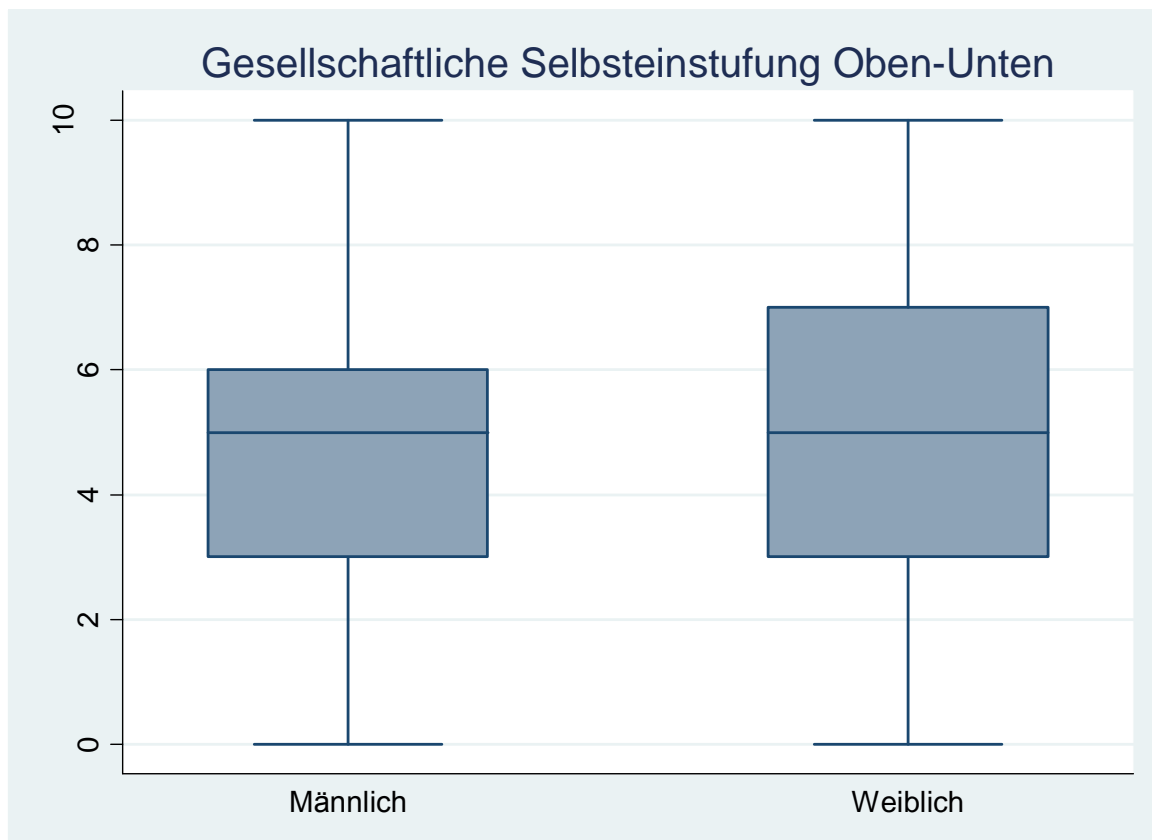


Insgesamt zeigt sich eine breite Streuung der Antworten, jede Antwortkategorie ist besetzt. Die Mehrheit der Geförderten fühlt sich dabei in die Gesellschaft integriert, die am häufigsten auftretenden Werte der Verteilung sind 5 und 10, der Median liegt bei 7, der arithmetische Mittelwert bei 6,3. Die mittleren 50 % der Werte streuen zwischen den Werten 5 und 8, also tendenziell leicht im oberen Bereich der Skala. Es zeigt sich also, dass die Befragten sich mehrheitlich als zur Gesellschaft zugehörig betrachten. Frauen weisen dabei höhere Werte auf als Männer (6,7 vs. 6,0), wobei der Unterschied statistisch hochsignifikant ausfällt.

Ferner sollten die Teilnehmer/innen sich auf einer eindimensionalen Skala sozialer Ungleichheit einstufen, deren Endpunkte 0 („Unten“) und 10 („Oben“) sind. Wie **Abbildung 5.2**

illustriert, verorten sich die Teilnehmer/innen hinsichtlich ihrer Position tendenziell in der Mitte der Gesellschaft¹⁰, auch wenn wiederum alle Antwortkategorien vertreten sind. Sowohl Modus als auch Median der Verteilung liegen beim Wert 5, das arithmetische Mittel beträgt 4,8. Das obere Quartil liegt beim Wert 7, das untere beim Wert 3. Wiederum ist der arithmetische Mittelwert für Frauen etwas höher, er beträgt 5,0 (Männer: 4,6). Dieser Unterschied ist statistisch signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau von Null verschieden.

Abbildung 5.2: Einschätzung der eigenen sozialen Position (AGH, n = 1.033)

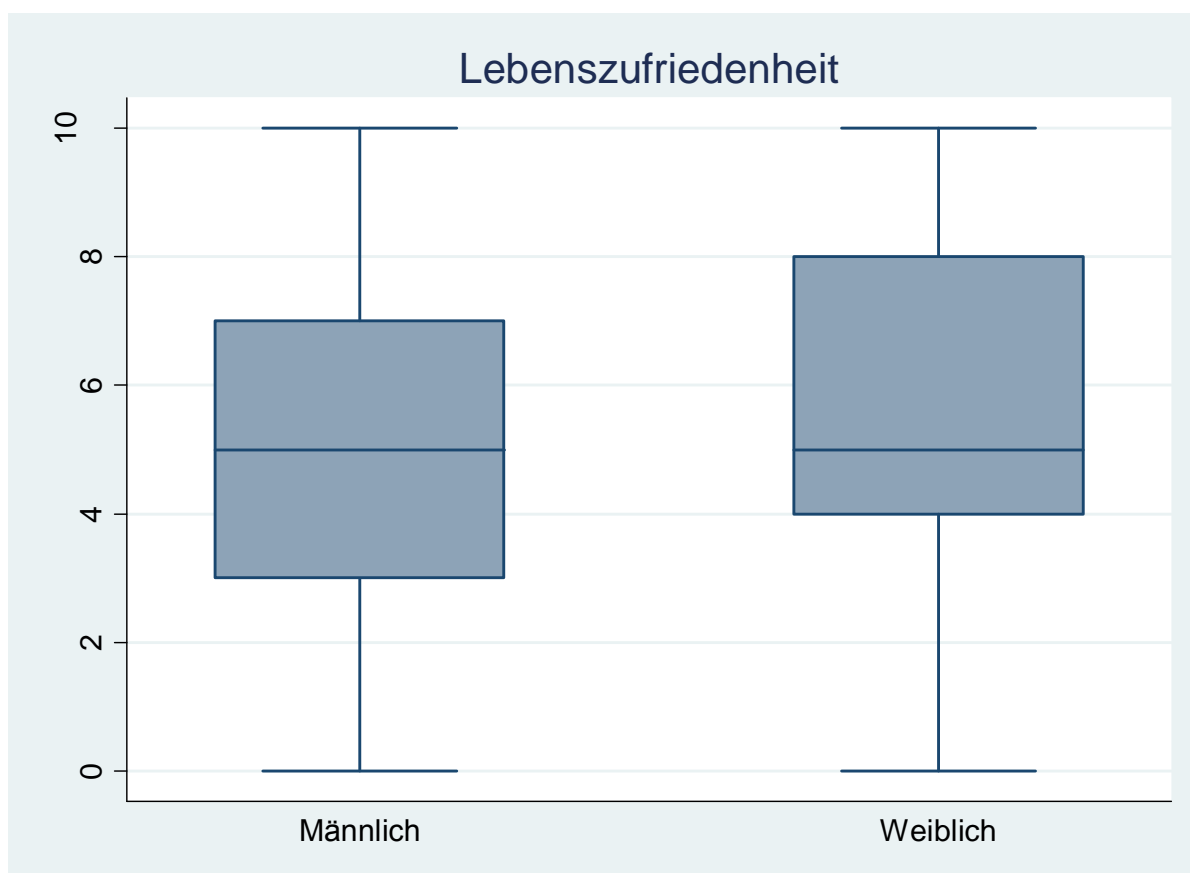


Darüber hinaus wurden die Geförderten nach ihrer subjektiv empfundenen Lebenszufriedenheit gefragt, wiederum mit einer Skala von 0 („Ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („Ganz und gar zufrieden“). **Abbildung 5.3** weist die Ergebnisse aus.

¹⁰ Die zugehörige Frage lautete:

„In unserer Gesellschaft gibt es Bevölkerungsgruppen, die eher oben stehen und solche, die eher unten stehen. Wo würden sie sich selbst einordnen?“
(0 = Unten, 10 = Oben)

Abbildung 5.3: Einschätzung der eigenen Lebenszufriedenheit (AGH, n = 1.042)



Modus und Median der Verteilung liegen beim Wert 5 bei relativ breiter Variation der Werte: Die Hälfte der Antworten liegt im Bereich zwischen 3 und 8, das arithmetische Mittel beträgt 5,4. Insgesamt sind moderate Werte der Lebenszufriedenheit um den Mittelwert der Skala zu beobachten. Die weiblichen Befragten geben darüber hinaus einen leicht höheren Wert an als die männlichen (5,6 vs. 5,3). Die Mittelwertdifferenzen bleiben allerdings (knapp) insignifikant.

Ferner wurden die Befragten um eine Einschätzung der gegenwärtigen und (vermuteten) zukünftigen Lebensbedingungen des eigenen Haushalts fünf Jahre in der Zukunft gebeten. **Abbildung 5.4** zeigt die Antworten auf die beiden Fragen im Vergleich zweier Boxplots.¹¹ Der Modus ist in beiden Fällen der Wert 5, der Median der gegenwärtigen Lebensbedingungen liegt bei 5, der der zukünftigen bei 6. Obwohl die Streuung der mittleren 50 % dieselbe ist, sind Mittelwertdifferenzen zu erkennen: Die zukünftigen Lebensbedingungen werden deutlich positiver eingeschätzt als die aktuell erlebten: Im unteren Bereich der Skala werden die gegenwärtigen Lebensbedingungen häufiger eingeordnet als die zukünftigen und *vice versa* am oberen Ende der Skala.

¹¹Die zugehörigen Fragen lauteten:

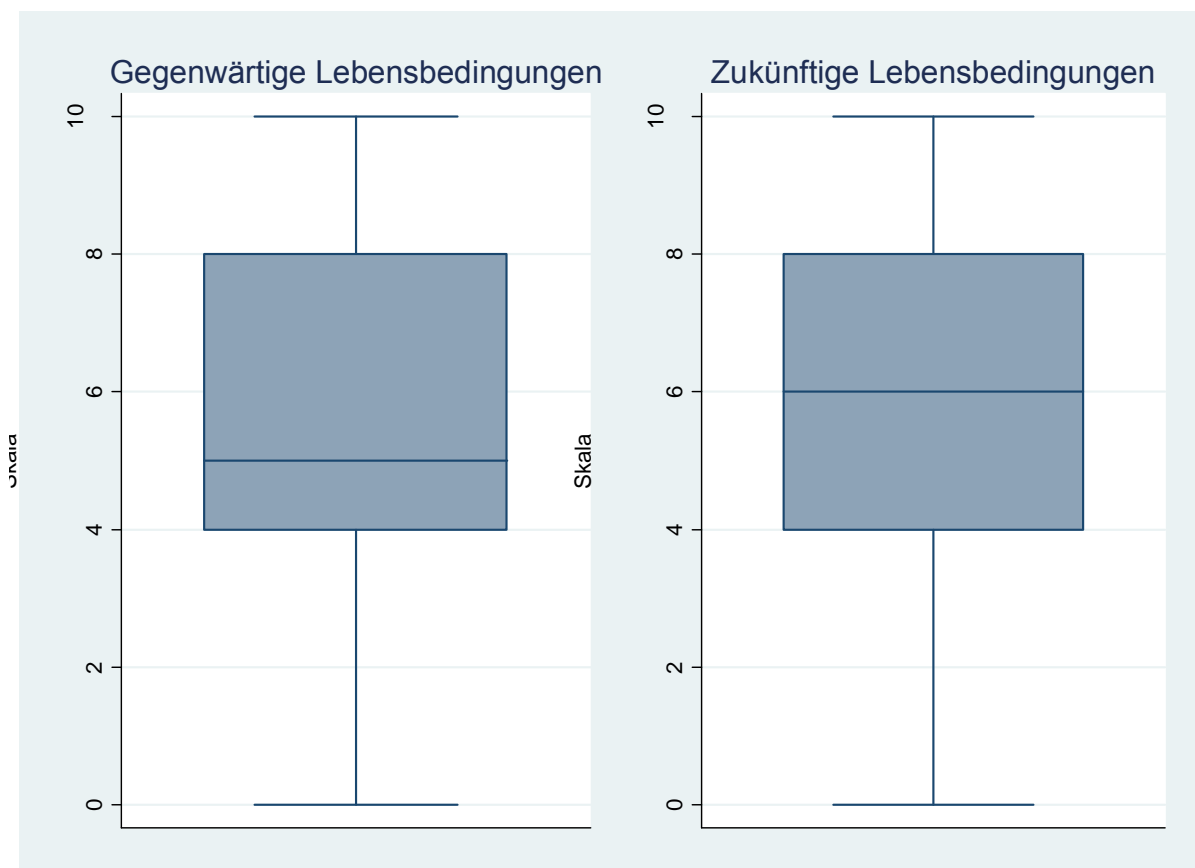
„Wie bewerten Sie die gegenwärtigen Lebensbedingungen Ihres Haushalts?“

(0 = Sehr schlecht, 10 = Sehr gut)

„Was erwarten Sie, wie werden die Lebensbedingungen Ihres Haushalts in fünf Jahren aussehen?“

(0 = Sehr schlecht, 10 = Sehr gut)

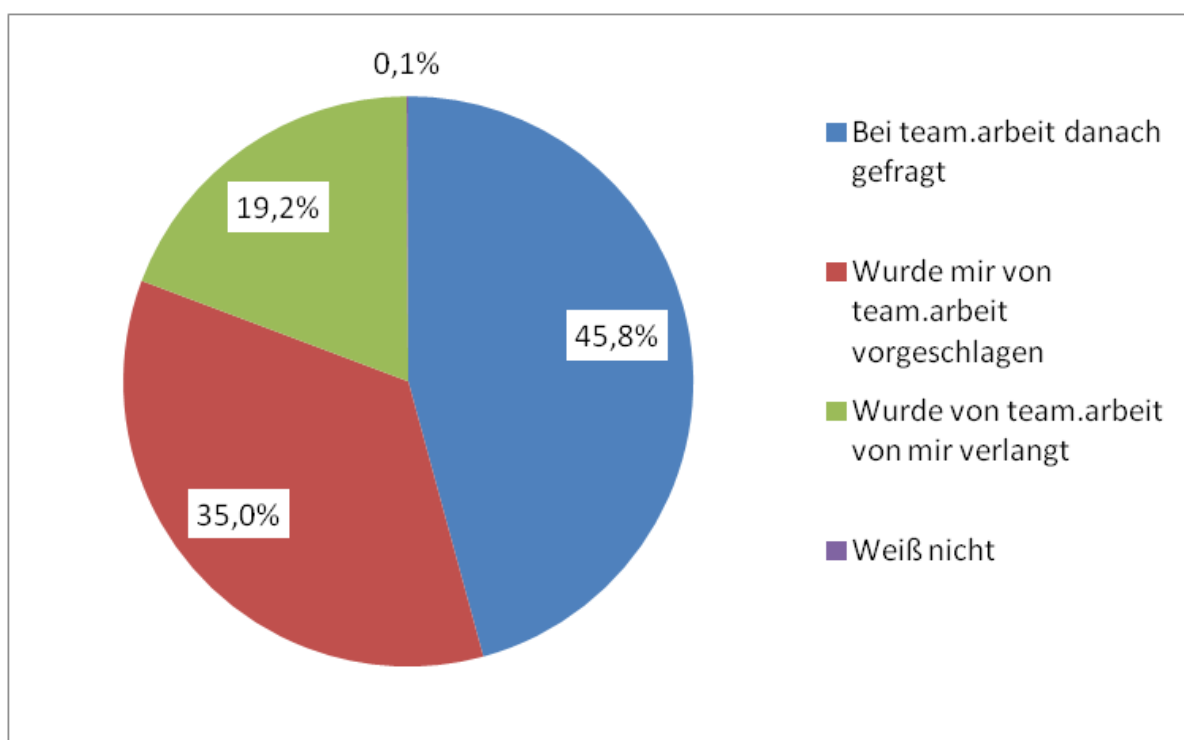
Abbildung 5.4: Selbsteinschätzungen zu gegenwärtigen und vermuteten zukünftigen Lebensbedingungen (AGH, $n_1 = 1.079$; $n_2 = 1.065$)



Die Differenz der beiden arithmetischen Mittelwerte der Verteilungen (5,6 vs. 6,0) ist statistisch hochsignifikant. Dieser Befund korrespondiert mit den an späterer Stelle in **Kapitel 5.2** präsentierten Ergebnissen zu qualitativen Integrationsfortschritten bei den Geförderten.

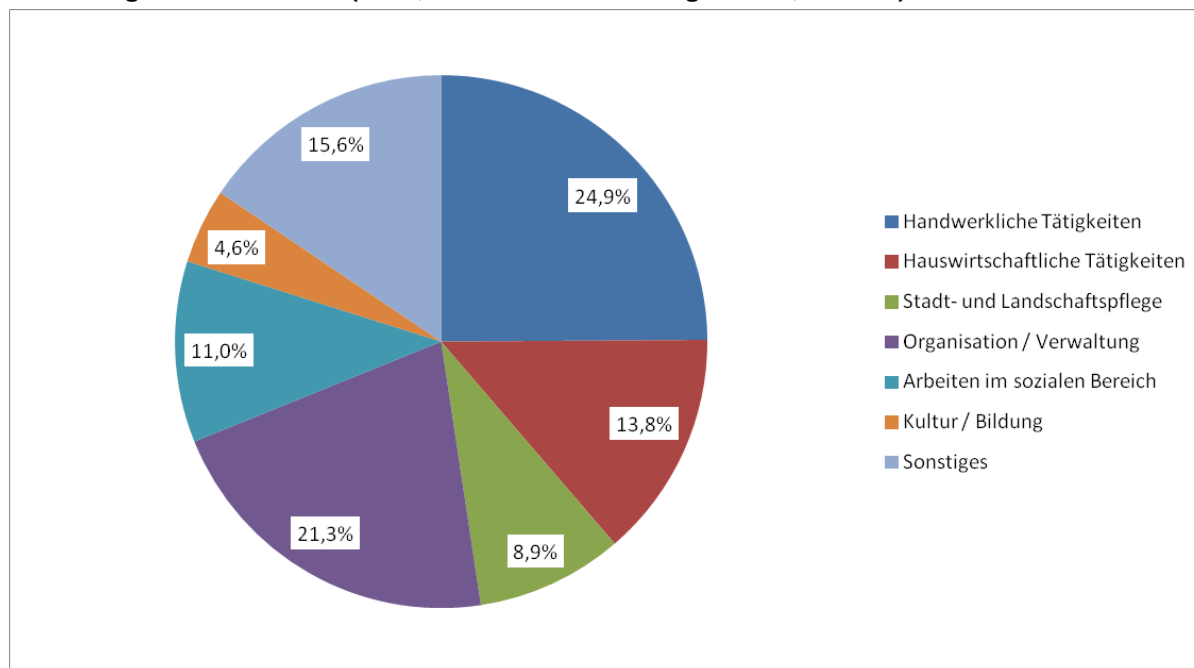
Charakteristika der Tätigkeit

Nachfolgend wird auf die Charakteristika der Tätigkeit in der AGH und deren Bewertung eingegangen. Der Zuweisungsprozess vor Beginn der Tätigkeit in einer AGH ist nach Auskunft der Geförderten eher durch Freiwilligkeit als durch Zwang bestimmt. Knapp 46 % der Befragten geben an, dass sie von sich aus bei ihrem/r Ansprechpartner/in der team.arbeit.hamburg nach der Möglichkeit gefragt hätten, an einer AGH teilzunehmen, bei 35 % der Geförderten wurde die Teilnahme durch die Fachkraft bei der t.a.h. vorgeschlagen. Lediglich 19 % geben an, dass die t.a.h. es von ihnen verlangt habe, an einer AGH teilzunehmen. Die Resultate sind in **Abbildung 5.5** dargestellt. Die Ergebnisse ähneln den in **Kapitel 2.1.1** erläuterten Einschätzungen der Fachkräfte in Jobcenter und AGHC aus den leitfadengestützten Interviews. Zwar geben die Fachkräfte im Jobcenter an, etwa ein Drittel der potenziell in Frage kommenden Personen sei einer AGH gegenüber nicht aufgeschlossen, da aber eine Zuweisung per Zwang in der Regel wegen der Vermeidungsstrategien (z.B. durch Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bzw. Krankmeldung) der Betroffenen zwecklos sei, würden eher motivierte Personen an das AGHC verwiesen.

Abbildung 5.5: Zuweisungsprozess, nach eigenen Angaben (AGH, n = 1.049)

Dort wird dann der Anteil „unwilliger“ Geförderter auch für deutlich geringer befunden. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch auch denkbar, dass gerade bei einer Frage wie dieser sich möglicherweise Tendenzen sozialer Erwünschtheit in den Antworten der hier Befragten zeigen.

Darüber hinaus wurden die Geförderten danach gefragt, wie sich ihr Tätigkeitsbereich am treffendsten charakterisieren lässt (siehe **Abbildung 5.6**), wobei nur eine Antwort abgegeben werden sollte. Insgesamt lässt sich unter den verschiedenen Einsatzfeldern bei den AGH kein dominanter Bereich ausmachen. Am häufigsten verrichten die AGH-Geförderten handwerkliche Tätigkeiten, ein Viertel der Befragten gibt dies an. 21,3 % der Geförderten übernehmen Aufgaben im Bereich Organisation und Verwaltung. Geringere Bedeutung haben AGH im sozialen Bereich, also beispielsweise in Kindergärten oder Schulen (11,0 %), Tätigkeiten in der Stadt- und Landschaftspflege (8,9 %) oder im Tätigkeitsfeld Kultur und Bildung (4,6 %). Unter der genaueren Spezifikation der Antwortkategorie „Sonstiges“ (15,6 %) wurden offene Antworten zugelassen. Hier wurden gehäuft u.a. Aufgaben als Seniorenbegleitung, Arbeiten im Lager bzw. im Bereich Logistik, Tätigkeiten als Reinigungskraft, Küchenhilfe oder Servicekraft, im Schneider- und Nähh Handwerk, beim Stadtteilservice, im Bereich IT/EDV und Beschäftigungen im Verkauf genannt. Andere Nennungen kommen vor, sind aber Einzelfälle.

Abbildung 5.6: Einsatzfeld (AGH, nur eine Antwortmöglichkeit, n = 964)

Exemplarisch werden nachfolgend für fünf ausgewählte, in der Umfrage quantitativ bedeutsam vertretene Träger die Einsatzfelder gegenübergestellt. **Tabelle 5.3** weist die Anteile verschiedener Tätigkeitsschwerpunkte aus.

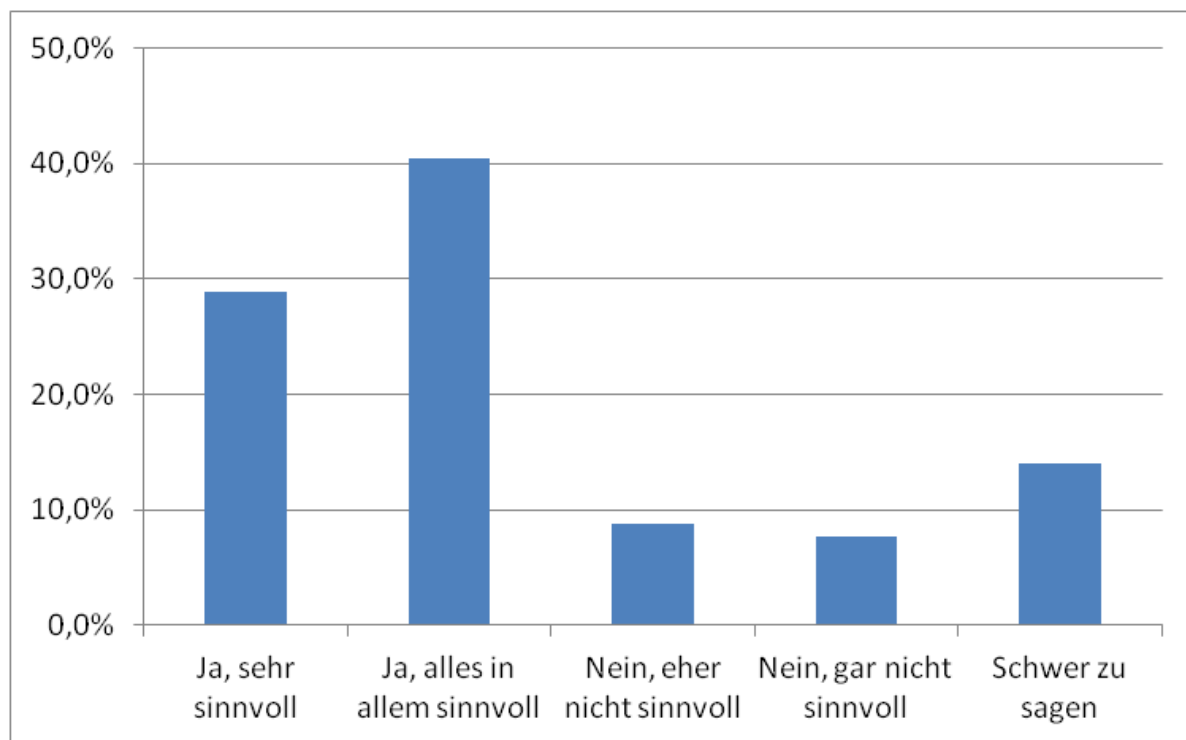
Tabelle 5.3: Einsatzfelder differenziert nach ausgewählten Trägern

Einsatzfeld	Träger 1	Träger 8	Träger 11	Träger 4	Träger 6
Handwerkliche Tätigkeiten	44,0	21,7	16,1	24,7	30,3
Hauswirtschaftliche Tätigkeiten	20,0	14,0	10,2	21,0	1,8
Stadt- und Landschaftspflege	1,3	9,8	3,4	---	---
Organisation/Verwaltung	17,3	30,8	27,1	27,2	35,8
Arbeiten im sozialen Bereich	15,3	11,2	5,9	9,9	7,3
Kultur/Bildung	---	2,8	11,9	3,7	3,7
Sonstiges	12,0	9,8	25,4	13,6	21,1

Rundungsungenauigkeiten auf 100 % möglich

Insgesamt zeigen sich bereits bei diesen wenigen Trägern deutlich unterscheidbare Schwerpunktsetzungen bei den Tätigkeiten. So variiert beispielsweise der Anteil handwerklicher Tätigkeiten von etwa 16 % bei Träger 11 bis hin zu 44 % bei Träger 1. Inwieweit allerdings bestimmte Arbeitsbereiche so ausgestaltet sind, dass die Teilnehmer/innen Kompetenzen für den ersten Arbeitsmarkt erwerben, kann anhand einer solchen Gegenüberstellung offenkundig nicht beantwortet werden.

Fragt man die Geförderten nach der Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, so schätzen sie diese mehrheitlich positiv ein, wie **Abbildung 5.7** illustriert. Die Frage lautete: „Wenn Sie einmal an sich selbst denken, was glauben Sie: Ist der Aktivjob in Ihrer derzeitigen Situation sinnvoll für Sie?“

Abbildung 5.7: Bewertung der Sinnhaftigkeit der AGH insgesamt (n = 1.075)

Rund 70 % der Geförderten empfinden die AGH als „sehr“ oder „alles in allem“ sinnvoll, nur 17 % halten die Tätigkeit für „eher nicht“ oder „gar nicht“ sinnvoll. 14 % der Teilnehmer/innen sehen sich allerdings auch nicht in der Lage, ein eindeutiges Urteil zu fällen. Hier spielt möglicherweise eine Rolle, dass die Befragten noch nicht zu einem abschließenden Urteil gekommen sind oder aber eine differenzierte Bewertung der AGH vornehmen, in dem sie verschiedene Aspekte einer Förderung betrachten. In diesem Kontext ist bedeutsam, wie die einzelnen Nutzendimensionen beurteilt werden. Zu diesem Zweck wurde gefragt: „Auch aus Ihrer eigenen Sicht: Was glauben Sie, wird Ihnen der Aktivjob bringen?“ (Mehrfachantworten waren erlaubt). Hier zeigt sich, dass die Einschätzungen mit den Ergebnissen der vorausgegangenen Frage korrespondieren: Die Befragten nutzen das gesamte Spektrum der möglichen Antworten auf die Frage, in welchen Bereichen die Beschäftigung in einer AGH nutzestiftend sei.

Tabelle 5.4: Mögliche Nutzendimensionen der AGH (Mehrfachantworten möglich)

	n	%a	%b
Es wird leichter für mich, eine Beschäftigung zu finden	364	14,2	34,2
Mehr Geld	541	21,1	50,9
Mehr Teilnahme am gesellschaftlichen Leben	368	14,3	34,6
Geregelterer Tagesablauf	514	20,0	48,3
Größere Lebenszufriedenheit	276	10,8	25,9
Ausüben einer sinnvollen Tätigkeit	415	16,2	39,0
Nichts von alledem	89	3,5	8,4
Nennungen insgesamt	2.567	100,0	241,3
Anzahl Befragte mit min. einer Antwort	1.064		
Durchschnittliche Anzahl Nennungen pro Person	2,4		
Personen ohne Nennungen	29		

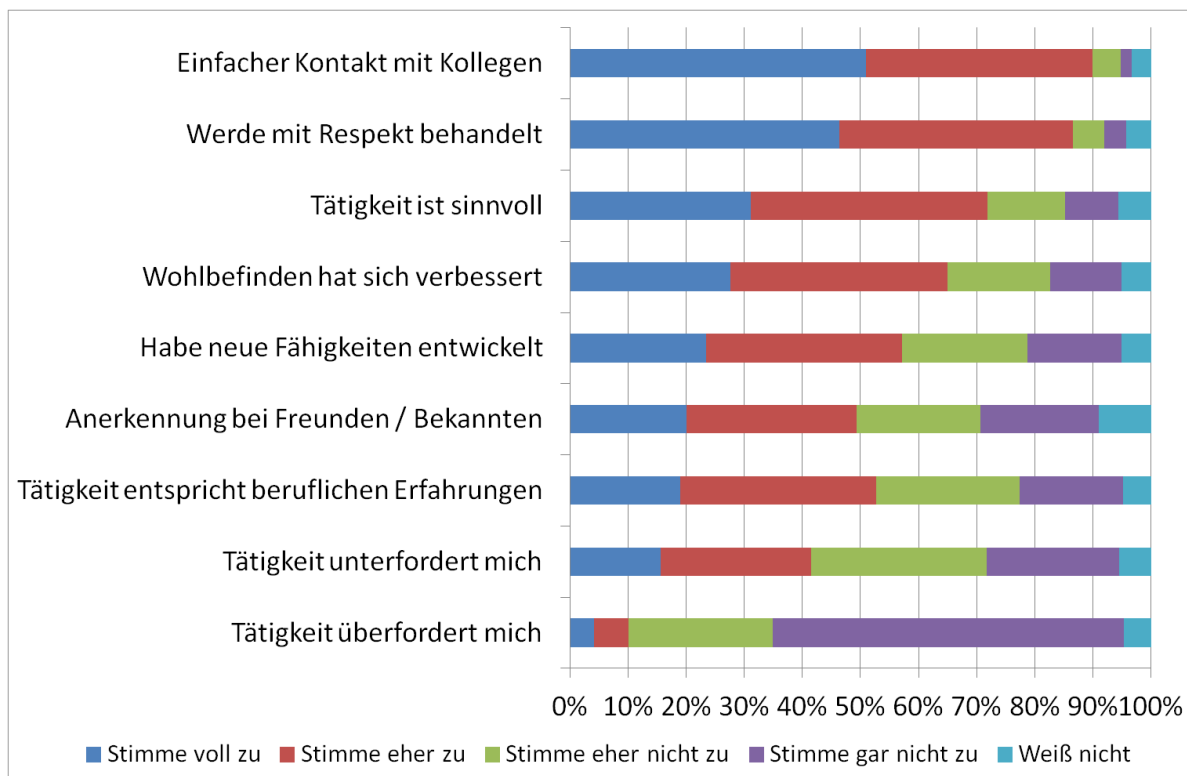
%a bezogen auf Nennungen insgesamt

%b bezogen auf 1.064 Befragte, die min. eine Antwort gegeben haben

1.064 von 1.093 Befragten geben auf die Frage mindestens eine Antwort. Von denjenigen, die antworten, gibt jeder durchschnittlich 2,4 Dimensionen an, in denen der Einsatz in der AGH als sinnvoll wahrgenommen wird. Das am häufigsten genannte Motiv für eine Teilnahme ist der Einkommensaspekt: Die finanziellen Vorteile durch die Mehraufwandsentschädigung (21,1 % aller gegebenen Antworten entfallen auf diese Kategorie) gegenüber einem Leistungsbezug ohne zusätzliche Einkünfte, gefolgt von der verbesserten Struktur des eigenen Tagesablaufs (20,0 %). Ebenfalls häufig genannt werden das Ausüben einer sinnstiftenden Tätigkeit (16,2 %) gefolgt von den besseren Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben (14,3 %) sowie den verbesserten Chancen auf eine reguläre Erwerbstätigkeit (14,2 %). Überhaupt keinen Nutzen sehen nur die wenigsten Befragten (3,5 %). Tendenziell geben diejenigen Personen, die bei der Frage nach dem Nutzen der AGH insgesamt kein eindeutiges Urteil artikuliert haben, hier weniger Nutzendimensionen an als die übrigen Befragten.

Zusätzlich wurden die Teilnehmer/innen gebeten, die Tätigkeit, die sie während der Arbeitszeit ausüben, hinsichtlich mehrerer Dimensionen näher zu bewerten. Diese Merkmale der AGH werden tendenziell positiv beurteilt, wie **Abbildung 5.8** veranschaulicht.

Abbildung 5.8: Aussagen zu den Charakteristika der AGH



Am höchsten ist die Zustimmung für Items, die soziale Interaktionen während der Arbeit abbilden. 90 % der Befragten geben an, am Arbeitsplatz sei es einfach, mit Kollegen/innen in Kontakt zu kommen (Addition der Antwortkategorien „Stimme voll zu“ oder „Stimme eher zu“) und 86 % fühlen sich mit Respekt behandelt. Ähnlich wie bei der Bewertung der Sinnhaftigkeit der AGH-Teilnahme als Ganzes erleben 72 % die konkret ausgeübte Arbeit als sinnvoll. Im Bereich der Entwicklung der persönlichen Lebensumstände stimmen knapp zwei Drittel der Befragten der Aussage zu, ihr Wohlbefinden habe sich verbessert und 57 % geben an, neue Fähigkeiten und Kenntnisse entwickelt zu haben. Die Hälfte der Befragten stimmt zudem „voll“ oder „eher“ der Aussage zu, die Tätigkeit in der AGH verschaffe ihnen auch Anerkennung in ihrem sozialen Umfeld. Hier ist gleichzeitig der Anteil derjenigen, die nicht wissen, ob sie der Aussage zustimmen sollen, mit 9 % am höchsten. Die Zuweisung in eine AGH, die auch den eigenen beruflichen Erfahrungen entgegen kommt, gelingt laut Aussage der Befragten in etwas mehr als der Hälfte der Fälle. Ein interessantes Ergebnis ergibt sich bei der Frage nach der Schwierigkeit der Tätigkeitsinhalte: Diese scheinen tendenziell eher unter- als überfordernd ausgestaltet zu sein: 42 % stimmen „voll“ oder „eher“ zu, sie fühlten sich durch ihre Tätigkeit unterfordert, eine Überforderung mit dem Anspruchsniveau der Arbeitsinhalte konstatiert nur jeder zehnte Befragte. Dieses Resultat korrespondiert mit den Erkenntnissen aus den leitfadengestützten Interviews zum Zuweisungsprozess, in denen die Interviewpartner/innen in Jobcenter und AGH-Center übereinstimmend davon berichten, die fehlende Qualität der zur Verfügung stehenden AGH-Plätze sei der häufigste Grund für vorzeitige Maßnahmeabbrüche und Trägerwechsel. Zudem würden zu selten Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt, die für den ersten Arbeitsmarkt relevant seien. Bei der BEZ-Befragung ergeben sich hinsichtlich der Komplexität der Aufgabeninhalte *au fond* sehr ähnliche Ergebnisse (siehe **Kapitel 2.1.3**).

Für die zukünftigen Arbeitsmarktchancen der Geförderten und das Ausmaß möglicher Einsperr- bzw. Lock-in-Effekte in Maßnahmen sind die Stellensuchaktivitäten von großer Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, welche Anstrengungen die Geförderten auch während der AGH unternehmen, um in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu gelangen. 54 % der Befragten geben an, in den letzten vier Wochen nach einer Stelle gesucht zu haben, 46 % verneinen dies. Diejenigen, die eine Stelle gesucht haben, wurden außerdem gebeten, die jeweiligen Suchkanäle anzugeben, die sie zur Information über verfügbare Stellen genutzt haben. **Tabelle 5.5** gibt Aufschluss über die Suchstrategien der AGH-Geförderten.

Tabelle 5.5: Suchkanäle nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen (AGH, Mehrfachantworten möglich)

Suchkanal	Nennungen
Online-Stellenbörse der BA	159
Stellenanzeigen in der Zeitung	125
Andere Internetquellen	125
Bekannte oder Verwandte	123
Vermittler/innen der Agentur für Arbeit	48
Private Vermittler/innen	31
Nichts von alledem	5

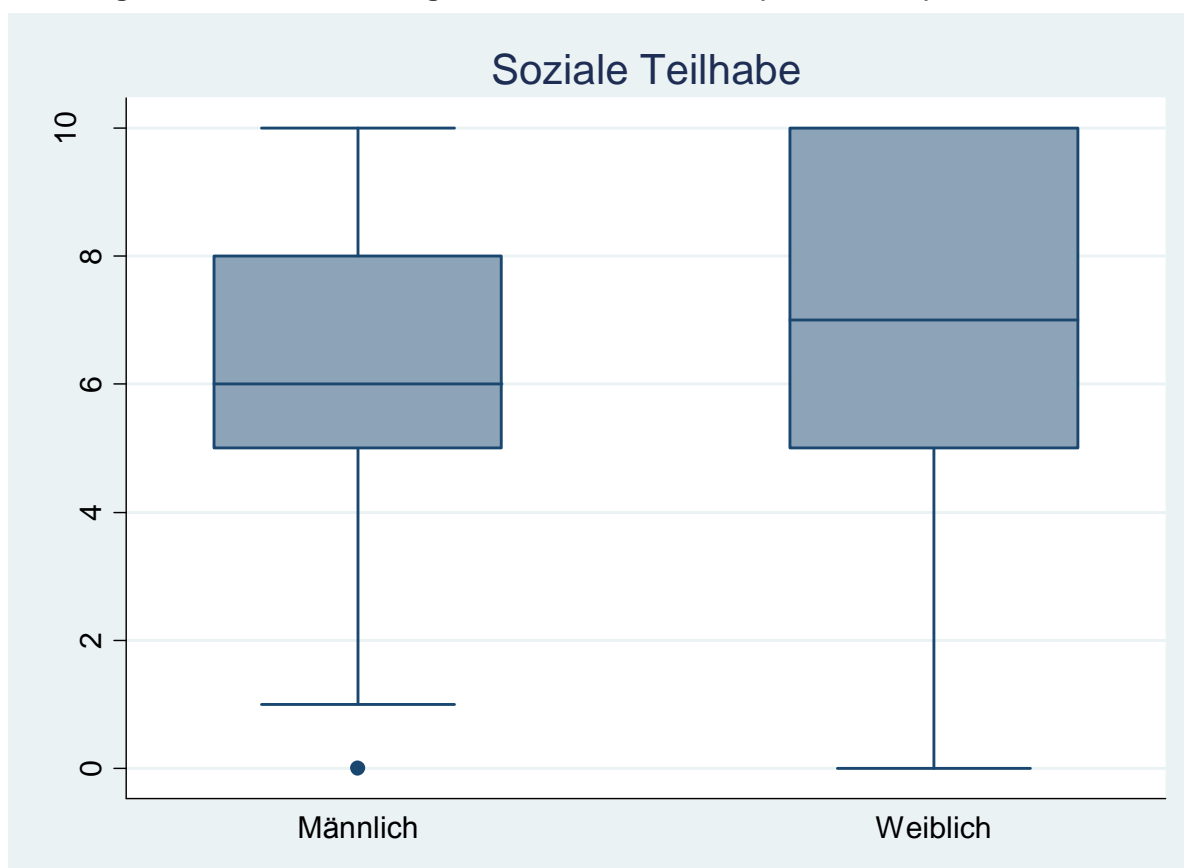
Die Online-Stellenbörse der Bundesagentur für Arbeit ist das am häufigsten genannte Informationsmedium, gefolgt von Stellenanzeigen in der Zeitung und anderen Internetquellen (z.B. private Online-Stellensuchbörsen). Bekannte und Verwandte werden ebenso häufig genannt, deutlich seltener hingegen die Vermittlungsfachkräfte der Bundesagentur oder private Vermittlungsdienstleister.

5.1.3 Ergebnisse bei den Geförderten im BEZ

Dimensionen der sozialen Teilhabe

Nachfolgend werden analog zu den oben ausgeführten empirischen Befunden zu den AGH nach § 16d SGB II die Ergebnisse für den BEZ nach § 16e SGB II präsentiert. Auch hier wurden die Geförderten zunächst um eine Einschätzung hinsichtlich ihres Gefühls der Zugehörigkeit zur Gesellschaft gebeten. **Abbildung 5.9** fasst die Antworten zusammen.

Abbildung 5.9: Selbsteinschätzungen zur sozialen Teilhabe (BEZ, n = 241)



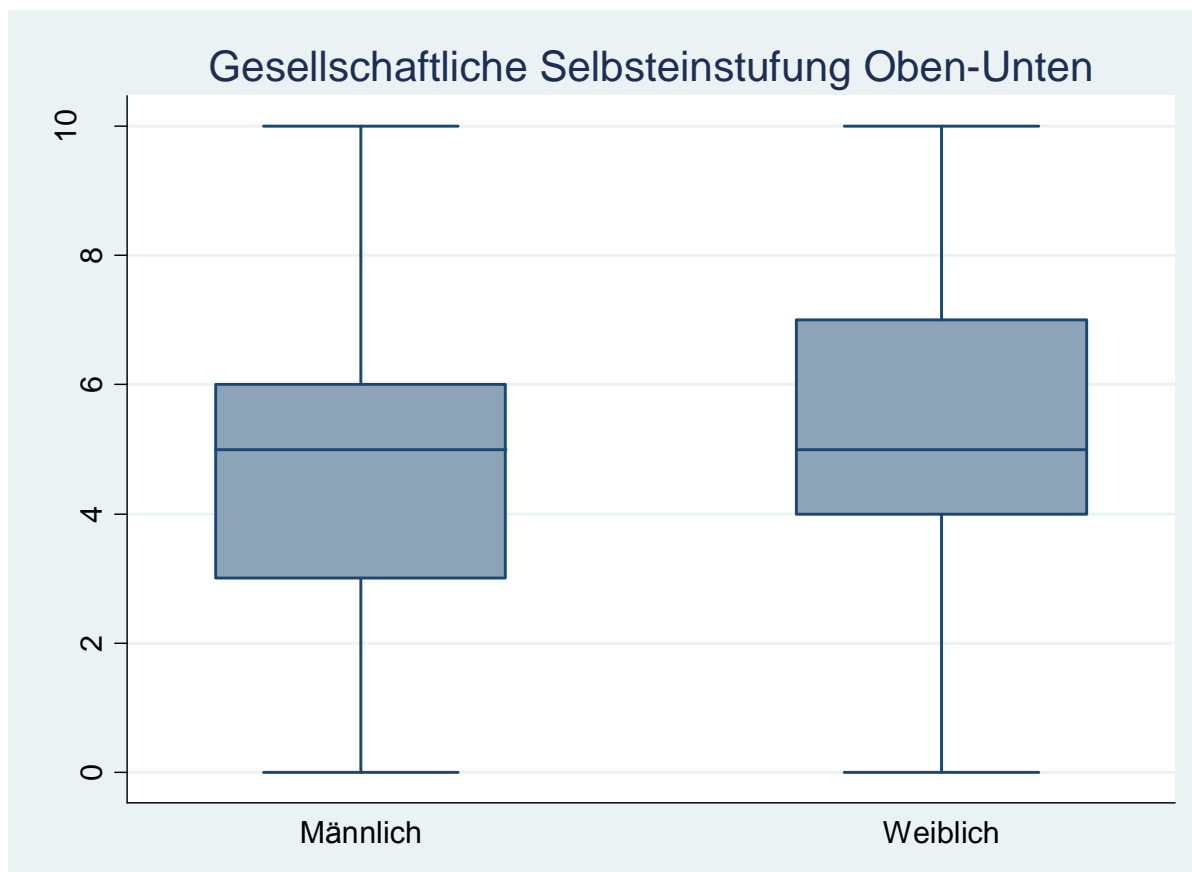
Insgesamt zeigt sich auch hier eine breite Streuung der Antworten. Die Mehrheit der Geförderten fühlt sich dabei in die Gesellschaft integriert, der am häufigsten auftretende Wert der Verteilung ist der Höchstwert 10, der Median 7, der arithmetische Mittelwert 6,5. Die mittleren 50 % der Verteilung sind im Bereich zwischen 5 und 9 zu beobachten. Die Ergebnisse ähneln denen, die die AGH-Teilnehmer/innen angeben. Insgesamt empfinden sich auch die befragten BEZ-Geförderten mehrheitlich als zur Gesellschaft zugehörig. Frauen geben dabei leicht höhere Werte an (6,7 vs. 6,3), die Nullhypothese der Mittelwertgleichheit kann aber nicht abgelehnt werden.

Zudem sollten sich auch die BEZ-Teilnehmer/innen auf einer eindimensionalen Skala sozialer Ungleichheit einstufen, deren Endpunkte 0 („Unten“) und 10 („Oben“) sind. Wie **Abbildung 5.10** illustriert, verorten sich die Teilnehmer/innen hinsichtlich ihrer Position tendenziell in der Mitte der Gesellschaft¹², auch wenn ebenfalls eine breite Streuung der Antworten zu

¹² Die zugehörige Frage lautete:

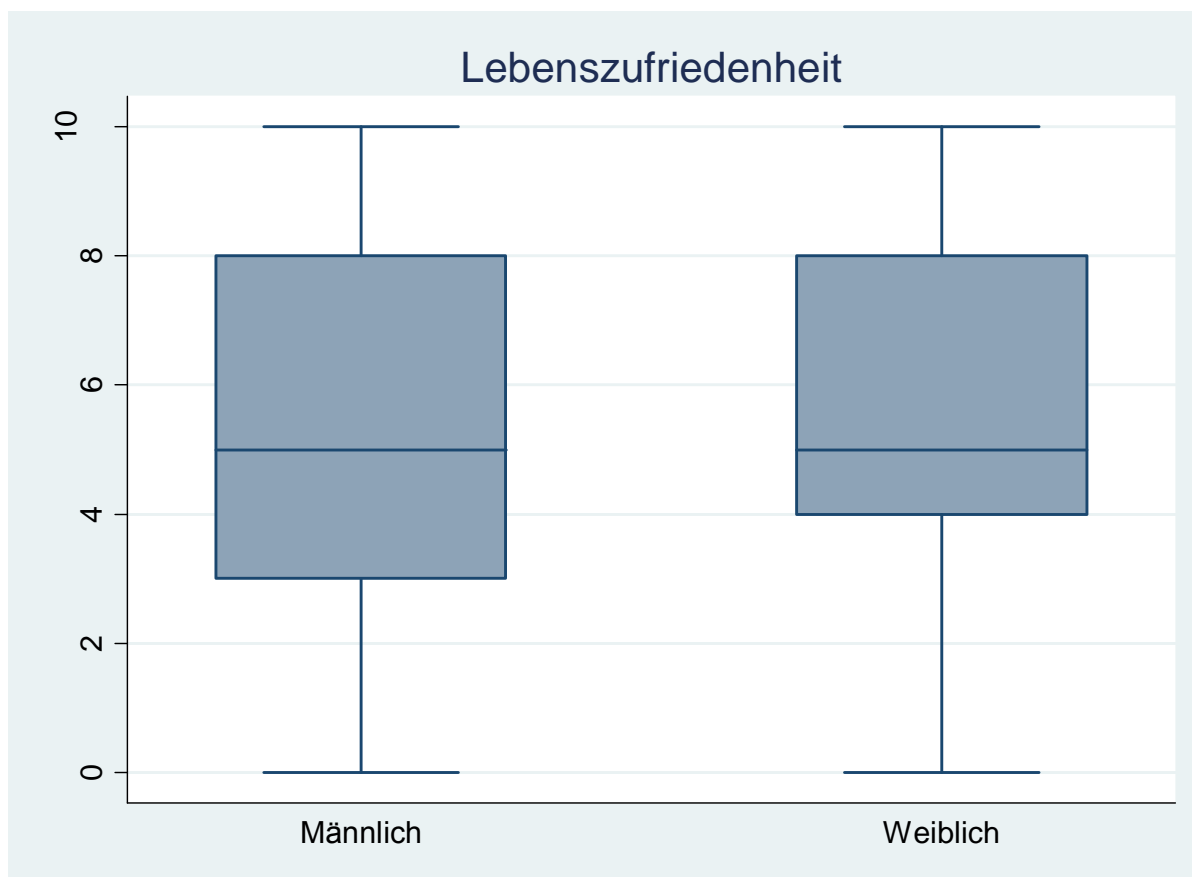
konstatieren ist. Sowohl Modus als auch Median der Verteilung liegen beim Wert 5, das arithmetische Mittel beträgt ebenfalls genau 5,0. Die mittleren 50 % der Verteilung sind im Bereich von 3 bis 7 vorzufinden. Frauen stufen sich dabei etwas höher ein (5,2 vs. 4,8), diese Unterschiede bleiben aber statistisch insignifikant.

Abbildung 5.10: Einschätzung der eigenen sozialen Position (BEZ, n = 235)



Darüber hinaus wurden die Geförderten gebeten, ihre aktuelle Lebenszufriedenheit anzugeben. Die Frage lautete: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?“. Die zugehörige Antwortskala reichte wiederum von 0 („Ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („Ganz und gar zufrieden“). **Abbildung 5.11** präsentiert die Ergebnisse.

„In unserer Gesellschaft gibt es Bevölkerungsgruppen, die eher oben stehen und solche, die eher unten stehen. Wo würden sie sich selbst einordnen?“
(0 = Unten, 10 = Oben)

Abbildung 5.11: Einschätzung der eigenen Lebenszufriedenheit (AGH, n = 240)

Modus und Median der Verteilung liegen beim Wert 5, das arithmetische Mittel beträgt 5,7. Im Vergleich mit den Ergebnissen bei den AGH zeigt sich eine geringere Streuung der mittleren 50% im Bereich von 4 bis 8. Zusammenfassend ist eine mittlere Lebenszufriedenheit bei den Befragten zu beobachten, die wiederum bei den weiblichen Befragten etwas höher ausfällt (5,9) als bei den Männern (5,6). Erneut bleiben diese Unterschiede aber statistisch insignifikant.

Ferner wurden die Befragten um eine Einschätzung der gegenwärtigen und (vermuteten) zukünftigen Lebensbedingungen fünf Jahre in der Zukunft gebeten. **Abbildung 5.12** zeigt die Antworten auf die beiden Fragen.¹³ Der Modus ist bei den gegenwärtigen Lebensbedingungen der Wert 5, bei den zukünftigen Lebensbedingungen kommen die Ausprägungen 3 und 5 gleich häufig vor. Der Median liegt in beiden Fällen bei 5.

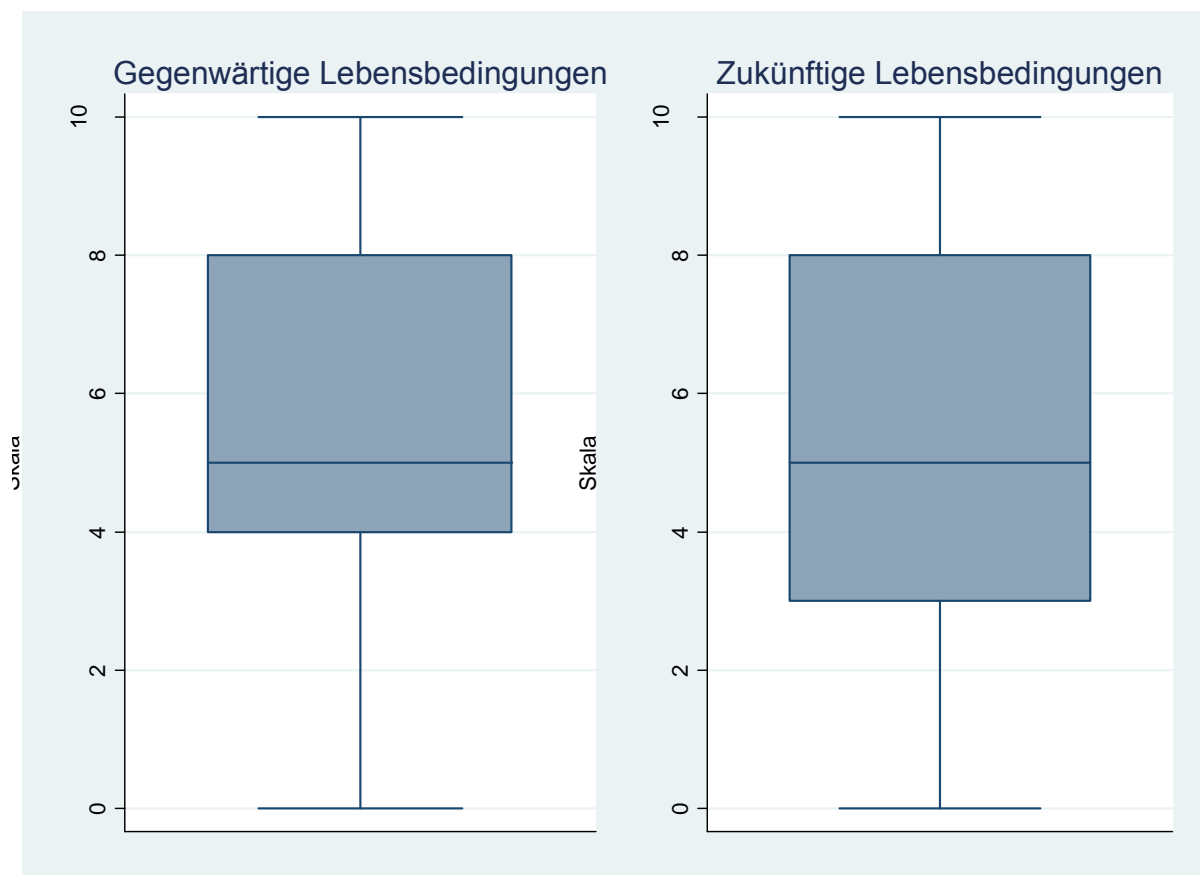
¹³Die zugehörigen Fragen lauteten:

„Wie bewerten Sie die gegenwärtigen Lebensbedingungen Ihres Haushalts?“

(0 = Sehr schlecht, 10 = Sehr gut)

„Was erwarten Sie, wie werden die Lebensbedingungen Ihres Haushalts in fünf Jahren aussehen?“

(0 = Sehr schlecht, 10 = Sehr gut)

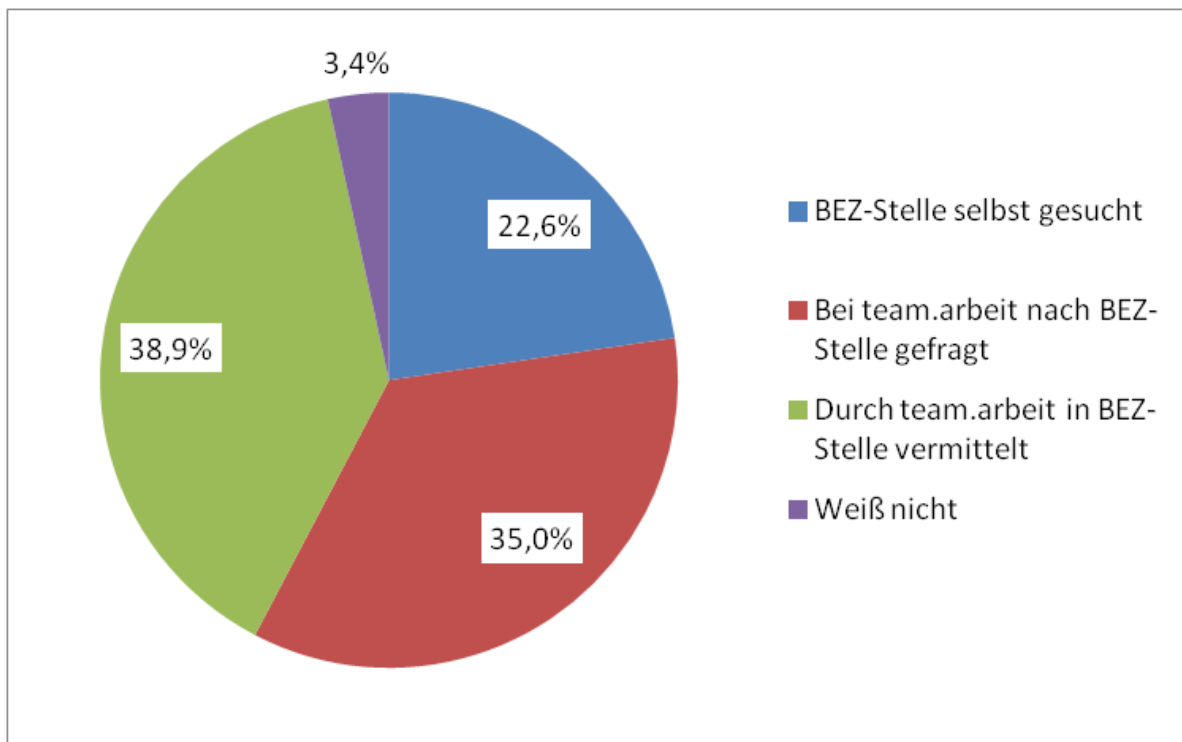
Abbildung 5.12: Selbsteinschätzungen zu gegenwärtigen und vermuteten zukünftigen Lebensbedingungen (AGH, $n_1 = 246$; $n_2 = 244$)

Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den Befunden bei den AGH: Dort wurden die (vermuteten) zukünftigen Lebensumstände deutlich positiver eingeschätzt als die aktuellen, beim BEZ ist es genau umgekehrt: Hier werden die *aktuellen* Bedingungen deutlich positiver wahrgenommen als die Zukunftsaussichten. Der arithmetische Mittelwert der Verteilung liegt bei den aktuellen Lebensbedingungen bei 5,7, bei den zukünftigen bei 5,2. Der Unterschied zwischen diesen Werten ist statistisch hochsignifikant. Inhaltlich könnte dieser Unterschied in der Bewertung der Zukunftsaussichten damit zusammenhängen, dass AGH- bzw. BEZ-Geförderte ihre zukünftigen Beschäftigungsperspektiven unterschiedlich beurteilen.

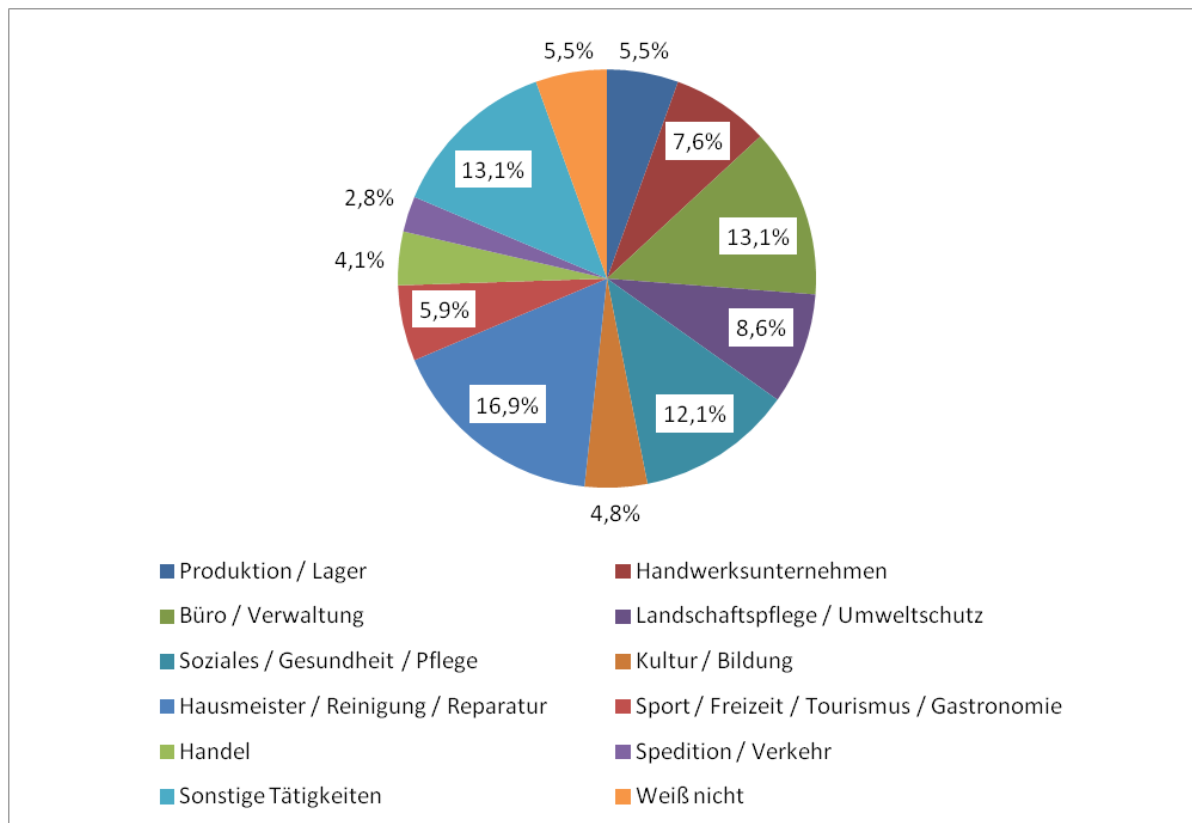
Charakteristika der Tätigkeit

Nachfolgend wird auf die Charakteristika der durch den BEZ geförderten Tätigkeit und deren Bewertung eingegangen. Der Zuweisungsprozess vor Stellenantritt kann von beiden Seiten – potenzieller Geförderter oder Jobcenter – initiiert werden. Im Falle des BEZ geben 22,6 % der Befragten an, dass sie von sich aus eine durch den BEZ geförderte Stelle gesucht haben und damit bei der t.a.h. vorstellig wurden. 35,0 % haben nach eigenen Angaben ihre Fachkraft nach einer solchen Stelle gefragt. 38,9 % wurden hingegen von der t.a.h. in den BEZ vermittelt. Etwa 3 % der Geförderten können keine Angaben darüber machen, wie sie zu ihrer Stelle kamen. Hier kann wohl unterstellt werden, dass die Initiative eher von den Fachkräften ausging. Die Resultate sind in **Abbildung 5.13** dargestellt.

Abbildung 5.13: Zuweisungsprozess, nach eigenen Angaben (BEZ, n = 234)

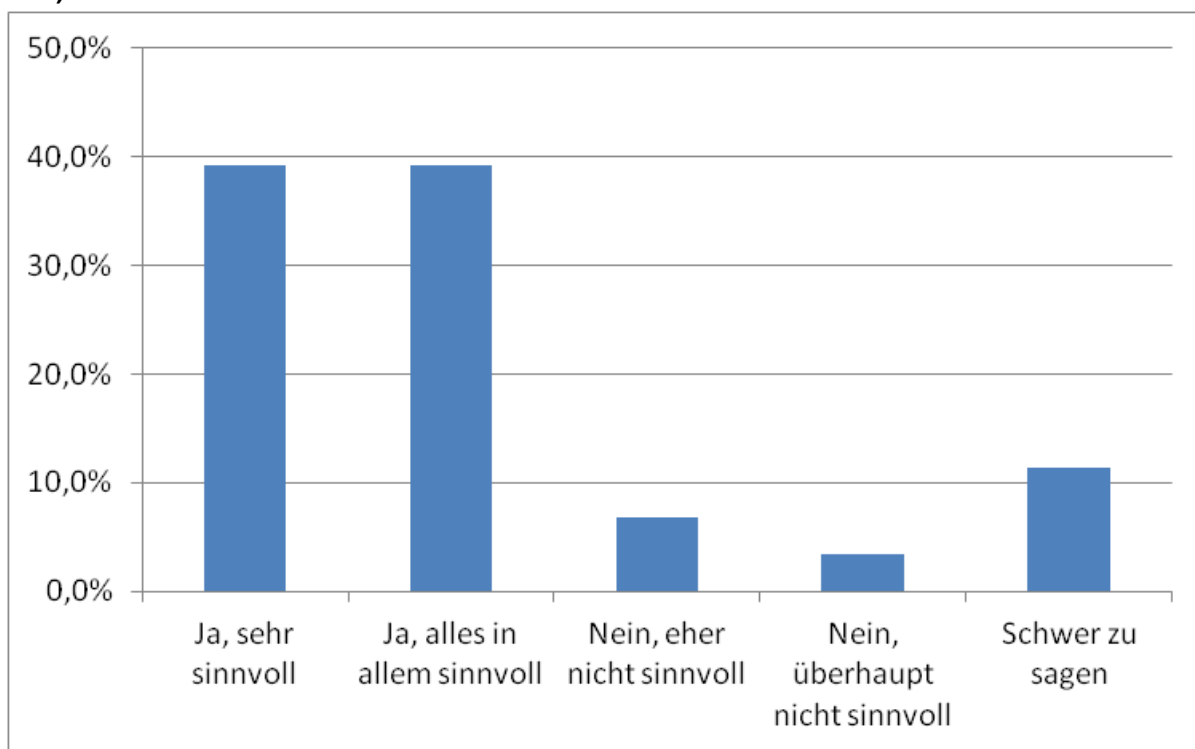


Zusätzlich wurde erhoben, in welchem Bereich die BEZ-Geförderten Ihre Tätigkeit verrichten (Mehrfachantworten waren erlaubt). **Abbildung 5.14** zeigt die verschiedenen Einsatzfelder.

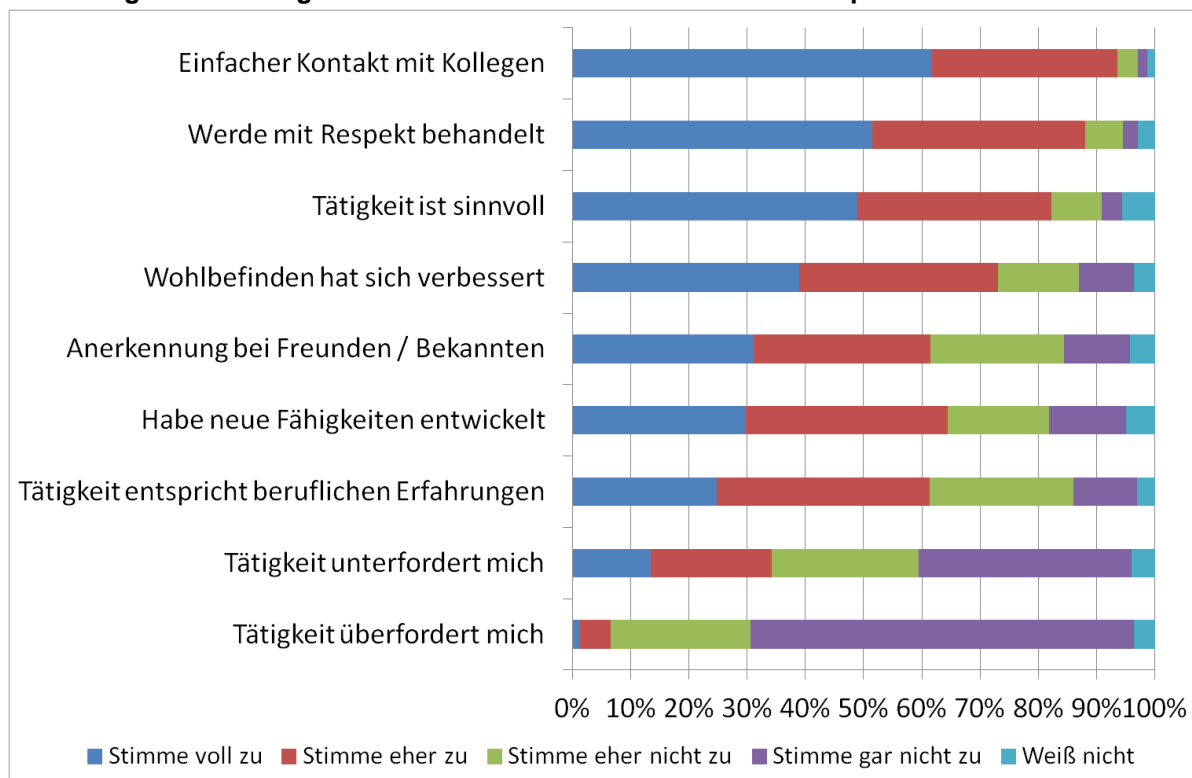
Abbildung 5.14: Einsatzfeld (BEZ, mehrere Antwortmöglichkeiten, n = 290)

Ein dominantes Arbeitsfeld existiert unter den Antworten nicht, am häufigsten wurden Hausmeister-, Reinigungs- und Reparaturtätigkeiten genannt (16,9 %), gefolgt von Büroarbeiten und Verwaltung sowie dem Bereich „Sonstiges“ (jeweils 13,1 %). Unter den offenen Nennungen dominieren bei der zuletzt genannten Kategorie Tätigkeiten als Küchenhilfe. Vereinzelt werden auch Jobs als Verkäufer/in, Tierpfleger/in und in den Bereichen IT/EDV sowie Logistik („Fahrer“) genannt. Arbeiten im Bereich Soziales werden ebenfalls häufiger genannt (12,1 %), alle anderen Kategorien deutlich seltener. Auf eine nach Trägern differenzierte Auswertung wird – anders als bei den AGH – im Folgenden wegen der deutlich geringeren Fallzahlen und der damit verbundenen eingeschränkten Aussagekraft verzichtet.

Fragt man die Geförderten nach der Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, so schätzen Sie diese überwiegend positiv ein, wie in **Abbildung 5.15** illustriert. Die Frage lautete: „Wenn Sie einmal an sich selbst denken, was glauben Sie: Ist das Beschäftigungsverhältnis in Ihrer derzeitigen Situation sinnvoll für Sie?“

Abbildung 5.15: Bewertung der Sinnhaftigkeit der Förderung durch den BEZ insgesamt (n = 237)

Die breite Mehrheit der Geförderten beurteilt das Beschäftigungsverhältnis als „sehr“ oder „alles in allem“ sinnvoll (78,5 %), lediglich 10,1 % halten es für „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ sinnvoll. 11,4 % fällen kein abschließendes Urteil. Zusätzlich wurden die Teilnehmer/innen gebeten, die Tätigkeit, die sie während der Arbeitszeit ausüben, hinsichtlich mehrerer Dimensionen näher zu bewerten. Ähnlich wie bei den AGH werden diese Merkmale tendenziell sehr positiv beurteilt, wie **Abbildung 5.16** darlegt.

Abbildung 5.16: Aussagen zu den Charakteristika des BEZ-Arbeitsplatzes

Am höchsten ist auch hier die Zustimmung für Items, die soziale Interaktionen abbilden. 94 % der Befragten geben an, am Arbeitsplatz sei es einfach, mit Kollegen/innen in Kontakt zu kommen (Antwortkategorien „Stimme voll zu“ oder „Stimme eher zu“). 88 % fühlen sich mit Respekt behandelt, und ebenfalls 82 % empfinden die ausgeübte Tätigkeit als sinnvoll. Der zuletzt genannte Wert ist damit sogar noch um zehn Prozentpunkte höher als bei den AGH. 73 % stimmen der Aussage „voll“ oder „eher“ zu, ihr Wohlbefinden habe sich verbessert (im Vergleich zu 65 % bei den AGH) und 64 % geben an, neue Fähigkeiten und Kenntnisse erworben zu haben. Bei den AGH gibt etwa die Hälfte der Personen an, ihre Tätigkeit verschaffe ihnen Anerkennung bei Freunden und Bekannten, beim BEZ sind es sogar knapp 62 %. Zustimmungswerte in ähnlicher Größenordnung erfährt das Item „Die Tätigkeit entspricht meinen beruflichen Erfahrungen“. Auch beim BEZ ist zu konstatieren, dass die Tätigkeiten und Arbeitsinhalte von den Geförderten eher als unterfordernd denn als zu ambitioniert eingeschätzt werden: 34 % fühlen sich tendenziell unterfordert, nur knapp 7 % geben an, Schwierigkeiten mit den Anforderungen der Stelle zu haben. Zwei Drittel lehnen die Aussage, sie seien überfordert, sogar rundweg ab. Die Ergebnisse ähneln sehr stark denen der AGH-Teilnehmer/innen.

Für die zukünftigen Arbeitsmarktchancen der Geförderten und das Ausmaß möglicher Einsperr- bzw. Lock-in-Effekte in Maßnahmen sind auch bei einer Förderung nach § 16e SGB II die Stellensuchaktivitäten von großer Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist von Interesse, welche Anstrengungen die Geförderten auch während der durch den BEZ geförderten Beschäftigung unternehmen, um in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln. Etwa 39 % der Befragten geben an, in den letzten vier Wochen nach einer Stelle gesucht zu haben, 61 % verneinen dies. Damit suchen durch den BEZ geförderte Personen offenbar

deutlich seltener eine Stelle als AGH-Teilnehmer/innen, was wohl auf die grundsätzlich längerfristig angelegte Förderung durch Beschäftigungszuschuss zurückzuführen sein dürfte. Diejenigen, die eine Stelle gesucht haben, wurden gebeten, die jeweiligen Suchkanäle anzugeben, die sie zur Information über verfügbare Stellen genutzt haben. **Tabelle 5.6** gibt Aufschluss über die Suchstrategien der AGH-Geförderten.

Tabelle 5.6: Suchkanäle nach alternativen Beschäftigungsverhältnissen (BEZ, Mehrfachantworten möglich)

Suchkanal	Nennungen
Stellenanzeigen in der Zeitung	73
Andere Internetquellen	64
Bekannte oder Verwandte	54
Online-Stellenbörse der BA	48
Vermittler/innen der Agentur für Arbeit	22
Private Vermittler/innen	7
Nichts von alledem	---

Stellenanzeigen in der Zeitung werden am häufigsten genannt, gefolgt von Internetquellen, ausgenommen die Online-Stellenbörse der Bundesagentur (also z.B. private Online-Stellensuchbörsen). Bekannte und Verwandte werden ebenfalls genannt, ebenso wie die Online-Stellenbörse der BA. Deutlich seltener hingegen wenden sich die Geförderten an Vermittlungsfachkräfte der BA oder solche privater Vermittlungsdienstleister.

5.2 Qualitative Integrationsfortschritte

Neben der in **Kapitel 5.1** dargestellten Teilnehmerbefragung bei AGH- und BEZ-Geförderten wurde eine weitere schriftliche Befragung bei potenziellen AGH-Teilnehmer/innen durchgeführt, um qualitative Integrationsfortschritte durch die AGH-Teilnahme zu erfassen. Im Folgenden wird das Vorgehen näher erläutert.

Ziel der Befragung war es, qualitative Integrationsfortschritte bei AGH-Geförderten über die Zeit hinweg zu analysieren. Dazu wurde als Forschungsdesign ein sog. Prä-Post-Versuchsplan angewandt (zu den Restriktionen dieses Verfahrens vgl. die Erläuterungen weiter unten). Als Grundgesamtheit wurden alle Personen definiert, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums ein Gespräch mit einer für sie zuständigen Fachkraft im AGH-Center mit dem Ziel der Zuweisung in eine AGH hatten. Diese Personen wurden zweimal schriftlich befragt: Einmal sofort nach ihrem Gespräch im AGH-Center (Messzeitpunkt 1) und einmal vier Monate später (Messzeitpunkt 2), idealerweise also nach knapp vier Monaten Beschäftigung in der AGH. Die Teilnahme an der AGH selbst stellt das „Treatment“ dar, dem die Probanden ausgesetzt sind. Es wird also unterstellt, dass die Teilnahme verglichen mit der Situation der Nicht-Teilnahme kausale Wirkung auf verschiedene Outcome-Variablen haben kann. Der Prä-Post-Versuchsplan impliziert dabei eine Panelbefragung, d.h. dass *dieselben Personen* zu zwei verschiedenen Zeitpunkten befragt werden, um in der Person vorgehende Veränderungen über die Zeit zu analysieren. Um eine eindeutige Re-Identifikation der Teilnehmer von Welle 1 zu Welle 2 zu ermöglichen, wurde jeder Person eine dreistellige laufende Nummer als Pseudo-Identifikator zugeordnet. Eine Verknüpfung der Befragungsdaten mit administrativen Daten der BA wurde nicht durchgeführt, da hierfür aus datenschutzrechtlichen Gründen das Einverständnis der Befragten notwendig ist. Eine Erhebung dieses Einverständnisses in einem schriftlichen Fragebogen ist einerseits aufwändig und hätte andererseits möglicherweise die Teilnahmebereitschaft der Geförderten stark eingeschränkt.

Als besonders anspruchsvoll bei der praktischen Umsetzung eines solchen Designs hat sich erwartungsgemäß die zweite Welle herausgestellt, also die Befragung zum Messzeitpunkt 2: Zum einen müssen die Befragten der Anonymität der Auswertung Glauben schenken, zum anderen ist aufgrund der Freiwilligkeit der Befragung die sog. Panelmortalität unvermeidbar: Die Befragten haben möglicherweise kein Interesse mehr, erneut an einer Befragung teilzunehmen, erfahren gar nicht oder nicht rechtzeitig von der Wiederholungsbefragung oder sind durch andere Umstände verhindert (z.B. Wohnortwechsel, Terminkollisionen). Nur mit einer adäquaten Fallzahl bei der Wiederholungsbefragung sind allerdings hinreichend valide Aussagen zu Entwicklungen über die Zeit hinweg möglich; deshalb wurde angestrebt die Panelmortalität so gering wie möglich zu halten. Als zentrales Mittel neben anderen wurden dafür monetäre Anreize für eine wiederholte Teilnahme („Incentives“) eingesetzt.

Im konkreten Fall bestand die Grundgesamtheit aus allen Personen, die innerhalb der Kalenderwoche 45 des Jahres 2010 zu einem Gespräch mit dem für sie zuständigen Ansprechpartner über die Zuweisung zu einer AGH in das AGH-Center kamen und nach Einschätzung der Fachkraft über ausreichende Deutschkenntnisse für die Beantwortung eines schriftlichen Fragebogens verfügten. Jede/r potenzielle Befragungsteilnehmer/in erhielt von der Fachkraft ein kurzes Schreiben mit Informationen über die Befragung und konnte sich

freiwillig in einem separaten Raum melden, um den Fragebogen auszufüllen. Als monetärer Anreiz wurden für das Ausfüllen zehn Euro in bar ausgezahlt. Bei Fragen oder Unklarheiten standen abwechselnd drei IAB-Mitarbeiter/innen zur Verfügung, die die Befragung durchführten. Zum Messzeitpunkt 1 konnten 261 Probanden für eine Teilnahme gewonnen werden.

Die Wiederholungsbefragung wurde im März 2011 an zwei Tagen in Kalenderwoche 11 ebenfalls in den Räumen des AGH-Centers durchgeführt. Die Probanden aus Welle 1 wurden zuvor angeschrieben und um ihre erneute Teilnahme gebeten. Als Incentive fungierten erneut 10 Euro in bar. Bei Welle 2 konnten so 48 Teilnehmer/innen befragt werden.

Um diese vergleichsweise geringe Fallzahl zu erhöhen, wurden alle Geförderten, die zur zweiten Welle nicht erschienen waren, noch einmal persönlich mit der Bitte angeschrieben, den Fragebogen mit einem beiliegenden (portobefreiten) Rückumschlag an das IAB zu senden. Durch dieses „Nachfassen“ gingen zusätzlich 25 Fragebögen ein, so dass insgesamt 73 auswertbare Fälle aus beiden Wellen zur Verfügung stehen. Hier wird allerdings auch deutlich, dass Wiederholungsbefragungen bei einer schwer erreichbaren Klientel eine große forschungspraktische Herausforderung darstellen: eine für quantitative Auswertungen hinreichend große Fallzahl ist nur bei sorgfältigem Vorgehen und unter großen Anstrengungen zu erreichen.

Inhaltlich wurden in den Fragebögen folgende Bereiche behandelt:

- Soziodemographische Charakteristika des/der Befragten
- Fragen zu subjektiver sozialer Teilhabe, Lebenszufriedenheit, gesellschaftlicher Selbsteinstufung und gegenwärtigen wie zukünftigen Lebensbedingungen
- Fragen zu Merkmalen und zur subjektiven Bewertung der AGH

Leistungsmotivation und ihre Veränderung

Darüber hinaus wurde das sog. „Leistungsmotivationsinventar“ (LMI) von Schuler und Prochaska (2001) eingesetzt, um das Leistungsbedürfnis der Probanden und seine Entwicklung zu erheben. Leistungsmotivation ist ein theoretisches Konzept von großer Bedeutung in der sozialpsychologischen, soziologischen und arbeits- sowie persönlichkeitspsychologischen Forschung. Ursprünglich von David McClelland und Mitarbeitern auf Basis bedürfnispsychologischer Überlegungen in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt (McClelland et al. 1953), hat es zahlreiche nachfolgende Forschungsprogramme beeinflusst. Schuler und Prochaska (2001) entwickelten durch Integration verschiedener theoretischer Herangehensweisen an das Konstrukt ein standardisiertes psychometrisches Testinstrumentarium, das 17 Dimensionen von Leistungsmotivation mittels einer 170 Items umfassenden Batterie misst. Dieses sog. „Leistungsmotivationsinventar“ wird heutzutage u.a. bei Personalrekrutierungs- und -entwicklungsprozessen eingesetzt, um Entscheidungen über Stellenbesetzungen und die Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen zu unterstützen. Da Leistungsmotivation allerdings auch zur Erklärung beruflichen Erfolgs herangezogen wird (Schuler und Prochaska 2001; S. 7), ist es auch im Kontext des Erfolges auf dem Arbeitsmarkt anwendbar.

Für die Zwecke der Befragung der AGH-Geförderten wurde aus forschungspraktischen Gründen die auf 30 Items reduzierte Kurzfassung des Inventars (LMI-K) verwendet. Dies schien insbesondere deshalb angebracht, da die Befragung nicht länger als 20-30 Minuten in

Anspruch nehmen sollte und ein 170 Items umfassender Fragebogen viele Befragten sicherlich *ex ante* von einer Teilnahme abgehalten oder während des Ausfüllens ermüdet hätte.

Aus den vollständig ausgefüllten LMI-K-Fragebögen wurde ein Summenindex aus allen Items gebildet und mittels Division durch die Anzahl der Items zu einem Durchschnittswert verdichtet. Dieser Durchschnittswert kann mit multivariaten Analyseverfahren daraufhin untersucht werden, mit welchen Variablen er unter Konstanzhaltung aller anderen Variablen korreliert. Zu diesem Zweck wurde eine sog. Kleinste-Quadrate-Schätzung durchgeführt (zum methodischen Vorgehen vgl. beispielsweise Backhaus et al. 2000). Dieses statistische Analyseverfahren untersucht die Einflussfaktoren einer Anzahl erklärender (unabhängiger) Variablen auf eine einzelne zu erklärende (abhängige) Variable, in diesem Fall der LMI-K-Wert. Dies geschieht, indem die empirischen Daten bestmöglich durch eine Regressionsfunktion angenähert werden sollen. Dabei wird die Summe der quadrierten Abweichungen der Regressionsfunktion von den vorliegenden Daten minimiert (daher Kleinste-Quadrate-Schätzung). Das Ergebnis zeigt die Stärke des Zusammenhangs zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variable unter Konstanzhaltung aller anderen Variablen (*ceteris-paribus*-Klausel). **Tabelle 5.7** weist die Ergebnisse der vorgenommenen Schätzung aus.

Die Tabelle enthält neben den geschätzten Einflussgrößen der einzelnen erklärenden Variablen (den sog. Koeffizienten) auch ein Maß zur Beurteilung der Schätzpräzision (den sog. t-Wert). Der *Koeffizient* für eine erklärende Variable gibt an, wie sich der logarithmierte Durchschnittswert des LMI-K verändert, wenn sich diese erklärende Variable um eine kleine (d.h. marginale) Einheit verändert. 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. Nähere Erläuterungen zu marginalen Effekten und t-Werten wurden bereits in **Kapitel 4.2.1** gegeben.

Insgesamt können wir mit den vorhandenen Variablen rund 27 % der Gesamtvarianz der abhängigen Variable erklären. In Anbetracht der eher geringen Menge an unabhängigen Variablen kann dieses Ergebnis als akzeptabel bezeichnet werden. Außerdem zeigen sich einige signifikante Einflussfaktoren auf die Höhe des LMI-K-Wertes. So geben Personen, die ihre zukünftigen Lebensbedingungen positiver einschätzen, signifikant höhere Werte beim LMI-K an. Verglichen mit der Referenzkategorie zweisprachiger Haushalte geben zudem Personen, die in einem Haushalt leben, in dem kein deutsch gesprochen wird, signifikant niedrigere LMI-K-Werte an. Im Vergleich zu Personen ohne Schulabschluss berichten Personen mit einem „sonstigen“ Schulabschluss signifikant höhere Werte, sowie Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung verglichen mit solchen ohne einen Berufsabschluss.

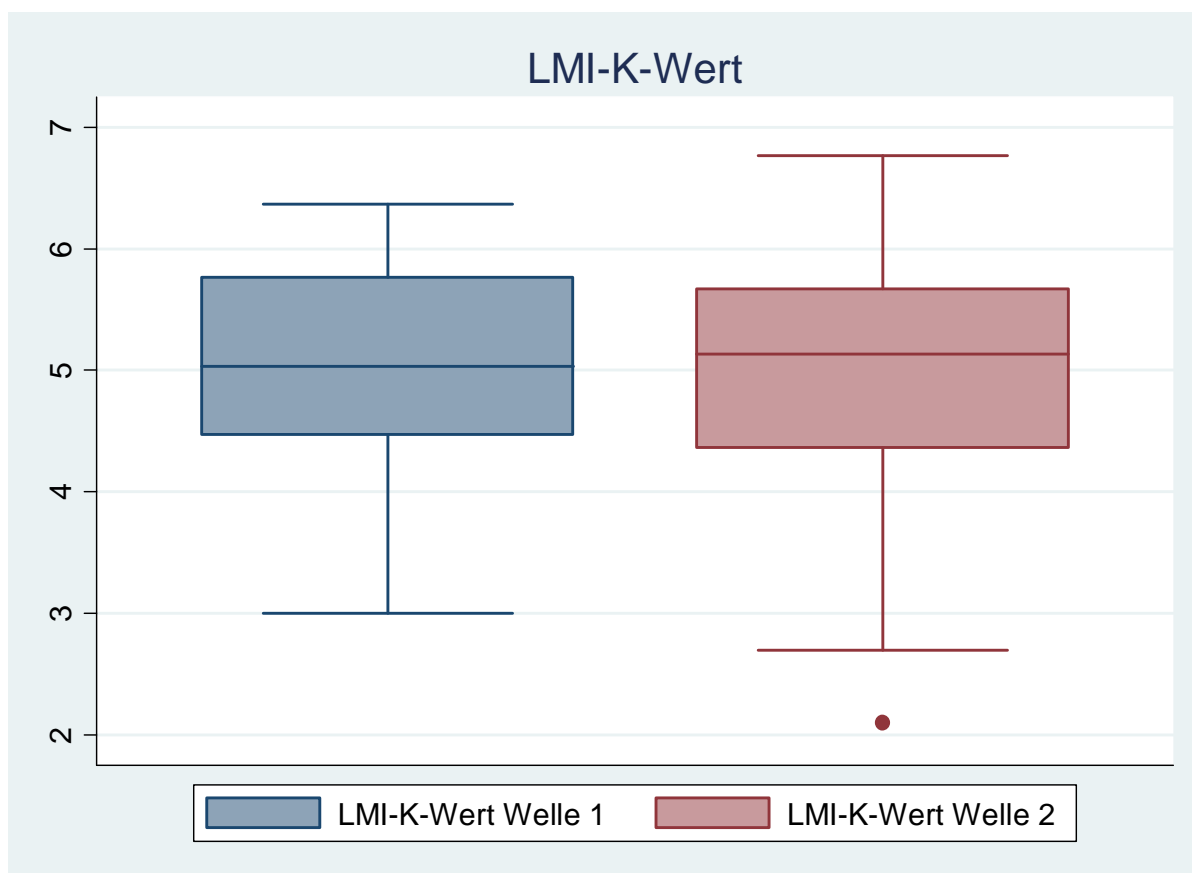
Tabelle 5.7: Einflussfaktoren des Leistungsmotivs bei AGH-Geförderten

Unabhängige Variable	Koeffizient	t-Wert
Gefühl zur Gesellschaft zu gehören	0,011	1,42
Selbsteinschätzung Oben-Unten	0,012	1,20
Lebenszufriedenheit	-0,011	-1,29
Gegenwärtige Lebensbedingungen	-0,002	-0,19
Zukünftige Lebensbedingungen	0,022	2,02
Alter	-0,010	-1,12
Alter ²	0,000	1,32
Selbst nach AGH gefragt	Referenzkategorie	
AGH von team.arbeit vorgeschlagen	-0,030	-0,92
AGH durch team.arbeit verlangt	-0,033	-0,67
AGH sehr sinnvoll	0,025	0,33
AGH alles in allem sinnvoll	-0,053	-0,69
AGH eher nicht sinnvoll	-0,122	-1,46
AGH überhaupt nicht sinnvoll	Referenz	
Mann	0,022	0,64
Kinder <15 Jahre im HH	-0,023	-0,47
Staatsbürgerschaft nicht deutsch	-0,007	-0,14
Dummy: Migrationshintergrund	0,061	1,01
Sprache in der Familie: deutsch	-0,059	-0,84
Sprache in der Familie: Andere als deutsch	-0,180	-1,84
Sprache in der Familie: Deutsch und andere	Referenzkategorie	
Sprache unter Freunden: deutsch	0,118	1,16
Sprache unter Freunden: nicht deutsch	0,171	1,54
Sprache unter Freunden: Deutsch und andere	Referenzkategorie	
Kein Schulabschluss	Referenzkategorie	
Hauptschulabschluss	0,146	0,30
Realschulabschluss oder äquivalent	0,020	0,37
(Fach-)Abitur oder äquivalent	-0,073	-0,98
Ausländischer Schulabschluss	0,020	0,18
Sonstiger Schulabschluss	0,160	2,07
Abgeschlossene Berufsausbildung	0,052	1,86
Allein lebend	-0,042	-0,82
Mit Partner/in bzw. Ehemann/-frau lebend	-0,061	-1,00
Bei Eltern / Verwandten lebend	Referenzkategorie	
Andere Lebensumstände	-0,019	-0,27
Gesundheitszustand sehr gut	0,110	1,17
Gesundheitszustand gut	0,064	0,70
Gesundheitszustand zufriedenstellend	0,093	1,01
Gesundheitszustand weniger gut	0,022	0,24
Gesundheitszustand schlecht	0,063	0,61
Gesundheitszustand sehr schlecht	Referenzkategorie	

Nicht in der Tabelle ausgewiesen sind paarweise Vergleiche einiger Variablen untereinander. Zusätzlich zu den bereits berichteten Unterschieden weisen Personen mit Hauptschulabschluss, Realschulabschluss oder einem Abschluss an einer (Berufs-)Fachschule jeweils signifikant geringere LMI-K-Werte als Personen mit einem sonstigen Berufsabschluss auf. Schwach signifikant niedrigere Werte kommen zudem bei Realschülern im Vergleich zu Personen mit einer (Fach-)Hochschulreife vor. Alle anderen Unterschiede sind statistisch insignifikant und werden daher als zufällig interpretiert.

Im Folgenden werden die Variablen betrachtet, bei denen eine Veränderung über die Zeit hinweg denkbar ist. **Abbildung 5.17** weist die Werte des LMI-K zu den Messzeitpunkten 1 und 2 aus.

Abbildung 5.17: Veränderung der Leistungsmotivation über die Zeit (n = 55)



Es werden nur Personen miteinander verglichen, die sowohl in Welle 1 als auch in Welle 2 das Leistungsmotivationsinventar *vollständig* ausgefüllt haben, da nur in solchen Fällen ein Durchschnittswert über alle Items des LMI-K gebildet werden kann (n = 55).¹⁴ Wie bereits anhand der beiden Boxplots zu erkennen ist, unterscheiden sich die Mediane der Verteilungen kaum voneinander, in Welle 1 nimmt der Median den Wert 5,03 an, in Welle 2 den Wert 5,13. Das arithmetische Mittel beträgt zum ersten Messzeitpunkt 5,00, zum zweiten Messzeitpunkt 5,01. Es ist offenkundig, dass die Unterschiede statistisch insignifikant sind. Dies kann trotz der kleinen Fallzahl als ein deutlicher Hinweis darauf interpretiert werden, dass mit

¹⁴ Darüber hinaus wird aufgrund der relativ geringen Fallzahl auf nach Geschlecht differenzierte Auswertungen im Folgenden verzichtet.

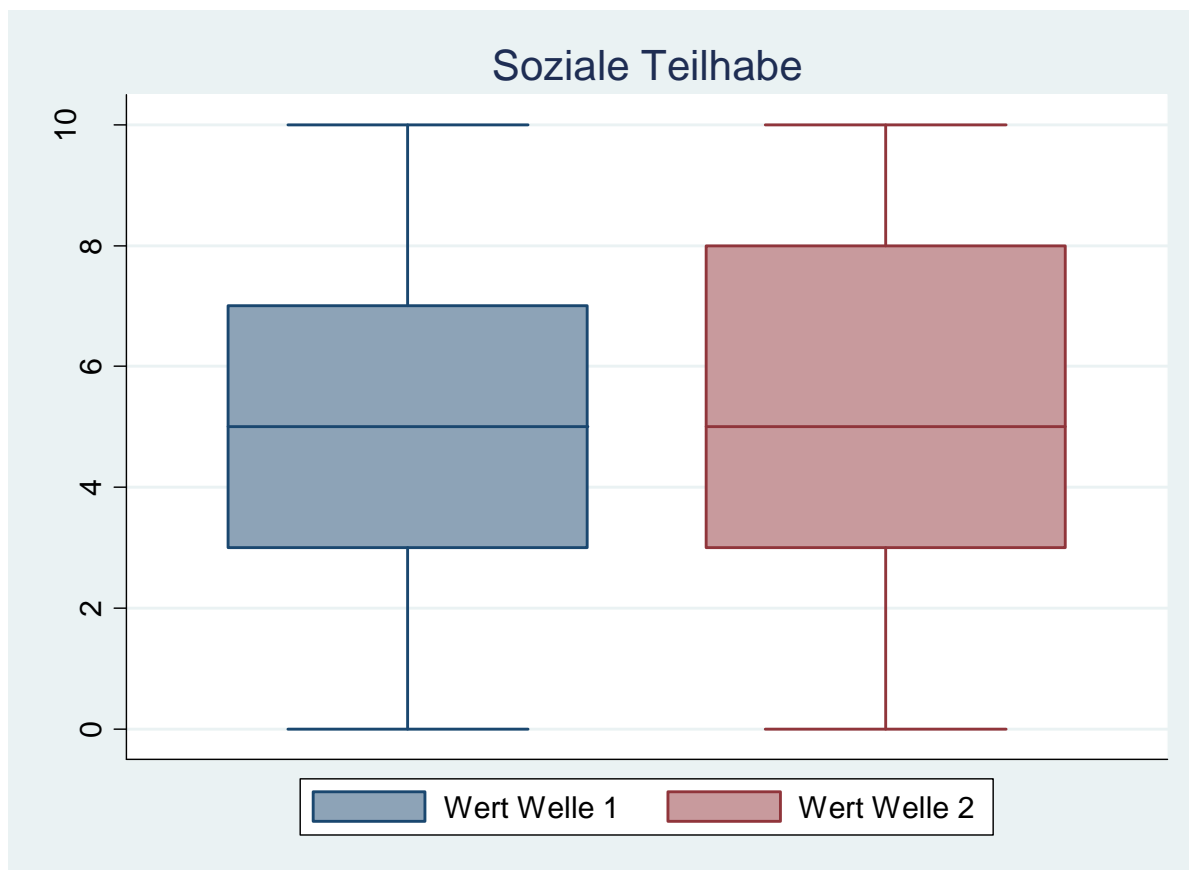
der Teilnahme an der AGH bei den Geförderten keine Veränderung des Leistungsmotivs einhergeht.

Ein eindeutiger Kausalschluss ist hier allerdings aufgrund einer Restriktion des Forschungsdesigns nicht möglich: Wie bereits erläutert, handelt es sich bei unserer Messung zu zwei Zeitpunkten bei einer Personengruppe um einen sog. Prä-Post-Versuchsplan mit Paneldesign, d.h. eine Messung erfolgt, bevor das „Treatment“ (in diesem Fall die AGH-Teilnahme) vorgenommen wurde, eine weitere, nachdem die Versuchspersonen dem Treatment ausgesetzt waren. Mit einem solchen Forschungsdesign lassen sich zwar Veränderungen über die Zeit hinweg analysieren, jedoch ist eine kausale Interpretation der auftretenden Effekte aufgrund eventuell auftretender paralleler Ereignisse und Reifungsprozesse i.w.S. nicht möglich, weil genau diese parallelen Prozesse unkontrolliert bleiben.

Eine eindeutige Identifikation des Treatment-Effekts ist letztlich erst dann zu erreichen, wenn ein sog. Prä-Post-Kontrollgruppen-Versuchsplan angewandt wird, d.h. wenn neben der dem Treatment ausgesetzten Personengruppe auch noch eine Kontrollgruppe vergleichbarer Individuen betrachtet werden würde, die dem Treatment nicht ausgesetzt wird – und auch keinem alternativen Stimulus, der ähnliche oder konträre Wirkungen aufweist wie eine AGH-Teilnahme. Im konkreten Fall der AGH-Geförderten hätte es einer Zufallsstichprobe vergleichbarer eHb bedurft, die im Untersuchungszeitraum an keiner AGH (und auch keiner anderen Maßnahme) teilnehmen und ebenfalls zu zwei Zeitpunkten befragt werden. Theoretisch ist beispielsweise der Fall denkbar, dass die Leistungsmotivation der AGH-Teilnehmer/innen im kontrafaktischen Fall einer Nichtteilnahme an AGH sogar abgenommen hätte, das Treatment „AGH“ diesem Prozess allerdings entgegen gewirkt hat, so dass zu Messzeitpunkt 1 und Messzeitpunkt 2 sich nicht signifikant unterscheidende Ergebnisse der Outcome-Variable auftreten. Da ein und dieselbe Person aber offenkundig nicht gleichzeitig in zwei Zuständen (Treatment vs. Nicht-Treatment bzw. AGH-Teilnahme vs. Nicht-Teilnahme) beobachtet werden kann, hätte dies nur über die parallele Analyse einer Kontrollgruppe erfasst werden können. Wäre bei der Kontrollgruppe ebenfalls zu den zwei Messzeitpunkten das Leistungsmotiv erhoben worden, so hätte ein eindeutiger Vergleich der Differenzen vor und nach dem Treatment den kausalen Effekt des Treatments offenbart. Diese Einschränkung gilt auch für alle im Folgenden dargestellten Befunde.

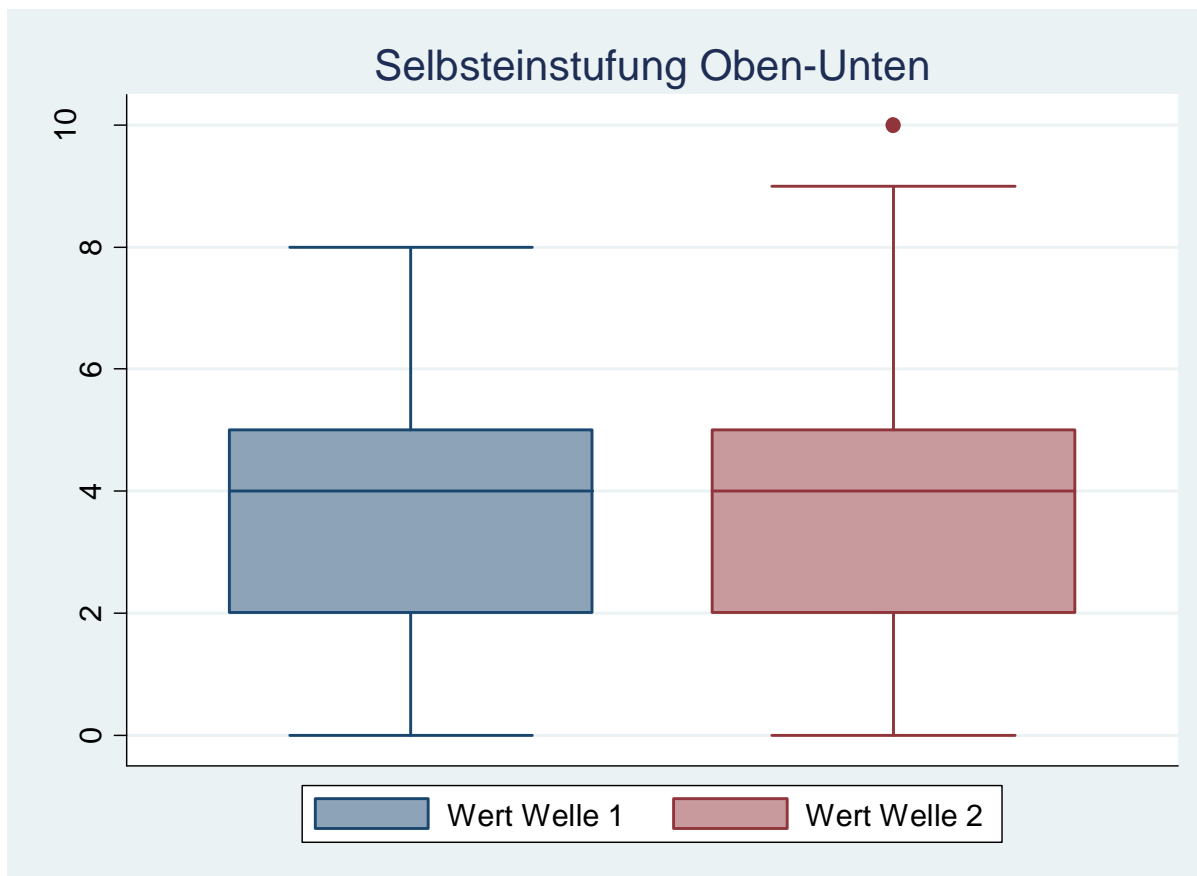
Dimensionen der sozialen Teilhabe und ihre Veränderung

Die Probanden wurden ferner an beiden Messzeitpunkten um eine Einschätzung ihres Gefühls, zur Gesellschaft zu gehören, gebeten. Wie schon bei der schriftlichen Befragung über die Maßnahmeträger wurde eine elfstufige Antwortskala vorgegeben, deren Endpunkte 0 („Fühle mich ausgeschlossen“) und 10 („Fühle mich dazugehörig“) waren. **Abbildung 5.18** weist die Ergebnisse zu beiden Messzeitpunkten aus.

Abbildung 5.18: Veränderung des Gefühls der Zugehörigkeit zur Gesellschaft über die Zeit (n = 61)

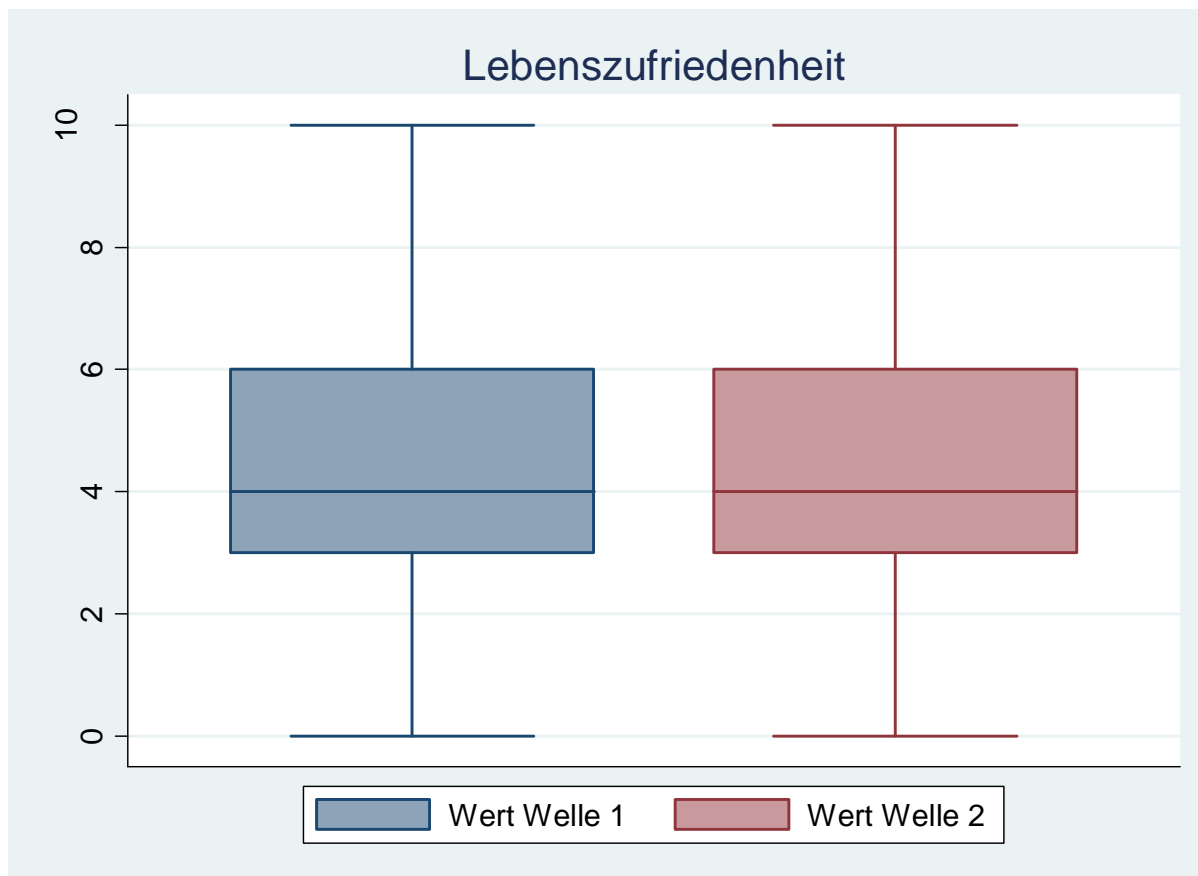
Wie zu erkennen ist, ist die Streuung der mittleren 50 % der Werte bei der zweiten Welle im oberen Bereich der Skala etwas größer. Obwohl der Median der Verteilung identisch bleibt, hat dies zur Folge, dass sich die arithmetischen Mittelwerte von Welle 1 (5,0) und Welle 2 (5,7) statistisch signifikant voneinander unterscheiden. Die Nullhypothese, dass kein Unterschied zwischen den beiden Messzeitpunkten existiert, kann damit zurückgewiesen werden. Die AGH-Geförderten fühlen sich zum Zeitpunkt der zweiten Messung mehr zur Gesellschaft zugehörig als vor der AGH-Teilnahme.

Hinsichtlich ihrer Position auf einer eindimensionalen Skala sozialer Ungleichheit mit den Endpunkten 0 („Ganz unten“) und 10 („Ganz oben“) verorten sich die Probanden tendenziell unterhalb der Mitte. **Abbildung 5.19** präsentiert die Ergebnisse.

Abbildung 5.19: Veränderung der eigenen sozialen Position über die Zeit (n = 61)

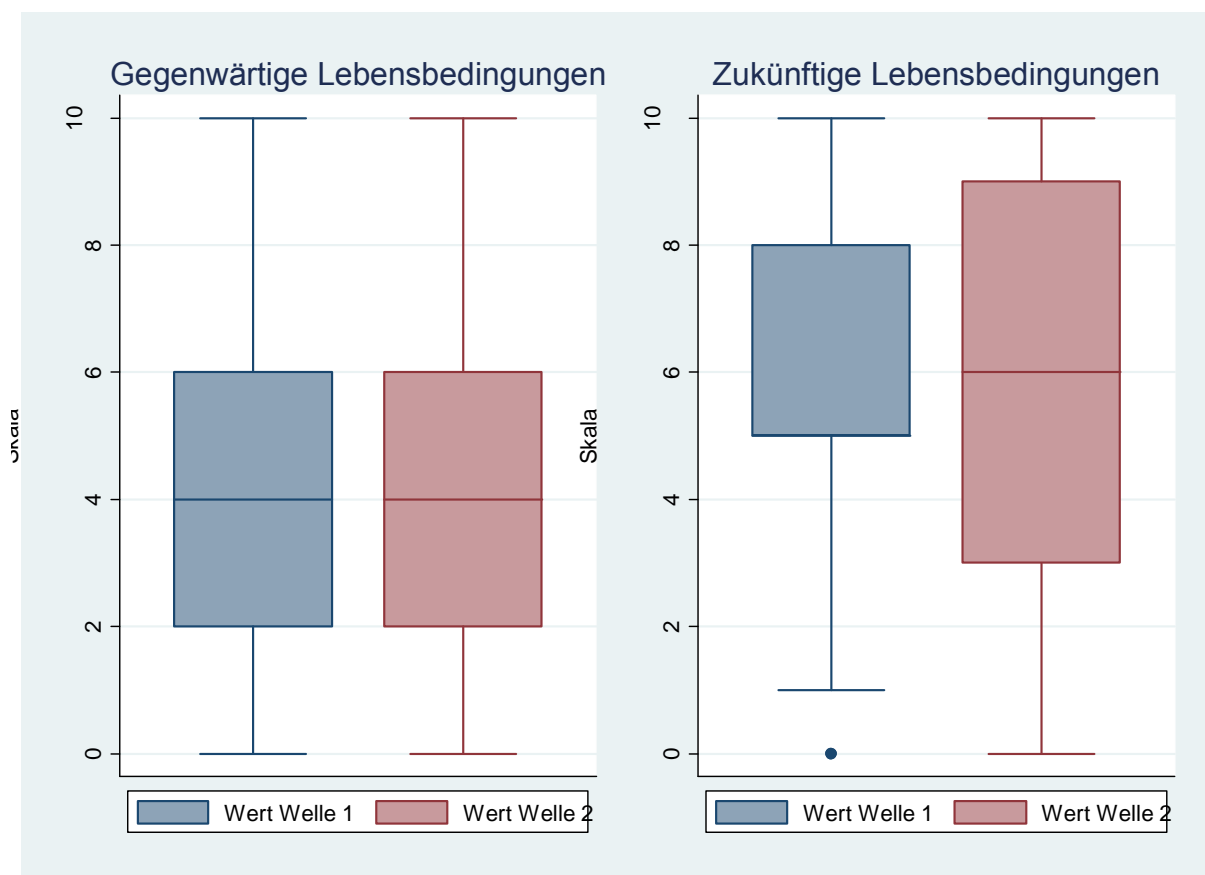
Das arithmetische Mittel beträgt bei der ersten Welle 4,0, bei der zweiten Welle 3,8. Die Mediane liegen in beiden Wellen beim Wert 4. Die Streuung ist insgesamt gering, die mittleren 50 % verteilen sich zu beiden Messzeitpunkten zwischen den Werten 2 und 5. Die Mittelwertdifferenzen sind dabei statistisch insignifikant und die Nullhypothese der Mittelwertgleichheit zwischen den Messzeitpunkten kann nicht abgelehnt werden. Die Probanden erfahren nach eigenen Angaben durch die AGH keine Aufwertung ihrer sozialen Position.

Ferner wurden die Probanden zudem nach ihrer subjektiven Lebenszufriedenheit gefragt, erneut mit einer Skala von 0 („Ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („Ganz und gar zufrieden“). Die Ergebnisse veranschaulicht **Abbildung 5.20**.

Abbildung 5.20: Veränderung der eigenen Lebenszufriedenheit über die Zeit (n = 62)

Die hier befragten AGH-Geförderten geben Werte etwas unterhalb der Mitte der Skala an. Der arithmetische Mittelwert der Verteilung liegt in Welle 1 bei 4,6, in Welle 2 bei 4,2. Tendenziell zeigt sich damit sogar eine Abnahme der Lebenszufriedenheit während der AGH-Teilnahme, die aber statistisch knapp insignifikant bleibt. Die Nullhypothese der Mittelwertgleichheit kann knapp nicht abgelehnt werden. Die Nullhypothese, dass die Mittelwertdifferenzen von Welle 1 zu Welle 2 positiv sind, kann hingegen falsifiziert werden, hier wird der entsprechende Koeffizient bereits signifikant. Zurückhaltend interpretiert kann man davon sprechen, dass zumindest keine Verbesserung der subjektiven Lebenszufriedenheit durch die AGH auftritt.

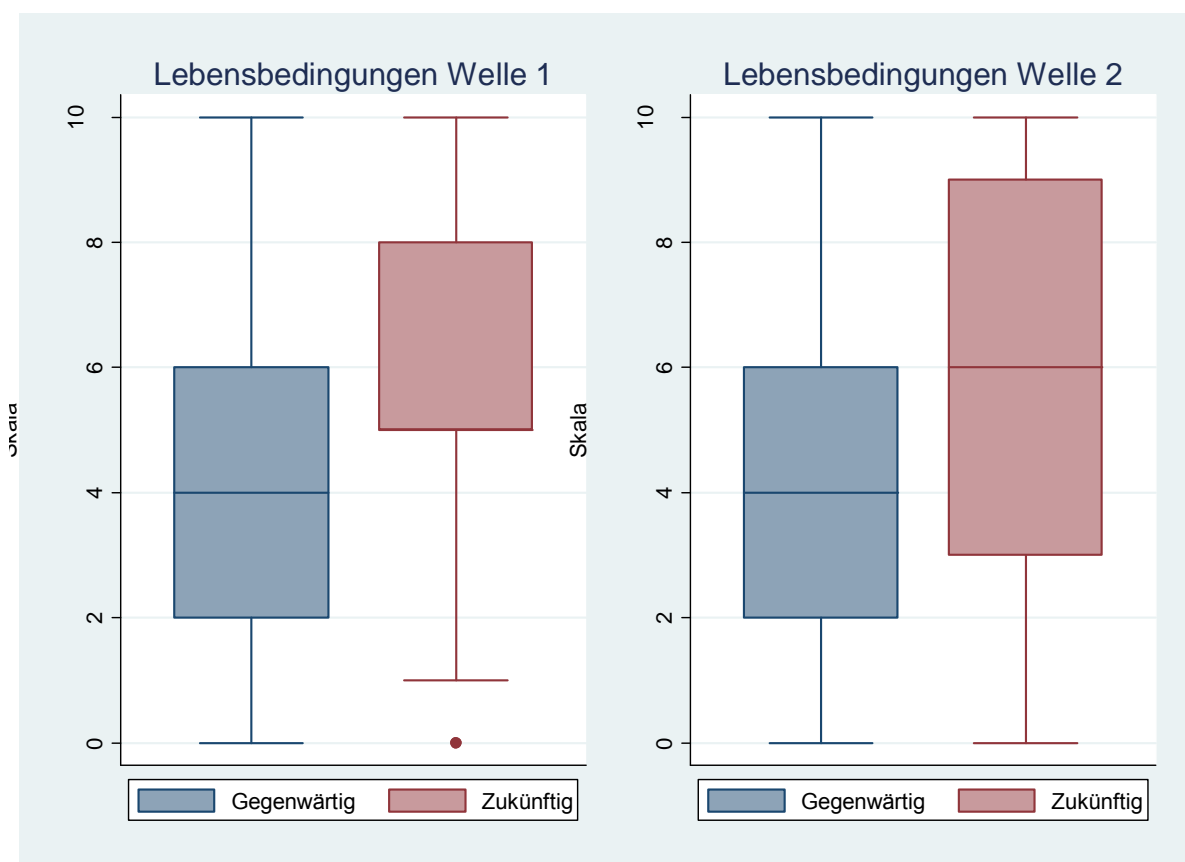
Darüber hinaus wurden die Befragten gebeten, eine Einschätzung ihrer gegenwärtigen und (vermuteten) zukünftigen Lebensbedingungen abzugeben, wiederum auf einer Skala von 0 („Sehr schlecht“) bis 10 („Sehr gut“). **Abbildung 5.21** stellt die Ergebnisse in kombinierter Form dar.

Abbildung 5.21: Veränderung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen über die Zeit (n = 61)

Die linke Grafik gibt die Veränderungen bei der Einschätzung der gegenwärtigen Lebensbedingungen über die Zeit hinweg an, die rechte Grafik die Veränderung der zukünftigen Lebensbedingungen. Bei den gegenwärtigen Lebensbedingungen bleiben die Boxplots identisch, jedoch nimmt der arithmetische Mittelwert etwas ab (Welle 1: 4,5; Welle 2: 4,1), die Veränderung bleibt aber knapp insignifikant. Die Nullhypothese, dass die gegenwärtigen Lebensbedingungen in Welle 1 und Welle 2 gleich eingeschätzt werden, kann also nicht falsifiziert werden.

Die Einschätzung der zukünftigen Lebensbedingungen ändert sich von Welle 1 zu Welle 2 kaum. Der Median liegt in Welle 1 bei 5, in Welle 2 bei 6 und mittleren 50 % der Verteilung streuen beim Messzeitpunkt 2 breiter, jedoch ändert sich der arithmetische Mittelwert nicht (6,0 in beiden Fällen). Die Nullhypothese, dass sich die Einschätzung der zukünftigen Lebensbedingungen zwischen Welle 1 und Welle 2 nicht verändert, kann nicht falsifiziert werden.

In diesem Zusammenhang kann nicht nur ein Vergleich desselben Items zwischen den Wellen sinnvoll sein. So wurde oben betrachtet, ob sich die Einschätzung der gegenwärtigen oder der zukünftigen Lebensbedingungen *zwischen zwei Messzeitpunkten* verändert. Es kann aber auch geprüft werden, ob Unterschiede in der Bewertung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen *innerhalb einer Welle, d.h. an jedem der beiden Messzeitpunkte* Unterschiede aufweisen. **Abbildung 5.22** bildet die Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen innerhalb einer Welle ab.

Abbildung 5.22: Vergleich der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen nach Erhebungszeitpunkt (n = 61)

Die linke Grafik vergleicht die Einschätzung der gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen zum ersten Messzeitpunkt, die rechte Grafik zum zweiten Messzeitpunkt. In Welle 1 werden die zukünftigen Lebensbedingungen deutlich positiver beurteilt als die aktuell gegebenen, die arithmetischen Mittelwerte betragen 6,0 für die Zukunft und 4,5 für die Gegenwart. Diese Mittelwertdifferenz ist hochsignifikant. Die Nullhypothese, dass keine Unterschiede zwischen den Einschätzungen bestehen, kann verworfen werden. Die Befragten schätzen also ihre zukünftigen Lebensumstände signifikant positiver ein als die aktuellen. Ähnlich verhält es sich bei Messzeitpunkt 2, hier sind die Unterschiede zwischen gegenwärtigen Lebensbedingungen (Mittelwert 4,1) und zukünftigen (Mittelwert 6,0) sogar noch ausgeprägter. Die Nullhypothese kann auch hier abgelehnt werden.

Einschätzung der AGH

Des Weiteren wurden die Geförderten gebeten, die AGH insgesamt zu bewerten. Die Frage lautete: „Wenn Sie einmal an sich selbst denken, was glauben Sie: Ist der „Aktivjob“ in Ihrer derzeitigen Situation sinnvoll für Sie?“¹⁵. Die Antwortkategorien waren „Ja, sehr sinnvoll“, „Ja, alles in allem sinnvoll“, „Nein, eher nicht sinnvoll“ und „Nein, überhaupt nicht sinnvoll“. Mittels

¹⁵ Die Frage wurde in beiden Wellen gestellt. Beim zweiten Mal erfuhr sie eine sprachliche Anpassung (hier kursiv gesetzt), um eine eindeutige Beantwortung für Personen zu erleichtern, die die Maßnahme schon abgeschlossen hatten. Inhaltlich ist sie aber in beiden Wellen identisch interpretierbar: „Wenn Sie einmal an sich selbst denken, was glauben Sie: Ist der „Aktivjob“ in Ihrer derzeitigen Situation sinnvoll für Sie bzw. falls er bereits beendet ist: war er sinnvoll?“

eines geeigneten statistischen Testverfahrens, dem sog. Wilcoxon-Rangsummentest, wurde ermittelt, wie sich die Einschätzung der Befragten zwischen den Messzeitpunkten verändert hat. Es zeigt sich dabei, dass die Einschätzung der AGH als sinnvoll beim zweiten Messzeitpunkt deutlich geringer ausfällt. Dieses Ergebnis ist statistisch hochsignifikant. Insgesamt bewerten die Teilnehmer/innen die AGH also vor Maßnahmebeginn deutlich positiver als nach vier Monaten. Mit dem gleichen Testverfahren wurden auch andere Variablen auf Veränderungen über die Zeit geprüft. Beim subjektiv wahrgenommenen Gesundheitszustand zeigen sich keine statistisch signifikanten Effekte, tendenziell berichten die Geförderten zum zweiten Messzeitpunkt aber schlechtere Werte für die eigene Gesundheit.

Hinsichtlich des Maßnahmennutzens zeigen sich keine signifikanten Veränderungen zwischen den Messzeitpunkten bei folgenden Dimensionen:

- „Durch den Aktivjob werde ich mehr Geld zur Verfügung haben“
- „Ich werde mehr am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können“
- „Ich werde einen geregelten Tagesablauf haben“
- „Ich werde zufriedener mit meinem Leben sein“
- „Ich werde etwas Sinnvolles tun“

Signifikant seltener stimmen die Befragten jedoch der Aussage zu, durch die AGH werde es leichter, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, signifikant häufiger wird hingegen die Ansicht vertreten, die AGH bringe in keiner der genannten Dimensionen einen Vorteil für den Befragten selbst.

5.3 Beitrag Beschäftigung schaffender Maßnahmen zur sozialen Infrastruktur benachteiligter Stadtteile

Um ein Bild darüber zu gewinnen, inwieweit die Beschäftigung schaffende Maßnahmen in Hamburg einen Beitrag zur Stärkung der sozialen Infrastruktur in den betreffenden Stadtteilen leisten können, wurden in drei Bezirken leitfadengestützte Gespräche mit Vertreter/innen der Bezirksämter sowie sechs Sanierungsträger bzw. Quartiersentwicklung geführt. Zusätzlich wurden die bereits bei der Untersuchung des Zuweisungsprozesses einbezogenen sechs Bildungs- und Beschäftigungsträger ergänzend und ein siebter ausschließlich zu dieser Thematik befragt. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf Gesprächen mit insgesamt 17 Personen aus zwölf Einrichtungen, die im Zeitraum Mitte Dezember 2010 bis Mitte Februar 2011 geführt wurden.

Auf die ursprünglich vorgesehene zweite Quelle, die Auswertung ausgewählter schriftlicher Konzepte von bewilligten Beschäftigungsprojekten wird verzichtet, weil sich im Laufe der geführten Gespräche die Erkenntnis herausgebildet hat, dass diese für wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren erstellten Dokumente nicht geeignet sein dürften, realitätsnahe Anhaltspunkte für von den bewilligten Projekten entfalteten Infrastruktureffekte zu liefern.

5.3.1. Dienstleistungen und Produkte von AGH-Projekten mit Stadtteilbezug

Eine wichtige Intention dieses Arbeitspaketes war, im Gespräch mit verantwortlichen Akteuren der Quartiers- und Stadtteilentwicklung einen Überblick über die Dienstleistungen und Produkte zu erlangen, die in den Beschäftigungsprojekten mit explizitem Stadtteilbezug – und im Unterschied dazu, in Projekten ohne diesen – erbracht werden. Es stellte sich jedoch heraus, dass dies nur ansatzweise möglich war und verweist gleichzeitig auf ein vermutlich zentrales Problem dieser Beschäftigungsprojekte, nämlich deren mangelnde Integration sowohl in die administrative und planerische Tätigkeit der Bezirksämter als auch in die operative Arbeit der vor Ort tätigen Quartiersentwickler und Sanierungsträger.

In allen drei besuchten Bezirksämtern wurde bemängelt, dass man – sofern nicht, wie in einem Beispiel (s.u.) eigenständige Recherchen angestellt werden – nur zufällig und sehr sporadisch und meist im Nachhinein von in den Stadtteilen agierenden Beschäftigungsprojekten erführe. Falls man von einem solchen Projekt – nicht von der BWA, der t.a.h oder den durchführenden Trägern, sondern aufgrund anderweitiger persönlicher Kontakte oder situativer Zufälligkeiten – erführe, wisse man in der Regel nicht, ob es sich hierbei um ein Projekt der t.a.h. mit Stadtteilbezug oder aus einem so genannten Zielgruppen-Los, aus dem Bundesprogramm Perspektive 50plus, aus anderen ESF-Projekten, dem neuen Modellprojekt Bürgerarbeit oder um mittels Beschäftigungszuschuss finanzierte Quartiersarbeitsplätze handelte.

Besonders in den Bezirksämtern wurde darauf verwiesen, dass ihnen weder von t.a.h. noch von der BWA entsprechende Listen mit aktuellen oder geplanten Beschäftigungsprojekten zur Verfügung gestellt würden. Damit fehle den Ämtern grundsätzlich der Gesamtüberblick über das AGH-Geschehen in den Bezirken, einzelnen Stadtteilen oder Sanierungsgebieten/Entwicklungsquartieren und ihre Kenntnis sei entsprechend lückenhaft und zufallsbedingt.

Die Bezirksämter erführen zwar im Rahmen der Ausschreibungsverfahren für Lose von Beschäftigungsprojekten mit Stadtteilbezug von den eingereichten Projektanträgen, weil hierzu die Expertise der Bezirksämter von der BWA zur Bewertung der Anträge erfragt würde. Aber diese Projekte mit Stadtteilbezug seien vermutlich nur der deutlich kleinere Teil der im Bezirk aktiven Beschäftigungsprojekte. Zu den anderen lägen ihnen keine Informationen vor. Zudem würden die Bezirksämter von der BWA oder t.a.h. nicht darüber in Kenntnis gesetzt, welche der von Ihnen hinsichtlich ihres stadtteilpolitischen Nutzens begutachteten Projektanträge letztendlich in welchem Umfang und mit welchem Zeithorizont bewilligt worden seien. Sofern man zufällig von einem dieser im Bezirk aktiven Projekte erführe, würde dort häufig die Erfahrung gemacht, dass es eines derjenigen sei, deren Stadtteilnutzen man als besonders gering bewertet habe – so wurde in einem Bezirksamt angemerkt.

Auch die in den Stadtteilen tätigen Quartiersentwickler und Sanierungsträger verfügen nach eigenem Bekunden nur über sporadische und mehr oder minder zufällige Kenntnisse über die in ihrem Gebiet angesiedelten Beschäftigungsprojekte.

Eine der drei besuchten Bezirksverwaltungen hatte 2010 wegen der als unzureichend empfundenen Informationspolitik der BWA und von t.a.h. hinsichtlich der im Bezirk durchgeführten Beschäftigungsprojekte eigenständige Recherchen über die dort bestehenden Netzwerke

durchgeführt, um in einem ersten Schritt eine Liste aller im Bezirk aktiven Träger von öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen zusammenzustellen. In einem zweiten Schritt wurden diese Träger mit der Bitte angeschrieben, die aktuell (Stand: Ende 2010) durchgeführten Projekte, jeweils differenziert nach AGH und BEZ, mit Angabe zur Stellenzahl, zu Projektinhalten, zur Projektdauer und zu den Ansprechpartner/innen an den Bezirk zu melden. Die auf diese Weise zusammengetragenen Informationen wurden in Form von Excel-Listen zusammengefasst und vom Bezirksamt an die im Bezirk tätigen Sanierungsträger weitergeleitet. Inwieweit diese eigenaktive Recherche eines Bezirksamtes eine Ausnahme darstellt, kann aufgrund des ausschnitthaften Einblicks in drei von sieben Bezirksämtern nicht entschieden werden, verweist jedoch offenkundig auf ein gravierendes Informationsdefizit.

Um trotz der lückenhaften Informationslage in den Bezirken einen zumindest exemplarischen Einblick in die vor Ort angebotenen stadtteilbezogenen Leistungen von Beschäftigungsprojekten geben zu können, sollen nachfolgend jene Projekte kurz skizziert werden, von denen die Gesprächspartner/innen bei den besuchten Sanierungsträgern und Quartiersentwicklern Kenntnis besaßen:

- Einem Sanierungsträger ist in direktem Bezug zu den baulich-investiven Maßnahmen im Sanierungsgebiet *ein Projekt* mit AGH-Teilnehmer/innen und BEZ-Beschäftigten bekannt. Da aufgrund baulicher Maßnahmen im Sanierungsgebiet Parkplätze für einen mehrjährigen Zeitraum nur eingeschränkt zur Verfügung stehen, wurde eine im Besitz des Bezirks befindliche angrenzende Brachfläche über ein Beschäftigungsprojekt zu einem Parkplatz umgebaut. Der Träger des Projekts bewirtschaftet diesen Parkplatz nach den durchgeführten Sanierungs- und Umbaumaßnahmen und hat dort ebenfalls eine Fahrradreparaturwerkstatt für Bedürftige – überwiegend Personen im SGB-II-Bezug – eingerichtet. Die Planung des Projekts erfolgte initiativ durch den Sanierungsträger, der von einem ähnlichen Projekt des Beschäftigungsträgers in einem anderen Bezirk Kenntnis erhalten hatte.
- Einem anderen Sanierungsträger im gleichen Bezirk ist ebenfalls nur *ein Projekt* bekannt, und dies auch nur, weil das Projekt sein Büro bzw. das soziale Möbellager im gegenüber liegenden Gebäudekomplex angesiedelt hat. Eine Zusammenarbeit zwischen Sanierungsträger und Beschäftigungsträger besteht nicht. In dem Beschäftigungsprojekt werden über AGH-Kräfte Wohnungsentrümpelungen durchgeführt und verwertbare Möbelstücke, Computer sowie Fahrräder entsorgt oder instand gesetzt und letztere dann an Bedürftige weiterverkauft.
- Ein Quartiersentwickler aus jenem Bezirk, in dem der erwähnte Projektüberblick vom Bezirksamt recherchiert und den Quartiersentwicklern zur Verfügung gestellt wurde, kennt deshalb nicht nur alle im Sanierungsgebiet agierenden Träger von AGH- und BEZ-Projekten, sondern arbeitet mit diesen auch eng zusammen, beispielsweise bei der Organisation und Durchführung von Stadtteilstesten, dem Verteilen von Flyern und Broschüren oder in Form von gemeinsamer Büroarbeiten für die Quartiersentwicklung. Da – anders als in den zuvor genannten Sanierungsgebieten – in diesem Fall nicht baulich-investive Maßnahmen, sondern sozialräumliche Aufgaben der Quartiersentwicklung im Vordergrund stehen, bieten sich vielfältige Schnittstellen zwischen den Tätigkeitsfeldern des Quartiersentwicklers und den Beschäftigungs- und Bildungsträgern. Beschäfti-

gungsprojekte, die ausschließlich oder auch im Quartier zum Tragen kommen, umfassen beispielsweise so genannte haushaltsnahe Dienstleistungen für Ältere (Einkaufshilfen, mobile Haushaltsdienste), Grünpflege und Kontrolle von Spielplätzen, Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungsservice für Kultur- und Stadtteilinitiativen.

- Ein weiterer Sanierungsträger kann nur von zwei Beschäftigungsprojekten berichten, die er trotz langjähriger Tätigkeit in diesem Gebiet kennt. Zum einen handelt es sich um ein Projekt zur Säuberung städtischer Straßen, Plätze und Parkanlagen, um andern um ein soziales Projekt, das bedürftigen, zumeist älteren Bürgerinnen und Bürgern Alltagshilfen anbietet.

Nach einhelliger Auffassung aller Befragten in den Bezirksämtern, bei den Quartiersentwicklern und Sanierungsträgern sowie bei den durchführenden Projektträgern gibt es hinsichtlich der Inhalte und Tätigkeitsfelder, und somit des Nutzens für die Stadtteile, keine faktischen Unterschiede zwischen Beschäftigungsprojekten mit und ohne expliziten Stadtteilbezug. Auch die für spezielle Zielgruppen eingerichteten Beschäftigungsprojekte erbrachten den gleichen Output an Dienstleistungen wie jene, die unter dem Label Stadtteilbezug firmierten. Denn auch Zielgruppenprojekte seien lokal situiert und agierten in der Regel nicht überregional, d.h. gleichzeitig in mehreren Stadtteilen oder Bezirken.

Der wesentliche Unterschied bestünde lediglich in der *Finanzierung bzw. Abrechnung*. Bei Beschäftigungsprojekten mit Stadtteilbezug würde mittels einer *Fehlbetragsfinanzierung* abgerechnet, die eine „spitze“ Abrechnung effektiver Auszahlungen auf Basis von Einzelbelegen zur Folge habe, während zielgruppenbezogenen Beschäftigungsprojekten eine *Pauschalfinanzierung* zugrunde liege. Letztere wiesen damit einen deutlich geringeren Verwaltungsaufwand als Projekte mit Stadtteilbezug auf. Ein Träger begründete damit seine Entscheidung, sich nunmehr ausschließlich an Ausschreibungen von Projekten ohne Stadtteilbezug beteiligen zu wollen, wobei aus seiner Sicht dies keinesfalls bedeutete, dass das Dienstleistungsangebot seiner Projekte den einzelnen Stadtteilen weniger zugutekommen würde als zuvor.

5.3.2. Integration in die Stadtteil- und Quartiersentwicklung

Laut Aussagen der Gesprächspartner der drei konsultierten Bezirksverwaltungen werden die Bezirksämter erst seit 2010 in die Bewertung der AGH-Projektanträge einbezogen, wobei diese Einbeziehung in allen drei Bezirksämtern als sehr mangelhaft bewertet wurde. BWA und t.a.h würden zwar mit großen „Steuerungserwartungen“ an die Bezirksämter herantreten, deren Stellungnahmen zu den eingereichten Angeboten der Träger de facto aber nicht ernst nehmen. Zum einen gehe das Bewertungskriterium des Stadtteilbezugs lediglich mit einem Gewicht von 25% in die Gesamtbewertung der Anträge durch die BWA ein. Zum anderen sei der Zeitraum zur Erarbeitung und Abgabe einer Stellungnahme immer zu knapp bemessen. Dies betreffe sowohl die Bewertung des Stadtteilbezugs von sich im Ausschreibungsverfahren befindlichen Projektanträge. Es wurde von einer zur Verfügung stehenden maximal zweiwöchigen Bewertungsfrist gesprochen, die angesichts der Vielzahl der zu bewertenden Anträge viel zu kurz sei. Aber auch die Einholung der Expertise der Bezirksämter im Vorfeld und zur Vorbereitung von Ausschreibungen neuer Lose stadtteilbezogener Be-

schäftigungsprojekte geschähe extrem kurzfristig. Aktuell (Januar 2011) habe das Bezirksamt zwei Tage Zeit von der BWA bekommen, um ein Konzept für Quartiersarbeitsplätze für zwei große Quartiersentwicklungsvorhaben zu erarbeiten.

Überdies hätten die Bezirksämter keine wirkliches Mitspracherecht, sondern lediglich die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme. In welcher Weise diese von der BWA berücksichtigt werde, sei ebenso unbekannt, wie die Tatsache, welche der bewerteten Angebote letztlich von der BWA einen Zuschlag erhalten hätten. Generell habe man in den Bezirksverwaltungen den Eindruck, dass deren Einbeziehung eher formalen Charakter habe. So können beispielsweise bei ähnlich gelagerten AGH-Projektangeboten unterschiedlicher Träger kein Votum darüber abgegeben werden, welches dieser Projektangebote am leistungsfähigsten eingeschätzt würde. Der Stadtteilbezug könne lediglich mit positiv ja/nein bewerten und eine knappe Begründung hierzu abgegeben werden. Als weiteres Beispiel für eine ungenügende Einflussmöglichkeit für die Bezirksverwaltungen wurde aus der letzten AGH-Ausschreibungsrunde von einem Bezirksamt auf fünf Angebote zu sozialen Möbellagern hingewiesen. Entsprechend den (formalen) Bewertungskriterien musste allen Projektanträgen ein Stadtteilbezug attestiert werden, obwohl im Stadtteil maximal zwei soziale Möbellager sinnvoll gewesen seien.

Grundsätzlich wurde seitens der Bezirksämter und der Sanierungsträger bzw. Quartiersentwickler bemängelt, dass die Anfragen der BWA zu Beschäftigungsprojekten viel zu punktuell und fragmentarisch seien, als dass sie sinnvoll in die langfristig konzipierte Stadtteil- und Quartiersentwicklung einbezogen werden könnten. Unter den aktuellen Bedingungen ließe sich nichts wirklich Sinnvolles und Dauerhaftes für die Stadtteile bewerkstelligen, da die Projekte einen viel zu kurzfristigen Planungshorizont von meist weniger als einem Jahr aufwiesen. Bevor ein solches Projekt richtig begonnen habe (Rekrutierung und Einweisung der Beschäftigten, Anmietung von Räumlichkeiten, etc.) sei es schon wieder zu Ende. Und ob und unter welchen Bedingungen es im Rahmen nachfolgender Lose weitergeführt werden könne, sei immer ungewiss.

Der problematischste Punkt der derzeitigen Praxis von t.a.h. bzw. der BWA sei allerdings, dass Beschäftigungsprojekte und -programme nicht verlässlich seien. Es käme immer wieder vor – eigentlich sei es mittlerweile die Regel – dass für begonnene Projekte unvermittelt kein Geld mehr verfügbar sei, weil sich die Förderrichtlinien geändert hätten, das Förderbudget gekürzt oder das Programm abgesetzt worden sei. Mit halb- oder einjährigen Projektperspektiven könne man in der Quartiersentwicklung nicht arbeiten, da diese meist eine fünfjährige Perspektive habe und allein der Aufbau eines sinnvollen Projektes (Jugendtreff, Bürgerbegegnungszentren etc.) oft ein Jahr dauere, bis die Arbeit geleistet werden könne, die damit eigentlich verfolgt werden solle. Wenn bereits nach dem ersten Jahr die Finanzierung weg breche, sei es besser gewesen, man hätte gar nicht erst begonnen. Aus den genannten Gründen – so wurde zumindest in einem Bezirk berichtet – hätten Sanierungsträger und das Bezirksamt beschlossen, „sehr sehr vorsichtig“ (O-Ton Quartiersentwickler) mit t.a.h.-Projekten umzugehen und sie nicht mehr in ihre Planungen einzubeziehen.

Zudem würden die Ausschreibungs- und Bewilligungsrunden der Beschäftigungsprojekte nie zum Zeitplan der Quartiersentwicklungsplanung passen. So gab ein Sanierungsträger an, dass er derzeit für die BWA eine Konzeption zu Quartiersarbeitsplätzen für ein Sanierungs-

projekt formulieren müsse, welches es noch gar nicht gäbe, d.h., mit dessen Planung er gerade begonnen habe und die erst in einem dreiviertel Jahr fertig erstellt sei.

Als weiterer problematischer Punkt wurde die für Stadtteilprojekte vorgeschriebene Losgröße von mindestens 20 Arbeitsplätzen genannt. Dies sei in der Regel für quartiersbezogene Beschäftigungsprojekte deutlich zu groß. Oft würden nur ein bis drei Stellen für ein Stadtteilprojekt benötigt, z.B. für die Unterhaltung einer Stadtteilbibliothek, einer Begegnungsstätte u.ä.

Häufig seien auch die für diese Quartiersarbeitsplätze zur Verfügung stehenden Personen nicht zur befriedigenden Durchführung der Vorhaben geeignet. Stadtteilprojekte müssten meist mit qualifizierteren und motivierteren Personen besetzt werden, wie dies zu Zeiten von ABM und SAM der Fall gewesen, aber derzeit mit AGH-Anwärtern/innen nicht möglich sei.

Nicht nur die Veränderung in der Zielgruppe durch die Abkehr von ABM und SAM sei für die Stadtteilarbeit problematisch. Durch die zentrale Steuerung der AGH-Projekte sei auch der ehemals vorhandene Stadtteilbezug der Beschäftigungsprojekte im Wesentlichen abhanden gekommen, weil derzeit überwiegend stadtteilmfremde und in der Quartiersentwicklung unerfahrenen Träger zum Zuge kämen, die lediglich eine Pseudo-Stadtteilinfrastruktur aufbauten, welche die üblichen unterjährigen Projektlaufzeiten meist nicht überdauere und die im Grunde niemand brauche. In diesem Zusammenhang wurde erwähnt, dass die Quartiersentwickler von Ausschreibungen von Stadtteilprojekten vor allem dadurch erführen, dass sie zu bestimmten Zeiten von ihnen unbekanntem Trägern gehäuft besucht würden, um sich nach Stichworten zur Formulierung des Stadtteilbezugs für ihre Projektanträge zu erkundigen. In der Regel seien diese Träger stadtteil- oder gar stadtfremd und hätten keine Kenntnis von den regionalen Gegebenheiten, würden Stadtteile verwechseln, die Bezirksgrenzen nicht kennen und in ihren Ausschreibungen nur einige von ihnen aufgeschnappte Begriffe aus der Quartiersentwicklung – häufig falsch – verwenden. Die in den Projekten dann formulierten Stadtteilbezüge hätten, sofern sie nicht falsch seien, meist keinen Bezug zur Realität.

Die für ganz Hamburg gültige Ausschreibung von Stadtteilprojekten sei kontraproduktiv, weil sie generell nicht mit den konkreten Zeithorizonten der einzelnen Quartiersentwicklungsprojekte synchronisiert werden könnten. Jede Quartiersentwicklung hätte einen unterschiedlichen Zeitplan und somit einen jeweils anderen Bedarfshorizont, der ggf. mit Quartiersarbeitsplätzen gedeckt werden könnte. Darauf müssten die Träger bei der Erarbeitung ihrer Angebote und Durchführung der Projekte reagieren können, um für die Quartiersentwicklung nutzbringende Leistungen anbieten zu könnten. Der wegen des zentralen Ausschreibungsverfahrens von t.a.h. vorgegebene Zeitrahmen ließe dies aber nicht zu. Beim RISE (Rahmenplan zur integrierten Stadtentwicklung) hätte man aus der Vergangenheit gelernt und der Projektentwicklung einen flexiblen Entwicklungsverlauf zugestanden. Bei den t.a.h.-Projekten sei das noch immer nicht gegeben. Hier würden zu einem Zeitpunkt für alle Quartiersprojekte Hamburgs alle Projekte vergeben. Das sei nicht sinnvoll. Sofern – was derzeit der Fall sei – es keine zeitliche Flexibilisierung und kleinteiligere Projektvergabe bei der t.a.h. mehr gäbe, machten AGH-Projekte zur Unterstützung der Quartiersentwicklung keinen Sinn mehr. „Wenn ein System nicht mehr funktioniert, muss man es ändern oder lassen.“ (O-Ton Quartiersentwickler).

5.3.3. Ausschreibungsverfahren, Bedarfsermittlung und Projektvergabe

Für die überwiegende Zahl der den Bezirksämtern sowie den Sanierungsträgern und Quartiersentwicklern bekannten AGH- und BEZ-Projekten erfolgt die Bedarfsermittlung allein durch die Antrag stellenden Träger. Nur selten gingen beispielsweise Quartiersentwickler auf Beschäftigungsträger mit konkreten Bedarfen für ein Stadtteilprojekt im Vorfeld der Antragstellung für ein Projekt zu. Ebenfalls würde es nur sehr vereinzelt zu einer Vernetzung der Einrichtungen und Organisationen im Sanierungsgebiet/Quartier oder zur Verstetigung der Zusammenarbeit der Akteure an den Schnittstellen zwischen Quartiersentwicklung und Beschäftigungsförderung kommen, die dazu führe, dass sich Beschäftigungsträger mit der Quartiersentwicklung über AGH-Projekte besprächen, bevor sie sich auf die Ausschreibung entsprechender Lose bewerben.

In der Regel hätten die Sanierungsträger und Quartiersentwickler keine Kenntnis über die Ausschreibungen von AGH-Stadtteilprojekten sowie darüber, welche Träger sich auf welche Lose bewürben. Sie erführen meist aus der Presse oder durch sonstige Zufälligkeiten von solchen Ausschreibungen. Beispielsweise würden hin und wieder Bildungs- und Beschäftigungsträger bei ihnen anfragen, ob es von ihrer Seite grundsätzliche Bedenken gegenüber einem geplanten Projektangebot gäbe.

Da die Bezirksämter ebenfalls an den Ausschreibungen der AGH- und BEZ-Projekte – etwa an der Festlegung der Bewertungskriterien oder der Auswahl der Projekte – bislang nicht beteiligt seien und ihnen, wie erwähnt, auch über die Relevanz ihrer Stellungnahmen bzw. Beurteilungen für den Entscheidungsprozess der BWA sowie die bewilligten Projekte keine Informationen vorlägen, könnten sie auch keine Aussage über die Qualität der in ihren Bezirken angesiedelten Beschäftigungsprojekte – etwa hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit ihrer Dienstleistungen – tätigen.

Generell wurde in diesem Zusammenhang angemerkt, dass die Träger schon immer unter einem starken Konkurrenzdruck gestanden hätten. Seit einiger Zeit sei er jedoch nochmals massiv angestiegen und würde vermutlich noch weiter zunehmen. Diese Entwicklung führe dazu, dass die erfahrenen, seit den 90er Jahren in den Stadtteil verankerten und vernetzten Träger, die dort gute Arbeit leisteten, zunehmend von überregionalen Trägern verdrängt würden. Diese erhielten allein aufgrund ihres deutlich günstigeren Preisangebots den Zuschlag, obwohl sie über keine Netzwerke und Erfahrungen im Stadtteil verfügten.

Im Grundsatz sind sich die Befragten einig, dass Beschäftigungsprojekte durchaus einen positiven Stadteffekt entfalten könnten und einige positive Beispiele dies auch tun, indem sie etwa zur Schaffung von Identifikationsmöglichkeiten für die AGH-Teilnehmer/innen mit ihrem Stadtteil beitragen und somit gute Ansätze zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe böten.

Neben solchen positiven Effekten für die Teilnehmer/innen würden AGH-Projekte teilweise auch zum Aufbau oder der Verstetigung von sozialen Dienstleistungen in den Stadtteilen beitragen, für welche die Bezirke keine finanziellen Ressourcen bereitstellen könnten. Von besonderer Relevanz seien etwa Angebote, die sich an Kinder und Jugendliche richten, z.B. Schulkantinen, zusätzliche Sprachangebote in KiTas mit hohem Migrationsanteil, Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche an Ganztagschulen, Jugendzentren u.ä. Auch Angebote

für Ältere seien sinnvoll, z.B. Seniorentreffs, seniorengeeignete Sport- und Freizeitangebote, Einkaufshilfen oder solche, die die Lebensumstände von Bedürftigen verbessern, wie Tafelprojekte, Kleiderkammern, soziale Warenkaufhäuser oder Möbellager.

Auch Projekte, die für Sauberkeit in den Stadtteilen sorgen, wären im Grunde immer von hohem Nutzen. Denn ein ordentlicher Zustand von Plätzen und Straßen, d.h. die Abwesenheit von Anzeichen für Verwahrlosung oder Vandalismus sei einer der wichtigsten und fundamentalsten Ansatzpunkte für eine positive Stadtteilentwicklung, auf die weiterführende Strategien und Entwicklungen aufbauen könnten.

Diese positiven Ansätze von Beschäftigungsprojekten könnten aus Sicht der Sanierungsträger und Quartiersentwickler sowie der Bezirksämter verbessert werden, wenn bei den Ausschreibungsverfahren Aspekte wie die räumliche Präsenz des Trägers in den betreffenden Stadtteilen, die Abstimmung der AGH-Projekte mit Akteuren der integrierten Stadtentwicklung oder die Bereitschaft des Trägers zur Mitarbeit in bestehenden Gremien der Stadtteilsanierung und Quartiersentwicklung als Bewertungskriterien aufgenommen würden. Aus Stadtteilentwicklungsperspektive sinnvoll seien nach übereinstimmender Auffassung der Gesprächspartner/innen AGH-Projekte, die konkret auf die Aufgaben und Ziele der Stadtteilentwicklung bezogen und mit den Netzwerken in den Stadtteilen abgestimmt seien, damit die von ihnen angebotenen Dienstleistungen einem tatsächlich bestehenden Bedarf der Bevölkerung in diesen Stadtteilen entsprechen. Grundlage von AGH-Projekten sollte deswegen immer eine stadtteilbezogene Bedarfsanalyse sein. Um dies zu gewährleisten, sollten die Bezirksverwaltungen bereits im Vorfeld der Ausschreibungen hinreichend Zeit und Gelegenheit erhalten, an den thematischen Schwerpunktsetzungen mitzuwirken und Auswahlkriterien mitzubestimmen.

5.4 Zwischenfazit

Neben den leitfadengestützten Experteninterviews und den ökonometrischen Analysen waren zwei Befragungen von Teilnehmer/innen an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg die dritte Säule der wissenschaftlichen Evaluation. Zum einen wurde eine einmalige, standardisierte, schriftliche Befragung bei den Geförderten beider Maßnahmen durchgeführt, zum anderen eine schriftliche Wiederholungsbefragung in zwei Wellen bei Geförderten, die innerhalb einer Kalenderwoche zu einem Intake-Gespräch im AGH-Center erschienen.

Bei der einmaligen, schriftlichen Befragung konnten – auch wegen der hohen Kooperationsbereitschaft der Maßnahmeträger – erfreulich hohe Netto-Rücklaufquoten von 54,5 % (AGH) und 40,7 % (BEZ) erreicht werden. Bei den Nettorückläufen sind Personen in AGH durchschnittlich etwas jünger als BEZ-Geförderte, häufiger unter 25 Jahre alt und seltener über 50. AGH-Befragte verfügen häufiger über keinen Schulabschluss und seltener über einen Hauptschulabschluss, analog dazu ist unter den BEZ-Geförderten der Anteil derer mit einem beruflichen Abschluss höher. AGH-Geförderte wohnen häufiger bei Verwandten oder Eltern und sind seltener verheiratet, haben aber häufiger ein zu betreuendes Kind unter 15 Jahren

im Haushalt. Der Anteil von Personen mit Deutsch als bevorzugter Sprache im Haushalt ist unter den BEZ-Geförderten etwas höher.

Bei den Befragungsdaten zeigt sich, dass die in einer AGH geförderten Personen sich mehrheitlich gut in die Gesellschaft integriert fühlen, auf einer eindimensionalen Skala sozialer Ungleichheit überwiegend angeben, eine mittlere Position in der Gesellschaft einzunehmen und mittlere Werte bei der Lebenszufriedenheit berichten. Darüber hinaus beurteilen sie die zukünftigen Lebensbedingungen ihres Haushalts deutlich positiver als die aktuellen.

Den Zuweisungsprozess in die AGH betreffend geben nur 19 % der Befragten an, dieser sei vollkommen unfreiwillig. 46 % der Befragten haben nach eigenen Angaben von sich aus bei ihrem Ansprechpartner der t.a.h. nach einer AGH-Teilnahme gefragt, bei 35 % der Geförderten wurde die Teilnahme durch die Fachkraft bei der t.a.h. vorgeschlagen. Als Einsatzfelder geben die AGH-Geförderten am häufigsten handwerkliche Tätigkeiten und Aufgaben im Bereich Organisation und Verwaltung an. Rund 70 % empfinden ihre Tätigkeit zudem als „sehr“ oder „alles in allem“ sinnvoll. Interessant ist der Befund, dass die Tätigkeiten eher als zu einfach denn als zu ambitioniert eingestuft werden: 40 % der Befragten geben an, sie seien unterfordert.

Beim BEZ ähneln die Ergebnisse denen der AGH. Auch die durch den BEZ geförderten Personen fühlen sich der Gesellschaft zugehörig, nehmen sich als etwa in der Mitte auf einer Skala der gesellschaftlichen Ungleichheit positioniert wahr und geben moderate Werte bei der Lebenszufriedenheit an. Im Gegensatz zu den AGH-Teilnehmern/innen beurteilen sie allerdings ihre zukünftigen Lebensbedingungen pessimistischer als die aktuellen und damit genau umgekehrt wie ihre Kollegen/innen in den AGH.

Beim BEZ haben nach eigenen Angaben knapp 23 % der Befragten von sich aus eine solche Stelle gesucht, weitere 35 % haben ihre Fachkraft danach gefragt. 39 % wurden hingegen von der t.a.h. in den BEZ vermittelt. Gut 3 % wissen nicht mehr, wie sie zu der Stelle kamen. Als Tätigkeiten werden am häufigsten Hausmeister-, Reinigungs- und Reparaturarbeiten genannt, aber auch Büro- und Verwaltungsjobs sowie Beschäftigungen der Kategorie „Sonstiges“ (oftmals: Küchenhilfe) werden genannt. Fast 80 % der Befragten nehmen ihre Arbeit als „sehr“ oder „alles in allem“ sinnvoll wahr, auffällig ist aber auch hier ein quantitativ bedeutsamer Anteil an Personen, der angibt, mit den Tätigkeitsinhalten unterfordert zu sein (34 %).

Zur Messung der qualitativen Integrationsfortschritte kam u.a. die Kurzfassung des sog. „Leistungsmotivationsinventars“ zum Einsatz. Multivariate Analysen zeigen, dass *ceteris paribus*, also unter Konstanzhaltung aller anderen Variablen, Personen mit einem sonstigen Schulabschluss und einer abgeschlossenen Berufsausbildung eine höhere Motivation aufweisen, Personen, die in ihrem Haushalt eine andere als die deutsche Sprache bevorzugt sprechen, dagegen niedrigere Werte erreichen. Bei zwei Befragungszeitpunkten im Abstand von etwa vier Monaten zeigt sich keine Veränderung bei den ermittelten Werten. Dies kann trotz einer oben näher erläuterten Einschränkung beim Forschungsdesign als Hinweis darauf interpretiert werden, dass es wohl keine durch die AGH verursachten Veränderungen bei der Motivation der Geförderten gibt.

Die AGH-Geförderten fühlen sich jedoch zum Zeitpunkt der zweiten Messung mehr zur Gesellschaft zugehörig als vor der AGH-Teilnahme. Keine Verbesserungen zeigen sich bei der wahrgenommen gesellschaftlichen Position und der eigenen Lebenszufriedenheit. Die Einschätzungen von gegenwärtigen und zukünftigen Lebensbedingungen ändern sich *über die Messzeitpunkte hinweg* nicht, jedoch werden *zu jedem Messzeitpunkt* die zukünftigen Lebensbedingungen deutlich positiver beurteilt als die aktuellen.

Bei den einzelnen Nutzendimensionen stimmen die Befragten in der zweiten Welle signifikant seltener der Aussage zu, durch die AGH werde es leichter, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, signifikant häufiger wird hingegen die Ansicht vertreten, die AGH bringe in keiner der genannten Dimensionen einen Vorteil für den Befragten selbst.

Zur Ermittlung des Beitrags, den Beschäftigung schaffende Maßnahmen zur Stadtteilinfrastruktur leisten können, wurden leitfadengestützten Interviews in Bezirksämtern, bei Sanierungsträgern bzw. Quartiersentwicklern sowie bei Beschäftigungsträgern durchgeführt.

Die Interviews erbrachten vor allem den Befund, dass die Beschäftigungsprojekte weder in die administrative und planerische Arbeit der Bezirksämter noch in die operative Arbeit von Sanierungsträgern/Quartiersentwicklern hinreichend integriert sind. Als wesentlicher Grund dafür wurde in den Bezirksämtern die mangelnde Transparenz über die Beschäftigungsprojekte angeführt. In die Ausschreibung der Projekte mit Stadtteilbezug seien die Bezirksämter zwar hinsichtlich der Bewertung des Nutzens für den Stadtteil einbezogen. Aber diese Projekte stellten nur einen kleinen Ausschnitt der Beschäftigungsprojekte dar, zudem würden häufig gerade die Projekte durchgeführt, denen ein besonders geringer Stadtteilnutzen bescheinigt worden sei. Dies deutet auf einen erheblichen Zielkonflikt zwischen stadtteilbezogener und arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung hin, der sich vermutlich auch nicht einfach auflösen lässt.

Bei den wenigen Projekten, die den Verantwortlichen in den Stadtteilen bekannt sind, gibt es nach Ansicht der Befragten keine sichtbaren Unterschiede zwischen Projekten mit und ohne Stadtteilbezug.

Eine Einbeziehung von Beschäftigungsprojekten in die Stadtteil- und Quartiersentwicklung scheitere vor allem daran, dass die Beschäftigungsprojekte einen vergleichsweise kurzen Planungshorizont hätten, der nicht zum Aufbau sinnvoller sozialer Infrastruktur ausreiche. Zudem seien Ausschreibungszeitpunkte und Zeithorizonte der Quartiersentwicklung nicht aufeinander abgestimmt.

Bemängelt wird von den Verantwortlichen in den Stadtteilen die häufig geringe stadtteilbezogene Kompetenz der Träger, was zu Projekten führe, die im Grunde nicht benötigt würden. Weil Projekte mit Stadtteilbezug aber grundsätzlich sowohl positive Identifikationsmöglichkeiten für die Teilnehmer/innen als auch sinnvolle Beiträge zur sozialen Infrastruktur bieten könnten, wird eine stärkere Abstimmung mit der Stadtteilarbeit sowie eine bessere Auswahl der Träger nach „Stadtteilkompetenz“ angeregt.

6. Nebenwirkungen von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen: Zur Bedeutung von Verdrängung regulärer Beschäftigung

Datenbasis

Die Untersuchungen zu möglichen Nebenwirkungen Beschäftigung schaffender Maßnahmen in Hamburg basieren auf Daten der BA-Statistik für das gesamte Bundesgebiet. Flächendeckend, d.h. inklusive der Regionen mit zkt, stehen folgende Informationen für einen Zeitraum von Januar 2007 bis März 2010 auf monatlicher Basis und Kreisebene zur Verfügung.

a) Arbeitsmarktbewegungen:

1. SGB II: Zugang und Abgang an eHb
2. SGB III: Zugang an Arbeitsuchenden aus dem 1. Arbeitsmarkt und Abgang an Arbeitsuchenden in den 1. Arbeitsmarkt

b) Arbeitsmarktbestände:

1. SGB II: Bestand an eHb
2. SGB III: Bestand an Arbeitsuchenden
3. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
4. Geringfügig entlohnte Beschäftigte (Minijobber)
5. Bestand an Kurzarbeiter/innen
6. Bestand an gemeldeten offenen Stellen bzw. gemeldeten Arbeitsstellen
7. Bestand an zivilen Erwerbspersonen

c) Maßnahmeteilnehmer/innen im SGB II:

1. *Chancen am 1. Arbeitsmarkt verbessern* – Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Vermittlungsbudget (ab 2009), Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (ab 2009), Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (bis 2009), Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (bis 2009), Unterstützung der Beratung und Vermittlung (bis 2009), Berufliche Weiterbildung (mit Reha), Trainingsmaßnahmen (inkl. Reha, bis 2009), flankierende Leistungen. Nicht enthalten sind Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III mangels Daten zur Anzahl eingelöster Vermittlungsgutscheine im gesamten Stichprobenzeitraum.
2. *Qualifizierungsmaßnahmen* als Teilmenge von Chancen am 1. Arbeitsmarkt verbessern- Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Berufliche Weiterbildung (mit Reha), Trainingsmaßnahmen (inkl. Reha), nicht jedoch ESF-Qualifizierung während Kurzarbeit.
3. *Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MABE) nach § 46 SGB III* (ab 2009 separat).
4. *Beschäftigung begleitende Maßnahmen* – Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Personal-Service-Agenturen, Eingliederungszuschüsse, Eingliederungszuschüsse für Schwerbehinderte, Einstellungszuschuss für Neugründungen, Einstellungszuschuss bei Vertretungen, Arbeitsentgeltzuschuss zur beruflichen Weiterbildung Beschäftigter, Mobilitätshilfen, Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer, Beschäftigungszuschuss, Eingliederungsgutschein, Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen,

Einzelfallförderung Reha, Arbeitgeberzuschüsse Reha, Einstiegsgeld, Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen.

5. *Gründungsförderung* – Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Gründungszuschuss, Überbrückungsgeld, Existenzgründungszuschuss, Einstiegsgeld für Selbständige.
6. *Förderung der Berufsausbildung* – Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Berufsorientierung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Eignungsabklärung/Berufsfindung Reha, unterstützte Beschäftigung Reha, Berufsausbildung Benachteiligter, Übergangshilfen/Aktivierungshilfen, bes. Maßnahmen zur Ausbildungsförderung Reha, Ausbildungszuschuss für behinderte Menschen, Ausbildungszuschuss für Schwerbehinderte, Einstiegsqualifizierung Jugendlicher, Einstiegsqualifizierung.
7. *Beschäftigung schaffende Maßnahmen* – Hierin enthalten sind die Maßnahmen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten, Strukturanpassungsmaßnahmen traditionell.
8. *Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Zusatzjobs)* als Teilmenge der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.
9. *Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II* als Teilmenge der Beschäftigung begleitenden Leistungen.

d) Maßnahmeteilnehmer/innen im SGB III:

- Wie oben, ohne flankierende Leistungen, Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld und Beschäftigungszuschuss.

Methodische Vorgehensweise

Um der Frage nachzugehen, ob bzw. inwieweit eine verstärkte Nutzung von AGH oder nach § 16e SGB II geförderten Beschäftigungsverhältnissen zu unerwünschten Nebenwirkungen wie Verdrängungs- oder Substitutionseffekten führt, wurde ein Panelregressionsmodell mit regionenspezifischen Achsenabschnitten (sog. *fixed effects* für die Regionen) geschätzt. Als Ergebnisgrößen dienen dabei die (i) Zugänge ins SGB II relativ zum Bestand des Vormonats, (ii) die Zugänge in die Arbeitssuche im SGB III aus dem ersten Arbeitsmarkt relativ zum Bestand an Arbeitssuchenden des Vormonats sowie (iii) die Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, d.h. die Anzahl an SV-Beschäftigten relativ zu den zivilen Erwerbspersonen. Die zentrale Variable von Interesse ist die Nutzungsintensität der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

Diese Intensität wird als Anteil des Bestands an AGH- bzw. BEZ-Geförderten relativ zu den zivilen Erwerbspersonen definiert. Die Bezugnahme auf die zivilen Erwerbspersonen dient einzig und allein als Normierung, um Größenunterschiede zwischen den regionalen Einheiten auszugleichen. Eine alternative Bezugnahme auf den Bestand an eHb oder die Gesamtzahl aller Teilnehmer/innen an Maßnahmen birgt die Gefahr, dass diese vermeintliche Normierungsgrößen durch den regionalen Politikeinsatz selbst beeinflusst werden, wodurch beispielsweise eine Veränderung der AGH-Intensität nicht allein durch den Einsatz von AGH ausgelöst wird, sondern zum Beispiel (auch) durch den Einsatz anderer Maßnahmen, die selbst wiederum zu unerwünschten Nebeneffekten führen können. Ergänzt wird dies durch die Abgangsrate aus dem SGB II (d.h. Abgänge relativ zum Bestand des Vormonats) sowie

die Abgangsrate aus der Arbeitssuche im SGB III in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Diese beiden Indikatoren dienen der Abbildung möglicher „Drehtüreffekte“, die beispielsweise durch eine geringe Nachhaltigkeit der Integration ausgelöst werden können.

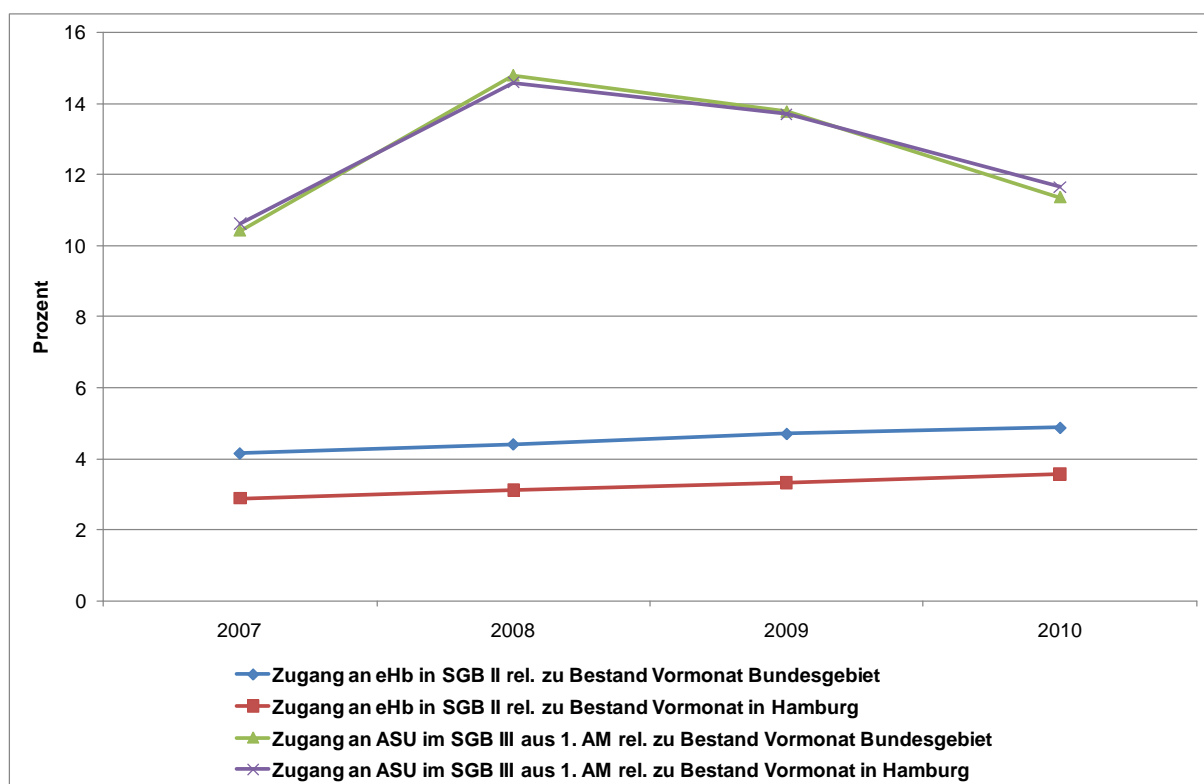
Als Kontrollvariablen für den Politikeinsatz wird zusätzlich noch der (mit Hilfe der zivilen Erwerbspersonen normierte) Maßeinsatz im SGB II und SGB III insgesamt einbezogen. Die regionalen Kontextindikatoren offene Stellen (relativ zu den zivilen Erwerbspersonen), Kurzarbeiter (relativ zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) und Minijobber (relativ zu den zivilen Erwerbspersonen) dienen vor allem zur Abbildung regionaler Konjunkturlinien. Schließlich enthält das Modell – wie oben bereits erwähnt – *fixed effects* für die Regionen, die dazu dienen, regionenspezifische, zeitinvariante Besonderheiten (z.B. Grenzlage, Intensität der Vernetzung der regionalen Arbeitsmarktakteure etc.) in den zu untersuchenden Ergebnisgrößen abzubilden. Diese werden ergänzt durch Periodenindikatoren, d.h. 1/0-Variablen (*fixed effects*) für die zeitlichen Beobachtungsdimensionen, um über die Zeit variierende, aber alle Regionen gleichermaßen beeinflussende Effekte (z.B. Gesamtkonjunktur) abzubilden.

Die monatlichen Beobachtungen wurden zu Quartalen zusammengefasst, um kurzfristige Schwankungen herauszufiltern. In Sachsen und Sachsen-Anhalt wurden alle Indikatoren auf die Kreise nach der jeweiligen Kreisreform im Juli 2008 bzw. Juni 2007 umgerechnet. Insgesamt stehen 5.170 Beobachtungen mit gültigen Werten für alle Variablen zu Verfügung.

Deskriptiver Überblick

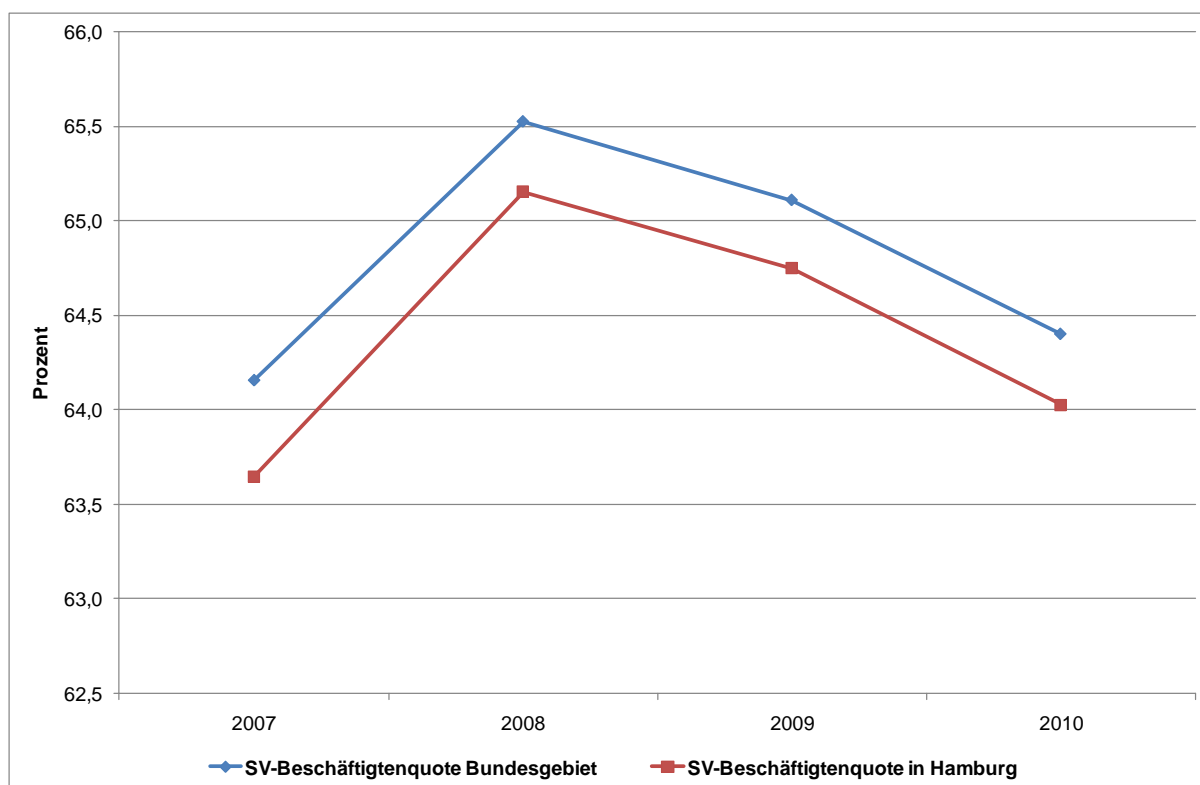
Die **Abbildungen 6.1** und **6.2** veranschaulichen die zeitlichen Entwicklungen der Ergebnisgrößen für das Bundesgebiet insgesamt sowie für die Stadt Hamburg im Besonderen.

Abbildung 6.1: Zugänge ins SGB II und SGB III (Arbeitsuche) 2007 bis 2010



Aus **Abbildung 6.1** wird ersichtlich, dass sich die Muster der betrachteten Zugänge in beide Rechtskreise im Zeitablauf deutlich unterscheiden. Während im SGB III von 2007 nach 2008 ein merklicher Anstieg und ein relativ stetiger Rückgang in den Folgejahren zu verzeichnen ist, nehmen die Zugänge an eHb im Zeitablauf kontinuierlich zu, wobei der Anstieg recht gering ist. Die Stadt Hamburg unterscheidet sich dabei vom Bundesdurchschnitt nicht, was die Zugänge ins SGB III betrifft, weist jedoch deutlich geringere Zugangsraten an eHb als der Bundesdurchschnitt auf. Im Hinblick auf die Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (vgl. **Abbildung 6.2**) lässt sich für die Stadt Hamburg ein vollkommen paralleler Verlauf, wenn auch auf einem niedrigeren Niveau, wie im Bundesdurchschnitt erkennen.

Abbildung 6.2: Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter 2007 bis 2010

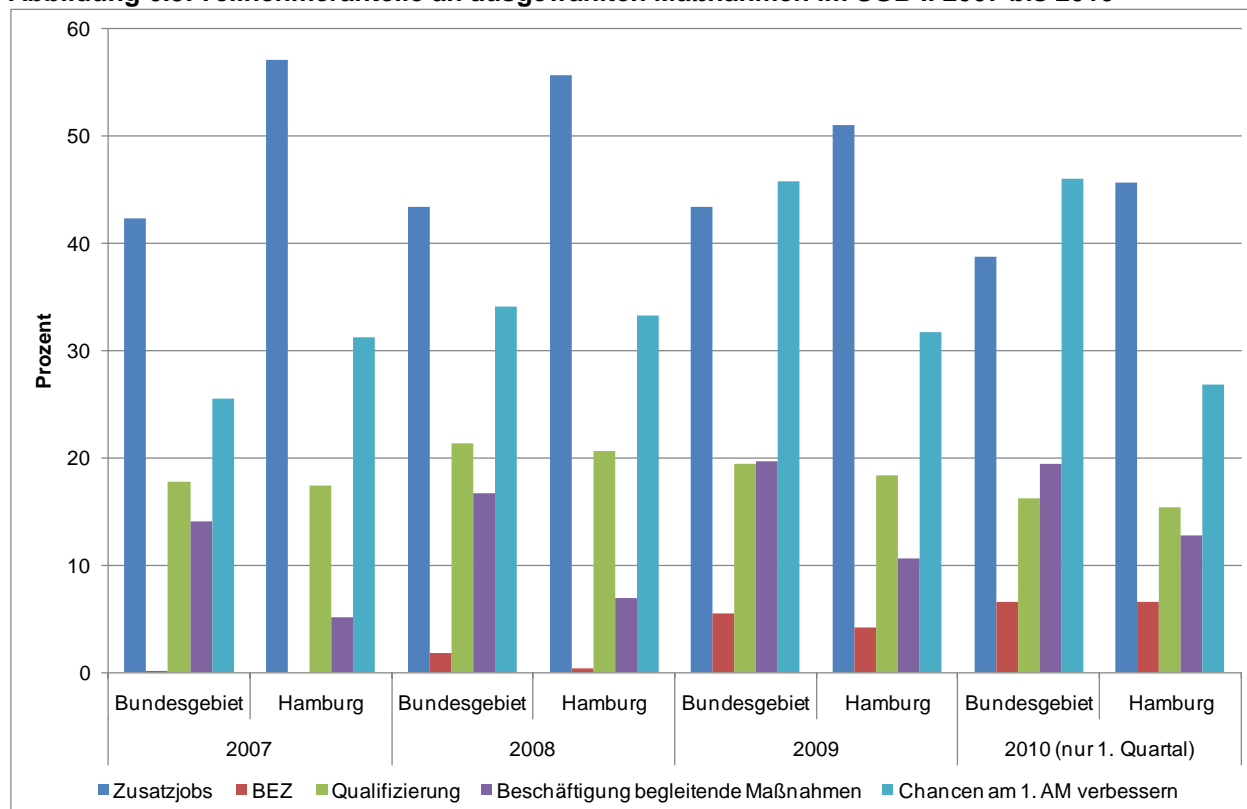


Im Hinblick auf den Politikeinsatz in Hamburg sind an einigen Stellen hingegen deutliche Unterschiede zu Bundesdurchschnitt beobachtbar. Wie aus **Abbildung X** ersichtlich wird, sind die Anteile an AGH-Geförderten (an allen Maßnahmeteilnehmern/innen) in Hamburg deutlich höher als im Bundesdurchschnitt. Dies gilt für alle zur Verfügung stehenden Jahre, wobei die zeitliche Entwicklung in Hamburg zwar durchaus vergleichbar ist zum Rest Deutschlands, der Rückgang an Zusatzjobteilnehmern/innen von 2008 auf 2009 in Hamburg allerdings prononcierter ausfällt.

Darüber hinaus fällt auf, dass in Hamburg im Jahr 2007 ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Geförderten in Maßnahmen der Gruppe „Chancen am ersten Arbeitsmarkt verbessern“ zu finden ist. Dies kehrt sich im Zeitablauf jedoch um, sodass hier beispielsweise im Jahr 2009 ein deutlich geringerer Teilnehmeranteil in Hamburg als im Bundesdurchschnitt beobachtet werden kann. Ebenfalls in geringerem Maße werden in Hamburg Beschäftigung begleitende Maßnahmen eingesetzt, wobei hier jedoch eine Annäherung zum Bundesdurchschnitt über

die Zeit hinweg erkennbar wird. Schließlich lassen sich bei der Nutzung des Beschäftigungszuschusses sowie von Qualifizierungsmaßnahmen keine substanziellen Unterschiede zwischen Hamburg und dem Rest Deutschlands beobachten.

Abbildung 6.3: Teilnehmeranteile an ausgewählten Maßnahmen im SGB II 2007 bis 2010



Normiert man die Nutzung von AGH und Beschäftigungszuschuss durch die zivilen Erwerbspersonen, so erhält man als AGH-Intensität im Bundesdurchschnitt einen Wert von rund 0,67 % und für den BEZ von ca. 0,04 %. Die (normierte) AGH-Intensität ist also um fast das 17-fache höher als die normierte BEZ-Intensität. Darüber hinaus beträgt die durchschnittliche Variation (Standardabweichung) beim Beschäftigungszuschuss mit rund 0,06 auch nur ein Bruchteil derjenigen bei AGH (rund 0,66 Prozentpunkte). Die Gesamtintensität des Maßnahmeneinsatzes im SGB II beträgt fast 1,9 und im SGB III rund 2,3 Prozentpunkte mit einer Standardabweichung von etwa 1,5 bzw. 0,75 Prozentpunkten.

Schätzergebnisse des multivariaten Panelregressionsmodells

Die Schätzergebnisse für den Einsatz von Zusatzjobs finden sich in **Tabelle 6.1**. Diese legen den Schluss nahe, dass die Intensität der AGH-Nutzung in Deutschland im Beobachtungszeitraum weder die Quote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter signifikant verringert, noch die Zugänge in die Arbeitssuche im SGB III aus dem 1. Arbeitsmarkt signifikant erhöht hat. Dabei sind auch keine systematischen Abweichungen für die Stadt Hamburg erkennbar. Im SGB II trägt eine höhere AGH-Intensität im Mittel aller Kreise und kreisfreien Städte zu einer Reduzierung des Zugangs an eHb bei. Eine der durchschnittlichen Schwankung in der Stichprobe entsprechende Erhöhung der AGH-Intensität um 0,66 Prozentpunkte führt den

Schätzergebnissen zufolge zu einem Rückgang des Zugangs an eHb in SGB II um rund 0,1 Prozentpunkte. Auch hier gibt es keine signifikanten Abweichungen für die Stadt Hamburg.

Darüber hinaus deuten die Schätzergebnisse darauf hin, dass höhere Abgangsraten aus dem SGB II und aus der Arbeitsuche im SGB III zwar jeweils zu einer signifikanten Erhöhung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung führen. Gleichzeitig lässt sich aber auch beobachten, dass ein Anstieg der Abgangsrate aus dem SGB II den Zugang in beide Rechtskreise systematisch erhöht. Dies deutet auf „Drehtüreffekte“ hin, die auf eine geringe Nachhaltigkeit der Integration bei einem Teil der Beschäftigten hinweisen dürfte. Ein vergleichbarer Zusammenhang kann für die Abgangsrate aus der Arbeitsuche im SGB III nicht beobachtet werden. Dort deuten die empirische Ergebnisse jedoch darauf hin, dass eine höhere Maßnahmenteintensität allgemein zu einem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beiträgt, was auf den vergleichsweise stärkeren Einsatz von Maßnahmen zur Gründungsförderung in diesem Rechtskreis und damit dem Anstieg von nicht sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit zurückzuführen sein dürfte.

Eine analoge Untersuchung für die Intensität der BEZ-Nutzung führt zu sehr ähnlichen Ergebnissen. In der Gesamtschau lässt sich also auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland keine statistisch signifikante empirische Evidenz festzurren, die auf Verdrängungseffekte von Zusatzjobs oder nach § 16e SGB II geförderte Beschäftigungsverhältnisse hinweist. Die Stadt Hamburg nimmt hier keinerlei Sonderposition ein. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss jedoch beachtet werden, dass die Analysen auf einem recht hohen Aggregationsniveau durchgeführt wurden. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass auf der Ebene einzelner Betriebe möglicherweise stattfindende Verdrängungseffekte auf der Kreisebene nicht mehr sichtbar sind, da sie durch zu viele konfundierende Effekte verwischt werden.

Tabelle 6.1: Schätzergebnisse zu Arbeitsmarktbewegungen und -beständen

	Zugang eHb		Zugang ASU SGB III		SV-Beschäftigung	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
AGH-Intensität	-0,161	-3,59	0,040	0,22	-0,027	-0,36
AGH-Intensität in HH	1,234	0,99	3,765	0,75	-1,345	-0,66
Maßnahmeintensität SGB II	-0,117	-6,14	-0,075	-0,97	0,269	8,67
Maßnahmeintensität SGB III	0,015	0,74	0,157	1,87	-0,098	-2,88
Q1/2007	-0,598	-16,14	-4,159	-27,82	-1,207	-19,91
Q2/2007	-1,242	-31,35	-3,506	-21,93	-1,028	-15,86
Q3/2007	-0,694	-15,41	-2,260	-12,43	-0,413	-5,60
Q4/2007	-0,630	-15,35	1,911	11,54	0,234	3,49
Q1/2008	-0,201	-5,41	1,106	7,38	-0,184	-3,03
Q2/2008	-0,907	-22,36	1,353	8,27	0,078	1,18
Q3/2008	-0,351	-7,74	2,271	12,40	0,687	9,25
Q4/2008	-0,162	-3,86	7,921	46,62	1,045	15,17
Q1/2009	0,206	6,27	3,196	24,05	0,238	4,41
Q2/2009	-0,534	-15,73	2,061	15,03	0,065	1,17
Q3/2009	-0,194	-5,50	0,405	2,84	0,437	7,55
Q4/2009	-0,341	-10,09	2,687	19,68	0,749	13,53
Anteil Kurzarbeiter an Beschäftigten	0,006	2,28	-0,078	-6,89	-0,033	-7,15
Offene Stellen relativ zu zivilen Erwerbspersonen	-0,155	-4,56	-0,176	-1,28	0,153	2,74
Anteil Minijobber an zivilen Erwerbspersonen	-0,022	-1,03	0,181	2,14	0,873	25,52
Abgang an eHb	0,085	5,76	0,543	9,15	0,288	11,95
Abgang aus ASU im SGB III in Beschäftigung am 1.AM	-0,077	-15,44	-0,337	-16,70	0,106	12,93
Konstante	5,936	22,71	10,514	9,97	51,872	121,25

Alle Schätzungen mit *fixed effects* für die Regionen. Referenzkategorien bei Quartalen: Q1/2010. Anzahl der Beobachtungen: 5.170.

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse einer umfassenden Evaluation der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Hamburg dar, die die Bietergemeinschaft aus IAB und ISG im Zeitraum zwischen September 2010 bis Mai 2011 durchgeführt hat. Gegenstand war neben einer intensiven Analyse des Zuweisungsprozesses die Ermittlung der Wirkungen von Arbeitsgelegenheiten und Beschäftigungszuschuss auf die Chancen der Geförderten, eine Beschäftigung aufzunehmen und den Hilfebezug zu überwinden, aber auch die Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung von sozialer Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit. Auf regionaler Ebene wurden Verdrängungseffekte in den Blick genommen und die Frage, inwieweit Beschäftigung schaffende Maßnahmen einen Beitrag zur stadtteilbezogenen Infrastruktur leisten können.

Die Untersuchung des Zuweisungsprozesses auf Basis leitfadengestützter Interviews, die in **Kapitel 2** dargestellt wurde, ergab als wesentlichen Vorteil der in Hamburg praktizierten zentralen Zuweisung über das AGH-Center die Entlastung der Integrationsfachkräfte von administrativen Aufgaben sowie die Möglichkeit einer passgenaueren Zuweisung wegen des größeren Marktüberblicks der Fachkräfte im AGHC. Problematisch könnte dagegen die Unterbrechung des Betreuungsprozesses durch die Einschaltung einer weiteren Stelle sein, an die sich die Leistungsberechtigten wenden müssen. Ergänzende Analysen zu den Brüchen im Zuweisungsprozess auf Basis von Mistral- und VerBIS-Daten ergaben zumindest keine deutlichen Anhaltspunkte für Schnittstellenprobleme zwischen JC und AGHC, die sich auf die Betreuung der Leistungsberechtigten ausgewirkt hätten. Nicht-Erscheinen zum Intake-Gespräch, Nicht-Antritt und Abbruch einer Maßnahme ließen sich überwiegend durch in der Person des Leistungsberechtigten liegende Gründe erklären, auffällig war allerdings, dass dies in den JC häufig nicht stringent weiterverfolgt (oder zumindest nicht dokumentiert) wurde.

Bedenklich stimmt auch die in JC wie AGHC übereinstimmend geäußerte Beobachtung, dass mangelnde Qualität der zur Verfügung stehenden AGH-Plätze der häufigste Grund für Abbrüche und Trägerwechsel sei. Im Portfolio seien zu viele Arbeitsplätze vorhanden, die keine hinreichenden Bezug zu Tätigkeitsfeldern auf dem ersten Arbeitsmarkt enthielten und deshalb die Integrationschancen der Teilnehmer/innen nicht steigern könnten. Aus diesem Grund zögerten die Fachkräfte auch bei der Besetzung, was wiederum zu Klagen der Träger über Unterauslastung führe. Dieser Befund korrespondiert mit den Ergebnissen aus der Teilnehmer/innen-Befragung, bei der etwa 40 % der Befragten angaben, mit der übertragenen Tätigkeit unterfordert zu sein. Zwar äußern AGH- wie BEZ-Geförderte in der Befragung grundsätzlich eher Zufriedenheit mit der Maßnahme und bewerten auch die Sinnhaftigkeit positiv, der Nutzen wird jedoch eher im Bereich der sozialen Kontakte als der Steigerung der Arbeitsmarktchancen gesehen (**Kapitel 5**).

Bei der Analyse der individuellen Wirkungen auf Beschäftigungschancen und Hilfebedürftigkeit (**Kapitel 4**) wurde zunächst aufgedeckt, dass offensichtlich ein bestimmter Personenkreis immer wieder an AGH teilnimmt. Die Existenz solcher Maßnahmesequenzen erforderte ein besonderes Vorgehen beim Untersuchungsdesign. Für den Beschäftigungszuschuss implizieren die Maßnahmesequenzen und die Tatsache, dass nahezu alle BEZ-Geförderten

unmittelbar vor der Förderung eine AGH durchlaufen haben, dass eine Ermittlung von Nettoeffekten mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich ist. Die deskriptiven Befunde legen aber die Vermutung nahe, dass es sich bei den BEZ-Geförderten um eine noch zu arbeitsmarktnahe Gruppe handelt, deren Beschäftigungschancen durch die BEZ-Förderung weiter reduziert wurden.

Ansonsten reproduziert die Evaluation der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in Hamburg einige Befunde, die auch aus bundesweiten Evaluationen bekannt sind. Zu nennen sind hier etwa die substanziellen Lock-In-Effekte der Maßnahmen, die umso größer sind und umso länger andauern, je arbeitsmarktnäher die Teilnehmer/innen sind. Für die Personen mit AGH-Sequenzen in der Vergangenheit konnte gezeigt werden, dass diese die Beschäftigungschancen sogar deutlich verschlechtern.

Die Möglichkeit, zusätzliche Informationen zu den AGH aus dem Datensystem Mistral und den begleitenden Implementationsanalysen einzubeziehen, hat darüber hinaus einige zusätzliche Erkenntnisse gebracht. Besonders zu nennen ist dabei die erhebliche Heterogenität der Integrationswirkungen zwischen den unterschiedlichen Trägern. Dies konnte für einige der großen Beschäftigungsträger in Hamburg untersucht werden. Während Teilnehmer/innen bei den besten Trägern ihre Beschäftigungschancen zum Teil signifikant steigern konnten, führte eine AGH-Teilnahme bei den schlechteren Trägern zu signifikant negativen Effekten auf die Integrationschancen, die zum Teil über den gesamten Beobachtungszeitraum von 21 Monaten anhielten.

Zusammengenommen mit dem Befund aus der Analyse des Zuweisungsprozesses zur Anzahl der als ungeeignet einzustufenden AGH-Plätze legt dies den Schluss nahe, dass ein Grund für die fehlenden oder negativen Beschäftigungswirkungen der betrachteten Maßnahmen – neben der noch zu wenig passgenauen Zuweisung – darin zu sehen ist, dass die Trägersauswahl zu wenig unter Qualitätsgesichtspunkten erfolgt und Trägerinteressen in Auswahl- und Besetzungsprozessen ein zu großes Gewicht haben. Hinzu kommt, dass die Umsetzung der stadtteilbezogenen Projekte neben der fehlenden Transparenz vor allem auch daran zu scheitern scheint, dass Trägerinteressen Stadtteilinteressen dominieren.

Aus Sicht der Evaluatoren liegen damit die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen nahe:

1. Der Einsatz von AGH sollte insgesamt reduziert werden.
2. Die Dauer der Maßnahmen sollte begrenzt werden, um Lock-In-Effekte zu reduzieren.
3. Personen, die in der jüngeren Vergangenheit bereits einmal eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ausgeübt haben, sollten nicht in eine AGH zugewiesen werden.
4. Mehrfachteilnahmen an AGH sollten vermieden werden.
5. Bei der Vergabe von AGH-Plätzen sollten die trägerspezifischen Unterschiede in der kausalen Wirkung berücksichtigt werden. Alternativ oder ergänzend sollte ein trägerscharfes Qualitätsprüfungskonzept entwickelt und eingesetzt werden.
6. Eine Verbesserung des Zuweisungsprozesses (bei Beibehaltung der zentralen Zuweisung) könnte durch ein systematisches Kommunikationskonzept zwischen

JC,AGHC und Trägern erreicht werden, das auch gegenseitige Hospitationen beinhaltet.

7. Wenn Beschäftigung schaffende Maßnahmen auch einen Beitrag zur stadtteilbezogenen Infrastruktur leisten sollen, müssen sie besser mit der Stadtteilarbeit verzahnt werden. Auf die passende Trägerauswahl ist besonderes Augenmerk zu legen.

Literatur

- Backhaus, Klaus, Bernd Erichson, Wulff Plinke und Rolf Weiber (2000), *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Springer-Verlag, Berlin.
- Caliendo, Marco (2006): *Microeconomic Evaluation of Labour Market Policies*. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems No. 568, Springer-Verlag, Berlin.
- Fertig, Michael und Jochen Kluge (2011), *Die Messung von gesellschaftlicher Teilhabe – Eine Operationalisierung mit Daten des PASS*. Erscheint demnächst als ISG Working Paper.
- 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.
- McClelland, David C., John W. Atkinson, Edgar L. Lowell und Russell A. Clark (1953), *The achievement motive*. Appleton-Century-Crofts, New York.
- 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.
- Schuler, Heinz & Michael Prochaska (2001), *Leistungsmotivationsinventar. Dimensionen berufsbezogener Leistungsorientierung*. Hogrefe Verlag, Göttingen u.a.
- Wolff, Joachim und Katrin Hohmeyer (2008): *Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr*. IAB-Kurzbericht, 02/2008, Nürnberg.

www.hamburg.de/basfi



Behörde für Arbeit,
Soziales, Familie
und Integration



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung



Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH