

Stellungnahme des IAB

Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München

23. November 2011

Adressat:

Referat für Arbeit und Wirtschaft
der Landeshauptstadt München

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Weddigenstraße 20-22
90478 Nürnberg

Rückfragen zum Inhalt an:
IAB.Foko@iab.de

Fragen unter 1.: *„Welche Aussagen können – neben der Integrationsmessung – darüber hinaus über die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gemacht werden? Beabsichtigt das IAB – als das mit der Überprüfung aller arbeitsmarktpolitischen Instrumente beauftragte Institut – ein Untersuchungsdesign zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln? Dies wäre (u.a.) auch für die Jobcenter hilfreich, um nach Maßnahmeabschluss einen möglichen Wechsel von Zielgruppen zwischen den Betreuungsstufen zu begründen.“*

Wie in der Leistungsbeschreibung vorgesehen, beschränken sich die Wirkungsanalysen auf die Indikatoren Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (gefördert/ungefördert) und Hilfebedürftigkeit. Für die Untersuchung von Beschäftigungsfähigkeit wären umfangreiche eigenständige Erhebungen notwendig gewesen, die sowohl den zeitlichen als auch den finanziellen Rahmen des Forschungsprojekts gesprengt hätten. Ansätze zur Operationalisierung und Messung von Beschäftigungsfähigkeit existieren bereits (vgl. z.B. die Konzeptstudie von Helmut Apel und Michael Fertig (2008), Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 42, S. 5–28).

Im Übrigen vertritt das IAB die Position, dass Maßnahmen mit dem Ziel einer Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht auf Kosten der tatsächlichen Beschäftigung gehen sollten. Im Bericht wird daher auf S. 57¹ ausgeführt: „Mögliche Effekte der AGH-Teilnahme auf die Beschäftigungsfähigkeit und/oder gesellschaftliche Teilhabe der Geförderten müssen offen bleiben. Für die Untersuchung derartiger Wirkungen sind umfangreiche Befragungen notwendig, da diese beiden Ergebnisgrößen mit Hilfe der Prozessdaten der BA nicht operationalisiert werden können. Allerdings können mögliche positive Effekte der AGH-Teilnahme auf diese beiden Ergebnisgrößen unseres Erachtens nur dann als Rechtfertigung für die Durchführung von Zusatzjobs akzeptiert werden, wenn gleichzeitig keine negativen Beschäftigungseffekte auftreten. Mit anderen Worten, solange die AGH-Teilnahme – wie im vorliegenden Fall – einem substanziellen Teil der Geförderten in Termini ihrer Beschäftigungschancen schadet, kann am *status quo* auch mit dem Verweis auf positive Teilhabeeffekte kaum festgehalten werden. Zumindest dann nicht, wenn die Ziele des SGB II ernst genommen werden.“

Frage unter 2.: *„Ist die Aussage Ihrer Studie, dass die Beschäftigungschancen von durch AGH geförderten Personen gegenüber nicht Geförderten signifikant geringer sind, vollständig, solange unbekannt ist, ob diese anderweitig gefördert wurden? Wäre es nicht exakter, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von AGH mit Personen zu vergleichen, die in keiner alternativen Maßnahme waren?“*

Die grundsätzliche Idee des Matching-Verfahrens („statistische Zwillingsbildung“) in der Evaluationsforschung besteht darin, für alle Personen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine bestimmte Maßnahme begonnen haben, Personen zu finden, bei denen dies nicht der Fall ist, die aber die gleiche Chance gehabt hätten, in eine solche Maßnahme einzutreten. Was diese Personen während des Eintrittszeitraums der AGH-Geförderten dann genau tun, muss offen gehalten

¹ Alle Seitenangaben beziehen sich auf die überarbeitete Endfassung des Abschlussberichts vom 28. September 2011.



werden, um die Ergebnisse nicht dadurch zu verfälschen, dass bestimmte Arbeitsmarktzustände von vornherein ausgeschlossen werden.

Auf S. 29 des Berichts finden sich zunächst Angaben zur Maßnahmenteilnahme der nicht durch AGH-Geförderten: „In der Gruppe der tatsächlich vergleichbaren Nicht-AGH-Geförderten nehmen im betrachteten Halbjahr rund 90% an keiner Maßnahme des Jobcenters teil. Etwas mehr als 4% aller tatsächlichen Vergleichspersonen finden sich in einer Maßnahme der Art „Beauftragung Dritter mit der gesamten Vermittlung“, rund 3,5% erhalten eine „sonstige weitere Leistung“, jeweils knapp 1% einen Eingliederungszuschuss oder eine FbW-Maßnahme.“

Auf Basis der bisherigen Schätzungen, bei denen diese Personen berücksichtigt wurden, ergeben sich negative Beschäftigungseffekte, die im Durchschnitt des 21-monatigen Beobachtungszeitraums rund 6,2 Prozentpunkte betragen. Wenn man – wie von Ihnen vorgeschlagen – alle potenziellen Vergleichspersonen ausschließt, die im Halbjahr Oktober 2007 bis März 2008 in eine Maßnahme des Jobcenters eingetreten sind, so betragen die negativen Beschäftigungseffekte im Mittel des Beobachtungszeitraums ca. 6,8 Prozentpunkte, sind also sogar um etwas mehr als einen halben Prozentpunkt höher.

Schließlich bleibt in diesem Zusammenhang noch anzumerken, dass im Rahmen des Matching-Verfahrens mit Hilfe eines umfangreichen und umfassenden Satzes an individuellen Merkmalen, der sozio-demographische, bedarfsgemeinschaftsbezogene und erwerbsbiographische Aspekte der Personen (sowie ihrer Lebenspartner) abbildet, eine Auswahl von tatsächlich vergleichbaren Personen vorgenommen wird. Dabei ist es durchaus möglich, dass sich unter den tatsächlich vergleichbaren Personen, die nicht in eine AGH eingetreten sind, in größerem Umfang solche finden, die an einer durch die Stadt München in Eigenregie durchgeführten (und deshalb in den Prozessdaten nicht enthaltenen) Maßnahme teilgenommen haben. Wenn dies der Fall sein sollte und diese Maßnahmen – wie in Ihrem Schreiben näher ausgeführt – in Bezug auf eine Beschäftigungsaufnahme deutlich erfolgreicher sein sollten, dann stellt sich allerdings die Frage, warum die AGH-Teilnehmer/innen nicht durch eine dieser anderen Maßnahmen gefördert wurden, sondern stattdessen einer AGH zugewiesen wurden.

Fragen unter 3.: „Wenn dies der Fall ist: Liegt hier somit nicht eine systematische Zuweisungslogik vor, die außerhalb der für das Matching zur Verfügung stehenden Variablen liegt?“

Die Abbildung von Motivationsunterschieden (so sie denn existieren) durch individuelle erwerbsbiographische Indikatoren unterstellt keineswegs, dass die konkrete Zuweisung in eine AGH allein auf Basis erwerbsbiographischer Informationen erfolgt. Sie unterstellt lediglich, dass sich Motivationsunterschiede in diesen Indikatoren niederschlagen. Angesichts der Fülle an Indikatoren zur Beschreibung der Individuen – nicht nur, aber auch hinsichtlich ihrer Erwerbsbiographie – ist es nur schwer vorstellbar, dass sich die Motivation einer Person nicht in früheren Beschäftigungszeiten, Maßnahmenteilnahmen sowie Arbeitslosigkeits- und Leistungsbezugsepisoden niederschlagen soll. Letzteres wäre lediglich dann der Fall, wenn die Motivation einer Person im Zeitablauf starken Schwankungen unterliegt. Wenn man dies jedoch unterstellt, dann kann sie auch für den Zuweisungsprozess keine systematische Rolle spielen, da sie dann auch für die Mitarbeiter/innen des Jobcenters nur schwerlich im persönlichen Kontakt valide ermittelbar ist.



Frage unter 4.: *„Ist es nicht möglich, dass die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von AGH-Maßnahmen über einen signifikant schlechteren Gesundheitszustand verfügen als ihre statistischen Zwillinge und ihre Integration in den ersten Arbeitsmarkt auch auf diesen schlechteren Gesundheitszustand zurückgeführt werden kann?“*

Dies ist zwar nicht vollständig auszuschließen, aber sehr unwahrscheinlich. In den Prozessdaten der BA liegt zum einen der (Schwer-)Behinderungsstatus vor und zum anderen ein Indikator zu „vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen“. Beide Indikatoren weisen keinerlei systematischen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der AGH-Teilnahme auf (siehe hierzu auch Fußnote 12 auf S. 27 des Berichts). Mit anderen Worten, in der Gruppe der AGH-Geförderten finden sich weder signifikant mehr Schwerbehinderte noch signifikant mehr Personen mit vermittlungsrelevanten gesundheitlichen Einschränkungen als unter den Vergleichspersonen im SGB II.

Frage unter 5.: *„Kann tatsächlich davon ausgegangen werden, dass die Erwerbsbiographien der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von AGH hinsichtlich beruflicher Abschlüsse und Qualität der bisherigen Beschäftigungsphasen vergleichbar sind?“*

In den für Forschungszwecke zur Verfügung stehenden Prozessdaten der BA sind keine nutzbaren Informationen zum Berufsabschluss der eLb enthalten. Sie sind deshalb auch nicht in der Untersuchung berücksichtigt. Dies könnte aber nur dann zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen, wenn gleichzeitig in der Gruppe der AGH-Geförderten Personen ohne Berufsabschluss deutlich überrepräsentiert sind und das Fehlen dieses Berufsabschlusses nicht durch die berücksichtigten Indikatoren – insbesondere der Erwerbsbiographie – abgebildet wird. Nur in diesem Fall läge unbeobachtete Heterogenität zwischen den AGH-Geförderten und der Vergleichsgruppe vor. Nach Auskunft des Jobcenters ist der Anteil der AGH-Teilnehmer/innen ohne Berufsabschluss tatsächlich aber sogar etwas niedriger als im Durchschnitt aller eLb. Obwohl es bedauerlich ist, dass der Berufsabschluss nicht berücksichtigt werden konnte, dürfte dies zu keinen nennenswerten Verzerrungen geführt haben.

Zur Abbildung der „Qualität“ früherer Beschäftigungsverhältnisse wurden folgende Indikatoren berücksichtigt: Aufnahme einer ungeförderten und voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die Dauer dieser Beschäftigung und via der ALG-I-Bezugszeiten auch die Information, ob diese Dauer hinreichend lang war, um einen Anspruch auf ALG I zu generieren. Darüber hinaus wurden Indikatoren zu früheren Beschäftigungen in Mini-Jobs berücksichtigt.

Insgesamt wurden 30 Indikatoren zur Abbildung der Erwerbsbiographie der Personen sowie ihrer ggf. vorhandenen Partner/innen verwendet. Vor diesem Hintergrund kann unseres Erachtens davon ausgegangen werden, dass die Erwerbsbiographien vergleichbar sind.



Frage unter 6.: *„Kann vor diesem Hintergrund die unterstellte Arbeitsmarktnähe auf Basis des – pauschalen – Vorliegens einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Vergangenheit aufrecht erhalten werden?“*

Die relative Arbeitsmarktnähe der AGH-Geförderten wird nicht allein am Vorliegen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Vergangenheit festgemacht, sondern an einer Vielzahl von Hinweisen. Auf S. 29 des Berichts wird daher auch ausgeführt: „In der Gesamtschau legen obige Ergebnisse zum Zuweisungsprozess in eine AGH für die Kohorte 2007/2008 den Schluss nahe, dass die Teilnehmerallokation nicht zu einer Auswahl relativ arbeitsmarktferner eLb in Zusatzjobs führt. Dies lässt sich an folgenden Punkten erkennen:

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

Der Indikator „ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in der Vergangenheit“ wurde aus obiger Gruppe allein deshalb ausgewählt, weil er einen besonders markanten Einzelindikator darstellt, der auch für die Zuweisungspraxis im Jobcenter vergleichsweise leicht ermittelbar ist.

Anmerkungen unter 7.: Zu: *„Die Leistungsbeschreibung zur Untersuchung von AGH in München umfasst auch die Differenzierung der Ergebnisse auf Ebene der Sozialen Betriebe. Im Ergebnisbericht wird eine solche Differenzierung allerdings nicht vorgenommen.“*

Die Leistungsbeschreibung sah ausschließlich für die deskriptiven Analysen die Differenzierung nach sozialen Betrieben und Branchen vor, sowie – soweit die Datenlage dies erlaubt – einen differenzierten Ausweis einzelner Träger. Im Bericht wurden darüber hinaus nach Absprache mit dem Jobcenter München und Vertretern der RAW differenzierte Wirkungsanalysen für vier Gruppen (soziale Betriebe mit und ohne Kofinanzierung im Rahmen von MBQ, Maßnahmen außerhalb sozialer Betriebe mit/ohne Kofinanzierung) durchgeführt. Eine nach einzelnen sozialen Betrieben differenzierte Ergebnisermittlung setzt voraus, dass für diese Einzelbetriebe jeweils eine genügend hohe Anzahl an Geförderten vorhanden ist, um wissenschaftlich belastbare und robuste Ergebnisse zu ermitteln. Erfahrungsgemäß sind hierfür mindestens 150 bis 200 Geförderte je Betrieb notwendig. Eine derartig hohe Fallzahl liegt jedoch für keinen Einzelbetrieb vor. Die Autoren der Stu-



die haben daher auf ausdrücklichen Wunsch Ihres Hauses ergänzend eine eigenständige Analyse durchgeführt, in der Geförderte aus sozialen Betrieben bei folgenden Trägern zusammenfassend betrachtet werden: (i) Weißer Rabe, (ii) Anderwerk, (iii) Diakonie Hasenberg und (iv) Diakonia Dienstleistungsbetriebe GmbH (insgesamt 255 AGH-Teilnehmer/innen). Die Ergebnisse wurden in einem separaten Dokument zusammengefasst und an den Auftraggeber übermittelt.

Zu: „Die Zuweisung in AGH muss weiterhin zielgruppenspezifisch erfolgen. Dies bedeutet, dass jeweils im Einzelfall entschieden werden muss, welche Dauer individuell sinnvoll ist.“

Eine einzelfallbezogene Festlegung der Maßnahmedauer erachten wir ebenfalls als sinnvoll. Die gegenwärtige Praxis einer Regelzuweisung von zwölf Monaten Dauer scheint jedoch nicht geeignet, diesem Anspruch gerecht zu werden.

Zu: „In Verbindung mit der im Rahmen der Instrumentenreform vorgenommenen Verschlechterung der AGH-Konditionen würde dies bedeuten, dass AGH-MAE lediglich zur Prüfung der Arbeitsmotivation eingesetzt werden kann;“

Auf S. 57 des Berichts plädieren die Autoren dafür, „... durch eine größere Individualisierung und Intensivierung der Betreuung stärker an den Ursachen für die Abhängigkeit von Grundsicherungsleistungen anzusetzen, anstatt Gefahr zu laufen, durch umfangreichen Maßnahmeneinsatz lediglich die Symptome bekämpfen. Dies gilt nicht nur aber ganz besonders für die vergleichsweise arbeitsmarktnahen eLb. In diesem Rahmen haben AGH als Teil einer auf den Einzelfall abgestimmten Integrationsstrategie in begrenztem Umfang dann einen Platz, wenn sie einen ernstzunehmenden Beitrag zur Ursachenbekämpfung versprechen.“ Hierfür werden auch Beispiele angeführt: So können Arbeitsgelegenheiten einen Beitrag dazu leisten, eine durch lange Arbeitslosigkeit fehlende Tagesstruktur wieder herzustellen oder Erwerbs“tugenden“ wieder zu erlernen. Dies ist allerdings nur dann Erfolg versprechend, wenn sichergestellt ist, dass tieferliegende Ursachen – wie etwa psychosoziale Probleme oder Schuldenproblematik – im Rahmen der Integrationsstrategie bereits angegangen wurden.

