SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche: Zwischenbericht 2007

Büttner, Thiess; Egger, Peter; Hofmann, Herbert; Holzner, Christian; Jäckle, Robert; Müller, Marianne; Munz, Sonja; Werding, Martin; Kirchmann, Andrea; Klee, Günther; Kleimann, Rolf; Rosemann, Martin; Späth, Jochen; Strotmann, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zwischenbericht / interim report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Büttner, T., Egger, P., Hofmann, H., Holzner, C., Jäckle, R., Müller, M., ... Strotmann, H. (2007). *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche: Zwischenbericht 2007.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales). München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Bereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW); Bundesministerium für Arbeit und Soziales. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-294389

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

30. Juni 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II

Feld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Thiess Büttner (ifo), Peter Egger (ifo), Herbert Hofmann (ifo), Christian Holzner (ifo), Robert Jäckle (ifo), Marianne Müller (ifo), Sonja Munz (ifo), Martin Werding (ifo, Gesamtprojektleitung)

Andrea Kirchmann (IAW), Günther Klee (IAW), Rolf Kleimann (IAW), Martin Rosemann (IAW), Jochen Späth (IAW), Harald Strotmann (IAW, Projektleitung IAW)

Zwischenbericht 2007

Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München

Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte«
in Kooperation mit:

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.

Inhalt

Abbildungen v
Tabellen vii
Textboxen ix
Abkürzungsverzeichnis x
Kurzfassung xv

1 Einleitung 1

2 Konzeptionelle und inhaltliche Grundlagen 5
2.1 Der Evaluationsgegenstand 5
2.1.1 Zulassungsprozess für die kommunale Trägerschaft 7
2.1.2 Einflussfaktoren für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung 10
2.2 Zielgrößen des SGB II 13
2.2.1 Integration in Erwerbstätigkeit 14
2.2.2 Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit 15
2.2.3 Soziale Stabilisierung 15
2.3 Das Arbeitsmarktmodell für die Makroanalyse 16
2.3.1 Der erwartete Nutzen eines Arbeitsuchenden 20
2.3.2 Der erwartete Nutzen einer Beschäftigung 26
2.3.3 Das aggregierte Wohlfahrtsmaß 28
2.3.4 Die Entwicklung der Zahl der Arbeitsuchenden 30
2.4 Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung 32
2.4.1 Vorarbeiten im Forschungsverbund 32
2.4.2 Auswirkungen auf die Makroanalyse 33

Teil A:
Deskriptive regionale Vergleiche und deskriptives Benchmarking

3 Regionale Vergleiche und deskriptives Benchmarking: Zur Operationalisierung des Analyserahmens 36

3.1 Abbildung des regionalen Hintergrunds: Alternative Regionaltypen und Verteilung der SGB II-Einheiten nach Regionaltypen und Formen der Aufgabenwahrnehmung 36

3.1.1 Verteilung der Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen des BBR 38

3.1.2 Kreistypen unterschiedlicher Ausgangslage vor SGB II-Einführung auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung 42

3.1.3 IAB-SGB II-Typen 45

3.1.4 Pendlerbewegungen 47

3.2 SBG II-Typen des IAB und Arbeitsmarkttypen des IAW auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching 52

3.2.1 Hintergrund: Methodische Vorgehensweise der IAB-SGB II-Typisierung 53

3.2.2 Gegenüberstellung der methodischen Vorgehensweisen von IAB und ZEW und deren Bewertung auch vor dem Hintergrund der Ziele der § 6c SGB II-Evaluation 55

3.2.3 Empirische Illustration: IAB-SGB II-Typen und Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching 61

3.3 Operationalisierung der möglichen Zielindikatoren für die deskriptiven regionalen Vergleiche und die Radar-Chart-Analysen und Überprüfung der empirischen Umsetzbarkeit 64

3.3.1 Konzeptioneller Hintergrund 64

3.3.2 Operationalisierung von „Integration in Erwerbstätigkeit“ 65

3.3.3 Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Stabilisierung“ 86

4 Deskriptive regionale Vergleiche am Beispiel von ARGE-Regionen und des Ziels „Integration in Erwerbstätigkeit“ 92

5 Deskriptives Benchmarking 101

5.1 Exemplarische Radar-Chart-Analysen für die Integration in Erwerbstätigkeit am Beispiel der Regionen mit ARGEn 101

5.2 Exemplarische Darstellung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes 109

Teil B:
Makroanalyse

6 Methodische Herangehensweise 114

6.1 Methodische Grundlagen – nicht-technisch 114

6.2 Entwicklung des Schätzansatzes 120

6.2.1 Evaluationsparameter 121

6.2.2 Reichweite einer deskriptiven Analyse 122

6.2.3 Vor- und Nachteile eines Matching-Ansatzes 123

6.2.4 Der Kontrollfunktionsansatz 125

6.2.5 Räumliche Verflechtungen 130

6.2.6 Großstädte und Organisationstypen 131

6.3 Spezifikation des Schätzansatzes 135

7 Datenlage und weiteres Vorgehen bei der Makroanalyse: Ein Ausblick 146

7.1 Matching-Funktion (Integration in Erwerbstätigkeit) 148

7.1.1 Datenlage für die erklärenden Variablen 151

7.1.2 Datenlage für die abhängige Variable 156

7.2 Entlassungen und Kündigungen 159

7.3 Schätzungen für weitere Stromgrößen 166

7.3.1 Übergangswahrscheinlichkeit SGB III – SGB II 166

7.3.2 Sonstige Abgänge aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung 171

7.3.3 Zugänge in den Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung 174

7.4 Alternative Schätzungen zur Entwicklung der Unterbeschäftigung 177

7.5 Schätzungen zu Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung 180

7.6 Simulationen 182
7.6.1 Simulation für einzelne Zielgrößen 182
7.6.2 Simulation eines aggregierten Wohlfahrtsmaßes 183
7.7 Kosteneffizienzanalyse 184
7.7.1 Arbeitsnachfragefunktion und fiskalische Effekte für die Sozialsysteme und Steuereinnahmen 185
7.7.2 Fiskalische Effekte im Rahmen des SGB II 189
7.7.3 Kosteneffizienzanalyse anhand des aggregierten Wohlfahrtsmaßes und der fiskalischen Effekte 194

Literatur 195

Abbildungen

2.1 Modelle der Aufgabenwahrnehmung 6

2.2 Übergänge zwischen den einzelnen Arbeitsmarktzuständen 18

3.1 Siedlungsstrukturelle Gebietstypen des BBR-Regionsgrund-Typen und Kreistypen 40

3.2 Verteilung aller SGB II-Trägereinheiten nach regionalem Arbeitsmarkthintergrund 44

3.3 Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30. Sept. 2006 47

3.4 Verteilung der SGB II-Einheiten in Landkreisen, nach Form der Aufgabenwahrnehmung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30. Sept. 2006 49

3.5 Verteilung der Pendlersalden je 1000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in SGB II-Einheiten in Landkreisen nach Form der Aufgabenwahrnehmung; 30. Sept. 2006 49

3.6 Verteilung der SGB II-Einheiten in Stadtkreisen nach Form der Aufgabenwahrnehmung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30. Sept. 2006 51

3.7 Verteilung der Pendlersalden je 1000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in SGB II-Einheiten in kreisfreien Städten nach Form der Aufgabenwahrnehmung; 30. Sept. 2006 51

3.8 Zieldimensionen für die „Integration in Erwerbstätigkeit“ 66

3.9 Empirisch umgesetzte Definition der SGB II-Unterbeschäftigungsquote 85

5.1 Verteilung der SMOP-Werte der Regionen mit ARGEn in Deutschland 105

5.2 Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Regionen mit ARGEn in Ost- und Westdeutschland bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren 106

5.3 Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Regionen mit ARGEn in Landkreisen und kreisfreien Städten bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren 106

5.4 Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der kreisfreien Städte mit ARGEn bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt nach Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II und anhand der jeweiligen

Mittelwerte der drei Indikatoren 107

5.5 Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Landkreise mit ARGEn bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt nach Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II und anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren 108

7.1 Alternativen zur Umsetzung der Variable „Abgänge aus der Arbeitssuche in Beschäftigung“ 158

7.2 Höhe der Grundsicherung und zu berücksichtigendes Einkommen 191

7.3 Zu berücksichtigendes Einkommen bei gegebenem Bruttolohn..... 192

Tabellen

2.1 Zeitliches Ablaufschema des Zulassungsprozesses für die zkT 8

2.2 Verteilung der Optionen nach Länder 9

2.3 Schrittweises Vergabeverfahren für zkT 10

3.1 Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahr-Nehmung auf die drei Regionsgrundtypen des BBR 39

3.2 Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahr-nehmung auf die neun siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR 41

3.3 Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahr-nehmung auf die sechs Typen des regionalen Arbeitsmarkt-hintergrunds vor der Einführung des SGB II 43

3.4 Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahr-nehmung auf die 12 SGB II-Typen des IAB-Nürnberg 46

3.5 SGB II-Typen des IAB und mögliche Zuordnung zu den im Rahmen von Feld 1 der § 6c SGB II-Forschung gebildeten Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching 62

3.6 Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching und mögliche Zuordnung der SGB II-Typen 63

3.7 Ermittlung eines Indikators für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative a.1 69

3.8 Datenverfügbarkeit und –qualität zum Stichtag 31. Dezember 2006 – Datenquellen: DL-§ 6c-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung 71

3.9 Vergleich „Zugänge vorher Arbeitsloser“ mit „Zugängen insgesamt“ für einzelne Maßnahmen und ARGEn für den Dezember 2006 72

3.10 Bestimmung des Indikators „Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ (Vergleich „Zugänge vorher arbeitslos“ mit „Zugänge insgesamt“ am Beispiel einer einzelnen ARGE) Dezember 2006 73

3.11 Ermittlung eines alternativen Indikators für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative a.2 75

3.12 Datenverfügbarkeit und –qualität für Alternative a.2 zum Stichtag 31. Dezember 2006 – Datenquellen: DL-§ 6c-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung 76

3.13 Ermittlung des Indikators für die Zieldimension „Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt“ – Alternative b.1 79

3.14 Datenverfügbarkeit und –qualität zum Stichtag 31. Dezember 2006 – Datenquellen: DL-§ 6c-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung 80

3.15 Bestimmung des Indikators „Übergänge aus Arbeitslosigkeit in geförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ – Vergleich „Zugänge vorher arbeitslos“ mit „Zugänge insgesamt“ am Beispiel einer einzelnen ARGE – Dezember 2006 81

3.16 Ermittlung des Indikators für die Zieldimension „Ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative b.2 83

3.17 Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit 88

4.1 Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen, Jahresdurchschnittswerte 2006 94

4.2 Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbs-Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen, Jahresdurchschnittswerte 2006 96

4.3 SGB II-Unterbeschäftigung und deren zeitliche Entwicklung vom 31.12.2006 in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen 98

5.1 Normierte Indikatorwerte der drei Indikatoren für die Messung der Integration in Erwerbstätigkeit sowie aggregierte SMOP-Werte 104

5.2 Die einzelnen Bestandteile des Wohlfahrtsmaßes 111

5.3 Varianten des Wohlfahrtsmaßes 112

6.1 Organisationstypologie von ARGEn und zkT mit/ohne Großstädte 134

7.1 Kategorisierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen 153

7.2 Ermittlung der Zahl der Übertritte aus einer Beschäftigung in die Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB III – Alternative d 164

7.3 Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach Alter und Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses 168

Textboxen

3.1 Zur Interpretation von „Boxplots“ 50
3.2 Definitionen 78

6.1 Organisationstypologie 133

7.1 Die Berechnung des zu berücksichtigende Einkommens bei gegebenem Bruttolohn 192

Abkürzungsverzeichnis

$\alpha(x)$	Average Treatment Effect (ATE)
β	Vektor der kausalen Effekte der Kontrollgrößen auf die Matchingeffizienz
γ	Vektor der kausalen Effekte der Eigenschaften Z auf FAW*
δ	Treatment-Effekt (kausaler Effekt der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Matcheffizienz)
ε	Fehlerterm
λ	Durchschnittlicher Effekt der Selbstselektion
$\sum$	Kovarianzmatrix
ϕ	Dichte der standard-normalverteilten Zufallsvariable
Φ	Verteilungsfunktion der Normalverteilung
A	Kontextindikator
AA	Arbeitsagentur
AAMP	aktive Arbeitsmarktpolitik
abet	Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ABU	Annahme bedingter Unabhängigkeit
AGH	Arbeitsgelegenheiten
AM	Arbeitsmarkt
A^{NE}	Zahl der Abgänge aus dem SGB III in die Nicht-Erwerbstätigkeit
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
b(x)	Balancing score
BA	Bundesagentur für Arbeit
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
b^{II}	durchschnittliches, repräsentatives (Transfer-) Einkommen eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB II
b^{III}	durchschnittliches, repräsentatives (Transfer-) Einkommen eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB III
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BSI	Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen
BWS	Bruttowertschöpfung eines Erwerbstätigen
E	erwarteter monetärer diskontierter Nutzen einer Beschäftigung

$E(\cdot)$	Erwartungswert
EG	Einstiegsgeld
EGZ	Eingliederungszuschüsse
e^{II}	Übergangswahrscheinlichkeit von Beschäftigung in den Rechtskreis des SGB II
e^{III}	Übergangswahrscheinlichkeit von Beschäftigung in den Rechtskreis des SGB III
$eHbu25_{i,t}$	Zahl der erwerbsfähigen Personen unter 25 Jahren, die weder arbeitslos gemeldet noch in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen aktiv sind
ESGH	Einstiegsgeld für abhängig Beschäftigte
ESGS	Einstiegsgeld für Selbstständige
EZN	Einstellungszuschüsse bei Neugründungen
fain	Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“
FAW	Form der Aufgabenwahrnehmung
FAW*	Neigung einer regionalem Einheit sich für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu bewerben
G(x)	Gruppe mit Charakteristikum x
gAw	getrennte Aufgabenwahrnehmung
h	Anteil der Hilfebedürftigen an den Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III
h_i	Inverse Mill’s Ratio
hU^{III}	durchschnittliche regionale Zahl der *hilfebedürftigen* Arbeitssuchenden im Rechtskreis SGB III
HzA	Hilfe zur Arbeit
IEBS	Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien
IS	Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen
KdU	Kosten der Unterkunft
KOG	Kommunalen Optionsgesetz
KT	Kommunaler Träger
M	Abgänge der Arbeitsuchenden in Beschäftigung
m	(allgemeine) Matching-Wahrscheinlichkeit
m^{II}	Übergangswahrscheinlichkeit von SGB II in Beschäftigung (Matching-Wahrscheinlichkeit)

m^{III}	Übergangswahrscheinlichkeit von SGB III in Beschäftigung (Matching-Wahrscheinlichkeit)
$MN{-}Ausg_{i,t-1}$	Ausgaben für ALMP zum Zeitpunkt $t-1$.
MN-Mix	Maßnahmenmix
$MN-TN_{i,t-1}$	Maßnahmeteilnehmer zum Zeitpunkt $t-1$.
OF	Organisationsform
OLS	Ordinary Least Squares
$PH_{i,t}$	Wahrscheinlichkeit im Sinne des SGB II hilfebedürftig zu werden
PSA	Personal-Service-Agenturen
r	Diskontierungsrate
rE	Perioden-Nutzen einer Beschäftigung
rW^{II}	Perioden-Nutzen eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB II (aggregiertes Wohlfahrtsmaß)
rW^{III}	Perioden-Nutzen eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB III (aggregiertes Wohlfahrtsmaß)
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SE	Sucheffizienz der Arbeitsuchenden
SI	Suchintensität
SMOP	Surface Measure of Overall Performance
$SozM_{i,t}$	psychosoziale und sozialintegrative Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 SGB II
TDS	Grundsicherungsträger(einheit)
U	Zahl der Arbeitsuchenden
$U^{II}_{i,t-1}$	Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II zum Zeitpunkt t-1
$U^{III}_{i,t-1}$	Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III zum Zeitpunkt t-1
ü	Übergangswahrscheinlichkeit von SGB III in SGB II
Ü	durchschnittliche regionale Zahl der Übertritte vom SGB III ins SGB II
u	Fehlerterm

W^{II}	erwarteter diskontierter Nutzen aller zukünftigen Einkünfte eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB II
W^{III}	erwarteter diskontierter Nutzen aller zukünftigen Einkünfte eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis des SGB II
V	Zahl der offenen Stellen
w	Lohnsatz
W	räumliche Gewichtungsmatrix
$W(\cdot)$	Wahrscheinlichkeit
WS	Wirtschaftsstruktur
X	Beobachtete Charakteristika einer TDS (bzw. einer TDS Gruppe)
y_0	Erfolg (Matchingeffizienz) der Form der Aufgabenwahrnehmung als ARGE oder gAw
y_1	Erfolg (Matchingeffizienz) der Form der Aufgabenwahrnehmung als zkT
y_{it}	Matchingeffizienz (Erfolg) der TDS *i*, zum Zeitpunkt *t*
Z	Vektor von Eigenschaften einer regionalen Einheit
zabm	Zugang Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
zagh15m	mit mindestens 15 Wochenstunden
zaghent	Zugang an Arbeitsgelegenheiten in Form von Entgeltvariante
zbsi	Zugang Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen
zegz	Zugang Eingliederungszuschuss insgesamt
zesgh	Zugang Einstiegsgeld für abh. Beschäftigte
zesgs	Zugang Einstiegsgeld für Selbstständige
zezn	Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründung
zkT	zugelassene Kommunale Träger (Optionskommunen)
zubaa	Zugang SGB III-Arbeitslose aus einer abgeschlossenen betrieblichen Ausbildung
zubna	Zugang SGB III-Arbeitslose aus einer nicht abgeschlossenen betrieblichen Ausbildung
zuet	Zugang SGB III-Arbeitslose aus einer Erwerbstätigkeit
zueto	Zugang SGB III-Arbeitslose von Erwerbstätigkeit ohne nähere Angabe
zuse	Zugang SGB III-Arbeitslose von sonstiger Erwerbstätigkeit
zusm	Zugang SGB III-Arbeitslose von selbständigen Mithelfenden

Kurzfassung

Im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II umfasst die Aufgabenstellung des Forschungsfeldes 4 – Makroanalyse und regionale Vergleiche - eine Analyse der regionalen Wirkungen von ARGEn und zkT, die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und ein Performancevergleich der Regionen. Insbesondere im Rahmen der Makroanalyse gilt es die Frage zu beantworten, „Was wäre geschehen, wenn zum 1. 1. 2005 deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft eingeführt worden wäre?“ und zwar unter besonderer Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und Verflechtungen, sowie Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekten.

Zulassungsprozess für die kommunale Trägerschaft
Gegenstand der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II ist die geschaffene Option, die Trägerschaft für die Leistungen nach dem SGB II, als „zugelassener kommunaler Träger“ (zkT) allein zu übernehmen, statt zu diesem Zweck eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) in gemeinsamer Trägerschaft mit der örtlichen Arbeitsagentur zu bilden. Die Einführung der sogenannten Experimentierklausel sollte es 69 kommunalen Trägern (zkT) ermöglichen, im Wege der Erprobung auf zunächst 6 Jahre befristet alleiniger Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu sein. Die maximal angestrebte Zahl der zkT wurde auf Grundlage der Zahl der Bundesratssitze ermittelt. Allerdings ist neben den bereits genannten Formen der Aufgabenwahrnehmung eine weitere Form der Trägerschaft, nämlich die „getrennte Aufgabenwahrnehmung“ (gAw) ohne Anwendung der Möglichkeiten des § 44 SGB II entstanden.

Fristgerecht gingen insgesamt 73 Anträge auf Zulassung als kommunaler Träger beim BMWA ein. Wollten in einem Land mehr kommunale Träger zugelassen werden als dem Land nach Zahl der Bundesratssitze zustand, sollte die oberste Landesbehörde vorschlagen, in welcher Reihenfolge die kommunalen Träger zugelassen werden sollen. Drei Anträgen (Landkreis Lippe, Landkreis Euskirchen, Landkreis Rhein-Kreis Neuss) hat die oberste Landesbehörde nicht zugestimmt, so dass das BMWA diese Kommunen auf Grundlage von § 6a Abs. 4 Satz 1 SGB II nicht zugelassen hat. Nicht ausgeschöpfte Länderkontingente wurden auf die Länder mit zusätzlichen optionswilligen Kommunen entsprechend der Einwohnerzahl der verbleibenden Bundesländer verteilt. Nach diesem Verfahren hat der Landkreis Groß-Gerau in Hessen als einziger Landkreis keine Zulassung als kommunaler Träger erhalten.

Die Entscheidung einer Kommune für die Bildung und Ausgestaltung einer ARGE oder die Bewerbung für eine Option unterlag einem komplexen Prozess. Auch wenn punktuell Vorerfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Agenturen für

Arbeit bestanden, musste mit den Regelungen zur Trägerschaft in Form einer ARGE oder als zkT nach dem SGB II Neuland betreten werden. Damit sahen sich an einer Option interessierte Kommunen spezifischen Herausforderungen gegenüber. Der Zeitplan für die Umsetzung der Option war eng. Darüber hinaus waren mit der Option zwischen Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern neue Schnittstellen zu gestalten.

Die Untersuchung der Einflussfaktoren für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung (FAW) ist für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage *Was wäre gesamtwirtschaftlich – am Arbeitsmarkt sowie hinsichtlich der Auswirkungen von Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik auf die öffentlichen Finanzen – geschehen, wenn zum 1. Januar 2005 deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft als alleinige Form der Aufgabenwahrnehmung eingeführt worden wäre?* von zentraler Bedeutung. Bei einem Vergleich der ARGEn mit den zkT muss berücksichtigt werden, ob sich Kreise mit spezifischen Merkmalen für die eine oder die andere Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben. Auf Grundlage der Vorarbeiten des § 6c-Forschungsverbundes und der vorgegebenen Kriterien im Zulassungsprozess von Seiten des Bundes und der Länder dürften folgende Faktoren die Optionsneigung beeinflusst haben:

a) Lokale Arbeitsmarktlage
b) Größe der Kommune
c) Finanzkraft
d) Sozio-geographische Merkmale
e) Politische Merkmale
f) Vorerfahrungen

Das Ziel der Beschreibung der Optionsneigung von Kreisen besteht darin, aus der beobachtbaren Entscheidung einer TDS, sich für die Zulassung als alleiniger kommunaler Träger zu entscheiden oder nicht, etwas darüber zu lernen, welche (für den Evaluierenden) unbeobachtbaren Effekte der Wahlentscheidung eine Rolle spielen. Dies ist die Voraussetzung um eine mögliche Selektion von Kommunen mit bestimmten Eigenschaften in eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung bei der Beantwortung der kontrafaktischen Frage berücksichtigen zu können.

Zielgrößen

Nach § 1 Abs. 1 SGB II soll die Grundsicherung „die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen … stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“. Hierzu soll insbesondere „durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hil-

febedürftigkeit verringert“ und „die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt“ werden.

Auf dem Weg zur Operationalisierung und Quantifikation der bei der Evaluation der Experimentierklausel zugrunde zu legenden Ziele lassen sich aus diesen gesetzlichen Vorgaben folgende Einzelziele ableiten:

- Integration in Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- soziale Stabilisierung

der Adressaten, insbesondere der Empfänger von Leistungen des SGB II. Dieser Zielkatalog ist für alle Untersuchungsfelder der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II verbindlich.

Integration in Erwerbstätigkeit

Der wohl wichtigste Schritt zur Vermeidung, Beseitigung oder zumindest zur Verminderung der Hilfebedürftigkeit, die Anlass zur Gewährung von Leistungen nach dem SGB II bietet, ist bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Integration in Erwerbstätigkeit. Für die empirische Abbildung des Ausmaßes der Zielerreichung im Rahmen deskriptiver regionaler Vergleiche sowie im Rahmen der Radar-Chart-Analysen wird ein Kennzahlensystem mit den folgenden drei Dimensionen vorgeschlagen:

(a) Abbildung des Ausmaßes der Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt

(b) Abbildung der Bedeutung ungeförderter Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

(c) Abbildung der Nachhaltigkeit der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt.

Der erste Zwischenbericht des Untersuchungsfeldes 4 diskutiert vor dem Hintergrund der Datenverfügbarkeit Möglichkeiten und Probleme für eine konkrete Operationalisierung dieser Indikatoren. Dabei zeichnet sich ab, dass für den Endbericht im Mai 2008 aus verschiedenen im Bericht dargelegten Gründen die Daten aus der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik nach § 53 SGB II i.V. mit § 280ff. SGB III zu Übergängen in Erwerbstätigkeit zwar für Regionen mit ARGEn näherungsweise verwendet werden könnten, nicht jedoch für Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern.

Da die Integrationswahrscheinlichkeit viele Aspekte einer Beschäftigung ausblendet, soll in dieser Studie dieses Ziel nicht nur anhand der Zahl der Übergänge aus der Arbeitssuche im SGB II in eine Beschäftigung beschrieben werden, sondern auch anhand der Nachhaltigkeit einer Beschäftigung sowie deren Entlohnung. Den analytischen Rahmen hierfür bildet die neuere makroökonomische Arbeitsmarkttheorie.

Grundlage dafür ist ein sogenanntes *Matching*-Modell. Im Gegensatz zur klassischen Arbeitsmarkttheorie berücksichtigt das Matching-Modell den zeitlichen Aufwand und die Kosten einer Arbeitsplatzsuche und konzentriert sich daher auf die Analyse von Übergängen von Arbeitssuchenden in eine Beschäftigung. Während Arbeitslosigkeit in der klassischen Arbeitsmarkttheorie als Resultat eines Marktungleichgewichts gesehen wird, ist die Arbeitslosigkeit im Matching-Modell ein Gleichgewichtsphänomen, das dem dezentralen Suchprozess am Arbeitsmarkt geschuldet ist. Die Beschleunigung dieses dezentralen Suchprozesses ist die zentrale Aufgabe der lokalen Agentur für Arbeit sowie der ARGE oder der zkT. Daher eignet sich dieser Modellrahmen besonders gut für die § 6c-Evaluationsforschung.

Die neuere makroökonomische Arbeitsmarkttheorie umfasst ausgehend vom zentralen Element der *Matching*-Funktion die weiteren Übergänge in und aus der Arbeitslosigkeit (bzw. Arbeitsuche), um weitere Dimensionen einer Arbeitsmarktkarriere wie die Nachhaltigkeit sowie die Entlohnung des Beschäftigten integrieren zu können. So wird zur Messung der Nachhaltigkeit einer Beschäftigung die Entlassungswahrscheinlichkeit ermittelt. Außerdem werden weitere Übergänge am Arbeitsmarkt betrachtet. Diese werden ausgelöst durch Personen, die neu nach Arbeit zu suchen beginnen oder die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Aufgrund des Fokus der § 6c-Evaluationsforschung auf die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird außerdem zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II unterschieden und der Übergang vom Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II berücksichtigt.

Da jeder erwerbsfähige Hilfebedürftige potentiell alle Zustände (arbeitsuchend im SGB II oder SGB III, beschäftigt) in verschiedenen Kombinationen durchlaufen kann, hängt sein Wohlbefinden auch von dem erwarteten Nutzen beim Durchlaufen dieser Zustände ab. Um also die Wohlfahrt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend abbilden zu können, sind alle Übergänge sowie das in den jeweiligen Zuständen zu erwartende Einkommen zu betrachten. Der erwartete Nutzen eines arbeitsuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird in der Studie als wirtschaftliches Wohlfahrtsmaß bezeichnet. Das wirtschaftliche Wohlfahrtsmaß gibt das durchschnittliche monetäre Einkommen wieder, das ein Arbeitsuchender im SGB II erwarten kann, wenn er mit den ermittelten Übergangswahrscheinlichkeiten alle potentiellen Zustände immer wieder durchläuft.

Obwohl das wirtschaftliche Wohlfahrtsmaß viel mehr abbildet als die reinen Übergänge Arbeitssuchender in eine Beschäftigung, kann nicht die ganze Vielfalt einer Arbeitsmarktkarriere abgebildet werden. So werden im Wohlfahrtsmaß die Übergänge in eine Nicht-Erwerbstätigkeit außerhalb der Rechtskreise SGB II und III nicht erfasst, da keine Informationen dazu vorliegen, welches durchschnittliche Einkommen jemand in diesem Zustand bezieht. Außerdem wird die Jobsuche bereits Beschäftigter nicht berücksich-

tigt, da der Fokus der § 6c-Evaluationsforschung auf den nicht erwerbstätigen Hilfebedürftigen liegt. Ebenfalls nicht im Fokus der Analyse stehen Arbeitssuchende, die eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, da sich der Suchprozess eines Arbeitssuchenden, der sich um einen Arbeitsplatz bemüht, fundamental von dem Weg in die Selbständigkeit unterschiedet.

Arbeitsuchend sind nicht nur die registrierten Arbeitslosen, sondern auch die Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Arbeitssuchenden, die nicht arbeitslos gemeldet sind (hier: freiwillig Arbeitssuchende). Zwar veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit (BA) Bewegungsdaten für arbeitslose Arbeitsuchende und Teilnehmer aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, nicht aber für die freiwillig Arbeitssuchenden. Da die Dimensionen der Makroanalyse nur mit entsprechenden Bewegungsdaten abgebildet werden können, wird die Zahl der Arbeitssuchenden anhand der Zahl der Unterbeschäftigten operationalisiert, die die Zahl der registrierten Arbeitslosen und die Zahl Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen umfasst.

Während Bestandsdaten umfassend für alle Grundsicherungsträgereinheiten (TDS) verfügbar sind, gibt es erhebliche Lücken in den Bewegungsdaten für die zkT und Klärungsbedarf dahingehend, zu welchem Zeitpunkt entsprechende Daten von der BA zur Verfügung gestellt werden können. Untersuchungsfeld 4 steht daher zusammen mit Untersuchungsfeld 1 in einem engen Abstimmungsprozess mit der BA, um für die Studie fristgerechte Alternativlösungen zur Bereitstellung von Daten zu entwickeln. Eine entsprechende Alternativlösung – im Folgenden BA-Übergangsmodell genannt - strebt eine Verknüpfung der Arbeitslosenstatistik mit der Beschäftigtenstatistik an, was zur Folge hat, dass der Zielzustand Erwerbstätigkeit durch den Zustand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung operationalisiert werden muss. Die angesprochene Alternativlösung des BA-Übergangsmodells wird im Zwischenbericht beschrieben und zur Diskussion gestellt.

Zum Zeitpunkt der Datenlieferung des BA-Übergangsmodells, der im Oktober 2007 festgelegt werden soll, ist eine Aussage darüber möglich, ob der von Untersuchungsfeld 4 konzipierte Analyserahmen in der bisher geplanten Form umgesetzt werden kann. Die in Aussicht gestellten Daten für die Analyse der Matching-Wahrscheinlichkeiten erlauben nach dem derzeitigen Informationsstand eine Umsetzung der Matching-Funktion. Für die Analyse der Entlassungs-Wahrscheinlichkeit im Rechtskreis SGB II fehlen derzeit valide Übergangsdaten für die zkT. Auf der Basis der weitgehend plausiblen Annahme, dass der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung vollständig durch den Einfluss der Organisationstypologie sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) erklärt werden kann (- sog. Handlungsannahme), kann jedoch auch die Entlassungs-Wahrscheinlichkeit für den Rechtskreis SGB II ermittelt werden. Für den

Rechtskreis SGB III lässt die Datenlage eine Analyse ohne Einschränkungen zu. Dementsprechend stehen alle Informationen mit den genannten Einschränkungen für die Berechnung des Wohlfahrtsmaßes zu Verfügung.

Nach der derzeitigen Datenlage ist eine Analyse aller Zu- und Abgänge in die SGB II Unterbeschäftigung – auch derjenigen, die nicht für die Berechnung des Wohlfahrtsmaßes benötigt werden –nur für die ARGEn möglich. Daher kann die kontrafaktische Frage nur beantwortet werden, wenn auch hier äquivalent zur Analyse der Entlassungsfunktion die Gültigkeit der sog. Handlungsannahme unterstellt wird, d.h. dass der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung vollständig durch die Organisationsform sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort erklärt wird. Da die Zahl der Zugänge in die SGB II Unterbeschäftigung aber insbesondere von der Aktivierungspolitik der TDS gegenüber der eigenen Klientel, d.h. den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, abhängt, sollte nicht nur für die Organisationsform, sondern für weitere Organisationsvariablen zur Aktivierung und Betreuung der SGB II Kunden kontrolliert werden. Dies gilt auch wenn die Unterbeschäftigungsentwicklung aus den Zu- und Abgängen fortgeschrieben wird. Da das Fortschreibungsmodell zur Entwicklung der Unterbeschäftigten anhand der Zu- und Abgänge eine vollständige Abbildung der Entwicklung der Unterbeschäftigten nicht zulässt, wäre die Entwicklung der Unterbeschäftigung basierend auf Bestandsdaten zu schätzen. Zur Interpretation der Ergebnisse der Bestandsdatenanalyse der Zahl der Beschäftigten werden jedoch die Erkenntnisse aus den Analysen für die einzelnen Übergänge genutzt, auch wenn diese nur bedingt auf alle TDS übertragbar sind.

Erhalt oder Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Stabilisierung

Der Weg zur Integration in Erwerbstätigkeit ist für viele Adressaten des SGB II weit. Nennenswerte Anteile der Hilfebedürftigen, die als erwerbsfähig eingestuft werden, sind langzeitarbeitslos. In dem Maße, wie fallweise weitere Vermittlungs- und Integrationshemmnisse hinzu treten, ergeben sich unter den Hilfebedürftigen letztlich Gruppen mit sehr verschieden großer Arbeitsmarktnähe.

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde den arbeitsmarktpolitischen Teilzielen Erhalt oder Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung eine größere Bedeutung als Zwischenschritte zur Arbeitsmarktintegration beigemessen. Erfolge im Sinne des SGB II können daher auch darin bestehen, die Beschäftigungsfähigkeit und damit die Integrationschancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu verbessern oder zumindest zu erhalten. Maßnahmen, die dem Erhalt oder der Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit dienen, zielen demnach zunächst auf eine Verminderung eventuell bestehender Integrationshemmnisse und generell auf eine Erweiterung der Handlungsspielräume erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Sie

sollen längerfristig zwar ebenfalls mehr oder weniger direkt zu einer Integration in Erwerbstätigkeit beitragen, d. h. zu einer Beseitigung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit. Kurzfristig sind ihre Erfolge jedoch nicht so leicht beobachtbar und messbar wie bei der zuvor genannten Zielsetzung des SGB II.

Einen wichtigen Beitrag zum Erhalt oder zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die im Vorfeld zu einer erfolgreichen Integration in Erwerbstätigkeit häufig zunächst erforderlich ist, kann in vielen Fällen schließlich ihre soziale Stabilisierung leisten. Erfolge im Sinne dieser Zielsetzung des SGB II, die in einer Verbesserung der Lebensumstände der Adressaten des Gesetzes und der subjektiven Wahrnehmung und Verarbeitung ihrer Lebenssituation bestehen, sind erneut nicht unbedingt an einer kurzfristig erreichbaren Integration in Erwerbstätigkeit ablesbar.

Untersuchungsfeld 4 wird bei seinen Analysen des Ziels der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung im Sinne einer konsistenten Behandlung des Themas im Forschungsverbund auf den Vorarbeiten des ISG und des Untersuchungsfeldes 3 aufbauen. Konkret bedeutet dies, dass für die aggregierte Messung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Lage und deren zeitlichen Entwicklungen in Feld 4 nur diejenigen Indikatoren herangezogen werden sollen, die sich in den Vorarbeiten des Feldes 3 als grundsätzlich relevant für die Integration in Beschäftigung erweisen und daher auch in den Mikroanalysen von Feld 3 verwendet werden. Dies bedeutet auch, dass Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung wie vom ISG und von Feld 3 vorgeschlagen zukünftig nicht mehr getrennt betrachtet werden, sondern durch ein Bündel von Indikatoren gemeinsam abgebildet werden. Da dem Feld 4 zum Zeitpunkt der Berichterstattung die Ergebnisse auf der Basis der ersten Befragungswelle des Feldes 3 noch nicht vorliegen, und somit auch nicht bekannt ist, welche Indikatoren letztlich tatsächlich einbezogen werden sollen, diskutiert das IAW in diesem Zwischenbericht exemplarisch anhand der im Rahmen der Vorstudie als signifikant ausgewiesenen Indikatoren einige wichtige Fragestellungen und Aspekte, die es – bei der aktuellen Kundenbefragung auch in Abstimmung mit Feld 3 – im Vorfeld der regionalen Vergleiche und des Benchmarking zu klären bzw. zu beachten gilt. Für die weiteren Arbeiten in Untersuchungsfeld 4 in diesem Bereich ist es sehr wichtig, möglichst zeitnah Ergebnisse der aktualisierten Indikatorenauswahl auf der Grundlage der ersten Welle der Kundenbefragung von Feld 3 zu erhalten. Sobald die Ergebnisse vorliegen, kann analog zu der in diesem Zwischenbericht geschilderten Vorgehensweise eine konkrete Diskussion der Indikatoren und der anschließenden Bildung von Radar Charts vorgenommen werden.

Deskriptive regionale Vergleiche

Die regionalen Vergleiche dienen der Darstellung und der deskriptiven Beschreibung der Entwicklung zentraler Indikatoren für die Zielgrößen „Integration in Erwerbstätigkeit", „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit" und „soziale Stabilisierung" im Vergleich der drei Formen der Aufgabenwahrnehmung sowie der unterschiedlichen Organisationstypen. Da die Entwicklung dieser Zielgrößen jedoch nicht ausschließlich von der Arbeit der SGB II-Einheit, sondern von einer Vielzahl exogen gegebener Rahmenbedingungen abhängt, müssen Unterschiede in den regionalen Rahmenbedingungen dabei hinreichend berücksichtigt werden. Aufbauend auf den in den regionalen Vergleichen als Ergebnisgrößen verwendeten Einzelindikatoren soll im Rahmen eines deskriptiven Benchmarking und unter Verwendung von Radar Charts auch ein *additiver Verbundindex („SMOP-Wert")* berechnet werden, der eine verdichtete Analyse der Performance unterschiedlicher Organisationseinheiten auch nach Regionaltypen erlaubt. Ziel der Verwendung von SMOP-Werten ist es somit, die Komplexität der verfügbaren Informationen über das Ausmaß der Zielerreichung bei verschiedenen Indikatoren zu reduzieren und somit für die Analysen an Übersichtlichkeit zu gewinnen. Dies wird insbesondere sinnvoll und erforderlich sein, wenn Ausmaß und Entwicklung der Zielerreichung hinsichtlich der Ziele Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung empirisch beschrieben werden sollen, da beide Ziele nur durch ein Bündel von sehr verschiedenen Indikatoren, nicht jedoch durch einzelne Indikatoren, charakterisiert werden können.

Darüber hinaus widmet sich der Zwischenbericht der Darstellung und Auswahl möglicher Regionaltypen, mit denen die unterschiedlichen regionalen Ausgangs- und Rahmenbedingungen in den SGB II-Einheiten möglichst gut abgebildet werden können. Die unterschiedlichen Regionaltypen sollen insbesondere

- die Heterogenität der Ausgangsbedingungen am regionalen Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II, die maßgeblich auch die weiteren Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt prägen kann,
- die mögliche Bedeutung von Agglomerationseffekten durch Unterschiede zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Räumen sowie
- die mögliche Relevanz der Arbeitsmarktbedingungen benachbarter SGB II-Trägereinheiten durch Arbeitsmarktverflechtungen abbilden.

Neben den im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung in Untersuchungsfeld 1 bereits üblichen Disaggregationen der Ergebnisse nach Ost- und Westdeutschland sowie nach Landkreisen und kreisfreien Städten wurden dabei zunächst die folgenden Regionaltypen betrachtet:

- Regionsgrundtypen des BBR
- Typen nach Verdichtungsgrad auf der Grundlage der BBR-Kreistypen: Kernstädte, hochverdichtete und verdichtete Kreise, ländliche Kreise
- Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching
- Typen nach Pendlerströmen (Ein- und Auspendlereinheiten)
- Typen nach Pendlerströmen für kreisfreie Städte
- Typen nach Pendlerströmen für Landkreise
- SGB II-Typen des IAB.

In einem zweiten Schritt wird auch auf der Grundlage exemplarischer deskriptiver regionaler Vergleiche überprüft, ob es Sinn macht, sämtliche Regionaltypisierungen für die deskriptiven regionalen Vergleiche zu verwenden, oder ob einzelne Typen wenig oder keine zusätzlichen Einsichten liefern und daher entbehrlich sind.

Gegen eine Verwendung der SGB II-Typen des IAB Nürnberg für die regionalen Vergleiche im Zusammenhang mit der § 6c SGB II-Wirkungsforschung spricht die Tatsache, dass die Zahl von zwölf unterschiedlichen Typen bei nur 69 zugelassenen kommunalen Trägern zu groß ist. Daher wird von der Einbeziehung der IAB-SGB II-Typen in die deskriptiven regionalen Vergleiche abgesehen. Der Zwischenbericht zeigt jedoch auch auf, dass die sechs Arbeitsmarkttypen für die Situation vor Einführung des SGB II, die auf der Grundlage des speziell für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation abgestimmten ZEW-Regionenmatchings gebildet wurden, trotz der bestehenden erheblichen Unterschiede in den Zielen und den konkreten Vorgehensweisen von ZEW und IAB in weiten Teilen konsistent mit den IAB-SGB II-Typen sind.

Die exemplarischen deskriptiven regionalen Vergleiche, die für Regionen mit ARGEn für den Zeitraum vom 31.12.2005 bis zum 31.12.2006 das Ziel „Integration in Erwerbstätigkeit“ untersuchten, haben jedoch aufgezeigt, dass für die Zwecke der § 6c SGB II-Begleitforschung ohne größeren Erkenntnisverlust auf eine Einbeziehung der drei Regionsgrundtypen des BBR (Agglomerationsräume, verstädterte Räume, ländliche Räume) sowie der Kreistypen nach Verdichtungsgrad auf der Grundlage der BBR-Typen (Kernstädte, hochverdichtete und verdichtete Kreise, ländliche Kreise) verzichtet werden kann, da diese verglichen mit der „Standarddifferenzierung“ nach Landkreisen, kreisfreien Städten und Großstädten bei keinem der drei Indikatoren andere oder vertiefende Einsichten erbracht haben. Daher wird vorgeschlagen, auf die Betrachtung dieser Regionaltypen bei den zukünftigen deskriptiven regionalen Vergleichen zu verzichten. Ebenso ist die bloße Betrachtung von Ein- und Auspendlereinheiten ohne ergänzende Differenzierung nach Landkreisen und kreisfreien Städten wenig hilfreich, da diese Ergebnisse in ganz besonderem Maße von Unterschieden zwischen Landkreisen und kreis-

freien Städten überlagert werden. Daher muss bei der Berücksichtigung von Pendlerbewegungen stets ergänzend zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten unterschieden werden. Von großer Bedeutung für die Entwicklung der Zielindikatoren ist dagegen bei den betrachteten Indikatoren der regionale Arbeitsmarkthintergrund vor der Einführung des SGB II, der im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung anhand von sechs Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching abgebildet wurde. Bessere Ausgangsbedingungen gingen im Jahr 2006 sowohl in kreisfreien Städten als auch in Landkreisen mit einer im Durchschnitt besseren Entwicklung der betrachteten Indikatoren einher.

Makroanalyse

Ausgehend von der zentralen Fragestellung der Evaluation der Experimentierklausel *Was wäre gesamtwirtschaftlich – am Arbeitsmarkt sowie hinsichtlich der Auswirkungen von Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik auf die öffentlichen Finanzen – geschehen, wenn zum 1. Januar 2005 deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft als alleinige Form der Aufgabenwahrnehmung eingeführt worden wäre?* sind eine Reihe methodischer Anforderungen zu erfüllen, um über einen rein deskriptiven Vergleich hinaus die kontrafaktische Frage beantworten zu können. Ein deskriptiver Vergleich lässt noch keinen Aufschluss darüber zu, was der konkrete Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung ist, da beobachtete Unterschiede sich nicht nur auf die FAW sondern auch auf folgende vier Faktorenbündel zurückführen lassen:

a) Beobachtbare Heterogenität, die die Ergebnisvariable beeinflusst (z.B. Arbeitsmarktumfeld),

b) Unbeobachtbare Heterogenität, die allein die Ergebnisvariable beeinflusst (z.B. höhere Arbeitsmotivation aufgrund eines regionalspezifischen sozialen Umfeldes),

c) Selektion in eine Form der Aufgabenwahrnehmung, d.h. unbeobachtbare Heterogenität, die die Wahl der FAW und die Ergebnisvariable beeinflusst (persönliche Motivation des Verantwortlichen vor Ort),

d) Umgekehrter Wirkungszusammenhang, d.h. die Ergebnisvariable beeinflusst die aktive Arbeitsmarktpolitik und damit indirekt auch die Messung des „begrenzten“ Einflusses der FAW (z.B. beschäftigungsschaffende Maßnahmen werden dann eingesetzt, wenn die Unterbeschäftigung steigt).

Um den Einfluss der FAW von anderen Faktoren valide und konsistent trennen zu können, muss für beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität, für die Selektion der TDS in die eine oder die andere FAW und für potentielle umgekehrte Wirkungszusammenhänge kontrolliert werden. Hierzu sind spezifische methodische Ansätze mit ent-

sprechenden Annahmen notwendig, die im Zwischenbericht dargestellt und diskutiert werden.

Eine Kernaufgabe der Makroanalyse besteht auch darin, nicht nur direkte, sondern auch durch die Form der Aufgabenwahrnehmung induzierte indirekte Effekte (auch Substitutions- oder Verdrängungseffekt genannt) zu berücksichtigen. Hat eine Maßnahme einen indirekten Effekt auf eine Personengruppe innerhalb einer regionalen Einheit, dann wird dieser indirekte Effekt durch die Verwendung aggregierter Individualdaten auf regionaler Ebene berücksichtigt. Da zu vermuten ist, dass der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik einer Region sich nicht nur in der betrachteten Region, sondern auch in Nachbarregionen niederschlägt, werden die regionalen Verflechtungen zwischen den einzelnen TDS in der ökonometrischen Analyse explizit modelliert.

Die einzelnen Ergebnisvariablen wie die Zahl der Übergänge aus der Unterbeschäftigung in Beschäftigung, die Zahl der Entlassungen, die Zahl der Unterbeschäftigten, die Zahl der Beschäftigten sowie sonstige Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung sind zu analysieren und der Einfluss der FAW zu identifizieren. Darüber hinaus ist Gegenstand der Makroanalyse die genannten Größen zu simulieren, um die kontrafaktische Frage, was unter dem jeweils anderen Modell der FAW deutschlandweit geschehen wäre, beantworten zu können. Der Zwischenbericht beschreibt, auf welchen Szenarien basierend die Simulationen durchgeführt werden können und in welcher Weise das wirtschaftliche Wohlfahrtsmaß für die kontrafaktische Situation bestimmt wird.

Auf Basis der in der Simulation sichtbar werdenden Unterschiede zwischen dem Modell der ARGE und der zkT für die Arbeitsnachfrage, die Zahl der Unterbeschäftigten und die Entgeltersatzeinkommen werden mit Hilfe des Steuer-Transfer-Modells des ifo Institut die finanziellen Auswirkungen dieser Unterschiede für die Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen, die Mehr- bzw. Minderabgaben für die Sozialversicherung sowie die Mehr- bzw. Minderausgaben im Rahmen des SGB II geschätzt. Der Zwischenbericht beschreibt, wie mit Hilfe der derzeit verfügbaren Daten diese Kostenanalyse durchgeführt werden kann.

Die Analysen des aggregierten Wohlfahrtsmaßes und der fiskalischen Effekte werden konzeptionell zusammengeführt, indem die zusätzlichen Kosten oder Einsparungen einer kontrafaktischen Situation betrachtet und dem jeweils simulierten Wohlfahrtsmaß für Gesamtdeutschland gegenüber gestellt werden. Dies gilt nicht nur für die kontrafaktische Frage, was geschehen wäre, wenn deutschlandweit das ARGE-Modell oder das zkT-Modell eingeführt worden wäre, sondern auch für entsprechende Anpassungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und entsprechende Szenarien für die Organisationsform. Diese Gegenüberstellung ermöglicht eine erste Effizienzanalyse, da Konstellationen, die

sowohl höhere Kosten verursachen als auch zu einem niedrigeren Wohlfahrtsmaß führen, als ineffizient identifiziert werden können.

1 Einleitung

Ziel der Evaluation der „Experimentierklausel“ nach § 6c SGB II ist eine vergleichende Beschreibung und Analyse der Wirkungszusammenhänge bei der Implementation und Durchführung des zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II durch verschiedene Träger. Träger der Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß dem SGB II sind grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie kreisfreie Städte und Kreise (§ 6 Abs. 1 SGB II). Im Regelfall finden sich beide Träger in „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung bestimmt, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II im Wege der Erprobung auch kommunale Träger („zugelassene kommunale Träger“, zkT) zugelassen werden können.

Auf der Basis dieser Klausel ist mit Wirkung zum 1. Januar 2005 insgesamt 69 kommunalen Trägern, darunter 63 Landkreisen, für einen Zeitraum von sechs Jahren, also bis zum 31. Dezember 2010, eine solche Zulassung erteilt worden. In insgesamt 19 regionalen Einheiten, in denen keine Vereinbarungen zur Bildung einer ARGE zustande kamen oder aber seit 2005 bestehende ARGEn-Verträge aufgelöst wurden, werden die SGB II-Leistungen in „getrennter Aufgabenwahrnehmung“ (gAw), d. h. nebeneinander sowohl von kommunalen Trägern als auch von den örtlichen Arbeitsagenturen, erbracht. In 354 der insgesamt 442 regionalen Einheiten (Stand: 2006) existieren hingegen ARGEn, in denen die lokalen Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Betreuung der Hilfebedürftigen übernommen haben.

Zusammen mit der Erprobung alternativer Modelle der Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber eine gesetzliche Grundlage zur Forschung über die verschiedenen Formen der Trägerschaft in Kraft gesetzt. Die Forschung zur Experimentierklausel (Wirkungsforschung nach § 6c SGB II) richtet sich im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) speziell auf die vergleichende Evaluation der administrativen Umsetzung und deren Erfolgs- und Wirkungsfaktoren hinsichtlich der Ziele des SGB II. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute bzw. an Konsortien unabhängiger Forscher und Forschungseinrichtungen vergeben:

- Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Regionen-Matching (Bearbeiter: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, IAW, Tübingen, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW, Mannheim),

- Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governance-Analyse (Bearbeiter: Wissenschaftler des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, WZB; von der Fachhochschule Frankfurt; Institut für angewandte Sozialwissenschaft, infas, Bonn; Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, IAJ, Oldenburg; und Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz),
- Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse (Bearbeiter: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW, Mannheim; IAQ Institut Arbeit und Qualifikation, Gelsenkirchen; TNS Emnid Medien- und Sozialforschung, Bielefeld),
- Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche (Bearbeiter: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, IAW, Tübingen).

Ferner hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, im Auftrag des BMAS die Aufgabe übernommen, die Forschungsarbeiten in den einzelnen Untersuchungsfeldern zu koordinieren und wissenschaftlich zu begleiten.

Der vorliegende Zwischenbericht betrifft das Untersuchungsfeld 4 (Makroanalyse und regionale Vergleiche), mit dessen Bearbeitung das ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, in Kooperation mit dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, am 1. September 2006 beauftragt wurde. Er dokumentiert die Konzeption der von ifo und IAW geplanten Analysen und den Stand der Konkretisierung der Konzeption und der Bearbeitung der Untersuchung auf dieser Grundlage zum 30. Juni 2007. Der Aufbau des Zwischenberichts entspricht dabei bis einschließlich Kapitel 6 der Struktur des für Ende Mai 2008 zu erstellenden Endberichts. Die weiteren Analyseschritte werden im anschließenden Kapitel 7 zusammenfassend skizziert und zur Diskussion gestellt. Inhaltlich enthält der Zwischenbericht fallweise lediglich einige exemplarische Resultate, die die Form der Präsentation von Resultaten im späteren Endbericht verdeutlichen sollen. Sie können jedoch noch keine Antworten auf die im Untersuchungsauftrag enthaltenen Fragestellungen liefern.

Der Zwischenbericht ist dabei wie folgt aufgebaut. Im Anschluss an diese Einleitung werden in Kapitel 2 allgemeine konzeptionelle und inhaltliche Grundlagen der Arbeiten im Untersuchungsfeld 4 vorgestellt. Dabei werden zunächst der Evaluationsgegenstand, der Zulassungsprozess für kommunale Träger sowie die Einflussfaktoren auf die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung erläutert. Anschließend werden die mit dem SGB II verfolgten Ziele – Integration der Adressaten in Erwerbstätigkeit, Erhalt bzw. Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit sowie ihre soziale Stabilisierung – eingeführt, die zugleich Maßstäbe für die Evaluation der neu eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende unter dem Focus der „Experimentierklausel“ liefern. Anschließend wird das Arbeitsmarktmodell eingeführt, auf das sich die Makroanalyse vor allem bei

der Evaluation der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf die angestrebte Integration in Erwerbstätigkeit stützt. Außerdem wird die Rolle der beiden anderen Zielsetzungen des SGB II für die Arbeiten im Rahmen von Untersuchungsfeld 4 beleuchtet. Daran anschließend folgen zwei Berichtsteile, von denen einer zunächst den rein deskriptiven regionalen Vergleichen sowie einem deskriptiven Benchmarking der regionalen SGB II-Einheiten gewidmet ist (Teil A), wohingegen der andere den analytischen Kern der makroökonomischen Evaluation (Teil B) beinhaltet.

Teil A beginnt in Kapitel 3 mit einer Darlegung der spezifischen Aufgabenstellung für die hier anzustellenden, deskriptiven regionalen Vergleiche und das deskriptive Benchmarking und mit der Operationalisierung des dazu verwendeten Analyserahmens. Behandelt werden dabei zunächst einige alternative Klassifikationen von Regionaltypen, für die solche Vergleiche und das Benchmarking im Folgenden angestellt werden. Anschließend werden die zu diesen Zwecken verwendeten Zielindikatoren, auch unter Berücksichtigung etwaiger Messprobleme und der aktuellen bzw. für den Zeitraum der Erstellung des Endberichts absehbaren Datenlage, ausführlich vorgestellt und diskutiert. Kapitel 4 enthält dann die auf dieser Grundlage angestellten regionalen Vergleiche, die im Hinblick auf die in Untersuchungsfeld 4 angestrebten Erkenntnisse über etwaige Wirkungszusammenhänge und deren Ursachen im Bereich der Form der Aufgabenwahrnehmung zunächst noch als rein deskriptiv einzustufen sind. In Kapitel 5 werden die im Rahmen der regionalen Vergleiche sichtbar werdenden Muster zu einem weiterhin rein deskriptiven Benchmarking verdichtet. Im Zwischenbericht werden zu diesem Zweck zum einen exemplarische Analysen im Hinblick auf das Ziel der Integration von Adressaten des SGB II in Erwerbstätigkeit mit Hilfe von Daten für die ARGEn wiedergegeben, zum anderen erfolgt eine exemplarische Darstellung von Ergebnissen auf der Basis eines aggregierten Wohlfahrtsmaßes für diese Adressaten, das sich aus dem Modell ableiten lässt, das auch der anschließenden Makroanalyse zugrunde liegt.

Teil B wird in Kapitel 6 mit einer Darlegung der methodischen Herangehensweise zur Identifikation der kontrafaktischen Frage und anderen methodischen Herausforderungen, die sich für die anschließenden Analysen generell ergeben in einer nichttechnischen Darstellung eröffnet. Anschließend wird in allgemeiner Form der verwendete Schätzansatz dargestellt. Den Abschluss des Kapitels bildet die schrittweise Spezifikation und Diskussion des zu verwendenden Schätzansatzes. Im für Ende Mai 2008 zu erstellenden Endbericht wird Kapitel 7 der Analyse der wichtigsten makroökonomischen Effekte gewidmet sein, die sich durch die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II im Gesamtzusammenhang der jeweiligen regionalen Arbeitsmärkte ergeben können. Untersucht werden sollen dabei im Einzelnen Übertritte aus dem Zustand der Arbeitsuche (im Rechtskreis SGB II) in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung („*Matches*“), Zugänge in den Zustand der Arbeitsuche aus Erwerbs-

tätigkeit bzw. Beschäftigung (d. h. Entlassungen und Kündigungen) und aus Inaktivität (d. h. Änderungen des Arbeitsangebots) sowie auch sonstige („residuale“) Formen von Abgängen aus Arbeitslosigkeit im SGB II. Unter Berücksichtigung aller dieser Einzeleffekte lässt sich außerdem der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf ein aggregiertes Wohlfahrtsmaß für Arbeitsuchende untersuchen, das sich aus dem hier verwendeten Arbeitsmarktmodell ableiten lässt. Schließlich werden in diesem Kapitel auch Effekte für die weiteren Reformziele, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Adressaten des SGB II und ihre soziale Stabilisierung, betrachtet. Kapitel 8 und 9, die in diesem Zwischenbericht ebenfalls noch nicht ausgeführt sind, sollen die auf der Grundlage der Makroanalyse anzustellenden Simulationen zu den makroökonomischen Effekten alternativer Regelungen zur Form der Aufgabenwahrnehmung sowie Kosteneffizienzanalysen für die geltenden Regelungen enthalten. Die dafür geplanten Analyseschritte werden hier – zusammen mit einem Überblick über die aus heutiger Sicht bestehenden Optionen für die Durchführung der Makroanalyse - zunächst in einem als vorläufiges Kapitel 7 eingerückten Ausblick auf die Arbeiten zusammengefasst, die bis zur Vorlage des Endberichts Ende Mai 2008 anstehen.

Der geplante Endbericht wird mit einer Zusammenfassung der zentralen Resultate und einem Ausblick auf vertiefende Arbeiten schließen, die auf Dauer – bei weiter verbesserter Datenlage und längeren Stütz-Zeiträumen – wünschenswert sind und möglich werden sollten.

2 Konzeptionelle Grundlagen

2.1 Der Evaluationsgegenstand

Auf die wissenschaftliche Evaluation wirtschaftspolitischer, namentlich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wird von den politisch Verantwortlichen in Deutschland in den letzten Jahren deutlich mehr Gewicht gelegt als in der Vergangenheit. So wurden nicht nur für das 2005 in Kraft getretene SGB II, sondern letztlich für das gesamte Paket an Arbeitsmarktreformen, die seit Ende des Jahres 2002 in insgesamt vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" in Kraft gesetzt worden sind, vom Gesetzgeber offizielle Evaluationsaufträge formuliert, die anschließend unter der Regie des für die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung verantwortlichen Ressorts – bis Ende 2005: des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), seither: des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) – erfüllt wurden bzw. derzeit noch in Bearbeitung stehen.[1]

Im Kern richten sich solche Evaluationen auf eine empirische, d. h. auf statistische und speziell ökonometrische Verfahren gestützte, Untersuchung der Wirksamkeit bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Untersucht werden können dabei sowohl intendierte als auch etwaige nicht-intendierte Wirkungen der Maßnahmen. Zentrale Absicht ist jeweils, beobachtete Entwicklungen den jeweiligen Maßnahmen möglichst klar kausal zuzurechnen, also zu zeigen, dass sie wirklich *propter hoc* und nicht allein *post hoc*, rein zufällig oder aufgrund ganz anderer Ursachen, eingetreten sind. Wenn und soweit dies gelingt, können intendierte Wirkungen anschließend weiter auf die Effizienz der zugrunde liegenden Maßnahmen im Sinne einer angemessenen Relation von Kosten und Nutzen untersucht werden. Falls nicht-intendierte Wirkungen als störend erscheinen, kann ihnen dagegen unter Umständen durch Änderungen an den jeweiligen Maßnahmen begegnet werden. In jedem Fall können Evaluationen, die auf dem jeweils neuesten Stand wissenschaftlicher Kenntnis basieren, einen wichtigen Beitrag zur rationalen Ges-

---

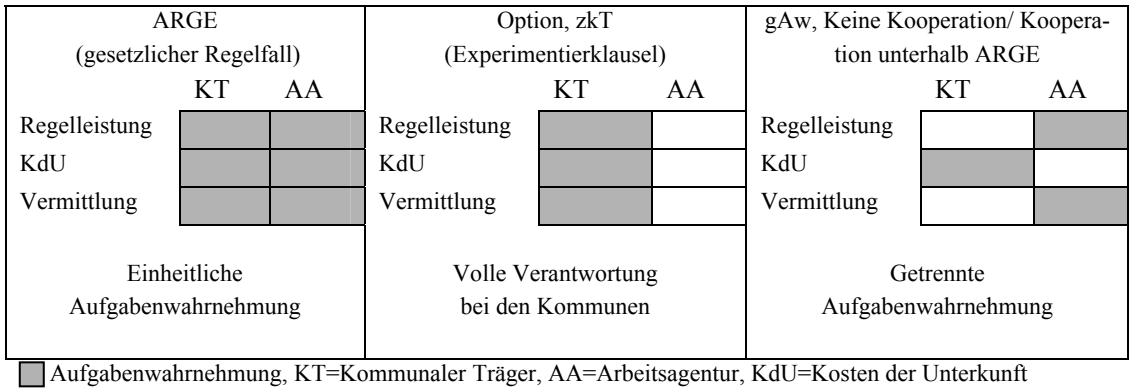
[1] Die Evaluationsforschung zu den ersten drei Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mündete in insgesamt acht separate Einzelberichte der beteiligten Forschergruppen und Forschungskonsortien, die bis zum Sommer des Jahres 2006 in endgültiger Fassung vorgelegt und anschließend veröffentlicht wurden. Eine Zusammenfassung der Resultate findet sich im „Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (Bundesregierung 2006), der am 21.12.2006 veröffentlicht worden ist.

Die noch laufende Evaluationsforschung zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt konzentriert sich zum einen auf die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, zu der auch die hier vorliegende Untersuchung beiträgt und die bis Ende des Jahres 2008 abgeschlossen sein soll. Zum anderen wird im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit bzw. unter dessen Federführung die längerfristig und thematisch breiter angelegte, allgemeine Wirkungsforschung nach § 55 SGB II durchgeführt.

taltung politischer Maßnahmen leisten. Dies ist nicht zuletzt im Bereich der Arbeitsmarktpolitik von besonderer Bedeutung (vgl. Hagen und Steiner 2000, Kap. 2; Schmidt *et al*. 2001, Kap. I.2), die in Deutschland angesichts einer – trotz konjunktureller Verbesserungen in jüngerer Zeit – anhaltend hohen Arbeitslosigkeit vor großen Herausforderungen steht und auch mit vergleichsweise hohem Aufwand betrieben wird.

Gegenstand der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II ist die mit dieser Klausel für eine vorab begrenzte Höchstzahl von Kommunen geschaffene Option, die Trägerschaft für die Leistungen nach dem SGB II, auch „Form der Aufgabenwahrnehmung" genannt, als „zugelassener kommunaler Träger" (zkT) allein zu übernehmen, statt zu diesem Zweck eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) in gemeinsamer Trägerschaft mit der örtlichen Arbeitsagentur zu bilden. Die Einführung der sog. Experimentierklausel sollte es 69 kommunalen Trägern (zkT) ermöglichen, im Wege der Erprobung auf zunächst 6 Jahre befristet alleiniger Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu sein.[2] Die maximal angestrebte Zahl der zkT wurde auf Grundlage der Zahl der Bundesratssitze ermittelt. Allerdings ist neben den bereits genannten Formen der Aufgabenwahrnehmung eine weitere Form der Trägerschaft, nämlich die „getrennte Aufgabenwahrnehmung" (gAw) ohne Anwendung der Möglichkeiten des § 44 SGB II entstanden. Eine getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw) entstand, wenn sich die Kommune und die lokale Arbeitsagentur nach dem Ablaufen der Optionsfrist nicht auf einen ARGE-Vertrag einigen konnten bzw. diesen wieder aufgelöst haben und die Kommune sich nicht für eine alleinige Aufgabenwahrnehmung beworben hat. Die Leistungserbringung (nicht die Finanzierung) ist bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung wie in Abbildung 2.1 dargestellt geregelt.

Abb. 2.1: Modelle der Aufgabenwahrnehmung



Aufgabenwahrnehmung, KT=Kommunaler Träger, AA=Arbeitsagentur, KdU=Kosten der Unterkunft

Bei der Evaluation soll zugleich der Vielfalt organisatorischer Lösungsansätze zur Bewältigung der Aufgaben als SGB II-Träger und der jeweils angewandten arbeitsmarkt-

[2] Vgl. § 6a, Abs. 5 SGB II.

politischen Maßnahmenbündel Rechnung getragen werden, die in der Realität – unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft – ebenfalls besteht. Gleichwohl lässt sich die zentrale Fragestellung der Evaluation der Experimentierklausel wie folgt formulieren: *Wer kann die im SGB II niedergelegten und mit der Einführung des Gesetzes verfolgten Ziele besser erreichen – die zkT oder die ARGEn?* Speziell für die in der vorliegenden Studie angestrebte Evaluation der Experimentierklausel auf der Makroebene lässt sich die Aufgabenstellung dabei weiter zuspitzen zur Frage: *Was wäre gesamtwirtschaftlich – am Arbeitsmarkt sowie hinsichtlich der Auswirkungen von Arbeitsmarktentwicklung und Arbeitsmarktpolitik auf die öffentlichen Finanzen – geschehen, wenn zum 1. Januar 2005 deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft als alleinige Form der Aufgabenwahrnehmung eingeführt worden wäre?*

Ausgehend vom Evaluationsgegenstand folgt eine Darstellung des Zulassungsprozesses für eine kommunale Trägerschaft und die Bestimmungsgründe, die für die Kommunen relevant gewesen sein könnten, sich für eine spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung zu entscheiden.

2.1.1 Zulassungsprozess für die kommunale Trägerschaft

Das Zulassungsverfahren für an einer alleinigen Aufgabenwahrnehmung interessierte Kommunen nach § 6a Abs. 4 SGB II sah vor, dass interessierte kommunale Träger den Antrag auf Zulassung über die oberste Landesbehörde beim ehemaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) stellten. Bis zum 15. September 2004 waren die Anträge mit der Zustimmungserklärung und dem Vorschlag, in welcher Reihenfolge die kommunalen Träger zugelassen werden sollten, an das BMWA mit Erklärungen seitens des kommunalen Trägers, dass er sich zur Schaffung einer besonderen Einrichtung und der Mitwirkung an der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II verpflichtet, zu übersenden. Der Erklärung zur Schaffung einer besonderen Einrichtung war eine kurze Beschreibung der besonderen Einrichtung beizufügen, die zumindest deutlich machen sollte, dass geplant ist, eine deutlich abgegrenzte Gesamtheit von sächlichen und personellen Ressourcen zur Erfüllung der Aufgabe bereit zu stellen.

Der zeitliche Rahmen innerhalb dessen Kommunen sich für die Bewerbung um eine alleinige Trägerschaft entscheiden konnten, war wie von verschiedenen Seiten immer wieder angebracht wird, relativ kurz. Faktisch lagen zwischen der Unterzeichnung des kommunalen Optionsgesetzes (KOG) durch den Bundespräsidenten bis zum Ende der Optionsfrist rund 6 Wochen, der Erlass des KOG erfolgte rund 5 Monate vor Ende der Optionsfrist (vgl. Tabelle 2.1).

Tab 2.1: Zeitliches Ablaufschema des Zulassungsprozesses für die zkT

8 / 2003	Gesetzesinitiative der Bundesregierung und Koalitionsfraktionen zur Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung SGB II
12 / 2003	Entschließungsantrag von Bundestag und Bundesrat Trägerschaft und Aufgabenwahrnehmung SGB II
9.4.2004	Erlass des kommunalen Optionsgesetzes (KOG)
28.4.2004	Abschluss öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
30.7.2004	Unterzeichnung des KOG durch den Bundespräsidenten
15.9.2004	Ende der bundesweiten Optionsfrist für eine alleinige kommunale Trägerschaft
24.9.2004	Zulassung zur Option durch das BMWA mit Wirkungen zum 1.1.2005
1.1.2005	In-Kraft-Treten der kommunalen Trägerschaft der Aufgabenwahrnehmung.
31.5.2005	Einigung zur Übermittlung von Daten zwischen kommunalen Spitzenverbänden und der BA
1.8.2005	Verabschiedung der Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Organisation in den ARGEn vom BMWA, dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund.
22.12.2005	Erstattungssatz der Unterkunftskosten durch den Bund wird auf 29,1 % festgelegt.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

Wollten in einem Land mehr kommunale Träger zugelassen werden, als dem Land nach Zahl der Bundesratssitze zustand, sollte die oberste Landesbehörde vorschlagen, in welcher Reihenfolge die kommunalen Träger zugelassen werden sollen. Nicht ausgeschöpfte Länderkontingente wurden verteilt, indem die Länder nach ihrer Einwohnerzahl auf Basis der Erhebungen des Statistischen Bundesamtes zum 31. Dezember 2002 in eine Reihenfolge gebracht wurden (vgl. Tabelle 2.2). Entsprechend dieser Reihenfolge wurde bei der Zulassung der kommunalen Träger jeweils der in der Nennung des Landes am höchsten gereihte kommunale Träger berücksichtigt, der bis dahin noch nicht für die Zulassung vorgesehen war (§ 6a Abs. 3 u. 4 SGB II).

Fristgerecht gingen insgesamt 73 Anträge auf Zulassung als kommunaler Träger i.S.d. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II beim BMWA ein. Dreien dieser Anträge (Landkreis Lippe, Landkreis Euskirchen, Landkreis Rhein-Kreis Neuss) hat die oberste Landesbehörde nicht zugestimmt, so dass das BMWA diese Kommunen auf Grundlage von § 6a Abs. 4 Satz 1 SGB II nicht zugelassen hat.

Tab. 2.2: Verteilung der Optionen nach Ländern

	Einwohner in Millionen*	Rangfolge nach Einwohnerzahl	Stimmen im Bundesrat = Optionen	Zahl gültiger Anträge	Noch benötigte Optionen, O-Land	Freie Optionen falls F-Land	Zahl der zkT
Baden-Württemberg	10.661	3	6	5	-	1	5
Bayern	13.387	2	6	4	-	2	4
Berlin	3.392	8	4	-	-	4	0
Brandenburg	2.582	10	4	5	1	-	5
Bremen	662	16	3	-	-	3	0
Hamburg	1.729	14	3	-	-	3	0
Hessen	6.092	5	5	14	9	-	13
Mecklenburg-Vorpommern	1.745	13	3	1	-	2	1
Niedersachsen	7.980	4	6	13	7	-	13
Nordrhein-Westfalen	18.076	1	6	10	4	-	10
Rheinland-Pfalz	4.058	7	4	2	-	2	2
Saarland	1.065	15	3	1	-	2	1
Sachsen	4.349	6	4	6	2	-	6
Sachsen-Anhalt	2.549	11	4	5	1	-	5
Schleswig-Holstein	2.817	9	4	2	-	2	2
Thüringen	2.392	12	4	2	-	2	2
insgesamt	83.536		69	70	24	23	69

Quellen: BMWA,* Einwohnerzahlen Statistisches Bundesamt, Stand: 31. Dezember 2002

Einige Länder stellten mehr Optionsanträge als ihnen Optionen zugeteilt waren (O-Länder), andere benötigten nicht alle Optionen (F-Länder). 24 „zusätzlichen Optionswünschen“ standen 23 überzählige Optionen gegenüber. Zur Ermittlung, welches Bundesland auf eine Option zu verzichten hatte, wurden die überschüssigen Optionen in einem iterativen Verfahren auf die O-Länder verteilt. Entscheidend war dabei die *Einwohnerzahl* der O-Länder. Zunächst hatte das größte O-Land Anspruch auf eine freie Option, dann das zweitgrößte usw. War man beim kleinsten O-Land angekommen und waren noch Optionen zu vergeben, fing das Verfahren wieder von vorne an. Länder, deren Überschuss-Bedarf gedeckt war, schieden aus der Verteilung aus, die Rangordnung wurde in den folgenden Durchläufen entsprechend angepasst. Im achten Durchlauf verblieb Hessen mit einem Bedarf von zwei gegenüber einer zu vergebenden Option. Somit stand fest, dass Hessen eine Option weniger als beantragt erhalten würde.

Tab. 2.3: Schrittweises Vergabeverfahren für zkT

1. Durchgang
23 Optionen zu vergeben

Rangnummer	O-Land	Bedarf
1	NRW	4
2	Niedersachsen	7
3	Hessen	9
4	Sachsen	2
5	Brandenburg	1
6	Sachsen-Anhalt	1

2. Durchgang
17 Optionen zu vergeben

Rangnummer	O-Land	Bedarf
1	NRW	3
2	Niedersachsen	6
3	Hessen	8
4	Sachsen	1

3. Durchgang …..
13 Optionen zu vergeben

Rangnummer	O-Land	Bedarf
1	NRW	2
2	Niedersachsen	5
3	Hessen	7

5. Durchgang ……
7 Optionen zu vergeben

Rangnummer	O-Land	Bedarf
1	Niedersachsen	3
2	Hessen	5

8. Durchgang
1 Option zu vergeben

Rangnummer	O-Land	Bedarf
1	Hessen	2

Tatsächlich hat der Landkreis Groß-Gerau in Hessen keine Zulassung als kommunaler Träger erhalten. In Reaktion hierzu hat der Landkreis beim Verwaltungsgericht Berlin beantragt, dem BMWA die Zulassung kommunaler Träger unter Berücksichtigung der hessischen Landesliste vorläufig zu untersagen.

2.1.2 Einflussfaktoren für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung

Die Entscheidung einer Kommune für die Bildung und Ausgestaltung einer ARGE oder die Bewerbung für eine Option unterlag einem komplexen Prozess. Auch wenn punktuell Vorerfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Agenturen für Arbeit bestanden, musste mit den Regelungen zur Trägerschaft in Form einer ARGE oder als zkT nach dem SGB II Neuland betreten werden. Damit sahen sich an einer Option interessierte Kommunen spezifischen Herausforderungen gegenüber. Der Zeitplan für die Umsetzung der Option war eng. Darüber hinaus waren mit der Option zwischen Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern neue Schnittstellen zu gestalten: Übergänge von Alg I nach Alg II, Reha, Berufsberatung, gemeinsame Kundennummer, Statistik, Controlling.

Neben den von Seiten des Bundes vorgegebenen Kriterien stellten einzelne Länder zusätzliche Kriterien auf, nach denen Anträge der optionswilligen Kommunen vorbewertet wurden. Hierzu gehörte, ob die Kommune bereits Erfahrungen mit der erfolgreichen Reintegration von Langzeitarbeitslosen hat, gute aktivierende Hilfen angeboten und

zum Beispiel eine entsprechende Infrastruktur wie kommunale Beschäftigungsgesellschaften aufgebaut hat, sowie die Finanzlage der jeweiligen Kommune (Quelle: Pressearchiv NRW 2004).

Daneben existierten im Zeitraum der Entscheidung eine Vielzahl faktischer Unwägbarkeiten für die Kommunen und von Seiten einschlägiger Verbände wurde bereits im Vorfeld Einfluss auf die Optionswünsche der Kommunen genommen.

Darüber hinaus lassen sich auf Grundlage der Vorarbeiten des § 6c-Forschungsverbundes und derer Mitglieder (vgl. Reis 2005; infas, FH Frankfurt 2006; WZB, infas 2005; Hess *et al.* 2004), der vorgegebenen Kriterien im Zulassungsprozess von Seiten des Bundes und der Länder sowie weiterer auffälliger Charakteristika optionswilliger Kommunen verschiedene Faktoren anführen, die die Optionsneigung der Kommunen beeinflusst haben könnten. Ziel der Suche nach relevanten Einflussfaktoren für die spezifische Wahl der Aufgabenwahrnehmung ist es, den Entscheidungsprozess der Kommunen beschreiben und letztlich dafür kontrollieren zu können. Dies ist eine Voraussetzung dafür, den kausalen Effekt der Form der Aufgabenwahrnehmung für die Arbeitsmarktperformance vom Effekt der Gruppenzusammensetzung unterscheiden zu können (vgl. Kapitel 6).

Einflussfaktoren zur Beschreibung der Optionsneigung von Kommunen:

a) Lokale Arbeitsmarktlage:
   Ein entscheidender Faktor, der die Wahl der FAW beeinflusst haben dürfte, ist die Relation der erwarteten Arbeitslosengeld II-Empfänger also der Summe aus Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosenhilfeempfänger in Relation zur Zahl der zivilen Erwerbspersonen insgesamt. Die Arbeitslosenquote dürfte den gleichen Einfluss gehabt haben, da die bereits beschlossene Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds einen entsprechenden Anstieg der Arbeitslosengeld II-Empfänger erwarten ließ. Da der letztere Effekt stärker zu Tage tritt, wenn die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit geringer ist, ist auch zu erwarten, dass die Abgangsrate (Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, normiert auf die Zahl der Arbeitslosen) einen Einfluss auf die Optionsneigung gehabt haben dürfte.

b) Größe der Kommune:
   Da die Konsequenzen eines Scheiterns bei der eigenverantwortlichen Übernahme der Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei großen Kommunen größere Aufmerksamkeit und damit politische Unruhe verursacht als bei kleineren Kommunen, ist zu erwarten, dass größere Kommunen das Risiko einer zugelassenen kommunalen Trägerschaft eher scheuen. Somit sollte die Bevölkerung im Erwerbsfähi-

gen Alter von 16 bis 64 Jahren einen entsprechenden Einfluss auf die Wahl der FAW gehabt haben.

c) Finanzkraft:
Die unter b) angesprochene Risikoabwägung bei der Entscheidung der Wahl der FAW dürfte auch von der Finanzkraft oder der wirtschaftlichen Prosperität einer Kommune und damit von der in einer Kommune geleisteten Bruttowertschöpfung (zu Herstellungspreisen) abhängen.

d) Sozio-geographische Merkmale:
Zusätzlich zur lokalen Arbeitsmarktlage kann auch die Arbeitsmarktlage in den benachbarten Kreisen bzw. die Erreichbarkeit von wirtschaftlich prosperierenden Zentren eine Rolle spielen. Entsprechend kann erwartet werden, dass die zentrennahe Bevölkerung (Anteil der Einwohner in Gemeinden mit bis zu 30 Minuten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum) einen Einfluss auf die Optionsneigung hatte.
Zu den geographischen Merkmalen, die eher auf der politischen Ebene und somit über den Wirkungskanal der Risikoabwägung einen Einfluss auf die Wahl der FAW entfalten sollten, zählen auch die Ländlichkeit (Anteil der Einwohner in Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte < 150 E/km²) bzw. ob es sich um einen Landkreis, Stadtkreis oder eine Metropole handelt. Geographische Gebietsgrößen wie Ost/West und Nord/Süd (Süd = Hessen, Baden-Württemberg, Bayern) können sowohl politische Einflüsse als auch wirtschaftliche mitberücksichtigen.
Die Zahl der Gemeinden pro Kreis könnte deshalb eine Rolle bei der Wahl der FAW spielen, da die Einigkeit (bzw. die Mehrheit) sich für eine Option zu entscheiden bei einer größeren Zahl von Gemeinden weniger leicht zu erreichen war.
Aufgrund des Zulassungsprozesses für die kommunale Trägerschaft, die für jedes Bundesland so viele zugelassene kommunale Träger vorsieht wie das Bundesland Sitze im Bundesrat hat, wird klar, dass bei einer rein zufälligen Zuordnung der zkT auf die Kreise eines Bundeslandes die Wahrscheinlichkeit zkT zu werden in einem Bundesland mit vielen Kreisen pro Bundesratssitz geringer ist als in Bundesländern mit wenigen Kreisen pro Bundesratssitz.

e) Politische Merkmale:
In der politischen Debatte um die Ausgestaltung der Grundsicherungsträgerschaft setzte sich die damalige Rot-Grüne Regierung sehr stark für das ARGE-Modell ein, während die Unionsparteien allen voran die Hessische Landesregierung die Verantwortung der Betreuung der SGB II Kunden gerne in die Hand der Kommunen gelegt hätten. Falls sich diese Haltung auf Bundes- bzw. Länderebene auf die politischen Verantwortungsträger in den Kreisen übertragen hat, dann könnte sowohl die Partei-

zugehörigkeit der Landesregierung sowie die des Landrates bzw. der Mehrheit im Landkreistag einen Einfluss auf die Optionsneigung gehabt haben.
Eine andere politische Institution, die öffentlich ein Votum für die Form der Aufgabenwahrnehmung in der Hand der kommunalen Trägerschaft bezogen hat, ist der Deutsche Landkreistag. 42% der Landräte, die sich für die zugelassene kommunale Trägerschaft ausgesprochen haben, waren 2004 im Präsidium des Deutschen Landkreistages bzw. als Präsident eines Landesverbandes des Landkreistages tätig.

f) Vorerfahrungen:
Vorerfahrungen der Kommunen bei der Aktivierung von Sozialhilfeempfängern (z.B kommunale Beschäftigungsgesellschaften) bzw. bei der Zusammenarbeit mit der lokalen Agentur für Arbeit (z.B. MoZArT, gemeinsame Anlaufstellen, gemeinsame Beschäftigungsgesellschaften, gemeinsame Betreuung Jugendlicher, gemeinsame Betreuung Langzeitarbeitsloser und sonstige gemeinsame Maßnahmen) geben den Kommunen mehr Klarheit darüber, was sie erwartet, sollten sie sich für ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung entscheiden. Wie sich die Vorerfahrungen auf die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung auswirken hängt entscheidend davon ab, ob die Erfahrungen positiv oder negativ waren. Dementsprechend gibt es keine bestimmte Erwartung wie sich bestimmte Vorerfahrungen auf die Optionsneigung ausgewirkt haben könnten.

Die Suche nach relevanten Einflussfaktoren für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung ist für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage, was gesamtwirtschaftlich geschehen wäre, wenn deutschlandweit entweder das Modell der ARGE oder das Modell der zkT eingeführt worden wäre, von zentraler Bedeutung, da bei einem Vergleich der ARGEn mit den zkT berücksichtigt werden muss, ob sich Kreise mit bestimmten Merkmalen bzw. unterschiedlicher Ausgangslage für die eine oder die andere Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben. Erst, wenn der Entscheidungsprozess verstanden wurde, kann eine mögliche Selektion von Kommunen mit bestimmten Eigenschaften in eine Form der Aufgabenwahrnehmung bei der Beantwortung der kontrafaktischen Frage berücksichtigt werden. Eine ausführliche Diskussion dieses Aspektes findet in Kapitel 6 statt.

2.2 Zielgrößen des SGB II

Namentlich zur Evaluation einer Maßnahme hinsichtlich der damit intendierten Wirkungen – echter Wirksamkeit und der dabei erreichten Effizienz – müssen ihre Ziele definiert und in weiteren Schritten operationalisiert und messbar gemacht werden. Im Falle der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II ist dabei der gesamte

Katalog an Zielen heranzuziehen, die im Gesetz selbst festgehalten sind und zu deren Erreichung die jeweiligen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende beitragen sollen. Nach § 1 Abs. 1 SGB II soll die Grundsicherung „die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen … stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“. Hierzu soll insbesondere „durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert“ und „die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt“ werden.

Auf dem Weg zur Operationalisierung und Quantifizierung der bei der Evaluation der Experimentierklausel zugrunde zu legenden Ziele lassen sich aus diesen gesetzlichen Vorgaben folgende Einzelziele ableiten:

- Integration in Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- soziale Stabilisierung

der Adressaten, insbesondere der Empfänger von Leistungen des SGB II. Dieser Zielkatalog ist für alle Untersuchungsfelder der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II verbindlich.

2.2.1 Integration in Erwerbstätigkeit

Der wohl wichtigste Schritt zur Vermeidung, Beseitigung oder zumindest zur Verminderung der Hilfebedürftigkeit, die Anlass zur Gewährung von Leistungen nach dem SGB II bietet, ist bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Integration in Erwerbstätigkeit. Im Vordergrund steht dabei die Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit, aber auch die Aufnahme einer geförderten Erwerbstätigkeit kann im Vergleich zum passiven Leistungsbezug zum einen den Charakter einer Maßnahme haben, die einen gezielten Schritt in Richtung einer ungeförderten Arbeitsmarktintegration darstellt, und zum anderen den Bedarf an finanzieller Unterstützung vermindern, bis dahin, dass der jeweilige Träger der Grundsicherung nur noch für den Aufwand der Förderung selbst aufzukommen hat. In beiden Fällen, bei Aufnahme einer ungeförderten wie einer geförderten Erwerbstätigkeit kann im Übrigen nicht nur die Hilfebedürftigkeit des jeweils betroffenen Individuums beseitigt oder vermindert werden, sondern auch die von anderen Hilfebedürftigen, seien sie selbst ebenfalls erwerbsfähig oder nicht, die mit ihm bzw. ihr in einer Bedarfsgemeinschaft stehen.

Umgekehrt kann allerdings auch im Falle einer Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit ein gewisser Grad an Hilfebedürftigkeit fortbestehen, etwa wenn die Erwerbstä-

tigkeit des betroffenen Individuums nur einen geringen, regelmäßigen Stundenumfang hat, wenn sie generell nur gering entlohnt wird, oder wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einer größeren Bedarfsgemeinschaft angehört, deren Bedarf das jeweilige Arbeitsentgelt übersteigt. Im Falle solcher so genannten „Aufstocker" kann daher auch die Ausweitung einer bereits ausgeübten Erwerbstätigkeit oder der Wechsel in eine höher entlohnte Arbeit einen Erfolg im Sinne der Ziele des SGB II darstellen.

2.2.2 Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit

Allerdings ist der Weg zur Integration in Erwerbstätigkeit, speziell solche ohne Förderung, für viele Adressaten des SGB II weit. Nennenswerte Anteile der davon erfassten Hilfebedürftigen, die als erwerbsfähig eingestuft werden, sind langzeitarbeitslos und/ oder verfügen nur über geringe Qualifikationen; manche haben sogar praktisch keinerlei Berufserfahrung (vgl. etwa Institut für angewandte Wirtschaftsforschung 2006b, Kap. 3). In dem Maße, wie fallweise weitere Vermittlungs- und Integrationshemmnisse hinzu treten, ergeben sich unter den Hilfebedürftigen letztlich Gruppen mit sehr verschieden großer Arbeitsmarktnähe.

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde den arbeitsmarktpolitischen Teilzielen Erhalt bzw. Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung eine größere Bedeutung als Zwischenschritte zur Arbeitsmarktintegration beigemessen. Erfolge im Sinne des SGB II können daher auch darin bestehen, die Beschäftigungsfähigkeit und damit die Integrationschancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu verbessern oder – falls aktuell eher eine Verschlechterung droht – zumindest zu erhalten. Maßnahmen, die dem Erhalt bzw. der Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit dienen, zielen demnach zunächst auf eine Verminderung eventuell bestehender Integrationshemmnisse und generell auf eine Erweiterung der Handlungsspielräume erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Sie sollen längerfristig zwar ebenfalls mehr oder weniger direkt zu einer Integration in Erwerbstätigkeit, d. h. zu einer Beseitigung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit, beitragen. Kurzfristig sind ihre Erfolge jedoch nicht so leicht beobachtbar und messbar wie bei der zuvor genannten Zielsetzung des SGB II. Die Operationalisierung dieses Ziels für die Zwecke einer Evaluation, auch und gerade im Kontext einer Analyse auf der Makroebene, erfordert daher zusätzliche Überlegungen (vgl. dazu die Abschnitte 2.4 und 3.2 des vorliegenden Berichts).

2.2.3 Soziale Stabilisierung

Einen wichtigen Beitrag zum Erhalt bzw. zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, die im Vorfeld zu einer erfolgreichen Integration in Erwerbstätigkeit häufig zunächst erforderlich ist, kann in vielen Fällen schließlich ihre soziale Stabilisierung leisten, bei der auch Struktur und Zusammenhalt ihrer Bedarfs-

gemeinschaften und allgemein ihre sozialen Kontakte und ihr soziales Umfeld mit in den Blick geraten. Erfolge im Sinne dieser Zielsetzung des SGB II, die in einer Verbesserung der Lebensumstände der Adressaten des Gesetzes und der subjektiven Wahrnehmung und Verarbeitung ihrer Lebenssituation bestehen, sind erneut nicht unbedingt an einer kurzfristig erreichbaren Integration in Erwerbstätigkeit ablesbar. Die Operationalisierung dieses Ziels und speziell die Messung der Zielerreichung auf der Makroebene bedarf daher ebenfalls zusätzlicher, vertiefender Überlegungen (vgl. erneut die Abschnitte 2.4 und 3.2 des vorliegenden Berichts).

Aus Gründen, die im Folgenden noch genauer ausgeführt werden (vgl. insbesondere Abschnitt 2.4), treten die Ziele des Erhalts bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Stabilisierung der Adressaten des SGB II in der Makroanalyse zurück. Der Schwerpunkt der vorliegenden Studie liegt demgegenüber auf der Analyse der Integration des davon erfassten Personenkreises in Erwerbstätigkeit, da vor allem bei Wirkungen, die sich in dieser Hinsicht beobachten lassen, gegebenenfalls auch mit Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekten zu rechnen ist, die nur mit Hilfe makroökonomischer Wirkungsanalysen aufgedeckt werden können und sollen. Aus diesem Grund wird im nächsten Schritt (Abschnitt 2.3) zunächst das Arbeitsmarktmodell vorgestellt, das der späteren Makroanalyse zugrunde liegen soll.

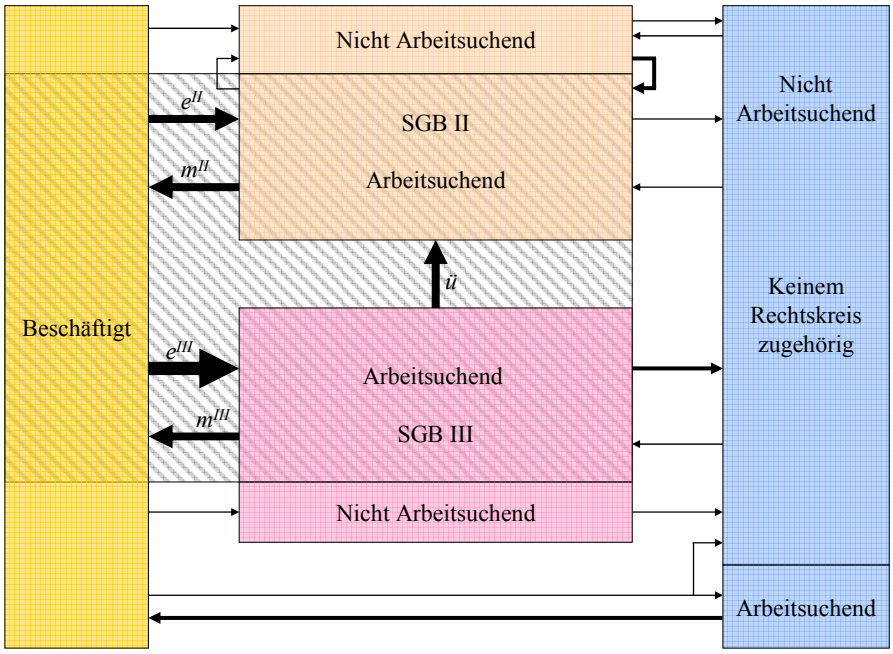
2.3 Das Arbeitsmarktmodell für die Makroanalyse

Grundlage der Makroanalyse ist ein *Matching*-Modell (nach Pissarides 1979; 2000), das ganz im Mittelpunkt der neueren makroökonomischen Arbeitsmarkttheorie steht. Im Gegensatz zur klassischen Arbeitsmarkttheorie berücksichtigt das Matching-Modell den zeitlichen Aufwand und die Kosten einer Arbeitsplatzsuche und konzentriert sich daher auf die Analyse von Übergängen zwischen verschiedenen Arbeitsmarkt-Zuständen von Individuen („arbeitsuchend“ → „beschäftigt“ und umgekehrt, *etc*.). Während Arbeitslosigkeit in der klassischen Arbeitsmarkttheorie als Resultat eines Marktungleichgewichts gesehen wird, ist die Arbeitslosigkeit im Matching-Modell ein Gleichgewichtsphänomen, das dem dezentralen Suchprozess am Arbeitsmarkt entspringt. Diesen dezentralen Suchprozess zu beschleunigen, das ist die zentrale Aufgabe der lokalen Agentur für Arbeit sowie der ARGE bzw. zkT. Daher eignet sich dieser Modellrahmen besonders gut für die § 6c-Evaluationsforschung, deren erstes Untersuchungsziel es ist, die Frage zu beantworten, welche der beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung, die ARGEn oder die zkT, die Integration der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in die Erwerbstätigkeit am besten zu fördern versteht.

Die neuere makroökonomische Arbeitsmarkttheorie umfasst ausgehend vom zentralen Element der *Matching*-Funktion die weiteren Übergänge in und aus der Arbeitslosigkeit (bzw. Arbeitsuche), um die Zahl der Arbeitslosen (bzw. Arbeitsuchenden) im Gleichgewicht bestimmen zu können. Dazu gehören diejenigen, die entlassen wurden bzw. gekündigt haben (siehe Entlassungsfunktion), diejenigen, die neu nach Arbeit zu suchen beginnen und ihre Arbeitkraft neu anbieten und diejenigen, die die Arbeitslosigkeit verlassen bzw. nicht weiter nach Arbeit suchen und sich aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen. Aufgrund des Fokus der § 6c-Evaluationsforschung auf die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird außerdem zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II unterschieden.

Da jeder erwerbsfähige Hilfebedürftige potentiell alle diese Zustände durchlaufen kann, hängt sein Wohlbefinden auch von dem erwarteten Nutzen beim Durchlaufen dieser Zustände ab. Um also die Wohlfahrt eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend abbilden zu können, sind alle in Abbildung 2.2 dargestellten Übergänge sowie das in den jeweiligen Zuständen zu erwartende Einkommen zu betrachten. Der erwartete Nutzen eines arbeitsuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wird im Folgenden als wirtschaftliches Wohlfahrtsmaß bezeichnet. Das wirtschaftliche Wohlfahrtsmaß gibt das durchschnittliche monetäre Einkommen wieder, das ein Arbeitsuchender erwarten kann, wenn er mit den ermittelten Übergangswahrscheinlichkeiten alle potentiellen Zustände in Abbildung 2.2 immer wieder durchläuft. Um ein umfassendes Maß wirtschaftlicher Wohlfahrt über alle in Abbildung 2.2 beschriebenen Zustände („keinem Rechtskreis zugehörig“, arbeitsuchend im SGB II bzw. SGB III, beschäftigt) zu berechnen, wäre es notwendig zu wissen welches durchschnittliche Einkommen jemand bezieht, der keinen Anspruch auf Leistungen aus dem SGB III bzw. SGB II hat bzw. der keinem der beiden Rechtskreise angehört. Da wir hierzu keine willkürlichen Annahmen treffen wollen, betrachten wir nur Personen, die – sobald sie arbeitslos sind – auch nach Arbeit suchen und einen Leistungsanspruch im jeweiligen Rechtskreis haben. Im Fokus der Makroanalyse liegen dementsprechend die Übergänge zwischen den Zuständen, die innerhalb des grau schattierten Bereiches liegen.

Abb. 2.2: Übergänge zwischen den einzelnen Arbeitsmarktzuständen



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

In Abbildung 2.2 sind die einzelnen Zustände als disjunkte Bereiche eingezeichnet. Dies ist eine Vereinfachung der realen Gegebenheiten, da man als Beschäftigter bzw. Arbeitsloser im Rechtskreis SGB III mit niedrigem Einkommen bzw. Arbeitslosengeld auch aufstockend Leistungen nach dem SGB II beziehen kann. Diese Vereinfachung ist methodisch deshalb notwendig, da der Fokus der makroökonomischen Arbeitsmarktanalyse auf den Übergängen zwischen Zuständen „arbeitsuchend im SGB II bzw. SGB III“ und „beschäftigt“ liegt. Dementsprechend wird eine Person, die beschäftigt ist und weiterhin Leistungen aus dem SGB II bezieht, dem Personenkreis der Beschäftigten zugeordnet. Dies wird dadurch gerechtfertigt, dass der Schwerpunkt der Makroanalyse auf dem Suchverhalten arbeitsloser Personen liegt. Das Suchverhalten bereits beschäftigter Personen wird, obwohl das Suchverhalten der Beschäftigten von großer Bedeu-

tung für die Lohnverteilung ist, nicht weiter betrachtet.[3] Eine Person, die Leistungen gemäß dem SGB III und dem SGB II bezieht, wird dem Rechtskreis SGB III zugeordnet, da sie in der Regel kurzfristig arbeitslos ist und damit aus Sicht der Arbeitgeber mehr den Arbeitslosengeldempfängern als Arbeitslosengeld II-Empfängern ähnelt.

Das Arbeitsmarktmodell beschreibt das Verhalten der Personen, die eine Beschäftigung in einem Unternehmen aufnehmen wollen bzw. bereits beschäftigt sind. Der Suchprozess eines Arbeitssuchenden, der sich um einen Arbeitsplatz bemüht, unterscheidet sich aber fundamental von dem Prozess selbständig zu werden. Ausgangspunkt dieses Prozesses ist die Notwendig eine Geschäftsidee zu haben. Die Verwirklichung der Geschäftsidee, d.h. der Schritt in die Selbständigkeit hängt deshalb nicht vom Vorhanden sein einer offenen Stelle ab, sondern wird durch andere Faktoren wie der Qualität der Geschäftsidee, dem Marktumfeld und den finanziellen Ressourcen, die zur Umsetzung der Geschäftsidee benötigt werden, beeinflusst. Da sich der Suchprozess eines Arbeitslosen grundlegend von dem Schritt in die Selbständigkeit unterscheidet, ist das hier beschriebene Arbeitsmarktmodell nur unter sehr restriktiven Annahmen in der Lage das Verhalten von Selbständigen bzw. von Personen, die selbständig werden wollen, abzubilden.[4] Daher wird diese Personengruppe in der Makroanalyse nicht explizit betrachtet. Die Übergänge in die Erwerbstätigkeit welche die Übergänge in die Selbständigkeit mit einschließen werden jedoch im deskriptiven Vergleich und der Radar-Chart Analyse (vgl. Abschnitt 3.3.2) näher betrachtet.
Die Zustände, die außerhalb des grau schattierten Bereichs in Abbildung 2.2 liegen, und die Übergänge dazu werden – soweit möglich – ebenfalls betrachtet. Hier liegt der Schwerpunkt jedoch auf der Betrachtung der Zahl der Zu- und Abgänge aus dem Zu-

---

[3] Davis *et al*. (1996) zeigten als erste, dass die Mehrzahl der Arbeitsplatzwechsel in den USA auf Beschäftigte zurückgeht, die einen neuen Arbeitsplatz suchen. Dieses Phänomen zeigt sich in allen entwickelten Industriestaaten. Auf der Individualebene kann dem Suchverhalten bereits Beschäftigter und der Bedeutung für die Lohnverteilung nachgegangen werden. Holzner und Launov (2005) können in einem „*on-the-job*"-Suchmodell zeigen, dass in Deutschland die Matching-Wahrscheinlichkeit eines Beschäftigten lediglich 60% der Matching-Wahrscheinlichkeit von arbeitslosen Geringqualifizierten, bzw. 34% und 20% von arbeitslosen Personen mit mittlerer bzw. höherer Qualifikation beträgt und die Lohnverteilung somit zu einem Großteil erklärt werden kann. Allerdings kann eine Makroanalyse aufgrund der Betrachtung aggregierter Individualdaten dem Phänomen der „*on-the-job*"-Suche nicht Rechnung tragen, da die Zahl der Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz wechseln, auf aggregierter Ebene nicht beobachtet wird.

[4] Es besteht auch bei der Makroanalyse neben der Betrachtung der Übergänge in eine Beschäftigung bei entsprechender Datenlage die Möglichkeit die Übergänge in eine Erwerbstätigkeit zu analysieren (vgl. Abschnitt 3.2.2 und 7.1.2). In dem hier vorgestellten Arbeitsmarktmodell können die Übergänge in die Selbständigkeit aber nur berücksichtigt werden, wenn angenommen wird, dass die in Zukunft Selbständigen einen ähnlichen Erwerbsverlauf zu erwarten haben wie ein in Zukunft Beschäftigter. Da diese Annahme sehr unrealistisch ist, weil z.B. Selbständige keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben, sollte diese Vorgehensweise nur gewählt werden, wenn es signifikante Unterschiede in der Zahl der Übergänge in die Selbständigkeit zwischen den TDS gibt, die vermuten lassen, dass die Vernachlässigung der Übergänge in die Selbständigkeit in der Makroanalyse das Ergebnis verzerrt.

stand der Arbeitslosigkeit bzw. der Arbeitsuche im SGB II bzw. SGB III um die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden in den Rechtskreisen SGB II bzw. SGB III abbilden zu können.

2.3.1 Der erwartete Nutzen eines Arbeitsuchenden

Kernelement der neueren makroökonomischen Arbeitsmarkttheorie ist die Matching-Wahrscheinlichkeit. Sie bestimmt mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Arbeitsuchender eine neue Beschäftigung findet. Wenn es keine Informationshemmnisse und keinen zeitliche Aufwand für eine Bewerbung geben würde und für jede offene Stelle mindestens ein Arbeitsuchender perfekt geeignet wäre, dann entspräche die Zahl der Neueinstellungen gleich der Zahl der offenen Stellen, und die Wahrscheinlichkeit, eine neue Beschäftigung zu finden, entspräche dem Verhältnis aus offenen Stellen zu Arbeitsuchenden. In der Realität hingegen ist aber sowohl für die Arbeitsuchenden als auch für die Unternehmen ein zeitlicher und finanzieller Aufwand damit verbunden, sich Informationen über den potentiellen Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer und dessen Eignung zu beschaffen.[5] Schon aufgrund mangelnder Verfügbarkeit geeigneter Fachkräfte kann manche offene Stelle nicht besetzt werden.[6] Diese Hemmnisse werden außerdem noch durch das strategische Verhalten der Arbeitsuchenden, sich gleichzeitig bei mehreren offenen Stellen zu bewerben, verschärft.[7] Folglich bleibt manche offene Stelle unbesetzt.[8]

Die Matching-Funktion modelliert diesen dezentralen Suchprozess auf aggregierter (Länder-, Regionen-, Industrie-)Ebene, ohne die unterschiedlichen Aktionen der Individuen im Einzelnen zu modellieren und geht somit von homogenen Agenten aus. Analog einer aggregierten Produktionsfunktion in makroökonomischen Modellen beschreibt die Matching-Funktion wie viele Neueinstellungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums aus dem dezentralen Suchprozess resultieren, in dem eine bestimmte Anzahl von arbeitsuchenden Personen sich um eine bestimmte Anzahl offener Stellen bewirbt. Ähnlich wie in einer aggregierten Produktionsfunktion können auch in der Matching-Funktion weitere Variablen die Effizienz des Suchprozesses beeinflussen. Dazu gehören:

---

[5] Salop (1977) beschreibt wie Unterschiede in der individuellen Informationsbeschaffung den Suchprozess der (Konsumenten) Arbeitslosen beeinflussen.

[6] Munz und Ochel (2001) beschreiben die Koexistenz von offenen Stellen für Fachkräfte und gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit.

[7] Albrecht *et al.* (2004; 2006) zeigen, dass ab einer bestimmten Zahl von Bewerbungen pro Arbeitslosen die Zahl der Matches abnehmen, wenn die Arbeitslosen weitere Bewerbungen wegschicken.

[8] Es gibt jedoch eine Reihe von mikroökonomischen Ansätzen, die die aggregierte Matching-Funktion aus dem Suchverhalten von Arbeitsuchenden und Unternehmen ableiten. Dazu gehören unter anderem Butters (1977), Coles and Smith (1998) und Albrecht *et al.* (2004).

- Ein lokales „Trading-Center“ in dem offene Stellen und geeignete Arbeitsuchende zusammengebracht werden,[9]
- Maßnahmen, die die Beschäftigungsfähigkeiten und -möglichkeiten verbessern und eine zielgenauere Arbeitsplatzsuche ermöglichen (z. B. Weiterbildungsmaßnahmen, Bewerbertraining), [10]
- Maßnahmen, die Arbeitslose zur intensiveren oder – aufgrund eines *Lock-in*-Effekts – weniger intensiven Arbeitsplatzsuche anregen (z. B. Sanktionen, Eingliederungsvereinbarungen, Arbeitsgelegenheiten). [11]

Die Matching-Funktion kann in allgemeiner Form wie folgt beschrieben werden.

$$M = M(V, U, SE), \tag{2.1}$$

wobei: M = Abgänge der Arbeitsuchenden in Beschäftigung
V = Zahl der offenen Stellen
U = Zahl der Arbeitsuchenden
SE = Sucheffizienz der Arbeitsuchenden

Die Matching-Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsuchenden ergibt sich dann als Quotient aus der Zahl der Abgänge, der Arbeitsuchenden in Beschäftigung und der Zahl der Arbeitsuchenden, d. h.

$$m = M(V, U, SE)/U. \tag{2.2}$$

Die Determinanten der Sucheffizienz *(SE)* bilden in der Regel den Fokus der Analyse der Matching-Funktion. Hagen (2003) untersucht Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen,

---

[9] Pissarides (1979) stellt die Wichtigkeit eines „Trading-Center“ heraus, da ein solcher Marktplatz die Zahl der Matches erhöht solange dadurch die Anreize zur individuellen Arbeitsplatzsuche nicht untergraben werden.

[10] Schneider *et al.* (2006, S.230) zeigen, dass vor allem Langfrist-Maßnahmen bei der Förderung beruflicher Weiterbildung eine klar erkennbare Verbesserung der Beschäftigungschancen vorweisen können. Laut Biewen et. al. (2006) sind die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung weitaus besser als bisher angenommen. Allerdings zeigen sich die Wirkungen erst nach einigen Jahren. Fitzenberger und Völter (2007) finden ebenfalls langfristige positive Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen. Kurzfristig überwiegen negative Lock-In Effekte. Hofer und Weber (2004) können für das Bewerbungstrainingsprogramm in Österreich zeigen, dass diese Programme die Matching-Rate der Kurzzeitarbeitslosen signifikant erhöhen.

[11] Laut Abbring *et al*. (2005) und Van den Berg *et al.* (2004) führten Sanktionen in den Niederlande dazu, dass die sanktionierten Personen ihre Suchanstrengung und damit ihre Matching-Rate signifikant erhöhten. Lalive *et al*. (2002) finden ähnliche Effekte für die Schweiz.

Die mikroökonomische Evaluation von Hujer und Thomsen (2006) zeigt die Notwendigkeit einer differenzierten Bewertung der Eingliederungszielsetzung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. So erweisen sich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für einige explizite Gruppen als äußerst nützlich, für die Mehrheit der teilnehmenden Personen reduzieren sich die Arbeitsmarktchancen aber durch *Lock-in*-Effekte.

Strukturanpassungsprogramme und Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland aus einer makroökonomischen Perspektive. Er findet negative Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Matching-Effizienz und keine signifikanten Effekte von Strukturanpassungsprogrammen und Weiterbildungsmaßnahmen. Langfristige Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik können nicht nachgewiesen werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verdrängen der Studie zufolge reguläre Beschäftigung (*Crowding out*). Hujer und Zeiss (2003) untersuchen ebenfalls die makroökonomischen Auswirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung beruflicher Weiterbildung. Ihre Studie beschränkt sich auf Westdeutschland in den Jahren 1999-2003. Die Studie findet keine signifikanten Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen auf den Matching-Prozess und negative Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Hagen und Steiner (2000) finden in ihrer mikroökonomischen Evaluation weder einen positiven noch einen negativen Effekt von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und staatlichen Weiterbildungsprogrammen auf die Beschäftigungsaussichten der jeweiligen Teilnehmer. Steiner *et al*. (1998) untersuchen für den Beobachtungszeitraum 1992–95 die Arbeitsmarktentwicklung auf Länderebene. Eine Steigerung der Matching-Effizienz durch Weiterbildungsmaßnahmen konnte ökonometrisch nur in sehr eingeschränktem Umfang nachgewiesen werden. Außerdem sehen die Autoren auch diese leicht positiven Effekte durch langfristige Verdrängungseffekte gefährdet. Büttner und Prey (1998) analysieren im Rahmen eines Ungleichgewichtsansatzes die Effekte staatlicher Weiterbildungsprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf die Matching-Effizienz des deutschen Arbeitsmarktes. Ihrer Studie liegen regionale Daten aus Westdeutschland zugrunde. Die empirische Analyse zeigt keine signifikanten Effekte von staatlich geförderten Weiterbildungsprogrammen auf den Matching-Prozess. Für den Beobachtungszeitraum kann jedoch ein positiver Effekt von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nachgewiesen werden. Schmid *et al*. (2001) studiert gezielt die Wirkung von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland. Im Vordergrund steht dabei die soziale Integrationswirkung staatlicher Maßnahmen. Ähnlich wie Büttner und Prey (1998) findet die Studie einen leicht negativen Einfluss von staatlich geförderter Weiterbildung auf den Matching-Prozess. Außerdem beobachten die Autoren auf regionaler Ebene, dass das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor allem in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit eingesetzt wird. Korrigiert um diesen Effekt zeigte sich ein positiver Einfluss nur auf die Reduktion von Arbeitslosigkeit zwischen dem 6. und 24. Monat. Über den gesamten Zeitraum ließ sich im Matching-Modell kein signifikanter positiver Einfluss nachweisen. Puhani (1999) evaluiert die aktiven Arbeitsmarktpolitiken Polens während des Transformationsprozesses sowohl aus mikroökonomischer, als auch aus makroökonomischer Perspektive. Vor allem Weiterbildungsmaßnahmen, Lohnzuschüsse und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stehen im Fokus der umfangreichen Analyse. Weiterbildungsmaßnahmen zeigten in landwirtschaftlich und industriell geprägten Landschaften positive Effekte auf die Einstellungschancen der Teilnehmer; in modernen

Verwaltungsbezirken waren dagegen keine signifikanten Einflüsse zu erkennen. Lohnzuschüsse zeigten auf mikroökonomischer Ebene durchweg negative Einflüsse. Dies wird teilweise mit Stigmata Effekten geförderter Arbeit erklärt. Auch für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen findet die Studie großteils negative Effekte. Fahr und Sunde (2005) untersuchen die Matching-Effizienz in Westdeutschland mit zeitlicher und regionaler Variation. Anhand einer Effizienzgrenzenanalyse zeigen sie, dass regionale Verflechtungen mit Defiziten in der Matching-Effizienz einhergehen.

Um der spezifischen Fragestellung der § 6c-Evaluationsforschung gerecht zu werden, ist es bei der Modellierung der Matching-Funktion notwendig, den spezifischen Fokus auf den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu beachten. Dieser mehrheitlich schwer vermittelbare Personenkreis steht natürlich in Konkurrenz zu den eher kurzfristig Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III und hat es aufgrund der oftmals multiplen Vermittlungshemmnisse schwerer, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Daher ist es notwendig, die Matching-Wahrscheinlichkeit für Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II (m^{II}) separat von der Matching-Wahrscheinlichkeit der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III (m^{III}) zu ermitteln.

Durch die Unterscheidung der beiden Gruppen von Arbeitsuchenden können auch mögliche Verdrängungseffekte zwischen diesen Gruppen im Matching-Prozess mit berücksichtigt werden. Die „natürlichen" Verdrängungseffekte durch die Konkurrenz bei der Arbeitsplatzsuche können dadurch gemessen werden, dass die beiden Gruppen als erklärende Variablen auftauchen. „Politikinduzierte" Verdrängungseffekte entstehen dann, wenn durch die Arbeit der ARGE bzw. zkT oder der lokalen Arbeitsagentur bestimmte Personengruppen gefördert werden, sei es durch verstärkte Vermittlungsbemühungen oder durch einzelne Arbeitsmarktinstrumente, und es dadurch für die andere Personengruppe schwieriger wird eine Beschäftigung zu finden. In diesem Zusammenhang sei betont, dass „politikinduzierte" Verdrängungseffekte nicht notwendigerweise negativ zu bewerten sind. Wenn ein ALG II Bezieher vor einem Kurzzeitarbeitslosen bei der Besetzung einer offenen Stelle zum Zug kommt, so kann dies gesamtwirtschaftlich gesehen positiv sein. „Regionale" Verdrängungseffekte bei der Arbeitsplatzsuche treten dann auf, wenn Arbeitsuchende aus benachbarten Regionen mit den Arbeitsuchenden aus der Region um dieselben offenen Stellen konkurrieren.[12] In der Schätzung lassen sich diese Verflechtungen dadurch abbilden, dass die Arbeitsuchenden (auch hier können wieder verschiedene Personengruppen unterschieden werden) aus angrenzenden Regionen mit in die Regression aufgenommen werden.

[12] Burda und Profit (1996) untersuchen basierend auf tschechischen Kreisdaten regionale Verdrängungseffekte von benachbarten Arbeitsuchenden. Während die Arbeitsuchenden im Umkreis von 30 km einen leicht positiven Einfluss auf die Zahl der Matches in einem Kreis haben, wiegt der stark negative Einfluss der Arbeitsuchenden aus dem 30 bis 90 km Umkreis diesen bei weitem auf.

Da die Matching-Funktion getrennt für Arbeitsuchende im Rechtskreis des SGB II und des SGB III geschätzt wird, wird auch dem Phänomen der „*Duration dependence*“ in einem gewissen Maße Rechnung getragen. „*Duration dependence*“ bezeichnet das Phänomen, dass es mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer schwieriger wird, eine Neuanstellung zu finden.[13] Bei einer Makroanalyse muss jedoch aufgrund der erforderlichen Aggregation individueller Arbeitslosigkeitsbiografien immer angenommen werden, dass innerhalb einer betrachteten Gruppe keine „*Duration dependence*“ besteht, d. h. für den hier betrachteten Fall alle Arbeitsuchenden eines Rechtskreises dieselbe Matching-Wahrscheinlichkeit haben.

Eine weitere Folge der derzeitigen Datenlage ist, dass bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung nicht zwischen den verschiedenen Arten einer Beschäftigung unterschieden werden kann. Folglich wird nicht zwischen Vollzeit-/Teilzeitbeschäftigung bzw. Mini-Job unterschieden, des Weiteren wird nicht unterschieden, ob das erzielte Einkommen ausreicht, um der Hilfebedürftigkeit zu entkommen.[14]

Mit Hilfe der Matching-Wahrscheinlichkeiten (m^{II} und m^{III}) lässt sich auch der erwartete Perioden-Nutzen bzw. das aggregierte Wohlfahrtsmaß (rW^{II} bzw. rW^{III}) eines Arbeitsuchenden je nach Rechtskreis bestimmen.[15]

Ein Arbeitsuchender mit Leistungsanspruch erhält entsprechend der Regeln des SGB II bzw. SGB III bestimmte Transferleistungen. Diese hängen von mehreren Faktoren ab. Zu den Hauptfaktoren im Rechtskreis SGB II gehören:

---

[13] Nach Lockwood (1991) kann „*Duration dependence*“ dadurch entstehen, dass Unternehmen in einem Umfeld, in dem die Informationsbeschaffung über die Produktivität eines Arbeitsuchenden Kosten verursacht, die Länge der Arbeitslosendauer als Signal für die Produktivität benutzen und so Langzeitarbeitslose gegenüber Kurzzeitarbeitslosen im Bewerbungsprozess benachteiligen. Pissarides (1992) erklärt „*Duration dependence*“ durch den Verlust an Humankapital während der Arbeitslosigkeit. Für Deutschland besteht kein Konsens darüber inwieweit „negative *Duration dependence*“ vorherrscht. (vgl. Hujer *et al*. 1990; Wurzel 1993; Steiner 1994; 2001; Frijters und van der Klaauw 2004). Die Uneinigkeit kann zum Teil dadurch erklärt werden, dass es unterschiedliche Auffassung darüber gibt, ob für beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität kontrolliert werden sollte. Laut Lockwood (1991) und Pissarides (1992) tritt „*Duration dependence*“ nur auf, wenn es entweder beobachtbare bzw. unbeobachtbare Heterogenität gibt. Unter diesen Annahmen zeigen alle Studien eine „negative *Duration dependence*“. Soweit die Unterteilung der Arbeitsuchenden nach Rechtskreis ausreichend für Heterogenität kontrolliert, ist die Annahme einer gruppenspezifischen konstanten Matching-Wahrscheinlichkeit gerechtfertigt.

[14] Erhebliche regionale Unterschiede in der Quote der so genannten „Aufstocker“ können folglich nicht berücksichtigt werden.

[15] Der erwartete diskontierte Nutzen aller zukünftigen Einkommen wird mit W^{II} bzw. W^{III} bezeichnet. Aufgrund der vereinfachten Annahme eines unendlichen Horizonts, kann der Perioden-Nutzen bei einer konstanten Diskontierungsrate r mit rW^{II} bzw. rW^{III} bezeichnet werden.

- Der Typ der Bedarfsgemeinschaft (Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, Zahl der Kinder) (§ 20 und §28 SGB II)
- Kosten für die Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II)
- Das anrechenbare Einkommen der Bedarfsgemeinschaft (§§ 11 und 30 SGB II)
- Verhängte Sanktionen (§ 31 SGB II)

Zu den Hauptfaktoren im Rechtskreis SGB III gehören:

- Nettoentgelt aus Beschäftigung im Bemessungszeitraum (§§ 129 und 131 SGB III)
- Vorhandensein von Kindern (§ 129 SGB III)
- Verhängte Sperrzeiten (§ 144 SGB III)

Für die Makroanalyse wird aus den dafür vorliegenden Daten ein durchschnittliches, repräsentatives Einkommen (b^{II} und b^{III}) während des Bezugs von Leistungen im Rechtskreis SGB III bzw. SGB II errechnet.

Der erwartete monetäre Nutzen eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II besteht aber nicht nur aus dem gegenwärtigen (Transfer-) Einkommen (b^{II}), das er erhält, sondern auch aus der Erwartung, mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit (m^{II}) wieder beschäftigt zu werden. Der erwartete monetäre diskontierte Nutzen einer Beschäftigung sei mit E bezeichnet (der Perioden-Nutzen mit rE). Somit lässt sich der erwartete Perioden-Nutzen bzw. das aggregierte Wohlfahrtsmaß für einen Arbeitsuchenden im Rechtkreis SGB II als Summe aus dem gegenwärtigen Einkommen (b^{II}) und dem Nutzengewinn aus einer Beschäftigung ($E - W^{II}$) beschreiben, der mit einer Matching-Wahrscheinlichkeit von (m^{II}) eintritt.

$$rW^{II} = b^{II} + m^{II}\left(E - W^{II}\right) \tag{2.3}$$

In ähnlicher Weise kann auch das aggregierte Wohlfahrtsmaß eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III bestimmt werden. Hier ist jedoch gesondert zu beachten, dass ein Arbeitsuchender, sollte er keine Beschäftigung finden, nach Auslaufen der Anspruchsberechtigung als Hilfebedürftiger in den Rechtskreis SGB II überwechselt.[16] Exakter wäre es, den Übergang von der individuell verbleibenden Anspruchsdauer abhängig zu machen. Die notwendige Aggregation individueller Arbeitslosenverläufe innerhalb einer Makroanalyse macht es jedoch erforderlich, diesen Übergang als Wahrscheinlichkeit ($\ddot{u}$) auszudrücken. So wird also aus makroökonomischer Sicht davon ausgegangen, dass ein Arbeitsuchender mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit ($\ddot{u}$) vom Rechtskreis SGB III

[16] Diese Studie konzentriert sich bei der Betrachtung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes auf Personen, die, sobald sie keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld mehr haben, hilfebedürftig und arbeitsuchend sind.

in den Rechtskreis SGB II wechselt.[17] Durch die geringeren Transferzahlungen im Rechtskreis SGB II kommt es in der Regel zu einem Nutzenverlust ($W^{II} - W^{III}$) beim Übergang vom SGB III in das SGB II. Der erwartete Perioden-Nutzen eines Arbeitsuchenden im SGB III lässt sich somit wie folgt beschreiben,

$$rW^{III} = b^{III} + \ddot{u}\left(W^{II} - W^{III}\right) + m^{III}\left(E - W^{III}\right). \tag{2.4}$$

2.3.2 Der erwartete Nutzen einer Beschäftigung

Um das aggregierte Wohlfahrtsmaß eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II bzw. SGB III bestimmen zu können, muss noch der erwartete diskontierte Nutzen einer Beschäftigung (E) bestimmt werden. Der Nutzen aus einer Beschäftigung hängt nicht nur vom Lohn bzw. Entgelt sondern auch von der durchschnittlichen Dauer einer Beschäftigung ab, d. h. von der Entlassungswahrscheinlichkeit.

Entlassungen sind die Folge von Schocks (z. B. Nachfrage- oder Produktivitätsschocks), die eine Weiterbeschäftigung unprofitabel machen. Nach jedem eingetretenen Schock entscheidet ein Unternehmen, ob es das Beschäftigungsverhältnis aufrechterhalten oder es auflösen soll. Wären die Löhne vollkommen flexibel und individuell verhandelbar, so würde es erst dann zu einer Beendigung eines Arbeitsverhältnisses kommen, wenn das Unternehmen und der Beschäftigte keinen Sinn mehr in der Fortführung des Arbeitsverhältnisses sehen würden.[18] Der Grund dafür ist, dass diejenige Partei, für die eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses weiterhin profitabel wäre, zu Zugeständnissen bereit wäre, um die andere Partei davon zu überzeugen das Arbeitsverhältnis fortzuführen.

Zu Entlassungen sollte es unter solchen Umständen nur dann kommen, wenn die Produktivität unterhalb der „*Outside*-Option“ (z. B. Entgeltersatzeinkommen) eines Beschäftigten fällt. Die Entlassungswahrscheinlichkeit hinge dann nicht von den Löhnen ab, sondern von der Höhe der „*Outside*-Option“ im Vergleich zur Produktivität. Für die Hypothese, dass – abweichend von der Matching-Theorie – die Löhne für ein einzelnes Unternehmen nicht individuell verhandelbar sondern rigide[19] sind, sprechen institutio-

---

[17] Durch die Teilnahme an Maßnahmen, die länger als ein Jahr dauern, kann auch ein Arbeitsloser im Rechtskreis SGB II Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben und in den Rechtskreis SGB III wechseln. Dies trifft jedoch nur für 2,5% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rechtskreis SGB II zu. Von diesen beziehen 60% aufgrund der geringen Ansprüche weiterhin Arbeitslosengeld II. Daher werden die Übergänge von SGB II ins SGB III hier nicht mehr weiter untersucht. Diese Übergänge werden im Rahmen des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Evaluierung näher betrachtet.

[18] Vgl. Mortensen und Pissarides (1994).

[19] Bauer *et al.* (2007) zeigen, dass reale Lohnrigidität in Bezug auf Reallohnsenkungen in Deutschland über einen langen Zeitraum zu beobachten ist.

nelle Rahmenbedingungen (Gewerkschaften, Flächentarifvertrag etc.), die in der Regel eine kurzfristige Anpassung der Löhne (nach unten) an Schocks nicht zulassen.[20] Folglich wird ein Beschäftigter schon dann entlassen, wenn die Produktivität langfristig unter die Arbeitskosten (und eventuellen Kosten einer betrieblichen Kündigung) fällt. Entsprechend beeinflusst neben der Lohnflexibilität auch der Lohnsatz die Höhe der Reservationsproduktivität, die angibt, ab welcher Produktivität eine Fortführung des Arbeitsverhältnisses für ein Unternehmen nicht mehr profitabel ist. Folgende drei Parameter bestimmen also die Entlassungswahrscheinlichkeit:

- die Produktivität,
- die Arbeitskosten und deren Flexibilität,[21]
- die Häufigkeit, mit der ein Schock eintritt.

Auf aggregierter Ebene wird die Produktivität anhand der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem (*BWS*) und die Arbeitskosten durch den Lohnsatz (*w*) approximiert. Da Schocks verschiedene Wirtschaftszweige mit unterschiedlicher Häufigkeit und mit unterschiedlichem Ausmaß treffen,[22] hat auch die Wirtschaftsstruktur (*WS*), gemessen durch die Beschäftigtenanteile der Wirtschaftszweige, einen Einfluss auf die Entlassungswahrscheinlichkeit. Da schwere Produktivitätsschocks zur Geschäftsaufgabe führen können, können schwere Schocks mit Hilfe der Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen (*IS*) gemessen werden.

Außerdem kann die aktive Arbeitsmarktpolitik (*AAMP*) die Arbeitskosten einzelner Beschäftigter beeinflussen. Maßnahmen, die Lohnzuschüsse für den Arbeitgeber beinhalten (z. B. Eingliederungszuschuss), können ebenso wie das Kurzarbeitergeld dazu führen, dass Jobs bei einem produktivitäts- oder nachfragebedingten Schock trotzdem

---

[20] Die Annahme von exogenen Löhnen schließt insbesondere Nachverhandlungen über Löhne aus, obwohl dies in der Realität teilweise beobachtet wird (betriebliche Bündnisse für Arbeit).

[21] In dieser Studie beschränkt sich die Analyse auf die Arbeitskosen, obwohl natürlich auch andere Kostenarten zu Entlassungen führen können.

[22] Obwohl sektorale Schocks auf die Entlassungen wirken, sind laut Abraham und Katz (1986) aggrierte Schocks die treibende Kraft hinter dem Einfluss konjunktureller Schwankungen in den USA. Houseman und Abraham (1993) untersuchen in einem Vergleich von deutschen und amerikanischen Industriezweigen, wie sich die unterschiedlich stark ausgeprägten Arbeitsnehmerrechte auf die Reaktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte auswirken. Insbesondere wird analysiert wie Nachfrageschocks in Absatzmärkten auf die Arbeitsnachfrage einzelner Industrien wirken. Während die Anpassung in den USA über Entlassungen erfolgt, korrigieren deutsche Unternehmen, aufgrund des strengeren Kündigungsschutzes, vorrangig die durchschnittliche Arbeitszeit pro Angestelltem. Die Anpassungsgeschwindigkeit ist dabei überraschenderweise vergleichbar. Um technologische Faktoren auszublenden, die unterschiedliche Arbeitsmarktreaktionen in den beiden Ländern beeinflussen könnten, schätzen die Autoren ihr Modell getrennt für elf vergleichbare Branchen. Die dabei gewonnen Daten zeigen für beide Länder deutlich, dass verschiedene Branchen unterschiedlich hart von exogenen Schocks getroffen werden. Dies äußert sich in einer unterschiedlich starken Arbeitsfreisetzung.

profitabel bleiben. Weiterhin kann eine Mindestförderdauer, die länger als die durchschnittliche Beschäftigungsdauer ist dazu führen, dass die Entlassungswahrscheinlichkeit geförderter Beschäftigter sinkt. Andererseits ist denkbar, dass AAMP durch die Förderung von Arbeitslosen mittels Eingliederungszuschüssen die Entlassungswahrscheinlichkeit nach Ablauf der Förderdauer erhöhen kann. Dieser Drehtüreffekt kommt dadurch zustande, dass Entlassungen für ein Unternehmen „günstiger" werden, da es die geringeren Kosten einer Neueinstellung antizipiert,[23] und so ungeförderte Arbeitnehmer durch geförderte Arbeitnehmer substituiert. Zudem kann AAMP auch direkte Auswirkungen auf die Produktivität der Beschäftigten haben. So kann z. B. mit Qualifizierungsmaßnahmen eine höhere Ausgangsproduktivität erreicht werden, was dazu führt, dass ein Schock die Produktivität der Beschäftigten nicht so leicht unter die Reservationsproduktivität senkt. Formal lässt sich die Entlassungswahrscheinlichkeit wie folgt darstellen:

$$e = e(BWS, w, IS, WS, AAMP) \tag{2.5}$$

Aufgrund des Fokus der § 6c-Evaluationsforschung auf den Rechtskreis SGB II ist es notwendig zu unterscheiden, in welchen Rechtskreis die entlassenen Personen übergehen. Ob ein Erwerbstätiger nach seiner Entlassung in den Rechtskreis SGB II oder SGB III übertritt, muss aufgrund der regionalen Aggregation in der Makroanalyse – abweichend von der Realität, wo der Übergang in den jeweiligen Rechtskreis vor allem durch die vorher erworbenen Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung sowie die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft begründet wird – als zufällig betrachtet werden und hängt allein von den jeweiligen Entlassungswahrscheinlichkeiten e^{II} und e^{III} ab.

Der erwartete Perioden-Nutzen eines durchschnittlichen Beschäftigten ergibt sich somit aus der Summe des regionalen Lohnniveaus (w) und den Nutzenverlusten ($W^{III} - E$) und ($W^{II} - E$), die sich bei einer Entlassung (e^{II} und e^{III}) und einem Übergang in den Rechtskreis SGB III bzw. SGB II ergeben.

$$rE = w + e^{II}\left(W^{II} - E\right) + e^{III}\left(W^{III} - E\right) \tag{2.6}$$

2.3.3 Das aggregierte Wohlfahrtsmaß

Das aggregierte Wohlfahrtsmaß eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II (rW^{II}) (sowie die Perioden-Nutzen eines Arbeitsuchenden im SGB III und eines Beschäftigten)

[23] Mortensen und Pissarides (2001) zeigen diese Wirkungen im Rahmen eines theoretischen Matching-Modells.

lässt sich nun aus den drei Gleichungen (2.3), (2.4) und (2.6) herleiten.[24]

$$rW^{II} = \frac{rb^{II} + m^{II} rE}{r + m^{II}}, \tag{2.7}$$

$$rE = \frac{rw + e^{II} rW^{II} + e^{III} rW^{III}}{r + e^{II} + e^{III}}, \tag{2.8}$$

$$rW^{III} = \frac{rb^{III} + m^{III} rE + \ddot{u} rW^{II}}{r + m^{III} + \ddot{u}}, \tag{2.9}$$

Das aggregierte Wohlfahrtsmaß ist ein monetäres Maß für das durchschnittliche (diskontierte) Einkommen, dass jemand erwarten kann, wenn er die Zustände „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II", „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III" und „beschäftigt" mit den entsprechenden Matching-Wahrscheinlichkeiten, Entlassungswahrscheinlichkeiten und Übergangswahrscheinlichkeit zwischen dem SGB III und dem SGB II durchläuft.[25] Somit fasst das aggregierte Wohlfahrtsmaß die Einkommensperspektive eines Arbeitsuchenden zusammen und kann, indem der Einfluss der Politik einer ARGE bzw. zkT auf die einzelnen Parameter des Wohlfahrtsmaßes gemessen wird, den handelnden Akteuren (Geschäftsführung der SGB II-Einheit, Arbeitsvermittlern, kommunalpolitischen Gremien, Träger-/Gesellschafterversammlungen etc.) vor Ort als Maßstab für ihre Entscheidungen dienen.

Der Vorteil des aggregierten Wohlfahrtsmaßes ist es, dass das hier vorgestellte und an die Matching-Literatur angelehnte Arbeitsmarktmodell einen stringenten Rahmen vorgibt, wie einzelne Aspekte des Arbeitsmarktes, die den Nutzen eines Arbeitsuchenden beeinflussen, zu einem Maß zusammengefasst werden sollten. So wird mit Hilfe der Matching-Wahrscheinlichkeit (m^{II} und m^{III}) die Wahrscheinlichkeit einer Integration in den Arbeitsmarkt, mit Hilfe des Lohnsatzes (w) die Entlohnung auf dem Arbeitsmarkt, mit Hilfe der Entlassungswahrscheinlichkeit (e^{II} und e^{III}) die Nachhaltigkeit einer Beschäftigung und mit Hilfe des momentanen Einkommens eines Hilfebedürftigen (b^{II} und b^{III}) und der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen dem SGB III und dem SGB II ($\ddot{u}$) der derzeitige Nutzen eines Hilfebedürftigen abgebildet.

Der Nachteil einer aggregierten Betrachtung aus der Makroperspektive ist jedoch, dass die einzelnen Aspekte nicht in ihrer umfassenden Vielfalt betrachtet werden können. So

---

[24] Die Darstellung der expliziten Lösung des Gleichungssystems aus drei Gleichungen wäre sehr unübersichtlich. Daher wird diese Darstellungsform gewählt.

[25] Die Perioden-Nutzen der drei Zustände unterscheiden sich, da aufgrund der Diskontierungsrate r dem Einkommen des derzeitigen Zustands ein größeres Gewicht als den zukünftig erwarteten Einkommen in den anderen Zuständen gegeben wird.

wird bei der Integration in den Arbeitsmarkt nicht weiter unterschieden, um welche Form der Beschäftigung es sich dabei handelt. Die Nachhaltigkeit eines Beschäftigungsverhältnisses wird anhand der Entlassungswahrscheinlichkeit allgemein für alle Beschäftigten gemessen. Da die Nachhaltigkeit eines Beschäftigungsverhältnisses aber sehr von der betrachteten Personengruppe (vorher kurzzeitarbeitslos, vorher langzeitarbeitslos, Schul- und Studienabgänger, etc.) abhängt,[26] ist es sinnvoll, den Nachhaltigkeitsaspekt für die im Fokus stehende Gruppe der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit deskriptiven Mitteln näher zu beleuchten. Daher wird in der deskriptiven Analyse der Nachhaltigkeitsaspekt näher beleuchtet (vgl. Kapitel 3.3.2 (c)).

2.3.4 Die Entwicklung der Zahl der Arbeitsuchenden

Während sich die Makroanalyse bei der Betrachtung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes auf die Zustände „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II", „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III" und „beschäftigt" beschränkt, ist es für die Prognose der Entwicklung der Zahl der Arbeitsuchenden nach Rechtskreisen notwendig, auch die Übergänge in und aus diesen Zuständen zu betrachten, da sich die Entwicklung der Zahl der Arbeitsuchenden U_t zu einem Zeitpunkt t aus der Zahl der Arbeitsuchenden U_{t-1} zum Zeitpunkt $t-1$ plus der Zahl der Zugänge und minus der Zahl der Abgänge in der Periode zwischen den Zeitpunkten $t-1$ und t ergibt.

$$U_t = U_{t-1} + Zugänge_{t-1} - Abgänge_{t-1} \tag{2.10}$$

In den Rechtskreis SGB III gehen Personen, die entlassen werden und aufgrund ihrer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen Anspruch auf Leistungen gemäß dem SGB III erworben haben. Diese Zugänge werden wie oben beschrieben durch die Entlassungsfunktion beschrieben. Auch Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen gemäß dem SGB III haben, können sich arbeitsuchend melden. Dieser Personenkreis besteht zum einen aus Personen, deren Anspruch auf Leistungen gemäß dem SGB III erloschen ist und nicht in den Rechtskreis SGB II gewechselt sind, sowie aus Personen, die neu auf den Arbeitsmarkt treten und bei der Arbeitsuche von der lokale Arbeitagentur unterstützt werden möchten (z. B. Schulabgänger auf der Suche nach Ausbildungsstellen). Letzterer Personenkreis tritt wirklich neu in den Zustand „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III" ein. Die Zahl der Abgänge aus dem Rechtskreis SGB III setzt sich aus den Personen zusammen, die nach Ablauf ihrer Anspruchsdauer aufgrund ihrer Hilfebedürftigkeit in den Rechtskreis SGB II wechseln, und aus der Personengruppe, die nicht hilfebedürftig ist und sich nicht weiter arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III mel-

[26] Schmidt (1999) untersucht Übergangsraten aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit für Deutschland. Für die Gruppe der Personen mit höherer Bildung ergaben sich signifikant niedrigere Übergangsraten.

det. Das Verhältnis der Rechtskreiswechsler zur Personengruppe deren Anspruchsdauer erloschen ist, hängt von der Hilfebedürftigkeit der betroffen Personen ab und ist somit für die Akteure vor Ort theoretisch zwar nicht beeinflussbar, allerdings besteht in der Praxis offenbar ein gewisser Ermessungsspielraum bei der Annerkennung derselben. Dies kann im Makromodell nicht berücksichtigt werden, da hierfür keinerlei Informationen erfassbar sind. Auf der anderen Seite kann eine Arbeitsagentur durch einen guten Service aber die Zahl derjenigen beeinflussen, die auch ohne Leistungsanspruch weiterhin bei der Arbeitsuche von der lokalen Arbeitsagentur unterstützt werden wollen.

Für den Rechtskreis SGB II stellt sich die Situation etwas schwieriger dar. Zum einen können Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt von der Pflicht zur Arbeitsuche befreit sein (Frauen im Mutterschutz, Schüler oder Studenten). Sobald sie wieder verpflichtet sind nach Arbeit zu suchen, wechseln sie wieder in den Zustand „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II“. Neben diesem Statuswechsel innerhalb des Rechtskreises SGB II gibt es auch Personen, die den Rechtskreis SGB II ohne eine Aufnahme einer Beschäftigung verlassen. So erlischt in manchen Fällen der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, wenn z. B. der Ehepartner eine ausreichend gut bezahlte Beschäftigung findet. Sofern diese Personen weiter nach Arbeit suchen, können sie sich allerdings freiwillig arbeitsuchend im SGB III melden. Außerdem kann es vorkommen, dass anspruchsberechtigte Personen wegen einer stark fordernden Arbeitsmarktpolitik einer ARGE bzw. zkT (z. B. Annahme einer unattraktiven aber zumutbaren Stelle) ihren Anspruch nicht weiter geltend machen wollen und freiwillig auf ihren Anspruch verzichten. Auf der anderen Seite können bisher nicht bedürftige Personen hilfebedürftig werden und bei einer Antragsbewilligung in den Rechtskreis SGB II wechseln (z. B. ehemalige Arbeitslosengeldempfänger, die keinen Anspruch auf Leistungen gemäß dem SGB III bzw. SGB II hatten und aufgrund ihrer andauernden Arbeitslosigkeit ihr Vermögen aufgebraucht haben).

Da auch die eben genannten Zugänge und Abgänge in die Zustände „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II“ und „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“, die keinen Übergang in bzw. aus einer Beschäftigung darstellen, zu einem gewissen Teil von der Politik der ARGE bzw. zkT oder der lokalen Arbeitsagentur beeinflusst werden können, kann – bei entsprechender Datenlage – der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung bzw. der Politik der Grundsicherungsträger untersucht werden. Auf Basis dieser Schätzungen könnte dann die Zahl der Arbeitsuchenden in den jeweiligen Zuständen anhand der Formel (2.10) prognostiziert werden.

2.4 Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung

Neben dem Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit, dessen Analyse in Rahmen der Makroanalyse sich auf das im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Arbeitsmarktmodell stützen soll, sind bei der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II auch die beiden anderen Ziele des Erhalts bzw. der Stabilisierung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Stabilisierung der Adressaten des SGB II zugrunde zu legen, deren Erreichung mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitslose ebenfalls als relevante (Teil-)Erfolge einer spezifisch auf Langzeit-Arbeitslose zugeschnittenen Arbeitsmarktpolitik begriffen werden (vgl. Abschnitt 2.2).

2.4.1 Vorarbeiten im Forschungsverbund

Was die Operationalisierung dieser beiden Ziele betrifft, wird aus Konsistenzgründen in den Arbeiten des gesamten Forschungsverbundes zur Evaluation der Experimentierklausel auf Vorarbeiten zurückgegriffen, die im Kontext von Untersuchungsfeld 3 (mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse) vorgenommen worden sind. Zu diesem Zweck hat das ISG im Auftrag des BMAS zunächst eine Vorstudie erarbeitet, in der einschlägige Definitionen und Interpretationen der Begriffe „Beschäftigungsfähigkeit“ und „Soziale Stabilisierung“ aus der Arbeitsmarkt-, Berufs- und Bildungsforschung zusammengefasst und systematisiert werden (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2006). Im Anschluss daran wurde in einer weiteren Vorstudie von TNS Emnid im Zusammenhang mit der Kundenbefragung von SGB II-Leistungsbeziehern für Untersuchungsfeld 3 ein Befragungskonzept zur Operationalisierung der Beschäftigungsfähigkeit entwickelt (TNS Emnid Medien- und Sozialforschung 2006). In noch unveröffentlichten Arbeiten hat das ISG schließlich die Ergebnisse einer ersten Erhebung auf dieser Grundlage mit Hilfe einer Faktorenanalyse ausgewertet und dabei – gruppiert nach mehreren, zuvor identifizierten Oberkategorien für wichtige Einzeldimensionen der Beschäftigungsfähigkeit von Adressaten des SGB II – einen empirisch gut handhabbaren, überschaubaren Satz an Indikatoren zur Messung etwaiger Erfolge bei der Erreichung dieser beiden Ziele herausgearbeitet. Eine definitive Operationalisierung sowie Ergebnisse, die auf dieser Grundlage im Rahmen der Erhebungen in insgesamt 154 regionalen SGB II-Einheiten für Untersuchungsfeld 3 ermittelt werden sollen, liegen derzeit noch nicht vor (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2 dieses Berichts).

Gleichwohl ergeben sich aus den genannten Vorarbeiten zwei Aspekte, die auch für die Behandlung der Ziele eines Erhalts bzw. einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Adressaten des SGB II sowie ihrer sozialen Stabilisierung von Belang sind. Erstens werden beide Ziele – in Übereinstimmung mit allen Ansätzen aus der einschlägigen, arbeitswissenschaftlichen und berufsbildungsspezifischen Forschung (vgl. den

umfassenden Überblick in Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2006) – dabei vorrangig aus der Perspektive des jeweiligen Individuums betrachtet und allein durch individuelle Faktoren gemessen. Die Beschäftigungsfähigkeit eines Arbeitsuchenden ist demnach umso höher, je mehr persönliche Merkmale sich mit allgemeinen Anforderungen des Arbeitsmarkts decken. Sie ist jedoch unabhängig von konkreten Anforderungen auf der Nachfrageseite des jeweiligen Arbeitsmarkts und damit von den jeweiligen regionalen Arbeitsmarktbedingungen.

Zweitens kann unter sozialer Stabilisierung alternativ die Schaffung einer Art notwendiger Voraussetzungen für irgendeinen positiven Grad an Beschäftigungsfähigkeit durch die Überwindung oder Vermeidung von sozialen Extremsituationen gesehen werden oder aber die positive Beeinflussung der Beschäftigungsfähigkeit durch günstige Entwicklungen im Bereich der normalen sozialen Dimension des Lebens aller Adressaten des SGB II. Angesichts dieser grundsätzlichen Alternative zeichnet sich mittlerweile ab, dass bei der Operationalisierung der beiden, hier angesprochenen Ziele die soziale Stabilisierung – ganz im Sinne der zweiten Möglichkeit – nicht so sehr als eigenes Ziel aufgefasst wird, das sich gleichsam als Vorstufe für Maßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit betrachten ließe, sondern eher als eine unter mehreren Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit erscheint.

2.4.2 Auswirkungen auf die Makroanalyse

Beide Aspekte, die in den Vorarbeiten im Rahmen des Forschungsverbundes hervortreten, haben Auswirkungen auf die Behandlung der Ziele des Erhalts bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Stabilisierung von Adressaten des SBG II im Rahmen der hier angestrebten regionalen Vergleiche und der vertiefenden makroökonomischen Wirkungsanalyse. Zum einen ist in beiden Analyseschritten eine klare Trennung der zwei Ziele nicht mehr möglich. Vielmehr werden die zwei Ziele im Folgenden sinnvollerweise stets gemeinsam betrachtet, wobei Erfolge im Bereich der sozialen Stabilisierung nach Möglichkeit zwar eigens beleuchtet werden, aber – den empirischen Arbeiten auf der Mikroebene folgend – letztlich als Beitrag zum Erhalt bzw. zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen betrachtet werden.

Zum anderen impliziert die Operationalisierung der Ziele auf der Basis rein individueller Faktoren und Merkmale, dass bei Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele – anders als bei der Integration in Erwerbstätigkeit – keine Substitutions- und Verdrängungseffekte im eigentlichen Sinn auftreten können, auf deren Aufdeckung die Makroanalyse im Rahmen von Untersuchungsfeld 4 speziell zielt (vgl. Abschnitt 2.1). Substitutions- und Verdrängungseffekte können prinzipiell nur dann auftreten, wenn eine Personengruppe mit einer anderen um die Erreichung eines bestimmten Ziels konkurriert. Wäh-

rend die Adressaten des SGB II im Hinblick auf eine Integration in die Erwerbstätigkeit untereinander und vor allem auch mit anderen Arbeitsuchenden um dieselben offenen Stellen konkurrieren, gibt es hinsichtlich der beiden anderen Ziele des SGB II keine entsprechende Knappheit und Konkurrenz. Eine auf individueller Ebene messbare Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit einer Person, einschließlich ihrer sozialen Stabilisierung, bedeutet nicht, dass entsprechende Verbesserungen nicht zugleich auch bei einer anderen Person erreicht werden können.

Gewisse Konflikte, die im Kontext dieser Ziele auf den ersten Blick in Erscheinung treten, sind entweder integraler Bestandteil der jeweiligen Politik (z. B. die Auswahl von Teilnehmern für einschlägige Maßnahmen) oder sie treten erst wieder auf der Ebene der angestrebten Integration in Erwerbstätigkeit auf (wo z. B. verbesserte Integrationschancen von Teilnehmern einschlägiger Maßnahmen auf Kosten anderer Arbeitsuchender gehen können). Einen Spezialfall stellen in dieser Hinsicht lediglich die Effekte einer Integration in geförderte Beschäftigung dar, die als Maßnahme zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verstanden werden kann, jedoch zugleich die Arbeitsmarktchancen anderer Arbeitsuchender mindern kann. Solche und alle anderen Arten nachgelagerter Substitutionseffekte können im Rahmen der Makroanalyse im Zusammenhang mit dem Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit genauer untersucht werden.

Denkbar sind im Zusammenhang mit beiden Zielen hingegen gewisse Mitnahmeeffekte, durch die sich auf individueller Ebene beobachtbare Resultate in den Bereichen Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilität auch unabhängig von der Politik der regionalen SGB II-Einheiten eingestellt hätten. Solche Effekte sollten sich – zumindest bei hinreichend großer Heterogenität der Politik – in den Analysen der Untersuchungsfelder 3 wie 4 als fehlende Wirksamkeit sowie als geringe Kosteneffizienz entsprechender Maßnahmen äußern. Die störendsten Folgen von Mitnahmeeffekten, die sich wiederum erst im Zusammenhang mit etwaigen Substitutions- und Verdrängungseffekten bei der Integration in Erwerbstätigkeit einstellen, können auf der Ebene der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung selbst jedoch erneut nicht eintreten.

Eine Analyse der indirekten Effekte anhand der makroökonomischen Wirkungen ist im Rahmen des vorliegenden Berichts daher nur hinsichtlich des Ziels einer Integration in Erwerbstätigkeit vorgesehen. Gleichwohl werden die beiden anderen Ziele nicht nur im Rahmen der deskriptiven Analysen und regionalen Vergleiche, die der eigentlichen Makroanalyse vorangestellt sind (Teil A), voll berücksichtigt. Auch im Rahmen der Makroanalyse selbst (Teil B) können sie – bei Abwesenheit indirekter Effekte – auf der Basis der in Untersuchungsfeld 3 ermittelten direkten Effekte im Hinblick darauf beleuchtet werden, welche Form der Trägerschaft der Leistungen des SGB II besser zu ihrer Erreichung geeignet ist. Für die diesbezüglichen regionalen Vergleiche wie für die

makroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse stellt sich dabei in erster Linie nur noch das Problem der regionalen Aggregation der zuvor auf der Mikroebene gemessenen Indikatoren und Effekte.

Teil A:

Deskriptive regionale Vergleiche und regionales Benchmarking

3 Regionale Vergleiche und deskriptives Benchmarking: Zur Operationalisierung des Analyserahmens

Regionale Vergleiche sollen die Entwicklung zentraler Zielindikatoren für die Zielgrößen Integration in Erwerbstätigkeit, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung im Vergleich der drei Formen der Aufgabenwahrnehmung sowie der unterschiedlichen Organisationstypen darstellen und deskriptiv beschreiben. Da die Entwicklung dieser Zielgrößen jedoch nicht ausschließlich von der Arbeit der SGB II-Einheit abhängt, sondern von einer Vielzahl exogen gegebener Rahmenbedingungen abhängt, müssen Unterschiede in den regionalen Rahmenbedingungen im Rahmen der Wirkungsforschung dabei hinreichend berücksichtigt werden.

Eine wesentliche Vorarbeit in Feld 4 besteht daher in der Wahl geeigneter Regionaltypen, mit denen die unterschiedlichen regionalen Ausgangs- und Rahmenbedingungen möglichst gut abgebildet werden können. Abschnitt 3.1 stellt die hierzu bisher geleisteten Vorarbeiten dar und beschreibt die in Frage kommenden Regionaltypen. Abschnitt 3.2 widmet sich dem Vergleich der SGB II-Typen des IAB und der Arbeitsmarkttypen des IAW auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching. Abschnitt 3.3 wendet sich anschließend der zweiten zentralen Vorarbeit für die Durchführung der regionalen Vergleiche und der anschließenden Radar-Chart-Analysen – nämlich der geeigneten Operationalisierung der zentralen Zielindikatoren vor dem Hintergrund der Datenverfügbarkeit – zu.

3.1 Abbildung des regionalen Hintergrunds: Alternative Regionaltypen und Verteilung der SGB II-Einheiten nach Regionaltypen und Formen der Aufgabenwahrnehmung

Um im Weiteren deskriptive regionale Vergleiche durchführen zu können, muss zunächst diskutiert werden, anhand welcher Indikatoren der regionale Hintergrund, vor dem eine SGB II-Einheit agiert, für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation sinnvoll charakterisiert werden kann. Dabei sollen die Regionaltypen diejenigen Faktoren möglichst gut abbilden, denen ein eigenständiger Einfluss auf die Zielgrößen zugeschrieben

werden kann. Abgebildet werden sollen mit den unterschiedlichen Regionaltypen insbesondere folgende Aspekte des regionalen Hintergrunds:

- die Heterogenität der Ausgangsbedingungen am regionalen Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II, die maßgeblich auch die weiteren Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt prägen kann,
- die mögliche Bedeutung von Agglomerationseffekten durch Unterschiede zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Räumen
- sowie die mögliche Relevanz der Arbeitsmarktbedingungen benachbarter Kreise.

Konkret werden daher bei den weiteren Analysen die folgenden alternativen Typen zur Charakterisierung des regionalen Hintergrunds betrachtet:

- Siedlungsstrukturelle Gebietstypen des BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)
- Typen zur Charakterisierung der Ausgangbedingungen am Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation
- IAB-Typen zur Charakterisierung der unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen in den SGB II-Trägereinheiten
- Typen der SGB II-Einheiten nach Pendlerströmen

In den folgenden Abschnitten wird einleitend jeweils kurz die jeweilige Typisierung erläutert. Darauf aufbauend wird die Verteilung der SGB II-Einheiten nach Formen der Aufgabenwahrnehmung auf die unterschiedlichen Regionaltypen dargestellt, um einen Eindruck davon zu bekommen, ob und in welchem Maße sich die regionalen Bedingungen zwischen SGB II-Einheiten mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung systematisch unterscheiden. Letztlich soll, auch in Verbindung mit den Ergebnissen der regionalen Vergleiche in Kapitel 4, erarbeitet werden, ob es sinnvoll ist, sämtliche hier betrachteten Varianten der Regionaltypisierung für die regionalen Vergleiche heranzuziehen, oder ob für die Zwecke der § 6c SGB II-Begleitforschung ohne größeren Erkenntnisverlust auch auf einzelne Typisierungsansätze verzichtet werden kann, da sie zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen.

3.1.1 Verteilung der Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen des BBR[27]

Eine in der Regionalforschung in Deutschland gebräuchliche Regionaltypologie sind die siedlungsstrukturellen Gebietstypen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Dabei wird im Wesentlichen auf die Merkmale Bevölkerungsdichte und die Größe bzw. zentralörtliche Funktion der Kerne von Regionen abgestellt. Es handelt sich also um eine fast eindimensionale Klassifikation der Gebietseinheiten auf der Ebene „Siedlungsstruktur". Dabei können und werden sich diese Einheiten ansonsten durchaus in vieler Hinsicht unterscheiden. Die Siedlungsstrukturtypen dienen dann eher der vergleichenden Einordnung dieser Unterschiede als der Minimierung der Heterogenität innerhalb der Typenklassen.

Die *Regionstypen* dienen dem Vergleich großräumiger Disparitäten und Entwicklungstendenzen. Räumliche Basiseinheiten sind die nach den Gebietsreformen in den neuen Ländern neu abgegrenzten landesscharfen Raumordnungsregionen[28]. Sie bilden in akzeptabler Annäherung den funktionalräumlichen Zusammenhang von oberzentralen Kernen und deren Umland ab, mit Ausnahme der Stadtstaaten. Dort erfolgt eine landesübergreifende Abgrenzung des Umlands, um zu bundesweit vergleichbaren „*Analyseregionen*" zu gelangen. Diese Analyseregionen werden zu drei Regionsgrundtypen zusammengefasst. Je nach der zentralörtlichen Bedeutung des Zentrums und der Bevölkerungsdichte der Regionen werden die drei folgenden Grundtypen abgegrenzt:

- *Agglomerationsräume:*
  - mit Oberzentrum > 300.000 Einwohner
  - oder Bevölkerungsdichte > 300 Einwohner je km²

- *Verstädterte Räume:*
  - mit Oberzentrum > 100.000 Einwohner bei einer Bevölkerungsdichte > 100 Einwohner je km²
  - oder Bevölkerungsdichte > 150 Einwohner je km²

- und *Ländliche Räume*
  - mit Oberzentrum > 100.000 Einwohner bei einer Bevölkerungsdichte < 100 Einwohner je km²

---

[27] Siehe hierzu: http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_103086/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/gebietstypen.html

[28] Vgl. dazu das Arbeitspapier 5/96 des BBR: Neuabgrenzung der Raumordnungsregionen und die hier beigefügte Karte.

- oder Bevölkerungsdichte < 150 Einwohner je km² und kein Oberzentrum mit > 100.000 Einwohner

Betrachtet man für den 31.12.2006 die Verteilung der 442 SGB II-Trägerregionen auf diese drei Regionsgrundtypen, so fällt auf, dass bei dieser Regionaltypisierung die Verteilung der Regionen mit ARGEn auf diese Regionsgrundtypen weitestgehend der Verteilung der Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern entspricht. Jeweils 36% und somit gut ein Drittel der Regionen mit beiden Basisformen der Aufgabenwahrnehmung lassen sich Agglomerationsräumen zuordnen, 42% der Regionen mit ARGEn und 41% der Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) sind in verstädterten Räumen angesiedelt. Bei den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) liegen dagegen 58% der Einheiten in verstädterten Räumen, dagegen nur 16% in Agglomerationsräumen.

Tab. 3.1: Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung auf die drei Regionsgrundtypen des BBR

	Form der Aufgabenwahrnehmung		
BBR-Typ	ARGEn	zkT	gAw
Agglomerationsräume	127 (36%)	25 (36%)	3 (16%)
Verstädterte Räume	149 (42%)	28 (41%)	11 (58%)
Ländliche Räume	78 (22%)	16 (23 %)	5 (26%)
Insgesamt	354 (100%)	69 (100%)	19 (100%)

Quelle: BBR, IAW-Berechnungen.

Innerhalb der drei Regionsgrundtypen bildet das BBR neun siedlungsstrukturelle *Kreistypen*, die dem intraregionalen Vergleich dienen. Mit dieser Einordnung der Kreistypen in die drei Regionsgrundtypen wird der Überlegung Rechnung getragen, dass die Lebensbedingungen in den Kreisen sowie ihre Entwicklung wesentlich auch von der Entwicklung und der Struktur der jeweiligen Region bzw. des Regionstyps abhängig sind. Es wird dabei zunächst nach Kernstädten und sonstigen Kreisen bzw. Kreisregionen unterschieden. Als Kernstädte, die i.d.R. den oberzentralen Kern von Raumordnungsregionen bilden, werden kreisfreie Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen. Kreisfreie Städte unterhalb dieser Größe werden bei der Typenbildung mit ihrem Um-

land zu Kreisregionen zusammengefasst und insofern der Situation von vergleichbaren kreisangehörigen Gemeinden und ihrem Umland gleichgestellt.

Die Typisierung der Kreise und Kreisregionen außerhalb der Kernstädte erfolgt nach der Bevölkerungsdichte als generellstem Maß der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. Es ergeben sich dann die folgenden neun Kreistypen:

Abb. 3.1: Siedlungsstrukturelle Gebietstypen des BBR – Regionsgrundtypen und Kreistypen

Quelle: http://www.bbr.bund.de

Bei der Betrachtung der Verteilung der SGB II-Trägerregionen auf die neun BBR Kreistypen fällt Folgendes auf (vgl. Tabelle 3.2):

- Bekanntermaßen wurde in sehr viel mehr *Kernstädten* die ARGE-Lösung umgesetzt als die Aufgabenwahrnehmung zugelassener kommunaler Träger. 21% der Regionen mit ARGEn, aber nur 7% der Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern können als Kernstädte mit 100.000 oder mehr Einwohnern charakterisiert werden. Diese Tendenz lässt sich sowohl in Agglomerationsräumen als auch in verstädterten Räumen beobachten.
- Während in *hochverdichteten Kreisen in Agglomerationsräumen* keine Tendenz zu einer Form der Aufgabenwahrnehmung zu beobachten ist, wurde in *verdichteten Kreisen* – unabhängig vom Regionsgrundtyp – überdurchschnittlich häufig die Aufgabenwahrnehmung zugelassener kommunaler Träger gewählt: 41% der Regionen

mit zugelassenen kommunalen Trägern befinden sich in verdichteten Kreisen, aber nur rund 26% der Regionen mit ARGEn.

- In *ländlichen Kreisen* bestanden dagegen kaum Unterschiede in der Verbreitung der ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern. Sowohl in Agglomerationsräumen, in verstädterten Räumen als auch in ländlichen Räumen waren die jeweiligen Anteile der Regionen mit ARGEn oder der mit zkT jeweils sehr ähnlich.

Tab. 3.2: Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung auf die neun siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR

	Form der Aufgabenwahrnehmung (FAW)			
BBR-Typ	ARGEn	zkT	gAw	Insgesamt
Agglomerationsräume	127 36%	25 36%	3 16%	155 35%
Kernstädte in Agglomerationsräumen	49 14%	4 6%	0 0,00%	53 12%
Hochverdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	33 9%	6 9%	3 16%	42 10%
Verdichtete Kreise in Agglomerationsräumen	26 7%	11 16%	0 0,00%	37 8%
Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen	19 5%	4 6%	0 0,00%	23 5%
Verstädterte Räume	149 42%	28 41%	11 58%	188 42%
Kernstädte in verstädterten Räumen	26 7%	1 1%	2 11%	29 7%
Verdichtete Kreise in verstädterten Räumen	68 19%	17 25%	6 32%	91 21%
Ländliche Kreise in verstädterten Räumen	55 16%	10 14%	3 16%	68 15%
Ländliche Räume	78 22%	16 23 %	5 26%	99 22%
Ländliche Kreise mit höherer Dichte	46 13%	9 13%	2 11%	57 13%
Ländliche Kreise mit geringerer Dichte	32 9%	7 10%	3 16%	42 10%
Insgesamt	354 100%	69 100%	19 100%	442 100%

Quelle: BBR, IAW-Berechnungen.

3.1.2 Kreistypen unterschiedlicher Ausgangslage vor SGB II-Einführung auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung

In Untersuchungsfeld 1 der § 6c SGB II-Evaluation musste im Sommer 2006 durch das IAW Tübingen ein Vorschlag für eine repräsentative Stichprobe von SGB II-Einheiten für die Implementations- und Governanceanalysen in Feld 2 sowie die weiteren Analysen in den Feldern 3 und 4 erstellt werden. Diese Stichprobe musste im Zusammenhang der § 6c SGB II-Evaluation verschiedenen Kriterien genügen (vgl. dazu im Detail IAW 2006 oder IAW/ZEW 2006). Unter anderem musste bei der Stichprobenziehung gewährleistet werden, dass die Stichprobe die gesamte Bandbreite der möglichen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II hinreichend abdeckt. Aus Konsistenzgründen wurde für eine grobe „Typisierung" der Lage auf den regionalen Arbeitsmärkten dabei bewusst auf die Ergebnisse aus dem Regionenmatching des ZEW abgestellt (vgl. dazu Arntz et al. 2006). Auf der Grundlage der ZEW-Analysen für die Erklärung des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung für das SGB II-Klientel, die dem ZEW-Regionenmatching zugrunde liegen, lassen sich die Kreise danach ordnen, in welchem Maße die jeweiligen regionalen Gegebenheiten den individuellen Übergang Arbeitsloser in ungeförderte Beschäftigung begünstigen. Die Bildung der drei Arbeitsmarkttypen „Überdurchschnittlicher, durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher regionaler (Arbeitsmarkt-) Hintergrund" erfolgte dabei möglichst einfach und plausibel anhand der Terzile der Ränge aller SGB II-Einheiten, d.h. es wurden drei gleich große Gruppen gebildet. Ergänzend wurde jeweils danach differenziert, ob es sich bei den SGB II-Trägereinheiten um kreisfreie Städte oder Landkreise handelt, um letztlich in die Stichprobe auch in angemessenem Maße kreisfreie Städte einbeziehen zu können. Zu berücksichtigen ist dabei, dass nicht alle SGB II-Einheiten „kreisscharf" sind. Besteht eine SGB II-Einheit aus mehreren Landkreisen, die jeweils demselben Terzil zugeordnet werden können, so ist die Berücksichtigung dieser SGB II-Einheiten unproblematisch. SGB II-Trägereinheiten, die aus Stadt- und Landkreisen oder Stadtkreisen und Gemeinden aus Landkreisen bestehen, werden nicht in die Bildung der Arbeitsmarkttypen einbezogen.

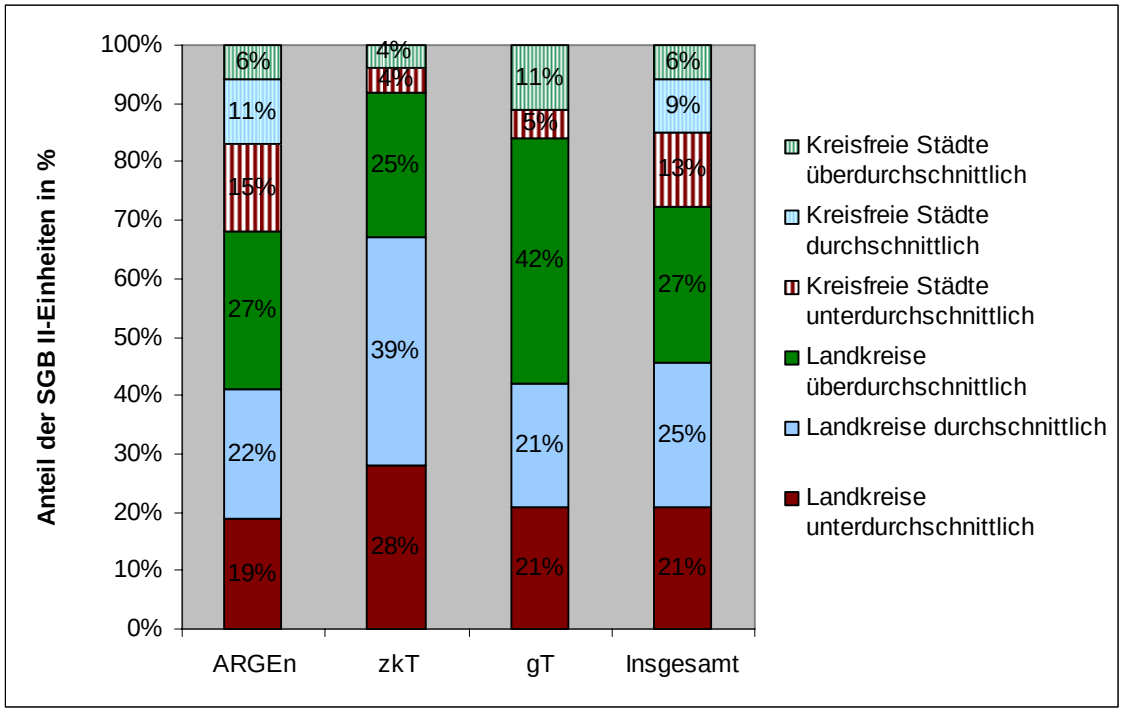
Tab. 3.3: Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung auf die sechs Typen des regionalen Arbeitsmarkthintergrunds vor Einführung des SGB II

	Form der Aufgabenwahrnehmung (FAW)			
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching	ARGEn	zkT	gAw	Insgesamt
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	21 6%	3 4%	2 11%	26 6%
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	37 11%	0 0%	0 0%	37 9%
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	51 15%	3 4%	1 5%	55 13%
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	93 27%	17 25%	8 42%	118 27%
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	76 22%	27 39%	4 21%	107 25%
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	67 19%	19 28%	4 21%	90 21%
Insgesamt	345 100%	69 100%	19 100%	433 100%

Quelle: IAW (2006c) und IAW/ZEW (2006), IAW-Berechnungen.

Abbildung 3.2 stellt die Verteilung der 433 Kreise auf die sechs auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching gebildeten Arbeitsmarkttypen dar. Dabei sind kreisfreie Städte schraffiert und Landkreise in voller Farbe dargestellt. Eine überdurchschnittliche Arbeitsmarktlage wird durch die Farbe grün, eine unterdurchschnittliche Arbeitsmarktlage durch die Farbe rot gekennzeichnet.

Abb. 3.2: Verteilung aller SGB II-Trägereinheiten nach regionalem Arbeitsmarkthintergrund



Quelle: ZEW-Regionenmatching und IAW (2006c), IAW-Berechnungen.

Zunächst verdeutlicht Abbildung 3.2 das bereits bekannte Bild: Fast ein Drittel aller Kreise, in denen die ARGE-Lösung umgesetzt wurde, sind kreisfreie Städte, dagegen nur 8% der Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern. Bei den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung handelt es sich in immerhin 16% der Fälle um kreisfreie Städte. Vergleicht man die Einstufung des Arbeitsmarkthintergrunds, so erkennt man, dass bei den kreisfreien Städten nur rund 19% der Stadtkreise mit ARGEn über einen überdurchschnittlichen Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II verfügten, dagegen war es bei den kreisfreien Städten mit zugelassenen kommunalen Trägern die Hälfte.

Bei den Landkreisen fällt auf, dass hier der Arbeitsmarkthintergrund der Landkreise mit ARGEn im Durchschnitt vor Einführung des SGB II etwas besser war als in den Landkreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern. 39% der Landkreise mit ARGEn, aber nur 27% der Landkreise mit zkT wiesen einen überdurchschnittlich guten Arbeitsmarkthintergrund auf.[29] Bei den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung schlägt der „Baden-Württemberg-Effekt“ durch: Hier sind 50% der Landkreise mit getrennter Auf-

[29] Werte nicht in Tabelle 3.3 enthalten.

gabenwahrnehmung (oder 42% all dieser Kreise) dem Terzil mit überdurchschnittlich gutem Arbeitsmarkthintergrund zugeordnet.

3.1.3 IAB-SGB II-Typen

Anfang 2007 hat das IAB Nürnberg eine überarbeitete und aktualisierte Version seiner Typisierung der SGB II-Träger vorgestellt. Dabei wurden erstmals Daten des Berichtskreises für das SGB II direkt zur Typisierung eingesetzt. Die Vorgehensweise des IAB ist von der Grundidee zwar dem Vorgehen des ZEW-Regionenmatching und der anschließenden Typenbildung durch das IAW recht ähnlich, dennoch bestehen in verschiedenster Hinsicht beträchtliche Unterschiede. Daher wird in Abschnitt 3.2 auf die bestehenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei beiden Ansätzen ausführlicher eingegangen. An dieser Stelle soll zunächst die Verteilung der Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung auf die 12 SGB II-Typen des IAB vorgestellt werden.

32% der ARGEn werden dem IAB-Grundtyp I „Vorwiegend städtisch geprägte SGB II-Träger“ zugeordnet, aber nur 7% der zugelassenen kommunalen Träger und 21% der Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Ländlich geprägte SGB II-Träger (Grundtypen II und III) machen dagegen 93% der zkT und „nur“ 68% der ARGEn aus. Die Verteilung der ARGEn über die SGB II-Typen entspricht im Großen und Ganzen der Verteilung aller SGB II-Einheiten. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern tauchen sämtliche Subtypen 1 bis 5 der vorwiegend städtisch geprägten Träger unterdurchschnittlich häufig auf. Besonders häufig befinden sich zugelassene kommunale Träger im SGB II-Typ 8 (Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher saisonaler Dynamik), auf den fast ein Viertel der zkT, aber nur 8% der ARGEn entfallen. Neun von 19 Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung lassen sich dem SGB II-Typ 10 zuordnen, der als „Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit sehr guter Arbeitsmarktlage und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen“ charakterisiert ist, weitere vier dem Typ 2 „Städte in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf“. Auch hier schlägt sich somit erneut der „Baden-Württemberg-Effekt“ in den Ergebnissen nieder, da sich mehr als die Hälfte der Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung in Baden-Württemberg befinden, das durch einen im bundesweiten Vergleich sehr gut funktionierenden Arbeitsmarkt charakterisiert ist.

Tab. 3.4: Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung auf die 12 SGB II-Typen des IAB Nürnberg

		ARGEn	zkT	gAw	Insgesamt
Grundtyp I: Vorwiegend städtisch geprägte SGB II-Träger		32%	7%	21%	27%
SGB II-Typ 1	Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage, hohem BIP pro Kopf und überdurchschnittlich hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	13 4%	0 0%	0 0%	13 3%
SGB II-Typ 2	Städte in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf	23 7%	3 4%	4 21%	30 7%
SGB II-Typ 3	Städte in Westdeutschland (Ausnahme Berlin) mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	27 8%	1 1%	0 0%	28 6%
SGB II-Typ 4	Städte vorwiegend in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	21 6%	0 0%	0 0%	21 5%
SGB II-Typ 5	Vorwiegend städtisch geprägte Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	28 8%	1 1%	0 0%	29 7%
Grundtyp II: Vorwiegend ländliche SGB II-Träger in Westdeutschland (mit Ausnahmen bei SGB II-Typ 7)		52%	71%	68%	56%
SGB II-Typ 6	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen	49 14%	5 7%	2 11%	56 13%
SGB II-Typ 7	Vorwiegend ländliche Gebiete in West- und Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	27 8%	6 9%	2 11%	35 8%
SGB II-Typ 8	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher saisonaler Dynamik	29 8%	17 25%	0 0%	46 10%
SGB II-Typ 9	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit sehr guter Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und sehr niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen	45 13%	10 14%	0 0%	55 12%
SGB II-Typ 10	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit sehr guter Arbeitsmarktlage und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen	34 10%	11 16%	9 47%	54 12%
Grundtyp III: Ländlich geprägte SGB II- Träger in Ostdeutschland		16%	22%	11%	17%
SGB II-Typ 11	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf	39 11%	12 17%	2 11%	53 12%
SGB II-Typ 12	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage, sehr niedrigem BIP pro Kopf und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	19 5%	3 4%	0 0%	22 5%

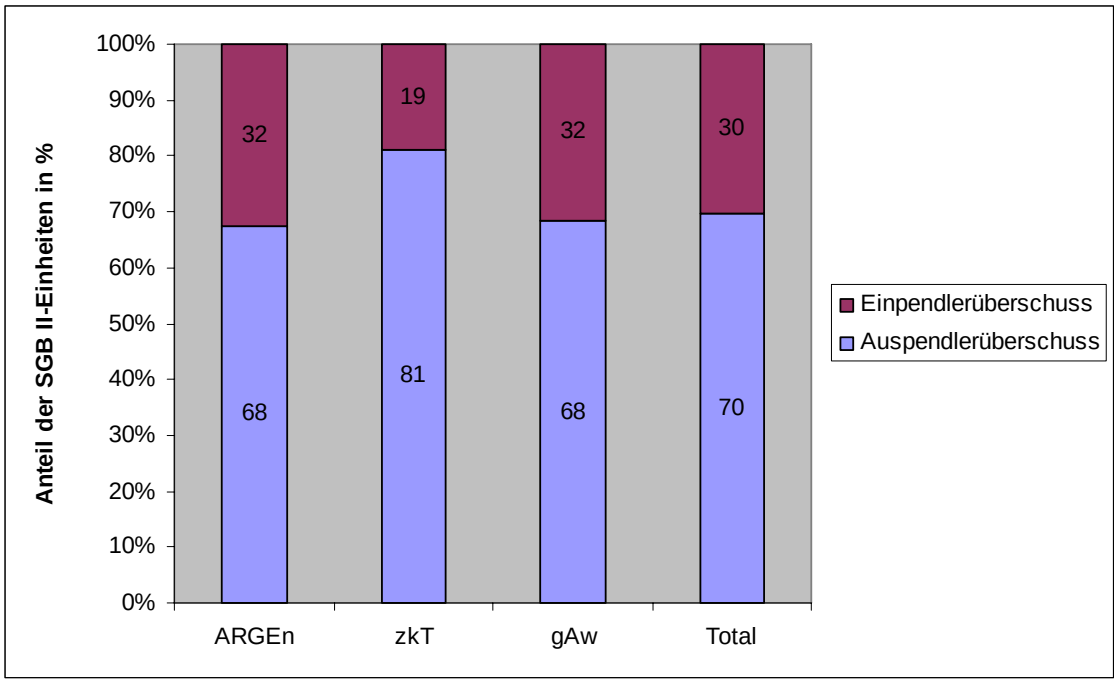
Quelle: Rüb/Werner (2007), IAW-Berechnungen.

3.1.4 Pendlerbewegungen

Von besonderer Bedeutung im Rahmen der regionalen Analysen ist, dass für die Entwicklung eines Kreises regelmäßig nicht nur die Bedingungen in der regionalen Einheit selbst, sondern auch und gerade die „Umfeldbedingungen“ in den angrenzenden Regionen wesentlich sind. So kann es einer SGB II-Einheit ggf. dann besser gelingen, die Zahl der „eigenen“ SGB II-Beziehenden zu reduzieren, wenn diese auf günstige Beschäftigungspotenziale in den angrenzenden Kreisen treffen. Im Rahmen der multivariaten Analysen des ifo-Instituts in Untersuchungsfeld 4 werden diese „räumlichen Abhängigkeiten“ zwischen den SGB II-Regionen im Rahmen von „*spatial regression*-Modellen“ abgebildet. Die deskriptive Analyse kann diesen Unterschieden nicht ohne weiteres Rechnung tragen. Eine gewisse Annäherung an die Frage, ob ein Kreis bei der Versorgung seiner Wohnbevölkerung von „Fremdbeiträgen“ anderer Kreise profitiert oder aber selbst im Saldo positive Beiträge für andere Kreise liefert, kann durch die Betrachtung von Pendlerströmen erfolgen.

Informationen über Pendlerströme können auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten aus der Gegenüberstellung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Wohnort und am Arbeitsort zum 30. September 2006 ermittelt werden.

Abb. 3.3: Verteilung der SGB II-Einheiten nach Form der Aufgabenwahrnehmung und Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30.09.2006

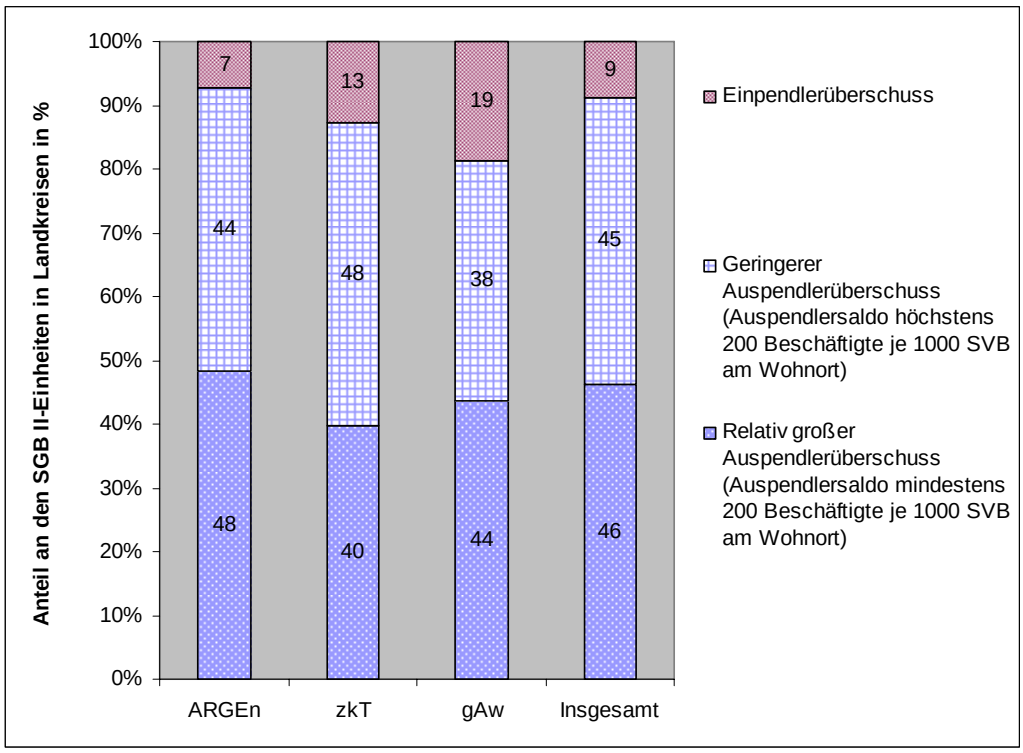


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Etwa 70% aller SGB II-Einheiten verfügten dabei zum 30. September 2006 über einen negativen Pendlersaldo („Auspendlereinheiten"), d.h. die Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort war geringer als die Beschäftigung am Wohnort. Während der Anteil der Auspendlereinheiten bei den Regionen mit ARGEn und den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung mit rund 68% leicht unterdurchschnittlich war, waren immerhin 81% der Kreise mit zkT Kreise, bei denen ein Auspendlerüberschuss bestand und deren Wohnbevölkerung somit von Arbeitsplätzen in Nachbarkreisen profitierte (vgl. Abbildung 3.3).

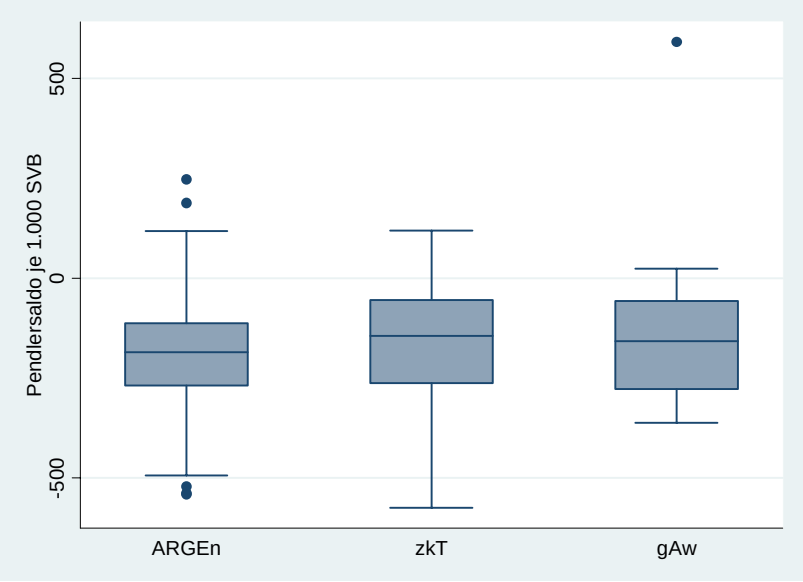
Diese Unterschiede resultierten jedoch primär aus der Tatsache, dass sich unter den Regionen mit ARGEn sehr viel mehr kreisfreie Städte befinden als unter den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Stellt man daher nur auf Landkreise ab, so verfügten zum 30. September 2006 rund 93% der hier angesiedelten Regionen mit ARGEn, aber „nur" 87% der Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern in Landkreisen über einen Auspendlerüberschuss. Die Abbildungen 3.4 und 3.5 betrachten ergänzend und zunächst für Landkreise relative Pendlersalden, bei denen der Pendlersaldo auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort bezogen wird. In Abbildung 3.4 werden die Einheiten mit Auspendlerüberschuss in Landkreise mit einem stärkeren Auspendlerüberschuss und Landkreise mit einem weniger starken relativen Auspendlerüberschuss differenziert. Die Grenze von 200 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort wurde dabei so gewählt, dass beide Gruppen insgesamt etwa gleich groß ausfallen. Dabei zeigt sich, dass mit 48% aller ARGE-Landkreise überdurchschnittlich viele Landkreise mit ARGE-Lösung Auspendlerkreise mit einem überdurchschnittlich großen Auspendlersaldo waren. Insgesamt waren – wie die Boxplots in Abbildung 3.5 zeigen – die Verteilungen der relativen Pendlersalden in den Regionen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung jedoch recht ähnlich (zur Interpretation von Boxplots siehe Textbox 3.1).

Abb. 3.4: Verteilung der SGB II-Einheiten in Landkreisen nach Form der Aufgabenwahrnehmung und Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30.09.2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Abb. 3.5: Verteilung der Pendlersalden je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in SGB II-Einheiten in Landkreisen nach Form der Aufgabenwahrnehmung; 30.09.2006

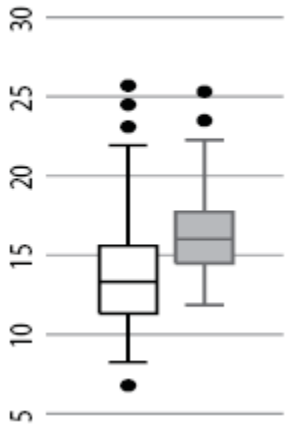


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Textbox 3.1: Zur Interpretation von „Boxplots“

Boxplots sind eine sehr anschauliche Möglichkeit, um die Lage und die Streuung von Verteilungen im Vergleich graphisch zu illustrieren. Ihren Namen verdanken die Boxplots der eingezeichneten „Box“, in deren Bereich sich die mittleren 50% der Beobachtungswerte der Verteilung befinden. Der untere Rand der Box ist somit das erste Quartil (auch: „25%-Trennlinie“, d.h. unterhalb davon liegen 25% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 75% aller Beobachtungswerte). Der obere Rand stellt das 3. Quartil dar, d.h. unterhalb davon liegen 75% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 25% aller Beobachtungswerte. Die 50%-Trennlinie, der sog. Median oder Zentralwert, wird durch die horizontale Linie innerhalb der Box gekennzeichnet. Je weiter oben die Box und somit die drei Quartile der Verteilung liegen, desto größer sind folglich die Ausprägungen der Merkmale.

Über die Streuung der Verteilung informiert zunächst die Länge der Box (der sog. „Inter-Quartilsabstand“): je länger die Box, desto größer ist die Streuung im mittleren Bereich der Verteilung. Darüber hinaus kann man dem Diagramm auch den Minimalwert und den Maximalwert und somit die Spannweite der Verteilung entnehmen. Liegen einzelne Werte besonders weit an den Rändern der Verteilung und weichen um mehr als das 1,5-fache der Breite der Box vom ersten bzw. dritten Quartil ab, so handelt es sich um „Ausreißerwerte“, die dann durch einzelne Punkte gekennzeichnet werden. Der „normale Abweichungsbereich“ wird dagegen durch die nach unten und oben abgehenden „Antennen“ markiert.

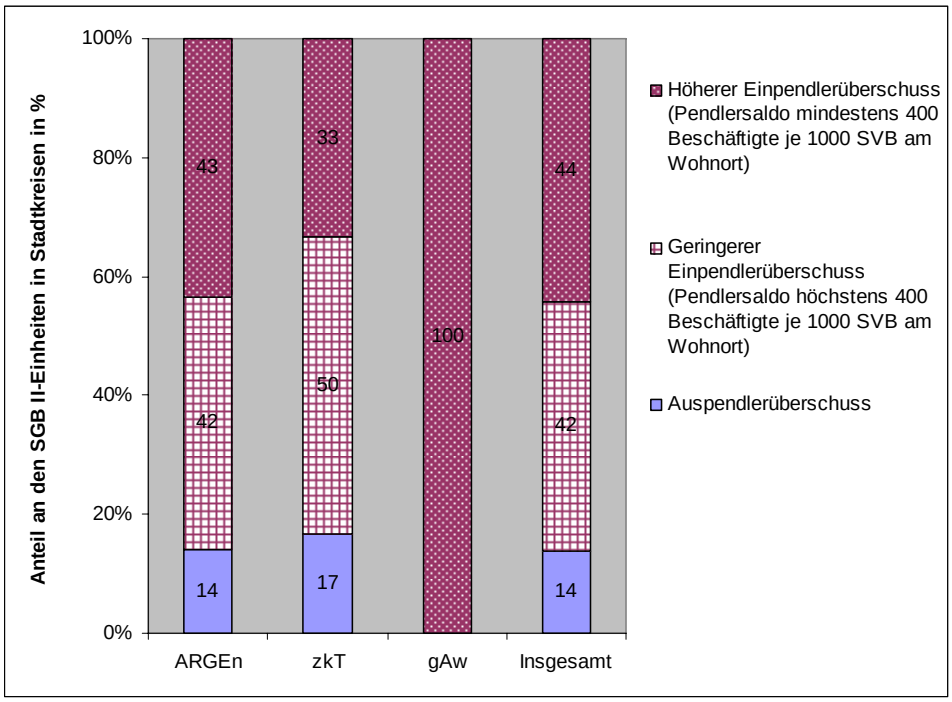


Quelle: IAW-Darstellung

Bei den kreisfreien Städten hatten sechs von sieben ARGE-Kreise einen Einpendlerüberschuss, der entsprechende Anteil bei den sechs kreisfreien Städten mit zugelassenen kommunalen Trägern lag sehr ähnlich bei 83% (vgl. Abbildung 3.6). Der Blick auf die Verteilungen der relativen Pendlersalden in kreisfreien Städten nach Formen der Aufgabenwahrnehmung in Abbildung 3.7 zeigt, dass die Mediane bei den kreisfreien Städten mit ARGEn und mit zkT recht ähnlich ausfallen, die Heterogenität der relativen Pendlersalden jedoch bei den kreisfreien Städten mit zkT etwas größer ausfällt.

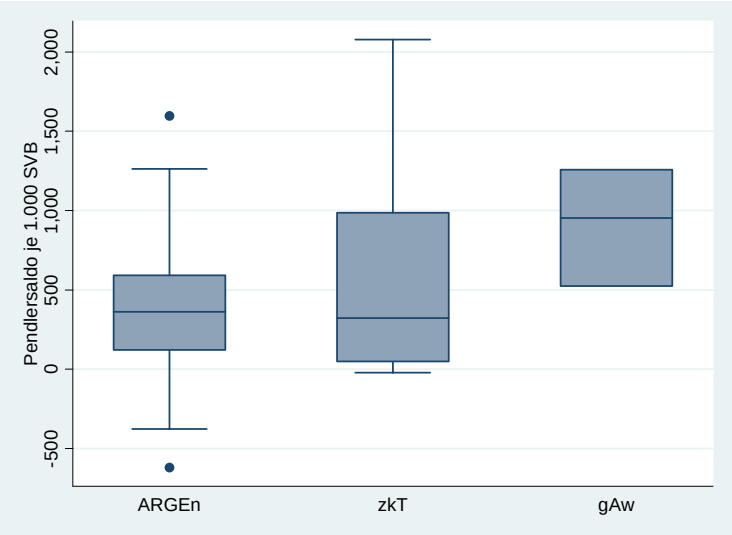
Da die Verteilungen der Pendlersalden nach Stadt- und Landkreisen sehr unterschiedlich sind, werden die entsprechenden deskriptiven regionalen Vergleiche nach Pendlerströmen in Kapitel 4 jeweils differenziert nach Stadt- und Landkreisen durchgeführt.

Abb. 3.6: Verteilung der SGB II-Einheiten in Stadtkreisen nach Form der Aufgabenwahrnehmung und Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, 30.09.2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Abb. 3.7: Verteilung der Pendlersalden je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort in SGB II-Einheiten in kreisfreien Städten nach Form der Aufgabenwahrnehmung; 30.09.2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die deskriptiven regionalen Vergleiche in Kapitel 4 auf der Grundlage der obigen Ausführungen zunächst neben den üblichen Disaggregationen der Ergebnisse nach Ost- und Westdeutschland sowie nach Landkreisen und kreisfreien Städten die folgenden Regionaltypen verwendet werden:

- Regionsgrundtypen des BBR
- Typen nach Verdichtungsgrad auf der Grundlage der BBR-Kreistypen: Kernstädte, hochverdichtete und verdichtete Kreise, ländliche Kreise
- Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching
- Typen nach Pendlerströmen (Ein- und Auspendlereinheiten)
- Typen für kreisfreie Städte nach Pendlerströmen
- Typen für Landkreise nach Pendlerströmen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der ersten regionalen deskriptiven Vergleiche soll dann beurteilt werden, ob es sich lohnt, in der Zukunft sämtliche regionalen Differenzierungen weiter mitzuführen, oder ob einzelne Typisierungsansätze zu sehr vergleichbaren Ergebnissen gelangen und daher teilweise entbehrlich werden (vgl. Kapitel 4). Die 12 SGB II-Typen des IAB Nürnberg könnten grundsätzlich ebenfalls für die regionalen Vergleiche verwendet werden. Der folgende Abschnitt widmet sich ausführlich einer Gegenüberstellung der im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung und auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching gebildeten einfachen Typen des Arbeitsmarkthintergrunds vor Einführung des SGB II und der IAB-SGB II-Typen.

3.2 SGB II-Typen des IAB und Arbeitsmarkttypen des IAW auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching

Für die in Abschnitt 3.1.3 bereits behandelte Typisierung der SGB II-Träger des IAB Nürnberg wurden im Zuge der Aktualisierungen erstmals Daten aus dem Berichtskreis des SGB II für eine solche Typisierung verwendet. [30] Dabei wurden als Ergebnis 12 statt wie zuvor 18 SGB II-Typen erarbeitet. Darüber hinaus wurde für jede SGB II-Einheit eine Liste mit den jeweils fünf nächsten Nachbarn hinsichtlich der regionalen Rahmenbedingungen erstellt.

Im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung wurde durch das ZEW Mannheim in Untersuchungsfeld 1 ebenfalls ein Regionenmatching vorgenommen, bei dem jedem Kreis mit zugelassenem kommunalen Träger jeweils Kreise mit ARGEn zugeordnet werden sollten, die hinsichtlich der regionalen Ausgangsbedingungen vor Einführung des SGB II möglichst vergleichbar waren. Darüber hinaus war es anders als bei der Vorge-

[30] Vgl. Rüb und Werner (2007).

hensweise des IAB kein explizites Ziel, SGB II-Typen zu bilden. Allerdings wurden die Ergebnisse der ZEW-Vorgehensweise durch das IAW Tübingen verwendet, um für die Ziehung einer Stichprobe von regionalen SGB II-Einheiten eine grobe Kategorisierung der Ausgangsbedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten in sechs Typen vorzunehmen.

Der vorliegende Abschnitt 3.2 zeigt Ähnlichkeiten und Unterschiede in den beiden Vorgehensweisen auf. Beide Ansätze verfolgen zwar grundsätzlich sehr ähnliche Ziele, unterscheiden sich jedoch sehr erheblich in der konkreten Forschungsstrategie. Das Vorgehen des ZEW im Rahmen des ZEW-Regionenmatching im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation wurde an verschiedener Stelle, insbesondere auch im Jahresbericht 2006 von IAW/ZEW, ausführlich erläutert.[31] Im Weiteren wird daher zunächst in Abschnitt 3.2.1 ein knapper Überblick über die Methodik der IAB-Typisierung gegeben, bevor in Abschnitt 3.2.2 dann Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Vorgehensweisen von IAB und ZEW erläutert werden.

Darüber hinaus wird in Abschnitt 3.2.3 auch eine empirische Gegenüberstellung der Ergebnisse vorgenommen, um einen Eindruck davon zu bekommen, ob und in welchem Maße die SGB II-Arbeitsmarkttypen des IAB mit den aufgrund der ZEW-Ergebnisse abgeleiteten Typen des Arbeitsmarkthintergrunds in Untersuchungsfeld 1 übereinstimmen.

3.2.1 Hintergrund: Methodische Vorgehensweise der IAB-SGB II-Typisierung

Im Kern basiert das Vorgehen des IAB auf einer Kombination aus Regressions- und Clusteranalyse, die auch bereits in Blien et al. (2004) angewendet wurde. Im Rahmen von Regressionsanalysen werden auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten zunächst „Integrationsquoten“, die als Übergänge von SGB II-Kunden in ungeförderte Beschäftigung in Relation zu allen SGB II-Kunden/innen definiert wurden, durch regionale Rahmenbedingungen erklärt. Die grundlegende Idee besteht darin, anschließend genau diejenigen Variablen für die Beurteilung der Ähnlichkeit der regionalen Rahmenbedingungen und für die Typenbildung heranzuziehen, die einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der regionalen Integrationsquote aufweisen.

Als Datengrundlage für die Analysen werden Daten aus dem Zeitraum von Mai 2005 bis April 2006 verwendet. Die Autoren sehen in der Verwendung von Daten nach Ein-

---

[31] Siehe hierzu IAW/ZEW (2006): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“, Untersuchungsfeld 1, Jahresbericht 2006, Tübingen/Mannheim.

führung des SGB II einen Grund für die Aktualisierung der Typisierung, da die erste Typisierung des SGB II, die auf Daten bis Ende 2004 basierte, den SGB II-Personenkreis nicht vollständig erfassen konnte (vgl. dazu Rüb/Werner 2007, S. 7). Damit trägt sie einem wichtigen Problem Rechnung, bildet jedoch nicht mehr die Ausgangssituation vor Einführung des SGB II ab, sondern rekurriert auf einen Zeitraum, der bereits bis zu 16 Monate nach Einführung des SGB II liegt. Da eine Typisierung für alle SGB II-Träger angestrebt wurde, jedoch für zugelassene kommunale Träger noch keine Angaben über die Integrationsquoten und somit die abhängige Variable der Regressionsanalysen vorlagen, wurden die Regressionen nur mit 362 ARGEn und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung berechnet und im Weiteren angenommen, dass die hier gefundenen Regionalvariablen in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern die Integration in gleicher Weise beeinflussen wie in den ARGEn und in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung.

Aufbauend auf den Regressionsanalysen und den selektierten Regionalvariablen werden dann in einem zweiten Schritt Clusteranalysen durchgeführt, um Gruppen von SGB II-Einheiten zu identifizieren. Dabei sollen die Einheiten innerhalb der Gruppen möglichst ähnlich und zwischen den Gruppen möglichst unterschiedlich sein. Methodisch wird ein zweistufiges Verfahren eingesetzt, indem zunächst das hierarchisch-agglomerative Ward-Verfahren verwendet wird und dessen Ergebnisse mit einem k-means-Verfahren möglichst optimiert werden. Dabei entstehen die bereits in Abschnitt 3.1.3 dargestellten 12 SGB II-Typen, wobei die Zahl der Typen gegenüber der Erstversion von 18 Typen um sechs Typen reduziert wurde.

Rüb/Werner (2007) weisen darauf hin, dass die Ergebnisse der Aktualisierung durch die unterschiedliche Zahl der Gruppen und vor allem aufgrund teilweise anderer Variablen[32] nicht mehr unmittelbar mit der ersten Typisierung vergleichbar sind, auch wenn sie die Grundstruktur der Typisierung erhalten sehen.
In der Publikation wird angedeutet, dass zu Controlling- und Steuerungszwecken jeder ARGE bzw. jedem Kreis mit getrennter Aufgabenwahrnehmung eine bestimmte Anzahl von ARGEn/gAw zugewiesen werde, die hinsichtlich der regionalen Rahmenbedingungen möglichst ähnlich und somit vergleichbar seien („nächste Nachbarn“). Der Beitrag erwähnt nicht explizit, dass entsprechende Listen auch für zugelassene kommunale Trä-

[32] In der zweiten IAB-Typisierung wurden folgende Variablen neu berücksichtigt: SGB II-Ausländerquote, SGB II-Kundenquote und Umgebungsvariable. Ferner wurde statt der Unterbeschäftigungsquote nun die Arbeitslosenquote berücksichtigt, da für zugelassene kommunale Träger keine Angaben zu den Maßnahmeteilnehmern vorlagen. Sowohl in die erste als auch in die zweite Typisierung flossen in die Analysen die Bevölkerungsdichte, die Saisondynamik und das BIP pro Kopf ein. Nicht mehr berücksichtigt wurden hingegen Sozialhilfequote, Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (vgl. Rüb/Werner 2007).

ger entwickelt wurden, die dem IAW von Seiten des ISG zugeleitet wurden, so dass hier neben dem Regionenmatching des ZEW auch ein Regionenmatching des IAB vorliegt.

3.2.2 Gegenüberstellung der methodischen Vorgehensweisen von IAB und ZEW und deren Bewertung auch vor dem Hintergrund der Ziele der § 6c SGB II-Evaluation

(a) Grundsätzliche Ähnlichkeiten der Vorgehensweisen…

…hinsichtlich der Forschungsziele…

Sowohl das ZEW-Regionenmatching und die daraus abgeleitete grobe Kategorisierung des regionalen Arbeitsmarkthintergrunds als auch die SGB II-Typisierung und das Matching des IAB verfolgen grundsätzlich sehr ähnliche Ziele, setzen jedoch teilweise dabei andere Schwerpunkte. Im Zentrum der ZEW-Vorgehensweise steht die Absicht, ein möglichst gut auf die Zwecke der § 6c SGB II-Forschung abgestimmtes Regionenmatching zu entwickeln. Eine grobe Typisierung der SGB II-Einheiten hinsichtlich ihres regionalen Arbeitsmarkthintergrunds vor Einführung des SGB II wurde ergänzend durch das IAW auf der Grundlage von relevanten Kenngrößen der ZEW-Vorgehensweise abgeleitet und der Ziehung einer Stichprobe von SGB II-Einheiten für die § 6c SGB II-Wirkungsforschung zugrunde gelegt. Bei der IAB-Typisierung steht zunächst die Bildung von SGB II-Typen im Vordergrund der Analysen, wobei nicht das Ziel der § 6c SGB II-Wirkungsforschung und somit des Vergleichs von ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern das Vorgehen leitet, sondern die Entwicklung eines Werkzeugs zur Unterstützung für Controlling und Steuerung der SGB II-Träger. Darüber hinaus wird jedoch auch ein Regionenmatching durchgeführt.

…und der Grundidee der methodischen Vorgehensweise

Gewisse Ähnlichkeiten lassen sich auch zumindest hinsichtlich der Idee der grundsätzlichen methodischen Vorgehensweise finden. Sowohl beim ZEW als auch beim IAB werden multivariate Analysen vorgeschaltet, um regionale Einflussfaktoren, welche den Übergang in ungeförderte Beschäftigung begünstigen, zu identifizieren. In beiden Fällen wird nach der Identifikation der Regionalvariablen anhand dieser die Ähnlichkeit des regionalen Arbeitsmarkthintergrunds und der einzelnen SGB II-Einheiten beleuchtet. Auch wird jeweils eine Liste mit SGB II-Einheiten und deren nächsten Nachbarn erarbeitet. Ähnlichkeiten gibt es auch insofern, als durch das IAB eine Differenzierung der SGB II-Einheiten in 12 Arbeitsmarkttypen vorgenommen wurde, während das IAW in Untersuchungsfeld 1 der § 6c SGB II-Evaluation auf der Grundlage der ZEW-Vorgehensweise und zur Fundierung der Stichprobe an SGB II-Einheiten eine – jedoch bewusst einfache – Typisierung des Arbeitsmarkthintergrunds mit nur sechs Typen vorgeschlagen und verwendet hat.

(b) Unterschiede in der konkreten methodischen Vorgehensweise

Während die grundsätzlichen methodischen Vorgehensweisen und die grundsätzlichen produzierten Ergebnisse somit recht ähnlich sind, gibt es im Detail in den verschiedenen Stufen ganz erhebliche Unterschiede in den gewählten Vorgehensweisen. Diese Unterschiede können dazu führen, dass trotz ähnlicher Forschungsziele und einer grundsätzlich ähnlichen Vorgehensweise dennoch sehr unterschiedliche Ergebnisse resultieren können. Im Weiteren wird zunächst dargelegt, inwiefern sich die beiden Vorgehensweisen unterscheiden, bevor dann auch vergleichend aufgezeigt wird, ob und in welchem Maße die Ergebnisse der IAB-Typisierung und des IAB-Regionenmatching zu ähnlichen Ergebnissen führen wie die ZEW-Analysen.

Unterschiede in der gewählten Analyseebene: Makro- vs. Mikroansatz

Beide Ansätze stimmen wie erwähnt darin überein, dass in vorgeschalteten Regressionen die zentrale Zielgröße des SGB II „Übergänge in ungeförderte Beschäftigung“ zunächst durch regionale Einflussgrößen erklärt wird. Dabei sollen jeweils solche Regionalvariablen identifiziert werden, die einen statistisch gesicherten Einfluss auf die Integration von SGB II-Kunden/innen in ungeförderte Beschäftigung aufweisen. Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Vorgehensweisen besteht jedoch darin, dass IAB und ZEW für ihre Regressionsanalysen zur Identifikation der relevanten Regionalindikatoren jeweils eine andere Analyseebene wählen. Das IAB verwendet SGB II-Einheiten als Analyseeinheiten und führt seine Regressionen mit 362 Beobachtungen für ARGEn und Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung durch. Das ZEW stellt dagegen ganz bewusst auf die *Mikroebene* einzelner Individuen ab und überprüft auf individueller Ebene, ob und in welchem Maße verschiedene regionale Einflussfaktoren den Übergang aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung begünstigen. Als Datengrundlage verwendet das ZEW daher die Stichprobe der Integrierten Erwerbsbiographien V.1 (IEBS) des Forschungsdatenzentrums der BA am IAB. Die Vorgehensweise des ZEW orientiert sich an dem Ziel, Matching-Partner für die mikroökonometrische Wirkungsanalysen zu definieren.

Kontrolle für individuelle Einflussgrößen der Übergänge in ungeförderte Beschäftigung bei der Identifikation von Regionalvariablen

Ein wichtiger Vorteil der Verwendung von Mikrodaten gerade im Zusammenhang mit der § 6c SGB II-Begleitforschung besteht darin, dass bei der Erklärung der Übergänge in ungeförderte Beschäftigung nicht nur regionale Einflüsse berücksichtigt werden, sondern auch und gerade individuelle Charakteristika der Arbeitslosen, wie z.B. deren Alter, Bildung oder Geschlecht, explizit einbezogen werden können. Somit kann der tat-

sächliche Einfluss regionaler Rahmenbedingungen für individuelle Übergänge in Beschäftigung besser isoliert werden.

Unterschiede bei der Abbildung der Übergänge in ungeförderte Beschäftigung

Das ZEW ist in der Lage, anhand der Mikrodaten und der konkreten Übergänge in Beschäftigung zu überprüfen, ob ein Abgang in ungeförderte Beschäftigung auch tatsächlich im lokalen regionalen Umfeld stattfindet. Nur dann kann man letztlich sinnvollerweise davon ausgehen, dass bestimmte regionale Rahmenbedingungen diesen Übergang in ungeförderte Beschäftigung begünstigt haben oder nicht. Liegt der neue Arbeitsort mindestens 75 km vom bisherigen Wohnort entfernt, so wird dies als eigener Abgangszustand aus Arbeitslosigkeit betrachtet. Hier könnten die regionalen Rahmenbedingungen sogar darauf hingewirkt haben, dass eine Beschäftigung nicht im lokalen Umfeld, sondern vielmehr außerhalb des lokalen Umfelds möglich war. Entsprechende Unterscheidungen wurden im Rahmen des IAB-Matching nach unserer Kenntnis nicht vorgenommen. Eine mögliche Bedeutung des regionalen Umfelds einer SGB II-Einheit in den angrenzenden Kreisen wird in den IAB-Regressionsanalysen allerdings durch eine „Umgebungsvariable“ berücksichtigt, welche sich als mit den Auspendleranteilen gewichtete SGB II-Kundenquote der Nachbarregionen ergibt. Entsprechende Nachbareffekte werden bei den ZEW-Analysen nicht explizit berücksichtigt.

Unterschiede im betrachteten Zeitpunkt sowie Unterschiede in der Abbildung des potenziellen SGB II-Kundenkreises vor Einführung des SGB II

Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Vorgehensweisen besteht bereits hinsichtlich der verwendeten Zeiträume, auf die sich die Auswertungen beziehen. Für die § 6c SGB II-Evaluation ist es von besonderer Bedeutung, dass das Matching auf die Situation *vor* der Einführung des SGB II abstellen muss. Das ZEW-Matching basiert daher ausschließlich auf Daten, die sich auf den Zeitraum vor der Einführung des SGB II beziehen. Rüb/Werner (2007) weisen zurecht darauf hin, dass die Verwendung von Daten bis Ende 2004 unter dem Problem leidet, dass der potenzielle Personenkreis des SGB II, der durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe entstand, mit Daten vor 2005 nicht ohne Weiteres abgebildet werden kann. Das IAB hat bei der Aktualisierung Daten des Zeitraums von Mai 2005 bis April 2006 verwendet. Das ZEW hat sich dem Problem für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation, auf welche die IAB-Typisierung nicht zugeschnitten werden musste, jedoch bewusst auf andere Weise genähert, um das Regionenmatching weiterhin auf die Zeit vor der Einführung des SGB II abstellen zu können. In einer sehr detaillierten Vorgehensweise wurden die Daten aus der IEBS sehr aufwändig mit der deutschen Sozialhilfestatistik abgeglichen (vgl. dazu auch später), um die potenzielle SGB II-Zielgruppe vor Einführung des SGB II möglichst gut anzunähern. Die Verwendung von Daten nach Einführung des SGB II auch

mit Hilfe der IEBS für ein Regionenmatching im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung, dessen Ergebnisse auch Grundlage der Stichprobenplanung sowie der Wirkungsforschung in den anderen Untersuchungsfeldern sein mussten, wäre keine sinnvolle Alternative für die § 6c SGB II-Forschung. Auch die vom ZEW gewählte Annäherung an das potenzielle SGB II-Klientel ist nicht unproblematisch, allerdings für die § 6c SGB II-Evaluation eindeutig einer Vorgehensweise vorzuziehen, die Daten aus der Zeit deutlich nach der Einführung verwendet.

Unterschiede in der Vorselektion der möglichen Regionalindikatoren für die jeweiligen Regressionsmodelle; Unterschiedliche Differenzierung der möglichen regionalen Einflussvariablen

Das IAB verwendet für seine Regressionen eine Auswahl möglicher Regionalindikatoren als erklärende Variable und macht daher aufgrund inhaltlicher Überlegungen teilweise Setzungen, welche Regionalvariablen in die Regressionen einbezogen werden sollen. Insofern erfolgt eine erste Stufe der Selektion auch bereits durch die Forscher, in einer zweiten Stufe werden dann die Regressionsergebnisse betrachtet, um die letztlich relevanten Indikatoren für die weiteren Analysen auszuwählen. Das ZEW wählt bewusst einen zunächst breiter angelegten Ansatz und versucht, sämtliche verfügbaren Regionalinformationen grundsätzlich in die Analysen einzubeziehen und die Daten stärker darüber entscheiden zu lassen, welche Variablen letztlich in die Regressionsmodelle einbezogen werden. Dem möglichen Problem der Multikollinearität[33] wurde Rechnung getragen, indem für einzelne Gruppen von Indikatoren, die aufgrund einer Clusteranalyse abgeleitet wurden, mit Hilfe einer Faktorenanalyse beste Repräsentanten bestimmt wurden (vgl. Arntz et al. 2006, S. 15.).

In die ZEW-Modelle fließen somit eine größere Anzahl unterschiedlichster Regionalvariablen ein, häufig differenziert nach Geschlecht, Alter und Nationalität. Die Gesamtzahl der Variablen, die in die IAB-Regressionen einfließen, ist aus dem IAB-Forschungsbericht nicht abschließend erkennbar, vorgestellt wird jedoch ein Modell mit sieben erklärenden Variablen. Aufgrund der geringen Fallzahlen bei den Aggregatdaten auf der Ebene der SGB II-Trägereinheiten dürfte jedoch die Einbeziehung mehrerer zusätzlicher Variablen hier in besonderem Maße die Gefahr von Multikollinearitätsproblemen nach sich ziehen und wäre daher hier auch methodisch bei dem grundsätzlich vom IAB gewählten Vorgehen fragwürdig.

[33] Multikollinearität liegt hier vor, wenn verschiedene Regionalvariablen statistisch in einem sehr engen Zusammenhang stehen, d.h. sehr stark „korrelieren“. Für die Analysen problematisch kann in diesem Fall sein, dass man nicht mehr hinreichend unterscheiden kann, auf welche Regionalvariable sich beobachtete Effekte, wie z.B. Unterschiede im Übergang in Beschäftigung, zurückführen lassen.

Unterschiede in den regionalen Einheiten: Kreise vs. SGB II-Einheiten

Aufgrund der Datenlage bis Ende 2004 stellt das ZEW-Regionenmatching letztlich auf Kreise ab und kann somit streng genommen nur den regionalen Arbeitsmarkthintergrund in denjenigen Einheiten abbilden, die kreisscharf sind. Vor dem Hintergrund des Ziels des Regionenmatching innerhalb der § 6c SGB II-Wirkungsforschung, einer Liste von zugelassenen kommunalen Trägern und möglichst vergleichbaren ARGEn, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sämtliche zugelassene kommunale Träger kreisscharf sind, ist diese Vorgehensweise weitgehend unproblematisch. Das IAB dagegen verwendet als Beobachtungseinheit SGB II-Trägereinheiten und schlüsselt dann teilweise Kreisdaten auf die nicht-kreisscharfen SGB II-Einheiten um.

Unterschiedliche Vorgehensweise bei der Typenbildung

Aufbauend auf den identifizierten Regionalvariablen ist es erklärtes Ziel der IAB-Vorgehensweise, unterschiedliche Arbeitsmarkttypen im Bereich des SGB II zu identifizieren. Zur Identifikation der Typen wurde, wie oben beschrieben, ein Verfahren der Clusteranalyse verwendet. Dabei entstehen letztlich 12 Typen, die sich den drei Grundtypen

I: Vorwiegend städtisch geprägte SGB II-Träger
II: Vorwiegend ländliche SGB II-Träger in Westdeutschland
III: Ländlich geprägte SGB II-Träger in Ostdeutschland

zuordnen lassen. Die 12 Einzeltypen, die sich aufgrund der Clusteranalysen ergeben, werden anhand der Arbeitsmarktlage, des BIP je Einwohner, der Langzeitarbeitslosigkeit und in Einzelfällen auch anhand der saisonalen Dynamik verbal beschrieben. Die Beschreibung der Typen erfolgt somit recht detailliert. Dies hat jedoch auch zur Folge, dass eine eindeutige und abgeschlossene Kategorisierung teilweise nicht gegeben sein kann und die beschreibende Charakterisierung der Typen teilweise auch wenig trennscharf ist.

Anders als beim IAB ist eine Typisierung der Regionen hinsichtlich ihres Arbeitsmarkthintergrunds im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation zunächst kein eigenständiges Ziel in Untersuchungsfeld 1. Bei der Ziehung einer repräsentativen und aussagefähigen Stichprobe von SGB II-Einheiten im Forschungsverbund der § 6c SGB II-Evaluation, die vom IAW in Untersuchungsfeld 1 vorgeschlagen wurde, musste jedoch neben einer Vielzahl weiterer Kriterien auch berücksichtigt werden, dass die enorme Unterschiedlichkeit der Ausgangsbedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten vor Einführung des SGB II durch die Stichprobe hinreichend abgebildet wird. Da das Evaluationskonzept der § 6c SGB II-Forschung das Regionenmatching als Analysestrategie vorsieht und somit das Regionenmatching des ZEW bei der Stichprobenziehung zu berücksichti-

gen war, wurde aus Konsistenzgründen die Abbildung des regionalen Arbeitsmarktthintergrunds dadurch gewährleistet, dass die Ergebnisse der ZEW-Analysen hierfür verwendet werden. Auf der Grundlage der ökonometrischen Analysen für die Erklärung des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung lassen sich die Kreise danach ordnen, in welchem Maße die jeweiligen regionalen Gegebenheiten diese Übergänge begünstigen. Im Sinne einer möglichst einfachen und transparenten Strategie wurden die Kreise daher in drei Terzile, also Kreise mit überdurchschnittlich gutem, durchschnittlichem und unterdurchschnittlichem regionalen Arbeitsmarkthintergrund eingeteilt. Ergänzend wurde berücksichtigt, dass Landkreise und kreisfreie Städte häufig jeweils einen sehr unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarkthintergrund haben, so dass letztlich folgende sechs Typen definiert wurden:

1: Kreisfreie Städte mit überdurchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund
2: Kreisfreie Städte mit durchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund
3: Kreisfreie Städte mit unterdurchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund
4: Landkreise mit überdurchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund
5: Landkreise mit durchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund
6: Landkreise mit unterdurchschnittlichem regionalem Arbeitsmarkthintergrund

Ziel war jedoch weniger die Typenbildung selbst als die Sicherstellung der Tatsache, dass bei der Stichprobenziehung nicht systematisch gute oder schlechte Arbeitsmarktlagen über- oder unterrepräsentiert sind.

In Abschnitt 3.2.3 werden die IAB-SGB II-Typen den Typen nach dem ZEW-Regionenmatching gegenübergestellt, um einen Eindruck davon zu bekommen, ob und in welchem Maße die beiden Vorgehensweisen zu konsistenten Ergebnissen führen. Außerdem wird überprüft, ob die anhand der sechs Typen geschichtete Stichprobe der 154 SGB II-Einheiten auch die IAB-SGB II-Typen hinreichend repräsentativ abbilden kann.

Unterschiede bei der Durchführung des Regionenmatching

Während vom IAB die einfließenden Regionalvariablen normiert und mit dem t-Wert[34] der Regressionsanalyse gewichtet werden, erfolgt bei der vom ZEW angewandten Vorgehensweise die Gewichtung mit den marginalen Effekten. Dies hat gegenüber der Verwendung von t-Werten den Vorteil, dass der unmittelbare Effekt der Regionalvariablen auf die Länge der individuellen Arbeitslosigkeitsdauer bis zu einem Abgang in eine ungeförderte Beschäftigung verwendet wird. Die Berechnung der Unähnlichkeit

[34] Der t-Wert informiert hier darüber, ob und in welchem Maße ein Einfluss der Regionalvariablen auf die Übergänge in ungeförderte Beschäftigung als statistisch signifikant betrachtet werden kann. Je größer der t-Wert ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass man irrtümlicherweise von einem signifikanten Einfluss ausgeht.

erfolgt beim IAB mit der Euklidischen Distanz. Das so ermittelte Distanzmaß unterscheidet sich von dem vom ZEW verwendeten Maß gemäß Zhao (2004): Bei der Euklidischen Distanz werden durch die Quadrierung der Abweichungen große Differenzen in einer Variablen überdurchschnittlich stark gewichtet, während das vom ZEW gewählte Gewichtungsschema gemäß Zhao (2004) linear ist. In beiden Fällen liegt am Ende eine Liste mit den jeweils fünf nächsten Nachbarn vor, die hinsichtlich der betrachteten Regionalvariablen möglichst ähnlich sind. Da sich die beiden Ansätze jedoch in den einbezogenen Regionalvariablen, der Gewichtung und dem Abstandsmaß erheblich unterscheiden, ist kaum davon auszugehen, dass die Ergebnisse des Regionenmatching zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen müssen. Da, wie oben beschrieben, das ZEW-Regionenmatching in den verschiedenen Stufen jeweils speziell auf die Erfordernis der § 6c SGB II-Evaluation zugeschnitten wurde, was beim IAB nicht der Fall sein musste, sind die Matching-Ergebnisse des ZEW für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation zu bevorzugen.

3.2.3 Empirische Illustration: IAB-SGB II-Typen und Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching

Im Folgenden werden die Ergebnisse der SGB II-Typenbildung sowie der durch das IAW auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching (vgl. zu den unterschiedlichen Vorgehensweisen auch die Ausführungen in Abschnitt 3.2.2) gebildeten Typen verglichen. Der Vergleich wird möglich, weil sich aufgrund der verbalen Beschreibungen der SGB II-Typen die einzelnen Einheiten SGB II-Typen zumindest ansatzweise den drei Kategorien „überdurchschnittlicher Arbeitsmarkhintergrund“, „durchschnittlicher Arbeitsmarkthintergrund“ und unterdurchschnittlicher Arbeitsmarkthintergrund“ zuordnen lassen (vgl. Tabellen 3.5 und 3.6).

Die Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen, die bei der Typisierung auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching per definitionem vorgenommen wurde, findet sich auch bei der SGB II-Typisierung des IAB recht gut wieder. Insgesamt landen trotz der methodischen Offenheit in der Vorgehensweise des IAB in dieser Hinsicht nur neun Landkreise im Grundtyp I (Vorwiegend städtisch geprägte SGB II-Träger), und insgesamt neun Städte in den Grundtypen II und III. Insofern zieht sich die Unterscheidung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten, die für die Stichprobenziehung im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation vorgenommen wurde, auch durch die IAB-Typologie.

Tab. 3.5: SGB II-Typen des IAB und mögliche Zuordnung zu den im Rahmen von Feld 1 der § 6c SGB II-Forschung gebildeten Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching

		Korrespondierender Arbeitsmarkttyp Feld 1 SGB II-Evaluation
Grundtyp I: Vorwiegend städtisch geprägte SGB II-Träger		
SGB II-Typ 1	Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage, hohem BIP pro Kopf und überdurchschnittlich hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 2: Kreisfreie Stadt mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 2	Städte in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf	Typ 1: Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 3	Städte in Westdeutschland (Ausnahme Berlin) mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 3: Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 4	Städte vorwiegend in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 3: Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 5	Vorwiegend städtisch geprägte Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 2: Kreisfreie Stadt mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
Grundtyp II: Vorwiegend ländliche SGB II-Träger in Westdeutschland (mit Ausnahmen bei SGB II-Typ 7)		
SGB II-Typ 6	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen	Typ 5: Landkreis mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 7	Vorwiegend ländliche Gebiete in West- und Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	Typ 5: Landkreis mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 8	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher saisonaler Dynamik	Typ 4: Landkreis mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 9	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit sehr guter Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und sehr niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 4: Landkreis mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 10	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit sehr guter Arbeitsmarktlage und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 4: Landkreis mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
Grundtyp III: Ländlich geprägte SGB II- Träger in Ostdeutschland		
SGB II-Typ 11	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf	Typ 6: Landkreis mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
SGB II-Typ 12	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage, sehr niedrigem BIP pro Kopf und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen	Typ 6: Landkreis mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage

Quelle: Rüb/Werner (2007), IAW/ZEW (2006), IAW-Darstellung.

Tab. 3.6: Arbeitsmarkttypen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching und mögliche Zuordnung der SGB II-Typen

Typ aufgrund des ZEW-Regionenmatching	IAB-SGB II-Typ
Typ 1: Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 2
Typ 2: Kreisfreie Stadt mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 1 SGB II-Typ 5
Typ 3: Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 3 SGB II-Typ 4
Typ 4: Landkreis mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 8 SGB II-Typ 9 SGB II-Typ 10
Typ 5: Landkreis mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 6 SGB II-Typ 7
Typ 6: Landkreis mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage	SGB II-Typ 11 SGB II-Typ 12

Quellen: Rüb/Werner (2007), IAW/ZEW (2006), IAW-Darstellung.

Ordnet man die SGB II-Typen des IAB gemäß der obigen Tabelle 3.6 den sechs Typen der Typisierung zu, die für die Stichprobenziehung in Feld 1 der § 6c SGB II-Evaluation vorgenommen wurde, so zeigt sich, dass auch bei dieser feineren Differenzierung doch eine beträchtliche Konsistenz der Typenbildungen gegeben ist. So werden immerhin jeweils fast zwei Drittel aller kreisfreien Städte (63%) und aller Landkreise (65%) dem gemäß der obigen Zuordnung zu erwartenden Arbeitsmarkttyp zugeordnet.[35] Nur bei 2,7% der kreisfreien Städte und 3,6% der Landkreise tritt die Situation auf, dass der regionale Arbeitsmarkthintergrund aufgrund der einen Typisierung als unter- und aufgrund der anderen Typisierung als überdurchschnittlich eingestuft werden kann. Bedenkt man darüber hinaus, dass die Zuordnung der recht komplexen SGB II-Typen des IAB auf die Kategorien „überdurchschnittlich“, „durchschnittlich“ und „unterdurchschnittlich“ ohnehin nicht völlig eindeutig möglich sein dürfte, so kann man den Vergleich so bewerten, dass die Ergebnisse der beiden Typologien insgesamt recht konsistent und plausibel sind.

Im Zentrum der Typenbildung in der § 6c SGB II-Evaluation stand wie bereits erläutert die Absicht im Vordergrund, die Abbildung der Heterogenität der Arbeitsmarktsituationen in der Stichprobe der SGB II-Einheiten zu gewährleisten. Daher wurde für die Ziehung der Stichprobe nach den beschriebenen sechs Typen des regionalen Arbeitsmarkthintergrunds geschichtet. Stellt man ergänzend auch die Verteilung der SGB II-Typen

[35] Die hier exemplarisch angegeben Werte sind nicht in den Tabellen wiedergegeben.

des IAB in der Grundgesamtheit aller SGB II-Einheiten der Verteilung in der 154er-Stichprobe der § 6c SGB II-Wirkungsforschung einander gegenüber, so zeigt auch dieser Vergleich, dass diese Abbildung der Heterogenität der Bedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten auch nach der IAB-Typologie in der Stichprobe sehr gelungen ist.

Mit Blick auf die in Kapitel 4 anzustellenden regionalen Vergleiche wird vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Arbeitsmarkttypen des ZEW-Regionenmatching speziell für die Zwecke der § 6c SGB II-Evaluation gebildet wurden und auf den Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II abstellen sowie aufgrund der aufgezeigten grundsätzlichen Konsistenz der IAB-SGB II-Typen und der vom IAW auf der Basis des ZEW-Regionenmatchings gebildeten Arbeitsmarkttypen von der Einbeziehung der IAB-SGB II-Typen in die deskriptiven regionalen Vergleiche abgesehen.

3.3 Operationalisierung der möglichen Zielindikatoren für die deskriptiven regionalen Vergleiche und die Radar-Chart-Analysen und Überprüfung der empirischen Umsetzbarkeit

3.3.1 Konzeptioneller Hintergrund

Gemäß SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) soll jeder Hilfebedürftige die Leistungen und Hilfestellungen erhalten, die es ihm ermöglichen, seinen Lebensunterhalt wieder aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Die Aktivierungsstrategien des SGB II zielen sowohl auf die Integration in den Arbeitsmarkt bzw. die Aufnahme einer Beschäftigung als auch auf die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, das heißt das Heranführen an den Arbeitsmarkt. Hierfür sieht das SGB II ein vielschichtiges Angebot vor: Beratung, Vermittlung, Fallmanagement, Qualifizierungsangebote, Bewerbertrainings, Unterstützung bei der Kinderbetreuung oder Pflege, Schuldnerberatung und weitere sozialintegrative Leistungen und soziale Dienstleistungen.[36] Bei dem Aktivierungsprozess handelt es sich um einen komplexen und mehrstufigen Prozess. Dabei ist die Komplexität abhängig von Anzahl und Schwere der Vermittlungshemmnisse, der Arbeitsmarktferne sowie dem sozialen Umfeld des/der Kunden/in. Die zentralen Ziele des Aktivierungsprozesses im SGB II, deren Erreichung im Rahmen der Analysen von Feld 4 untersucht werden sollen, sind somit (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.2):

[36] Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2005): SGB II. Zahlen, Daten, Fakten. Halbjahresbericht 2005, Nürnberg 2005, S. 28.

(1) Integration in Erwerbstätigkeit
(2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
(3) Soziale Stabilisierung

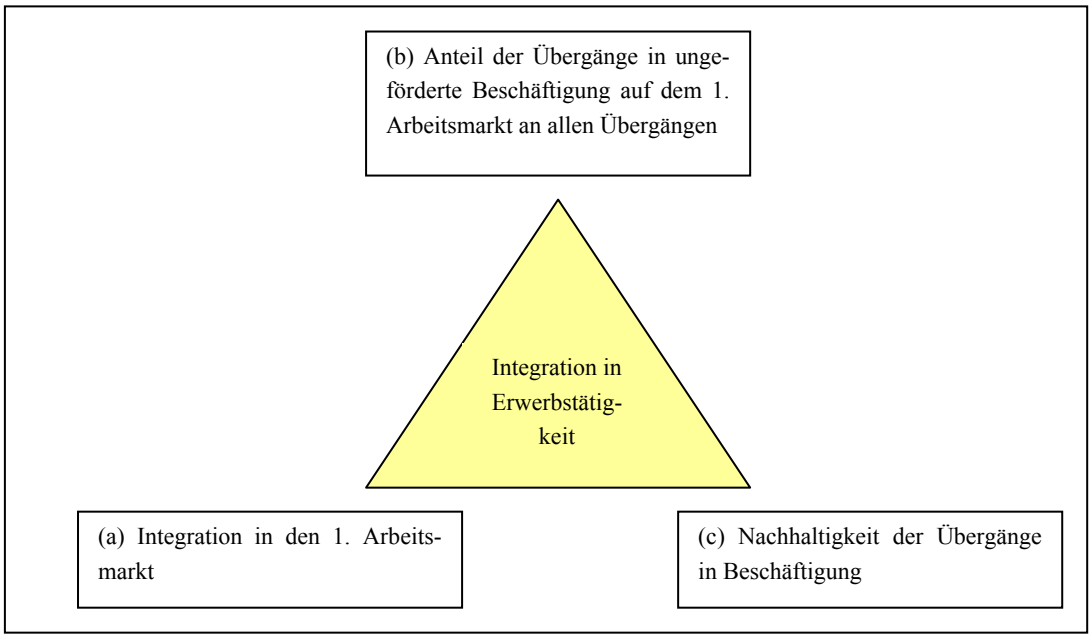
Die Wirkungsforschung zu § 6c SGB II muss der Tatsache Rechnung tragen, dass die Performance einer Organisationseinheit hinsichtlich der drei Zielgrößen grundsätzlich anhand einer Vielzahl von unterschiedlichen Ergebnisgrößen gemessen werden kann. Aus diesem Grunde ist es zunächst erforderlich, die einzelnen Zieldimensionen ggf. durch mehrere alternative Aspekte abdeckenden Indikatoren zu messen. Für die weiteren Analysen in Feld 4 muss daher im Hinblick auf jedes Ziel zunächst eine Selektion der Indikatoren stattfinden, anhand derer letztlich die Performance der Organisationseinheiten erfasst und bewertet werden soll. Im Sachstandsbericht des Untersuchungsfelds 4 vom Januar 2007 wurden daher Überlegungen angestellt, anhand welcher Indikatoren – auch aufbauend auf den Erfahrungen und Vereinbarungen der anderen Untersuchungsfelder des Forschungsverbunds der § 6c SGB II-Evaluation – die genannten Ziele für die regionalen Vergleiche und die Makroanalysen operationalisiert werden könnten. Die Ausführungen in diesem Zwischenbericht bauen auf den konzeptionellen Überlegungen des Sachstandsberichts auf und präzisieren die Überlegungen für die empirische Abbildung der oben angeführten Ziele auch vor dem Hintergrund der Datenverfügbarkeit. In Abschnitt 3.3.2 wird zunächst erläutert, wie das Ziel der „Integration in Erwerbstätigkeit“ im Rahmen der deskriptiven regionalen Vergleiche und der Radar-Chart-Analysen abgebildet werden soll und kann. Abschnitt 3.3.3 wendet sich dann entsprechenden Vorüberlegungen für die Ziele der „Beschäftigungsfähigkeit“ und der „sozialen Stabilisierung“ zu.

3.3.2 Operationalisierung von „Integration in Erwerbstätigkeit“

Zentrales Ziel der Akteure in den regionalen Einheiten im Bereich der Arbeitsmarktintegration ist die nachhaltige Integration der erwerbsfähigen SGB II-Kunden/innen in eine (zumindest zu einem späteren Zeitpunkt) ungeförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.[37] Im Sachstandsbericht vom Januar 2007 hat Untersuchungsfeld 4 daher für die empirische Abbildung des Ausmaßes der Zielerreichung im Rahmen deskriptiver regionaler Vergleiche sowie im Rahmen der Radar-Chart-Analysen ein Kennzahlensystem mit den folgenden drei Kennzahlen vorgeschlagen (vgl. Abbildung 3.8):

[37] Maßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt sind Bestandteil der Aktivierung. Dabei handelt es sich nicht um Zielgrößen, sondern um zu steuernde Inputgrößen der regionalen Einheiten.

Abb. 3.8: Zieldimensionen für die „Integration in Erwerbstätigkeit



Quelle: IAW-Darstellung

(a) Abbildung des Ausmaßes der Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt

Ein erster Indikator bildet ab, in welchem Maße es in einer SGB II-Einheit gelingt, arbeitslose oder arbeitsuchende SGB II-Kunden/innen in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Um eine solche Kennzahl bilden zu können, müssen Übergänge aus Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung[38] in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt bekannt sein. Um die Übergänge auch zwischen verschieden großen SGB II-Einheiten vergleichen zu können, werden die Übergänge dann in Relation zur Zahl der SGB II-Arbeitslosen bzw. der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten gesetzt.

(b) Abbildung der Bedeutung ungeförderter Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Über die bloße Integration in Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hinaus ist die Frage von Bedeutung, ob und in welchem Maße es sich dabei um eine *geförderte oder um eine ungeförderte Beschäftigung* handelt. Eine ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ist dabei einer geförderten Beschäftigung stets vorzuziehen. Zur Abbildung der relativen Bedeutung ungeförderter Beschäftigung bei der Integration in Erwerbstätigkeit wird der Anteil der Übergänge in ungeförderte Beschäftigung an allen

[38] Siehe hierzu Quartalsbericht vom April 2007, in dem das Thema der adäquaten Abbildung der regionalen Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II behandelt wird.

Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt aus SGB II-Arbeitslosigkeit oder SGB II-Maßnahmenteilnahme als ein sinnvoller zweiter Indikator herangezogen werden.[39]

(c) Abbildung der Nachhaltigkeit der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Von wichtiger Bedeutung bei der Abbildung des Grads der Zielerreichung bei der Integration von zu integrierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Beschäftigung ist nicht nur der bloße Übergang in Beschäftigung, sondern auch die Frage, wie nachhaltig der Übergang in die Beschäftigung ist. Mögliche Indikatoren sind hier Übergangsraten aus SGB II-Unterbeschäftigung zum Zeitpunkt t in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Zeitpunkt t+6 oder die Betrachtung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote und ihrer zeitlichen Entwicklung.

Im Weiteren werden konkret mögliche Indikatoren zur Operationalisierung dieser drei Zieldimensionen diskutiert und aufgezeigt, wie unter Berücksichtigung der derzeitigen Datenlage eine exemplarische Umsetzung erfolgen könnte.

Ad (a): Integration in den ersten Arbeitsmarkt

Unter dem Gesichtspunkt des Ziels der Arbeitsmarktintegration ist es nach unserer Einschätzung sinnvoll, ausschließlich die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu betrachten. Ein erster Indikator soll daher abbilden, in welchem Maße es in einer SGB II-Einheit gelingt, arbeitslose oder arbeitsuchende SGB II-Kunden/innen in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Hinsichtlich der Bewertung der Zielerreichung ist dabei nachrangig, ob eine Integration in abhängige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbstständigkeit erfolgt.

Für die Abbildung der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit kann zunächst grundsätzlich auf Daten der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik nach § 53 SGB II i.V. mit § 280ff SGB III zurückgegriffen werden (vgl. Alternative a.1). Diese Statistik wird bundesweit nach den gleichen definitorischen Kriterien erstellt. Allerdings liegen derzeit für zahlreiche zugelassene kommunale Träger noch keine zuverlässigen Abgangsinformationen vor, so dass diese Datengrundlage (noch) nicht verwendet werden kann.[40] Eine denkbare und mit der BA vor dem Hintergrund bestehender Datenprobleme angedachte Alternative (Alternative a.2) für die Abbildung der Übergänge in Erwerbstätigkeit könnte darin bestehen, dass man den Begriff der Erwerbstätigkeit et-

---

[39] Interessant wäre es auch, sofern die Daten dies erlauben, der Frage nachzugehen, wie viele geförderte Beschäftigungsverhältnisse innerhalb einer bestimmten Zeit in ungeförderte Beschäftigungsverhältnisse übergehen.

[40] Für Details hierzu vergleiche das BA-Papier „Daten für die Forschung nach § 6c SGB II – Übergänge in Erwerbstätigkeit“ vom 15. Juni 2007.

was enger fasst und auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abstellt. Durch Kombination der Arbeitslosen- und der Beschäftigtenstatistik kann dann untersucht werden, welcher Anteil der zum Zeitpunkt t SGB II-Arbeitslosen zum Zeitpunkt t+x sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Im Weiteren wird diskutiert und exemplarisch für die ARGEn geprüft, ob und unter welchen Bedingungen im Rahmen dieser beiden Alternativen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt sinnvoll abgebildet werden können.

Alternative a.1:

Zunächst wird diskutiert, ob und wie die Daten der Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik nach § 53 SGB II i.V. mit § 280ff. SGB III verwendet werden können, um Übergänge in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt abzubilden.

Die Datenlieferung der BA, die das IAW für die Zwecke der § 6c SGB II-Forschung im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung in Feld 1 erhält, enthält die Kennzahl Arbeitslose, die nach dem Strukturmerkmal Abgangsstruktur Erwerbstätigkeit ausgewertet werden kann. Für die ARGEn und die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung liegen diese Angaben bereits in guter Qualität vor, für die zugelassenen kommunalen Träger liegen belastbare Informationen noch nicht flächendeckend vor, obwohl sich die Datenqualität nach Auskunft der BA stetig verbessert.

Die Zahl der monatlichen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit differenziert dabei nicht nach Erwerbstätigkeit auf dem ersten und dem zweiten Arbeitsmarkt. Um die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ zu messen, bedarf es daher der Bereinigung um die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Hierzu müssen zunächst die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen identifiziert werden, die zu einer Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt führen. Hierbei handelt es sich um Arbeitsgelegenheiten mit mindestens 15 Wochenstunden in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante (AGH), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Die Abbildung der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt wird möglich, indem für jede dieser genannten Maßnahmen – ausgenommen den SAM[41] – die Kennzahl „Zugang Maßnahme“ mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“ ausgewertet wird. Durch die Auswertung der Zugänge mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher

[41] Die Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen wurde ab dem 01.01.2004 aufgehoben. Es besteht noch die Möglichkeit, vereinbarte Förderungen darüber hinaus zu Ende zu führen (so genannte „Restabwicklung“). Da jedoch keine Zugänge mehr erfolgen können, findet diese arbeitsmarktpolitische Maßnahme bei der Ermittlung des Indikators „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ keine Berücksichtigung.

Arbeitsloser“ wird sichergestellt, dass die Teilnehmenden an den Maßnahmen vorher arbeitslos waren und somit tatsächlich aus dem Bestand der SGB II-Arbeitslosen kommen.

Bildet man dann in einem weiteren Schritt die Differenz von Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit und Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt, so gelangt man zu der Kenngröße „Übergänge in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt“, unabhängig davon, ob es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbstständigkeit bzw. geförderte oder ungeförderte Beschäftigung handelt. Setzt man dann diese Übergänge in Relation zu allen SGB II-Arbeitslosen, so erhält man einen möglichen Indikator zur Operationalisierung der Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“. Die folgende Tabelle 3.7 veranschaulicht dies noch einmal im Überblick.

Tab. 3.7: Ermittlung eines Indikators für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative a.1

<table>
<tr><td colspan="3">Kennzahl „Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit (abet)“
➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang AGH mit mindestens 15 Wochenstunden (zagh15m)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td><td rowspan="3">➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 2. Arbeitsmarkt (geförderte Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt)</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang ABM (zabm)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang BSI (zbsi)“ nach Strukturmerkmal „Förderdung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Selbstständigkeit sowie geförderte und ungeförderte Beschäftigung)
➔ Integration in den ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
</table>

Quelle: IAW-Darstellung. In Klammer ist die technische Bezeichnung der Kennzahl bzw. des Strukturmerkmals vermerkt.

Einschränkend muss hier aber angemerkt werden, dass Übergänge aus Maßnahmen (wie zum Beispiel der beruflichen Weiterbildung) in den ersten Arbeitsmarkt, d.h. also die Abgänge von Maßnahmenteilnehmer/innen, die zu den nicht arbeitslosen Arbeitsuchenden gezählt werden und in der Arbeitslosenstatistik nicht mehr als arbeitslos registriert sind, in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt werden können, da diese Kennzahl nicht verfügbar ist. Diese Kennzahl ist aber gerade dann von besonderer Bedeutung, wenn ein Träger der Grundsicherung vermehrt mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen arbeitet, wodurch er auf der einen Seite zwar eine geringere

Zahl an registrierten SGB II-Arbeitslosen aufweist, andererseits aber bei Betrachtung der gesamten Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II über einen großen Pool an Maßnahmenteilnehmenden verfügt, die mit wenigen Ausnahmen keiner regulären Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt nachgehen. Das Fehlen dieser Übergänge von Maßnahmenteilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt wird vor allem dann problematisch – und dies werden die Ausführungen zur exemplarischen Umsetzung dieser Alternative noch verdeutlichen – wenn es um die Ermittlung eines adäquaten Indikator für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ geht. Die Eingliederungsbilanzen der BA, die im Internet veröffentlich sind, enthalten zwar für die Träger der Grundsicherung Bestands-, Zugangs- und Abgangsdaten zu den einzelnen Maßnahmen, allerdings ohne Abgangs- bzw. Zugangsstruktur und auch nur als Jahreswerte, so dass alternativ auf diese Datenquelle nicht zurückgegriffen werden kann.

Exemplarische Umsetzung der Alternative a.1:

Der folgenden Tabelle 3.8 sind Datenverfügbarkeit und -qualität bezogen auf die reguläre Datenlieferung und die Sonderlieferung vom Mai 2007 für die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu entnehmen. Aufgrund der Datenlage lassen sich die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt in Relation zu allen SGB II-Arbeitslosen als Indikator für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ bislang nur für ARGEn und die Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung umsetzen. Für die zugelassenen kommunalen Träger liegen in der regulären Datenlieferung noch keine flächendeckenden und belastbaren Daten zu den Abgängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit vor.

Tab. 3.8: Datenverfügbarkeit und -qualität zum Stichtag 31. Dezember 2006 – Datenquellen: DL-§ 6c-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung

Kennzahl	Datenverfügbarkeit und -qualität		
	ARGEn	zkT	gAw
Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit	Vollständig/valide	Noch nicht verfügbar wegen fehlender flächendeckender Validität	Vollständig/valide
Zugang AGH mit mindestens 15 Wochenstunden nach vorher arbeitslose	Vollständig/valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos“ bisher nicht verfügbar; keine Differenzierung nach 15 Wochenstunden möglich	Vollständig/valide
Zugang ABM nach vorher arbeitslose	Vollständig/valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos“ bisher nicht verfügbar;	Vollständig/valide
Zugang BSI nach vorher arbeitslose	Hier fehlt das Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“[42]		
SGB II-Arbeitslose	Vollständig/valide	Vollständig/valide	Vollständig/valide

Quelle: IAW-Darstellung

Mit der Datenlieferung vom Mai 2007 hat das IAW auch eine Sonderlieferung für die zugelassenen kommunalen Träger zu einzelnen ausgewählten Maßnahmen erhalten. Diese Sonderlieferung enthält für die zugelassenen kommunalen Träger Bestand, Zu- und Abgänge einzelner Maßnahmen sowie die Strukturmerkmale Geschlecht, Alter und Nationalität. Allerdings ist hier eine Auswertung der Zugänge nach dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“ bislang nicht möglich, da dieses nicht in der Sonderlieferung enthalten ist. Wie wichtig jedoch das Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (kurz: fain)“, welches darüber informiert, ob der Teilnehmer vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos war oder nicht, für die Bestimmung der Indikatoren ist, verdeutlichen die folgenden exemplarischen Berechnungen.

[42] Es wurde bei der BA Statistik angefragt, ob eine Ergänzung der Kennzahl „Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen“ um das Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“ – auch rückwirkend – erfolgen kann. Die BA klärt derzeit, ob dies möglich ist.

Tabelle 3.9 zeigt exemplarisch für ARGEn und den Monat Dezember 2006, dass es sich doch bei einem ganz erheblichen Anteil der Personen, die in Maßnahmen zugehen, nicht um vorher arbeitslose Personen handelt. So war im Dezember 2006 jede vierte Person, die in eine Arbeitsgelegenheit mit mindestens 15 Wochenstunden zugegangen ist, zuvor nicht arbeitslos. Damit kommt ein beträchtlicher Teil der Zugänge in Maßnahmen nicht aus der Arbeitslosigkeit, sondern könnte beispielsweise aus anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie der beruflichen Weiterbildung oder aus Trainingsmaßnahmen kommen, deren Teilnahme zu einer Abmeldung aus Arbeitslosigkeit führt. Daher ist die Verfügbarkeit des Strukturmerkmals „Förderung vorher Arbeitsloser" auch für zugelassene kommunale Träger von zentraler Bedeutung, um die Alternative a.1 mittelfristig auch im Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung umsetzen zu können.

Tab. 3.9: Vergleich „Zugänge vorher Arbeitsloser" mit „Zugängen insgesamt" für einzelne Maßnahmen und ARGEn für den Dezember 2006

Kennzahl	Anteil der Zugänge in die Maßnahme, die vorher arbeitslos waren, an den „Zugänge insgesamt"
ABM	78%
AGH mit mindestens 15 Wochenstunden	75%
Eingliederungszuschüsse	72%
Einstellungszuschüsse bei Neugründung	77%
Einstiegsgeld bei Selbstständigkeit	64%
Einstiegsgeld bei abh. Beschäftigung	65%

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW", IAW-Berechnungen.

Auswertungen für die ARGEn und den Monat Dezember 2006 zeigen somit, dass es zu gravierenden Inkonsistenzen führen würde, wenn man die gesamte Zahl der Zugänge in Maßnahmen als Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den zweiten Arbeitsmarkt interpretieren würde. Bei sehr vielen ARGEn würde die Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt ohne Verwendung des Strukturmerkmals „Förderung vorher Arbeitsloser" sogar negativ, was die Unmöglichkeit dieser Vorgehensweise unterstreicht (siehe hierzu ein Beispiel in Tabelle 3.10).

Tab. 3.10: Bestimmung des Indikators „Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ (Vergleich „Zugänge vorher arbeitslos“ mit „Zugänge insgesamt“ am Beispiel einer einzelnen ARGE) Dezember 2006

Kennzahl		Auswertung *mit* Strukturmerkmal „vorher arbeitslos“	Auswertung *ohne* Strukturmerkmal
Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit		141	141
-	Zugänge AGH mit mindestens 15 Wochenstunden	90	174
-	Zugänge ABM	0	0
-	Zugänge BSI	---	0
=	Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt	51	-33

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Des Weiteren enthält die Sonderlieferung für zugelassene kommunale Träger keine Differenzierung der Arbeitsgelegenheiten nach Wochenstunden, so dass eine Unterscheidung nach unter bzw. mindestens 15 Wochenstunden nicht möglich ist. Nach Aussage der BA wird es hier auch keine Nachbesserung geben können. Für die spätere Umsetzung des hier in Tabelle 3.7 vorgestellten Konzepts zur Ermittlung des Indikators für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ bedeutet dies, dass in das Konzept die Arbeitsgelegenheiten insgesamt einfließen werden. Dies ist aber nicht besonders problematisch, da der Anteil der Arbeitsgelegenheiten mit unter 15 Wochenstunden marginal ist.

Ferner liegen zum jetzigen Zeitpunkt zwar für viele, jedoch noch nicht für alle zkT plausible Daten zu den einzelnen Maßnahmen vor; diese wurden in der Sonderlieferung mit Fußnoten versehen. Auch beginnt die Sonderlieferung erst zum Januar 2006, so dass ein Jahresvergleich Dezember 2005 mit Dezember 2006 nicht vorgenommen werden kann. Zusammenfassend bedeutet dies, dass die dem IAW vorliegende Sonderlieferung derzeit noch nicht für die Operationalisierung der Zieldimensionen „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ genutzt werden kann.

Für Feld 4 bedeutet dies insgesamt, dass die Umsetzbarkeit der Alternative a.1 davon abhängt, ob die Maßnahmedaten für zugelassene kommunale Träger um das Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“ ergänzt werden können. Zu befürchten ist nach Rücksprache mit der Bundesagentur für Arbeit, dass dies kurz- und mittelfristig nicht der Fall sein wird. Ferner muss aber auch für die zugelassenen kommunalen Träger die Kennzahl „Abgang Arbeitslose in Erwerbstätigkeit“ aus der regulären Datenlie-

ferung BA Statistik für § 6c SGB II – IAW vorliegen, um das Konzept der Alternative a.1 umzusetzen. Nach Auskunft der BA verbessert sich hier die Datenqualität laufend, so dass bei guter Pflege der Verwaltungsdaten bei den zkT und schneller Weiterentwicklung der Datenlage frühestens im Herbst 2007 eine stabile ausreichend vergleichbare Datengrundlage erreicht werden kann.[43] Allerdings kann die BA dem Forschungsfeld 4 keine Garantie geben, dass bis Anfang 2008 für alle zkT Angaben zu den Übergängen in Erwerbstätigkeit vorliegen. Des Weiteren macht die Alternative a.1 nur dann Sinn, sofern die Übergänge von Maßnahmenteilnehmer/innen, auch der Beschäftigten auf dem zweiten Arbeitsmarkt, in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt abgebildet werden können (siehe hierzu auch die folgenden Ausführungen zu Alternative a.2).

Alternative a.2:

Eine alternative Möglichkeit zur Operationalisierung der Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt" wurde daher basierend auf einem Gespräch vom 10.05.2007 mit Vertreter/innen des BMAS, der BA, des ISG, ifo und des IAW angedacht. In einem weiteren Gespräch am 20.06.2007 wurde dann Datenlage und -verfügbarkeit dieser Alternative konkreter besprochen. Es deutet sich an, dass diese Alternative ein gangbarer Weg für die Umsetzung der Arbeiten in Feld 4 sein könnte.[44] Mitte September 2007 erhält das IAW und somit auch Feld 4 eine erste Datenlieferung, so dass erste Tests für die Umsetzung der hier vorgestellten Alternative vorgenommen werden können.

Die Alternative basiert letztlich auf einer Verknüpfung der Arbeitslosenstatistik mit der Beschäftigtenstatistik, wobei der Begriff der Erwerbstätigkeit hier fokussiert werden muss auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (auf dem ersten und dem zweiten Arbeitsmarkt). Betrachtet wird, wie viele Personen zu einem Zeitpunkt t arbeitslos sind bzw. in der Periode t aus Arbeitslosigkeit abgegangen sind, und zum Zeitpunkt t+x dann sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Alternativ sollen t+1, t+3 und t+6 betrachtet werden. Analoge Berechnungen sind auch für den Übergang von Maßnahmen, die zur Abmeldung aus Arbeitslosigkeit führen, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung möglich, was ein Vorteil gegenüber der Alternative a.1 ist.

Bereinigt man analog zur grundsätzlichen Vorgehensweise in Alternative a.1 diese Komponenten um die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt und setzt das Ergebnis in Relation zu allen SGB II-Arbeitslosen bzw. SGB II-Unterbeschäftigten so erhält man einen alternativen

---

[43] Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007): Daten für die Forschung nach § 6c SGB II. Übergänge in Erwerbstätigkeit. Stand. 15.06.2007.

[44] Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007): Daten für die Forschung nach § 6c SGB II. Übergänge in Erwerbstätigkeit. Stand. 15.06.2007, S.4f.

Indikator für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ (siehe hierzu auch Tabelle 3.11). Einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass die „Bereinigungsvariablen“ ursprünglich monatlich vorliegen und zumindest bei der Betrachtung der Zeitpunkte t+3 oder t+6 unter Vernachlässigung kurzfristiger Abgänge aggregiert werden müssen.

Tab. 3.11: Ermittlung eines alternativen Indikators für die Zieldimension „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative a.2

<table>
<tr><td colspan="3">Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt zum Stichtag t+x

Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung zum Stichtag t+x</td></tr>
<tr><td>+</td><td colspan="2">Abgänge aus Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt zum Stichtag t+x</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in (geförderte und ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt und in ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang AGH in Form der Entgeltvariante (zaghent)“ im Zeitraum [t; t+x]</td><td rowspan="3">➔ Übergang aus SGB II-Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang ABM (zabm)“ im Zeitraum [t; t+x]</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang BSI (zbsi)“ im Zeitraum [t; t+x]</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in (geförderte und ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt in Relation zu allen SGB II-Arbeitslosen bzw. SGB II-Unterbeschäftigten

➔ Integration in den ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
</table>

Quelle: IAW-Darstellung

Exemplarische Umsetzung der Alternative a.2:

Der folgenden Tabelle 3.12 sind Datenverfügbarkeit und -qualität für die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung bei der Umsetzung der Alternative a.2 zu entnehmen.

Insgesamt ist zum jetzigen Zeitpunkt die exemplarische Umsetzung dieser zweiten Alternative noch nicht möglich – auch nicht für die ARGEn, da die Ausgangsdaten, d.h. die Abgänge aus Arbeitslosigkeit bzw. Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. geringfügige Beschäftigung noch nicht vorliegen. Mitte September

2007 erhält das IAW eine erste Datenlieferung, so dass erste Tests für die Umsetzung der hier vorgestellten Alternative vorgenommen werden können.

Tab. 3.12: Datenverfügbarkeit und -qualität für Alternative a.2 zum Stichtag 31. Dezember 2006 - Datenquellen: DL-§ 6c SGB II-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung

Kennzahl	Datenverfügbarkeit und -qualität		
	ARGEn	zkT	gAw
Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. geringfügige Beschäftigung zum Stichtag t+x	Erste Datenlieferung Mitte September 2007		
Übergänge aus Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Stichtag t+x	Erste Datenlieferung Mitte September 2007		
Zugang AGH in Form der Entgeltvariante	Vollständig/valide	Noch nicht verfügbar;	Vollständig/valide
Zugang ABM	Vollständig/valide	Noch nicht verfügbar;	Vollständig/valide
Zugang BSI	Vollständig/valide	Noch nicht verfügbar	Vollständig/valide
SGB II-Arbeitslose	Vollständig/valide	Vollständig/valide	Vollständig/valide
SGB II-Unterbeschäftigte	Vollständig/valide	Für historisch plausible Träger vollständig/valide	Vollständig/valide

Quelle: IAW-Darstellung

Alternative a.3:

Eine weitere mögliche Kenngröße könnte die Kennzahl E5 Integrationsrate im Kennzahlensystem der BA für interregionale Vergleiche sein. Diese Kennzahl stellt die Abgänge von zu integrierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus Arbeitslosigkeit oder Arbeitsuche mit dem Abgangsgrund Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (ohne ABM und AGH) in Relation zur Summe der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II und der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im SGB II. Allerdings wurde diese SGB II-Kennzahl Mitte April 2007 aus den Veröffentlichungen der BA entfernt, um sie weiteren Plausibilitätsprüfungen zu unterziehen. Momentan ist nicht bekannt, wann diese Kennzahl wieder verfügbar sein wird, so dass von derzeit einer Berücksichtigung dieser Kenngröße im Indikatorenset von Feld 4 zunächst Abstand genommen werden muss.[45]

Ad (b): Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt

Eine weitere wichtige Frage, die über die bloße Integration in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hinausgeht, besteht darin, ob es sich bei der aufgenommenen Beschäftigung um eine geförderte oder eine ungeförderte Beschäftigung handelt. Dabei ist eine ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt stets einer geförderten vorzuziehen. Zur Abbildung der relativen Bedeutung ungeförderter Beschäftigung wurde daher als Indikator der Anteil der Übergänge in ungeförderte Beschäftigung an allen Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt aus SGB II-Arbeitslosigkeit oder SGB II-Unterbeschäftigung vorgeschlagen. Auch hier sind aufgrund der Datenlage bei der empirischen Umsetzung zumindest zwei Alternativen möglich, die auf den Alternativen a.1 und a.2 aufbauen.

Alternative b.1

Basierend auf den Überlegungen zum Indikator „Integration in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ im Rahmen der Alternative 1 in Abschnitt (a) könnte eine mögliche Kenngröße für die Übergänge in ungeförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt wie folgt ermittelt werden: In einem ersten Schritt werden die geförderten Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt bestimmt. Hierbei handelt es sich um:

- Eingliederungszuschüsse (EGZ)
- Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (EZN)

---

[45] Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007): SGB II – Kennzahlen für interregionale Vergleiche – Statistische Grundlagen – (Version 1.1), Stand: 19.06.2007, Nürnberg sowie Bundesagentur für Arbeit (2007): Dokumentation der vorgenommenen Änderungen und Korrekturen bei der Bereitstellung der SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche, Stand: 19.06.2007, Nürnberg.

- Einstiegsgeld (EG)
  - Einstiegsgeld für Selbstständige (ESGS)
  - Einstiegsgeld für abhängig Beschäftigte (ESGH)
- Personal-Service-Agenturen (PSA)

Textbox 3.2: Definitionen

Eingliederungszuschüsse (§§ 217-222 SGB III) gehören zu den Instrumenten, die auf eine reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Eingliederungszuschüsse (EGZ) sollen Arbeitgebern durch einen finanziellen Ausgleich von Minderleistungen über Einstellungshindernisse förderungsbedürftiger Arbeitnehmer/innen hinweghelfen. EGZ gehören auch zu den Ermessensleistungen des § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II, d.h. sie können bei Beschäftigung eines/r SGB II-Bezieher/in gewährt werden.

Mit der Förderung *Einstellungszuschuss bei Neugründungen* (§§ 225 SGB III) können Arbeitgeber, die vor nicht mehr als zwei Jahren eine selbstständige Tätigkeit aufgenommen haben, für die unbefristete Beschäftigung eines zuvor arbeitslosen förderungsbedürftigen Arbeitnehmers auf einem neu geschaffenen Arbeitsplatz einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt erhalten. EZN gehören ebenfalls zu den Ermessensleistungen des § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II, d.h. sie können auch bei Beschäftigung eines/r SGB II-Bezieher/in gewährt werden.

Zum Katalog spezifischer SGB II-Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II gehört das *Einstiegsgeld* (§ 29 SGB II). Mit dem Einstiegsgeld wird die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gefördert. Die maximale Förderungsdauer beträgt 24 Monate soweit eine Erwerbstätigkeit besteht. Die sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit soll mindestens 15 Wochenstunden umfassen; die selbstständige Erwerbstätigkeit soll hauptberuflichen Charakter haben.

Personal-Service-Agenturen (PSA; § 37c SGB III) sind auf eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt hin ausgerichtet. Zwischen PSA und den auf Vorschlag der Träger der Grundsicherung eingestellten Arbeitslosen werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begründet. Die Dauer des Arbeitsvertrages beträgt mindestens sechs Monate. Verleihfreie Zeiten sollen für Integrationsbemühungen und Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden. Mit der Einrichtung von PSA wird das Ziel verfolgt, dass der entliehene Arbeitslose entweder vom entleihenden Betrieb übernommen wird (sog. „Klebeeffekt“) oder dass die PSA den Arbeitslosen an einen anderen Arbeitgeber vermittelt, um so einen möglichst raschen Übergang in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt zu vollziehen. PSA gehören ebenfalls zu den Ermessensleistungen des § 16 Abs. 1 SGB II.

Für jede dieser genannten Maßnahmen erfolgt anschließend analog zur oben beschriebenen Vorgehensweise die Auswertung der Kennzahl „Zugang Maßnahme“ mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“. Als Summe ergibt sich die Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in geförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Die Differenz aus den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt und den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in geförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sind die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, die sowohl sozialversicherungspflichtige als auch selbstständige Beschäftigung einschließt. Setzt man nun diese Kenngröße in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in den ersten

Arbeitsmarkt, so erhält man einen Indikator zur Operationalisierung der Zieldimension „Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt“. Tabelle 3.13 veranschaulicht die vorzunehmenden Auswertungsschritte zur Ermittlung dieses Indikators im Überblick.

Tab. 3.13: Ermittlung des Indikators für die Zieldimension „Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt“– Alternative b.1

<table>
<tr><td colspan="3">Kennzahl „Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit (abet)“
➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang AGH mit mindestens 15 Wochenstunden (zagh15m)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td><td rowspan="3">➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 2. Arbeitsmarkt (geförderte Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt)</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang ABM (zabm)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang BSI (zbsi)“ nach Strukturmerkmal „Förderdung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und Selbstständigkeit sowie geförderte und ungeförderte Beschäftigung)
➔ Integration in den ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Eingliederungszuschuss insgesamt (zegz)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td><td rowspan="5">➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in geförderte Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründung (zezn)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Einstiegsgeld für Selbstständige (zesgs)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Einstiegsgeld für abh. Beschäftigte (zesgh)“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang PSA“ nach Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser (fain)“</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Selbstständigkeit) in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt
➔ Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
</table>

Quelle: IAW-Darstellung
In Klammer ist die technische Bezeichnung der Kennzahl bzw. des Strukturmerkmals vermerkt.

Exemplarische Umsetzung der Alternative b.1:

Wie bereits in Tabelle 3.8 dargestellt, lassen sich aufgrund der derzeitigen Datenlage die Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt (unabhängig davon, ob sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Selbstständigkeit bzw. geförderte oder ungeförderte Beschäftigung) nur für ARGEn und Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung exemplarisch umsetzen. Dies gilt auch für die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in geförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, so dass insgesamt die Alternative b.1 und somit die zweite Zieldimension für die „Integration in Erwerbstätigkeit" nur für Regionen mit ARGEn bzw. mit getrennter Form der Aufgabenwahrnehmung umsetzbar ist. Allerdings können auch Personal-Service-Agenturen als eine Form der geförderten Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt bisher nicht berücksichtigt werden, da es hierfür bislang keine flächendeckenden Daten gibt.

Tab. 3.14: Datenverfügbarkeit und -qualität zum Stichtag 31. Dezember 2006 – Datenquellen: DL-§ 6c-Kennzahlen (reguläre Lieferung über die Schnittstelle) und Sonderlieferung

Kennzahl	Datenverfügbarkeit und -qualität		
	ARGEn	zkT	gAw
Zugang Eingliederungszuschuss insgesamt nach vorher arbeitslos	Vollständig/-valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos" bisher nicht verfügbar	Vollständig/-valide
Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründungen nach vorher arbeitslos	Vollständig/-valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos" bisher nicht verfügbar	Vollständig/-valide
Zugang Einstiegsgeld für Selbstständige nach vorher arbeitslos	Vollständig/-valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos" bisher nicht verfügbar	Vollständig/-valide
Zugang Einstiegsgeld für abh. Beschäftigte nach vorher arbeitslos	Vollständig/-valide	Strukturmerkmal „vorher arbeitslos" bisher nicht verfügbar	Vollständig/-valide
Zugang PSA nach vorher arbeitslos	Bislang keine flächendeckenden Daten		

Quelle: IAW-Darstellung

Für die zugelassenen kommunalen Träger bildet auch hier die Sonderlieferung zu einzelnen ausgewählten Maßnahmen die Datenbasis. Und auch hier gilt, dass die Zugänge nicht nach dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser" ausgewertet werden können und dass noch nicht für alle zkT plausible Daten vorliegen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt (a) zu Alternative a.1). Außerdem werden auch hier in der konkreten Umsetzung dieses Konzepts die Arbeitsgelegenheiten insgesamt in die Berechnungen einfließen, da für die zugelassenen kommunalen Träger eine Unterscheidung nach Wochenstunden nicht erfolgen kann. Tabelle 3.15 veranschaulicht auch bei

diesem zweiten Indikator am Beispiel einer ARGE das Auswertungsproblem im Zusammenhang mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser“. Hinzu kommt wie oben bereits ausgeführt, dass wiederum Übergänge aus Maßnahmen sowohl in geförderte als auch in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt bisher nicht abgebildet werden können.

Tab. 3.15: Bestimmung des Indikators „Übergänge aus Arbeitslosigkeit in geförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ – Vergleich „Zugänge vorher arbeitslos“ mit „Zugänge insgesamt“ am Beispiel einer einzelnen ARGE – Dezember 2006

Kennzahl		Auswertung *mit* Strukturmerkmal „vorher arbeitslos“	Auswertung *ohne* Strukturmerkmal
Abgang SGB II-Arbeitslose in Erwerbstätigkeit		141	141
-	Zugang AGH mit mindestens 15 Wochenstunden	90	174
-	Zugang ABM	0	0
-	Zugang BSI	---	0
=	Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt	51	-33
-	Zugang EGZ	7	10
-	Zugang EZN	0	0
-	Zugang ESGS	0	0
-	Zugang ESGH	0	0
-	Zugang PSA	---	---
=	Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt	44	-43

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Alternative b.2:

Alternative b.2 baut auf den Überlegungen zu Alternativ a.2 auf. Das bedeutet, dass die Abgänge aus Arbeitslosigkeit bzw. Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. geringfügige Beschäftigung zum Stichtag t+1, t+3 und t+6 nach Austritt den Ausgangspunkt bilden. Bereinigt um die Komponente Übergänge aus Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt gelangt man zu den Übergängen aus Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und geringfügiger Beschäftigung. In einem weiteren Schritt erfolgt dann die Bereinigung um die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Hierbei handelt es sich um Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen von Eingliederungszuschüssen, Einstellungszuschüssen bei Neugründungen, Einstiegsgeld für abhängige Beschäftigte und Beschäftigte in PSA. Als Ergebnis erhält man die Übergänge aus Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Setzt man diese Komponente in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und in geringfügige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, so erhält man einen alternativen Indikator zur Operationalisierung der Zieldimension „Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt“. Auch hier veranschaulicht Tabelle 3.16 die vorzunehmenden Auswertungsschritte im Überblick. Erneut muss einschränkend an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die „Bereinigungsvariablen“ ursprünglich monatlich vorliegen und zumindest bei der Betrachtung der Zeitpunkte t+3 oder t+6 unter Vernachlässigung kurzfristiger Abgänge aggregiert werden müssen.

Tab. 3.16: Ermittlung eines Indikators für die Zieldimension „Ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt“ – Alternative b.2

<table>
<tr><td colspan="3">Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt zum Stichtag t+x
Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung zum Stichtag t+x</td></tr>
<tr><td>+</td><td colspan="2">Abgänge aus Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt zum Stichtag t+x</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in (geförderte und ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem 1. und 2. Arbeitsmarkt und in ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang AGH in Form der Entgeltvariante (zaghent)“</td><td rowspan="3">➔ Übergang aus SGB II-Arbeitslosigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang ABM (zabm)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang BSI (zbsi)“</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in (geförderte und ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügiger Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt
➔ Integration in den ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Eingliederungszuschuss insgesamt (zegz)“</td><td rowspan="4">➔ Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründung (zezn)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang Einstiegsgeld für abh. Beschäftigte (zesgh)“</td></tr>
<tr><td>-</td><td>Kennzahl „Zugang PSA“</td></tr>
<tr><td>=</td><td colspan="2">Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügige Beschäftigung auf dem 1. Arbeitsmarkt in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit und Maßnahmen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und geringfügige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt
➔Übergänge in ungeförderte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt</td></tr>
</table>

Quelle: IAW-Darstellung

Exemplarische Umsetzung der Alternative b.2:

Auch hier gilt – wie bei der zuvor dargestellten Alternative a.2, dass eine exemplarische Umsetzung noch nicht möglich ist, da die Ausgangsdaten noch nicht vorliegen.

Ad (c): Nachhaltigkeit der Übergänge in Beschäftigung

Mit Blick auf das zentrale Ziel der Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Erwerbstätigkeit sind nicht nur die Übergänge in Erwerbstätigkeit, sondern auch die Nachhaltigkeit dieser Übergänge von Bedeutung. Für die Abbildung der Nachhaltigkeit der Übergänge in Beschäftigung können wiederum zwei alternative Indikatoren herangezogen werden, wobei auch hier wieder die Datenverfügbarkeit über die Umsetzbarkeit der Alternativen bestimmt.

Alternative c.1:

Zunächst könnte die Nachhaltigkeit der Übergänge in Erwerbstätigkeit daran beurteilt werden, welcher Anteil der Personen, die aus SGB II-Arbeitslosigkeit oder aus Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen sind, sechs Monate später immer noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Diese Verbleibsraten werden derzeit von der Bundesagentur für Arbeit aufbereitet und sollen dem Untersuchungsfeld 4 bis Ende September 2007 übermittelt werden. Eine gemeinsame Diskussion der Verwendbarkeit und Qualität dieser Übergangsraten soll auf einem Workshop Ende September 2007 erfolgen.

Alternative c.2:

Bereits im Sachstandsbericht vom Januar 2007 wurde darauf hingewiesen, dass man die Nachhaltigkeit indirekt anhand der zeitlichen Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote beleuchten könnte. Im Gegensatz zur SGB II-Arbeitslosigkeit berücksichtigt die SGB II-Unterbeschäftigungsquote auch den Tatbestand, dass es Personen gibt, die eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt anstreben, d.h. erwerbsorientiert sind, aber aufgrund sozialrechtlicher Regelungen nicht mehr in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik erscheinen, auch wenn sie weiterhin Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten.[46] Hierunter fallen vor allem Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die in der Statistik nicht mehr als arbeitslos erfasst werden, dennoch aber Arbeit suchend sind. Sinkt die SGB II-Unterbeschäftigungsquote, so ist zu erwarten, dass die Integration der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Erwerbstätigkeit nachhaltig war. Steigt hingegen die SGB II-Unterbeschäftigungsquote, so dürfte dies ein Indiz für eine weniger nachhaltige Integration sein. Allerdings sollte die SGB II-Unterbeschäftigungsquote um den Teil der Arbeitslosen korrigiert werden, die dem SGB II-Bereich in einer Periode durchschnittlich aus dem Bereich des SGB III zufließen, um den regionalen SGB II-Einheiten nicht die Verantwortung möglicher Fehlentwicklungen im Bereich des SGB III sowie für allgemeine Fluktuationen auf dem regionalen Arbeitsmarkt anzulasten.

---

[46] Vgl. IAW-Quartalsbericht vom April 2007, IAW(2007).

Exemplarische Umsetzung der Alternative c.2:

Aufgrund der Datenlage kann die für die § 6c SGB II-Wirkungsforschung entwickelte SGB II-Unterbeschäftigung für alle Träger der Grundsicherung wie in Abbildung 3.9 dargestellt umgesetzt werden.

Abb. 3.9: Empirisch umgesetzte Definition der SGB II-Unterbeschäftigungsquote

Zähler		
Registrierte SGB II-Arbeitslose		
	+	Personen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen)
	+	Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen und traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen)
	+	Personen in Arbeitsgelegenheiten
Nenner		
Zivile Erwerbspersonen		
	+	Nicht-erwerbstätige Maßnahmenteilnehmende (d.h. Teilnehmende an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufliche Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für Behinderte)
	+	Teilnehmende in Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante*

* Die Einbeziehung von Arbeitsgelegenheiten der Mehraufwandsvariante in den Nenner bildet hier eine Ausnahme, da diese in der Bezugsgröße „Zivile Erwerbspersonen“ für die Jahre 2005 und 2006 nicht enthalten ist. In die Bezugsgröße 2007 sind nach Auskunft der BA auch die AGH nach Mehraufwandsvariante enthalten, so dass diese dann nicht mehr bei der Unterbeschäftigungsgröße dazugezählt werden müssen.

Quelle: IAW-Darstellung

Da die Sonderlieferung für die zugelassenen kommunalen Träger zu einzelnen ausgewählten Maßnahmen keine Differenzierung der Arbeitsgelegenheiten nach Wochenstunden enthält, erfolgt hier eine Abweichung von der im Quartalsbericht vorgestellten

Konzeption[47] und zwar derart, dass die Arbeitsgelegenheiten komplett in die SGB II-Unterbeschäftigungsquote einfließen. Außerdem liegen dem IAW noch keine Daten zu den Rechtskreiswechslern vor, so dass bei der exemplarischen Umsetzung dieses dritten Indikators auf die oben erwähnt Bereinigung der SGB II-Unterbeschäftigung verzichtet wird. Nach Auskunft der BA Statistik erhält das IAW Mitte Oktober 2007 eine erste Datenlieferung zu den Rechtskreiswechslern, so dass dann auch erste Berechnungen unter Berücksichtigung dieser Variablen durchgeführt werden können.

3.3.3 Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung"

Ziel der Analysen in Untersuchungsfeld 4 ist es, im Rahmen der regionalen Vergleiche und der damit verbundenen Radar-Chart-Analysen zu Aussagen darüber zu gelangen, ob und in welchem Maße sich die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung in Einheiten mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung und vor abweichendem regionalem Hintergrund entwickelt haben.

Dabei stellt sich zunächst das Problem der möglichst adäquaten Messung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung. Das ISG hat daher gemeinsam mit Untersuchungsfeld 3 eine Vorstudie durchgeführt, die sich mit der Messung dieser Ziele beschäftigt. Dabei wurde eine methodisch geleitete Indikatorenauswahl vorgeschlagen, die auf dem AK Evaluation im Mai 2007 dem Forschungsverbund vorgestellt wurde.

Untersuchungsfeld 4 wird bei seinen weiteren Analysen des Ziels der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung im Sinne einer konsistenten Behandlung des Themas im Forschungsverbund auf diesen Vorarbeiten aufbauen. Konkret bedeutet dies, dass für die Messung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung und deren zeitlichen Entwicklungen nur diejenigen Indikatoren herangezogen werden, die sich in den Vorarbeiten des Feldes 3 als grundsätzlich relevant für die Integration in Beschäftigung erweisen. Dies bedeutet auch, dass Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung wie vom ISG und von Feld 3 vorgeschlagen zukünftig gemeinsam betrachtet werden. Da dem Feld 4 zum Zeitpunkt der Berichterstattung die Ergebnisse, die mit den Daten der ersten Welle in Feld 3 erstellt werden sollen, noch nicht vorliegen und somit auch nicht bekannt ist, welche Indikatoren letztlich tatsächlich einbezogen werden sollen, diskutiert das IAW in diesem Zwischenbericht exemplarisch anhand der im Rahmen der Vorstudie als signifikant ausgewiesenen Indikatoren einige wichtige Fragestellungen und Aspekte, die es – bei der aktuellen Kundenbefragung auch in Abstimmung mit Feld 3 – im Vorfeld der regionalen Vergleiche und des Benchmarking zu klären bzw. zu beachten gilt.

---

[47] Vgl. IAW-Quartalsbericht vom April 2007, IAW (2007b).

Insgesamt wurden bei der Vorstudie in sechs inhaltlichen Dimensionen 18 Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit ermittelt, davon zehn mit signifikanten Effekten (+/-) auf die Integrationswahrscheinlichkeit. In Tabelle 3.17 sind die sechs Dimensionen mit den 18 Indikatoren und deren Signifikanz dargestellt. Einschränkend ist anzumerken, dass in der aktuellen Kundenbefragung, mit der Untersuchungsfeld 3 Anfang dieses Jahres im Feld war, einige der Fragen aus der Vorstudie zumindest in exakter Form nicht mehr enthalten sind. Hierbei handelt es sich u. a. um Fragen zur Arbeitsorientierung, zur Konzessionsbereitschaft bezüglich des Verdiensts oder zur positiven Weltsicht und somit auch um Fragen, bei denen signifikante Effekte nachgewiesen wurden.

Die unterschiedlichen Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung sollen in Feld 4 zunächst im Rahmen der deskriptiven regionalen Vergleiche beleuchtet werden. Andererseits soll jedoch auch der Versuch unternommen werden, die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung geeignet zu aggregieren. Zu diesem Zweck sind so genannte „Radar-Chart-Analysen“ geplant, die in diesem Zwischenbericht exemplarisch in Kapitel 5.1 am Beispiel der Integration in Erwerbstätigkeit erläutert werden. Für die spätere Erstellung der Radar Charts wird dabei zunächst zu klären sein, welche Dimensionen an den Achsen der Radar Charts stehen sollen. Aus Sicht des IAW erscheint es konsistent und plausibel, bei der Selektion der Dimensionen auf den Vorarbeiten des ISG bzw. von Feld 3 aufzubauen, die insgesamt sechs Dimensionen unterscheiden. Für jede Dimension sollen grundsätzlich diejenigen Variablen als Indikatoren herangezogen werden, die sich bei der Erklärung der Übergänge in Beschäftigung als signifikant und somit relevant erwiesen haben. Zu lösen sind dabei jedoch für die regionalen Vergleiche eine Vielzahl möglicher Aggregations-, Selektions- und Gewichtungsprobleme, die teilweise auch Sensitivitätsanalysen erforderlich machen. Abschließend kann dies sinnvollerweise erst vor dem Hintergrund der aktualisierten Analysen von Feld 3/ISG erfolgen. Daher wird im Weiteren nur in knapper Form exemplarisch und für jene Indikatoren, die auch noch Gegenstand der aktuellen Kundenbefragung sind, angedeutet, welche Fragestellungen letztlich bei der konkreten Umsetzung diskutiert und gelöst werden müssen.

Tab. 3.17: Aspekte der Beschäftigungsfähigkeit

In Klammer sind bei den signifikanten Indikatoren die entsprechenden Nummern der Fragen im aktuellen Fragebogen vermerkt. Sofern Abweichungen vom Fragebogen der Vorstudie vorliegen, ist dies vermerkt.

Indikatoren	Signifikanz +/-
I: Arbeitssuche und Weiterbildungsaktivitäten	
Arbeitssuche in letzten 4 Wochen (Frage 1010)	+
Selbstständigkeit vorbereitet	
Weiterbildungsaktivitäten in letzten 12 Monate	
II: Motivationale Ebene	
Ich setze mir Ziele und verwirkliche diese ohne Anstöße von außen (Intrinsische Motivation)	
Das Wichtigste an der Arbeit ist, dass ich ordentlich verdiene (Extrinsische Motivation) Anmerkung: In der aktuellen Kundenbefragung wird nicht mehr nach der Arbeitsorientierung gefragt.	-
III: Konzessionsbereitschaft	
Berufswechsel oder Wechsel des bisherigen Tätigkeitsfeldes	
Wechsel des Wohnorts (Frage 1008)	-
Niedriges Einkommen (Frage 1008) Anmerkung: In der aktuellen Kundenbefragung taucht die Frage nach der Konzessionsbereitschaft Verdienst wie sie in der Vorstudie gestellt wurde nicht mehr auf, sondern nur noch in Form der Frage 1008.	-
IV: Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)	
Zivilisatorische Grundfertigkeiten: Selbstbenotung Lesen	
Lernbereitschaft: Ich finde es gut, immer wieder neue und andere Erfahrungen zu machen (extrafunktionale Qualitäten)	
Berufserfahrung, Qualifikation: Ich habe gute Arbeitserfahrungen (Frage 1009) Anmerkung: In der aktuellen Kundenbefragung wird getrennt nach guter Qualifikation und sehr guter Arbeitserfahrung gefragt. In der Vorstudie war dies nicht der Fall; hier lautete die Aussage: Ich habe eine gute Qualifikation und gute Arbeitserfahrungen.	+
Internet-Kompetenzen: Selbstbenotung E-Mails schreiben (Frage 1005) Anmerkung: In der aktuellen Kundenbefragung wird nach E-mails schreiben und im Internet nach Informationen suchen gefragt; in der Vorstudie wurde nur nach E-mails schreiben gefragt.	+
V: Soziale Rahmenbedingungen	
Soziale/familiäre Unterstützung: Niemand hat mich wirklich unterstützt (Frage 1016)	-
Desintegriertes soziales Umfeld: Ich kenne viele, die arbeitslos sind oder waren (Frage 1017)	-
Soziale Integration: Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten	
Familiäre Konflikte und Gebundenheit: Ich habe z. Z. zu viele familiäre Konflikte	
VI: Psychische und somatische Gesundheit	
Körperliche Leistungsfähigkeit: Wie viele Stunden Arbeit täglich können Sie über längere Zeit durchhalten? (Frage 1004)	+
Positive Weltsicht: Bei jedem noch so schlimmen Ereignis finde ich meistens auch einen positiven Aspekt Anmerkung: Diese Frage wird in der aktuellen Kundenbefragung nicht gestellt. In der Vorstudie wurde dieser Punkt unter Aussagen zu Soft Skills und Persönlichkeit abgefragt (müsste also bei Frage 1001 abgefragt werden)	+

Quelle: Präsentation des ISG vom 9. Mai 2007; IAW-Darstellung.

(I) Arbeitssuche

Für das Themenfeld „Arbeitssuche und Weiterbildungsaktivitäten“ zeigt in der Vorstudie nur der Indikator „Arbeitssuche in den letzten vier Wochen“ einen signifikant positiven Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit. Der Anteil der SGB II-Kunden, der in den vergangenen vier Wochen aktiv Arbeit gesucht hat, könnte somit ein Indikator für das Ausmaß der Beschäftigungsfähigkeit in dieser Hinsicht sein. Allerdings müsste im Vorfeld der regionalen Vergleiche und des darauf aufbauenden Benchmarking dann zunächst die Frage geklärt werden, ob es sich bei dem zu betrachtenden Personenkreis um SGB II-Arbeitslose, SGB II-Unterbeschäftigte oder um die Gesamtheit der zu integrierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftige handeln sollte. Ferner müsste diskutiert werden, ob in den Analysen der zeitlichen Entwicklungen von Welle 1 auf Welle 2 nur solche Personen berücksichtigt werden sollen, die in beiden Wellen (t1 und t2) im SGB II-Leistungsbezug stehen („Panelfälle“). Dies könnte jedoch zu erheblichen Selektionseffekten führen, wenn besonders erfolgreiche SGB II-Kunden/innen sich von Welle 1 zu Welle 2 aus dem SGB II-Leistungsbezug hinaus entwickelt haben. Daher muss in diesem Zusammenhang auch erörtert werden, welche Annahmen für Personen zu treffen sind, die in der ersten Welle arbeitslos bzw. hilfebedürftig waren und in der zweiten Welle eine Beschäftigung ausüben und somit nicht mehr im SGB II-Leistungsbezug stehen. Wenn diese Personen derzeit nicht nach einer Arbeit suchen, so ist dies nicht (mehr) Ausdruck einer unzureichenden Beschäftigungsfähigkeit.

(II) Motivationale Ebene

Die motivationale Ebene kann gemäß der Vorstudie am besten durch eine Variable abgebildet werden, welche die extrinsische Motivation der Kunden abbildet, indem die Einschätzung der These „Das Wichtigste an der Arbeit ist, dass ich ordentlich verdiene“ betrachtet wird. Da diese Frage jedoch nicht in der aktuellen Kundenbefragung enthalten ist, bleibt abzuwarten, welche Ergebnisse die Auswertungen der Welle 1 der Kundenbefragung in dieser Hinsicht ergeben.

(III) Konzessionsbereitschaft

Für die Abbildung der Konzessionsbereitschaft der SGB II-Kunden/innen wäre die Frage nach der Bereitschaft zum Wohnortwechsel auch in der aktuellen Kundenbefragung enthalten. Der Indikator „Wechsel des Wohnorts“ weist in der Vorstudie dabei einen signifikant negativen Effekt auf die Integrationswahrscheinlichkeit aus. Dies bedeutet, dass mit zunehmender Mobilitätsbereitschaft einer Person ihre Integrationschancen sinken. Hier könnte jedoch inhaltlich ein Endogenitätsproblem bestehen, da gerade diejenigen Personen mit besonders schlechten Integrationschancen deshalb eine höhere Mobilitätsbereitschaft aufweisen könnten. Insofern ist es sehr fraglich, ob die Richtung

der Kausalität tatsächlich von der Mobilitätsbereitschaft zu den Integrationschancen geht, so dass das IAW von einer Einbeziehung dieses Indikators in ein Indikatorensystem absehen würde.

(IV) Kognition eigene Fähigkeiten (Selbstbild)

Für die Kognition der eigenen Fähigkeiten stünden auf der Grundlage der Vorstudie zwei Indikatoren zur Verfügung, einerseits der Anteil der SGB II-Kunden/innen, der nach eigener Einschätzung über gute Arbeitserfahrungen und somit über eine positive Selbsteinschätzung verfügt, andererseits der Anteil der SGB II-Kunden, der sich selbst gute Fähigkeiten beim Schreiben vom E-Mails attestiert.

Zu diskutieren wäre daher, ob die Dimension der Kognition eigener Fähigkeiten durch nur eine oder durch beide Variablen abgebildet werden sollte. Würde man sich für nur eine Variable entscheiden, so wäre das Selektionsproblem zu lösen, welche Variablen man heranziehen sollte. Denkbar wäre hier zum Beispiel, diejenige Variable zu nehmen, deren Einfluss auf die Integrationswahrscheinlichkeit stärker ist. Alternativ könnte man eine Aggregation beider Variablen zu einem einzigen Indikator andenken. Allerdings stellt sich dann die Frage der Gewichtung beider einzelner Variablen. Dabei könnte einerseits eine Gleichgewichtung nach Normierung der Werte oder aber eine Gewichtung der beiden Variablen mit ihrem Einfluss auf die Integrationswahrscheinlichkeit anhand der geschätzten Effekte erfolgen.

(V) Soziale Rahmenbedingungen

Auch für die Dimension der „sozialen Rahmenbedingungen“ gab es bei der Vorstudie gleich zwei Indikatoren mit einem signifikanten Einfluss auf die Integrationschancen. Eine mangelhafte soziale/familiäre Unterstützung sowie ein desintegriertes soziales Umfeld führen zu einer signifikanten Verschlechterung der Integrationschancen. Betrachtet werden kann somit der jeweilige Anteil der Personen, auf die ein Mangel an sozialer/familiärer Unterstützung oder aber ein desintegriertes soziales Umfeld zutrifft, wobei erneut analog wie in IV beschrieben Selektions- und/oder Aggregationsprobleme zu lösen wären.

(VI) Psychische und somatische Gesundheit

Von den beiden in der Vorstudie signifikanten Indikatoren ist in der aktuellen Kundenbefragung die Frage nach der Zahl der Stunden, die ein/e SGB II-Kunden/in täglich nach eigenen Angaben arbeiten kann, enthalten. Bei der Umsetzung dieser Frage in ein aggregiertes Indikatorensystem müsste zunächst geklärt werden, wann Beschäftigungsfähigkeit vorliegt. So könnte eine Orientierung an der Definition der Erwerbsfähigkeit

gemäß SGB II erfolgen, d.h. wer mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann, würde als erwerbsfähig und somit auch als beschäftigungsfähig zählen. Betrachtet werden könnte dann der Anteil der SGB II-Kunden, der nach eigener Einschätzung mindestens drei Stunden am Tag arbeiten kann. Würde man dagegen als Ziel die Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung in den Mittelpunkt stellen, so könnte der Anteil der Personen betrachtet werden, die acht Stunden und mehr arbeiten können. Allerdings würde bei beiden Varianten ein Ausblenden von Verbesserungen der Beschäftigungsfähigkeit zwischen drei und acht Stunden erfolgen. Eine denkbare Alternative wäre es daher vielleicht, die durchschnittliche Zahl der Stunden, welche die SGB II-Kunden/innen einer SGB II-Einheit arbeiten können, und deren zeitliche Entwicklung zu betrachten.

Für die weiteren Arbeiten in Untersuchungsfeld 4 in diesem Bereich ist es sehr wichtig, möglichst zeitnah Ergebnisse der aktualisierten Indikatorenauswahl auf der Grundlage der ersten Welle der Kundenbefragung von Feld 3 zu erhalten. Sobald die Ergebnisse vorliegen, kann analog zu der hier geschilderten Vorgehensweise eine konkrete Diskussion der Indikatoren und der anschließenden Bildung von Radar Charts vorgenommen werden.

Für die Radar-Chart-Analysen selbst wird zu klären sein, wie die Analyse der Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung von Welle 1 zu Welle 2 erfolgen soll. Eine erste Alternative wäre die vergleichende Betrachtung von Radar Charts zum einen mit den Niveaus der Indikatoren für die Welle 1, also das Jahr 2006, und zum anderen für die Welle 2, d.h. für 2007. Man erhielte bei dieser Vorgehensweise dann für jede SGB II-Einheit zwei SMOP-Werte für die Niveaus und die Veränderungen der SMOP-Werte würden den aggregierten „Erfolgsindikator“ bilden. Eine zweite Alternative könnte hingegen nur ein Radar Chart für das Jahr 2007 vorsehen, an dessen Achsen bereits die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr abgetragen werden. Für die erste Alternative spricht, dass auch Unterschiede in den Ausgangsniveaus, d.h. in der Kundenstruktur deutlich werden. Für die zweite Alternative könnte sprechen, dass die Ausgangsbedingungen in den Niveaus den regionalen SGB II-Einheiten nicht angelastet werden dürfen, insbesondere weil diese vermutlich sehr stark von der Struktur der SGB II-Arbeitslosen abhängen. Dieser Argumentation kann man jedoch entgegen halten, dass auch bei der ersten Alternative bei der Betrachtung der Veränderungen die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen den regionalen SGB II-Einheiten nicht angelastet werden.

4 Deskriptive regionale Vergleiche am Beispiel von ARGE-Regionen und des Ziels „Integration in Erwerbstätigkeit“

Aufbauend auf dem in Abschnitt 3.3.2 entwickelten Indikatorensystem für das Ziel „Integration in Erwerbstätigkeit“ sollen die deskriptiven regionalen Vergleiche darüber informieren, ob und in welchem Maße es den unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen gelingt, Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Anzumerken ist, dass regionale Vergleiche nur Unterschiede in der zeitlichen Entwicklung aufzeigen, ohne dass hieraus Schlussfolgerungen auf mögliche kausale Zusammenhänge zulässig sind. Aufgrund der noch nicht verfügbaren Daten für die zugelassenen kommunalen Träger[48] können für diesen Zwischenbericht noch keine regionalen Vergleiche für die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung durchgeführt werden. Vielmehr geht es in diesem Bericht darum, am Beispiel der Regionen mit ARGEn die Vorgehensweise exemplarisch aufzuzeigen. Entsprechende Analysen würden im Schlussbericht dann auch für die (aggregierten) Indikatoren für die Ziele der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung durchgeführt.

In Abschnitt 3.3.2 wurden drei grundlegende Indikatoren entwickelt, um das Ziel „Integration in Erwerbstätigkeit“ zu operationalisieren. Hierbei handelt es sich um:

- Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in Relation zur Summe der SGB II-Arbeitslosen,
- Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in geförderte und ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt,
- SGB II-Unterbeschäftigungsquote.

Im Folgenden werden am Beispiel der Regionen mit ARGEn diese drei Indikatoren für unterschiedliche Regionaltypen dargestellt. Dabei wird für ARGEn jeweils die Alternative 1 umgesetzt, die auf den Daten aus der Arbeitslosenstatistik basiert, da die entsprechenden Sonderauswertungen für die Alternativlösung erst ab Mitte September 2007 vorliegen werden. Betrachtungszeitraum ist das Jahr 2006, für das Jahresdurchschnitte gebildet werden. Ferner werden – wie in den regelmäßigen Quartalsberichten des IAW in Feld 1 – jeweils mit dem arithmetischen Mittelwert und dem Zentralwert zwei unterschiedliche Mittelwerte ausgewiesen, welche die Lage der Verteilung der ausgewählten Merkmale und Kenngrößen charakterisieren sollen. Während der Median oder Zentralwert, der genau die „50%-Trennlinie“ der von klein nach groß geordneten Ausprägun-

[48] Siehe hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.3.

gen einer Datenreihe markiert, nicht von der relativen Größe der jeweiligen Trägereinheit beeinflusst wird und damit über die „typische“ SGB II-Einheit informiert, trägt das alternativ ausgewiesene gewichtete arithmetische Mittel (der „Durchschnitt“) der relativen Größe der Kommunen Rechnung, wird aber stark von Extremwerten, den so genannten „Ausreißern“, beeinflusst.

(a) Integration in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt

Stellt man zunächst für die ARGE-Regionen und das Jahr 2006 die durchschnittliche monatliche Zahl der Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit in Relation zum durchschnittlichen Bestand an SGB II-Arbeitslosen dar, so erkennt man, dass diese Abgänge in Erwerbstätigkeit in den deutschen ARGE-Regionen im monatlichen Durchschnitt rund 4,7% des SGB II-Arbeitslosenbestandes ausmachten.[49] Die entsprechende Abgangsrate aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt betrug rund 2,7%. Damit war in den betrachteten Einheiten etwas mehr als jeder zweite Abgang aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ein Übergang auf den ersten Arbeitsmarkt. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch, wenn man die entsprechenden Medianwerte der ARGEn von 5,5% und 3,1% betrachtet. Auf der Ebene einzelner ARGEn ist dabei eine erhebliche Streuung der Integrationsraten aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erkennen, die Bandbreite der Werte liegt zwischen 1,0% und 8,0%

Im Ost-/West-Vergleich zeigt sich, dass keine systematischen Unterschiede in den Übergangsraten zwischen Regionen mit ARGEn in Ost- und Westdeutschland bestehen, da das arithmetische Mittel in Ostdeutschland, der Median jedoch in Westdeutschland größer ausfällt.

Die Differenzierung nach Landkreisen und kreisfreien Städten lässt erkennen, dass in den Landkreisen sowohl gemessen am Median (3,4%) als auch am Mittelwert (3,0%) ein etwas höherer Anteil von Abgängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt an allen SGB II-Arbeitslosen vorlag als in den kreisfreien Städten mit Werten von 2,5% und 2,1% (siehe Tabelle 4.1). Auch die alternativen Unterscheidungen nach den drei Regionsgrundtypen des BBR (Agglomerationsräume, verstädterte Räume, ländliche Räume) sowie nach Kernstädten, hochverdichteten Kreisen und ländlichen Kreisen gelangen zu entsprechenden Ergebnissen: Agglomerationsräume bzw. Kernstädte mit ARGEn wiesen im Jahr 2006 im Durchschnitt die geringsten, ARGEn in ländlichen Räumen bzw. ländlichen Kreisen dagegen die höchsten Integrationsraten auf.

[49] Die Werte für Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit insgesamt sind nicht im Weiteren beschriebenen Tabelle 4.1 wiedergegeben.

Tab. 4.1: Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen, Jahresdurchschnittswerte 2006

	Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in % der Zahl der SGB II-Arbeitslosen*)			
	Zentralwert a)	Mittelwert b)	Min	Max
Basiskategorien				
Deutschland (353)	3,1%	2,6%	1,0%	8,0%
Ostdeutschland (102)	3,0%	2,7%	1,3%	5,0%
Westdeutschland (251)	3,3%	2,5%	1,0%	8,0%
Landkreise (235) c)	3,4%	3,0%	1,1%	7,5%
Kreisfreie Städte (113) c)	2,5%	2,1%	1,0%	8,0%
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (36)	2,0%	1,9%	1,0%	3,0%
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching				
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21) d)	3,3%	2,6%	1,6%	8,0%
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37) d)	2,6%	2,1%	1,0%	5,3%
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51) d)	2,3%	2,1%	1,2%	4,1%
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92) d)	4,0%	3,6%	1,9%	7,5%
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76) d)	3,2%	2,8%	1,1%	6,0%
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67) d)	3,1%	2,9%	1,1%	5,7%
Typen nach Pendlerströmen				
Auspendlerkreise (238)	3,4%	2,9%	1,1%	6,1%
Einpendlerkreise (115)	2,7%	2,2%	1,0%	8,0%
Pendlerströme kreisfreie Städte				
mit Auspendlerüberschuss (16)	2,1%	1,9%	1,3%	4,6%
mit Einpendlerüberschuss bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48)	2,5%	2,2%	1,2%	4,1%
mit Einpendlerüberschuss mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49)	2,7%	2,2%	1,0%	8,0%
Pendlerströme Landkreise				
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114)	3,5%	3,0%	1,1%	6,1%
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104)	3,3%	3,1%	1,9%	5,8%
mit Einpendlerüberschuss (17)	3,8%	2,8%	1,4%	7,5%
Regionsgrundtypen BBR				
Agglomerationsräume (127)	2,6%	2,2%	1,0%	7,0%
Verstädterte Räume (148)	3,1%	3,0%	1,6%	6,8%
Ländliche Räume (78)	3,9%	3,6%	2,2%	8,0%
Kreistypen nach Verdichtungsgrad (BBR)				
Kernstädte (75)	2,2%	2,1%	1,0%	4,3%
Hochverdichtete und verdichtete Kreise (127)	3,0%	2,7%	1,1%	7,0%
Ländliche Kreise (151)	3,7%	3,4%	2,1%	8,0%

*) Alle Berechnungen unter Ausschluss eines Ausreißers.
a) Median
b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der durchschnittlichen Zahl der SGB II-Arbeitslosen in 2006)
c) 5 ARGEn lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.
d) 9 ARGEn sind hier keinem Typ zugeordnet, da sie nicht kreisscharf sind, und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Betrachtet man die Regionaltypen für den Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II, die im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung seitens des IAW auf Grundlage des ZEW-Regionenmatching entwickelt wurden, so zeigt sich, dass sowohl in den kreisfreien Städten mit ARGE-Lösung als auch in den Landkreisen mit ARGE-Lösung, die einen überdurchschnittlich guten Arbeitsmarkthintergrund aufwiesen, die Übergangsraten aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt im Jahr 2006 überdurchschnittlich hoch ausfielen.

Stellt man die Übergangsraten von Ein- und Auspendlereinheiten einander gegenüber, so scheint sich zunächst zu ergeben, dass ARGE-Regionen, die einen negativen Pendlersaldo aufwiesen, deutlich größere Abgangsraten aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt (Median: 3,4%, Mittelwert: 2,9%) verzeichneten als Einpendlerregionen (Median: 2,7%, Mittelwert: 2,2%). Allerdings treibt der Strukturunterschied in der Bedeutung der kreisfreien Städte und der Landkreise unter den Ein- und Auspendlerregionen dieses Ergebnis. Differenziert man alternativ jeweils innerhalb der kreisfreien Städte und der Landkreise nach Pendlerströmen, so lassen sich keine eindeutigen Aussagen mehr ableiten.

(b) Anteil ungeförderter Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt

Mit dem zweiten Indikator soll das Ziel der Integration in ungeförderte Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt gemessen werden. Hierzu werden die Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt – unabhängig davon, ob es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder um Selbstständigkeit handelt – in Relation zu allen Übergängen aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt gestellt. Tabelle 4.2 verdeutlicht, das bundesweit im Jahr 2006 rund 84,5% der Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt in den ARGE-Regionen Übergänge in ungeförderte Erwerbstätigkeit waren (Zentralwert der ARGEn: 85%). Die Bandbreite der Werte lag dabei zwischen 63,7% und 96,7%.

Auffällig ist, dass die durchschnittlichen Anteile der Übergänge in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt über die verschiedenen Regionstypen hinweg recht wenig streuten und jeweils bei etwa 83% bis 85% lagen.

Tab. 4.2: Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen, Jahresdurchschnittswerte 2006

	Zahl der Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt in % der Zahl der Abgänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in geförderte und ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt*)			
	Zentralwert a)	Mittelwert b)	Min	Max
Basiskategorien				
Deutschland (353)	85,0%	84,5%	63,7%	96,7%
Ostdeutschland (102)	82,5%	82,7%	63,7%	93,1%
Westdeutschland (251)	85,8%	85,5%	71,0%	96,7%
Landkreise (235) c)	85,3%	84,1%	65,8%	96,7%
Kreisfreie Städte (113) c)	84,7%	85,1%	63,7%	96,2%
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (36)	85,5%	85,9%	74,5%	96,1%
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching				
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21) d)	86,2%	88,2%	75,5%	94,5%
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37) d)	85,2%	86,8%	76,7%	96,2%
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51) d)	82,5%	83,0%	63,7%	93,1%
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92) d)	87,8%	86,6%	71,0%	96,4%
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76) d)	84,2%	83,8%	71,3%	96,7%
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67) d)	83,9%	82,4%	65,8%	92,4%
Typen nach Pendlerströmen				
Auspendlerkreise (238)	84,9%	83,8%	65,8%	96,7%
Einpendlerkreise (115)	85,1%	85,4%	63,7%	96,2%
Pendlerströme kreisfreie Städte				
mit Auspendlerüberschuss (16)	83,3%	82,9%	71,4%	92,9%
mit Einpendlerüberschuss bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48)	84,4%	84,9%	63,7%	96,2%
mit Einpendlerüberschuss mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49)	85,4%	86,1%	67,7%	94,5%
Pendlerströme Landkreise				
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114)	85,1%	83,5%	69,8%	96,7%
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104)	85,2%	84,4%	65,8%	93,8%
mit Einpendlerüberschuss (17)	87,9%	85,7%	78,3%	92,5%
Regionsgrundtypen BBR				
Agglomerationsräume (127)	84,5%	84,6%	69,8%	96,2%
Verstädterte Räume (148)	85,5%	84,6%	63,7%	96,7%
Ländliche Räume (78)	84,6%	83,7%	67,7%	94,5%
Kreistypen nach Verdichtungsgrad (BBR)				
Kernstädte (75)	84,9%	85,4%	71,4%	96,2%
Hochverdichtete und verdichtete Kreise (127)	85,2%	84,1%	65,8%	96,4%
Ländliche Kreise (151)	84,9%	83,7%	63,7%	96,7%

*) Alle Berechnungen unter Ausschluss eines Ausreißers.
a) Median
b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt (gefördert u. ungefördert) in 2006)
c) 5 ARGEn lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.
d) 9 ARGEn sind hier keinem Typ zugeordnet, da sie nicht kreisscharf sind, und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Im Durchschnitt waren die Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit gemessen am Anteil an allen Übergängen im Jahr 2006 leicht überdurchschnittlich in den ARGE-Regionen in Westdeutschland gegenüber denen in Ostdeutschland, überdurchschnittlich in ARGEn in kreisfreien Städten und in Landkreisen, die vor Einführung des SGB II über einen überdurchschnittlich guten Arbeitsmarkthintergrund verfügten, und überdurchschnittlich in kreisfreien Städten und in Landkreisen, die über einen Einpendlerüberschuss verfügten.

Zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen, aber auch zwischen Agglomerationsräumen, verstädterten Räumen und ländlichen Räumen bzw. Kernstädten, hochverdichteten Kreisen und ländlichen Kreisen bestanden dagegen gemessen an den Mittelwerten keine systematischen Unterschiede.

(c) Niveau und Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung

In Tabelle 4.3 ist der Indikator für die Nachhaltigkeit der Übergänge in Beschäftigung abgebildet. Es handelt sich hierbei um Niveau und zeitliche Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote, deren Definition in Abschnitt 3.3.2 erläutert wurde.[50] Bislang wurde nur die Integration in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt betrachtet. Dabei wurde vernachlässigt, dass gleichzeitig in unterschiedlichem Maße auch Personen aus Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit zurückkehren können. Nachhaltiger Integrationserfolg ist im Rechtskreis des SGB II somit erst dann gewährleistet, wenn es gelingt, die Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten (und nicht nur der SGB II-Arbeitslosen) nachhaltig zu reduzieren.

Bundesweit betrug die SGB II-Unterbeschäftigungsquote in den ARGE-Regionen zum 31.12.2006 rund 7,7% (Zentralwert: 6,7%), wobei zwischen Ostdeutschland (Mittelwert: 13,2%, Median: 13,0%) und Westdeutschland (6,2%, Median: 5,2%) ganz erhebliche Unterschiede im Ausmaß der SGB II-Unterbeschäftigung bestanden. Gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt ist die SGB II-Unterbeschäftigungsquote somit unabhängig vom betrachteten Mittelwert um rund 0,5 Prozentpunkte gesunken. Im Laufe des Jahres 2006 konnte die Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten bundesweit um rund -6,5% (Median: -7%) gesenkt werden, dabei überdurchschnittlich in Westdeutschland (-7,2%, Median: -8,7%) und unterdurchschnittlich in Ostdeutschland (-5,1%, Median: -5,1%).

[50] Eine detaillierte Diskussion über die Konzeption einer für die Zwecke der § 6c SGB II-Forschung adäquaten SGB II-Unterbeschäftigung findet sich im IAW-Quartalsbericht vom April 2007, IAW (2007b).

Tab. 4.3: SGB II-Unterbeschäftigung und deren zeitliche Entwicklung vom 31.12.2005 bis zum 31.12.2006 in den ARGE-Regionen nach unterschiedlichen Regionaltypen

	Veränderung der Zahl SGB II-Unterbeschäftigten in %		SGB II-Unterbeschäftigungsquote 31.12.2006		
	Zentralwert a)	Mittelwert b)	Zentral-wert a)	Mittelwert c)	Fallzahl d)
Basiskategorien					
Deutschland	-7,0%	-6,5%	6,7%	7,7%	(353)
Ostdeutschland (90) d)	-5,3%	-5,1%	13,0%	13,2%	(102)
Westdeutschland (244) d)	-8,7%	-7,2%	5,2%	6,2%	(251)
Landkreise (229) e)	-7,9%	-7,2%	5,4%	6,0%	(235)
Kreisfreie Städte (100) e)	-5,5%	-5,8%	10,3%	10,2%	(113)
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (27)	-6,5%	-6,3%	10,4%	10,1%	(36)
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching					
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21) f)	-7,9%	-8,6%	5,9%	6,1%	(21)
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37) f)	-5,4%	-6,1%	9,2%	9,1%	(37)
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (39) f)	-3,6%	-4,4%	13,3%	13,2%	(51)
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92) f)	-11,7%	-9,5%	3,0%	3,4%	(92)
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (73) f)	-8,0%	-7,7%	5,4%	5,6%	(76)
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (65) f)	-5,8%	-5,5%	11,5%	10,3%	(67)
Typen nach Pendlerströmen					
Auspendlerkreise (226)	-7,6%	-6,9%	5,8%	6,7%	(238)
Einpendlerkreise (108)	-6,4%	-6,1%	8,6%	9,0%	(115)
Pendlerströme kreisfreie Städte					
mit Auspendlerüberschuss (10)	-3,4%	-5,4%	12,6%	13,7%	(16)
mit Einpendlerüberschuss bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (44)	-4,8%	-5,3%	11,8%	11,1%	(48)
mit Einpendlerüberschuss mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (46)	-6,6%	-6,7%	7,4%	8,4%	(49)
Pendlerströme Landkreise					
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (113)	-7,7%	-6,8%	5,7%	6,3%	(114)
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (99)	-7,6%	-7,1%	5,4%	6,0%	(104)
mit Einpendlerüberschuss (17)	-13,5%	-10,4%	3,6%	4,2%	(17)
Regionsgrundtypen BBR					
Agglomerationsräume (115)	-6,5%	-6,4%	7,7%	8,3%	(127)
Verstädterte Räume (143)	-6,6%	-6,4%	6,5%	7,0%	(148)
Ländliche Räume (76)	-8,8%	-7,5%	5,3%	6,9%	(78)
Kreistypen nach Verdichtungsgrad (BBR)					
Kernstädte (63)	-5,3%	-5,5%	10,3%	10,4%	(75)
Hochverdichtete und verdichtete Kreise (123)	-7,2%	-7,3%	5,4%	5,8%	(127)
Ländliche Kreise (148)	-7,9%	-7,1%	6,1%	7,0%	(151)

*) Alle Berechnungen unter Ausschluss eines Ausreißers.
a) Median; b) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten im Dezember 2005); c) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit dem Nenner der SGB II-Unterbeschäftigungsquote im Dezember 2006; d) 19 ARGEn sind nicht kreisscharf. Für diese kann die Veränderung der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten und die Veränderung der SGB II-Unterbeschäftigungsquote von Dezember 2006 zu Dezember 2005 nicht berechnet werden. Für die SGB II-Unterbeschäftigungsquote zum 31.12.2006 gelten die Werte in Klammern in der betreffenden Spalte als Fallzahl, nicht die eingeklammerten Werte in der Anfangsspalte.
e) 5 ARGEn lassen sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen und bleiben daher unberücksichtigt.
f) 9 ARGEn sind keinem ZEW-Typ zugeordnet und bleiben daher unberücksichtigt.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

In Landkreisen mit ARGEn ist die SGB II-Unterbeschäftigung um -7,2% und somit stärker zurückgegangen als in kreisfreien Städten mit ARGEn mit -5,8%. Erneut bestätigen auch die beiden auf der BBR-Klassifikation basierenden Indikatoren die günstigere Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigten in ARGE-Regionen in ländlichen Räumen bzw. in ländlichen Kreisen.

Auffällig ist, dass eine erhebliche Korrelation zwischen dem Arbeitsmarkthintergrund bereits vor Einführung des SGB II und der Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung im Laufe des Jahres 2006 bestand. Sowohl die kreisfreien Städte mit ARGE-Lösung, die einen überdurchschnittlich guten Arbeitsmarkthintergrund verzeichneten, als auch die entsprechenden Landkreise wiesen mit Rückgängen von -8,6% und -9,5% deutlich günstigere Entwicklungen der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten auf als die kreisfreien Städte und Landkreise mit jeweils unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund mit -4,4% bzw. -5,5%.

Sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den Landkreisen konnten jeweils diejenigen SGB II-Regionen die bessere Entwicklung ihrer SGB II-Unterbeschäftigung verzeichnen, bei denen es sich um „Einpendlereinheiten“ handelte und die gleichzeitig auch über ein deutlich günstigeres Niveau der SGB II-Unterbeschäftigung verfügten. Insofern verdeckt die aggregierte Betrachtung der „Ein- und Auspendlereinheiten“ dieses Ergebnis, da die bessere Entwicklung in den Auspendlereinheiten hier sehr stark von den vielen Landkreisen getrieben ist.

Zusammenfassend illustrieren die obigen deskriptiven regionalen Vergleiche, dass die Betrachtung der drei Regionsgrundtypen des BBR (Agglomerationsräume, Verstädterte Räume, Ländliche Räume) sowie der Kreistypen nach Verdichtungsgrad auf der Grundlage der BBR-Typen (Kernstädte, Hochverdichtete und verdichtete Kreise, Ländliche Kreise) verglichen mit der „Standarddifferenzierung“ nach Landkreisen, kreisfreien Städten und Großstädten bei keinem der drei Indikatoren andere oder vertiefende Einsichten gebracht hat. Daher wird vorgeschlagen, auf die Betrachtung dieser Regionaltypen bei den zukünftigen deskriptiven regionalen Vergleichen zu verzichten. Ebenso ist die bloße Betrachtung von Ein- und Auspendlereinheiten ohne ergänzende Differenzierung nach Landkreisen und kreisfreien Städten wenig hilfreich, da diese Ergebnisse in ganz besonderem Maße von Unterschieden zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten überlagert werden. Daher muss bei der Berücksichtigung von Pendlerbewegungen stets ergänzend zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten unterschieden werden. Von großer Bedeutung für die Entwicklung der Zielindikatoren ist dagegen bei den betrachteten Indikatoren der regionale Arbeitsmarkthintergrund vor der Einführung des SGB II, der im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung anhand von sechs Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching abgebildet wurde. Bessere Ausgangsbedin-

gungen gingen im Jahr 2006 sowohl in kreisfreien Städten als auch in Landkreisen mit einer im Durchschnitt besseren Entwicklung der Indikatoren einher.

Abschließend sei angemerkt, dass zur Illustration des Vorgehens und der Regionaltypen für die ARGE-Regionen bislang nur mit Daten für *alle* Regionen mit ARGEn gearbeitet wurde. Für die deskriptiven regionalen Vergleiche im Endbericht ist vorgesehen, deskriptive regionale Vergleiche nicht nur für sämtliche Regionen mit ARGEn, mit zugelassenen kommunalen Trägern und mit getrennter Aufgabenwahrnehmung durchzuführen, sondern zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse die Analysen auch auf die 154er-Stichprobe für Untersuchungsfeld 2 zu beschränken. Bei den Zielen der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung kann ohnehin nur mit den Daten aus Feld 3 und somit mit Angaben für die 154 SGB II-Einheiten gearbeitet werden. Darüber hinaus sollen deskriptive regionale Vergleiche ausschließlich auch für die 69 zugelassenen kommunalen Träger und deren „Zwillings-ARGEn“ aus dem ZEW-Regionenmatching durchgeführt werden.

5 Deskriptives Benchmarking

5.1 Exemplarische Radar-Chart-Analysen für die Integration in Erwerbstätigkeit am Beispiel der Regionen mit ARGEn

Aufbauend auf dem in Abschnitt 3.3 dargestellten Set von Einzelindikatoren soll im Rahmen eines deskriptiven Benchmarking und unter Verwendung von Radar Charts auch ein *additiver Verbundindex* berechnet werden, der eine verdichtete Analyse der Performance unterschiedlicher Organisationseinheiten auch nach Regionaltypen erlaubt. Ziel der Verwendung von „SMOP-Werten" ist es somit, die Komplexität der verfügbaren Informationen über das Ausmaß der Zielerreichung bei verschiedenen Indikatoren zu reduzieren und somit für die Analysen an Übersichtlichkeit zu gewinnen. Dies wird insbesondere sinnvoll und erforderlich sein, wenn Ausmaß und Entwicklung der Zielerreichung hinsichtlich der Ziele Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung empirisch beschrieben werden sollen, da beide Ziele nur durch ein Set von Indikatoren, nicht jedoch durch einzelne Indikatoren charakterisiert werden können. Anzumerken ist jedoch grundsätzlich, dass die Anwendung der SMOP-Methode durchaus auch mit methodischen Problemen verbunden ist, die unter anderem die Frage der Gewichtung oder der Normierung der Indikatoren sowie die Annahme der Substituierbarkeit der Indikatoren betreffen können.[51] Diese möglichen Probleme und die jeweils getroffenen Annahmen müssen bei einer hinreichend kritischen Ergebnisinterpretation berücksichtigt werden.

Im Rahmen dieses Zwischenberichts werden auch an dieser Stelle die mögliche Vorgehensweise sowie die zu lösenden methodischen Probleme nur exemplarisch für ARGE-Regionen und das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit illustriert, da eine Gegenüberstellung von Regionen mit ARGEn und mit zugelassenen kommunalen Trägern, wie in Abschnitt 3.3 beschrieben, aufgrund der Datenlage wie erwähnt noch nicht möglich ist.

Die im Weiteren dargestellten Radar Charts für die Abbildung der Performance einer SGB II-Einheit hinsichtlich des Ziels der „Integration in Erwerbstätigkeit" basieren auf den in Abschnitt 3.3.2 beschriebenen und in Kapitel 4 im Rahmen der deskriptiven regionalen Vergleiche umgesetzten Indikatorsystem. Dabei erfolgt die Illustration anhand der aggregierten Mittelwerte für die Indikatoren nach Regionaltypen. Entsprechende Darstellungen sind auch mit den Medianen möglich und je nach Fragestellung sinnvoll. Darüber hinaus können Radar Charts und die darauf basierenden so genannten „SMOP-

[51] Vgl. zu den methodischen Problemen im Detail die weiteren exemplarischen Ausführungen in Abschnitt 5.1

Werte“ (vgl. dazu später) auch auf der Ebene einzelner SGB II-Einheiten berechnet und verglichen werden.

Um Radar-Chart-Diagramme empirisch umzusetzen, muss zunächst jeder Indikator auf das Intervall von Null bis Eins normiert werden, wobei ein größerer Indikatorwert eine bessere Performance anzeigt. Für diese Normierung kann einerseits auf die erfolgreichste SGB II-Einheit zurückgegriffen werden, der dann der Wert 1 zugeordnet werden würde. Andererseits ist auch denkbar, der Normierung ein anderes fixes Maximum zugrund zu legen. Letztere Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass diese Grenze für die Normierung dann auch intertemporal konstant gehalten werden könnte. Für die weiteren exemplarischen Illustrationen wurde wie folgt normiert:

(1) Anteil der Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt an allen SGB II-Arbeitslosen in %

Empirisch beobachtetes Intervall: [1,0% bis 8,0%]

Normierung mit Maximum 8,0% und Minimum 0%: $x_i^* = \frac{x_i - 0\%}{8\% - 0\%}$

(2) Anteil der ungeförderten Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt an allen Übergängen in %

Empirisch beobachtetes Intervall: [63,7%; 96,7%]

Normierung mit Maximum 100% und Minimum 60%: $y_i^* = \frac{y_i - 60\%}{100\% - 60\%}$

(3) Niveau der SGB II-Unterbeschäftigungsquote zum 31.12.2006

Empirisch beobachtetes Intervall: [1,0% bis 21,1%]

Normierung mit Maximum 22% und Minimum 0%[52]: $z_i^* = \frac{z_i - 22\%}{0\% - 22\%}$

Für den Endbericht ist geplant, auf der Grundlage der dann zwei zu betrachtenden Zeitpunkte die Normierung jeweils mit den für jeden Indikator beobachteten empirischen Maxima durchzuführen, um eine zusätzliche versteckte Gewichtung der Indikatoren durch die Normierung zu vermeiden.

---

[52] Zu beachten ist hier, dass der größere Wert der normierten SGB II-Unterbeschäftigung auf eine bessere Performance einer SGB II-Einheit schließen lässt. Zu diskutieren ist hier auch, ob an die Achse das Niveau oder die Veränderung der SGB II-Unterbeschäftigung abgetragen werden sollten.

Tabelle 5.1 zeigt zunächst für die ARGE-Regionen in Deutschland und anhand der jeweiligen Durchschnittswerte für Regionaltypen die jeweils exemplarisch normierten Werte auf.

Auf der Grundlage der drei normierten Indikatoren kann dann ein aggregierter Verbundindex als Fläche des durch die normierten Indikatorwerte aufgespannten Dreiecks berechnet werden. Je größer der ermittelte „SMOP-Wert“ (Surface Measure of Overall Performance“) ist, desto besser war die aggregierte Performance der SGB II-Einheit hinsichtlich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt. Die weiteren Berechnungen unterstellen eine Gleichgewichtung der drei Indikatoren. Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wäre dann zu prüfen, ob und in welchem Maße die Ergebnisse von der Wahl der Gewichtung der Indikatoren abhängen.

Tab. 5.1: Normierte Indikatorwerte der drei Indikatoren für die Messung der Integration in Erwerbstätigkeit sowie aggregierte SMOP-Werte

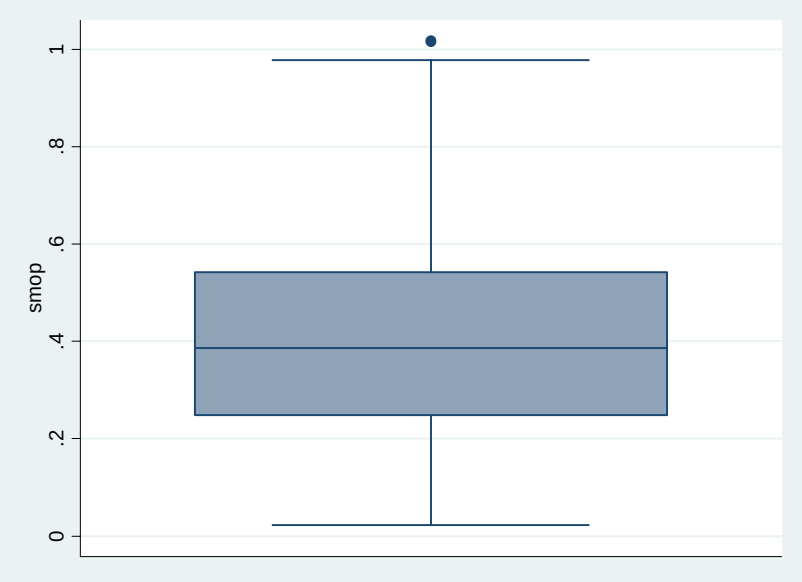
	Anteil Übergänge in ET am 1. AM an SGB II-Arbeitslosen	Anteil Übergänge in ungeförderte ET am 1. AM an allen Übergängen in ET am 1. AM	SGB II-UBQ Dezember 2006	SMOP-Werte
Basiskategorien				
Deutschland (353)	0,32	0,61	0,65	0,35
Ostdeutschland (102)	0,34	0,57	0,40	0,24
Westdeutschland (251)	0,31	0,64	0,72	0,38
Landkreise (235)	0,38	0,60	0,73	0,41
Kreisfreie Städte (113)	0,27	0,63	0,53	0,28
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (36)	0,24	0,65	0,54	0,28
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching				
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21)	0,32	0,70	0,72	0,42
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37)	0,26	0,67	0,59	0,31
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51)	0,26	0,58	0,40	0,21
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92)	0,45	0,67	0,84	0,54
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76)	0,35	0,60	0,74	0,40
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67)	0,36	0,56	0,53	0,30
Typen nach Pendlerströmen				
Auspendlerkreise (238)	0,36	0,59	0,69	0,38
Einpendlerkreise (115)	0,28	0,64	0,59	0,31
Pendlerströme kreisfreie Städte				
mit Auspendlerüberschuss (16)	0,24	0,57	0,38	0,19
mit Einpendlerüberschuss bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48)	0,27	0,62	0,50	0,26
mit Einpendlerüberschuss mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49)	0,27	0,65	0,62	0,32
Pendlerströme Landkreise				
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114)	0,37	0,59	0,71	0,39
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104)	0,39	0,61	0,73	0,42
mit Einpendlerüberschuss (17)	0,35	0,64	0,81	0,45
Regionsgrundtypen BBR				
Agglomerationsräume (127)	0,27	0,61	0,62	0,31
Verstädterte Räume (148)	0,38	0,62	0,68	0,39
Ländliche Räume (78)	0,45	0,59	0,69	0,43
Kreistypen nach Verdichtungsgrad (BBR)				
Kernstädte (75)	0,26	0,63	0,53	0,27
Hochverdichtete und verdichtete Kreise (127)	0,34	0,60	0,74	0,39
Ländliche Kreise (151)	0,42	0,59	0,68	0,41

*) Alle Berechnungen unter Ausschluss eines Ausreißers. Eine Grundsicherungsträgereinheit wurde aus den Berechnungen ausgeschlossen, da sie in allen Monaten des Jahres 2006 unplausible Werte aufwies, weil die Zahl der Übergänge in ungeförderte Erwerbstätigkeit größer war als die Zahl der Übergänge in Erwerbstätigkeit.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Abbildung 5.1 veranschaulicht zunächst die Verteilung der SMOP-Werte über sämtliche Regionen mit ARGEn hinweg. Dabei wird deutlich, dass die SMOP-Werte beträchtlich streuen und in einem Intervall von 0,02 bis 1,02 liegen: Der theoretisch maximal mögliche Wert wäre hier 1,3, der Medianwert der Regionen mit ARGEn liegt bei 0,39.

Abb. 5.1: Verteilung der SMOP-Werte der Regionen mit ARGEn in Deutschland

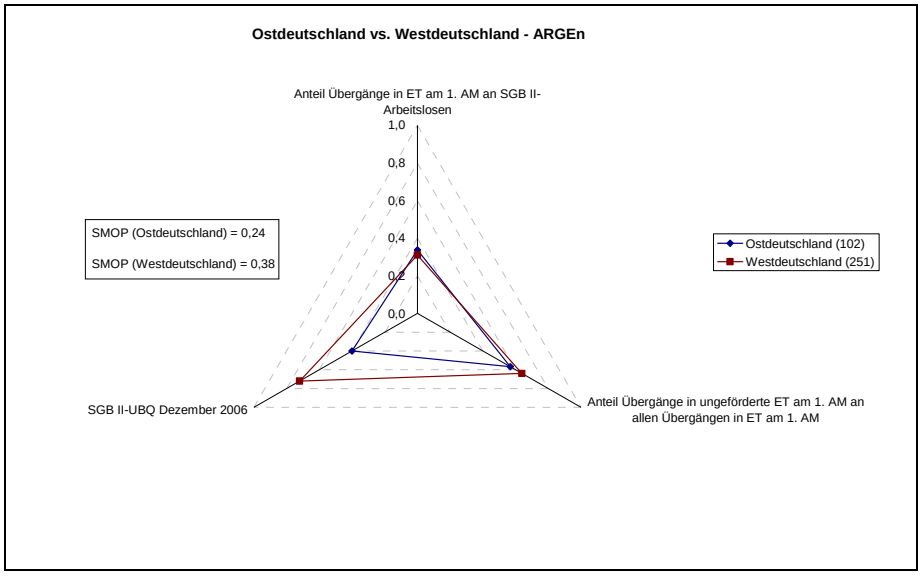


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen.

Abbildung 5.2 zeigt exemplarisch die aggregierten Radar Charts für ARGEn in Ost- und Westdeutschland. Unterschiede in der durchschnittlichen Performance im Jahr 2006 bestanden insbesondere hinsichtlich der Indikatoren 2 (Ungeförderte Übergänge) und vor allem 3 (SGB II-Unterbeschäftigungsquote). Der SMOP-Wert würde für die ARGE-Regionen in Westdeutschland 0,38 und für die ARGE-Regionen in Ostdeutschland 0,28 betragen, so dass die aggregierte Performance in den Regionen mit ARGEn in Westdeutschland besser ausfiel als in den ARGEn in Ostdeutschland.

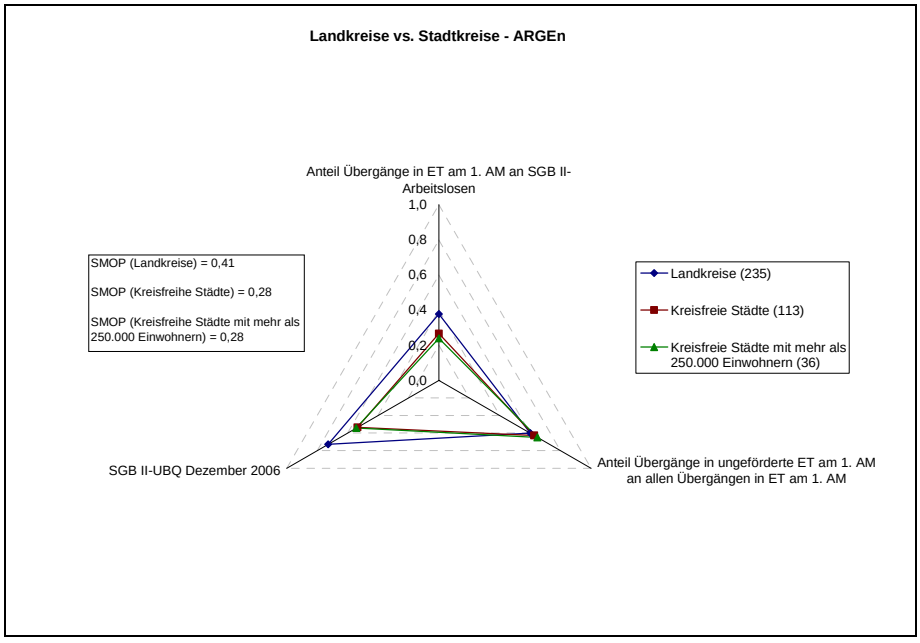
Die so ermittelte aggregierte Performance der Landkreise mit ARGEn fiel im Jahr 2006 besser aus als in den kreisfreien Städten mit mehr als 250 Tsd. Einwohnern, wobei sich Großstädte hier nicht von allen kreisfreien Städten unterschieden (vgl. Abbildung 5.3).

Abb. 5.2: Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Regionen mit ARGEn in Ost- und Westdeutschland bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen und IAW-Darstellung

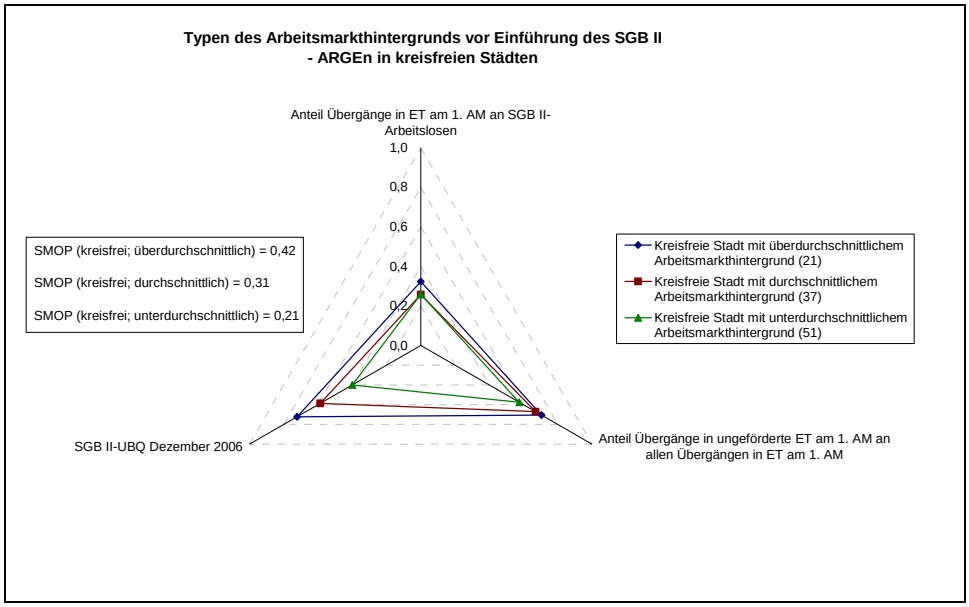
Abb. 5.3: Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Regionen mit ARGEn in Landkreisen und kreisfreien Städten bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen und IAW-Darstellung

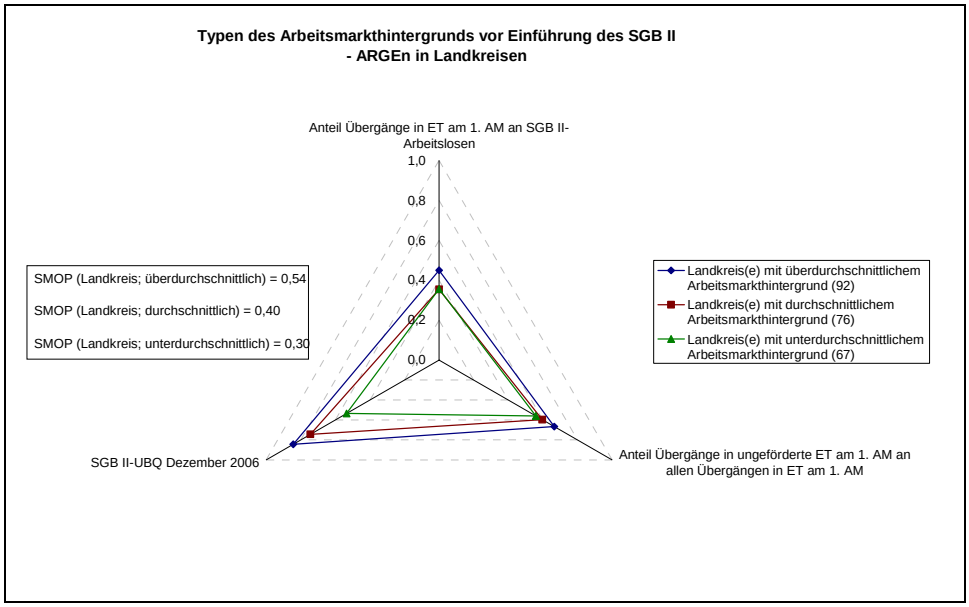
Betrachtet man den aggregierten Performance-Indikator für die Typen des Arbeitsmarkthintergrunds vor Einführung des SGB II, die auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation gebildet wurden, so zeigt dieser sowohl für die ARGEn in kreisfreien Städten als auch für die ARGEn in Landkreisen sehr deutlich an, dass die Performance mit Blick auf das Ziel „Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt“ jeweils in den Kreisen besonders gut war, die bereits vor Einführung des SGB II eine überdurchschnittlich gute Ausgangssituation aufwiesen. Die SMOP-Werte in den Einheiten mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund lagen sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen jeweils (fast) doppelt so hoch wie in den SGB II-Einheiten mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II (vgl. Abbildungen 5.4 und 5.5).

Abb. 5.4: Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der kreisfreien Städte mit ARGEn bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt nach Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II und anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen und IAW-Darstellung

Abb. 5.5: Radar Charts und SMOP-Werte für die Performance der Landkreise mit ARGEn bezüglich des Ziels der Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit auf den ersten Arbeitsmarkt nach Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II und anhand der jeweiligen Mittelwerte der drei Indikatoren



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“, IAW-Berechnungen und IAW-Darstellung

Für die Illustration der möglichen Vorgehensweise und der zu lösenden methodischen Probleme bei den Radar-Chart-Analysen sollen an dieser Stelle die oben angeführten Beispiele ausreichen. Deutlich geworden ist, dass das Instrument der Radar Charts hilfreich sein kann, um Informationen über die Performance von regionalen SGB II-Einheiten zu verdichten. So zeigt z.B. der Vergleich der SMOP-Werte für Regionen mit ARGEn in Landkreisen und in kreisfreien Städten sehr anschaulich anhand einer einzigen Kennzahl, dass die Performance in den Landkreisen hinsichtlich des Ziels der Integration in Erwerbstätigkeit im Durchschnitt besser ausfiel als in den kreisfreien Städten. Während regionale Vergleiche immer nur einzelne Indikatoren betrachten können, erlaubt die Verwendung der SMOP-Methode somit ergänzend die aggregierte Betrachtung mehrerer Indikatoren. Die SMOP-Methode kann und soll dabei zwar die Analyse der einzelnen Indikatoren nicht vollständig ersetzen, leistet aber dennoch einen wichtigen Beitrag, um die Komplexität der Einzelergebnisse zu reduzieren und die wesentlichen Ergebnisse besser herauszuarbeiten.

Im Endbericht sollen die regionalen Vergleiche dann jeweils nicht nur auf das Niveau der aggregierten Performance-Werte, sondern insbesondere auf deren Veränderungen abstellen. Radar Charts und SMOP-Werte werden dann ebenso auf der Ebene der einzelnen SGB II-Einheiten ermittelt werden, wobei die Einheit mit dem besten SMOP-

Wert als „Benchmark“ fungieren kann, zu dem die Abweichungen der anderen Einheiten ermittelt und analysiert werden können. Im Rahmen der Endberichterstattung sollen Radar-Charts und die SMOP-Methode nicht nur für das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit, sondern insbesondere auch für die Abbildung der Performance hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung eingesetzt werden (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 3.3.3). Dort ist dies jedoch nur für die 154 SGB II-Einheiten der Stichprobe möglich, die in den Untersuchungsfeldern 2 und 3 betrachtet wird. Für die Erstellung von Radar Charts müssen verschiedene Selektions-, Aggregations- und Gewichtungsprobleme gelöst werden. Diese wurden bei der exemplarischen Umsetzung bereits erläutert, müssen jedoch für die letztlich zu verwendenden Indikatoren noch einmal konkret diskutiert und vereinbart werden. Dies setzt jedoch für das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit zunächst die Klärung der bestehenden Datenprobleme (vgl. dazu Abschnitt 3.3.2) voraus. Hier gehen wir derzeit davon aus, nach einem Treffen von IAW/ifo mit der Bundesagentur für Arbeit und dem ISG, das für Anfang Oktober 2007 angedacht ist, klarer zu sehen. Für die Ziele der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung benötigt Feld 4 wie bereits an früherer Stelle angedeutet die notwendigen Informationen bezüglich der zu verwendenden Indikatoren aus Feld 3, um dann konzeptionell zielführend mit den Überlegungen zu den Indikatoren und zu deren Aggregation beginnen zu können. Hier müsste zeitnah mit Feld 3 und dem ISG ein Zeitplan vereinbart werden.

Offensichtlich wurde auch, dass die Anwendung der Radar-Chart-Methode voraussetzt, dass intensive Sensitivitätsanalysen durchgeführt werden müssen, um die Stabilität der Ergebnisse abzusichern. So ist unter anderem zu prüfen, ob und in welchem Maße die Ergebnisse von der Verwendung unterschiedlicher Gewichte, anderer Indikatoren, unterschiedlicher Benchmark-Werte und – bei mehr als drei Indikatoren – von der Veränderung der Reihenfolge der Indikatoren abhängen.

5.2 Exemplarische Darstellung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes

Im Folgenden wird erläutert, wie das in Abschnitt 2.3 hergeleitete, aggregierte Wohlfahrtsmaß eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II im Rahmen eines deskriptiven Vergleichs interpretiert werden kann. Zur Veranschaulichung werden dabei fiktive Daten verwendet.

Das aggregierte Wohlfahrtsmaß ist ein monetäres Maß für das durchschnittliche (diskontierte) Einkommen, dass eine Person erwarten kann, wenn sie die Zustände „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II“, „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“ und „beschäftigt“ mit den entsprechenden Matching-Wahrscheinlichkeiten, Entlassungswahr-

scheinlichkeiten und der Übergangswahrscheinlichkeit zwischen dem SGB III und dem SGB II durchläuft. Somit fasst das aggregierte Wohlfahrtsmaß die Einkommensperspektive eines Arbeitsuchenden zusammen:

$$rW^{II} = \frac{rb^{II} + m^{II} rE}{r + m^{II}}, \tag{5.1}$$

$$rE = \frac{rw + e^{II} rW^{II} + e^{III} rW^{III}}{r + e^{II} + e^{III}}, \tag{5.2}$$

$$rW^{III} = \frac{rb^{III} + m^{III} rE + \ddot{u} rW^{II}}{r + m^{III} + \ddot{u}}, \tag{5.3}$$

Es integriert damit Arbeitsmarktindikatoren wie die Matching-Wahrscheinlichkeiten, die für die Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt stehen, mit Nachhaltigkeitsindikatoren wie den Entlassungswahrscheinlichkeiten.

Während in der empirischen Analyse der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die einzelnen Bestandteile des Wohlfahrtsmaßes von Interesse ist, wird in der folgenden fiktiven deskriptiven Analysen veranschaulicht, wie sich bestehende Unterschiede in den einzelnen Bestandteilen des Wohlfahrtsmaßes zwischen fiktiven Grundsicherungsträgereinheiten (TDS) auf das aggregierte Wohlfahrtsmaß auswirken. Tabelle 5.2 zeigt die einzelnen Bestandteile, die entsprechend den Formeln (5.1) bis (5.3) zu einem Wohlfahrtsmaß aggregiert werden.

Die Diskontierungsrate (Zeile 1) gibt ähnlich einer Zinsrate an, um wie viel Prozent eine Geldzahlung im nächsten Monat höher sein muss, damit man bereit ist, heute auf eine Auszahlung zu verzichten und das Geld erst im nächsten Monat zu erhalten. Die Matching-Wahrscheinlichkeit im SGB II bzw. SGB III (Zeilen 2 und 3) gibt die Wahrscheinlichkeit an, mit der eine arbeitsuchende Person im Rechtskreis SGB II bzw. SGB III einen neuen Arbeitsplatz findet, d. h. die Zahl der Abgänge aus dem Pool an Arbeitsuchenden in eine Beschäftigung wird durch die Zahl der Arbeitsuchenden geteilt. Die Übergangswahrscheinlichkeit vom SGB III ins SGB II (Zeile 4) berechnet sich aus der Zahl derjenigen, die in einem Monat aus dem Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II wechseln, geteilt durch die Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III. Die Entlassungswahrscheinlichkeit (Zeilen 5 und 6) wird aus dem Quotienten der Zahl der Entlassenen zu der Zahl der Beschäftigten berechnet, wobei unterschieden wird, auf welche Leistungen die Betroffenen Anspruch haben, d. h. in welchen Rechtskreis SGB II bzw. SGB III sie gehen. Das Einkommen im SGB II (Zeile 7) ist das durchschnittliche monatliche Einkommen, das einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II zur Verfügung steht, d. h. es setzt sich aus den Leistungen für die Unterkunft und Heizung,

dem anrechenbaren Einkommen und den Leistungen zum Lebensunterhalt zusammen[53]. Das Entgeltersatzeinkommen im SGB III (Zeile 8) entspricht dem durchschnittlichen Arbeitslosengeld und der Nettolohn (Zeile 9) dem durchschnittlichen Nettolohn von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den fiktiven Grundsicherungsträgereinheiten.

Tab. 5.2: Die einzelnen Bestandteile des Wohlfahrtsmaßes

Zeile	Bestandteile	TDS 1	TDS 2
		pro Monat	
1.	Diskontierungsrate	0,5%	0,5%
		Individuelle Übergangswahrscheinlichkeit pro Monat	
2.	Matching-Wahrscheinlichkeit SGB II	5,1%	1,9%
3.	Matching-Wahrscheinlichkeit SGB III	10,2%	17,0%
4.	Übergangswahrscheinlichkeit SGB III – SGB II	8,6%	4,6%
5.	Entlassungswahrscheinlichkeit SGB II	0,2%	0,1%
6.	Entlassungswahrscheinlichkeit SGB III	0,4%	0,4%
		in Euro pro Monat pro Person	
7.	Einkommen SGB II	649 €	618 €
8.	Entgeltersatzeinkommen SGB III	769 €	750 €
9.	Nettolohnsatz	1.183 €	1.154 €
		in Euro pro Monat pro Person	
10.	Aggregiertes Wohlfahrtsmaß	1.095 €	1.008 €

Quelle: Fiktive Daten.

Das aggregierte Wohlfahrtsmaß (Zeile 10) ist ein gewichteter Durchschnitt über die monatlichen Einkommen in den einzelnen Zuständen „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB II“, „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“ und „beschäftigt“. Somit wird nicht nur das momentane Einkommen im SGB II, sondern auch das erwartete Einkommen – falls ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger eine Beschäftigung aufnimmt (bzw. bei einer Entlassung Arbeitslosengeld empfängt) – mit berücksichtigt. Da der Nettolohn (bzw. das Arbeitslosengeld) höher als das Einkommen im SGB II ist, ist auch der monatliche Betrag des Wohlfahrtsmaßes höher als das momentane Einkommen im SGB II. Im Folgenden werden nun Schritt für Schritt die einzelnen Bestandteile der Grundsicherungsträgereinheit 2 (TDS 2) an das Niveau der Grundsicherungsträgereinheit 1 (TDS 1) an-

[53] Die Leistungen zum Lebensunterhalt ergeben sich aus dem Arbeitslosengeld II und den Abzügen bei Hinzuverdienst und evtl. bei Sanktionen. Entsprechende Berechnungen für unterschiedliche Bruttoerwerbseinkommen und verschiedene Typen von Bedarfsgemeinschaften finden sich in Sinn *et al.* (2006).

geglichen, um zu verdeutlichen, wie sich die Änderungen in den einzelnen Bestandteilen auf das Wohlfahrtsmaß insgesamt auswirken. Die Abfolge der einzelnen Schritte wird in Tabelle 5.3 zusammengefasst.

Tab. 5.3: Varianten des Wohlfahrtsmaßes

Anpassung der … in TDS 2 an das Niveau von TDS 1	TDS 1	TDS 2
	in Euro pro Monat pro Person	
Ausgangslage (Keine Anpassung)	1.095 €	1.008 €
Einkommen in allen Zuständen (Zeilen 7 bis 9)	1.095 €	1.036 €
Entlassungswahrscheinlichkeiten (Zeilen 5 & 6)	1.095 €	1.016 €
Übergangswahrscheinlichkeit SGB III – SGB II	1.095 €	1.010 €
Matching-Wahrscheinlichkeit im SGB III	1.095 €	1.003 €
Matching-Wahrscheinlichkeit im SGB II (alle Größen angepasst)	1.095 €	1.095 €

Quelle: Eigene Berechungen basierend auf den fiktiven Daten aus Tabelle 5.2.

Basierend auf den fiktiven Daten aus Tabelle 5.2 ist die Wohlfahrt in TDS 1 um 87 Euro im Monat höher als in TDS 2. Dieser Unterschied verringert sich um 28 Euro im Monat (d. h. das Wohlfahrtsmaß steigt von 1.008 Euro auf 1.036 Euro), wenn das Lohnniveau und die Kosten für die Unterkunft und Heizung in TDS 2 auf das Lohnniveau in der TDS 1 steigt. Außerdem wird in diesem Schritt angenommen, dass sich die anrechenbaren Einkommen in der TDS 2 ebenfalls an das Niveau in der TDS 1 angleichen. Bei gleichen Einkommensverhältnissen in den beiden TDS besteht aber immer noch eine Unterschied von 59 Euro pro Monat. Dies kommt dadurch zustande, dass die Übertrittswahrscheinlichkeiten in der TDS 2 einen längeren Aufenthalt in den Arbeitslosigkeitszuständen erwarten lassen als in der TDS 1.

Wenn die Entlassungswahrscheinlichkeiten in der TDS 2 auf das Niveau von TDS 1 angeglichen werden – d. h., die Wahrscheinlichkeit in den Rechtskreis SGB II entlassen zu werden verdoppelt sich in der TDS 2 von 0,1 auf 0,2 – dann bedeutet dies, dass die durchschnittliche Beschäftigungsdauer sinkt. Somit verkürzt sich der erwartete Zeitraum, in dem ein hohes Einkommen (nämlich der Nettolohn) erzielt werden kann. Dementsprechend sinkt das Wohlfahrtsmaß um 20 Euro im Monat.

Eine Größe, die die relative Verbleibsdauer im Rechtskreis SGB III zum Rechtskreis SGB II beeinflusst, ist die Übergangswahrscheinlichkeit vom SGB III ins SGB II. Wenn die Übergangswahrscheinlichkeit von 4,6% auf 8,6% im Monat steigt, dann bedeutet dies, dass ein Arbeitsloser im Rechtskreis SGB III mit einer höheren Wahrscheinlichkeit

ein Langzeitarbeitsloser wird und dementsprechend weniger Einkommen zu erwarten hat. Daher sinkt das aggregierte Wohlfahrtsmaß um weitere 6 Euro pro Monat. Die höhere Wahrscheinlichkeit in der TDS 1 als Arbeitsuchender im Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II zu wechseln, d. h. längere Zeit arbeitslos zu bleiben, als in der TDS 2, ist eine natürliche Folge der geringeren Matching-Wahrscheinlichkeit für Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB III in der TDS 1. Denn durch die geringere Chance in kurzer Zeit eine neue Stelle zu finden, kommt es automatisch zu einer höheren Zahl an Übertritten in den Rechtskreis SGB II. Somit verringert sich das aggregierte Wohlfahrtsmaß nochmals um 7 Euro im Monat, wenn die Matching-Wahrscheinlichkeit im Rechtskreis SGB III sinkt.

Die Matching-Wahrscheinlichkeit für Arbeitsuchende im SGB II ist jedoch in der TDS 1 um 3,2 Prozentpunkte höher als in der TDS 2. Allein dieser Unterscheid in der Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu finden und damit ein um 534 Euro höheres Einkommen zu erzielen (Tabelle 5.2, Zeile 9 minus Zeile 7) führt zu einer Erhöhung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes um 92 Euro im Monat. Dies verdeutlicht, dass die Matching-Wahrscheinlichkeit für Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II ein sehr großes Gewicht in der Bestimmung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes hat. Wie groß der Einfluss der Matching-Wahrscheinlichkeit im Einzelfall ist, hängt jedoch von den anderen Bestandteilen des Wohlfahrtsmaßes ab.

Im Endbericht, d.h. nach Abschluss der Analysen zu den Determinanten der einzelnen Bestandteile des Wohlfahrtsmaßes (Matching-, Entlassungs- und Übergangs-Wahrscheinlichkeit, Einkommen im SGB II und SGB III usw) kann den Ursachen für die Unterschiede in der gemessenen Wohlfahrt noch detaillierter als eben beschrieben nachgegangen werden. Dabei wird die Tatsache genutzt, dass bestimmte Politikparameter einer Grundsicherungsträgereinheit (z.B. aktive Arbeitsmarktpolitik, Sanktionspolitik) auf mehrere Bestandteile des Wohlfahrtsmaßes gleichzeitig wirken. So können sich bestimmte Maßnahmen sowohl auf die Matching- als auch auf die Entlassungs-Wahrscheinlichkeit auswirken. Der endgültige Einfluss auf das Wohlbefinden einer Person ist dann nur bei der Betrachtung des Wohlfahrtsmaßes möglich. Dasselbe gilt für die Sanktionspolitik, die sowohl die Matching-Wahrscheinlichkeit als auch das Einkommen im SGB II beeinflusst.

Teil B:
Makroanalyse

6 Methodische Herangehensweise

Die Abschnitte 6.1 und 6.3 stellen die methodische Herangehensweise in nicht-technischer Form dar, vertiefte methodische Darstellungen sind im Abschnitt 6.2 zu finden.

6.1 Methodische Grundlagen – nicht-technisch[54]

Das folgende Kapitel erläutert die statistische Methode, die es ermöglicht die *Was-wäre-wenn-Frage* der vorliegenden Studie zu beantworten. Was wäre gesamtwirtschaftlich geschehen, wenn deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft als alleinige Form der Aufgabenwahrnehmung eingeführt worden wäre?[55] Oder anders ausgedrückt: Weisen diejenigen regionalen Einheiten, die als zugelassene kommunale Träger agieren, aufgrund ihrer Wahl dieser Form der Aufgabenwahrnehmung eine Arbeitsmarktperformance[56] auf, die sie ansonsten nicht erreicht hätten?

Kann die *„kontrafaktische Frage"* Frage positiv beantwortet werden, hatte die Wahl der Aufgabenwahrnehmung einen positiven kausalen Effekt auf die regionale Einheit. Die Grundidee bei der vorliegenden Evaluationsstudie besteht demzufolge darin, zu der Gruppe der zkT eine Gruppe von vergleichbaren ARGEn (Vergleichsgruppe) zu bilden und die Arbeitsmarktperformance in den beiden Gruppen zu vergleichen. Dabei sollte die Vergleichsgruppe bezüglich aller Merkmale, die den Erfolg einer Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen, möglichst ähnlich sein, wobei eine vollständige Vergleichbarkeit insofern logisch nicht möglich ist, als man identische regionale Einheiten

---

[54] Das Kapitel 6.1 folgt im Wesentlichen dem Aufbau und den methodischen Ausführungen von Friedrich und Puxi (2003), S. 176ff.

[55] Die in der vorliegenden Studie zu beantwortende kontrafaktische Frage: „Was wäre gesamtdeutschlandweit geschehen, wenn entweder das ARGEn-Modell oder das zkT-Modell flächendeckend eingeführt worden wäre?", bezieht sich lediglich auf diese beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung. Faktisch sind jedoch mit Ablaufen der Optionsfrist Modelle mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) entstanden, die im Rahmen des § 6c SGB II ohne Anwendung der Möglichkeit des § 44 SGB II ausgestaltet wurden. Bei den gAw handelt es sich entweder um Kommunen, die sich nicht für eine zugelassene kommunale Trägerschaft beworben haben und keine Einigung bei der Ausarbeitung eines ARGEn-Vertrages erzielen konnten oder aber seit 2005 ihren ARGEn-Vertrag aufgelöst haben.

[56] Der Begriff der Arbeitsmarktperformance wird im Kapitel 6 stellvertretend für die zu betrachtenden Ergebnisvariablen Zahl der Übergänge aus der Unterbeschäftigung in Beschäftigung, Zahl der Entlassungen, Zahl der Unterbeschäftigten, Zahl der Beschäftigten sowie sonstige Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung verwendet (vgl. Kapitel 7).

niemals gleichzeitig als zkT und als ARGEn beobachten kann. Die sog. *kontrafaktische Situation* ist also nicht beobachtbar oder anders formuliert *nicht identifiziert*. Die Unbeobachtbarkeit charakterisiert das *fundamentale Evaluationsproblem*, so dass eine beobachtbare Vergleichssituation durch geeignete Annahmen konstruiert werden muss. Entsprechende Annahmen werden als *Identifikationsannahmen* bezeichnet. Im Kern sind die Identifikationsannahmen so zu wählen, dass der letztlich verbleibende Unterschied zwischen den verglichenen zkT auf der einen Seite und den ARGEn bzw. den gAw auf der anderen Seite nur noch darin besteht, dass im Idealfall in der einen Situation die betrachtete spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung gewählt wurde und in der anderen Situation nicht.[57]

Hier bedeutet dies, dass für Grundsicherungsträgereinheiten (Beobachtungseinheiten), die sich für die Aufgabenwahrnehmung in Form einer zkT entschieden haben, die Arbeitsmarktperformance dieser TDS mit der Arbeitsmarktperformance einer durch Identifikationsannahmen konstruierten Vergleichsgruppe von TDS konfrontiert wird. Statistisch sind entsprechende Annahmen nicht testbar und können deshalb *a priori* nicht richtig oder falsch sein. Umso wichtiger ist es zum einen inhaltlich möglichst überzeugende Gründe für die Wahl spezifischer Annahmen zu finden und zweitens Annahmen zu wählen, die der Realität möglichst nahe kommen.[58]

Von Interesse in der vorliegenden Evaluierung ist aber nicht nur die Frage der Effektivität der Wahl der Aufgabenwahrnehmung, sondern auch deren Effizienz. Ein erfolgreiches Modell der Aufgabenwahrnehmung sollte auch kosteneffizient, d.h. mit möglichst geringen Kosten verbunden sein (vgl. Kapitel 7.7).[59] Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein spezifisches Modell der Aufgabenwahrnehmung auch nicht beabsichtigte Nebeneffekte hervorrufen kann, d.h. dass beispielsweise der Fall auftreten könnte, dass die FAW der zkT zwar sehr erfolgreich bei der Integration von Hilfebedürftigen in die Erwerbstätigkeit ist, dadurch aber andere niedrig qualifizierte Arbeitnehmer vom Arbeitsmarkt verdrängt werden.

Entsprechende indirekte Wirkungen, vor allem so genannte Mitnahme- sowie Verdrängungs- oder Substitutionseffekte, bleiben bei mikroökonometrisch fundierten Evaluationen im Dunkeln, so dass ergänzend zu mikroökonomischen Evaluationen stets auch makroökonomische Evaluationen einzelner Maßnahmen oder ganzer Maßnahmenpakete anzustellen sind, die auf stärker aggregierten Daten basieren und etwaige Wirkungen auf regionaler, sektoraler Ebene *etc*. untersuchen. Dass die dabei ermittelten Wirkungen

---

[57] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 177.

[58] Vgl. Fertig (2004), S. 5.

[59] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 178.

häufig quantitativ kleiner sind als bei einer auf Mikrodaten gestützten Evaluation derselben Maßnahmen, kann unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass in der Makroanalyse auch entgegen gerichtete Wirkungen erfasst werden, die außerhalb der betrachteten Maßnahme über parallele Wirkungskanäle erzeugt werden. Makroökonomische Evaluationen sind aufgrund ihres breiteren Blickwinkels geeignet, wissenschaftlich begründete Aussagen über die Wirkungen der betrachteten Maßnahmen zu ergänzen, d. h. um die Ergebnisse mikroökonomischer Evaluationen zu bestätigen oder gegebenenfalls zu korrigieren.[60] Für sich genommen kann im Rahmen makroökonomischer Evaluationen – ausgehend von rein deskriptiven Vergleichen der Beobachtungseinheiten – allerdings eher nur der methodisch bestmöglich abgesicherte Versuch unternommen werden, sich schrittweise einer Aufdeckung kausaler Wirkungen anzunähern. Dies gilt natürlich *a fortiori*, wenn etwaige Beschränkungen der Datenlage die Aussagekraft der Analysen noch weiter einschränken.

Eine Kernaufgabe der Makroanalyse besteht deshalb darin, nicht nur direkte, sondern auch durch die Form der Aufgabenwahrnehmung induzierte indirekte Effekte zu berücksichtigen.[61] Hat die FAW einen indirekten Effekt auf eine Personengruppe innerhalb derselben regionalen Einheit, dann wird dieser indirekte Effekt durch die Verwendung aggregierter Individualdaten auf regionaler Ebene berücksichtigt. Insoweit aber Interaktionen zwischen den Regionen bedeutsam sind, kann die Annahme, dass durch eine spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung die Ergebnisvariable der anderen Regionen nicht beeinflusst wird (sog. „*Stable unit treatment value*"-Annahme), verletzt sein. So ist zu vermuten, dass der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik einer Region sich nicht nur in der betrachteten Region, sondern auch in Nachbarregionen niederschlägt. Umgekehrt dürfte der lokale Erfolg nicht zuletzt auch durch die FAW benachbarter Regionen bestimmt sein. Aus diesem Grund sind *regionale Verflechtungen* zwischen den einzelnen TDS in der ökonometrischen Analyse explizit zu modellieren. Eine Verzerrung der Schätzung des Effektes der Form der Aufgabenwahrnehmung durch regionale *Spillover*-Effekte wird dadurch ausgeschlossen.

Aggregierte Wirkungsanalysen unterliegen darüber hinaus häufig dem Problem der *politischen Endogenität*,[62] d. h. in der vorliegenden Studie, dass die Wahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten nicht nur ein Mittel zur Verbesserung der Ergebnisvariablen sein kann und damit eine erklärende Variable, sondern dass die Wahl arbeitsmarktpolitischer Instrumente auch als Reaktion auf gute oder schlechte Arbeitsmarktperformance erfolgt, so dass die Entscheidung für einen bestimmten Mitteleinsatz wie-

---

[60] Calmfors (1994), Calmfors *et al*. (2002).

[61] Vgl. Heckman *et al.* (1999), S. 2035.

[62] Vgl. z. B. Hagen (2003), S. 9f.

derum vom Niveau der Arbeitsmarktperformance in der jeweiligen TDS abhängt. In diesem Fall des umgekehrten Wirkungszusammenhangs, kann der Effekt der Wahl der FAW nur dann identifiziert werden, wenn Einflussfaktoren gefunden werden, die zwar mit dem Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen korreliert, nicht aber gleichzeitig von der gegenwärtigen Arbeitsmarktperformance abhängig sind. Anhand dieser zusätzlichen Informationen ist es möglich eine Hilfsvariable zu berechnen, die den „bereinigten" Maßnahmeeinsatz widerspiegelt und so keinem umgekehrten Wirkungszusammenhang mehr unterliegt. Mit Hilfe des „bereinigten" Maßnahmeeinsatzes kann der Effekt der FAW dann identifiziert werden. Bekannte Identifikationsstrategien mit unterschiedlichen Identifikationsannahmen sind das *Matchingverfahren* oder der so genannte *Instrumentvariablen-* oder der *Kontrollfunktionsansatz*[63]. Die Intuition des Kontrollfunktionsansatzes wird in diesem Abschnitt weiter unten beschrieben, technischere Ausführungen zu den genannten Ansätzen werden in den Abschnitten 6.2.3 und 6.2.4 unternommen.

Um die Frage zu beantworten, weshalb die Wahl der Identifikationsannahmen einer ausführlichen Diskussion bedarf, ist zunächst festzuhalten, dass TDS, die als zugelassene kommunale Träger agieren und deren Vergleichsgruppe (ARGEn, gAw) hinsichtlich der soziodemographischen Rahmenbedingungen und des wirtschaftlichen Kontexts sowie der Arbeitsmarktbedingungen durch eine hohe raumstrukturelle Heterogenität[64] charakterisiert sind. Hierbei ist zwischen *beobachtbarer* und *unbeobachtbarer* Heterogenität zu unterscheiden. Beobachtbare Heterogenität umfasst alle Charakteristika, nach denen sich einzelne Beobachtungseinheiten unterscheiden und die im vorhandenen Datenmaterial abbildbar sind (Einwohnerzahl, Zahl der Arbeitslosen). Unbeobachtete Heterogenität hingegen umfasst all diejenigen Unterschiede zwischen Beobachtungseinheiten, die im vorhandenen Datenmaterial nicht ablesbar und für den Evaluierenden nicht beobachtbar sind.[65] Beispiele hierfür wären im vorliegenden Fall Unterschiede in der durchschnittlichen Motivation der Leitungsebene in einer TDS oder ein erleichterter Zugang zum regionalen Arbeitsmarkt durch persönliche Kontakte von Arbeitsvermittlern zu örtlichen Unternehmen.

Beobachtbare Heterogenität stellt, sofern das vorhandene Datenmaterial fehlerfrei ist, kein Problem für die Identifikation des wahren Effektes der Form der Aufgabenwahrnehmung dar, da diese mittels so genannter Kontrollvariablen im Modell berücksichtigt werden kann. Unbeobachtbare Heterogenität ist hingegen vor allem dann ein schwerwiegendes Problem, wenn sich die zkT systematisch von den ARGEn und gAw unter-

---

[63] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 178.

[64] Vgl. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2006a), vgl. Kapitel 3 und 4.

[65] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. (2008), S. 178.

scheiden und die unbeobachtbaren Merkmale einen Einfluss auf die Ergebnisvariable haben. Unter diesen Bedingungen erhält man keinen konsistenten Schätzer für den wahren Effekt der FAW und damit keine valide Antwort auf die kontrafaktische Frage.[66]

Sind die unbeobachteten Unterschiede mit der Form der Aufgabenwahrnehmung und gleichzeitig mit der Arbeitsmarktperformance korreliert, so erhält man keinen konsistenten Schätzer für den Effekt der FAW und damit auch keine verlässliche Antwort auf die kontrafaktische Frage. Mit anderen Worten, unbeobachtete Heterogenität ist ein Problem, wenn diese gleichzeitig die *Selektion* in eine bestimmte FAW und die Arbeitsmarktperformance beeinflusst. Im vorliegenden Fall könnte beispielsweise die Tatsache, dass vor allem kleinere und mittlere Kommunen Anträge zur Zulassung als alleiniger Träger von SGB II-Leistungen gestellt haben, ein Hinweis sein, dass diese TDS sich aufgrund unbeobachtbarer Unterschiede wie zum Beispiel einer höheren Motivation der Leitungsebene der TDS sowie einem erleichterten Zugang zum regionalen Arbeitsmarkt systematisch von ihren Vergleichsregionen unterscheiden. Solche Unterschiede können einen Einfluss auf die Entscheidung haben, sich für eine spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung zu entscheiden und gleichzeitig die betrachtete Ergebnisvariable beeinflussen. Falls eine TDS, die als zkT anerkannt wurde, beispielsweise eine besonders hoch motivierte TDS-Leitung hat und durch vielfältige Kontakte zu Arbeitgebern einen sehr guten Zugang zum regionalen Arbeitsmarkt und beide Charakteristika die Arbeitsmarktperformance beeinflussen, spricht man von einer *positiven Selbstselektion* in die Teilnehmergruppe. Wird dieser Umstand nicht in der Bestimmung des Effekts der Wahl der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt, so wird die durch die unbeobachtbare Heterogenität der zkT ausgelöste günstige Entwicklung der Arbeitsmarktperformance als kausaler Effekt ganz oder teilweise der Form der Aufgabenwahrnehmung als zkT zugeschrieben, d.h. der Effekt wird überschätzt. Wenn also eine ergebnisabhängige Selektion vorliegt, ist es auch auf Basis aggregierter Wirkungsanalysen nicht ohne weiteres möglich, den kausalen Effekt der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariable von einer Scheinkorrelation, verursacht durch die *Selektion* in eine bestimmte FAW, zu unterscheiden.[67] Um diesem Problem zu begegnen, sind zusätzliche Identifikationsstrategien erforderlich. Der bereits oben angesprochene und im Folgenden genauer erläuterte Kontrollfunktionsansatz stellt eine entsprechende Strategie dar.[68]

---

[66] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 179f.

[67] Vgl. ebda.

[68] Vgl. Fertig (2004), S. 6f.

Identifikationsstrategie - Kontrollfunktionsansatz

Die gewählte Identifikationsstrategie zur Analyse der Wirkung der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariablen „Zahl der Übergänge aus der Unterbeschäftigung in Beschäftigung“, „Zahl der Entlassungen“, „Zahl der Unterbeschäftigten“, „Zahl der Beschäftigten“ sowie „sonstige Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung“ ist ein Kontrollfunktionsansatz. Dieser Ansatz wurde als Identifikationsstrategie gewählt, da notwendige Annahmen alternativer Verfahren nicht erfüllt sind (vgl. Matching-Verfahren, Abschnitt 6.2.3). Darüber hinaus weist der Kontrollfunktionsansatz den Vorteil auf, dass er eine Berücksichtigung unbeobachteter Heterogenität ermöglicht.

Der Kontrollfunktionsansatz besteht im Wesentlichen aus zwei Modellgleichungen. Die erste Gleichung, die sog. *Ergebnisgleichung,* beschreibt den Zusammenhang zwischen Ergebnisvariable und beobachtbaren Merkmalen der TDS. Die zweite Gleichung, die sog. *Teilnahmeentscheidungsgleichung*, beschreibt den Zusammenhang zwischen der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung als zkT bzw. ARGE/gAw und den beobachtbaren Merkmalen der TDS. Im Prinzip wird mittels des Kontrollfunktionsansatzes der Prozess der Wahl der FAW als ökonomisches Entscheidungskalkül modelliert. Hierzu wird beispielsweise unterstellt, dass jede TDS sich für eine bestimmte FAW entscheidet, falls der erwartete Nettoeffekt für diese Wahl positiv ist. Das Ziel ist, aus der beobachtbaren Entscheidung einer TDS, sich für die Zulassung als alleiniger kommunaler Träger zu entscheiden oder nicht, etwas über die Rolle von unbeobachtbaren Effekten der Wahlentscheidung zu erfahren.[69]

Hierzu wird die Teilnahmeentscheidung durch eine Indikatorvariable (zkT entspricht 1, ARGE/gAw entspricht 0) abgebildet, und im Rahmen eines diskreten Entscheidungsmodells auf Basis beobachtbarer Merkmale der TDS - wie der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit oder der Bevölkerungszahl - geschätzt. Falls zum Beispiel vor allem kleine TDS (mit geringer Bevölkerungszahl), die in der Ausgangssituation eine niedrige Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit aufweisen, sich für die FAW als zkT entschieden haben, aber in der Gruppe der zkT sich auch einige größere TDS mit in der Ausgangssituation hohen Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit befinden, dann bedeutet dies, dass diese Gruppe dort aufgrund unbeobachtbarer Merkmale vorzufinden ist. Trotz anderer beobachtbarer Merkmale liegt aufgrund unbeobachtbarer Merkmale für diese TDS ein positiver Nettoeffekt der Wahl der FAW vor.[70]

---

[69] Vgl. ebda.

[70] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 181.

Wird in der Gruppe der zkT eine nennenswerte Anzahl von TDS gefunden, bei denen die beobachtbaren Merkmale eigentlich gegen eine Teilnahme sprächen, die aber dennoch in der Gruppe der zkT zu finden sind, lässt sich aus der Teilnahmeentscheidungsgleichung ein Korrekturfaktor für die eigentliche Ergebnisgleichung ableiten, der die unbeobachtbare Heterogenität für die Wahl dieser Form der Aufgabenwahrnehmung abbildet. Dieser Korrekturfaktor beinhaltet vollständig die Information über die unbeobachtete Heterogenität, die zur Teilnahmeentscheidung geführt hat, und kann daher in die Ergebnisgleichung als zusätzliche Kontrollvariable einfließen. Der Einfluss des Korrekturfaktors auf die Ergebnisvariable kann quantitativ bestimmt und seine statistische Signifikanz geprüft werden.[71]

Die wesentliche Identifikationsannahme des Kontrollfunktionsansatzes ist, dass sich die Ergebnisvariable im Rahmen eines linearen Regressionsmodells mit einem zusätzlichen Korrekturterm abbilden lässt, der eindeutig aus der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung ermittelt werden kann und die unbeobachtbare Heterogenität genau abbildet.[72] Das bedeutet es muss gelten: Hätten sich die TDS, die die SGB II-Aufgaben als zkT wahrnehmen, nicht für diese Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden, so hätte sich der Wert der Ergebnisvariable für diese TDS so entwickelt, wie der der ARGEn und gAw mit einer ähnlichen Ausprägung an unbeobachtbaren Charakteristika, die sich im Korrekturterm für die unbeobachtbare Heterogenität niederschlägt.

Die grundlegende Problematik des Kontrollfunktionsansatzes besteht darin, dass zusätzliche Variablen, so genannte Instrumentvariablen, in die Teilnahmeentscheidungsgleichung aufgenommen werden müssen, um die unbeobachtbare Heterogenität sichtbar zu machen.[73] Dazu ist erforderlich, dass die Instrumentvariablen nur die Teilnahmeentscheidung beeinflussen nicht aber direkt die Ergebnisvariable. Welche Informationen als Instrumente geeignet sind, ist in Abschnitt 6.3 bei der Spezifikation des Schätzansatzes beschrieben.

6.2 Entwicklung des Schätzansatzes

Die zentrale Herausforderung der Evaluation der Form der Aufgabenwahrnehmung beinhaltet die Konstruktion einer Vergleichsgruppe, die nicht zur Teilnehmergruppe der zkT gehört, sonst aber bezüglich der Merkmale, die den Erfolg der Form der Aufgabenwahrnehmung bestimmen, identisch ist. Die kontrafaktische Situation ist nicht iden-

---

[71] Vgl. ebda.

[72] Vgl. ebda.

[73] Vgl. Fertig (2004), S. 11.

tifiziert, so dass mittels der Wahl von geeigneten Identifikationsannahmen ein beobachtbares Gegenstück zur unbeobachtbaren kontrafaktischen Situation zu *konstruieren (Evaluationsstrategie*) ist.[74] Bevor auf verschiedene Evaluationsstrategien eingegangen wird, soll zunächst der betrachtete Evaluationsparameter beschrieben werden.

6.2.1 Evaluationsparameter

Die kontrafaktische Situation ist nicht beobachtbar, da jede regionale Einheit *i* nur einmal beobachtet werden kann, so dass ohne die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks die Schätzung der Wirkung der Form der Aufgabenwahrnehmung nicht möglich ist. Daher muss eine Art Durchschnittswert der Interventionswirkung geschätzt werden, der sog. *Evaluationsparameter*. Hierfür existieren mehrere Möglichkeiten, wobei am häufigsten der sog. *Mittlere Erfolg der Maßnahme auf die Teilnehmer* („average effect of treatment on the treated - ATT“) verwendet wird. Dieser Parameter kann sowohl für eine bestimmte Gruppe an Teilnehmern, die sich durch bestimmte Charakteristika auszeichnen, ermittelt werden, als auch für mehrere Teilgruppen oder die Gesamtheit aller Teilnehmer. Ausgehend aber von der vorliegenden kontrafaktischen Frage „Was wäre gesamtwirtschaftlich geschehen, wenn deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft als alleinige Form der Aufgabenwahrnehmung eingeführt worden wäre?“, ist als geeigneter Evaluationsparameter der mittlere Erfolg der Form der Aufgabenwahrnehmung für eine zufällig ausgewählte Kommune („*Average Treatment Effect*“, ATE)[75] relevant. D.h. in einer Situation in der durch beobachtbare Variablen für eine mögliche Selektion in die Teilnehmergruppe kontrolliert werden kann, sei der Erfolg der Form der Aufgabenwahrnehmung als zkT $(FAW = 1)$ gegeben durch y_1, bei einer anderen Form z. B. als ARGE $(FAW = 0)$ aber mit y_0. Dann ist der mittlere Erfolg der Form der Aufgabenwahrnehmung für eine zufällig ausgewählte Kommune gegeben durch:

$$\alpha(x) = E(y_1 - y_0), \tag{6.1}$$

wobei E den mathematischen Erwartungswert bezeichnet. Der Effekt $\alpha(x)$ misst die durch die Form der Aufgabenwahrnehmung verursachte durchschnittliche Änderung der jeweils betrachteten Ergebnisvariable.

Sollten sich aber die zkT aufgrund unbeobachtbarer Unterschiede systematisch von Nicht-zkT unterscheiden und sollten diese Unterschiede einen Einfluss auf die Entscheidung zu optieren gehabt haben und gleichzeitig die Ergebnisvariable beeinflussen, dann ist eine Selektionskontrolle notwendig. Wenn dieser Umstand nicht in der Be-

---

[74] Vgl. ebda, S. 5.

[75] Vgl. Wooldridge (2002), S. 605.

stimmung des Effektes der FAW berücksichtigt wird, würde die durch die unbeobachtbare Heterogenität der zkT ausgelöste Entwicklung der Ergebnisvariable als kausaler Effekt ganz oder teilweise der Wahl der Aufgabenwahrnehmung zugeschrieben. Da zu erwarten ist, dass die Entscheidung einer Kommune, sich um eine allein verantwortliche Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu bewerben, sehr wohl von Merkmalen abhängt, die auch ergebnisrelevant sein können,[76] ist eine Selektionskontrolle wie im Kontrollfunktionsansatz üblich (siehe Kapitel 6.2.4) notwendig. Eine zentrale Herausforderung bei der Wahl einer geeigneten Identifikationsstrategie ist es deshalb, für beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität und für eine mögliche Selektionsverzerrung so weit als möglich zu kontrollieren.

In den folgenden Ausführungen wird die konkrete Umsetzbarkeit des Vergleichsgruppenansatzes in der Evaluierung der Form der Aufgabenwahrnehmung dargelegt. Als mögliche Ansätze zur Identifikation des Einflusses der Form der Aufgabenwahrnehmung werden der Matching- und der Kontrollfunktionsansatz vorgestellt, die zugrunde liegenden Annahmen diskutiert und mit Hinweis auf die speziellen Gegebenheiten der § 6c Evaluierung die Auswahl des Kontrollfunktionsansatzes für die Makroanalyse begründet.

6.2.2 Reichweite einer deskriptiven Analyse

Der Ausgangspunkt der Analyse ist ein deskriptiver Vergleich, der zwar nicht in der Lage ist, belastbare Kausalaussagen zu treffen, aber einen Eindruck von den letztlich zu erklärenden empirischen Unterschieden vermittelt. Daher ist der Ausgangspunkt einer jeden Evaluation ein deskriptiver Vergleich, wie er in den Kapiteln 4 und 5 exemplarisch dargelegt wurde. Ein deskriptiver Vergleich von TDS bei dem die Erwartungswerte der Ergebnisvariablen insbesondere von zkT und ARGEn gegenübergestellt werden

$$E[y_1] - E[y_0], \tag{6.2}$$

trägt der raumstrukturellen Heterogenität weder auf Basis beobachteter regionalspezifischer Charakteristika noch hinsichtlich des wirtschaftlich-institutionellen Umfelds der Arbeitsmarktpolitik Rechnung. Die Analyseeinheiten der 442 Grundsicherungsträger(einheiten) in Deutschland sind jedoch durch eine hohe raumstrukturelle Heterogenität charakterisiert.[77] Um die kontrafaktische Frage der vorliegenden Untersuchung beantworten zu können, können daher deskriptive Vergleiche lediglich explorativen Charakter haben, es sei denn, es existierte keine systematische Heterogenität zwischen die-

---

[76] In Abschnitt 2.1.1 wird der Zulassungsprozess der zkT beschrieben. Abschnitt 2.1.2 beschreibt die Einflussfaktoren der kommunalen Optionsneigung, d.h. der Neigung sich für eine allein verantwortliche Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu bewerben.

[77] Vgl. IAW, Erster Schwerpunktbericht, April 2006.

sen beiden Gruppen der Analyseeinheiten, die auch einen Einfluss auf die Ergebnisvariable ausübt. Die vom Untersuchungsfeld 1 vorgelegten deskriptiven Ergebnisse lassen erhebliche Zweifel an dieser Annahme aufkommen, so dass das Problem der Heterogenität methodisch zu lösen ist.[78]

Grundsätzlich ist die Kontrolle von beobachtbarer Heterogenität methodisch durch die Kontrolle der relevanten Faktoren in statistischen Modellen zu lösen. Handelt es sich um eine überschaubare Zahl beobachtbarer Faktoren können im einfachsten Fall sogenannte Vergleichsregionen konstruiert werden. Das Konstrukt der Vergleichsregionen basiert auf der Idee bezüglich beobachtbarer Merkmale ähnliche Gruppen zusammenzufassen $(G(x))$, deren Gruppenmitglieder i miteinander verglichen werden:

$$E[y_1 \mid i \in G(x)] - E[y_0 \mid i \in G(x)]. \tag{6.3}$$

Gegeben, es sind alle Einfluss- und Kontextfaktoren, die einen Einfluss auf die Ergebnisvariable haben bekannt, können diese dem Konzept der Vergleichsgruppen folgend in $G(x)$ entsprechend berücksichtigt werden. Aufgrund der Vielzahl an Merkmalen, für die jeweils kontrolliert werden sollte, um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen, ist es notwendig eine Methode zu entwickeln, die die Mehrdimensionalität der unterschiedlichen Einfluss- und Kontrollfaktoren auf ein Maß reduziert, das die Ähnlichkeit von jedem zkT-ARGE-Paar beschreiben kann. Würde dies nicht geschehen, käme man bei der Vielzahl an Charakteristika über Einzelfall-Vergleiche nicht hinaus.

6.2.3 Vor- und Nachteile eines Matching-Ansatzes

Eine Methode, die Zahl der Dimensionen bei einer Vielzahl von beobachteten Charakteristika zu reduzieren, stellt unter spezifischen Annahmen das so genannte *Propensity-Score-Matching* dar.[79] Eine zentrale Annahme des *Propensity-Score-Matching* ist die Annahme bedingter Unabhängigkeit („*Conditional Independence Assumption*“) oder ABU.[80] Diese Annahme besagt, dass, wenn die beiden Gruppen bezüglich der beobachtbaren Charakteristika X gleich sind, der mittlere Wert der betrachteten Ergebnisvariable der zkT $(FAW = 1)$, hätten diese Kommunen sich nicht für diese Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden $(FAW = 0)$, dem mittleren (beobachtbaren) Wert der Ergebnisvariable in der Vergleichsgruppe der Nicht-zkT (Kontrollgruppe) entspricht:

---

[78] Vgl. Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2007a).

[79] Im Rahmen der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II wurde durch das ZEW Mannheim in Untersuchungsfeld 1 ebenfalls ein Regionenmatching vorgenommen, bei dem jeder zkT jeweils Kreise mit ARGEn zugeordnet werden sollten, die hinsichtlich der regionalen Ausgangsbedingungen vor Einführung des SGB II möglichst vergleichbar waren. Welche Aussagen auf der Basis eines solchen Regionenmatchings möglich sind, wurde in Kapitel 3.2 erläutert.

[80] Vgl. Rosenbaum und Rubin (1983).

$$E[y_0 \mid FAW = 1, X = x] = E[y_0 \mid FAW = 0, X = x]. \tag{6.4}$$

Die zweite Annahme, auf der das *Propensity-Score-Matching* basiert, besagt, dass die auf der Basis der beobachtbaren Charakteristika prognostizierte Wahrscheinlichkeit eine zkT zu bilden strikt größer null und kleiner eins sein muss:[81]

$$0 < W(FAW = 1 \mid X = x) < 1, \tag{6.5}$$

für alle Ausprägungen der Variablen X, die untersuchungsrelevant sind. Diese Bedingung impliziert, dass für jede empirische Ausprägung der Variablen X sowohl zkT als auch Nicht-zkT vorhanden sein müssen. Für Werte X, für die diese Bedingung nicht erfüllt ist, kann der Erfolg der Form der Aufgabenwahrnehmung nicht identifiziert werden.

Sind sowohl die Bedingung einer positiven Wahrscheinlichkeit eine zkT zu werden, als auch die ABU-Annahme erfüllt, gilt[82]:

$$E[y_0 \mid FAW = 1, b(X) = b(x)] = E[y_0 \mid FAW = 0, b(X) = b(x)]. \tag{6.6}$$

Der Term $b(x)$ bezeichnet den sogenanten „*Balancing score*". „*Balancing*" bedeutet hierbei, dass die Selektionsverzerrung, die sich durch die Nichtberücksichtigung von nicht in X enthaltenen beobachteten und (für den Evaluierenden) unbeobachteten Merkmalen ergibt, in der Gruppe der zkT und in der Gruppe der Nicht-zkT im Mittel gerade ausgleicht. Die Form der Aufgabenwahrnehmung als zkT hängt demzufolge bei gegebenen X-Werten nicht systematisch von unbeobachteten Faktoren ab, die für den Integrationserfolg der Kommunen von Bedeutung sind.

Das *Propensity-Score-Matching* stellt eine spezifische Ausformung des *Balancing-Score* dar[83]:

$$W[FAW = 1 \mid b(X)] = W(x) = W[FAW = 1, X = x]. \tag{6.7}$$

Das *Propensity-Score-Matching* ist demzufolge die bedingte Wahrscheinlichkeit eine spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung einzunehmen, wobei die Analyse auf die Ausprägungen der beobachtbaren Merkmale X bedingt ist. Der *Propensity Score* kann durch ein Wahrscheinlichkeitsmodell (z. B. Probit-Modell) geschätzt werden, wodurch

[81] Vgl. Hagen und Steiner (2000), S. 61.

[82] Vgl. Rosenbaum und Rubin (1983), S. 43.

[83] Vgl. Heckman et al. (1999), S. 1953f.

das Dimensionalitätsproblem auf eine reelle Zahl reduziert wird.[84] Auf der Basis dieser Schätzung kann dann jedem zkT ein „vergleichbarer“ Nicht-zkT zugeordnet werden.

Der wichtigste Vorteil dieser Methode besteht in der Reduktion des Dimensionalitätsproblems bei einer Vielzahl von beobachteten Merkmalen, insbesondere bei metrischem Messniveau. Das Hauptproblem der Matching-Methode besteht darin, dass unbeobachtete Merkmale, die sowohl die Integrationsperformance als auch die Partizipationsentscheidung beeinflussen, nicht berücksichtigt werden können. Dies wiegt umso schwerer, als mit den üblichen beobachtbaren Merkmalen die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung nur zu einem geringen Teil erklärt werden kann. Daher sind Methoden anzustreben, die in der Lage sind auf der Basis von Daten sowohl für zkT als auch Nicht-zkT für die Selektionsverzerrung statistisch zu kontrollieren, und zwar mittels direkt beobachtbarer Faktoren. Darüber hinaus stellt die Tatsache, dass für Großstadt-ARGEn keine entsprechenden zkT existieren, eine Verletzung der Annahme einer positiven Teilnahmewahrscheinlichkeit (vgl. Gleichung (6.5)) dar. Insgesamt sind die im Matching-Ansatz zu erfüllenden Annahmen nicht nur restriktiv, sondern auch wenig greifbar, so dass eine alternative methodische Herangehensweise anzustreben ist.

6.2.4 Der Kontrollfunktionsansatz[85]

Ein anderer Ansatz zum Umgang mit dem Problem unbeobachteter Heterogenität ist der sog. Kontrollfunktionsansatz vergleichbar mit dem Instrumentvariablenansatz.[86]. Dieser Ansatz modelliert die Wahl der Aufgabenwahrnehmung zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung, d. h. im Querschnitt als Entscheidung der Kommunen, die auf Basis von beobachteten und unbeobachteten Merkmalen stattfindet. Die entscheidende Identifikationsannahme ist, dass unbeobachtete Unterschiede, die zu einer Selektion in eine der beiden Gruppen führt, zwischen zkT und ARGEn vollständig durch einen geschätzten Korrekturterm abgebildet werden.[87] Robuste Schätzergebnisse benötigen eine Ausschlussrestriktion[88], d.h. zumindest eine zusätzliche Variable, die die Wahl der Aufgabenwahrnehmung erklärt, aber keinen Einfluss auf die Ergebnisvariable hat. Darüber hinaus werden lineare Beziehungen zwischen der Ergebnisvariable und den erklärenden Variablen angenommen.

Für die Möglichkeit, die alleinige Trägerschaft im Rahmen der Experimentierklausel zu übernehmen, konnten sich die Kommunen (Kreise) bewerben (vgl. Abschnitt 2.1.2).

---

[84] Vgl. Hagen und Steiner (2000), S. 62.

[85] Die Darstellung des Kontrollfunktionsansatzes erfolgt in enger Anlehnung an Fertig (2004), S. 6ff.

[86] Vgl. Heckman (1979), Vella und Verbeek (1999).

[87] Vgl. Friedrich und Puxi (2003), S. 179ff.

[88] Vgl. Fertig (2004), S.11.

Man könnte davon auszugehen, dass diese Entscheidung in der Erwartung getroffen wurde, dass „man es alleine besser kann“. Wäre dies der Fall, so würde der geschätzte Einfluss der FAW zweierlei Dinge messen. Zum einen die Tatsache, dass die zkT einen Vorteil bei der eigenverantwortlichen Übernahme der Aufgaben des SGB II sehen, und zum anderen den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf den Aktivierungserfolg. Für die Beantwortung der kontrafaktischen Evaluationsfrage ist jedoch lediglich die Bestimmung des kausalen Effekts relevant.

Ökonometrisch lässt sich der kausale Effekt einer politik-endogenen Indikatorvariable *FAW* auf die Ergebnisvariable y_i (z. B. Matching-Effizienz) mittels eines *Dummy-Treatment-Effect*-Modell mit normalverteiltem Fehlerterm ε_{it} schätzen,[89]

$$y_{it} = x_{it}\beta + \delta FAW_i + \varepsilon_{it}\,. \tag{6.8}$$

Dieses Modell spezifiziert den fixen *Treatment*-Effekt, der den Einfluss der Politikmaßnahme, d. h. der Form der Aufgabenwahrnehmung auf jede aus der Grundgesamtheit zufällig gezogene Kommune (Beobachtungseinheit) misst.

Geschätzt wird ein $(K\times 1)-$Vektor β und eine Zahl δ für das in Gleichung (6.8) dargestellte multivariate Regressionsmodell für die Kommunen $i=1,\ldots,N$. y_{it} bezeichnet die Ergebnisvariable (z. B. Matching-Effizienz) und x_{it} ist ein $(1\times k)-$Vektor beobachtbarer Variablen zur Charakterisierung der TDS. FAW_i ist eine binäre Indikatorvariable, die den Wert 1 annimmt, falls es sich um einen zugelassenen kommunalen Träger handelt, und ansonsten Null ist.

Der unbekannte Parameter δ enthält den (kausalen) Effekt der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung und der Vektor β den Einfluss der anderen Wirkungswege, die in X enthalten sind.

---

[89] Der hier präsentierte Ansatz basiert auf dem Aufsatz von Heckman (1978). Alternativ zur Selektionskontrolle mit Hilfe eines Probit-Modells kann auch die Selektionskontrolle basierend auf einem linearen Probability-Modell durchgeführt werden (vgl. Olsen, 1980, sowie Modell 4 und 5 in Abschnitt 6.3). Der Unterschied in den zwei Verfahren ist folgender: Im Heckman-Ansatz muss angenommen werden, dass die Störterme der Teilnahmeentscheidungsgleichung und der Ergebnisgleichung bivariat normalverteilt sind. Im linearen Probability-Modell ist diese Annahme nicht notwendig. Dafür reichen die weniger strikten Annahmen aus, dass nur der Störterm der Ergebnisgleichung normalverteilt ist und die bedingte Wahrscheinlichkeit des Störterms in der Ergebnisgleichung gegeben den Störterm der Teilnahmeentscheidungsgleichung linear ist. Der Nachteil des linearen Probability-Modells ist jedoch, dass die berechnete Teilnahmewahrscheinlichkeit nicht notwendigerweise einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen muss. Das Probit-Modell garantiert hingegen, dass die berechnete Teilnahmewahrscheinlichkeit zwischen 0 und 1 liegt. Deshalb wird die Selektionskontrolle in der Regel mit Hilfe des Probit-Modells durchgeführt.

Das Modell kann nicht konsistent mit OLS geschätzt werden, falls der Fehlerterm mit den unbeobachtbaren Faktoren, die die Entscheidung über die Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen, korreliert ist und damit auch mit der Indikatorvariable FAW_i. Daher wird die Wahl der Aufgabenwahrnehmung in einer ersten Hilfsschätzung zur Umgehung des Problems geschätzt.

Die Entscheidung zu optieren wird durch die Gleichung (6.9) folgendermaßen modelliert:

$$FAW_i^* = z_i\gamma + u_i . \tag{6.9}$$

Die latente Variable FAW_i^* bezeichnet die Neigung der regionalen Einheit, sich für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung zu bewerben. Diese Neigung hängt von einem Set an beobachtbaren Merkmalen z_i der Kommune ab (vgl. Abschnitt 2.1.2). Der Vektor γ enthält die Effekte dieser Merkmale und u den Fehlerterm der Gleichung (6.9).

Beobachtbar ist lediglich die tatsächliche Entscheidung der Kommune, d. h. falls $FAW_i = 1$, bewirbt sich die Kommune für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung,

$$FAW_i = \begin{cases} 1, & \text{falls } FAW_i^* > 0 \\ 0, & \text{falls } FAW_i^* \leq 0. \end{cases} \tag{6.10}$$

Für die Anwendung dieses Ansatzes muss des weiteren angenommen werden, dass die Fehlerterme ε und u bivariat normalverteilt sind, mit einem Erwartungswert von Null und einer Kovarianzmatrix Σ,

$$\Sigma = \begin{bmatrix} \sigma_\varepsilon & \rho \\ \rho & 1 \end{bmatrix} \tag{6.11}$$

Für $\rho = 0$ ist die Kovarianz beider Fehlerterme gleich Null, und beide Gleichungen sind unkorreliert, so dass Gleichung (6.8) auch mit OLS konsistent geschätzt werden kann. Diese Bedingung wird hier überprüft. Der Parameter λ mit

$$\lambda = \rho\sigma_\varepsilon , \tag{6.12}$$

enthält den durchschnittlichen Effekt der Selbstselektion.

Nach Maddala (1983) können die Parameter β und δ durch eine zweistufige Schätzung quantifiziert werden. Die erste Stufe enthält die Schätzung des Probit-Modells der Gleichung (6.9), mit

$$\Pr(FAW_i = 1 \mid z_i) = \Phi(\mathrm{z}_i\gamma)\,, \tag{6.13}$$

wobei Φ die Verteilungsfunktion der Standardnormalverteilung bezeichnet. Mit Hilfe der ersten Stufe in Gleichung (6.13) wird die sogenannte inverse Mill's Ratio h_i für jede Beobachtungseinheit geschätzt. Hierbei muss zwischen Kommunen, die zugelassene kommunale Träger wurden, und solchen, die es nicht wurden unterschieden werden. Es gilt

$$\hat{h}_i = \begin{cases} \phi(z_i\hat{\gamma}) & falls\ FAW_i = 1 \\ -\phi(z_i\hat{\gamma})/\left[1-\Phi(z_i\hat{\gamma})\right] & falls\ FAW_i = 0. \end{cases} \tag{6.14}$$

ϕ bezeichnet die Dichte der standard-normalverteilten Zufallsvariable und $\hat{\gamma}$ ist der geschätzte Wert für γ aus Gleichung (6.13). Die so gebildeten inversen Mill's Ratio werden in einem zweiten Schritt als zusätzliche erklärende Variable in Gleichung (6.8) aufgenommen. Auf der zweiten Stufe wird demzufolge folgendes erweiterte lineare Regressionsmodell geschätzt:

$$y_{it} = x_{it}\beta + \delta FAW_i + \lambda\hat{h}_i + \nu_{it}\,. \tag{6.15}$$

Der Parameter δ enthält den Effekt der Wahl der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariable y_{it} und der Einbezug von $\hat{h}_i$ eliminiert jede Korrelation zwischen (X_i, FAW_i) und ε_{it}. Ein statistisch signifikanter Schätzer für λ zeigt an, dass die *Treatment*-Gruppe der zkT einer Selbstselektion unterliegt.

Der Kontrollfunktionsansatz stellt damit eine Identifikationsstrategie dar, unbeobachtete Heterogenität als ökonomisches Entscheidungskalkül zu modellieren, indem z. B. unterstellt wird, dass eine Kommune sich genau dann für die Wahl der Option entscheidet, wenn der erwartete Nettoeffekt der Wahl positiv ist. Die entscheidende Identifikationsannahme des Kontrollfunktionsansatzes bleibt, dass – hätten die zkT sich nicht für diese Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden – sich der Wert der Ergebnisvariable für diese Kommunen so entwickelt hätte wie der von Nicht-zkT-Kommunen mit einer ähnlichen Ausprägung an unbeobachtbaren Merkmalen, was sich im Korrekturterm für die unbeobachtbare Heterogenität niederschlägt. Darüber hinaus zeigen verschiedene Anwendungen, dass obwohl die Parameter auf der Basis des zweistufigen Kontrollfunktionsansatzes aufgrund der Nicht-Linearität in der ersten Stufe der Schätzung prinzipiell

identifiziert sind, robuste Schätzergebnisse eine Ausschlussrestriktion benötigen.[90] D. h. es sollte mindestens eine Variable gefunden werden, die die Wahl der Aufgabenwahrnehmung erklärt, aber keinen Einfluss auf die Ergebnisvariable aus Gleichung (6.8) hat. Welche Variablen dieser Anforderung genügen wird in Abschnitt 6.3 unter Modell 2 erläutert.

Der Vorteil des Kontrollvariablenansatzes gegenüber der Matching-Methode besteht darin, dass unbeobachtete Charakteristika, die sowohl die Ergebnisvariable als auch die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen, explizit berücksichtigt werden können. Außerdem stellt die Tatsache, dass für Großstadt-ARGEn keine entsprechenden zkT existieren, eine Verletzung der Annahme einer positiven Teilnahmewahrscheinlichkeit (vgl. Gleichung 6.5) dar, was eine Beantwortung der kontrafaktischen Frage für die Großstadt-ARGEn anhand eines Matching-Ansatzes nur möglich macht, wenn man bereit ist, den Einfluss der Größe des Arbeitsmarktes als Kontrollvariable als zweitrangig anzusehen. Die allgemeine Modellierung der Vorgänge am Arbeitsmarkt für große wie auch kleine Arbeitsmärkte, wie im Kontrollfunktionenansatz geplant, erlaubt hingegen die Beantwortung der kontrafaktischen Frage für Großstadt-ARGEn. Aufgrund dieser Überlegungen wird in der Makroanalyse die Verwendung des Kontrollfunktionenansatzes favorisiert.

Neben der methodischen Herausforderung insbesondere aufgrund unbeobachteter Heterogenität geeignete Identifikationsannahmen zur Konstruktion von Vergleichsgruppen zu finden, stellt die Frage der Abgrenzung der Beobachtungseinheit bzw. der Tiefe des betrachteten Arbeitsmarktes eine weitere methodische Herausforderung dar. Eine Kernaufgabe der Makroanalyse besteht darin, nicht nur direkte, sondern auch durch die Form der Aufgabenwahrnehmung induzierte indirekte Effekte zu berücksichtigen. Zwar werden in der vorliegenden Studie indirekte Effekte zum Teil bereits durch die Verwendung aggregierter Kreis- bzw. TDS-Daten berücksichtigt, doch kann bei der gewählten Beobachtungseinheit die notwendige Annahme verletzt sein, dass durch eine spezifische Form der Aufgabenwahrnehmung einer Region die Ergebnisvariable der anderen Regionen nicht beeinflusst werden darf (sog. „*Stable unit treatment value*“-Annahme). Aufgrund der Verletzung der „*Stable unit treatment value*“-Annahme ist es notwendig, die regionalen Verflechtungen in der ökonometrischen Analyse explizit zu modellieren, um auszuschließen, dass regionale *Spillover*-Effekte die Schätzung des Effektes des Modells der Aufgabenwahrnehmung verzerren.

---

[90] Vgl. Fertig (2004), S.11.

6.2.5 Räumliche Verflechtungen

Die Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland stellen keine in sich geschlossenen Arbeitsmärkte dar (vgl. Büttner 1999a; 1999b). Erst durch eine weitere Aggregation der Kreise zu größeren Einheiten können regionale Verflechtungen statistisch vernachlässigt werden (vgl. Fertig *et al*. 2005). Wie im Rahmen der Regionalforschung immer wieder gezeigt wurde, sind die erzielten Ergebnisse dabei stark von den zugrunde gelegten regionalen Beobachtungseinheiten abhängig (vgl. Klemmer und Kraemer 1975). Ziel einer problemadäquaten Zusammenfassung von Arbeitsmärkten kann es daher sein, untersuchungsadäquate funktionale Räume z. B. durch Zusammenfassung von Zentrum und Umland zu bilden, da die Messung der Wirksamkeit von arbeitsmarkt-, wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen entscheidend von ihren räumlichen Ausstrahlungseffekten abhängt. Dem Konzept der regionalen Arbeitsmärkte folgend liegt die Grenze des Wirkungsbereiches dort, wo keine Arbeitskräfte mehr bereit sind, neu geschaffene Arbeitsplätze aufgrund einer zu langen Pendelzeit in Anspruch zu nehmen. Auf Basis dieses Konzepts müssen Arbeitsmarktzentren mit ihrem Umland zu funktionalen Beobachtungseinheiten zusammengefasst werden, die regionale Arbeitsmärkte heißen und deren Funktionalbeziehungen sich in Berufspendlerverflechtungen niederschlagen.

Eine solche Vorgehensweise ist jedoch für das vorliegende Forschungsvorhaben nicht zielführend. Dies wird dadurch deutlich, dass bei einer von Fertig *et al*. (2005) durchgeführten Aggregation Regionen zu gemeinsamen Arbeitsmärken zusammengefasst werden mussten, die sowohl zkT als auch ARGEn umfassen, das Kerninteresse der vorliegenden Studie aber gerade deren Unterscheidung berührt. Zielführend ist es daher, die regionalen Verflechtungen in der ökonometrischen Analyse explizit zu modellieren, um auszuschließen, dass regionale Spillovereffekte die Schätzung des kausalen Effektes des Modells der Aufgabenwahrnehmung verzerren.

Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen einzelnen Regionen entstehen aus vielerlei Gründen. Durch Standortentscheidungen der Akteure am Arbeitsmarkt, insbesondere durch Migration und Pendeln, lässt sich keine exakte Abgrenzung der räumlichen Arbeitsmärkte finden. Alle Arbeitsmarktbedingungen einer benachbarten Region sind potentiell auch Bestimmungsgrößen der Arbeitsmarktperformance in der betrachteten Region. So ist zu vermuten, dass der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik einer Region sich nicht nur in der betrachteten Region, sondern auch in Nachbarregionen niederschlägt. Umgekehrt dürfte der lokale Erfolg nicht zuletzt auch von Maßnahmen benachbarter Regionen bestimmt sein. Die Tatsachen, dass zwei Regionen eine administrativ festgelegte Grenze trennt, die auf das reale Wirtschaftsleben nur einen sehr geringen Einfluss hat, bedeutet, dass wirtschaftliche Aktivitäten nur aufgrund der Statistik der einen oder der anderen Region zugeordnet werden. Daher ist davon auszugehen, dass bestimmte

wirtschaftliche Kenngrößen über administrative Grenzen hinweg korreliert sind. Um diese Einflüsse messen und berechnen zu können, bedienen sich die *Räumlichen Regressionsansätze* dem Hilfsmittel der räumlichen Gewichtungsmatrix *W*. Diese Matrix weist jeder Region Gewichte zu, die die jeweilige Stärke des Einflusses auf die betrachteten Regionen widerspiegeln soll. Folgende Gewichte werden dabei häufig verwendet:

- Allen direkten Nachbarn wird ein einheitliches Gewicht gegeben, weiter entfernte Regionen werden mit Null gewichtet, bleiben also unberücksichtigt.
- Die Inverse der Distanz zwischen den Zentren eines Regionenpaares. Hierzu wird eine räumliche Gewichtungsmatrix *W* verwendet, die zeilenweise für jede Region die inverse Entfernung zu den anderen Regionen enthält. In der Regel wird diese Matrix mit einem binären Nachbarschaftskriterium kombiniert (siehe oben), oder es werden weiter entfernte Regionen wiederum mit Null gewichtet.

Wegen der möglichen Bedeutung der Annahmen ist es sinnvoll, die Schätzungen mit verschiedenen Gewichtungsmatrizen durchzuführen, um die Robustheit der Ergebnisse zu testen.

Formal lässt sich das verwendete Modell der räumlichen Verflechtungen darstellen als (vgl. Büttner 1999a, S. 134),

$$y = \varphi WX + X\beta + \delta d + \varepsilon, \tag{6.16}$$

wobei der Fehlerterm ε normalverteilt ist, d.h. $\varepsilon \sim N(0,\Omega)$. *W* kann wie oben beschrieben als räumliche Gewichtungsmatrix unterschiedlich spezifiziert werden. Der Koeffizient φ misst die durchschnittlichen *Spillover*-Effekte (Grad der räumlichen Korrelation) der erklärenden Variablen *X* aller Regionen, woraus sich räumliche Multiplikatoren für den Einfluss der erklärenden Variablen *X* der betrachteten Region errechnen lassen.

Unter Berücksichtigung der regionalen *Spillover*-Effekte und der Bereinigung der zu erwartenden Verzerrung durch die Selektion in die Teilnehmergruppe kann die Frage „Was wäre gesamtwirtschaftlich geschehen, wenn deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft eingeführt worden wäre?“ beantwortet werden. Dazu werden die berechneten räumlichen Multiplikatoren sowie die Selektionsterme genutzt, um die Antwort auf die kontrafaktische Frage zu simulieren.

6.2.6 Großstädte und Organisationstypen

Eine weitere zentrale Herausforderung an die durchzuführende Evaluation ergibt sich aus der Tatsache, dass unter den optierenden Kommunen nur sechs (eher kleinere) kreisfreie Städte anzutreffen sind. Für den Bereich der größeren Städte ab etwa 250.000

Einwohner gibt es somit keine oder nur schwach geeignete Vergleichsregionen mit anderer Aufgabenwahrnehmung. Dieser Herausforderung wird mit dem zugrunde gelegten theoretischen Konzept begegnet. Das in Kapitel 2.3 dargestellte Arbeitsmarktmodell basiert auf einer erweiterten „Matching-Funktion", die den Zusammenhang zwischen Abgängen aus der Arbeitslosigkeit innerhalb einer bestimmten Periode einerseits und dem Niveau der Arbeitslosigkeit sowie der Anzahl der offenen Stellen auf Teilarbeitsmärkten andererseits abbildet. In der Literatur wird dieser Zusammenhang in Analogie zur Produktionstheorie interpretiert. Der Arbeitslosenbestand wird mit dem Angebot an offenen Stellen kombiniert, und als Ergebnis des Matching-Prozesses werden Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung „produziert" (vgl. Pissaridis, 2000). Die Effizienz dieses Prozesses hängt von unterschiedlichen Faktoren, wie z. B. der Suchintensität der Arbeitslosen, offenen Stellen etc. ab. Eine funktionale Spezifikation dieser Zusammenhänge analog zur Produktionstheorie stellt die Cobb-Douglas-Produktionsfunktion dar, die mittels steigender Skalenerträge unterschiedlich große und „produktive" Arbeitsmärkte zulässt. Dies gilt nicht nur für die Matching-Funktion sondern auch für die Entlassungsfunktion, die Zahl der Unterbeschäftigten, die Zahl der Beschäftigten sowie die sonstigen Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung.

Die modelltheoretischen Annahmen sind gültig für alle Arbeitsmärkte – gleich welcher Größe -, d. h. die auf Grundlage des Modells geschätzten Koeffizienten sind annahmegemäß auch für Großstädte gültig. Eine Überprüfung dieser Annahme kann erfolgen, indem Schätzungen auf Grundlage von Daten mit und ohne Großstadt-ARGEn miteinander verglichen werden. Sollten sich die Schätzergebnisse auch nach einer Kontrolle für den Organisationstyp (vgl. nächsten Absatz) signifikant voneinander unterscheiden, dann wäre die Beantwortung der Frage, welche Auswirkungen eine Überführung der Großstadt-ARGEn in Großstadt-zkT gehabt hätte, mit ökonometrischen Mitteln nicht möglich. In diesem Fall müssten gestützt auf die Erkenntnisse aus den qualitativen Ergebnissen des Untersuchungsfelds 2 Szenarien entwickelt werden, welche Auswirkungen die Änderung der Form der Aufgabenwahrnehmung für die Großstadt-ARGEn gehabt haben könnten.

Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten für die Analyse, da die im Rahmen von Untersuchungsfeld 1 gebildete Organisationstypologie (vgl. Textbox 6.1) weitgehend „quer" zu den Modellen der Aufgabenwahrnehmung liegt – das heißt, weder die zkT finden sich ausschließlich in „Options-Typen", noch die ARGEn in „ARGE-Typen" oder „Großstadt-ARGE-Typen", sondern in einzelnen Organisationstypen sind i.d.R. sowohl ARGEn (incl. Großstadt-ARGEn) als auch zkT anzutreffen. Von daher steht ein weiteres relevantes Merkmal der Leistungserbringung auch für Großstadt-ARGEn zur Verfügung (vgl. Tabelle 6.1).

Da die Entwicklung der Organisation und deren konkrete Umsetzung in der Arbeit der Trägerorganisationen nach In-Kraft-Treten des SGB II neben der Form der Aufgabenwahrnehmung von zentralem Interesse ist und die Organisation der Kundenbetreuung neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote für Arbeitslosengeld II Bezieher eine zentrale Bedeutung für die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung hat, stellt sich die Frage: Inwieweit unterliegt die Organisationstypologie wie bereits im Falle der Wahl der Aufgabenwahrnehmung einem Problem der Politikendogenität?

Textbox 6.1: Organisationstypologie

Alle TDS, gleich ob ARGEn, zkT oder Kommunen mit gAw haben zur Betreuung und Vermittlung der SGB II-Kunden/innen unterschiedlichste Organisationsmodelle entwickelt, entsprechend variiert der Weg der Kunden/innen von der Antragsabgabe bis (im Idealfall) zur Vermittlung (Leistungsprozess). Offensichtlich existieren unterschiedlichste Vorstellungen über die Erbringung von „Leistungen aus einer Hand", der Interpretation des vom Gesetzgeber eingeführten „persönlichen Ansprechpartner" und des sog. „Fallmanagements". Zur Unterscheidung eher spezialisierter oder eher generalisierter bzw. integrierter Ansätze, ist zum einen nach dem Einsatz von Fallmanagement – „für alle oder nicht für alle" –, zum anderen nach den Funktionen, die von einem „Persönlichen Ansprechpartner" oder einem „Fallmanager" übernommen werden und somit nach dem Grad der Generalisierung bzw. dem Grad der Spezialisierung des Organisationsmodells zu differenzieren.

Typologie für die Organisation der Kundenbetreuung

Typ I: Spezialisierter Fallmanagement-Ansatz				Typ II: Generalisierter Fallmanagement-Ansatz			
Typ Ia Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist *nicht* Teil des Fallmanagements		Typ Ib Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements		Typ IIa Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist *nicht* Teil des Fallmanagements		Typ IIb Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements	
Typ Iaa Leistungen zur Sicherung des LU *nicht* integriert.	Typ Iab Leistungen zur Sicherung des LU integriert.	Typ Iba Leistungen zur Sicherung des LU *nicht* integriert.	Typ Ibb Leistungen zur Sicherung des LU integriert.	Typ IIaa Leistungen zur Sicherung des LU *nicht* integriert.	Typ IIab Leistungen zur Sicherung des LU integriert.	Typ IIba Leistungen zur Sicherung des LU *nicht* integriert.	Typ IIbb Leistungen zur Sicherung des LU integriert.

Quelle: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (Untersuchungsfeld 1 Jahresbericht 2006, S. 101).

Tab. 6.1: Organisationstypologie von ARGEn und zkT mit/ohne Großstädte

Organisationstyp	ARGEn	ARGEn < 250.000 Einwohner	ARGEn >= 250.000 Einwohner	zkT	gAw
			In %		
Typ iaa	24	25	18	4	33
Typ iab	2	1	7	3	0
Typ iba	38	39	36	9	50
Typ ibb	4	4	4	1	6
Typ iiaa	4	4	4	26	0
Typ iiab	0	0	0	3	0
Typ iiba	24	23	29	41	11
Typ iibb	3	3	4	13	0
insgesamt	100	100	100	100	100
Fallzahlen	*295*	*267*	*28*	*69*	*18*

Quelle: IAW-SGB II-Trägerbefragung, Welle 2006, Auswertung des ifo Instituts.

In der vorliegenden Studie wird nicht davon ausgegangen, dass an dieser Stelle Endogenitätsprobleme zu erwarten sind, da erstens die im Forschungsverbund bislang angewandte Organisationstypologie „quer“ zur Form der Aufgabenwahrnehmung liegt (d. h. es existieren keine sog. ARGEn- oder zkT-Organisationstypen).[91] Zweitens beeinflussen beispielsweise – bezogen auf die Evaluation der Matching-Wahrscheinlichkeit – lediglich vergangene Werte der Ergebnisvariable die Entscheidung der Wahl einer Organisationsform. Damit wird das Problem eines umgekehrten Kausalzusammenhangs auf der Basis kontemporärer Schätzgleichungen vermieden. Und da drittens sonstige Endogenität auf Basis einer möglichst umfassenden Kontrolle der trägerbezogenen Heterogenität erfasst wird, unter anderem durch Kontrollvariablen zur Beschreibung der Personalsituation und -qualifizierung sowie trägerspezifischen zeitkonstanten Effekten. Auch an dieser Stelle wird letztlich deutlich, dass Identifikationsstrategien die Wahl geeigneter Annahmen erfordern. Aus diesem Grund ist die gewählte und in Abschnitt 6.3 beschriebene Analysestrategie sequentiell aufgebaut. Auf diese Weise können sukzessive empirisch gemessene Zusammenhänge von alternativen Interpretationen wie einer umgekehrten Kausalitätsrichtung ausgeschlossen werden, was auch für die Zeitstruktur von Ereignissen gilt.

[91] Von zentralem Interesse ist an dieser Stelle vor allem, dass die im Rahmen des § 6c SGB II-Forschungsverbundes verwendete Organisationstypologie für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung Repräsentanten aufweist. Ein Workshop des Forschungsverbundes im September in Berlin wird über die zu verwendende Organisationstypologie weiteren Aufschluss geben können.

6.3 Spezifikation des Schätzansatzes

In den vorangegangen Abschnitten wurde bereits ein Schätzansatz entwickelt, um den methodischen Herausforderungen bei der Operationalisierung des Arbeitsmarktmodells gerecht zu werden. Im Folgenden soll weiter spezifiziert werden, mit welchen Analyseschritten man sich an die Beantwortung der kontrafaktischen Frage, was mit der jeweiligen Ergebnisvariable geschehen wäre, wenn deutschlandweit entweder das Modell der ARGEn bzw. das Modell der zkT eingeführt worden wäre, herantastet. Dazu muss der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariable identifiziert werden.

Unter dem Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung kann zweierlei verstanden werden. Zum einen kann unter dem Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung die Auswirkung des gesamten Gestaltungspotentials der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung verstanden werden („umfassender Einfluss“). Dann zählt dazu nicht nur die organisatorische Gestaltung der Betreuung der SGB II Klienten sondern auch die Gestaltungsfreiheit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu planen und nach eigenem Ermessen einzusetzen. Man kann unter dem Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung aber auch die reine organisatorische Gestaltung der Betreuung der SGB II Klienten verstehen („begrenzter Einfluss“). Dann wird der FAW nur der Einfluss zugeschrieben, den sie bei sonst gleichem Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (und Sanktionen) noch auf die Ergebnisvariable hat. Wie man sich sowohl dem „umfassenden“ als auch dem „begrenzten“ Einfluss der FAW nähern kann wird in den folgenden Schritten beschrieben.

Als Ausgangspunkt dient dazu der reine deskriptive Vergleich einer Ergebnisvariablen zwischen den TDS mit dem ARGE-Modell und den TDS mit dem zkT-Modell. Dieser in Kapitel 3 ausführlich dargelegte Analyseabschnitt lässt jedoch noch keinen Aufschluss darüber zu, was der konkrete Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung ist, da sich die in Kapitel 3 gefundenen Unterschiede – wie bereits im Abschnitt 6.2 allgemein erläutert – durch folgende fünf Faktoren erklären lassen:

a) Beobachtbare Heterogenität, die die Ergebnisvariable beeinflusst (z.B. Arbeitsmarktumfeld),

b) Unbeobachtbare Heterogenität, die allein die Ergebnisvariable beeinflusst (z.B. höhere Arbeitsmotivation aufgrund eines regionalspezifischen sozialen Umfeldes),

c) Selektion in eine FAW, d.h. unbeobachtbare Heterogenität, die die Wahl der FAW und die Ergebnisvariable beeinflusst (z.B. persönliche Motivation des Verantwortlichen vor Ort),

d) Umgekehrter Wirkungszusammenhang, d.h. die Ergebnisvariable beeinflusst die aktive Arbeitsmarktpolitik und damit indirekt auch die Messung des „begrenzten" Einflusses der FAW (z.B. beschäftigungsschaffende Maßnahmen werden dann eingesetzt, wenn die Unterbeschäftigung steigt),

e) Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung (originäre Größe von Interesse).

Um den Einfluss der FAW von den anderen Faktoren zu trennen, sind die unten beschrieben Schritte vorgesehen. Das schrittweise Vorgehen hat den Vorteil, dass im Vergleich von einem Modell zum anderen getestet werden kann, ob einer der verzerrenden Faktoren a) bis d) wirklich vorliegt oder nicht. Wenn ein verzerrender Faktor ausgeschlossen werden kann, dann ist auch das (vorherige) Modell, das noch nicht für diesen verzerrenden Faktor kontrolliert, in der Lage für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage herangezogen zu werden.

Modell 1: Pooled OLS (Basismodell)

Die beobachtbare Heterogenität zwischen einzelnen TDS wird durch die erklärenden Variablen der TDS für die jeweilige Region sowie durch die erklärenden Variablen der Umgebung der Nachbarregionen abgebildet. Die erklärenden Variablen für die Matching-Funktion sind in Abschnitt 2.3.1 bzw. 7.1, die erklärenden Variablen für die Zahl der Entlassungen sind in Abschnitt 2.3.2 bzw. 7.2, die erklärenden Variablen für die sonstigen Zu- und Abgänge in bzw. aus der Unterbeschäftigung in Abschnitt 7.3, die erklärenden Variablen für die Zahl der Unterbeschäftigten in Abschnitt 7.4 und für die Beschäftigten in Abschnitt 7.7.1 aufgeführt und beschrieben. Durch die Aufnahme weiterer Kontextindikatoren wird für die beobachtbare Heterogenität zwischen den TDS kontrolliert. Zu den Kontextvariablen gehören je nach Ergebnisvariable Stadtkreis/Landkreis, Bevölkerungszahl, Bruttowertschöpfung, Kinderbetreuungsmöglichkeiten usw. Da im Basismodell (noch) nicht für die aktive Arbeitsmarktpolitik einer TDS kontrolliert wird, steht die Variable der FAW für das gesamte Gestaltungspotential der TDS.

Für einen sehr großen Teil unbeobachtbarer Heterogenität einer TDS (Faktor b)), die allein mit der Ergebnisvariable korreliert ist, kann im Rahmen des Basismodells bereits kontrolliert werden. Dazu wird die Information genutzt, die im Durchschnitt über die Zeit in jeder Variable enthalten ist, d.h. hat eine TDS im zeitlichen Durchschnitt z.B. eine höhere Bruttowertschöpfung, so wird für die Ursache dafür und damit für die da-

hinter liegende unbeobachtbare Heterogenität mit Hilfe des zeitlichen Durchschnitts kontrolliert.[92] Angesichts dieser umfassenden Kontrolle ist es sehr wahrscheinlich, dass beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität ausreichend beachtet wurde. Wenn dem nicht so sein sollte, dann kann mit Hilfe von Modell 5 noch für weitere unbeobachtbare Heterogenität kontrolliert werden.

Das Basismodell kontrolliert im Vergleich zur rein deskriptiven Analyse bereits für die beobachtbare und unbeobachtbare Heterogenität. Aber auch wenn die Vergleichbarkeit der TDS durch die Bereinigung der beobachtbaren Heterogenität gestiegen ist, kann der hier gemessene Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung noch nicht zur Beantwortung der kontrafaktischen Frage herangezogen werden, da für die Faktoren c) bis d) noch nicht kontrolliert ist. Beispielsweise könnte eine Selektion diesbezüglich entstanden sein, dass insbesondere ARGEn sich für diese Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben, da diese ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten am besten entspricht. Wird diese Form der Selektion nicht berücksichtigt bei der Beantwortung der kontrafaktischen Frage, unterstellt man, dass das ARGE-Modell den Bedürfnissen und Fähigkeiten aller TDS am besten entsprechen. Dies ist selbstverständlich nicht der Fall, da ansonsten wohl alle TDS diese Form der Aufgabenwahrnehmung gewählt hätten. Demzufolge ist der gemessene Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung verzerrt, und ist damit nicht geeignet die kontrafaktische Frage zu beantworten. Trotzdem ist dieser erste Schritt aufschlussreich, da er im Vergleich zu Modell 2 Aufschluss darüber gibt, wie groß die Verzerrung durch die Selektion der Kommunen in die eine oder andere Form der Aufgabenwahrnehmung ist. Sollte sich jedoch herausstellen, dass es keine Selektionsverzerrung gibt – was im Rahmen von Modell 2 getestet werden kann - und die in Modell 3 bis 5 durchgeführten Sensitivitätsanalysen keine weiteren Hinweise auf Verzerrungen geben, dann ist bereits der in Modell 1 gemessene Einfluss der FAW geeignet die kontrafaktische Frage zu beantworten.

Modell 2: Pooled OLS + Selektions-Kontrolle

Während im Basismodell davon ausgegangen wird, dass die Wahl einer Form der Aufgabenwahrnehmung, rein zufällig erfolgt ist, wird im Modell 2 diese Annahme fallengelassen und zusätzlich für die Selektion in die FAW kontrolliert. Wie in Abschnitt 6.2 erläutert wird dazu ein zweistufiges Verfahren durchgeführt, um durch die Modellierung der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung für die unbeobachtete Heterogeni-

[92] Diese Methode für unbeobachtbare Heterogenität mit Hilfe zeitlich fixer Effekte zu kontrollieren, geht auf die Ansätze von Chamberlain (1980, 1984) und Mundlak (1978) zurück.

tät, die sowohl die FAW als auch die Ergebnisvariable beeinflusst, zu kontrollieren (Faktor c)).

Im ersten Schritt wird dazu die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung anhand eines Probit-Modells (vgl. Heckman, 1979) bzw. einem linearen Probability-Modell (vgl. Olsen, 1980) erklärt, d.h. es wird die Wahrscheinlichkeit bestimmt, mit der eine TDS sich für die eine oder die andere FAW entschieden hat – die so genannte Optionsneigung. Diese zusätzliche Information ist vorher unbeobachtbar und wird erst durch das Probit-Modell (bzw. das lineare Probability-Modell) fassbar. Für diese zusätzliche Information über die Optionsneigung wird dann in der ursprünglichen Gleichung (Pooled OLS; Basismodell) kontrolliert, indem die Optionsneigung in Form eines Korrekturterms in die ursprüngliche Regressionsgleichung aufgenommen wird (Schritt 2). Sollte sich herausstellen, dass der Einfluss der Optionsneigung in der ursprünglichen Regressionsgleichung insignifikant ist, dann läge auch keine Selektionsverzerrung vor und das Modell 1 bzw. die nachfolgenden Modelle würden auch ohne die Selektions-Kontrolle den Einfluss der FAW korrekt messen.

Damit der Korrekturterm wirklich einen zusätzlichen Informationsgehalt transportieren kann, müssen auch in der Probit-Regression (bzw. der linearen Probability-Regression) zusätzliche Informationen – d.h. so genannte Instrumente – über die Gründe, warum es zur Wahl der einen oder der anderen FAW gekommen ist, enthalten sein. Darüber hinaus ist es notwendig, dass die Instrumente keinem umgekehrten Wirkungszusammenhang unterliegen, denn nur dann ist diese zusätzliche Information auch brauchbar (vgl. Abschnitt 6.2). Mit anderen Worten die Instrumente dürfen nicht von der Ergebnisvariablen, d.h. von Arbeitsmarktvariablen, beeinflusst werden (strikte Exogenität).

Bevor die strikte Exogenität der Instrumente diskutiert wird, sollen hier kurz die Variablen zusammengefasst werden, die die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflusst haben könnten. Da die Begründung für den Einfluss der folgenden Variablen bereits in Abschnitt 2.1.2 gegeben wurde, sind die Variablen hier nur aufgelistet:

- Lokale Arbeitsmarktlage:
  Summe aus Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosenhilfeempfänger zur Zahl der zivilen Erwerbspersonen insgesamt,
  Arbeitslosenquote,
  Zahl der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, normiert auf Zahl der Arbeitslosen.

- Größe der Kommune:
  Bevölkerung im Erwerbsfähigen Alter von 16 bis 64 Jahren.

- Finanzkraft:
  Bruttowertschöpfung zu Herstellungspreisen.

- Sozio-geographische Merkmale:
  Anteil der Einwohner in Gemeinden mit bis zu 30 Minuten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum,
  Ländlichkeit (Anteil der Einwohner mit einer Bevölkerungsdichte < 150 E/km²),
  Landkreis, Stadtkreis oder eine Metropole,
  Ost/West und Nord/Süd (Süd = Hessen, Baden-Württemberg, Bayern),
  Zahl der Gemeinden pro Kreis,
  Zahl der Bundesratessitze zur Zahl der Kreise in einem Bundesland.

- Politische Merkmale:
  Parteizugehörigkeit der Landesregierung sowie die des Landrates,
  Politische Mehrheit im Landkreistag,
  Landrat im Präsidium des Deutschen Landkreistages bzw. als Präsident eines Landesverbandes des Landkreistages tätig.

- Vorerfahrungen
  MoZArT,
  gemeinsame Anlaufstellen,
  gemeinsame Beschäftigungsgesellschaften,
  gemeinsame Betreuung Jugendlicher,
  gemeinsame Betreuung Langzeitarbeitsloser
  sonstige gemeinsame Maßnahmen.

Wenn man in Betracht zieht, dass die Entscheidung für die eine oder die andere Form der Aufgabenwahrnehmung im Jahr 2004 erfolgte, dann kann keine der Variablen, die in 2004 die Wahl der FAW beeinflusst hat, von den Ergebnisvariablen, d.h. den Arbeitsmarktvariablen nach 2004, mehr beeinflusst werden. Diesem Argument zu Folge, wären alle erklärenden Variablen in der Ergebnisgleichung strikt exogen, d.h. valide Instrumente, da sie nur Informationen von 2004 und später enthalten.

Folgende erklärende Variablen bieten sich als Instrumente an:

- Der Deutsche Landkreistag sprach sich für die zugelassene kommunale Trägerschaft aus, da er fürchtete, dass bei einer Übertragung der Verantwortung der Betreuung von Arbeitslosengeld II-Beziehern in die Hände der Bundesagentur für Arbeit die Kommunen einen Großteil der Verantwortung, die sie bei der Betreuung von Sozialhilfeempfängern inne hatten, verlieren würden. Mit der zugelassenen kommunalen Trägerschaft würden die Kommunen hingegen an Verantwortung gewinnen. Die Verantwortungsträger im Deutschen Landkreistag, d.h. die Mitglieder im Präsidium bzw. die Präsidenten der Landesverbände des Deutschen Landkreistages, dürften engagierte Kommunalpolitiker sein, die aus intrinsischer Motivation heraus gerne Verantwortung übernehmen. Dies könnte auch ein wesentlicher Grund dafür sein, weshalb sie Verantwortung im Deutschen Landkreistag übernommen haben. So sehen weder die Satzung für den Deutschen Landkreistag noch die Satzungen der Landesverbände formale Wahlkriterien für die Bewerber eines Amtes im Deutschen Landkreistag vor, die sich am wirtschaftlichen Erfolg einer Region oder am wirtschaftspolitischen Erfolg eines Landrates orientieren würden. Formale Kriterien, außer dass der Bewerber Landrat sein müsse, gibt es kaum. So sieht nur die Satzung in Sachsen-Anhalt vor, dass auf regionale Ausgewogenheit geachtet werden sollte. Von einigen anderen Landesverbänden wurde die regionale Ausgewogenheit als informelles Kriterium genannt. Die regionale Arbeitsmarktlage im Kreis des Bewerbers spielt hingegen keine Rolle. Daher eignet sich diese Variable „Landrat im Präsidium des Deutschen Landkreistages bzw. als Präsident eines Landesverbandes des Landkreistages tätig“ als sehr gutes Instrument.

- Andere Instrumente, deren strikte Exogenität bezüglich der lokalen Arbeitsmarktlage unstrittig ist, sind die Zahl der Gemeinden pro Kreis und das Verhältnis der Zahl der Bundesratssitze zur Zahl der Kreise in einem Bundesland. Auf die Wahl der FAW haben beide einen potentiellen Einfluss. Die Variable „Zahl der Gemeinden pro Kreis“ kann einen Einfluss haben, wenn mit einer steigenden Anzahl die Wahrscheinlichkeit sich für einen Optionsantrag zu entscheiden geringer wird. Ebenso das Verhältnis der Zahl der Bundesratssitze zur Zahl der Kreise in einem Bundesland, da die Zahl der zkT eines Bundeslandes auf die Zahl der Bundesratssitze beschränkt werden sollte (vgl. Abschnitt 2.1.1).

- Die Wahlentscheidung der Wähler bei Landtags-, bzw. Kommunalwahlen dürfte sehr stark von der Persönlichkeit der zur Wahl stehenden Person abhängen. Die Arbeitsmarktlage vor Ort mag zwar von den persönlichen Fähigkeiten des Amtsträgers abhängen aber nicht notwendigerweise von der Parteizugehörigkeit des Amtsträgers. Sehr wohl kann aber die parteipolitische Prägung einen Einfluss auf die Wahl der FAW haben.

- Gemeinsame Programme, sei es MoZArT, sei es eine gemeinsame Betreuung von Jugendlichen und/oder Langzeitarbeitslosen oder seien es gemeinsame Beschäftigungsgesellschaften, waren stets mit einer zusätzlichen Förderung von Seiten des Bundes bzw. der BA verbunden. Deshalb ist davon auszugehen, dass jede Kommune unabhängig von der Arbeitsmarktlage, einen Anreiz hatte an einem solchen Programm teilzunehmen. Da aber nicht jede Kommune an einem solchen Programm teilgenommen hat, kann es an der Kostenstruktur der Kommune bzw. der intrinsischen Motivation der Entscheidungsträger gelegen haben, dass es nicht zu einer Zusammenarbeit kam. Folglich ist die Teilnahme an MoZArT, an einem gemeinsamen Betreuungsprogramm für Jugendliche und/oder Langzeitarbeitslose ein Maß für die Kostenstruktur der Kommune und nicht für die Arbeitsmarktlage vor Ort.

Da im Grunde ein strikt exogenes Instrument genügt, um mit Hilfe der Optionsneigung für die unbeobachtete Heterogenität zu kontrollieren, die sowohl die FAW als auch die Ergebnisvariable beeinflusst, sollten die hier genannten Instrumente ausreichen, um für die Selektion in die eine oder die andere FAW zu kontrollieren. Dementsprechend kann das Modell 2 den „umfassenden" Einfluss der FAW, d.h. das gesamte Gestaltungspotential einer TDS, ohne eine Selektionsverzerrung messen. Sollte sich herausstellen, dass es zu keiner Selektionsverzerrung gekommen ist, dann wäre bereits Modell 1 in der Lage den „umfassenden" Einfluss der FAW zu messen, wenn nicht Faktor d) das Ergebnis verzerrt.

Modell 3: Pooled OLS + Selektions-Kontrolle + Arbeitsmarktpolitik

Modell 3 behält die Annahmen von Modell 2 (kein umgekehrter Wirkungszusammenhang von AAMP und ausreichende Kontrolle für Heterogenität) bei und versucht den „begrenzten" Einfluss der FAW zu identifizieren. Das bedeutet, dass in diesem Modell für die aktive Arbeitsmarktpolitik kontrolliert wird, so dass der gemessene Einfluss der FAW nicht mehr dem gesamten Gestaltungspotential einer TDS entspricht, sondern nur noch dem organisatorischen Gestaltungsfreiraum bei der Betreuung und der Leistungsgewährung. Die kontrafaktische Frage, die damit – unter dem Vorbehalt der oben genannten Annahmen – beantwortet werden kann, lautet, was wäre deutschlandweit geschehen, wenn bei unverändertem Einsatz von aktiver Arbeitsmarktpolitik die FAW entweder nach dem ARGE-Modell oder dem zkT-Modell stattgefunden hätte.

Wie wahrscheinlich es ist, dass das Ergebnis ohne Kontrolle für die aktive Arbeitmarktpolitik verzerrt sein könnte, hängt davon ab, ob die regionale Arbeitsmarktpolitik, die im „umfassenden" Einfluss der FAW subsumiert ist, einem umgekehrten Wirkungszu-

sammenhang unterliegt (Faktor d)). Da das lokale Budget für Eingliederungsmaßnahmen aber anhand des Anteils der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einer TDS an der deutschlandweiten Zahl an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bestimmt wird, ist die Zuteilung der Eingliederungsmittel aufgrund des Gesetzes der großen Zahlen nur marginal für die einzelne TDS beeinflussbar (vgl. Rudolph, 2006, S.8ff). Darüber hinaus wird die Gesamthöhe der Eingliederungsmittel durch den Bund und nicht durch die TDS vor Ort festgesetzt, so dass die Höhe der für Eingliederungsmittel zur Verfügung stehenden Mittel unabhängig von der lokalen Arbeitmarktlage ist.[93] Dementsprechend sollten die Maßnahmeausgaben keinem umgekehrten Wirkungszusammenhang unterliegen. Ob auch die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktlage ist, wird die 3. Welle der IAW-Email-Befragung ergeben, in der der Einfluss verschiedener Faktoren auf den Einsatz von aktiver Arbeitsmarktpolitik erhoben wird. Sollte sich herausstellen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht von der Arbeitsmarktlage abhängt, dann wären bereits die Ergebnisse der Modelle 2 und 3 (bzw. das Ergebnis von Modell 5) – da Faktor d) die Ergebnisse nicht weiter verzerrt - in der Lage die kontrafaktische Frage zu beantworten. Doch trotz der genannten Argumente, kann nicht notwendiger Weise davon ausgegangen werden, dass keine Wirkung von der lokalen Arbeitsmarktlage auf die Wahl der eingesetzten Maßnahmen ausgeht. Daher ist in Modell 4 ein Kontrollfunktionsansatz vorgesehen, um für den potentiellen umgekehrten Wirkungszusammenhangs kontrollieren zu können.

Sollten die oben genannten Annahmen erfüllt sein – was sich anhand der Modelle 4 und 5 testen lässt, dann kann bei einem Vergleich der Ergebnisse von Modell 2 und 3 eine Aussage darüber getroffen werden, in welchem Umfang die unterschiedliche Form der Aufgabenwahrnehmung darin besteht die aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort selbst gestalten zu können. Somit kann der Vergleich ein Licht darauf werfen, zu welchem Teil die Unterschiede in der FAW in einer unterschiedlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik bestehen. Des Weiteren kann die Aufnahme arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Katalog der erklärenden Variablen dazu dienen, die Effektivität von Maßnahmebündeln zu bewerten und Verdrängungs- und Substitutionseffekte, die durch die Maßnahmen hervorgerufen werden können, zu identifizieren.

Da die Validität der Resultate von Modell 3 unter dem Vorbehalt stehen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik keinem umgekehrten Wirkungszusammenhang unterliegt, d.h. nicht von der aktuellen Arbeitsmarktlage abhängen, ist es wichtig dies zu überprüfen. Dazu

[93] Hagen (2003, S. 12) benützt ein ähnliches Argument, um die Unabhängigkeit der lokalen aktiven Arbeitsmarktpolitik von der lokalen Arbeitsmarktlage zu begründen.

dient zum einen die 3. Welle der IAW-Email-Befragung. Zum anderen kann dies anhand von Modell 4 getestet werden.

Modell 4 : Pooled OLS + Selektions-Kontrolle + Arbeitsmarktpolitik (instrumentiert)

Um für einen umgekehrten Wirkungszusammenhang zwischen der lokalen Arbeitsmarktlage und dem Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitmarktpolitik zu kontrollieren, wird ein Kontrollfunktionsansatz gewählt, in dem neben der potentiellen Selektion in eine bestimmte FAW auch die aktive Arbeitsmarktpolitik instrumentiert wird.

Ähnlich dem Vorgehen in Modell 2 zur Selektionskontrolle werden auch hier zusätzliche Informationen, die die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht aber die Ergebnisvariable beeinflussen, genutzt. Die Schätzung kann sowohl in zwei Stufen als auch in einem Schritt durchgeführt werden. Beide Vorgehensweisen liefern identische Ergebnisse. Da das zweistufige Verfahren jedoch intuitiver ist, soll es hier kurz beschrieben werden. In der ersten Stufe wird die aktive Arbeitsmarktpolitik anhand aller Variablen, die die Arbeitsmarktlage beschreiben, und den Instrumentvariablen erklärt. Dadurch, dass die Instrumentvariablen unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktlage sind, kann anhand dieser ersten Stufe der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bestimmt werden, der unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktlage eingesetzt worden wäre, die so genannte „bereinigte“ aktive Arbeitsmarktpolitik. Damit ist der umgekehrte Wirkungszusammenhang unterbrochen und diese neue Variable der „bereinigten“ aktiven Arbeitsmarktpolitik aus der ersten Stufe kann als erklärende Variable in die Regression (zweite Stufe) mit aufgenommen werden, die die Arbeitsmarktlage (z.B. die Zahl der Übergänge von der Unterbeschäftigung in die Beschäftigung, die Zahl der Entlassungen, die Zahl der Unterbeschäftigten oder die Zahl der Beschäftigten) erklärt.

Die folgenden Variablen bieten sich als Instrumente an:

- Linken Parteien wird häufig eine stärkere Präferenz für aktive Arbeitmarktpolitik nachgesagt als liberalen oder konservativen Parteien (vgl. Büttner und Prey, 1998; Hagen, 2003, S. 11). Gleichzeitig haben Kommunalpolitiker die Möglichkeit über ihre Mitwirkungsmöglichkeiten in zkT bzw. ARGEn einen Einfluss auf die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor Ort zu nehmen. Deshalb bieten sich parteipolitische Variablen wie die Parteizugehörigkeit des Landrates und der Anteil liberaler und konservativer Abgeordneten im Landkreistag als Instrument an.

- Eine weitere Größe, die unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktlage ist und die Höhe der Maßnahmeausgaben beeinflusst, ist das verbleibende Budget für Einglie-

derungsmittel. Nach Rudolph (2006, S.8ff) wird das Jahresbudget anhand des Anteils der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einer TDS an der deutschlandweiten Zahl an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bestimmt. Dementsprechend ist – wie bereits unter Modell 2 ausgeführt – das Jahresbudget der Eingliederungsmittel unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktlage. Je nachdem, ob die zugeteilten Eingliederungsmittel den tatsächlichen Anforderungen vor Ort entsprechen oder nicht, kann es zu Budgetengpässen im Laufe eines Jahres kommen. Es ist jedoch möglich zusätzliche Eingliederungsmittel zu beantragen. Zum einen ist aber nicht sicher in welcher Höhe zusätzliche Mittel bewilligt werden, da die zusätzlichen Mittel über eine Umverteilung der nicht verbrauchten Mittel in anderen TDS bereitgestellt werden, und zum anderen ist ein Antrag auf zusätzliche Eingliederungsmittel immer mit Kosten verbunden, die eine TDS davon abhalten bei jedem Engpass zusätzliche Mittel zu beantragen. Dementsprechend ist das verbleibende Budget für Eingliederungsmittel ein gutes Instrument für die Höhe der Maßnahmeausgaben vor Ort.

Der in Modell 4 gemessene Einfluss der FAW beschreibt wie in Modell 3 den „begrenzten“ Einfluss einer FAW bei der organisatorischen Ausgestaltung des Betreuungs- und Leistungsprozesses, da für die aktive Arbeitsmarktpolitik eigens kontrolliert wird. Im Vergleich zu Modell 3 kommt das Ergebnis von Modell 4 dem wahren kausalen Einfluss der FAW noch einen Schritt näher, da das Ergebnis nicht mehr aufgrund eines umgekehrten Wirkungszusammenhangs (Faktor d)) verzerrt sein kann. Stellt sich in einem Test der Ergebnisse von Modell 3 und 4 heraus, dass sich die Modell-Ergebnisse nicht signifikant voneinander unterscheiden, dann liegt kein umgekehrter Wirkungszusammenhang vor und die Ergebnisse von Modell 2 und 3 können für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage herangezogen werden.

Modell 5: Systemschätzung mit endogenen Politikvariablen und fixen Regionaleffekten

Um für potentielle weitere unbeobachtete Heterogenität kontrollieren zu können, müssen zusätzlich zu den gängigen und weitestgehend immer erfüllten statistischen Verteilungsannahmen für die Modelle 1 bis 4 weitere Annahmen getroffen werden. Da diese Annahmen nicht notwendigerweise erfüllt sind, kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse von Modell 5 valider sind als die Ergebnisse von Modell 4. Vielmehr ist es so, dass mit Hilfe von Modell 5 die Effizienz der Schätzergebnisse erhöht werden kann, d.h. die geschätzten Parameter können mit einer höheren Präzision bestimmt werden. Dazu ist es aber notwendig, dass sich der geschätzte Einfluss der FAW gegenüber Modell 4 nicht signifikant ändert.

Eine Möglichkeit, verbliebene unbeobachtbare Heterogenität zu bereinigen, besteht in der Verwendung eines Panelschätzers. Da Monatsdaten verwendet werden, sind für jede regionale Einheit prinzipiell mehrere Beobachtungen vorhanden, so dass der Panelschätzer verwendet werden kann. Allerdings ergibt sich ein Problem dadurch, dass die FAW nur zwischen den Regionen und nicht mit der Zeit variieren und bei der Verwendung eines *Fixed-effects*-Schätzers, der jegliche zeitinvariante Information als unbeobachtete Heterogenität herausfiltert, nicht mehr identifiziert werden kann.

Zur Lösung dieses Problems schlägt Untersuchungsfeld 4 einen Ansatz von Cornwell, Schmidt und Wyhowski (1992) zur konsistenten Schätzung von Parametern teilweise invarianter endogener Variablen vor. Dazu wird zusätzlich zu den in den Modellen 1 bis 4 durchgeführten Kontrollen noch für weitere unbeobachtete Heterogenität kontrolliert, indem basierend auf den gängigen Annahmen eines *Random-effects*-Schätzers unbeobachtete Heterogenität explizit modelliert und damit kontrolliert werden kann.[94] Dazu ist es notwendig, dass die Instrumente für die FAW die strikte Exogenitätsannahme erfüllen, d.h. die Instrumentvariablen sind zu keinem Zeitpunkt von der Arbeitsmarktlage abhängig. Wie unter Modell 2 argumentiert, sollte diese Annahme erfüllt sein. Außerdem ist es notwendig, dass die unbeobachtete Heterogenität unabhängig und identisch über die TDS verteilt ist. Ob diese Annahme erfüllt ist, ist unklar. Dies kann jedoch getestet werden, indem die Schätzergebnisse von Modell 4 und 5 verglichen werden. Sind die Unterschiede statistisch nicht signifikant, dann ist diese Annahme erfüllt. Wenn dem jedoch nicht so ist, könnte der hier vorgestellte Schätzer (sowie andere *Random-effects*-Schätzer auch) zu inkonsistenten Ergebnissen führen. Dies bedeutet, dass der hier gemessene Einfluss der FAW nicht zur Beantwortung der kontrafaktischen Frage benützt werden kann. Dennoch kann anhand der Schätzergebnisse von Modell 4 (bzw. bei entsprechendem Wegfall der anderen Verzerrungsfaktoren auch die Ergebnisse der Modell 2 und 3) die kontrafaktische Frage beantwortet werden, da Modell 4 bereits in einem sehr umfassenden Maß für beobachtete und unbeobachtete Heterogenität kontrolliert.

---

[94] Die Selektionskontrolle findet in dem von Cornwell, Schmidt und Wyhowski (1992) entwickelten Ansatz nicht in Form eines Probit-Modells zur Bestimmung der Optionsneigung statt, sondern in Form eines linearen Probability-Modells (vgl. auch Olsen, 1980). Dies hat den Vorteil, dass auch die FAW wie im gängigen Kontrollfunktionsansatz (beschrieben in Modell 4) in einem Schritt instrumentiert werden kann.

7 Datenlage und weiteres Vorgehen bei der Makroanalyse: Ein Ausblick

Nach einem Treffen zwischen Vertretern des BMAS, des ISG, der Statistik der BA und der Bearbeiter von Untersuchungsfeld 4 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II am 20. Juni 2007 in Berlin zeichnen sich einige im Hinblick auf die hier angestrebten regionalen Vergleiche und vor allem auf die makroökonomische Wirkungsanalyse wichtige Verbesserungen der Datenlage ab, die während der Projektlaufzeit rechtzeitig – bis Jahresende 2007 – wirksam werden. Gleichzeitig bleiben Risiken im Hinblick auf die rechtzeitige Verfügbarkeit anderer Datengrundlagen bestehen. Genauere Angaben dazu werden in den nachfolgenden Abschnitten dieses Kapitels gemacht, in dem auf dieser Grundlage im einzelnen dargelegt wird, welche Teile des Analysekonzepts für Untersuchungsfeld 4 – speziell im Bereich der Makroanalyse und des dafür herangezogenen Arbeitsmarktmodells – trotz der schwierigen Datenlage mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit umgesetzt werden können. Ferner wird erklärt, wie das methodische Konzept für andere geplante Analysen unter Umständen angepasst werden kann, d. h. welche Alternativlösungen im Hinblick auf eine aussagekräftige Analyse noch zur Verfügung stehen und mit hinreichender Wahrscheinlichkeit realisiert werden können.

Generell rechnen wir aus heutiger Sicht damit, dass für die makroökonomische Analyse von Übertritten aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, d. h. für die im Hinblick auf das Ziel einer Integration in Erwerbstätigkeit zentrale Matching-Funktion, während der Projektlaufzeit rechtzeitig eine Datengrundlage zur Verfügung steht. Ob und inwieweit das Modell auf der Basis von Daten für andere Stromgrößen am Arbeitsmarkt geschlossen werden kann, erscheint jedoch ungewiss. Die nachfolgenden Überlegungen berücksichtigen daher mögliche Einschränkungen der erwarteten Datengrundlage für die Matching-Funktion (vgl. Abschnitt 7.1). Sie konzentrieren sich jedoch vor allem auf alternative Datengrundlagen und methodische Ansätze für die Untersuchung der weiteren Bewegungen am Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitte 7.2 bis 7.4). Unter Berücksichtigung der noch mit einigen Unklarheiten behafteten Operationalisierung der weiteren Ziele des SGB II – Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung – (vgl. dazu die Abschnitte 2.4 sowie 3.2) werden außerdem Datengrundlagen und geplante Vorgehensweise für die Untersuchung dieser Ziele dargelegt (vgl. Abschnitt 7.5). Schließlich wird ein Überblick über die weiteren geplanten Analyseschritte, nämlich Simulationen und Kosteneffizienzanalysen zu den Wirkungen der unterschiedlichen Modelle der Trägerschaft für Leistungen nach dem SGB II, gegeben, die auf der makroökonomischen Wirkungsanalyse aufbauen (vgl. Abschnitte 7.6 und 7.7).

Falls sich die Datenlage durch die Bereitstellung von Daten der BA wie erwartet so entwickelt, dass auf dieser Basis Schätzungen zur Matching-Funktion möglich werden, stellen die in Untersuchungsfeld 3 erhobenen Individualdaten auf der Basis einer repräsentativen Stichprobe unter SGB II-Adressaten in insgesamt 154 regionalen TDS generell keine Alternative für die Analysen zum Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit mehr dar. Unter den dort in zwei Wellen befragten Individuen kann es zwar eine gewisse Zahl von Teilnehmern geben, die zwischen der Erstbefragung im Jahre 2006 und der Wiederholungsbefragung im Jahre 2007 aus SGB II-Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung abgegangen sind. Die wichtigsten anderen Arbeitsmarktströme, deren Beobachtung zur Schließung des hier verwendeten Arbeitsmarktmodells erforderlich ist – Kündigungen und Entlassungen sowie Übertritte aus dem Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II –, lassen sich auf dieser Grundlage jedoch nicht abbilden.[95]

Anderes gilt für die Datengrundlage für die Analyse der anderen SGB II-Ziele Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung. Schon wegen der im Kontext von Untersuchungsfeld 3 vorgenommenen Operationalisierung dieser Ziele durch eine Reihe individueller Merkmale, die in der Individualdatenerhebung aufgrund der Stichprobe aus 154 ausgewählten regionalen TDS direkt erhoben werden (vgl. Abschnitt 2.4), stellt diese Erhebung auch für die in Untersuchungsfeld 4 angestellten Analysen zu diesen beiden Zielen die zentrale Datengrundlage dar. Dafür spricht auch, dass es angesichts der Operationalisierung dieser Ziele bei ihrer Erreichung keine Substitutions- und Verdrängungseffekte geben kann, die im Rahmen der Makroanalyse eigens beleuchtet werden müssten.

Da in den folgenden Ausführungen, bei denen Angaben zur Verfügbarkeit bestimmter Datengrundlagen und zu den geplanten Analyseschritten bei den auf dieser Basis anzustellenden empirischen Untersuchungen im Vordergrund stehen, nicht jedes Mal eigens darauf verwiesen wird, sei hier einleitend festgehalten, dass alle Schätzungen im Rahmen der Makroanalyse nach Geschlecht (insgesamt, Frauen und Männer) und Alter (insgesamt, unter 25 Jahre sowie über 50 Jahre; letzteres allerdings unter Umständen nur im Rahmen der Schätzungen zur Matching-Funktion) der jeweils betrachteten Personengruppen differenziert werden sollen.

---

[95] Zwar enthalten die Daten der Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 die retrospektive Arbeitsmarkthistorie der befragten Individuen. Da aber die Stichprobenziehung auf der Grundgesamtheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aufbaut, entspricht die Zahl der beobachteten Entlassungen bzw. Kündigungen in der Arbeitsmarkthistorie der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen definitionsgemäß nicht der durchschnittlichen Zahl an Entlassungen bzw. Kündigungen. Dementsprechend kann die im Datensatz der Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 beobachtete Entlassungswahrscheinlichkeit wegen der Selektion der Stichprobenziehung nicht für die Analyse der Entlassungswahrscheinlichkeit allgemein herangezogen werden.

7.1 Matching-Funktion (Integration in Erwerbstätigkeit)

Wie schon in Abschnitt 2.3. geschildert, bilden die Matching-Wahrscheinlichkeiten, also die Wahrscheinlichkeiten, aus den Rechtskreisen SGB II bzw. SGB III in Beschäftigung überzutreten, die zentralen Elemente zur Bestimmung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes. Im Folgenden sollen deshalb die korrespondierenden Matching-Funktionen auf Ebene der Grundsicherungsträgereinheiten i - den zu Grunde liegenden Analyseeinheiten – dargestellt werden. Dabei interessieren primär die Abgänge aus dem Rechtskreis SGB II in Beschäftigung (m_{it}^{II}) und in diesem Zusammenhang, welchen Einfluss die Form der Aufgabenwahrnehmung i auf die Zahl der Übergänge in Beschäftigung der jeweiligen Grundsicherungsträgereinheiten (TDS) hat. Zur Bestimmung des monetären Wohlfahrtsmaßes einerseits und zum Auffangen möglicher Verdrängungseffekte andererseits müssen daneben aber auch die Übergänge aus dem Rechtsbereich SGB III in Beschäftigung (m_{it}^{III}) betrachtet werden. Natürlich beeinflussen sich nicht nur Arbeitsuchende verschiedener Rechtskreise gegenseitig, sondern es müssen auch regionale Verflechtungen berücksichtigt werden, auf deren Relevanz bereits im Abschnitt 6.1.1 eingegangen wurde. Aus Gründen der besseren Anschaulichkeit wird hier der Fall ohne regionale Verflechtungen dargestellt.

Auf die beiden betrachteten Übergangswahrscheinlichkeiten m_{it}^{II} und m_{it}^{III} wirken ähnliche Einflüsse. So ist anzunehmen, dass die Anzahl der offenen Stellen $V_{i,t-1}$ der TDS im vorangegangenen Monat sowohl die Zahl der Übergänge aus dem SGB II als auch die Zahl der Übergänge aus dem SGB III in Beschäftigung beeinflusst. Auch die Anzahl von Arbeitsuchenden aus beiden Rechtskreisen im vorangegangenen Monat ($U_{i,t-1}^{II}$ bzw. $U_{i,t-1}^{III}$) beeinflusst die Zahl der Neueinstellungen, da es bei zunehmender Zahl an Arbeitssuchenden wahrscheinlicher wird, dass ein Arbeitgeber eine offene Stelle mit der geeigneten Person besetzen kann. Die Zahl der Übertritte in eine Beschäftigung wird außerdem von einer noch näher zu spezifizierenden Sucheffizienz beeinflusst, die einerseits von der Suchintensität $SI_{i,t-1}^{II}$ bzw. $SI_{i,t-1}^{III}$ der beiden Gruppen von Arbeitsuchenden abhängt und andererseits von regionalen Kontextindikatoren $A_{i,t-1}$, die einen Übertritt in die Beschäftigung vereinfachen bzw. erschweren (z.B. Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsmöglichkeiten).

Die Matching-Funktion $m_{i,t}^{II}$, welche die Integration von Arbeitsuchenden des SGB II in Beschäftigung beschreibt, kann also folgendermaßen dargestellt werden:

$$m_{i,t}^{II} = m(V_{i,t-1}, U_{i,t-1}^{II}, U_{i,t-1}^{III}, SI_{i,t-1}^{II}, SI_{i,t-1}^{III}, A_{i,t-1}), \tag{7.1}$$

wobei:

m_{it}^{II} = Abgänge aus der Arbeitssuche im SGB II in Beschäftigung zum Zeitpunkt *t*.
m_{it}^{III} = Abgänge aus der Arbeitssuche im SGB III in Beschäftigung zum Zeitpunkt *t*.
$V_{i,t-1}$ = Zahl der offenen Stellen zum Zeitpunkt $t-1$.
$U_{i,t-1}^{II}$ = Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II zum Zeitpunkt $t-1$.
$U_{i,t-1}^{III}$ = Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III zum Zeitpunkt $t-1$.
$SI_{i,t-1}^{II}$ = Suchintensität der Arbeitsuchenden im SGB II zum Zeitpunkt $t-1$.
$SI_{i,t-1}^{III}$ = Suchintensität der Arbeitsuchenden im SGB III zum Zeitpunkt $t-1$.
$A_{i,t-1}$ = Kontextindikatoren.

Analog beschreibt $m_{i,t}^{III}$ Übergänge von Arbeitsuchenden des SGB III in Beschäftigung:

$$m_{i,t}^{III} = m(V_{i,t-1}, U_{i,t-1}^{II}, U_{i,t-1}^{III}, SI_{i,t-1}^{II}, SI_{i,t-1}^{III}, A_{i,t-1}). \tag{7.2}$$

Die Übergänge von Arbeitssuchenden aus den beiden Rechtskreisen werden deshalb getrennt betrachtet, weil die beiden Gruppen von Arbeitssuchenden in einem natürlichen Konkurrenzverhältnis um die vorhandenen offenen Stellen stehen. Da eine offene Stelle nur einmal zu vergeben ist, führt diese natürliche Konkurrenz zu einer gegenseitigen Verdrängung, die durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die die Suchintensität der Arbeitssuchenden beeinflusst, von Seiten der Grundsicherungsträgereinheiten und der lokalen Arbeitsagentur verstärkt werden kann. Dieser zusätzliche Verdrängungseffekt wird als politik-induzierte Verdrängung bezeichnet. Dabei sind politik-induzierte Verdrängungseffekte nicht per Definition als negativ zu bewerten, da es aus Sicht eines Arbeitssuchenden sehr wohl optimal sein kann, wenn dadurch z.B. die Chancen eines Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden. Ob dem so ist, wird bei der Gesamtbetrachtung des Wohlfahrtsmaßes (vgl. Abschnitte 5.2 und 7.6.2) erkennbar.

Die Parameter von Interesse für die Untersuchung der kontrafaktischen Frage im Rahmen der § 6c-Evaluation sind zum einen die Form der Aufgabenwahrnehmung (*FAW*) sowie die Organisationsform (*OF*) der verschiedenen TDS, zum anderen die Art und

Weise, wie diese die Suchintensität der arbeitsuchenden Hilfebedürftigen ($SI^{II}_{i,t-1}$ bzw. $SI^{III}_{i,t-1}$) beeinflussen.

Eine Beeinflussung der Suchintensitäten durch die Grundsicherungsträgereinheit ist über verschiedene Kanäle möglich. Eine wichtige Rolle spielen zum einen die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In Abschnitt 2.3 wurde bereits erläutert, über welche Kanäle die Suchintensität durch Maßnahmen beeinflusst werden kann. Dazu gehören z.B. Trainingsmaßnahmen (Weiterbildungsmaßnahmen und Bewerbertrainings) und Beschäftigung schaffende Maßnahmen.[96] Welche Maßnahmen konkret für die Analyse Verwendung finden sollen und – angesichts der Datenlage – auch finden können, wird im Abschnitt 7.1.1 noch genauer erläutert. Jedoch können nicht nur die Teilnehmerzahlen an verschiedenen Maßnahmen, sondern auch die dafür aufgewendeten Ausgaben die Suchintensität beeinflussen. Deshalb sollten die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ebenfalls in die Regression einbezogen werden. Des Weiteren kann die TDS unterschiedliche Prioritäten bei den ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzen. Dies wird im Folgenden als Maßnahmenmix ($MN\text{–}Mix_{i,t-1}$) bezeichnet. Nicht zuletzt liegt es – innerhalb der gesetzlichen Bandbreite – im Ermessen der TDS, unzureichende Suchanstrengungen Arbeitsuchender mit Sanktionen zu belegen.[97] So kann beispielsweise die Regelleistung des Arbeitslosengeld II um 30 % gekürzt werden, wenn ein Arbeitssuchender sich weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, zu wenig eigene Bemühungen erkennen lässt oder eine zumutbare geförderte oder ungeförderte Beschäftigung nicht annimmt oder vorzeitig abbricht.[98] Bei wiederholten Pflichtverletzungen kann die Regelleistung sogar um 60 %[99], bei Jugendlichen im Alter von 15 bis 25 Jahren sogar zu 100 %[100] gekürzt werden.

Folgende Funktionen fassen zusammen, welche Faktoren die Suchintensitäten der Arbeitssuchenden aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III beeinflussen:

$$SI^{II}_{i,t-1} = f(OF_{i,t-1} \ / FAW_i; MN-TN_{i,t-1}, MN-Ausg_{i,t-1}, MN-Mix_{i,t-1}, Sanktionen_{i,t-1}), \quad (7.3)$$

$$SI^{III}_{i,t-1} = f(OF_{i,t-1} / FAW_i; MN-TN_{i,t-1}, MN-Ausg_{i,t-1}, MN-Mix_{i,t-1}, Sanktionen_{i,t-1}), \quad (7.4)$$

---

[96] Vgl. Abschnitt 2.3 für einen Literaturüberblick zur Wirksamkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bezüglich der Matching-Effizienz.

[97] Vgl. Abschnitt 2.3 für einen Literaturüberblick zur Wirksamkeit von Sanktionen zur Steigerung der Suchanstrengungen von Arbeitsuchenden.

[98] Vgl. § 31 Abs. 1 Sätze 1 u. 2 SGB II.

[99] Vgl. § 31 Abs. 3 SGB II.

[100] Vgl. § 31 Abs. 5 SGB II.

wobei:

$MN-TN_{i,t-1}$ = Maßnahmeteilnehmer zum Zeitpunkt $t-1$.

$MN–Ausg_{i,t-1}$ = Ausgaben für ALMP zum Zeitpunkt $t-1$.

$MN–Mix_{i,t-1}$ = Mix der verschiedenen ALMP-Maßnahmen zum Zeitpunkt $t-1$.

$Sanktionen_{i,t-1}$ = Anzahl der Sanktionen zum Zeitpunkt $t-1$.

7.1.1 Datenlage für die erklärenden Variablen

Arbeitsuchende und gemeldete offene Stellen

Für den Untersuchungszweck und im Rahmen des in Abschnitt 2.3 beschriebenen Makromodells des Arbeitsmarktes muss zunächst die Zahl der Arbeitsuchenden mit und ohne Leistungsbezug in den Rechtskreisen SGB II und III sowie die Zahl der gemeldeten offenen Stellen erhoben werden. Die Arbeitsuchenden sind definiert als die Summe aus registrierten Arbeitslosen, momentan Erwerbstätigen, die eine bevorstehende Arbeitslosigkeit erwarten und sich deshalb frühzeitig arbeitsuchend melden müssen,[101] sowie Teilnehmern in Maßnahmen, die nicht arbeitslos, aber arbeitsuchend sind. Neben den Erwerbstätigen, denen bereits gekündigt wurde, gibt es auch andere Erwerbstätige, die nach einem neuen Arbeitsplatz suchen. Die Jobsuche dient dabei in der Regel dazu sich finanziell oder fachlich im Vergleich zum gegenwärtigen Arbeitsplatz zu verbessern und beeinflusst damit in erster Linie die Lohnverteilung (vgl. Holzner und Launov, 2005). Daher wird in der Analyse der Matching-Funktion, deren Fokus die Integration Arbeitssuchender in Beschäftigung ist, die Personengruppe der Erwerbstätigen, die nach einem besseren Arbeitsplatz suchen, ausgeblendet.[102]

Die Verwendung der Ausgangsgröße „Arbeitsuchende“ gestaltet sich problematisch, da für die noch erwerbstätigen Arbeitsuchenden keine Daten verfügbar sind. Deswegen wird auf die Zahl der Unterbeschäftigten im SGB II bzw. SGB III zurückgegriffenen, welche definiert ist als die Summe von registrierten Arbeitslosen und (arbeitsuchenden, aber nicht arbeitslosen) Maßnahmeteilnehmern im jeweiligen Rechtskreis.[103] Bestandsdaten für die Zahl der Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer im SGB II bzw. SGB III sind auf Ebene der Grundsicherungsträgereinheiten sowohl für die ARGEn und gAw als auch die zkT monatlich verfügbar.

---

[101] Vgl. § 37b SGB III.

[102] Diese Vorgehensweise ist in der Literatur üblich. Vergleiche dazu Puhani (1999), Hagen (2003), Hujer und Zeiss (2003), Hagen und Steiner (2005), Fahr und Sunde (2005).

[103] Es sei darauf hingewiesen, dass Unterbeschäftigung im internationalen Kontext mitunter anders definiert wird. So bezieht sich das ILO-Konzept nur auf Erwerbstätige, so dass z. B. Personen als unterbeschäftigt angesehen werden, die von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung übergehen möchten, dies aber nicht können (vgl. Rengers 2006).

Des Weiteren liegen valide Informationen zu den gemeldeten offenen Stellen auf der Ebene aller SGB II-Trägereinheiten monatlich seit Januar 2005 bis Dezember 2006 vor. Zur Zahl der gemeldeten offenen Stellen ist anzumerken, dass die von der Bundesagentur für Arbeit erfassten offenen Stellen nur rund 35% der offenen Stellen insgesamt umfassen (vgl. Spitznagel und Vogler-Ludwig, 2004, Tabelle 1). In Westdeutschland beträgt diese so genannte Einschaltquote der Arbeitsagentur rund 35% während sie in Ostdeutschland 40% beträgt. Da sich in der Literatur keine Hinweise dafür finden lassen, dass sich die Einschaltquoten auf der tiefer liegenden Ebene der Kreise systematisch voneinander unterscheiden, sollte es ausreichend sein dem Problem des Ost/West-Unterschiedes damit zu begegnen, dass die Zahl offener Stellen getrennt für Ost und West in die Regression aufgenommen wird.[104]

Maßnahmen

Um die Vielzahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen besser beschreiben zu können, wird im Folgenden ein Bündelung der Maßnahmen in folgenden Kategorien vorgenommen (vgl. Tabelle 7.1), welche die unterschiedlichen Möglichkeiten einer TDS widerspiegeln, Kunden bei der Beschäftigungssuche zu unterstützen.

Maßnahmen, die den Übergang in die Selbständigkeit fördern sollen, beispielsweise der Existenzgründungszuschuss, werden nicht in dieser Systematik erfasst, da im Fokus des makroökonomischen Modells Übergänge in Beschäftigung stehen und Übergänge in Selbständigkeit nicht dem in Abschnitt 2.3 beschriebenen dezentralen Suchprozess unterliegen.[105] Die Übergänge in die Selbständigkeit und deren Beitrag zur Gesamtzahl der Integrationen in die Erwerbstätigkeit werden jedoch im deskriptiven Vergleich und der Radar-Chart-Analyse in Abschnitt 3.3.2 mit berücksichtigt.

---

[104] Alternativ dazu kann die Zahl der offenen Stellen mit einem Ost-Länder-Dummy interagiert werden. Eine weitere Alternative besteht darin, die Zahl der offenen Stellen entsprechend der regionalen Einschaltquoten anzupassen. Wie die konkrete Berücksichtigung der Ost/West-Unterschiede erfolgt, wird sich im Laufe der Bearbeitung zeigen.

[105] Sollten sich bei der Analyse der Übergänge in die Selbständigkeit herausstellen, dass es signifikante Unterschiede zwischen den Grundsicherungsträgereinheiten gibt, die eine Vernachlässigung der Zahl der Übergänge in eine selbständige Tätigkeit nicht rechtfertigen, dann kann bei entsprechend guter Datenlage als erklärende Variable die Zahl der Übergänge in eine Erwerbstätigkeit verwendet werden (vgl. Abschnitt 3.3.2 und 7.1.2). Dies kann jedoch nur unter der Annahme geschehen, dass die Übergänge in die Selbständigkeit zu einem ähnlichen Erwerbsverlauf wie bei Beschäftigten führen. Da diese Annahme sehr unrealistisch ist, sollte diese Vorgehensweise nur gewählt werden, wenn die Vernachlässigung der Zahl der Übergänge in die Selbständigkeit nicht zu rechtfertigen ist. Sollte die Zahl der Übergänge in die Selbständigkeit in der Analyse aufgenommen werden, so werden auch Maßnahmen aufgenommen, die die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit unterstützen.

Auch wenn die unter § 16 Abs. 2 SGB II genannten sozialintegrativen Leistungen – dazu gehören die Schuldner- und Suchtberatung, die psychosoziale Betreuung, die Sicherstellung der Betreuung von Kindern oder Unterstützung bei der häuslichen Pflege von Angehörigen – nur indirekt auf die Integration in Beschäftigung wirken, soll ihr Einfluss auf die Matching-Wahrscheinlichkeit mit berücksichtigt werden. Informationen zum Stellenwert dieser Maßnahmen innerhalb einer TDS sowie die Einschätzung zur Kapazität der leistungserbringenden Stelle werden im Rahmen der IAW-Emailbefragung für die Jahre 2006 und 2007 zur Verfügung stehen. Unabhängig davon können diese flankierenden Leistungen der TDS natürlich auch andere Zielgrößen des SGB II wie die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung beeinflussen, auf die in Abschnitt 7.5 näher eingegangen wird.

Tab. 7.1: Kategorisierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Kategorie	**Enthaltene Maßnahmen**
Beschäftigungschaffende Maßnahmen	z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Arbeitsgelegenheiten (AGH), Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) sowie Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)
Finanzielle arbeitnehmerseitige Anreize	z. B. Einstiegsgeld zur Unterstützung bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit
Finanzielle Anreize	z. B. Lohnkosten- und Eingliederungszuschüsse
Qualifikations- und Trainingsmaßnahmen	z. B. betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, EDV-Schulungen, Bewerbertraining
Beratung und Unterstützung bei der Arbeitsuche	z. B. PSA, Beauftragung von freien Trägern mit der Vermittlung, Vermittlungsgutscheine
Sozialintegrative Leistungen	z. B. Schuldnerberatung, Psychosoziale Betreuung, Sicherstellung der Kinderbetreuung

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Die Zahl der Maßnahmeteilnehmer steht für beide Rechtskreise sowie ARGEn und zkT – zumindest bei größeren Maßnahmeprogrammen – auf Monatsebene zur Verfügung. Nach Möglichkeit sollte die Zahl der Maßnahmeteilnehmer entsprechend der Systematik in Tabelle 7.1 gebündelt werden. Um nicht nur Kopfzahlen zu berücksichtigen, sondern auch die mit einzelnen Maßnahmen(bündeln) verbundene Intensität der Förderung, werden alternativ die für Eingliederungsmaßnahmen aufgewendeten Ausgaben (*MN-Ausg*) auf Jahresbasis einbezogen. Für den Rechtskreis SGB II stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Ausgaben zu den Eingliederungsmaßnahmen für die zkT bereit und die Bundesagentur für Arbeit für die ARGEn und die Kommunen mit gAw. Für den Rechtskreis SGB III sind die entsprechenden Daten nur auf Arbeitsagen-

tursebene vorhanden. Wie tief die einzelnen Gruppen von Maßnahmen aufgegliedert werden können, und ob somit die Möglichkeit besteht, die Systematik von Tabelle 7.1 auch auf die Ausgaben anzuwenden, ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar. Da den TDS für Eingliederungstitel und Verwaltungsausgaben ein gemeinsames Budget zur Verfügung steht, können sie selbst über die Aufteilung der Ressourcen zwischen diesen beiden Posten entscheiden. Für den Analysezweck sollte davon ausgegangen werden, dass die Eingliederungstitel von größerer Bedeutung für die Verbesserung der Matching-Effizienz sind als pure Verwaltungsausgaben. Allerdings können auch Verwaltungsausgaben teilweise einen Maßnahmecharakter aufweisen, z. B. wenn die TDS eigenes Personal für die Durchführung von Trainingsmaßnahmen anstellt. Zudem ist den Bearbeitern von Untersuchungsfeld 4 in Aussicht gestellt worden, für die Budgets der TDS auch Monatsdaten (Bewirtschaftungs-Soll, Ausgaben und Bindungen dieser Maßnahmen) zu erhalten. Im weiteren Verlauf können diese Angaben zur Konstruktion von Instrumentvariablen für den Maßnahmeeinsatz benutzt werden, um so dem Problem einer möglichen Politikendogenität (vgl. Abschnitt 7.1.3) zu begegnen.

Für den Rechtskreis SGB II konnten ARGEn und zkT in den vom Untersuchungsfeld 1 versandten Fragebögen unter anderem angeben, welche Stellenwerte die einzelnen Eingliederungsleistungen auf einer Skala von „sehr niedrig“ bis „sehr hoch“ in der Strategie der jeweiligen ARGE bzw. zkT einnahmen. Diese Frage sollte unabhängig von der Finanzierung beantwortet werden. Die Antworten für einzelne Leistungen werden anhand der oben beschriebenen Systematik in fünf Kategorien gebündelt. Die entsprechende Kennzahl kann als eine subjektive Schwerpunktsetzung einer TDS im Hinblick auf die ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen gesehen werden und dient hier als weitere Maßgröße für den Maßnahmenmix. Für den Endbericht werden die Ergebnisse der IAW-Emailbefragung mit Daten für die Jahre 2006 und 2007 vorliegen.

Für die Kosteneffizienzanalyse in Abschnitt 7.7.2 wird entscheidend sein, den Zusammenhang zwischen den Maßnahmeausgaben und deren Wirkungen bewerten zu können. Da aber gerade die Datenlage hierfür besonders unsicher ist, kann dies noch nicht zugesagt werden. Alternativ können auch die Maßnahmeteilnehmerzahlen und bei entsprechend guter Datenlage die Ausgaben pro Maßnahmeteilnehmer in die Analyse miteinbezogen werden. Der Stellenwert der Maßnahmen ist für sich genommen eine interessante Größe, da er als Indikator für die Sorgfalt, mit der Maßnahmen geplant und eingesetzt werden, verstanden werden kann. Zusätzlich können die Maßnahmeausgaben bzw. –teilnehmer mit dem Stellenwert der Maßnahme gewichtet werden. Welche Herangehensweise zur Abbildung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer TDS am besten geeignet ist, wird sich jedoch erst im Laufe der weiteren Arbeitsschritte herausstellen.

Sanktionen

Wie oben beschrieben, kann eine TDS im Rahmen der gesetzlichen Bandbreite über ihre Sanktionsintensität entscheiden. Ein Indiz dafür, dass die TDS die Möglichkeit zur Sanktionierung in unterschiedlicher Weise nutzen, ergibt sich aus den hohen regionalen Schwankungen in der Sanktionsquote auf Kreisebene.[106] Dabei sind nicht nur tatsächlich ausgesprochene Sanktionen von Bedeutung, sondern auch schon die Androhung einer Sanktion, falls diese zu einer Erhöhung der Suchintensität des Kunden führt.[107] Daten sind allerdings nur für tatsächlich verhängte Sanktionen, gegliedert nach Sanktionsgründen, für alle Grundsicherungsträgereinheiten über den Zeitraum September 2006 bis Dezember 2006 verfügbar.

Kontextindikatoren

Neben den direkt mit der Arbeitsuche zusammenhängenden Variablen wird eine Vielzahl von Kontextindikatoren in das Modell integriert. Dies geschieht vor allem, um die Heterogenität zwischen den einzelnen TDS möglichst umfassend abbilden zu können. Im Abschnitt 6.1.1 wurde bereits dargestellt, dass beim Vorliegen unbeobachtbarer Heterogenität keine konsistente Schätzung für die Parameter von Interesse möglich ist, wenn die Form der Aufgabenwahrnehmung, entweder als ARGE oder als zkT, mit Kontextvariablen (z.B. Stadtkreis/Landkreis, Bevölkerungszahl, Bruttowertschöpfung, Kinderbetreuungsmöglichkeiten) korreliert ist und diese Kontextvariablen wiederum mit der Ergebnisvariable „Übergänge in Beschäftigung“. Durch das Einbeziehen relevanter Kontextvariablen kann dieser Teil der beobachtbaren Heterogenität kontrolliert werden. Einige dieser Merkmale sind zeitlich invariant (z.B. Stadtkreis/Landkreis), andere Kontextindikatoren (z.B. die Bevölkerungsstruktur, Zahl der verfügbaren Plätze in Kindertageseinrichtungen, Anzahl der Schulen) sind nur auf Jahresbasis verfügbar.

Form der Aufgabenwahrnehmung/Organisationsform

Die Form der Aufgabenwahrnehmung ist selbst zeitlich invariant, d. h. es gab fast keine Wechsel in der Form der Aufgabenwahrnehmung.[108] Der 8-er Organisationstyp einer TDS (vgl. Textbox 6.1) wird durch jeweils drei Dummies wiedergegeben. Das erste Dummy unterscheidet zwischen dem generalisierten und dem spezialisierten Fallmanagementansatz, während das zweite Dummy darstellt, ob die unmittelbare Vermittlung

---

[106] Vgl. Bundesagentur für Arbeit (2007d) Tabelle 6b, S. 21-30.

[107] Daneben können (angedrohte und tatsächliche) Sanktionen auch einen Effekt auf die Übergänge aus der Arbeitsuche in die Nichterwerbstätigkeit haben, nämlich dann, wenn Kunden der TDS nur scheinbar arbeitsuchend gemeldet sind, um z. B. Leistungen der Grundsicherung zu beziehen. Auf diese Frustrationseffekte wird in Abschnitt 7.3.3 näher eingegangen.

[108] Zu Jahresbeginn 2007 wurde die ARGE Straubing-Bogen aufgelöst und in eine gAw Straubing Stadt und eine ARGE Straubing-Bogen überführt. Außerdem wurde der ARGE-Vertrag für die ARGE Wesermarsch gekündigt und es entstand eine gAw Wesermarsch.

auf den 1. Arbeitsmarkt Teil des Fallmanagements ist. Schließlich beschreibt eine dritte Dummy-Variable, ob Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes in den Fallmanagementansatz integriert sind. Da die TDS lernende Organisationen sind, entwickeln sie ihre Organisationsform weiter. So stellte sich in der zweiten Welle der IAW-Befragung im Vergleich zur ersten Befragungswelle heraus, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der TDS ihre Organisationsform gewechselt hat. Nur 57 % der befragten TDS wiesen exakt den gleichen 8-er Organisationstyp auf. Die größten Veränderungen ergaben sich durch Wechsel im Fallmanagementansatz[109] und in der Integration der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt in das Fallmanagement.[110]

7.1.2 Datenlage für die abhängige Variable

Für die Übergänge in Beschäftigung werden Monatsdaten verwendet. Sowohl für den Ausgangszustand (Unterbeschäftigung) als auch den Endzustand (Beschäftigung) dieser Übergänge sind anhand der Datenlage verschiedene Größen verfügbar, die im Folgenden beschrieben werden. Über die mögliche Operationalisierung der Variable „Arbeitsuchende“ wurde bereits in Abschnitt 7.1.1 berichtet. Dort wurde aufgrund der Datenlage die Verwendung von Unterbeschäftigten bzw. Arbeitslosen vorgeschlagen. Für den Zielzustand des Übergangs, sind ebenfalls zwei bzw. vier Alternativen vorhanden, nämlich „Beschäftigung“ und „ungeförderte Beschäftigung“ sowie „Erwerbstätigkeit“ und „ungeförderte Erwerbstätigkeit“ (vgl. Abbildung 7.1). Allerdings enthält die Größe „Erwerbstätige“ auch Selbstständige, deren Suchaktivitäten nicht durch das oben vorgestellte Makromodell beschrieben werden (vgl. Abschnitt 2.3). Daher werden die Übergänge in die Erwerbstätigkeit (Alternativen a.1, a.3 und b.1) nur dann betrachtet, wenn sich bei der Analyse der Übergänge in eine Beschäftigung (Alternativen a.2 und b.2) herausstellt, dass die Vernachlässigung der Zahl der Übergänge in eine selbständige Tätigkeit die Ergebnisse so sehr verzerrt, dass sie nicht gerechtfertigt werden kann. Ein Nachteil der Integration der Übergänge in die Selbständigkeit in das hier analysierte Arbeitsmarktmodell ist, dass die Übergänge in die Selbständigkeit nur berücksichtigt werden können, wenn angenommen wird, dass die in Zukunft Selbständigen einen ähnlichen Erwerbsverlauf zu erwarten haben wie ein in Zukunft Beschäftigter. Da diese Annahme sehr unrealistisch ist, weil z.B. Selbständige keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben, sollte diese Vorgehensweise nur gewählt werden, wenn es signifikante Unterschiede in der Zahl der Übergänge in die Selbständigkeit zwischen den TDS gibt, die vermuten lassen, dass die Vernachlässigung der Übergänge in die Selbständig-

---

[109] Rund 14 % der SGB II-Einheiten wechselten vom generalisierten in den spezialisierten Fallmanagementansatz, rund 7 % in die andere Richtung.

[110] Rund 11 % der SGB II-Einheiten integrierten erstmals die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt in das Fallmanagement, hingegen wechselten 14 % vom integrierten Modell in das spezialisierte Modell.

keit das Ergebnis der Makroanalyse signifikant verzerrt. Dementsprechend wird im Folgenden vorzugsweise die Zahl der Übergänge in eine Beschäftigung betrachtet.

Die Integration in Beschäftigung wird, wie bereits in den Ausführungen im Abschnitt 3.3.2 dargelegt, idealerweise durch folgende Kriterien definiert:

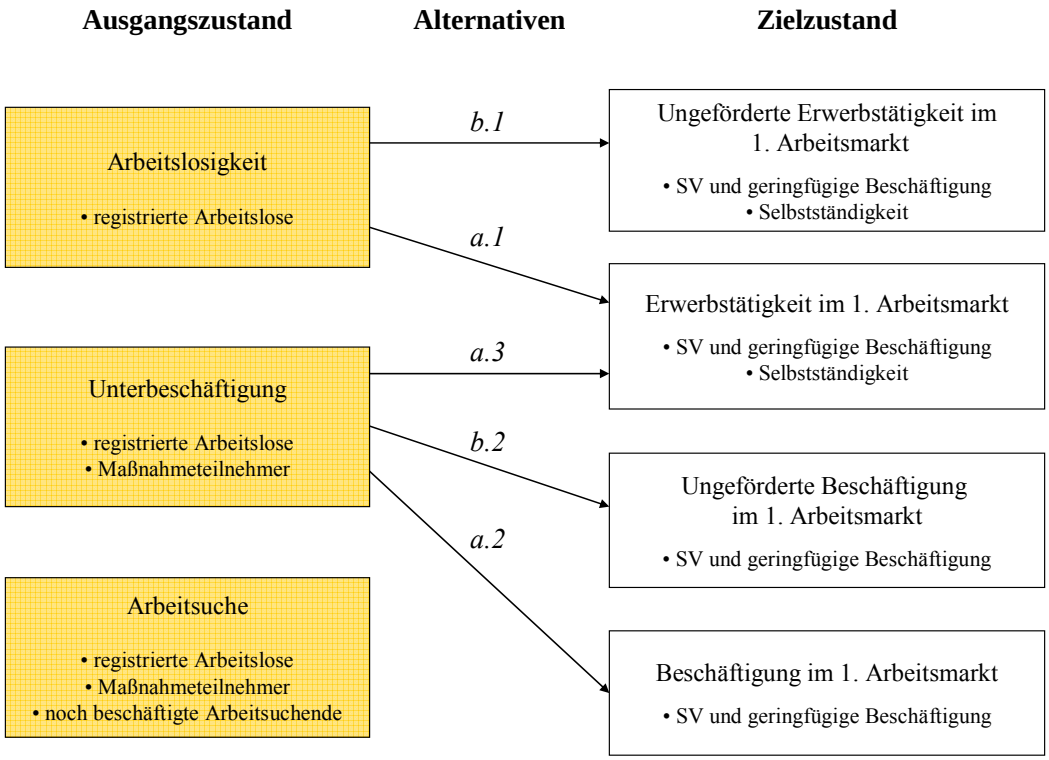
- Integration in den *ersten* Arbeitsmarkt (dies schließt Übergänge in Arbeitsgelegenheiten (AGH), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) aus).
- *ungeförderte* Beschäftigung (dies schließt Übergänge, die mit verschiedenen Instrumenten der Förderung in Verbindung stehen, aus – insbesondere sind dies Eingliederungszuschüsse (EGZ), Einstellungszuschüsse bei Neugründungen (EZN), sowie das Einstiegsgeld (EG) und die Personal-Service-Agenturen (PSA)).

Wie bereits angedeutet ergeben sich mit Blick auf die Datenlage folgende Möglichkeiten der Operationalisierung der Übergänge (zur Verdeutlichung vgl. auch Abb. 7.1):

- Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in geförderte und ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt (Alternative a.1, vgl. Tabelle 3.8),
- Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit in ungeförderte Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt (Alternative b.1, vgl. Tabelle 3.14),
- Übergänge von Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II in geförderte und ungeförderte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Alternative a.2, vgl. Tabelle 3.12),
- Übergänge von Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II in ungeförderte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Alternative b.2, vgl. Tabelle 3.17),
- Übergänge von Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II in geförderte und ungeförderte Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt (Alternative a.3).

Des weiteren wurde in Abschnitt 3.3.2 beschrieben, inwieweit die jeweiligen Alternativen nach heutiger Datenlage realisierbar sind (vgl. die Tabellen 3.9, 3.13, 3.15). Aus diesen Betrachtungen wurde ersichtlich, dass von den fünf dargestellten Alternativen bislang die Alternative a.2 „Übergänge aus der Unterbeschäftigung in geförderte und ungeförderte Beschäftigung“ am wahrscheinlichsten realisierbar ist. Eine erste Datenlieferung für die Alternative a.2 soll im September 2007 erfolgen.

Abb. 7.1 Alternativen zur Umsetzung der Variable „Abgänge aus der Arbeitsuche in Beschäftigung“



Quelle: Darstellung des ifo Instituts

Fazit zur Datenlage und der Umsetzung des Analysekonzeptes:

Letztendlich ist erst zum Zeitpunkt der Datenlieferung für Alternative a.2 und nach ausführlichen Konsistenz- und Validitätsprüfungen eine Aussage darüber möglich, ob der von Untersuchungsfeld 4 konzipierte Analyserahmen in der bisher geplanten Form umgesetzt werden kann. Insbesondere zur Konstruktion des aggregierten Wohlfahrtsmaßes ist die Validität der Daten für die Übergänge in Beschäftigung von höchster Priorität. Für den Fall, dass auch für die Alternative a.2 keine validen Daten geliefert werden können und somit keine Schätzungen für die Übergänge in Erwerbstätigkeit und das aggregierte Wohlfahrtsmaß für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung möglich sind, schlägt Untersuchungsfeld 4 eine alternative Schätzung auf Basis von Bestandsgrößen vor, die in Abschnitt 7.4 näher erläutert wird.

Die Umsetzung der Regressionsanalysen erfolgt in einem log-linearen Modell nach der in Abschnitt 6.3 beschriebenen Vorgehensweise.

7.2 Entlassungen und Kündigungen

Zur Berechnung des aggregierten Wohlfahrtsmaßes (siehe Abschnitt 2.3.3) wird neben der Matching-Wahrscheinlichkeit (m^{II} und m^{III}) auch die Entlassungswahrscheinlichkeit (e^{II} und e^{III}) für beide Rechtskreise SGB II und SGB III benötigt. Im Folgenden wird die derzeitige Datenlage für die Analyse der Entlassungswahrscheinlichkeit diskutiert. Dazu wird basierend auf den Erläuterungen in Abschnitt 2.3.2 kurz wiederholt, welche Variablen die Entlassungswahrscheinlichkeit beeinflussen.

Entlassungen sind die Folge von Nachfrage- oder Produktivitätsschocks, die eine Weiterbeschäftigung unprofitabel machen. Je häufiger Schocks auftreten, desto wahrscheinlicher ist es, dass ein Schock so gravierend ist, dass er zu einer Entlassung führt. Da Schocks nicht unmittelbar beobachtbar sind, sondern erst in ihrer Auswirkung, können schwere Schocks mit Hilfe der Zahl der Insolvenzen (*IS*) abgebildet werden. Ein anderer Weg der Abbildung regionaler Unterschiede bezüglich der Anfälligkeit einer Region für Schocks führt über die Wirtschaftsstruktur (*WS*), da verschiedene Wirtschaftszweige mit unterschiedlicher Häufigkeit und unterschiedlichem Ausmaß von Schocks betroffen sind. Die Höhe der Produktivität gemessen an der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (*BWS*) beeinflusst die Zahl der Entlassungen, wenn Nachfrageschocks zu Preissenkungen führen, die eine Weiterbeschäftigung unprofitabel machen. Die Höhe der Löhne (*w*) beeinflusst die Zahl der Entlassungen, wenn die Löhne nicht flexibel genug auf Schocks reagieren. Dafür sprechen institutionelle Rahmenbedingungen wie Tarifbindung und Flächentarifverträge.[111] Dementsprechend sollten sowohl die Löhne als auch Indikatoren für die Flexibilität von Löhnen die Entlassungswahrscheinlichkeit beeinflussen. Darüber hinaus können natürlich die Form der Aufgabenwahrnehmung (*FAW*) bzw. die Organisationsform (*OF*) einer TDS sowie Maßnahmen der aktiven Arbeitmarktpolitik (*AAMP*) die Entlassungswahrscheinlichkeit beeinflussen. Die genannten Einflussfaktoren sind in folgender Formel (7.5) zusammengefasst:

$$e_{i,t} = e(OF_{i,t-1} / FAW_i, BWS_{i,t-1}, w_{i,t-1}, IS_{i,t-1}, WS_{i,t-1}, AAMP_{i,t-1}) \qquad (7.5)$$

Im folgenden wird zuerst die Datenlage für die erklärenden Variablen und dann für die Ergebnisvariablen erläutert. Anschließend werden die Konsequenzen für die Schätzung der Entlassungsfunktion aufgezeigt.

Datenlage für die erklärenden Variablen

[111] Laut Bauer et al. (2007) ist Lohnrigidität in Bezug auf Reallohnsenkungen in Deutschland über einen langen Zeitraum zu beobachten.

Als Proxi für die Produktivität auf Kreisebene werden die Daten des Arbeitskreises VGR der Länder für die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem zu Herstellungspreisen nach Wirtschaftszweigen (*BWS*) verwendet. Da die Daten nur auf Jahresbasis vorliegen, wird die Bruttowertschöpfung mit dem ifo Konjunkturklimaindex auf Wirtschaftszweigebene interagiert, um die monatliche Entwicklung der Bruttowertschöpfung möglichst gut abbilden zu können. Derzeit liegen die Daten für die Jahre 1999 bis 2004 vor, mit den Daten für 2005 ist Ende Juli 2007 zu rechnen.

Die Arbeitskosten auf Kreisebene werden durch die Stundenlöhne (w) des Produzierenden Gewerbes differenziert nach Wirtschaftszweigen abgebildet.[112] Dazu werden Arbeitnehmer- und Beschäftigtenentgelte durch die Summe der Beschäftigtenstunden geteilt. Die jährlichen Lohndaten des Statistischen Bundesamtes werden aufgrund der realen Lohnstarrheit in Deutschland nicht mit einem Index interagiert, sondern über das jeweilige Jahr konstant gehalten. Da die entsprechenden Daten nur für das Jahr 2006 vorliegen, werden die Lohndaten auf Wirtschaftszweigebene mit dem durchschnittlichen Tariflohnanpassungen für den jeweiligen Wirtschaftszweig fortgeschrieben.[113] Für die geplante Analyse wird angenommen, dass die unterschiedliche Arbeitsmarktpolitik der Grundsicherungsträgereinheiten im betrachteten Zeitraum der Jahre 2006 und 2007 keinen Einfluss auf die regionalen Lohnunterschiede hat.[114]

Alternativ zu den Lohndaten des Statistischen Bundesamtes stehen uns die Bruttoentgeltangaben aus dem schwach anonymisierten IAB-Beschäftigtenpanel für das Jahr 2005 zur Verfügung. Mit Hilfe des schwach anonymisierten IAB-Beschäftigtenpanels können auf der Ebene der Grundsicherungsträgereinheiten durchschnittliche Bruttomonatsentgelte für Vollzeitbeschäftigte berechnet werden. Die Lohndaten aus dem IAB-

---

[112] Verwendet werden die Jahresergebnisse im Monatsbericht für Betriebe im Verarbeitenden Gewerbe sowie in Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden. Prinzipiell wäre die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung sowohl nach der Branchenabgrenzung – sie schließt auch Dienstleistungsbereiche ein – als auch nach den erhobenen Merkmalen anderen Statistikquellen vorzuziehen. Als Grundlage für die intendierten Analysen muss sie aber ausgeschlossen werden, weil sie nicht aktuell genug ist und zudem keine Möglichkeit bietet, die Daten räumlich entsprechend zu disaggregieren. Die Gehalts- und Lohnstrukturerhebung wird alle vier Jahre erhoben und der aktuellste verfügbare Datensatz bezieht sich auf das Jahr 2001. Da die Stichprobenauswahl auf Bundeslandebene erfolgt, lassen sich für kleinräumige regionale Gliederungen keine repräsentativen Ergebnisse erzielen. Unter den gegebenen Umständen wird auf die Jahresergebnisse im Monatsbericht zurückgegriffen. Auf einer tiefer gegliederten regionalen Ebene erfassen diese Daten des Statistischen Bundesamtes Lohndaten nur für die oben angegebenen Branchen. Der Jahresbericht, der auf kumulierten monatlichen oder quartalsweisen Erhebungsergebnissen beruht, enthält Angaben über alle Unternehmen in diesen Branchen mit im allgemeinen 20 oder mehr Beschäftigten. Für die Unternehmen besteht bei dieser Erhebung eine Auskunftspflicht.

[113] Das Statistische Bundesamt veröffentlicht in der Fachserie 16 Reihe 4.3 einen Index zur jährlichen Tariflohnentwicklung. Zur Verwendung dieser Daten siehe Büttner (2007).

[114] Soweit die Tariflohnvereinbarungen von Hartz IV beeinflusst worden sind, wird dies mitberücksichtigt.

Beschäftigtenpanel haben gegenüber den Daten des Statistischen Bundesamtes den Nachteil, dass sie keine Information über die Beschäftigtenstunden enthalten, sondern nur über die Zahl der Tage, an denen jemand beschäftigt war. Entsprechend kann nur ein durchschnittliches Bruttomonatsentgelt berechnet werden. Eine weitere Einschränkung der Entgeltangaben im IAB-Beschäftigtenpanel ergibt sich aufgrund der Abschneidegrenze auf der Höhe der Beitragsbemessungsgrenze. Dadurch werden vor allem die Entgelte Hochqualifizierter rechts zensiert, was die Berechnung eines Durchschnitts unmöglich macht. Daher wird das durchschnittliche Bruttomonatsentgelt für Vollzeitbeschäftigte nur für Personen mit einer geringen bzw. mittleren Qualifikation berechnet. In Anbetracht dessen, dass die §6c Evaluation ihren Fokus auf die mehrheitlich gering qualifizierten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen richtet, ist dieses Vorgehen akzeptabel. Da die Lohndaten der BA am aktuellen Rand nur für das Jahr 2005 vorliegen, müssen auch hier die Entgelte entsprechend dem oben beschrieben Verfahren fortgeschrieben werden.

Wie in Abschnitt 2.3.2 beschrieben, beeinflussen nicht nur die Lohn- bzw. Arbeitskosten die Entlassungswahrscheinlichkeit, sondern auch die Flexibilität der Lohn- bzw. Arbeitskosten (nach unten). Franz und Pfeiffer (2003, 2006) zeigen basierend auf einer Umfrage unter mehr als 800 deutschen Unternehmen, dass vor allem Tarifverträge und implizite Kontrakte es erschweren, die Löhne nach unten anzupassen.[115] Unter impliziten Kontrakten wird der aus der Effizienzlohntheorie bekannt gewordene Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Löhnen verstanden (vgl. Shapiro und Stiglitz, 1984). Die Effizienzlohntheorie besagt, dass der gezahlte Lohn über dem markträumenden Lohn liegen muss, um die Beschäftigten zu motivieren. Aufgrund dieses Lohnabstands sind Beschäftigte bereit sich anzustrengen, um nicht entlassen und arbeitslos zu werden. „Arbeitslosigkeit reduziert den Druck einen hohen Lohnabstand einzuhalten, da Arbeitskräfte unter diesen Umständen von Einkommenslosigkeit bedroht sind und so ein verstärktes Interesse an der Erhaltung ihres Arbeitsplatzes entwickeln“ (Blien 2003: 442). Folglich sollte eine hohe Unterbeschäftigungsquote zu einer geringeren Lohnrigidität und damit zu weniger Entlassungen führen.

Während Daten für die Unterbeschäftigungsquote für alle Grundsicherungsträgereinheiten zur Verfügung stehen (vgl. Alternative c.2), sind nur erste Informationen zur Tarifbindung bzw. zu Öffnungsklauseln für Gesamtdeutschland auf Wirtschaftszweigebene

[115] Büttner (1999a, Kapitel 6) zeigt auf der Basis regionaler Lohnregressionen, dass Tariflohnvereinbarungen auf Bundesebene eine Senkung der Löhne in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit erschweren.

verfügbar.[116] Die regionale Variation in der Wirtschaftsstruktur kann genutzt werden, um einen Index für die Tarifbindung auf regionaler Ebene zu entwerfen.

Verschiedene Wirtschaftszweige werden mit unterschiedlicher Häufigkeit und in unterschiedlichem Ausmaß von Schocks getroffen.[117] Deshalb hat auch die Wirtschaftsstruktur (*WS*), gemessen durch die Beschäftigtenanteile der Wirtschaftszweige, einen Einfluss auf die Entlassungswahrscheinlichkeit. Die Beschäftigtenanteile der Wirtschaftszweige in einer Region werden über die von der Bundesagentur für Arbeit quartalsweise bereitgestellten Zahlen zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort bestimmt. Die Beschäftigtenzahlen liegen für den Zeitraum 1. Quartal 2005 bis 4. Quartal 2006 vor. Schwere Produktivitätsschocks können zur Geschäftsaufgabe führen. Mit Hilfe der Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen (*IS*) vom statistischen Bundesamt werden diese Schocks auf Kreisebene erfasst.

Da uns die Daten des Statistischen Bundesamtes zur Bruttowertschöpfung, zu den Löhnen und zur Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen auf Kreisebene vorliegen, werden die Daten, um eine Analyse auf der Ebene der TDS durchführen zu können, für die nicht-kreisscharfen TDS mit Hilfe von Bevölkerungsgewichten auf Gemeindeebene konstruiert. Die Bevölkerungsgewichte werden auf der Basis der Bevölkerungszahlen des Statistischen Bundesamtes berechnet.

Aktive Arbeitsmarktpolitik (*AAMP*) versucht unter anderem die Arbeitskosten einzelner Arbeitskräfte zu beeinflussen, um sie in Beschäftigung zu bringen bzw. ihre Weiterbeschäftigung zu garantieren. Dazu gehören Maßnahmen, die Lohnzuschüsse für den Arbeitgeber beinhalten (z. B. Eingliederungszuschuss) und dafür sorgen, dass Jobs bei einem produktivitäts- oder nachfragebedingten Schock trotzdem profitabel bleiben. Andererseits ist denkbar, dass nach Auslaufen einer Förderung die Entlassungswahrscheinlichkeit der Geförderten steigt, da diese durch Personen ersetzt werden, die förderberechtigt sind (Drehtüreffekt). Zudem kann AAMP auch direkte Auswirkungen auf die Produktivität der Beschäftigten haben und somit die Entlassungswahrscheinlichkeit senken. Die Datenlage zur AAMP wurde bereits in Abschnitt 7.1 erläutert.

---

[116] Das IAW hat für Baden-Württemberg die tarifvertraglichen Regelungen auf Öffnungsklauseln hin untersucht und für verschiedene Wirtschaftszweige im IAW-Öffnungsklauseldatensatz aufbereitet (vgl. Heinbach, 2005, und Heinbach und Schröpfer, 2007). Des weiteren verfügt auch das IAB-Betriebspanel in den Wellen 2005 und 2006 über entsprechende Fragen. Auf der Basis dieser Informationen werden derzeit die möglichen Optionen zur Konstruktion eines Öffnungsklauselindikators auf Wirtschaftszweigebene geprüft.

[117] Vgl. Houseman und Abraham (1993).

Die Einflussfaktoren, die zu einer Entlassung führen, gelten sowohl für Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, als auch für Personen, die hilfebedürftig sind und einen Anspruch auf Leistungen aus dem SGB II haben. Daher werden die Regressionsgleichungen für die Entlassungswahrscheinlichkeiten e^{II} und e^{III} dasselbe Set an erklärenden Variablen aufweisen.

Datenlage für die Ergebnisvariablen

Im Idealfall ergibt sich die zu erklärende Variable, die Entlassungswahrscheinlichkeit, aus der Quote der Zahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in die Arbeitslosigkeit im betrachteten Rechtskreis zu der Zahl der Beschäftigten. Alle Personen, die aus einer Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit wechseln, ohne sofort eine Maßnahme anzutreten, werden als Übergänge aus einer Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit gezählt. Werden die Daten der Zugänge zu Maßnahmen mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser" gekreuzt, werden auch die Zugänge in Maßnahmen aus der Nicht-Arbeitslosigkeit erfasst. Ist man bereit anzunehmen, dass die Zugänge zu Maßnahmen aus der Nicht-Arbeitslosigkeit weitgehend identisch sind mit den Zugängen zu Maßnahmen aus einer Beschäftigung, dann kann auch die Zahl der Entlassungen in die Unterbeschäftigung abgebildet werden. Jedoch liegt dieses Strukturmerkmal – wie in Abschnitt 3.3.2 unter Alternative a.1 geschildert – derzeit nur für die ARGEn vor.

Während die Zahl der Beschäftigten nach Wohn- und Arbeitsort für alle Grundsicherungsträgereinheiten vorliegt, liegen noch keine Zahlen für die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in den Rechtskreis SGB II bzw. SGB III vor. Die derzeitige Datenlage lässt dabei die in den Alternativen d und e.1 beschriebenen Hilfskonstruktionen zu. Des weiteren kann die BA-Statistik im Oktober 2007 Auskunft darüber geben, ob (auch) die Alternative e.2 umsetzbar ist.

Alternative d: Übergänge aus einer Beschäftigung in die SGB III-Arbeitslosigkeit

Die Datenlieferung der BA enthält für den Rechtskreis SGB III die Kennzahl Arbeitslose, die nach dem Strukturmerkmal Zugang aus Erwerbstätigkeit ausgewertet werden kann. Für den Rechtskreis SGB III kann bei der Zugangsstruktur bis auf weiteres nicht unterschieden werden, ob die Personen aus einer Beschäftigung am 1. oder am 2. Arbeitsmarkt zugegangen sind.[118] Anhand der Zugänge aus einer Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt wäre es möglich gewesen, die Zugänge in die SGB III-Arbeitslosigkeit aus Maßnahmen, in denen die Teilnehmer als Beschäftigte gezählt werden (dazu gehö-

[118] Laut Auskunft der BA-Statistik vom 02. Juli 2007 kann diese Unterscheidung erfolgen, sobald die Zugangsstatistik wieder mit der Förderstatistik verbunden ist. Ein genauer Zeitpunkt steht hierfür noch nicht fest. Darüber hinaus ist die Kategorie „Zugang aus kurzfristiger Beschäftigung" seit Einführung des BA-IT-Systems Verbis nicht mehr verfügbar, d.h. nicht mehr besetzt.

ren Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante (AGH), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)) zu isolieren und die Zahl der Entlassungen bzw. Kündigungen in die SGB III-Arbeitslosigkeit auf diejenigen zu begrenzen, die am 1. Arbeitsmarkt beschäftigt waren. Dies ist derzeit nicht möglich. Wie weiter unten näher ausgeführt, stellt dies bei der Analyse der Entlassungswahrscheinlichkeit insbesondere die Identifikation möglicher Drehtüreffekte in Frage.

Um die Zahl der Entlassungen bzw. Kündigungen zu erhalten, werden zu den ehemals Beschäftigten am 1. und 2. Arbeitsmarkt auch die Personen gerechnet, die direkt in Maßnahmen übergehen, und diejenigen, die eine betriebliche Ausbildung absolviert haben und dem Pool an Arbeitslosen im SGB III zugegangen sind. Bei einer entsprechenden Besserung der Datenlage kann als Ausgangskennzahl die Zahl der Zugänge aus einer „Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt“ verwendet werden. Der erste Bereinigungsschritt in Tabelle 7.2 um die Selbständigen und sonstigen Erwerbstätigen wäre dann nicht mehr erforderlich.

Tab. 7.2: Ermittlung der Zahl der Übertritte aus einer Beschäftigung in die Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB III – Alternative d

Kennzahl „Zugang SGB III-Arbeitslose aus einer Erwerbstätigkeit (zuet)“	
-	Zugang SGB III-Arbeitslose von selbständigen Mithelfenden (zusm), sonstiger Erwerbstätigkeit (zuse) und Erwerbstätigkeit ohne nähere Angabe (zueto)
+	Zugang zu Maßnahmen von Personen, mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Nicht-Arbeitsloser“
+	Zugang SGB III-Arbeitslose aus einer betrieblichen Ausbildung abgeschlossen (zubaa) und nicht abgeschlossen (zubna)
=	Übergänge aus einer Beschäftigung am 1. und 2. Arbeitsmarkt und aus einer in betrieblichen Ausbildung in SGB III-Unterbeschäftigung ➔ Zahl der Entlassungen bzw. Kündigungen mit Übergang ins SGB III

Quelle: ifo Darstellung. In Klammern ist die technische Bezeichnung der Kennzahl bzw. des Strukturmerkmals vermerkt.

Bis auf die Unterscheidung in Zugänge aus der Beschäftigung im 1. und 2. Arbeitsmarkt sind alle in Tabelle 7.2 aufgeführten Daten zur Berechnung der Alternative d für alle Grundsicherungsträgereinheiten für den Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2006 verfügbar. Die Daten für die Zugänge aus einer betrieblichen Ausbildung, die nicht abgeschlossen wurde, müssen noch auf Validität überprüft werden, da ab Mitte 2006 ein drastischer Rückgang der Fallzahlen zu beobachten ist.

Alternative e.1: Übergänge aus einer Beschäftigung in die SGB II-Arbeitslosigkeit

Während im Rechtskreis SGB III die Datenqualität für alle Grundsicherungsträgereinheiten gleich gut ist, gibt es laut der BA-Statistik im Rechtskreis SGB II erhebliche Unsicherheit bezüglich der Qualität der Zugangsstruktur der Arbeitslosen. Dementsprechend ist für den Rechtskreis SGB II derzeit eine Auswertung wie in Tabelle 7.2 nur für die ARGEn möglich. Aufgrund der Aufbauschwierigkeiten der Statistik des SGB II sind die Daten erst ab Januar 2006 (derzeit bis Dezember 2006) verlässlich und valide. Die BA-Statistik hat zugesagt, die Plausibilität der Zugangsstruktur in die SGB II-Arbeitslosigkeit der zkT bis Oktober zu prüfen.

Alternative e.2: Übergänge aus einer Beschäftigung in die SGB II-Arbeitslosigkeit

Eine alternative Möglichkeit zur Ermittlung der Zahl der Zugänge in SGB II-Arbeitslosigkeit aus einer Beschäftigung am ersten Arbeitmarkt wurde am 20.06.2007 in einem Gespräch mit Vertreter/innen des BMAS, der BA, des ISG, ifo und des IAW diskutiert. Dazu prüft die BA-Statistik, ob auf der Basis einer Verknüpfung der Arbeitslosenstatistik und der Beschäftigtenstatistik Übergänge aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in die SGB II-Arbeitslosigkeit abgebildet werden können. Äquivalent zur Alternative a.2 in Abschnitt 3.3.2 zur Abbildung der „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ soll auch hier ein Zeitraum von 3 Monaten (alternativ 1 oder 6 Monate) zwischen der Beschäftigtenmeldung und der Arbeitslosenmeldung liegen dürfen, um eine Untererfassung der Übergänge aufgrund von verspäteten Meldungen zu vermeiden. Dabei wird auch geprüft, ob eine Unterscheidung in Übergänge aus einer Beschäftigung am 1. bzw. 2. Arbeitsmarkt in SGB II-Arbeitslosigkeit möglich ist. Ob und wann sich diese Alternative realisieren lässt, wird die BA-Statistik im Oktober 2007 bekannt geben.

Konsequenzen für die Schätzung der Entlassungsfunktion

Sollte sich die derzeitige Datenlage nicht bessern, kann die Entlassungswahrscheinlichkeit nur mit folgenden Einschränkungen geschätzt werden:

1) Die Entlassungen beinhalten Übergänge aus dem 2. Arbeitsmarkt, d.h. Übergänge aus beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (AGH, ABM, BSI, SAM). Dies bedeutet, dass Drehtür- bzw. Verdrängungseffekte, die durch beschäftigungsschaffende Maßnahmen und durch Lohnsubventionen (Eingliederungszuschüsse) entstehen, nicht mehr eindeutig identifiziert werden können. Der Grund liegt darin, dass die Entlassungen aus beschäftigungsschaffenden Maßnahmen und die Entlassungen, die durch Verdrängungs- und Drehtüreffekte entstehen, durch denselben Maßnahmeeinsatz beeinflusst werden können. Insbesondere im Rechtskreis SGB II könnte die Zahl

der Zugänge aus einer Beschäftigung zu einem großen Anteil aus Zugängen aus beschäftigungsschaffenden Maßnahmen bestehen, was eine Analyse der Entlassungswahrscheinlichkeit für den Rechtskreis SGB II sehr zweifelhaft erscheinen lässt.

2) Da derzeit nur die Daten für die Alternativen d und e.1 zur Verfügung stehen, kann – mit den unter 1) beschriebenen Einschränkungen – die Entlassungsfunktion für die Zugänge in den Rechtskreis SGB III für alle Grundsicherungsträgereinheiten und für die Zugänge in den Rechtskreis SGB II für die ARGEn analysiert werden. Letzteres bedeutet, dass die kontrafaktische Frage „Wer kann es besser, die ARGEn oder die zkT?“ in Bezug auf die Entlassungswahrscheinlichkeit nur unter folgender (restriktiver) Annahme beantwortet werden kann: *Der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Entlassungswahrscheinlichkeit kann vollständig durch den Einfluss der Organisationstypologie (und weitere in der IAW-Befragung erhobener Organisationsmerkmale) sowie der AAMP erklärt werden.*[119]
   Diese Annahme ist weitgehend plausibel, da der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Entlassungen nur über die aktive Arbeitmarktpolitik wirken sollte. Die Organisationsform bzw. die Form der Aufgabenwahrnehmung hat hingegen hauptsächlich Auswirkungen auf die Aktivierung der Arbeitssuchenden, d.h. auf die Matching-Wahrscheinlichkeit. Wenn sich nun TDS hinsichtlich ihrer aktiven Arbeitmarktpolitik, z.B. der Zahl der geförderten Beschäftigungsverhältnisse, unterscheiden, dann kann dafür kontrolliert werden, da die Zahl der Maßnahmeteilnehmer, die in einem geförderten Beschäftigungsverhältnis arbeiten, bekannt ist.

Sollte sich die Alternative e.2 realisieren lassen, wäre die Beantwortung der kontrafaktischen Frage ohne die oben genannten Annahmen möglich.

Die konkrete Umsetzung der Regressionsanalysen erfolgt in einem log-linearen Modell nach der in Abschnitt 6.3 beschriebenen Vorgehensweise.

7.3 Schätzungen für weitere Stromgrößen

7.3.1 Übergangswahrscheinlichkeit SGB III – SGB II

Zur Berechnung des Wohlfahrtsmaßes ist neben den Matching-Wahrscheinlichkeiten und den Entlassungswahrscheinlichkeiten auch die erwartete Übergangswahrscheinlich-

[119] Technisch betrachtet bedeutet dies, dass wir annehmen, dass die FAW (ARGE versus zkT) keinen signifikanten Einfluss auf die Entlassungswahrscheinlichkeit hat, falls die Organisationstypologie und die AAMP kontrolliert wird. Für diese Vorgehensweise ist es notwendig, dass die Organisationstypologie und die anderen erklärenden Variablen (insbesondere die AAMP) quer zu der Form der Aufgabenwahrnehmung liegen, d.h. alle Felder in der Organisationsmatrix von ARGEn besetzt sind.

keit (*ü*) zwischen dem Rechtskreis SGB III und dem Rechtskreis SGB II notwendig. Aufgrund der Datenlage ist es notwendig anzunehmen, dass die lokalen Arbeitsagenturen in ihren Vermittlungsbemühungen potentielle Arbeitslosengeld II-Bezieher (d.h. Hilfebedürftige) weder bevorzugen noch benachteiligen.[120] Dementsprechend wird die Übergangswahrscheinlichkeit nicht anhand einer Regressionsgleichung bestimmt, sondern ergibt sich entweder rechnerisch aus der Wahrscheinlichkeit während eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld keine neue Beschäftigung zu finden (Alternative f.1) oder lässt sich anhand des Quotienten der durchschnittlichen regionalen Zahl der Übertritte vom SGB III ins SGB II zur durchschnittlichen regionalen Zahl der *hilfebedürftigen* Arbeitssuchenden im Rechtskreis SGB III bestimmen (Alternative f.2).

Alternative f.1:

Personen, die während der Dauer *(T)* ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld keine Arbeit finden, wechseln, wenn sie hilfebedürftig sind, vom SGB III ins SGB II. Wenn alle Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III gleich behandelt werden, dann entspricht die Übergangswahrscheinlichkeit *(ü)* der Wahrscheinlichkeit, innerhalb der Anspruchsdauer keine Arbeit zu finden. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person, die vor *T* Perioden aus der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit gewechselt ist, immer noch keine neue Beschäftigung gefunden hat, lässt sich wie folgt berechnen. Die Wahrscheinlichkeit als Arbeitssuchender im Rechtskreis SGB III im ersten Monat keine Beschäftigung zu finden ist gegeben durch $(1-m^{III})$. Im zweiten Monat beträgt die Wahrscheinlichkeit keine Arbeit zu finden ebenfalls $(1-m^{III})$. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Arbeitssuchender weder im ersten noch im zweiten Monat eine Beschäftigung findet ist dann gegeben durch $(1-m^{III})^2$. Folglich ergibt sich die Wahrscheinlichkeit nach *T* Monaten noch keine Beschäftigung gefunden zu haben durch $(1-m^{III})^{\mathrm{T}}$. Da dies für alle Personen im Rechtskreis SGB III unabhängig von ihrer Hilfebedürftigkeit gilt, ist die Wahrscheinlichkeit nach *T* Monaten keine Beschäftigung gefunden zu haben und in den Rechtskreis SGB II wechseln zu müssen gegeben durch:

$$\ddot{u} = (1-m^{III})^{T} \tag{7.6}$$

[120] Die Annahme, dass die lokale Arbeitsagentur alle Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden unabhängig von ihrer Hilfebedürftigkeit gleich behandelt, muss getroffen werden, da keinerlei Informationen über die Hilfebedürftigkeit der Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III vorliegen. So ist auch eine Differenzierung der SGB III-Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden in arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Personen nach Auskunft der BA-Statistik nicht möglich. Auch wenn diese Annahme nicht überprüft werden kann, ist die Nicht-Differenzierungshypothese doch plausibel, da der Arbeitsagentur keine Informationen über die Einkommenssituation bzw. das Vermögen eines Arbeitslosenhaushaltes vorliegen.

Berücksichtigt man die Unterschiede in der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld, wie im § 127 Abs. 2 SGB III festgelegt und in Tabelle 7.3 gezeigt, dann müsste man auf die Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses sowie auf das Alter konditionieren. Da keine Daten darüber vorliegen, wie sich die Zugänge der Arbeitslosengeld-Bezieher nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses unterteilen, kann lediglich eine Differenzierung hinsichtlich des Alters vorgenommen werden.

Tab. 7.3: Die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nach Alter und Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses

nach Versicherungspflichtverhältnissen mit einer Dauer von insgesamt mindestens ... Monaten	und nach Vollendung des .... Lebensjahres	... Monate
12		6
16		8
20		10
24		12
30	55	15
36	55	18

Quelle: §127 SGB III Abs. 2.

Aufbauend auf den in Abschnitt 7.2 beschriebenen Alternativen zur Datenlage der Zugänge in den Rechtskreis SGB III kann bei einer Differenzierung dieser Alternativen nach unter und über 55-Jährigen die Übergangswahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt t ($\ddot{u}_t$) wie folgt berechnet werden:

$$\ddot{u}_t = \frac{e^{\text{III}}_{\text{t-9, U55}}(1 - m^{III}_{U55})^{T_{U55}} + e^{\text{III}}_{\text{t-16, Ü55}}(1 - m^{III}_{Ü55})^{T_{Ü55}}}{e^{\text{III}}_{t-9,\,\text{U55}} + e^{\text{III}}_{t-16,\,\text{Ü55}}} \qquad (7.7)$$

Dabei werden nicht nur die Zugänge in die SGB III-Arbeitslosigkeit, sondern auch die Matching-Wahrscheinlichkeiten nach Alter (U55 und Ü55) differenziert, falls die Datenlage eine solche Differenzierung zulässt. Die durchschnittlichen Anspruchsdauern T_{U55} für die U55-Jährigen und $T_{Ü55}$ für die Ü55-Jährigen sind anhand noch anzufertigender Literaturauswertungen zu bestimmen.

Die Alternative f.1 geht nicht nur davon aus, dass die Hilfebedürftigkeit bei der Behandlung der Arbeitssuchenden im Rechtskreis SGB III keine Rolle spielt. Des weiteren wird angenommen, dass der Status der Hilfebedürftigkeit auch von der TDS (d.h. den Akteuren im SGB II) nicht beeinflusst werden kann. In der Praxis mag es einen gewissen Ermessensspielraum bei der Anerkennung der Hilfebedürftigkeit geben. Dies kann

in der Alternative f.1 jedoch nicht berücksichtigt werden, da sich die Übergangswahrscheinlichkeiten rechnerisch aus den Matching-Wahrscheinlichkeiten (und den Entlassungswahrscheinlichkeiten) ableiten, die ihrerseits unabhängig von der Feststellungspraxis der Hilfebedürftigkeit in den TDS sind.

Alternative f.2:

Die Übergangswahrscheinlichkeit ergibt sich aus dem Quotienten der durchschnittlichen regionalen Zahl der Übertritte ($\ddot{U}$) vom SGB III ins SGB II zur durchschnittlichen regionalen Zahl der *hilfebedürftigen* Arbeitssuchenden im Rechtskreis SGB III (hU^{III}).

$$\ddot{u} = \frac{\ddot{U}}{hU^{\mathrm{III}}} \tag{7.8}$$

Für die ARGEn liegen für den Zeitraum Januar 2006 bis Dezember 2006 monatliche Daten für die Zahl der Zugänge an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit vorherigem Arbeitslosengeldbezug vor. Dabei gibt es zwei Unschärfen. Zum einen ist der Zielzustand die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und nicht die Gruppe der Arbeitsuchenden bzw. der Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II und zum anderen bilden den Ausgangspool der Übergänge die Gruppe der Arbeitslosengeldempfänger, die weder mit den Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III noch den Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB III (registrierte Arbeitslose plus Teilnehmer an beschäftigungsschaffenden Maßnahmen) identisch ist. Daher wäre diese Zahl der Übergänge nur ein Proxi für die wahre Zahl an Übergängen zwischen den Arbeitsuchenden bzw. Unterbeschäftigten im SGB III und den Arbeitsuchenden bzw. Unterbeschäftigten im SGB II. Die Statistik-Abteilung der BA hat in Aussicht gestellt, im Laufe des 4. Quartal 2007 genauer abgegrenzte Übergangszahlen für alle Grundsicherungsträgereinheiten zur Verfügung zu stellen. Welche Übergänge genau abgebildet werden können, wird von der BA derzeit geprüft. Auf welchen Beobachtungszeitraum sich diese Zahlen erstrecken, ist ebenfalls offen.

Um den Nenner (hU^{III}) des Quotienten berechnen zu können, werden neben der Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III (U^{III}) auch Informationen zum Anteil der Hilfebedürftigen (h) an den Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III benötigt. Wie in Abschnitt 7.1 näher erläutert, stehen derzeit für alle Grundsicherungsträgereinheiten die Zahlen der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III für den Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2006 zur Verfügung. Alternativ zur Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III kann für denselben Zeitraum die Zahl der Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB III (vgl. Abbildung 7.1 in Abschnitt 7.1) verwendet werden. Da die Zahl der Unterbeschäftigten nur bereits arbeitslose Arbeitsuchende enthält, nicht aber Arbeitsu-

chende, denen bereits gekündigt wurde, ist sie für die Berechnung der Übergangswahrscheinlichkeit das genauere Maß.

Zur Berechnung der Übergangsquote fehlt des weiteren der Anteil der Hilfebedürftigen (h) an den Unterbeschäftigten. Um diesen Anteil zu berechen, bildet man den Quotienten aus der Zahl der Übergänge vom SGB III ins SGB II und der Zahl der Abgänge aus dem SGB III in die Nicht-Erwerbstätigkeit (A^{NE}),

$$h = \frac{\ddot{U}}{A^{NE}}. \tag{7.9}$$

Die monatlichen Daten für die Zahl der Abgänge aus dem SGB III in die Nicht-Erwerbstätigkeit (A^{NE}) liegen für alle Grundsicherungsträgereinheiten für den Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2006 vor.

Konsequenzen für die Berechnung der Übergangswahrscheinlichkeit und des Wohlfahrtsmaßes

Da die Alternative f.1 bei gegebenen Matching-Wahrscheinlichkeiten (und Entlassungswahrscheinlichkeiten) unabhängig von der Datenlage zu den Übergängen vom Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II umgesetzt werden kann, hängt die Berechnung des Wohlfahrtsmaß lediglich von der Datenlage der Matching-Wahrscheinlichkeit bzw. der Entlassungswahrscheinlichkeit ab.

Die in Aussicht gestellten Daten für die Analyse der Matching-Wahrscheinlichkeiten erlauben nach dem derzeitigen Informationsstand eine Umsetzung der in Abschnitt 7.1 beschriebenen Analyse. Für die Analyse der Entlassungswahrscheinlichkeit in den Rechtskreis SGB II fehlen – wie in Abschnitt 7.2 erläutert – derzeit valide Übergangsdaten für die zkT. Auf der Basis der weitgehend plausiblen Annahme, dass der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung vollständig durch den Einfluss der Organisationstypologie sowie der AAMP erklärt werden kann, kann jedoch auch die Entlassungs-Wahrscheinlichkeit für den Rechtskreis SGB II ermittelt werden. Für den Rechtskreis SGB III lässt die Datenlage eine Analyse ohne Einschränkungen zu. Dementsprechend stehen alle Informationen für die Berechnung des Wohlfahrtsmaßes zu Verfügung.

Die im Folgenden genannten Übergänge aus der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung in die Nicht-Erwerbstätigkeit sind für die Berechnung des Wohlfahrtsmaßes nicht mehr notwendig, da für die Berechnung des Wohlfahrtsmaßes eine Person zugrunde gelegt wird, die im Falle der Arbeitslosigkeit immer hilfebedürftig ist und

somit nach Ablauf der Anspruchsberechtigung für das Arbeitslosengeld in das SGB II wechselt.

Die folgenden Analysen der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung in die Nicht-Erwerbstätigkeit sind dennoch aufschlussreich, da so einige Auswirkungen der Arbeitsweise der TDS näher beleuchtet werden können. Außerdem wäre es bei entsprechender Datenlage möglich, mit der umfassenden Abbildung all dieser Übergänge die Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten vollständig zu beschreiben, da sich die Zahl der Unterbeschäftigten im laufenden Monat aus der Unterbeschäftigung im letzten Monat plus den Zugängen im letzten Monat minus den Abgängen im letzten Monat – wie in der folgenden Formel beschrieben – ergibt:

$$U_t = U_{t-1} + Zugänge_{t-1} - Abgänge_{t-1} \tag{7.10}$$

Wie weit dies bei der derzeitigen Datenlage möglich ist, wird im Folgenden beschrieben.

7.3.2 Sonstige Abgänge aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung

Neben den Übergängen aus der Arbeitslosigkeit bzw. der Unterbeschäftigung in Erwerbstätigkeit bzw. in Beschäftigung gibt es noch weitere Möglichkeiten, den Rechtskreis SGB II bzw. SGB III zu verlassen. Eine genauere Diskussion dieser Übergänge ist nur bei einer getrennten Betrachtung der Übergänge nach Ausgangspool der Abgänge (Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung) und des Rechtskreises möglich.

Sonstige Abgänge aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB III

Hilfebedürftige im Rechtskreis SGB III wechseln, wie in Abschnitt 7.3.1 geschildert, nach Ablauf der Anspruchsdauer in den Rechtskreis SGB II. Personen, die nicht hilfebedürftig sind, werden, solange sie sich freiwillig arbeitslos melden, weiterhin als arbeitslos im Rechtskreis SGB III geführt. Wenn Sie sich nicht weiter freiwillig arbeitslos melden, wechseln sie nach Ablauf der Anspruchsdauer in die Nicht-Erwerbstätigkeit, d.h. sie gehören keinem Rechtskreis mehr an. Bei entsprechend guter Datenlage ist eine Unterscheidung der Abgänge nach den Abgangsgründen Nicht-Erwerbstätigkeit, Selbständigkeit, Ausbildung und Sonstiges möglich. Derzeit liegen uns die Abgangszahlen für die Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III nach den Abgangsgründen Nicht-Erwerbstätigkeit, Ausbildung und Sonstiges für alle Grundsicherungsträgereinheiten für den Zeitraum Januar 2005 bis Dezember 2006 vor. Den Ausgangspool bildet dabei die Gruppe der Arbeitslosen, d. h. es sind keine Abgänge aus beschäftigungsschaffenden

Maßnahmen inbegriffen, was den Ausgangspool auf die Zahl der Unterbeschäftigten erweitern würde. Da sich die Zahl der Tage, für die ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, durch eine beschäftigungsschaffende Maßnahme definitionsgemäß nicht verringert, kann ein Teilnehmer einer beschäftigungsschaffenden Maßnahme nicht aus dem Rechtskreis SGB III in die Nicht-Erwerbstätigkeit abgehen. Er könnte jedoch in eine Ausbildung abgegangen sein. Diese letztgenannte Unschärfe bei der Abgrenzung des Ausgangspools der Zahl der Abgänge kann auf der Basis der derzeitigen Datenlage nicht bereinigt werden.

Da die Zahl der Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinausgezögert werden kann, z. B. durch beschäftigungsschaffende Maßnahmen, soll mit Hilfe multivariater Verfahren untersucht werden, welchen Einfluss die *AAMP* einer lokalen Arbeitsagentur auf die Zahl der Abgänge in die Nicht-Erwerbstätigkeit hat.

Sonstige Abgänge aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II

In der Regel verlässt ein Arbeitssuchender bzw. Unterbeschäftigter den Rechtskreis SGB II nur nach Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Wenn dies durch die Aufnahme einer Beschäftigung geschieht, dann wird dieser Übergang durch die Matching-Funktion unmittelbar abgebildet. Falls ein Partner eine Beschäftigung findet und damit die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft überwunden werden kann, benötigt auch der arbeitsuchende bzw. unterbeschäftigte Partner keine Leistungen aus dem SGB II mehr. Somit sollte die Zahl der Personen, die eine Beschäftigung finden, einen positiven Einfluss auf die Abgänge aus der SGB II-Unterbeschäftigung in die Nicht-Erwerbstätigkeit haben.

Neben den Abgängen die unmittelbar oder mittelbar mit den Übergängen in Beschäftigung zu tun haben, gibt es noch andere Gründe, aus dem SGB II in die Nicht-Erwerbstätigkeit zu wechseln. Dazu gehören unter anderem diejenigen, die aufgrund einer neuen Partnerschaft nicht mehr hilfebedürftig sind. Solche Übergänge lassen sich kaum von Seiten der Grundsicherungsträgereinheit beeinflussen. Denkbare Einflussgrößen könnten sozialintegrative Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II wie eine psychologische Betreuung, Sucht- oder Schuldnerberatung sein. Für den Stellenwert dieser Instrumente liegen Daten aus der flächendeckenden IAW-Email-Befragung vor, die als erklärende Variablen in einer Regression zur Erklärung der Zahl der Abgänge aus dem SGB II in die Nicht-Erwerbstätigkeit verwendet werden können.

Ein anderer Grund, den Rechtskreis SGB II zu verlassen, kann darin liegen, dass jemand aufgrund einer sehr restriktiven Sanktions- bzw. Leistungsvergabepolitik einer TDS auf Leistungen aus dem SGB II verzichtet. Eine solche Hypothese kann getestet werden, indem man den Einfluss von Sanktionen und von Variablen aus der IAW-Email-Befragung, die sich auf die Leistungsgewährung und Leistungsbereitstellung beziehen, auf die Zahl der Abgänge aus dem SGB II in die Nicht-Erwerbstätigkeit untersucht. Die Daten für die Sanktionen liegen gegliedert nach Sanktionsgründen für alle TDS für den Zeitraum September 2006 bis Dezember 2006 vor, die Daten für die Leistungsgewährung und Leistungsbereitstellung liegen aus der 1. und 2. Welle der IAW- Email-Befragung für die Jahre 2005 und 2006 vor.

Sollte sich die Datenlage für die Abgangsstruktur der SGB II-Arbeitslosen für die zkT äquivalent zur Datenlage für die Matching-Funktion (d. h. Alternative a.1) soweit verbessern, dass auch für die zkT die Übergänge aus der SGB II-Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt abgebildet werden können, kann die Restgröße, d. h. die Abgänge in die Nicht-Erwerbstätigkeit (inkl. Ausbildung und Sonstige) aus der Differenz der Gesamtzahl der Abgänge und der Übergänge in die Erwerbstätigkeit für alle Grundsicherungsträgereinheiten für den Zeitraum berechnet werden, ab dem die Datenqualität einer genügend großen Anzahl von zkT es zulässt. Eine Unterscheidung der Abgänge nach den Abgangsgründen Ausbildung und Sonstige wäre wünschenswert. Derzeit stehen die Abgangszahlen in die Nicht-Erwerbstätigkeit mit der Unterscheidung nach Abgängen in Ausbildung und Sonstige jedoch nur für die ARGEn zur Verfügung. Sollte es bei dieser Datenlage bleiben, könnte die Analyse ausschließlich Organisationsformen berücksichtigen, nicht aber die Form der Aufgabenwahrnehmung. Ein weiterer Nachteil der Verwendung dieser Datenbasis ist, dass der Ausgangspool der Übergänge nur die Arbeitslosen im SGB II, nicht jedoch die Unterbeschäftigten im SGB II umfasst.

Für den Fall, dass die Alternative a.2 verlässliche Daten für alle Grundsicherungsträgereinheiten bereitstellt, kann die Restgröße der Abgänge für alle Grundsicherungsträgereinheiten berechnet werden. Falls zusätzlich die Abgänge aus Maßnahmen nach den Abgängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, in Arbeitslosigkeit und in die Restgröße „Nicht-Beschäftigung bzw. Nicht-Arbeitslosigkeit“ differenziert werden können, ist eine kohärente Berechnung der Übergänge aus der SGB II-Unterbeschäftigung in die „Nicht-Beschäftigung bzw. Nicht-Arbeitslosigkeit“ möglich. Die Berechnung der Abgänge aus Maßnahmen in die SV-Beschäftigung wird zur Zeit von der BA-Statistik durchgeführt, eine Differenzierung der Abgänge aus Maßnahmen nach den Abgangsgründen in Arbeitslosigkeit und in die Restkategorie ist derzeit nur für ARGEn möglich. Eine entsprechende Auswertung für die zkT ist nach Auskunft der BA-Statistik bis zum Ende der Projektlaufzeit sehr unwahrscheinlich. Falls sich diese

Übergänge darstellen lassen, können die oben genannten Hypothesen zu den Einflussfaktoren für die Zahl der Übergänge in die Restgröße „Nicht-Erwerbstätigkeit“ für alle Grundsicherungsträgereinheiten beleuchtet werden. Lassen sich die Übergänge aus Maßnahmen nicht entsprechend detailliert abbilden, muss sich die Analyse auf den Ausgangspool der Arbeitslosen im SGB II beschränken.

Dementsprechend kann eine Analyse der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit im SGB II in die Nicht-Erwerbstätigkeit mit den derzeit verfügbaren Daten einige Einblicke in die Arbeit der TDS gewähren. Zur Beschreibung der Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten – wie in Formel (7.10) dargelegt – reicht die derzeitige Datenlage jedoch nicht aus. Daher wird für die Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten die in Abschnitt 7.4 beschriebene Alternative zum Einsatz kommen müssen. Die konkrete Umsetzung der Regressionsanalysen erfolgt in einem log-linearen Modell nach der in Abschnitt 6.3 beschriebenen Vorgehensweise.

7.3.3 Zugänge in den Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung

Neben den Entlassungen aus der Beschäftigung gibt es noch weitere Zugänge in die Arbeitslosigkeit bzw. die Unterbeschäftigung, die im Folgenden ebenfalls nach Rechtskreisen getrennt betrachtet werden.

Sonstige Zugänge in den Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB III

Bei den Zugängen aus der Nicht-Beschäftigung in den Rechtskreis SGB III kann man davon ausgehen, dass alle Zugänge zugleich auch Arbeitslosenmeldungen sind. Da es keine oder nur sehr wenige direkte Zugänge aus der Nicht-Beschäftigung in eine beschäftigungsschaffende Maßnahme geben dürfte, ist die Zahl der Zugänge in die Arbeitslosigkeit im SGB III somit weitgehend identisch mit der Zahl der Zugänge in die SGB III-Unterbeschäftigung. Da die Zahl der Zugänge nicht unmittelbar von der Politik der lokalen Arbeitsagentur beeinflusst werden kann, werden die Zugänge in die SGB III-Arbeitslosigkeit aus der Nicht-Beschäftigung im Rahmen dieser Studie nicht näher untersucht.

Sonstige Zugänge in den Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II

Für die sonstigen Zugänge in den Zustand der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II ergeben sich dieselben Datenprobleme wie in Abschnitt 7.2 bei der Analyse der Zugänge aus einer Beschäftigung. Auch hier ist ungewiss, ob die Zugangsstruktur für alle Grundsicherungsträgereinheiten abgebildet werden kann, da bisher

nur für ARGEn Zugangsdaten in die SGB II-Arbeitslosigkeit für den Zeitraum Januar 2006 bis Dezember 2006 vorhanden sind. Falls sich die in Abschnitt 7.2 vorgestellten Alternativen e.1 und e.2 für den Rechtskreis SGB II realisieren lassen, sind die im folgenden ausgeführten ökonometrischen Analysen für die Zugänge in die SGB II-Arbeitslosigkeit uneingeschränkt möglich, da der BA die Zahl der Zugänge insgesamt in die SGB II-Arbeitslosigkeit für alle Grundsicherungsträgereinheiten für den Zeitraum Januar 2006 bis Dezember 2006 vorliegt. Die Zugänge in die SGB II-Unterbeschäftigung können zusätzlich zu den Zugängen in die SGB II-Arbeitslosigkeit dann abgebildet werden, wenn die Zugänge zu Maßnahmen mit dem Strukturmerkmal „Förderung vorher Arbeitsloser" gekreuzt werden, da so auch Zugänge in Maßnahmen aus der Nicht-Arbeitslosigkeit erfasst werden können. Wie in Abschnitt 3.3.2 unter Alternative a.1 geschildert, ist dieses Strukturmerkmal derzeit jedoch nur für die ARGEn verfügbar.

Neben den Rechtskreiswechslern treten aus der Nicht-Beschäftigung in den Rechtskreis SGB II auch andere Personen ein, die hilfebedürftig geworden sind. Zu diesen Zugängen in den Rechtskreis SGB II zählen neben den Neuantragsstellern auch die Partner der Rechtskreiswechsler, die sich nun, sofern sie erwerbsfähig und ohne Arbeit sind, auch arbeitslos melden müssen. Entsprechend sollte die Zahl der „sonstigen" Zugänge von der Zahl der Rechtskreiswechsler abhängen.

Die Personen, die einen neuen Antrag auf Leistungen aus dem SGB II stellen, melden sich freiwillig. Diese Arbeitsangebotsentscheidung sollte einerseits von der regionalen Wahrscheinlichkeit abhängen, hilfebedürftig zu werden. Die Wahrscheinlichkeit, hilfebedürftig zu werden, steigt *ceteris pari*bus mit einer steigenden Relation von Kosten für eine Unterkunft zum durchschnittlichen regionalen Monatslohn. Zur Messung der Kosten für eine Unterkunft kann die durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft je Person im SGB II aus der SGB II-Kennzahl C2 für interregionale Vergleiche verwendet werden. Als Lohndaten stehen die Angaben des Statistischen Bundesamtes bzw. der BA zur Verfügung (vgl. Abschnitt 7.2). Einen weiteren Einfluss sollten die Arbeitsmarktchancen bzw. die zusätzlichen Chancen aufgrund der Betreuung durch die Grundsicherungsträgereinheit haben. Diese kann durch die aktive Arbeitsmarktpolitik einer TDS bzw. die Form der Aufgabenwahrnehmung bzw. die Organisationsform abgebildet werden.

Außerdem gibt es Personen, die zwar Leistungen gemäß dem SGB II erhalten, aber bisher nicht zur Arbeitssuche angehalten worden sind und entsprechend auch nicht arbeitslos gemeldet sind. Dazu gehören Schüler, Studenten und Personen mit Betreuungsverpflichtungen (z. B. Frauen im Erziehungsurlaub) sowie Personen ab 58, die sich auf § 65 SBG II bzw. § 428 SGB III berufen. Dementsprechend sollte die Zahl der erwerbs-

fähigen Personen unter 25 Jahren, die in Bedarfsgemeinschaften leben, jedoch weder arbeitslos gemeldet, noch in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen aktiv sind, einen positiven Einfluss auf die Zahl der Zugänge in die SGB II-Unterbeschäftigung haben. Während die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die Zahl der Maßnahmenteilnehmer unter 25 Jahren für alle Grundsicherungsträgereinheit ab Januar 2006 bzw. März 2006 vorliegen, ist die Zahl der arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nur für die ARGEn verfügbar. Außerdem sollten Grundsicherungsträgereinheiten, die sich um die Sicherstellung einer Kinderbetreuung kümmern oder sozialintegrative Leistungen nach § 16 (2) SGB II eine hohe Priorität einräumen, in der Lage sein, mehr Personen zu aktivieren. Letztere Informationen sind anhand der IAW-Email-Befragung flächendeckend vorhanden.

Nach der derzeitigen Datenlage ist eine Analyse der Zugänge in die SGB II Unterbeschäftigung bzw. SGB II Arbeitslosigkeit nur für die ARGEn möglich. Daher kann die kontrafaktische Frage nur beantwortet werden, wenn äquivalent zur Analyse der Entlassungsfunktion angenommen wird, dass der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung vollständig durch die Organisationsform sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort erklärt wird. Da die Zahl der Zugänge in die SGB II Unterbeschäftigung vor allem auch von der Aktivierungspolitik der TDS gegenüber der eigenen Klientel, d.h. den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, abhängt, muss nicht nur für die Organisationstypen, sondern für weitere Organisationsvariablen zur Aktivierung und Betreuung der SGB II Kunden, die im Rahmen der IAW-Befragung erhoben werden, kontrolliert werden, um die eben genannte Annahme rechtfertigen zu können. Obwohl die Ergebnisse also nicht ohne weiteres auf die zkT übertragen werden können, wird eine Analyse wertvolle Einblicke in die internen Aktivierungsprozesse der TDS gewähren. Die konkrete Umsetzung der Regressionsanalysen erfolgt in einem log-linearen Modell nach der in Abschnitt 6.3 beschriebenen Vorgehensweise.

Die genannten Vorbehalte gegenüber einer Verallgemeinerung der Ergebnisse auf alle TDS inklusive zkT sind auch auf die Beschreibung der Entwicklung der Unterbeschäftigung zu übertragen, wenn die Unterbeschäftigungsentwicklung aus den Zu- und Abgängen – wie in Formel (7.10) beschrieben – fortgeschrieben werden sollte. Da das Fortschreibungsmodell zur Entwicklung der Unterbeschäftigten anhand der Zu- und Abgänge eine vollständig problemorientierte Abbildung der Entwicklung der Unterbeschäftigten nicht zulässt, wird im nächsten Abschnitt eine Alternative für die Schätzung der Entwicklung der Unterbeschäftigung basierend auf Bestandsdaten vorgestellt.

7.4 Alternative Schätzungen zur Entwicklung der Unterbeschäftigung

Im letzten Abschnitt wurde deutlich, dass die Übergänge in die SGB II Unterbeschäftigung nicht alle vollständig bzw. nur unter sehr restriktiven Annahmen abgebildet werden können. Deshalb wird in diesem Kapitel eine Alternative zur Beantwortung der kontrafaktischen Frage bezüglich der Entwicklung der Unterbeschäftigung vorgestellt. Diese Alternative beruht auf der Analyse von Bestandsdaten zur SGB II Unterbeschäftigung. Für die Interpretation der Einflussgrößen der Unterbeschäftigung ist es dennoch sinnvoll, das Fortschreibungsmodell mittels Zu- und Abgänge im Blick zu behalten. Beim Fortschreibungsmodell errechnet sich die Zahl der Unterbeschäftigten im laufenden Monat aus der Unterbeschäftigung im letzten Monat plus den Zugängen im letzten Monat minus den Abgängen im letzten Monat:

$$U_t = U_{t-1} + Zugänge_{t-1} - Abgänge_{t-1} \tag{7.11}$$

Aus diesem Zusammenhang lässt sich auch die Regressionsgleichung auf der Basis der Bestandsdaten zur Unterbeschäftigung herleiten. Dazu wird die Unterbeschäftigung im laufenden Monat erklärt durch die Unterbeschäftigung im letzten Monate sowie all die Faktoren, die die Zahl der Zu- und Abgänge im letzten Monat bestimmen.

Zu den Determinanten der Zahl der Zugänge gehören alle Variablen, die auch die Zahl der Entlassungen bzw. Kündigungen (vgl. Abschnitt 7.2), die Zahl der Zugänge aus der Nicht-Erwerbstätigkeit (vgl. Abschnitt 7.3.3) sowie insbesondere im Rechtskreis SGB II die Zahl von Personen, die vom Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II wechseln (vgl. Abschnitt 7.3.1), sowie die Zahl von Personen, die innerhalb des Rechtskreises SGB II aktiviert werden können (vgl. Abschnitt 7.3.3), beeinflussen.

Wie in Abschnitt 7.2 näher erläutert beeinflussen neben der Form der Aufgabenwahrnehmung (*FAW*) bzw. der Organisationsform (*OF*) folgende Größen die Zahl der Entlassungen bzw. Kündigungen:

$BWS_{i,t}$ = Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen,

$w_{i,t}$ = Höhe des Lohnsatzes und Indikatoren zur Flexibilität von Löhnen,

$WS_{i,t}$ = Wirtschaftsstruktur (Unterschiede bei auftretenden Schocks),

$IS_{i,t}$ = Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen (schwere Schocks),

$AAMP_{i,t}$ = Aktive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsplatzsicherung, Drehtüreffekte),

Die Zahl der Zugänge in die Unterbeschäftigung aus der Nicht-Erwerbstätigkeit wird durch folgende Variablen beeinflusst:

$AAMP_{i,t}$ = Aktive Arbeitsmarktpolitik (freiwillige Arbeitslosenmeldungen aufgrund der zusätzlichen Arbeitmarktchancen bei einer Betreuung durch die TDS bzw. lokalen Arbeitsagentur),

$OF_{i,t} / FAW_i$ = Leistungserbringung (freiwillige Arbeitslosenmeldungen aufgrund der zusätzlichen Arbeitmarktchancen bei einer guten Betreuung durch die TDS),

$\ddot{U}_{i,t}$ = Zahl der Übergänge SGB III - SGB II (direkt und deren Partner indirekt),

$PH_{i,t}$ = Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit, im Sinne des SGB II hilfebedürftig zu sein (Kosten für eine Unterkunft im Verhältnis zum regionalen Durchschnittslohn),

$eHbu25_{i,t}$ = Zahl der erwerbsfähigen Personen unter 25 Jahren (Aktivierung),

$SozM_{i,t}$ = Sozialintegrative Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 SGB II (Aktivierung),

Die Zahl der Abgänge aus der Unterbeschäftigung ergibt sich aus der Summe der Zahl Übergänge in eine Erwerbstätigkeit und der sonstigen Abgängen aus der Unterbeschäftigung. Im Rechtskreis SGB III sind dies vor allem Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist und die während ihrer Anspruchsdauer keine Beschäftigung gefunden haben. Im Rechtskreis SGB II umfasst dies neben der Zahl der Abgänge aus der Unterbeschäftigung in die Nicht-Erwerbstätigkeit vor allem auch die Zahl an Personen, die ihre Hilfebedürftigkeit durch die Integration ihres Partners in eine Erwerbstätigkeit oder durch eine neue Partnerschaft überwinden konnten. Bis auf die letzte Personengruppe, deren Ausscheiden aus der SGB II Unterbeschäftigung mit Hilfe sozialintegrativer Leistungen gefördert worden sein könnte, hängt ein Ausscheiden aus der Unterbeschäftigung unmittelbar bzw. mittelbar mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zusammen. Dementsprechend beeinflussen alle Faktoren, die auch die Matching-Wahrscheinlichkeit beeinflussen, auch die Gesamtzahl der Abgänge aus der Unterbeschäftigung. Laut Abschnitt 7.1 umfasst dies folgende Variablen:

$V_{i,t-1}$ = Zahl der offenen Stellen,

$U^{II}_{i,t-1}$ = Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II,

$U^{III}_{i,t-1}$ = Zahl der Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB III,

$SI^{II}_{i,t-1}$ = Suchintensität der Arbeitsuchenden im SGB II,

$SI^{III}_{i,t-1}$ = Suchintensität der Arbeitsuchenden im SGB III,

$A_{i,t-1}$ = Kontextindikatoren,

Die Suchintensität wird dabei von der aktiven Arbeitsmarktpolitik (*AAMP*), der Sanktionspolitik sowie der Form der Aufgabenwahrnehmung (*FAW*) bzw. der Organisationsform (*OF*) beeinflusst.

Aus der Aufzählung der erklärenden Variablen für die Entwicklung der Unterbeschäftigung wird deutlich, dass die Form der Aufgabenwahrnehmung bzw. die Organisationsform sowie die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht nur über einen Kanal auf die Zahl der Unterbeschäftigten wirkt, sondern über eine Vielzahl von Kanälen. In einer Regressionsgleichung für die Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten kann eine Variable jedoch nur einmal auftauchen. Das bedeutet, dass in der Regression der Gesamteinfluss einer jeden Variablen auf die Zahl der Unterbeschäftigten identifiziert wird. Dies hat folgende Vor- und Nachteile:

Der Vorteil besteht darin, dass die Signifikanz des Gesamteinflusses einer Variablen auf die Zahl der Unterbeschäftigten einfach bestimmt werden kann. (Dies wäre bei einer Addition der Einzeleffekte einer Variablen auf die verschiedenen Zu- und Abgangsstromgrößen viel schwieriger.) Dementsprechend kann auch die kontrafaktische Frage, wie sich die Zahl der Unterbeschäftigten entwickelt hätte, wenn deutschlandweit entweder das Modell der ARGEn bzw. das Modell der zkT eingeführt worden wäre, einfach anhand des gemessenen Gesamteinflusses der Form der Aufgabenwahrnehmung beantwortet werden.

Der Nachteil besteht darin, dass der Gesamteffekt schwer zu interpretieren ist, da zwischen den einzelnen Wirkungsketten, über die eine bestimmte Einflussgröße wirken kann, nicht unterschieden werden kann. Licht in das Dunkel können jedoch die in den Abschnitten 7.1 bis 7.3 beschriebenen Analysen bringen. Aus der Analyse der Matching-Wahrscheinlichkeit wird hervorgehen, wie die Form der Aufgabenwahrnehmung und die aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Zahl der Integrationen in eine Beschäftigung wirken. Ebenso können die Ergebnisse der Entlassungsfunktion wertvolle Einblicke gewähren, auch wenn sie – sollte sich die derzeitige Datenlage nicht entscheidend verbessern – nur unter Berücksichtigung der Annahme interpretiert werden darf, dass der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung vollständig mit Hilfe der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Organisationsform einer TDS abgebildet werden kann. Ähnliche Vorbehalte gelten für die sonstigen Zu- und Abgänge in die Unterbeschäftigung.

Somit stellt die in diesem Abschnitt dargestellte Schätzung zur Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten, die wie auch alle anderen in Kapitel 7 beschriebenen ökonometrischen Analysen der Vorgehensweise in Abschnitt 6.3 folgen wird, nicht nur eine Alternative zum Fortschreibungsmodell mittels der Zu- und Abgänge dar, sondern ergänzt auch die in den Abschnitt 7.1 bis 7.3 dargestellten Analysen, indem sie angesichts der derzeit schwierigen Datenlage eine problemadäquate Identifikation des Gesamteinflusses der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten zulässt.

7.5 Schätzungen zu Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung

Während die vorangegangen Schätzungen hauptsächlich die Integration in Beschäftigung und die damit verbundene Konstruktion des aggregierten Wohlfahrtsmaßes im Auge hatten, werden in diesem Abschnitt Schätzansätze für die beiden anderen Ziele des SGB II, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die soziale Stabilisierung, dargestellt. Für die Operationalisierung der Ziele Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung kann auf eine Stichprobe von 154 SGB II-Einheiten zurückgegriffen werden. In dieser in zwei Wellen (2006 und 2007) durchgeführten Kundenbefragung wurden auch die so genannten Aufstocker und mittlerweile in Beschäftigung übergegangenen Kunden befragt. Somit kann auch für die bereits Beschäftigten die Beschäftigungsfähigkeit gemessen werden.

In den gemeinsamen Vorarbeiten des ISG und des Untersuchungsfeldes 3 stellte sich in den mikroökonometrischen Untersuchungen[121] heraus, dass die beiden Ziele Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung gemeinsam betrachtet werden sollten bzw. dass die soziale Stabilität als ein wichtiger Teilaspekt der Beschäftigungsfähigkeit betrachtet werden sollte (vgl. Abschnitt 2.4). Des weiteren wurden in der Vorstudie einige Faktoren der Beschäftigungsfähigkeit identifiziert, die sich als signifikant für die Integration in Beschäftigung erwiesen haben. Da die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als eine Vorstufe zu einem Übergang in Beschäftigung gesehen werden kann (vgl. die Abschnitte 2.2.2 und 2.2.3), wird das Untersuchungsfeld 4 auf diese signifikanten Faktoren zurückgreifen[122] (vgl. Abschnitt 3.3.3):

- Arbeitsuche und Weiterbildungsaktivitäten: Arbeitsuche in den letzen 4 Wochen (+, signifikanter positiver Einfluss)
- Motivationale Ebene: extrinsische Motivation (–, signifikanter negativer Einfluss)
- Konzessionsbereitschaft: Wohnortwechsel (–), niedriges Einkommen (–)
- Kognitive eigene Fähigkeiten: gute Berufserfahrungen (+), Internet-Kompetenzen (+)
- Soziale Rahmenbedingungen: keine Unterstützung durch familiäres und soziales Umfeld (–), viel Kontakt zu Arbeitslosen (–)

---

[121] Vgl. Vor- und Machbarkeitsstudie des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, vorgestellt am 9. Mai 2007 in Berlin.

[122] Bislang kann jedoch nur auf die erste Welle der Kundenbefragungen von Untersuchungsfeld 3 zurückgegriffen werden. Da die zweite Welle einige Fragen der ersten Welle nicht mehr enthält, ist damit zu rechnen, dass sich bei der endgültigen Indikatorenauswahl noch Änderungen ergeben.

- Psychische und somatische Gesundheit: körperliche Leistungsfähigkeit (+), positive Weltsicht (+)

Allerdings muss bei mehreren dieser Indikatoren die Möglichkeit der Endogenität in Betracht gezogen werden. Ein Beispiel dafür ist der signifikant negative Einfluss der Konzessionsbereitschaft. Eigentlich wäre zu erwarten, dass eine Erhöhung derselben zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit führt. Denkbar ist, dass insbesondere Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen und somit einer geringen Beschäftigungsfähigkeit verstärkt bereit sind, Konzessionen einzugehen, so dass Endogenität besteht. Abschließende Arbeiten von ISG und Untersuchungsfeld 3 liegen bislang noch nicht vor. Für die makroökonometrische Analyse werden die Individualdaten mit Hilfe von Personengewichten auf Ebene der TDS aggregiert. Im Unterschied zu den vorangegangen Schätzungen sind für die Betrachtung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Stabilisierung keine regionalen Verflechtungen nötig, da keine Verdrängungseffekte zwischen verschieden TDS und Rechtskreisen bestehen (vgl. Abschnitt 2.4.2).

In einem weiteren Schritt ist erstens zu prüfen, welche der oben genannten Faktoren vom SGB II-Träger beeinflusst werden können und welche Rolle die Form der Aufgabenwahrnehmung in diesem Kontext spielt. Zweitens sollte geklärt werden, welche Wirkungskanäle relevant sind. Indikatoren wie die Arbeitsuche in den letzten vier Wochen und einige kognitive Fähigkeiten können durch Hilfe bei der Arbeitsuche bzw. entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen, z. B. mittels eines geeigneten Maßnahme-Mixes, durch die TDS beeinflusst werden. Gleiches gilt für die Konzessionsbereitschaft, welche durch die Androhung von Sanktionen oder die Gewährung von Lohnzuschüssen gesteigert werden kann. Hingegen sind die Möglichkeiten der TDS, beispielsweise die extrinsische Motivation eines Arbeitsuchenden in eine intrinsische Motivation zu verwandeln oder den Arbeitsuchenden ein positives Weltbild zu vermitteln, eher eingeschränkt. Allenfalls die unter § 16 Abs. 2 SGB II angeführten sozialintegrativen Maßnahmen (Suchtberatung, psychosoziale Betreuung etc.) sind für die Verbesserung dieser Indikatoren geeignet.

Analog zu den bereits beschriebenen Schätzungen in den vorangegangenen Abschnitten 7.1 bis 7.4 wird zunächst ein Basismodell entwickelt, welches die verschiedenen Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit in Abhängigkeit von der Form der Aufgabenwahrnehmung, der Organisationsform und regionalen Kontextvariablen darstellt. Von besonderem Interesse ist darüber hinaus die Struktur der eHb, damit Heterogenität zwischen verschiedenen TDS möglichst umfassend erfasst werden kann. Bislang stehen Daten für die eHb gegliedert nach Alter (Arbeitslose unter 25 Jahren und über 55 Jahren), Geschlecht, Nationalität und Langzeitarbeitslosigkeit zur Verfügung. Für die abhängigen Variablen, also die Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit, können die beiden Wellen der Kundenbefragung genutzt werden. In weiteren Schritten werden die Schätzglei-

chungen um einen Selektionsterm für die FAW ergänzt sowie Maßnahmen und Sanktionen als zusätzliche erklärende Variablen verwendet.
Da nur für die Stichprobe der 154 TDS Daten zur Beschäftigungsfähigkeit vorliegen, für die Beantwortung der kontrafaktischen Frage jedoch Beobachtungen für alle TDS nötig sind, wird die Korrelation des Wertes der Beschäftigungsfähigkeit der 154 TDS der Stichprobe mit folgenden Variabeln ermittelt:

- Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften
- Veränderung der Zahl der (arbeitslosen und nicht arbeitslosen) eHb
- Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit (vgl. SGB II Kennzahl B4 für interregionale Vergleiche)

Sofern sich signifikante Korrelationen zwischen diesen Kennzahlen und der Beschäftigungsfähigkeit ergeben, können auch Aussagen über alle 443 TDS gemacht werden, da diese Kennzahlen für alle TDS deutschlandweit zur Verfügung stehen.

7.6 Simulationen

7.6.1 Simulation für einzelne Zielgrößen

Ausgehend von den durchführbaren Schätzungen für die Matchingfunktionen, die Entlassungen und Kündigungen sowie die sonstigen Übergänge in und aus der Unterbeschäftigung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, die nicht nur die Endogenität der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung, sondern auch die regionalen Verflechtungen mit berücksichtigt, kann zur Beantwortung der kontrafaktischen Frage, was geschehen wäre, wenn deutschlandweit das ARGE-Modell bzw. das zkT-Modell eingeführt worden wäre, die jeweilige kontrafaktische Situation simuliert werden. Dazu wird nicht nur die Variable zur Form der Aufgabenwahrnehmung angepasst, sondern auch die Sanktionspolitik, der Maßnahmenmix sowie die entsprechenden Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen und die Verwaltungsausgaben. Folgende Szenarien sind hier denkbar:

Szenario 1:

Die Höhe der Ausgabe für Eingliederungsmaßnahmen und der Verwaltungsausgaben bleiben für alle Grundsicherungsträgereinheiten erhalten, da das Gesamtbudget aus Eingliederungsmittel und Verwaltungsmittel nach einem Pro-Kopf-Schlüssel (Zahl der Hilfebedürftigen) und nach einem Problemdruck-Schlüssel den einzelnen regionalen Einheiten zugeteilt wird.[123] Der Maßnahmenmix wird jeweils dem betrachteten

[123] Die Zuteilung der Mittel für Eingliederungsmaßnahmen ist in der Verordnungsermächtigung des § 46 Abs. 2 Satz 3 SGB II geregelt.

kontrafaktischen Fall entsprechend an den Durchschnittswert der ARGEn oder den Durchschnittswert der zkT angeglichen.

Szenario 2:

Die Höhe der Eingliederungsmaßnahmen und der Verwaltungsausgaben wird jeweils dem betrachteten kontrafaktischen Fall entsprechend an den durchschnittlichen pro Kopf-Wert der ARGEn oder den durchschnittlichen Pro-Kopf-Wert der zkT angeglichen. Dabei werden die Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen pro erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die Verwaltungsausgaben pro Hilfebedürftigen angesetzt. Zusätzlich wird auch der Maßnahmenmix wie in Szenario 1 beschrieben angeglichen.

Entsprechend der kontrafaktischen Sanktionspolitik, dem kontrafaktischen Maßnahmenmix und Finanzmitteleinsatz und der kontrafaktischen Form der Aufgabenwahrnehmung bzw. Organisationsform ergeben sich Unterschiede in der Zahl der Übergänge in und aus der Unterbeschäftigung im jeweiligen Rechtskreis. Diese Unterschiede können dann vor dem Hintergrund der geschätzten direkten und indirekten Arbeitsmarkteffekte aus den einzelnen Regressionen interpretiert und analysiert werden.

Falls die Datenlage eine umfassende Abbildung der Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung jedes Rechtskreises erlaubt, kann für den jeweils betrachteten kontrafaktischen Fall mit Hilfe der simulierten Zu- und Abgänge die Entwicklung der Unterbeschäftigung (und der Arbeitslosigkeit) für den jeweiligen Rechtskreis prognostiziert und für die Kosteneffizienzanalyse genutzt werden. Sollte eine solch umfassende Abbildung der Zu- und Abgänge aus der Unterbeschäftigung nicht möglich sein, so wird die Entwicklung der Unterbeschäftigung (und der Arbeitslosigkeit) auf der Basis der in Kapitel 7.4 vorgestellten Bestandsschätzung prognostiziert. Die Simulationen werden auch in dieser Alternative auf den zwei dargelegten Szenarien basieren.

7.6.2 Simulation eines aggregierten Wohlfahrtsmaßes

Das aggregierte Wohlfahrtsmaß eines Arbeitsuchenden im Rechtskreis SGB II (rW^{II}) ist ein monetäres Maß für das durchschnittliche (diskontierte) Einkommen, das jemand erwarten kann, wenn er mit den entsprechenden Matching-Wahrscheinlichkeiten beschäftigt wird und einen entsprechenden Lohnsatz bekommt, mit den erwarteten Entlassungswahrscheinlichkeiten arbeitslos wird und Leistungen aus dem SGB III bzw. SGB II erhält und mit der geschätzten Übergangswahrscheinlichkeit vom Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II wechselt. Folglich kann bei der Berechnung und der Simulation des kontrafaktischen Falls einer anderen Form der Aufgabenwahrnehmung die ganze Vielfalt der Dynamik des Arbeitsmarkts abgebildet werden. Wie viele Facetten

dabei beleuchtet werden können, hängt entscheidend von den durchführbaren Schätzungen der Übergänge in und aus der Unterbeschäftigung des jeweiligen Rechtskreises ab.

In Abschnitt 5.2 wurde veranschaulicht, wie sich das aggregierte Wohlfahrtsmaß ändert, wenn die einzelnen Parameter dieses Wohlfahrtsmaßes verändert werden. In der für den Endbericht vorgesehenen Simulation der kontrafaktischen Situation ändern sich die Parameter des Wohlfahrtsmaßes aufgrund einzelner Determinanten der Parameter. So könnte es zum Beispiel sein, dass Maßnahmen mit einem arbeitsgeberseitigen finanziellen Anreiz sowohl die Matching-Wahrscheinlichkeit als auch die Entlassungswahrscheinlichkeit erhöhen. Die damit verbundene Veränderung des Wohlfahrtsmaßes zeigt dann an, welchen Einfluss diese Änderungen auf das durchschnittliche erwartete Einkommen eines Unterbeschäftigten im SGB II haben.

Wenn nun aufgrund der Datenlage nur einzelne Übergänge simuliert werden können, dann ist zwar die Aussagekraft der beobachteten Veränderungen des Wohlfahrtsmaßes gemildert. Es bleiben aber dennoch wertvolle Einsichten, welche Auswirkungen auf das durchschnittliche erwartete Einkommen zu erwarten sind. Die Aussagekraft wäre insoweit eingeschränkt, als dass man für die nicht durchführbaren Schätzungen annehmen müsste, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik der Grundsicherungsträgereinheiten bzw. die Form der Aufgabenwahrnehmung auf die nicht analysierbaren Übergänge keinen Einfluss hat. Um das Wohlfahrtsmaß für die verbleibenden Parameter simulieren zu können, werden dann für die nicht analysierbaren Übergangswahrscheinlichkeiten plausible konstante Werte (z.B. Durchschnittswerte für die ARGEn) verwendet.

7.7 Kosteneffizienzanalyse

Auf Basis der in der Simulation sichtbar werdenden Unterschiede zwischen dem Modell der ARGE und der zkT für die Arbeitsnachfrage, die Zahl der Übergänge (d.h. Entlassungen / Kündigungen und Matching- bzw. Abgangsraten) und die Entgeltersatzeinkommen werden mit Hilfe des Steuer-Transfer-Modells des ifo Institut die finanziellen Auswirkungen dieser Unterschiede für die Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen, die Mehr- bzw. Minderabgaben für die Sozialversicherung sowie die Mehr- bzw. Minderausgaben im Rahmen des SGB II geschätzt. Zu den Mehr- bzw. Minderausgaben im Rahmen des SGB II gehören die Leistungen zum Lebensunterhalt, für Unterkunft sowie die Sozialgeldausgaben. Soweit es die Vergleichbarkeit der Finanzdaten erlaubt, werden auch die Kosten für den verwendeten Instrumentenmix und die Verwaltungsausgaben beim Vergleich ARGE und zkT mit berücksichtigt.

7.7.1 Arbeitsnachfragefunktion und fiskalische Effekte für die Sozialsysteme und Steuereinnahmen

Eine wesentliche Grundlage zur Berücksichtigung der indirekten Auswirkungen der Form der Aufgabenwahrnehmung in Gestalt von Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten bei der Bestimmung gesamtwirtschaftlicher fiskalischer Effekte, stellt die Schätzung der Beschäftigungsentwicklung für einzelne Modelle der Aufgabenwahrnehmung sowie der verschiedenen Organisationstypen dar.

Arbeitsnachfragefunktion

Die klassische Arbeitsnachfragetheorie geht davon aus, dass ein Unternehmen die Größe der Belegschaft bestimmen kann. In der Neuen Makroökonomischen Arbeitsmarkttheorie ergibt sich die Entwicklung der Belegschaft aus der Zahl der ausgeschriebenen Stellen, die ein Unternehmen erfolgreich besetzt, und der Zahl der Abgänge, die ein Unternehmen verzeichnet. Ein Unternehmen hat demzufolge zwei Bestimmungsgrößen. Es kann mehr Vakanzen ausschreiben (oder bessere Konditionen anbieten) und es kann die natürliche Fluktuation nutzen, d.h. vakant werdende Arbeitsplätze nicht wieder besetzen und/oder Beschäftigte entlassen. Auf der aggregierten Ebene ergibt sich somit die Entwicklung der Beschäftigung aus dem Saldo der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit in die Beschäftigung und den Zugängen in die Arbeitslosigkeit aus der Beschäftigung und Nicht-Erwerbstätigkeit.[124]

Die Arbeitsnachfrage wird wie in der klassischen Arbeitsmarkttheorie durch den Marktlohn, die Beschäftigung in der letzten Periode, die Produktnachfrage (Output) sowie den Kapitaleinsatz[125] bestimmt (vgl. Munz 2007). Durch die Aufnahme von geförderter und ungeförderter Beschäftigung (in der letzten Periode) in den Kanon der erklärenden Variablen könnten darüber hinaus *„Politik-Induzierte" Substitutions- bzw. Mitnahme- oder Drehtüreffekte* aufgedeckt werden. Finanzielle arbeitgeberseitige Anreize senken die Lohnkosten und dienen daher ebenfalls als erklärende Variable und als Maßstab zur Bestimmung von *Mitnahme- oder Drehtüreffekten*.

Außerdem spielt das Modell der Aufgabenwahrnehmung einer regionalen Einheit, insbesondere die Kooperation mit Unternehmen, sowie der Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Gefahr von *Verdrängungseffekten* und *Wettbewerbsverzerrungen*) eine

---

[124] Fertig et al. (2005) nützen dieselbe Größe als eine Ergebnisvariable in ihrer makroökonomischen Evaluierung.

[125] Auf Basis der Arbeiten von Röhn et al. (2007) wird der Kapitalstock mittels eines Shift-Share-Ansatzes regionalisiert.

entscheidende Rolle bei der Bestimmung der regionalen Beschäftigung. Damit diese geschätzten Effekte eindeutig der lokalen ARGE bzw. zkT zugeschrieben werden können, müssen die zu erwartenden regionalen Verflechtungen und die Möglichkeit einer Politikendogenität mit berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 6.2.4 und 6.2.5).

Die zu schätzende Beschäftigungsfunktion $n(\cdot)$ lässt sich daher schreiben als:

$$N_{i,t} = n(N_{i,t-1}, w_{i,t}, BWS_{i,t}, K_{i,t}, FAW_i, OF_{i,t}, IS_{i,t}, WS_{i,t}, MN-TN_{i,t-1}, MN-Mix_{i,t-1}, MN-Ausg_{i,t-1}, Sanktionen_{i,t-1}), \quad (7.15)$$

wobei

$N_{i,t-1}$ = Beschäftigung zum Zeitpunkt $t-1$,
$BWS_{i,t}$ = Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen,
$K_{i,t}$ = Kapitalstock,
$w_{i,t}$ = Lohnsatz,
$OF_{i,t}$ = Organisationstypologie,
FAW_i = Form der Aufgabenwahrnehmung.
$\mathrm{WS}_{i,t}$ = Wirtschaftsstruktur,
$IS_{i,t}$ = Zahl der Insolvenzen und Gewerbeabmeldungen,
$AAMP_{i,t}$ = Aktive Arbeitsmarktpolitik,
$MN-TN_{i,t-1}$ = Maßnahmeteilnehmer,
$MN–Ausg_{i,t-1}$ = Ausgaben für ALMP,
$MN–Mix_{i,t-1}$ = Mix der verschiedenen ALMP-Maßnahmen,
$Sanktionen_{i,t-1}$ = Zahl der Sanktionen.

Die Herangehensweise bei der Schätzung der dargelegten Funktion in Form von Regressionsanalysen erfolgt auf Basis eines log-linearen Modells in Anlehnung an die Vorgehensweise in Abschnitt 7.1.

Fiskalische Effekte für die Sozialsysteme und Steuereinnahmen

Ausgehend von der Schätzung der Arbeitsnachfragefunktion kann die Zahl der Beschäftigten für den Fall bestimmt werden, dass deutschlandweit das Modell der ARGE bzw. das Modell der zkT eingeführt worden wäre. Die simulierte Beschäftigungsdifferenz zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu einem noch genau zu bestimmenden Zeitpunkt wird dann als Ausgangspunkt der Berechnung der fiskalischen Effekte für die Sozialsysteme und die Steuereinnahmen dienen.

Um Mehr- bzw. Mindereinnahmen für die Sozialversicherungssysteme und den Fiskus berechnen zu können, müssen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten einem Haushaltstyp und einer monatliche Bruttoeinkommenskategorie zugeordnet werden.[126] Die Aufteilung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Haushaltstypen und monatliche Bruttoeinkommenskategorien zu 50 Euro wird anhand des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2006 vorgenommen.[127] Dabei werden folgende Haushaltstypen unterschieden:

- Alleinstehend, SV-beschäftigt,
- Alleinerziehend mit einem Kind, SV-beschäftigt,
- Ehepaar ohne Kinder, ein Partner SV-beschäftigt,
- Ehepaar ohne Kinder, beide SV-beschäftigt,
- Ehepaar mit einem Kind, ein Partner SV-beschäftigt,
- Ehepaar mit einem Kind, beide SV-beschäftigt,
- Ehepaar mit zwei Kindern, ein Partner SV-beschäftigt,
- Ehepaar mit zwei Kindern, beide SV-beschäftigt.

Entsprechend den im SOEP verfügbaren Hochrechnungsfaktoren können die Haushaltsstruktur und die monatliche Bruttoeinkommensverteilung für die Gesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hochgerechnet werden.

Bei der Berechnung der Mehr- bzw. Mindereinnahmen werden folgende Annahmen über die Bruttoeinkommensverteilung und die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten getroffen, die aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsweise von ARGEn und zkT zusätzlich beschäftigt bzw. entlassen worden wären:

1. Die unterschiedliche Arbeitsweise von ARGEn und zkT hat keine Auswirkungen auf die Bruttoeinkommensverteilung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.[128]
2. Die Haushaltsstruktur dieser Gruppe entspricht der Haushaltsstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt.

---

[126] Vgl. Sinn et al. (2006), Kapitel 5.

[127] Für eine Prognose der Steuermehr- bzw. Steuermindereinnahmen – beispielsweise im 4. Quartal 2007 – werden die Bruttolohneinkommen mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum für Gesamtdeutschland (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18) fortgeschrieben.

[128] Diese Annahme läst jedoch Lohnanpassungen auf gesamtdeutscher Ebene zu, die entweder vom SGB II oder einer konjunkturellen Entwicklung verursacht worden sind.
Die Restriktion, dass die unterschiedliche Arbeitsweise von ARGEn und zkT keine Auswirkungen auf die regionalen Lohnunterschiede hat, muss für alle Analysen in Untersuchungsfeld 4 vorgenommen werden, da Lohndaten auf regionaler Ebene erst mit einer großen zeitlichen Verzögerung veröffentlicht und analysiert werden können.

3. Aufgrund ihrer mehrheitlich geringen Qualifikation erzielen die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein Lohneinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenzen für die Krankenversicherung.[129]
4. Die betroffenen Personen und deren Haushaltsmitglieder verfügen weder über Einkünfte aus Kapitalvermögen oberhalb des Sparer-Freibetrages und der Werbungskostenpauschale[130] noch über Einkünfte aus selbständiger Arbeit, aus Vermietung und Verpachtung oder über sonstige Einkünfte.[131] Dementsprechend wird den Berechnungen die Verteilung der Einkommen aus nicht-selbständiger Arbeit zugrunde gelegt.

Basierend auf diesen Annahmen und der Bruttolohneinkommensverteilung für jeden Haushaltstyp können die Lohnsteuer, der Solidaritätszuschlag sowie die Kirchensteuer für die Zahl der Personen, die aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsweise von ARGEn und zkT zusätzlich beschäftigt bzw. entlassen worden wären, berechnet werden. Bei der Berechnung der Lohnsteuer werden die Pauschalbeträge für Werbungskosten und Sonderausgaben berücksichtigt.

Zur Berechnung der Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Sozialsysteme werden für das jeweilige Bruttolohneinkommen die Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherungsbeiträge anhand der gesetzlichen Beitragssätze und die gesetzlichen Krankenkassenbeiträge anhand der bundesweit durchschnittlichen Beitragssätze[132] für den prognostizierten Zeitpunkt berechnet.

Damit kann die kontrafaktische Frage beantwortet werden, wie sich die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die damit zusammenhängenden Einahmen der Sozialversicherungssysteme und der Steuerbehörden entwickelt hätten, wenn deutschlandweit das ARGE-Modell bzw. das zkT-Modell eingeführt worden wäre.

---

[129] Mit Hilfe dieser Annahmen müssen keine willkürlichen Annahmen über den Anteil privat Krankenversicherter unter den zusätzlich Beschäftigten getroffen werden.

[130] Ab dem 1. Januar 2009 werden Einkünfte aus Kapitalvermögen aufgrund der Abgeltungssteuer mit einem einheitlichen Steuersatz von 25% zuzüglich Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuersatz besteuert. Damit verändern zusätzliche Einkünfte aus Kapitalvermögen den Einkommenssteuersatz auf Erwerbseinkommen nicht mehr und brauchen damit bei der Analyse der Einkommenssteuereffekte zusätzlicher Beschäftigung nicht weiter berücksichtigt werden.

[131] Das SOEP weist in diesen Einkommenskategorien viele Datenlücken auf, insbesondere was die abzugsfähigen Aufwendungen betrifft. Da die dadurch entstehenden Ungenauigkeiten nicht quantifizierbar sind, werden diese Einkommensarten nicht berücksichtigt. Ähnlich wird auch im Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell von Jacobebbinghaus und Steiner (2003) vorgegangen. Dies hat zur Folge, dass aufgrund des progressiven Steuersatzes die Steuermehreinnahmen bei einer zusätzlichen Beschäftigung tendenziell unterschätzt werden. Da dies für beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung, das ARGE-Modell bzw. das zkT-Modell in gleichem Maße zutrifft, ist diese Annahme vertretbar.

[132] Die bundesweit durchschnittlichen Beitragssätze für die Krankenversicherung werden vom Bundesministerium für Gesundheit monatlich veröffentlicht.

7.7.2 Fiskalische Effekte im Rahmen des SGB II

Um die fiskalischen Effekte im Rahmen des SGB II zu untersuchen, wird die Entwicklung der Hilfebedürftigen unter den alternativen Formen der Aufgabenwahrnehmung, der ARGE und der zkT, zugrunde gelegt, da die Ausgaben nach dem SGB II von der Zahl der Hilfebedürftigen und nicht nur von der Zahl der Unterbeschäftigten abhängt. Um die Entwicklung der Hilfebedürftigen abzubilden, wird die Entwicklung der Hilfebedürftigen proportional zur Entwicklung der Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II projiziert. Für die Prognose der Entwicklung der Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II ergeben sich zwei Alternativen:

1. Aufbauend auf den Schätzungen der Übergänge in und aus der Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II (vgl. Kapitel 2.3.4) kann die Zahl der Unterbeschäftigten für den kontrafaktischen Fall, dass es deutschlandweit nur das Modell der ARGEn bzw. der zkT gegeben hätte, prognostiziert werden. Nach der derzeitigen Datenlage ist diese Alternative nicht umsetzbar. Die BA-Statistik prüft jedoch derzeit die Machbarkeit von Sonderlösungen, wie in den Abschnitten 7.1 bis 7.3 beschrieben.
2. Aufbauend auf der alternativen Bestandsschätzung für die Zahl der Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II kann auf der Basis der derzeitigen Datenlage (vgl. Abschnitt 7.4) die Zahl der Unterbeschäftigten für den kontrafaktischen Fall, dass es deutschlandweit nur das Modell der ARGEn bzw. der zkT gegeben hätte, prognostiziert werden.

Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltungsausgaben

In beiden Schätzalternativen für die Entwicklung der Unterbeschäftigten im Rechtskreis SGB II sind die Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen und die Verwaltungsausgaben enthalten. Bei der Prognose für den kontrafaktischen Fall, dass es deutschlandweit nur das Modell der ARGEn bzw. der zkT gegeben hätte, kann man nun mit den zwei in Kapitel 7.6.1 geschilderten Szenarien (Szenario 1: Die Höhe der Ausgaben bleiben konstant; Szenario 2: Die FAW-spezifischen durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben werden angesetzt.) mit dem entsprechend angepassten Maßnahmenmix fortfahren.

Für Szenario 1 ergibt sich kein Unterschied in den Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen und Verwaltungsausgaben. Aufgrund des unterschiedlichen Maßnahmenmixes (und der Dummy für die Form der Aufgabenwahrnehmung) ergibt sich aber im jeweils betrachteten kontrafaktischen Fall entsprechend eine andere Zahl an Unterbeschäftigten bzw. Hilfebedürftigen.

In Szenario 2 errechnet sich für den jeweiligen kontrafaktischen Fall die Höhe der Ausgaben für Eingliederungsmaßnahmen und der Verwaltungsausgaben als das Produkt aus durchschnittlichem Pro-Kopf-Wert und der prognostizierten Zahl an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. an Hilfebedürftigen. Dabei hängt die Zahl der prognostizierten Hilfebedürftigen vom FAW-spezifischen Maßnahmenmix und der Höhe der – wie in Szenario 2 beschriebenen – eingesetzten Eingliederungs- und Verwaltungsmittel ab.

Ausgabe für Unterkunft und Heizung

Neben den Ausgaben für die Eingliederungsmaßnahmen und den Verwaltungsausgaben fallen noch die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende und die Ausgaben für Unterkunft und Heizung an. Für die Simulation der Kosten für Unterkunft und Heizung nehmen wir an, dass die durchschnittliche Höhe der Leistungen je Hilfebedürftigen für jede regionale Einheit konstant bleibt. So ergeben sich durch die Variation der prognostizierten Zahl an Hilfebedürftigen im jeweils betrachteten kontrafaktischen Fall entsprechend unterschiedliche Gesamtausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die durchschnittliche Höhe der Leistungen für Unterkunft und Heizung je Hilfebedürftigen liegen am aktuellen Rand für die große Mehrzahl der ARGEn, zkT und gAw vor.[133]

Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende

Zur Bestimmung der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende sind neben der prognostizierten Zahl an Hilfebedürftigen für den jeweils betrachteten kontrafaktischen Fall auch deren Struktur, d.h. die Zahl der Personen und Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft, und die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit anrechenbarem Einkommen sowie die Höhe des zu berücksichtigenden Einkommens ausschlaggebend. Um zu verdeutlichen, wie für die betrachtete kontrafaktische Situation die Höhe der Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende bestimmt werden kann, wird zuerst gezeigt, wie sich die Ausgaben allgemein berechnen lassen.

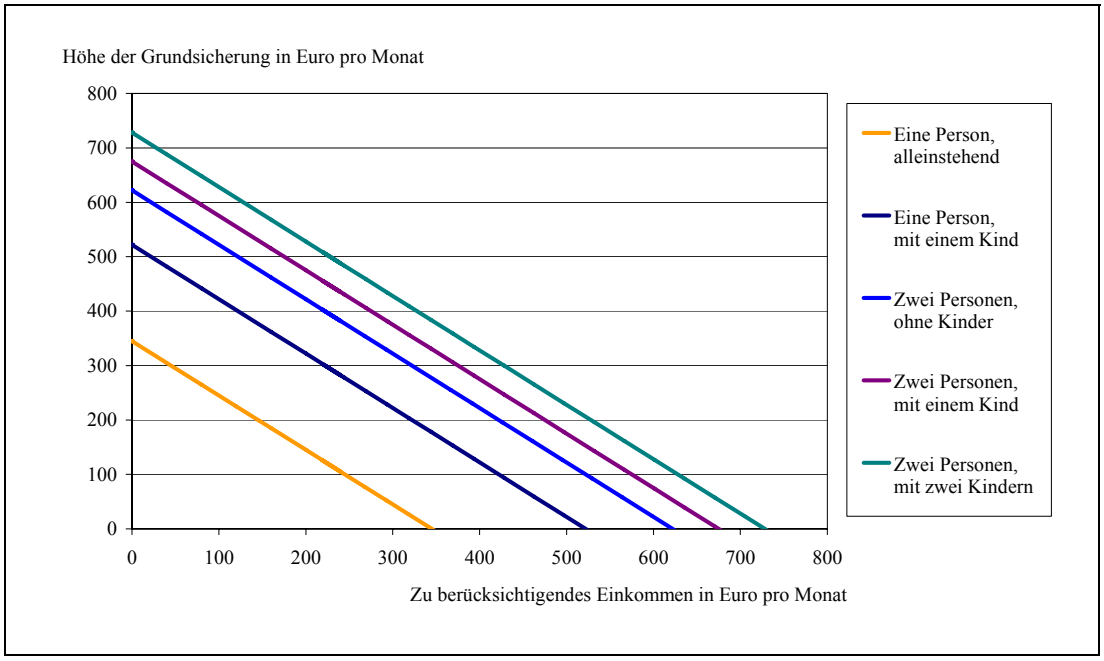
Die Höhe der Grundsicherung für jede Bedarfsgemeinschaft lässt sich wie folgt berechnen:

Regelleistung nach §20 und §28 SGB II (Arbeitslosengeld II plus Sozialgeld)
− zu berücksichtigendes Einkommen nach §11 SGB II
= Höhe der Grundsicherung einer Bedarfsgemeinschaft

Die Formel zur Berechnung der Grundsicherung für jeden Bedarfsgemeinschaftstyp wird in Abbildung 7.2 veranschaulicht:

[133] Die gleichen Zahlen sind auch im Internetforum der BA-Statistik unter den SGB II Kenzahlen für interregionale Vergleiche (Kennzahl C2) zu finden.

Abb. 7.2: Höhe der Grundsicherung und zu berücksichtigendes Einkommen



Da für jeden Bedarfsgemeinschaftstyp (Zahl der Personen und Kinder) die Regelleistungen in § 20 und § 28 SGB II festgeschrieben sind, benötigt man zur genauen Berechnung der Gesamtausgaben für die Grundsicherung der Arbeitssuchenden nur die Höhe der zu berücksichtigenden Einkommen nach § 11 SGB II für den jeweiligen Bedarfsgemeinschaftstyp und die Struktur und Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und deren derzeitige Struktur – getrennt nach der Anzahl der Personen und der Anzahl der Kinder, aber nicht in der Kombination „Zahl der Personen und Zahl der Kinder“ – ist für alle Grundsicherungsträgereinheiten bekannt.[134] Für das zu berücksichtigende Einkommen liegen zur Zeit für die Mehrzahl der TDS Daten zu den durchschnittlichen anrechenbaren Einkommen je Bedarfsgemeinschaft vor.[135] Die Machbarkeit einer Untergliederung nach Bedarfsgemeinschaftstypen wird von der BA-Statistik derzeit geprüft. Dies bedeutet, dass bei der derzeitigen Datenlage die Berechnung der Höhe der Gesamtausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchenden für die kontrafaktischen Fälle mit der Annahme arbeiten muss, dass die Struktur der Bedarfsgemeinschaften durch eine Änderung der Form der Aufgabenwahrnehmung nicht beeinflusst wird. Entsprechend wird bei einer Simulation die regionale Struktur der Bedarfsgemeinschaften konstant gehalten und auf die die jeweilige kontrafaktische Situation entsprechende Zahl an Hilfebedürftigen übertragen.

---

[134] Die exakte Verteilung der Bedarfsgemeinschaftstypen nach der Zahl der Personen und der Zahl der Kinder lässt sich nicht bestimmen. Für eine Approximation könnten jedoch die Daten aus der 154 Stichprobe von Untersuchungsfeld 3 herangezogen werden.

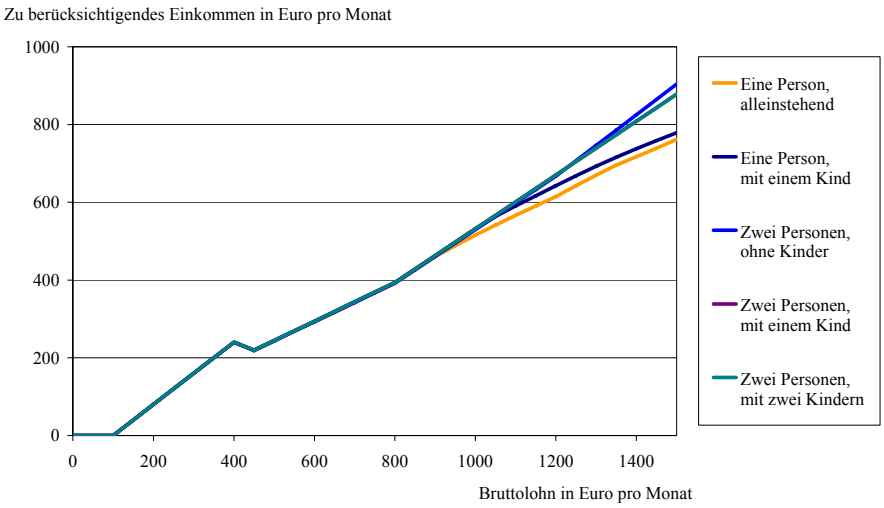
[135] Vgl. die SGB II Kennzahl D2 für interregionale Vergleiche auf der Internetseite der BA-Statistik.

Textbox 7.1: Die Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens bei gegebenem Bruttolohn

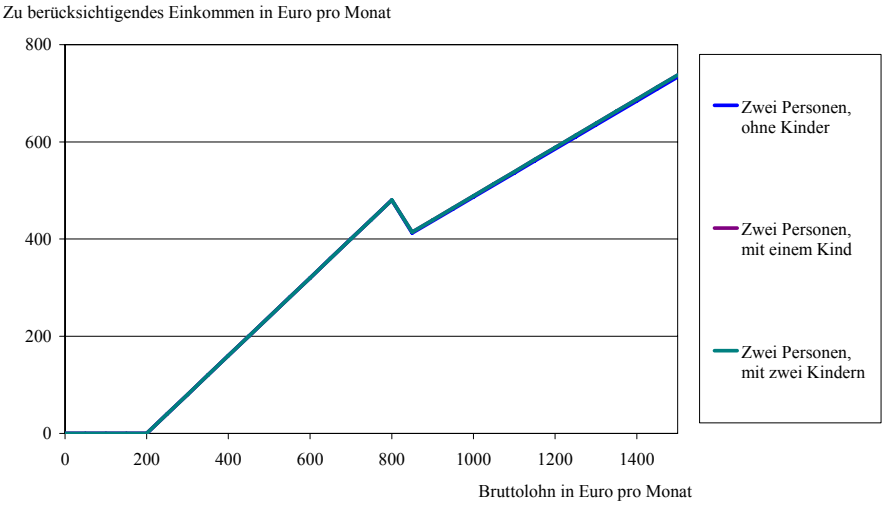
Das zu berücksichtigende Einkommen wird auf Basis des § 11 SGB II mit den Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Erwerbseinkommen nach § 30 SGB II berechnet. Dabei ergibt sich, wie in Abbildung 7.3 (a und b) veranschaulicht, für jeden Bedarfsgemeinschaftstyp eine andere Anrechnungskurve. Die Unterschiede entstehen vor allem bei höheren Bruttolöhnen aufgrund der Unterschiede in der Lohnsteuer. Für die Berechnungen der Anrechnungskurve 7.3b im Falle von zwei erwerbstätigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft wird angenommen, dass beide Erwerbstätige dasselbe Einkommen erzielen.

Abb. 7.3: Zu berücksichtigendes Einkommen bei gegebenem Bruttolohn

a) Ein Erwerbstätiger je Bedarfsgemeinschaft



b) zwei Erwerbstätige je Bedarfsgemeinschaft



Quelle: ifo Berechnungen (Rechtsstand 1. Halbjahr 2007).

Da uns die durchschnittliche Höhe des anrechenbaren Einkommens je Bedarfsgemeinschaft für die Mehrzahl der Grundsicherungsträgereinheiten vorliegt, ist es zur Berechnung der Ausgaben für die Grundsicherung der Arbeitssuchenden nicht mehr notwendig, die Bruttolohneinkommen der Bedarfsgemeinschaften zu kennen. Aufgrund der nicht-linearen Beziehung zwischen Bruttolohn und zu berücksichtigendem Einkommen ist aus dem durchschnittlichen anrechenbaren Einkommen kein Rückschluss auf die Höhe der Bruttolohneinkommen möglich. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass zur Berechnung des durchschnittlichen zu berücksichtigenden Einkommens die Verteilung der Bruttolohneinkommen der erwerbstätigen Hilfebedürftigen bekannt sein muss.

Für die höhere oder geringere Zahl an Bedarfsgemeinschaften bei der Betrachtung der kontrafaktischen Fälle müssen nun Annahmen darüber getroffen werden, wie viel Bruttoeinkommen bzw. welches zu berücksichtigende Einkommen sie haben. Da uns keinerlei Anhaltspunkte für das Bruttoeinkommen der zur Zeit erwerbstätigen Hilfebedürftigen vorliegen und da eine Umrechnung des Bruttolohneinkommens in die Leistungen der Grundsicherung die Kenntnis der gesamten Bruttolohnverteilung der erwerbstätigen Hilfebedürftigen voraussetzt (vgl. Textbox 7.1), müssen die vorhandenen Informationen zum anrechenbaren Einkommen der Bedarfsgemeinschaften genutzt werden, um plausible Szenarien für das durchschnittliche Einkommen der Bedarfsgemeinschaften im jeweiligen kontrafaktischen Fall zu berechnen. Neben den Informationen zur durchschnittlichen Höhe der anrechenbaren Einkommen je Bedarfsgemeinschaft stehen uns Informationen über den Anteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zur Verfügung, die ein anrechenbares Einkommen haben (vgl. SGB II-Kennzahlen zum interregionalen Vergleich, Kennzahl D1). Daraus ergeben sich folgende Bausteine, die später zu plausiblen Szenarien kombiniert werden können:

1) Ein bestimmter Anteil an Bedarfsgemeinschaften hat kein anrechenbares Einkommen.[136]
2) Ein bestimmter Anteil an Bedarfsgemeinschaften mit einem anrechenbaren Einkommen hat ein anrechenbares Einkommen in der Höhe des derzeitigen durchschnittlichen anrechenbaren Einkommens einer ARGE bzw. zkT.
3) Ein bestimmter Anteil an Bedarfsgemeinschaften hat einen Bruttolohn in der Höhe eines Mini-Jobs.

Auf eine genaue Festlegung von Szenarien wird im Zwischenbericht verzichtet, da sich nach ersten Auswertungen aller am Forschungsverbund zur § 6c Evaluation beteiligten Untersuchungsfelder ein besseres Bild über mögliche plausible Szenarien ergibt.

[136] Man beachte jedoch, dass ein Einkommen bis 100 Euro für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen anrechungsfrei ist, d.h. eine Bedarfsgemeinschaft ohne anrechenbares Einkommen kann einen Bruttoeinkommen von 100 Euro im Monat haben (vgl. Abbildung 7.3).

7.7.3 Kosteneffizienzanalyse anhand des aggregierten Wohlfahrtsmaßes und der fiskalischen Effekte

In diesem Kapitel werden die Analysen des aggregierten Wohlfahrtsmaßes und der fiskalischen Effekte zusammengeführt, indem die zusätzlichen Kosten oder Einsparungen einer kontrafaktischen Situation betrachtet und dem jeweils simulierten Wohlfahrtsmaß für Gesamtdeutschland gegenüber gestellt werden. Dies gilt nicht nur für die kontrafaktische Frage, was geschehen wäre, wenn deutschlandweit das ARGE-Modell oder das zkT-Modell eingeführt worden wäre, sondern auch für entsprechende Anpassungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und entsprechende Szenarien für die Organisationsform.

Diese Gegenüberstellung erlaubt eine erste Effizienzanalyse, da Konstellationen, die sowohl höhere Kosten verursachen als auch zu einem niedrigeren Wohlfahrtsmaß führen, als ineffizient bezeichnet werden können. Es ist jedoch auch möglich, dass in der einen kontrafaktischen Situation höhere Kosten als in der jeweils anderen entstehen, aber das Wohlfahrtsmaß in der Situation mit höheren Kosten ebenfalls größer ist. Um in einem solchen Fall die effiziente Konstellation bestimmen zu können, kann Budgetneutralität erzwungen werden, d. h. in den beiden betrachteten kontrafaktischen Fällen müssen sich die Mehr- und Mindereinnahmen bzw. -ausgaben neutralisieren. Diejenige Konstellation ist effizient, die bei solcher Budgetneutralität dann das höhere Wohlfahrtsmaß aufweist.

Literatur

Abbring, J., G. van den Berg und J. van Ours (2005): "The effects of unemployment insurance sanctions on the transition rate of unemployment to employment", *The Economic Journal* 505, 602-630.

Abraham, K. und L. Katz, (1986): "Cyclical Unemployment: Sectoral Shifts or Aggregate Disturbances?"; *Journal of Political Economy* 94, 507-22.

Abraham, K. und S. Houseman (1995): "Labor Adjustment Under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and The United States", in F. Buttler (Hrsg.), *Institutional frameworks and labor market performance: Comparative views on the U.S. and German economies*, Routledge: London and New York, 285-315.

Albrecht, J., P. Gautier und S. Vroman (2006): "Equilibrium directed search with multiple applications", *Review of Economic Studies* 73, 869-891.

Albrecht, J., S. Tan, P. Gautier und S. Vroman (2004): "Matching with multiple applications revisited", *Economic Letters* 84, 311-314.

Arntz, M., R. Wilke und H. Winterhager. (2006): *Regionenmatching im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II*: Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse (unveröffentlichtes Manuskript), ZEW Mannheim.

Baltagi, B., P. Egger und M. Pfaffenmayr (2005): "Estimating Models of Complex FDI: Are there Third-Country Effects*?,* mimeo.

Bauer T., H. Bonin und U. Sunde (2007): "Real and Nominal Wage Rigidities and the Rate of Inflation: Evidence from West German Micro Data", *Economic Journal,* im Erscheinen.

Biewen M., B. Fitzenberger, A. Osikominu, R. Völter und M. Waller (2006): "Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland"; *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 365-390.

Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H. J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer, und J. Wein (2004). „Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit". *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 2/2004, 146-175.

Blien, U., (2003). „Die Lohnkurve. Auswirkungen der regionalen Arbeitslosigkeit auf das Lohnniveau in: *Mitteilungen der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, Heft 4, S. 439-460.

Bundesagentur für Arbeit (2005): *SGB II. Zahlen, Daten, Fakten*. Halbjahresbericht 2005, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007a): *Daten für die Forschung nach § 6c SGB II. Übergänge in Erwerbstätigkeit*. Stand. 15.06.2007.

Bundesagentur für Arbeit (2007b): *Dokumentation der vorgenommenen Änderungen und Korrekturen bei der Bereitstellung der SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche*, Stand: 19.06.2007, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007c): *SGB II – Kennzahlen für interregionale Vergleiche – Statistische Grundlagen* – (Version 1.1), Stand: 19.06.2007, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007d): *Grundsicherung für Arbeitsuchende – Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen*, April 2007, Nürnberg.

Bundesregierung (2006): *Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt,* BT-Drucksache. 16/3982.

Burda, M. und S. Profit (1996): "Matching across space: Evidence on mobility in the Czech Republic", *Labour Economics* 3, 255-278.

Butters, G. (1977): "Equilibrium distributions of sales and advertising prices", *Review of Economic Studies* 44, 465-491.

Büttner, T. (1999a): *Agglomeration, Growth, and Adjustment: A theoretical and empirical study of regional labor markets in Germany*, ZEW Economic Studies, Heidelberg: Physica-Verlag.

Büttner, T. (1999b): "The effect of unemployment, aggregate wages, and spatial contiguity on local wages: An investigation with German district level data", *Papers in Regional Science* 78, 47-67.

Büttner, T. (2007): "Labor Market Effects of Economic Integration – The Impact of Re-Unification in German Border Regions", *German Economic Review*, im Erscheinen.

Büttner, T. und H. Prey (1998): "Does active labor-market policy affect structural contiguity on local wages: an investigation with German district level data", *Papers in Regional Science* 78, 47-67.

Calmfors, L., A. Forslund und M. Hemström (2002): "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From the Swedish Experiences", *CESifo Working Paper* Nr. 675.

Calmfors, Lars (1994): „Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features", *OECD Economic Studies* 22, 7–47.

Chamberlain, G. (1980): „Analysis of Covariance with Qualitative Data", *Review of Economic Studies,* 47, 225-238.

Chamberlain, G. (1984): *Panel Data*, in Zvi Griliches and Michael D. Intriligator (eds), Handbook of Econometrics, Vol. 2, 1247-1318.

Coles M. und E. Smith (1998): „Market places and matching" *International Economic Review* 39, 239-354.

Cornwell, C., P. Schmidt und D. Wyhowski (1992): „Simultaneous equations and panel data ", *Journal of Econometrics* 51, 151-181.

Davis, S., J. Haltiwanger und S. Schuh (1996): *Job Creation and Destruction*, MIT Press: Cambridge, MA.

Eckey, H.-F., K. Horn und P. Klemmer (1990): "Abgrenzung von regionalen Diagnoseeinheiten für die Zwecke der regionalen Wirtschaftspolitik", *Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung* Bd. 29, Bochum.

Egger, P., M. Larch, M. Pfaffenmayr und J. Walde (2005): "Small Sample Properties of Maximum Likelihood versus Generalized Method of Moments Based Tests for Spatially Autocorrelated Errors", mimeo.

Fahr, R. und U. Sunde (2005): "Regional Dependencies in Job Creation, An Efficiency Analysis for Western Germany", *IZA Discussion Paper* No.1660.

Fertig, M. (2004): "The Effectiveness of Qualification Measures for Employed Workers – An Evaluation Study for Saxony", *IZA Discussion Paper Series* No. 1205.

Fertig, M. und W. Friedrich (2005): *Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission (Arbeitspaket 1), Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*, RWI Essen und ISG Köln.

Fitzenberger, B. und R. Völter (2007): "Long-Run Effects of Training Programs for the Unemployed in East Germany", *ZEW Working Paper* 07-009.

Franz, W. und F. Pfeiffer (2003): „Zur ökonomischen Rationalität von Lohnrigiditäten aus der Sicht von Unternehmen", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 223, 23-57.

Franz, W. und F. Pfeiffer (2006): „Reasons für Wage Rigidity in Germany", *Labour*, 20, 255-284.

Friedrich, F. und M. Puxi (2003): *Halbzeitbewertung des Operationellen Programms zur Strukturförderung des Freistaates Sachsen 2000-2006*, ISG Dresden.

Frijters, P. und B. van der Klaauw (2004): "Job Search and Nonparticipation", *IZA Discussion Paper* 1407.

Hagen, T. (2003): "Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data", *ZEW Discussion Paper* 03-27.

Hagen, T. und V. Steiner (2000): *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Nomos: Baden-Baden.

Heckman, J. J. (1978): "Dummy Endogenous Variables in Simultaneous Equation Systems", *Econometrica*, 46, 931-959.

Heckman, J. J. (1979): "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica* 47, 153–161.

Heckman, J. J., R. J. LaLonde und J. A. Smith (1999): "The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs", in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): *Handbook of Labor Economics*, Vol. III., North Holland: Amsterdam et al., 1876–2097.

Heinbach, W.D. (2005): "Ausmaß und Grad der tarifvertraglichen Öffnung", *IAW-Report* 2/2005.

Heinbach, W.D. und S. Schröpfer (2007): " Typisierung der Tarifvertragslandschaft", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, im Erscheinen.

Hess, D., H. Schröder, M. Smid und C. Reis (2004): *MoZArT – neue Strukturen für Jobs* (Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung), BMWA-Dokumentation Nr. 541., Berlin.

Hofer, H. und A. Weber (2004): "Employment effects of early interventions on job search programs", *IZA Discussion Paper* 1076.

Holzner, C. und A. Launov (2005): "Search Equilibrium, Production Parameters and Social Returns to Education: Theory and Estimation", *IZA Working Paper* 1904.

Hujer, R., O. Löwenbein und H. Schneider (1990): "Wages and unemployment. A microeconometric analysis for the FRG", in König, H., (Hrsg.): *Economics of Wage Determination*, Springer: Berlin.

Hujer, R. und S. Thomsen (2006): "Wirksamkeit von ABM in Deutschland: empirische Befunde mikroökonometrischer Analysen", *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 329-345.

Hujer, R. und C. Zeiss (2003): "Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany", *IZA Discussion Paper* No.915.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2007): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Feld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche*, Sachstandsbericht Januar 2007 (unveröffentlicht), ifo München und IAW Tübingen.

Institut für angewandte Sozialforschung und Fachhochschule Frankfurt am Main (2006): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft" Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse* (Sachstandsbericht Juni 2006), infas Bonn und FH Frankfurt a. M.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2006a): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II –Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft", Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching", War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich?* (Erster Schwerpunktbericht 4/2006), IAW: Tübingen.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2006b): *Struktur der Bedarfsgemeinschaften und der Arbeitslosigkeit in den SGB-II-Trägereinheiten mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung* (Quartalsbericht Juli 2006), IAW: Tübingen.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2006c): *Stichprobenvorschlag für die Implementations- und Governanceanalysen in Untersuchungsfeld 2*, Arbeitspapier für die vierte Sitzung des Arbeitskreises Evaluation der § 6c SGB-II-Begleitfor–schung am 13./14. Juli 2006 in Berlin.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2007a): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft", Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching", SGB II-Hilfebedürftigkeit und Arbeitsmarktsituation im 1. Halbjahr 2006 nach Formen der Aufgabenwahrnehmung* (Quartalsbericht Januar 2007), IAW: Tübingen.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (2007b): *Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SBG II – Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung* (Quartalsbericht April 2007), IAW: Tübingen.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2006): *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft", Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching"* (Jahresbericht 2006), IAW Tübingen und ZEW Mannheim.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2006): *Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung – Ein Überblick über Inhalt und Operationalisierung* (Entwurf, Januar 2006), ISG: Köln.

Jacobebbinghaus, P. und V. Steiner (2003): "Dokumentation des Steuer-Transfer-Mirkosimulationsmodells", *ZEW-Discussion Paper 03-06*.

Kapoor, M., H. Kelejian und I. Prucha (2007): "Panel data models with spatially correlated error components", *Journal of Econometrics*, im Erscheinen.

Kelejian, H. und I. Prucha (1999): "A Generalized Moments Estimator for the autoregressive parameter in a spatial model", *International Economic Review* 40, 509-533.

Klemmer, P. und D. Kraemer (1975): *Regionale Arbeitsmärkte: Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland*, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 1, Bochum.

Lalive, R., J. van Ours und J. Zweimüller (2002): "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", *CEPR Discussion Paper* 3311.

Maddala, G. S. (1983): *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge University Press: Cambridge.

Mauer, A. (2006): Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 39, 557-574.

Mortensen, D. und C. Pissarides (1994): "Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment", *Review of Economic Studies* 61, 397-415.

Mortensen, D. und C. Pissarides (2001): "Taxes, Subsidies and Equilibrium Labor Market Outcomes", *CEPR Discussion Paper* 2989.

Mundlak, Y. (1978), "On the pooling of time series and cross section data", *Econometrica 46, 69-85.*

Munz, S. und W. Ochel, (2001): *Fachkräftebedarf bei hoher Arbeitslosigkeit* , Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, Unabhängige Kommission "Zuwanderung", ifo Forschungsberichte 5, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Munz, S. (2007): Beschäftigungs- und familienpolitische Aspekte der Teilzeitarbeit im Lichte des Teilzeit- und Befristungsgesetzes – eine Evaluierung. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 29, München.

Olsen, R.J. (1980): A Least Squares Correction for Selectivity Bias, *Econometrica* 48, 1815 – 1820.

Pissarides, C. (1979): "Job matching with state employment agencies and random search", *The Economic Journal* 89, 818-833.

Pissarides, C. (1985a): "Short-run Equilibrium Dynamics of Unemployment, Vacancies, and Real Wages", *American Economic Review* 75, 676-690.

Pissarides, C. (1985b): "Taxes, Subsidies and Equilibrium Unemployment", *Review of Economic Studies* 52, 121-134.

Pissarides, C. (2000): *Equilibrium unemployment theory*, 2nd ed., MIT Press: Cambridge MA.

Pressearchiv NRW (2004), einzusehen unter: http://www.pressearchiv.nrw.de/01_testdienst/11_pm/2004/q3/20040914_06.html.

Puhani; P. (1999): *Evaluating Active Labor Market Policies*, ZEW Economic Studies, Bd. 5, Heidelberg.

Reis, C. (2005): *Leistungsprozesse im SGB II, Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von „Arbeitsgemeinschaften" und „Optionskommunen"* Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften" und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen" (Teil A), Düsseldorf.

Rengers, M. (2006): "Unterbeschäftigung als Teil des Labour-Force-Konzeptes", Wirtschaft und Statistik 3/2006, 238-256.

Röhn, O., Eicher, T. und T. Strobel (2007): The Ifo Growth Accounting Data Base, CESifo Working Paper 1915.

Rosenbaum, P.R. und D.B. Rubin (1983): "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects"*, Biometrika* 70, S. 41-50.

Rudolf, H., (2006): *Indikator gesteuerte Verteilung von Eingliederungsmittel im SGB II, Erfolgs- und Effizienzkriterien als Leistungsanreiz*, IAB Discussion Paper 26/2006.

Rüb, F und D. Werner (2007): *Typisierung von SGB II-Trägern,* IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2007, Nürnberg.

Shapiro, C. und J.E. Stiglitz (1984): "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review* 74, 433-444.

Salop, S. (1977): "The Noisy Monopolist, Imperfect Information, Price Dispersion and Price Discrimination", *Review of Economic Studies* 44, 393-406.

Schmidt, C., K. Zimmermann, M. Fertig und J. Kluve (2001): *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*, Springer: Berlin.

Schmidt, C. (1999): "Persistence and the German Unemployment Problem: Empirical Evidence on German Labor Market Flows", *IZA Discussion Paper* 31.

Schneider, H., K. Brenke, B. Jesske, L. Kaiser, U. Rinne, M. Schneider, J. Steinwede und A. Uhlendorf (2006): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b, Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen*, IZA: Bonn.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006): *Redesigning the Welfare State – Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar, Cheltenham.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006): "Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts", *ifo Schnelldienst* 59 (2), 6-27.

Spitznagel, E. und K. Vogler-Ludwig (2004): "Wachstumsschwäche: Stellenangebot und Personalmangel nehmen weiter ab", *IAB Kurzbericht* Nr. 8/2004.

Steiner, V. (1994): "Labour Market Transitions and the Persistence of Unemployment – West Germany 1983–1992", *ZEW Discussion Paper* 94-20.

Steiner, V. (2001): "Unemployment Persistence in the West German Labour Market: Negative Duration Dependence or Sorting?", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 63, 91-113.

Steiner, V., E. Wolk, J. Egeln, M. Almus, R. Budde, H. Schrumpf, P. Feldetto und A. Fier (1998): *Strukturanalyse der Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern*, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 30, Nomos: Baden-Baden.

TNS Emnid Medien- und Sozialforschung (2006): *§ 6c-Vorstudie Beschäftigungsfähigkeit* (Methodenbericht, Oktober 2006), TNS Emnid: Bielefeld .

Van den Berg, G., B. van der Klaauw und J. van Ours (2004): "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics* 22, 211-241.

Vella, F. (1998): "Estimating Models with Sample Selection Bias: A Survey", *Journal of Human Resources* 33, 127-172.

Vella, F. und M. Verbeek (1999): "Estimating and Interpreting Models with Endogenous Treatment Effects, *Journal of Business and Economic Statistics* 17, 473–478.

Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung und Institut für angewandte Sozialwissenschaft (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*, Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, WZB Berlin und infas Bonn.

Wooldridge, J. (2002), *Econometric analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press: Cambridge, MA.

Wurzel, E. (1993): *An Econometric Analysis of Individual Unemployment Duration in West Germany: Studies in Contemporary Economics*, Physica Verlag: Heidelberg.

Zhao, Z. (2004): "Using matching to estimate treatment effects: Data requirements, matching metrics and Monte Carlo evidence". *Review of Economics and Statistics*, 86, 91-107.