SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich? Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II: erster Schwerpunktbericht

Klee, Günther; Kleimann, Rolf; Rosemann, Martin; Strotmann, Harald; Höninger, Julia; Johannes, Sina; Sappl, Regina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zwischenbericht / interim report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Klee, G., Kleimann, R., Rosemann, M., Strotmann, H., Höninger, J., Johannes, S., Sappl, R. (2006). *War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich? Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II: erster Schwerpunktbericht.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F349). Tübingen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48927-0

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

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.

War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich?

Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II

Erster Schwerpunktbericht

Eine Untersuchung im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Tübingen, im April 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“

Autoren

Günther Klee
Rolf Kleimann
Martin Rosemann
Dr. Harald Strotmann (Projektleiter)

Unter Mitarbeit von:

Julia Höninger
Sina Johannes
Regina Sappl

Kontakt

Institut für Angewandte
Wirtschaftsforschung (IAW) e.V.
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen
Tel.: 07071/9896-0
Fax: 07071/9896-99
E-Mail: iaw@iaw.edu

Inhalt

1. Einleitung 3

1.1 Hintergrund und Motivation des Berichts 3
1.2 Vorgehensweise und methodische Anmerkungen 4

2. Regionale Verteilung der Formen der Aufgabenwahrnehmung 7

3. Sozio-demographische und wirtschaftliche Ausgangslage 10

3.1 Sozio-demographischer Kontext im Vergleich 10
3.2 Wirtschaftlicher Kontext im Vergleich 13
3.3 Finanzsituation der Kreise 19
3.4 Zusammenfassung Kapitel 3 22

4. Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt 23

4.1 Niveau und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Wohnort 23
4.2 Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit 25
4.3 Arbeitsmarktdynamik 28
4.4 Zur Bedeutung des SGB II-Klientels vor Einführung des SGB II 30
4.5 Vorerfahrungen der Kommunen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik 35
4.6 Zusammenfassung Kapitel 4 36

5. Fazit und Ausblick 37

Anhang: Stand der Datenlieferung für die regelmäßige Berichterstattung 39

1. Einleitung

1.1 Hintergrund und Motivation des Berichts

Die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II verfolgt zwei Ziele. Zum einen soll die Implementation und Durchführung des SGB II durch die Träger beobachtet und dokumentiert werden. Zum anderen gilt es, die Wirkungen der Experimentierklausel zu analysieren und die zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten. Im Mittelpunkt steht dabei die vergleichende Evaluation der Modelle „zugelassene kommunale Träger" („Optierende Kommune") und „Arbeitsgemeinschaften (ARGE)", aber auch der Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung.

Um die Wirkungen der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung analysieren zu können, wäre aus methodischer Sicht eine zufällige Auswahl der 69 Optionskommunen wünschenswert gewesen. In der Realität wurde die Entscheidung für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung allerdings keineswegs zufällig getroffen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Entscheidung vor dem konkreten Hintergrund des regionalen Kontextes, der regionalen Wirtschaftssituation sowie der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten erfolgte und zudem verschiedenste Motive und Interessenlagen der beteiligten Akteure eine wesentliche Rolle gespielt haben dürften. Jede fundierte Wirkungsforschung muss daher versuchen, bereits diese „Selektion" in der Stichprobe in geeigneter Weise zu berücksichtigen.

Zudem gab es in einzelnen Bundesländern auch einen Katalog an formalen Voraussetzungen für die Zulassung interessierter Kommunen zum Optionsmodell. Zu den Kriterien in Nordrhein-Westfalen gehörten beispielsweise:

- Die Eignung zur Wahrnehmung der Option in kommunaler Trägerschaft; hier ging es darum, ob die Kommune bereits Erfahrungen mit der erfolgreichen Reintegration von Langzeitarbeitslosen vorweisen konnte, gute aktivierende Hilfen angeboten und zum Beispiel eine entsprechende Infrastruktur wie kommunale Beschäftigungsgesellschaften aufgebaut hatte.

- Die Finanzlage der jeweiligen Kommune.

- Stellungnahmen der kreisangehörigen Gemeinden, die das Vorhaben des Kreises unterstützen mussten.

- Ein ausgewogenes Verhältnis von kreisfreien Städten und Landkreisen und eine ausgewogene regionale Verteilung der Optierenden Kommunen.

- Eine Unterlegung des Antrags mit konzeptionellen Überlegungen, warum und wie die Betreuung von Langzeitarbeitslosen abweichend von der Einrichtung des Job-Centers geleistet werden kann.

Vor diesem Hintergrund verfolgt dieser Bericht das Ziel, die Ausgangssituation in den 439 Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung vor Inkrafttreten des SGB II zu charakterisieren und zu vergleichen. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob zwischen den Kreisen, in denen ab 2005 unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wurden, bereits vor Einführung des SGB II systematische Unterschiede hinsichtlich der sozio-demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der finanziellen Lage der Kreise, der Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt oder auch der arbeitsmarktpolitischen Vorerfahrungen in den Kommunen bestanden oder nicht.

Der Bericht bildet gleichzeitig den Hintergrund und den Ausgangspunkt für die ab Juli 2006 beginnende regelmäßige Berichterstattung des IAW im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II. Innerhalb dieser vierteljährlichen Berichterstattung soll in Zukunft anhand ausgewählter Arbeitsmarktindikatoren die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten seit Einführung des SGB II im Vergleich der Kreise mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung möglichst zeitnah abgebildet und verglichen werden.

Ursprünglich war vorgesehen, bereits zum jetzigen Zeitpunkt auch über aktuelle Entwicklungen vom Arbeitsmarkt nach Formen der Aufgabenwahrnehmung zu berichten und somit den ersten regelmäßigen Quartalsbericht vorzulegen. Dies ist jedoch aufgrund von Problemen bei der Bereitstellung der erforderlichen Arbeitsmarktindikatoren auf SGB II-Trägerebene leider noch nicht möglich (für Details bezüglich des aktuellen Stands der vereinbarten Datenlieferungen vgl. Anhang).

Daher wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), entschieden, zum 1. April 2006 diesen Schwerpunktbericht zu erstellen. Darin soll zum einen überprüft werden, ob und ggf. welche Differenzen hinsichtlich der Ausgangslage insbesondere zwischen Kreisen mit ARGEn und Optierenden Kommunen, bestanden, die ggf. auch bei den weiteren Untersuchungen berücksichtigt werden müssen. Zum anderen soll damit auch zumindest ansatzweise untersucht werden, welche Rahmenbedingungen möglicherweise die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflusst haben.

1.2 Vorgehensweise und methodische Anmerkungen

Die inhaltliche Bearbeitung in diesem Bericht gliedert sich in folgende drei Hauptteile:

(1) Als Hintergrund für die Kapitel 3 und 4 wird in Kapitel 2 zunächst die räumliche Verteilung der Kreise mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung dargestellt.

(2) Kapitel 3 vergleicht darauf aufbauend einerseits den sozio-demographischen Hintergrund der späteren Kreise mit ARGEn, mit zugelassenen kommunalen Trägern sowie mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, andererseits deren wirtschaft-

Kasten 1: Abweichungen zwischen Kreisen und Trägereinheiten des SGB II[1]

In den folgenden Fällen sind einzelne Kreise und die Trägereinheiten des SGB II nicht deckungsgleich:

1. Mehrere Kreise bilden zusammen eine ARGE

- ARGE Amberg-Sulzbach: Amberg (Stadt), Amberg-Sulzbach
- ARGE Deutsche Weinstraße: Neustadt an der Weinstraße, Bad Dürkheim
- ARGE Neustadt-Weiden: Weiden i.d. Oberpfalz (Stadt), Neustadt a.d. Waldnaab
- ARGE Straubing-Bogen: Straubing (Stadt), Straubing-Bogen
- ARGE Vorderpfalz-Ludwigshafen: Frankenthal (Stadt), Speyer (Stadt), Ludwigshafen (Stadt), Rhein-Pfalz-Kreis
- ARGE Weimar: Weimar (Stadt), Weimar (Land)

2. Eine ARGE besteht aus einem Kreis und wenigen Gemeinden eines weiteren Kreises bzw. aus einem Kreis abzüglich einiger weniger Gemeinden

- ARGE Emden: Emden (Stadt) und einige Gemeinden des Landkreises Aurich
- ARGE Hildesheim: Hildesheim und einige Gemeinden des Landkreises Holzminden
- ARGE Holzminden: Landkreis Holzminden abzüglich einiger Gemeinden
- ARGE Wunsiedel: Landkreis Wunsiedel und einige Gemeinden des Landkreises Tirschenreuth
- ARGE Tirschenreuth: Tirschenreuth abzüglich einiger Gemeinden

3. Ein Kreis besitzt mehrere eigenständige ARGEN

- Schwalm-Eder-Kreis: ARGE Schwalm-Eder-Nord, ARGE Schwalm-Eder Marburg
- Landkreis Aurich: ARGE Norden, ARGE Aurich
- Zudem stellt Berlin zwar nur einen Kreis dar, besitzt jedoch 12 ARGEn (entsprechend der Anzahl der Berliner Stadtbezirke).

1) Vgl. Blien et al. (2005): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Fachliche Dokumentation. IAB Nürnberg.

lichen Kontext einschließlich möglicherweise bestehenderUnterschiede in der Finanzausstattung.

(3) Kapitel 4 widmet sich dann dem Vergleich der Ausgangssituationen auf dem Arbeitsmarkt, einschließlich der kommunalen Vorerfahrungen im Bereich der aktivierenden Sozialhilfe.

Kapitel 5 fasst abschließend die zentralen Ergebnisse des Berichts zusammen.

Die Analysen in den Kapiteln 3 und 4 sind somit auf den Bereich der Kontext- und Arbeitsmarktindikatoren fokussiert. Sie basieren auf Angaben aus der so genannten Eckwertetabelle der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2004 sowie (soweit erforderlich) auf den amtlichen Arbeitsmarktstatistiken der Vorjahre. Die Kennzahlen für die Untersuchung des wirtschaftlichen und sozio-demographischen Kontextes wiederum entstammen größtenteils der Genesis-Online-Regional-Datenbank beim Statistischen Bundesamt, dem Statistik-Portal des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechung der Länder) sowie der INKAR-Datenbank des Bundesamtes für Bau- und Raumwesen (BBR). Weitere Sonderauswertungen amtlicher Daten für nachfolgende Berichte sind in Vorbereitung. Sofern erforderliche statistische Angaben für das Jahr 2004 nicht vorlagen, wurde auf die entsprechenden Werte für 2003 zurückgegriffen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass die Trägereinheiten im Rahmen des SGB II, die in 2005 ihre Arbeit aufgenommen haben, nicht in allen Fällen mit den Landkreis- bzw. Stadtkreisgrenzen deckungsgleich sind. Insgesamt gibt es bundesweit 439 Kreise, aber 455 Trägereinheiten (Stand 31.12.2005). Der Kasten 1 informiert über die bestehenden Fälle, in denen Trägereinheiten des SGB II und einzelne Kreise nicht deckungsgleich sind. Berlin ist dabei von besonderer Bedeutung, da hier in den 12 Stadtbezirken jeweils eine ARGE errichtet wurde.

Im Rahmen dieses Schwerpunktberichts erfolgt ausschließlich eine Auswertung nach Kreisen. Dies ist adäquat, weil in diesem Bericht insbesondere die Situation vor der Entscheidung für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung dargestellt werden soll, und diese Entscheidung gerade auf der Ebene der Kreise getroffen wurde.[1]

Die Vorgehensweise bei der Untersuchung der Unterschiede in den Rahmenbedingungen zwischen den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung erfolgt in den einzelnen Kapiteln analog. Im Vordergrund stehen dabei jeweils die Unterschiede zwischen den Kreisen mit ARGEn und optierenden Kommunen. Ergänzend werden jedoch auch die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung betrachtet. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich gerade die sozio-demographischen und die wirtschaftliche Rahmenbedingungen sowie die Lage am Arbeitsmarkt zwischen Ost- und Westdeutschland bzw. zwischen unterschiedlichen Kreistypen teilweise erheblich unterscheiden, erfolgen die weiteren Analysen nicht nur aggregiert für Deutschland, sondern stets auch differenziert nach Ost- und Westdeutschland sowie nach Stadt- und Landkreisen.[2]

Um die Verteilungen ausgewählter Merkmale zu vergleichen, werden als Mittelwerte, welche die Lage der Verteilung charakterisieren sollen, sowohl das gewichtete arithmetische Mittel der Kreiswerte als auch deren Median/Zentralwert (50%-Quantile) ausgewiesen. Je nach Fragestellung können beide Kenngrößen von Interesse sein. Das gewichtete arithmetische Mittel berücksichtigt Unterschiede in der Größe der Kreise bei der Berechnung aggregierter Kennzahlen, läuft jedoch Gefahr, in besonderem Maße von extremen Werten, so genannten Ausreißern, beeinflusst zu werden. Der Median bzw. Zentralwert ist definiert als der Wert des Merkmalsträgers (hier: des Kreises), der in einer nach der Größe der Ausprägungen von klein nach groß geordneten Reihe genau in der Mitte liegt („50%-Trennlinie"). Er ist robust gegenüber Ausreißern und charakterisiert eher den „typischen" Kreis. Da der Vergleich der Kreise mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Vordergrund steht, werden in den weiteren Abbildungen vorrangig die Mediane berücksichtigt. Dennoch wird bei der Interpretation im Text nur in solchen Fällen eine eindeutige Tendenz für eine Form der Aufgabenwahrnehmung unterstellt, wenn beide Kenngrößen (Median und gewichtetes arithmetisches Mittel) in die gleiche Richtung weisen.

Ergänzend zu den beiden Mittelwerten wird auch die Verteilung der Werte für die einzelnen Kreise betrachtet, um auch die Streuung der Beobachtungs-

1) Im Rahmen der künftigen regelmäßigen Berichterstattung werden die Auswertungen auf der Ebene der jeweiligen regionalen Trägereinheiten erfolgen. Berlin beispielsweise, das in diesem Bericht als ein Kreis dargestellt worden ist, wird also in seine 12 Stadtbezirke aufgeteilt.

2) Die Begriffe *Stadtkreis*, eine baden-württembergische Besonderheit, und *kreisfreie Stadt* werden synonym verwendet.

werte, um den jeweiligen Mittelwert beurteilen zu können. Auch auf bemerkenswerte Unterschiede hinsichtlich der Streuung der Werte zwischen den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung wird eingegangen, in den Ergebnistabellen wird aber aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Angabe von Streuungsmaßen verzichtet.

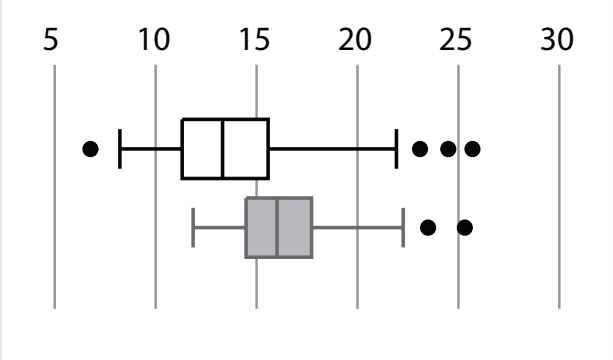
Einen besonders differenzierten Einblick in die Verteilung eines Merkmals liefern so genannte „Boxplots", die in diesem Bericht an verschiedenen Stellen verwendet werden. Da diese Form der Darstellung zwar immer häufiger in der empirischen Forschung verwendet wird, jedoch teilweise noch unbekannt ist, gibt Kasten 2 eine kurze Interpretationshilfe für das Lesen von Boxplots.

Hinzuweisen bleibt an dieser Stelle darauf, dass sich der nachfolgene Bericht entsprechend der Aufgabenbeschreibung von Untersuchungfeld 1 ausschließlich auf deskriptive statistische Auswertungen stützt. Damit liefert er zwar hinsichtlich der Entscheidung für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung wertvolle Hinweise und Strukturzahlen. Ein Ersatz für die multivariaten Kausalanalysen in den Feldern 2 bis 4 oder direkte Befragungen der Entscheidungsträger sind sie jedoch nicht.

Kasten 2: 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 linke Rand der Box ist somit das erste Quartil (auch: „25%-Trennlinie", d.h. links davon liegen 25% aller Beobachtungswerte und rechts davon 75% aller Beobachtungswerte). Der rechte Rand stellt das 3. Quartil dar, d.h. links davon liegen 75% aller Beobachtungswerte und rechts davon 25% aller Beobachtungswerte. Die 50%-Trennlinie, der sog. Median oder Zentralwert, wird durch die vertikale Linie innerhalb der Box gekennzeichnet. Je weiter rechts 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 Breite der Box (der sog. „Inter-Quartilsabstand"): je breiter 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 links und rechts abgehenden „Antennen" markiert.



2. Regionale Verteilung der Formen der Aufgabenwahrnehmung

Gegenstand von Kapitel 2 ist ein knapper Überblick über die regionale Verteilung der unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zum 31.12.2005. Dieser Überblick dient nicht nur zur einleitenden Orientierung, sondern stellt zugleich eine wichtige Hintergrundinformation für den anschließenden Vergleich der regionalen Rahmenbedingungen, insbesondere des jeweiligen sozio-demographischen und wirtschaftlichen Kontextes sowie der Situation auf dem Arbeitsmarkt für die Zeit vor der Einführung des SGB II, der in den nachfolgenden Kapiteln 3 und 4 vorgenommen wird, dar. Die Differenzierung erfolgt dabei nach Bundesländern (einschließlich Ost-West-Vergleich), sowie nach Stadt- und Landkreisen (darunter Großstädte mit über 250.000 Einwohner).

§ 6a SGB II sieht vor, dass ab dem 1.1.2005 insgesamt 69 kommunale Träger (Stadt- und Landkreise) für die Dauer von sechs Jahren anstelle der jeweiligen Agenturen für Arbeit Leistungsträger („zugelassene kommunale Träger", kurz: zkT; alternativ: „Optierende Kommunen" oder „Optionskommunen", kurz: OPT) sind.

Wie Abbildung 2.1 zeigt, wird die Aufgabe der Grundsicherung und Reintegration von Arbeitsuchenden des SGB II-Rechtskreises jedoch nur in 351 Kreisen der restlichen 370 Kreise in Deutschland durch die vom Gesetz vorgesehenen „Arbeitsgemeinschaften" (kurz: ARGEn) wahrgenommen. In 19 Kommunen kam es dagegen zu einer dritten Variante der Trägerschaft, die der „getrennten Aufgabenwahrnehmung" (kurz: GTA).[1]

Der Vergleich zwischen West- und Ostdeutschland zeigt, dass die Verteilung der Formen der Aufgabenwahrnehmung auf die Kreise insgesamt recht ähnlich ist (vgl. Abbildung 2.1). Optierende Kommunen machen in Westdeutschland 15% und in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) 17% der Kreise aus. 17 der 19 Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung liegen jedoch in Westdeutschland, so dass der Anteil dieser Form der Aufgabenwahrnehmung in Westdeutschland mit 5,2% der Kreise überdurchschnittlich häufig vertreten ist (Ostdeutschland 1,8%). Innerhalb Westdeutschlands gibt es jedoch nur in fünf der elf Bundesländer Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, wobei mehr als die Hälfte aller betroffenen Kreise (11 von bundesweit 19) in Baden-Württemberg liegen (vgl. auch Abbildung 2.2).

Bei der Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse ist daher die starke Konzentration dieser dritten Form der Aufgabenwahrnehmung auf das Bundesland mit der vergleichsweise besten Situation auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.

Das überproportionale Auftreten der Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung in Baden-Württemberg erklärt sich vor allem dadurch, dass hier zunächst versucht wurde, gesonderte Kooperationsvereinbarungen zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen unterhalb eines ARGE-Vertrags zu schließen.[2] Erst nachdem dieses Vorhaben scheiterte, entschloss sich eine ganze Reihe von Kommunen zur getrennten Aufgabenwahrnehmung.

Der Anteil der Optierenden Kommunen liegt in Westdeutschland besonders hoch in Hessen (mit 50%) und in Niedersachsen (28%). Dies sind gleichzeitig diejenigen Bundesländer, in denen das Optionsmodell durch die jeweilige Landesregierung im Vorfeld am stärksten befürwortet wurde. In Ostdeutschland weisen Brandenburg (28%) und Sachsen-Anhalt (21%) einen überproportionalen Anteil an Optionskommunen auf. Ebenfalls höher als gemäß des ursprünglichen Verteilerschlüssels vorgesehen,[3] ist die Anzahl der optierenden Kommunen auch in Sachsen (21%) und in Nordrhein-Westfalen (19%).

Differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen sind die Optierenden Kommunen in den Stadtkreisen eindeutig unterdurchschnittlich, in den Landkreisen dagegen deutlich überdurchschnittlich vertreten. Nur 6 der 69 Optionskommunen sind

1) Gegenwärtig übersteigt die Anzahl der regionalen Trägereinheiten jene der Kreise geringfügig (455 vs. 439), da in mehreren Fällen Kreis- und Einheitsgebietsgrenzen nicht übereinstimmen. Für Details vgl. die Ausführungen in Kapitel 1 oder die Übersicht der Kreise nach der Zugehörigkeit zu SGB II-Trägerdienststellen der Bundesagentur für Arbeit.

2) Vgl. „Eckpunkte zur Zusammenarbeit der Kommunen mit den Agenturen für Arbeit bei der Umsetzung des SGB II des Städtetags, Landkreistags, Gemeindetags Baden-Württemberg und den Regionaldirektion Baden-Württemberg" vom 27.7.2004.

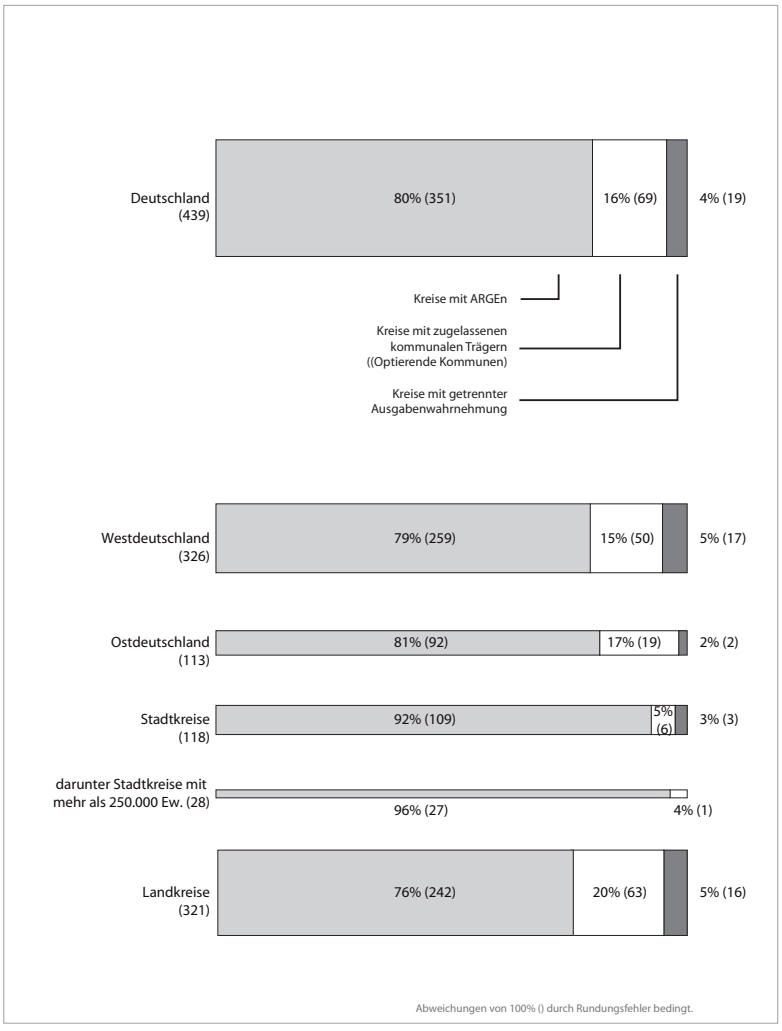
3) Zum Zulassungsverfahren vgl. ausführlicher das Merkblatt für zugelassene kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende gem. § 6a SGB II, Stand: 24.08.2004, hrsg. vom BMWA.

Stadtkreise, so dass nur etwa 5% aller kreisfreien Städte die alleinige kommunale Lösung bei der Umsetzung des SGB II praktizieren. Unter den Landkreisen ist dagegen ungefähr jeder fünfte Landkreis ein Kreis mit zugelassenem kommunalem SGB-II-Träger. Die überdurchschnittliche Verbreitung der Optionslösung in Landkreisen gilt dabei für Ost- wie für Westdeutschland gleichermaßen. Teilweise dürfte sich hier sicherlich die Tatsache niederschlagen, dass der Deutsche Landkreistag sich im Gegensatz zum Deutschen Städtetag bereits im Vorfeld der Einführung des SGB II für eine Übertragung der Aufgabe an die Kommunen eingesetzt hat. Auch die Anzahl der Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung ist sowohl absolut als auch relativ in den Landkreisen jeweils etwas höher als in den kreisfreien Städten.

Von den Stadtkreisen mit über 250 Tsd. Einwohnern praktizieren 27 von 28 Kreisen das ARGE-Modell, allein in Wiesbaden wurde die Optionslösung gewählt. Selbst wenn man als „größere Stadt" eine kreisfreie Stadt mit nur 100.000 oder mehr Einwohnern definiert, gibt es nur fünf Städte, die das Options-Modell und nur zwei, die das Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung eingeführt haben. Sämtliche Stadtstaaten haben sich ebenfalls für das ARGE-Modell entschieden.

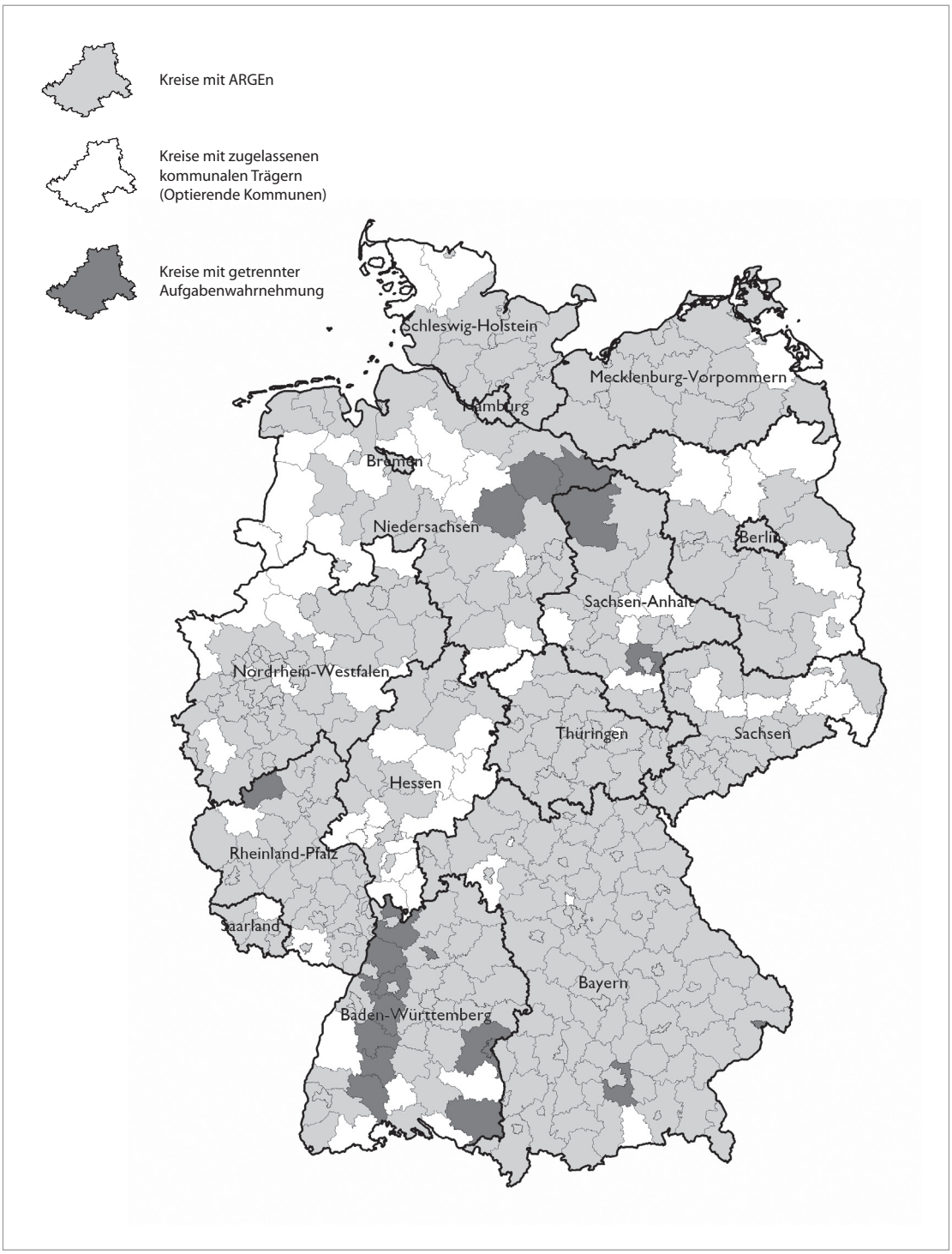
Verteilung der 439 Kreise nach der zum 31.12. 2005 gewählten Form der Aufgabenwahrnehmung

Abb. 2.1



Verteilung der Kreise nach der zum 31.12. 2005 gewählten Form der Aufgabenwahrnehmung

Abb. 2.2



3. Sozio-demographische und wirtschaftliche Ausgangslage

Im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung wird das IAW Tübingen die Entwicklungen in den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung darstellen und begleiten. Dem Vorschlag des Arbeitskreises Evaluation[1] folgend wird die Berichterstattung dabei sowohl (vierteljährlich) auf die Entwicklungen am Arbeitsmarkt abstellen, als auch (jährlich) Niveau, Struktur und Entwicklung des sozio-demographischen und wirtschaftlichen Kontextes abbilden. Ziel dieses dritten Kapitels ist es nun, anhand ausgewählter Kontextindikatoren die Ausgangslage in den 439 Kreisen vor Einführung des SGB II vor dem Hintergrund von den ab dem 1.01.2005 eingeführten Formen der Aufgabenwahrnehmung darzustellen und zu vergleichen. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Frage, ob und inwieweit Kreise mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung aus einer günstigeren bzw. weniger günstigen Ausgangslage starteten.

Im Einzelnen befasst sich Abschnitt 3.1 zunächst mit einem knappen deskriptiven Vergleich des sozio-demographischen Hintergrunds, indem die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung auf Kreisebene anhand ausgewählter Indikatoren skizziert wird. Abschnitt 3.2 zieht im Anschluss zentrale Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Regionen sowie deren Entwicklung heran, um deskriptiv vergleichende Aussagen über die wirtschaftliche Stärke der Kreise mit unterschiedlichen Trägermodellen vor SGB II-Einführung zu treffen. Abschnitt 3.3 vergleicht dann die finanzielle Lage der Kreise, bevor Abschnitt 3.4 das dritte Kapitel mit einer Zusammenfassung abschließt.

1) § 6c SGB II schreibt vor, dass die Länder und die Kommunen bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Hierzu wurde ein Arbeitskreis Evaluation gegründet, in dem neben dem Bund und den Ländern auch die kommunalen Spitzenverbände sowie die Bundesagentur für Arbeit und die Sozialpartner vertreten sind.

3.1 Sozio-demographischer Kontext im Vergleich

Hinsichtlich der Altersstruktur der Bevölkerung gab es zwischen den Kreisen, die sich für unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben, im Jahr 2004 im Durchschnitt keine systematischen Abweichungen. So lag der Median des Anteils der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und unter 65 Jahren bundesweit über die 439 Kreise hinweg bei 66,2% und entsprach damit weitgehend dem Median der Kreise mit ARGEn (66,2%) sowie dem Median der Optierenden Kommunen (65,8%) (vgl. Tabelle 3.1). Die Bandbreite der Beobachtungswerte lag dabei zwischen 61,8% und 72,8%. Auch innerhalb West- und Ostdeutschlands sowie auf Ebene der Land- bzw. der Stadtkreise fielen die Unterschiede in der Verteilung des Anteils der Personen im erwerbsfähigen Alter jeweils gemessen am Median gering aus. In Westdeutschland fällt auf, dass die Streuung und somit die Unterschiede zwischen den Kreisen bei Kreisen mit ARGEn insgesamt etwas größer waren als bei den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern.

Dass die Ausgangslage hinsichtlich der Altersstruktur im Durchschnitt vergleichbar war, bestätigt auch die Betrachtung des Anteils der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 15 und 24 Jahren an der Bevölkerung, der im weitesten Sinne als ein Indikator für die mittelfristige „Zukunftsfähigkeit“ von Wirtschaftsräumen interpretiert werden kann. Der Median des Anteils dieser Altersgruppe an allen Einwohnern betrug in Deutschland sowohl insgesamt als auch für die Kreise mit ARGEn und mit zugelassenen kommunalen Trägern jeweils rund 11,9%. Differenziert nach West- und Ostdeutschland lag der Durchschnitt aller ostdeutschen Kreise (Median: 13,4%) zwar knapp zwei Prozentpunkte über dem westdeutschen Wert von 11,5%, nach Formen der Aufgabenwahrnehmung lassen sich jedoch keine Unterschiede feststellen. Dies gilt auch beim Vergleich von Stadt- und Landkreisen.

Hinsichtlich des Anteils der Frauen an den Einwohnern waren zwischen den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Jahr 2004 ebenfalls keinerlei systematische Unterschiede zu beobachten (Median: 50,9%). Dies gilt sowohl für Deutschland insgesamt als auch für West- und Ostdeutschland sowie für kreisfreie Städte und Landkreise.

Tabelle 3.1

Sozio-demographischer Kontext

Durchschnittliche Anteile der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), Jugendlicher und junger Erwachsener (15-24 Jahren) sowie der Frauen an der Bevölkerung

	Durchschnittliche Anteile in Prozent		
	15-64 J.	15-24 J. Zentralwerte[a]	Frauen
Deutschland			
Alle Kreise	66,2	11,9	50,9
ARGE[b]	66,2	11,9	51,0
OPT[c]	65,8	11,9	50,8
GTA[d]	65,7	12,0	50,9
Westdeutschland			
Alle Kreise	65,6	11,5	51,0
ARGE	65,6	11,4	51,0
OPT	65,3	11,6	50,8
GTA	65,6	11,6	51,0
Ostdeutschland			
Alle Kreise	69,0	13,4	50,9
ARGE	69,0	13,4	50,9
OPT	68,7	13,4	50,9
GTA	70,7	14,0	50,2
Stadtkreise			
Alle Kreise	67,3	11,6	51,7
ARGE	67,3	11,6	51,7
OPT	66,6	11,8	51,6
GTA	68,2	12,5	51,0
Landkreise			
Alle Kreise	65,9	11,9	50,8
ARGE	66,0	11,9	50,8
OPT	65,8	11,9	50,8
GTA	65,6	11,8	50,9
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.			
ARGE	68,0	11,1	51,7

[a] Median
[b] Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
[c] Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
[d] Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Mangels amtlicher Daten über Personen mit Migrationshintergrund, einer weiteren zentralen arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe, wird näherungsweise der regionale Ausländeranteil an der Bevölkerung für den Vergleich herangezogen (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2

Ausländer 2004

Durchschnittlicher Ausländeranteil an der Bevölkerung in Prozent.

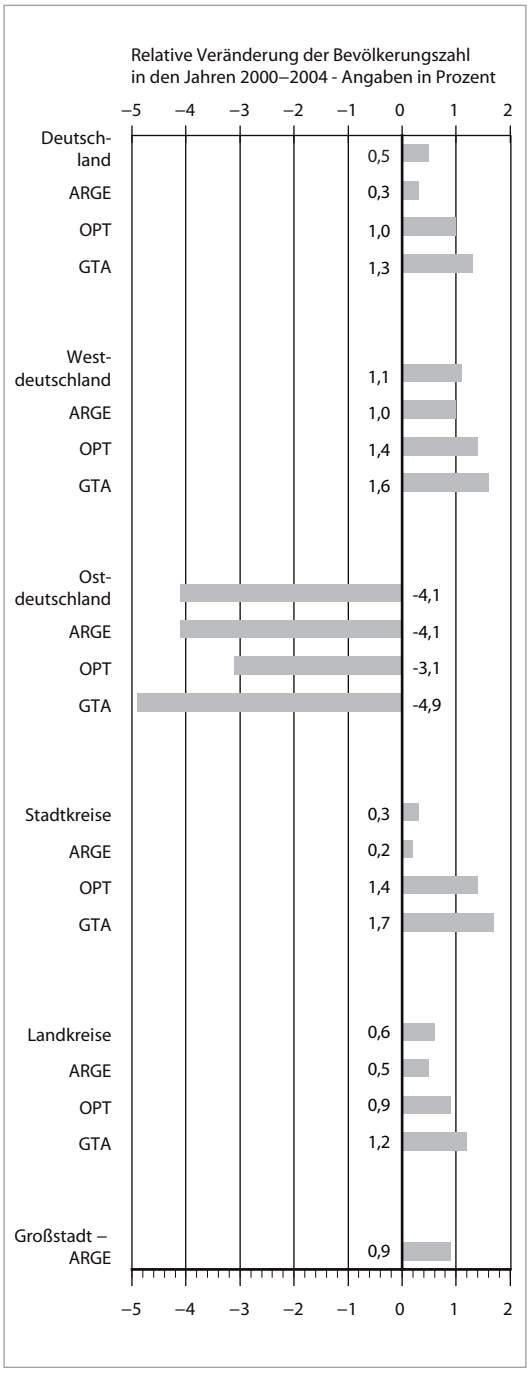
	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	8,8	5,9
ARGE[c]	9,2	5,9
OPT[d]	6,8	5,2
GTA[e]	9,4	8,8
Westdeutschland		
Alle Kreise	9,9	7,5
ARGE	10,3	7,3
OPT	7,9	6,7
GTA	9,8	9,0
Ostdeutschland		
Alle Kreise	4,6	1,7
ARGE	5,1	1,7
OPT	2,1	1,8
GTA	1,2	1,2
Stadtkreise		
Alle Kreise	13,4	10,9
ARGE	13,3	10,7
OPT	14,2	14,2
GTA	17,2	17,4
Landkreise		
Alle Kreise	6,6	5,1
ARGE	6,5	5,0
OPT	6,3	5,0
GTA	8,7	8,5
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	15,0	15,2

[a] Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Einwohnerzahl)
[b] Median
[c] Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
[d] Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
[e] Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Dabei zeigt sich, dass der gewichtete Ausländeranteil an den Einwohnern im Westen Deutschlands im Jahr 2004 mehr als doppelt so hoch war wie im Osten (9,9% vs. 4,6%). Die entsprechenden Medianwerte unterschieden sich ebenfalls beträchtlich, lagen jedoch mit 7,5% und 1,7% deutlich unter den gewichteten Mittelwerten. Dies deutet darauf hin, dass einige einwohnerstarke Kreise, wie z.B. der Stadtkreis Stuttgart mit fast 24%, einen besonders hohen Ausländeranteil aufwiesen und den gewichteten Durchschnitt somit jeweils „nach oben zogen".

Der Ausländeranteil in den Kreisen, die später ARGEn bildeten, lag in beiden Landesteilen jeweils höher als in jenen Kreisen, die später eine kommunale Lösung praktizierten (West: 10,3% gegenüber 7,9%, Ost: 5,1% gegenüber 2,1%). Betrachtet man jedoch jeweils den Median der Kreise und nicht das gewichtete arithmetische Mittel, so schwächen sich diese Unterschiede erheblich ab. Die Unterschiede der gewichteten Mittelwerte basieren somit im Wesentlichen auf einigen einwohnerstarken Kreisen.

Bevölkerungswachstum 2000-2004 Abb. 3.1



Differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen zeigt sich, dass in den Landkreisen die Ausgangssituation vor Einführung des SGB II im Durchschnitt weitgehend vergleichbar war, während die wenigen Optierenden Kommunen in den kreisfreien Städten einen etwas höheren Ausländeranteil verzeichneten als die Stadtkreise mit ARGEn. In ARGE-Stadtkreisen mit mehr als 250 Tsd. Einwohnern lag der Anteil der Ausländer eindeutig am höchsten, der Median betrug hier 15,2%.

Während die Bevölkerungsstruktur im Jahr 2004 vor Einführung des SGB II in den Kreisen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung sehr ähnlich war, lässt die abschließende Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2004 Unterschiede erkennen.

So verzeichneten Kreise, die sich später für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung entschieden, von 2000 bis 2004 mit einem Median der Wachstumsraten von 1,3% (gewichteter Mittelwert: 1,4%) eine merklich positivere Entwicklung der Gesamtbevölkerung als Kreise, die später die ARGE-Lösung praktizierten (Median: 0,3%, Mittelwert: 0,2%). Und auch in den Kreisen, die sich für das Optionsmodell entschieden, fiel die Bevölkerungsentwicklung mit einer Medianwachstumsrate von 1,0% etwas besser aus als in den späteren ARGE-Kreisen. Diese Beobachtung gilt gleichermaßen für West- und Ostdeutschland (hier mit Ausnahme der beiden Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) sowie für kreisfreie Städte und Landkreise (vgl. Abbildung 3.1) und ist dabei weitestgehend unabhängig davon, ob der Median oder das arithmetische Mittel betrachtet wird. Festzustellen ist auch, dass die Bevölkerung in den Großstädten mit ARGEn schneller gewachsen ist als die Bevölkerung in allen ARGE-Stadtkreisen (Median: 0,9% vs. 0,2%).[2]

2) Ergänzend wurden als Indikator für die relative Attraktivität der 439 Kreise für die Wohnbevölkerung auch Wanderungssalden betrachtet. Hierbei zeigen sich für Deutschland zwischen den Kreisen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt kaum Differenzen. Diese Aussage gilt auch für die Unterscheidung der verschiedenen Formen nach Stadt- und Landkreisen. Ein gewisser Unterschied ergibt sich nur im Ost-West-Vergleich.

3.2 Wirtschaftlicher Kontext im Vergleich

Im Folgenden wird analysiert, ob und in welchem Maße die Kreise, die sich später für eine ARGE-Lösung, das Optionsmodell oder eine getrennte Form der Aufgabenwahrnehmung entschieden, vor Einführung des SGB II hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Stärke ähnliche Startvoraussetzungen hatten, oder ob hier systematische Unterschiede bestanden.

Um den wirtschaftlichen Kontext zu charakterisieren, wird zunächst das in einem Kreis je Einwohner erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt als typischer regionaler Wohlstandsindikator betrachtet. Bekanntermaßen spielen jedoch auf Kreisebene Pendlerströme zwischen den Kreisen eine wesentliche Rolle und beeinflussen in starkem Maße die Aussagefähigkeit der verschiedenen Indikatoren. So umfasst das Bruttoinlandsprodukt als „Inlandskonzept" die in den Grenzen eines Kreises erstellte Wertschöpfung, unabhängig davon ob diese von Personen erbracht wird, die auch in dem jeweiligen Kreis wohnen oder nicht. Insofern können Kreise, die einen positiven Pendlersaldo verzeichnen, aus diesem Grund ein höheres BIP je Einwohner aufweisen, ohne dass dieses tatsächlich auch mit einer entsprechend höheren Einkommensversorgung der Bevölkerung des Kreises einhergehen muss. Um beurteilen zu können, ob es sich bei den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung systematisch eher um Ein- oder Auspendlerkreise handelt, wird daher ergänzend die Verteilung der regionalen Pendlersalden betrachtet. Die relative Einkommensversorgung der Bevölkerung eines Kreises und somit der „Inländer" wird dann anhand des regionalen verfügbaren Einkommens je Einwohner abgebildet. Abschließend wird durch die Betrachtung des regionalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigem am Arbeitsort der Tatsache Rechnung getragen, dass nicht alle Einwohner, sondern nur die in dem jeweiligen Kreis erwerbstätigen Personen zur Wertschöpfung beitragen. Die „Wohlstandsbetrachtung" der je Einwohner berechneten Wertschöpfungsgrößen wird somit durch ein geeignetes Maß der Arbeitsproduktivität ergänzt.[3]

Tabelle 3.3

Bruttoinlandsprodukt 2003

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Wachstum des BIP je Einwohner zwischen 2000 und 2003

	BIP je Ew. in EUR		Veränderungsrate 2000/2003
	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]	Zentralwert
Deutschland			
Alle Kreise	25.786	21.316	4,7
ARGE[c)]	26.314	21.595	4,8
OPT[d)]	22.061	19.587	4,4
GTA[e)]	29.302	23.627	4,2
Westdeutschland			
Alle Kreise	27.635	22.852	4,2
ARGE	28.340	23.304	4,2
OPT	23.311	21.684	3,1
GTA	30.051	23.901	1,8
Ostdeutschland			
Alle Kreise	18.614	16.013	7,7
ARGE	18.985	15.866	7,4
OPT	16.599	16.225	7,8
GTA	15.473	15.543	9,7
Stadtkreise			
Alle Kreise	34.939	31.606	4,4
ARGE	34.824	31.104	4,5
OPT	34.935	34.516	3,6
GTA	45.395	45.906	0,0
Landkreise			
Alle Kreise	21.175	19.567	4,8
ARGE	20.664	19.529	4,8
OPT	21.093	18.760	4,5
GTA	27.838	20.703	4,3
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.			
ARGE	36.305	32.387	3,7

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Einwohnerzahl)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

3) Alternativ zu der hier berechneten Erwerbstätigenproduktivität könnte man auch die Stundenproduktivität ermitteln, welche die Wertschöpfung nicht auf den in Köpfen, sondern auf den in Stunden gemessenen Arbeitseinsatz bezieht. Gesamtwirtschaftliche Werte liegen jedoch auf Kreisebene nicht vor.

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner

Trotz methodischer Mängel gilt das je Einwohner erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt weiterhin als ein zentraler Indikator zur Charakterisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Volkswirtschaften und Regionen.[4]

Im Jahr 2003 – Werte auf Kreisebene für 2004 lagen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht vor – betrug das gewichtete nominale Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland knapp 25.800 EUR. Der Median der 439 Kreiswerte lag dagegen bei gut 21.300 EUR und somit deutlich unter dem arithmetischen Mittel. Dies deutet darauf hin, dass es einzelne Kreise gab, deren Pro-Kopf-Einkommen das durchschnittliche Niveau ganz erheblich überstieg.

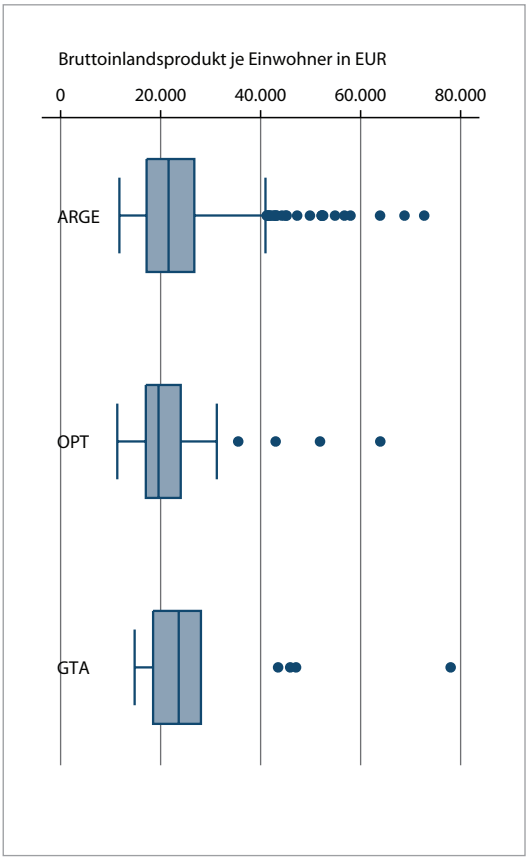
4) Gegen das BIP als Wohlfahrtsindikator lassen sich zwar durchaus gewichtige Gründe anführen, so zum Beispiel, dass es wesentliche Teile der Wertschöpfung (Haushaltstätigkeit, Schattenwirtschaft) nicht erfasst, die Vermögensseite unberücksichtigt lässt und die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung nicht berücksichtigt. Dennoch ist und bleibt das BIP ein zentraler Indikator für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und für den erwirtschafteten Wohlstand.

Differenziert nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung wiesen Kreise, die sich in 2005 für die getrennte Aufgabenwahrnehmung entschieden, bundesweit im Jahr 2003 ein beträchtlich größeres Pro-Kopf-Wohlstandsniveau auf als Kreise mit den beiden anderen Trägermodellen (vgl. Abbildung 3.2). Gemessen am jeweiligen Median betrug der Vorsprung gegenüber den ARGE-Kreisen im Jahr 2003 knapp 10%, gegenüber den späteren Optierenden Kommunen gut 20%.

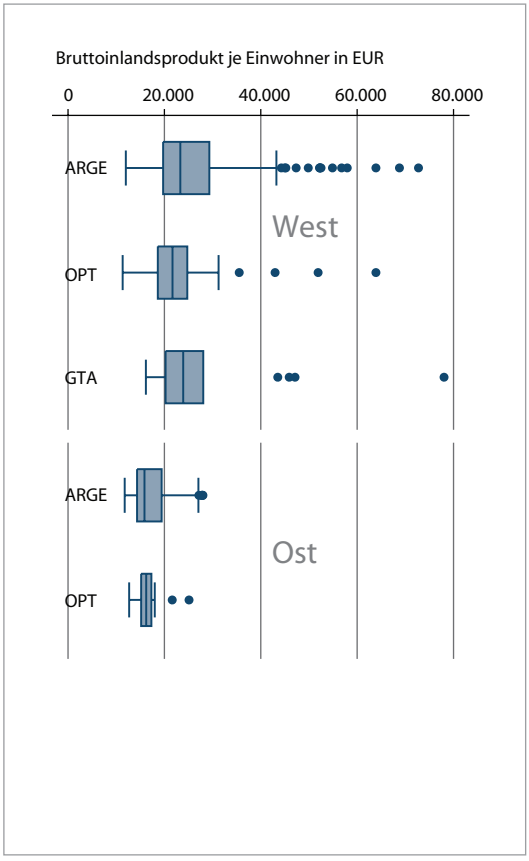
In der Tendenz bestätigte sich die etwas größere wirtschaftliche Stärke der Kreise mit ARGEn gegenüber den Optierenden Kommunen für Westdeutschland. In Ostdeutschland lassen die Mittelwerte und der Blick auf die Verteilung keine eindeutigen Aussagen zu.

Bei einer Differenzierung nach keisfreien Städten, Landkreisen und Großstädten zeigt sich, dass in 2003 der Median des Pro-Kopf-Einkommens in den Großstädten mit knapp 32.400 EUR über jenem aller Stadtkreise (31.600 EUR) und deutlich über jenem der Landkreise (19.600 EUR) lag. Lässt man die Großstadt-ARGEn, die aufgrund ihrer positiven

BIP je Einwohner 2003 Abb. 3.2



BIP je Einwohner 2003 Abb. 3.3

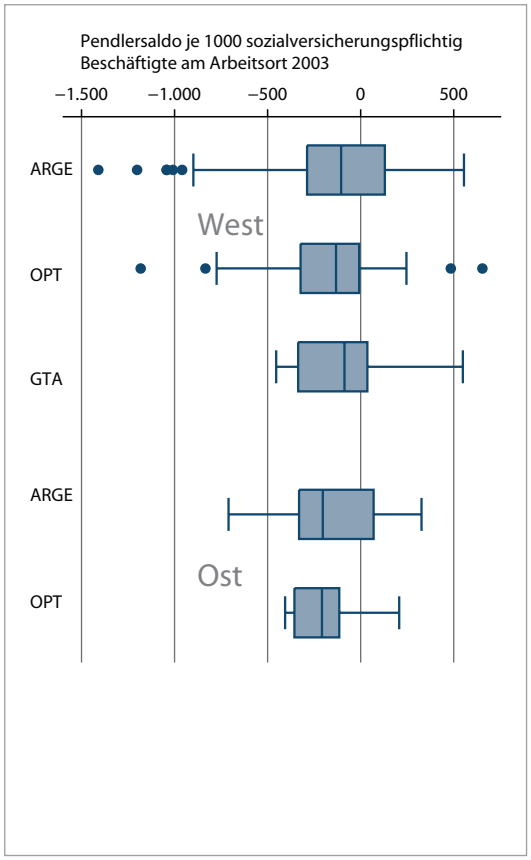


Pendlersalden über ein besonders hohes BIP je Einwohner verfügten, außen vor, so fiel das nominale BIP pro Kopf jeweils in den Stadt- und Landkreisen höher aus, die sich für eine alleinige kommunale Lösung entschieden.

Wachstum des nominalen BIP pro Kopf (je Einwohner) von 2000 bis 2003

Im Gegensatz zum Niveau des BIP je Einwohner, bei dem in 2003 Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung bundesweit besonders gut abschnitten, wiesen diese zwischen 2000 und 2003 die geringsten Wachstumsraten der nominalen Pro-Kopf-Einkommen auf (Median: 4,2%, vgl. Tabelle 3.3). Das stärkste Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens wiesen sowohl gemessen am Mittelwert (4,6%) als auch am Median (4,8%) jene Kreise auf, die sich später für ARGEn entschieden. Während sich dieses Bild auch für Westdeutschland bestätigte, verzeichneten in Ostdeutschland von 2000 bis 2003 die späteren Optierenden Kommunen mit einem Median von 7,8% (Mittelwert: 6,6%) ein etwas höheres Wachstum des nominalen BIP je Einwohner als die Kreise mit ARGEn.

Pendlersaldo 2003 Abb. 3.4



Während unter den Stadtkreisen die Ergebnisse uneinheitlich ausfielen, zeigt sich bei den Landkreisen, dass eher die späteren ARGE-Kreise von 2000 bis 2003 etwas stärkere Pro-Kopf-Wohlstandsgewinne erzielten als die Optierenden Kommunen (Median: 4,8% gegenüber 4,5%).

Exkurs: Zur relativen Bedeutung von Pendlerströmen

Wie bereits angedeutet, umfasst das Bruttoinlandsprodukt als „Inlandskonzept" die in den Grenzen eines Kreises erstellte Wertschöpfung, unabhängig davon ob diese von Personen erbracht wird, die auch in dem jeweiligen Kreis wohnen oder nicht. Insofern weisen Kreise, die einen positiven Pendlersaldo verzeichnen, aus diesem Grund ein höheres BIP je Einwohner auf, ohne dass dieses tatsächlich auch mit einer entsprechend höheren Einkommensversorgung der Bevölkerung des Kreises einhergehen muss. Betrachtet man daher ergänzend die relativen Pendlersalden (Pendlersaldo je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort) auf Kreisebene, so zeigt sich, dass in Deutschland und sowohl in West- als auch in Ostdeutschland die Verteilungen der Pendlersalden hinsichtlich ihrer Lage recht ähnlich ausfielen (vgl. Tabelle 3.4 und Abbildung 3.4). Während das erste Quartil und der Median dabei in West und Ost sehr ähnlich waren, lassen sich im oberen Bereich der Verteilung jeweils Unterschiede beobachten. So verfügten immerhin 35% und damit mehr als jeder dritte Kreis in Westdeutschland, der später die ARGE einführte, über einen positiven Pendlersaldo, dagegen nur 24% der Optierenden Kommunen. In Ostdeutschland verfügten immerhin 27% der späteren ARGE-Kreise über einen positiven Pendlersaldo, aber nur 17% der Optierenden Kommunen. Dies erklärt auch, warum gemessen am gewichteten Mittelwert die Unterschiede bei den Pendlersalden doch beträchtlicher ausfielen als beim Vergleich der Mediane.

Unter den Landkreisen zeigt sich sowohl gemessen am Mittelwert als auch an den Quartilen, dass es sich bei den Kreisen mit ARGE-Lösung in noch etwas stärkerem Maße um Auspendler-Kreise handelte als bei den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Insgesamt waren die Unterschiede in der Verteilung der Pendlersalden zwischen den Kreisen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung jedoch vergleichsweise gering.

Tabelle 3.4

Pendler 2003

Durchschnittlicher Pendlersaldo je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	5	-143
ARGE[c]	28	-139
OPT[d]	-120	-151
GTA[e]	-43	-118
Westdeutschland		
Alle Kreise	20	-116
ARGE	44	-105
OPT	-104	-133
GTA	-28	-87
Ostdeutschland		
Alle Kreise	-58	-208
ARGE	-35	-204
OPT	-192	-208
GTA	-369	-400
Stadtkreise		
Alle Kreise	264	267
ARGE	261	266
OPT	271	227
GTA	431	463
Landkreise		
Alle Kreise	-200	-220
ARGE	-217	-230
OPT	-166	-170
GTA	-123	-197
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	253	288

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

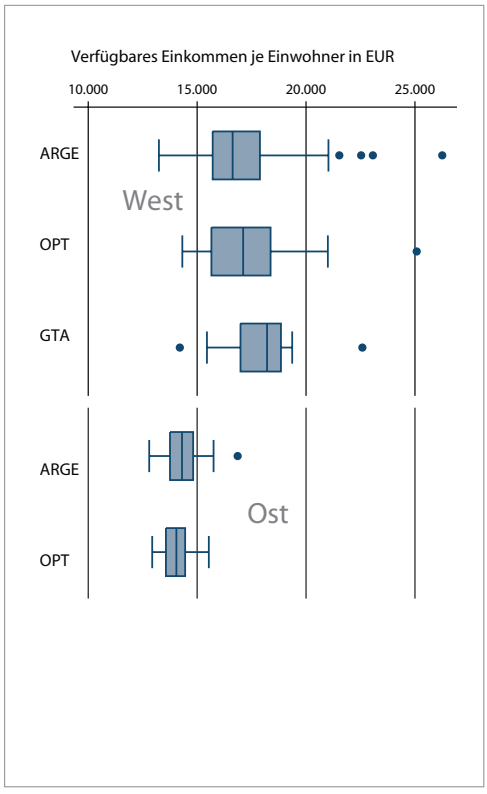
Verfügbares Einkommen je Einwohner

Die Analyse des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner wird ergänzt durch die Untersuchung des verfügbaren Einkommens je Einwohner. Bei dem verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte handelt es sich um das Einkommen, das den privaten Haushalten nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers letztendlich zufließt und für Konsum- oder Sparzwecke verwendet werden kann. Im Gegensatz zum Bruttoinlandsprodukt stellt diese Einkommensgröße somit auf die in dem Kreis lebenden Haushalte und somit auf das Einkommen der Wohnbevölkerung ab.

Zunächst kann man festhalten, dass die Rangfolge der Mediane für die Kreise mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung bei Betrachtung des verfügbaren Einkommens je Einwohner der Rangfolge bei der Analyse des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner entspricht. Auch hinsichtlich dieses Indikators verzeichneten Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung im Jahr 2004 mit einem Median von gut 18.110 EUR je Einwohner das höchste Pro-Kopf-Einkommen. ARGE-Kreise (Median: 16.000 EUR je Einwohner) und zugelassene kommunale Träger (15.830 EUR je Einwohner) lagen dagegen auf etwa gleichem Niveau und nur wenig unter dem Bundesdurchschnitt von etwa 16.010 EUR je Einwohner.

Auch in West- und Ostdeutschland lässt sich bei der Betrachtung des verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens kein systematischer Unterschied zwischen Kreisen, die sich später für die ARGE-Lösung entschieden,

Verfügbares Einkommen 2003 Abb. 3.5



und Optierenden Kommunen feststellen (vgl. auch Abbildung 3.5). Während dies bei der Analyse des BIP je Einwohner für Ostdeutschland ebenfalls galt, deutete diese Einkommensgröße für Westdeutschland auf eine etwas bessere Einkommenssituation in den ARGE-Kreisen hin. Diese dürfte jedoch zu einem erheblichen Teil durch Pendlerströme zu erklären sein, die – wie erläutert – das BIP je Einwohner verzerren können.

Unterscheidet man nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Großstädten, so zeigt sich wie schon beim Vergleich der Mediane des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner, dass in den Stadtkreisen, die sich für die kommunale Lösung entschieden, das verfügbare Einkommen je Einwohner etwas höher war als in den späteren ARGE-Kreisen (17.270 EUR vs. 16.380 EUR). In den Landkreisen waren dagegen kaum Unterschiede beim verfügbaren Einkommen je Einwohner zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung (15.730 EUR vs. 15.940 EUR) auszumachen. In den Großstädten, in denen ARGEn eingerichtet worden sind, lag der Median mit rund 17.460 EUR je Einwohner am höchsten (vgl. Abbildung 3.6).

Verfügbares Einkommen 2003 Abb. 3.6

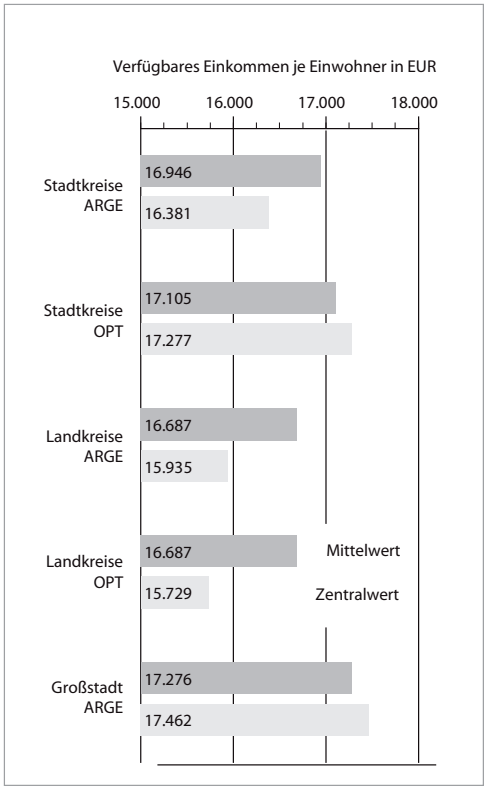


Tabelle 3.5

Verfügbares Einkommen 2003

Durchschnittliches verfügbares Einkommen je Einwohner in EUR

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	16.840	16.012
ARGE[c]	16.790	15.998
OPT[d]	16.716	15.825
GTA[e]	18.229	18.109
Westdeutschland		
Alle Kreise	17.467	16.760
ARGE	17.433	16.629
OPT	17.322	17.113
GTA	18.440	18.210
Ostdeutschland		
Alle Kreise	14.408	14.262
ARGE	14.464	14.306
OPT	14.070	14.047
GTA	14.317	14.317
Stadtkreise		
Alle Kreise	16.968	16.442
ARGE	16.946	16.381
OPT	17.105	17.277
GTA	18.604	18.848
Landkreise		
Alle Kreise	16.775	15.936
ARGE	16.687	15.935
OPT	16.687	15.729
GTA	18.194	17.972
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	17.276	17.462

[a] Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Einwohner)
[b] Median
[c] Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
[d] Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
[e] Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Erwerbstätigenproduktivität

Einkommensgrößen, die auf die Einwohner eines Kreises bezogen werden, informieren über die Versorgung der Bevölkerung mit Einkommen und können somit als „Wohlstandsindikatoren" interpretiert werden. Produktivitätsmaße stellen stärker auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kreises ab, indem die Wertschöpfung als „Outputgröße" auf den zu ihrer Erstellung eingesetzten Input bezogen wird. Betrachtet man Arbeitsproduktivitäten, so wird das Bruttoinlandsprodukt auf den Einsatz des Faktors Arbeit bezogen, der zu Erstellung des BIP erforderlich war. Dabei wird im Weiteren die Erwerbstätigenproduktivität ermittelt, indem für das Jahr 2003 das nominale Bruttoinlandsprodukt auf die Zahl der am Arbeitsort erwerbstätigen Personen bezogen wird.[5]

Wie bereits das auf die Einwohner bezogene BIP bzw. die Kaufkraft je Einwohner, bestätigt auch die Produktivitätsbetrachtung, dass die Erwerbstätigenproduktivität (gemessen am Median und am arithmetischem Mittel) im Durchschnitt in den Kreisen, die sich für eine getrennte Aufgabenwahrnehmung entschieden, am höchsten war (Median: rund 53.700 Euro, vgl. Tabelle 3.6 und Abbildung 3.7). Kreise, die die ARGE-Lösung wählten, wiesen je nach betrachtetem Mittelwert eine um 3% bis gut 5% höhere Erwerbstätigenproduktivität auf als zugelassene kommunale Träger. Entsprechendes galt auch für Westdeutschland, nicht jedoch für Ostdeutschland, wo gemessen an den beiden Mittelwerten die Rangfolge zwischen den ARGE-Kreisen und den Optierenden Kommunen nicht eindeutig war.

Betrachtet man Stadtkreise und Landkreise gesondert, so war hinsichtlich der späteren Formen der Aufgabenwahrnehmung in den Landkreisen eine leicht höhere Produktivität in den Kreisen, die später ARGEn bildeten, festzustellen, während es sich in den kreisfreien Städten genau umgekehrt verhielt: Hier lag der Median der Optionskommunen höher.

5) Ergänzend wurde auch die sektorale Wertschöpfungsstruktur der unterschiedlichen Kreistypen betrachtet. Hierbei zeigte sich, dass die Unterschiede in den Wertschöpfungsanteilen des industriellen Sektors und des Dienstleistungssektors gemessen an Median und Mittelwert nur gering ausfielen. In der Tendenz wiesen Kreise mit ARGEn im Jahr 2003 sowohl in Deutschland insgesamt als auch in West- und Ostdeutschland einen leicht höheren Anteil des Dienstleistungssektors an der Bruttowertschöpfung auf als Kreise, die sich später für die Optionslösung entschieden.

Tabelle 3.6

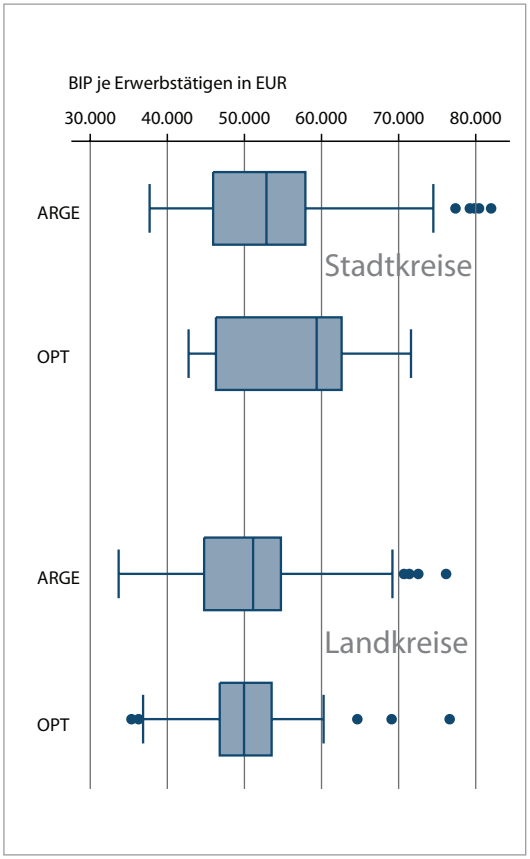
Erwerbstätigenproduktivität 2004

Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen am Arbeitsort in EUR

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	55.546	51.374
ARGEc)	55.628	51.531
OPTd)	52.722	49.990
GTAe)	63.244	53.733
Westdeutschland		
Alle Kreise	58.284	53.302
ARGE	58.555	53.321
OPT	54.711	52.015
GTA	64.011	54.982
Ostdeutschland		
Alle Kreise	43.719	41.296
ARGE	43.804	40.937
OPT	43.103	42.759
GTA	44.236	44.935
Stadtkreise		
Alle Kreise	58.902	53.105
ARGE	58.906	52.857
OPT	59.929	59.371
GTA	56.346	55.253
Landkreise		
Alle Kreise	53.035	50.809
ARGE	52.367	51.126
OPT	51.944	49.948
GTA	64.414	52.102
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	62.175	57.844

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Erwerbstätigen)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Erwerbstätigenproduktivität 2003 Abb. 3.7



3.3 Finanzsituation der Kreise

In Abschnitt 3.2 wurde die wirtschaftliche Stärke der Kreise anhand zentraler Einkommens- und Produktivitätsgrößen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgebildet. Der folgende Abschnitt stellt nun ergänzend auf die finanzielle Lage ab, in der sich die Kreise vor Einführung des SGB II befanden. Die Finanzlage der Kommunen war, wie in der Einleitung in Kapitel I ausgeführt, eines der von einzelnen Bundesländern vorgegebenen Kriterien bei der Auswahl der zugelassenen kommunalen Träger.

Aus Sicht einer Kommune war die Entscheidung für die Option einerseits mit beträchtlichen finanziellen Unsicherheiten behaftet. Auf der anderen Seite könnten die Kommunen in der Optionslösung auch die Chance gesehen haben, durch eine effektive und effiziente Integration des SGB-II-Klientels in den ersten Arbeitsmarkt Geld zu sparen. Insofern stellt sich die Frage, ob sich eher Kommunen mit besserer oder eher solche mit schlechterer Finanzausstattung für die kommunale Trägerschaft entschieden haben, beziehungsweise, ob es einen sichtbaren Unterschied in der Finanzkraft der Kreise mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung gibt.

Die finanzielle Lage eines Kreises kann anhand verschiedener Indikatoren abgebildet werden. Dabei bietet sich zunächst die Höhe der kommunalen Steuereinnahmen an. Diese umfassen die Summe der kommunalen Steuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Allerdings erhalten Kreise und Gemeinden zusätzlich zu den kommunalen Steuereinnahmen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs Schlüsselzuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse des Landes. Dabei werden allgemeine Zuweisungen an die Kommunen nach pauschalen Schlüsseln verteilt, z.B. Zuweisungen nach mangelnder Steuerkraft, kommunale Investitionspauschale, Sachkostenbeiträge oder Familienleistungsausgleich. Die Summe aus den Steuereinnahmen und den Schlüsselzuweisungen pro Einwohner dient als Indikator für die finanzielle Situation der Kommunen, wobei aktuelle Angaben hier nur für das Jahr 2003 vorliegen.

Bei diesem Indikator ist die finanzielle Lage auch zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen einigermaßen vergleichbar. Allerdings wird bei Landkreisen nicht danach differenziert, welcher Anteil der Einnahmen tatsächlich den Kreisen zur Verfügung steht und welcher bei den Gemeinden verbleibt. Dennoch dürfte damit zumindest ein recht guter Vergleich der Finanzsituation der Kommunen möglich sein.

Zum einen sind Stadt- und Landkreise insofern vergleichbar, als in kreisfreien Städten Aufgaben durch den Kreis übernommen werden, die in Landkreisen durch die kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden. Zum anderen ist die finanzielle Lage der Landkreise selbst wesentlich durch die finanzielle Lage ihrer Gemeinden bestimmt, weil sich die Landkreise überwiegend über die Kreisumlage finanzieren.

Um die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kreise selbst möglichst direkt abzubilden, werden als zusätzlicher Indikator die Einnahmen des Verwaltungshaushalts (laufende Einnahmen) der Kreise bezogen auf die Gesamtzahl der Bevölkerung (ebenfalls für das Jahr 2003) herangezogen. Hier stellt sich nun allerdings das Problem, dass Stadt- und Landkreise nicht mehr miteinander verglichen werden können, da kreisfreie Städte bei diesem Indikator grundsätzlich deutlich höhere Werte aufweisen, weil sie sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben übernehmen und ihnen auch sowohl die Gemeinde- als auch die Kreiseinnahmen zustehen. Daher werden diese Analysen nur jeweils getrennt für Stadt- und Landkreise durchgeführt. Zudem liegen bei diesem Indikator keine Angaben für die Stadtstaaten vor.

Summe aus kommunalen Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen je Einwohner

Betrachtet man zunächst die Summe aus kommunalen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen (pro Einwohner) so erkennt man, dass auch dieser Indikator in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung mit einem Median von 735 EUR je Einwohner wesentlich höher ausfiel als in Kreisen mit den beiden regulären Formen der Aufgabenwahrnehmung (Bundesdurchschnitt: 689 EUR je Einwohner, vgl. Tabelle 3.7). Insofern bestätigt die Analyse der finanziellen Situation der Kreise das auch auf der Grundlage der Indikatoren aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung getroffene Ergebnis, dass die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung in wirtschaftlicher Hinsicht besonders gut aufgestellt sind.

Vergleicht man die ARGE-Kreise und die zugelassenen kommunalen Träger, so zeigt sich, dass die durchschnittliche Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner einer Optierenden Kommune gemessen am Median mit 702 EUR nur geringfügig höher lag als bei dem durchschnittlichen ARGE-Kreis mit 686 EUR je Einwohner. Vergleicht man allerdings die gewichteten Mittelwerte, liegt der Indikator bei Kreisen mit ARGEn geringfügig höher, so dass letztlich keine eindeutigen Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Steuereinnahmen plus Schlüsselzuweisungen je Einwohner zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen beobachtet werden können.

Tabelle 3.7

Kommunale Finanzkraft 2003

Summe der kommunalen Schlüsselzuweisungen und den Steuereinnahmen in Euro je Einwohner

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	723	689
ARGE[c]	723	686
OPT[d]	716	702
GTA[e]	757	735
Westdeutschland		
Alle Kreise	728	680
ARGE	730	675
OPT	711	685
GTA	747	734
Ostdeutschland		
Alle Kreise	705	707
ARGE	696	702
OPT	738	722
GTA	933	928
Stadtkreise		
Alle Kreise	773	733
ARGE	772	731
OPT	818	805
GTA	769	752
Landkreise		
Alle Kreise	698	680
ARGE	690	675
OPT	708	699
GTA	756	735
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	778	840

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Einwohnerzahl)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Bei einer separaten Betrachtung von Ost- und Westdeutschland lassen sich für Westdeutschland mit Blick auf die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner keine Unterschiede zwischen Kreisen mit ARGE und zugelassenen kommunalen Trägern feststellen. In Ostdeutschland weisen dagegen die Kreise, in denen die Option gewählt wurde, im Mittel eine etwas bessere Finanzausstattung je Einwohner auf (vgl. auch Tabelle 3.8).

Sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen war die Summe aus kommunalen Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner in den Optierenden Kommunen höher als in den ARGE-Kreisen, unabhängig davon, ob der Median oder das arithmetische Mittel betrachtet wird. Optierende Kommunen eines Stadtkreises hatten in 2003 gemessen am Median um etwa 10% höhere Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen pro Kopf zur Verfügung als Stadtkreis-ARGEn. In den Landkreisen war dieser Unterschied nicht ganz so gravierend, dennoch verfügten auch hier die Optierenden Kommunen über eine höhere Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen als die Kreise mit ARGEn. Die Großstadt-ARGEn lagen hinsichtlich der Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner mit einem Median von 840 EUR je Einwohner sehr deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

Betrachtet man die kreisfreien Städte und Landkreise in Ost- und Westdeutschland getrennt, so ergibt sich im Prinzip jeweils das gleiche Bild. Allerdings sind für die ostdeutschen Stadtkreise aufgrund der geringen Anzahl von nur einer Optionskommune keine Unterschiede zwischen Stadtkreisen mit ARGEn und Optionskommunen erkennbar.

Tabelle 3.8

Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2003

Laufende Einnahmen der Verwaltungshaushalte je Einwohner in EUR

	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]
Stadtkreise		
Alle Kreise	1.905	1.728
ARGE [c)]	1.910	1.728
OPT [d)]	1.855	1.684
GTA [e)]	1.747	1.689
Landkreise		
Alle Kreise	622	616
ARGE	617	608
OPT	652	665
GTA	566	518
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	2.014	1.905

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Einwohnerzahl)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Einnahmen des Verwaltungshaushalts (laufende Einnahmen) je Einwohner

Wie einleitend bereits erwähnt, können die Einnahmen des Verwaltungshaushalts lediglich für kreisfreie Städte und Landkreise getrennt verglichen werden. Stadtstaaten bleiben aufgrund der fehlenden Daten außen vor.

Betrachtet man die Einnahmen des Verwaltungshaushalts im Jahr 2003 aufgegliedert nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Großstädten, so ergibt sich ein gegenüber dem oben gezeichneten Bild bei der Untersuchung der Steuereinnahmen plus Schlüsselzuweisungen je Einwohner etwas verändertes Bild (vgl. Tabelle 3.8): In den kreisfreien Städten verzeichneten die Kreise mit ARGEn höhere laufende Einnahmen, wohingegen in den Landkreisen die Optierenden Kommunen im Durchschnitt geringfügig höhere Einnahmen aufwiesen. Differenziert man zusätzlich nach Ost und West, so ist in den westdeutschen Stadtkreisen und den ostdeutschen Landkreisen keine eindeutige Tendenz dahingehend erkennbar, ob Kreise mit Option oder Kreise mit ARGE über höhere Einnahmen des Verwaltungshaushalts verfügten. In den westdeutschen Landkreisen wiesen die Optionskommunen höhere Einnahmen auf.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich hinsichtlich der finanziellen Ausgangslage von ARGE-Kreisen und Optionskommunen vor Einführung des SGB II bundesweit keine eindeutigen Differenzen feststellen lassen. Die finanzielle Lage gemessen an der Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzu-

weisungen pro Kopf scheint zuvor in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern im Durchschnitt etwas günstiger gewesen sein. Dieses Ergebnis wird jedoch bei Betrachtung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts pro Kopf etwas relativiert. Beide Indikatoren deuten jedoch darauf hin, dass in den Landkreisen die finanzielle Situation der Optierenden Kommunen vor SGB II-Einführung etwas besser ausfiel als als in den ARGE-Landkreisen.

3.4 Zusammenfassung Kapitel 3

Der Vergleich des sozio-demographischen Kontextes vor Einführung des SGB II zwischen den Kreisen, die sich später für unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben, verdeutlicht, dass hinsichtlich der Altersstruktur (Personen im erwerbsfähigen Alter, Jugendliche und junge Erwachsene) und des Anteils der Frauen kaum systematische Unterschiede zwischen den Kreistypen bestanden. Nur der Ausländeranteil lag in den Kreisen, die später ARGEn bildeten, und dabei vor allem in Großstädten mit ARGEn, jeweils höher als in jenen Kreisen, die eine kommunale Lösung praktizieren. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung fällt auf, dass Kreise, die sich für die ARGE-Lösung entschieden, von 2000 bis 2004 ein etwas schwächeres Bevölkerungswachstum aufwiesen als die restlichen Kreise.

Mit Blick auf den wirtschaftlichen Kontext, der zunächst anhand verschiedener relativierter Einkommens- und Produktivitätsmaße abgebildet wurde, zeigt sich, dass die Heterogenität der Kreise hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft auch innerhalb der unterschiedlichen Kreistypen erheblich war. Im Durchschnitt lässt sich jedoch die Tendenz beobachten, dass auf Bundesebene und in Westdeutschland das BIP je Einwohner, dessen Wachstum in den letzten Jahren sowie die Erwerbstätigenproduktivität in den späteren ARGE-Kreisen jeweils etwas höher ausfielen als in den späteren Optierenden Kommunen. Die durchschnittlich höchste Wertschöpfung je Einwohner und Erwerbstätigenproduktivität verzeichneten jedoch jeweils die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, allerdings gleichzeitig auch ein unterdurchschnittliches Wachstum des BIP je Einwohner. In Ostdeutschland ist das Bild insgesamt im Vergleich der ARGE-Kreise mit den zugelassenen kommunalen Trägern weniger einheitlich.

Betrachtet man anstelle der nach dem „Inlandskonzept“ berechneten Einkommensgrößen die Kaufkraft je Einwohner, die besser über die Versorgung der Wohnbevölkerung eines Kreises informiert, so fielen die Unterschiede zwischen den Kreisen mit den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung deutlich geringer aus, obwohl die Reihenfolge der Kreistypen sich im Durchschnitt auch bei der Kaufkraft grundsätzlich bestätigte. Zu dieser „Nivellierung“ bei der Betrachtung der Kaufkraft je Einwohner im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt je Einwohner dürfte auch beitragen, dass der Anteil der ARGE-Kreise mit einem positiven Pendlersaldo größer ist als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

Hinsichtlich der finanziellen Ausgangslage von ARGE-Kreisen und Optionskommunen vor Einführung des SGB II lassen sich bundesweit keine eindeutigen Aussagen treffen. Auf Ebene der Landkreise und hier insbesondere in Westdeutschland deuten jedoch beide verwendeten Indikatoren (Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen pro Kopf sowie Einnahmen des Verwaltungshaushalts pro Kopf) darauf hin, dass hier die finanzielle Situation der zugelassenen kommunalen Träger vor SGB II-Einführung etwas besser war als in den ARGE-Landkreisen.

4. Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt

In Kapitel 3 wurde der sozio-demographische und wirtschaftliche Hintergrund, vor dem die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung bei der Umsetzung des SGB II eingeführt wurden, anhand ausgewählter Indikatoren beleuchtet. Kapitel 4 dieses Schwerpunktberichts wendet sich nun der vergleichenden Analyse der Ausgangslagen auf den jeweiligen Arbeitsmärkten zu. Besonders interessant ist dabei die Frage, ob und in welchem Maße sich die Ausgangsbedingungen auf den Arbeitsmärkten zwischen den Kreisen mit den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt voneinander unterscheiden

Bei der Analyse zentraler Arbeitsmarktindikatoren wird zunächst in Abschnitt 4.1 auf Niveau und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Wohnort abgestellt. Diese stellt auf der Seite des Arbeitskräfteangebots das Pendant zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit dar, die ebenfalls nach dem Wohnortprinzip gemessen und in Abschnitt 4.2 untersucht wird. Eine Analyse dieser zentralen Ergebnisgrößen des Arbeitsmarktgeschehens greift jedoch zu kurz, wenn man sich für die im Hintergrund stehende Dynamik und somit die „Durchlässigkeit" des Arbeitsmarktes interessiert. Daher wird in Abschnitt 4.3 ergänzend analysiert, welches Ausmaß Zugänge aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit bzw. Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit relativ zum Bestand an Arbeitslosen in den Kreisen aufwiesen.

In Abschnitt 4.4 wird der Blick stärker auf das eigentliche spätere SGB II-Klientel der regionalen SGB-II-Einheiten fokussiert, zumal die quantitative Bedeutung und Zusammensetzung dieser Personengruppe einen Einfluss auf die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung gehabt haben könnte. Zumindest näherungsweise – Datenprobleme lassen hier bislang eine exakte Abbildung noch nicht zu – wird daher der Frage nachgegangen, ob zwischen Kreisen mit ARGEn, Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern und Kreisen, in denen eine getrennte Aufgabenwahrnehmung praktiziert wird, Unterschiede in den Sozialhilfequoten bzw. im Anteil von Arbeitslosenhilfebeziehern/innen bestanden. Auch mögliche Differenzen im Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit werden an dieser Stelle beleuchtet. In Abschnitt 4.5 wird abschließend thematisiert, inwiefern unterschiedliche Vorerfahrungen der Kreise bei der Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern/innen in den ersten Arbeitsmarkt möglicherweise damit einhergingen, dass häufiger das Optionsmodell gewählt wurde.

4.1 Niveau und Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung am Wohnort

Als erstes wird untersucht, welcher Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter in den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung jeweils einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachging. Dabei wird bewusst auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am Wohnort abgestellt, da diese darüber informiert, in welchem Maße die Einwohner eines Kreises über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verfügen, unabhängig davon, ob diese Beschäftigung innerhalb des Kreises ausgeübt wird oder nicht. Gleichzeitig wird auch das regionale Ausmaß der Arbeitslosigkeit und somit das Ausmaß des nicht am Markt erfolgreichen Arbeitskräfteangebots nach dem Wohnortprinzip gemessen (vgl. Abschnitt 4.2).

Bezieht man die Zahl der zum 30. Juni 2004 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die jeweils jahresdurchschnittliche Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 15 und 65 Jahren), so zeigt sich, dass der Median dieser Beschäftigungsquote über alle 439 Kreise hinweg bei 48,5% lag (gewichtetes arithmetisches Mittel: 47,8%, vgl. Tabelle 4.1). Während die entsprechende Beschäftigungsquote in Kreisen mit ARGEn mit 48,5% nur leicht über dem Median der Optierenden Kommunen (47,9%) lag, war in den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung mit einem Median von 50,2% etwas mehr als jede zweite Person im erwerbsfähigen Alter sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Sowohl die Tatsache, dass Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung jeweils eine etwas höhere Beschäftigungsquote aufwiesen, als auch der Befund, dass es zwischen ARGE-Kreisen und Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern in dieser Hinsicht kaum Unterschiede gab, bestätigt sich auch jeweils für West- und Ostdeutschland sowie für Stadt- und Landkreise. Großstadt-ARGE-Kreise mit über 250 Tsd. Einwohnern verfügten mit einem Zentralwert

Tabelle 4.1

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2004

Durchschnittlicher Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an den Personen im erwerbsfähigen Alter zum 30.6.2004, sowie die Veränderungsrate der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gegenüber dem 30.6.1997

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]	Veränderung 1997/2004 in %
Deutschland			
Alle Kreise	47,8	48,5	-1,3
ARGE[c]	47,7	48,5	-1,5
OPT[d]	48,1	47,9	-1,0
GTA[e]	50,3	50,2	0,8
Westdeutschland			
Alle Kreise	48,3	48,7	0,3
ARGE	48,2	48,8	0,2
OPT	48,2	48,1	0,7
GTA	50,2	50,1	0,8
Ostdeutschland			
Alle Kreise	46,2	47,6	-12,2
ARGE	45,9	47,6	-12,5
OPT	47,6	47,1	-11,5
GTA	53,3	53,4	1,4
Stadtkreise			
Alle Kreise	45,5	46,5	-3,8
ARGE	45,5	46,5	-3,9
OPT	46,8	46,4	-3,3
GTA	46,4	47,3	-3,6
Landkreise			
Alle Kreise	49,0	49,2	-0,3
ARGE	49,1	49,3	-0,4
OPT	48,2	48,1	-0,9
GTA	50,7	52,1	1,0
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.			
ARGE	45,3	45,8	-2,7

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

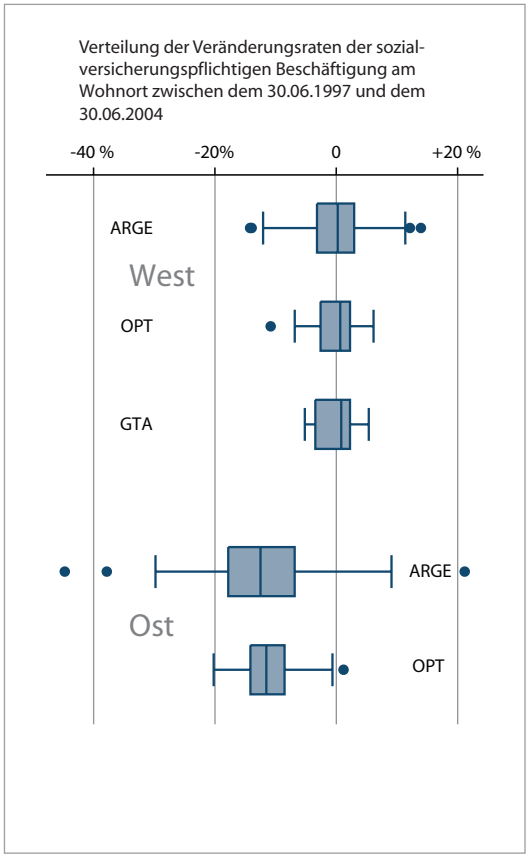
von 45,8% über einen unterdurchschnittlichen Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter an den Personen im erwerbsfähigen Alter.

Der Median der zeitlichen Entwicklung der Wachstumsraten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort von 1997 bis 2004 (jeweils zum 30. Juni 2004) lag bundesweit bei -1,3% (vgl. Tabelle 4.2). Die späteren ARGE-Kreise wiesen dabei gemessen am Median der Wachstumsraten mit -1,5% eine etwas ungünstigere Beschäftigungsentwicklung auf als die Kreise, die sich später für die Optionslösung entschieden (-1,0%). Auch hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schnitten Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung am besten ab; hier konnte gemessen am Median der Kreise sogar ein leichtes Plus von 0,8% verzeichnet werden.

Abbildung 4.1 zeigt die durchaus drastischen Unterschiede in der zeitlichen Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen den Kreisen in Ost- und Westdeutschland auf. Zwi-

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 1997-2004

Abb. 4.1



schen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen konnten dagegen weder in Ost- noch in Westdeutschland deutliche Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung vor Einführung des SGB II beobachtet werden. Der Median der Wachstumsraten fiel jedoch in den Optierenden Kommunen sowohl in Westdeutschland (0,7% gegenüber 0,2%) als auch in Ostdeutschland (-11,5% gegenüber -12,5%) etwas positiver aus als in den Kreisen mit ARGEn.

Auch bei Differenzierung nach kreisfeien Städten und Landkreisen sind die Verteilungen der Wachstumsraten der Beschäftigung zwischen den Kreisen mit ARGEn und Optierenden Kommunen jeweils recht ähnlich, wobei in den Landkreisen die ARGE-Kreise und in den Stadtkreisen die Optierenden Kommunen die jeweils leicht bessere Medianwachstumsrate verzeichneten.

4.2 Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit

Während die Beschäftigungsquote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Abschnitt 4.1 über das Ausmaß der Personen im erwerbsfähigen Alter informiert, die am Arbeitsmarkt in regulären Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren, untersucht Abschnitt 4.2 das Ausmaß der regionalen Arbeitslosigkeit.

Für die Arbeitslosenzahlen und die entsprechenden Arbeitslosenquoten werden für diesen Bericht die Definitionen der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. Dabei stellt sich jedoch das Problem, dass diese Definition der Arbeitslosigkeit das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung in einem Kreis nur unzureichend beschreibt. Insbesondere werden solche Personen nicht berücksichtigt, die sich zum jeweiligen Betrachtungszeitpunkt in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, vor allem in Beschäftigungsverhältnissen am zweiten Arbeitsmarkt, befinden. Darüber hinaus werden Personen (darunter auch Sozialhilfeempfänger) nicht berücksichtigt, die Arbeit suchen, obwohl sie nicht arbeitslos gemeldet sind. Während sich das zweite Problem grundsätzlich nicht ohne Weiteres lösen lässt, weil keine verlässlichen Daten über die jeweilige „Stille Reserve“ auf Kreisebene vorhanden sind,[1] könnte man die Arbeitslosenzahlen mit Hilfe der Angaben zu den Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen um diesen Personenkreis ergänzen und damit eine alternative Arbeitslosenquote ausweisen. Das IAW wird daher im Rahmen seiner ab Juli 2006 beginnenden regelmäßigen Berichterstattung bewusst anstreben, auch eine weiter gefasste Definition einer Unterbeschäftigungsquote zu verwenden. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts lagen dem IAW allerdings auf Kreisebene keine Angaben über die Zahl der jeweils an Maßnahmen teilnehmenden Personen vor, sondern lediglich Falldaten über die Anzahl der Maßnahmenteilnehmer/innen. Diese eignen sich jedoch insbesondere wegen der Möglichkeit von Mehrfachteilnahmen nur eingeschränkt dazu, eine alternative Arbeitslosenquote zu ermitteln.

Zieht man daher zunächst die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote (gemessen als Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen in %) im Jahr 2004 als Indikator für das Ausmaß der Unterbeschäftigung auf dem regionalen Arbeitsmarkt heran, so lässt sich für Deutschland insgesamt festhalten, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit in den ARGE-Kreisen im Jahr vor der Einführung des SGB II im Schnitt um knapp einen Prozentpunkt über dem entsprechenden Durchschnitt der Arbeitslosenquoten in den Optierenden Kommunen lag (vgl. Tabelle 4.2 und Abbildung 4.2). So betrug der Median der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten bei den Kreisen mit ARGEn 9,4% (gewichtetes arithmetisches Mittel: 10,9%), der entsprechende Median bei den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern lag bei 8,5% (gewichtetes arithmetisches Mittel: 10,0%). Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung verzeichneten dagegen vor Einführung des SGB II im Durchschnitt eine deutlich geringere Arbeitslosigkeit (Median: 6,7%), allerdings befinden sich diese überwiegend (11 von 19) in Baden-Württemberg, das unter allen Bundesländern die geringste Arbeitslosenquote aufwies.

Untersucht man das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in Deutschland für bestimmte sozio-demographische Teilgruppen (Frauen, Jugendliche und junge Erwachsene U25, Ausländer), so bestätigt sich ausnahmslos, dass die Arbeitslosenquoten in den ARGE-Kreisen – wenn auch teilweise nur geringfügig – über denen der Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern lagen. Eine vergleichende Betrachtung der zeitlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit von 1998 bis 2004 zeigt zudem auf, dass die ARGE-Kreise nicht nur am aktuellen Rand über eine im Durchschnitt ungünstigere Arbeitslosenquote verfügten, sondern auch die zeitliche Entwicklung in den Vorjahren merklich ungünstiger ausfiel.

1) Zu dieser Problematik des Bruttoarbeitskräftepotenzials von Sozialhilfeempfängern vgl. auch S. 30.

Tabelle 4.2

Arbeitslosigkeit 2004

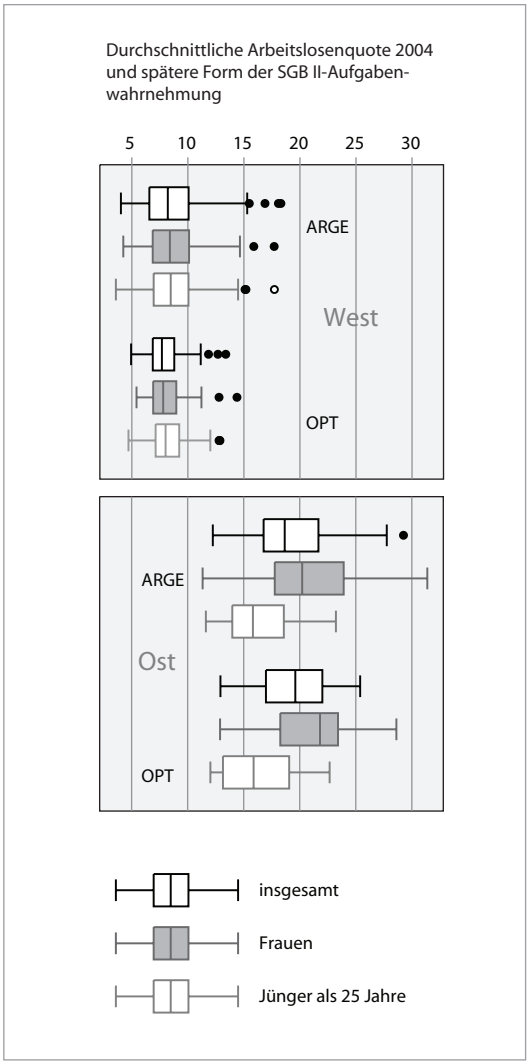
Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquoten in % aller Erwerbspersonen

	Insgesamt		Ausländer		Frauen		Jugendliche 15 bis unter 25 Jahre	
	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]	Mittelwert	Zentralwert	Mittelwert	Zentralwert	Mittelwert	Zentralwert
Deutschland								
Alle Kreise	10,6	9,2	20,3	21,6	10,9	9,3	10,0	9,3
ARGE[c)]	10,9	9,4	20,9	21,8	11,1	9,5	10,2	9,5
OPT[d)]	10,0	8,5	18,9	21,0	10,5	8,4	9,7	8,7
GTA[e)]	7,0	6,7	14,4	15,3	7,5	7,1	7,1	7,0
Westdeutschland								
Alle Kreise	8,5	8,1	18,9	19,3	8,5	8,2	8,2	8,3
ARGE	8,8	8,2	19,3	19,4	8,7	8,4	8,4	8,5
OPT	7,8	7,7	18,2	20,2	7,9	7,8	7,9	8,0
GTA	6,4	6,4	14,2	14,6	6,8	6,8	6,5	6,7
Ostdeutschland								
Alle Kreise	18,4	18,6	38,8	40,2	19,5	20,1	16,3	15,9
ARGE	18,3	18,7	38,5	39,4	19,3	20,2	16,3	15,8
OPT	19,2	19,6	42,9	43,0	20,9	21,8	16,6	15,9
GTA	16,7	16,6	48,4	48,1	18,0	17,9	15,3	15,3
Stadtkreise								
Alle Kreise	12,5	11,8	23,1	24,5	12,0	11,2	11,5	10,9
ARGE	12,6	11,9	23,3	25,3	7,4	11,2	11,5	11,0
OPT	10,5	10,3	21,1	21,2	6,1	10,3	10,7	11,3
GTA	8,7	8,9	17,0	17,9	4,8	9,1	8,6	9,4
Landkreise								
Alle Kreise	9,6	8,3	17,4	20,9	10,3	8,5	9,3	8,7
ARGE	9,7	8,4	17,5	20,5	5,9	8,6	9,4	8,9
OPT	9,9	8,2	18,6	21,0	6,1	8,4	9,6	8,5
GTA	6,8	6,1	13,9	14,5	4,4	6,5	6,9	6,4
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.								
ARGE	12,3	11,8	23,3	25,4	11,6	10,8	11,1	9,6

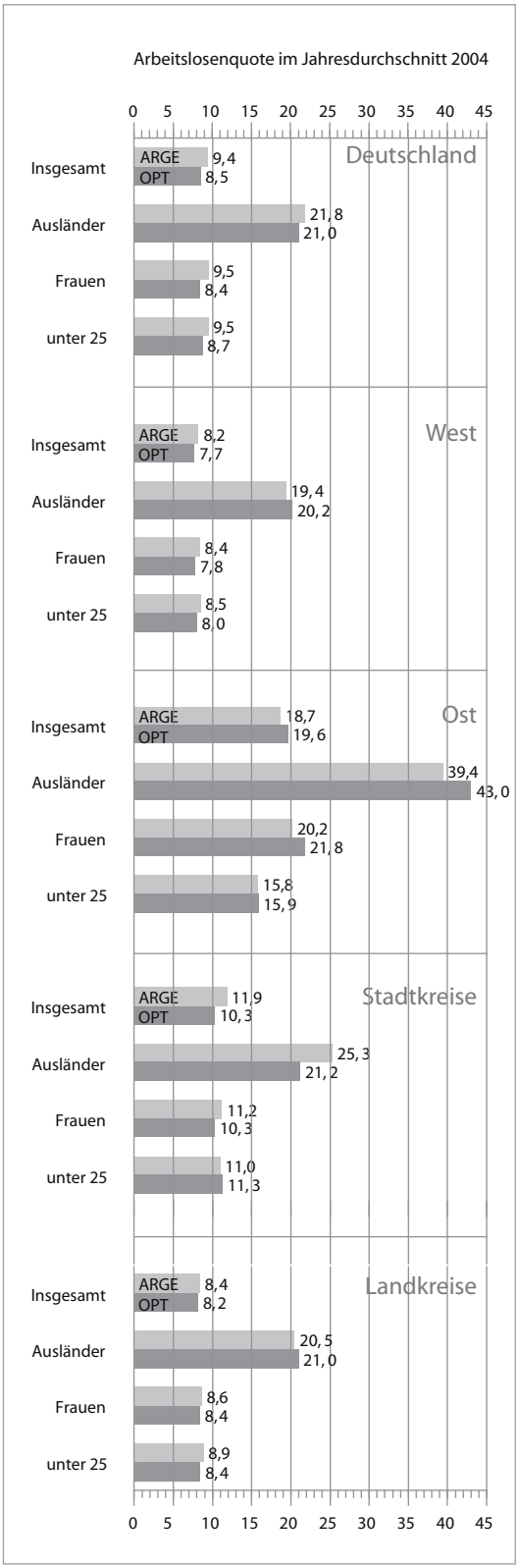
a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Erwerbspersonen)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Differenziert man zwischen West- und Ostdeutschland, so fällt auf, dass in Westdeutschland wie in Deutschland insgesamt die Arbeitslosigkeit in den ARGE-Kreisen vor Einführung des SGB II mit einem Median von 8,2% höher lag als in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern (7,7%). In Ostdeutschland dagegen verfügten die Kreise mit zugelasenen kommunalen Trägern mit einer Median-Arbeitslosenquote von 19,6% über die etwas schlechteren Ausgangsbedingungen im Vergleich zu den ARGE-Kreisen (18,7%). Besonders groß war der negative „Vorsprung“ der Optierenden Kommunen in Ostdeutschland bei der Ausländerarbeitslosigkeit (43% gegenüber 39,4%), wobei berücksichtigt werden muss, dass der Ausländerteil im Osten insgesamt sehr gering ist. Die Heterogenität der Kreise hinsichtlich der Arbeitslosigkeit war in Westdeutschland bei den ARGEn deutlich größer als bei den Optierenden Kommunen, während sich in Ostdeutschland kein entsprechender Unterschied in der Streuung beobachten ließ (vgl. auch Abbildung 4.3).

Arbeitslosigkeit 2004 Abb. 4.2



Arbeitslosigkeit 2004 Abb. 4.3



Betrachtet man ausschließlich die Stadtkreise, so verzeichneten die ARGE-Kreise hier mit einer Median-Arbeitslosenquote von 11,9% eine merklich ungünstigere Ausgangssituation auf dem Arbeitsmarkt als die Optierenden Kommunen (10,3%). Bei der Ausländerarbeitslosenquote war dieser negative Vorsprung der Kreise mit ARGEn in Stadtkreisen gegenüber den Optierenden Kommunen in Stadtkreisen besonders ausgeprägt (25,3% gegenüber 21,2%), bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) bestand dagegen kaum ein Unterschied (11% gegenüber 11,3%). Anders als in den Stadtkreisen gab es in den Landkreisen zwischen den ARGE-Kreisen und den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern keine deutlichen Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes und der Struktur der Arbeitslosigkeit.

Zwischen den kreisfreien Städten mit bis zu 250 Tsd. Einwohnern, die sich für die ARGE-Lösung entschieden, und ARGE-Stadtkreisen mit mehr als 250 Tsd. Einwohnern bestanden im Jahr 2004 ebenfalls keine systematischen Unterschiede im Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Bei der Jugendarbeitslosenquote (Median: 9,6% gegenüber 11,4%) und der Frauenarbeitslosenquote (Median: 10,8% gegenüber 11,4%) schnitten Großstadt-ARGE-Kreise jeweils etwas besser ab.

Tabelle 4.3

Aus Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit 2004

Monatliche durchschnittliche Abgangsraten[f] aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit in Prozent des durchschnittlichen Bestands an Arbeitslosen

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	5,9	6,3
ARGE[c]	5,8	6,3
OPT[d]	6,3	6,4
GTA[e]	6,9	7,0
Westdeutschland		
Alle Kreise	6,1	6,7
ARGE	6,0	6,5
OPT	6,6	6,7
GTA	7,0	7,1
Ostdeutschland		
Alle Kreise	5,5	5,6
ARGE	5,5	5,6
OPT	5,8	5,9
GTA	6,2	6,1
Stadtkreise		
Alle Kreise	5,0	5,2
ARGE	5,0	5,1
OPT	5,3	5,7
GTA	6,5	6,3
Landkreise		
Alle Kreise	6,5	6,8
ARGE	6,5	6,8
OPT	6,4	6,5
GTA	7,0	7,1
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	4,9	5,0

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der durchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
f) D.h. die durchschnittliche monatliche Zahl der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit geteilt durch den durchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen.

4.3 Arbeitsmarktdynamik

Die Charakteristika eines regionalen Arbeitsmarktes können nicht allein durch die Höhe der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und deren zeitliche Entwicklungen erfasst werden. Vielmehr ist auch das Ausmaß der Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt und somit die Dynamik des Arbeitsmarktes von wesentlicher Bedeutung.

Deshalb werden im Folgenden die monatlichen Zugänge in Arbeitslosigkeit bzw. die monatlichen Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2004 betrachtet und dem durchschnittlichen Ausmaß der Arbeitslosigkeit gegenüber gestellt. Dabei liegt der Fokus auf den Bruttoströmen zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit. Als „Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit" wird im Weiteren die Relation aus der durchschnittlichen monatlichen Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit zum durchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen bezeichnet. Sie kann auch als durchschnittliche Wahrscheinlichkeit interpretiert werden, mit der eine arbeitslose Person in einem Monat in Erwerbstätigkeit übergegangen ist. Leider kann anhand der auf Kreisebene bislang verfügbaren Daten nicht zwischen den unterschiedlichen Formen der Erwerbstätigkeit, insbesondere zwischen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und anderen Formen nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, differenziert werden.

Zugänge in Arbeitslosigkeit können ebenfalls aus verschiedenen Quellen erfolgen, insbesondere aus unterschiedlichen Formen der Erwerbstätigkeit, aus unterschiedlichen Formen der Nichterwerbstätigkeit und aus Ausbildung. Aus Symmetriegründen und mangels hinreichend detaillierter Informationen auf Kreisebene werden im Weiteren vereinfachend ebenfalls nur Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit insgesamt betrachtet und diese ebenfalls auf den durchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen bezogen.

Bundesweit lag der Median der Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit beim Vergleich der 439 Kreise bei 6,3%, die Zugangsrate in Arbeits-

losigkeit aus Erwerbstätigkeit bei 8,7%. Der Blick auf die Ergebnisse in den Tabellen 4.3 und 4.4 zeigt, dass im Durchschnitt des Jahres 2004 die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung die höchste Arbeitsmarktdynamik zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit aufwiesen. Auffällig ist dabei, dass eine höhere Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung (7%) auch mit einer im Durchschnitt höheren Zugangsrate in Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit (9,2%) einherging. Zwischen Optionskommunen und ARGE-Kreisen waren bundesweit dagegen keine Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktdynamik und bei den Zu- und Abgängen aus Arbeitslosigkeit zu erkennen. Dies gilt auch dann, wenn man ergänzend nach sozio-demographischen Kriterien differenziert und die entsprechende Arbeitsmarktdynamik von Frauen, U25 und über 55jährigen betrachtet.

Die Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt, dass das relative Ausmaß der Dynamik zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland sowohl auf der Zugangsseite der Arbeitslosigkeit als auch der Abgangsseite geringer ausfällt als in Westdeutschland.

Zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen waren die Unterschiede in der Dynamik dagegen wie in Deutschland insgesamt auch in beiden Teilen Deutschlands eher gering, wobei die relativen Bruttoströme in den Optierenden Kommunen zumindest in Ostdeutschland etwas größer waren als in den ARGE-Kreisen. Die Streuung und somit die Heterogenität der Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit war sowohl in West- als auch in Ostdeutschland in den ARGE-Kreisen erheblich größer als in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern.

Während bei den Landkreisen die Kreise mit ARGEn auf der Abgangs- und der Zugangsseite der Arbeitslosigkeit im Durchschnitt eine etwas höhere Arbeitsmarktdynamik aufwiesen als Optierende Kommunen, verzeichneten Stadtkreise mit ARGEn sowohl insgesamt als auch bei Disaggregation nach sozio-demographischen Kriterien regelmäßig eine leicht höhere Arbeitsmarktdynamik als Optierende Kommunen. Die Arbeitsmarktdynamik in Großstadt-ARGEn entsprach ungefähr der in Stadtkreisen mit bis zu 250 Tsd. Einwohnern, in denen die ARGE-Lösung praktiziert wird.

Tabelle 4.4

Aus Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit 2004

Monatliche durchschnittliche Zugangsraten[f] aus der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit in Prozent des durchschnittlichen Bestands an Arbeitslosen

	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]
Deutschland		
Alle Kreise	8,0	8,7
ARGE[c]	7,9	8,6
OPT[d]	8,5	8,7
GTA[e]	9,4	9,2
Westdeutschland		
Alle Kreise	8,6	9,1
ARGE	8,4	9,1
OPT	9,1	9,1
GTA	9,6	9,2
Ostdeutschland		
Alle Kreise	7,1	7,2
ARGE	7,0	7,1
OPT	7,4	7,8
GTA	8,5	8,3
Stadtkreise		
Alle Kreise	7,0	7,5
ARGE	7,0	7,4
OPT	7,5	8,1
GTA	9,0	9,0
Landkreise		
Alle Kreise	8,7	9,1
ARGE	8,7	9,2
OPT	8,5	8,8
GTA	9,5	9,5
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.		
ARGE	7,0	7,2

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der durchschnittlichen Zahl der Arbeitslosen)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
f) D.h. die durchschnittliche monatliche Zahl der Zugänge aus der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit geteilt durch den durchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen.

4.4 Zur Bedeutung des SGB II-Klientels vor Einführung des SGB II

Nachdem in den vorigen Abschnitten die allgemeine Beschaffenheit des Arbeitsmarktes anhand zentraler Arbeitsmarktindikatoren untersucht wurde, konzentrieren sich die Analysen in Abschnitt 4.4 nun auf Ausmaß und Struktur des späteren SGB II-Klientels im Jahr vor Einführung des SGB II. Untersucht werden soll unter anderem, ob eher solche Kreise die Option gewählt haben, in denen die potenziellen SGB-II-Klienten nur eine vergleichsweise geringe quantitative Bedeutung hatten. Zudem könnte für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung auch die Zusammensetzung des SGB II-Klientels, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis vormaliger Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebezieher/innen von Bedeutung gewesen sein.

Für die weiteren empirischen Analysen ergibt sich jedoch das Problem, dass es für die Jahre vor 2005 keine verfügbaren Daten gibt, die der exakten Definition des SGB II-Klientels folgen, weil es diese Definition vorher eben nicht gab. Eine möglichst gute Annäherung ergäbe sich durch die Zahl der Arbeitslosenhilfebeziehenden ergänzt um das Bruttoarbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger/innen im engeren Sinne (Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) bereinigt um Doppelbezieher/innen beider Leistungen. Die Zahl der Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe ist aus der Eckwertetabelle der BA bekannt. Aus der Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes liegt auch die Zahl der Empfänger/innen von „Laufender Hilfe zum Lebensunterhalt“ vor. Allerdings lassen sich erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger/innen im Rahmen von Sonderauswertungen nur näherungsweise von nichterwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern/innen unterscheiden. Darüber hinaus konnten auch Doppelbezieher/innen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf Kreisebene bisher nicht quantifiziert werden. Somit kann die tatsächliche Gesamtzahl des potenziellen SGB II-Klientels vorerst nicht berechnet werden.[1] Um zumindest näherungsweise Aussagen über die Bedeutung des möglichen SGB II-Klientels treffen zu können, beschränkt sich dieser Bericht daher auf die separate Betrachtung der Bedeutung beider Gruppen, der Arbeitslosenhilfe- und der Sozialhilfebeziehenden. Diese wird ergänzt um eine Analyse der regionalen Verbreitung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Die relative Bedeutung von Personen mit Bezug von Arbeitslosenhilfe wurde alternativ dadurch gemessen, dass einerseits deren

- Anteil an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen in %, andererseits deren
- Anteil an der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in %

betrachtet wurde. Da die inhaltlichen Schlussfolgerungen jeweils gleich sind, beschränken sich die weiteren Ausführungen auf den Anteil der Arbeitslosenhilfebeziehenden an allen Arbeitslosen. Tabelle 4.5 gibt die entsprechenden Werte für die andere Kenngröße wieder.

Die Ergebnisse zeigen, dass es hinsichtlich des Anteils der Arbeitslosenhilfebeziehenden an allen Arbeitslosen bundesweit kaum einen Unterschied zwischen Kreisen mit ARGEn (45,5%) und Optionskommunen (44,6%) gab (vgl. Tabelle 4.5 und Abbildung 4.4). Allein Kreise mit Getrennter Aufgabenwahrnehmung verfügten mit 37,4% über einen Anteil an Arbeitslosenhilfebeziehenden, der deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lag.

Zwischen den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung bestanden mit Blick auf die relative Bedeutung der Arbeitslosenhilfebeziehenden weder in West- noch in Ostdeutschland kaum Unterschiede. Sowohl in den Stadt- als auch in den Landkreisen lag dagegen beim Vergleich der regionalen Einheiten der Median in den Kreisen mit zugelassenen kommunalen Trägern jeweils etwas über dem entsprechenden Anteil der Arbeitslosenhilfebeziehenden in den ARGE-Kreisen.

Der Median des Anteils der Arbeitslosenhilfebeziehenden an den Arbeitslosen lag im Jahr 2004 in den Großstadt-ARGEn bei knapp 50% und somit nur leicht unter dem entsprechenden Median aller Stadtkreise mit ARGEn von gut 50%.

Arbeitslosenhilfebeziehende stellten bekanntermaßen nur eine Teilgruppe der späteren SGB II-Klienten dar. Um darüber hinaus abzubilden, welche relative Bedeutung der Sozialhilfe vor der Einführung des SGB II in den Kreisen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung zukam, werden ergän-

1) Entsprechende Sonderauswertungen im Forschungsdatenzentrum des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg sind jedoch vorgesehen. Darüber hinaus steht dem IAW seit kurzem auch eine Sonderauswertung des Statistischen Landesamts Sachsen zur Verfügung.

Tabelle 4.5

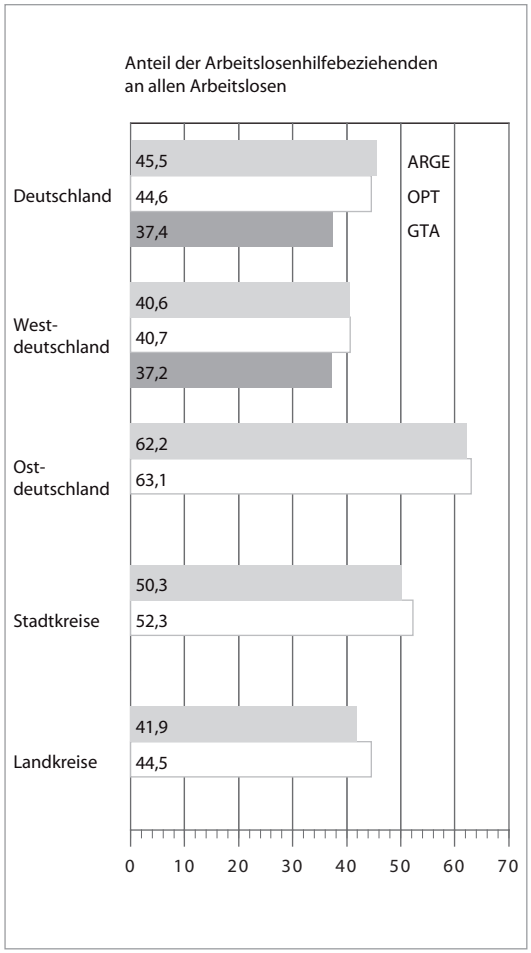
Arbeitslosenhilfe 2004

Jahresdurchschnittlicher Anteil der Zahl der Arbeitslosenhilfebeziehenden an der Gesamtzahl der Arbeitslosen in Prozent (A1), sowie der Anteil der Arbeitslosenhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter an allen Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Prozent (A2) .

	A1		A2	
	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]
Deutschland				
Alle Kreise	50,2	45,1	4,0	3,1
ARGE[c)]	50,6	45,5	4,1	3,2
OPT[d)]	49,8	44,6	3,8	2,8
GTA[e)]	41,1	37,4	2,2	2,0
Westdeutschland				
Alle Kreise	43,7	40,5	2,8	2,5
ARGE	44,3	40,6	2,9	2,5
OPT	42,3	40,7	2,5	2,5
GTA	38,4	37,2	1,9	1,8
Ostdeutschland				
Alle Kreise	61,4	62,2	8,4	8,8
ARGE	61,2	62,2	8,3	8,8
OPT	62,8	63,1	9,1	10,0
GTA	58,9	59,0	7,7	7,6
Stadtkreise				
Alle Kreise	53,1	50,2	4,9	4,4
ARGE	53,3	50,3	4,9	4,5
OPT	48,4	52,3	3,7	4,1
GTA	44,9	42,0	2,9	2,6
Landkreise				
Alle Kreise	48,3	42,0	3,5	2,7
ARGE	48,3	41,9	3,6	2,7
OPT	49,9	44,5	3,8	2,8
GTA	40,6	36,5	2,1	1,8
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.				
ARGE	51,8	49,5	4,7	4,4

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Arbeitslosen bzw. der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Arbeitslosenhilfebeziehende 2004 Abb. 4.4



zend auch folgende zwei Sozialhilfequoten ermittelt und für die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung einander gegenübergestellt:

- Anteil der Sozialhilfebeziehenden an allen Einwohnern in % („Sozialhilfequote“) und

- Anteil der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter an allen Personen im erwerbsfähigen Alter („Sozialhilfequote für Personen im erwerbsfähigen Alter“).

Da sich auch hier die Befunde letztlich kaum unterscheiden, werden im Weiteren nur die Ergebnisse für die Sozialhilfequote von Personen im erwerbsfähigen Alter vorgestellt. Die Sozialhilfequote gemessen in Relation zu allen Einwohnern ist jedoch in Tabelle 4.6 wiedergegeben.

Bestätigt wird zunächst auch bei diesem Arbeitsmarktindikator die bessere Ausgangslage der Kreise

Tabelle 4.6

Sozialhilfe 2003

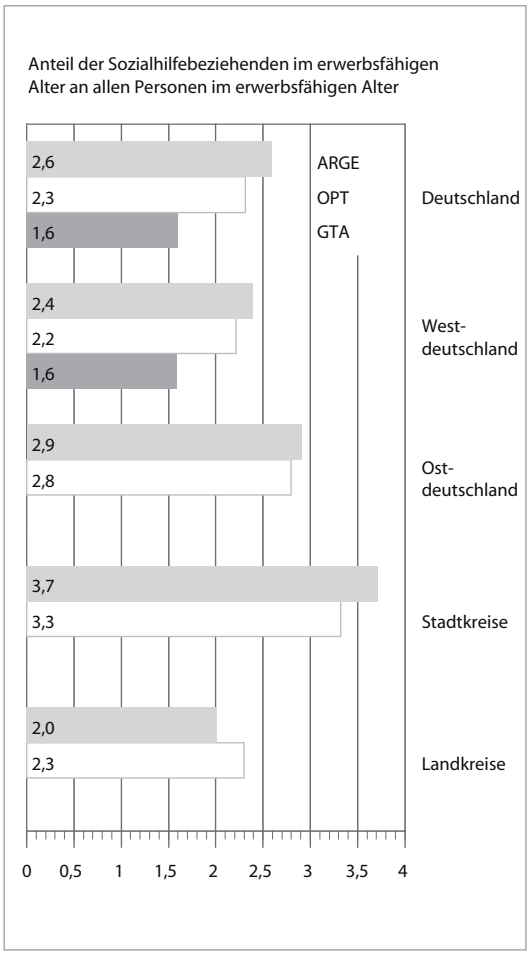
Jahresdurchschnittlicher Anteil der Zahl der Sozialhilfebeziehenden an der Gesamtbevölkerung in Prozent (A3), sowie der Anteil der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter an allen Personen im erwerbsfähigen Alter von 18 bis unter 65 Jahren in Prozent (A4).

	A3		A4	
	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]	Mittelwert[a)]	Zentralwert[b)]
Deutschland				
Alle Kreise	3,4	2,7	3,1	2,5
ARGE[c)]	3,6	2,7	3,3	2,6
OPT[d)]	2,7	2,7	2,5	2,3
GTA[e)]	1,8	1,8	1,6	1,6
Westdeutschland				
Alle Kreise	3,2	2,6	3,0	2,3
ARGE	3,4	2,6	3,2	2,4
OPT	2,7	2,6	2,4	2,2
GTA	1,8	1,7	1,6	1,6
Ostdeutschland				
Alle Kreise	4,1	3,0	3,8	2,8
ARGE	4,3	3,1	4,0	2,9
OPT	2,9	2,8	2,7	2,8
GTA	2,8	2,8	2,6	2,6
Stadtkreise				
Alle Kreise	5,4	3,8	5,0	3,7
ARGE	5,4	3,9	5,0	3,7
OPT	4,4	3,6	4,1	3,3
GTA	3,2	3,2	2,8	3,0
Landkreise				
Alle Kreise	2,4	2,3	2,2	2,1
ARGE	2,4	2,2	2,2	2,0
OPT	2,6	2,6	2,3	2,3
GTA	1,7	1,6	1,5	1,5
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.				
ARGE	5,8	5,5	5,4	5,1

a) Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Einwohnerzahl bzw. der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter)
b) Median
c) Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
d) Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
e) Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

Sozialhilfebeziehende im erwerbsfähigen Alter 2003

Abb. 4.5



mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (vgl. Tabelle 4.6 und Abbildung 4.5). Der Median des Anteils der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter an allen Personen im erwerbsfähigen Alter betrug hier 1,6% und lag damit doch deutlich unter den entsprechenden Werten der Kreise mit ARGEn (2,5%) bzw. mit zugelassenen kommunalen Trägern (2,3%).[2]

Dass die Sozialhilfequote von Personen im erwerbsfähigen Alter in den ARGE-Kreisen leicht höher ausfiel als in den Optionskommunen, bestätigte sich auch für Westdeutschland (2,4% gegenüber 2,2%), nicht jedoch im Osten, wo beide Mediane mit 2,8% identisch waren.

2) Hier handelt es sich im Gegensatz zu den bisherigen Auswertungen bei den Personen im erwerbsfähigen Alter jeweils um Personen, die zwischen 18 und unter 65 Jahren alt sind, da die Sozialhilfestatistik nur entsprechende Informationen enthält.

Unterschiedlich ist das Bild in den Stadt- und Landkreisen: Während in den Stadtkreisen auf einem ohnehin überdurchschnittlichen Niveau die Sozialhilfequote für Personen im erwerbsfähigen Alter in den ARGE-Kreisen mit 3,7% gegenüber 3,3% höher ausfiel als in den Optierenden Kommunen, war es in den Landkreisen auf unterdurchschnittlichem Niveau mit 2% gegenüber 2,3% umgekehrt. Besonders hoch lag der Anteil der Sozialhilfeempfänger/innen im erwerbsfähigen Alter an den entsprechenden Einwohnern mit 5,1% in den Großstadt-ARGE-Kreisen.

Der bundesweite Vergleich der Langzeitarbeitslosenquoten – definiert als Anteil der Arbeitslosen, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind, an allen Erwerbspersonen – zeigt, dass im Jahr 2004 Kreise mit ARGEn in etwas stärkerem Maße unter dem Problem der Langzeitarbeitslosigkeit litten als Optierende Kommunen (vgl. Tabelle 4.7 und Abbildung 4.6). Der Median der Langzeitarbeitslosenquoten betrug bei den ARGE-Kreisen 3,5%, bei den Optierenden Kommunen dagegen „nur" 2,9%. Dies gilt auch für die Langzeitarbeitslosenquote von Frauen (3,4% gegenüber 3,0%). Hingegen gibt es bei der Langzeitarbeitslosenquote der Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) kaum Unterschiede zwischen den beiden Grundtypen der Aufgabenwahrnehmung.

In Westdeutschland fiel der negative Vorsprung der Kreise mit ARGEn bei der Langzeitarbeitslosigkeit gemessen am Median nur sehr gering aus, während in Ostdeutschland – in Übereinstimmung mit zahlreichen anderen Ergebnissen in diesem Abschnitt – die Optierenden Kommunen mit 8,7% gegenüber 8,3% die höhere Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten. Auffällig ist, dass die Heterogenität auf regionaler Ebene hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit in Westdeutschland in den ARGE-Kreisen sehr viel ausgeprägter war als in den Optierenden Kommunen. In Ostdeutschland lässt sich Entsprechendes nicht beobachten.

Deutlich größer waren die Unterschiede zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen in Stadtkreisen. Stadtkreise mit ARGEn verzeichneten hier mit 4,7% eine erheblich höhere Langzeitarbeitslosenquote als die entsprechenden Stadtkreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (3,7%), während in den Landkreisen hinsichtlich der Langzeitarbeitslosenquote dagegen praktisch keine Unterschiede zwischen den beiden Hauptformen der Aufgabenwahrnehmung zu verzeichnen waren.

Auffällig ist auch, dass unabhängig von der gewählten Disaggregation zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt keine Unterschiede im Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) bestanden.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass in den Kreisen, die sich später für die ARGE-Lösung entschieden, der Anteil des potenziellen SGB II-Klientels vor Einführung des SGB II etwas höher ausfiel als in den späteren Optierenden Kommunen.

Dies gilt in der Tendenz stärker für Westdeutschland als für Ostdeutschland, wo zumindest mit Blick auf die relative Bedeutung der Arbeitslosenhilfebeziehenden und auf die Langzeitarbeitslosenquoten die Optierenden Kommunen im Durchschnitt über mehr potenzielle zukünftige SGB II-Klienten verfügten.

In den Stadtkreisen wiesen im Durchschnitt die Kreise mit ARGEn tendenziell mehr potenzielles SGB II-Klientel, auf während in den Landkreisen recht stabil die Optierenden Kommunen in dieser Hinsicht schlechter abschnitten.

Langzeitarbeitslosigkeit 2004 Abb. 4.6

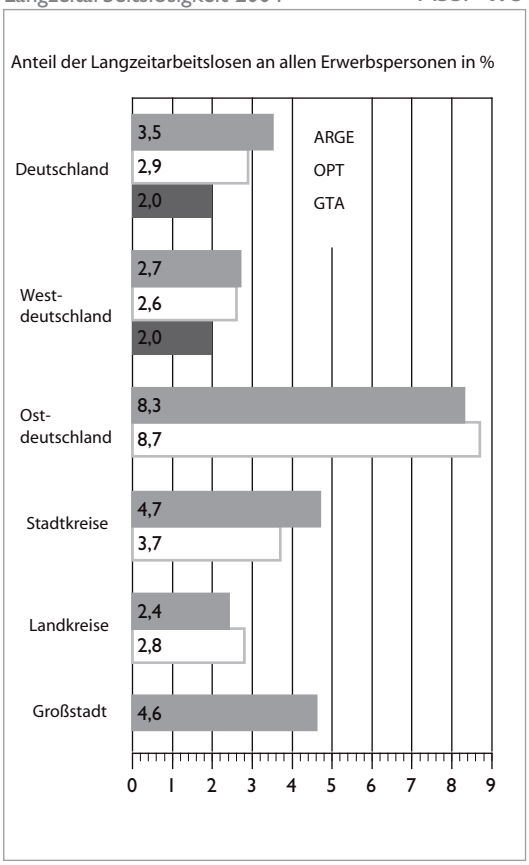


Tabelle 4.7

Langzeitarbeitslosigkeit 2004

Jahresdurchschnittliche Langzeitarbeitslosenquoten in % aller Erwerbspersonen
Als langzeitarbeitslos gilt, wer zumindest 12 Monate arbeitslos ist.
Bei den Personen jünger als 25 Jahren liegt die gewählte Grenze bei 6 Monaten.

	Quote insgesamt in Prozent		Quote der Frauen in Prozent		Quote der unter 25jährigen in Prozent	
	Mittelwert[a]	Zentralwert[b]	Mittelwert	Zentralwert	Mittelwert	Zentralwert
Deutschland						
Alle Kreise	4,1	3,2	4,4	3,3	2,5	2,2
ARGE[c]	4,2	3,4	4,5	3,4	2,6	2,3
OPT[d]	3,8	2,9	4,3	3,0	2,4	2,2
GTA[e]	2,2	2,0	2,5	2,1	1,6	1,7
Westdeutschland						
Alle Kreise	3,0	2,6	2,9	2,7	2,0	1,9
ARGE	3,1	2,7	3,0	2,8	2,0	1,9
OPT	2,7	2,6	2,7	2,7	1,9	1,9
GTA	2,0	2,0	2,1	2,1	1,5	1,5
Ostdeutschland						
Alle Kreise	8,0	8,3	9,6	10,2	4,5	4,1
ARGE	8,0	8,3	9,4	10,4	4,5	4,1
OPT	8,6	8,6	10,9	10,0	4,4	4,3
GTA	7,1	7,1	9,0	8,9	4,4	4,4
Stadtkreise						
Alle Kreise	5,0	4,5	4,8	4,1	3,0	2,6
ARGE	5,1	4,6	4,9	4,1	3,0	2,7
OPT	4,0	3,7	3,8	3,6	2,8	2,8
GTA	2,6	2,8	2,7	2,9	1,9	1,9
Landkreise						
Alle Kreise	3,6	2,8	4,2	2,9	2,3	2,1
ARGE	3,6	2,9	4,3	2,9	2,3	2,1
OPT	3,8	2,8	4,4	2,9	2,4	2,1
GTA	2,2	1,9	2,5	2,1	1,6	1,5
Stadtkreise mit mehr als 250.000 Ew.						
ARGE	4,9	4,6	4,5	4,0	2,9	2,2

[a] Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der Erwerbspersonen)
[b] Median
[c] Kreise mit Arbeitsgemeinschaften
[d] Kreise mit zugelassenen kommunalen Trägern (Optierende Kommunen)
[e] Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung

4.5 Vorerfahrungen der Kommunen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik

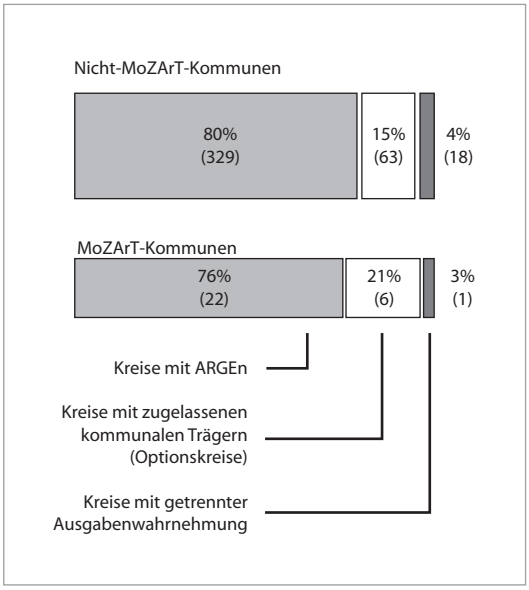
Da von Kreisen, die sich für die Optionslösung entschieden haben, für deren Zulassung vorausgesetzt wurde, dass sie über Vorerfahrungen bei der Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern/innen in den ersten Arbeitsmarkt verfügten, wird nachfolgend untersucht, inwiefern sich Optionskommunen und Kreise mit ARGEn sowie Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich dieser Vorerfahrungen voneinander unterscheiden.

Ein adäquater Indikator wäre hierfür beispielweise der Anteil der Bezieher von „Hilfe zur Arbeit (HzA)“[1] an allen Sozialhilfeempfänger/innen (außerhalb von Einrichtungen) im erwerbsfähigen Alter. Da diese Angaben jedoch der amtlichen Statistik nur teilweise vorliegen, beschränken wir uns nachfolgend auf die Frage, ob und inwiefern bestehende Kooperationsbeziehungen zwischen den Kommunen und der örtlichen Agentur für Arbeit vor Inkrafttreten der Arbeitsmarktreformen die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflussten. Aufgrund der regionalen Vielfalt der Kooperationsbeziehungen liegen hierzu jedoch bislang nur sehr eingeschränkte Informationen vor. Im Rahmen der derzeit laufenden EMail-Befragung aller SGB II-Einheiten durch das IAW Tübingen werden unter anderem auch zu diesem Thema Informationen erhoben, so dass hier in einigen Monaten zusätzliche Informationen vorliegen werden.

Als ein möglicher Indikator wird an dieser Stelle die Teilnahme der Kommunen an dem bundesweiten Modellversuch zur Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit mit den Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) betrachtet, an dem sich 29 Kreise beteiligt hatten.

Durchaus bemerkenswert dabei ist, dass der Anteil der Optierenden Kommunen unter den früheren Modellversuchsteilnehmern mit 21% gegenüber 15% leicht überdurchschnittlich war (vgl. Abbildung 4.7).

Formen der Aufgabenwahrnehmung in den früheren MoZArT-Kommunen — Abb. 4.7



1) Hierunter fallen Leistungen und Maßnahmen nach §§ 18 und 19 des vormaligen BSHG.

4.6 Zusammenfassung Kapitel 4

Insgesamt lassen die vergleichenden Analysen des Arbeitsmarkthintergrunds in Kapitel 4 erkennen, dass zwischen den Kreisen, die sich jeweils für unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben, durchaus Unterschiede hinsichtlich der Ausgangssituationen auf dem Arbeitsmarkt bestanden, die aber teilweise auch bemerkenswert gering waren. Die Heterogenität innerhalb der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung ist weitaus größer als die Unterschiedlichkeit zwischen den verschiedenen Formen. Diese erhebliche Streuung der Ergebnisse muss bei einer hinreichend kritischen Ergebnisinterpretation gerade der Mittelwerte berücksichtigt werden.

Fasst man zunächst die Ergebnisse für Deutschland etwas vereinfachend zusammen, so deuten diese an, dass der Arbeitsmarkthintergrund in den späteren ARGE-Kreisen vor Einführung des SGB II insgesamt als etwas ungünstiger eingestuft werden muss als die entsprechende durchschnittliche Arbeitsmarktsituation in den Optierenden Kommunen. Die beste Arbeitsmarktlage lässt sich über fast alle betrachteten Indikatoren hinweg für die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung beobachten. Allerdings liegen diese Kreise fast ausschließlich in Westdeutschland, 11 von 19 zudem in Baden-Württemberg, ein Bundesland, das insgesamt eine besonders gute Arbeitsmarktlage aufweist.

Bei einer getrennten Betrachtung von West- und Ostdeutschland bestehen insofern erwähnenswerte Unterschiede, als in Westdeutschland die ARGE-Kreise vor Einführung des SGB II über den im Vergleich zu den Optierenden Kommunen etwas weniger günstigen Arbeitsmarkthintergrund verfügten, während in Ostdeutschland die Probleme am Arbeitsmarkt in den Optierenden Kommunen im Durchschnitt etwas größer ausfielen als in den ARGE-Kreisen.

In den Stadtkreisen kann ebenfalls der Arbeitsmarkthintergrund der ARGE-Kreise als der etwas schwierigere charakterisiert werden, während es in den Landkreisen bei zahlreichen Indikatoren nur geringfügige Unterschiede zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen gab. Überdurchschnittlich ungünstige Arbeitsmarktdaten finden sich überwiegend auch in Großstädten mit mehr als 250 Tsd. Einwohnern, welche die ARGE-Lösung praktizieren.

Für die bundesweit etwas schlechtere Arbeitsmarktlage in den Kreisen mit ARGEn vor Einführung des SGB II spricht auch, dass hier der durchschnittliche Anteil des potenziellen SGB-II-Klientels vor Einführung des SGB II etwas höher lag als in den späteren Optierenden Kommunen. Dies gilt in der Tendenz stärker für Westdeutschland als für Ostdeutschland, wo zumindest mit Blick auf die relative Bedeutung der Arbeitslosenhilfebeziehenden und die Langzeitarbeitslosenquoten die Optierenden Kommunen über im Durchschnitt mehr potenzielle SGB II-Klienten verfügten. In den Stadtkreisen wiesen tendenziell die Kreise mit ARGEn mehr potenzielle SGB II-Klienten auf, während in den Landkreisen recht stabil die Optierenden Kommunen in dieser Hinsicht schlechter abschnitten.

Hinsichtlich bestehender Vorerfahrungen der Kreise bei der Integration von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern/innen in den ersten Arbeitsmarkt liegen leider kaum Angaben vor. Bemerkenswert ist, dass sich MoZArT-Kommunen sogar leicht überdurchschnittlich häufig für die Optionslösung entschieden.

5. Fazit und Ausblick

Ein zentrales Ziel im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II ist es, die Auswirkungen der Implementation unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung auf das Erreichen der Ziele des SGB II zu analysieren, Ursachen für Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten und dabei eine Antwort auf die Frage zu finden, welche Form der Aufgabenwahrnehmung sich letztlich unter welchen Bedingungen als das geeigneteste Modell der Aufgabenwahrnehmung herausstellt.

Grundsätzlich ist im Rahmen der Evaluation zu berücksichtigen, dass es sich bei den 69 Optierenden Kommunen und auch bei den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung jeweils keineswegs um eine Zufallsstichprobe handelt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Entscheidung für eine konkrete Form der Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund des jeweiligen regionalen Kontextes, der regionalen Wirtschaftslage und den Bedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten getroffen wurde und darüber hinaus verschiedenste Motive und Interessenlagen eine Rolle gespielt haben dürften.

Der vorliegende Bericht verfolgt die Absicht, die Ausgangssituation vor Inkrafttreten des SGB II in den 439 Kreisen nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung systematisch darzustellen und zu vergleichen. Er geht im Einzelnen der Frage nach, ob und in welchem Maße zwischen den Kreisen, die sich für unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung entschieden haben, bereits im Vorfeld systematische Unterschiede hinsichtlich der sozio-demographischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der finanziellen Lage der Kommunen, der Ausgangsbedingungen auf den Arbeitsmärkten oder auch hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Vorerfahrungen bestanden.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Analysen thesenartig zusammengefasst.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich in verschiedener Hinsicht im Durchschnitt tatsächlich systematische Unterschiede zwischen den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung bestätigen lassen. Insofern unterstreichen die Analysen, dass es sich bei den Optierenden Kommunen und den Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung jeweils nicht um eine zufällig ausgewählte Gruppe von Kreisen, sondern eine in verschiedener Hinsicht selektive Auswahl handelt.

Dennoch fällt die Streuung und somit Heterogenität *innerhalb* der jeweiligen Formen der Aufgabenwahrnehmung über nahezu alle Indikatoren hinweg erheblich größer aus als *zwischen* den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Insofern dürfte es im Rahmen der anstehenden Wirkungsforschung möglich sein, diese Selektion hinreichend zu berücksichtigen.

Während in ***regionaler Hinsicht*** kaum Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in der Verteilung der Formen der Aufgabenwahrnehmung bestehen, sind die Differenzen zwischen den Bundesländern erheblich. Optierende Kommunen finden sich unterdurchschnittlich häufig in den Stadtkreisen und überdurchschnittlich häufig in Landkreisen. Großstädte mit mehr als 250.000 Einwohnern haben – mit einer Ausnahme – in jedem Fall die ARGE-Lösung realisiert. Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung finden sich insbesondere in Westdeutschland und dort vor allem in Baden-Württemberg, wo 11 dieser 19 Kreise angesiedelt sind.

Hinsichtlich der ***sozio-demographischen Rahmenbedingungen***, die u.a. anhand der Altersstruktur und dem Anteil der Frauen gemessen werden, gab es vor SGB II-Einführung keine deutlichen Differenzen zwischen den Kreisen mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung. Eine gewisse Ausnahme stellt der Anteil der ausländischen Bevölkerung dar, der in den späteren ARGE-Kreisen im Durchschnitt deutlich größer war als in den Optierenden Kommunen.

Die Gegenüberstellung des ***wirtschaftlichen Kontextes*** verdeutlicht, dass Kreise, in denen eine getrennte Aufgabenwahrnehmung praktiziert wird, durchschnittlich eine erheblich bessere wirtschaftliche Ausgangssituation verzeichneten als Kreise mit ARGEn und Optierende Kommunen. Beim Vergleich der Kreise mit ARGEn und mit zugelassenen kommunalen Trägern deuten Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und die Erwerbstätigenproduktivität darauf hin, dass ARGE-Kreise im Vorfeld der SGB II-Einführung eine etwas bessere Wirtschaftskraft aufwiesen. Berücksichtigt man jedoch den möglichen Einfluss von Pendlerbewegungen auf das Bruttoinlandsprodukt und stellt daher auf das verfügbare Einkommen der Wohnbevölkerung ab, so gleichen sich diese Unterschiede im Durchschnitt nahezu aus.

In den Stadtkreisen lassen sich zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen keine systematischen Unterschiede hinsichtlich der finanziellen Situation der Kreise ableiten. In den Landkreisen dagegen, insbesondere in Westdeutschland, liefern die Ergebnisse zumindest das Indiz, dass Optierende Kommunen über eine etwas bessere finanzielle Ausgangslage verfügten als die entsprechenden ARGE-Landkreise.

Die ***Arbeitsmarktbedingungen*** vor Einführung des SGB II müssen in den späteren ARGE-Kreisen insgesamt als etwas ungünstiger eingestuft werden als die entsprechende durchschnittliche Arbeitsmarktsituation in den Optierenden Kommunen. Die beste Arbeitsmarktlage lässt sich über fast alle betrachteten Indikatoren hinweg für die Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung beobachten. Allerdings liegen diese Kreise fast ausschließlich in Westdeutschland, 11 von 19 zudem in Baden-Württemberg, einem Bundesland, das insgesamt eine im Bundesvergleich gute Arbeitsmarktlage aufweist.

Bemerkenswerte Unterschiede bestehen im Vergleich von Ost- und Westdeutschland: Während in Westdeutschland die ARGE-Kreise vor Einführung des SGB II über den im Vergleich zu den Optierenden Kommunen weniger günstigen Arbeitsmarkthintergrund verfügten, fielen in Ostdeutschland die Probleme am Arbeitsmarkt in den Optierenden Kommunen im Durchschnitt etwas größer aus als in den ARGE-Kreisen.

Der Arbeitsmarkt der ARGE-Kreise muss in Stadtkreisen ebenfalls als der etwas schwierigere charakterisiert werden, während es in den Landkreisen bei zahlreichen Indikatoren nur geringfügige Unterschiede zwischen ARGE-Kreisen und Optierenden Kommunen gab. Eine überdurchschnittlich ungünstige Arbeitsmarktsituation findet sich überwiegend auch in Großstädten mit über 250.000 Einwohnern, welche die ARGE-Lösung praktizieren.

Betrachtet man die Ergebnisse für Stadt- und Landkreise über sämtliche Themenkreise hinweg, so zeigt sich, dass in den Landkreisen häufig im Durchschnitt nur geringfügige Unterschiede zwischen den späteren ARGE-Kreisen und den Optierenden Kommunen bestanden. In den Stadtkreisen dagegen waren die Unterschiede größer: Die sechs Optierenden Kommunen verzeichneten sowohl eine etwas bessere Arbeitsmarktsituation als auch eine etwas bessere wirtschaftliche Ausgangslage.

Die deskriptiven Analysen innerhalb dieses Schwerpunktberichts zeigen, dass bei den anstehenden vergleichenden Untersuchungen der Arbeitsmarktindikatoren in den jeweiligen SGB II-Träger-Gebietseinheiten die Unterschiede in der Ausgangssituation berücksichtigt werden müssen. Insofern kommt der Betrachtung zeitlicher Entwicklungen im Rahmen der künftigen Berichterstattung zur Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II eine größere Bedeutung zu als der Gegenüberstellung von Niveaus.

Zum anderen haben die Ergebnisse verdeutlicht, wie zentral gerade auch die Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Stadt- und Landkreisen ist, wenn man Kreise mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung sinnvoll vergleichen möchte. Auch das regelmäßige Berichtssystem des IAW wird daher künftig stets diese Differenzierungen bei der Ergebnisdarstellung berücksichtigen.

Der Bericht beschränkt sich der Aufgabenbeschreibung von Untersuchungsfeld 1 entsprechend auf deskriptive statistische Auswertungen. Multivariate Kausalanalysen, die den Einfluss unterschiedlicher Ausgangsbedingungen auf die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung untersuchen, wurden nicht durchgeführt. Der Bericht liefert jedoch auch hinsichtlich der Entscheidung für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung wertvolle Hinweise, die mittels multivariater Methoden und/oder einer direkten Befragung der Entscheidungsträger ergänzend überprüft werden könnten.

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass im Juli 2006 die regelmäßige Berichterstattung im Rahmen dieses Untersuchungsfelds aufgenommen wird. Dabei wird beschrieben, wie sich zentrale SGB II relevante Arbeitsmarktindikatoren in den Kreisen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung seit der Einführung des SGB II im Vergleich entwickeln. Die Quartalsberichterstattung wird auf einem weitgehend standardisierten Konzept basieren, das jedoch leider aufgrund von Problemen bei der Datenverfügbarkeit vorläufig noch nicht vollständig, sondern nur in Teilen umgesetzt werden kann (vgl. Anhang). Darüber hinaus ist beabsichtigt, mittels Sonderauswertungen einige der in diesem Bericht festgestellten Lücken in einem der kommenden Schwerpunktberichte zu schließen.

Anhang:
Stand der Datenlieferung für die regelmäßige Berichterstattung

Nach Genehmigung des IAW-Antrags auf Übermittlung von Sozialdaten für ein Forschungsvorhaben gemäß § 75 SGB X durch das BMAS wurde im Dezember 2005 mit der Aufbereitung der angeforderten Liste von Arbeitsmarktindikatoren auf Kreis- und SGB-II-Träger-Ebene begonnen. Diese so genannte „wipol2"-Schnittstelle ist noch in Bearbeitung und kann nach Auskunft vom Servicedatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit (BA) erst im 2. Quartal 2006 (noch unvollständig) ausgeliefert werden. Sie wird nach Fertigstellung weit über 100 Arbeitsmarktkennzahlen (monatliche Bestands- und Bewegungsdaten) für den Zeitraum ab 01.01.2005 enthalten und auf drei Datenquellen beruhen:

(1) auf den herkömmlichen Prozessdaten der BA,

(2) auf Angaben aus dem A2LL-Datamart (mit neuen Kennzahlen für den Bereich der ARGEn und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung) sowie

(3) auf Daten der X-Sozial-BA-SGB II-Datenbank (gemäß der zwischen der BA und den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Regelung der Datenübermittlung nach § 51b SGB II) für die 69 Optierenden Kommunen.

Von der BA wurden dem IAW Tübingen bisher die folgenden Liefertermine genannt:

1. Für das Jahr 2005 sind zunächst aus den Prozessdaten der BA nur Daten bis einschließlich September 2005 verfügbar. Angaben für das vierte Quartal 2005 sind ab April 2006 angekündigt.

2. Aus A2LL sind derzeit lediglich Bestandsdaten verfügbar. Erste Bewegungsdaten werden erst ab der zweiten Jahreshälfte 2006 geliefert.

3. Die Bestandsdaten aus X-Sozial sollen ab April 2006 geliefert werden, Bewegungsdaten erst im dritten Quartal.

4. Zugangs- und Abgangsdaten aus der Gesamtarbeitslosigkeit stehen bisher nur für 370 Einheiten zur Verfügung. Es ist fraglich, ob und wann diese Angaben für die 69 Optionskommunen für alle Zeitpunkte vollständig erfasst sein werden.

5. Über den Erwerbsstatus von ALGII-Beziehenden sind noch keine Angaben verfügbar. Diese werden frühestens Ende des Jahres 2006 erwartet.

6. Angaben über Sanktionen werden frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2006 verfügbar sein.

7. Es ist unklar, ob Angaben über sozialintegrative Leistungen überhaupt verfügbar sein werden.

Aufgrund der Verzögerungen bei der Datenlieferung wurde in Abstimmung mit dem Auftraggeber zum 1. April 2006 kein regelmäßiger Quartalsbericht erstellt. Der erste Quartalsbericht soll im Juli 2006 erstellt werden und auf den bis dahin zur Verfügung stehenden Daten basieren.