

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	11
Teil A – Zusammenfassung der wichtigsten Befunde	13
I. Untersuchungsauftrag	13
II. Gegenstand und Design der Untersuchung	13
III. Governance und Implementation	16
IV. Aktivierungsprozess und Maßnahmeneinsatz auf individueller Ebene	19
V. Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene ...	20
Teil B – Einleitung	25
I. Aktualität trotz veränderter Rahmenbedingungen	26
II. Aufbau des Berichts	26
III. Gesamtverantwortung für diesen Bericht: Bundesministerium für Arbeit und Soziales	28
IV. Belastbarkeit der Ergebnisse	28
Teil C – Die Vorgeschichte des Evaluationsauftrags	29
I. Die Arbeitsmarktentwicklung vor der Reform	29
II. Die Reformdiskussion zur Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	30
III. Der Weg zur Grundsicherung für Arbeitsuchende	31
IV. Merkmale der Grundsicherung für Arbeitsuchende	33

	Seite
Teil D – Die Umsetzung des Evaluationsauftrags	34
I. Zur Konzeption der Evaluation	34
I.1 Die Organisation des Forschungsprozesses	34
I.2 Inhaltliche Schwerpunkte	35
I.3 Methodisches Design	36
I.4 Die vier Untersuchungsfelder	38
II. Zur Datengrundlage der Evaluation	40
II.1 Datenverfügbarkeit und -entstehung	40
II.1.1 Zur Datenverfügbarkeit	40
II.1.2 Aufbereitung von Daten für die Arbeitsmarktstatistik durch die Bundesagentur für Arbeit	41
II.2. Zur Aussagefähigkeit der Datengrundlage	41
II.2.1 Arten und Zeitraum der Datenerhebungen	41
II.2.2 Zur Aussagefähigkeit von Verwaltungsdaten und Erhebungsdaten ...	43
Teil E – Die Ergebnisse der Evaluation	47
I. Governance und Implementation	47
I.1 Überregionale Governance	47
I.1.1 Bund und Bundesagentur für Arbeit	47
I.1.2 Ebene der Bundesländer	49
I.1.3 Kommunale Spitzenverbände und Zusammenfassung	50
I.2 Extern gesetzte Vorgaben, lokale Governance und regionale Kooperation	50
I.2.1 Externe Vorgaben, Handlungsspielräume und die Organisation der Leistungserstellung	50
I.2.2 Einfluss der lokalen Governanceebene	51
I.2.3 Kooperation mit der Wirtschaftsförderung	52
I.3 Organisation der Grundsicherungsstellen: Ziele, Umsetzung und Controlling	53
I.3.1 Zielvorgaben und deren Umsetzung	53
I.3.2 Geschäftspolitische Ziele	53
I.3.3 Querschnittsziele: Gender Mainstreaming und Personen mit Migrationshintergrund	54
I.3.4 Handlungsspielräume der Geschäftsleitungen der Grundsicherungsstellen	56
I.3.5 Standardisierung und Vorgaben für das operative Geschäft	57
I.3.6 Controlling und Steuerung der Grundsicherungsstellen	57
I.3.7 Controlling externer Dienstleister	58
I.4 Personalangelegenheiten	58
I.4.1 Personalführung und -einsatz, Befristung	58
I.4.2 Vorerfahrung und Qualifikation des Personals	58
I.4.3 Handlungsspielräume und Arbeitsumfeld der operativen Kräfte ...	59
I.4.4 Aufgabenprofile und Betreuungsrelationen	59
I.4.5 Qualifizierungsbedarf	60
I.5 EDV und Finanzen	60

	Seite
I.5.1 EDV	60
I.5.2 Finanzen inkl. Verwaltungskosten	61
I.6 Organisation der Leistungserbringung	61
I.6.1 Bedarfs- und Maßnahmeplanung, Angebotssteuerung	61
I.6.2 Typologie der Kernprozesse	61
I.6.3 Zuständigkeitsverteilung in der Betreuung und Zeitpunkt der Entscheidung über Fallmanagement	66
I.6.4 Standorte mit Kundenkontakt, Eingangszone und Kundenstrommanagement	67
I.6.5 Inhalte und Ablauf bei Erstvorsprache	67
I.6.6 Einbezug externer Dienstleister in Leistungserstellung und Maßnahmedurchführung	69
I.6.7 Eingliederungsvereinbarung	70
I.6.8 Aktivierung und Eingliederungsbemühungen ohne Vermittlung ...	70
I.6.9 Aktivierung spezifischer Personengruppen	71
I.6.10 Kundensegmentierung und Profiling	71
I.6.11 Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Instrumente	72
I.6.12 Organisation der Vermittlung und Arbeitgeberservice	72
I.6.13 Verfügbarkeit flankierender sozialer Leistungen	75
I.6.14 Verzahnung von Kernprozessen und Leistungsbereichen	75
I.7 Schnittstellen	76
I.7.1 SGB II und SGB III	76
I.7.2 Ausbildungsförderung und Betreuung Jugendlicher	76
I.7.3 Betreuung von Rehabilitanden	77
I.7.4 Schnittstelle zum SGB XII	77
I.8 Fazit – Governance und Implementation	77
II. Aktivierungsprozess und Maßnahmeneinsatz	78
II.1 Aktivierungsprozess	79
II.1.1 Indikatoren zur Abbildung des Aktivierungsprozesses	79
II.1.2 Aktivierungsprozess im Überblick	81
II.1.3 Aktivierungsprozess nach Modellen der Aufgaben- wahrnehmung und Arbeitsmarktlage	83
II.1.4 Aktivierungsprozess nach Zielgruppen und sozio- demografischen Charakteristika	85
II.2 Maßnahmeneinsatz	87
II.2.1 Indikatoren zur Abbildung des Maßnahmeneinsatz	87
II.2.2 Maßnahmeneinsatz im Überblick	87
II.2.3 Maßnahmeneinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsmarktlage und Organisationscharakteristika	90
II.2.4 Maßnahmeneinsatz nach Zielgruppen	92
II.3 Fazit – Aktivierung und Maßnahmen	95
III. Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene ...	95
III.1 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbs- tätigkeit – Die Ermittlung von Effektivität und Effizienz auf individueller Ebene	96
III.1.1 Indikatoren zur Abbildung von Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf individueller Ebene	98

	Seite
III.1.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf individueller Ebene im Überblick	99
III.1.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf individueller Ebene	103
III.1.4 Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationsformen auf individueller Ebene	121
III.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit – Die Ermittlung von Effektivität und Effizienz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	123
III.2.1 Indikatoren zur Abbildung von Überwindung der Hilfe- bedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	125
III.2.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbs- tätigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Überblick	127
III.2.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	133
III.2.4 Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene	151
III.3 Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung	153
III.3.1 Indikatoren zur Abbildung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilität	153
III.3.2 Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilität im Überblick	155
III.3.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationsformen	156
III.4 Fazit – Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene	159
Teil F – Resümee	162
Literatur	163
Anhang	
Anhang 1 Tabellenanhang zu Teil E	164
Anhang 2 Stellungnahmen der Länder	171
Anhang 3 Bericht des Bundesrechnungshofs	184

	Seite
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	
Abbildungen	
Abbildung 1: Entwicklung der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit in Deutschland 1991 – 2004	29
Abbildung 2: Anzahl Empfänger/innen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 1991 – 2004	30
Abbildung 3: Stellenwert ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung Oktober 2007	53
Abbildung 4: Handlungsspielraum der Geschäftsführungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	56
Abbildung 5: Generalisierter vs. spezialisierter Fallmanagement-Ansatz (Ü25) nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Vergleich – 31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007	63
Abbildung 6: Verzahnung zwischen materiellen Leistungen und Integrationsleistungen (Ü25) nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung (31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007)	64
Abbildung 7: Integrationsrelevante Leistungen und Angebote bei Erstvorsprache nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – U25-Kunden/innen 2007	68
Abbildung 8: Zeitpunkt des Erstgesprächs zu betreuungs- und vermittlungsrelevanten Fragestellungen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – 2006 und 2007	68
Abbildung 9: Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung 2007	73
Abbildung 10: Ausgewählte Indikatoren des Aktivierungsprozesses im Zeitablauf	81
Abbildung 11: Ausgewählte Inhalte der Beratungsgespräche	82
Abbildung 12: Sozial-integrative Probleme	82
Abbildung 13: Unterschiede im Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Bestandsstichprobe, Männer	83
Abbildung 14: Unterschiede im Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Bestandsstichprobe, Frauen	84
Abbildung 15: Beurteilung der Arbeit der Grundsicherungsstellen durch männliche eHb der Bestandsstichprobe	86
Abbildung 16: Beurteilung der Arbeit der Grundsicherungsstellen durch weibliche eHb der Bestandsstichprobe	86
Abbildung 17: Maßnahmeeinsatz nach Geschlecht – Bestandsstichprobe 2. Befragungswelle	88
Abbildung 18: Maßnahmeeinsatz nach Altersgruppen und Geschlecht – Bestandsstichprobe	89
Abbildung 19: Maßnahmeeinsatz nach Qualifikation – Bestandsstichprobe	89

	Seite
Abbildung 20: Maßnahmeinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Zugangsstichprobe 2007, Männer	90
Abbildung 21: Maßnahmeinsatz nach Zielgruppen – Bestandsstichprobe, Männer	92
Abbildung 22: Maßnahmeinsatz nach Zielgruppen – Bestandsstichprobe, Frauen	93
Abbildung 23: Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Überblick Bestandsstichprobe	100
Abbildung 24: Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Überblick Zugangsstichproben	100
Abbildung 25: Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Unterschiede zwischen Männern und Frauen (Bestandsstichprobe)	101
Abbildung 26: Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Übergänge von Männern nach Zielgruppen im Vergleich zum Durchschnitt aller erwerbsfähiger hilfebedürftiger Männer (Bestandsstichprobe)	102
Abbildung 27: Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Übergänge von Frauen nach Zielgruppen im Vergleich zum Durchschnitt aller erwerbsfähiger hilfebedürftiger Frauen (Bestandsstichprobe)	102
Abbildung 28: Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit (Bestandsstichprobe)	106
Abbildung 29: Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Integrationswahrscheinlichkeit in bedarfsdeckende Beschäftigung (Bestandsstichprobe)	107
Abbildung 30: Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit sowie die Integrationswahrscheinlichkeit in bedarfsdeckende Beschäftigung für ausgewählte Zielgruppen des SGB II im Oktober 2007 (Bestandsstichprobe)	108
Abbildung 31: Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit für eHb der Zugangsstichprobe 2006 im Oktober 2007	109
Abbildung 32: Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung (Bestandsstichprobe; alle Personen)	109
Abbildung 33: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Gesamte Stichprobe	112
Abbildung 34: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Männer	113

	Seite
Abbildung 35: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Frauen	113
Abbildung 36: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Gesamte Stichprobe	116
Abbildung 37: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Männer	117
Abbildung 38: Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Frauen	117
Abbildung 39: Wirkung des Maßnahmeinsatzes auf verschiedene Ergebnisgrößen sechs bis zwölf Monate nach Maßnahmeende im Überblick	120
Abbildung 40: Wirkung des Einsatzes von Trainingsmaßnahmen auf verschiedene Ergebnisgrößen sechs bis zwölf Monate nach Maßnahmeende im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung	121
Abbildung 41: Monatliche Entwicklung der durchschnittlichen Zahl der eHb pro Grundsicherungsstelle in den kontrafaktischen Fällen, insgesamt und nach Beschäftigungsstatus	150
Abbildung 42: Fiskalische Effekte durch Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge (Mehr- bzw. Mindereinnahmen im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung)	152
Abbildung 43: Fiskalische Effekte – insgesamt (Mehreinnahmen und Minderausgaben im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung)	152
Abbildung 44: Komponenten und Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit	153
Abbildung 45: Niveaus der Beschäftigungsfähigkeit in Welle 1 und Welle 2 im Vergleich	156
 Tabellen	
Tabelle 1: Rahmendaten der IAW- SGB II-Organisationsbefragung	42
Tabelle 2: Empirische Grundlagen der überregionalen Governanceanalyse	42
Tabelle 3: Empirische Grundlagen der lokalen Governanceanalyse	43
Tabelle 4: Rahmendaten der SGB II-Kundenbefragung	46
Tabelle 5: Durchschnittlicher Füllgrad der BA-Sonderauswertung zu Übergängen in Beschäftigung nach Form der Aufgabenwahrnehmung	46
Tabelle 6: Aufsichtsregeln Bundesländer	50
Tabelle 7: Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung nach Modell der Aufgabenwahrnehmung 2007 und 2006 (Werte in Klammern)	52
Tabelle 8: Personelle Verankerung von Gender Mainstreaming 2005 bis 2007 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung	55

	Seite
Tabelle 9: Beteiligung von Gender Mainstreaming-Verantwortlichen an der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen 2007	55
Tabelle 10: Existenz schriftlich fixierter Betreuungs- und Maßnahmerempfehlungen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Oktober 2007	57
Tabelle 11: Integration der Vermittlung in das Fallmanagement nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)	63
Tabelle 12: Organisationstypologie für Ü25-Kunden/innen 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)	65
Tabelle 13: Organisationstypologie für U25-Kunden/innen 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)	66
Tabelle 14: Dauer der Erstgespräche zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)	69
Tabelle 15: Indikatoren des Aktivierungsprozesses	80
Tabelle 16: Aktivierungsindikatoren nach Geschlecht	85
Tabelle 17: Maßnahmeeinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Bestandsstichprobe, 2. Befragungswelle	90
Tabelle 18: Maßnahmeeinsatz nach ausgewählten Organisationscharakteristika – Bestandsstichprobe, 2. Befragungswelle	91
Tabelle 19: Maßnahmeeinsatz nach Zielgruppen – Zugangsstichproben 2006 und 2007	93
Tabelle 20: Indikatoren der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit	98
Tabelle 21: Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger – Überblick (Bestandsstichprobe)	104
Tabelle 22: Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Überblick	111
Tabelle 23: Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Überblick	114
Tabelle 24: Signifikanz und quantitative Dimension ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit spezieller Zielgruppen	119
Tabelle 25: Grundlagen für Effizienzanalysen	122
Tabelle 26: Ergebnisse Effizienzanalysen – Zusammenfassung	123
Tabelle 27: Abbildung der Integration aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	125
Tabelle 28: Empirisch umgesetzte Definition der SGB II-Unterbeschäftigtenquote	126
Tabelle 29: Abbildung der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt aus Unterbeschäftigung im SGB II	126

	Seite
Tabelle 30: Integration aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Indikator I3a)	127
Tabelle 31: Integration aus Hilfebedürftigkeit in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Indikator I3b)	129
Tabelle 32: Abgänge aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Überwindung der Hilfebedürftigkeit	130
Tabelle 33: Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt aus SGB II-Unterbeschäftigung (Indikator I1a)	131
Tabelle 34: Integration in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt aus SGB II-Unterbeschäftigung (Indikator I1b)	132
Tabelle 35: Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt	135
Tabelle 36: Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung	136
Tabelle 37: Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	138
Tabelle 38: Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung	139
Tabelle 39: Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl der Unterbeschäftigten im SGB II	141
Tabelle 40: Schätzergebnisse – Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht-bedarfsdeckend)	143
Tabelle 41: Schätzergebnisse – Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (d. h. mit Überwindung der Hilfebedürftigkeit)	144
Tabelle 42: Schätzergebnisse – Übergänge von Unterbeschäftigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht bedarfsdeckend)	145
Tabelle 43: Schätzergebnisse – Übergänge von Unterbeschäftigten in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht bedarfsdeckend)	147
Tabelle 44: Schätzergebnisse – Zugänge in SGB II-Hilfebedürftigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung	148
Tabelle 45: Schätzergebnisse – Zugänge in SGB III-Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (in Prozent der SV-Beschäftigten am 1. Arbeitsmarkt)	149
Tabelle 46: Erhebung der Indikatoren zur Beschäftigungsfähigkeit in der Kundenbefragung	154
Tabelle 47: Gesamtindex Beschäftigungsfähigkeit – Ausgewählte Ergebnisse auf individueller Ebene	157

	Seite
Tabelle 48: Zusammenfassung der Schätzergebnisse zur Beschäftigungsfähigkeit auf aggregierter Ebene	158
Tabelle A.1: Individuelle und regionale Kontrollvariablen	164
Tabelle A.2: Von UF1 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses	165
Tabelle A.3: Von UF2 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses aus den Fallstudien	167
Tabelle A.4: Von UF2 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses aus Fachkräftebefragung	168
Tabelle A.5: Indikatoren des Leistungsprozesses aus der Kundenbefragung von UF3	169

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Datensystem der Bundesagentur für Arbeit zur Erfassung und Verwaltung von finanziellen Leistungen für Empfänger des Arbeitslosengeldes II (Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt)
AA	Agentur für Arbeit
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AK	Arbeitskreis
ALG	Arbeitslosengeld
ARGEn	Arbeitsgemeinschaften
BA	Bundesagentur für Arbeit
BeH	Beschäftigten-Historik
BewA	Bewerberangebotsdatei
BLH	Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Bst	Beschäftigtenstatistik
BT	Bundestag
CATI	Computer Aided Telephone Interviewing
CAPI	Computer Aided Personal Interviewing
DLT	Deutscher Landkreistag
DSt	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DWH	Data-Warehouse
EGV	Eingliederungsvereinbarung
ESF	Europäischer Sozialfonds
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
gAw	Getrennte Aufgabenwahrnehmung
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAJ	Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, Oldenburg
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V., Tübingen
IEW	Integrierte Erwerbsbiografie
ifo	ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Bonn
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
ISR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main
KdU	Kosten der Unterkunft
LeH	Leistungsempfänger-Historik
LSL	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts
MoZArt	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe

MTG	Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank
SGB	Sozialgesetzbuch
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
XSozial	Datenaustauschformat, das für die SGB II-Datenlieferungen der zugelassenen kommunalen Träger an die Statistik der Bundesagentur für Arbeit genutzt wird.
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim
zkT	zugelassene kommunale Träger

A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

I. Untersuchungsauftrag

Am 1. Januar 2005 trat das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) in Kraft, das die beiden bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammenführte. Zum Träger der Grundsicherung wurden gemäß § 6 SGB II die Bundesagentur für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger) bestimmt. Gemäß § 44b SGB II wurden regelmäßig Arbeitsgemeinschaften errichtet. Abweichend hiervon wurde in § 6a SGB II einer begrenzten Zahl an Kommunen die zeitlich befristete Option einer kommunalen Trägerschaft eröffnet. Somit können kommunale Träger anstelle der Agenturen für Arbeit deren Aufgaben übernehmen und damit als alleinige Träger der Grundsicherung fungieren. § 6c SGB II beauftragt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Träger der Grundsicherung vergleichend zu untersuchen. Die Länder sind bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Ergebnisse zu beteiligen. Dies erfolgte über die Bildung eines Arbeitskreises, in dem neben Vertretern der Länder auch Vertreter der Bundesagentur für Arbeit, des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, des BDA und DGB sowie der drei kommunalen Spitzenverbände Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund vertreten waren. In diesem Kreis wurden die Forschungskonzeption, die forschungsleitenden Fragen für die Vergabe der einzelnen Forschungsaufträge, die laufenden Zwischenergebnisse sowie die Endberichte der Forschungskonsortien im weitgehenden Konsens erörtert. An der Erstellung dieses Endberichts, den das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes zu übermitteln hat, waren entsprechend § 6c SGB II lediglich die Länder zu beteiligen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Länder erhielten in einem zweitägigen Workshop die Gelegenheit, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu den von ihnen erzielten Ergebnissen, zu methodischen Vorgehensweisen und zur Datenbasis zu befragen. Zudem wurde eine Gesamtschau der Ergebnisse, die diesen zusammenfassenden Bericht maßgeblich prägt, vorgestellt und in einer ersten Runde erörtert. In einer zweiten Runde wurden die Anmerkungen der Länder zum Entwurf des BMAS intensiv diskutiert. Dies hat zu einer Vielzahl von Änderungen des Entwurfs geführt, die in erster Linie die Verständlichkeit der Ergebnisdarstellung verbessern sollten. Zu dem auf dieser Basis erstellten Endbericht haben die Länder wiederum Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Diese Stellungnahmen der Länder sind in Anhang 2 wiedergegeben.

Das Forschungsvorhaben wurde auf vier Untersuchungsfelder aufgeteilt und über Ausschreibung an folgende Konsortien vergeben: (1) Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW) Tübingen, Zentrum für Euro-

päische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, (2) Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt a. M. (ISR), Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas) Bonn, Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ) Oldenburg, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Simma & Partner Consulting GmbH Bregenz, (3) Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim, Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) Universität Duisburg-Essen, TNS Emnid Bielefeld, (4) ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V. München, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW) Tübingen.

II. Gegenstand und Design der Untersuchung

Die Evaluation zielte darauf ab, während der Experimentierphase die Umsetzung des SGB II durch die verschiedenen Modelle der Aufgabenwahrnehmung in Hinblick auf die Eingliederung von Arbeitsuchenden zu beobachten, ihre Wirkungen zu analysieren und Ursachen für Unterschiede in der Leistungsfähigkeit herauszuarbeiten. Der Begriff Modell der Aufgabenwahrnehmung bezeichnet die beiden Konstellationen der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den lokalen Grundsicherungsstellen, die nach §§ 6 und 6a SGB II während der Experimentierphase mit der Durchführung des SGB II beauftragt werden können: Arbeitsgemeinschaft aus Agentur für Arbeit und Kommune (ARGen) und zugelassener kommunaler Träger als alleinige Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune (zkT). Kommt eine Arbeitsgemeinschaft nicht zustande, wird das SGB II in der getrennten Aufgabenwahrnehmung durch Agentur für Arbeit und Kommune (gAw) durchgeführt.

Der Auftrag der § 6c SGB II-Evaluation lässt sich zuspitzen auf die Frage: Wer kann es besser und warum? Der Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung beruht auf Kriterien, die aus den Aufgaben und Zielen der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgeleitet wurden. Laut § 1 SGB II ist die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit das generelle Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Des Weiteren sollen die Leistungen der Grundsicherung dazu dienen, die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Hierbei ist die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip zu verfolgen und geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegen zu wirken. Die spezifischen Lebensverhältnisse von Personen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, sind zu berücksichtigen und behindertenspezifische Nachteile zu überwinden.

Aus diesen generellen Zielen des SGB II wurde im Arbeitskreis vom BMAS gemeinsam mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung des Evaluationsauftrags der folgende Dreiklang an Zielindikatoren abgeleitet, anhand derer die Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation zu messen war:

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

Mit der Wahl der Zielgröße „Integration in Erwerbstätigkeit“ wird deutlich gemacht, dass sowohl die Integration in bedarfsdeckende oder ungeforderte Beschäftigung als auch die Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung oder die durch Einstiegsgehalt, Eingliederungszuschuss und andere Lohnsubventionen geförderte Beschäftigung hier als Zielerreichung gewertet werden. Alle vier Integrationsformen sind neben dem Gesamtindikator „Integration in Erwerbstätigkeit“ bezüglich der Wirkungen durch die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung eigenständig auszuweisen. Diese gemeinsame Festlegung des BMAS mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit sollte vermeiden, dass im Untersuchungszeitraum Chancen zur Integration mittels Förderinstrumente oder ergänzenden Leistungen ungenutzt bleiben, nur weil sie nicht in diese Zielgröße der Evaluation eingehen. Die Reihenfolge der Nennung der Ziele wurde nicht zufällig gewählt. Der Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung zielen darauf, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden oder zu verringern indem sie eine Integration in Erwerbstätigkeit vorbereiten.

In der Diskussion des Untersuchungsansatzes wurde insbesondere von der Länderseite und den kommunalen Spitzenverbänden angemerkt, dass durch eine zu starke Hervorhebung des Ziels der Eingliederung in Erwerbstätigkeit die anderen Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht vernachlässigt werden dürften. Die wesentlichen Globalziele des SGB II nach § 1 Absatz 1 Satz 1 seien die Eigenverantwortung der Betroffenen zu stärken sowie dazu beizutragen, dass sie „ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“. Entsprechend müsse sich auch die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ohne den engeren Bezug zur Arbeitsmarktintegration im Zielsystem der Evaluation wiederfinden. Daraufhin wurde der oben genannte Zielkanon mit dem folgenden Hinweis versehen: „Die Abmeldung aus dem Leistungsbezug wegen des Rückgriffs auf andere Einkommensquellen ist in den Untersuchungen durchgehend zu berücksichtigen, wird hier aber nicht als eigenes arbeitsmarktpolitisches Ziel aufgefasst.“ Demgemäß werden die Wirkungen der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit insgesamt im Bericht ausgewiesen. Die Verringerung der Hilfebedürftigkeit wird durch die Zielgröße „Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung“ gemessen und findet sich zudem in der Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Modelle auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wieder.

Konsens zwischen allen Beteiligten war von vornherein, dass die Stärkung der Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bzw. Zwischenschritte dahin durch die Ziele „Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „Soziale Stabilisierung“ eigenständig zu

messen sei. Die letztgenannte Zielgröße ist im Laufe der Untersuchungen im Einvernehmen mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit in den Indikator Beschäftigungsfähigkeit eingebunden worden, da sie als eigenes Ziel hier nicht operationalisierbar war. Für das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit sollte ein methodischer Weg gefunden werden, bestimmte (bei den Personen zu erhebende) Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit, wie beispielsweise Qualifikation, Gesundheit, Mobilität und Motivation, die nachweislich mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit der Integration einhergehen, zu einem Indikator zusammenzufassen. Damit sollte eine Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit gefunden werden, die über die sonst üblichen Plausibilitätsüberlegungen hinaus geht

Bei der Beurteilung der Zielerreichung wurden die Prinzipien des Gender Mainstreaming durchgängig beachtet und darüber hinaus die spezifischen Zielgruppen des SGB II berücksichtigt.

Angesichts der Vielzahl von Varianten der administrativen Umsetzung durch die Grundsicherungsstellen, ging es in der Evaluation auch darum, diese Vielfalt zu beschreiben, zu typisieren und die Wirkungen der unterschiedlichen Organisationstypen, Aktivierungsstrategien und Maßnahmen zu analysieren. Auf Basis dieser Ergebnisse sollten Erklärungen gefunden werden, warum ein Aufgabenwahrnehmungsmodell leistungsfähig ist oder nicht. Insofern wurde der Evaluationsprozess auch als Chance begriffen, aus den unterschiedlichen Umsetzungsstrategien unabhängig vom jeweiligen Modell der Aufgabenwahrnehmung gute Praktiken zu identifizieren und einen institutionellen Lernprozess zu etablieren, der die Grundsicherungsstellen in ihrer Suche nach den besten Lösungen unterstützt.

Gemeinsam mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit wurde dementsprechend festgelegt, den Gehalt des § 6a SGB II (Experimentierklausel) mit seiner Formulierung der „Erprobung ... alternative(r) Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden“ für die Forschungsaufgabe so zu präzisieren, dass die jeweilige Ausgestaltung und Leistungsfähigkeit des gesamten Aktivierungsprozesses zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Vergleich zu untersuchen sei. Mit dem gesamten Aktivierungsprozess sind die Organisationsstrukturen, die Aktivierungsstrategien und der Maßnahmeneinsatz gemeint. Ziel war es, die Instrumentenfixierung bisheriger Evaluationen zu überwinden, und somit ein Untersuchungskonzept zu entwickeln, welches der Aufgabe der Bewertung eines institutionellen Wettbewerbs gerecht werden konnte.

Der Maßnahmeneinsatz wird in diesem Zusammenhang als eine aber nicht die alleinige arbeitsmarktpolitische Interventionsform verstanden. Dies betrifft auch die sogenannten (sonstigen) weiteren Leistungen, die für beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung die Möglichkeit eröffneten, innovative und passgenaue Förderkonzepte zu erproben. Soweit dies gelang und auch die entsprechende Wirkung entfaltete, schlägt sich der Einsatz der sogenannten (sonstigen) weiteren Leistungen im Gesamtergebnis

nieder. Sollte also ein Modell der Aufgabenwahrnehmung mit diesem Maßnahmetyp im Vergleich erfolgreicher operiert haben, fließt das in das Ergebnis des Leistungsvergleichs (auf jeden Fall in den jeweiligen globalen Modelleffekt) ein und ist zudem in den zusammenfassenden Maßnahmekategorien und den Gesamtausgaben für Eingliederungsleistungen enthalten. Einzelne (sonstige) weitere Leistungen konnten in ihrer Wirkung auf den Erfolg der Modelle der Aufgabenwahrnehmung demgegenüber aufgrund statistischer Erfassungsprobleme nicht bewertet werden. Dies gilt jedoch auch für eine Reihe anderer Förderinstrumente. Spezifisch evaluiert werden konnten lediglich Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen und Weiterbildungen mit einer Dauer von unter drei Monaten. Diese drei Typen bilden jedoch die Mehrheit des Maßnahmeinsatzes in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab.

Betrachtet man die hier im Folgenden vorgelegten Ergebnisse, zeigt sich, dass die entscheidenden Erfolgsfaktoren in der Organisationsstruktur, der arbeitsmarktpolitischen Strategiewahl und der Gestaltung des Aktivierungsprozesses zu finden sind. Entsprechend hat sich die vom Arbeitskreis Evaluation gewählte Interpretation des Untersuchungsgegenstandes als sehr sinnvoll erwiesen. Maßnahmen entfallen nach den hier vorliegenden Analysen im Untersuchungszeitraum keine oder kaum isolierte Wirkung, insbesondere wenn, wie sich gezeigt hat, der Prozess der Zuweisung von Teilnehmer/innen in Maßnahmen ungenau ist und Wirkungspotenziale ungenutzt lässt. In diesem Sinne bietet die Evaluation nach § 6c SGB II Ergebnisse, deren Relevanz über den engeren Untersuchungsauftrag des institutionellen Wettbewerbs hinausgehen.

Die Beschreibung der Umsetzung der Grundsicherung thematisierte sowohl interne Organisationsstrukturen und Aktivierungsstrategien als auch die Governance und Steuerungsbeziehungen der Grundsicherungsstellen (Governance- und Implementationsanalyse). Hierzu wurden im Rahmen einer so genannten Organisationserhebung Leitungspersonen aller Grundsicherungsstellen per Email befragt. Darüber hinaus sind Experteninterviews und detaillierte Fallstudien durchgeführt worden, die auf Dokumentenanalysen, Interviews, nicht-teilnehmender Beobachtung und Gruppengesprächen in einer Stichprobe von 154 Grundsicherungsstellen basieren. In dieser Stichprobe befanden sich 97 ARGEN, 51 zkt und 6 gAw.

Die Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf die oben genannten Zielindikatoren wurde auf zwei Untersuchungsebenen analysiert: (i) der individuellen Ebene (Mikroanalyse) und (ii) der gesamtwirtschaftlichen Ebene (Makroanalyse). Bei der Analyse auf Mikroebene lautet die entscheidende Frage: In welchem Aufgabenwahrnehmungsmodell hat eine Person eine höhere Chance die Hilfedürftigkeit zu überwinden, in Erwerbstätigkeit integriert zu werden oder ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern? Bei der Analyse auf Makroebene lautete die entsprechende Frage: Welches Aufgabenwahrnehmungsmodell führt bundesweit zu mehr Abgängen aus Hilfebedürftigkeit, Übergängen in Beschäftigung oder Verbesserungen der Beschäftigungsfähigkeit? Auf der Makroebene können im Gegensatz zur Mikroebene Pendlerverflechtun-

gen, Verdrängungsprozesse (geförderte verdrängen nicht geförderte Betriebe) und Substitutionsvorgänge (nicht geförderte werden durch geförderte Beschäftigte ersetzt) berücksichtigt werden.

Für die Wirkungsanalyse musste methodisch sicher gestellt werden, dass nur vergleichbare Grundsicherungsstellen miteinander verglichen werden. Denn sollte ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung systematisch häufiger in Regionen mit günstigen Rahmenbedingungen oder einer günstigeren Kundenstruktur gewählt worden sein als das Vergleichsmodell, würde bei einem einfachen Vergleich die Gefahr bestehen, dass die Leistung dieses begünstigten Modells der Aufgabenwahrnehmung besser erscheint als sie tatsächlich ist. Der Erfolg einer bestimmten Grundsicherungsstelle mit guter Ausgangslage oder günstiger Kundenstruktur wäre dann nicht ausschließlich dem Modell der Aufgabenwahrnehmung zuzurechnen, sondern auch auf die günstigeren Rahmenbedingungen zurückzuführen. Um eine faire Beurteilung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung vornehmen zu können, mussten die Wirkungen solcher begünstigenden Faktoren über statistische Verfahren also herausgerechnet werden.

In den Mikroanalysen geschieht dies dem wissenschaftlichen Standard der Evaluationsforschung entsprechend über ein sogenanntes Matching-Verfahren, bei dem nur ähnliche Individuen in Regionen mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen miteinander verglichen werden. Hierbei wird in einem ersten Schritt, dem sogenannten Regionenmatching, für jede Region mit zugelassenem kommunalem Träger eine vergleichbare möglichst ähnliche Region mit ARGE zugeordnet. In einem zweiten Schritt wird die Kundenstruktur in den Stichproben dieser so genannten Zwillingsregionen so ausbalanciert, dass in den Stichproben der beiden Regionen jeweils für jedes Individuum einer Region ein sogenannter statistischer Zwilling in der anderen Region enthalten ist. Die statistischen Zwillinge sollten sich insbesondere in Bezug auf persönliche Eigenschaften ähneln, die für eine Eingliederung in Erwerbstätigkeit zentral sind. Die Zuordnung statistischer Zwillinge erfolgt auf Basis individueller Merkmale, die in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit dokumentiert sind. Somit kann sichergestellt werden, dass die statistischen Zwillinge in Bezug auf sozio-demografische Merkmale, wie Bildung, Geschlecht, Alter etc. identisch sind. Dem aktuellen Wissensstand zufolge reicht die Berücksichtigung solcher Merkmale jedoch nicht aus, da davon auszugehen ist, dass auch andere Merkmale für den Eingliederungserfolg relevant sind, die in den Prozessdaten nicht unmittelbar erfasst sind, beispielsweise die Motivation einer Person. Um nicht Grundsicherungsstellen mit motivierten Kunden mit solchen Stellen zu vergleichen, die weniger motivierte Kunden haben und dabei Gefahr zu laufen, die daraus resultierenden Unterschiede dem Modell der Aufgabenwahrnehmung anzulasten, wurde ein bewährtes Verfahren aus der Evaluationsforschung angewandt, wonach bei der Zuordnung der Zwillinge auch die in den Prozessdaten dokumentierte Erwerbsbiografie einer Person berücksichtigt wird. Für ehemalige Sozialhilfeempfänger, die in den Prozessdaten nicht er-

fasst waren, wurden die entsprechenden Informationen über eine Befragung erhoben. Diesem Verfahren liegt die Annahme zugrunde, dass Personen mit ähnlicher Erwerbsbiografie auch über eine ähnliche Grundmotivation verfügen. Statistische Zwillingspaare, die auf diese Weise einander zugeordnet wurden, können sich zwar weiterhin in einigen relevanten Merkmalen unterscheiden. Da jedoch nicht plausibel ist, dass nach dem Matchingverfahren verbleibende Unterschiede zwischen den statistischen Zwillingen systematisch zu Lasten eines der Modelle der Aufgabenwahrnehmung gehen, ist dies unproblematisch.

In der Makroanalyse dient ein anderes statistisches Verfahren dem selben Zweck der Herbeiführung von Vergleichbarkeit. Hier werden so genannte Regressionsanalysen mit Selektionskontrolle durchgeführt, die – wie auch das Matchingverfahren – es ermöglichen, den Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung isoliert, d. h. ohne verzerrende Einflussfaktoren, zu berechnen. Verzerrende Einflussgrößen können hierbei selbst dann herausgerechnet werden, wenn hierzu keine Daten vorliegen, sie also nicht beobachtbar sind. Dies geschieht, indem man ein drittes beobachtbares und messbares Merkmal zu Hilfe nimmt, ein sogenanntes Instrument, das zwar einen Einfluss auf die Wahl der lokalen Entscheidungsträger eines Modells der Aufgabenwahrnehmung hat, jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die verzerrenden Einflussgrößen. Über die Kettenreaktion der Einflüsse vom Instrument über die Variable „Modell der Aufgabenwahrnehmung“ auf die Ergebnisvariable kann der Einfluss des Modells der Aufgabenwahrnehmung dann unabhängig von der verzerrenden Einflussgröße gemessen werden.

Für die Wirkungsanalyse wurden prozessproduzierte Daten der Bundesagentur für Arbeit und Daten einer Kundenbefragung genutzt, die bei den 154 Grundversicherungsstellen der oben erwähnten Stichprobe durchgeführt wurde. Durch die Kundenbefragung konnten detaillierte persönliche Profile erhoben werden, die beispielsweise dazu dienen, die Beschäftigungsfähigkeit der Kunden zu messen. Die Mikroanalyse beruht auf dieser Kundenbefragung und nutzt für den Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung jeweils ca. 6 000 bis 9 000 Beobachtungen. Das Verhältnis zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit entspricht den Relationen anderer Erhebungen, wie beispielsweise des Sozio-ökonomischen Panels, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder der Europäischen Arbeitskräfteerhebung. Im Gegensatz zur Mikroanalyse konnten in der Makroanalyse mit Ausnahme der Analysen zur Beschäftigungsfähigkeit alle Grundversicherungsstellen berücksichtigt werden. Da die Prozessdaten der zugelassenen kommunalen Träger nicht die für die Makroanalyse erforderliche Information zu den Übergängen in Beschäftigung enthielten, musste diese Information über einen Bestandsabgleich zwischen Beschäftigten-, Arbeitslosen, Grundversicherungs- und Maßnahmestatistik rekonstruiert werden. Die Datengrundlage wurde durch Kontextindikatoren aus anderen Datenquellen zu den demografischen, ökonomischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen sowie Indikatoren aus der Organisationserhebung ergänzt.

Der Untersuchungszeitraum reicht von 2005 bis Anfang 2008, konzentriert sich aber für die zentralen Wirkungsanalysen auf die Jahre 2006 und 2007. Damit stammen die Wirkungsergebnisse aus einem eher kleinen Zeitfenster. Aussagen zur Nachhaltigkeit der beobachteten Integrationen und zu den Auswirkungen einer Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit müssen deshalb an Grenzen stoßen. Soweit keine Aussagen zu Zeiträumen getroffen werden, wird jeweils der aktuellste verfügbare Wert zugrunde gelegt.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung durch Agenturen und Kommunen konnte nur im Rahmen der Organisationserhebung sowie der Implementations- und Governanceanalyse umfassend berücksichtigt werden. Ergebnisse zu ihrer Wirkung liegen wegen der geringen Zahl der Grundversicherungsstellen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung nur sehr eingeschränkt vor.

Das in den Wirkungsanalysen auf Mikroebene angewandte Matchingverfahren hat zur Folge, dass ARGEn in Großstädten über 250 000 Einwohnern nicht in die vergleichende Analyse auf der Mikroebene einbezogen werden konnten, weil keine zugelassene kommunalen Träger in großen Städten vorkommen, die als Zwillingregionen dienen können.

Durch die Anwendung der oben beschriebenen Verfahren auf der Mikro- und Makroebene ist den wissenschaftlichen Standards entsprechend gewährleistet, dass die gemessenen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung kausal interpretiert werden können. Das heißt, die Wirkungsunterschiede gehen ursächlich auf das Modell der Aufgabenwahrnehmung zurück und können nicht auf unterschiedliche Rahmenbedingungen oder Kundenstrukturen der Modelle der Aufgabenwahrnehmung zurückgeführt werden.

III. Governance und Implementation

Die Vielfalt der Governancestrukturen und Implementationsstrategien ist in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich stark ausgeprägt. Dabei prägen die jeweiligen Governancestrukturen die Modelle der Aufgabenwahrnehmung in starkem Maße und lassen den Geschäftsleitungen unterschiedliche lokale Handlungsspielräume im Rahmen der Steuerungsmuster. Die Implementationsuntersuchungen zeigen, dass der Betreuungsprozess von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen innerhalb eines Modells der Aufgabenwahrnehmung zum Teil differenzierter ist als im Durchschnitt zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. In Bezug auf Aktivierungs- und Interventionsstrategien zeigen sich zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung keine großen Unterschiede.

Governance

Bei der überregionalen Governance spielen Bundesinstitutionen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit, Bundesrechnungshof), Landesinstitutionen (Landesministerien) und kommunale Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) eine bedeutende Rolle für die Arbeit der Grundversicherungsstellen. Dabei

sind unterschiedliche Aufsichts- und Kontrollrechte entscheidend für die Frage, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung von welcher föderalen Ebene und Institution in welcher Intensität kontrolliert werden kann.

Der Bund ist der zentrale Akteur bei der Umsetzung des SGB II. Die Bundesebene ist einerseits Hauptfinanzier der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die in 2007 etwa 78 Prozent (35,5 Mrd. Euro) der Gesamtkosten des SGB II übernahm. Andererseits ist der Bund der wichtigste Steuerungsakteur und setzt als Gesetzgeber, als Rechts- und Fachaufsichtsinstantz der Agenturen für Arbeit in ARGEn und gAw sowie durch untergesetzliche Vorgaben die wesentlichen Governancestrukturen. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ist in Abstimmung mit dem BMAS bei der Entwicklung von Organisations- und Verfahrensvorgaben tätig. Der Bundesrechnungshof (BRH) ist die Bundesinstanz, welche die Haushalts- und Wirtschaftsführung in Bezug auf die in Zuständigkeit des Bundes wahrgenommenen Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung überprüft.

Die Bundesländer üben ihre Aufsicht meistens niedrigschwellig mittels Beratungen und Aufsichtsgesprächen aus. Es werden aber auch relativ häufig Unterrichtungen eingefordert und Prüfungen vorgenommen. Eher selten und bezogen auf konkrete Anlässe in einzelnen Grundsicherungseinrichtungen sowie in Abhängigkeit der landesgesetzlichen Ausgestaltung der Aufsicht als Rechts- oder Fachaufsicht setzen die Bundesländer Anordnungen, Anweisungen oder förmliche Beanstandungen ein.

Auf der kommunalen Seite begleiten der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Umsetzung des SGB II aktiv mit. Der Deutsche Landkreistag nimmt dabei eine herausgehobene Stellung bei der Informationsverbreitung für die zkt ein. Für die ARGEn sind die kommunalen Spitzenverbände von Bedeutung, während in der Wahrnehmung der gAw die Verbände kaum Bedeutung besitzen.

Die lokale Governance zeigt ein vielfältiges Bild relevanter Akteure: Parteien, Kammern, Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände oder auch lokal angesiedelte Unternehmen wirken auf das Geschehen der Grundsicherungsstellen ein. Dabei sind bei ARGEn die Steuerungsmuster auf lokaler Ebene aufgrund der höheren Anzahl beteiligter Akteure stärker ausdifferenziert als bei zkt. Die Zusammenarbeit mit den genannten Akteuren gestaltet sich in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung jeweils unterschiedlich. So sahen sich zkt während der ersten Jahre nach Einführung des SGB II häufiger mit parteipolitischen Einflussnahmen konfrontiert als Vergleichs-ARGEn. Eine Kooperation mit der lokalen Wirtschaftsförderung wurde von den zkt meist schon von Beginn an verfolgt, während viele ARGEn diese Zusammenarbeit erst im Laufe der Zeit ausbauten.

Strukturen und Steuerung

Die zkt weisen dezentrale Strukturen auf, die sich gemäß der Einschätzung des Personals in einer größeren Handlungsflexibilität und Entscheidungsfreiheit niederschla-

gen, zugleich aber den Nachteil einer geringeren Transparenz im Sinne eines überregionalen bzw. bundesweiten Monitorings und Controllings mit sich bringen. Die Notwendigkeit, institutionelle Regelungen zu treffen und interessenpolitisch auszuhandeln, um das operative Geschäft führen zu können, ist bei den ARGEn aufgrund ihrer komplexeren inneren Strukturen ausgeprägter als bei den zkt. Die höhere Regelungsdichte ist aber auch bedingt durch die Aufsicht und Kontrolle durch die Governance von BMAS und BA.

Strukturelle Vorteile auf Seiten der ARGEn und der gAw existieren bei den Schnittstellen, z. B. zum SGB III und zum SGB IX. Hier kann meistens von der räumlichen Nähe und der bundeseinheitlichen IT-Fachsoftware, auf die die Mitarbeiter/innen von ARGEn und gAw bundesweit zugreifen können, profitiert werden. Die „Leistungen aus einer Hand“ lassen sich damit bei den Schnittstellenthemen U25, Rehabilitanden, SGB III-Aufstockern und dem Arbeitgeberservice in ARGEn und gAw deutlich besser realisieren als in zkt.

Für die Zielsteuerung und das Controlling haben die ARGEn die Bundesziele in der Regel über die Trägerversammlungen lokal installiert. Diese werden oftmals durch „weiche“ Prozessziele angereichert (z. B. Qualität der Leistungsbearbeitung, der Falldokumentation, oder der Eingliederungsvereinbarungen, Pflege des Datenbestandes). Das Controlling erfolgt mittels der zentral durch die BA bereit gestellten Berichte. Für die zkt gibt es kein funktionales Äquivalent zum Instrument der überregionalen Steuerung bei den ARGEn und gAw. Stattdessen erfolgt die Steuerung auf lokaler Ebene. Zielvereinbarungen werden mit der Verwaltungsspitze bzw. mit der politischen Vertretung der Kommune geschlossen.

Organisation der Kundenbetreuung

Zur Systematisierung organisatorischer Unterschiede wurden auf Basis der Organisationserhebung in allen Grundsicherungsstellen Organisationstypen der Kundenbetreuung gebildet, welche verschiedene Kombinationen in Bezug auf drei zentrale Merkmale der Organisation der Kundenbetreuung darstellen: Grundsicherungsstellen wurden unterschieden in solche, die Fallmanagement nur für bestimmte Fälle und durch organisatorisch auf Fallmanagement spezialisiertes Personal durchführen (sog. spezialisiertes Fallmanagement) und solche, die das gesamte Personal für Fallmanagement (neben anderen Formen von Betreuung) einsetzen, das dann bei allen oder auch nur einem Teil der Kunden angewandt wird (sog. generalisiertes Fallmanagement). Bei diesem Differenzierungskriterium gab es große Unterschiede bezüglich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung. Während 77 Prozent bzw. 72 Prozent der Leitungspersonen von ARGEn und gAw im Rahmen der Organisationserhebung im Jahr 2007 angaben, einen spezialisierten Fallmanagementansatz zu verfolgen, gab mit 81 Prozent die überwiegende Mehrheit der zkt an, einen generalisierten Fallmanagementansatz zu praktizieren.

In einem zweiten Schritt wurde erfragt, ob der/die Fallmanager/in auch für die unmittelbare Vermittlung auf den

allgemeinen Arbeitsmarkt zuständig ist. Rund zwei Drittel aller Grundsicherungsstellen gaben an, die Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt in das jeweils praktizierte Fallmanagement zu integrieren. Dabei gab es keine wesentlichen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung.

Schließlich wurde der Frage nachgegangen, ob die für Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen zuständige Person auch Ansprechpartner/in für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ist. Die Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung (die für Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen zuständige Person ist nicht auch Ansprechpartner/in für die Leistungssachbearbeitung) stellt das eindeutig dominierende Modell dar. 93 Prozent aller Grundsicherungsstellen verfolgen den Angaben der Leitungspersonen zufolge diesen Ansatz. Die zKT gaben dabei jedoch mit 17 Prozent deutlich häufiger an, das integrierte Modell zu praktizieren als ARGEn (6 Prozent). Die gAw verfolgten den integrierten Ansatz nicht.

Personal

Alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung haben Personal befristet eingestellt, wobei jedoch die zugelassenen kommunalen Träger in allen Aufgabenbereichen mit einem weitaus höheren Anteil befristeter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die Vergleichs-ARGEn arbeiten, dafür aber mit längeren Arbeitsvertragslaufzeiten einstellen und eine deutlich geringere Personalfuktuation aufweisen. Anders als bei den ARGEn, in denen das Personal z. T. aus den Personalstämmen der Agentur für Arbeit und des Sozialamts gewonnen wurden, rekrutierten die zKT einen größeren Anteil des Personals über den Arbeitsmarkt.

Das Ausbildungsprofil der beratenden Fachkräfte (befristet wie unbefristet eingestelltes Personal) in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung teilt sich in pädagogisch ausgebildetes Personal, Personen mit Verwaltungsausbildung und Personen mit anderen, insbesondere kaufmännischen Berufsabschlüssen ein. Mit 47 Prozent ist der Anteil des pädagogisch ausgebildeten Personals unter den befragten Fachkräften der 51 zKT in der Stichprobe der 154 Grundsicherungsstellen besonders hoch und der Anteil derer mit Verwaltungsausbildung/-studium mit 17 Prozent niedrig. Im Fall der ARGE ist das Verhältnis mit 41 Prozent mit Verwaltungsausbildung/-studium zu 18 Prozent mit Pädagogikausbildung/-studium und in den gAw mit 44 Prozent mit Verwaltungsausbildung/-studium und 25 Prozent Pädagogikausbildung/-studium nahezu umgekehrt.

In der ARGE ergibt sich für die Geschäftsführung das Problem, dass sie nur ein eingeschränktes Direktions- und Weisungsrecht für das Personal besitzt, da das Personal zwei unterschiedlichen Arbeitgebern oder Dienstherrn, nämlich entweder dem kommunalen Träger oder der Agentur für Arbeit, angehört. Diese „Zwitterstellung“ erschwert die Durchleitung von Weisungen an das Personal und führt zu einer gewissen Schwerfälligkeit der Administration.

IT-Strukturen und Fachsoftware

ARGEn besitzen sowohl im Fallmanagement als auch in der Leistungssachbearbeitung durch ihre einheitliche administrative Struktur eine bundesweit einheitliche EDV-Struktur, die mit einer bundesweiten Datenverfügbarkeit einhergeht. EDV-Probleme nehmen dann allerdings häufig ein flächendeckendes Ausmaß an, wie dies bei der Leistungssoftware A2LL der Fall gewesen ist.

Zugelassene kommunale Träger arbeiten dagegen aufgrund ihrer Dezentralität mit verschiedenen Softwareprogrammen. Einige besitzen speziell für sie entwickelte lokale EDV-Lösungen. Die Vielfalt an EDV-Programmen beruht im Wesentlichen auf der Einbettung der Fachsoftware in das kommunale Haushaltsvollzugssystem und erleichterte darüber hinaus die Umstellung von der Sozialhilfe auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie behindert jedoch den überregionalen Vergleich der Daten.

Aktivierungs- und Vermittlungsstrategien

Bei der Gestaltung des Aktivierungsprozesses lassen die Modelle der Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche Schwerpunkte erkennen. So legt die flächendeckende Organisationsbefragung den Schluss nahe, dass in ARGEn mehr Erstgespräche bereits innerhalb der ersten beiden Wochen nach Antragsbewilligung durchgeführt werden als in zKT, dafür sind die Erstgespräche bei zKT im Durchschnitt länger. ARGEn scheinen sich in der Aktivierung ihrer Klientel auch dadurch abzusetzen, dass sie schneller Sofortangebote unterbreiten als zKT und häufiger Sanktionen einsetzen. Insgesamt deutet dies darauf hin, dass ARGEn im Untersuchungszeitraum also eine stärker am Fordern ausgerichtete Aktivierungsstrategie verfolgen.

Fast alle Grundsicherungsstellen betreiben mittlerweile eine Kundensegmentierung. In den ARGEn und gAw orientiert sich diese an den BA-Betreuungsstufen. Demgegenüber besitzen die zKT kein bundeseinheitliches Segmentierungskonzept. Die zKT-Mitarbeiter/innen zeigen sich von der Kundensegmentierung in ihrer Arbeit besser unterstützt als Mitarbeiter/innen in ARGEn oder gAw. Letztere fühlen sich vom zusätzlichen Arbeitsaufwand und dem starren Konzept sogar belastet, weshalb die Betreuungsstufen vom Personal eher kritisch bewertet werden.

ARGEn und gAw führen in der Regel eine stellenorientierte Arbeitsvermittlung durch, für die sie einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit nutzen. Deutlich seltener wird eine bewerberorientierte Vermittlung betrieben. Dies geschieht im Gegensatz zu den zKT, die grundsätzlich auf die bewerberorientierte Vermittlung setzen und die meist nicht mehr Stellen vorthalten, als sie für ihre Klientel aktuell benötigen. Fachkräfte von ARGEn, die einen kommunalen Arbeitgeber/Dienstherrn haben, verfolgen häufiger eine Strategie der Fallbearbeitung, die ein Profiling in den Mittelpunkt stellt, während Fachkräfte mit einem Arbeitgeber/Dienstherrn aus der Bundesagentur für Arbeit eher eine Arbeits-

marktstrategie verfolgen, die Stellensuche und die Eingliederungsvereinbarung in den Mittelpunkt stellt.

Chancengleichheit von Frauen und Männern

In den strategischen Zielen der Grundsicherungsstellen scheint das Thema Chancengleichheit bzw. Gender Mainstreaming grundsätzlich von eher sekundärer Bedeutung zu sein. Eine Aufwertung dieses Ziels im Zeitverlauf ist kaum erkennbar. Die übergeordnete Forderung des SGB II nach einer Verankerung von Chancengleichheit auf oberster Zielebene spiegelt sich nicht auf Ebene der Grundsicherungsstellen wider. Tendenziell kann festgehalten werden, dass Agenturen mit gAw dem Chancengleichheitsziel eine etwas stärkere Bedeutung beimessen als zkt und ARGEn.

Bei der personellen Verankerung von Gender Mainstreaming konnten in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf jedoch deutliche Fortschritte erzielt werden. Ein überdurchschnittlich hoher Institutionalisierungsgrad liegt bei zkt und gAw vor. Allerdings wurden – unabhängig von den Modellen der Aufgabewahrnehmung – nur in Einzelfällen spezifische Chancengleichheitsbeauftragte in den Grundsicherungsstellen selbst geschaffen. Das häufigste Modell der personellen Verankerung ist vielmehr, dass bereits bestehende Funktionen – innerhalb und außerhalb der Grundsicherungsstelle – zusätzlich die Aufgabe erhalten, Gender Mainstreaming in der Grundsicherungsstelle zu verankern.

Auch in den Fällen, in denen personelle Verantwortlichkeiten und Funktionen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming geschaffen worden sind, besitzen diese in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung wenig faktische „Durchsetzungskraft“ im Sinne einer Mitbestimmung bei der Festlegung der Geschäftspolitik, des Maßnahmeeinsatzes etc. Am ehesten werden Gender Mainstreaming-Beauftragte an Entscheidungsprozessen in zkt und gAw aktiv beteiligt. Insgesamt wird der bislang erreichte Umsetzungsstand von Gender Mainstreaming in den Grundsicherungsstellen auch aus Sicht der Geschäftsführungen als verbesserungsfähig eingeschätzt.

Fazit

Die strukturellen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung können folgendermaßen beschrieben werden:

- Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in größerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster erhalten.
- Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbun-

den mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei deutlicher Einschränkung lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.

IV. Aktivierungsprozess und Maßnahmen-einsatz auf individueller Ebene

Die Untersuchungen lassen generell erkennen, dass sich die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich des faktischen Aktivierungsprozesses über die Zeit eher angeglichen haben. Dies ist beispielsweise bei Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen zu beobachten. Ansonsten zeigen die Daten der Kundenbefragung – unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung – keine wesentlichen Veränderungen in der Intensität und Ausrichtung der Aktivierung zwischen 2006 und 2007. Dies ist überraschend, da Lernfortschritte, zunehmende Erfahrungen oder die Beseitigung personeller Engpässe im Zeitverlauf eigentlich eine intensivere Aktivierung erwarten ließen. Eine Ausnahme bilden nur die Beratungsgespräche, die komplexer wurden und sich dabei etwas stärker der spezifischen Lebenssituation der Leistungsbezieher/innen zugewandt zu haben scheinen.

Auf Basis der Kundenbefragung lässt sich insgesamt festhalten, dass einige wenige Maßnahmente dominieren. Diese umfassen vor allem Bewerbungstrainings, Praktika und – insbesondere bei Personen mit bereits länger andauerndem Leistungsbezug – Arbeitsgelegenheiten. Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung sind kaum Unterschiede im Maßnahmeeinsatz festzustellen.

Differenziert man unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Alter, Geschlecht, Behinderung, Migrationshintergrund oder Merkmalen der Bedarfsgemeinschaft, so lassen sich insgesamt aus den Ergebnissen der Kundenbefragung eher geringe Unterschiede in der jeweiligen Intensität und Ausrichtung der Aktivierung erkennen. Am ehesten lassen sich zielgruppenspezifische Unterschiede bei der Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen zum ersten Befragungszeitpunkt feststellen.

Dabei fallen die Abweichungen in der Gruppe der Frauen und der Gruppe der Männer jeweils sehr unterschiedlich aus. Während bei Frauen die unter 25-Jährigen unterdurchschnittlich und die über 50-Jährigen überdurchschnittlich häufig Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen haben, verhält sich dies bei Männern genau umgekehrt. Auch ist die Zahl der Eingliederungsvereinbarungen von Frauen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich und von Männern mit Migrationshintergrund unterdurchschnittlich. Alleinerziehende Frauen und Frauen mit Kindern unter drei Jahren haben im Vergleich zum Durchschnitt aller Frauen seltener eine gültige Eingliederungsvereinbarung. Darüber hinaus zeigt sich, dass unter 25-Jährige überdurchschnittlich oft an Qualifizierungsmaßnahmen und über 50-Jährige an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen.

Chancengleichheit von Frauen und Männern

In der Gesamtschau zeigt sich, dass Frauen im Vergleich zu Männern eine systematisch geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen. Ausnahmen hiervon stellen vor allem Maßnahmen dar, die insgesamt nur recht spärlich genutzt werden, z. B. Maßnahmen zur Existenzgründung. Darüber hinaus fällt auf, dass insbesondere alleinerziehende Frauen sowie solche mit Kindern unter drei Jahren höchst selten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen scheinen. Hierbei kann die Frage, inwieweit dies auf die erleichterte Verfügbarkeitsregelung oder auf fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, nicht abschließend beantwortet werden.

Die Allokation von Qualifizierungsmaßnahmen scheint bei Frauen einem besonderen Muster zu folgen, wonach vor allem formal hoch- und höchstqualifizierte Frauen verstärkt Zugang zu solchen Maßnahmen erhalten. Hier muss offen bleiben, ob dies als das Ergebnis einer besonders intensiven Förderung von Berufsrückkehrerinnen oder als Fehlallokation zu deuten ist. In jedem Fall dürften die Befunde zum Maßnahmeeinsatz aus geschlechterspezifischer Betrachtung wenig Anlass zur Hoffnung geben, dass hierdurch ein deutlicher Beitrag zur Überwindung von Geschlechterunterschieden geleistet werden kann.

Fazit

Die Untersuchungen zum Aktivierungsprozess zeigen insgesamt, dass die ARGE den fordernden Aspekt der Aktivierung stärker betonen als die zkt. Allerdings finden sich am Ende des Untersuchungszeitraums konvergierende Entwicklungen der Modelle. Dies deutet auf ein, möglicherweise auch durch den Wettbewerb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung mit induziertes, institutionelles Lernen hin, welches erfolgreiche oder auch nur gängige Arbeitsmarktstrategien bei den Akteuren verbreitet. Es mag überraschen, dass die Intensität der Aktivierung generell nicht zunimmt, jedoch ist Aktivierung kein Selbstzweck und unterliegt auch Kosten-Nutzen-Überlegungen. Allerdings könnte dies auch daran liegen, dass die Akzeptanz und Umsetzung der Aktivierungsinstrumente unzureichend ist. Bezüglich Kundensteuerung und stellenorientierter Vermittlung richten sich die ARGE vor allem an den Standardprozessen aus, die aus der Bundesagentur für Arbeit stammen. Betrachtet man den Aktivierungsgrad auf Zielgruppen bezogen (als einen wesentlichen Aspekt der Kundensteuerung), lassen die Resultate nicht erkennen, dass die Grundsicherungsstellen hier überhaupt zielgerichtet vorgehen. Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man nach Frauen und Männern unterscheidet.

V. Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene

Die Wirkungen der Modelle der Aufgabenwahrnehmung werden immer nur vergleichend gemessen. Ist von der positiven oder negativen Wirkung eines Modells der Aufgabenwahrnehmung die Rede, dann ist damit gemeint,

dass dieses Modell im Vergleich zum alternativen Modell der Aufgabenwahrnehmung besser oder schlechter abschneidet, ohne dass damit etwas über das Wirkungsniveau der Grundsicherung insgesamt ausgesagt werden kann oder auf dieser Grundlage der absolute Erfolg der Modelle bewertbar wäre.

„Wer kann es besser ...“

Die Modelle der Aufgabenwahrnehmung entfalten im Hinblick auf die einzelnen zentralen Zielindikatoren im Untersuchungszeitraum keine einheitlichen Wirkungen. Das bedeutet, dass beide Modelle in jeweils unterschiedlicher Ausprägung Vor- oder Nachteile in den Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene aufweisen.

Im Untersuchungszeitraum lassen sich im Hinblick auf die Integration der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Beschäftigung insgesamt – unabhängig von der Art der Integration – auf der individuellen Ebene keine signifikanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellen, auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bestehen hier jedoch Vorteile der ARGE. Den Arbeitsgemeinschaften gelingt es sowohl bei den Wirkungen auf individueller als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Vergleich zu den zugelassenen kommunalen Trägern Vorteile bei der Überwindung von Hilfebedürftigkeit und der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zu erzielen. Bei der Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung schneiden auf individueller Ebene die zugelassenen kommunalen Träger besser ab.

Die positiven Wirkungen des Modells der Aufgabenwahrnehmung ARGE in Bezug auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung sind insbesondere auf der individuellen Ebene hochsignifikant, robust und in der Größenordnung relevant: Sie schwanken zwischen etwas weniger als drei und knapp über vier Prozentpunkten. Dies bedeutet beispielsweise, dass die Wahrscheinlichkeit für eine/n Hilfebedürftige/n, nach einem Jahr in einer ARGE (von Oktober 2006 bis Oktober 2007 gemessen) nicht mehr hilfebedürftig zu sein, im Vergleich zu einem vergleichbaren eHb in einem zkt um durchschnittlich 3,8 Prozentpunkte höher liegt. Bei jährlichen Abgangsraten von 22 Prozent ist dies ein nicht unerhebliches Plus von mehr als 18 Prozent für die ARGE. Dieser positive ARGE-Effekt gilt sowohl für Männer als auch Frauen, ist mit fast 25 Prozent bei Männern allerdings höher. Obwohl zkt hinsichtlich der strategischen Relevanz und der strukturellen Verankerung von Gender Mainstreaming im Vergleich zu ARGE besser aufgestellt zu sein scheinen, schlägt sich dies somit nicht in höheren Abgangsraten aus der Hilfebedürftigkeit bei Frauen nieder. Genauso groß ist der ARGE-Vorteil mit mehr als 25 Prozent bei der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung bei Männern, während bei Frauen kein Unterschied festzustellen ist. Auch wenn man die Nachhaltigkeit der Beschäftigung betrachtet (drei Monate bleibt das Beschäftigungsverhältnis mindestens bestehen), ändert sich nichts am höheren Erfolg der ARGE.

Auf der individuellen Ebene haben Hilfebedürftige in den zkt im Oktober 2007 eine um ca. 16 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit, eine nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung aufzunehmen. Zudem sind die zkt auf der Ebene des Arbeitsmarktes besser, wenn man die Integration in ungeforderte Beschäftigung (also ohne geförderte Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt) betrachtet, ohne danach zu differenzieren, ob dies bedarfsdeckend ist oder nicht. Allerdings sind diese Vorteile jeweils nicht robust, d. h. empirisch weniger gut abgesichert als die Vorteile der ARGEn bei den zuvor genannten Wirkungsgrößen.

Auch bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit schneiden zkt mit einem schwach signifikanten aber relativ stabilen Vorsprung hinsichtlich des zusammenfassenden Gesamtindikators sowohl auf der individuellen Ebene als auch bei Betrachtung regional aggregierter Größen insgesamt leicht besser ab als die ARGEn. Auf der Individualebene ist dieser positive Effekt von rund 10 Prozent jedoch nur bei Frauen statistisch abgesichert beobachtbar. Bei Zerlegung des Gesamtindikators der Beschäftigungsfähigkeit in seine einzelnen Dimensionen zeigen sich signifikante positive Effekte der zkt lediglich für die Dimension Gesundheit (Verbesserung des gesundheitlichen Allgemeinbefindens und der gesundheitlichen Arbeitsfähigkeit). Für die Dimensionen Qualifikationen und Kompetenzen, Ressourcen bei der Arbeitsuche und soziale Stabilität können keine signifikanten Unterschiede zwischen ARGEn und zkt festgestellt werden.

Die zkt nutzen also Chancen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch hinzuverdientes Einkommen häufiger als die ARGEn, bewirken aber seltener den entscheidenden Schritt zur gänzlichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Ihre schwach signifikanten Vorteile bei der Beschäftigungsfähigkeit sind möglicherweise ein Hinweis darauf, dass sie in der langen Frist nachhaltigere Integrationen in Beschäftigung erzielen könnten. Dies konnte aufgrund des begrenzten Untersuchungszeitraums jedoch nicht untersucht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass mit dem verwendeten Indikator zur Beschäftigungsfähigkeit methodisch Neuland betreten wurde und die Ergebnisse somit vorsichtig zu interpretieren sind.

Ergebnisse zu den Wirkungen der gAw liegen nicht vor, da hierfür die Datengrundlage nicht ausreicht. In den Wirkungsanalysen sind sie aus technischen Gründen in der Regel auf Seiten der ARGEn mit berücksichtigt. Schließt man die gAw aus der Betrachtung aus, sind die Ergebnisse für die ARGEn ähnlich oder noch besser. Es liegt also keine Verzerrung zu Lasten der zkt vor, wenn die gAw auf Seiten der ARGEn in die Evaluation einfließen.

„... und warum?“

Welche Gründe gibt es für die jeweiligen Wirkungen der Modelle der Aufgabenwahrnehmung? Zur Erklärung der positiven Wirkung des Modells ARGE im Hinblick auf die Zielgrößen Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung wurden zunächst eine Reihe von Merkmalen der organisatorischen und strategischen Umsetzung identifiziert, die generell,

d. h. unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung, vorteilhaft oder nachteilig in Bezug auf die Integration in Beschäftigung und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit wirken. Als vorteilhaft erwies sich insbesondere eine ganzheitliche, intensive, aktivierende und qualifizierte Betreuung:

- (1) Ganzheitliche Betreuung: Ein generalisiertes Fallmanagement wirkt bei Männern und Älteren positiv auf die Integration in Beschäftigung, bei Frauen ist der Ergebniswert nicht signifikant. Dabei erweist es sich als vorteilhaft, wenn auch die Vermittlung, nicht aber die Leistungssachbearbeitung in das Fallmanagement integriert wird.
- (2) Intensive Betreuung: Die Analysen zeigen eine positive Wirkung für eine günstige Betreuungsrelation, für frühe und ausführliche Erstgespräche (ggf. inklusive Sofortangebote) und eine dichte Folge an Beratungsgesprächen. Außerdem zeigt sich, dass eine hohe Anzahl an Mitarbeiter/innen insbesondere im Fallmanagement Vorteile erbringt.
- (3) Aktivierende Betreuung: Die positive Wirkung aktivierender Betreuung wird belegt durch die Erfolge von Grundsicherungsstellen mit einem hohen Stellenwert der Kinderbetreuung, einem vermittlungsorientierten Maßnahmeinsatz sowie einer stärker durchgreifenden Sanktionspolitik (die sich insgesamt aber auf einem eher niedrigen Niveau bewegt). Mit vermittlungsorientiertem Maßnahmeinsatz ist hier der Einsatz von Trainingsmaßnahmen (Feststellung der Eignung und Verfügbarkeit, Bewerbertrainings, Arbeitsproben) gemeint. Dieser erhöht die Wahrscheinlichkeit der Teilnehmer/innen, eine Beschäftigung aufzunehmen, im Durchschnitt um etwa neun Prozentpunkte gegenüber der von Nicht-Teilnehmer/innen.
- (4) Qualifizierte Betreuung: Darüber hinaus könnte die positive Wirkung höherer Verwaltungsausgaben möglicherweise als Hinweis auf die Wirksamkeit qualifizierter Betreuung gedeutet werden. Höhere Verwaltungsausgaben könnten für die Einstellung von besonders viel Personal oder von besonders erfahrener oder hoch qualifiziertem und entsprechend besser bezahltem Personal stehen. Da der Effekt des quantitativen Personaleinsatzes in der Analyse bereits über das Merkmal geringe Betreuungsrelation berücksichtigt ist, kann die zusätzliche Wirkung der Verwaltungsausgaben darauf nicht zurückgeführt werden. Die Qualifikation des Personals scheint insofern eine plausible Erklärung zu bieten.

Negativ wirken dem entgegen eine Kundensegmentierung (innerhalb des Modells der ARGEn insbesondere diejenige der Bundesagentur) und ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der BA (dieser allerdings im Vergleich der ARGEn untereinander). Beide Ergebnisse sind für Frauen signifikant. Offenkundig deutet dies auf Selektionsvorgänge hin, die derzeit mit einem deutlichen Gender-Bias zu Lasten der Frauen verbunden sind. Möglicherweise zeigen die Ergebnisse zum gemeinsamen

Arbeitgeberservice mit der BA auch einen Auswahleffekt zu Ungunsten der SGB II-Arbeitslosen. Auch die Betreuung durch Grundsicherungsstellen, deren Geschäftsführungen der Kostensenkung einen hohen Stellenwert beimessen, wirkt vor allem für Frauen negativ.

Keine Wirkungen konnten für flankierende Leistungen und Eingliederungsvereinbarungen in ihrer jetzigen Umsetzung festgestellt werden. Es zeigt sich allerdings, dass Chancen auf eine Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung signifikant steigen, wenn Erfahrungen aus früheren Eingliederungsvereinbarungen beim Abschluss einer neuen berücksichtigt werden (im Vergleich zur Nichtberücksichtigung solcher Erfahrungen). Ebenso wenig konnte für die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten und Fortbildungen mit einer Dauer von bis zu drei Monaten eine Wirkung nachgewiesen werden. Zum Einsatz von Maßnahmen im Eingliederungsprozess wurde im Übrigen festgestellt, dass die Allokation der Maßnahmen, d. h. die Zuweisung der Teilnehmer in die hier betrachteten Maßnahmen (Arbeitsgelegenheiten, Fortbildungen mit einer Dauer bis zu drei Monaten und Trainingsmaßnahmen), nicht optimal ist. Die Effizienz der Allokation ist nicht höher als bei einer Zufallsverteilung, was angesichts des aufwändigen Einsatzes von Verfahren der Kundensegmentierung und von Integrationsstrategien in den Grundsicherungsstellen als ein enttäuschendes Ergebnis betrachtet werden kann. Bei der internen Steuerung besteht folglich Verbesserungspotenzial in Bezug auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Mit denselben finanziellen Ressourcen wäre ein besseres Ergebnis möglich.

Die genannten allgemeinen Erfolgs- und Misserfolgskriterien können den Vorsprung der ARGEn bei den oben genannten Indikatoren jedoch nicht vollständig erklären. Denn Erfolgsfaktoren finden sich, wenn auch typischerweise mit je anderen Schwerpunkten, sowohl bei ARGEn als auch bei zkt. ARGEn haben Vorteile durch die dort praktizierten Aktivierungsstrategien (frühe Erstgespräche, häufigere Anwendung von Sanktionen, Förderung einer bedarfsdeckenden Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt), zkt haben dafür häufiger die wirkungsvollere Organisationsstruktur gewählt (generalisiertes Fallmanagement), sie führen längere Erstgespräche und messen der Kinderbetreuung hohen Stellenwert bei. Da also beide Modelle der Aufgabenwahrnehmung Stärken und Schwächen in der Umsetzungspraxis zeigen, können diese Merkmale die Erfolgsunterschiede zwischen ARGEn und zkt nicht vollständig erklären. Vielmehr müssen hierfür noch weitere jeweils typische Merkmale verantwortlich sein, die mit dem Modell der Aufgabenwahrnehmung ureigen verbunden sind. Die Wirkung solcher Merkmale wird hier als eigenständiger Modelleffekt bezeichnet.

Ein eigenständiger Modelleffekt besteht, wenn zwischen Grundsicherungsstellen aus verschiedenen Modellen der Aufgabenwahrnehmung, obwohl sie identische Strukturen und Strategien aufweisen, dennoch Unterschiede in der Wirksamkeit bezüglich der analysierten Zielindikatoren festgestellt werden. Ein solcher Modelleffekt deutet also darauf hin, dass es neben den genannten Umsetzungsmerkmalen noch weitere Unterschiede zwischen

den Modellen der Aufgabenwahrnehmung geben muss, die sich nicht vollständig in diesen Charakteristika niederschlagen. Dies müssen Merkmale sein, die mit dem Modell der Aufgabenwahrnehmung zwangsläufig verbunden sind, und somit nicht unabhängig davon, sondern nur in Verbindung mit dem globalen Merkmal „Modell der Aufgabenwahrnehmung“ zusammen gemessen werden können. Dieser Effekt führt dazu, dass der zweite Teil der forschungsleitenden Frage, also das „warum“, nicht in aller Eindeutigkeit beantwortet werden kann. Aufbauend auf den empirischen Ergebnissen der vier Untersuchungsfelder können lediglich theoretisch plausible Überlegungen angestellt werden: „Welche Merkmale unterscheiden ARGEn unabhängig von den bereits berücksichtigten Organisationsstrukturen und Aktivierungsstrategien von zkt? Und welche dieser Merkmale erscheinen geeignet, den erheblichen Performanceunterschied zu erklären?“ Denn das Modell selbst, bildlich: ein Schild über dem Eingang zum Job-Center, kann unmöglich eine eigene Wirkung entfalten.

Hypothesen zur Erklärung des eigenständigen Modelleffekts

Eine Antwort auf die oben aufgeführten Fragen ist lediglich auf Basis theoretischer Überlegungen bzw. Hypothesen möglich. Hypothesen dürfen jedoch nicht beliebig gewählt werden, sondern müssen ein Maß an Plausibilität aufweisen. Für die Beurteilung der Plausibilität möglicher Erklärungen kann teilweise auf Ergebnisse aus den Befunden der einzelnen Untersuchungsfelder zurückgegriffen werden.

Generell gilt, dass angesichts der Menge der vorgenommenen Schätzungen, die eine Vielzahl von relevanten Einflussgrößen berücksichtigt haben, kaum weitere Variablen in Frage kommen, die den eigenständigen Modelleffekt auflösen könnten.

In diesem Zusammenhang können allenfalls die Variablen „Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur“ und der „Zugriff der Agentur auf gemeldete Stellen der SGB II-Einheit“ diskutiert werden, die vor allem ARGEn-Merkmale sind. Sie haben für sich genommen keine signifikante Wirkung auf den Abgang aus Hilfebefürdigkeit und die Integration in Beschäftigung. Da beide Variablen in der praktischen Umsetzung in der Regel jedoch kombiniert auftreten, wäre eine denkbare Hypothese, dass sich bei einer Schätzung der simultanen Interaktion beider Einflussgrößen ein signifikanter Wert ergeben könnte. Dies wäre aber sehr unwahrscheinlich und ist hier auch nicht geprüft worden. Es kann annähernd ausgeschlossen werden, dass sich der eigenständige Modelleffekt bei einer solchen Schätzung quantitativ reduziert, weil es sich bei den genannten Ergebnissen vor allem um einen Vergleich von ARGEn untereinander handelt. Das liegt daran, dass ein gegenseitiger Zugriff auf gemeldete Stellen naturgemäß vorrangig bei ARGEn zu beobachten ist.

Was wären also plausible Hypothesen zur Erklärung des eigenständigen Modelleffekts? Der eigenständige Modelleffekt könnte beispielsweise durch unterschiedliche

traditionelle Kulturen und normative Orientierungen in der Arbeits- und Sozialverwaltung erklärt werden. Überspitzt ausgedrückt stehen sich hier die eher auf Matching und Vermittlung ausgerichtete Strategie der Agenturen für Arbeit und die mehr an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Kommunen gegenüber. Für dieses Erklärungsmuster spricht die Tatsache, dass zKT offensichtlich weniger als ARGEn darauf hinwirken, eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufzunehmen. Für diese Hypothese spricht ferner, dass bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ebenfalls ein eigenständiger Modelleffekt beobachtet werden kann, allerdings nun zugunsten der zKT, wobei der Effekt jedoch weniger stark ausgeprägt ist als bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Dies kann als ein weiteres Indiz für eine sich unterscheidende normative Orientierung der Mitarbeiter/innen der zKT betrachtet werden, die in einer eher an langfristigen Vermittlungserfolgen ausgerichteten Strategie begründet sein kann. Inwieweit eine solche Strategie, wenn es sie denn gibt, aufgeht und ob die langfristigen Ergebnisse einen Verzicht auf die Nutzung offensichtlich kurzfristig möglicher Vermittlungschancen rechtfertigt, muss offen bleiben.

Hinter den eher undifferenzierten Erklärungsfaktoren Kultur und normative Orientierung können jedoch konkrete operationalisierbare Wirkungskanäle vermutet werden, beispielsweise die Personalstruktur: Alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung haben Personal befristet eingestellt, die zKT jedoch häufiger. Wirkungsunterschiede entstehen dadurch allerdings nicht, wie die Analysen zeigen. Alternativ könnte die unterschiedliche Vorerfahrung des Personals möglicherweise eine Rolle spielen: Anders als bei den ARGEn, in denen das Personal zu einem nicht unerheblichen Teil aus den Personalstämmen der Agenturen für Arbeit und der Sozialämter gewonnen wurde, rekrutierten die zKT einen größeren Anteil des Personals über den Arbeitsmarkt. Allerdings konnte für die Vorerfahrung des Personals mit Vermittlung und Beratung keinerlei Einfluss auf den Erfolg der Grundsicherungsstellen nachgewiesen werden, und diese ist ja auch nicht notwendigerweise mit einem bestimmten Rekrutierungsweg verbunden.

Weiterhin könnte vermutet werden, dass die unterschiedlichen Ausbildungsprofile des Personals in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle spielt. Der Anteil des pädagogisch ausgebildeten Personals ist in zKT deutlich höher als in ARGEn, während der Anteil an Personen mit Verwaltungsausbildung deutlich geringer ist. Zu den Wirkungen der Personalstruktur (und der mit ihr verbundenen Aktivierungskultur) liegen jedoch keine direkten Ergebnisse vor. Es könnten höchstens spezifische Umsetzungsstrategien auf den hohen Anteil an pädagogisch ausgebildetem Personal zurückgeführt werden, beispielsweise das generalisierte Fallmanagement. Da das generalisierte dem spezialisierten Fallmanagement den empirischen Befunden zufolge jedoch überlegen ist, kann insofern die Personalstruktur das schlechtere Abschneiden der zKT gerade nicht erklären.

Eine weitere denkbare und nicht unbekanntere Hypothese, die einen Beitrag zur Erklärung des eigenständigen Modelleffektes liefern könnte, liegt in der Annahme begründet, dass die konstitutive Eigenschaft des Modells ARGE, also die institutionalisierte Verbindung von Vermittlungskompetenzen und kommunalen Leistungen, Synergien im Hinblick auf Integrationen in den Arbeitsmarkt schafft. Die Implementations- und Governanceanalysen haben gezeigt, dass die Verfügbarkeit kommunaler Leistungen in ARGEn nicht geringer ist als in zKT, die ARGEn den zKT in diesem Punkt also in nichts nachstehen, sie aber möglicherweise einen zusätzlichen Nutzen aus den im Modell der ARGE stärker ausgeprägten Vermittlungskompetenzen ziehen können, der die Kosten eines insgesamt höheren, systemimmanenten Koordinationsaufwandes überkompensiert. Die empirischen Befunde des Forschungsverbundes liefern für diese Hypothese zwar keine direkten Anhaltspunkte, widerlegen sie aber auch nicht. Falls sie jedoch zutreffend wäre und sich im Laufe der Zeit die Transaktionskosten eines höheren Koordinationsbedarfs weiter reduzieren würden, dann könnte sich die Leistungsfähigkeit der ARGE zukünftig noch erhöhen.

Ergänzend und im Zusammenwirken mit dem bisher Gesagten erscheint folgende Hypothese ebenfalls diskutabel: Durch die Untersuchungen wird ein möglicher positiver Effekt einer zentralen bzw. überregionalen Zielsteuerung (Vorgaben, was zu erreichen ist) durch BMAS und BA nahe gelegt, da sich die ARGEn hierin dezidiert von den zKT unterscheiden und eine vergleichende Erfolgskontrolle die Aktivierungsintensität mutmaßlich fördert. Wie stark das Monitoring und Controlling der BA den Arbeitsalltag in den ARGEn prägt, zeigen die Untersuchungen deutlich. Eine entsprechende überregionale Zielsteuerung ist bei den zKT nicht bzw. in weit geringerem Ausmaß vorhanden. Ein arbeitsmarktpolitischer Erfolgsdruck dort ergibt sich demgegenüber durch Vorgaben der Landräte bzw. Kreistage. Die Unterschiede zwischen ARGEn und zKT in der (Ziel-)Steuerungsintensität durch eine zentrale Ebene sind jedenfalls unübersehbar und mit dem jeweiligen Aufgabenwahrnehmungsmodell unmittelbar verbunden.

Ebenso könnte nun eine positive Wirkung einer zentralen Regelsteuerung (Vorgaben, was zu tun ist) vermutet werden, da auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung bestehen. Die ARGEn sind durch die BA strikteren (untergesetzlichen) Vorgaben in Bezug auf Strukturen, Strategien und Verfahren ausgesetzt als die zKT. Erwartungsgemäß geben die Befragten der zKT auch deutlich häufiger als die entsprechenden Personen in den ARGEn an, über ausreichende bzw. große Handlungsspielräume zu verfügen. Zur Frage einer zentralen Regelsteuerung liegen allerdings Ergebnisse vor, die eine positive Wirkung gerade nicht belegen, wie die negativen Wirkungen der Kundensegmentierung der Bundesagentur, eines gemeinsamen Arbeitgeberservices mit der BA, die suboptimale Maßnahmenallokation sowie die fehlende Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen (in ihrer jetzigen Umsetzung), von Arbeitsgelegenheiten und von Fortbildungen mit einer Dauer von bis

zu drei Monaten zeigen. Die Beurteilung der Wirkung einer zentralen Regelsteuerung muss hier also offen bleiben.

Auch der positive Effekt der zKT auf die Beschäftigungsfähigkeit stellt einen eigenständigen Modelleffekt dar, der nicht durch Organisationsstrukturen und Aktivierungsstrategien erklärt werden kann. Denn für diese kann keine signifikante Wirkung auf den Gesamtindikator der Beschäftigungsfähigkeit festgestellt werden, mit Ausnahme einer schwach signifikanten negativen Wirkung der Integration der Leistungssachbearbeitung in das Fallmanagement bei Personen über 50 Jahren. Zudem wirkt die Zahl der Mitarbeiter/innen im Fallmanagement auf der individuellen Ebene generell positiv auf die Beschäftigungsfähigkeit der Hilfebedürftigen.

Bei Betrachtung der Einzelindikatoren zeigen sich dann deutlichere Wirkungen auch von Organisations- und Strategievariablen. So wirkt sich die Integration der Leistungssachbearbeitung in das Fallmanagement negativ auf die Dimensionen Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen und Verbesserung der Gesundheit aus. Frauen profitieren von Grundsicherungsstellen, deren Geschäftsführung nach eigenen Aussagen der Sucht-, Schuldner- und psychosozialen Betreuung einen hohen Stellenwert beimisst, bezüglich der Verbesserung ihres gesundheitlichen Allgemeinbefindens bzw. ihrer gesundheitlichen Arbeitsfähigkeit (signifikant), ihrer Qualifikationen und Kompetenzen (signifikant) sowie ihrer sozialen Stabilität (schwach signifikant). Da sich jedoch die Modelle der Aufgabenwahrnehmung in diesen Faktoren nicht wesentlich unterscheiden, kann der diesbezügliche Modellvorteil der zKT dadurch nicht erklärt werden. Vielmehr könnte auch hier die eher fürsorgliche und weniger vermittlungsorientierte Tradition der früheren Sozialämter, die sich im Modell der zKT wiederfindet, eine Erklärung bieten.

Zwischenfazit

Zusammenfassend können die unterschiedlichen Strategien der ARGen und zKT sowie deren Wirkungen wie folgt interpretiert werden: Die ARGen aktivieren schneller und vermittlungsorientierter, sie achten darauf, vor allem in bedarfsdeckende Beschäftigung zu integrieren, sie verstärken die Mitwirkungs- und Konzessionsbereitschaft der Hilfebedürftigen durch Sanktionen, sie nutzen zur Integration aber auch mehr Lohnsubventionen. Die zKT subventionieren weniger die Aufnahme von Beschäftigung, nutzen dafür häufiger die Kombination aus Erwerbseinkommen und Alg II, verfolgen insgesamt (auch durch die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit) eine durch das aus der Sozialhilfetradition stammende Fallmanagement geprägte sozialintegrative Strategie, welche dann aber möglicherweise die Eigeninitiative der Hilfebedürftigen weniger aktiviert und dadurch Arbeitsmarktchancen ungenutzt lässt.

Insgesamt scheint also das Fordern und weniger das Fördern den Unterschied zu machen. Mit Fordern ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht gemeint, nur Ansprüche zu stellen. Fordern bedeutet auch, Resignation zu

verhindern und Perspektiven zu eröffnen, welche die Personen ohne fordernde Aktivierung vielleicht nicht wahrgenommen hätten. Beispielsweise kann die konsequente Forderung nach regelmäßigen Bewerbungen Kunden/innen, die ihre Hoffnung auf einen Job schon aufgegeben haben, verdeutlichen, dass dies kein sinnloses Unterfangen ist, sondern eine Chance auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit darstellt. Dabei muss diese Chance natürlich auch realistisch sein und dies den Kunden glaubhaft vermittelt werden, damit sie sich ernsthaft bemühen und einen Sinn in den Anforderungen sehen. Fordern scheint also zu wirken, wenn es Optionen erschließt. Optionen sind folglich die Gegenleistung, die der aktivierende Staat für die Kooperationsbereitschaft der Hilfebedürftigen zu erbringen hat.

Einkommenschancen und fiskalische Effizienz

Die Analysen zu Einkommenschancen und zur fiskalischen Effizienz basieren zum Teil auf Ergebnissen der Makroanalyse zu Übergängen zwischen verschiedenen Zuständen (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, SGB III-Arbeitslosigkeit, SGB II-Arbeitslosigkeit). In diesem Zusammenhang wurde auch die Zahl der Entlassungen und Kündigungen betrachtet, die für sich genommen auch als Indikator für die Nachhaltigkeit der Eingliederungen oder für mögliche Verdrängungen durch Eingliederungen interpretiert werden kann. Hier zeigt sich, dass der prozentuale Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, die in SGB III-Arbeitslosigkeit übergehen, bei Regionen mit zKT signifikant geringer ist, die Eintritte in das SGB II bei diesen jedoch (schwach signifikant) höher sind, wobei beide Effekte nach Berücksichtigung weiterer Merkmale verschwinden. Es zeigt sich außerdem, dass Regionen, in denen die Grundsicherungsstellen, die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht in das Fallmanagement integriert haben, bei sonst gleichen Merkmalen einen höheren Zugang aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in SGB III-Arbeitslosigkeit aufweisen.

Die verschiedenen ermittelten Übergangswahrscheinlichkeiten werden durch das Maß der sogenannten Einkommensperspektive eines durchschnittlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammengefasst, mit dem der individuelle Nutzen eines Hilfebedürftigen abgebildet werden soll. Hier werden die durchschnittlichen Einkommen verschiedener Zustände (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, SGB III-Arbeitslosigkeit, SGB II-Arbeitslosigkeit) mit der Wahrscheinlichkeit, in diese Zustände überzutreten, gewichtet. Durch die höhere Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung überzutreten, ergibt sich für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die durch ARGen und den damit de facto verbundenen Organisationsstrukturen und Aktivierungsstrategien betreut werden, ein über alle betrachteten Monate hinweg höheres zu erwartendes Einkommen als für Personen, die durch zKT betreut werden.

In Bezug auf die fiskalische Effizienz konnte auf der individuellen Ebene in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung generell festgestellt werden, dass die Hälfte der

Grundsicherungsstellen, die einen höheren Bestand an Hilfebedürftigen pro Fachkraft haben, im Vergleich zu der Hälfte der Grundsicherungsstellen, die einen geringeren Bestand an Hilfebedürftigen haben, wegen der schlechteren Integrationsleistung daraus einen fiskalischen Verlust von ca. 75 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft realisieren. Die zugelassenen kommunalen Träger verursachen als Modell wegen der beschriebenen negativen Wirkungen im Bereich der Vermittlung in bedarfdeckende Beschäftigung im Vergleich zu den ARGEn im Untersuchungszeitraum einen fiskalischen Verlust von im Schnitt rund 63 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft (mit einer Schwankungsbreite von ca. 33 Euro bis rund 94 Euro). In die Betrachtung fließen zum einen die gesamten Kosten im Rahmen der Grundsicherung (passive und aktive Leistungen, Verwaltungskosten) ein, zum anderen auf der Nutzenseite die eingesparten Alg II-Zahlungen und zusätzliche Steuer- und Beitragseinnahmen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei der Berechnung der fiskalischen Effizienz auf individueller Ebene nicht auch die Auswirkungen einer Reduzierung der Hilfebedürftigkeit sondern lediglich die gänzliche Überwindung der Hilfebedürftigkeit einfließen konnte.

Bei den im Folgenden beschriebenen Analysen zur fiskalischen Effizienz auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene konnten dagegen neben der Überwindung der Hilfebedürftigkeit auch die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit berücksichtigt werden. Gesamtwirtschaftlich werden die Einsparungen, die sich theoretisch ergäben, würde man deutschlandweit das ARGE-Modell einführen (im Vergleich zu einer deutschlandweiten Einführung des zKT-Modells), auf Basis der Analysen im Untersuchungszeitraum auf 3,3 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt. Die geschätzten fiskalischen Effekte setzen sich zusammen aus 0,5 Mrd. Euro Mehreinnahmen aus der Einkommenssteuer, 1,9 Mrd. Euro Mehreinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen, 0,8 Mrd. Euro Einsparungen aufgrund weniger Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und für Unterkunft und Heizung sowie 0,1 Mrd. Euro Einsparungen bei den Leistungen zur Eingliederung und den Verwaltungsausgaben. Die Einsparungen wären fast ausschließlich durch die Differenz bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begründet und fielen deshalb (als Mehreinnahmen) zu fast 60 Prozent bei den Sozialversicherungsträgern an (und dort zu über 90 Prozent bei der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung).

Aufgrund zufallsbedingter Schwankungen dieser Schätzung kann der Betrag jedoch nur als ungefährender Richtwert gelten und sollte deshalb sehr vorsichtig verwendet werden. Die Simulation beruht auf der kritischen Annahme, dass die ermittelten Wirkungen deutschlandweit auf alle Grundsicherungsstellen übertragen werden können. Vor allem ist in Bezug auf die Schätzung der Beschäftigungsentwicklung auf regionaler Ebene, die dieser Simulation zugrunde liegt, ein direkter Wirkungseinfluss der Modelle der Aufgabenwahrnehmung nicht gesichert.

Da es, wie oben dargelegt, auch stark auf die konkrete Umsetzung und nicht nur auf das Modell der Aufgaben-

wahrnehmung an sich anzukommen scheint, ist davon auszugehen, dass auch dann Einsparungen erzielt werden könnten, wenn man die Modelle der Aufgabenwahrnehmung unangetastet ließe und nur die positiven Aspekte der Umsetzungspraxis der ARGEn in den zKT übernehme. Allerdings spricht einiges dafür, dass bestimmte vorteilhafte Faktoren mit dem ARGE-Modell systematisch verbunden und nicht einfach übertragbar sind: das betrifft insbesondere die Faktoren, die oben unter dem Stichwort „eigenständiger Modelleffekt“ diskutiert wurden. Noch höhere Einsparungen könnten im Übrigen erzielt werden, wenn alle Grundsicherungsstellen diejenigen Organisationsstrukturen und Aktivierungsstrategien übernehmen, die sich in den Analysen generell als am wirkungsvollsten erwiesen haben.

Fazit

In der Gesamtschau zeigen sich an vielen Stellen Möglichkeiten zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Ergebnisse der Evaluation nach § 6c SGB II sind somit wichtige Inputs für den vom Gesetzgeber intendierten institutionellen Lernprozess. Obige Befunde dürfen jedoch nicht als ein Ruf nach Zentralisierung des Systems der Grundsicherung verstanden werden. Vielmehr hat der durch den § 6a SGB II angestoßene Ideenwettbewerb zu Einsichten und Erkenntnissen geführt, die bei einer bundesweit einheitlichen Umsetzung des SGB II überhaupt nicht erzielbar gewesen wären. Ein Wettbewerb der Ideen kann somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Grundsicherung leisten, aber – und dies ist entscheidend – dann und nur dann, wenn er auf Transparenz und Nachprüfbarkeit beruht. Ein System, das lokale Handlungsautonomie im Rahmen einer zentralen Zielsteuerung gewährt, die sich einer regelmäßigen Erfolgsprüfung stellt, und in dem bei Nichterreicherung der angestrebten Ziele umgesteuert werden kann und auch wird, scheint für die Verbesserung der Chancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger am erfolgversprechendsten.

B. Einleitung

Mit Wirkung zum 1. Januar 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeitsuchende als neues steuerfinanziertes Sicherungssystem für erwerbsfähige Hilfebedürftige in Deutschland eingeführt. Knapp vier Jahre später legt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) diesen Bericht vor, der die Ergebnisse der bisher umfangreichsten Untersuchungen zur praktischen Umsetzung der Grundsicherung adressatenorientiert für die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes als sachliche Grundlage des politischen Diskurses aufbereitet und zusammenfasst. Die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel der Grundsicherung für Arbeitsuchende hatte vorrangig die Aufgabe, die Ergebnisse des Aktivierungsprozesses (im Sinne aller Dienstleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) daraufhin zu analysieren und zu bewerten, welchen ursächlichen bzw. die Ergebnisse bestimmenden Einfluss das jeweilige Modell der Aufgabenwahrnehmung hat. Dazu waren die vielschichtigen wechselseitigen

gen Abhängigkeiten von institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen einerseits und den von den unterschiedlich aufgestellten Grundsicherungsstellen erzielten Ergebnissen andererseits zu untersuchen. Das Erkenntnisinteresse lässt sich durch folgende Leitfragen ausdrücken: Handeln Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und zugelassene kommunale Träger (zkT) mit Blick auf Eingliederung in Beschäftigung bzw. die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nach jeweils anderen Mustern, strategischen Zielsetzungen oder mit unterschiedlichen Erfolgen, die dem jeweiligen Modell der Aufgabenwahrnehmung ursächlich zuzurechnen sind? Welche maßgeblichen Ursachen und Wirkungszusammenhänge lassen sich mit Hilfe eines interdisziplinär angelegten Forschungskonzepts identifizieren und damit für die Weiterentwicklung der Grundsicherung zugänglich machen?

Die Bearbeitung des vom Gesetzgeber formulierten Erkenntnisinteresses der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel erfordert eine eigenständige Forschungskonzeption und Vorgehensweise, die sich von der allgemeinen Wirkungsforschung zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterscheidet. In der Zwischenzeit hat insbesondere das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) zahlreiche Forschungsarbeiten zu unterschiedlichen Themen durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht. Bislang konnte das IAB jedoch bei der Ermittlung von Wirkungen einzelner Instrumente oder Maßnahmen aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur Aussagen treffen, die sich nicht auf die zugelassenen kommunalen Träger beziehen. Dieser Bericht präsentiert auftragsgemäß Ergebnisse, die erstmals einen systematischen Vergleich von zkT und ARGEn ermöglichen.

I. Aktualität trotz veränderter Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber hatte die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel mit dem Ziel der Begleitung und Auswertung eines bisher einmaligen politischen Experiments im Jahr 2004 in Auftrag gegeben. Damals war nicht absehbar, wie grundlegend sich die Rahmenbedingungen für die Nutzung der Ergebnisse der umfangreichen Untersuchungen ändern würden. Nach der Beendigung der Experimentierphase mit einem Nebeneinander verschiedener Modelle der Aufgabenwahrnehmung sollte der vom BMAS unter Beteiligung der Länder vorgelegte Bericht eine wesentliche Informationsgrundlage für die Weiterentwicklung der Trägerstrukturen der Grundsicherung bilden. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 20. Dezember 2007, das unter anderem die einheitliche Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommunen in den ARGEn als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hat, und den Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) vom 14. Juli 2008, der auf eine verfassungsmäßige Verankerung der ARGEn und der zkT zielt, kommt diesem Bericht nunmehr eine zusätzliche Bedeutung zu. Es war unmöglich, zum Ende der Untersuchungs- und Auswertungsarbeiten die Forschungskonzeption noch umzusteuern. Sie musste deshalb im Kern auf die Auswertung der Erprobung bzw. des Wettbe-

werbs alternativer Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden ausgerichtet bleiben. Zur Beantwortung der erkenntnisleitenden Fragen waren sehr umfassende Untersuchungsarbeiten erforderlich. Die gewonnenen Erkenntnisse bieten auch für die aktuell anstehende Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wertvolle Ergebnisse bzw. Hinweise.

Denn: Unter den sozialen Sicherungssystemen Deutschlands nimmt die Grundsicherung für Arbeitsuchende wohl auch künftig eine Sonderstellung ein. Ihre Träger sind auf Bundesebene – Bundesagentur für Arbeit – und auf der kommunalen Ebene – Kreise und kreisfreie Städte – verortet und erbringen die Leistungen der Grundsicherung in Form der ARGE gemeinsam, als zugelassener kommunaler Träger allein oder im Rahmen der gAw jeweils als bestimmte, weitgehend von einander unabhängige (Teil)Leistungen. Dabei kann sich weder die Bedarfsgemeinschaft noch ein einzelner erwerbsfähiger Hilfebedürftiger aussuchen, von welcher Form der Aufgabenwahrnehmung er betreut werden will. Entscheidend ist regelmäßig der Wohnort und damit die regionale Zuständigkeit der jeweiligen Grundsicherungsstellen. Unter dem Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in Deutschland besteht eine dauerhafte Gestaltungsaufgabe darin, die Leistungserbringung – auch bei unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung – zu optimieren. Ziel muss es sein, bei der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende den dezentralen Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für erfolgreiche Strukturen und Strategien zu nutzen und dabei zugleich das Entstehen neuer regionaler Disparitäten zu vermeiden.

Alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung weisen vergleichbare Finanzierungsstrukturen auf. Der Bund trägt den überwiegenden Teil der Finanzlast, die Kommunen den kleineren Teil. Für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihre Bedarfsgemeinschaften ist es wichtig, dass sie neben der Sicherung ihrer Existenzgrundlage kompetente und hochwertige Dienstleistungen erhalten, die es ihnen ermöglichen, ihre Hilfebedürftigkeit überwinden oder doch zumindest verringern zu können. Für die Steuerzahler ist es von Bedeutung, dass die finanziellen Mittel wirksam und effizient eingesetzt werden.

II. Aufbau des Berichts

Zur Umsetzung des Untersuchungsauftrags wurden vier Untersuchungsfelder gebildet. Der Grund der Aufteilung in abgegrenzte eigenständige Untersuchungsarbeiten bestand einmal darin, den komplexen Untersuchungsgegenstand durch eine arbeitsteilige methodische Herangehensweise bewältigen zu können. Zum anderen waren auch die umfangreichen eigenständigen Datenbeschaffungen bzw. Datenaufbereitungen und -auswertungen nicht von einem Auftragnehmer allein zu bewerkstelligen. Damit wurde es erforderlich, die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Auftragnehmer systematisch in Form eines Forschungsverbunds zu organisieren. Darauf wird im Kapitel D.I näher eingegangen.

Der vorliegende Bericht wertet im Rahmen einer übergreifenden Gesamtschau die Ergebnisse der Untersu-

chungsfelder 1 bis 4 aus und fasst sie – teilweise in neuen Kontexten – zusammen. Untersuchungsfeld 1 „Deskriptive Analyse und Matching“ befasst sich mit der Grundgesamtheit aller Grundsicherungsstellen und wertet dazu Daten aus dem Leistungsvollzug sowie eine eigenständig in drei Wellen durchgeführte Erhebung aus. Zudem wurde hier die Stichprobe für die 154 Grundsicherungsstellen, in denen vertiefende Untersuchungen durchgeführt wurden, ausgewählt. Gegenstand von Untersuchungsfeld 2 war die Durchführung und Auswertung der „Implementations- und Governanceanalyse“ in den 154 ausgewählten Grundsicherungsstellen der Stichprobe. Im Zentrum der Arbeiten von Untersuchungsfeld 3 stand die „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, die auf der Basis von Daten einer eigenständigen Kundenbefragung in zwei Wellen sowie von Daten aus dem Leistungsvollzug auf der Personenebene erfolgte. Hier wurden ebenfalls die Aktivitäten in den 154 Grundsicherungsstellen betrachtet. Schließlich hat Untersuchungsfeld 4 „Makroanalyse und regionale Vergleiche“ Analysen von Daten aus dem Leistungsvollzug für alle Grundsicherungsstellen vorgenommen und auf der Basis der Daten für die 154 Grundsicherungsstellen der Stichprobe zudem die Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen untersucht. Dieser Bericht fasst die Ergebnisse der vier Untersuchungsfelder zusammen und unternimmt den Versuch einer auf die Einzelergebnisse gestützten Gesamtinterpretation. Die wissenschaftlichen Berichte der vier Untersuchungsfelder werden jeweils eigenständig veröffentlicht; jeder Bericht ist für all diejenigen sehr lesenswert, die sich vertiefend mit der Thematik auseinandersetzen wollen. Die Evaluation wird ergänzt durch einen Bericht des Bundesrechnungshofs, der seine Prüfergebnisse zusammen fasst. Da dieser Bericht nicht Teil der wissenschaftlichen Untersuchung ist, wurde er im Anhang beigelegt. Damit erfüllt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Auftrag, neben den Ergebnissen der Evaluation auch über die Erfahrungen nach § 6b SGB II, also die Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofs, zu berichten. Diese Prüfergebnisse sind ein wichtiger Baustein der zum gegenwärtigen Zeitpunkt möglichen Gesamtschau.

Für die eiligen Leser/innen enthält Teil A dieses Berichts eine Zusammenfassung, die wesentliche Ergebnisse in knapper Form, aber ohne vertiefende Einbettung in die Untersuchungszusammenhänge präsentiert. Sie bietet bereits mehr als einen ersten Überblick.

Wichtige Zusammenhänge zum Verständnis des Evaluationsauftrags werden in Teil C aufgearbeitet. Im Zentrum stehen die Arbeitsmarktentwicklung bis 2004, die damit einhergehende Diskussion um eine grundsätzliche Reform bzw. Zusammenführung der Vorgängersysteme Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die unterschiedlichen Sichtweisen bezüglich der Trägerschaft in der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Beschreibung des Zustandekommens der Experimentierklausel und die Ausgangslage zu Beginn ihrer Evaluation.

Im Zentrum des Teils D steht die Umsetzung des Forschungsauftrags – also die Konzeption der Untersuchungen sowie deren Durchführung. Kapitel D.I geht dabei

auf die Organisation des Forschungsprozesses ein und behandelt die Beteiligung der Länder im Rahmen des für diesen Zweck gebildeten Arbeitskreises Evaluation. Anschließend werden die Grundkonzeption und die inhaltlichen Schwerpunkte der einzelnen Untersuchungsfelder sowie das methodische Design der Untersuchungen präsentiert. Ausführlich erfolgt dann in Kapitel D.II die Auseinandersetzung mit den Datengrundlagen dieser Evaluation. Dabei werden zwei zentrale Aspekte behandelt. Einmal geht es um die Datengewinnung und die Datenverfügbarkeit. Hier wird deutlich, dass diese Wirkungsforschung auf der Grundlage ganz unterschiedlicher Datenquellen durchgeführt wurde. Es handelt sich sowohl um prozessproduzierte Daten als auch um Daten aus speziellen eigenständigen Erhebungen, die gezielt für die Durchführungen der unterschiedlichen Untersuchungsarbeiten erhoben wurden oder Ergebnisse der Untersuchungsarbeiten selbst sind. Anschließend wird die Aussagefähigkeit der Datengrundlage thematisiert. Hierbei wird gesondert auf die einzelnen Untersuchungsfelder eingegangen, da hier jeweils unterschiedliche Anforderungen gegeben waren. Das Kapitel verdeutlicht die Bedeutung, die die Datengrundlage jeweils für die Qualität einer Evaluation besitzt und zeigt auf, wie die Datengrundlage die Reichweite von Aussagen der Untersuchungen bestimmt.

Es folgt der zentrale Teil E, in dem die Ergebnisse der Evaluation gezielt zur Beantwortung der Forschungsfragen im Rahmen einer Gesamtschau aufbereitet werden. Dazu fasst Kapitel E.I zunächst die zentralen Untersuchungsergebnisse zur Governance- und Implementationsanalyse zusammen. Die übergeordnete Leitfrage dieses Kapitels lautet: Wie wird das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende administrativ umgesetzt, und welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich beim Leistungserbringungsprozess vor Ort feststellen? Bei der Ergebnisdarstellung geht es darum, sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich Governancestrukturen und Implementation herauszuarbeiten. Hierzu wird zunächst die überregionale Governance in Kapitel E.I.1 betrachtet und daran anschließend der Zusammenhang zwischen extern gesetzten Vorgaben, lokalen Governancestrukturen und regionalen Kooperationsmustern erläutert (Kapitel E.I.2). Es folgt eine Darstellung der Organisation der Grundsicherungsstellen im Hinblick auf ihre Ziele, Handlungsspielräume und Controllingstrukturen (Kapitel E.I.3). Die anschließenden Abschnitte in Kapitel E.I.4 widmen sich dem Thema Personal, wohingegen Kapitel E.I.5 auf die Bereiche EDV und Finanzen eingeht. Kapitel E.I.6 fasst dann die zentralen Befunde zur Organisation der Leistungserbringung in den Grundsicherungsstellen zusammen, in Kapitel E.I.7 werden abschließend die Schnittstellen zwischen SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern betrachtet. Eine Kurzzusammenfassung der zentralen Befunde zu Governance und Implementation findet sich in Kapitel E.I.8.

In Kapitel E.II wird der Aktivierungsprozess und Maßnahmeninsatz in den Grundsicherungsstellen beschrieben und herausgearbeitet, in welcher Hinsicht die Modelle

der Aufgabenwahrnehmung hierbei Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufweisen. Die zentrale Frage dieses Kapitels lautet: Wie unterscheiden sich der Aktivierungsprozess und Maßnahmeneinsatz aus Sicht der Betroffenen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung? Damit werden die zuvor dargestellten organisatorischen Lösungen samt zugehöriger Interventionsstrategien durch eine Darstellung des faktischen Interventionen auf der Ebene individueller Hilfebedürftiger und ihrer Bedarfsgemeinschaften ergänzt.

Hier wird somit ein Perspektivwechsel vollzogen. Während in Kapitel E.I die Sichtweise der Grundsicherungsstellen – namentlich die der jeweiligen Geschäftsführungen, aber auch der einzelnen Fachkräfte – dargestellt wurde, wird nun die Betrachtungsebene der Leistungsbezieher/innen eingenommen.

In Kapitel E.II.1 wird zunächst der Prozess der Aktivierung der einzelnen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch die Betrachtung ausgewählter Indikatoren detaillierter beschrieben. Daran anschließend findet sich in Kapitel E.II.2 eine zusammenfassende Beschreibung des Maßnahmeneinsatzes. Kapitel E.II.3 fasst die zuvor herausgearbeiteten zentralen Befunde kurz zusammen.

In Kapitel E.III werden die Ergebnisse der Wirkungsanalysen auf der Ebene individueller erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und ihrer Bedarfsgemeinschaften sowie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zusammengefasst. Erstere basieren auf den empirischen Kausalanalysen von Untersuchungsfeld 3, letztere auf denen von Untersuchungsfeld 4. Hierfür wird zunächst die Erreichung des Ziels „Integration in Erwerbstätigkeit“ in den Kapiteln E.III.1 und E.III.2 betrachtet. Daran anschließend findet sich in Kapitel E.III.3 eine Zusammenfassung der Befunde zu den Zielen „Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung“. Kapitel III.4 schließt mit einer Zusammenfassung zu den Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene ab.

Der Bericht schließt mit dem Teil F, in dem ein knappes Resümee der umfangreichen Untersuchungsarbeiten gezogen wird und erste Hinweise für die Einspeisung der Ergebnisse in den praktischen Umsetzungsprozess der Grundsicherung sowie für die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen gegeben werden.

III. Gesamtverantwortung für diesen Bericht: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Dieser zusammenfassende Bericht, der den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes vorzulegen ist, wird ausschließlich vom BMAS verantwortet. Darstellungsweise und Wortwahl erfolgten adressatenbezogen und sind auf die Verwendung des Berichts als eine sachliche Grundlage des künftigen politischen Diskurses ausgerichtet. Nicht immer war es möglich, wissenschaftliche Begriffe zu vermeiden. Denn es ist eine erhebliche Herausforderung, die Ergebnisse teilweise komplizierter wissenschaftlicher Untersuchungsansätze und Vorgehensweisen allgemein verständlich auszudrücken. Der Bericht ver-

steht sich als Analyse und Bewertung der Wirkungen der Experimentierklausel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Auf konkrete Handlungsempfehlungen wurde verzichtet, um den Verständigungsprozess zwischen dem BMAS und den Ländern zu erleichtern.

Die vorliegende Fassung ist geprägt vom intensiven Diskussionsprozess der Entwurfsfassung mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder. Sie haben zahlreiche wertvolle Anregungen beigesteuert. Den Vertreterinnen und Vertretern der Länder gebührt ein herzliches Dankeschön für die konstruktive Zusammenarbeit.

Ein nicht minder herzliches Dankeschön gilt den Vertreterinnen und Vertretern des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, des Deutschen Gewerkschaftsbundes sowie der Bundesagentur für Arbeit und dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Sie haben das Projekt über einen langen Zeitraum im Arbeitskreis Evaluation – neben den Vertreter/innen der Länder – prägend mit gestaltet.

Auch den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, die sich auf die Herausforderung eingelassen haben, diese komplexen Forschungsaufträge zu übernehmen, haben alle Beteiligten zu danken. Sie haben nicht nur in sehr kompetenter Weise ihr jeweiliges Untersuchungsfeld bearbeitet, sondern waren auch zu intensiver Zusammenarbeit und einem frühzeitigen Austausch von noch im Bearbeitungsprozess befindlichen Informationen bereit. Das hat eine enge Vernetzung ihrer jeweiligen Arbeiten ermöglicht, die auch zur Qualitätssicherung beigetragen hat.

Die Konzeption, Umsetzung und Auswertung dieser Wirkungsforschung zur Experimentierklausel wären ohne die vorausschauende, engagierte und fachlich exzellente Unterstützung des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, nicht in gleicher Qualität möglich gewesen. Das gilt insbesondere auch für diesen zusammenfassenden Bericht, der zu großen Teilen auf Vorarbeiten, Auswertungen und Beiträgen des ISG beruht. Für die jederzeit konstruktive und sensible Zusammenarbeit dankt das BMAS ganz besonders Dr. Helmut Apel, Dr. Dietrich Engels, Dr. Michael Fertig, Dr. Werner Friedrich, Helmut Hägele, Silke Mehlan und Marco Puxi.

IV. Belastbarkeit der Ergebnisse

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind die bisher und auf absehbare Zeit einzig verfügbaren Untersuchungen zur Frage der jeweiligen Leistungsfähigkeit von unterschiedlichen Trägerschaften, Modellen der Aufgabenwahrnehmung, Organisationsstrukturen sowie Aktivierungs- und Maßnahmeneinsatzstrategien in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie basieren auf einer weitreichenden Datenbasis aus Befragungen von Leitungspersonal, Mitarbeitern/innen, Betrieben, Maßnahmeträgern und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie Prozessdaten aus dem Verwaltungsvollzug. Die vorgelegten Ergebnisse sind, soweit nicht ausdrücklich auf Grenzen hingewiesen

wird, belastbar und demzufolge für die aktuellen Gestaltungsfragen der Grundsicherung für Arbeitsuchende relevant.

Der Untersuchungszeitraum reicht von 2005 bis Anfang 2008, konzentriert sich aber für die zentralen Wirkungsanalysen auf die Jahre 2006 und 2007. Damit stammen die Wirkungsergebnisse aus einem eher kleinen Zeitfenster, das zwar durchaus belastbare Ergebnisse zum (kurzfristigen) Integrationserfolg ermöglicht, die jedoch nicht einfach für die Zukunft fortschreibbar sind. Die Bedingungen, Strukturen und Strategien der Modelle der Aufgabenwahrnehmung können sich ändern – und in der Folge auch ihre Wirkungsergebnisse. Bei wissenschaftlichen Untersuchungen fallen zwangsläufig Untersuchungszeitraum und Zeitpunkt der Veröffentlichung bzw. hier die Zuleitung an die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes auseinander. Die Untersuchungen konnten in ihrer grundlegenden Konzeption also weder das die künftige Ausgestaltung der Trägerstrukturen prägende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 einfangen noch die Entwicklung am aktuellen Rand bis zur Zuleitung des Berichts, hier insbesondere den Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14. Juli 2008 mit seinen Folgewirkungen.

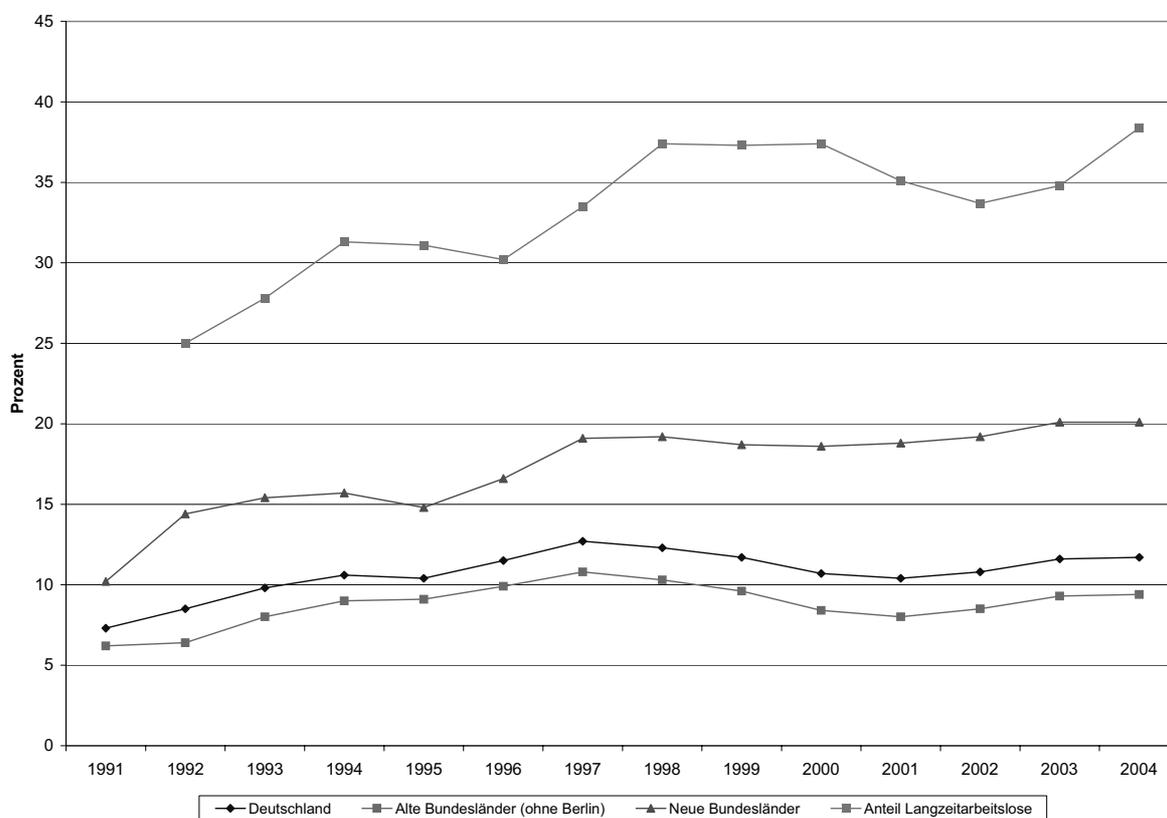
C. Die Vorgeschichte des Evaluationsauftrags

I. Die Arbeitsmarktentwicklung vor der Reform

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland seit der Wiedervereinigung war gekennzeichnet durch eine im Laufe der 90er Jahre praktisch stetig zunehmende Arbeitslosenquote, die vor allem in den neuen Bundesländern auch zu Beginn des neuen Jahrtausends auf einem hohen Niveau verharrte, sowie einen zunehmenden Anteil an Langzeitarbeitslosen (vgl. Abbildung 1). Für die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik stellte insbesondere die Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei einem zunehmenden Anteil an Personen, die dauerhaft von einer Beschäftigung ausgeschlossen sind, eine Herausforderung dar. Verschärft wurde diese Herausforderung noch durch den Umstand, dass die gemeldete Arbeitslosigkeit das Ausmaß der tatsächlichen Unterbeschäftigung nur unvollständig abbildet. Insbesondere Personen ohne Anspruch auf Leistungen der von der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA) administrierten Leistungssysteme – Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe – dürften geringe Anreize gehabt haben, sich als arbeitsuchend registrieren zu lassen.

Abbildung 1

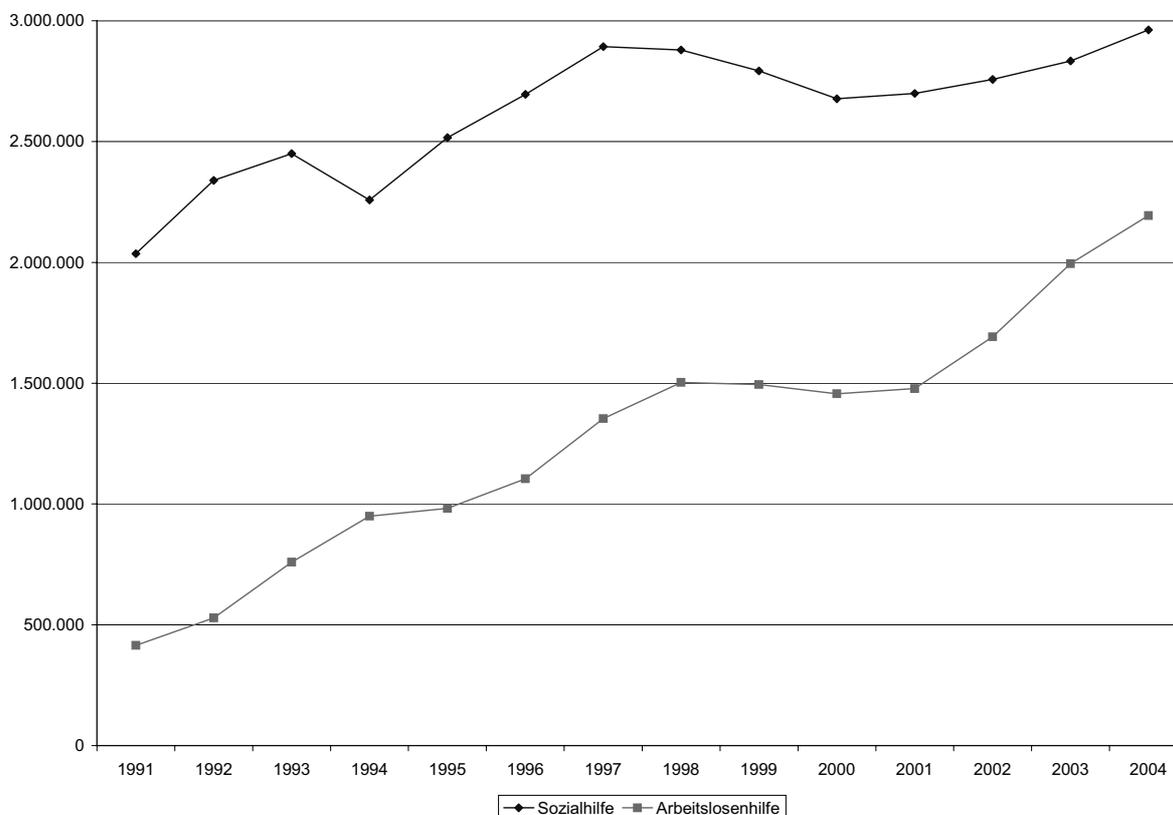
Entwicklung der (gemeldeten) Arbeitslosigkeit in Deutschland 1991 bis 2004



Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit: Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt. Eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 2

Anzahl Empfänger/innen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe 1991 – 2004



Quelle: Homepage der Bundesagentur für Arbeit : Detaillierte Informationen: Arbeitsmarkt. Eigene Berechnung und Darstellung. Abbildung enthält alle Bezieher/innen von Sozialhilfe, d. h. auch Personen unter 15 und über 65 Jahren.

Bei diesen Personen handelte es sich zu einem großen Teil um Menschen, die sich im Sozialhilfebezug befanden. Die Anzahl an Personen (außerhalb von besonderen Einrichtungen wie Pflegeheimen etc.), die Hilfe zum Lebensunterhalt bezog, nahm im Zeitraum von 1991 bis 2004 um beinahe eine Million zu (vgl. Abbildung 2). Übertroffen wurde dieser Zuwachs noch vom Anstieg der Zahl an Arbeitslosenhilfebezieher/innen um etwas mehr als 1,5 Millionen Personen zwischen 1991 und 2004. Diese Zunahme des Anteils an Menschen, die auf Arbeitslosenhilfe angewiesen waren, geht mit dem steigenden Anteil an Langzeitarbeitslosen einher, da Arbeitslosenhilfe erst nach Beendigung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld gewährt wurde.

Die hier skizzierte Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland führte spätestens am Anfang dieses Jahrtausends zu einer Intensivierung der Diskussion zur Reform von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Diese war auch verbunden mit Überlegungen zum aktivierenden Sozialstaat.

II. Die Reformdiskussion zu Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Staatliche Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit lassen sich je nach institutioneller Gestaltung zwei Kategorien

zuteilen: Zum einen Systeme, die als Zweig der Sozialversicherung über Beiträge finanziert werden und in denen der Leistungsempfang von vorherigen Beitragszahlungen bzw. Einkommen und dem Eintritt des versicherten Risikos abhängig ist; zum anderen den Fürsorgesystemen, deren Kosten aus allgemeinen Steuermitteln beglichen werden und deren Zugangsvoraussetzungen nicht an Vorleistungen, sondern an den Nachweis individueller Bedürftigkeit gebunden sind. Moderne Fürsorgesysteme zielen darauf ab, Armut als Mangel an sozialen Verwirklichungschancen durch die Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums generell zu vermeiden. Anders als bei Sozialversicherungssystemen ist der Leistungsbezug nicht grundsätzlich auf die Gemeinschaft der Beitragszahler begrenzt, sondern steht im Grundsatz allen Bürger/innen offen.

Die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland entsprechen grundsätzlich dieser dualen Struktur: Den einen Strang bildet die Sozialversicherung. Sie ist im Kern seit ihrer Einführung am Ende des 19. Jahrhunderts unverändert. Sie ist beitragsfinanziert, ihre Leistungen sind auf Stuserhalt ausgerichtet und sie knüpft grundsätzlich an abhängige Beschäftigung an. Einen anderen Strang bildet die staatliche Fürsorge. Sie geht auf die öffentliche Armenpflege zurück. Zur Absicherung bei Erwerbslosigkeit

kam seit den 1920er Jahren eine dritte Leistung hinzu: die Arbeitslosenhilfe. Sie war ein historisch gewachsener Zwitter aus abgeleiteter Versicherungsleistung und Fürsorgeleistung. Einerseits wurde sie aus Steuermitteln des Bundes finanziert und war an eine Bedürftigkeitsprüfung gekoppelt; andererseits wurde die Leistung auf Basis des vorangegangenen Einkommens berechnet und war somit indirekt von einkommensbezogenen Vorleistungen abhängig. Ebenso wie zu einem Teil die Sozialhilfe richtete sie sich an Personen, die erwerbsfähig waren und bedürftig, gerade weil sie erwerbslos waren oder aus ihrer (weniger als 15 Wochenstunden umfassenden) Erwerbstätigkeit kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielten. Die Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe waren jedoch – im Vergleich zu Sozialhilfebezieher/innen – in verschiedener Hinsicht prinzipiell besser gestellt: Sie konnten höhere Transferleistungen, die sich am letzten Arbeitsentgelt orientierten, beziehen, waren besser in die Sozialversicherung einbezogen und konnten deutlich mehr Vermögen haben. Ihnen standen die Instrumente der Arbeitsförderung der Arbeitsverwaltung zur Verfügung und sie hatten einen direkten Zugang zu deren Vermittlungsdienstleistungen.

Anders die Situation von Sozialhilfebezieher/innen: Ihre Eingliederungschancen hingen weitgehend von den lokalen Arbeitsmarktinitiativen der zuständigen Kommune ab. Deren Vermittlungsaktivitäten waren in der Regel auf den örtlichen Arbeitsmarkt beschränkt. Im Ergebnis bestanden damit für eine Personengruppe zwei parallele, jedoch unterschiedlich ausgestaltete Leistungssysteme. Ob jemand Arbeitslosenhilfe erhielt oder Sozialhilfe, hing dabei eher vom Zufall ab. Um Arbeitslosenhilfe zu beziehen, musste man nur einmal für eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein. Diese unterschiedliche Behandlung innerhalb einer vergleichbaren Personengruppe war nicht mehr zu rechtfertigen.

Zudem waren eine Reihe von Fehlsteuerungen bzw. Effizienzmängeln festzustellen: Das Äquivalenzprinzip war auf der Leistungsseite der Arbeitslosenhilfe durch den möglicherweise lebenslangen Bezug gestört, auf der Einnahmeseite durch die Steuerfinanzierung. Die Finanzierung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen erfolgte jedoch weit überwiegend aus Beitragsmitteln. Gleichzeitig erfüllte die Arbeitslosenhilfe auch nicht die armutslindernde Funktion eines Fürsorgesystems, was sich am besten daran verdeutlichen ließ, dass ein Teil der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt aus der Sozialhilfe angewiesen war. Das betraf insbesondere Leistungsempfänger/innen, deren Arbeitslosenhilfe auf Basis eines niedrigen Einkommens berechnet wurde und die zusätzlich den Lebensunterhalt von Kindern oder Ehepartnern bestreiten mussten.

Ungleichbehandlung und Effizienzmängel hätten sicherlich weniger Beachtung gefunden, wenn nicht die Zahl der Leistungsbezieher – wie oben beschrieben – in den Jahren vor der Reform dramatisch angestiegen wäre. Die vorhandenen Strukturen waren insbesondere nicht dazu geeignet, der steigenden Langzeitarbeitslosigkeit wirk-

sam zu begegnen. Sie führten darüber hinaus zu dem Effekt, der anschaulich als (finanzieller) Verschiebepfeil zwischen den sozialen Sicherungssystemen und föderalen Ebenen bezeichnet wurde.

Ein heute weit verbreitetes Verständnis der Funktion einer modernen Grundsicherung liegt darin, Menschen, die ansonsten kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, nicht nur durch Transferleistungen abzusichern, sondern zu aktivieren und ihnen dadurch ein Mindestmaß an Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Demzufolge gehören zum aktivierenden Sozialstaat nicht nur die Hilfen zur Eingliederung in das Beschäftigungssystem und zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen, sondern ebenso Zugangshilfen zu anderen sozialpolitischen Ressourcen, soweit sie für eine zumindest perspektivische Eingliederung in Arbeit oder die Verbesserung der sozialen Teilhabe generell erforderlich sind. Mit dem aktivierenden Sozialstaat ist folglich ein umfassendes Konzept sozialer Integration gemeint und nicht ausschließlich die kurzfristige Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Lange wurde in Deutschland nur über eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern diskutiert. In einer begrenzten Zahl von Regionen gab es dazu auch praktische Modellversuche. Letztendlich konnte sich aber das Anliegen einer grundlegenden Systemreform durchsetzen. Den Hintergrund dazu bildete die oben skizzierte Debatte um einen aktivierenden Sozialstaat, der Integrationsanreize setzt, Eigeninitiative anregt und die Menschen befähigt. Er mutet Bürgerinnen und Bürgern mehr Eigenverantwortung bei der Überwindung von Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu, lässt diese sozialen Risiken aber nicht zur Privatangelegenheit werden. Der aktivierende Sozialstaat gewährt Unterstützung und bietet Dienstleistungen an. Sein Ziel ist, den Hilfebedürftigen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und ihnen neue soziale Verwirklichungschancen zu eröffnen. Dieser Paradigmenwechsel von der Alimentierung zur Aktivierung war, zu diesem Schluss kam die Diskussion am Ende, nur in einem neuen System möglich.

III. Der Weg zur Grundsicherung für Arbeitsuchende

Am 1. Januar 2005 trat das Sozialgesetzbuch II in Kraft, das die beiden bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammenfasste. Diese von zahlreichen Wissenschaftlern/innen schon seit längerem geforderte Zusammenführung war von kontroversen Diskussionen begleitet und blickte auf eine langwierige Entstehungsgeschichte zurück.

Bereits Anfang 1998 wurde seitens der damaligen Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP ein Antrag mit dem Titel „Arbeit ist genug vorhanden – Neue Initiativen zur Beschäftigungsförderung“ in den Deutschen Bundestag eingebracht, in dem zum Abbau von Doppel- und Mehrfacharbeiten bei den Ämtern eine Angleichung von Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilferecht gefordert wurde. Darüber

hinaus solle geprüft werden, ob „auch organisatorische Konsequenzen gezogen werden sollten, mit denen die Fürsorgeleistungen für Arbeitslose in eine Hand gegeben werden“ (vgl. Bundestagsdrucksache 13/9743 vom 3. Februar 1998). Auch die SPD forderte in ihrem Programm für die Bundestagswahl 1998 unter dem Titel „Arbeit statt Sozialhilfe“ eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern. Dieses Vorhaben wurde in die Koalitionsvereinbarung von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998 in Abschnitt VI 5. aufgenommen. Dort heißt es: „Um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und um überflüssige Bürokratie abzubauen, soll die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden.“ Der damalige Arbeitsminister Walter Riester schlug in diesem Zusammenhang vor, die Sozial- und Arbeitslosenhilfe zusammenzuführen, zuvor jedoch Modellprojekte von Arbeits- und Sozialämtern durchzuführen.

Mit dem zweijährigen Projekt „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZarT) wurden daraufhin von Mitte 2001 bis Mitte 2003 in 30 Modellvorhaben neue Wege der Zusammenarbeit zwischen den damaligen Arbeitsämtern und den Sozialämtern erprobt. Das Modellprojekt richtete sich an Langzeitarbeitslose und zielte auf eine Verbesserung der beruflichen Eingliederung dieser Zielgruppe sowie eine effektivere und Kosten sparende Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern ab. Die Ergebnisse der Evaluation von MoZarT legten den Schluss nahe, dass in den Modellversuchsregionen eine bessere Eingliederung Langzeitarbeitsloser erreicht wurde als in vergleichbaren Regionen, die nicht an dem Projekt teilgenommen hatten. Dabei wurde jedoch auch festgestellt, dass die Kooperation unter den Bedingungen von zwei Leistungssystemen an Grenzen stößt.

In die Projektlaufzeit von MoZarT fiel die Aufdeckung deutlicher Unregelmäßigkeiten in der Vermittlungsstatistik der damaligen Bundesanstalt für Arbeit. Als Reaktion auf diesen sog. Vermittlungsskandal wurde von der rot-grünen Bundesregierung am 22. Februar 2002 eine 15-köpfige Kommission für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter der Leitung des damaligen VW-Personalvorstands Peter Hartz eingesetzt. Der Abschlussbericht der Kommission wurde am 16. August 2002 an Bundeskanzler Gerhard Schröder übergeben. Zentraler Bestandteil des Berichts waren 13 sog. Innovationsmodule, von denen das sechste Modul die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) vorsah. Der Vorschlag zielte darauf ab, in Zukunft lediglich eine steuerfinanzierte und bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes erwerbsfähiger Personen aus einer Hand zu gewähren. Für nicht erwerbsfähige Personen, die zur Bedarfsgemeinschaft gehören, war das so genannte Sozialgeld vorgesehen.

Im Frühjahr 2002 nahm auch die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen ihre Arbeit auf, bei der es neben der Zukunft der Gewerbesteuer auch um die finanziellen Auswirkungen einer effizienteren Gestaltung der

Transfersysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die einzelnen Gebietskörperschaften ging. Nach dem Bericht der Hartz-Kommission waren auch hier die Weichen auf eine Zusammenlegung der Parallelsysteme gestellt. Der Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen enthielt bereits wesentliche Prinzipien und (leistungsrechtliche) Merkmale der späteren Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im März 2003 legte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder die Agenda 2010 vor. Hierin legte er entsprechend dem Vorschlag der Hartz-Kommission die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe fest.

Im Sommer 2003 brachten Bundesregierung und Koalitionsfraktionen den Gesetzentwurf „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (in der Öffentlichkeit „Hartz IV“ genannt) in den Deutschen Bundestag ein. Als Alternativvorschlag präsentierte die CDU/CSU-Fraktion das so genannte „Existenzgrundlagengesetz“ (EGG), das auf einem Entwurf des Landes Hessen basierte. In beiden Gesetzesentwürfen herrschte Einigkeit darüber, dass eine Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige notwendig sei. Unstrittig war im Grundsatz auch, dass Anreize zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Beschäftigung eingeführt werden sollen. Kontrovers war vor allem die Frage nach der Zuständigkeit für diejenigen Personen, die sich im neu zu errichtenden Grundsicherungssystem befinden. Während das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ die alleinige Zuständigkeit der damaligen Bundesanstalt für Arbeit vorsah, sollten beim EGG die Kommunen alleinverantwortlich agieren. In den Begründungen der beiden Gesetzesentwürfe wurden als vorrangige Ziele der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen Langzeitarbeitsloser und die Verhinderung von Lastenverschiebungen genannt.

Da hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage keine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat erzielt werden konnte, rief der Bundesrat Anfang November 2003 den Vermittlungsausschuss an. Die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss endeten am 16. Dezember 2003 mit einem Kompromissvorschlag (Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, Bundestagsdrucksache 15/2259). Dieser Kompromissvorschlag sah zum einen die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II vor und zum anderen die Aufnahme des § 6a SGB II, der eine „Option kommunaler Trägerschaft“ enthielt. Hierin wurde festgelegt, dass die „kreisfreien Städte und Kreise auf ihren Antrag und mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde anstelle der Agenturen für Arbeit vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung als Träger der Aufgaben nach diesem Buch zuzulassen“ sind und für nähere Regelungen auf ein Bundesgesetz verwiesen wird.

Ende Februar 2004 einigten sich Regierung und Opposition auf die Grundzüge jenes Bundesgesetzes, bei dem jedoch vor allem bei der Frage nach der Rechtsstellung der kommunalen Träger keine Einigkeit erzielt werden

konnte. Da auch alle weiteren Einigungsversuche scheiterten, legten SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entwurf für ein Kommunales Optionsgesetz vor (Bundestagsdrucksache 15/2816), in dem die Aufgabenwahrnehmung zugelassener kommunaler Stellen als Organe der Bundesagentur für Arbeit vorgesehen war und der Bund deren Aufwendungen tragen sollte. Dieser Entwurf stieß auf deutliche Kritik seitens der Opposition und des Deutschen Landkreistags (vgl. Pressemitteilung des DLT vom 30. April 2004). Daraufhin wurde im Mai 2004 der Vermittlungsausschuss angerufen, der sich Ende Juni 2004 auf eine Beschlussempfehlung einigen konnte (Bundestagsdrucksache 15/3495). Am 1. Januar 2005 trat das neue SGB II schließlich in Kraft.

IV. Merkmale der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Das Leistungsrecht des SGB II beruht zunächst im Kern auf den Regelungen seiner Vorläufersysteme: Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft und die Pauschalierung der Leistungen sind aus dem Sozialhilferecht bekannt. Vermögensfreibeträge und Einbeziehung in die Sozialversicherung orientieren sich eher an der Arbeitslosenhilfe. Beide Vorläufersysteme waren ebenso wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende steuerfinanzierte Transfersysteme und nachrangig gegenüber zumutbarer Selbsthilfe oder Hilfe durch Dritte.

Trotzdem gibt es grundlegende Systemveränderungen. Die erste besteht darin, dass mit Einführung des SGB II alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Fürsorge- und Förderleistungen nach denselben Maßstäben erhalten. Damit werden nunmehr vergleichbare soziale Lebenslagen auch gleich behandelt werden. In Gerechtigkeitsbegriffen: Die Grundsicherung akzentuiert die Bedarfsgerechtigkeit (passive Leistungen) und die Chancengerechtigkeit (aktive Leistungen). Sie unterscheidet sich somit auf der passiven Seite von der Arbeitslosenversicherung, die sich bei der Bemessung der Lohnersatzleistung am Prinzip der Leistungsgerechtigkeit und Statussicherung orientiert.

Die zweite substanzielle Änderung besteht im nun deutlich höheren Anteil der Steuerfinanzierung an der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, der seit Einführung des SGB II, auch verbunden mit der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, in zunehmendem Maße zu verzeichnen ist. Das neue Finanzierungssystem ist somit verteilungsgerechter, entspricht eher dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Identität von Entscheider-, Nutzer- und Finanziererkollektiv) und kann zudem beschäftigungsfreundlicher gelten, da es den Faktor Arbeit von Sozialbeiträgen entlastet.

Drittens wird das Leitprinzip der Aktivierung im neuen System betont. Die Leistungen des SGB II zielen ausdrücklich darauf ab, Hilfebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit zu überwinden. Sie sind als vorübergehende Hilfen zur (Selbst-)Befähigung gedacht. Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit sollen nach Möglichkeit keine dauerhaften Schicksale sein. Ziel ist es deshalb, beides durch eigenes Bemühen und Unterstützung der Träger zu überwinden. Der Staat kann zwar nur in sehr begrenztem Um-

fang Arbeitsplätze schaffen, er kann aber die Rahmenbedingungen dafür setzen, dass Arbeitslose die notwendige Hilfe erhalten, um im Erwerbsleben Fuß zu fassen. Das SGB II ermöglicht es, diese Hilfen anzubieten: Erstmals stehen für erwerbsfähige Hilfebedürftige Dienstleistungen zur Verfügung, die es ermöglichen, die Betroffenen systematisch bei der Arbeitsmarktintegration zu unterstützen.

Eine Integration kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Hilfebedürftigen mitwirken und alles unternehmen, um ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten. Umfassende Unterstützung einerseits und eigene Mitwirkung andererseits sind nach der Konzeption der Grundsicherung für Arbeitsuchende eng miteinander verknüpft. Im Leitprinzip von Fördern und Fordern findet dies seinen programmatischen Ausdruck. Die Evaluation zur Experimentierklausel, über die im Weiteren berichtet wird, hat genau zu diesem Aspekt aufschlussreiche Ergebnisse erbracht.

Das Mitwirkungsgebot ist Ausdruck eines gerechten Sozialsystems: Zu den Betroffenen des Systems gehören immer auch die Finanziere der sozialen Sicherungsleistung. Diese erwarten, dass die Transferempfänger/innen alles Mögliche tun, um ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dafür haben die Bürger/innen dann aber auch das Anrecht, staatlicherseits diejenige Unterstützung zu erhalten, die zur Wiedererlangung einer autonomen Lebensführung notwendig ist.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolgt dabei nicht ausschließlich einen work first-Ansatz. Erwerbsfähige Hilfebedürftige unmittelbar in jede Beschäftigung zu bringen, ist weder effektiv noch effizient. Gleichmaßen wichtig in einem integrativen Aktivierungsprozess sind Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (z. B. durch Qualifizierung) und – in den schwierigsten Fällen – die soziale Stabilisierung von Hilfebedürftigen (z. B. durch sozialintegrative Leistungen oder öffentlich geförderte Beschäftigung). Die Grundsicherung für Arbeitsuchende orientiert sich also vor allem am Prinzip der Befähigung der Hilfebedürftigen und an der Verbesserung ihrer sozialen Verwirklichungschancen.

Die Definition der Erwerbsfähigkeit im SGB II hängt eng mit dieser Aktivierungsidee zusammen. Hier ist der Personenkreis bewusst weit gefasst. Alles andere würde bedeuten, Menschen die Unterstützung und jede konkrete Perspektive für ein Erwerbsleben zu nehmen, nur weil der Prozess bis dahin langwierig ist und am Ende vielleicht keine Vollzeitbeschäftigung steht. Eine enge Definition von Erwerbsfähigkeit verlagert das Problem lediglich in andere Sicherungssysteme und verschleiert das wahre Ausmaß von Arbeitslosigkeit.

Die Umsetzung des Aktivierungsansatzes ist vielfach noch nicht zufriedenstellend. Die praktischen Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten müssen von den verantwortlichen Akteuren aufgegriffen und gelöst werden. Die Umsetzung eines derart umfassenden institutionellen Wandels benötigt Zeit, damit das neue Paradigma bei den handelnden Akteuren ankommen und verinnerlicht werden kann. Es müssen sich erst geeignete Strukturen und

Prozesse herausbilden. Es reicht nicht, gute Gesetze zu machen. Gesetze sind nur die Rahmenhandlung. Das Stück wird immer vor Ort aufgeführt.

Die Erfahrungen nach beinahe vier Jahren SGB II sprechen wohl dafür, dass es hierzu verbindliche und flexible Regeln geben muss, zudem vereinbarte Ziele und natürlich Handlungsspielräume. Genau diese Balance ist die Kunst der Steuerung. Es deutet sich an, dass Steuerung und Transparenz als weitere Merkmale systematischer Veränderung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende angesehen werden können. Sie dienen dazu, die übergreifenden Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Interesse der Betroffenen im Gesamtsystem zu erfüllen. Dazu wird in der Regel Monitoring und Controlling eingesetzt. Zuletzt wurde aber durch die Experimentierklausel im SGB II auch der Wettbewerb als Steuerungs- und Transparenzmodus genutzt.

Zum Träger der Grundsicherung wurden im Grundsatz die Bundesagentur für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger) bestimmt (§ 6 SGB II). Regelmäßig richten diese Träger Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II ein. Abweichend hiervon wurde in § 6a SGB II die Option einer kommunalen Trägerschaft festgelegt, d. h. kommunale Träger können anstelle der Agenturen für Arbeit zeitlich befristet deren Aufgaben übernehmen und damit als alleinige Träger der Grundsicherung fungieren. Diese Experimentierklausel zielt zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf einen Wettbewerb unterschiedlicher Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden ab. Die Anzahl zugelassener kommunaler Träger wurde auf 69 und die Zulassung (bisher) auf einen Zeitraum von sechs Jahren begrenzt.

Die Durchführung eines föderalen Wettbewerbs der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. ihrer Modelle der Aufgabenwahrnehmung ist Neuland. Es handelt sich dabei um einen institutionellen Wettbewerb zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEN als ein (bisher) zeitlich befristetes und kontrolliertes Experiment, das die Frage beantworten soll: Wer kann es besser und warum?

Es wird hierzu nicht selten angemerkt, dass sich ein derart sensibles Politikfeld wie die Existenzsicherung eigentlich nicht zum „herumexperimentieren“ eignet. Man könnte jedoch auch anders herum argumentieren, dass gerade dort experimentiert werden muss – im Sinne der Betroffenen: Ein komplexes System wie eine Grundsicherung ist allein auf der Grundlage zentraler Steuerung nicht entwicklungs-fähig. Die dezentralen Einheiten produzieren immer wieder neue Ideen, neue Strategien, neue Prozesse – kurz: neues Wissen. Das System reagiert so auf neue Umstände und Herausforderungen. Wettbewerb ist ein mögliches Entdeckungsverfahren für ein solches Wissen über neue und bessere Aktivierungsstrategien. Wird der Wettbewerb durch Evaluation systematisch beobachtet, erhöht dies die Transparenz und die Möglichkeit zu lernen. Institutionelles Lernen ist der Sinn der Experimentierklausel, der über den Wettbewerb des „Wer kann es besser?“ hinausweist und die Antworten auf die „Warum?“-Frage produktiv nutzt.

D. Die Umsetzung des Evaluationsauftrags

I. Zur Konzeption der Evaluation

Mit § 6c SGB II wurde eine zeitlich befristete Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6a SGB II eingeführt, der die Aufgabe zukommt, die Erprobung der alternativen Aufgabenwahrnehmung durch die 69 zugelassenen kommunalen Träger im Wettbewerb mit der Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit zu untersuchen und den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 über die Erfahrungen mit den Regelungen nach §§ 6a und 6b zu berichten. Die Länder sind bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Untersuchung zu beteiligen.

I.1 Die Organisation des Forschungsprozesses

Die Beteiligung der Länder während des Evaluationsprozesses erfolgte über die Bildung eines Arbeitskreises, in dem neben Vertretern der Länder auch Vertreter von BDA, DGB, Bundesagentur für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie der drei kommunalen Spitzenverbände Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund vertreten waren. Die Mitglieder des Arbeitskreises Evaluation wurden in die wesentlichen Entscheidungen zur Konzeption der Untersuchungen einbezogen. Hierzu erörterte der Arbeitskreis zu Beginn ein Papier zur Grundkonzeption und zum Verfahren der Evaluation, das die Organisation des Forschungsprozesses als Verbund mehrerer separater Untersuchungsfelder und, in groben Zügen, auch die zentralen forschungsleitenden Fragen und methodischen Ansätze festlegt. Ebenso wurden die daraufhin zu erstellenden Leistungsbeschreibungen für die Ausschreibungen der einzelnen Untersuchungsfelder, die weitere inhaltliche und methodische Aspekte konkretisieren, sowie einige methodische Fragen, die erst im Laufe der Untersuchungen gemeinsam mit den beteiligten Forschern entschieden werden konnten (Stichprobendesign, erforderliche Datenerhebungen, etc.) im Arbeitskreis diskutiert und von den Mitgliedern gemeinsam getragen. Eine intensive Diskussion des hier vorliegenden zusammenfassenden Endberichts erfolgte ausschließlich mit den Ländervertretern/innen.

Der gesamte Forschungsprozess wurde durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG, Köln) begleitet. Das ISG erhielt im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags die Aufgabe, das BMAS bei der Erfüllung seines Auftrags administrativ zu unterstützen, wissenschaftlich zu beraten und die Zusammenarbeit der an der Evaluation beteiligten Forscher/innen zu koordinieren. Darüber hinaus erstellte das ISG die zusammenfassenden Jahresberichte 2006 und 2007 und war maßgeblich an der Erarbeitung des zusammenfassenden Endberichts beteiligt. Die Gesamtverantwortung lag während des gesamten Prozesses beim BMAS.

I.2 Inhaltliche Schwerpunkte

Der Gesetzgeber hat die Wirkungsforschung zur neu eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende auf zwei Säulen gestellt: Zum einen wurde mit § 55 SGB II eine zeitlich nicht begrenzte „regelmäßige und zeitnahe“ allgemeine Wirkungsforschung zum neuen Leistungsrecht verankert, die in die generelle Arbeitsmarktforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nach § 282 des SGB III zu integrieren ist und in Teilen auch durch beauftragte Dritte durchgeführt werden kann. Im Rahmen dieser allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II wird das breite Spektrum aktiver und passiver Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende untersucht. Zum anderen wurde mit § 6c SGB II die Evaluation der Experimentierklausel normiert: Ihre Aufgabe ist es, während der Experimentierphase die Implementation und Durchführung des SGB II durch die Träger insbesondere in Hinblick auf Eingliederungsmaßnahmen zu beobachten, ihre Wirkung zu analysieren und Ursachen für Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten. Im Zentrum steht die Frage „Wer kann es besser, ARGEn oder zkt? Und warum?“¹.

Das Experiment als Kompromiss zur Lösung des Konflikts um die Aufgabenwahrnehmung rückte erstmals institutionelle Arrangements in den Fokus der empirischen Arbeitsmarktforschung in Deutschland. Gegenstand der Wirkungsforschung im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel sind Grundsicherungsstellen und der gesamte Prozess der Aktivierung und Leistungserbringung, der dort erbracht wird. Dadurch unterscheidet sich das Forschungsprojekt wesentlich von der klassischen Evaluationsforschung, wie sie beispielsweise im Rahmen des § 55 SGB II durch das IAB durchgeführt wird. Denn weder die Frage nach der Wirksamkeit einzelner Instrumente, wie Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten, noch die Frage, was die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Vergleich zur den Vorgängersystemen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bewirkt hat, sind zentraler Gegenstand der Evaluation der Experimentierklausel. Vielmehr zielt sie auf die Erforschung der Wirkung konkreter institutioneller Aspekte der Reform.

Dabei sollte die Evaluation der Experimentierklausel der zentralen forschungsleitenden Frage entsprechend nicht nur Vergleiche zwischen den konkurrierenden Modellen der Aufgabenwahrnehmung anstellen, sondern auch Erklärungen für eventuelle Unterschiede liefern können. Dadurch tritt neben dem Modell der Aufgabenwahrnehmung auch die Frage nach der Wirkung der konkreten Umsetzungspraxis vor Ort und somit der gesamten Vielfalt an organisatorischen Strukturen und geschäftspolitischen Strategien der Grundsicherungsstellen, die diese weitestgehend unabhängig von ihrem Modell der Aufga-

benwahrnehmung wählen können, in den Vordergrund. Sollten sich die Leistungsunterschiede zwischen den Grundsicherungsstellen vollständig durch die Wirkung solcher Strukturen und Strategien erklären lassen, die theoretisch mit jedem Modell der Aufgabenwahrnehmung vereinbar sind, dann bedeutete dies, dass das Modell der Aufgabenwahrnehmung an sich letztendlich irrelevant wäre. Welche Erklärungskraft diese weitestgehend unabhängig wählbar und einsetzbaren Strukturen und Strategien im Verhältnis zur Erklärungskraft des Modells der Aufgabenwahrnehmung an sich bzw. der damit ureigen und zwangsläufig verbundenen Merkmale haben, ist insbesondere aufgrund der damit verbundenen politischen Implikationen von hohem Interesse. In diesem Zusammenhang sollte die Evaluation auch Hinweise dafür liefern können, wie eine ureigene Wirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung an sich begründet werden könnte. Darüber hinaus sollte die Wirksamkeit einiger ausgewählter Maßnahmen analysiert werden und der Frage nachgegangen werden, in welchem Modell der Aufgabenwahrnehmung diese Maßnahmen wirksamer eingesetzt werden. Der Untersuchung dieser Fragestellung waren aufgrund der großen Heterogenität der Maßnahmen, nicht nur im Bereich der Leistungen nach § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II, und der eingeschränkten Datengrundlage jedoch Grenzen gesetzt.

Zielindikatoren

Gemäß § 6a Absatz 1 Satz 2 sollten durch die Experimentierklausel insbesondere alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden erprobt werden. Somit stellt die Eingliederung in Erwerbstätigkeit einen wesentlichen Zielindikator der Evaluation dar, anhand dessen die Erfolge der Modelle der Aufgabenwahrnehmung gemessen werden sollten. Darüber hinaus wurden weitere Indikatoren berücksichtigt, die sich aus den in § 1 Absatz 1 SGB II formulierten Zielen ableiten lassen. Das Papier zur Grundkonzeption nennt neben der Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit somit auch den Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung als zentrale Indikatoren. Der Indikator soziale Stabilisierung wurde auf Vorschlag der beteiligten Forscher/innen im Rahmen der Ausschreibung schließlich jedoch als moderierende Variable zwischen Beschäftigungsfähigkeit und tatsächlicher Beschäftigungsaufnahme konzipiert und methodisch in die Analyse der Beschäftigungsfähigkeit integriert. Die Leistungsbeschreibungen der Untersuchungsfelder ergänzen die Indikatoren um den Indikator Integration in geförderte Beschäftigung, der aufgrund seiner Funktion als wichtiger Zwischenschritt zur Integration in ungeforderte Beschäftigung ein weiteres Erfolgskriterium darstellen soll. Im Laufe der Forschungsarbeiten zeigte sich außerdem, dass auch die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung explizit berücksichtigt werden sollten, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass eine Integration in Erwerbstätigkeit nicht zwangsläufig die Beendigung des Hilfebezugs nach sich zieht und somit auch die Integration in Erwerbstätigkeit in vielen

¹ Dem genauen Wortlaut des § 6c SGB II zufolge sollen zkt nicht mit ARGEn sondern mit Agenturen für Arbeit verglichen werden. Jedoch wurde eine separate Evaluation nur eines der beiden Träger der Arbeitsgemeinschaften als nicht praktikabel erachtet. Stattdessen legte der Arbeitskreis Evaluation diese Formulierung als zentrale forschungsleitende Frage fest.

Fällen nur eine Zwischenstation auf dem Weg aus der Hilfebedürftigkeit darstellt.

Die Untersuchungen sollten nicht nur Aussagen zur Wirkung auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen treffen können, sondern – möglichst unter Berücksichtigung eventueller Verdrängungs- und Substitutionseffekte – auch Auswirkungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene untersuchen. Weiterhin sollte die jeweilige Effizienz der Modelle der Aufgabenwahrnehmung beurteilt werden.

Abgrenzung des Untersuchungsauftrags

Durch die strikte Ausrichtung der Evaluation der Experimentierklausel an den im SGB II formulierten Zielen wurden eine Reihe weiterer Forschungsfragen, die im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II ins öffentliche Interesse gerückt waren, nicht explizit berücksichtigt. So wurde beispielsweise der Einfluss der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf die Überwindung von Einkommensarmut oder die Entwicklung sozialer Lebenslagen nur mittelbar behandelt. Ebenso konnten aufgrund der eingeschränkten Datenlage und des kurzen Untersuchungszeitraums der Evaluation Eingliederungen in den Arbeitsmarkt nur sehr eingeschränkt hinsichtlich ihrer Qualität (Passgenauigkeit, Lohnniveau, Arbeitsbedingungen etc.) und ihrer Nachhaltigkeit bewertet werden. Gleiches gilt für die ursprünglich vorgesehene Wirkungsanalyse auf der Ebene von Bedarfsgemeinschaften, die aufgrund der eingeschränkten Datenlage nicht in dem geplanten Maße durchgeführt werden konnte.

Es war weder beabsichtigt, noch möglich, die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und die Wirtschaftsführung der Grundsicherungsstellen im Rahmen der Evaluation zu überprüfen und die Wirkung solcher Regelverstöße bei der Bewertung herauszurechnen. Somit ist nicht auszuschließen, dass manche Grundsicherungsstellen im Wettbewerb Vorteile durch widerrechtliches oder verschwenderisches Verhalten erlangt haben. Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Grundsicherungsstellen aller Modelle der Aufgabenwahrnehmung wird im Rahmen der regelmäßigen Schwerpunktprüfungen des Bundesrechnungshofes geprüft. Außerdem überprüft eine Prüfgruppe des BMAS die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Agenturen für Arbeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit dies im Rahmen der Rechtsaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Die Prüfgruppe geht dabei insbesondere der Frage nach, ob und wie die Agenturen für Arbeit ihrer Leistungsträgerverantwortung gerecht werden. Eine weitere Prüfgruppe prüft auf der Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen BMAS und dem jeweiligen zKT die Bewirtschaftung von Bundesmitteln im HKR-Verfahren. Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfergebnisse in einem Bericht zusammengefasst, der diesem Bericht als Anlage beigefügt ist. Trotz der regelmäßigen Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die genannten Institutionen bieten die Prüfergebnisse keine repräsentative Datengrundlage, die in der Evaluation hätte berücksichtigt werden können.

1.3 Methodisches Design

Die Evaluation sollte neben einer beschreibenden Governance -und Implementationsanalyse vor allem auf Basis einer empirisch gesicherten Wirkungsanalyse erfolgen, die es ermöglicht mit einer ausreichenden qualitativen und quantitativen Datengrundlage und mit Hilfe statistisch gestützter Hypothesentests die kausale Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf Zielindikatoren empirisch zu schätzen und Aussagen über die statistische Irrtumswahrscheinlichkeit (statistische Signifikanz) dieser Ergebnisse treffen zu können. Reine Plausibilitätsüberlegungen darüber, welche institutionellen Voraussetzungen für die Erreichung der Ziele hinderlich und welche förderlich sein könnten, reichen zur wissenschaftlichen Beantwortung der Fragen nach dem erfolgreicherem Modell sowie den hierfür ausschlaggebenden Ursachen nicht aus.

Kausalanalyse

Eine der großen Herausforderungen der Evaluation bestand in der Tatsache, dass nicht nur die Grundsicherungsstellen allein die oben erwähnten Zielindikatoren beeinflussen, anhand derer die Erfolge der Modelle der Aufgabenwahrnehmung empirisch gemessen werden sollen. Vielmehr sind eine Reihe von Faktoren denkbar, die ebenfalls eine Wirkung auf diese Indikatoren haben können: die Ausgangslage am Arbeitsmarkt vor Beginn der Evaluation, die soziodemografische Struktur der Hilfeempfänger, sowie Veränderungen des regionalen Wirtschaftskontexts, wie die Ansiedelung oder der Wegzug größerer Unternehmen oder Produktionsstätten.

Sollte ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung systematisch häufiger in Regionen mit günstigen Rahmenbedingungen gewählt worden sein als das Vergleichsmodell, besteht die Gefahr, dass die Leistung dieses begünstigten Modells der Aufgabenwahrnehmung bei einem einfachen Vergleich besser erscheint als sie tatsächlich ist. Für eine faire Beurteilung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung müssen die Wirkungen dieser Faktoren herausgerechnet werden. Mit anderen Worten: Es soll nur Vergleichbares miteinander verglichen werden. Eine Kausalanalyse muss also gewährleisten können, dass die gefundenen Unterschiede nur infolge der unterschiedlichen Wirkung der Modelle der Aufgabenwahrnehmung zustande gekommen sind und nicht durch andere Faktoren beeinflusst wurden.

Am einfachsten wäre es, wenn man ein und dieselbe Grundsicherungsstelle mit identischem Personal und unter identischen lokalen Rahmenbedingungen einmal als ARGE und einmal als zKT beobachten könnte. Dann könnte die zentrale, so genannte kontrafaktische Frage beantwortet werden: „Hätte diese eine Grundsicherungsstelle dieselben Leistungen erbracht, wenn sie – mit identischen sonstigen Merkmalen und unter identischen Rahmenbedingungen – einem anderen Modell der Aufgabenwahrnehmung entsprechen würde?“ und falls nein: „Welche Leistungen hätte sie in diesem Fall erbracht?“ Mit anderen Worten: „Existiert überhaupt ein Unterschied?“ und: „Wie groß ist der Unterschied?“ Da obige

„Was wäre wenn“-Fragen jedoch rein hypothetisch sind und die sogenannte kontrafaktische Situation nicht tatsächlich beobachtet werden kann, müssen andere Wege gefunden werden, um den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung ohne Einfluss anderer, verzerrender Faktoren ermitteln zu können.

Beispielsweise kann eine Grundsicherungsstelle des Modells A mit einer anderen Grundsicherungsstelle des Modells B verglichen werden, die ihr in Merkmalen, wie z. B. der Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, und lokalen Rahmenbedingungen derart ähnlich ist, dass sie als Ersatz für die Betrachtung der Grundsicherungsstelle des Modells A in einer kontrafaktischen Situation herangezogen werden kann. Die beiden Grundsicherungsstellen werden dann als statistische Zwillinge oder nächste Nachbarn bezeichnet, das methodische Verfahren nennt man Matching. Im Idealfall sollte der einzige Unterschied zwischen den beiden Grundsicherungsstellen im Modell der Aufgabenwahrnehmung bestehen. Zumindest sollten sie sich jedoch in Bezug auf relevante Merkmale ähneln, d. h. Merkmale, von denen vermutet werden kann, dass sie den Erfolg der Grundsicherungsstelle in irgendeiner Form beeinflussen können.

Zwillingsvergleiche stellen große Ansprüche an die Datengrundlage, weil zu allen relevanten Merkmalen Informationen benötigt werden. So werden auch Daten über persönliche Eigenschaften der Hilfebedürftigen benötigt, da davon auszugehen ist, dass die Zusammensetzung der betreuten Hilfebedürftigen hinsichtlich bestimmter Eigenschaften, beispielsweise ihrer Ausbildung oder ihrem Alter, einen wesentlichen Einfluss auf den Erfolg der Grundsicherungsstellen hat. Es sollte somit gewährleistet sein, dass sich die statistischen Zwillings-Grundsicherungsstellen auch in Bezug auf die Zusammensetzung der betreuten Kunden ähneln.

Als alternatives Verfahren können so genannten Regressionsanalysen mit oder ohne Selektionskontrolle durchgeführt werden. Hierbei wird die Wirkung verzerrender Einflussgrößen über statistische Verfahren herausgerechnet. Verzerrende Einflussgrößen können unter bestimmten Voraussetzungen selbst dann herausgerechnet werden, wenn hierzu keine Daten vorliegen, sie also nicht beobachtbar sind. Dies soll im Folgenden exemplarisch erläutert werden: Zum Beispiel könnte die Struktur der betreuten Hilfeempfänger eine unbeobachtbare verzerrende Einflussgröße darstellen, falls hierüber keine ausreichenden Informationen vorliegen, aber vermutet werden kann, dass eine bestimmte Kundenstruktur in einem Modell der Aufgabenwahrnehmung systematisch häufiger vorkommt als in einem anderen und diese das Ergebnis auch mit beeinflusst. Ist dann ein Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariable festzustellen, kann nicht unterschieden werden, zu welchem Anteil dieser Effekt tatsächlich auf das Modell der Aufgabenwahrnehmung zurück geht und zu welchem Anteil auf die Kundenstruktur. Der Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung misst den Effekt der Kundenstruktur also mit, und um den eigentlichen Kausaleffekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung ermitteln zu können müssen

die beiden Teilkomponenten des Effekts getrennt werden. Dies wäre unproblematisch, wenn Informationen über die Kundenstruktur vorlägen. Denn dann könnten die Impulse, die jeweils vom Merkmal Modell der Aufgabenwahrnehmung und vom Merkmal Kundenstruktur ausgehen, separat gemessen werden. Falls aber keine Informationen über die Kundenstruktur vorliegen, können diese Impulse alternativ dadurch getrennt werden, indem man ein drittes beobachtbares und messbares Merkmal zu Hilfe nimmt, ein sogenanntes Instrument, das zwar einen Einfluss auf die Wahl der lokalen Entscheidungsträger eines Modells der Aufgabenwahrnehmung hat, jedoch keinen unmittelbaren Einfluss auf die Kundenstruktur. Über die Kettenreaktion der Einflüsse vom Instrument über die Variable Modell der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisvariable kann der Einfluss des Modells der Aufgabenwahrnehmung dann unabhängig von der Kundenstruktur gemessen werden.

Stichprobendesign

Dem Evaluationskonzept entsprechend wurden grundlegende Informationen kontinuierlich bei allen Grundsicherungsstellen erhoben, aber vertiefende Implementationsanalysen und die Analyse der Wirkungen auf erwerbsfähige Hilfebedürftige aus Kosten- und Kapazitätsgründen lediglich auf Basis einer Stichprobe durchgeführt. Die für repräsentative Ergebnisse erforderliche Stichprobengröße und Stichprobenzusammensetzung wurde durch die beteiligten Forscher/innen nach wissenschaftlichen Kriterien festgelegt. Die Zusammensetzung der Stichprobe wurde ausgehend von den zugelassenen kommunalen Trägern so gestaltet, dass jeweils mindestens eine ARGE enthalten ist, die einem zugelassenen kommunalen Träger in Bezug auf relevante Merkmale vor Einführung des SGB II derart ähnlich ist, dass die Stichprobe als Ausgangspunkt für Zwillingsvergleiche genutzt werden kann. In das Distanzmaß zur Bestimmung der statistischen „Ähnlichkeit“ der Kreise gingen nur solche Kontextindikatoren ein, die auf Kreisebene einen signifikanten Einfluss auf die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. des Sozialhilfebezugs vor Einführung des SGB II haben. Um die Repräsentativität der Stichprobe zu erhöhen und Ergebnisse zur Implementation und Wirkung über die gesamte Bandbreite der Grundsicherungsstellen zu ermöglichen, wurde die Stichprobe um zusätzliche ARGEn, die keine nächsten Nachbarn zu zKT darstellen, erweitert. Beispielsweise enthält die Stichprobe zusätzlich einige ARGEn in kreisfreien Städten und Großstädten, da nur vergleichsweise wenig zKT in kreisfreien Städten oder Großstädten angesiedelt sind. Zudem wurde die Stichprobe auch um einige Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung erweitert. Somit setzt sich die Stichprobe der Grundsicherungsstellen letztendlich aus folgenden Teilen zusammen: zKT (51), Vergleichs-ARGEn (56), Getrennte Aufgabenwahrnehmung (6), sonstige Stadt-ARGEn (26) und sonstige Kreis-ARGEn (15). In der insgesamt 154 Grundsicherungsstellen umfassenden Stichprobe waren somit rund 27 Prozent aller ARGEn, 74 Prozent aller zKT und 27 Prozent aller Grundsicherungsstellen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung vertreten.

I.4 Die vier Untersuchungsfelder

Das gesamte Forschungsvorhaben wurde auf vier miteinander verbundene Untersuchungsfelder aufgeteilt, die zwar in engem Austausch standen aber jeweils für bestimmte Aufgaben in Bezug auf die Erhebung erforderli-

cher Daten und die Bearbeitung forschungsleitender Fragen zuständig waren. Die folgende Übersicht zu den Untersuchungsfeldern fasst die jeweiligen Funktionen zusammen und nennt die beauftragten wissenschaftlichen Institutionen der Untersuchungsfelder.

1 Deskriptive Analyse und Matching

Bearbeitet durch:

- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW), Tübingen
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim

Zentrale Aufgaben:

- Erarbeitet das Stichprobendesign auf Basis eines zuvor durchgeführten Regionenmatchings
- Erhebt über flächendeckende Email-Befragungen Organisationsindikatoren bei allen ARGEn, zkt und Kreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung
- Sorgt für die Bereitstellung zentraler Daten durch die Bundesagentur für Arbeit und das Statistische Bundesamt und berichtet regelmäßig hierüber
- Stellt diese zusammen mit der Organisationserhebung für die Verwendung im Rahmen der Implementations- und Governanceanalyse sowie der Wirkungsanalyse zur Verfügung

2 Implementations- und Governanceanalyse

Bearbeitet durch:

- Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt a. M. (ISR)
- Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas), Bonn
- Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ), Oldenburg
- Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)
- Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz

Zentrale Aufgaben:

- Führt intensive Fallstudien bei allen Grundsicherungsträgern der Stichprobe durch
- Verdichtet die erhobenen Informationen zur weiteren Verwendung im Rahmen der Wirkungsanalyse
- Generiert Hypothesen und Interpretationshilfen für die Wirkungsanalysen

3 Wirkungs- und Effizienzanalyse

Bearbeitet durch:

- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim
- Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen
- TNS Emnid, Bielefeld

Zentrale Aufgaben:

- Bewertet die Effektivität und Effizienz der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der zentralen Zielindikatoren auf Ebene der einzelnen SGB II-Leistungsbezieher/innen
 - Nutzt hierzu Informationen aus den Feldern 1 und 2 zum Prozess der Leistungserbringung und ergänzt diese durch eine eigene SGB II-Kunden-Erhebungen in allen Grundsicherungsstellen der Stichprobe
 - Ergebnisse basieren in der Regel auf Daten der Grundsicherungsstellen der Stichprobe
-

4 Makroanalyse und regionale Vergleiche

Bearbeitet durch:

- Ifo Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW), Tübingen

Zentrale Aufgaben:

- Bewertet die Effektivität und Effizienz der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der zentralen Zielindikatoren auf der Ebene regionaler Arbeitsmärkte und gesamtwirtschaftlich
 - Nutzt hierzu hauptsächlich Informationen aus dem Feld 1, Feld 3 und Daten der Bundesagentur für Arbeit
 - Ergebnisse basieren in der Regel auf Daten zu allen Grundsicherungsstellen mit Ausnahme der Ergebnisse zum Zielindikator Beschäftigungsfähigkeit, die auf der Stichprobe der Grundsicherungsstellen basieren
-

Eine wesentliche Aufgabe von Untersuchungsfeld 1 war die Konzeption und Auswahl der Stichprobe aus allen Grundsicherungsstellen. Da die Auswahl der Grundsicherungsstellen für die Stichprobe so zu gestalten war, dass die Grundsicherungsstellen zu statistischen Zwillingen zusammengeführt werden können, führte das Untersuchungsfeld 1 auch das oben beschriebene Matching der Regionen bzw. Kreise durch. Angesichts der großen Heterogenität der Grundsicherungsstellen – nicht nur in Hinblick auf das Modell der Aufgabenwahrnehmung und den regionalen ökonomischen Hintergrund – musste die Stichprobe außerdem gewährleisten, dass das Gesamtspektrum der organisatorischen Vielfalt der Aufgabenwahrnehmung angemessen berücksichtigt wird. Hierzu konnte die erste Befragungsrunde einer jährlichen Organisationserhebung des Untersuchungsfeldes 1 bei allen Grundsicherungsstellen genutzt werden, in der die wesentlichen organisatorischen Merkmale erfragt wurden. Das Untersuchungsfeld 1 erstellte mit Hilfe dieser Daten eine Typologie aller Grundsicherungsstellen und sorgte bei der Gestaltung der Stichprobe dafür, dass darin jeder Organisationstyp und jede Arbeitsmarktsituation ausreichend repräsentiert ist.

Darüber hinaus war Untersuchungsfeld 1 Lieferant zentraler Daten für den Forschungsverbund. Es erstellte, basierend auf der eigenen Organisationserhebung, auf Datenlieferungen der BA-Statistik, des Statistischen Bundesamtes und anderen Quellen, eine flächendeckende statistische Beschreibung der Kreise, die in Form von Quartalsberichten veröffentlicht und an die anderen Untersuchungsfelder weitergegeben wurden. Für die Durchführung der jährlichen Organisationserhebung sammelte es den Informationsbedarf aus den anderen Untersuchungsfeldern, führte die Befragung zentral durch und stellte dem Forschungsverbund die gewünschten Informationen und Daten zur Verfügung. Somit konnte beispielsweise die Wirkung der einzelnen Organisationstypen im Rahmen der Kausalanalysen überprüft werden.

Untersuchungsfeld 2 wurde mit der Durchführung der Implementations- und Governanceanalysen beauftragt. Im Mittelpunkt dieser Arbeiten stand die Beschreibung der administrativen und organisatorischen Umsetzung der Reform, der Steuerung des Leistungserbringungsprozesses sowie der Einbettung der Grundsicherungsstellen in

regionale und überregionale Governancestrukturen. Dem Konzept der Untersuchung liegt die Unterscheidung von „Governance“ und „Steuerung“ zu Grunde. Die Governanceanalyse richtete sich auf Rahmenbedingungen und Strukturen, die durch verschiedene Institutionen und Akteure auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene gesetzt und verändert werden. Die Analyse von Steuerung konzentrierte sich im Unterschied dazu auf den organisationsinternen Prozess. Sie gibt Auskunft darüber, wie die mit der Umsetzung des SGB II betrauten Organisationen im Rahmen dieser Strukturen handeln.

Das Untersuchungsfeld 2 führte eine Reihe von Experteninterviews und detaillierte Fallstudien in allen Grundsicherungsstellen der Stichprobe durch. Die Datenerhebung hierzu umfasste wiederholte Befragungen von Arbeitgebern, Maßnahmeträgern sowie leitfadengestützte Interviews von Fachkräften der Grundsicherungsstellen und Gruppendiskussionen mit ausgewählten Akteuren der Grundsicherungsstellen. In einigen ausgewählten Grundsicherungsstellen wurden zu ausgewählten Fragestellungen vertiefende Fallbeobachtungen durchgeführt, die unter anderem die Beobachtung von Erstgesprächen zwischen SGB II-Kunden und ihren persönlichen Ansprechpartnern umfassten.

Im Rahmen des Forschungsverbundes erfüllte das Untersuchungsfeld 2 die Funktion, auf Basis der detaillierten Kenntnisse zur Implementation und Governance des SGB II die Wirkungsanalyse zu unterstützen, indem Hypothesen zur Wirkung der vorgefundenen Unterschiede zwischen den Grundsicherungsstellen generiert und Informationen zur Erklärung möglicher Wirkungszusammenhänge bereitgestellt wurden.

Die Untersuchungsfelder 3 und 4 hatten zur Aufgabe, die Effektivität und Effizienz der Modelle der Grundsicherung zu vergleichen. Sie führten somit die eigentliche Wirkungsanalyse durch, bei der kausale Effekte der Modelle der Aufgabenwahrnehmung und anderer Merkmale der Grundsicherungsstellen, die in allen Untersuchungsfeldern erhoben wurden, ermittelt wurden. In Untersuchungsfeld 3 wurden Effekte auf die individuellen Integrationschancen von Hilfebedürftigen im Zeitraum Herbst 2006 bis Ende 2007 untersucht (Mikroebene). Hier lautete

die entscheidende Frage: In welchem Aufgabenwahrnehmungsmodell hat eine Person eine höhere Chance die Hilfedürftigkeit zu überwinden, in (bedarfsdeckende) Erwerbstätigkeit integriert zu werden oder seine Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern? Untersuchungsfeld 4 betrachtete im Unterschied dazu Effekte auf den Arbeitsmarkt (Makroebene). Hier lautete die entsprechende Frage: Welches Aufgabenwahrnehmungsmodell führt insgesamt zu mehr Abgängen aus Hilfebedürftigkeit, Übergängen in Beschäftigung oder Verbesserungen der Beschäftigungsfähigkeit? Beide Untersuchungsfelder verglichen des Weiteren auch die Kosteneffizienz zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung.

Für die Analysen auf Ebene der individuellen Hilfebedürftigen führte Untersuchungsfeld 3 zur Ergänzung der prozessproduzierten Daten der Bundesagentur für Arbeit eine Befragung bei den Kunden/innen der Grundsicherungsstellen der Stichprobe durch. Auf dieser Datenbasis wurde – differenziert nach den Modellen der Aufgabenwahrnehmung und anderen organisatorischen Merkmalen – die Wirkung des Aktivierungsprozesses auf die individuellen Zielgrößen untersucht. Um den Unterschieden sowohl bezüglich der Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als auch der regionalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gerecht zu werden, wurde ein zweifacher Vergleichsgruppen-Ansatz verfolgt: Zum einen wurden auf Basis des Regionenmatchings von Untersuchungsfeld 1 regionale Unterschiede in der Ausgangssituation berücksichtigt. Zum anderen wurden mittels einer Vergleichsgruppenbildung auf Individualebene auch interpersonelle Unterschiede beachtet. Ziel dieses umfassenden Vergleichsgruppenansatzes war es, zu gewährleisten, dass bei diesen Analysen tatsächlich nur Vergleichbares miteinander verglichen wird.

Für die Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit wurde im Rahmen einer Vorstudie des ISG ein eigenes, gänzlich neues Indikatorkonzept entwickelt, das Elemente von Beschäftigungsfähigkeit (z. B. Qualifikation, Motivation, Aktivität, Selbstwertgefühl, soziale Vernetzung, Konzessionsbereitschaft) enthält, die nachweislich einen positiven Einfluss auf eine später erfolgende tatsächliche Integration in Beschäftigung haben. Somit ist empirisch abgesichert, dass die hier vorgenommene Operationalisierung von Beschäftigungsfähigkeit auch tatsächlich einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Integration in Beschäftigung abbildete und messbar machte.

In Untersuchungsfeld 4 wurde schließlich die Wirkungsanalyse auf regionaler Ebene durchgeführt. In diese Untersuchungen wurden, mit Ausnahme der Analysen der Beschäftigungsfähigkeit, alle Grundsicherungsstellen einbezogen. Zusätzlich zu den in den anderen Untersuchungsfeldern generierten Daten wurde hierfür eine Sonderauswertung der BA genutzt, die aus verschiedenen einzelnen Prozessdaten einen Datensatz zu Übergängen aus dem SGB II in Beschäftigung erstellt hatte. Statt eines Vergleichsgruppenansatzes basieren die Makroanalysen methodisch auf Regressionsanalysen mit Selektionskontrolle.

II. Zur Datengrundlage der Evaluation

II.1 Datenverfügbarkeit und -entstehung

II.1.1 Zur Datenverfügbarkeit

Um die Steuerung, Implementation und Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Modelle der Aufgabenwahrnehmung zKt und ARGE und ihre Wirkungen vergleichend untersuchen und die Ursachen für Wirkungszusammenhänge herausarbeiten zu können, bedarf es einer breiten Daten- und Informationsgrundlage. Insbesondere sind die quantitativen Analysen datenhungrige Untersuchungsarbeiten. Bei einem Untersuchungsdesign, das eine Verknüpfung qualitativer und quantitativer Methoden beinhaltet, ist offensichtlich, dass mehrere Datenquellen erschlossen werden müssen. Hierzu wurden zunächst prozessproduzierte Daten, also solche Informationen, die im Zusammenhang mit der Leistungserbringung durch die sozialen Sicherungssysteme personenbezogen bei der BA erfasst werden, gezielt aufbereitet. Zusätzlich wurden Daten von den statistischen Ämtern genutzt. Weiter wurden verschiedene standardisierte Befragungen – etwa von Kunden, Betrieben, Maßnahmeträgern, Beschäftigten der Grundsicherungsstellen – durchgeführt. Schließlich fanden auch zahlreiche persönliche Interviews oder Gruppendiskussionen anhand von Leitfäden mit Experten und Führungskräften sowie Fachkräften statt.

Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende war auch der Aufbau eines neuen statistischen Systems verbunden. Dabei war zu berücksichtigen, dass der Umstellungsprozess der Datenerfassung und -aufbereitung von zwei sozialen Sicherungssystemen, nämlich der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, auf das neue System Grundsicherung für Arbeitsuchende ab dem 1. Januar 2005 verständlicherweise zu Umstellungsproblemen führen musste. Das galt und gilt teilweise noch heute insbesondere mit Blick auf die für die BA und die Kommunen veränderten IT-Anforderungen und deren Umsetzung in den einzelnen Grundsicherungsstellen. Bei der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt als Teil des Systems der Sozialhilfe war die statistische Erfassung vor allem auf die Bedürfnisse des örtlichen Trägers fokussiert. Bei der Arbeitslosenhilfe war die statistische Erfassung und Bearbeitung in hohem Maße auf den Informationsbedarf aus der Perspektive des Gesamtsystems Arbeitslosenhilfe ausgerichtet und in das statistische System der BA integriert. Der technische wie auch kulturelle Umstellungsprozess war in keiner Grundsicherungsstelle von heute auf morgen zu leisten; er nahm massive zeitliche und personelle Kapazitäten in Anspruch. In den einzelnen Grundsicherungsstellen gelang es vergleichsweise rasch, die IT-unterstützte Bearbeitung der Leistungen vor Ort für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einzuführen und zu stabilisieren. Die Vorbereitungen und Umsetzungsarbeiten für die Erstellung einer Arbeitsmarktstatistik, die eine Vielzahl von SGB II- und SGB III-Kenngrößen und damit zahlreiche arbeitsmarkt- und arbeitslosigkeitsrelevante Aspekte enthält, nahmen bei den zKt deutlich mehr Zeit in Anspruch. Im August 2004 nahmen BA- und zKt-Vertreter/innen im Rahmen eines Arbeitskreises zum

§ 51b SGB II Gespräche auf, um rasch eine bundesweite Arbeitsmarktstatistik erstellen zu können und Lösungen für mögliche Probleme bei ihrer Erstellung zu erörtern und zu beseitigen. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums dieser Wirkungsforschung waren noch nicht alle Probleme behoben.

Deshalb war es nicht nur erforderlich, zahlreiche Informationen, die über das statistische System der Grundsicherung nicht zu gewinnen sind, gezielt zu erheben, sondern auch Vorsorge für den Fall zu treffen, dass die prozessproduzierten Daten nicht in ausreichender Qualität bzw. nicht flächendeckend oder zumindest für alle Regionen, die in die Stichprobe einbezogen wurden, verfügbar sind. Entsprechend wurden die Aufträge bei der Vergabe der Untersuchungsaufträge gestaltet. Dabei galt es, Doppelerhebungen zu vermeiden. Zwischen den Forschungsinstituten der vier Untersuchungsfelder fand während des gesamten Evaluationszeitraums unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ein intensiver Daten- und Informationsaustausch statt.

II.1.2 Aufbereitung von Daten für die Arbeitsmarktstatistik durch die Bundesagentur für Arbeit

§ 280 SGB III weist der BA die Aufgabe zu, „Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes im allgemeinen und nach Berufen, Wirtschaftszweigen und Regionen sowie die Wirkungen der aktiven Arbeitsförderung zu beobachten, zu untersuchen und auszuwerten, indem sie Statistiken erstellt, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betreibt und Bericht erstattet.“

Weiterhin verpflichtet § 281 SGB III die BA zur Erstellung von Statistiken aus Daten, die in ihrem Geschäftsbereich anfallen. Hierzu zählen insbesondere Statistiken über die „Beschäftigung und Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmer und über die Leistungen der Arbeitsförderung“.

§ 53 SGB II beauftragt schließlich die BA mit der Erstellung von Statistiken im Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Durch § 51b Absatz 1 SGB II sind alle Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende dazu verpflichtet, die sich bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ergebenden personenbezogenen Daten (Individualdaten) unter Angabe der Kundennummer und der Nummer der Bedarfsgemeinschaft zu erheben. § 51b Absatz 2 SGB II verpflichtet die zkt dazu, ihre erhobenen Datensätze zwecks Erstellung der Arbeitsmarktstatistiken regelmäßig an die BA zu übermitteln. Die Übermittlung geschieht monatlich über die Datenschnittstelle XSozial. XSozial ist ein softwaretechnischer Standard, der einen schnellen und sicheren Datenaustausch ermöglicht. Die Daten werden verschlüsselt und signiert übermittelt. XSozial ist aus der Initiative „Deutschland Online“ zur Etablierung einheitlicher Standards für das E-Government entstanden. Die Daten aus den IT-Fachverfahren der Grundsicherungsstellen werden im Datenzentrum der BA zu bestimmten Datensätzen verdichtet, um sowohl regionenbezogen auf Träger- und Kreisebene als auch Statistiken für das gesamte Bundesgebiet erstellen zu können.

IT-technische Umstellungsarbeiten in den Grundsicherungsstellen sowie Schwierigkeiten bei der Übermittlung der Datensätze der 69 zkt an das Datenzentrum der BA verursachten dauerhaft nicht schließbare Lücken in den Prozessdaten und damit in den Statistiken. Dies betrifft insbesondere das Jahr 2005 mit Datenlücken bei den zkt und den ARGen. Erst ab dem Sommer 2006 haben sich die Probleme soweit beheben lassen, dass die ab diesem Zeitpunkt verfügbaren Bestandsdaten den wissenschaftlichen und statistischen Anforderungen entsprachen. Insofern gibt es im Jahr 2006 ebenfalls nicht schließbare Datenlücken. Auch im Jahr 2007 gab es noch keine alle Grundsicherungsstellen umfassenden Zugangs- und Abgangsdaten.

II.2 Zur Aussagefähigkeit der Datengrundlage

Die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II zielt darauf ab, die Steuerung, Implementation und Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die verschiedenen Modelle der Aufgabenwahrnehmung sowie ihre Wirkungen zu analysieren und Ursachen für Wirkungszusammenhänge herauszuarbeiten. Um dieser weitreichenden Aufgabe nachkommen zu können bedarf es eines tiefen und breiten Einblicks in die Arbeit und die erzielten Ergebnisse der Grundsicherungsstellen.

Die Wirkungsforschung nach § 6c SGB II ist klar abzugrenzen von dem Anspruch, die gesamte Grundsicherung für Arbeitsuchende zu evaluieren (vgl. Kapitel D.I zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Evaluation). Die verwendeten Datenquellen sind für den Zweck erhoben und ausgewertet worden, um insbesondere die Eingliederungsleistungen und deren Wirkung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu vergleichen. Eine thematisch breit aufgestellte Wirkungsforschung zu den Leistungen zur Eingliederung und den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wird durch zahlreiche Projekte, die auf der Rechtsgrundlage des § 55 SGB II durchgeführt werden, umgesetzt.

II.2.1 Arten und Zeitraum der Datenerhebungen

In die Untersuchungen wurden insbesondere prozessproduzierte Daten aus dem Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Zeitraum 2005 bis 2007 einbezogen. Daneben wurden Daten der statistischen Ämter aus der Zeit von 2003 bis 2006 verwendet. Daten zur Ausgangssituation bei der Arbeitslosenhilfe stammen aus dem Jahr 2004. Schließlich wurden in erheblichem Umfang eigenständige Erhebungen durchgeführt.

Untersuchungsfeld 1

Eine wichtige Aufgabe des Untersuchungsfeldes 1 bestand in der Zulieferung zentraler Daten an den gesamten Forschungsverbund, um erste und wichtige Einblicke in die Arbeit aller 442 Grundsicherungsstellen zu ermöglichen. Dazu wurden vor allem prozessproduzierte Daten aufbereitet und nach bestimmten Aspekten regelmäßig ausgewertet. Außerdem wurde über ein aufwändiges Verfahren die Stichprobe derjenigen Grundsicherungsstellen ermittelt, die in den intensiveren Untersuchungsprozess

einbezogen wurden. Die als Panelbefragung (Wiederholungsbefragung eines einmal ausgewählten Personenkreises) angelegte flächendeckende Organisationserhebung schließlich fand im Rahmen von Emailversendungen an alle Grundsicherungsstellen statt. Die ersten beiden Wellen der Organisationserhebung fanden jeweils im ersten Halbjahr 2006 und 2007 statt. Bei zeitpunktbezogenen Fragen wurde der Umsetzungsstand zum 31. Dezember 2005 bzw. zum 31. Dezember 2006 abgefragt. Die dritte Welle wurde vom IAW in den Monaten November 2007 bis Anfang März 2008 erhoben. Stichtag für zeitpunktbezogene Fragen war der 31. Oktober 2007. Der abweichende Erhebungszeitraum war arbeitsorganisatorisch bedingt, um die Abgabe der Berichte zum 31. Mai 2008 beim BMAS zu gewährleisten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die genauen Befragungszeiträume der flächendeckenden Organisationserhebungen und die

Rücklaufquoten der Fragebögen über alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinweg:

Untersuchungsfeld 2

Das Panelprinzip fand ebenfalls im Rahmen der Governance- und Implementationsanalyse des Untersuchungsfeldes 2 Anwendung, wenn auch die Befragungsmethodik eine andere war. Die für die überregionale Governanceanalyse durchgeführten qualitativen Untersuchungen im Rahmen von Experteninterviews, die mit Vertreterinnen und Vertretern relevanter institutioneller Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Spitzenverbandsebene sowie auf der Ebene des Bundesrechnungshofs und der Bundesagentur für Arbeit geführt wurden, fanden in zwei Wellen statt, über die folgende Tabelle genauere Auskunft gibt:

Tabelle 1

Rahmendaten der IAW- SGB II-Organisationsbefragung

Befragungswelle	2006	2007	2008
Befragungszeitraum	23.03 – 05.05.	22.01 – 04.05.	31.10.07-07.03.08
Rücklauf Fragebögen			
ARGen	303 = 85,4 %	336 = 95,2 %	331 = 94,0 %
zkT	69 = 100 %	69 = 100 %	69 = 100 %
gAw* Kommunen Agenturen	18 = 94,7 % 19 = 95,0 %	18 = 94,7 % 20 = 100 %	20 = 95,2 % 21 = 95,5 %

* Die Zahl der Agenturen übersteigt die Zahl der Kommunen bei gAw um Eins, da für den Rhein-Neckar-Kreis sowohl die AA Heidelberg als auch die AA Mannheim zuständig ist. Quelle: Zwischen- und Endberichte des Untersuchungsfeldes 1 (IAW/ZEW 2006, IAW 2007, IAW 2008)

Tabelle 2

Empirische Grundlagen der überregionalen Governanceanalyse

Befragte Akteure/Institutionen	Methode (Anzahl Gespräche, Fragebögen etc.)	Stichprobe/ Personen
1. Institutionen der überregionalen Governance		
Welle 1: Sommer 2006 bis Frühjahr 2007 BMAS, Vertreterinnen/Vertreter Länderministerien BA-Zentrale, Regionaldirektionen der BA, Kommunale Spitzenverbände Bundesrechnungshof	Leitfadeninterviews 26	Bewusste Auswahl 56
Welle 2: Herbst 2007 bis Frühjahr 2008) BMAS, Vertreterinnen/Vertreter Länderministerien BA-Zentrale, Regionaldirektionen der BA, Kommunale Spitzenverbände Bundesrechnungshof	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 50	Bewusste Auswahl bzw. Vollerhebung (Länder) 90
2. Zuständige Ministerien/Stellen der Bundesländer		
Dezember 2007 bis März 2008: Schriftliche Befragung der Bundesländer mittels „Länderfragebogen“	Schriftlicher Fragebogen 16	Vollerhebung

Quelle: Abschlussbericht Untersuchungsfeld 2 (isr/WZB/infas 2008), Übersichten A.3-21, S. 9.

Die für die lokale Governanceanalyse geführten Interviews fanden in folgendem Zeitraum und in angegebener Form statt:

Tabelle 3

Empirische Grundlagen der lokalen Governanceanalyse

3. Institutionen der lokalen Governance		
Herbst 2006 bis Frühjahr 2007 Sozialdezernentinnen/Sozialdezernenten, Geschäftsführungen Agenturen für Arbeit	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 244	Stichprobe der 154 SGB II- Einrichtungen 259

Quelle: Abschlussbericht Untersuchungsfeld 2 (isr/WZB/infas 2008), Übersichten A.3-21, S. 9.

Die Implementationsuntersuchungen zur Gewinnung von Informationen über die konkrete Arbeit in den Grundsicherungsstellen fanden unter Verwendung der Stichprobe mit 154 Grundsicherungsstellen statt. Die zahlreichen dort durchgeführten Befragungen mit breitem Themenspektrum fanden in der Regel in zwei Wellen statt. Der erste Zeitraum reichte vom Herbst 2006 bis ins Frühjahr 2007, der zweite vom Herbst 2007 bis in die ersten Monate des Jahres 2008. Telefonische Arbeitgeberbefragungen in allen 154 regionalen Einheiten fanden ebenfalls in zwei Wellen statt (Frühjahr 2007 sowie Frühjahr 2008).

Untersuchungsfeld 3

Als umfassende Ergänzung bzw. auch als Alternative zu den verfügbaren Prozessdaten der BA wurde eine Befragung von Bezieherinnen und Beziehern von SGB II-Leistungen, die in den ausgewählten 154 Regionen der Stichprobe wohnten, durchgeführt. Für vergleichende Aussagen zur Leistungsfähigkeit von zKT und ARGen auf der Personenebene ist dies die zentrale Datenquelle. Sie war ebenfalls als Panelbefragung mit zwei Befragungszeitpunkten konzipiert. Die erste Befragungswelle fand im Zeitraum Januar bis April 2007 statt, die zweite im Zeitraum November 2007 bis Februar 2008. In beiden Wellen wurden jeweils rd. 25 000 erwerbsfähige Hilfebedürftige befragt. Die Befragung wurde – von geringfügigen Ausnahmen abgesehen – telefonisch durchgeführt.² Die zur Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. zur Messung der Integrationsfortschritte der zu aktivierenden Hilfebedürftigen wichtigen, teilweise sehr persönlichen Informationen zur Leistungsfähigkeit, Motivation, Erscheinungsbild, familiären Rahmenbedingungen stammen aus dieser Erhebung.

² Als Ergänzung der CATI-Interviews wurden in der ersten Welle in Regionen mit hohen Quoten fehlender oder ungültiger Telefonnummern zusätzlich rund 650 persönlich-mündliche Interviews (CAPI) vor Ort durchgeführt. Um Personen erreichen zu können, die sich ungern per Telefon befragen lassen, wurde in der ersten Welle als dritte Befragungsvariante die Möglichkeit einer Online-Befragung angeboten. Von dieser machten nur rund 400 Personen Gebrauch. Auf die zusätzlichen CAP-Interviews aus der ersten Welle wurde bei den Auswertungen verzichtet. Auch wurden in der zweiten Welle keine weiteren CAP-Interviews durchgeführt. Um insbesondere denjenigen, die in der ersten Welle den Fragebogen online beantwortet hatten, diese Möglichkeit erneut anzubieten zu können, wurde auf diese Befragungsvariante in der zweiten Welle nicht gänzlich verzichtet. Davon machten rund 3 Prozent der erneut Befragten Gebrauch.

Zudem mussten aber auch zahlreiche Merkmale erhoben werden, für die üblicherweise Informationen aus den prozessproduzierten Daten genutzt werden können.

Untersuchungsfeld 4

Die Datenlieferungen über die bei der Bundesagentur für Arbeit eingerichtete Schnittstelle „Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW“ und deren Aufbereitung durch das IAW auf der Aggregationsebene der Kreise bzw. SGB II-Regionen waren insbesondere auch für die Makroanalysen des Untersuchungsfeldes 4 von großer Bedeutung. Deshalb war es ein zunächst gravierendes Problem, als sich herausstellte, dass zwar die Bestandsdaten der wichtigsten Kennzahlen für alle Grundsicherungsstellen (nicht nur die der Stichprobe) am aktuellen Rand größtenteils vollständig und valide vorliegen und im Rahmen dieser regelmäßigen Datenlieferungen übermittelt werden konnten, aber für eine Reihe von Kennzahlen keine Bewegungsdaten (Ab- und Zugänge) vorhanden waren. Zur Gewinnung vergleichbarer Informationen wurden seitens der Statistik der BA große Anstrengungen unternommen, indem eine Sonderauswertung zu den Übergängen in Erwerbstätigkeit erstellt wurde. Um die Übergänge in sozialversicherungspflichtige und/oder in geringfügige Beschäftigung abbilden zu können, wurde ein Abgleich von Arbeitslosen-, Förder- und Grundsicherungsstatistik mit der Beschäftigtenstatistik vorgenommen. Entsprechende Auswertungen wurden durch die Statistikabteilung der BA realisiert und den Untersuchungsfeldern 1 und 4 Ende Februar 2008 für den Analysezeitraum von Juli 2006 bis Juni 2007 zur Verfügung gestellt.

II.2.2 Zur Aussagefähigkeit von Verwaltungsdaten und Erhebungsdaten

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit generierten Prozessdaten eine hohe Qualität und Vergleichbarkeit bei den erfassten Merkmalen aufgrund ihres hohen Grades an Standardisierung aufweisen und damit Objektivität besitzen. Im Vergleich zu diesen unterliegen Daten, die mit qualitativen Befragungsinstrumenten erhoben wurden, der Einschränkung, dass sie subjektiven Einschätzungen unterliegen können und deshalb nicht immer die Objektivität der Da-

ten gegeben ist. Für die Evaluation der Experimentierklausel stellt die mögliche Subjektivität der Aussagen aber kein Problem an sich dar. Vielmehr wird der Untersuchungsgegenstand aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Insbesondere bei den Governance- und Implementationsanalysen entsteht mit Hilfe der Leitfadengespräche eine tiefere Einsicht in das innere Geschehen der Steuerung und der Ablaufprozesse in den Grundsicherungsstellen, die über Prozessdaten nicht erreicht werden kann. Bei Verwaltungsdaten gilt im Übrigen zu beachten, dass auch sie nicht immer – z. B. wegen Erfassungsfehlern – die Realität exakt abbilden müssen.

In der Zusammenschau aus den komplementären, vielfältigen Methoden der Datengewinnung, die im Rahmen der Untersuchungsarbeiten angewandt wurden – beispielhaft seien die Angaben der Geschäftsführungen (Feld 1), die Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Grundsicherungsstellen (Feld 2), die Auskünfte der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Feld 3) sowie die Makroanalyse mittels Prozessdaten (Feld 4) genannt –, ist ein ausgewogenes und detailliertes Bild der Leitideen und Praxis in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung entstanden. Auf jeden Fall besitzt es genügend Aussagekraft, um die politisch besonders relevante Fragestellung „Wer kann es besser und warum?“ beantworten zu können.

Im Folgenden wird die Aussagefähigkeit der in den vier Untersuchungsfeldern erhobenen bzw. genutzten Daten genauer diskutiert und auf Probleme wie Selektivitäten und Panelmortalität im Zusammenhang mit den Erhebungen der einzelnen Untersuchungsfelder eingegangen.

Untersuchungsfeld 1

Die flächendeckenden Emailbefragungen zur Organisationserhebung durch das IAW mittels standardisierter Fragebögen wurden an die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der zu Beginn der Evaluation bestehenden 442, später 443 Grundsicherungsstellen versandt. Der Rücklauf an vollständig verwertbaren Fragebogen war in allen Wellen, u. a. auch aufgrund intensiver Nachfassaktionen des Forschungsinstituts, mit gut 88 Prozent in der ersten, mit über 96 Prozent in der zweiten und mit 95 Prozent aller Grundsicherungsstellen in der dritten Befragungswelle sehr gut. An allen drei Befragungswellen haben sich jeweils alle 69 zugelassenen kommunalen Träger beteiligt.³ Eine hohe Repräsentativität der Aussagen ist für den gesamten Untersuchungszeitraum durch die hohen Rücklaufquoten grundsätzlich für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung gesichert. Nicht auszuschließen ist dagegen, dass eine mögliche Interessengebundenheit in den Angaben ein etwas verzerrtes Bild von der Realität einer einzelnen Grundsicherungsstelle gibt. Es kommt hier jedoch nicht nur darauf an, ein objektives Bild der Realität zu zeichnen, sondern auch das handlungsprägende Selbstverständnis der Leitungspersonen abzubilden.

³ Vgl. Endbericht des Untersuchungsfeldes 1 („Deskriptive Analyse und Matching“), S. 5.

Untersuchungsfeld 2

Die Implementations- und Governanceanalyse fußt auf einem breiten qualitativen Methodenmix. Leitfadengestützte Interviews (persönlich oder telefonisch), Gruppendiskussionen, Fallbeobachtungen mit dem leitenden Personal der Grundsicherungsstellen, mit Fachkräften aus Steuerung und Controlling sowie operativ tätigem Personal aus Fallmanagement, Arbeitsvermittlung, Leistungsgewährung sowie aus Schnittstellenbereichen wie Reha- und U25-Teams. Zusätzlich wurden Maßnahmeträger und Arbeitgeber aus den 154 Regionen der Stichprobe der Grundsicherungsstellen befragt. Zusammen mit Dokumentenanalysen wird insgesamt ein sehr weitreichender und tiefgehender Blick in das Geschehen einzelner Grundsicherungsstellen erzeugt und ein facettenreiches Bild über die Praxis in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ermöglicht.

Sechs Regionen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) sind in der Stichprobe der Grundsicherungsstellen vertreten. Um ein repräsentativeres Bild von den gAw zu erhalten, fand im April 2008 in Frankfurt am Main auf Einladung des Forschungskonsortiums des Feldes 2 ein eintägiger Workshop statt. In seinem Rahmen wurden mit Vertreterinnen und Vertretern neun weiterer gAw die bisherigen Befunde diskutiert und sowohl von kommunaler Seite als auch von den Agenturen für Arbeit weitgehend bestätigt. Die vom Feld 2 ermittelten Ergebnisse wurden stets mit den Ergebnissen der drei Organisationserhebungen des Feldes 1 abgeglichen und bei Bedarf ergänzt. Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse erreichen damit ein Maß an empirischer Sättigung und Validität, wie sie bisher von keiner der vorliegenden empirischen Studien zur Umsetzung des SGB II erreicht wurde.⁴

Die Grundgesamtheit der in den 154 Regionen ansässigen Betriebe umfasste im Dezember 2006 rund 898 000 Betriebe. Da die Variation zwischen den Regionen sowohl hinsichtlich der Anzahl der Betriebe als auch bezüglich der Betriebsgröße erheblich war, wurde ein disproportionaler Stichprobenplan gewählt, der gewährleisten sollte, dass jede regionale Einheit mit einer Mindestzahl von 35 bis 50 Betrieben repräsentiert ist. Die Stichprobenziehung wurde vom IAB aus der Betriebsstättendatei der BA vorgenommen. Die Bruttostichprobe umfasst rund 16 500 Betriebe, von denen sich an der ersten Befragungswelle rund 5 600 Betriebe und von diesen rund 4 000 an der zweiten Welle beteiligt haben.

Die Befragung von Maßnahmeträgern bildete einen weiteren Baustein der Implementationsanalyse. Da keine hinreichend vollständigen Informationen über Maßnahmeträger in der Bundesrepublik existieren, die als adäquate Basis für eine Stichprobenziehung gelten könnten, musste in mehrstufigen Erhebungsschritten eine solche Basis für die Standortgesamtheit ermittelt werden. Dies erforderte u. a. eine der Haupterhebung vorgeschaltete umfangreiche Screening-Erhebung. Eine telefonische Befragung

⁴ Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsfeldes 2, Mai 2008, S. 13.

von Maßnahmeträgern wurde im Frühjahr 2007 in allen 154 Grundsicherungsregionen unternommen, bei der im Rahmen der Bestandserhebung 2 106 Personen und im Rahmen der Haupterhebung zum unterschiedlichen Leistungsangebot der Träger 531 verantwortliche Personen befragt wurden.

Es sei darauf hingewiesen, dass bei Ergebnissen, die aus Befragungen resultieren, das Risiko von subjektiv gefärbten Aussagen nicht ausgeschlossen werden kann. Für sich alleine genommen sind daher diese Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln, da subjektive Aussagen grundsätzlich nicht verallgemeinert werden können. Erst in der Zusammenschau mit den anderen Untersuchungsperspektiven (Geschäftsführungen, Kundenbefragungen, Prozessdaten) ergibt ein sehr valides Abbild der Strukturen in den Modellen der Aufgabenwahrnehmungen. Bei 51 zkt, 97 ARGEn und sechs gAw ergänzen sich einerseits eine tiefe Fallkenntnis (d. h. Blick in die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinein) und andererseits die Kenntnis vieler Fälle und dienen dazu, ein stimmiges Gesamtbild zu erzeugen. Nicht auszuschließen sind – bewusste wie unbewusste – Einflussnahmen des Beobachters auf die zu beobachtenden Personen. Beim Untersuchungsfeld 2 kamen wissenschaftlich abgesicherte Befragungsmethoden zum Einsatz. So beispielsweise problemzentrierte teilstandardisierte Interviews, bei denen sich die Interviewer an einem Leitfaden orientieren, der Themen und Fragen des Gesprächs definiert. Die Reihenfolge der Fragen ist nicht festgelegt, sondern ergibt sich aus dem Erzählfluss der Befragten. Der thematische Rahmen ist strukturiert, die Interviewsituation wird so offen wie möglich gehalten.⁵ Dadurch nehmen die Befragten selbst in der Interviewsituation Einfluss auf die Richtung des Gesprächs. Der Beobachter/die Beobachterin hält sich in dem Gespräch zurück. Die von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation formulierten vier zentralen Prinzipien der Evaluationsforschung (Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness, Genauigkeit) wurden beachtet.⁶

Untersuchungsfeld 3

Das eingesetzte Erhebungsinstrument der Kundenbefragung hatte im Wesentlichen das Ziel – in Kombination mit dem speziellen Untersuchungsansatz einer Panelerhebung – zeitliche Veränderungen in den Zielvariablen Erwerbstatuts und Beschäftigungsfähigkeit abzubilden sowie die Aktivierungsprozesse auf individueller Ebene nachzuzeichnen.

Die Stichprobe der Befragten wurde vom IAB nach Maßgabe des Untersuchungsfeldes 3 gezogen. Sie wurde für die erste Welle zu 80 Prozent als Bestands- und zu 20 Prozent als Zugangsstichprobe aus dem Bestand an Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und -empfängern generiert. Als Bestand wurden Personen definiert, die sich im Zeitraum vom 19. September 2006 bis zum

18. Oktober 2006 für mindestens einen Tag in der Grundsicherung für Arbeitsuchende befanden. Die Grundgesamtheit der Stichprobe Zugänge besteht aus denjenigen Personen, die in einem der Monate August bis Dezember 2006 neu in den Rechtskreis SGB II eingetreten oder wieder eingetreten waren. Die Zugangsstichprobe soll es erlauben, auch Aussagen über Personen treffen zu können, die erst seit kurzem Arbeitslosengeld II empfangen. Damit soll dem grundlegenden Problem einer reinen Bestandsstichprobe, die Personen mit einer langen bisherigen Verweildauer im Rechtskreis des SGB II überrepräsentieren würde, entgegengewirkt werden.

Bei der Stichprobenziehung wurde darauf geachtet, dass immer nur eine Person aus einer Bedarfsgemeinschaft einbezogen wurde. Die Stichprobe wurde darüber hinaus nach Alter, Alleinerziehendenstatus und Leistungsbeziehern mit Kindern stratifiziert erhoben. 30 Prozent der Befragten mussten in der jüngsten Altersgruppe, zwischen 15 und 24 Jahren, und ebenfalls 30 Prozent in der ältesten Gruppe (50 bis 64 Jahre) sein. Mindestens 8 Prozent mussten Erziehungsberechtigte mit mindestens einem Kind unter drei Jahren und weitere 8 Prozent mussten Alleinerziehende sein.

Um den nicht unerheblichen Anteil nicht deutsch sprechender erwerbsfähiger Hilfebedürftiger angemessen bei der Befragung berücksichtigen zu können, wurde die Befragung auch in russischer und türkischer Sprache durchgeführt. Die Interviews dauerten in der ersten Welle im Fall einer Telefonbefragung im Durchschnitt rd. 45 Minuten.

In der zweiten Befragungswelle wurde versucht, all diejenigen Personen, die sich für eine Wiederholungsbefragung bereit erklärt hatten, nochmals zu befragen. Von den insgesamt 23 951 „Panelbereiten“ (das sind 93,4 Prozent aller in der ersten Welle Befragten, einschließlich CAP-Interviews) konnte zu 18 954 Personen bzw. Haushalten (79 Prozent) in der zweiten Welle ein telefonischer Kontakt hergestellt werden. Von diesen nahmen letztendlich 13 914 an der Wiederholungsbefragung teil. Das sind, bezogen auf die in der ersten Welle insgesamt befragten 25 649 Personen, 54,2 Prozent, bezogen auf die 23 951, die eine Erlaubnis zur Wiederbefragung gegeben hatten, 58,1 Prozent. Nähere Eckwerte der SGB II-Kundenbefragung finden sich in folgender Tabelle.

Wie dem Vergleich der vom IAB ermittelten Eckwerte für die beiden Grundgesamtheiten (ARGE/gAw und zkt) mit jenen der ungewichteten Stichprobe der realisierten CAT-Interviews der ersten Welle zu entnehmen ist, kann bei den Stichproben eine hinreichend hohe Repräsentativität attestiert werden. Die an einigen Stellen sichtbar werden, aber geringfügigen Stichprobenverzerrungen konnten zudem durch statistische Gewichtungsverfahren ausgeglichen werden.⁷

⁵ Entnommen aus: Methodenanhang zum Abschlussbericht des Abschlussberichts des Untersuchungsfeldes 2, Mai 2008, S. 32.

⁶ Vgl. ebenda, S. 33.

⁷ Näheres zu den vom ZEW unternommenen Selektivitätsanalysen und den darauf aufbauenden Gewichtungs- und Hochrechnungsverfahren ist dem Jahresbericht 2007 des Untersuchungsfeldes 3, S. 80ff zu entnehmen.

Tabelle 4

Rahmendaten der SGB II-Kundenbefragung

Befragungszeitraum	Welle 1	Welle 2
	11.01.2007 – 14.04.2007	05.11.07 – 03.03.2008
Stichprobenumfang insgesamt (netto)	24.999 (ohne 650 nicht genutzte CAP-Interviews)	25.000
darunter:		
„Bestandsstichprobe“ (Okt. 2006)	20.072	
„Zugangsstichprobe“ (Aug. – Dez. 2006)	4.927	13.914
Ersatz für Stichprobenausfälle aus 1. Welle		7.086
Neuzugänge 2. Welle (Aug. – Okt. 2007)		4.000
Stichprobenausschöpfung	insgesamt 44,6 %	
darunter:	ARGE 46,3 %	Panelfälle 58,1 %
	zkT 41,9 %	Neuzugänge 2. Welle 52,0 %
	gAw 44,6 %	„Panel-Ersatz“ 42,6 %
Russischsprachige Interviews	1.373	1.680
Türkischsprachige Interviews	727	636
Interviewdauer (Mittelwert)	45 min.	Panelfälle: 43 min. Neuzugänge: 46 min. „Panel-Ersatz“: 51 min.

Quelle: Jahrsbericht 2007, Abschlussbericht 2008, Methodenberichte 2007 und 2008 des Untersuchungsfeldes 3.

Untersuchungsfeld 4

Die Verknüpfung der Arbeitslosen-, Förder- und Grundversicherungsstatistik mit der Beschäftigtenstatistik fand über ein spezielles Recherchemodell der BA statt (vgl. UF4 2008, S. 278.) Dadurch werden sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigungsaufnahmen erfasst, während Selbständige hier ausgeschlossen sind. Die Zahl der auf diese Weise recherchierbaren Fälle im Verhältnis zu den Eckzahlen (veröffentlichte Zahl der SGB II-Arbeitslosen, der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie der

Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) ist in Tabelle 5 veranschaulicht („Füllgrad“). In der Tabelle wird der durchschnittliche prozentuale Füllgrad für den Betrachtungszeitraum Juli 2006 bis Juni 2007 differenziert nach Übergangsarten und Modellen der Aufgabenwahrnehmung dargestellt.

Mittels Sensitivitätsanalysen prüfte Untersuchungsfeld 4, wie hoch der Mindestfüllgrad für jede Grundversicherungsstelle sein musste, um belastbare Resultate erzielen zu können. Auf Basis dieser Analysen wurde ein Füllgrad

Tabelle 5

Durchschnittlicher Füllgrad der BA-Sonderauswertung zu Übergängen in Beschäftigung nach Form der Aufgabenwahrnehmung

	Übergänge von SGB II-Leistungsbeziehern in Beschäftigung aus ...		
	... Arbeitslosigkeit	... Maßnahmenteilnahme	... Hilfebedürftigkeit
ARGEn	97 %	99 %	94 %
zkT	93 %	97 %	90 %
gAw	98 %	99 %	95 %

Quelle: Abschlussbericht Untersuchungsfeld 4 (ifo/IAW 2008, S.28).

von 85 Prozent für die Auswertungen festgelegt (Näheres hierzu findet sich in Kapitel 3 des Abschlussberichts von Untersuchungsfeld 4⁸). Dieser Mindestfüllgrad wird im Durchschnitt für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung deutlich überschritten und nur in wenigen Einzelfällen unterschritten, die dann aus der Analyse ausgeschlossen wurden. Damit stehen die Auswertungen auf einer sehr soliden Datenbasis, die ein stabiles Fundament für die weiteren Untersuchungen der Makroanalyse darstellen.

E. Die Ergebnisse der Evaluation

I. Governance und Implementation

Im Fokus der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II steht die administrative Umsetzung der Grundsicherung, d. h. die konkrete Frage, ob bei den zum Zweck der Erprobung zugelassenen kommunalen Trägern alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung zum Einsatz kommen und falls ja, ob diese im Vergleich zu den Eingliederungsmaßnahmen der ARGen erfolgreicher sind. Der Auftrag der § 6c SGB II-Evaluation lässt sich somit zuspitzen auf die Frage: Wer kann es besser und warum? Dabei zielt insbesondere die Frage nach dem Warum darauf ab, einen institutionellen Lernprozess zu etablieren, in dem die Grundsicherungsstellen nach den besten und auch innovativen Lösungen suchen. Im Mittelpunkt steht dabei auf individueller wie gesamtwirtschaftlicher Ebene die Überwindung der Hilfebedürftigkeit, die gemäß § 1 das übergeordnete Ziel des SGB II darstellt.

Für diese beiden Ebenen ist die organisatorische und administrative Umsetzung der Reform sowie des Leistungserbringungsprozesses vor Ort von entscheidender Bedeutung. Eine effektive und effiziente Implementation des Leistungsprozesses durch die Grundsicherungsstellen vor Ort ist eine notwendige (aber keine hinreichende) Bedingung für die Erreichung der Ziele des SGB II. Unterschiede hierbei können als Erklärungen für Unterschiede in der Effektivität und/oder Effizienz zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf individueller bzw. gesamtwirtschaftlicher Ebene dienen. Darüber hinaus impliziert der vom Gesetzgeber angestoßene institutionelle Lernprozess, dass die unterschiedlichen Strategien der Umsetzung des SGB II vor Ort umfassend und systematisierend beschrieben werden, um eine Identifizierung guter Praktiken zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund präsentieren die folgenden Abschnitte die zentralen Untersuchungsergebnisse zur Governance- und Implementationsanalyse. Die übergeordnete Leitfrage dieses Kapitels lautet daher: Wie wird das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende administrativ umgesetzt, und welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede lassen sich beim Leistungserbringungsprozess vor Ort feststellen? Die folgende Übersicht basiert auf

den Endberichten der Untersuchungsfelder 1 (im Folgenden kurz mit UF1 (2008) bezeichnet) und 2 (kurz: UF2 (2008)) und zielt vor allem darauf ab, sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich Governancestrukturen und Implementation herauszuarbeiten. Hierzu wird zunächst die überregionale Governance in Kapitel I.1 betrachtet und daran anschließend der Zusammenhang zwischen extern gesetzten Vorgaben, lokalen Governancestrukturen und regionalen Kooperationsmustern erläutert (Kapitel I.2). Daran anschließend steht die Organisation der Grundsicherungsstellen im Hinblick auf ihre Ziele, Handlungsspielräume und Controllingstrukturen im Mittelpunkt (Kapitel I.3). Die darauf folgenden Abschnitte in Kapitel I.4 widmen sich dem Thema Personalangelegenheiten, wohingegen Kapitel I.5 auf die Bereiche EDV und Finanzen eingeht. Kapitel I.6 fasst dann die zentralen Befunde zur Organisation der Leistungserbringung in den Grundsicherungsstellen zusammen, während in Kapitel I.7 abschließend die Schnittstellen zwischen SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern betrachtet werden. Eine Kurzzusammenfassung aller wichtigen Befunde findet sich in Kapitel I.8.

I.1 Überregionale Governance

I.1.1 Bund und Bundesagentur für Arbeit

Der Bund ist ein zentraler Akteur bei der Gestaltung und Umsetzung des SGB II. Die Bundesebene ist einerseits Hauptfinanzier der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die in 2007 etwa 78 Prozent (35,5 Mrd. Euro) der Gesamtkosten des SGB II übernahm. Andererseits ist sie der wichtigste Steuerungsakteur und setzt als Gesetzgeber, als Rechts- und Fachaufsichtsinstanz der Agenturen für Arbeit in ARGen und gAw sowie durch untergesetzliche Vorgaben die wesentlichen Governancestrukturen (UF2 (2008), S. 22).

Finanzierungsverantwortung und finanzielle Zuständigkeiten

Die Verteilung der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel des SGB II unterscheidet sich strukturell nicht zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung. Gemäß § 46 Absatz 2 SGB II legt der Bund fest, nach welchen Maßstäben die Mittel für die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten auf die SGB II-Einrichtungen zu verteilen sind. Nach der ursprünglichen Konstruktion führten Erfolge bei der Reduktion der Zahl der Hilfebedürftigen zu einer Verringerung der den „erfolgreichen“ Grundsicherungsstellen im Folgejahr zur Verfügung stehenden Mittel. Um diesen negativen Leistungsanreiz zu reduzieren, wurden in der Eingliederungsmittel-Verordnung 2008 die Verteilungskriterien für die Verwaltungsmittel verändert. Die Höhe der Verwaltungsmittel orientiert sich nunmehr an den Entwicklungen in den beiden Vorjahren und Reduzierungen im Mittelansatz werden erst mit Verzögerung eingeführt (UF2 (2008), S. 24). Für das Jahr 2008 wurde der Eingliederungstitel der Grundsicherungsstellen um durchschnittlich 16,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf rd. 6,4 Mrd. Euro erhöht, wobei zkt

⁸ Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsfeldes 4 („Makroanalyse und regionale Vergleiche“), 2008, S. 26ff.

etwas stärker (+18,1 Prozent) von der Erhöhung profitieren als die anderen Einheiten (+16,7 Prozent). An Verwaltungsmitteln stehen 2008 rd. 3,6 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. UF2 (2008), S. 23).

Nennenswerte Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung bestehen nicht, wohl aber bei der Gestaltung der Finanzierungsverantwortung und bei der Akquisition zusätzlicher Ressourcen aus Bundessonderprogrammen (vgl. UF2 (2008), S. 19, 22ff). Bei zkT fallen Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen, die nach dem SGB II anstelle der BA im Rahmen der Experimentierklausel durchgeführt werden, auseinander. Bei ARGEn und gAw liegen Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für diese Leistungen hingegen auf derselben staatlichen Ebene. Damit das Auseinanderfallen von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung bei den zkT nicht zu einer Vernachlässigung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Umgang mit Bundesmitteln führt, hat der Bund (BMAS) standardisierte Verwaltungsvereinbarungen mit den zkT geschlossen, in dem sich diese zur ordnungsgemäßen Leistungserbringung als auch zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundesmittel verpflichten. Dies ist entsprechend nachzuweisen bzw. kann seitens des BMAS kontrolliert werden. Im Gegenzug ermöglicht das BMAS den zkT die Beteiligung am Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-Verfahren (HKR) des Bundes mit der Möglichkeit des Mittelabrufs im Voraus und vereinfachter Nachweispflichten. Die Mittel der ARGEn und gAw werden dagegen über die Bundesagentur für Arbeit verwaltet (vgl. UF2 (2008), S. 25). Ferner haben zkT aus strukturellen Gründen (vor allem kürzere Entscheidungswege, vgl. hierzu auch unten) im Mittel mehr zusätzliche Förderressourcen als ARGEn erschlossen (siehe auch unten Kapitel I.5.2; vgl. UF2 (2008), S. 27).

Der Bund finanziert die Personal- und Verwaltungskosten für den Vollzug der Aufgaben in Trägerschaft der BA, nicht jedoch solche für den Vollzug kommunaler SGB II-Aufgaben (vgl. UF2 (2008), S. 25). Die Höhe des kommunalen Finanzierungsanteils war im Untersuchungszeitraum ein kontroverses Thema. Die vom Bund verlangten 12,6 Prozent wollten viele Kommunen – auch in ARGEn – nicht akzeptieren (in zwei Fällen kam es sogar zur Kündigung des ARGE-Vertrages). Auch viele zkT waren lange Zeit nicht bereit, diese Höhe des Finanzierungsanteils zu akzeptieren (vgl. UF2 (2008), S. 25).

Neben dem kommunalen Finanzierungsanteil bei den Verwaltungskosten ist auch das Verfahren der Anrechnung von Einkommen und Vermögen der Hilfebedürftigen ein Streitpunkt. Hier existieren zwei grundsätzlich unterschiedliche Verfahren: die Horizontalberechnung (Bedarfsanteilmethode) und das vertikale Berechnungsverfahren⁹. Während ARGEn und gAw von Beginn an die horizontale Berechnung praktizierten, erfolgte in bis zu

⁹ Nach der horizontalen Einkommensanrechnung gilt jedes Mitglied der Bedarfsgemeinschaft als hilfebedürftig, wenn der Gesamtbedarf aller

28 aller zkT teilweise bis Herbst 2007 eine Vertikalberechnung. Die vertikale Berechnungsmethode wurde vom Bund nicht anerkannt und führte zu Rückforderungen gegenüber den zkT (vgl. UF2 (2008), S. 26). Mit dem Urteil vom 19. Juni 2008 bestätigte das Bundessozialgericht (BSG), dass die zustehende Leistung nach der so genannten horizontalen und nicht nach der vertikalen Methode zu berechnen ist.¹⁰

Die im SGB II geregelte Beteiligung des Bundes an der kommunalen Aufgabe der Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung liegt im Jahr 2007 in 14 Bundesländern bei 31,2 Prozent, in Baden-Württemberg bei 35,2 Prozent und in Rheinland-Pfalz bei 41,2 Prozent. Zusammen mit der Weitergabe der Entlastung beim Wohngeld durch die Länder fallen die Be- und Entlastungen bei den Kommunen sehr unterschiedlich aus. Ob und ggf. inwieweit diese sich nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden, ist mangels valider Zahlen derzeit noch eine offene Frage (vgl. UF2 (2008), S. 26).

Prozedurale Regelungs- und Anreizstrukturen

Für ARGEn und gAw hat die BA ein komplexes Unterstützungs- und Kontrollsystem aufgebaut, das überwiegend auf der Ebene der Regionaldirektionen angesiedelt ist (vgl. UF2 (2008), S. 30). Bei der Zielsteuerung (inkl. Zielnachhaltung) wurde von BMAS und BA ein umfassendes Verfahren entwickelt, das 2007 vollständig implementiert wurde, weitestgehend auf freiwilliger Mitwirkung der ARGEn beruht und auf folgende fünf Zielindikatoren ausgerichtet ist (vgl. UF2 (2008), S. 31):

- Reduzierung der passiven Leistungen
- Steigerungen Integrationsquoten insgesamt
- Steigerung Integrationsquoten U25
- Bearbeitungsdauer
- Kosten je Integration (wird noch nicht beplant)

Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nicht durch das gesamte Einkommen gedeckt werden kann; dies gilt auch für Mitglieder, deren Einkommen zur Deckung nur des eigenen Lebensunterhalts ausreicht. Nach der vertikalen Einkommensanrechnung gilt eine Person, die ihren Lebensunterhalt aus dem eigenen Einkommen decken kann, dagegen nicht als hilfebedürftig und erhält entsprechend keine Leistungen. Zwar ist die Summe der insgesamt an die Bedarfsgemeinschaft gezahlten Leistungen i. d. R. gleich, jedoch führt die vertikale Einkommensanrechnung gegenüber der horizontalen Einkommensanrechnung zu geringeren von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft und zu höheren vom Bund zu tragenden Aufwendungen. Grund dafür ist die gesetzliche Regelung, wonach zu berücksichtigendes Einkommen zunächst die vom Bund zu tragenden Aufwendungen und erst dann die von den Kommunen zu tragenden Kosten für Unterkunft und Heizung mindert. Ist eine Person der Bedarfsgemeinschaft nicht hilfebedürftig, entfällt insoweit der Anteil der von den Kommunen zu tragenden Unterkunftskosten; dem Bund entstehen höhere Aufwendungen. Darüber hinaus verweigert die vertikale Einkommensanrechnung denjenigen Betroffenen, die ihren Bedarf selbst decken könnten, weitere Ansprüche, die im SGB II eindeutig geregelt sind und an die Hilfebedürftigkeit anknüpfen (z. B. befristeter Zuschlag, ggf. Zugang zur Gesetzlichen Rentenversicherung).

¹⁰ Vgl. Bundessozialgericht, Terminbericht 29/08.

Die zKT sind an diesem Zielvereinbarungsprozess nicht beteiligt (vgl. UF2 (2008), S. 34), da Grundlage für den Zielvereinbarungsprozess die gesetzlich vorgegebene Pflicht zum Abschluss von Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesfinanzministerium und der Bundesagentur für Arbeit ist. Einige der zKT stellen jedoch interne Zielvereinbarungen auf (vgl. UF2 (2008), S. 90).

Im Bereich der personal- bzw. personalvertretungsrechtlichen Ausstattung und Überleitung bestehen ebenfalls grundlegende Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabewahrnehmung. ARGEn besitzen grundsätzlich keinen eigenen Personalkörper. Stattdessen schloss die BA weit überwiegend (in ca. 92 Prozent aller Fälle) Dienstleistungsüberlassungsverträge mit den ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 37f). Die zKT hatten geringere Hürden der Personalüberleitung zu überwinden, da das Personal lediglich innerhalb der Kommunalverwaltung wechselte. Bei gAw stellt sich das Problem des Personaltransfers grundsätzlich nicht.

Darüber hinaus wirkten sich personalrechtliche Unterschiede bezüglich Vergütung, Arbeitszeit und Berücksichtigung der Seniorität am stärksten in ARGEn aus und verursachten in Kombination mit befristeten Arbeitsverträgen erhebliche Personalfluktuationen (vgl. UF2 (2008), S. 38). In ARGEn und gAw wurde neues Personal nämlich in der Regel zunächst sachgrundlos befristet eingestellt und erst später wurden sukzessive mit Sachgrund befristete Arbeitsverhältnisse begründet. Bei den zKT wurde neues Personal hingegen häufig mit Sachgrund wegen Befristung der Option bis zum 31. Dezember 2010 und in der Regel auch mit längeren Vertragslaufzeiten von bis zu sechs Jahren befristet eingestellt (vgl. UF2 (2008), S. 39, siehe auch unten Kapitel I.1.3).

Der Aufbau der Statistik, die gemäß § 53 SGB II von der Bundesagentur für Arbeit für den gesamten SGB II-Bereich zu führen ist, vollzieht sich in zwei Strängen. Zum einen umfasst sie Statistiken auf der Basis der IT-Fachverfahren der BA für ARGEn und Regionen mit gAw und zum anderen auf Basis der Datenlieferungen über den Standard XSozial für alle Leistungen der zKT und für die kommunalen Leistungen an Standorten mit gAw (vgl. UF2 (2008), S. 34). Bei den Organisations-, Verfahrens- und fachlichen Vorgaben für die ARGEn und Agenturen für Arbeit mit gAw setzt die BA auf mehr oder weniger verbindliche Regelungen. Schließlich versucht der Bund über Formen des Informationsaustausches und der Koordination indirekt auf die Umsetzung des SGB II Einfluss zu nehmen. Diese Aktivitäten sind gegenüber den anderen Maßnahmen jedoch von nachrangiger Bedeutung (vgl. UF2 (2008), S. 34ff).

Aufsicht und Kontrolle

Der Bundesrechnungshof führt themenbezogene Schwerpunktprüfungen in den Grundsicherungsstellen durch, wobei in zKT formal nur Erhebungen stattfinden. Mit den

daraus resultierenden Stellungnahmen und abgeleiteten Vorschlägen gestaltet der Bundesrechnungshof aktiv die Governancestrukturen (regulativ und untergesetzlich) mit (vgl. UF2 (2008), S. 28f), indem diese z. B. in die Vorgaben der BA an die ARGEn und gAw einfließen (vgl. UF2 (2008), S. 40).

ARGEn und gAw werden darüber hinaus durch die interne Revision der BA geprüft. In vertikaler Hinsicht wird die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung in vergleichbaren Einrichtungen geprüft. In horizontaler Hinsicht werden thematische Schwerpunkte repräsentativ bundesweit vergleichend geprüft. Die Ergebnisse werden an die geprüften Stellen rückgekoppelt und allen Grundsicherungsstellen dieser beiden Modelle im Intranet als strukturierende Hinweise zur Verfügung gestellt (vgl. UF2 (2008), S. 29).

Die sogenannte Prüfgruppe SGB II im BMAS prüft den Einsatz von Bundesmitteln bei zKT. Die Prüfergebnisse werden an die zKT rückgekoppelt (vgl. UF2 (2008), S. 40). Im Gegensatz dazu prüft eine zweite „Prüfgruppe SGB II – Bundesagentur für Arbeit“ aus dem BMAS die Rechts- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Agenturen für Arbeit, Regionaldirektionen der BA und der BA im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

I.1.2 Ebene der Bundesländer

Regulative Steuerung und Aufsicht

Den Bundesländern obliegt die Aufsicht über die zKT, über die kommunalen Träger in den ARGEn oder gAw sowie im Benehmen mit dem Bund über die ARGEn. Die Aufsichtsregeln sind hierbei unterschiedlich gestaltet und mit Ausnahme Bayerns so formuliert, dass sowohl hierarchische Eingriffe als auch Beratungen und Verhandlungen ermöglicht werden. (vgl. UF2 (2008), S. 41f). Tabelle 6 bietet einen zusammenfassenden Überblick hierzu.

Gegenstand der Aufsichtstätigkeiten der Länder sind vor allem die Kosten der Unterkunft und die flankierenden kommunalen Leistungen, zu denen die Schuldner-, psychosoziale sowie Sucht- und Drogenberatung zählen. Bei zKT wurde etwas häufiger geprüft als bei ARGEn, und zwar insbesondere Kosten der Unterkunft, Berechnung des ALG II, Einsatz von Arbeitsgelegenheiten, sonstige weitere Leistungen sowie Eingliederungsvereinbarungen (vgl. UF2 (2008), S. 42f). Seitens der Länder wurden sowohl beratende als auch kontrollierende Aufsichtsaktivitäten bei zKT insgesamt stärker eingesetzt, was sich auch aus der Reichweite der Aufsichtsbefugnisse erklärt (vgl. UF2 (2008), S. 43).

Im Vergleich mit der Bundesebene fallen die Einflüsse der Bundesländer bezogen auf deren Prüftätigkeiten trägerformübergreifend deutlich ab (vgl. UF2 (2008), S. 79), auch die Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht durch die Bundesländer scheint keinen großen Einfluss auf die Zielverfolgung der Grundsicherungsstellen zu haben (vgl. UF2 (2008), S. 85).

Tabelle 6

Aufsichtsregeln Bundesländer

	ARGE	zkT	gAw
Organisation der Grundsicherungseinrichtung	Rechtsaufsicht im Benehmen mit dem BMAS	Kommunalaufsicht	Kommunalaufsicht ggü. kommunalem Träger
Leistungen der BA nach dem SGB II		Rechtsaufsicht; BY und NRW Fachaufsicht	–
Leistungen der Kommune nach dem SGB II	Rechtsaufsicht; BY und NRW Fachaufsicht		

Quelle: UF2 (2008), S. 42.

Anreizsteuerung (Landesprogramme)

Nach den Befunden der Fallstudien nutzen zkT zusätzliche Landesmittel am stärksten, Agenturen mit gAw hingegen am wenigsten (vgl. UF2 (2008), S. 53). Bundesländer, die zkT politisch fördern, stellen diesen auch zusätzliche Mittel zur Verfügung, allerdings in eher geringem Umfang (vgl. UF2 (2008), S. 50). Auch ohne diese Protegierung gelingt es den zkT stärker, zusätzliche Ressourcen (z. B. im Rahmen der ESF-Förderprogramme) einzuwerben, da die Entscheidungsfindung kürzer ist als bei ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 53). Darüber hinaus ließen sich praktisch keine Einflüsse der Bundesländer auf die geschäftspolitischen Ziele der Grundsicherungsstellen finden und lediglich eine Minderheit sieht sich durch Landesprogramme festgelegt (vgl. UF2 (2008), S. 85).

Indirekte Formen der Steuerung: Informations- und Koordinationsfunktion

Bundesländer, die offensiv das Optionsmodell unterstützen, investieren nach den Erkenntnissen der Fallstudien besonders in Kommunikation und Handlungskoordination und engagieren sich teilweise besonders für eine Verbesserung der Datenqualität und Vergleichbarkeit der Formen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF2 (2008), S. 53). Im Bereich der indirekten Steuerung (z. B. durch Monitoring, Netzworkebildung, Informationsaustausch) lassen sich durchaus Unterschiede zwischen Bundesländern und zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung finden. Diese sind allerdings geringer zu bewerten als die Unterschiede im Bereich der finanziellen Anreizsteuerung (vgl. UF2 (2008), S. 53).

Die Bundesländer nutzen insgesamt eher niederschwellige und unterstützende Instrumente der Steuerung und versuchen, die rechtsaufsichtlich relevanten Handlungen zu koordinieren. Die Wirkung weicher Steuerungsinstrumente, vor allem des Informationsaustausches und der Handlungskoordination in diversen Arbeitsgremien, für das lernende System Grundsicherung sollte jedoch nicht unterschätzt werden, zumal Verhandlungen zwischen den Grundsicherungseinrichtungen und den Ländern im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) teils erhebliche Wirkungen erzielen können. Die Wirkungsanalysen können diese Vermutungen aber nicht bestätigen.

I.1.3 Kommunale Spitzenverbände und Zusammenfassung

Für die zkT sind die kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich des Informationsbezugs die wichtigsten Akteure auf überregionaler Ebene, auch für ARGEn sind diese Verbände durchaus von Bedeutung, für Agenturen mit gAw allerdings kaum (vgl. UF2 (2008), S. 56). Zusammenfassend kann zu den überregionalen Governancestrukturen festgehalten werden, dass sich die zkT und die ARGEn in wesentlichen Strukturmerkmalen unterscheiden, und zwar insbesondere in den Aufsichtsregeln, bei der Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die jeweiligen Leistungen des Bundes und der Kommunen sowie in der Verbindlichkeit prozeduraler Verfahrens- und Organisationsvorgaben durch überregionale Akteure (vgl. UF2 (2008), S. 285). Die lokalen Steuerungsmuster, unter denen die SGB II-Einrichtungen im Beobachtungszeitraum ihren Aufgaben nachgegangen sind, stellen sich im Falle der ARGEn komplexer dar als bei zugelassenen kommunalen Trägern. Die Notwendigkeit, institutionelle Regelungen und interessenpolitische Aushandlungen zu treffen, um das operative Geschäft führen zu können, war bei den ARGEn ausgeprägter als bei den zkT. Die ARGE-Strukturen bargen damit auch mehr Konfliktpotenzial in sich. Auf der lokalen Ebene sind die ARGEn insgesamt stärker mit Steuerungsproblemen konfrontiert gewesen als die zkT (vgl. UF2 (2008), S. 81). Gleichzeitig eröffnete dieser Diskurs Potenzial für gegenseitige Verständigungsprozesse und zielführende Lösungen. Hier war durchaus institutionelles Lernen zu verzeichnen.

I.2 Extern gesetzte Vorgaben, lokale Governance und regionale Kooperation**I.2.1 Externe Vorgaben, Handlungsspielräume und die Organisation der Leistungserstellung**

Im Hinblick auf externe Regulierungen und Vorgaben kann zunächst festgehalten werden, dass die Angaben der im Rahmen der Fallstudien von Untersuchungsfeld 2 befragten Experten/innen deutliche Hinweise auf ausgeprägte Steuerungskonflikte im Modell der ARGEn ergeben. Diese lassen sich in dem polaren Begriffspaar „BA-

Zentralismus vs. Dezentralität“ zuspitzen. Ersterer entfaltet sich entweder unmittelbar durch verbindliche Empfehlungen bzw. Arbeitshilfen oder mittelbar über die Trägerversammlungen. Vor dem Hintergrund des eigenen Anspruchs auf lokale Kompetenz (Position der „Dezentralität“) haben daher Sozialdezernenten/innen aus ARGen die Trägerversammlungen auch als Konfrontation mit einem „starken Partner“ beschrieben. Gerade bei geschäftspolitischen Schwerpunkten und Zielen setze der Partner BA hierbei häufig seine Vorstellungen durch (vgl. UF2 (2008), S. 75). Insbesondere konfrontierte die Bundesagentur für Arbeit die kommunale Seite schon frühzeitig mit gefestigten Vorstellungen zur Organisation und hier vor allem im Hinblick auf die Standardisierung von Leistungsprozessen, die Kundenbetreuungsformen und den (aus kommunaler Sicht) zu geringen Stellenwert eines ganzheitlichen Fallmanagements.

Von den Geschäftsführern/innen der ARGen wird die Gewährleistungsverantwortung der BA als Leistungsträgerin als machtvoll und die Grenzen der eigenen Umsetzungsverantwortung als eng bewertet. Sowohl die Handlungsspielräume als auch die Entscheidungsautonomie werden von ARGE-Geschäftsführungen häufig als deutlich eingengt beschrieben (vgl. UF2 (2008), S. 77). Diese Einschätzung scheint unabhängig vom beruflichen Hintergrund bzw. der Herkunft der ARGE-Geschäftsführungen zu sein, bei dem sich ohnehin ein ausgewogenes Bild ergibt. Diese stammen zu etwa gleichen Teilen aus der Kommune und der Bundesagentur für Arbeit, wohingegen bei den zKT klar die kommunale Herkunft dominiert (UF2 (2008), S. 71).

Im Hinblick auf die Bedeutung externer Vorgaben für die Organisation des Leistungserstellungsprozesses betonen die befragten Experten/innen modellübergreifend, dass die Vielzahl der zwischenzeitlich neu eingeführten Programme des Bundes eine permanente Anpassung von Verwaltungs- und auch IT-Strukturen erfordert (vgl. UF2 (2008), S. 27). In ähnlicher Weise haben die mittlerweile insgesamt 26 Gesetzesnovellen zum SGB II zu einem hohen Anpassungsaufwand in den Verwaltungsverfahren geführt, von dem alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen betroffen sind (vgl. UF2 (2008), S. 19). Ferner zeigten die Anforderungen der Statistik (§ 51b) ebenfalls modellübergreifend erhebliche organisatorische Auswirkungen (vgl. UF2 (2008), S. 78). Schließlich weisen die Leitungspersonen auf den Einfluss der Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes hin, dessen Kritik insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit Eingliederungsvereinbarungen offenbar bei allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu Anpassungen geführt hat. Vor allem bei den ARGen und gAw hat nach Angaben der befragten Experten/innen die überarbeitete BA-Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung vom März 2006 deutliche Spuren hinterlassen (vgl. UF2 (2008), S. 207).

Diesen weitestgehend modellübergreifenden Übereinstimmungen stehen folgende Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung gegenüber. Zum einen hat nach Angaben der ARGE- und gAw-Geschäftsführungen die Einführung des Betreuungsstufenkonzepts

der BA einen sehr deutlichen Steuerungseinfluss ausgeübt (vgl. UF2 (2008), S. 78). Bei den zKT als dezentral organisierte Leistungsträger existiert ein funktionales Äquivalent hierzu in ähnlich standardisierter Form nicht. Des Weiteren wird die steuernde Wirkung der Einführung von Sofortangeboten (§ 15a SGB II) nach den Befunden der Fallstudien des Untersuchungsfeldes 2 stärker von den Vergleichs-ARGen¹¹ (und gAw) betont als von den zugelassenen kommunalen Trägern (vgl. UF2 (2008), S. 78). Schließlich scheint das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende insbesondere bei den ARGen zu einer weiteren Spezialisierung in der (materiellen) Leistungsgewährung geführt zu haben (vgl. UF2 (2008), S. 131).

1.2.2 Einfluss der lokalen Governanceebene

In der Gesamtschau stellen sich auf lokaler Ebene die Steuerungsmuster der ARGen insgesamt stärker ausdifferenziert dar als bei den zKT. Bei Letzteren sind die lokalen Mechanismen schon allein wegen der geringeren Zahl der einbezogenen Akteure weniger vielschichtig (vgl. UF2 (2008), S. 73). Des Weiteren stellt die kommunale Seite in den Trägerversammlungen der ARGen mehrheitlich den Vorsitz, was zumeist als Gegengewicht zur Geschäftsführung verstanden wird und im Zeitablauf an Kontur gewonnen hat. So lag Ende 2005 bei 55 von insgesamt 97 untersuchten ARGE-Standorten der Trägerversammlungsvorsitz in kommunaler Hand, Ende 2007 war dies bei 67 ARGen der Fall. Dies wird von den Befragten auch auf die Rahmenvereinbarung zurückgeführt (vgl. UF2 (2008), S. 72), welche die dezentralen Handlungsspielräume erweitert hat. In der Regel gilt in den Trägerversammlungen das Mehrheitsprinzip, wobei in Pattsituationen die Stimme des/der Vorsitzenden ausschlaggebend ist (vgl. UF2 (2008), S. 73). Schließlich haben die Trägerversammlungen zumeist die vorgegebenen Bundesziele seitens des BMAS und der BA („Erhöhung der Anzahl der Integrationen“, „Reduzierung der passiven Leistungen“ sowie „Verkürzung der Bearbeitungsdauer“, vgl. hierzu auch unten Kapitel I.3.1) ohne größere Modifikation übernommen und diese teilweise durch lokale Zielgrößen ergänzt. Dabei handelt es sich meist um von den Befragten eher als „weich“ bezeichnete Ziele wie beispielsweise die „Qualität der Leistungsbearbeitung und Falldokumentation“ (vgl. UF2 (2008), S. 82).

Im Hinblick auf die Einflussnahme Externer bezüglich der Einführung des SGB II in den ersten beiden Jahren wird bei rund 40 Prozent der Fallstudienstandorte von keinen nennenswerten derartigen Bestrebungen berichtet, wobei zwischen zKT und Vergleichs-ARGen nur ge-

¹¹ Mit Vergleichs-ARGen werden jene ARGen bezeichnet, die im Rahmen des Regionen-Matchings von Untersuchungsfeld 1 im Zeitraum vor der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende als zu den Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern vergleichbare Regionen ermittelt wurden. Diese bilden eine Art Regionenzwilling zu den zKT und werden in den Ergebnissen von Untersuchungsfeld 2 gesondert ausgewiesen. Die restlichen ARGE-Regionen der 154er-Stichprobe werden entsprechend ihrer Lage in Stadt- oder Landkreisen in Stadt-ARGen und Kreis-ARGen unterteilt.

ringfügige Unterschiede festzustellen sind (vgl. UF2 (2008), S. 65f). Demgegenüber sind nach Angaben der Sozialdezernenten/innen und Geschäftsführern/innen in den ersten beiden Jahren der Umsetzung bei insgesamt knapp einem Viertel aller Grundsicherungsstellen der 154er-Stichprobe deutliche parteipolitische Einflüsse festzustellen. Dies wurde von den Befragten bei zkT (24 Prozent) häufiger als bei den Vergleichs-ARGEn (13 Prozent), am stärksten jedoch bei den Stadt-ARGEn (50 Prozent) angesprochen (vgl. UF2 (2008), S. 64).

Darüber hinaus gibt mehr als ein Drittel der 154 Grundsicherungsstellen an, dass weitere Akteure des lokalen arbeitsmarktpolitischen Umfeldes Einfluss auf die Umsetzung des Gesetzes vor Ort hatten. Hiervon wird bei ARGEn wie bei zkT ähnlich häufig berichtet (vgl. UF2 (2008), S. 65), wobei es sich in der Regel um Kammern, Gewerkschaften, Bildungsträger, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, aber auch vereinzelt um große lokale Unternehmen handelt. In diesen Fällen wurde durchgängig versucht, diese Akteure über einen Beirat oder analoge Gremien einzubinden, wobei oft bereits bestehende Kooperationsbeziehungen fortgesetzt und somit institutionalisiert werden (vgl. UF2 (2008), S. 65). Insgesamt haben etwa zwei Drittel aller ARGEn und deutlich über die Hälfte der zkT (der 154er-Stichprobe) einen derartigen Beirat eingerichtet, dem bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu meist eine beratende Funktion zukommt (vgl. UF2 (2008), S. 73).

I.2.3 Kooperation mit der Wirtschaftsförderung

Neben den bereits im vorangegangenen Abschnitt angesprochenen Kooperationsbeziehungen zu lokalen arbeitsmarktpolitischen Akteuren arbeiten die Grundsicherungs-

stellen auch mehrheitlich mit der lokalen Wirtschaftsförderung zusammen (vgl. UF1 (2008), S. 131 ff). Hierbei sind zwar Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennbar, diese haben sich im Laufe des Jahres 2007 jedoch verringert. Während in Regionen mit zkT nach Geschäftsführungsangaben 91 Prozent aller dortigen Einheiten, die über eine (oder ggf. mehrere) lokal ansässige Wirtschaftsförderungen verfügen, in der Regel bereits von Anfang an mit derselben zusammenarbeiten, ist der Anteil der ARGEn und der gAw vom Jahresende 2006 bis 2007 von 67 Prozent auf 77 Prozent bzw. von 71 Prozent auf 79 Prozent jeweils recht deutlich angestiegen (vgl. Tabelle 7).

Betrachtet man die Aussagen der Geschäftsführer/innen zur Intensität der Zusammenarbeit gemessen an folgenden Indikatoren

- Regelmäßiger Austausch zwischen Grundsicherungsstelle und Wirtschaftsförderung,
- Berücksichtigung des Arbeitskräfteangebots im SGB II-Bereich durch die Wirtschaftsförderung bei der Standortpolitik,
- Wirtschaftsförderung kommuniziert die Arbeitskräfte- und Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber an die Grundsicherungsstelle,
- Überweisung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit Existenzgründungsabsicht an die Wirtschaftsförderung,

so ist die Intensität der Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung bei zkT weiterhin deutlich stärker ausgeprägt als bei ARGEn oder Agenturen mit gAw (vgl. UF1 (2008), S. 132f).

Tabelle 7

Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung nach Modell der Aufgabenwahrnehmung 2007 und 2006 (Werte in Klammern)

	Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung	Keine Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung
	Anteile an Grundsicherungsstellen, bei denen eine regionale Wirtschaftsförderung existiert in Prozent	
ARGEn (N=296)	77 (67)	23 (34)
zkT (N=66)	91 (91)	9 (9)
gAw (N=14)	79 (71)	21 (29)
Insgesamt (N=376)	79 (71)	21 (29)

Anm.: Alle Angaben nur für Grundsicherungsstellen in deren Zuständigkeitsbereich eine oder mehrere kommunale Wirtschaftsförderung(en) existieren. Quelle: UF1 (2008), S. 132, Tabelle 5.27. Eigene Darstellung.

I.3 Organisation der Grundsicherungsstellen: Ziele, Umsetzung und Controlling

I.3.1 Zielvereinbarungen und deren Umsetzung

Auf die für das Jahr 2007 zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit vereinbarten Bundesziele reagierten die ARGEn und gAw nach Angaben der Geschäftsleitungen in den Fallstudien in äußerst ähnlicher Art und Weise. Zusammenfassend kann dies wie folgt dargestellt werden (vgl. UF2 (2008), S. 82):

- „Erhöhung der Anzahl der Integrationen“: Hierauf wird offenbar vor allem durch eine Veränderung des Maßnahmeangebots und eine Fokussierung desselben auf bestimmte Zielgruppen reagiert. Zwei Drittel aller befragten Grundsicherungsstellen geben darüber hinaus an, hierfür die personellen Ressourcen verstärkt und vier von zehn die Leistungsprozesse optimiert zu haben.
- „Reduzierung der passiven Leistungen“ und „Verkürzung der Bearbeitungsdauer“: Als Reaktion auf diese beiden Ziele wurde vor allem eine Optimierung der Leistungsprozesse genannt. Außerdem gab rund die Hälfte der ARGEn an, eine Reduzierung der passiven Leistungen durch ein verändertes Maßnahmeangebot und eine Fokussierung auf Zielgruppen erreichen zu wollen.

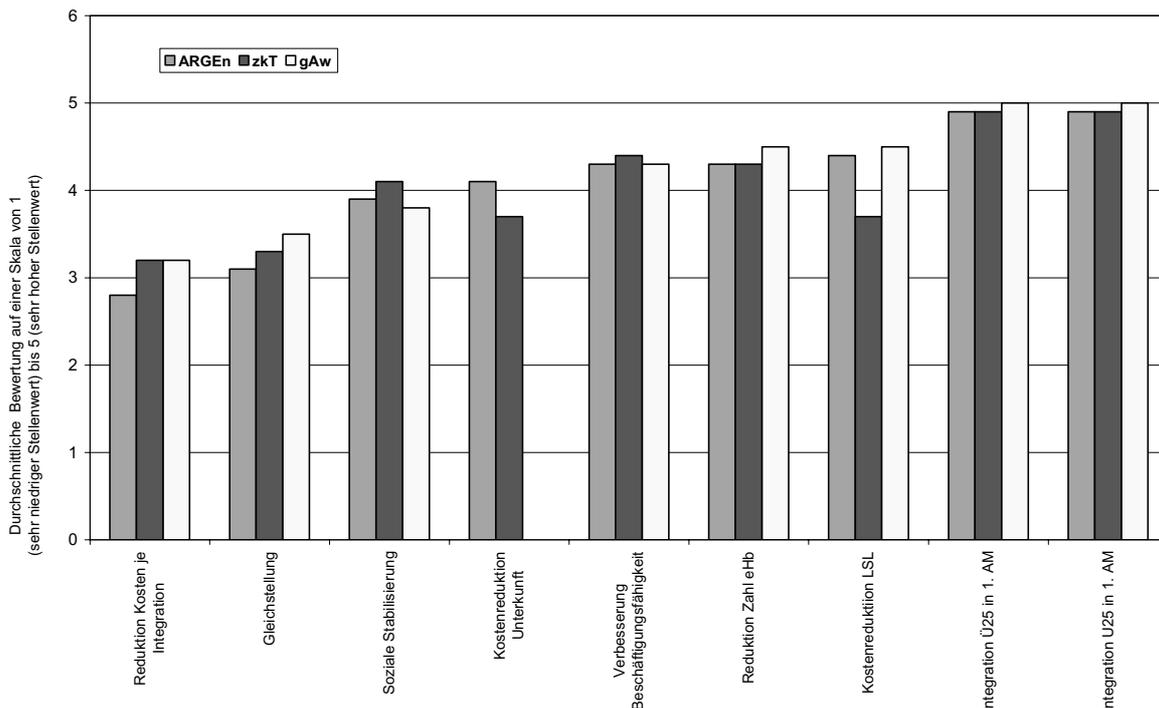
Zwar verfügen die zugelassenen kommunalen Träger über kein funktionales Äquivalent zum Instrument der überregionalen Steuerung. Allerdings hat gut die Hälfte der zKT aus der 154er-Stichprobe eine Zielvereinbarung mit der Verwaltungsspitze bzw. der kommunalen Vertretung geschlossen (vgl. UF2 (2008), S. 83). In rund der Hälfte dieser Vereinbarungen sind Ziele für die Integration in Arbeit bzw. in Berufsausbildung enthalten. Etwa ein Drittel befasst sich mit wirtschaftlichen Zielen und enthält Zielgrößen zum Maßnahmeinsatz und ca. ein Viertel der Vereinbarungen enthält Angaben zu Zielgruppen und zur Optimierung von Prozessen. Insgesamt reagieren die zKT auf diese Zielvereinbarungen in ähnlicher Weise wie die ARGEn auf die Bundesziele (vgl. UF2 (2008), S. 83), d. h. die Zielorientierungen und die Reaktionen darauf sind über die Modelle der Aufgabenwahrnehmung vergleichbar.

I.3.2 Geschäftspolitische Ziele

Die geschäftspolitischen Zielausrichtungen sind nach Auskunft der Geschäftsleitungen in den Fallstudienregionen des Untersuchungsfeldes 2 sehr ähnlich, insbesondere zwischen zKT und Vergleichs-ARGEn. Hierbei wird die Integration in den 1. Arbeitsmarkt als vordringlichstes Ziel genannt. Regionale Einheiten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich von den beiden anderen Modellen dahingehend, dass dort der Reduktion

Abbildung 3

Stellenwert ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung Oktober 2007



Quelle: UF1 (2008), S. 73.

von Kosten der Unterkunft eine deutlich geringere Bedeutung beigemessen wird, während die Ziele Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Reduktion der Anzahl der Leistungsbezieher/innen und Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ein überdurchschnittliches Gewicht zu haben scheinen (vgl. UF2 (2008), S. 84).

Auch in der standardisierten Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 bei allen Grundsicherungsstellen wird die Arbeitsmarktintegration in jeder Welle und bei allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung als herausragendes Ziel benannt. Darüber hinaus hat sich auch die Zielhierarchie im Zeitablauf nicht nennenswert verändert (vgl. UF1 (2008), S. 71).

Aus Abbildung 3 wird ersichtlich, dass die Reduzierung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (LSL) sowie der Kosten der Unterkunft bei ARGEn und gAw einen etwas höheren Stellenwert zu haben scheinen als bei zkT, wohingegen Letztere nach eigenen Angaben etwas mehr Wert auf soziale Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit legen. Eine systematische Abhängigkeit des Stellenwerts der diversen arbeitsmarktpolitischen Strategien von unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen lässt sich hingegen nicht beobachten (vgl. UF1 (2008), S. 74).

I.3.3 Querschnittsziele: Gender Mainstreaming und Personen mit Migrationshintergrund

Strategische Bedeutung von Gender Mainstreaming

Die Befunde der Organisationserhebungen von Untersuchungsfeld 1 legen den Schluss nahe, dass Gleichstellung im Vergleich zu anderen geschäftspolitischen Zielen der SGB II-Einheiten keine Priorität hat. Deutlich wichtiger sind beispielsweise Ziele wie die Arbeitsmarktintegration von Ü25- und U25-Kunden/innen, die Reduzierung der Zahl von eHb, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder die Reduzierung der Kosten bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Das Gleichstellungsziel rangiert im Jahr 2007 an vorletzter Stelle von insgesamt neun abgefragten geschäftspolitischen Zielen (vgl. hierzu auch oben Kapitel I.3.2). Differenziert nach dem Modell der Aufgabenwahrnehmung hatte das Chancengleichheitsziel in 2007 eine etwas höhere strategische Bedeutung bei den Agenturen mit gAw im Vergleich zu den zkT und den ARGEn, wobei die Unterschiede sehr gering sind (vgl. UF1 (2008), S. 71ff). Die nachrangige Bedeutung von Gender Mainstreaming und Chancengleichheit wird durch die Fallstudien in Untersuchungsfeld 2 weitgehend bestätigt. Chancengleichheit und Gender Mainstreaming wurden in den durchgeführten qualitativen Fallstudien von den befragten Leitungen und Mitarbeiter/innen im Wesentlichen nicht zu den geschäftspolitischen Zielsetzungen gezählt (vgl. UF2 (2008), S. 84f).

Strukturelle und institutionelle Verankerung von Gender Mainstreaming

Im Gegensatz zu der nach wie vor insgesamt geringen Bedeutung von Gender Mainstreaming auf strategischer Ebene sind im Zeitverlauf deutlich positive Entwicklun-

gen hinsichtlich der strukturellen und institutionellen Verankerung von Gender Mainstreaming in den Grundsicherungsstellen beobachtbar.

- Der Anteil der Grundsicherungsstellen, die keine personellen Zuständigkeiten für Gender Mainstreaming oder Chancengleichheit eingerichtet haben, lag 2007 durchschnittlich bei 37 Prozent, wobei jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellbar waren.
- In den gAw verfügten mit einem Anteil von 95 Prozent annähernd alle Grundsicherungsstellen über entsprechendes Personal, das für Fragen der Chancengleichheit oder des Gender Mainstreaming verantwortlich zeichnete.
- Auch in zkT war der Institutionalisierungsgrad mit 85 Prozent der regionalen Einheiten vergleichsweise weit fortgeschritten.
- Demgegenüber haben nur 56 Prozent der befragten ARGE-Geschäftsführungen angegeben, dass entsprechende Funktionen eingerichtet wurden, mit denen Fragen der Chancengleichheit institutionalisiert werden konnten (vgl. Tabelle 8).

Auch differenziert nach der Art der personellen Verankerung von Gender Mainstreaming-Verantwortlichkeiten lassen sich für das Jahr 2007 aus Tabelle 8 für die unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung deutliche Unterschiede feststellen:

- So ist für die zkT der/die kommunale Gender-Beauftragte die in Fragen der Chancengleichheit wichtigste Ansprechperson. Knapp die Hälfte der Grundsicherungsstellen (49 Prozent) gab hier an, dass mit kommunalen Gender-Beauftragten kooperiert werde, während dies für ARGEn (3 Prozent) keine (nennenswerte) Bedeutung zu haben scheint.
- Für Agenturen mit gAw war dagegen der/die Beauftragte für Chancengleichheit der Agentur für Arbeit (BCA) die Person, die auch für die Grundsicherungsstelle entsprechend tätig wurde. 81 Prozent der gAw gaben an, dass eine informelle Kooperation mit der BCA der Agentur für Arbeit bestehe.
- Auch für ARGEn stellte die informelle Kooperation mit der BCA der Agentur für Arbeit die wichtigste Art der strukturellen Verankerung von Gender Mainstreaming dar. Allerdings lag der entsprechende Zustimmungswert mit einem Drittel aller ARGEn deutlich niedriger als bei den gAw.
- Spezielles für Fragen der Chancengleichheit zuständiges Personal wurde in keinem der Modelle der Aufgabenwahrnehmung in nennenswertem Umfang abgestellt.

Zusammenfassend deuten diese Befunde darauf hin, dass in dem Falle, in dem überhaupt personelle Zuständigkeiten für Gender Mainstreaming in den Grundsicherungsstellen geschaffen wurden, diese in ganz überwiegendem Maße nicht ausschließlich als Beauftragte für Fragen der Chancengleichheit tätig sind. Die Aufgabe, Gender Main-

Tabelle 8

Personelle Verankerung von Gender Mainstreaming 2005 bis 2007 nach Modell der Aufgabenwahrnehmung

	Ins- gesamt	ARGEn	zkT	gAw
Keine für Gender Mainstreaming zuständige Person				
2005	k. A.	59	28	k. A.
2006	k. A.	64	33	k. A.
2007	37	44	15	5
Für Gender Mainstreaming zuständige Person vorhanden (2007)	63	56	85	95
davon (Mehrfachantworten möglich):				
Kommunale Gender-Beauftragte/r	11	3	49	0
Beauftragte/r der SGB II-Einheit	4	3	12	0
Mitarbeiter/in/Teamleiter/in der SGB II-Einheit	6	6	10	0
Leitung der SGB II-Einheit	17	16	23	19
Informelle Betreuung innerhalb der SGB II-Einheit	21	20	30	14
Informelle Kooperation mit der BCA der Arbeitsagentur	31	33	7	81
Vertragliche Dienstleistungsgewährung mit der BCA der Agentur	2	2	0	5
Andere für Gender Mainstreaming zuständige Personen	2	1	6	10

Quelle: UF1 (2008), Tabellenanhang A.1. Alle Angaben in Prozent. Eigene Berechnung und Darstellung.

streaming in der Grundsicherungsstelle umzusetzen, erfolgte offenbar im Wesentlichen während anderer Arbeitstätigkeiten.

Einflussnahme von Gender-Beauftragten auf die Gestaltung der Maßnahmepolitik der Grundsicherungsstellen

Hinsichtlich der Einflussnahme von Gender-Beauftragten auf die Gestaltung der Maßnahmepolitik lässt sich festhalten, dass in knapp 40 Prozent der Grundsicherungsstellen

selbst bei Vorhandensein einer für Gender Mainstreaming zuständigen Person diese nicht oder in lediglich geringem Maße an der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beteiligt war (vgl. Tabelle 9). Die entsprechenden Anteile liegen bei ARGEn (44 Prozent) deutlich über denen von zkT (28 Prozent) und gAw (25 Prozent). Demgegenüber waren lediglich in einem Drittel aller Grundsicherungsstellen die für Fragen der Chancengleichheit verantwortlichen Personen auch in „hohem“ oder „sehr hohem“ Maße an der Ausgestaltung der Maßnahmepolitik beteiligt.

Tabelle 9

Beteiligung von Gender Mainstreaming-Verantwortlichen an der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen 2007

Ausmaß der Beteiligung	Insgesamt	ARGEn	zkT	gAw
Überhaupt nicht	11	12	8	10
In geringem Maße	28	32	20	15
In durchschnittlichem Maße	28	25	31	45
In hohem Maße	17	15	24	20
In sehr hohem Maße	16	16	17	10

Quelle: UF1 (2008), Tabellenanhang A.2. Alle Angaben in Prozent. Eigene Berechnung und Darstellung.

In der Gesamtschau der Befunde aus den Untersuchungsfeldern 1 und 2 kann festgehalten werden, dass die strukturelle und organisatorische Verankerung von Gender Mainstreaming in der Arbeit der Grundsicherungsstellen seit der Einführung des SGB II in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung merklich an Bedeutung gewonnen hat. Nach wie vor ist der Institutionalisierungsgrad von Gender Mainstreaming – z. B. über die Einrichtung von Beauftragten für Chancengleichheit – bei den gAw und zKT stärker ausgeprägt als bei ARGEn. Auf strategischer Ebene und gemessen an der Bedeutung ausgewählter Ziele für die Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen nimmt jedoch die Chancengleichheit nach wie vor eine gegenüber anderen Zielstellungen untergeordnete Rolle ein. Des Weiteren zeigt sich, dass zwischen organisatorisch-struktureller Verankerung von Gender Mainstreaming einerseits und effektiver Berücksichtigung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen im operativen Geschäft andererseits eine gewisse Diskrepanz besteht. Konsequenterweise bewerten die Grundsicherungsstellen die Umsetzung von Gender Mainstreaming im SGB II als nur mäßig zufriedenstellend (vgl. UF1 (2008), Tabellenanhang A.8).

Schließlich hat die Mehrheit der Grundsicherungsstellen im Jahr 2007 für Personen mit Migrationshintergrund keine/n Mitarbeiter/in mit entsprechenden konzeptionellen Aufgaben betraut. Lediglich 49 Prozent der zKT, 41 Prozent der ARGEn und nur 33 Prozent der gAw ver-

fügen über eine/n Migrationsbeauftragte/n. Falls ein/e Migrationsbeauftragte/r existiert, ist diese Person allerdings zumeist auch in die Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingebunden. So gaben 62 Prozent der zKT, 69 Prozent der ARGEn und 86 Prozent der gAw mit Migrationsbeauftragter/m an, dass diese Person in hohem oder sehr hohem Maße bei der Maßnahmegestaltung beteiligt sei (vgl. UF1 (2008), Tabellenanhang A.3 und A.5).

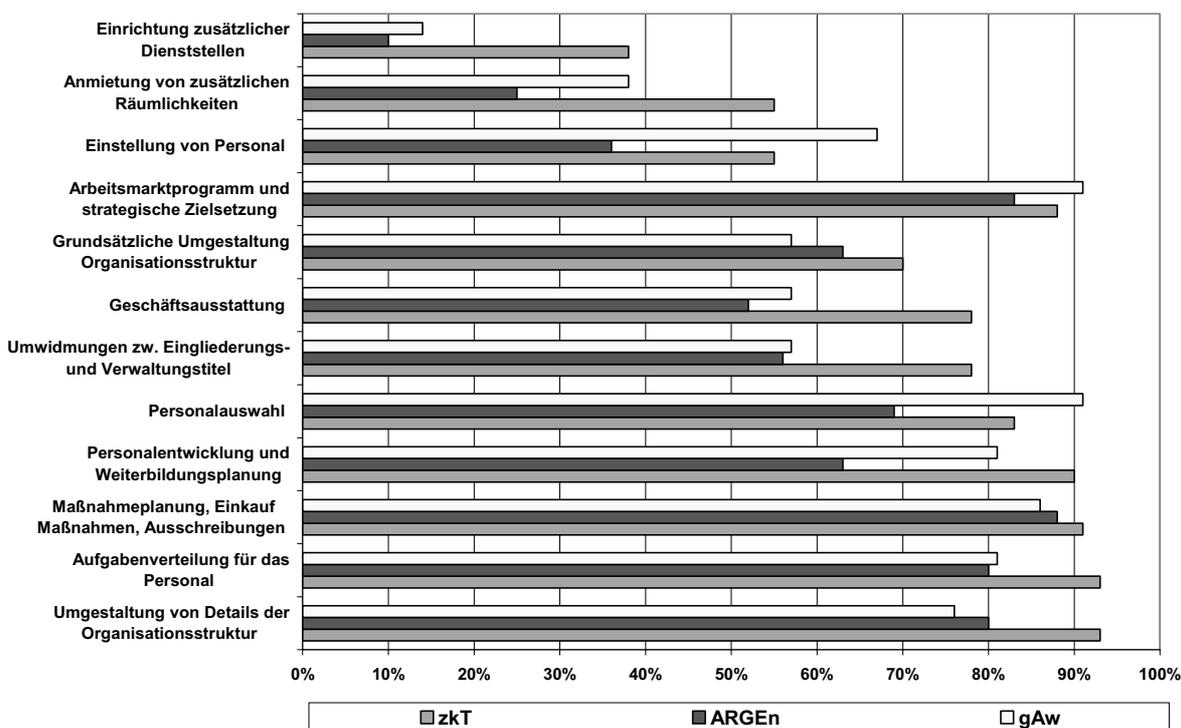
1.3.4 Handlungsspielräume der Geschäftsleitungen der Grundsicherungsstellen

Die Entscheidungskompetenzen der Geschäftsführungen ist bei den zKT nach deren Selbsteinschätzung in der Organisationserhebung des Untersuchungsfeldes 1 im Jahr 2007 deutlich höher als diejenigen der ARGEn und Regionen mit gAw. Hieran hat sich auch im Zeitablauf wenig bis gar nichts verändert. Einen zusammenfassenden Überblick hierzu bietet Abbildung 4.

Bei fast allen abgefragten Sachverhalten gaben die Leitungspersonen der zKT deutlich häufiger an, über einen großen oder sehr großen Einflussraum zu verfügen. Insbesondere bei personalpolitischen Themen (Aufgabenverteilung, Personalentwicklung und Weiterbildungsplanung sowie Personalauswahl und -einstellung) sind die Unterschiede sehr deutlich. Bei der Maßnahmenplanung

Abbildung 4

Handlungsspielraum der Geschäftsführungen nach Modell der Aufgabenwahrnehmung*



Anm.: * Anteil der Einheiten, die angaben, einen großen oder sehr großen Einfluss zu haben. Quelle: UF1 (2008), Tabellenanhang A.9. Eigene Darstellung.

hingegen lassen sich keine nennenswerten Unterschiede feststellen.

I.3.5 Standardisierung und Vorgaben für das operative Geschäft

Die Fallstudien des Untersuchungsfeldes 2 ergaben, dass nach Auskunft der Geschäftsführungen in allen Leistungsbereichen (Zugangssteuerung, Leistungsgewährung, Aktivierung, Fallmanagement, Vermittlung und Arbeitgeberservice) verbindliche Regeln und schriftlich fixierte Vorgaben bzw. Leistungsstandards eingeführt worden sind. Insgesamt sind diese Bereiche durchgängig in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung recht stark reglementiert; lediglich die Bereiche Zugangssteuerung und Vermittlung/Arbeitgeberservice wichen bei zugelassenen kommunalen Trägern hiervon etwas ab (vgl. UF2 (2008), S. 123).

Die Ergebnisse der flächendeckenden Organisationsbefragung in Untersuchungsfeld 1 legen darüber hinaus den Schluss nahe, dass schriftlich fixierte Betreuungs- und Maßnahmeempfehlungen für Gruppen von zu aktivierenden Hilfebedürftigen (Einteilung nach Arbeitsmarktnähe) als Vorgaben für die Fachkräfte bei den zkt deutlich häufiger anzutreffen sind als bei den anderen beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung. (vgl. Tabelle 10).

Bei den ARGEn verfügten 2007 nach wie vor mehr als die Hälfte aller regionalen Einheiten über keine schriftlich fixierten Betreuungs- und Maßnahmeempfehlungen, wohingegen dies bei über 70 Prozent der zkt der Fall ist. Allerdings ist zwischen 2006 und 2007 der Anteil der ARGEn mit derartigen Empfehlungen um zwölf Prozentpunkte und bei den gAw sogar um 29 Prozentpunkte angestiegen.

I.3.6 Controlling und Steuerung der Grundsicherungsstellen

Die Gespräche mit den Verantwortlichen in den Fallstudienregionen ergaben, dass für ARGEn und gAw die Controllingdaten der Bundesagentur für Arbeit von zentraler Bedeutung für die Organisationssteuerung sind. Jeder

zkt betreibt ein eigenes Controlling. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass alle 69 zkt untereinander seit dem Herbst 2005 einen Kennzahlenvergleich und Benchmarking betreiben, für die sie größtenteils das Kennzahlenset des BA-Kennzahlenvergleichs nutzen, während für ARGEn und gAw eine Vergleichsmöglichkeit im Rahmen der Vergleichscluster der BA besteht. Die Bedeutung, die den jeweiligen Vergleichsmöglichkeiten für die Reflektion und Verbesserung der eigenen Arbeit beigemessen wird, ist über die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinweg sehr ähnlich (vgl. UF2 (2008), S. 88f). Die Rückspiegelung von Controllingergebnissen an die Mitarbeiter/innen erfolgt nach den Fallstudien in den 154 Grundsicherungsstellen trägerformunabhängig zumeist über Dienstbesprechungen, aber auch durch spezielle Einzelgespräche. Derartige Auswertungsgespräche werden von gut der Hälfte der zkt sowie in vier von zehn der Vergleichs-ARGEn durchgeführt (vgl. UF2 (2008), S. 89).

Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Grundsicherungsstellen hat die Bereiche bzw. Teams durch interne Zielvereinbarungen in die Zielsteuerung einbezogen. So berichtet ca. die Hälfte der zkt in den Fallstudien, dass sie Zielvereinbarungen mit den Fachbereichen (47 Prozent) bzw. mit den Teams (57 Prozent) geschlossen hätten. Hierbei unterscheiden sich die zkt auch spürbar von den Vergleichs-ARGEn, bei denen die korrespondierenden Anteile 32 Prozent (Fachbereiche) und 46 Prozent (Teams) betragen. Weder mit Teams noch mit Bereichen haben 26 Prozent der zkt und 39 Prozent der Vergleichs-ARGEn eine interne Zielvereinbarung abgeschlossen (vgl. UF2 (2008), S. 90).

Bei den zkt werden nach den Befunden der Interviews mit den Geschäftsführungen allerdings deutlich weniger Eckdaten regelmäßig über das eigene Controlling erfasst. Analog zu den ARGEn haben dabei die Integrationsziffern Priorität. Die übrigen Nennungen streuen breiter über die unterschiedlichen Eckwerte (vgl. UF2 (2008), S. 87). In allen Formen der Aufgabenwahrnehmung genießt das Ergebniscontrolling oberste Priorität. Mit nur geringen Unterschieden bilden Kundenbeschwerden und Widersprüche die zweitwichtigste Quelle. Alle ARGEn

Tabelle 10

Existenz schriftlich fixierter Betreuungs- und Maßnahmeempfehlungen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Oktober 2007

	ARGEn (N=331)	zkt (N=69)	gAw (Agenturen) (N=21)	Insgesamt (N=421)
Ja	44 (32)	71 (62)	57 (28)	49 (38)
Nein	57 (68)	29 (38)	43 (72)	51 (62)

Anm.: Alle Angaben in Prozent an allen Grundsicherungsstellen. Vorjahreswerte (2006) in Klammern. Quelle: UF1 (2008), S. 83, Tabelle 5.6, eigene Darstellung.

und gAw weisen dem Beschwerdemanagement mehr Gewicht zu als die zkT (vgl. UF2 (2008), S. 87).

Zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten von Untersuchungsfeld 2 in den Jahren 2006 und 2007 gaben 86 Prozent der Grundsicherungsstellen an, Veränderungen am Controlling vorgenommen zu haben. Über die Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg wird dabei fast einheitlich von einer Institutionalisierung des Controlling und der datenbasierten Steuerung berichtet (vgl. UF2 (2008), S. 86). Daher verwundert es auch nicht, dass Controllingberichte das in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung am stärksten genutzte Instrument der Erfolgskontrolle sind, gefolgt von der Auswertung von Widersprüchen sowie von Rückmeldungen aus den Teams und Bereichen (vgl. UF2 (2008), S. 124).

I.3.7 Controlling externer Dienstleister

Bei fast 90 Prozent der Grundsicherungsstellen in der 154er-Stichprobe ist ein Trägercontrolling eingerichtet worden, das bei gut der Hälfte aller Einheiten (sowohl bei zkT als auch bei Vergleichs-ARGEn) umfassend standardisiert ist (vgl. UF2 (2008), S. 150). Nach Auskunft der ebenfalls befragten freien Maßnahmeträger sichern diese die Qualität ihrer Angebote am häufigsten durch interne Feedback- oder Debriefing-Gespräche, gefolgt von regelmäßigen Teilnehmerbefragungen, Verbleibsüberprüfungen und eigene Kosten-Nutzen-Rechnungen. Geringere Bedeutung haben Aus- und Weiterbildung der eigenen Lehrkräfte und Qualitätszirkel mit anderen Trägern. Relevante Unterschiede nach Form der Aufgabenwahrnehmung sind in diesem Zusammenhang nicht feststellbar (vgl. UF2 (2008), S. 244f).

Vier von fünf Maßnahmeträgern geben darüber hinaus an, dass es einzelfallbezogene Kontakte mit Grundsicherungsstellen gibt, wobei auch hier keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung auffallen (vgl. UF2 (2008), S. 245). Bei den Qualitätsprüfungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen wird nach Trägerangaben am häufigsten die Einhaltung von Voraussetzungen förderungsfähiger Maßnahmen geprüft, gefolgt von Arbeitstreffen und Verbleibsuntersuchungen. Intensivere Prüfinstrumente und Prüfverfahren (z. B. Kontrollen vor Ort) scheinen weniger relevant zu sein (vgl. UF2 (2008), S. 246). Bei der Qualitätssicherung bei Maßnahmeträgern durch Grundsicherungsstellen lassen sich folgende Unterschiede zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn beobachten (vgl. UF2 (2008), S. 247):

- Bei zkT finden Verbleibsuntersuchungen häufiger statt (55 Prozent mit Angaben für „häufig“ und „immer“ gegenüber 46 Prozent bei Vergleichs-ARGEn).
- Bei Vergleichs-ARGEn liegt der Schwerpunkt auf der Überprüfung der Fördervoraussetzungen (70 Prozent mit Angaben für „häufig“ und „immer“ gegenüber 53 Prozent bei zkT).
- Schriftliche Zielvereinbarungen werden etwas häufiger bei zkT abgeschlossen (53 Prozent mit Angaben für „häufig“ und „immer“ vs. 47 Prozent bei Vergleichs-ARGEn).

I.4 Personalangelegenheiten

I.4.1 Personalführung und -einsatz, Befristung

Nach eigenen Angaben hat die große Mehrheit der Geschäftsführungen sowohl der ARGEn als auch der zkT umfangreiche Möglichkeiten zur Ausübung der Fachaufsicht bei der Personalführung (vgl. UF2 (2008), S. 73). Allerdings geben nur knapp vier von zehn Geschäftsführer/innen von ARGEn an, auch über umfassende Befugnisse der Dienstaufsicht zu verfügen, wohingegen dies bei rund drei Vierteln der Leitungspersonen bei zkT der Fall ist. Eine wesentliche Ursache hierfür ist bei den meisten ARGEn in der Rechtsform zu finden. Die öffentlich-rechtlichen ARGE-Verträge belassen die Dienstrechte bei den beiden Trägern der ARGE, was auch zur Konsequenz hat, dass die überwiegende Zahl der ARGEn kein eigenes Personal einstellen dürfen (vgl. UF2 (2008), S. 74).

Zur Jahreswende 2007/08 sind rund zwei Drittel der Beschäftigten in den Grundsicherungsstellen weiblich, wobei die Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung marginal sind (vgl. UF2 (2008), S. 96). Die Leitungspositionen (Geschäftsführung etc.) sind zum Jahreswechsel 2007/08 hingegen überwiegend mit Männern besetzt, allerdings ist bei den zkT der Frauenanteil mit 24 Prozent mit einem Prozentpunkt etwas höher als bei den Vergleichs-ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 96). Der Anteil der befristeten Stellen in den regionalen Einheiten der 154er-Stichprobe lag im Juni 2006 bei den zkT bei fast 60 Prozent, bei den Vergleichs-ARGEn dagegen nur bei 28 Prozent (vgl. UF2 (2008), S. 93). Bei Letzteren verteilten sich Mitte 2006 die befristeten Stellen relativ gleichmäßig über die drei Aufgabenbereiche Eingangszone/Kundensteuerung, materielle Leistung und Vermittlung/Fallmanagement. Bei den zkT war der Anteil der Befristungen zu diesem Zeitpunkt mit 42 Prozent in der Leistungssachbearbeitung am niedrigsten. Im Bereich Vermittlung/Fallmanagement waren fast drei Viertel der Stellen befristet (vgl. UF2 (2008), S. 93f). Allerdings ist die Laufzeit der befristeten Verträge bei zkT in der Regel länger (zumeist bis zum Ende der Experimentierklausel), während bei den ARGEn häufig eine Befristung ohne Sachgrund vorgenommen wurde (bzw. werden musste), was sich in kürzeren Vertragslaufzeiten niederschlägt (vgl. UF2 (2008), S. 95, S. 38f).

I.4.2 Vorerfahrung und Qualifikation des Personals

Bei den zkT wird nach den Befunden der Fallstudien von Untersuchungsfeld 2 in den drei Bereichen Eingangszone, materielle Leistungsgewährung und Vermittlung/Fallmanagement der überwiegende Teil des Personals vom Kreis gestellt. Auf das Personal Dritter (z. B. Beschäftigungs- oder Servicegesellschaften) griffen die zkT vergleichsweise stärker im Bereich der Vermittlung/Fallmanagement (15 Prozent), aber auch bei der Eingangszone (10 Prozent) zurück. Bei den Vergleichs-ARGEn wurden v. a. die Stellen im Eingangsbereich (70 Prozent) und bei Vermittlung/Fallmanagement (60 Prozent) mit Personal der BA besetzt. Bei den Vergleichs-ARGEn (so-

wie den Kreis-ARGEn) wird das Personal des kommunalen Partners hauptsächlich im Bereich der Leistungsgewährung eingesetzt (vgl. UF2 (2008), S. 92f).

Die Modelle der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich vor allem dahingehend, dass zKT beim Vermittlungsgeschäft stärker auf Dritte bauen (vgl. UF2 (2008), S. 93) und über einen vergleichsweise hohen Anteil an Mitarbeitern/innen mit beruflichen Vorerfahrungen im Bereich der sozialen Beratung verfügen. Demgegenüber haben ARGEn nach Angaben der Geschäftsführungen einen höheren Anteil von Mitarbeitern/innen mit Vorerfahrungen in den Bereichen Arbeitsvermittlung und -beratung (vgl. UF1 (2008), S. 106f).

I.4.3 Handlungsspielräume und Arbeitsumfeld der operativen Kräfte

Bei der Einschätzung der eigenen Ermessensspielräume berichten Team- und Fachassistenten aus gAw vergleichsweise oft über praktisch nicht vorhandene Spielräume (39 Prozent), während die korrespondierenden Anteile bei den Vergleichs-ARGEn (12 Prozent) und vor allem bei den zKT (3 Prozent) deutlich geringer ausfallen (vgl. UF2 (2008), S. 102f). Die diesbezüglichen Einschätzungen des Personals in der Leistungssachbearbeitung und Teamleitung unterscheiden sich hingegen kaum zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF2 (2008), S. 102f). Unterschiede sind hingegen bei den eigenen Ermessensspielräumen der Teamleitung materielle Leistung erkennbar, da bei den zKT 62 Prozent voll und ganz ausreichende eigene Ermessensspielräume angeben (gAw 50 Prozent, ARGEn insgesamt 36 Prozent, davon Stadt-ARGEn 42 Prozent und Kreis-ARGEn 55 Prozent).

Die Eigenwahrnehmung der Einflussmöglichkeiten der operativ für die Aktivierung zuständigen Fachkräfte fällt im Hinblick auf die klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente nach § 16 Absatz 1 SGB II am größten aus. Hier gaben im Durchschnitt fast drei Viertel der befragten Fachkräfte strukturelle Einflussmöglichkeiten an, wobei dieser Wert bei zKT mit 65 Prozent unterdurchschnittlich ausfiel. Auch bei den anderen Maßnahmegruppen (§ 16 Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3) gaben die Fachkräfte aus ARGEn und gAw an, über etwas größere Einflussmöglichkeiten zu verfügen als ihre Kollegen/innen bei zKT (vgl. UF2 (2008), S. 153).

Ein anders Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Beteiligung der SGB II – Einrichtungen an der Planung von Angeboten der „flankierenden kommunalen Leistungen“ nach § 16 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 bis 4 SGB II. Im Bereich der Schuldnerberatung gaben 37 der Vergleichs-ARGEn (73 Prozent) an, nicht beteiligt zu sein, während nur acht zKT (16 Prozent) und zwei der sechs gAw berichteten, dass sie an der Angebotsplanung nicht beteiligt seien; im Bereich der Drogen- und Suchtberatung waren im Vergleich zu den 17 zKT (33 Prozent) 44 der Vergleichs-ARGEn (86 Prozent) und vier der sechs gAw nicht in die Angebotsplanung involviert. Bei der Beteiligung der SGB II-Träger bei der Planung und Steuerung der Kinderbetreuungsangebote zeigt sich ein erheblicher

struktureller Vorteil für die zKT gegenüber den ARGEn und der gAw (vgl. UF 2 (2008), S. 153 ff).

Als positive Aspekte des persönlichen Arbeitsumfeldes benennen die Fachkräfte insbesondere die Unterstützung und Zusammenarbeit in der Einrichtung, die Flexibilität und das Engagement sowie das fachliche Wissen der Kollegen und Kolleginnen. Die Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung fallen dabei recht gering aus. Mitarbeiter/innen bei zKT geben lediglich bei der Zeit für die individuelle Betreuung der eHb, bei der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen sowie bei der zeitnahen Durchführung von Schulungen etwas bessere Beurteilungen ab als die übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF2 (2008), S. 104).

I.4.4 Aufgabenprofile und Betreuungsrelationen

Im Hinblick auf die Aufgabenprofile fällt auf, dass bei zKT persönliche Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen nach eigenen Angaben wesentlich häufiger auch für materielle Hilfen und förderrechtliche Aufgaben zuständig sind als bei den Vergleichs-ARGEn. Auch sind die Leistungssachbearbeiter/innen der zKT häufiger zusätzlich für Profiling und Fallanamnese zuständig (vgl. UF2 (2008), S. 96ff). Die Aufgabenprofile der Fachkräfte bei zKT weisen nach den Ergebnissen der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 in den Bereichen Aktivierung und Vermittlung größere Unterschiede auf als bei den ARGEn und Agenturen mit gAw (vgl. UF2 (2008), S. 98f).

Bei der Betreuungsrelation, also der Anzahl der pro Fachkraft einer Grundsicherungsstelle im Durchschnitt zu betreuenden Kunden/innen, findet man leicht divergierende Befunde in Abhängigkeit der befragten Personengruppen. Während Untersuchungsfeld 1 in der flächendeckenden Organisationsbefragung die Geschäftsführungen befragt hat, besteht die primäre Auskunftsource bei der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 in den operativ tätigen Mitarbeiter/innen in den 154 Fallstudienregionen.

Gemäß der Ergebnisse der flächendeckenden Organisationsbefragung ist auch im Jahr 2007 eine erhebliche Heterogenität der Betreuungsrelationen innerhalb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung beobachtbar, die stärker ist als die Variation zwischen den ARGEn und zKT (vgl. UF1 (2008), S. 96). Der Median¹² der Betreuungsrelation, gemessen als Zahl der eHb je Mitarbeiter/in in Vollzeitäquivalenten, beträgt hiernach 71:1 bei den ARGEn und zKT sowie 57:1 in Regionen mit gAw. Berücksichtigt man bei der Berechnung dieser Kenngröße nur das direkt mit der Betreuung (Eingliederung und/oder Fallmanagement) betraute Personal, so weisen zKT im Jahr 2007 (wie auch im Vorjahr) eine etwas günstigere Relation auf. Der Me-

¹² Der Median markiert genau die „50 Prozent-Trennlinie“ der von klein nach groß geordneten Ausprägungen einer Datenreihe, wird nicht von der relativen Größe der jeweiligen SGB II-Einheit beeinflusst und informiert damit über die „typische“ SGB II-Einheit.

dian beträgt dann 177:1 bei ARGEn, 170:1 bei zKT und 195:1 bei gAw (vgl. UF1 (2008), S. 98f).

Sowohl bei ARGEn als auch zKT fällt die Betreuungsrelation für U25-Kunden/innen etwas günstiger als im Durchschnitt aus (vgl. UF1 (2008), S. 100f). Zwischen Grundsicherungsstellen, die für einen Teil ihrer Kunden/innen alle Betreuungsleistungen an Dritte vergeben haben, und solchen, die dies nicht getan haben, lassen sich lediglich geringfügige Unterschiede beobachten (vgl. UF1 (2008), S. 102). Werden hierbei wiederum nur die direkt mit Eingliederungs- oder Fallmanagementaufgaben betrauten Fachkräfte als Basis herangezogen, so fällt der Unterschied etwas deutlicher aus (vgl. UF1 (2008), S. 103).

Die von den Fachkräften selbst im Rahmen der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 berichteten Betreuungszahlen sind bei den zKT eindeutig günstiger als bei den ARGEn und Agenturen mit gAw (vgl. UF2 (2008), S. 99). Fachkräfte der Leistungsgewährung hatten in den ARGEn fast doppelt so viele Bedarfsgemeinschaften zu betreuen wie bei den zKT. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass bei zKT eine Fachkraft zumeist einen Fall alleine betreut, während sie bei den ARGEn in der Regel durch Assistenzkräfte unterstützt wird (vgl. UF2 (2008), S. 99). Im Bereich Aktivierung und Vermittlung berichten die Fachkräfte der zKT in der schriftlichen Befragung von günstigeren Betreuungsrelationen als die anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Am deutlichsten fällt der Unterschied bei „reinen“ Arbeitsvermittlern auf, die in den Vergleichs-ARGEn angaben, etwa anderthalb mal so viel eHb wie ihre Kollegen/innen bei zKT zu betreuen zu haben (vgl. UF2 (2008), S. 100). Bei der Interpretation dieses Sachverhalts muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass sich die Aufgabenprofile der Fachkräfte zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden. So nehmen beispielsweise die Vermittler/innen bei zKT häufig auch die Betreuung der Betriebe wahr (vgl. UF2 (2008), S. 100).

I.4.5 Qualifizierungsbedarf

Insgesamt wird aufgrund von Personalfuktuation und häufigen rechtlichen Änderungen von den Geschäftsführungen der Grundsicherungsstellen durchgängig ein hoher Qualifizierungsbedarf gesehen (vgl. UF2 (2008), S. 107), der von Leitungspersonen der ARGEn und gAw etwas stärker betont wird als von denen der zKT. Ein besonderer Qualifizierungsbedarf wird vor allem in den Bereichen Fallmanagement/Aktivierung sowie Leistungsgewährung von zKT und Vergleichs-ARGEn ausgemacht, während die Leitungen der gAw den Bereich Fallmanagement/Aktivierung seltener nennen (vgl. UF2 (2008), S. 105). Die zKT sehen etwas seltener als ARGEn einen Qualifizierungsbedarf für Mitarbeiter/innen in der Eingangszone, was unter anderem daran liegen dürfte, dass dieses Modell der Aufgabenwahrnehmung häufiger ohne eigenständige Eingangszone arbeitet bzw. die Kunden/innen bei den Sozialämtern der kreisangehörigen Gemeinden vorstellig werden (vgl. UF2 (2008), S. 105). Auch im Umgang mit „schwierigen“ Kunden/innen wird von den

Grundsicherungsstellen dringender Schulungsbedarf gesehen (vgl. UF2 (2008), S. 106). Bei den praktizierten Formen der Qualifizierung werden in erster Linie Fortbildungen und Teambesprechungen genannt, gefolgt von detaillierten Verfahrensanweisungen. Die Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung sind in dieser Hinsicht gering. Die zKT scheinen etwas stärker das Instrument des Personalaustausches zu präferieren, wohingegen ARGEn und gAw nach eigenen Angaben eher detaillierte Verfahrensanweisungen vorziehen (vgl. UF2 (2008), S. 107).

I.5 EDV und Finanzen

I.5.1 EDV

Nach den Ergebnissen der standardisierten und flächendeckenden Organisationserhebung des Untersuchungsfeldes 1 bewerten im Jahr 2007 etwa 49 Prozent der zKT, aber nur rund 25 Prozent der ARGEn und 38 Prozent der gAw die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Integrationssoftware als gut oder sehr gut. Auch bei der Funktionsfähigkeit der Leistungssoftware ergibt sich ein ähnliches Bild. Diese schätzen rund zwei Drittel der zKT, aber nur 5 Prozent der ARGEn und 14 Prozent der Regionen mit gAw als gut oder sehr gut ein (vgl. UF1 (2008), Tabellenanhang A.8). In den ARGEn und gAw der 154er-Stichprobe des Untersuchungsfeldes 2 werden die von der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellten Softwareprogramme eingesetzt, womit sich durchgängig ein einheitliches Muster der Softwareanwendung ergibt. Die zKT setzen demgegenüber uneinheitliche Softwareprogramme ein (vgl. UF2 (2008), S. 109f). Dies hat zur Konsequenz, dass bei den ARGEn und gAw ein einheitlicher Datenaustausch und eine zentrale Auswertung (z. B. für vergleichende Zwecke) problemlos möglich sind, aufgrund der unterschiedlichen Anwendungen indes bei den zKT dies nur unter erschwerten Umständen möglich ist. Daher betrachten insbesondere die zKT die Zulieferungen an die BA-Statistik als besondere Belastung, die zusätzliche Personalressourcen erfordere (vgl. UF2 (2008), S. 111).

Die eigens für die Leistungssachbearbeitung von der Bundesagentur für Arbeit entwickelte Software A2LL wird von den ARGEn durchweg kritisch bewertet (Instabilität, Geschwindigkeitsprobleme, unzureichende Sachverhaltsberücksichtigung, Update-Probleme). Demgegenüber fällt die Bewertung der BA-Vermittlungssoftware VerBIS – trotz anfänglicher Vorbehalte einer zu starken Agenturlastigkeit und einer zu geringen Ausrichtung an den Erfordernissen des SGB II – insgesamt positiv aus (vgl. UF2 (2008), S. 112f). Als ein zentrales Problem bei den BA-Fachanwendungen wird häufig das Fehlen einer einheitlichen Schnittstelle zwischen der bedarfsgemeinschaftsorientierten Leistungssoftware und der einzelfallorientierten Vermittlungssoftware genannt (vgl. UF2 (2008), S. 113). Die bei den zKT eingesetzten Leistungs- und Vermittlungssoftwaresysteme werden von deren Personal alles in allem besser bewertet, wenngleich es hier offenbar ähnlich gelagerte Schwierigkeiten und Schwachstellen zu geben scheint (vgl. UF2 (2008), S. 115).

I.5.2 Finanzen inkl. Verwaltungskosten

Von der Möglichkeit, die dem BMAS anzuzeigende Umschichtung zwischen Verwaltungsbudget und Eingliederungstitel (und umgekehrt) vorzunehmen, wurde 2006 rege Gebrauch gemacht. Bezogen auf sämtliche Grundsicherungsstellen haben 73 Prozent der ARGEn, 64 Prozent der zKT und 71 Prozent der gAw Mittel des Eingliederungstitels in den Verwaltungshaushalt umgeschichtet. Der umgekehrte Fall kam hingegen deutlich seltener (1 Prozent der ARGEn und 9 Prozent der zKT) vor (vgl. UF2 (2008), S. 24). Bei der Einwerbung zusätzlicher Fördermittel sind zKT nach ihren Angaben in der dritten Welle der flächendeckenden Organisationserhebung des Untersuchungsfeldes 1 erfolgreicher. Sie verfügen mit einem rund zwölfprozentigen Anteil am Eingliederungstitel über deutlich mehr zusätzliche Mittel als ARGEn und gAw (vgl. UF2 (2008), S. 27).

Die Hälfte der in Untersuchungsfeld 2 untersuchten Grundsicherungsstellen hatte im Jahr 2006 einen Verwaltungshaushalt von unter 7,5 Mio. Euro. Im höchsten Segment mit einem Verwaltungshaushalt von über 15 Mio. Euro lagen 21 regionale Einheiten, davon – wenig überraschend – elf Stadt-ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 116). Bezüglich der Höhe der in den Haushalten ausgewiesenen Verwaltungskosten lassen sich zwischen zKT und Vergleichs-ARGEn keine nennenswerten Unterschiede feststellen (vgl. UF2 (2008), S. 116). Während im Jahr 2006 noch von etwa gleich vielen zKT und Vergleichs-ARGEn der vom Bund vorgegebene kommunale Finanzierungsanteil von 12,6 Prozent unterschritten wurde, lagen in der 154er-Stichprobe im Jahr 2007 insgesamt 20 zKT, aber nur acht Vergleichs-ARGEn unter dem vorgegebenen Anteil. Bei 14 zKT betrug der kommunale Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten sogar weniger als 7 Prozent, bei den Vergleichs-ARGEn war dies nur bei zwei Einheiten der Fall. Die finanzielle Belastung des Bundes durch Unterschreiten des Verwaltungskostenanteils ist also bei den zKT deutlich ausgeprägter (vgl. UF2 (2008), S. 119). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass in begründeten Ausnahmefällen auch ein kommunaler Finanzierungsanteil von unter 12,6 Prozent nicht zu beanstanden ist. Mit dem Erlass der Kommunalträger – Abrechnungsverwaltungsvorschrift vom 25. April 2008 (KoA-VV) wurde nunmehr ein Verfahren zur Bestimmung des kommunalen Finanzierungsanteils für die zKT gefunden, das den Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt und damit künftig Streitigkeiten zwischen dem Bund und den zKT vermeidet.

Bei der Periodizität der Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten sowie der dafür angewendeten Verfahren der Kostenermittlung ergaben sich für 2006 nur geringfügige Unterschiede zwischen zKT und Vergleichs-ARGEn. Diese erfolgte bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung überwiegend monatlich und in einigen wenigen Fällen jährlich. Dabei wurde zumeist eine pauschale Abrechnungsmethode eingesetzt (74 Prozent der hierzu antwortenden zKT, 80 Prozent der Vergleichs-ARGEn), wobei an diesen Standorten auch mehrheitlich keine detaillierte Überprüfung im Rahmen der Jahresabschlussrechnung vorgenommen wurde (vgl. UF2 (2008), S. 117).

I.6 Organisation der Leistungserbringung

I.6.1 Bedarfs- und Maßnahmenplanung, Angebotssteuerung

Angesichts des Prozesscharakters der Leistungserbringung im SGB II sowie der eher heterogenen Lebens- und Problemlagen der Hilfebedürftigen kommt der bedarfsorientierten Planung eine besondere Rolle zu; sie ist eine komplexe Herausforderung. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe sind unterschiedliche Strategien im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung erkennbar. Die Gespräche mit den Verantwortlichen in den 154 Fallstudienregionen im Herbst/Winter 2006/2007 ergaben, dass etwa ein Drittel aller Grundsicherungsstellen eine speziell für die Maßnahmenplanung zuständige Stelle eingerichtet hat, wobei dies bei zKT mit über der Hälfte der untersuchten Standorte überdurchschnittlich oft der Fall ist (vgl. UF2 (2008), S. 149f, S. 155). In Fällen ohne eine derartige spezielle Stelle erfolgt gemäß den Befragungsergebnissen die Planung in unterschiedlichen Konstellationen unter Beteiligung der operativen Teams für Aktivierung und Vermittlung und der Führungsebenen. Letztere sind vor allem bei den Vergleichs-ARGEn überdurchschnittlich häufig in die Planung eingebunden (vgl. UF2 (2008), S. 150).

Bei der Angebotssteuerung sind nennenswerte Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung beobachtbar (vgl. UF2 (2008), S. 150f). So haben die zKT diese meist in einer speziellen Organisationseinheit – oft zusammen mit Maßnahmenplanung und/oder Trägercontrolling – angesiedelt (47 Prozent der zKT vs. 23 Prozent der Vergleichs-ARGEn), während bei den ARGEn diese Aufgabe eher von den Führungsebenen übernommen wird (43 Prozent Vergleichs-ARGEn vs. 28 Prozent zKT). Bei vielen Grundsicherungsstellen sind darüber hinaus im Zeitablauf deutliche Veränderungen erkennbar. Etwa ein Drittel der zKT und mehr als ein Viertel der Vergleichs-ARGEn gaben an, organisatorische Veränderungen bei der Planung und Steuerung der Maßnahmen vorgenommen zu haben. Beispielsweise berichteten zum zweiten Befragungszeitpunkt 2007/08 zehn der untersuchten Standorte, dass eine spezielle Organisationseinheit für das Maßnahmenmanagement neu geschaffen wurde. Etwa ein Drittel der zKT und rund ein Viertel der (Vergleichs-) ARGEn gaben in der zweiten Befragungswelle an, organisatorische Verbesserungen beim Maßnahmenmanagement vorgenommen zu haben (vgl. UF2 (2008), S. 151).

I.6.2 Typologie der Kernprozesse

Für die Untersuchung der kausalen Wirkungen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Kundenbetreuung auf die Zielgrößen des SGB II ist es nicht möglich, die komplette Vielfalt der Formen in allen Detailgraden abzubilden. Vielmehr müssen einzelne zentrale Umsetzungs- und Organisationsaspekte identifiziert und verdichtet werden, sodass sie im Rahmen quantitativer Wirkungsanalysen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene als erklärende Faktoren genutzt werden können. Daher hat Untersuchungsfeld 1 in Abstimmung mit dem gesamten Forschungsverbund bereits auf der Grundlage der ersten

Welle der flächendeckenden Organisationsbefragung eine Typologie entwickelt, die eine derartige Verdichtung zentraler Organisations- und Umsetzungscharakteristika enthält und primär entlang der Linien „Integration vs. Spezialisierung“ wesentlicher Aspekte des Leistungsprozesses verläuft. Die folgenden drei zentralen Charakteristika der Organisation von Kernprozessen der Kundenbetreuung stehen dabei im Mittelpunkt (vgl. UF1 (2008), S. 40f):

- (1) Wird das in der jeweiligen Grundsicherungsstelle praktizierte Fallmanagement durch organisatorisch auf Fallmanagement spezialisiertes Personal durchgeführt oder nicht (spezialisierte vs. generalisierte Fallmanagementansatz)?
- (2) Ist der/die Fallmanager/in auch für die unmittelbare Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt zuständig (Fallmanagementmodelle mit integrierter oder mit spezialisierter Vermittlung)?
- (3) Ist die für Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen zuständige Person auch Ansprechperson für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Fallmanagementmodelle mit Integration bzw. Spezialisierung der materiellen Leistungen)?

Ein generalisierter Fallmanagementansatz liegt einerseits dann vor, wenn in den Grundsicherungsstellen die zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht nach Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagementkunden/innen unterschieden werden, sondern das dort jeweils praktizierte Fallmanagement auf alle zu aktivierenden eHb angewendet wird. Daneben werden auch die Fälle unter dem generalisierten Fallmanagement-Ansatz subsumiert, bei denen zwar zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagementkunden/innen unterschieden wird, jedoch dasselbe Personal beide Gruppen von Kunden/innen betreut. Demgegenüber wird von einem spezialisierten Fallmanagementansatz dann gesprochen, wenn eine Trennung in Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagementkunden/innen vorgenommen wird und die Fallmanagementkunden/innen durch darauf spezialisiertes Personal (vollständig oder bei Bedarf durch hauseigene Experten/innen für Fallmanagement) betreut werden (vgl. UF1 (2008), S. 40).

Weiterhin wird bei der Typologie der Kernprozesse unterschieden, ob die Funktion der Vermittlung organisatorisch entweder in das jeweilige Fallmanagement integriert ist und somit durch dieselben Personen aus einer Hand oder aber getrennt durch spezialisiertes Vermittlungspersonal bzw. durch einen Arbeitgeberservice erfolgt (vgl. UF1 (2008), S. 58). In der dritten Unterscheidungsdimension wird von einer Integration der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in die Eingliederungsleistungen bzw. das Fallmanagement dann gesprochen, wenn (i) entweder die Betreuungsperson, die die Kunden/innen hinsichtlich Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement betreut, auch für die Leistungssachbearbeitung zuständig ist oder (ii) zumindest als Ansprechperson für die Kunden/innen fungiert (vgl. UF1 (2008), S. 63). Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse dieser Unterscheidungsdimensionen samt zugehöriger Typologie zusammengefasst.

Spezialisierte vs. generalisierte Fallmanagementansatz

Im Hinblick auf den praktizierten Fallmanagementansatz sind deutliche Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennbar. Während im Jahr 2007 bei ARGEn mit 77 Prozent und gAw mit 72 Prozent der spezialisierte Ansatz überwiegt, setzt die große Mehrheit der zkt (81 Prozent) auf den generalisierten Fallmanagementansatz (vgl. Abbildung 5). Auch innerhalb des spezialisierten Fallmanagementkonzepts bestehen nennenswerte Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Während bei den ARGEn und den gAw jeweils mehrheitlich das Modell der vollständigen Spezialisierung des Personals dominiert, ist bei den zkt mit spezialisiertem Fallmanagement eher ein Expertenmodell vorzufinden, bei dem bei Bedarf hauseigene Experten/innen für Fallmanagement hinzugezogen werden können. Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass der überwiegende Anteil der zkt mit generalisiertem Ansatz (77 Prozent) in das vor Ort praktizierte Fallmanagement alle Kunden/innen einbezieht.

Im Zeitvergleich lässt sich aus Abbildung 5 ablesen, dass es bei den ARGEn kaum zu Strukturverschiebungen zwischen 2006 und 2007 kam, bei den zkt allerdings eine Tendenz zum generalisierten Fallmanagementkonzept sichtbar wird. Bei Letzteren ist der Anteil an Grundsicherungsstellen mit generalisiertem Fallmanagement um neun Prozentpunkte (von 72 Prozent auf 81 Prozent) angestiegen. In Grundsicherungsstellen mit gAw ist eine gegenläufige Entwicklung beobachtbar. Hier nahm der Anteil an Einheiten mit spezialisiertem Fallmanagementansatz merklich zu.

Die oben beschriebenen Unterschiede in der Philosophie und Konzeption von Fallmanagement finden sich auch auf Ebene der Fachkräfte wieder. Von diesen wird in den von Untersuchungsfeld 2 durchgeführten Gruppendiskussionen die Bedeutung des Fallmanagements deutlich unterschiedlich eingeschätzt, wobei die Befragten bei zkt diese wesentlich häufiger als hoch bewerten als bei den Vergleichs-ARGEn (37 Prozent vs. 18 Prozent). Bei den ARGEn ergibt sich aus den Gruppendiskussionen, dass auch in Zukunft eine Tendenz zum spezialisierten Fallmanagementkonzept zu erwarten sein dürfte (vgl. UF2 (2008), S. 133f).

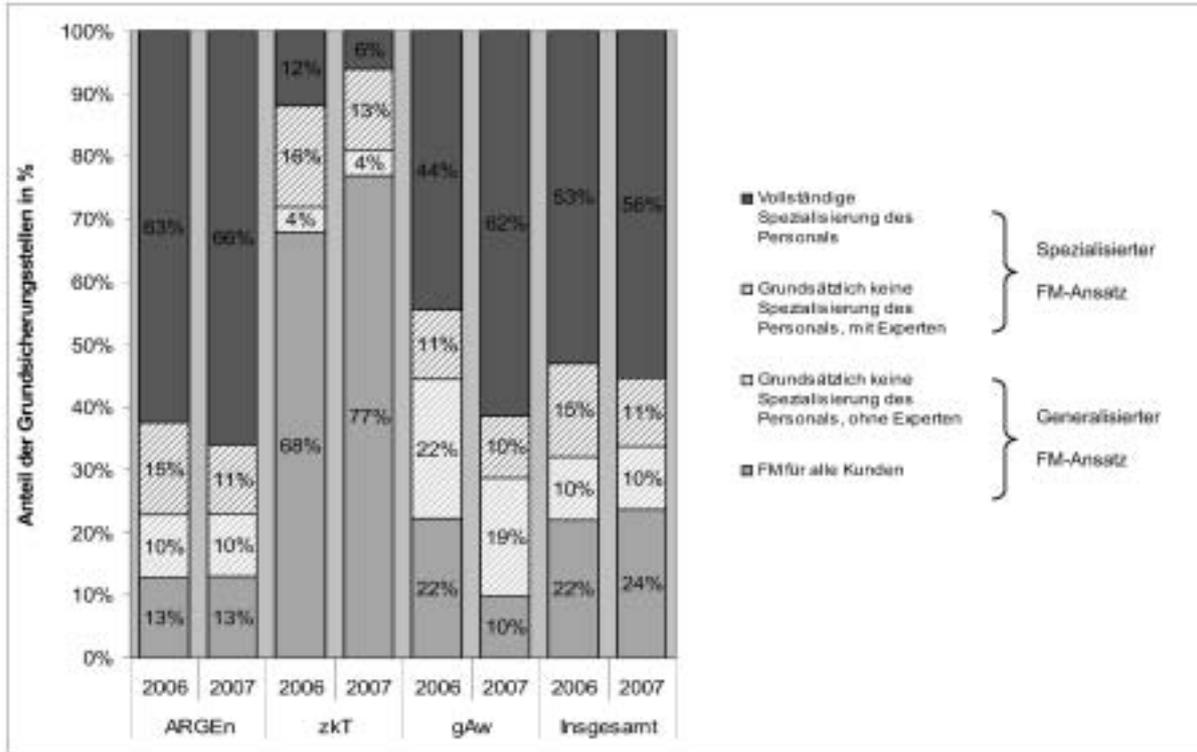
Integration vs. Spezialisierung der Vermittlung

Im Gegensatz zum Fallmanagementansatz können bei der (Nicht-) Integration der Vermittlungsaktivitäten in das Fallmanagement keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ausgemacht werden. Modellübergreifend haben sich rund zwei Drittel der Grundsicherungsstellen für die integrierte Lösung entschieden. Im Durchschnitt der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen sich im Zeitablauf hier auch praktisch keine Verschiebungen erkennen (vgl. Tabelle 11).

Eine etwas größere Dynamik ist auf der Ebene einzelner Grundsicherungsstellen und hier vor allem bei den ARGEn beobachtbar. Insgesamt kam es zwischen 2006 und 2007 bei rund 11 Prozent der ARGEn (aber nur

Abbildung 5

Generalisierter vs. spezialisierter Fallmanagement-Ansatz (Ü25) nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Vergleich – 31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007



Quelle: UF1 (2008), S. 52.

Tabelle 11

Integration der Vermittlung in das Fallmanagement nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)

Integration der Vermittlung	Ü25-Kunden/innen	
	Vermittlung integriert	Vermittlung nicht integriert
ARGEn (N=331)	65 (66)	35 (34)
zkT (N=69)	61 (64)	39 (36)
gAw (N=21)	71 (78)	29 (22)
Insgesamt (N=421)	65 (66)	35 (34)

Quelle: UF1 (2008), S. 60. Alle Angaben in Prozent. Eigene Darstellung.

3 Prozent der zKT) zu Veränderungen hinsichtlich der Integration der Vermittlung in das Fallmanagement (bei Ü25-Kunden/innen) (vgl. UF1 (2008), S. 60). Hierbei hielten sich die Richtungen der Veränderungen bei den ARGEn ungefähr die Waage.

Integration vs. Spezialisierung der materiellen Leistungen

Für die Leistungssachbearbeitung und das Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen ist im Jahr 2007 in nur 7 Prozent aller Grundsicherungsstellen ein- und dieselbe Person zuständig. In diesen Einheiten führte entweder die für Fallmanagement/Eingliederungsleistungen zuständige Person die Berechnungen selbst durch (4 Prozent) oder fungierte gegenüber den Kunden/innen zumindest als Ansprechperson (3 Prozent). Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung findet man die integrierte Lösung etwas häufiger bei zKT (17 Prozent) als bei ARGEn (6 Prozent). In Regionen mit gAw ist eine derartige Verzahnung 2007 überhaupt nicht mehr beobachtbar. Schließlich lässt sich im Zeitablauf eine schwache Tendenz zur

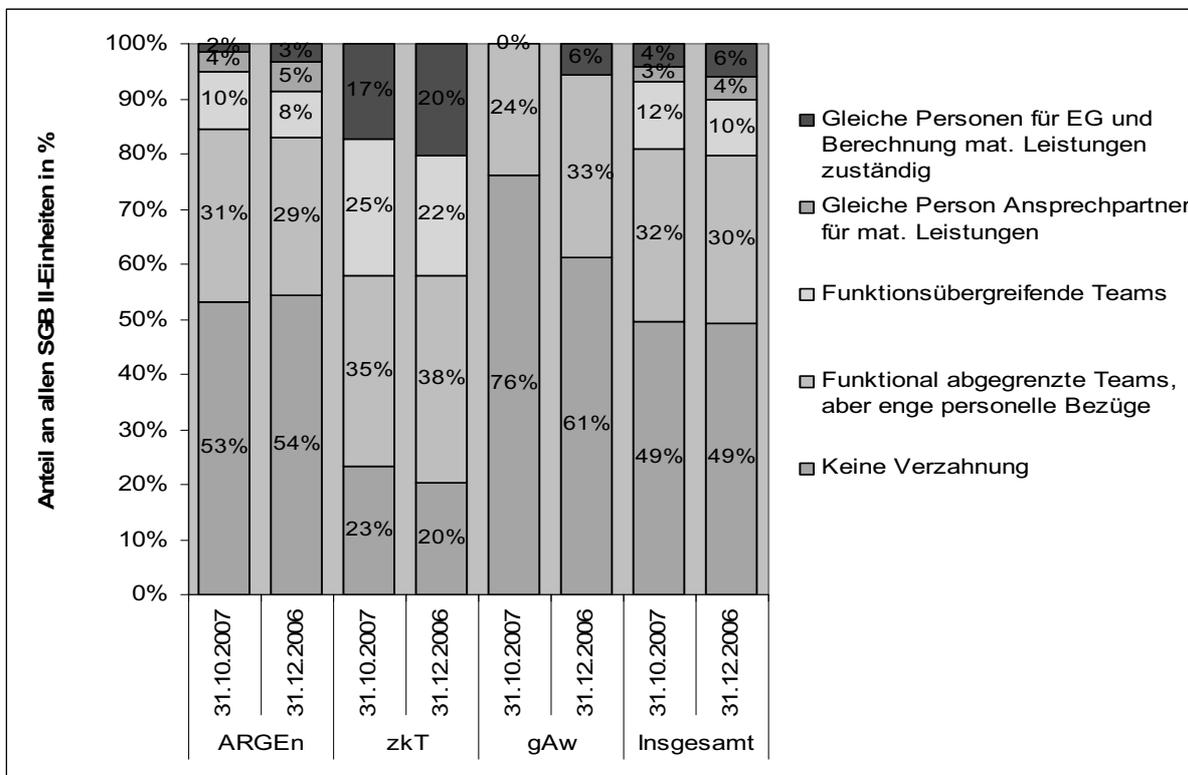
Spezialisierung im Sachgebiet materieller Leistungen im Jahr 2007 erkennen, obwohl das integrierte Modell schon 2006 die Ausnahme war. Insgesamt veränderten in dieser Unterscheidungsdimension allerdings gerade einmal 4 Prozent aller Grundsicherungsstellen ihre Vorgehensweise. Richtet man den Blick darüber hinaus auf alternative, weiter gefasste Verzahnungen in Gestalt von funktionsübergreifenden Subeinheiten oder in Form von engen personellen Bezügen zwischen Mitarbeitern/innen der Bereiche Eingliederungsleistungen bzw. Fallmanagement und Leistungssachbearbeitung, so kann festgehalten werden, dass auch diese in zKT deutlich häufiger als in ARGEn auftraten. (vgl. Abbildung 6).

Verbindung der Unterscheidungsdimensionen zur Organisationstypologie der § 6c SGB II-Evaluation

Tabelle 12 fasst die Unterscheidungsdimensionen zur Organisationstypologie für Ü25-Kunden/innen zusammen und gibt die Verteilung der Grundsicherungsstellen auf die acht Typen für die Jahre 2007 und 2006 wieder. Auch in dieser Gesamtschau lassen sich deutliche Unterschiede

Abbildung 6

Verzahnung zwischen materiellen Leistungen und Integrationsleistungen (Ü25) nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung (31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007)



Quelle: UF1 (2008), S. 65.

Tabelle 12

Organisationstypologie für Ü25-Kunden/innen 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)

<p>Typ I: Spezialisierter Fallmanagement-Ansatz</p> <p>254 (259) ARGEn 13 (19) zkT 15 (10) gAw</p>				<p>Typ II: Generalisierter Fallmanagement-Ansatz</p> <p>77 (77) ARGEn 56 (50) zkT 6 (8) gAw</p>			
<p>Typ Ia Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements</p> <p>99 (101) ARGEn 7 (12) zkT 6 (4) gAw</p>		<p>Typ Ib Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements</p> <p>155 (158) ARGEn 6 (7) zkT 9 (6) gAw</p>		<p>Typ IIa Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements</p> <p>16 (12) ARGEn 20 (13) zkT 0 (0) gAw</p>		<p>Typ IIb Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements</p> <p>61 (65) ARGEn 36 (37) zkT 6 (8) gAw</p>	
<p>Typ Iaa Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert</p> <p>93 (87) ARGEn 6 (10) zkT 6 (4) gAw</p>	<p>Typ Iab Leistungen zur Sicherung des LU integriert</p> <p>6 (8) ARGEn 1 (2) zkT 0 (0) gAw</p>	<p>Typ Iba Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert</p> <p>149 (141) ARGEn 4 (6) zkT 9 (5) gAw</p>	<p>Typ Ibb Leistungen zur Sicherung des LU integriert</p> <p>6 (12) ARGEn 2 (1) zkT 0 (1) gAw</p>	<p>Typ IIaa Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert</p> <p>14 (9) ARGEn 18 (11) zkT 0 (0) gAw</p>	<p>Typ IIab Leistungen zur Sicherung des LU integriert</p> <p>2 (3) ARGEn 2 (2) zkT 0 (0) gAw</p>	<p>Typ IIba Leistungen zur Sicherung des LU nicht integriert</p> <p>58 (60) ARGEn 29 (28) zkT 6 (8) gAw</p>	<p>Typ IIbb Leistungen zur Sicherung des LU integriert</p> <p>3 (6) ARGEn 7 (9) zkT 0 (0) gAw</p>

Quelle: UF1 (2008), S. 68.

zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennen. Während sich ARGEn und gAw eindeutig mehrheitlich im linken Bereich der Tabelle (Typ I: spezialisierter Fallmanagementansatz) wieder finden, ist der Großteil der zkT in der rechten Tabellenhälfte angesiedelt (Typ II: generalisierter Fallmanagementansatz).

Diese Grundausrichtung hat sich im Zeitablauf noch verstärkt. ARGEn und gAw lassen sich mehrheitlich dem Organisationstyp Iba – spezialisierter Fallmanagementansatz mit integrierter Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und spezialisierter Leistungssachbearbeitung – zuordnen. Eine nennenswerte Anzahl an Einheiten dieser beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung findet sich aber auch in Typ Iaa – spezialisierter Fallmanagementansatz mit spezialisierter Vermittlung und spezialisierter Leistungssachbearbeitung. Zugelassene kommunale Träger sind am häufigsten im Organisationstyp IIba zu finden, wählen also häufig einen generalisierten Fallmanagementansatz, integrieren aber ähnlich wie auch ARGEn und Agenturen mit gAw die Vermittlung und führen die Leistungssachbearbeitung spezialisiert durch. Am zweithäufigsten tritt bei zkT der Typ IIaa – generalisierter Fallmanagementansatz mit spezialisierter Vermitt-

lung und spezialisierter Leistungssachbearbeitung – auf (vgl. UF1 (2008), S. 67f).

In Tabelle 13 findet sich die entsprechende Organisationstypologie für U25-Kunden/innen¹³. Auch hier finden sich ARGEn und gAw mehrheitlich im linken Bereich der Tabelle (Typ I: spezialisierter Fallmanagementansatz) und der Großteil der zkT in der rechten Tabellenhälfte (Typ II: generalisierter Fallmanagementansatz). ARGEn können am häufigsten Organisationstyp Ib – spezialisierter Fallmanagementansatz mit integrierter Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt – zugeordnet werden. Zugelassene kommunale Träger finden sich dagegen mehrheitlich in Organisationstyp IIb – generalisierter Fallmanagementansatz mit ebenfalls integrierter Vermittlung (vgl. UF1 (2008), S. 68).

¹³ Diese umfasst nur die Ebenen generalisierter vs. spezialisierter Fallmanagementansatz sowie integrierte vs. spezialisierte Vermittlung. Die Verzahnung von materiellen Leistungen mit dem Betreuungsprozess wurde nach der ersten Welle der Organisationsbefragung für den U25-Bereich nicht mehr erfragt. Detaillierte Analysen hatten gezeigt, dass sich hier praktisch keine Unterschiede zum Ü25-Bereich finden lassen.

Tabelle 13

Organisationstypologie für U25-Kunden/innen 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)

Typ I: Spezialisierter Fallmanagement-Ansatz 232 (235) ARGEn 9 (13) zkT 15 (11) gAw		Typ II: Generalisierter Fallmanagement-Ansatz 99 (101) ARGEn 60 (56) zkT 6 (7) gAw	
Typ Ia Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements 87 (91) ARGEn 6 (5) zkT 7 (4) gAw	Typ Ib Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements 145 (144) ARGEn 3 (8) zkT 8 (7) gAw	Typ IIa Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist nicht Teil des Fallmanagements 13 (13) ARGEn 18 (16) zkT 0 (0) gAw	Typ IIb Unmittelbare Vermittlung auf den 1. AM ist Teil des Fallmanagements 86 (88) ARGEn 42 (40) zkT 6 (7) gAw

Quelle:UF1 (2008), S. 69.

Abschließend kann außerdem festgehalten werden, dass in rund 80 Prozent der Grundsicherungsstellen der Organisationstyp für den U25-Bereich dem des Ü25-Bereichs entspricht. Lediglich das integrierte Modell IIb, bei dem ein generalisiertes Fallmanagementkonzept umgesetzt wird und die Vermittlung in das Fallmanagement integriert wird, ist bei U25-Kunden/innen mit 32 Prozent etwas häufiger vorzufinden als bei Ü25-Kunden/innen mit 24 Prozent. Die anderen drei Typen treten hingegen jeweils etwas unterdurchschnittlich oft auf.

Neben obigen Charakteristika stellen die Zuständigkeitsverteilung des Personals sowie der Zeitpunkt der Entscheidung hinsichtlich der Betreuung durch Fallmanagement weitere wichtige Dimensionen der Organisation des Kundenbetreuungsprozesses dar. Die Befunde hierzu werden in den beiden folgenden Abschnitten zusammengefasst.

1.6.3 Zuständigkeitsverteilung in der Betreuung und Zeitpunkt der Entscheidung über Fallmanagement

Auch bei der Zuständigkeitsverteilung in der Betreuung ergeben sich Unterschiede im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung. Bei Grundsicherungsstellen, die Fallmanagement nur für einen Teil ihrer Kunden/innen praktizieren, ist nach Angaben der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung des Untersuchungsfeldes 1 eine vollständige Spezialisierung des Fallmanagementpersonals, d. h. der Fachkräfte, die ausschließlich Fallmanagementkunden/innen betreuen, in ARGEn mit 76 Prozent und gAw mit 68 Prozent deutlich häufiger anzutreffen als bei zkT (25 Prozent). Über die drei Erhebungswellen der Organisationsbefragung hinweg kann dabei außerdem eine Tendenz zur Betreuung von Fallmanagementkunden/innen durch spezialisiertes Personal in den ARGEn und gAw, die zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallma-

agementkunden/innen unterscheiden, beobachtet werden. Bei zugelassenen kommunalen Trägern ergibt sich dagegen eine leicht gegenläufige Tendenz. In der überwiegenden Mehrheit praktizieren die Grundsicherungsstellen für U25- und Ü25-Kunden/innen dieselbe Vorgehensweise. Dies gilt für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF1 (2008), S. 48f).

Bei den zkT ist nach den Ergebnissen der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 der größte Teil der Fachkräfte aus dem Bereich Aktivierung/Vermittlung für alle Kundengruppen zuständig, und zwar unabhängig von der Funktionsbezeichnung. In Einheiten mit ARGEn und gAw betreuen Fallmanager/innen demgegenüber häufig spezielle Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Hier ist die Spezialisierung besonders bei Fallmanager/innen ausgeprägt, die nicht gleichzeitig die Funktion der Arbeitsvermittlung ausüben (vgl. UF2 (2008), S. 200). Fachkräfte der ARGEn und gAw geben dagegen deutlich häufiger an, insbesondere für die Betreuung von Alleinerziehenden, Personen mit Migrationshintergrund oder Schwerbehinderten zuständig zu sein – jedoch nicht gleichzeitig für alle Gruppen (vgl. UF2 (2008), S. 202).

Aus den von Untersuchungsfeld 2 durchgeführten Beobachtungen von Kundenkontakten bei 20 ausgewählten Grundsicherungsstellen lassen sich bereits beim Erstgespräch zwei grundlegende Muster herauskristallisieren. Hauptsächlich in zkT findet sich eine an Fürsorgeprinzipien und dem Profiling orientierte Strategie, d. h. die verstärkte Erörterung der beruflichen und sozialen Situation der Kundinnen und Kunden, während eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Arbeitsmarktstrategie typisch für gAw ist. Bei ARGEn finden sich beide Formen der Fallbearbeitung, wobei bei den Fachkräften je nach Dienstherr unterschiedliche Muster verfolgt zu werden scheinen. Während Fachkräfte aus dem kommunalen Bereich Profiling in den Mittelpunkt stellen, verfolgen

Fachkräfte aus dem BA-Bereich eher eine auf Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung fokussierende Strategie (vgl. UF2 (2008), S. 283).

Schließlich lassen sich auch hinsichtlich des Entscheidungszeitpunkts über die Betreuung durch Fallmanagement unterschiedliche Prinzipien zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennen. In Grundsicherungsstellen, in denen nur ein Teil der Kunden/innen Fallmanagement erhält, fällt gemäß der flächendeckenden Organisationserhebung in Untersuchungsfeld 1 bei zkt die Entscheidung über die Zuweisung zum Fallmanagement in 88 Prozent aller Fälle bereits nach der Antragstellung oder aufgrund des Erstgesprächs, wohingegen bei ARGEn (36 Prozent) und gAw (21 Prozent) regelmäßig erst im weiteren Verlauf des Betreuungsprozesses entschieden wird (vgl. UF1 (2008), S. 56). Zwischen U25- und Ü25-Kunden/innen sind hier nur geringfügige Unterschiede zu erkennen (vgl. UF1 (2008), S. 57).

I.6.4 Standorte mit Kundenkontakt, Eingangszone und Kundenstrommanagement

Den Angaben der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 zufolge unterhalten zkt im Jahr 2007 durchschnittlich mehr Standorte mit Kundenkontakt als ARGEn und gAw. Während 32 Prozent der ARGEn nur an einem Standort die Kunden/innen betreuen, trifft dies lediglich auf 17 Prozent der zkt und keine gAw zu. Zwei bis fünf Standorte mit Kundenkontakt sind bei 54 Prozent der ARGEn, 45 Prozent der zkt und 81 Prozent der Regionen mit gAw vorzufinden. Sechs und mehr Standorte unterhalten lediglich 14 Prozent der ARGEn, 19 Prozent der gAw, aber wegen der im Durchschnitt geringeren Urbanität rund 38 Prozent der zkt (vgl. UF1 (2008), Tabellenanhang A.6).

Ferner ist festzuhalten, dass nahezu alle Vergleichs-ARGEn (95 Prozent) und alle gAw aus der 154er-Stichprobe eine Eingangszone eingerichtet haben, während dies nur bei 61 Prozent der zkt der Fall ist. Rund ein Viertel der zkt regeln den Zugang über die örtlichen Sozialämter (vgl. UF2 (2008), S. 126). Die Ausgestaltung des Zugangs und der in der Eingangszone auszuführenden Aufgaben streut erheblich. Bei zkt mit einer Eingangszone, die mehr als reiner Empfang mit Antragsausgabe darstellt, hat diese entweder die Funktion eines „Antragservice“ (mit Ausgabe und Annahme von Anträgen) oder aber die Funktion einer kombinierten Antragsannahme und Datenerfassung. Dagegen dominiert bei den ARGEn das aus dem SGB III bekannte Modell des Kundenzentrums, in dem Bewerberdaten erfasst und Anträge ausgegeben, aber nicht angenommen werden. Dies bedeutet, dass bei zkt mit Eingangszone deren Leistungstiefe deutlich ausgeprägter ist (vgl. UF2 (2008), S. 127f).

Die Möglichkeiten des § 15a SGB II wird von einem Teil der Grundsicherungsstellen nach Erkenntnissen aus den Fallstudien offenbar dazu genutzt, um für einen größeren Personenkreis als in der genannten Vorschrift vorgegeben, Sofortangebote zu unterbreiten. Auch hier sind Unterschiede zwischen zkt und ARGEn erkennbar, wobei

rund 40 Prozent der zkt, aber nur knapp ein Viertel der Vergleichs-ARGEn Sofortangebote für einen erweiterten Personenkreis vorhält (vgl. UF2 (2008), S. 128). Beim Umgang mit dem (eigentlichen) Kundenkreis des § 15a SGB II gibt es hingegen kaum Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung, mit der Ausnahme, dass die Gruppe der Vergleichs-ARGEn (41 Prozent) etwa doppelt so häufig wie zkt (20 Prozent) spezielle Maßnahmen für Sofortangebotskunden aufweisen (vgl. UF2 (2008), S. 129f).

I.6.5 Inhalte und Ablauf bei Erstvorsprache

Für einen erfolgreichen Beitrag zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit dürfte die Strategie der Grundsicherungsstellen im Umgang mit Hilfebedürftigen unmittelbar zu Beginn des Betreuungsprozesses von besonderer Bedeutung sein. Hierbei nimmt die Erstvorsprache eine zentrale Rolle ein, die hier als der Zeitpunkt definiert ist, an dem der/die Kunde/in zum ersten Mal persönlich in der Grundsicherungsstelle vorspricht. Für die spezielle Zielgruppe der U25-Kunden/innen sind in Abbildung 7 die integrationsrelevanten Leistungen und Angebote der Erstvorsprache zusammengefasst und nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung differenziert.

Hieraus wird ersichtlich, dass die Modelle der Aufgabenwahrnehmung nach ihren Angaben in der Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 im Jahr 2007 leicht unterschiedliche Strategien für U25-Kunden/innen verfolgen. So scheinen zkt bereits bei der Erstvorsprache öfter als ARGEn ein Grobprofiling (55 Prozent vs. 42 Prozent mit Angaben für „häufig“ oder „immer“) und ein vermittlungsbezogenes Gespräch (41 Prozent vs. 39 Prozent) durchzuführen. Dagegen werden Trainingsmaßnahmen von zkt seltener als von ARGEn und Agenturen mit gAw angeboten. Insgesamt recht selten scheinen Jobangebote, Ausbildungsplatzangebote und Angebote auf dem 2. Arbeitsmarkt zu sein, wobei die letzten beiden Angebote bei zkt etwas häufiger zu beobachten sind. Jobangebote auf dem 1. Arbeitsmarkt werden nach Angaben der Geschäftsführungen bei Agenturen mit gAw am häufigsten unterbreitet (vgl. UF1 (2008), S. 110f).

Für Ü25-Kunden/innen entspricht die Häufigkeitsverteilung der Angebote im Wesentlichen derjenigen der U25-Kunden/innen, wobei die Anteile der Grundsicherungsstellen mit entsprechenden Angeboten immer etwas geringer ausfallen als bei den Jüngeren. Für U25-Kunden/innen scheint die Angebotsintensität beim Erstkontakt insgesamt also höher zu sein. Im Vergleich der Organisationstypen lässt sich beobachten, dass in Einheiten mit spezialisiertem Fallmanagementansatz vermittlungsbezogene Erstgespräche und Trainingsmaßnahmen überdurchschnittlich oft bereits bei der Erstvorsprache angeboten werden (vgl. UF1 (2008), S. 113f).

Darüber hinaus scheinen nach den Befunden der flächendeckenden Organisationsbefragung U25-Kunden deutlich schneller ein Erstgespräch mit vermittlungsrelevantem Inhalt zu erhalten als Ü25-Kunden. Abbildung 8 verdeutlicht, dass im Jahr 2007 insgesamt durchschnittlich 81 Prozent der U25- und 64 Prozent der Ü25-Kunden/innen ein vermittlungsbezogenes Erstgespräch binnen zwei Wo-

Abbildung 7

Integrationsrelevante Leistungen und Angebote bei Erstvorsprache nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – U25-Kunden/innen 2007

Quelle: UF1 (2008), S. 111.

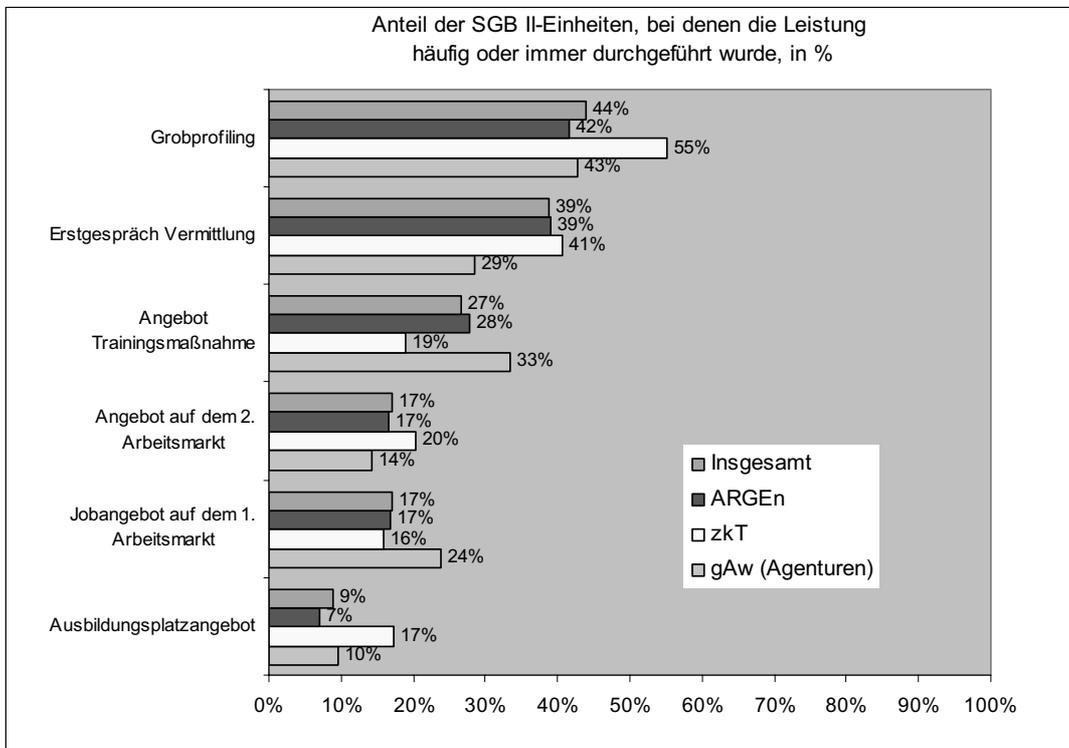
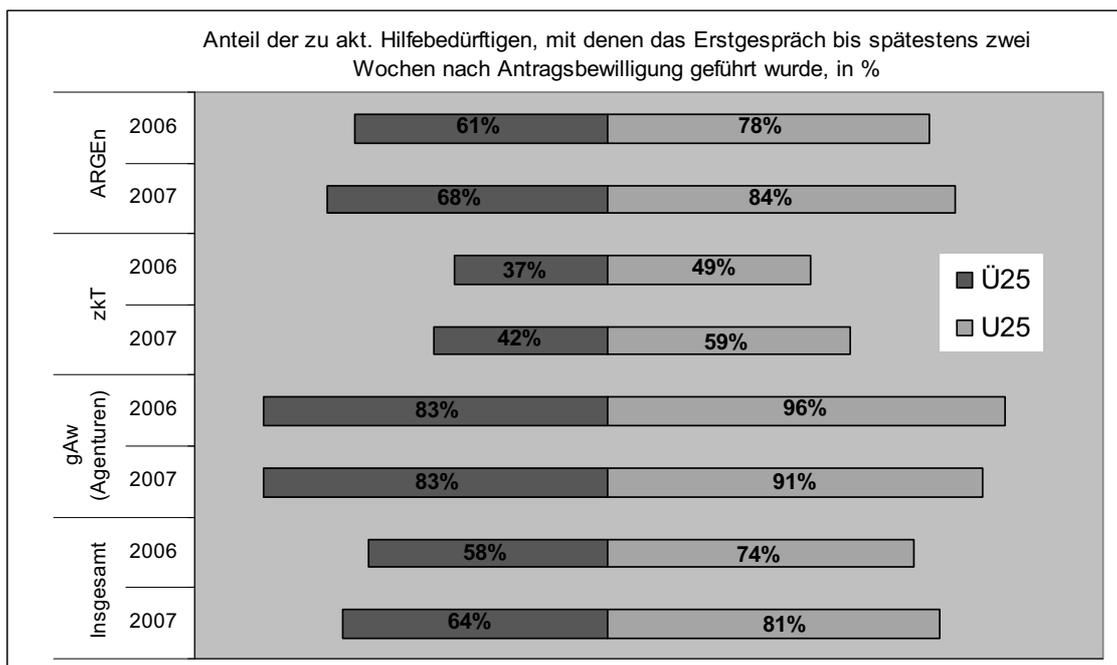


Abbildung 8

Zeitpunkt des Erstgesprächs zu betreuungs- und vermittlungsrelevanten Fragestellungen nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – 2006 und 2007



Quelle:UF1 (2008), S. 117.

Tabelle 14

**Dauer der Erstgespräche zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen nach Modellen
der Aufgabenwahrnehmung – 2007 (Vorjahreswerte in Klammern)**

	ARGEn	zkT	gAw (Agenturen)	Insgesamt
Ü25	49 (48)	52 (50)	54 (53)	49 (49)
U25	53 (53)	58 (53)	57 (53)	54 (53)

Anm.: Alle Angaben in Minuten, ungewichtetes arithmetisches Mittel. Quelle: UF1 (2008), S. 120.

chen nach Antragsbewilligung führen. Diese Anteile haben sich nach Geschäftsführungsangaben gegenüber dem Vorjahr um sieben bzw. sechs Prozentpunkte erhöht (vgl. UF1 (2008), S. 116f).

Aus Tabelle 14 lässt sich erkennen, dass das Erstgespräch zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen bei U25-Kunden/innen mit durchschnittlich 54 Minuten auch etwas ausführlicher ist als bei Erwachsenen (im Schnitt 49 Minuten). Zwischen ARGEn und zkT scheinen hierbei Unterschiede von durchschnittlich drei bis fünf Minuten zu bestehen. Die längste Gesprächsdauer bei den Ü25 wird von Agenturen mit gAw berichtet (vgl. UF1 (2008), S. 120); für die Kundengruppe der U25 liegen die zkT mit 58 Minuten knapp vor den gAw mit 57 Minuten Gesprächsdauer.

Die für das Erstgespräch im Bereich Aktivierung/Vermittlung zur Verfügung stehende Zeit wird in der schriftlichen Fachkräftebefragung von den zkT-Fachkräften am positivsten bewertet. Rund 71 Prozent der dort Befragten erachten die zur Verfügung stehende Zeit als großzügig oder ausreichend bemessen, während dies bei den ARGEn nur bei 58 Prozent der Befragten der Fall ist. Bei der Bewertung der für Folgegespräche zur Verfügung stehenden Zeit lassen sich hingegen keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung beobachten (vgl. UF2 (2008), S. 101ff).

Für die durchschnittliche Dauer des Erstgesprächs, das in den 20 ausgewählten Standorten bei knapp 180 Kundenkontakten etwas kürzer ist als die in Tabelle 14 angegebenen Werte, aber das gleiche Muster aufweist (vgl. UF2 (2008), S. 263), scheint es einen Unterschied zu machen, welchen professionellen Hintergrund die Fachkräfte haben. Personen mit pädagogischer Ausbildung nehmen sich für ein Erstgespräch überdurchschnittlich lange Zeit, wohingegen Fachkräfte mit einer Verwaltungsausbildung deutlich unterdurchschnittlich lange Erstgespräche führen (vgl. UF2 (2008), S. 264). Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung scheint es zwei Muster der Fallbearbeitung im Erstgespräch zu geben. Bei zkT wird für das Profiling deutlich mehr Zeit aufgewendet als bei ARGEn. Mit Stellensuche sowie Eingliederungsvereinbarung jedoch beschäftigen sich die Fachkräfte aus zkT und ARGEn in vergleichbarem Umfang. Standorte in gAw nehmen sich für die Besprechung der Eingliederungsver-

einbarung überdurchschnittlich viel Zeit, dagegen ist die Dauer des Profiling hier unterdurchschnittlich lange (vgl. UF2 (2008), S. 265).

Bei Fachkräften mit kommunalem beruflichen Hintergrund steht nach den beobachteten Kundenkontakten das Profiling stärker im Vordergrund, bei Kräften der ARGEn und gAw die Stellensuche und die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung (vgl. UF2 (2008), S. 265). Das Thema flankierende Leistungen wird lediglich in 16 Prozent der beobachteten 178 Erstgespräche angesprochen, obwohl in deutlich mehr Fällen ein teilweise offensichtlicher Bedarf besteht. Die Mehrzahl der diesbezüglich erfassten Fälle ist bei den zkT zu finden (vgl. UF2 (2008), S. 274). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ARGEn nach eigenen Angaben mehr Personen innerhalb der ersten beiden Wochen erreichen und mit diesen eher vermittlungsorientierte Erstgespräche führen, wohingegen zkT angeben, mit den Kunden/innen längere und auch intensivere Gespräche mit anamnestischem Charakter zu führen.

1.6.6 Einbezug externer Dienstleister in Leistungserstellung und Maßnahmedurchführung

Bei den Kernprozessen haben zwar alle Grundsicherungsstellen in der 154er-Stichprobe Dritte in den Leistungsprozess einbezogen, aber nur gut die Hälfte hat Kernprozesse zur Integration ausgelagert, wobei sich ARGEn und zkT hier nur unwesentlich unterscheiden (vgl. UF2 (2008), S. 162). Der Umfang der ausgelagerten Kernprozesse unterscheidet sich jedoch zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Während 15 Prozent der zkT mehr als die Hälfte der Prozesse ausgelagert hat, ist ein derartiger Umfang bei keiner Vergleichs-ARGE vorzufinden (vgl. UF2 (2008), S. 163).

Bei der rechtlichen Einbindung Dritter sind nach den Befunden der Fallstudien bei ARGEn und zkT alle drei Formen (Zuwendung, Gutscheine und Vergabe) vorzufinden, wobei das Zuwendungsrecht bei den ARGEn so gut wie keine, bei den zkT aber die wichtigste Rolle spielt. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis (Gutscheine) ist bei ARGEn wie zkT praktisch ohne Bedeutung. Bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte schalten die ARGEn nahezu ausnahmslos das Regionale Einkaufszentrum ein, wäh-

rend dieses für die zKT keine Rolle spielt, da durch sie das Dienstleistungsangebot der Regionalen Einkaufszentren nicht genutzt werden kann. Bei zKT steht die beschränkte Ausschreibung an erster Stelle, gefolgt von der offenen Ausschreibung und der freihändigen Vergabe (vgl. UF2 (2008), S. 158f). Bei Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 SGB II wählen ARGEn und gAw deutlich häufiger als zKT den Weg der Ausschreibung (vgl. UF2 (2008), S. 160f). Dagegen hat bei Maßnahmen nach § 16 Absatz 2 S. 1 SGB II für ARGEn das Zuwendungsrecht eine herausragende Bedeutung, das von ihnen in diesem Zusammenhang deutlich häufiger eingesetzt wird als von zKT (vgl. UF2 (2008), S. 161f).

Nach den Befunden der Maßnahmeträgerbefragung ist an Standorten mit zKT die aktive Beteiligung freier Träger ausgeprägter als an ARGE-Standorten. Bei zKT ist über die Hälfte der Maßnahmeträger, die die Maßnahmepläne kannten, an diesen auch aktiv beteiligt, während dies bei Vergleichs-ARGEn nur für vier von zehn Standorten gilt (vgl. UF2 (2008), S. 244). Die beauftragten Dritten sind vornehmlich mit der Durchführung von Aktivierungs-, Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen sowie von Arbeitsgelegenheiten (§ 16 Absatz 3 SGB II) befasst. Die unter diese Kategorien fallenden Maßnahmen haben ein quantitativ weitaus höheres Gewicht als flankierende Leistungen (vgl. UF2 (2008), S. 240).

Vergleichs-ARGEn schalten nach den Ergebnissen der Fallstudien bei folgenden Leistungen Dritte etwas häufiger ein als zKT: Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und Sprachkurse. Auch bei Marktersatzmaßnahmen beauftragen ARGEn und gAw deutlich häufiger Dritte als zKT (vgl. UF2 (2008), S. 159). Demgegenüber haben zKT häufiger als Vergleichs-ARGEn das Tiefenprofilierung bzw. Assessment, aber auch die Arbeitsvermittlung ausgelagert. Stadt- und Kreis-ARGEn lagern am häufigsten Erstprofilierung und Arbeitsvermittlung an Dritte aus (vgl. UF2 (2008), S. 164f).

Eine vollständige Betreuung von Ü25-Kunden/innen hinsichtlich aller Eingliederungsleistungen durch beauftragte Dritte ist nach den Ergebnissen der flächendeckenden Organisationserhebung insgesamt eher die Ausnahme, bei ARGEn allerdings etwas häufiger zu finden als bei zKT. Bei beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung hat dieses Phänomen zwischen 2006 und 2007 jedoch an Bedeutung verloren. Auch bei U25-Kunden/innen ist diese Tendenz zur internen Betreuung im Zeitablauf beobachtbar (vgl. UF1 (2008), S. 103f).

Auch die Auslagerung von einzelnen Vermittlungsleistungen für Ü25-Kunden/innen ist nach Geschäftsführungsangaben in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 leicht rückläufig. Eine derartige Auslagerung an die SGB III-Bereiche der Agentur wird 2007 von 13 Prozent der ARGEn, 10 Prozent der zKT und 19 Prozent der Agenturen mit gAw praktiziert. Eine Auslagerung dieser Leistung an freie Träger führen 51 Prozent der ARGEn, 64 Prozent der zKT und 48 Prozent der gAw durch (vgl. UF1 (2008), S. 105). Schließlich scheinen Vermittlungsvorschläge an Teilnehmer/innen, die sich in einer Maßnahme befinden, nach den Befunden der Trägerbefragung in Un-

tersuchungsfeld 2 eher die Ausnahme zu sein. Lediglich 16 Prozent der Träger berichten, dass solche Vorschläge in „vielen“ oder gar „allen“ Fällen getätigt werden, wobei keine relevanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung existieren (vgl. UF2 (2008), S. 245).

1.6.7 Eingliederungsvereinbarung

Die Funktionen der Eingliederungsvereinbarung (EGV) – Verdeutlichung von Rechten, Pflichten und Verbindlichkeit – unterscheidet sich aus Sicht der eigens befragten Fachkräfte nicht zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Hinsichtlich der Fallbetreuung und Vermittlung wird praktisch durchgehend die rechtliche Funktion der EGV als Voraussetzung für eine spätere Sanktionierung gesehen. In Bezug auf Fallbetreuung und Arbeitsvermittlung wird von Fachkräften der zKT etwas stärker die strukturierende Funktion der EGV im Eingliederungsprozess betont, während diejenigen der Vergleichs-ARGEn etwas stärker auf die Transparenz im Umgang mit den Kunden/innen abheben. Von Fachkräften der zKT wird die Bedeutung der EGV für die Entwicklung einer individuellen Eingliederungsstrategie deutlich häufiger betont als von jenen der Vergleichs-ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 204).

Der Anteil der Erwachsenen (Ü25) mit abgeschlossener EGV wird von den Fachkräften in der schriftlichen Befragung in den zKT auf 69 Prozent, in den Vergleichs-ARGEn auf 71 Prozent geschätzt; den höchsten Wert weisen die gAw mit 74 Prozent, den niedrigsten die Kreis-ARGEn mit 62 Prozent auf. Bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) wird von einem ähnlichen Bild auf insgesamt niedrigerem Niveau berichtet (vgl. UF2 (2008), S. 205). In den ARGEn scheint eine weitgehend standardisierte Festlegung des Abschlusszeitpunktes der EGV vorzuherrschen, während sich ca. die Hälfte der zKT hier flexibler zeigt (vgl. UF2 (2008), S. 207).

Gemäß den Angaben der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung gibt es im Jahr 2007 hinsichtlich der durchschnittlichen Anzahl der vermittlungsbezogenen Gespräche bis zum Abschluss einer EGV nur geringe Unterschiede zwischen ARGEn und zKT sowie U25- und Ü25-Kunden/innen. Die Mittelwerte liegen hier jeweils bei ca. zwei Gesprächen (vgl. UF1 (2008), S. 121). Ebenfalls den Angaben der Geschäftsführungen zufolge, stieg der Anteil der eHb mit abgeschlossenen EGV zwischen 2006 und 2007 in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung, und zwar moderat bei den zKT und deutlich in ARGEn. Letztere haben somit nach eigenen Angaben die zuvor bestehende Lücke zu den zKT geschlossen.

1.6.8 Aktivierung und Eingliederungsbemühungen ohne Vermittlung

Aus der Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 lässt sich schließen, dass U25-Kunden/innen im Hinblick auf Eingliederungsleistungen schneller betreut werden als Erwachsene (Ü25). Im Jahr 2007 wurde in der Hälfte aller Grundsicherungsstellen für die Gruppe der U25 un-

mittelbar nach Antragsausgabe der Eingliederungsprozess eingeleitet; bei Ü25 war dies bei gut einem Drittel (36 Prozent) der regionalen Einheiten der Fall. Weitere 14 Prozent (U25) bzw. 12 Prozent (Ü25) beginnen bei Antragsingang Eingliederungsleistungen (vgl. UF1 (2008), S. 114).

Aus den Antworten der schriftlichen Fachkräftebefragung lässt sich erkennen, dass folgende Instrumente zur Aktivierung der Kunden/innen in den zkt und den Vergleichs-ARGEn häufig bzw. (fast) immer eingesetzt werden (vgl. UF2 (2008), S. 208f):

- Eingliederungsvereinbarung (88 Prozent zkt vs. 92 Prozent Vergleichs-ARGEn)
- Nachweis Eigenbemühungen (82 Prozent vs. 88 Prozent)
- Enge Kontaktdichte (73 Prozent vs. 79 Prozent)
- Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten (71 Prozent vs. 83 Prozent)
- Trainingsmaßnahmen (71 Prozent vs. 80 Prozent)
- Androhung und/oder Verhängung von Sanktionen (58 Prozent vs. 70 Prozent)
- Sofortangebote (45 Prozent vs. 51 Prozent)
- Einschaltung Dritter für Vermittlungsleistungen (36 Prozent vs. 35 Prozent)

Alles in allem setzen die zkt fast alle Aktivierungsinstrumente etwas seltener ein als die Gruppe der Vergleichs-ARGEn. Von den befragten Fachkräften werden – wenig überraschend – die am häufigsten eingesetzten Instrumente auch als am wirkungsvollsten erachtet. Insbesondere Fachkräfte aus Agenturen mit gAw betrachten den Einsatz von Sanktionen und die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten als wirksame Aktivierungsinstrumente, halten den Einsatz von Trainingsmaßnahmen dafür für weniger effektiv als ihre Kollegen/innen in den ARGEn und zkt (vgl. UF2 (2008), S. 210).

1.6.9 Aktivierung spezifischer Personengruppen

Außer bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (d. h. U25-Kunden/innen) sind spezielle Leistungsprozesse für bestimmte Personengruppen in den regionalen Einheiten der 154er-Stichprobe eher eine Ausnahme. Wenn überhaupt, so wurden diese in zkt für Ältere und in ARGEn für Straftatlassene und Wohnsitzlose eingerichtet (vgl. UF2 (2008), S. 144). Allerdings existieren an einigen Standorten spezifische Angebote (wenn auch nicht spezielle Leistungsprozesse) für Frauen allgemein und Frauen mit Kindern unter drei Jahren. Hierbei lassen sich folgende zentralen Befunde aus den Fallstudien festhalten (vgl. UF2 (2008), S. 145f):

- Zwei Drittel der zkt haben für Frauen mit Kindern unter drei Jahren Handlungsziele (Integration in den 1. Arbeitsmarkt, Erhalt Vermittlungsfähigkeit etc.) entwickelt, jedoch nur knapp die Hälfte der Vergleichs-ARGEn.

- Bei Frauen mit Kindern über drei Jahren sind die mit den Angeboten und Maßnahmen verfolgten Zielsetzungen unterschiedlich ausgeprägt. Bei zkt werden Integration in den 1. Arbeitsmarkt und Erhalt bzw. Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit gleichermaßen häufig betont (jeweils von 94 Prozent der Standorte), während bei den Vergleichs-ARGEn primäres Ziel die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit (88 Prozent) ist, gefolgt von der Integration in den 1. Arbeitsmarkt (80 Prozent).
- Die soziale Stabilisierung von Frauen mit Kindern, die älter als drei Jahre sind, stellt für 73 Prozent der zkt ein Handlungsziel dar, aber nur für 59 Prozent der Vergleichs-ARGEn.
- Bei Frauen allgemein setzen zkt nach eigenen Angaben stärker auf Teilzeit-Qualifizierungsmaßnahmen, während ARGEn eher zu speziell auf die Bedürfnisse und Lebensumstände von Frauen zugeschnittene Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen neigen.
- Insgesamt äußern die befragten Fachkräfte trägerformunabhängig einen großen Bedarf an Maßnahmen, die spezifisch auf Frauen zugeschnitten sind (vgl. UF2 (2008), S. 238).

Schließlich ist aus Sicht der Geschäftsführungen – so die Ergebnisse der flächendeckenden Organisationserhebung – der Anteil von auf absehbare Zeit nicht vermittelbaren Hilfebedürftigen in ARGEn und zkt ähnlich hoch (32 Prozent vs. 34 Prozent), bei Agenturen mit gAw allerdings deutlich geringer (24 Prozent). Hierbei ist allerdings eine erhebliche Variation innerhalb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu verzeichnen (vgl. UF1 (2008), S. 87f). Bei dieser Kundengruppe bildet der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten weiterhin die häufigste Strategie, mit einer etwas geringeren Bedeutung bei zkt als bei ARGEn und gAw (vgl. UF1 (2008), S. 89f).

1.6.10 Kundensegmentierung und Profiling

Kundensegmentierung wird nach Angaben der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 inzwischen nahezu flächendeckend durchgeführt, und zwar von 96 Prozent der Grundsicherungsstellen für Ü25-Kunden/innen. Dies bedeutet gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 29 Prozentpunkte, die im Wesentlichen auf die Entwicklung bei den ARGEn (+34 Prozentpunkte) zurück zu führen ist. Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung ist die Strategie der Kundensegmentierung bei zkt mit 87 Prozent etwas geringer ausgeprägt als bei ARGEn mit 97 Prozent und gAw mit 100 Prozent (vgl. UF1 (2008), S. 80).

Das Betreuungsstufenkonzept der Bundesagentur für Arbeit ist nach den Befunden der Organisationserhebung im Jahr 2007 das dominierende Modell bei ARGEn (99 Prozent) und gAw (100 Prozent), während zkt in der Regel eine eigene Einteilung verwenden (58 Prozent) oder sich an der genutzten Integrationssoftware orientieren (30 Prozent der Einheiten; vgl. UF1 (2008), S. 81f). In der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 bemängeln die Befragten aus ARGEn (und hier insbesondere aus den

Vergleichs-ARGEn) an 63 Prozent (bzw. 73 Prozent) der Standorte den hohen Arbeitsaufwand und die als einschränkend empfundene Standardisierung des Betreuungsstufenkonzepts (vgl. UF2 (2008), S. 202f).

Von der überwiegenden Mehrheit der Grundsicherungsstellen werden die Kunden nach Arbeitsmarktnähe eingeteilt. In nahezu allen beobachteten Fällen in Untersuchungsfeld 2 wurde im Erstgespräch ein Profiling durchgeführt, das rund 30 Prozent der durchschnittlichen Dauer des Erstgesprächs einnimmt (vgl. UF2 (2008), S. 267f). Die zkt betreiben hierbei den größten zeitlichen Aufwand (ca. 15 Minuten im Schnitt), deutlich mehr als ARGEn (rund neun Minuten) und gAw (ca. sieben Minuten). Bei zkt werden darüber hinaus sowohl die soziale als auch berufliche Situation länger besprochen als in den beiden anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF2 (2008), S. 269f).

I.6.11 Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Trägerformübergreifend betonten die in Untersuchungsfeld 2 befragten Fachkräfte, dass ihrer Ansicht nach insbesondere die Verbesserung der Qualifikation, die Einschaltung von Beratungsstellen (Sucht-, Schuldner- und psychosoziale Beratung), Maßnahmen zur Förderung des Arbeits- und Sozialverhaltens, Integrationskurse für Personen mit Migrationshintergrund sowie die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wesentliche Beiträge zum Abbau von Vermittlungshemmnissen leisten können. Als weniger bedeutsam für die Mehrheit der Kunden/innen wird von den Fachkräften (wiederum weitestgehend unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung) der Einsatz spezieller Maßnahmen wie z. B. die Förderung zum Erwerb des Führerscheins erachtet (vgl. UF2 (2008), S. 208f).

Der Stellenwert der Beschäftigungsmöglichkeiten am zweiten Arbeitsmarkt in der Geschäftspolitik ist nach den Befunden der flächendeckenden Organisationserhebungen von 2006 auf 2007 gesunken. Dagegen haben nach Geschäftsführungsangaben die Förderung fachlicher Qualifikationen, sozial-integrative Leistungen und soziale Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen (vgl. UF1 (2008), S. 75). Abbildung 9 bietet hierzu einen Überblick.

Aus Abbildung 9 wird ersichtlich, dass hinsichtlich des Stellenwerts einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung existieren. So messen beispielsweise die Geschäftsführungen von 86 Prozent der Agenturen mit gAw und 76 Prozent der ARGEn Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem 2. Arbeitsmarkt eine hohe oder sehr hohe Bedeutung bei, wohingegen dies lediglich bei 57 Prozent der zkt der Fall ist. Einen vergleichsweise hohen Stellenwert haben bei ARGE-Geschäftsführungen auch die finanziellen Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, denen in zkt eine geringere Bedeutung zugeschrieben wird. Darüber hinaus erachten ARGEn stärker als zkt die Förderung von Exis-

tenzgründungen als wichtig. Demgegenüber nimmt der gesamte Komplex von sozialintegrativen Leistungen, sozialen Dienstleistungen und der Förderung von fachlichen und von Schlüsselqualifikationen bei zkt einen merklich höheren Stellenwert ein als bei ARGEn und Agenturen mit gAw.

In der Praxis der Grundsicherungsstellen spielt unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung de facto der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten eine wichtige, wenn nicht gar die wichtigste Rolle (vgl. hierzu auch unten Kapitel II). Nach den Zielen des Einsatzes dieses Förderinstrumentes (in der Mehraufwandsvariante) befragt, äußerten sich die antwortenden Personen in der Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 wie folgt (vgl. UF2 (2008), S. 211):

- Aktivierung (91 Prozent der Fachkräfte aus zkt vs. 94 Prozent aus Vergleichs-ARGEn)
- Überprüfung der Arbeitsbereitschaft (90 Prozent vs. 88 Prozent)
- Verbesserung Beschäftigungsfähigkeit (87 Prozent vs. 89 Prozent)
- Individuellere Betreuung (82 Prozent vs. 85 Prozent)
- Qualifizierung (72 Prozent vs. 74 Prozent)
- Vermittlung (71 Prozent vs. 73 Prozent)

Auch im Hinblick auf diese Fragestellung kann also ein trägerformübergreifender Konsens beobachtet werden.

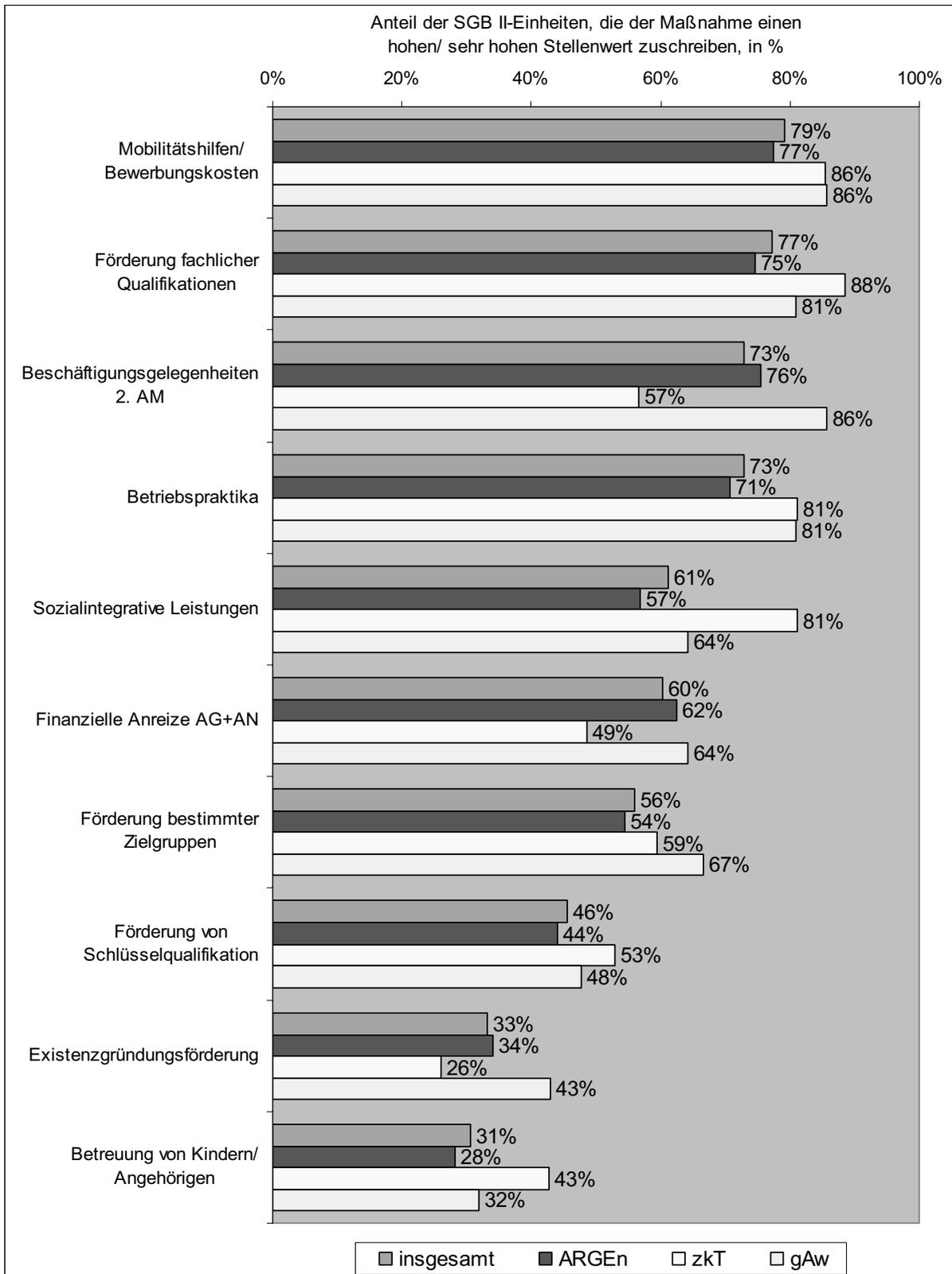
I.6.12 Organisation der Vermittlung und Arbeitgeberservice

Nach Geschäftsführungsangaben in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 verfügen im Jahr 2007 beinahe alle Grundsicherungsstellen über einen Arbeitgeberservice. Nur bei 10 Prozent der ARGEn und 9 Prozent der zkt existiert dieser nicht. Bei fast allen zkt mit Arbeitgeberservice ist dieser ausschließlich für die Grundsicherungsstelle selbst errichtet worden, bei ARGEn liegt der entsprechende Anteil hingegen lediglich bei 15 Prozent. Dagegen haben 77 Prozent aller ARGEn ausschließlich einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur eingerichtet, und eine Minderheit von 3 Prozent aller ARGEn unterhält zusätzlich einen eigenen Arbeitgeberservice (vgl. UF1 (2008), S. 124f).

In fast allen ARGEn und gAw der 154er-Stichprobe wird die arbeitgeberorientierte Vermittlung durch die Vermittlungskräfte des Arbeitgeberservice vorgenommen. Ein umfassender Arbeitgeberservice, der u. a. einen Stellenpool vorhält und Stellen unabhängig von einzelnen Kunden/innen akquiriert, findet sich bei den zkt hingegen nur zu einem kleinen Teil (vgl. UF2 (2008), S. 217). Die stellenorientierte Vermittlung ist bei zkt allerdings ebenfalls überwiegend in die Hand eines Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams gelegt. Diese Teams haben jedoch zumeist auch andere bzw. zusätzliche Funktionen als der Arbeitgeberservice der ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 227).

Abbildung 9

Stellenwert arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung 2007*



* Teilweise zusammengefasste Kategorien.
 Quelle: UF1 (2008), S. 76.

Darüber hinaus legen zKT übereinstimmend großen Wert auf die aufsuchende Arbeitgeberbetreuung in Kombination mit der gezielten Vermittlung einzelner Kunden/innen. Ferner ist die konkrete Vermittlung bei zKT wesentlich stärker bewerberorientiert, wobei sie sowohl von einem eigenen Vermittlungsteam, einem/r Fallmanager/in oder dem/der persönlichen Ansprechpartner/in oder aber einer beauftragten Beschäftigungsgesellschaft vorgenommen werden kann. Bei zKT werden außerdem Kunden/innen und potenzielle Arbeitgeber häufiger aus einer Hand (Fallmanager/in oder Vermittler/in) bedient. Dies erklärt den Befund, dass zwar drei Viertel der zKT ein Arbeitgeberteam für die stellenorientierte Vermittlung eingerichtet haben, aber in jeweils fast vier von zehn Einheiten die Fallmanager/innen und Arbeitsvermittler/innen die Vermittlung selbst durchführen (vgl. UF2 (2008), S. 217).

Die bewerberorientierte Vermittlung wird in fast allen ARGEn und gAw durch die Arbeitsvermittler/innen oder die Fallmanager/innen durchgeführt. Nur in Ausnahmefällen ist nach den Befunden der Fallstudien der Arbeitgeberservice beteiligt. Insgesamt unterscheidet sich die Organisation des Vermittlungsgeschäfts zwischen den zKT merklich stärker als zwischen den ARGEn, die hier relativ einheitlich vorgehen (vgl. UF2 (2008), S. 218).

Die Schnittstelle zwischen Aktivierungs- und Vermittlungsbereich ist bei der Hälfte der ARGEn über ein elektronisches Match von Stellenangeboten und Bewerberprofilen angelegt. Bei etwa einem Viertel der Einheiten scheinen die Vermittlungsvorschläge über den Arbeitgeberservice zu laufen, und bei einem Zehntel schaltet nach erfolglosem Suchlauf der Arbeitgeberservice die bewerberorientiert arbeitenden Fachkräfte ein. Bei der Hälfte der Vergleichs-ARGEn informiert die Arbeitgeberbetreuung die Fachkräfte über offene Stellen und gibt sie auf diesem Wege frei (vgl. UF2 (2008), S. 219). Bei den zKT ist diese Schnittstelle hingegen weniger einheitlich gestaltet. Bei etwa einem Drittel der zKT erfolgt ein Match von Angeboten und Bewerberprofilen, bei einem Viertel laufen die Vermittlungsvorschläge über das Vermittlungs- bzw. Arbeitgeberteam und ebenfalls bei einem Viertel werden marktnahe Kunden/innen durch das Vermittlungsteam betreut (vgl. UF2 (2008), S. 219).

Die Stellenakquise durch den Arbeitgeberservice ist ein in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung häufig genutzter Weg. Eine Stellenakquise durch die Kundenbetreuer/innen selbst erfolgt nach Geschäftsführungsangaben insgesamt deutlich seltener, überdurchschnittlich häufig jedoch bei zKT (vgl. UF1 (2008), S. 130). Außerdem sind Anlaufstellen für Arbeitgeber im geografischen Zuständigkeitsbereich einer anderen Grundsicherungsstelle die absolute Ausnahme (vgl. UF1 (2008), S. 131). Auch eine Rückübertragung des Arbeitgeberservice an die Bundesagentur für Arbeit ist für die übergroße Mehrheit der zKT kein Thema (vgl. UF2 (2008), S. 215ff).

Die Kooperation mit dem Arbeitgeberservice der Agentur stützt sich bei den ARGEn im Wesentlichen auf eine gemeinsam besetzte Arbeitgeberbetreuung. In der 154er-Stichprobe arbeiten rund 46 Prozent der Fachkräfte da-

rüber hinaus einzelfallbezogen mit dem Arbeitgeberservice zusammen und ein etwa gleich hoher Anteil steht mit demselben im E-Mail-Austausch. Bei den zKT ergibt sich ein recht ähnliches Bild (vgl. UF2 (2008), S. 219f).

In den Fallstudienregionen haben bei den (Vergleichs-) ARGEn zwischen 50 Prozent und 57 Prozent der Vermittlungs- und Fallmanagementfachkräfte unbegrenzten Zugriff auf die bei der Agentur geführten Stellenangebote. Die übrigen Fachkräfte besitzen zumeist weitgehende Zugriffsmöglichkeiten, müssen sich aber an bestimmte, genau definierte Bedingungen halten. Rund drei Viertel des Personals im Bereich Markt und Integration kann wechselseitig die Stellenangebote beider Rechtskreise nutzen (vgl. UF2 (2008), S. 220f). Dagegen ist der Anteil der Fachkräfte aus zKT, die unbegrenzten Zugriff auf das Stellenangebot der BA haben, mit 12 Prozent deutlich geringer. Das Gleiche trifft auf den Anteil von zKT-Mitarbeitern/innen mit Zugriff unter bestimmten Bedingungen zu (vgl. UF2 (2008), S. 221).

Den Ergebnissen einer in Untersuchungsfeld 2 eigens durchgeführten Betriebsbefragung zufolge haben zwischen 17 Prozent (zKT) und 26 Prozent (Kreis-ARGEn) der Betriebe von sich aus Kontakt mit der Grundsicherungsstelle aufgenommen. Als Auslöser für die Kontaktaufnahme wurde hierbei zumeist die Suche nach Arbeitskräften genannt, zur Hälfte handelt es sich aber auch um Anfragen zur Fördermöglichkeiten bei arbeitslosen Bewerbern/innen. Im Hinblick auf die Zufriedenheit der Betriebe mit der Bearbeitung ihres jeweiligen Anliegens schneiden Agenturen mit gAw am besten ab, zwischen Vergleichs-ARGEn und zKT können keine nennenswerten Unterschiede beobachtet werden. Die Mehrheit derjenigen Betriebe, die sich bis zum Befragungszeitpunkt noch nicht an die Grundsicherungsstelle gewandt hatten, gab an, nicht zu wissen, dass auch diese Einrichtungen Arbeitslose vermitteln. Dieses Informationsdefizit scheint in Regionen mit zKT deutlich größer zu sein als in Regionen mit anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. UF2 (2008), S. 223f).

Eine Kontaktaufnahme mit den Betrieben von Seiten der Grundsicherungsstellen ist von etwa 40 Prozent der befragten Betriebe bestätigt worden. Hier scheint die Häufigkeit der Kontaktaufnahme bei den zKT überdurchschnittlich zu sein. Darüber hinaus legen die Befragungsergebnisse den Schluss nahe, dass zKT etwas häufiger aus Gründen der Stellenakquisition Kontakt zu den Betrieben gesucht haben, die Arbeitgeberbetreuung der ARGEn hingegen etwas häufiger wegen Vermittlungsaktivitäten. Außerdem haben die zKT wohl die Betriebe deutlich häufiger wegen der Einrichtung einer Arbeitsgelegenheit kontaktiert (vgl. UF2 (2008), S. 224).

Schließlich weisen die Resultate der Betriebsbefragung darauf hin, dass Betriebe in Regionen mit zKT deutlich seltener offene Stellen an die Grundsicherungsstelle melden als Betriebe in ARGE-Regionen. Allerdings ist in den regionalen Einheiten mit zKT, in denen Betriebe offene Stellen melden, die gemeldete Anzahl im Durchschnitt mit 4,0 vs. 3,4 Stellen etwas höher als bei den ARGEn.

Im Hinblick auf die Gesamtzufriedenheit der Betriebe mit der Abwicklung ihres Vermittlungsanliegens lässt sich zwischen zkt und ARGEn nur ein geringer Unterschied erkennen. Bei Agenturen mit gAw ist die Zufriedenheit allerdings deutlich am höchsten. Insgesamt erhalten zkt etwas bessere Noten für die Qualität der Vermittlungsvorschläge als die Vergleichs-ARGEn, dafür wurde die Anzahl der unterbreiteten Vermittlungsvorschläge etwas schlechter bewertet (vgl. UF2 (2008), S. 225f).

I.6.13 Verfügbarkeit flankierender sozialer Leistungen

Nach Angaben der Geschäftsführungen in der flächendeckenden Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 beträgt der Anteil der zkt, der im Jahr 2007 die Verfügbarkeit flankierender sozialer Leistungen als gut oder sehr gut bezeichneten, mit 80 Prozent für die Schuldnerberatung und 83 Prozent für die Sucht- und Drogenberatung deutlich über den entsprechenden Werten der ARGEn (44 Prozent bzw. 54 Prozent) als auch der von Agenturen mit gAw (52 Prozent bzw. 57 Prozent). Im Vergleich zum Vorjahr ist der Anteil der Grundsicherungsstellen, die sowohl die Kapazitäten für die Schuldner- als auch die für die Sucht- und Drogenberatung mit gut oder sehr gut einschätzen, um zehn bzw. zwölf Prozentpunkte stark angestiegen (vgl. UF1 (2008), S. 135f).

Ebenfalls nach Geschäftsführungsangaben entsprechen im Jahr 2007 in durchschnittlich 62 Prozent aller Grundsicherungsstellen die Kinderbetreuungsmöglichkeiten dem Bedarf. Aus ARGEn wird dies zu 61 Prozent, aus zkt zu 72 Prozent und aus Regionen mit gAw zu 52 Prozent berichtet. Im Detail wird angegeben, dass sich die Angebote im Jahr 2007 wie folgt gestalten (vgl. UF1 (2008), S. 142f):

- Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die speziell auf die Bedürfnisse von Maßnahmeteilnehmern/innen zugeschnitten sind, existieren in 46 Prozent der zkt, aber nur in 18 Prozent der ARGEn und 19 Prozent der gAw.
- Der Anteil der Einheiten, in deren regionalem Zuständigkeitsbereich Kinder von Hilfebedürftigen bevorzugt bei der Platzvergabe berücksichtigt werden, ist bei Kommunen mit gAw am höchsten (29 Prozent), gefolgt von ARGEn (17 Prozent) und zkt (16 Prozent).
- Aufgrund des Bedarfs wurden in 32 Prozent der Regionen mit zkt, aber lediglich 23 Prozent der Regionen mit ARGEn und in 5 Prozent der Regionen mit gAw kurzfristig zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten eingerichtet.
- In die kommunale Angebotsplanung für die Kinderbetreuung werden 35 Prozent der zkt, aber nur 16 Prozent der ARGEn und 10 Prozent der Kommunen mit gAw einbezogen.

Insgesamt berichten in den Fallstudien nur sechs der 51 zkt (12 Prozent) davon, nicht über die Leistungen

nach § 16 Absatz 2 Satz 2 SGB II verfügen zu können, während dies bei rund der Hälfte der Vergleichs-ARGEn und fast allen gAw der Fall ist (vgl. UF2 (2008), S. 154). In der schriftlichen Fachkräfteerhebung von Untersuchungsfeld 2 wird die Verfügbarkeit dieser Leistungen von den Fachkräften der zkt und der Vergleichs-ARGEn wie folgt eingeschätzt (Nennungen für „voll und ganz ausreichend“ und „eher ausreichend“; vgl. UF2 (2008), S. 212):

- Suchtberatung (76 Prozent der zkt-Fachkräfte vs. 70 Prozent derjenigen aus Vergleichs-ARGEn)
- Schuldnerberatung (74 Prozent vs. 64 Prozent)
- Psychosoziale Betreuung (58 Prozent vs. 51 Prozent)
- Kinderbetreuung (50 Prozent vs. 40 Prozent)

Für die ARGEn und gAw als Grundsicherungsstelle mit zwei Trägern ist zu beachten, dass bei der Planung und Steuerung kommunaler Leistungen nicht immer die kommunalen Aufgaben auf die ARGE oder die gAw übertragen wurden. Die Einbeziehung der ARGE bzw. gAw in die Angebotsplanung der kommunalen Träger erfolgt selten. Die ARGE bzw. gAw kann lediglich auf Angebote zurückgreifen, die von der Kommune finanziert werden (vgl. UF2 (2008), S. 154).

In der Gesamtschau wird somit die Angebotssituation bei den zkt etwas besser bewertet, wobei die Unterschiede zu den Vergleichs-ARGEn relativ gering sind. Im Ost-West-Vergleich wird die Angebotssituation in den neuen Ländern allgemein und dort insbesondere bei den zkt als besser erachtet als in Westdeutschland (vgl. UF2 (2008), S. 213).

I.6.14 Verzahnung von Kernprozessen und Leistungsbereichen

Zwar ist – wie in Kapitel I.6.2 bereits dargestellt – in nur 7 Prozent aller Grundsicherungsstellen ein- und dieselbe Person für die Leistungssachbearbeitung und das Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen zuständig. Diese Verzahnung wird aber von zkt mit 17 Prozent häufiger praktiziert als von ARGEn (vgl. UF1 (2008), S. 64). Darüber hinaus ist in der Organisationsbefragung von Untersuchungsfeld 1 sowohl bei ARGEn als auch zkt eine anhaltende Tendenz zur Spezialisierung materieller Leistungen erkennbar (vgl. UF1 (2008), S. 65).

Trotz dieses Trends, materielle Leistungsgewährung und Eingliederungsleistungen zu trennen, versuchen einige Einrichtungen, die Leistungssachbearbeitung (z. B. über Teambildungen) einzubinden. In der 154er-Stichprobe sind hierbei institutionalisierte Kooperationen bei den zkt ausgeprägter als bei den Vergleichs-ARGEn. Immerhin 44 Prozent der zkt haben Teamlösungen gefunden, aber nur 14 Prozent der Vergleichs-ARGEn. Es fällt auf, dass bei ARGEn die Arbeitsteilung innerhalb des Leistungsprozesses ausdifferenzierter ist und dort insbesondere Assistenten/innen zum Einsatz kommen, während zkt die Tradition der „Einheitssachbearbeitung“ fortsetzen und nur rund 11 Prozent der Einheiten intern ausdifferenzierte Prozesse aufweisen (vgl. UF2 (2008), S. 131).

Nach Erkenntnissen der Fallstudien dominiert bei den (Vergleichs-) ARGEn mit 76 Prozent die Aufteilung der drei großen Funktionsbereiche (Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) in einzelne Prozessschritte, wobei das Fallmanagement hierbei eine spezielle organisatorische Aufgabe darstellt. Ein hierzu vergleichbares organisatorisches Muster ist nur bei knapp einem Drittel aller zkt vorzufinden (vgl. UF2 (2008), S. 135ff). Demgegenüber findet sich bei 43 Prozent der zkt ein Fallmanagementkonzept, das den Aktivierungsprozess nicht in Schritte zerlegt. Außerdem ist die Arbeitsvermittlung oft integriert, die Leistungssachbearbeitung jedoch getrennt organisiert (vgl. UF2 (2008), S. 136ff).

Nach Geschäftsführungsangaben beteiligt ferner über die Hälfte aller Grundsicherungsstellen die Mitarbeiter/innen der Drogen- bzw. Sucht- und Schuldnerberatung nicht an der Erstellung bzw. Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarung. Dieses Phänomen ist bei ARGEn überdurchschnittlich häufig beobachtbar. Falls eine Beteiligung erfolgt, geschieht dies in der Regel in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung über eine Orientierung am Hilfeplan, nur eine Minderheit der Grundsicherungsstellen beteiligen die Mitarbeiter/innen direkt (3 Prozent der ARGEn, 4 Prozent der zkt und keine Agentur mit gAw; vgl. UF1 (2008), S. 137).

I.7 Schnittstellen

I.7.1 SGB II und SGB III

Die Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III ist aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung. Zum einen gibt es Personen, die Leistungen in beiden Rechtskreisen beziehen. Nach Aussagen der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 (Welle 2007) bewerten 36 Prozent der ARGEn, 58 Prozent der zkt und alle gAw die Bewältigung dieser Herausforderung auf einer fünfstufigen Skale als „gut“ oder „sehr gut“ (vgl. UF2 (2008), S. 196). Hier scheint also noch ein deutliches Verbesserungspotenzial vorhanden zu sein. Zum anderen ist diese Schnittstelle aufgrund möglicher Übergänge aus dem SGB III in das SGB II von Interesse. In dieser Hinsicht erscheint nach den im Folgenden dargestellten Befunden der Untersuchungsfelder 1 und 2 nicht nur Verbesserungspotenzial, sondern auch dringender und erheblicher Verbesserungsbedarf zu bestehen.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Informationsaustausch zwischen örtlichen Agenturen und Grundsicherungsstellen alles andere als optimal zu bezeichnen ist. Selbst bei ARGEn und gAw findet nur in der Minderheit aller Fälle (27 Prozent und 23 Prozent) eine Übergabe der Eingliederungsvereinbarung „häufig“ oder „immer“ statt. Bei zugelassenen kommunalen Trägern gar nicht (vgl. UF2 (2008), S. 193). Persönlichen Kontakt zwischen Fachkräften der Arbeitsagentur und der Grundsicherungsstellen beim Übergang von Kunden/innen in das SGB II gibt es nach Angaben der Geschäftsführungen in der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 lediglich bei 13 Prozent der ARGEn, 7 Prozent der zkt und 19 Prozent der gAw häufig oder immer (vgl. UF2 (2008), S. 193).

Darüber hinaus findet bei der Planung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung nur in Einzelfällen eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen statt (vgl. UF2 (2008), S. 300). Nach Angaben der Geschäftsführer/innen verfolgen knapp 20 Prozent der ARGEn, aber nur 4 Prozent der zkt eine gemeinsame Bildungsziel- bzw. Maßnahmeplanung mit der Agentur (vgl. UF2 (2008), S. 194).

Relevant ist die deutlich intensivere und häufigere Zusammenarbeit von ARGEn und SGB III-Stellen bei der Arbeitsvermittlung. So haben 57 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vergleichs-ARGEn unbegrenzten Zugriff auf die bei der Agentur geführten Stellenangebote (UF2, S. 221). Ein Zugang der zkt zu den Stellenangeboten der BA ist nach gerichtlicher Klärung möglich. Bei den zkt nehmen nun nur 12 Prozent diese Möglichkeit wahr. Umgekehrt hat die Agentur bei 60 Prozent der Vergleichs-ARGEn unbegrenzten Zugriff auf die dortigen Stellenangebote (UF2, S. 222). Bei zkt ist dies nur in 7 Prozent der Kommunen der Fall. Schließlich ist auch festzustellen, dass 66 Prozent der Vergleichs-ARGEn und nur 2 Prozent der zkt über ein gemeinsames Arbeitgeber-Team mit der Agentur verfügen (UF2, S. 220). Die Zusammenarbeit mit der Agentur ist bei gAw noch deutlich intensiver.

Insgesamt ist ein aktives Übergangsmanagement vom SGB III in SGB II bei den ARGEn nur in Ansätzen und bei zkt kaum vorhanden (vgl. UF2 (2008), S. 302). Schließlich wird aus den Fallstudienregionen auch berichtet, dass sich zwischen Agenturen, ARGEn und zkt ein „Subventionswettbewerb“ zur Eingliederung Arbeitssuchender entwickelt habe, der vor allem in Regionen mit zkt besonders ausgeprägt sei (vgl. UF2 (2008), S. 300).

I.7.2 Ausbildungsförderung und Betreuung Jugendlicher

Die Verantwortung für die Berufsberatung und für die Ausbildungsvermittlung ist auf zwei Leistungsträger verteilt. Die Berufsberatung ist für alle Jugendlichen Aufgabe der Agentur für Arbeit, aber auch eine Kann-Leistung der Grundsicherungsstelle. Mit dem Fortentwicklungsgesetz vom 20. Juni 2006 wurden alle Grundsicherungsstellen verpflichtet, die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung für ihre Leistungsbezieher/innen zu übernehmen. Für die Ausbildungsvermittlung ist es aber möglich, auf vertraglicher Basis eine Übertragung an die Arbeitsagentur vorzunehmen, sodass diese Leistungen organisatorisch mit der Berufsberatung aus der Hand der Agentur für Arbeit erfolgen können. Den Befunden der Organisationserhebung zufolge haben Ende 2007 rund 61 Prozent der ARGEn und gAw sowie 35 Prozent der zkt diese Lösung gewählt (vgl. UF2 (2008), S. 173). In den Fällen, in denen die Grundsicherungsstelle die Ausbildungsvermittlung selbst übernimmt, finden sich nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien Doppelstrukturen gegenüber den Arbeitgebern und eine größere Zahl von Ansprechpartnern für die Jugendlichen. Zum einen ist es für die Arbeitgeber/innen von

Nachteil, wenn sie zwei Ansprechpartner/innen für eine/n Jugendliche/n besitzen. Hierin liegt ein Stigmatisierungspotenzial für jugendliche eHb. (vgl. UF2 (2008), S. 181f, 301). Zum anderen sind diese durch Übertragung entstandenen Doppelstrukturen für jugendliche eHb nicht besonders kundenfreundlich. Diese Bedingungen sind aber für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung gleich. Hinsichtlich der Akquisition von Ausbildungsstellen ist bei ARGEn eine Zusammenarbeit mit der Agentur möglich und wird auch praktiziert. Dies hat zur Folge, dass ein umfangreiches Bewerberangebot vorliegt, wohingegen bei den zKT die Akquisition getrennt erfolgt und das Bewerberangebot somit auf den Zuständigkeitsbereich der Grundsicherungsstelle begrenzt ist (vgl. UF2 (2008), S. 301).

Darüber hinaus haben nach Angaben der Geschäftsführungen 13 Prozent der ARGEn und 19 Prozent der gAw mit der Agentur eine gemeinsame Anlaufstelle eingerichtet. Eine gemeinsame Anlaufstelle mit dem kommunalen Jugendamt oder Trägern der Freien Jugendhilfe existiert nur bei 5 Prozent der ARGEn und 7 Prozent der zKT (vgl. UF2 (2008), S. 176). Eine Zusammenarbeit zwischen Agentur und Grundsicherungsstelle bei der Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen ist bei ARGEn in der Praxis mittel ausgeprägt. Bei zKT ist dies zwar strukturell auch möglich, aber mit zusätzlichem Aufwand verbunden und daher in der Praxis gering ausgeprägt (vgl. UF2 (2008), S. 301). Schließlich findet eine Kooperation mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe bei zKT häufiger statt als bei ARGEn (vgl. UF2 (2008), S. 301).

I.7.3 Betreuung von Rehabilitanden

Die Verantwortlichkeiten im Rehabilitationsverfahren für erwerbsfähige Hilfebedürftige sind in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung aufgeteilt. Bei der Bundesagentur für Arbeit liegen die Prozessverantwortung sowie ein Teil der Leistungsverantwortung (z. B. Förderung der Berufsausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen, Maßnahmen im Eingangsverfahren und im Berufsbildungsbereich in Werkstätten für Behinderte, technische Arbeitshilfen etc.). Der andere Teil der Leistungsverantwortung liegt bei den Grundsicherungsstellen (u. a. Leistungen zur Unterstützung von Beratung und Vermittlung, Trainingsmaßnahmen, Mobilitätshilfen, FbW, Eingliederungszuschüsse etc.) zusammen mit der gesamten Integrationsverantwortung (vgl. UF2 (2008), S. 184f).

Diese Trennung in Ablaufschritte erfordert ein umfassendes Schnittstellenmanagement, für das nach den Resultaten der 154 Fallstudien 56 Prozent der ARGEn, 51 Prozent der zKT und alle gAw ein schriftlich erarbeitetes Konzept besitzen. In der flächendeckenden Organisationserhebung bewerten rund 50 Prozent der Geschäftsführungen aus ARGEn, 56 Prozent aus zKT und alle gAw die Bewältigung dieser Schnittstelle als „gut“ oder „sehr gut“ (vgl. UF2 (2008), S. 187f). Ferner existiert in knapp einem Viertel aller ARGEn, 10 Prozent der gAw, aber 60 Prozent aller zKT ein/e Spezialist/in, die/der für das Erkennen von Reha-Fällen zuständig ist (vgl. UF2 (2008), S. 186). Bei der beruflichen Ersteingliederung er-

folgen Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (BA), wobei durch die Grundsicherungsstellen eine zusätzliche Betreuung erfolgt.

I.7.4 Schnittstelle zum SGB XII (Sozialhilfe)

Abschließend kann im Hinblick auf die Schnittstelle zum SGB XII zusammenfassend festgehalten werden, dass bei der überwiegenden Zahl der ARGEn mittlerweile eine Einigungsstelle zur Klärung von Konflikten zur Frage der Erwerbsfähigkeit eingerichtet ist. Bei den zKT gibt es häufig keine solche Stelle, und es wird dort auch keine Notwendigkeit zu ihrer Einrichtung gesehen, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist. In regionalen Einheiten mit einer derartigen Stelle wird in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung diese allerdings nur selten angerufen (vgl. UF2 (2008), S. 301f). Hierbei muss offen bleiben, inwieweit die bloße Existenz der Einigungsstelle Konflikte bereits im Vorfeld vermeidet oder ob es solche Konflikte grundsätzlich nur sehr selten gibt.

I.8 Fazit – Governance und Implementation

Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) wird durch den Gesetzgeber mit dem Hinweis begründet, dass die Erprobung alternativer Formen der Eingliederung im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet ist. Die vorgetragenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zeigen, dass der Wettbewerb der Aufgabenwahrnehmung vor allem zu unterschiedlichen organisatorischen Lösungen geführt hat. Die Aktivierungs- und Interventionsstrategien unterscheiden sich zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung dagegen nur unwesentlich.

Aus organisatorischer Perspektive liegen die zentralen Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung vorrangig in den Strukturen, welche die Grundsicherungsstellen in Umsetzung des Gesetzes geschaffen haben. Dabei kristallisierten sich vor allem folgende wichtige Unterscheidungsdimensionen heraus:

- die lokale Handlungsautonomie der Leitungen im Rahmen der Steuerungsmuster,
- EDV-Strukturen,
- Controlling- und Zielbildungsverfahren,
- Strukturen der Arbeitsvermittlung,
- Strukturen des Eingliederungsmanagements sowie
- die Spezialisierung der Leistungsprozesse.

Festgehalten werden muss aber auch, dass die Variation innerhalb der Modelle der Aufgabenwahrnehmung oftmals deutlich höher ist als die zwischen den Modellen. Blickt man auf die Elemente, welche vorrangig die strukturellen Differenzen zwischen den beiden großen Modellen der Aufgabenwahrnehmung ausmachen, so können zusammengefasst zwei Dimensionen beschrieben werden (vgl. UF2 (2008), S. 304):

- Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter sind in diesem Muster erkennbar.
- Das Muster bei den ARGE n wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.

Spezifische Aspekte des Gender Mainstreaming

In den strategischen Zielen der Grundsicherungsstellen scheint der Themenkomplex Chancengleichheit grundsätzlich von eher sekundärer Bedeutung zu sein. Eine Aufwertung des Chancengleichheitsziels im Zeitverlauf ist kaum erkennbar und die übergeordnete Zielsetzung des SGB II nach einer Verankerung von Chancengleichheit auf oberster Zielebene spiegelt sich somit nicht durch entsprechende Zielstellungen auf Ebene der Grundsicherungsstellen wider. Tendenziell kann festgehalten werden, dass Agenturen mit gAw dem Chancengleichheitsziel eine etwas stärkere Bedeutung beimessen als zKT und ARGE n.

Bei der personellen Verankerung von Gender Mainstreaming konnten in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Zeitverlauf jedoch deutliche Fortschritte erzielt werden. Ein überdurchschnittlich hoher Institutionalisierungsgrad liegt bei zKT und gAw vor. Allerdings wurden – unabhängig von den Modellen der Aufgabewahrnehmung – nur in Einzelfällen spezifische Chancengleichheitsbeauftragte in den Grundsicherungsstellen selbst geschaffen. Wesentliches Modell der personellen Verankerung ist vielmehr, dass bereits bestehende Funktionen – innerhalb und außerhalb der Grundsicherungsstelle – zusätzlich die Aufgabe erhalten, Gender Mainstreaming in der Grundsicherungsstelle zu verankern.

Auch in den Fällen, in denen personelle Verantwortlichkeiten und Funktionen zur Umsetzung von Gender Mainstreaming geschaffen worden sind, ist die faktische „Durchsetzungskraft“ im Sinne einer Mitbestimmung bei der Festlegung der Geschäftspolitik, des Maßnahmeneinsatzes etc. in allen Modellen der Aufgabenwahrnehmung eingeschränkt. Am ehesten werden Gender Mainstreaming-Beauftragte an Entscheidungsprozessen in zKT und gAw aktiv beteiligt. Insgesamt wird der bislang erreichte Umsetzungsstand von Gender Mainstreaming in den Grundsicherungsstellen auch aus Sicht der Geschäftsführungen als verbesserungsfähig erachtet.

II. Aktivierungsprozess und Maßnahmeneinsatz

In diesem Kapitel werden der Aktivierungsprozess und Maßnahmeneinsatz in den Grundsicherungsstellen ausführlich beschrieben und herausgearbeitet, in welcher Hinsicht die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hierbei Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufweisen. Die zentrale Frage dieses Kapitels lautet daher: Wie unterscheiden sich aus Sicht der Betroffenen der Aktivierungsprozess und der Maßnahmeneinsatz zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung? Das vorliegende Kapitel ergänzt die oben dargestellten organisatorischen Lösungen samt zugehöriger Interventionsstrategien durch eine Darstellung der faktischen Interventionen auf Ebene individueller Hilfebedürftiger und ihrer Bedarfsgemeinschaften.

In den folgenden Abschnitten wird ein Perspektivwechsel vollzogen: Während im vorangegangenen Kapitel die Sichtweise der Grundsicherungsstellen – namentlich die der jeweiligen Geschäftsführungen, aber auch der einzelnen Fachkräfte – dargestellt und um die Ergebnisse einer Betriebs- und Trägerbefragung ergänzt wurde, kommen im Folgenden gewissermaßen die Leistungsbezieher/innen selbst „zu Wort“. Die nachfolgende Darstellung basiert somit auf den zentralen Befunden der Befragung von Kunden/innen der Grundsicherungsstellen in Untersuchungsfeld 3 der § 6c SGB II-Evaluation. Hierdurch wird gleichzeitig die Datenbasis der Wirkungsanalysen auf individueller Ebene vorgestellt, deren Ergebnisse in Kapitel III zusammengefasst werden.

Diese Datenbasis umfasst im Wesentlichen drei repräsentative Stichproben an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (vgl. hierzu im Detail UF3 (2008), S. 14ff). Zum einen die von vornherein als Panelbefragung angelegte, sogenannte Bestandsstichprobe, d. h. eine Stichprobe von Personen, die sich im Oktober 2006 im Hilfebezug befanden, und die im Frühjahr 2007 erstmals befragt wurde (erste Befragungswelle). Bei diesen Personen wurde im Winter 2007/2008 eine Wiederholungsbefragung (zweite Befragungswelle) durchgeführt. Dabei wurden nicht mehr erreichbare Personen oder Personen, die eine Teilnahme an der zweiten Befragungswelle ablehnten, durch Nachziehungen von Personen mit ähnlichen Merkmalen ausgeglichen. Bei Letzteren handelt es sich um die sog. Panelauffrischer, die lediglich in der zweiten Welle befragt wurden.

Da die Ziehung einer Stichprobe aus dem Bestand an Hilfebedürftigen mit sehr großer Wahrscheinlichkeit zu einer Überrepräsentation von Personen mit lang andauerndem Leistungsbezug führt¹⁴, wurde parallel hierzu auch eine Ziehung von Neuzugängen in den SGB II-Leistungsbezug im Zeitraum August bis Dezember 2006 (Zu-

¹⁴ Die Tatsache, dass in der ersten Befragungswelle mehr als 40 Prozent der Leistungsbezieher/innen nach eigenen Angaben bereits im Jahr 2004 arbeitslosen- oder sozialhilfebezogen und seitdem den Leistungsbezug nicht unterbrochen haben (vgl. ISG (2007), S. 101), kann als Indiz hierfür gewertet werden.

gangsstichprobe 2006) durchgeführt. Auch diese Personen wurden in beiden Wellen befragt. Um zu einem umfassenden Bild auf Ebene individueller (erwerbsfähiger) Hilfebedürftiger und deren Bedarfsgemeinschaften zu gelangen, wurde schließlich eine weitere Stichprobe aus Neuzugängen in den SGB II-Leistungsbezug im Herbst 2007 (Zugangsstichprobe 2007), also unmittelbar vor Beginn der zweiten Befragungswelle, gezogen und befragt. Insgesamt wurden in beiden Wellen rund 25 000 telefonische Interviews durchgeführt. Die dort erhobenen Informationen wurden teilweise mit Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit verknüpft, sofern die befragten Personen dem zugestimmt hatten, um den Informationsgehalt über die befragten eHb zu erhöhen.

Im Hinblick auf die sozio-demografische Zusammensetzung des Personenkreises im Rechtskreis SGB II, die sich aus den Befragungsinformationen ablesen lassen, kann vorab festgehalten werden, dass eine erhebliche regionale Heterogenität in der Zusammensetzung der Hilfebedürftigen existiert. Die Unterschiede sind jedoch bezogen auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung vergleichsweise gering. Am augenfälligsten ist die Tatsache, dass es in ARGen signifikant mehr Single-Bedarfsgemeinschaften und mehr Personen mit Migrationshintergrund gibt, während in Regionen mit zkt mehr Jugendliche leben. Trotz dieser Unterschiede müssen sich die Grundsicherungsstellen jedoch in jedem Modell der Aufgabenwahrnehmung mit einer vergleichbaren Vielfalt an Hilfebedürftigkeit auseinandersetzen (vgl. ISG (2007), S. 105). In Kapitel II.1 wird anhand der Befunde aus der oben beschriebenen Datenbasis zunächst der Prozess der Aktivierung dieses Personenkreises durch ausgewählte Indikatoren detailliert beschrieben. Daran anschließend findet sich in Kapitel II.2 eine zusammenfassende Beschreibung des Maßnahmeneinsatzes. Kapitel II.3 fasst die zentralen Befunde der vorangegangenen Abschnitte noch einmal kurz zusammen.

II.1 Aktivierungsprozess

Gemäß § 2 SGB II haben erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten und müssen aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitwirken. Unter diesen Voraussetzungen können nach § 3 SGB II Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbracht werden, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund werden in den folgenden Abschnitten zunächst wichtige Indikatoren zur Abbildung des Aktivierungsprozesses in der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3 präsentiert und der anhand dieser Indikatoren beobachtbare Prozess der Aktivierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger insgesamt sowie bestimmter Zielgruppen des SGB II beschrieben.

II.1.1 Indikatoren zur Abbildung des Aktivierungsprozesses

Die Grundsicherungsstellen sind gesetzlich dazu verpflichtet, erwerbsfähige Hilfebedürftige mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit umfassend zu unterstützen (§ 14 SGB II). Hierfür soll ein/e persönliche/r Ansprechpartner/in für jede/n erwerbsfähige/n Hilfebedürftige/n und die mit ihm/ihr in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen benannt werden, dem/der eine Art Lotsenfunktion zukommt, die insbesondere in Form von eingehenden Beratungsgesprächen wahrgenommen wird. Hierbei ist der Miteinbezug der Bedarfsgemeinschaft in unterschiedlicher Form (direkt oder indirekt) ebenso denkbar, wie die Thematisierung verschiedener Gesprächsinhalte, die von beruflichen Interessen und Wünschen bis hin zu sozial-integrativen Problemen reichen können, für die gemäß § 16 Absatz 2 SGB II besondere Leistungen erbracht werden können.

Ein weiteres zentrales Element in diesem Zusammenhang stellt die Eingliederungsvereinbarung dar. Mit der Eingliederungsvereinbarung wird ein verbindliches Element in den Integrationsprozess zwischen öffentlichem Grundsicherungsträger und Hilfesuchendem eingeführt. Gemäß § 15 SGB II soll mit jedem/r erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf diesem Wege vereinbart werden, welche Leistungen diese zur Eingliederung in Arbeit erhalten und welche Eigenbemühungen in welchem Umfang mindestens unternommen werden müssen. Darüber hinaus soll hierin geregelt werden, wie erwerbsfähige Hilfebedürftige diese Bemühungen nachweisen müssen. Eingliederungsvereinbarungen sollen jeweils für einen Zeitraum von sechs Monaten geschlossen werden, wobei ein aufeinander aufbauendes System vorgesehen ist, d. h. in neuen Vereinbarungen sollen die davor gewonnenen Erfahrungen berücksichtigt werden.

Insbesondere bei Verstößen gegen in der Eingliederungsvereinbarung festgehaltene Regelungen oder bei Weigerung eines eHb eine solche abzuschließen, können nach § 31 SGB II Sanktionen verhängt werden, das heißt, es ist möglich, die Zahlung des Arbeitslosengeldes II abzusenken oder ganz auszusetzen. Sanktionen sind darüber hinaus dann möglich, wenn erwerbsfähige Hilfebedürftige eine zumutbare Arbeit ablehnen oder versäumen, sich bei der Grundsicherungsstelle zu melden. Hierdurch können die Grundsicherungsstellen auch einen finanziellen Anreiz für die nach § 2 SGB II gesetzlich vorgeschriebene aktive Mitwirkung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen setzen.

Zur Abbildung all dieser Aspekte des Aktivierungsprozesses wurden die in Tabelle 15 überblicksartig zusammengestellten Indikatoren aus den Befragungsinformationen gebildet. Die Ausprägungen dieser Indikatoren im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung, einzelner Organisationsformen sowie Zielgruppen des SGB II werden in den nun folgenden Abschnitten dargestellt.

Tabelle 15

Indikatoren des Aktivierungsprozesses

Indikator	Definition
Fester Ansprechpartner	1: Der/die erwerbsfähige Hilfebedürftige hat eine/n (oder mehrere) feste/n Ansprechpartner/in. 0: Der/die erwerbsfähige Hilfebedürftige hat keine/n Ansprechpartner/in oder es fand ein Wechsel statt.
Beratungsgespräch	1: In den letzten sechs Monaten hat mindestens ein Beratungsgespräch stattgefunden. ^a 0: In den letzten sechs Monaten hat kein Beratungsgespräch stattgefunden. ^a
Aktivierung der Bedarfsgemeinschaft (BG)	1: Die Situation der BG wird berücksichtigt, ^a indem (a) andere Mitglieder der BG zu einem gemeinsamen Beratungsgespräch eingeladen waren, oder (b) andere Mitglieder der BG vom selben Ansprechpartner betreut werden, oder (c) sich der Ansprechpartner nach der Situation anderer Mitglieder der BG erkundigt hat. 0: sonst.
Gültige EGV	1: Es existiert eine gültige Eingliederungsvereinbarung. ^a 0: Es existiert keine gültige Eingliederungsvereinbarung. ^a
Sanktion	1: Es wurde eine Sanktion (Leistungskürzung) verhängt. ^a 0: Es wurde keine Sanktion (Leistungskürzung) verhängt. ^a
Beurteilung	Gesamtbeurteilung der Tätigkeit der Grundsicherungsstelle nach Schulnoten (1: sehr gut, 6: ungenügend).
Sozial-integrative Probleme	Anteil der Befragten, mit denen die folgenden Themen angesprochen wurden, an allen Befragten, die angaben, dass ein entsprechendes Problem besteht: (a) Bedarf an Kinderbetreuung (b) Psychische Probleme/Suchtprobleme (c) Schulden (d) häusliche Pflege von Angehörigen
Beratungsinhalte	Inhalte der Beratungsgespräche: ^a – berufliche Interessen und Wünsche – Möglichkeiten zum Finden eines Arbeitsplatzes bzw. einer Ausbildungsstelle – konkrete Fördermaßnahme – gesundheitliche Situation * Diese stellen nur auf eine Auswahl aller erfragten Themen dar.

Anm.: ^a In der zweiten Befragungswelle beziehen sich diese Fragen auf den Zeitraum seit Januar 2007 bzw. auf den Zeitraum seit dem letzten Gespräch. Quelle: UF3 (2008), S. 100, Auswahl und eigene Darstellung.

II.1.2 Aktivierungsprozess im Überblick

Abbildung 10 veranschaulicht die zeitliche Entwicklung der Aktivierung anhand der oben vorgestellten Teilstichproben der Kundenbefragung. Diese Darstellung legt den Schluss nahe, dass sich weder im Vergleich der ersten und zweiten Befragungswelle für die Bestandsstichprobe (Panel) noch im Vergleich der beiden Zugangsstichproben (2006 und 2007) eine Intensivierung des Aktivierungsprozesses erkennen lässt. Vielmehr deuten die meisten Indikatoren darauf hin, dass hier eine Stagnation vorliegt, teilweise gar Rückgänge zu verzeichnen sind. In der Bestandsstichprobe sind beispielsweise die Anteile der Personen mit einem/r festen Ansprechpartner/in sowie die Anzahl der Personen mit Sanktionen zwischen erster und zweiter Befragungswelle jeweils nahezu identisch, der Anteil an eHb mit einem Beratungsgespräch in den letzten sechs Monaten ist jedoch rückläufig. Auch der Anteil an Personen, bei dem die Bedarfsgemeinschaft aktiviert wird, hat in dem knappen Jahr zwischen den beiden Befragungszeitpunkten abgenommen. Schließlich ist auch der Anteil an Befragten, die angaben, eine gültige Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen zu haben, zurückgegangen.

Eine Ausnahme von dieser Tendenz bildet die Anzahl der gültigen Eingliederungsvereinbarungen im Vergleich der beiden Neuzugangsstichproben. Hier gaben fast 60 Prozent der Befragten aus der Zugangsstichprobe 2007 an,

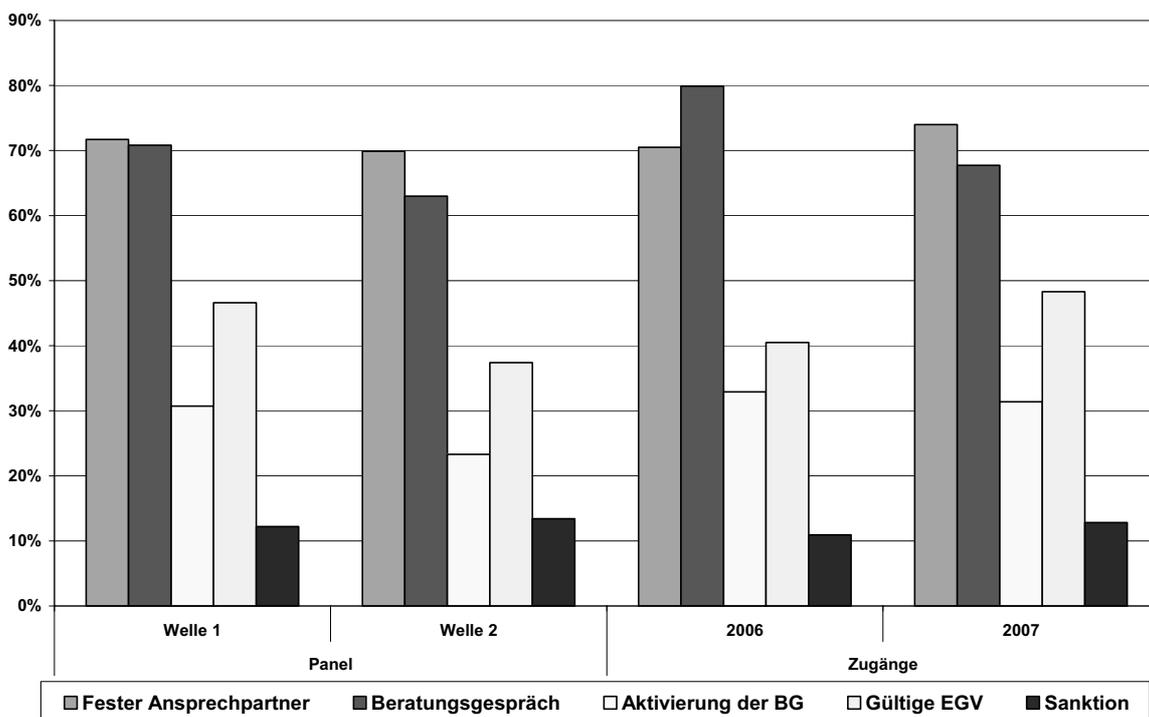
zum Befragungszeitpunkt eine gültige Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen zu haben, wohingegen dies bei Personen, die 2006 neu in den Leistungsbezug eintraten, nur auf etwas mehr als 40 Prozent zutrifft. Für letztere Gruppe ist darüber hinaus auch die persönliche Sanktionserfahrung ausgeprägter.

Ein etwas positiveres Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Gesprächsinhalte (vgl. Abbildung 11). Das Thema „berufliche Interessen und Wünsche“ wird beispielsweise sowohl im Vergleich der beiden Panelwellen als auch der beiden Zugangsstichproben offenbar vermehrt angesprochen. Auch das überaus wichtige Thema „Möglichkeit zum Finden einer Arbeit oder Ausbildung“ hat bei der Bestandsstichprobe im Zeitraum zwischen den beiden Befragungswellen offenbar an Bedeutung gewonnen. Bei den Neuzugängen in den Leistungsbezug im Herbst 2007 steht demgegenüber stärker die gesundheitliche Situation im Mittelpunkt, während konkrete Fördermöglichkeiten hier seltener eine Rolle zu spielen scheinen als bei den anderen Teilgruppen.

Soziale Probleme, die einer erfolgreichen Erwerbsintegration im Wege stehen könnten, existieren nach Angaben der Befragten aller Teilstichproben in nennenswertem Umfang (vgl. Abbildung 12). An erster Stelle stehen hier deutlich Schuldenprobleme (einschließlich Unterhaltsverpflichtungen). Hiernach folgen psychische bzw. Suchtprobleme sowie die Betreuung minderjähriger Kinder. In

Abbildung 10

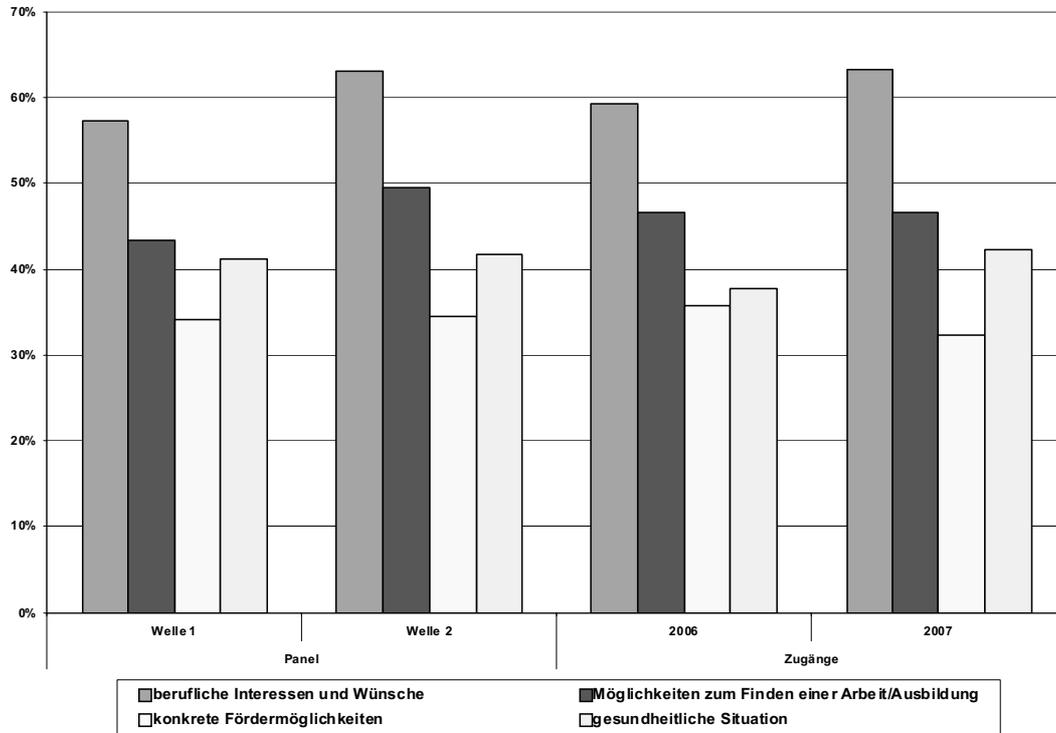
Ausgewählte Indikatoren des Aktivierungsprozesses im Zeitablauf



Quelle: UF3 (2008), S. 101.

Abbildung 11

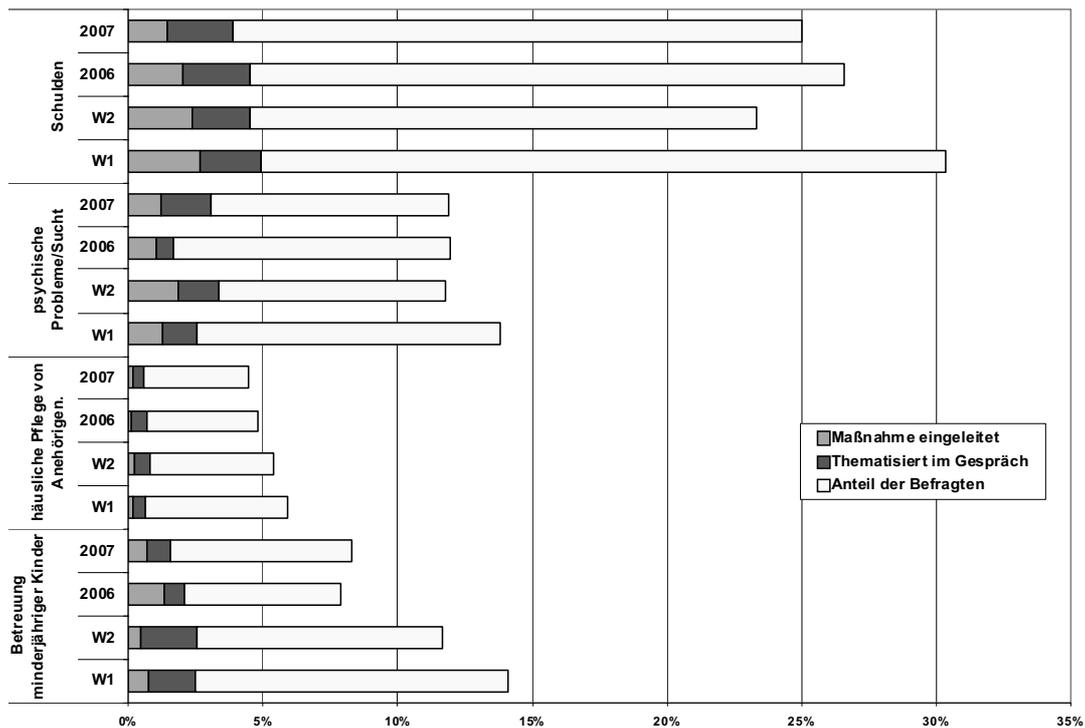
Ausgewählte Inhalte der Beratungsgespräche



Quelle: UF3 (2008), S. 102.

Abbildung 12

Sozial-integrative Probleme



Quelle: UF3 (2008), S. 103, Auswahl.

den Beratungsgesprächen kommen diese persönlichen sozialen Problemlagen offenbar jedoch nur sehr selten zur Sprache. Am ehesten wird nach Angaben der Kunden/innen noch das Thema Verschuldung angesprochen und das auch nur in maximal 5 Prozent der Fälle, in denen ein solches Problem existiert. Hier findet sich ein Befund aus den in Kapitel I.6.5 zusammengefassten Ergebnissen der Fallbeobachtungen von Untersuchungsfeld 2 bei Erstvorsprache wieder, der offenbar nicht allein auf das Erstgespräch beschränkt zu sein scheint.

Schließlich werden noch seltener auf die persönliche Problemlage abgestimmte Maßnahmen wie z. B. Schuldnerberatung oder Suchtberatung ergriffen. Dies gilt ausnahmslos für alle Teilstichproben der Kundenbefragung. Es lässt sich somit weder eine zunehmende Sensibilisierung der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen für derartige Problemlagen noch ein zielgerichteter Umgang mit denselben verzeichnen (vgl. UF3 (2008), S. 102)¹⁵.

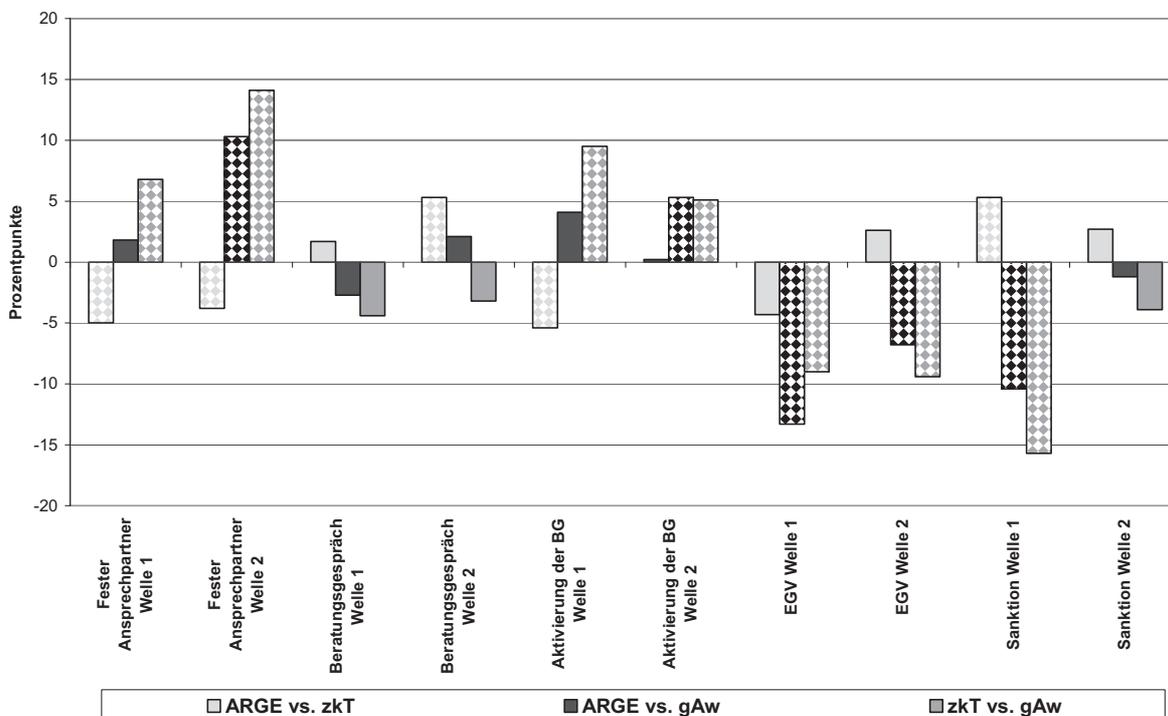
¹⁵ Angesichts der geringen Anzahl an Personen, bei denen eine der betrachteten sozial-integrativen Maßnahmen durchgeführt wurde, können derartige Maßnahmen im Folgenden nicht auf ihre Wirkung untersucht werden.

II.1.3 Aktivierungsprozess nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung und Arbeitsmarktlage

In den Abbildungen 13 und 14 sind die Unterschiede im Aktivierungsprozess nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung für Männer und Frauen veranschaulicht. Die Abbildungen enthalten auch Angaben zur statistischen Signifikanz der Differenzen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung, die mit Hilfe eines t-Tests auf Gleichheit der beobachtbaren Mittelwerte ermittelt wurden. Diese Tests erlauben eine Aussage darüber, ob die beobachtbaren Unterschiede im Mittelwert zwischen den jeweiligen Gruppen angesichts der Stichprobenvariation als systematisch oder zufällig betrachtet werden sollten. Kennzeichnend gemacht werden Differenzen, für die mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10 Prozent oder weniger (d. h. einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent) die Hypothese, dass die Mittelwerte der betrachteten Gruppen gleich sind (also kein systematischer Unterschied besteht), verworfen werden kann. In diesem Fall sollte man davon ausgehen, dass die beobachtbaren Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung systematisch sind und nicht allein auf zufällige Schwankungen in der Stichprobe zurückgeführt werden

Abbildung 13

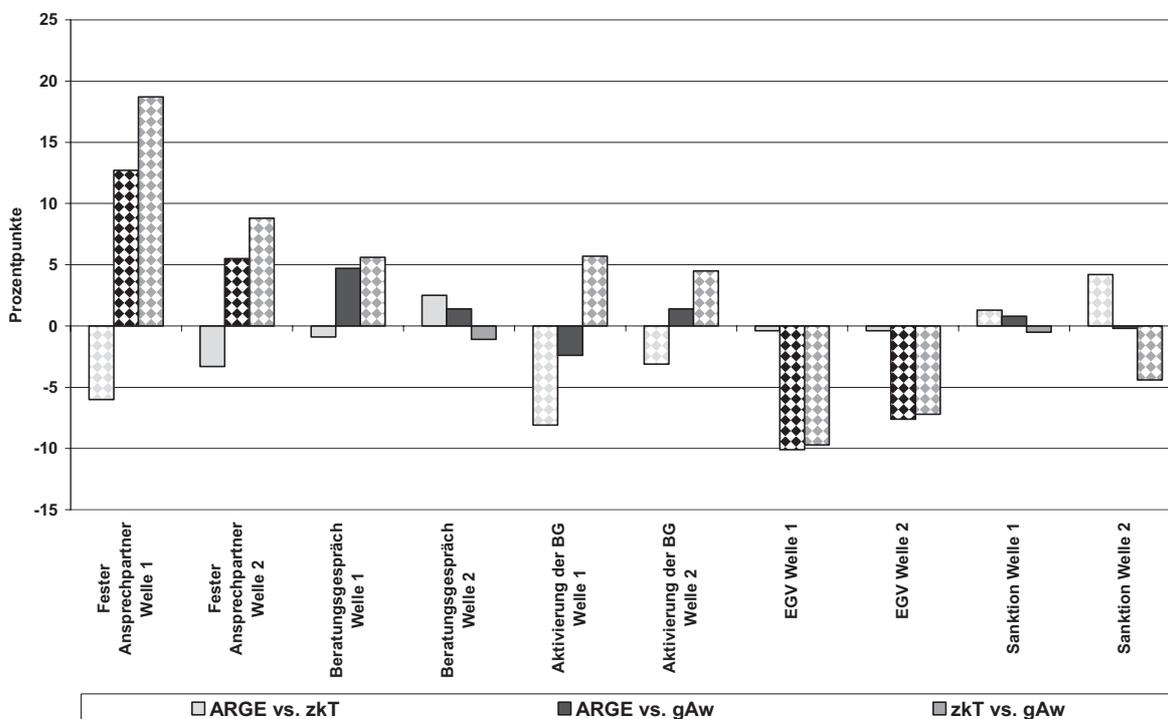
Unterschiede im Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung Bestandsstichprobe, Männer



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.4.2; Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktmuster kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zwischen den betrachteten Modellen auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

Abbildung 14

Unterschiede im Aktivierungsprozess zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung Bestandsstichprobe, Frauen



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.4.2; Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zwischen den betrachteten Modellen auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

können. Solche Unterschiede sind durch das Punktemuster bei den entsprechenden Balken erkennbar. Für alle anderen, nicht kenntlich gemachten Unterschiede (kein Punktemuster) gilt genau das Umgekehrte. Diese sind also statistisch nicht signifikant und sollten als zufällig angesehen werden.

Abbildungen 13 und 14 geben die Differenzen in den Ausprägungen der Aktivierungsindikatoren zwischen den jeweiligen Modellen der Aufgabenwahrnehmung in Prozentpunkten an. Im Vergleich von ARGEn mit zKT wird also beispielsweise aus dem ersten negativen Balken ersichtlich, dass im Durchschnitt aller ARGEn rund fünf Prozentpunkte der männlichen eHb weniger eine/n feste/n Ansprechpartner/in besitzen als in zKT. Die Tatsache, dass dieser Balken durch ein Punktemuster hervorgehoben ist, bedeutet, dass diese fünf Prozentpunkte Unterschied auf einem Niveau von mindestens 90 Prozent als statistisch signifikant betrachtet werden können. Analog hierzu verdeutlicht der orangefarbene Balken rechts, dass in der zweiten Befragungsphase ein Unterschied von zwei bis drei Prozentpunkten zwischen männlichen eHb mit Sanktionserfahrung in ARGEn und zKT existiert. Das hier fehlende Punktemuster weist jedoch darauf hin, dass die Werte in den ARGEn nicht statistisch signifikant höher sind.

Insgesamt lässt sich bei Männern feststellen, dass bei zKT signifikant häufiger ein fester Ansprechpartner (in beiden

Wellen) vorhanden ist als in ARGEn und zum ersten Befragungszeitpunkt (2006) auch signifikant häufiger die Bedarfsgemeinschaft als Ganze aktiviert wurde. Dagegen haben bei ARGEn in der zweiten Welle (2007) signifikant häufiger Beratungsgespräche stattgefunden und es sind in der ersten Welle mehr Sanktionen verhängt worden als in zKT. Agenturen mit gAw weisen signifikant höhere Anteile an abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen mit männlichen eHb als ARGEn und zKT auf und verhängten gegenüber diesen im Jahr 2006 auch signifikant mehr Sanktionen.

Für Frauen ergibt sich im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung ein sehr ähnliches Bild. Die quantitative Dimension der Unterschiede zwischen den Trägerformen sind dabei teils ausgeprägter (z. B. bei der Existenz eines/r festen Ansprechpartners/in und der Aktivierung der BG) und teils weniger ausgeprägt (z. B. bei Sanktionen) als bei den Männern. Bei den weiblichen eHb existieren darüber hinaus auch in der zweiten Befragungsphase noch signifikante Unterschiede zwischen ARGEn und zKT im Hinblick auf die Aktivierung der Bedarfsgemeinschaft, wohingegen bei der Existenz eines/r festen Ansprechpartners/in im Jahr 2007 keine signifikanten Unterschiede zwischen diesen beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung mehr existieren.

Bei einer analogen Betrachtung obiger Aktivierungsindikatoren nach Arbeitsmarktlage lässt sich kein einheitliches

Bild erkennen, das entweder auf eine zunehmende Aktivierung bei schlechter Arbeitsmarktlage, z. B. als Vorstufe zur Erwerbsintegration, oder eine intensivere Aktivierung bei guter Arbeitsmarktlage, z. B. wegen leichter zu realisierender Vermittlungen, hindeuten könnte. Insgesamt sind die Unterschiede in der Ausprägung der Aktivierungsindikatoren zwischen unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen deutlicher bei den Personen in der Bestandsstichprobe als in den beiden Neuzugangsstichproben (vgl. UF3 (2008), S. 105), was darauf hindeutet, dass die Arbeitsmarktlage bei der Aktivierung von eHb, die sich schon seit längerer Zeit im Leistungsbezug befinden, eine bedeutsamere Rolle spielen dürfte.

II.1.4 Aktivierungsprozess nach Zielgruppen und soziodemografischen Charakteristika

Im Hinblick auf den Aktivierungsprozess nach einzelnen Zielgruppen des SGB II ist insbesondere von Interesse, ob und ggf. inwieweit hier Unterschiede für einzelne Zielgruppen zur durchschnittlichen Ausprägung der Indikatoren erkennbar sind und somit, inwieweit ein zielgruppenspezifischer Aktivierungsprozess erkennbar ist. Hierzu finden sich zunächst in Tabelle 16 die Ausprägungen der ausgewählten Aktivierungsindikatoren für Männer und Frauen in den einzelnen Teilstichproben.

Aus dieser Tabelle lassen sich zwar auf den ersten Blick Unterschiede in der Aktivierung zwischen den Geschlechtern ablesen, diese sind aber angesichts der Stichprobenvariation ausnahmslos als statistisch nicht signifikant zu erachten. Es lassen sich damit mit anderen Worten keine systematischen Differenzen zwischen den Geschlechtern finden. Innerhalb der beiden Geschlechtergruppen können für weitere Zielgruppen des SGB II ebenfalls kaum systematische Abweichungen der jeweiligen Ausprägungen der Aktivierungsindikatoren beobachtet werden. Betrachtet wurden folgende spezifischen Ziel-

gruppen: U25, Ü50, Eltern mit Kindern unter drei Jahren, Alleinerziehende, Personen mit (schwerer) Behinderung, Personen mit Pflegeverpflichtung und Personen mit Migrationshintergrund.

Statistisch signifikante¹⁶ Abweichungen von der durchschnittlichen Aktivierung sind lediglich bei der Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen zum ersten Befragungszeitpunkt (2006) vorzufinden. In der Bestandsstichprobe weisen Männer unter 25 Jahren einen um neun Prozentpunkte höheren Anteil an abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen als der Durchschnitt aller Männer auf. Letzterer beträgt 49,5 Prozent (vgl. oben Tabelle 16). Bei männlichen eHb mit Migrationshintergrund und über 50-jährige Männer hingegen sind die entsprechenden Anteile um acht bzw. zehn Prozentpunkte signifikant unterdurchschnittlich. Bei Frauen über 50 Jahren und weiblichen eHb mit Migrationshintergrund liegt der Anteil abgeschlossener Eingliederungsvereinbarungen sechs bzw. fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt aller Frauen (rund 44 Prozent; vgl. oben Tabelle 16). Frauen mit Kindern unter drei Jahren weisen einen 16 Prozentpunkte unterdurchschnittlichen Anteil auf. Für alle anderen Zielgruppen lassen sich keine systematisch unter- oder überdurchschnittlichen Ausprägungen in den betrachteten Indikatoren des Aktivierungsprozesses erkennen.

Im Hinblick auf die Zufriedenheit der Kunden/innen mit der Arbeit der Grundsicherungsstellen weisen die Befragungsergebnisse auf einige systematische Unterschiede zwischen den betrachteten Zielgruppen des SGB II hin (vgl. Abbildungen 15 und 16). Bei der Gesamtbeurteilung der Grundsicherungsstellen auf einer Schulnotenskala von eins (sehr gut) bis sechs (ungenügend) erhalten diese

¹⁶ Die Signifikanz wurde durch eigene Berechnungen mit Hilfe eines t-Tests aus Mittelwertgleichheit bestimmt, bei dem die Kovarianzen vernachlässigt wurden.

Tabelle 16

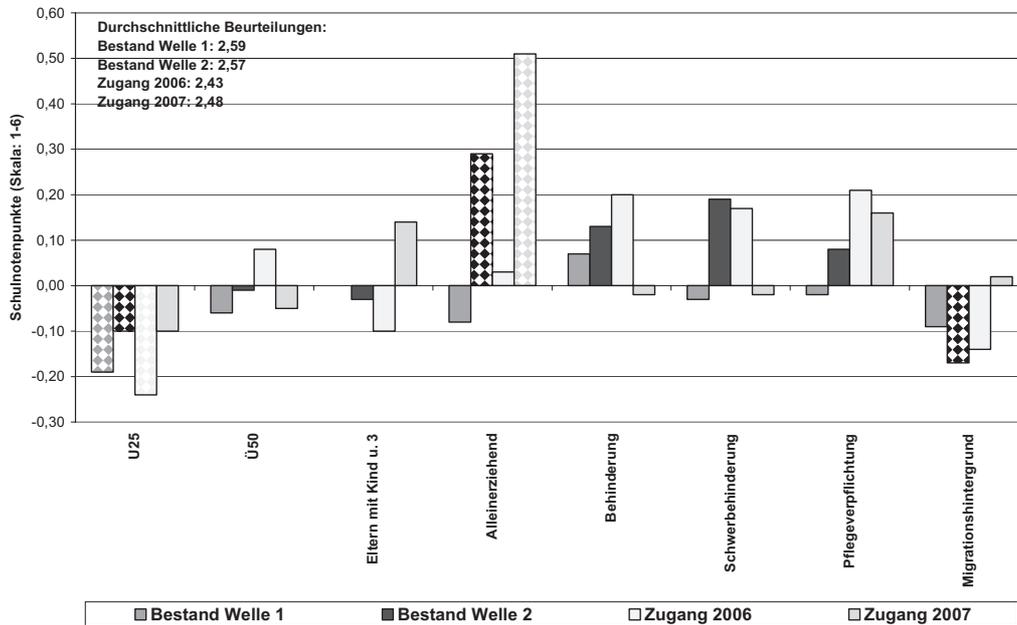
Aktivierungsindikatoren nach Geschlecht

	Bestandsstichprobe		Neuzugänge 2006		Neuzugänge 2007	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Fester Ansprechpartner Welle 1	72,5	70,8	-	-	-	-
Fester Ansprechpartner Welle 2	71,0	68,8	69,7	71,5	73,2	75,1
Beratungsgespräch Welle 1	72,0	69,7	-	-	-	-
Beratungsgespräch Welle 2	65,7	60,4	82,0	77,5	67,1	68,4
Aktivierung der BG Welle 1	29,7	31,6	-	-	-	-
Aktivierung der BG Welle 2	24,3	22,4	30,8	35,4	31,0	31,8
EGV Welle 1	49,5	43,7	-	-	-	-
EGV Welle 2	40,2	34,6	43,3	37,1	49,1	47,3
Sanktion Welle 1	14,0	10,4	-	-	-	-
Sanktion Welle 2	15,1	11,8	10,5	11,3	13,8	11,6

Anm.: Alle Angaben in Prozent. Quelle: UF3 (2008), Tabellen A.5.4.5 und A.5.4.6, Auswahl, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 15

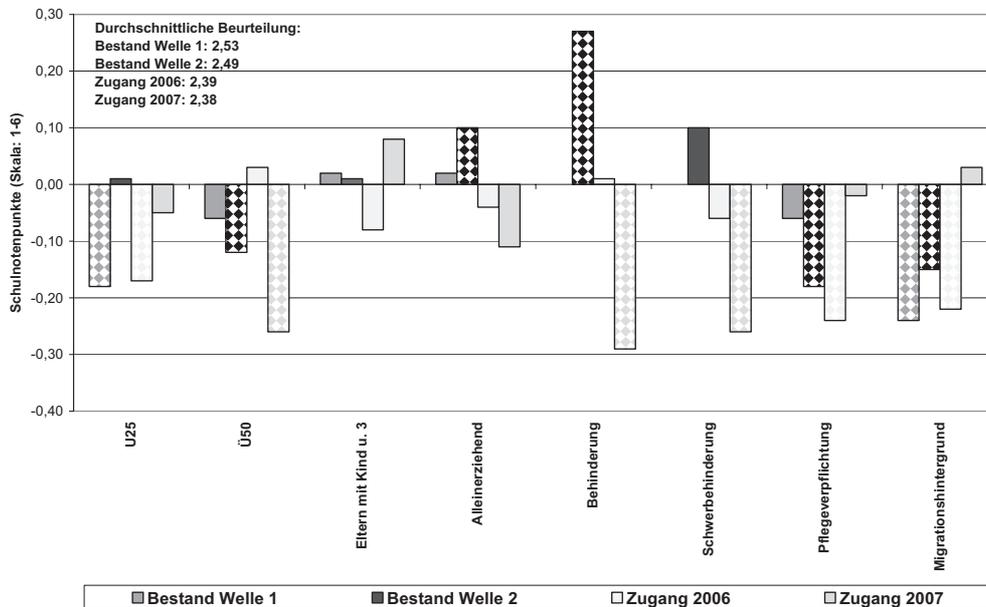
Beurteilung der Arbeit der Grundsicherungsstellen durch männlichen eHb der Bestandsstichprobe



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.4.6; Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

Abbildung 16

Beurteilung der Arbeit der Grundsicherungsstellen durch weibliche eHb der Bestandsstichprobe



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.4.6; Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

insgesamt sowohl von Männern als auch Frauen in allen Stichproben ein „befriedigend plus“.

Bei den Männern fällt auf, dass vor allem jüngere erwerbsfähige Hilfebedürftige signifikant zufriedener sind als der Durchschnitt aller eHb¹⁷, wohingegen alleinerziehende Männer eine unterdurchschnittliche Beurteilung abgaben. Bei dieser Gruppe sind die zugrundeliegenden Fallzahlen in den jeweiligen Stichproben allerdings sehr gering, sodass hier Vorsicht bei weitreichenden Interpretationen geboten ist. Bei den weiblichen eHb sind die Beurteilungsunterschiede durchweg signifikanter ausgeprägt, wobei mit Ausnahme von Frauen mit Kindern unter drei Jahren und Alleinerziehenden häufig signifikant überdurchschnittliche Noten vergeben werden.

II.2 Maßnahmeneinsatz

Zur Erreichung der Ziele des SGB II haben die Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzusetzen. Diese erstrecken sich gemäß § 16 SGB II zum einen auf die Instrumente des SGB III. Eine Ausnahme bildet der Gründungszuschuss bei Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, der für Bezieher/innen von ALG II durch das Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) ersetzt wurde. Darüber hinaus haben die Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, gemäß § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II weitere Leistungen zu erbringen. Damit (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516 S. 54) wird es den Grundsicherungsstellen ermöglicht, spezifisch auf die Bedürfnisse der Adressaten des SGB II zugeschnittene Eingliederungsmaßnahmen, die nicht mit dem vorhandenen Instrumentarium umgesetzt werden können, aber zum Aufgabenbereich der Grundsicherung gehören, zu gestalten. Des weiteren umfasst § 16 Absatz 2 Satz 2 die sogenannten sozial-integrativen Leistungen (auch bekannt als flankierende kommunale Leistungen). § 16 Absatz 3 SGB II vor, dass für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden sollen. Arbeitsgelegenheiten können in der Mehraufwands- oder Entgeltvariante gefördert werden.

II.2.1 Indikatoren zur Abbildung des Maßnahmeneinsatzes

Aufgrund nicht flächendeckend zur Verfügung stehender Prozessdaten zum Maßnahmenzugang wird dieser für die § 6c SGB II-Evaluation mit Hilfe der in der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3 erhobenen Informationen abgebildet. Die Erfassung der Maßnahmenteilnahme durch eine Befragung bei Kunden/innen hat den Vorteil, dass für alle Regionen ein konsistenter Datensatz vorhanden ist, für den regional selektive Fehl- oder Untererfassungen von Maßnahmenteilnahmen, wie sie etwa durch unterschiedliche EDV-Systeme verursacht werden könnten, äußerst unrealistisch sind. Die Nachteile einer solchen Vorgehensweise bestehen in möglichen Erinnerungslücken der Befragten hinsichtlich ihrer Maßnahmenteil-

nahme sowie in Abgrenzungsproblemen bei bestimmten Maßnahmen.

Um diese Probleme möglichst zu minimieren, wurde bei der Kundenbefragung darauf geachtet, dass die Abfrage von Maßnahmenteilnahmen der Lebenswirklichkeit der Befragten entsprach. Hierfür wurden bestimmte, den administrativen Maßnahmeerfassungsprozess kennzeichnende Definitionsmerkmale im Fragebogen zunächst nicht genannt, sondern standen den Interviewern/innen als Anweisungen bei Nachfragen durch die Kunden/innen zur Verfügung. So wurden beispielsweise Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante als „Ein-Euro-Job, also eine Arbeitsgelegenheit“ angesprochen, ohne dass der Begriff „Mehraufwandsvariante“ genannt wurde. Personen mit einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante wurden durch eine Intervieweranweisung in die gemeinsame Kategorie „ABM, auch Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante“ gelotst.

Von der expliziten Einbeziehung der sogenannten (sonstigen) weiteren Leistungen in die Kundenbefragung musste wegen deren Heterogenität abgesehen werden.

Grundsätzlich wurde die Teilnahme an Maßnahmen zunächst durch die Frage erfasst, ob der/die Kunde/in mindestens einmal an einer Auswahl von ca. 20 einzeln genannten Maßnahmentypen teilgenommen hat. Falls diese Frage bejaht wurde, leitete sie zu vertieften Nachfragen für drei Arten von Maßnahmen über, nämlich Qualifizierungsmaßnahmen (im Folgenden „Q-Maßnahmen“), Beschäftigungsmaßnahmen („B-Maßnahmen“) und Maßnahmen zur Förderung der Selbstständigkeit („S-Maßnahmen“). In diesen vertieften Nachfragen wurden unter anderem Details zur Art der Maßnahme, deren Status zum Interviewtermin (abgeschlossen, abgebrochen oder noch andauernd), ihre Dauer sowie die zeitliche Inanspruchnahme durch die Maßnahmen erfasst.

Für die letzte begonnene Maßnahme wurde zusätzlich nach ihrem Beginn und Ende gefragt. Diese Information wurde nicht für alle Teilnahmen erhoben, da die retrospektive Ermittlung einer kompletten „Maßnahmenbiographie“ aufgrund von Erinnerungslücken in der Regel zu wenig aussagefähigen Daten führt. Schließlich wurde eine mögliche Förderung durch Leistungen an Arbeitgeber/innen (z. B. Eingliederungszuschüsse) nicht in die Fragen des Maßnahmenteils einbezogen, sondern im Kontext mit der Integration in Beschäftigung angesprochen.

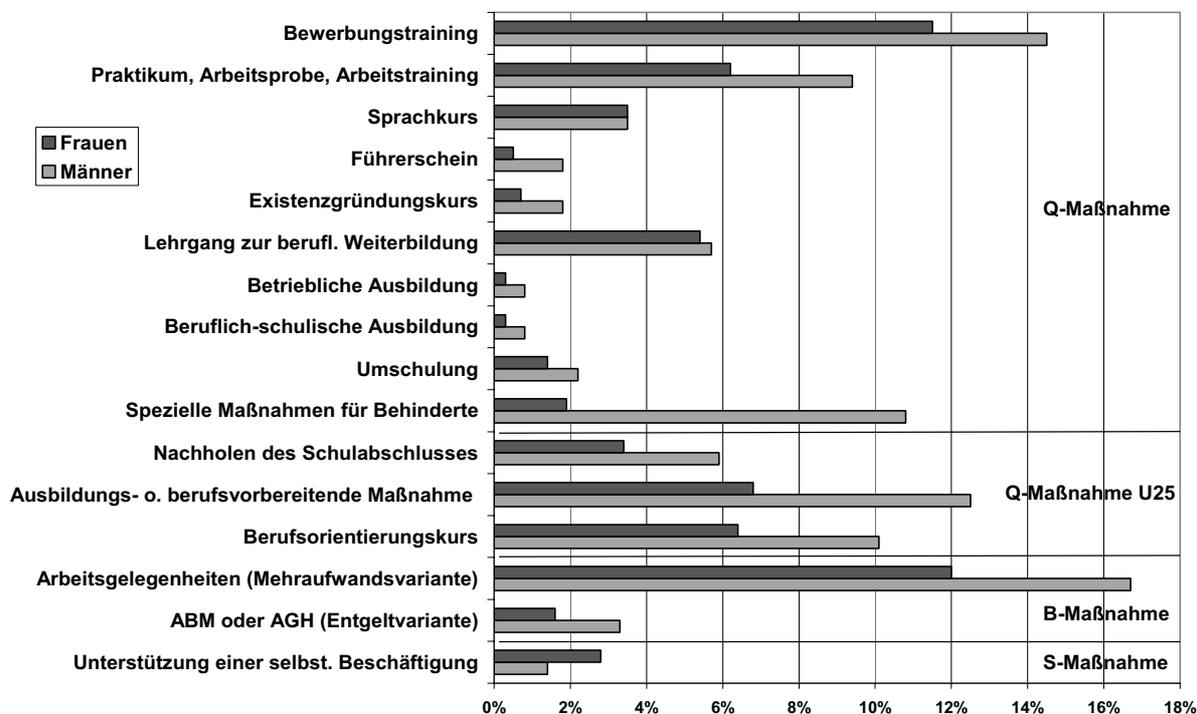
II.2.2 Maßnahmeneinsatz im Überblick

Abbildung 17 bietet einen Überblick über die in der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3 erhobenen Maßnahmenteilnahmen differenziert nach Geschlecht für die Personen der Bestandsstichprobe zum zweiten Befragungszeitpunkt (Ende 2007). Hieraus wird deutlich, dass in der Bestandsstichprobe Arbeitsgelegenheiten die am häufigsten genannte Maßnahme darstellen, gefolgt von Bewerbungstrainings und Praktika. Dieses Bild verändert sich auch kaum, wenn man die beiden Stichproben der Neuzugänge (2006 und 2007) in den Leistungsbezug be-

¹⁷ Die Abweichung nach unten bedeutet, dass kleinere Notenwerte angegeben wurden, was einer besseren Beurteilung entspricht.

Abbildung 17

Maßneneinsatz nach Geschlecht – Bestandsstichprobe 2. Befragungswelle



Anm.: Die Frage nach speziellen Maßnahmen für Behinderte wurde nur Personen mit einer anerkannten Behinderung gestellt. Quelle: UF3 (2008), S. 93.

trachtet. Am augenfälligsten sind die Unterschiede bei Bewerbungstrainings und dem Nachholen des Schulabschlusses (für U25), die in den Zugangsstichproben deutlich häufiger vorkommen (vgl. UF3 (2008), S. 92f).

Sehr auffallend ist, dass Frauen an beinahe allen Maßnahmen seltener teilnehmen als Männer. Auch bei Berücksichtigung der Stichprobenvariation zeigt sich dabei, dass die beobachtbaren Unterschiede zwischen den Geschlechtern mehrheitlich statistisch signifikant sind und somit von einer systematisch geringeren Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen verglichen mit Männern gesprochen werden kann. Ausnahmen hiervon stellen Sprachkurse, Lehrgänge zur beruflichen Weiterbildung, spezielle Maßnahmen für Behinderte sowie die Unterstützung einer selbstständigen Beschäftigung dar, für die sich die beobachtbaren Geschlechterdifferenzen als insignifikant erweisen. Diese Maßnahmenarten sind allerdings insgesamt nur sehr selten vertreten.

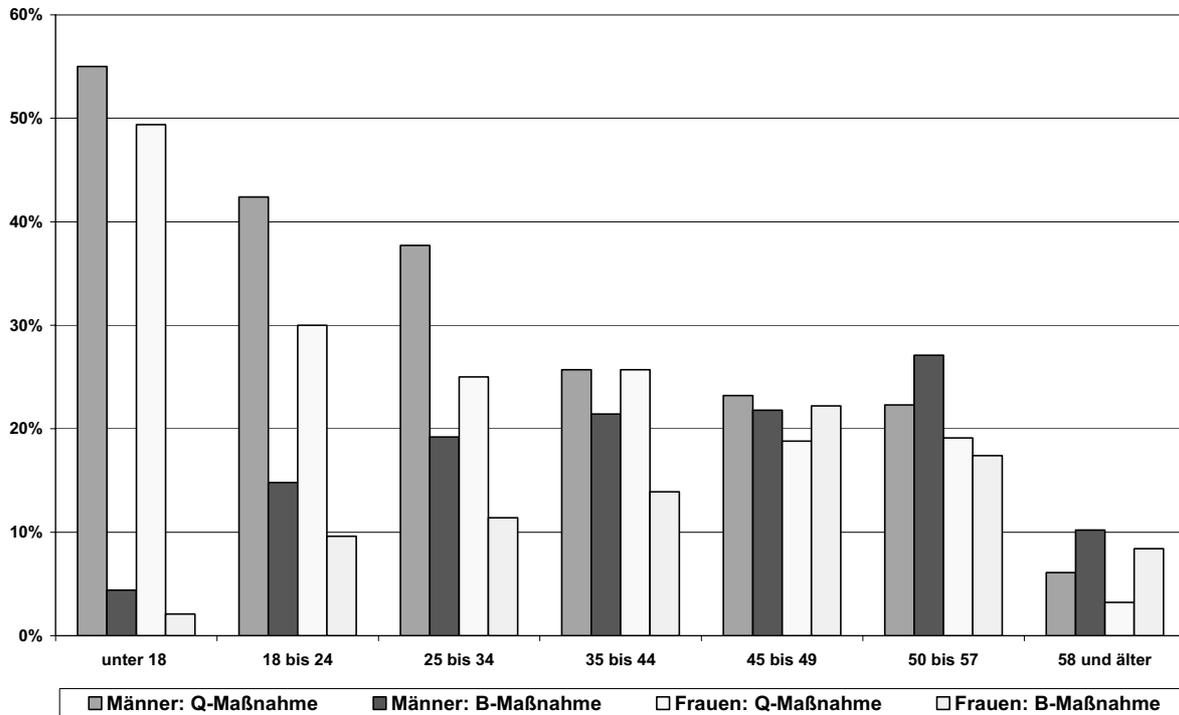
Ausgeprägte Unterschiede in der Maßnahmenteilnahme zeigen sich auch bei einer vergleichenden Betrachtung nach Altersgruppen (vgl. Abbildung 18). Hier offenbart sich für Qualifizierungsmaßnahmen der – wenig überraschende – beinahe stetig abnehmende Zusammenhang zwischen Teilnahmewahrscheinlichkeit und Altersgruppen, d. h. mit steigendem Alter wird die Teilnahme an solchen Maßnahmen seltener. Frauen unterscheiden sich in dieser Hinsicht von Männern hauptsächlich darin, dass

ihre Beteiligung an Q-Maßnahmen in jeder Altersgruppe geringer ist. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich bei der Beteiligung an Beschäftigungsmaßnahmen, für die die Teilnahmewahrscheinlichkeit mit Ausnahme der höchsten Altersgruppe quasi kontinuierlich zunimmt (vgl. UF3 (2008), S. 96).

Schließlich zeigt sich bei der Betrachtung des Maßneneinsatzes nach Qualifikationsniveau (vgl. Abbildung 19), dass Q-Maßnahmen bei Männern am häufigsten für jene Personen eingesetzt werden, die über keinen beruflichen Abschluss verfügen. Bei Frauen findet sich die höchste Teilnahmewahrscheinlichkeit jedoch in der Gruppe mit Fachschulabschluss. Auffallend hoch ist bei weiblichen eHb auch der Anteil an Personen mit FH- oder Universitätsabschluss in Q-Maßnahmen, der den Anteil an Frauen mit abgeschlossener Lehre an solchen Maßnahmen um rund zehn Prozentpunkte übersteigt und auch deutlich über dem von Frauen ohne beruflichen Abschluss liegt. Offen bleiben muss, inwieweit sich dies auf formal sehr gut qualifizierte Berufsrückkehrerinnen zurückführen lässt, die hierdurch eine Anpassungsqualifizierung erhalten. Bei männlichen eHb ist der Anteil an Personen der höchsten formalen Qualifikationsstufe in Q-Maßnahmen weniger prononciert als bei Frauen. Bei Beschäftigungsmaßnahmen lassen sich sowohl für männliche als auch weibliche eHb keine klar ausgeprägten Zusammenhänge zwischen Maßnahmenteilnahme und Qualifikationsniveau feststellen.

Abbildung 18

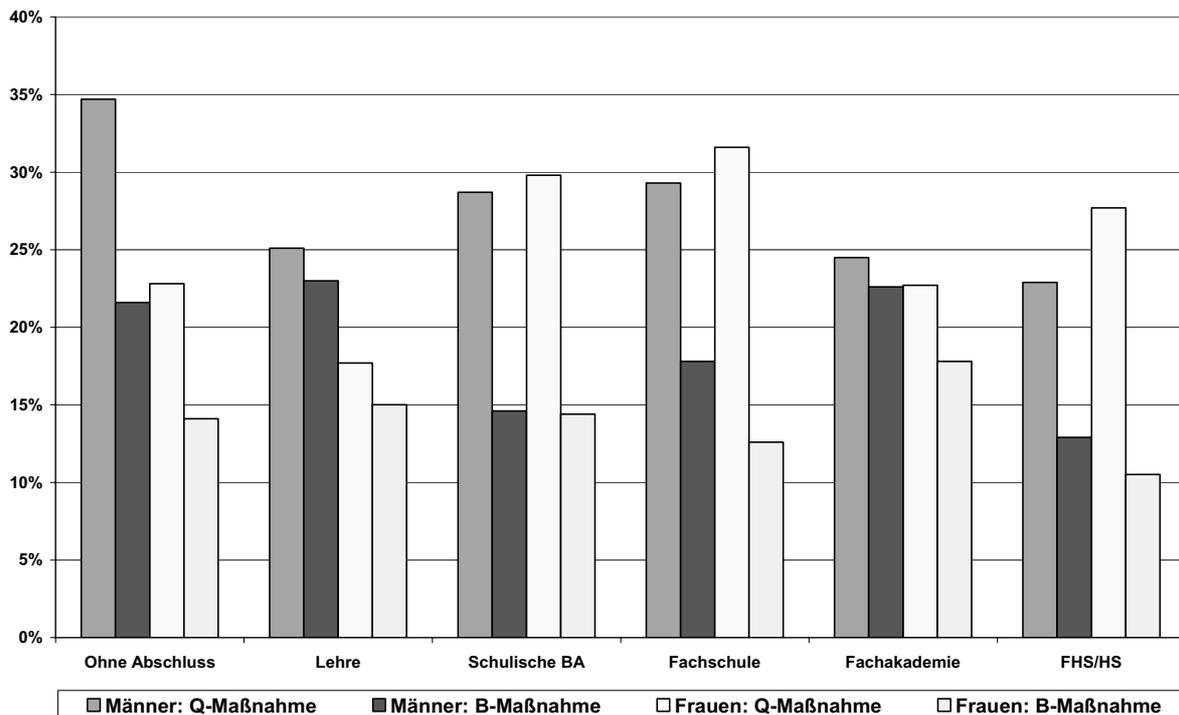
Maßnahmeneinsatz nach Altersgruppen und Geschlecht – Bestandsstichprobe



Quelle: UF3 (2008), S. 97, Tabelle 5.3.1. Auswahl und eigene Darstellung.

Abbildung 19

Maßnahmeneinsatz nach Qualifikation – Bestandsstichprobe



Quelle: UF3 (2008), S. 97, Tabelle 5.3.2, Auswahl und eigene Darstellung.

II.2.3 Maßnahmeneinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung, Arbeitsmarktlage und Organisationscharakteristika

Einen summarischen Überblick über die Maßnahmenallokation nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung für die Bestandsstichprobe bietet Tabelle 17. Für alle Maßnahmengruppen sowie beide Geschlechter sind die dort sichtbaren Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf keinem akzeptablen Niveau signifikant. Für Personen, die sich im Oktober 2006 im Leistungsbezug befanden, lassen sich somit keine systematischen Unterschiede in der Maßnahmenallokation während des Jahres 2007 im Vergleich der drei Trägerformen beobachten.

Betrachtet man statt der Bestandsstichprobe die Stichprobe der Neuzugänge in den SGB II-Leistungsbezug des Jahres 2007, so kann man signifikante Unterschiede in der Maßnahmenallokation zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erkennen, allerdings lediglich für männliche eHb. Diese sind in Abbildung 20 veranschaulicht, wobei das Punktemuster wiederum der Kennzeichnung statistisch signifikanter Unterschiede (auf mindestens 90 Prozent Signifikanzniveau) dient. In dieser Teilstichprobe ist die Teilnahmequote von Männern, die von einer ARGE betreut werden, bei Q-Maßnahmen im Durchschnitt um rund zehn und bei B-Maßnahmen um knapp acht Prozentpunkte niedriger als in Regionen mit zkT. Beide Differenzen sind statistisch signifikant.

Tabelle 17

Maßnahmeneinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Bestandsstichprobe, 2. Befragungswelle

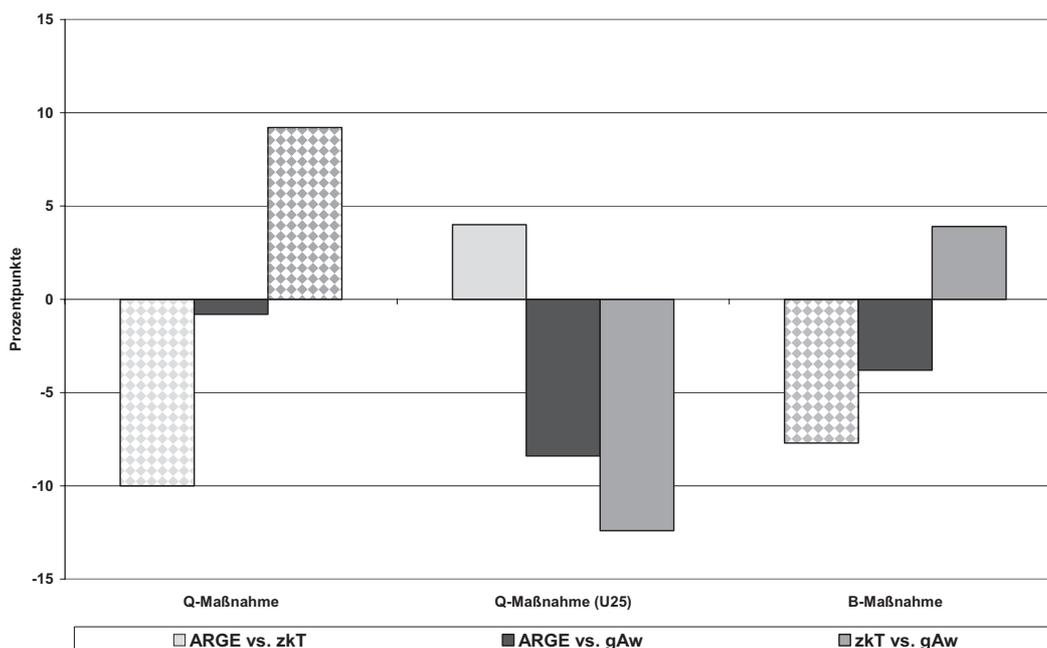
Männer	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
ARGE	29,5	23,2	19,3
zkT	31,9	25,5	19,0
gAw	28,5	20,2*	19,5
Frauen	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
ARGE	24,3	12,9	13,0
zkT	23,0	16,8	14,1
gAw	25,2	18,2*	12,4

Anm.: Alle Angaben in Prozent.

* Zellenbesetzung < 30 Fälle. Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.3, Auswahl und eigene Darstellung.

Abbildung 20

Maßnahmeneinsatz nach Modellen der Aufgabenwahrnehmung – Zugangsstichprobe 2007, Männer



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.4, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zwischen den betrachteten Modelle auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

Die Teilnahmequote an Q-Maßnahmen fällt bei den zkt im Durchschnitt fast zehn Prozentpunkte signifikant höher aus als bei Agenturen mit gAw. Für Frauen können auch in der Zugangsstichprobe 2007 keine signifikanten Unterschiede zwischen ARGEn und zkt beobachtet werden. In der Zugangsstichprobe 2006 ist lediglich für Beschäftigungsmaßnahmen und hier auch nur für Männer ein signifikanter Unterschied zwischen ARGEn und zkt festzustellen, wobei solche Maßnahmen bei zkt häufiger vorzufinden sind als bei ARGEn (vgl. UF3 (2008), Tabelle A.5.3.4).

Der übergreifende Befund geringer bis keiner Unterschiede bleibt auch erhalten, wenn man statt der Modelle der Aufgabenwahrnehmung die beiden zentralen Organisationscharakteristika „generalisierter vs. spezialisierter Fallmanagementansatz“ und „in das Fallmanagement integrierte vs. nicht integrierte Vermittlung“ (für eine Erläuterung hierzu vgl. Kapitel I.6.2) als Unterscheidungsdimensionen betrachtet. Dies wird in Tabelle 18 veranschaulicht.

Für beide Organisationscharakteristika sind alle beobachtbaren Unterschiede innerhalb einer Maßnahmengruppe statistisch nicht signifikant. Sowohl in Grundsicherungsstellen mit generalisiertem als auch in solchen mit spezialisiertem Fallmanagementansatz nehmen also rund 30 Prozent der männlichen eHb an einer Qualifizierungsmaßnahme teil. Bei den Frauen beträgt dieser Anteil jeweils ca. ein Viertel. Systematische Unterschiede zwischen diesen beiden Organisationsformen sind genauso wenig erkennbar wie im Vergleich der beiden Organisationsformen integrierte vs. nicht-integrierte Vermittlung. Ein analoges Bild auf jeweils niedrigerem Niveau ergibt sich für die beiden anderen dargestellten Maßnahmengruppen.

Dieses Bild verändert sich kaum, wenn man die beiden Zugangsstichproben betrachtet (vgl. UF3 (2008), Tabelle A.5.3.4). Für die Zugangsstichprobe des Jahres 2006 sind einzig signifikante Unterschiede zwischen Frauen in Grundsicherungsstellen mit generalisiertem Fallmanage-

ment zu solchen mit spezialisiertem Fallmanagement bei Qualifizierungsmaßnahmen erkennbar. Hier zeigt sich, dass rund 26 Prozent aller Frauen, die im Rahmen eines generalisierten Fallmanagementansatzes betreut werden, an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, wohingegen dies bei Einheiten mit spezialisiertem Ansatz nur auf knapp 18 Prozent aller weiblichen eHb zutrifft. In der Zugangsstichprobe des Jahres 2007 zeigen sich lediglich bei männlichen eHb in der Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen signifikante Unterschiede zwischen Grundsicherungsstellen, bei denen die Vermittlung in das Fallmanagement integriert ist (rund 17 Prozent Teilnahmequote) und solchen Einheiten, auf die dies nicht zutrifft (ca. 9 Prozent Teilnahmequote).

Auch im Hinblick auf die Maßnahmenallokation in Abhängigkeit von der jeweiligen Arbeitsmarktlage ergeben sich keine allzu großen Unterschiede (vgl. UF3 (2008), Tabellen A.5.3.7 und A.5.3.8). In der Bestandsstichprobe findet man allein bei Frauen in Beschäftigungsmaßnahmen signifikante Unterschiede zwischen Regionen mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (rund 16 Prozent Teilnahmequote) im Vergleich zu solchen mit durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Arbeitsmarktsituation (jeweils ca. 11 Prozent Teilnahmequote). Für die Zugangsstichprobe des Jahres 2006 sind nennenswerte Unterschiede lediglich bei männlichen eHb und Qualifizierungsmaßnahmen erkennbar. Hier ist die Teilnahmequote in Regionen mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund signifikant geringer als in den beiden anderen Regionentypen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch bei der Zugangsstichprobe des Jahres 2007. Hier weisen männliche eHb systematisch höhere Teilnahmequoten an Qualifizierungsmaßnahmen in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage auf (ca. 42 Prozent verglichen mit 28 Prozent bzw. 31 Prozent in Regionen mit durchschnittlicher bzw. unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktsituation). Demgegenüber sind bei Frauen, die im Jahr 2007 in den Leistungsbezug eingetreten sind, systematisch höhere Teilnahmequoten an Qualifizie-

Tabelle 18

Maßnahmeneinsatz nach ausgewählten Organisationscharakteristika – Bestandsstichprobe, 2. Befragungswelle

Männer		Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
Generalisiertes Fallmanagement (FM)	Ja	31,6	27,3	18,8
	Nein	29,3	22,1	19,5
Vermittlung in FM integriert	Ja	30,2	24,7	20,5
	Nein	29,8	22,6	17,8
Frauen		Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
Generalisiertes Fallmanagement (FM)	Ja	23,4	13,5	13,7
	Nein	24,3	14,2	13,0
Vermittlung in FM integriert	Ja	22,4	14,2	13,7
	Nein	25,6	13,6	12,8

Anm.: Alle Angaben in Prozent. Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.5, Auswahl und eigene Darstellung.

rungsmaßnahmen in Regionen mit unter- oder überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage (jeweils im Vergleich zu Einheiten mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund) erkennbar.

II.2.4 Maßnahmeninsatz nach Zielgruppen

Eine Veranschaulichung des Maßnahmeninsatzes nach Zielgruppen und Geschlecht in der Bestandsstichprobe findet sich in den Abbildungen 21 und 22. Hierin sind signifikante Unterschiede (auf mindestens 90 Prozent Signifikanzniveau) wiederum durch das oben erläuterte Punktemuster hervorgehoben¹⁸. Es wird deutlich, dass bei Jugendlichen (U25) unabhängig vom Geschlecht Qualifikationsmaßnahmen überdurchschnittlich häufig vorkommen und die Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen signifikant unterdurchschnittlich ausgeprägt ist. Ältere Männer und Frauen gaben hingegen an, signifikant öfter an Beschäftigungsmaßnahmen teilgenommen zu haben als der Durchschnitt aller Befragten.

Die recht kleine Gruppe an Männern mit Behinderung scheint überdurchschnittlich häufig an Beschäftigungsmaßnahmen teilzunehmen, wohingegen für die noch kleinere Gruppe alleinerziehender Männer das Gegenteil zutrifft. Männliche eHb mit Migrationshintergrund sind

signifikant überdurchschnittlich in Q-Maßnahmen und signifikant seltener als der Durchschnitt in B-Maßnahmen zu finden. Ein entsprechendes Bild auf quantitativ ausgeprägterem Niveau lässt sich auch für Männer mit Kindern unter drei Jahren beobachten.

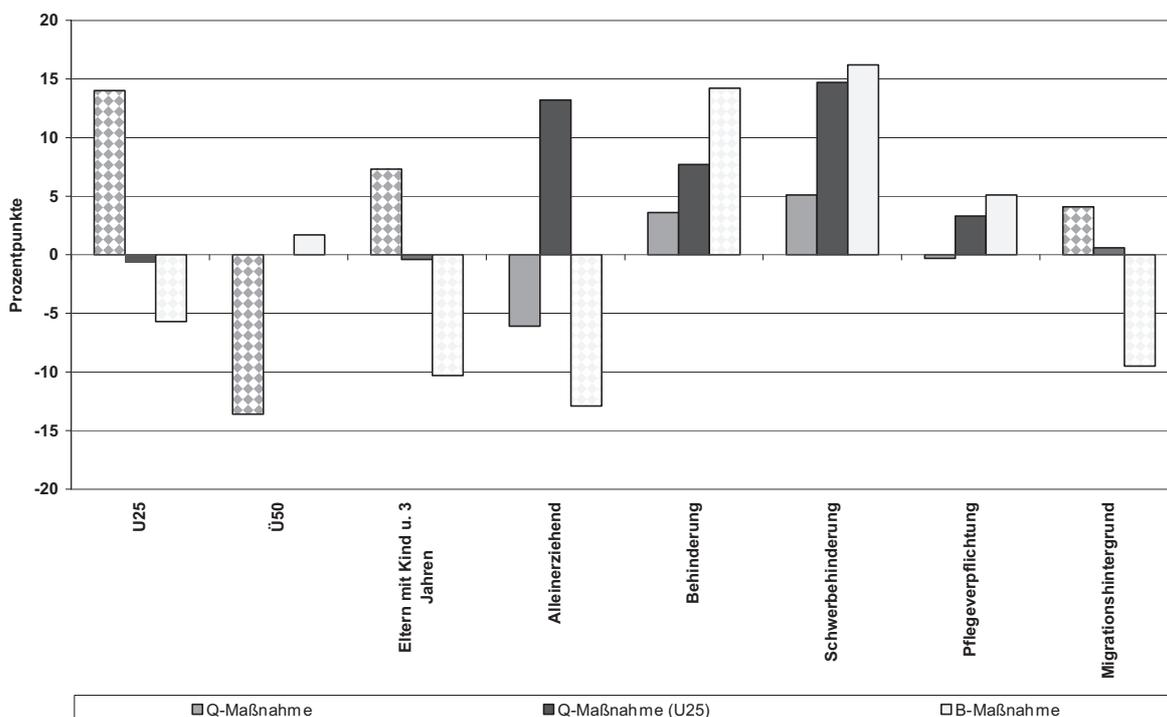
Alleinerziehende Frauen sind signifikant unterdurchschnittlich in Qualifizierungsmaßnahmen vertreten, wohingegen das umgekehrte für weibliche eHb mit Migrationshintergrund gilt. Darüber hinaus nehmen Frauen mit Pflegeverpflichtungen deutlich seltener als der Durchschnitt an Beschäftigungsmaßnahmen teil. Schließlich kann festgehalten werden, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren am seltensten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen, was unter Umständen auf die weniger strikte Verfügbarkeitsregelung für Frauen mit Kindern unter drei Jahren zurückgeführt werden kann (vgl. UF3 (2008), S. 94) oder aber auf ein Problem mit der Organisation von Betreuungsmöglichkeiten hinweist.

Für die beiden Zugangsstichproben ergeben sich ebenfalls signifikante Unterschiede in den Teilnahmequoten einzelner Zielgruppen des SGB II. Diese sind in Tabelle 19 zusammengefasst. Hierbei deutet ein „+“ darauf hin, dass für die betrachtete Zielgruppe eine überdurchschnittliche Teilnahmewahrscheinlichkeit an der entsprechenden Maßnahmengruppe beobachtet werden kann, die auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent statistisch signifikant ist. Ein „-“ verdeutlicht ein auf gleichem Niveau

¹⁸ Diese wurden analog zu oben auf Basis eines t-Tests auf Mittelwertgleichheit unter Vernachlässigung der Kovarianzen ermittelt.

Abbildung 21

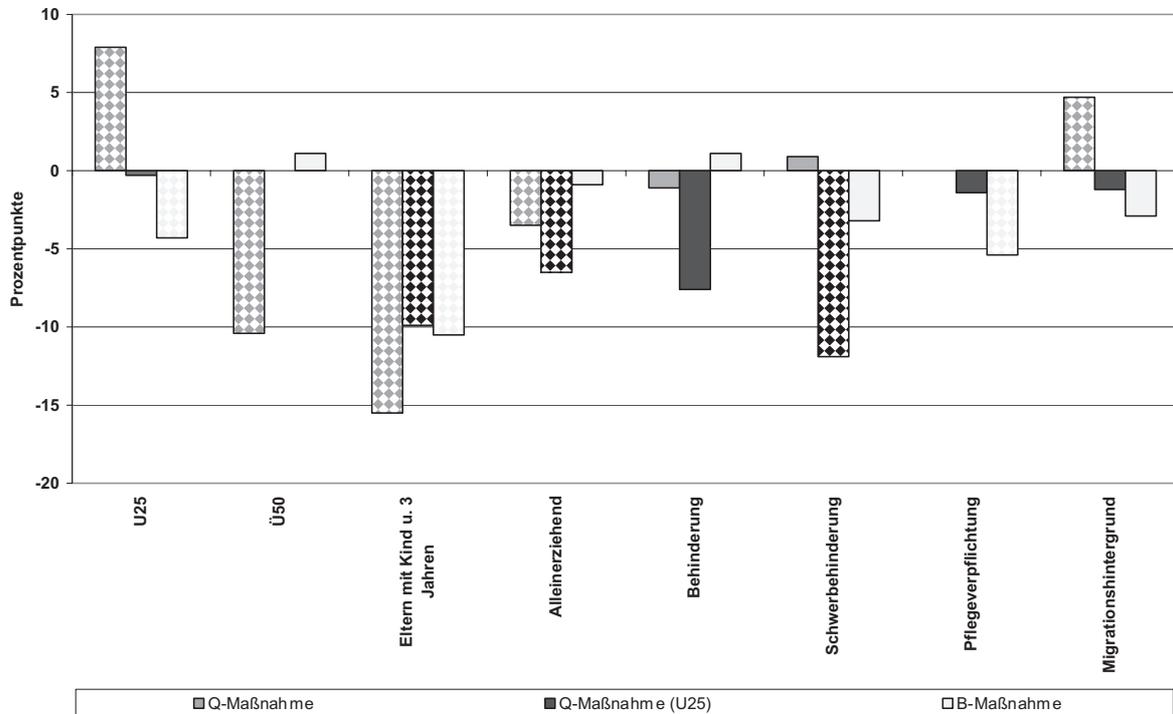
Maßnahmeninsatz nach Zielgruppen – Bestandsstichprobe, Männer



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.10, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

Abbildung 22

Maßnahmeneinsatz nach Zielgruppen – Bestandsstichprobe, Frauen



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.10, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

signifikant unterdurchschnittliche Teilnahmequote und eine „0“ lässt darauf schließen, dass keine signifikante Abweichung von der durchschnittlichen Teilnahme festgestellt werden kann.

Aus dieser Tabelle wird für die Stichprobe der Neuzugänge in den SGB II-Leistungsbezug des Jahres 2006 ersichtlich, dass die Teilnahme an B-Maßnahmen für männliche eHb in allen Zielgruppen durchschnittlich ist und bei den Frauen nur solche mit einer Behinderung eine signifikant unterdurchschnittliche Teilnahmequote an dieser Maßnahmengruppe aufweisen. Im Hinblick auf die Teilnahme an Q-Maßnahmen lässt sich festhalten, dass diese bei allen Zielgruppen außer Jüngeren (U25), Männern mit Kindern unter drei Jahren und Männern mit Migrations-

hintergrund signifikant unterdurchschnittlich ist. Bei den weiblichen eHb nehmen hingegen alleinerziehende signifikant unter- und jüngere (U25) Frauen überdurchschnittlich oft an Q-Maßnahmen teil.

In der Stichprobe der Neuzugänge im Jahr 2007 geben jüngere Männer (U25) häufiger als der Durchschnitt eine Teilnahme in Q- und B-Maßnahmen an, ältere (Ü50) Männer sind hingegen seltener als der Durchschnitt in Q-Maßnahmen zu finden. Bei Frauen wiederholt sich der Befund aus der Bestandsstichprobe dahingehend, dass alleinerziehende Frauen signifikant seltener in Q-Maßnahmen zu finden sind und Frauen mit Kindern unter drei Jahren an beiden Maßnahmenteilen unterdurchschnittlich oft teilnehmen.

Tabelle 19

Maßnahmeneinsatz nach Zielgruppen – Zugangstichproben 2006 und 2007

Männer	Neuzugänge 2006		
	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
U25	0	0	0
Ü50	-	n. v.	0
Eltern mit Kind u. 3 Jahren	0	0	0

noch Tabelle 19

Männer	Neuzugänge 2006		
	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
Alleinerziehend	-	-	0
Behinderung	-	0	0
Schwerbehinderung	-	0	0
Pflegeverpflichtung	-	0	0
Migrationshintergrund	0	0	0
Frauen	Neuzugänge 2006		
	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
U25	+	0	0
Ü50	0	n.v.	0
Eltern mit Kind u. 3 Jahren	-	-	0
Alleinerziehend	0	-	0
Behinderung	0	0	-
Schwerbehinderung	0	0	0
Pflegeverpflichtung	0	+	0
Migrationshintergrund	0	0	0
Männer	Neuzugänge 2007		
	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
U25	+	0	+
Ü50	-	n. v.	0
Eltern mit Kind u. 3 Jahren	0	-	0
Alleinerziehend	0	-	0
Behinderung	0	0	0
Schwerbehinderung	0	0	0
Pflegeverpflichtung	0	0	0
Migrationshintergrund	0	0	0
Frauen	Neuzugänge 2007		
	Q-Maßnahme	Q-Maßnahme (U25)	B-Maßnahme
U25	+	0	0
Ü50	0	n.v.	0
Eltern mit Kind u. 3 Jahren	-	-	-
Alleinerziehend	-	-	0
Behinderung	0	0	-
Schwerbehinderung	0	0	-
Pflegeverpflichtung	0	+	-
Migrationshintergrund	0	0	0

Anm.: „+“ kennzeichnet eine signifikant überdurchschnittliche, „-“ eine signifikant unterdurchschnittliche (jeweils auf mindestens 90 Prozent Signifikanzniveau) und „0“ eine durchschnittliche Teilnahmequote. Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.3.9, eigene Berechnung und Darstellung.

II.3 Fazit – Aktivierung und Maßnahmen

Betrachtet man die oben dargestellten Indikatoren, so lässt sich erkennen, dass im Zeitverlauf insgesamt keine intensivere Aktivierung erfolgt. Dies ist insofern überraschend, als Lernfortschritte, zunehmende Erfahrungen sowie die Beseitigung personeller Engpässe eigentlich eine intensivere Aktivierung ermöglichen sollten. Die wichtigste Ausnahme von diesem übergreifenden Befund ist, dass die Beratungsgespräche komplexer wurden und sich dabei stärker der spezifischen Lebenssituation der Leistungsbezieher/innen zugewandt zu haben scheinen.

Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung deuten die Resultate aus Kundensicht auf keine wesentlichen Unterschiede in der Aktivierungsintensität. Allenfalls orientiert sich die Aktivierungsstrategie der ARGE/gAw ein wenig stärker am Fordern und diejenige der zKT geht eher in Richtung fester Ansprechpartner/innen (insbesondere bei Frauen) und einer Aktivierung der gesamten Bedarfsgemeinschaft. Zwischen der Arbeitsmarktlage und den Aktivierungsindikatoren ist kein klarer Zusammenhang zu erkennen (vgl. UF3 (2008), S. 107f). Kaum Unterschiede sind auch im Vergleich der Zielgruppen zu erkennen. Lediglich bei der Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen zum ersten Befragungszeitpunkt sind für einige Zielgruppen statistisch signifikant über- oder unterdurchschnittliche Anteile beobachtbar. Alle sonstigen Aktivierungsindikatoren sind in allen betrachteten Zielgruppen von den Durchschnittswerten nicht signifikant verschieden, sodass man hier nicht den Schluss ziehen kann, dass eine ausgeprägte zielgruppenspezifische Aktivierung existiert. Insbesondere überrascht es angesichts der geringen institutionellen Verankerung von Migrationsbeauftragten (vgl. Kapitel I.3.3) nicht, dass spezifische Leistungsprozesse für Migrantinnen kaum festgestellt werden können, obwohl dieser Personenkreis in Westdeutschland und Berlin einen ganz erheblichen Teil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausmacht.

Zum Maßnahmeneinsatz kann zusammenfassend festgehalten werden, dass einige wenige Instrumente dominieren. Diese umfassen vor allem Bewerbungstrainings, Praktika und – insbesondere bei Personen mit bereits länger andauerndem Leistungsbezug – Arbeitsgelegenheiten. Im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung lassen sich in der Bestandsstichprobe keine und in der Zugangsstichprobe 2006 nur bei Männern signifikante Unterschiede erkennen. Nennenswerte Unterschiede in der Maßnahmenteilnahme zeigen sich hingegen bei einer zielgruppenspezifischen Betrachtung. Hier deuten die Befunde vor allem darauf hin, dass unter 25-Jährige überdurchschnittlich oft an Qualifizierungsmaßnahmen und über 50-Jährige an Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen (vgl. UF3 (2008), S. 98f).

Spezifische Aspekte des Gender Mainstreaming

Bei der Aktivierung von eHb sind aus einer geschlechterspezifischen Betrachtung keine eindeutigen Muster erkennbar, die auf spezifisch chancengleichheitsorientierte Aktivierungsstrategien in den einzelnen Modellen

Aufgabenwahrnehmung schließen ließen. Insgesamt werden Frauen ähnlich intensiv und mit Hilfe des gleichen Instrumentariums aktiviert wie Männer. Dieses Ergebnis könnte darauf zurückzuführen sein, dass – wie in Kapitel I.3.3 dargestellt – das Chancengleichheitsziel in den strategischen Zielsetzungen der Grundsicherungsstellen eine lediglich nachrangige Bedeutung hat und Gender Mainstreaming-Strukturen nur ansatzweise etabliert werden konnten. Höhere (oder niedrigere) Anteile von Frauen bei einzelnen Aktivierungsinstrumenten deuten damit nicht auf den Einfluss einer nach Gender Mainstreaming-Prinzipien besonders stark (oder schwach) ausgerichteten Aktivierungspolitik hin, sondern können eher als zufälliges Ergebnis interpretiert werden.

Im Hinblick auf die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann in der Gesamtschau eine systematisch geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit von Frauen verglichen mit Männern konstatiert werden. Ausnahmen hiervon stellen vor allem Maßnahmen dar, die insgesamt nur recht spärlich genutzt werden. Darüber hinaus fällt auf, dass insbesondere alleinerziehende Frauen sowie solche mit Kindern unter drei Jahren höchstselten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen scheinen. Hierbei kann die Frage, ob bzw. inwieweit dies auf die erleichterte Verfügbarkeitsregelung oder auf ein Problem mit der Organisation bzw. Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückzuführen ist, nicht abschließend beantwortet werden.

Schließlich wird ebenfalls deutlich, dass die Allokation von Qualifizierungsmaßnahmen bei Frauen einem besonderen Qualifikationsmuster folgt, bei dem vor allem formal hoch- und höchstqualifizierte Frauen verstärkt an solchen Maßnahmen teilzunehmen scheinen. Auch hier muss offen bleiben, ob dies das Ergebnis einer besonders intensiven Förderung von Berufsrückkehrerinnen ist oder auf eine Fehlallokation hindeutet. In jedem Fall dürften die Befunde zum Maßnahmeneinsatz aus geschlechterspezifischer Betrachtung wenig Anlass zur Hoffnung geben, dass hierdurch ein deutlicher Beitrag zur Überwindung von Geschlechterunterschieden geleistet werden kann.

III. Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene

Der Auftrag der § 6c SGB II-Evaluation lautet, die Wirkung der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die praktische Umsetzung der Grundsicherung und dabei auf die Erreichung der Ziele der Integration in Erwerbstätigkeit, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung festzustellen. Im Mittelpunkt steht dabei die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Stärkung der Eigenverantwortung, die zusammen gemäß § 1 das übergeordnete Ziel des SGB II darstellen. Dieses primäre Ziel ist auf erwerbsfähige Hilfebedürftige und Personen, die mit diesen zusammen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, ausgerichtet. Die Leistungen der Grundsicherung sollen demnach dazu beitragen, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder ihr Umfang verringert wird. Die Grundsicherungsleistungen sollen außerdem dazu dienen, die Erwerbsfä-

higkeit der Hilfebedürftigen zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen. Hierbei soll die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip verfolgt und geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt werden. Schließlich sollen die spezifischen Lebensverhältnisse von Personen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt und behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.

Im Grundkonzept zur gesetzlichen Wirkungsforschung nach § 6c SGB II hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (damals: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) festgehalten, wie das Globalziel der Grundsicherung, die in § 1 SGB II festgeschriebene Vermeidung, Überwindung oder Verringerung von Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit, durch die Grundsicherungsstellen in der Regel umgesetzt wird und durch entsprechende Indikatoren konkretisiert werden könnte:

„Dies geschieht dadurch, dass im Aktivierungsprozess je nach individueller Betroffenheit des Arbeitslosen die Erreichung folgender drei Zielgrößen optimiert wird, auf die sich auch die Wirkungsanalyse beziehen soll: (1) Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit; (2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit; (3) Soziale Stabilisierung.“¹⁹

Aufbauend auf dem Zielkatalog des § 1 SGB II wurde für die § 6c SGB II-Evaluation somit ein Dreiklang an Zielen abgeleitet, anhand dessen die Arbeit der Grundsicherungsstellen beurteilt werden soll, um zu einer Antwort auf die zentrale Evaluationsfrage zu gelangen. In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Wirkungsanalysen auf Ebene individueller erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und ihrer Bedarfsgemeinschaften sowie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zusammengefasst. Erstere basieren auf den empirischen Kausalanalysen von Untersuchungsfeld 3, Letztere auf denen von Untersuchungsfeld 4. Hierfür wird zunächst die Erreichung des Ziels „Integration in Erwerbstätigkeit“ in den Kapiteln III.1 und III.2 betrachtet. Daran anschließend findet sich in Kapitel III.3 eine Zusammenfassung der Befunde zu den Zielen „Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung“. Kapitel III.4 schließt mit einem Fazit zu den Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene ab.

III.1 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit – Die Ermittlung von Effektivität und Effizienz auf individueller Ebene

Die Analysen auf der Ebene individueller eHb (sog. Mikroebene) haben zur Aufgabe, die Frage zu beantworten, ob die drei oben genannten Ziele auf dieser Ebene durch

¹⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Konzeption und Verfahren, S. 6f. Dieses Papier wurde im „Arbeitskreis Evaluation“, über den die Länder, die BA, die kommunalen Spitzenverbände, das IAB und die Sozialpartner an der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II beteiligt werden, in mehreren Sitzungen abgestimmt.

ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung besser erreicht werden als durch das alternative Modell. Diese Analysen stehen somit vor der konzeptionellen Herausforderung zu ermitteln, wie sich beispielsweise die Integrationschancen²⁰ individueller Hilfebedürftiger oder ganzer Bedarfsgemeinschaften, die von einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung betreut wurden, entwickelt hätten, wenn sie vom jeweils anderen Modell betreut worden wären. Nur wenn sich hierbei herausstellen sollte, dass die Integrationschancen eines bestimmten Individuums im Zuständigkeitsbereich von Modell 1 systematisch höher sind als im Zuständigkeitsbereich von Modell 2, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Arbeit von Modell 1 effektiver ist als die von Modell 2. Wenn gleichzeitig noch die mit den besseren Integrationschancen einhergehenden Kosten in Modell 1 niedriger sind als in Modell 2, dann kann auch geschlussfolgert werden, dass Modell 1 effizienter arbeitet als Modell 2.

Eine solche „Was wäre wenn?“-Situation wird als kontrafaktische Frage bezeichnet. Die Unbeobachtbarkeit der hierdurch implizierten kontrafaktischen Situation – eine bestimmte Person oder Bedarfsgemeinschaft kann zu einem gegebenen Zeitpunkt entweder vom einen oder aber vom anderen Modell betreut worden sein – stellt die zentrale methodisch-konzeptionelle Herausforderung der Analysen auf individueller Ebene dar. Diese Herausforderung ist nur lösbar, indem mithilfe geeigneter Annahmen für jedes Individuum eine Vergleichssituation konstruiert wird, die sich im Idealfall in nichts anderem unterscheidet als durch das Modell der Aufgabenwahrnehmung. Die Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene individueller Hilfebedürftiger und/oder Bedarfsgemeinschaften ist somit eine zentrale Aufgabe der § 6c SGB II-Evaluation, die eines komplexen und wohlgedachten Studiendesigns bedarf.

Der schwierigste Aspekt hierbei ist die Konstruktion einer angemessenen kontrafaktischen Vergleichssituation. Die zentrale Herausforderung bei der Suche nach einer Vergleichssituation, die obige Bedingungen erfüllt, ist die Behandlung von beobachtbarer und unbeobachtbarer Heterogenität.

Hierbei muss sehr genau zwischen beobachtbarer Heterogenität und unbeobachtbarer Heterogenität unterschieden werden.

Unter beobachtbarer Heterogenität versteht man all diejenigen individuellen Charakteristika, anhand derer sich individuelle eHb, die von unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung betreut werden, unterscheiden und die einen Einfluss auf die Effektivität der Zielerreichung durch das Modell der Aufgabenwahrnehmung ausüben können. Zu diesen Einflussgrößen gehören beispielsweise demographische Charakteristika wie Alter oder Migrationshintergrund sowie arbeitsmarktrelevante persönliche Eigenschaften wie der Ausbildungsstand,

²⁰ Analoges gilt für die Beschäftigungsfähigkeit und den Grad der sozialen Stabilisierung.

aber auch der Arbeitsmarkterfolg vor Beginn der Betreuung durch ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung. In ISG (2007) finden sich einige Hinweise darauf, dass sich Personen, die von unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung betreut werden, systematisch hinsichtlich derartiger Charakteristika unterscheiden. Solche Charakteristika lassen sich im vorhandenen Datenmaterial ablesen und können für die Analyse benutzt werden. Unter unbeobachtbarer Heterogenität versteht man hingegen diejenigen Unterschiede zwischen den Personen, die sich aus dem vorhandenen Datenmaterial nicht erkennen lassen. Typischerweise unbeobachtet bleiben Eigenschaften wie Fleiß, Motivation oder Durchhaltevermögen.

Beobachtbare Heterogenität stellt, sofern das vorhandene Datenmaterial fehlerfrei ist, keine wirkliche Gefährdung der Identifikation des wahren Maßnahmeeffektes²¹ dar. Unterschiede in beobachtbaren Charakteristika der eHb lassen sich als sogenannte Kontrollvariablen in die Analyse aufnehmen. Geht die Berücksichtigung dieser Einflussgrößen in Form additiver Kontrollvariablen nicht weit genug, so kann man auch einen Schritt weitergehen und getrennte Analysen für Teilgruppen durchführen. Eine derartige „Stratifizierung“ bietet sich vor allem bei der Berücksichtigung des Geschlechts an, was in allen quantitativen Analysen durchgängig beachtet wird.

Unbeobachtbare Heterogenität stellt jedoch ein sehr ernstes Problem dar. Unterscheiden sich die von einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung betreuten eHb systematisch von den eHb des konkurrierenden Modells und sind diese Unterschiede für den Evaluierenden nicht beobachtbar, so führt eine Vernachlässigung dieses Umstands dazu, dass man keine verlässliche Antwort auf die kontrafaktische Frage erhält. Folgendes Beispiel mag dies verdeutlichen: Angenommen, die von Modell 1 betreuten eHb sind im Durchschnitt deutlich motivierter als die eHb in Modell 2, die ansonsten vergleichbare beobachtbare Charakteristika (wie Migrationshintergrund, Alter etc.) aufweisen. Wird dieser Umstand bei der Bestimmung des Effekts des Modells der Aufgabenwahrnehmung (z. B. auf die Erwerbsintegration oder Beschäftigungsfähigkeit) ignoriert, so würde die durch die unbeobachtbare Heterogenität der eHb in Modell 1 ausgelöste günstige Entwicklung der Ergebnisvariablen als kausaler Effekt ganz oder teilweise der Arbeit der Grundsicherungsstellen in Modell 1 zugeschrieben. Ein eventuell vorhandener positiver Effekt von Modell 1 würde also deutlich größer ausgewiesen als er tatsächlich ist bzw. ein negativer Effekt würde unterzeichnet, d. h. Modell 1 würde besser erscheinen als es tatsächlich ist. Das genau Umgekehrte gilt, wenn die eHb, die von Modell 1 betreut werden, im Durchschnitt ungünstigere unbeobachtbare Charakteris-

tika aufweisen als die des Konkurrenzmodells. Eine zentrale Herausforderung bei der Wahl einer geeigneten Identifikationsstrategie ist es deshalb, unbeobachtbare Heterogenität so weit als irgend möglich zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist das Kernelement einer überzeugenden Identifikationsstrategie auf der Ebene individueller eHb die Kontrolle um die Arbeitsmarkthistorie der Individuen. Diese dient dem Ziel, unbeobachtbare Heterogenität zwischen unterschiedlichen Gruppen von eHb zu minimieren. Die Idee hierbei besteht darin, dass sich der mögliche Einfluss unbeobachtbarer Unterschiede (z. B. die oben schon dargestellten Motivationsunterschiede) zwischen beiden Gruppen schon in deren (beobachtbarer) Arbeitsmarktgeschichte niedergeschlagen haben sollte. Die Kontrolle um die Arbeitsmarkthistorie der eHb bildet somit diese Unterschiede ab und ermöglicht dadurch die Identifikation des kausalen Effekts.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine Messung individueller kausaler Effekte nicht möglich ist. Es können lediglich durchschnittliche kausale Effekte geschätzt werden, für die ein sog. Evaluationsparameter benötigt wird. Im vorliegenden Fall wird der, in der Literatur am häufigsten genutzte, durchschnittliche Effekt der Maßnahme auf die Maßnahmeteilnehmer/innen („average effect of treatment on the treated“, ATT) genutzt. Für die Identifikation desselben wird das Matching-Verfahren herangezogen (vgl. UF3 (2008), S. 112f). Die Grundidee des Matching besteht in der ex post-Nachahmung eines zufallsgesteuerten Experiments. Beim exakten Matching wird jeder Beobachtungseinheit in der Teilnehmergruppe ein oder mehrere Mitglieder der Nichtteilnehmergruppe, die möglichst ähnlich in ihren beobachtbaren Charakteristika sind, zugeordnet. Es werden also sog. statistische Zwillinge gebildet. Zu diesen Charakteristika zählen dabei nicht nur beobachtbare sozio-demografische Variablen (wie z. B. Alter, Geschlecht und Ausbildung), sondern auch Indikatoren der Arbeitsmarkt- bzw. Erwerbshistorie der Individuen. Hierdurch soll erreicht werden, dass beide Gruppen hinsichtlich aller relevanten Charakteristika (auch möglicher unbeobachtbarer Faktoren, wie Motivation oder Fleiß) hinreichend ausbalanciert werden (vgl. oben).

Diese Vorgehensweise „statistischer Zwillingbildung“ beruht also auf der zentralen Annahme, dass sich die betrachtete Ergebnisgröße der eHb in Regionen mit einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung (Modell 1) im Durchschnitt so entwickelt hätte, wie die ihrer „statistischen Zwillinge“ in Regionen mit einem anderen Modell 2, wenn die eHb in Modell 1 stattdessen durch Modell 2 betreut worden wären. Mit der Qualität der „Zwillingbildung“ steht und fällt also das Potenzial dieses Verfahrens zur Identifikation des wahren kausalen Effekts des Modells der Aufgabenwahrnehmung (bzw. aller anderen betrachteten sog. Treatmentvariablen).

Ein eher praktisches Problem des Matching-Verfahrens ist die Tatsache, dass es sehr „datenhungrig“ ist. Man benötigt eine sehr große Stichprobe, um bei einer Vielzahl an Variablen, die der Zwillingbildung zugrunde gelegt werden, überhaupt geeignete Zwillinge zu finden. Als Al-

²¹ Der sprachlichen Einfachheit halber wird in diesem Abschnitt der Begriff Maßnahme (bzw. -einsatz, -teilnahme und -teilnehmer/innen) verwendet, um die konzeptionellen Herausforderungen bei der Ermittlung kausaler Effekte zu erklären. Diese Herausforderungen unterscheiden sich aber grundsätzlich nicht von denen, die bei der Ermittlung des kausalen Effektes des Modells der Aufgabenwahrnehmung oder einer bestimmten Organisationsvariable gelöst werden müssen. Insofern stellt der Begriff Maßnahme hier eine Art Platzhalter dar.

ternative zum exakten Matching hat sich deshalb das „Matching on the Propensity Score“ (Propensity Score: Teilnahmewahrscheinlichkeit) etabliert. Hierbei werden in einem ersten Schritt die Determinanten der Teilnahmewahrscheinlichkeit (hier also beispielsweise der Wahrscheinlichkeit von einem bestimmten Modell der Aufgabenwahrnehmung betreut zu werden) geschätzt, indem eine große Menge an sozio-demografischen Charakteristika und Indikatoren der Erwerbsbiographie der in die Analysen einbezogenen eHb als individuelle Kontrollvariablen berücksichtigt wurde. In einer zweiten Stufe erfolgt die Bildung der „statistischen Zwillinge“ dann lediglich anhand der in der ersten Stufe vorhergesagten Teilnahmewahrscheinlichkeit. Für eine ausführlichere Darstellung dieses Ansatzes vgl. Rosenbaum und Rubin (1983). In der Literatur existiert eine Reihe unterschiedlicher Varianten dieses Matching-Verfahrens (vgl. z. B. Heckman, Lalonde und Smith, 1999). Aufgrund der vergleichsweise großen Anzahl von Beobachtungen verwendet Untersuchungsfeld 3 für jede/n Teilnehmer/in nur den/ die im Hinblick auf den Propensity Score ähnlichste/n (nächste/n) Nichtteilnehmer/in als „Zwilling“ (sog. Nearest-Neighbour-Matching). In Robustheitsanalysen werden jedoch auch andere Verfahren berücksichtigt, um abzuschätzen, ob die dargestellten Ergebnisse von der Wahl eines spezifischen Verfahrens abhängig sind (für Details vgl. UF3 (2008), S. 167ff).

III.1.1 Indikatoren zur Abbildung von Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf individueller Ebene

In der den Analysen dieses Kapitels zugrundeliegenden Kundenbefragung in Untersuchungsfeld 3 wurden Erwerbstätigkeit und SGB II-Leistungsbezug getrennt erfasst. Hierdurch ist es möglich, im Folgenden Erwerbstätigkeit mit und ohne Leistungsbezug sowie bedarfs- und

nicht-bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit zu unterscheiden. Darüber hinaus können „Übergänge“ und „Zustände“ unterschieden werden. „Übergänge“ beziehen sich auf Veränderungen des Erwerbsstatus und ggf. der Hilfebedürftigkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums. Hierbei stehen insbesondere Veränderungen im Erwerbsstatus bzw. im Leistungsbezug zwischen den beiden Befragungszeitpunkten im Mittelpunkt des Interesses, die für alle Personen der Bestandsstichprobe monatsgenau in Form eines Kalendariums erhoben wurden und eine genaue zeitliche Einordnung von Übergängen ermöglichen. „Zustände“ hingegen beziehen sich auf den Erwerbsstatus bzw. Leistungsbezug zu einem gegebenen Zeitpunkt. Schließlich wurde jede/r Befragte, die/der angab, den SGB II-Leistungsbezug verlassen zu haben, nach den Gründen hierfür gefragt²² (vgl. UF3 (2008), S. 68). Tabelle 20 bietet einen Überblick über die aus diesen Fragen gewonnenen Indikatoren zur vollständigen und partiellen Überwindung der Hilfebedürftigkeit sowie der Integration in Erwerbstätigkeit.

Die Nachhaltigkeit der Integrationen durch die Grundversicherungsstellen konnte aufgrund des vorgegebenen Untersuchungsrahmens nur eingeschränkt mit einer Nachbeurteilungszeit von drei Monaten einbezogen werden.

Die Resultate der empirischen Analysen in Untersuchungsfeld 3 für diese Indikatoren werden im Folgenden zunächst in einem allgemeinen Überblick zusammengefasst. Daran anschließend wird dezidiert auf den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung sowie die kausale Wirkung ausgewählter Organisationscharakteris-

²² Als mögliche Gründe konnten genannt werden: Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung; Beginn einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme; Veränderung in der Bedarfsgemeinschaft (Auszug, Umzug, Einzug); Bezug anderer Leistungen oder Einkünfte; Einstufung als „nicht erwerbsfähig“ sowie andere Gründe.

Tabelle 20

Indikatoren der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit

		Indikator	Definition
Bestandsstichprobe	Übergang	Ü1) Abgang aus Hilfebedürftigkeit	Ü1) Abgang aus Hilfebedürftigkeit unabhängig vom Grund
		Ü2) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	Ü2) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unabhängig vom Leistungsbezug
		Ü3) Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung nach ALo/ Maßnahme	Ü3) Aufnahme einer Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder nach einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ohne Leistungsbezug
	Zustand	Z1) Kein Leistungsbezug	Z1) Aktuell (Oktober 2007) kein Leistungsbezug
		Z2) Erwerbstätigkeit mit Leistungsbezug	Z2) Aktuell (Oktober 2007) Erwerbstätigkeit mit Leistungsbezug
		Z3) Erwerbstätigkeit ohne Leistungsbezug	Z3) Aktuell (September 2007) Erwerbstätigkeit ohne Leistungsbezug

noch Tabelle 20

		Indikator	Definition
Zugangsstichproben	Abgang aus der Hilfebedürftigkeit	A1) Arbeit gefunden/Ausbildung aufgenommen	A1) Abgang aus Hilfebedürftigkeit wegen Arbeitsaufnahme oder Beginn einer Ausbildung
		A2) Veränderung in der BG	A2) Abgang aus Hilfebedürftigkeit wegen Einzug, Umzug, Auszug der Befragungsperson oder anderer BG-Mitglieder
		A3) Alle Gründe	A3) Abgang aus Hilfebedürftigkeit unabhängig vom Grund
	Erwerbsintegration	E1) Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung	E1) Erwerbsintegration und Verlassen des Leistungsbezuges
		E2) Aufnahme einer nichtbedarfsdeckenden Beschäftigung	E2) Erwerbsintegration ohne Verlassen des Leistungsbezuges
		E3) Aufn. einer bedarfsdeckenden Beschäftigung nach A1o/Maßnahme	E3) Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder nach Maßnahmeteilnahme

Anm.: Oktober 2007 wurde gewählt, um Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Erhebungszeitpunkte (die zweite Welle erstreckte sich von November 2007 bis Februar 2008) zu vermeiden. Oktober 2007 ist auch für die späteren Kausalanalysen ein Referenzmonat. Quelle: UF3 (2008), S. 69, eigene Darstellung.

tika, Aktivierungsindikatoren und Maßnahmeteilnahmen eingegangen. Die Darstellung der Wirkungsergebnisse auf Ebene individueller erwerbsfähiger Hilfebedürftiger wird durch eine Effizienzbetrachtung abgeschlossen.

III.1.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf individueller Ebene im Überblick

Abbildung 23 veranschaulicht die Ausprägung obiger Indikatoren in der Bestandsstichprobe²³. Insgesamt gaben etwas weniger als ein Viertel (rund 22 Prozent) aller Befragten an, die Hilfebedürftigkeit zwischen den beiden Befragungszeitpunkten (knapp ein Jahr) verlassen zu haben. Etwa zwei Drittel davon (bezogen auf alle Befragten ca. 16 Prozent) haben in diesem Zeitraum eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, und hiervon wiederum knapp die Hälfte (rund 7 Prozent aller Befragten) eine bedarfsdeckende Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme. In letzterer Gruppe sind somit durch die Einschränkung „nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme“ all diejenigen Personen nicht enthalten, die bereits zum ersten Befragungszeitpunkt einer Erwerbstätigkeit nachgingen und gleichzeitig Leistungen nach dem SGB II bezogen, also während der ersten Befragungswelle bereits „Aufstocker“ waren.

Das Bild bei den Übergängen findet sich auf Seiten der Zustände wieder, wie aus Abbildung 23 ersichtlich wird. Der etwas höhere Anteil an Personen ohne Leistungsbezug im Vergleich zum Abgang aus der Hilfebedürftigkeit

lässt sich dadurch erklären, dass bereits zum ersten Befragungszeitpunkt (d. h. im Herbst/Winter 2006) Personen existierten, die angaben, keine Leistungen nach dem SGB II zu beziehen, obwohl sie im Oktober 2006 als Leistungsbezieher/innen geführt und somit ein Auswahlkriterium für die Stichprobenziehung erfüllt haben. Aus dem gleichen Grund sowie wegen der oben genannten Einschränkung auf Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme dürfte der Anteil an Personen im Zustand Erwerbstätigkeit ohne Leistungsbezug höher sein als der Anteil an Personen, die in eine bedarfsdeckende Beschäftigung übergegangen sind.

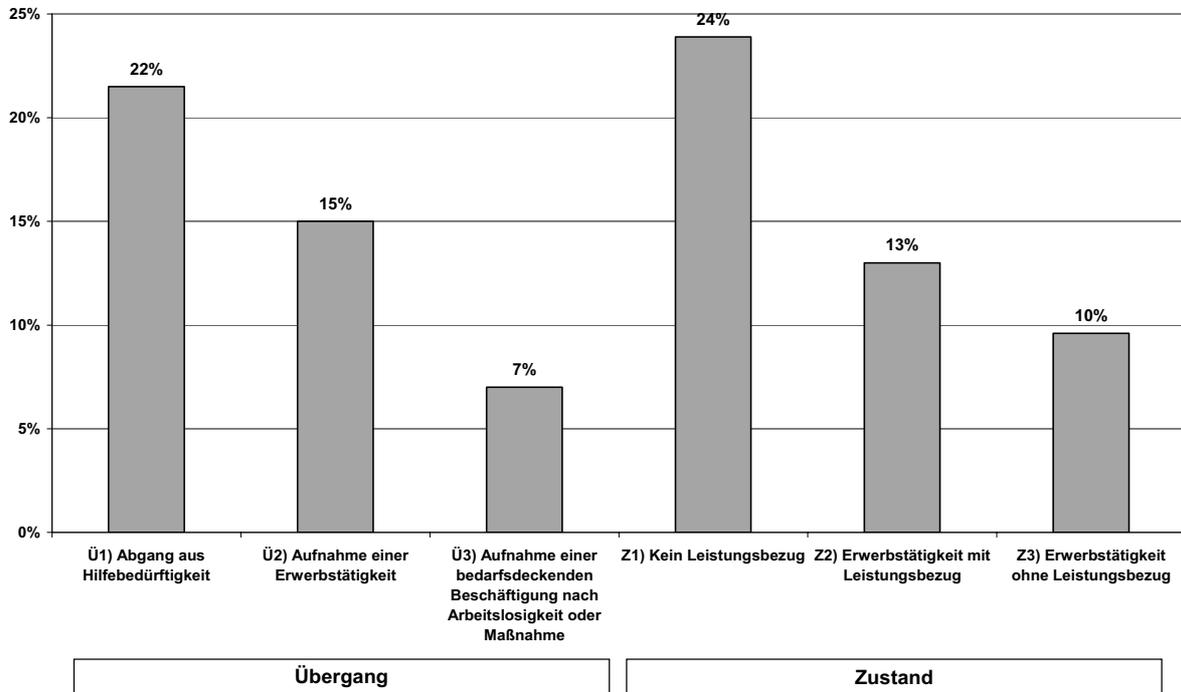
Die Ausprägungen der in Tabelle 20 dargestellten Indikatoren für die beiden Zugangsstichproben sind in Abbildung 24 dargestellt. Hier sind zwei Befunde auffallend. Zum einen unterscheiden sich die beiden Stichproben von Neuzugängen in den Leistungsbezug 2006 und 2007 hinsichtlich keines der betrachteten Indikatoren in nennenswertem Umfang mit Ausnahme der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung, der bei den Neuzugängen 2007 rund zwei Prozentpunkte höher ausfällt als bei denen des Jahres 2006.

Zum anderen ist bemerkenswert, dass die Indikatoren des Abgangs aus Hilfebedürftigkeit (in Abbildung 24 vor allem „A3) Alle Gründe“) sowie der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung in den beiden Zugangsstichproben (2006 und 2007) – und hier vor allem bei den Neuzugängen 2006 – geringer ausfallen als in der Bestandsstichprobe. Dies kann als überraschend erachtet werden, wenn davon ausgegangen wird, dass in der Bestandsstichprobe Personen mit längeren Bezugsdauern überproportional stark vertreten sind und gleichzeitig plausiblerweise angenommen wird, dass insbesondere die

²³ Für eine Erläuterung der unterschiedlichen Stichproben der Kundebefragung vgl. oben Kapitel II.

Abbildung 23

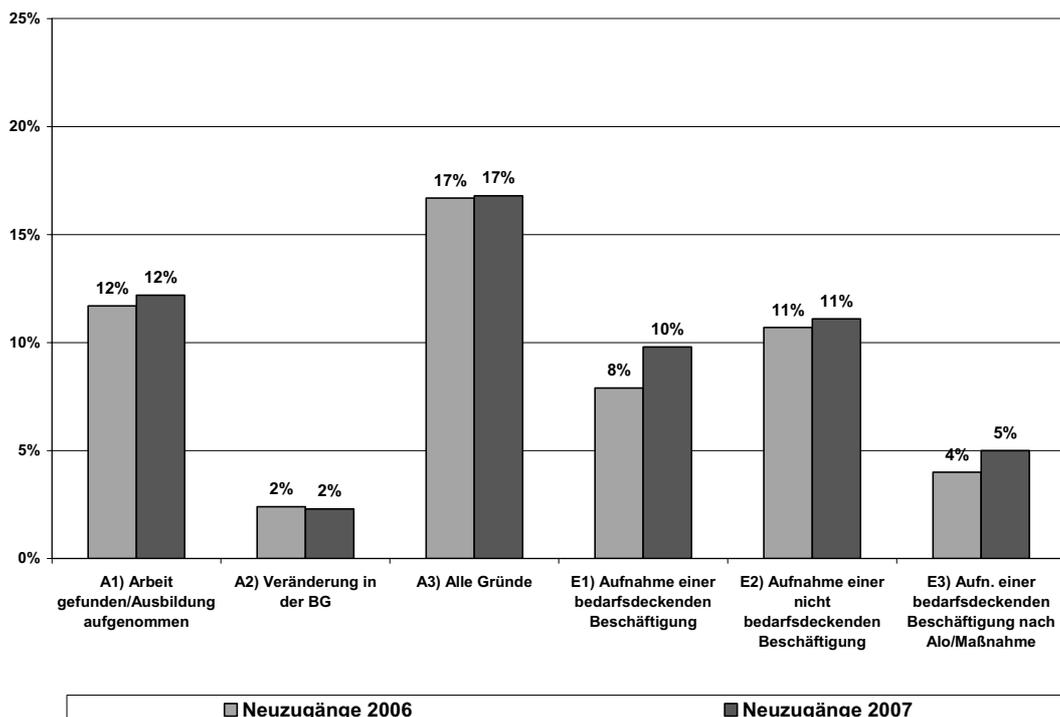
Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Überblick Bestandsstichprobe



Quelle: UF3 (2008), S. 69, Auswahl und eigene Darstellung.

Abbildung 24

Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Überblick Zugangsstichproben



Quelle: UF3 (2008), S. 69, Auswahl und eigene Darstellung.

Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug durch Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zu verlassen, mit zunehmender Bezugsdauer sinkt.

Abbildung 25 veranschaulicht obige Indikatoren für die Bestandsstichprobe im Vergleich der Geschlechter. Auch hier sind analog zum vorherigen Kapitel statistisch signifikante Differenzen durch ein Punktemuster hervorgehoben. Im Unterschied zu Kapitel II werden bei den Ergebnissen dieses Abschnitts jedoch – sofern nicht anders erwähnt – nur Werte hervorgehoben, die auf einem Niveau von mindestens 95 Prozent statistisch signifikant sind²⁴. Aus der Abbildung wird sehr deutlich, dass bei allen Übergangsindikatoren Männer signifikant besser abschnitten als Frauen. Bei dem wohl wichtigsten Indikator, der die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme anzeigt, ist die Übergangsquote männlicher eHb mit knapp 10 Prozent um fast sechs Prozentpunkte höher als die von Frauen (ca. 4 Prozent). Mit anderen Worten, die Wahrscheinlichkeit, die Hilfebedürftigkeit via bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit zu verlassen, ist für Männer rund zweieinhalb Mal so hoch wie für Frauen.

Auch beim Abgang aus der Hilfebedürftigkeit besteht ein als nicht zufällig zu betrachtender geschlechterspezifischer Unterschied von fast fünf Prozentpunkten, wobei Männer eine Abgangsquote von fast 24 Prozent, Frauen hingegen nur eine von rund 19 Prozent aufweisen. Lediglich im Hinblick auf den Anteil von Personen mit Erwerbstätigkeit bei gleichzeitigem Leistungsbezug weisen weibliche eHb etwas höhere Anteile auf als männliche, diese Differenz ist jedoch nicht signifikant. Inwieweit diese Befunde auf die geschlechterspezifische Wirkungen des Modells der Aufgabenwahrnehmung, einzelner Organisationscharakteristika, Aktivierungsindikatoren oder Maßnahmeteilnahmen zurückgeführt werden können, wird im folgenden Abschnitt näher betrachtet.

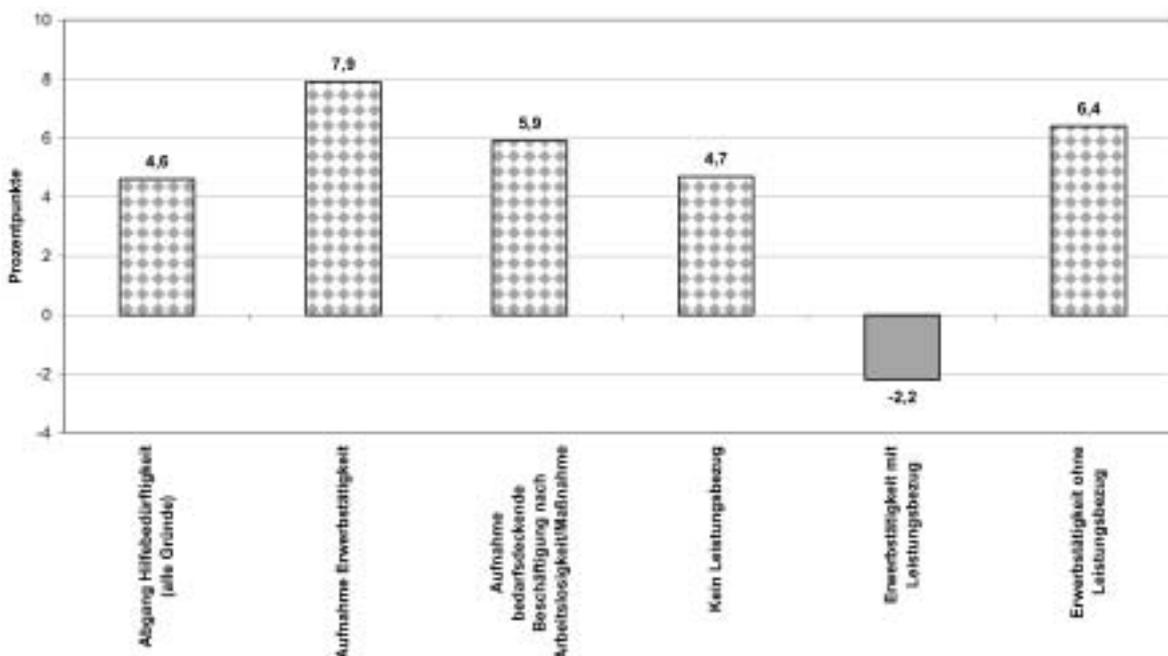
Zuvor soll allerdings noch ein Blick auf die Übergangsindikatoren differenziert nach wichtigen Zielgruppen des SGB II geworfen werden, denn auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration sowohl innerhalb der Gruppe der Männer als auch der Frauen (vgl. Abbildungen 26 und 27). Im Mittelpunkt dieser Betrachtungen steht wiederum, ob und ggf. inwieweit einzelne Zielgruppen signifikant über- oder unterdurchschnittliche Übergangsraten aufweisen, also systematisch häufiger bzw. seltener als der Durchschnitt der Männer bzw. Frauen die Hilfebedürftigkeit verlassen oder eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufnehmen.

In der Gesamtschau deuten die in den beiden Abbildungen zusammengefassten Resultate darauf hin, dass die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration

²⁴ Die Wahl dieses „strengeren“ Signifikanzkriteriums bei der Darstellung der Ergebnisindikatoren dient der Betonung von sehr zuverlässig geschätzten Effekten.

Abbildung 25

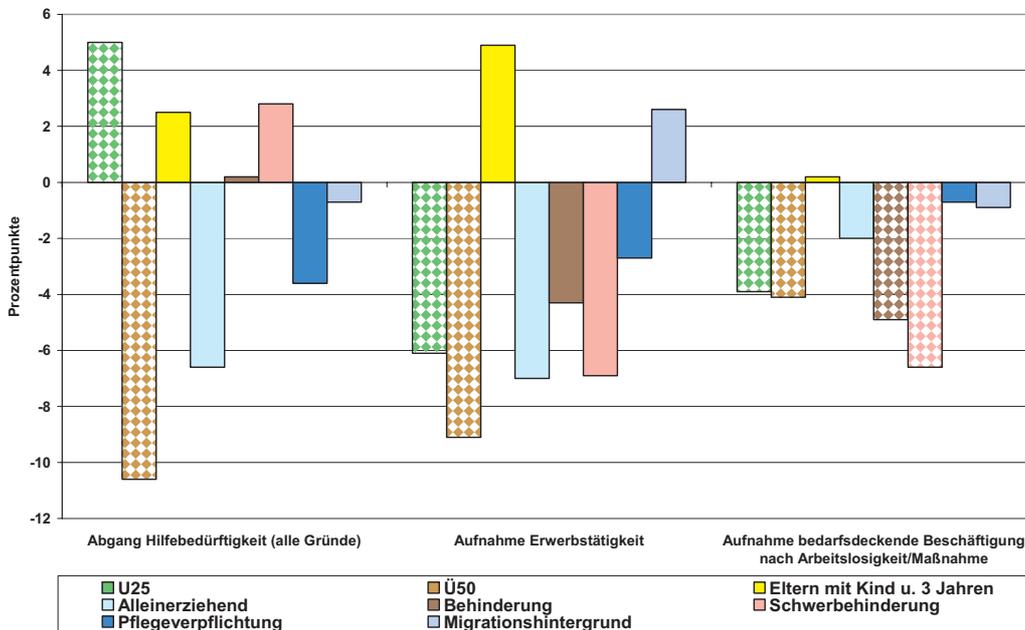
Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Unterschiede zwischen Männern und Frauen (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.1.4, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf einem Signifikanzniveau von mindestens 95 Prozent.

Abbildung 26

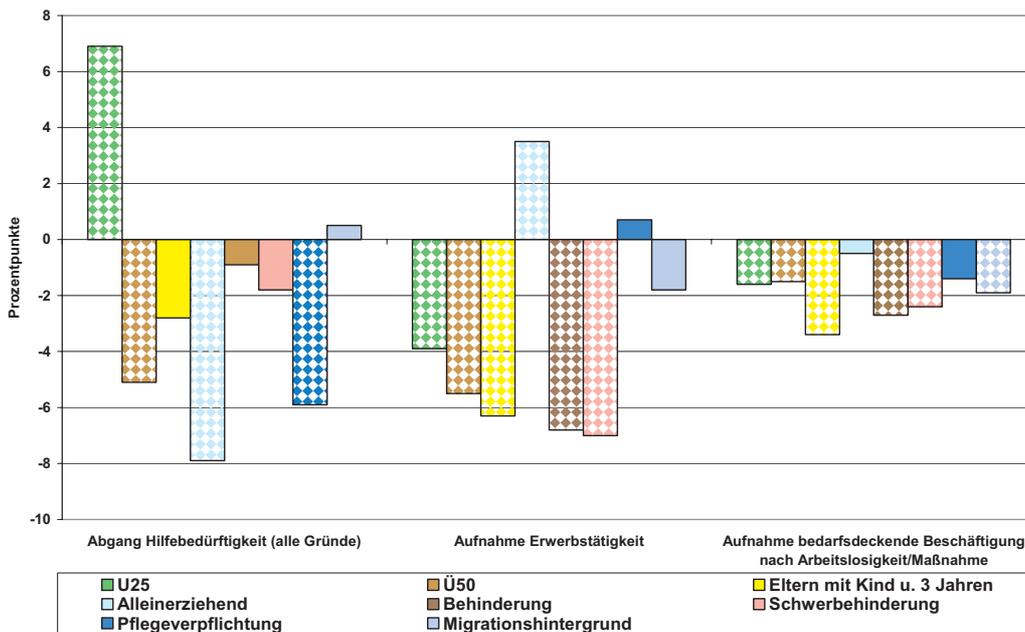
Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Übergänge von Männern nach Zielgruppen im Vergleich zum Durchschnitt aller erwerbsfähiger hilfebedürftiger Männer (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.1.4, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

Abbildung 27

Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsintegration – Übergänge von Frauen nach Zielgruppen im Vergleich zum Durchschnitt aller erwerbsfähiger hilfebedürftiger Frauen (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), Tabelle A.5.1.4, Auswahl und eigene Darstellung. Das Punktemuster kennzeichnet statistisch signifikante Abweichungen der betrachteten Zielgruppe vom Durchschnitt aller eHb auf einem Signifikanzniveau von mindestens 90 Prozent.

tion – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – in allen hier untersuchten besonderen Zielgruppen unterdurchschnittlich verläuft, wobei dieser Befund für beide Geschlechter gleichermaßen gilt. Der Durchschnitt wird dabei jeweils dominiert von Frauen bzw. Männern im Alter von 25 bis 50 Jahren, die keine der betrachteten Zielgruppencharakteristika aufweisen. Einzig jüngere Männer und Frauen (U25) bilden eine Ausnahme von obigem übergreifenden Resultat, dies allerdings auch nur im Hinblick auf den Indikator „Abgang aus der Hilfebedürftigkeit“. Diese Personen weisen hier eine um rund fünf (Männer) bzw. sieben Prozentpunkte signifikant höhere Abgangsquote als der Durchschnitt auf. Dies kehrt sich allerdings um, wenn die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung betrachtet wird, für die sich bei unter 25-Jährigen eine um knapp zwei (Frauen) bis vier Prozentpunkte unterdurchschnittliche Integrationsquote beobachten lässt.

Ein weiteres interessantes Ergebnis lässt sich für ältere eHb (Ü50) erkennen. Bei älteren Personen, die signifikant seltener – und dies in quantitativ substanziellem Ausmaß – die Hilfebedürftigkeit verlassen als der Durchschnitt aller eHb, stechen die auch für andere Zielgruppen beobachtbaren geschlechterspezifischen Unterschiede sehr deutlich hervor. Während Männer über 50 Jahren eine um beinahe elf Prozentpunkte niedrigere Abgangsquote aufweisen als durchschnittliche männliche eHb, ist der Unterschied bei Frauen mit rund fünf Prozentpunkten unter dem Durchschnitt aller weiblichen eHb um mehr als die Hälfte geringer. Dieses Muster findet sich auch bei den Integrationsquoten in bedarfsdeckende Beschäftigung wieder, wenn auch auf einem insgesamt niedrigerem quantitativen Niveau. Inwieweit dies auf die Wirkungen der Arbeit der Grundsicherungsstellen oder auf geschlechterspezifische Unterschiede im Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt hindeutet, wird im folgenden Abschnitt dargestellt.

Abschließend werden in diesem Abschnitt noch kurz die Übergangsindikatoren differenziert nach Arbeitsmarktlage betrachtet. Wider Erwarten spielen Unterschiede in der Arbeitsmarktlage für die Erwerbsintegration keine allzu dominierende Rolle. In der Gruppe der männlichen eHb aus der Bestandsstichprobe finden sich signifikante Unterschiede bei der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung im Vergleich von Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage einerseits und solchen mit unterdurchschnittlicher andererseits (12,2 Prozent vs. 8,7 Prozent). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Frauen, allerdings auf einem insgesamt niedrigerem quantitativen Niveau (vgl. UF3 (2008), Tabelle A.5.1.3).

III.1.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf individueller Ebene

In diesem Abschnitt finden sich die Antworten auf die Leitfragen der § 6c SGB II-Evaluation, hinsichtlich des für den Eingliederungsprozess zentralen Indikators Integration in Beschäftigung und der Überwindung der Hilfebedürftigkeit auf der Ebene individueller erwerbsfähiger

Hilfebedürftiger. Zur Ermittlung dieser Antworten wurden mit Daten der Kundenbefragung (sowie ergänzender Informationen aus den Prozessdaten der BA) die oben beschriebenen Kausalanalysen zum Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung, ausgewählter Organisationscharakteristika und bestimmter Aktivierungsindikatoren²⁵ durchgeführt. Als Ergebnisgrößen werden in diesen Kausalanalysen die Indikatoren

- „Abgang aus der Hilfebedürftigkeit“,
- „Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme“ sowie
- „Aufnahme einer nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme“

verwendet (vgl. hierzu auch oben Tabelle 20).

Die Wirkungen der Modelle der Aufgabenwahrnehmung werden immer nur vergleichend gemessen. Ist von der positiven oder negativen Wirkung eines Modells der Aufgabenwahrnehmung die Rede, dann ist damit gemeint, dass dieses Modell im Vergleich zum alternativen Modell der Aufgabenwahrnehmung besser oder schlechter abschneidet, ohne dass damit etwas über das Wirkungsniveau der Grundsicherung insgesamt ausgesagt werden kann oder auf dieser Grundlage der absolute Erfolg der Modelle bewertbar wäre.

Um dem Anspruch gerecht zu werden, den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung sowie der Charakteristika des Leistungsprozesses zu isolieren, also das Prinzip „Vergleiche das Vergleichbare“ in die Praxis umzusetzen, wurde eine große Menge an sozio-demografischen Charakteristika und Indikatoren der Erwerbsbiographie der in die Analysen einbezogenen eHb als individuelle Kontrollvariablen berücksichtigt. Darüber hinaus wurden zur Abbildung beobachtbarer Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen, die durch die Arbeit der Grundsicherungsstellen nicht oder nur sehr schwer beeinflusst werden können, regionale Kontextindikatoren aufgenommen. Alle diese Variablen, deren Berücksichtigung mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass sich die in den Analysen berücksichtigten Personen aus unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung tatsächlich durch nichts anderes mehr unterscheiden als durch die Betreuung durch die verschiedenen Aufgabenwahrnehmungsmodelle, sind in der Anhangtabelle A.1 ausführlich beschrieben.

Der kausale Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger

In einem ersten Schritt werden nun die Befunde zur kausalen Wirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung zusammengefasst. Hierbei wird konkret der ursächliche Effekt einer Betreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

²⁵ Der sprachlichen Einfachheit halber werden Organisationscharakteristika und Aktivierungsindikatoren im Folgenden oft als Charakteristika des Leistungsprozesses bezeichnet.

durch zugelassene kommunale Träger im Vergleich zu einer Betreuung durch die beiden andern ARGE und gAw betrachtet. Für die Analysen wurden also eHb aus Regionen mit gAw und ARGEn in einer Gruppe zusammengefasst und mit eHb verglichen, die durch zugelassene kommunale Träger betreut werden.

Bei den im Folgenden dargestellten Ergebnissen wird nicht zwischen gAw und ARGEn differenziert. Alle nachfolgend dargestellten Befunde sind praktisch identisch mit denen, die erzielt werden, wenn Kunden/innen aus Grundsicherungsstellen mit gAw aus dem Datensatz ausgeschlossen werden.

Um einen Überblick über die vielfältigen Resultate zu den betrachteten Ergebnisgrößen und einzelnen Personengruppen zu ermöglichen, fasst Tabelle 21 zunächst Signifikanz und Richtung (positiv/negativ) des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger im Vergleich zu den beiden anderen Modellen der Aufgabenwahrnehmung zusammen. Hierbei bezeichnet ein „-“ einen auf einem Signifikanzniveau von mindestens 95 Prozent statistisch signifikant negativen und ein „+“ einen auf gleichem Niveau statistisch signifikant positiven Effekt. Ein „(-)“ kennzeichnet einen schwach signifikant (Signifikanzniveau über 90 Prozent, aber kleiner als 95 Prozent) negativen und analog zu oben ein „(+“ einen schwach signifikant positiven Koeffizienten. Eine „0“ bezeichnet statistisch nicht signifikante Effekte.

Bei alleiniger Betrachtung der Integrationen in bedarfsdeckende Beschäftigung auf der Grundlage der Ergebnisse der Kundenbefragungen aus Untersuchungsfeld 3 ergeben sich im Untersuchungszeitraum signifikant positivere Wirkungen für die ARGEn. Werden ergänzend die Inte-

grationen in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung hinzugenommen, bei denen Vorteile für die zkt deutlich wurden, ergibt sich ein Gleichstand zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf die Zahl der Integrationen insgesamt.

In Bezug auf Abgänge aus Hilfebedürftigkeit ist unabhängig davon, für welchen Messzeitpunkt man die Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit betrachtet (1., 2. und 3. Zeile; Spalten: Mai, Juli, August und Oktober 2007 in Tabelle 21), der kausale Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger im Vergleich zu dem durch ARGEn/gAw sowohl für alle Personen zusammen als auch für Männer und Frauen getrennt immer statistisch signifikant und negativ. Auch wenn man den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit nicht auf einen bestimmten Monat bezogen misst, sondern nur solche Personen als Erfolgsfälle zählt, die von Mai bis einschließlich Juli 2007 ohne Unterbrechung den Leistungsbezug verlassen haben (vorletzte Spalte: Mai 2007 (nachhaltig)) oder von August bis Oktober 2007 ohne Unterbrechung keine Leistungen nach dem SGB II bezogen haben (letzte Spalte: August 2007 (nachhaltig)), bleibt dieser Befund eindeutig erhalten. Die Betreuung durch zugelassene kommunale Träger hat zu geringeren Austritten aus der Hilfebedürftigkeit geführt.

Im Hinblick auf die Erfolgsgröße „Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung (aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme)“ ist der Befund insgesamt für die zkt negativ (4., 5. und 6. Zeile in Tabelle 21), wobei das Ergebnis auf der Auswirkung der Form der Aufgabenwahrnehmung auf den Erfolg bei Männern beruht. Bei Frauen gibt es keinen vergleichbaren Befund.

Grenzt man die Gesamtheit aller eHb auf spezielle Zielgruppen des SGB II ein und betrachtet als Erfolgsgrößen

Tabelle 21

Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger – Überblick (Bestandsstichprobe)

Mai 2007	Juli 2007	August 2007	Oktober 2007	Mai 2007 (nachhaltig)	August 2007 (nachhaltig)
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Gesamte Stichprobe					
-	-	-	-	-	-
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Männer					
-	-	-	-	-	-
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Frauen					
-	-	-	-	-	-
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Gesamte Stichprobe					
-	-	-	-	-	-
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Männer					
(-)	(-)	-	-	0	-

noch Tabelle 21

Mai 2007	Juli 2007	August 2007	Oktober 2007	Mai 2007 (nachhaltig)	August 2007 (nachhaltig)
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Frauen					
0	0	0	0	0	0
Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung: Gesamte Stichprobe					
0	+	+	+	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: U25					
n. v.	n. v.	n. v.	-	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Ü50					
n. v.	n. v.	n. v.	-	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Personen mit Pflegeverpflichtungen					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Personen mit Behinderung					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Eltern mit Kind unter 3 Jahren					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Alleinerziehende					
n. v.	n. v.	n. v.	-	n. v.	n. v.
Abgang aus Hilfebedürftigkeit: Personen mit Migrationshintergrund					
n. v.	n. v.	n. v.	-	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: U25					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Ü50					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Personen mit Pflegeverpflichtungen					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Personen mit Behinderung					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Eltern mit Kind unter 3 Jahren					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Alleinerziehende					
n. v.	n. v.	n. v.	0	n. v.	n. v.
Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung: Personen mit Migrationshintergrund					
n. v.	n. v.	n. v.	-	n. v.	n. v.

Anm.: Ein „-“ bezeichnet einen statistisch signifikanten (mind. 95 Prozent) negativen, ein „(-)“ einen schwach signifikant (90 Prozent) negativen, ein „+“ einen statistisch signifikanten (mind. 95 Prozent) positiven, ein „(+“ einen schwach signifikant (90 Prozent) positiven und „0“ einen nicht signifikanten Effekt. Nicht verfügbare Effekte sind mit „n.v.“ bezeichnet. Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung.

Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit und Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung, so ändert sich an dem bereits dargestellten übergreifenden Befund ebenfalls nichts. Dieses Ergebnis bildet sich entsprechend bei der Betreuung der meisten Zielgruppen durch zugelassene kommunale Träger hinsichtlich der beiden Erfolgsgrößen ab. Das gilt insbesondere für Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit jüngerer eHb (U25), älterer Personen (Ü50), alleinerziehende ehe und Personen mit Migrationshintergrund. In Bezug auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung werden vor allem bei Personen mit Migrationshintergrund bei einer alleinigen kommunalen Trägerschaft geringere Wirkungen erzielt als bei ARGEn.

Im Hinblick auf die Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung, also die Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse, welche die Hilfebedürftigkeit reduzieren und den Bezug ergänzender Leistungen nach dem SGB II weiterhin erforderlich machen, sind zugelassene kommunale Träger das erfolgreichere Modell der Aufgabenwahrnehmung (7. Zeile in Tabelle 21). Die Frage, ob bzw. inwieweit diese Vermittlungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beitragen, kann im Rahmen des vorliegenden Evaluationsprojekts angesichts des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens nicht beantwortet werden.

Der beschriebene, ausnahmslos negative, kausale Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf den Abgang

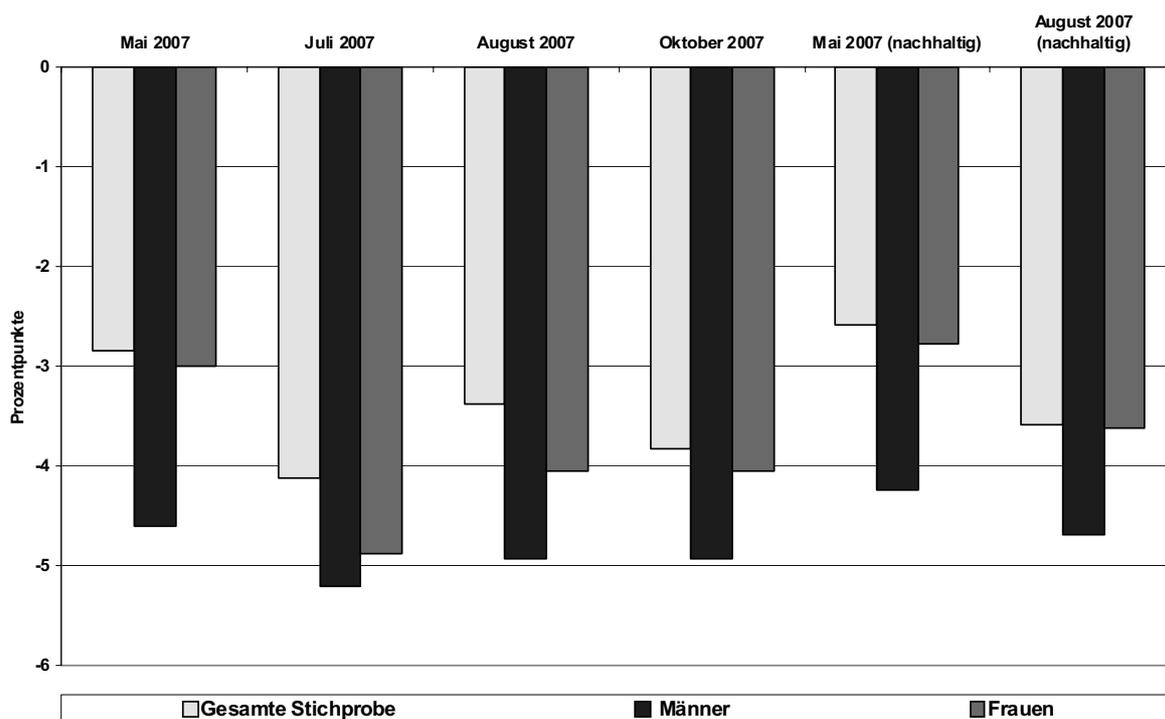
aus der Hilfebedürftigkeit ist nicht nur statistisch signifikant, sondern auch quantitativ substantiell. Er schwankt zwischen etwas weniger als drei und knapp über vier Prozentpunkten, Dies wird in Abbildung 28²⁶ veranschaulicht. Betrachtet man beispielsweise den Messzeitpunkt Oktober 2007, also ein Jahr nach Ziehung der Stichprobe, so wird deutlich, dass die Betreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger durch zkT dazu führt, dass diese eine im Durchschnitt um fast vier Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit aufweisen, den Hilfebezug zu verlassen, als vergleichbare eHb aus ARGEn/gAw. Angesichts einer durchschnittlichen Abgangsrate von rund 22 Prozent (vgl. oben Abbildung 23) bedeutet dies wiederum, dass die individuelle Chance, den Hilfebezug im Oktober 2007 verlassen zu haben, im Durchschnitt um mehr als 18 Prozent niedriger ist, wenn ein eHb durch zugelassene kommunale Träger statt durch ARGEn oder Agenturen mit gAw betreut wurde.

Der Unterschied zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ist in der Gruppe der Männer höher als in der Gruppe der Frauen. Die zwischen ca. 4,5 und etwas mehr als fünf Prozentpunkten negative Differenz in den

²⁶ Die Unterschiede in den quantitativen Dimensionen zwischen der Gesamtstichprobe und den geschlechtsspezifischen Teilstichproben sind darauf zurückzuführen, dass den einzelnen Schätzungen verschiedene Kontrollgruppen zugrunde liegen (vgl. UF3 (2008), S. 131).

Abbildung 28

Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), S. 132ff, Tabellen 6.4.1, 6.4.1a und 6.4.1b, Auswahl und eigene Darstellung. Alle Effekte statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau.

Abgangsraten zwischen zkT und ARGEn/gAw bedeuten angesichts einer durchschnittlichen Abgangsrate von 24 Prozent bei Männern eine um fast ein Fünftel niedrigere Chance, den Leistungsbezug zu verlassen, wenn diese von zkT anstatt von ARGEn/gAw betreut werden. In quantitativ ähnlichen Dimensionen bewegt sich der negative Effekt der zkT im Vergleich zu ARGEn/gAw hinsichtlich der Abgänge aus dem Leistungsbezug über einen Zeitraum von mindestens drei Monaten am Stück (vgl. die beiden Balkengruppen am rechten Rand).

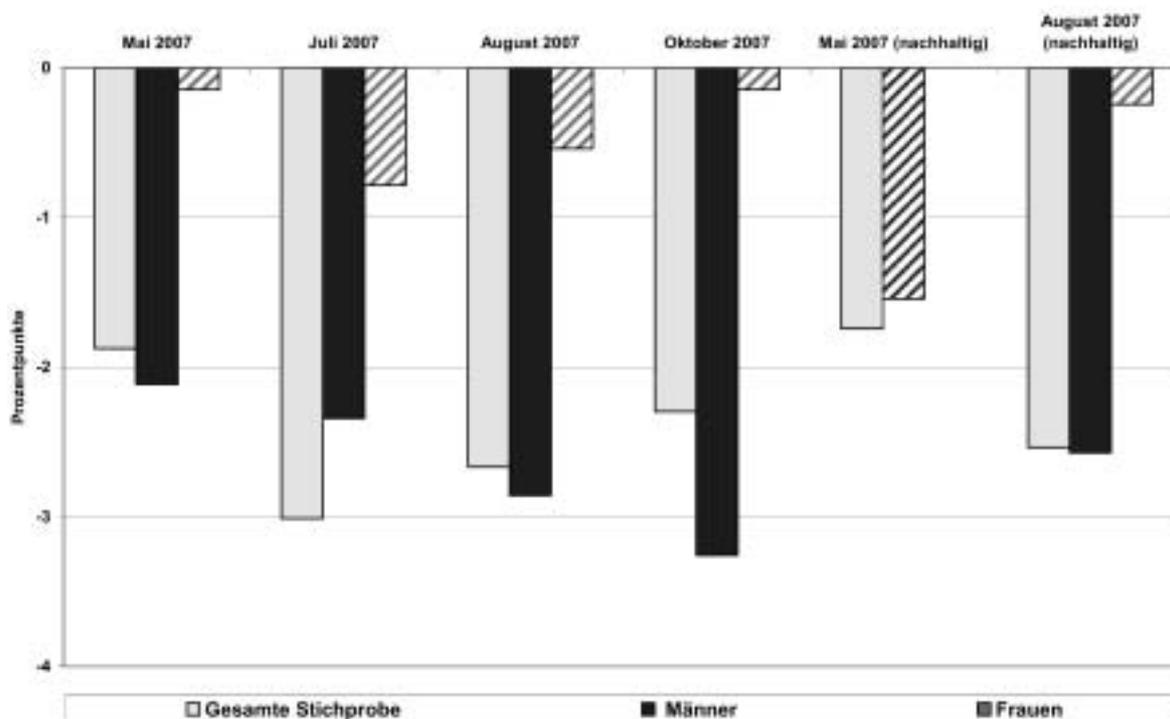
Abbildung 29 veranschaulicht analog zu oben die quantitativen Dimensionen des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme, der zwischen knapp unter zwei und etwas mehr als drei Prozentpunkten variiert. Die quantitative Dimension des negativen Effekts der zkT im Vergleich zu ARGEn/gAw mag hier also im Vergleich zum Abgang aus der Hilfebedürftigkeit zunächst kleiner aussehen, sie ist jedoch bei den Männern genauso groß, während sich bei den Frauen kein Unterschied zeigt. Insgesamt haben nämlich nur etwa 13 Prozent der Männer und rund 6,5 Prozent der Frauen in der Bestandsstichprobe bis zum Oktober 2007 eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufgenommen. Bezogen hierauf bedeuten also die fast 3,3 Prozentpunkte geringere Übergangsrate bei zkT im Oktober 2007 bei den Männern, dass die durchschnittli-

che individuelle Chance eine bedarfsdeckende Beschäftigung zu finden um ca. 25 Prozent geringer ist, wenn ein eHb durch zkT statt durch ARGEn/gAw betreut wird. Bei den Frauen zeigen sich dagegen keine statistisch und größenordnungsmäßig signifikanten Unterschiede in der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung.

Auch für die speziellen Zielgruppen wirkt sich die Betreuung durch zkT im Vergleich zu ARGEn/gAw durchgängig negativ aus. Dies ist in Abbildung 30 zusammengefasst, in der nur die signifikanten Effekte dargestellt werden (vgl. auch oben Tabelle 21). Sehr groß ist der negative Effekt bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) mit ca. 5,5 Prozentpunkten Unterschied zwischen zkT und ARGEn/gAw. Bezogen auf eine durchschnittliche Übergangsrate von rund 27 Prozent in dieser Gruppe bedeutet dies, dass die individuellen Chancen junger Menschen zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit aufgrund der Betreuung durch zkT statt durch ARGEn/gAw um mehr als 20 Prozent geringer sind. Noch ausgeprägter ist diese Wirkung bei Alleinerziehenden. Hier beträgt die durchschnittliche Übergangsrate ca. 16 Prozent. Die Differenz von knapp 4,5 Prozentpunkten zwischen zkT und ARGEn/gAw bedeutet somit, dass die Aussichten, den Hilfebezug zu verlassen, bei dieser Personengruppe um im Schnitt fast 30 Prozent geringer sind. Am deutlichsten schlechter gestellt sind jedoch Personen mit Migrations-

Abbildung 29

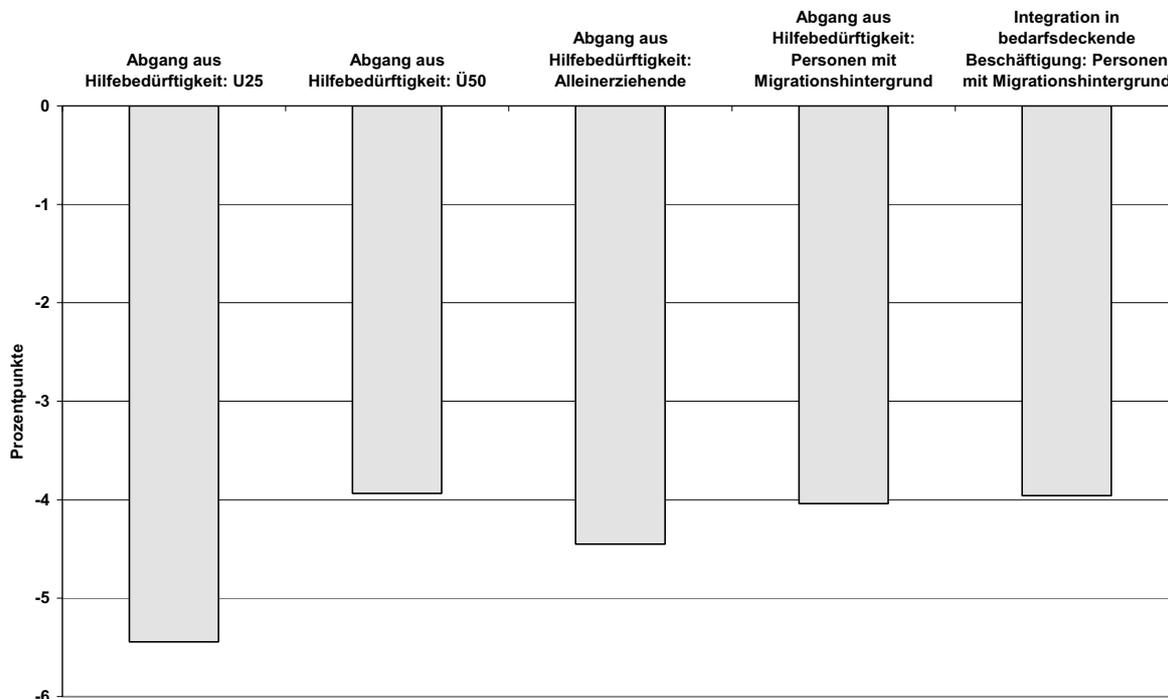
Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Integrationswahrscheinlichkeit in bedarfsdeckende Beschäftigung (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), S. 137ff, Tabellen 6.4.2, 6.4.2a und 6.4.2b, Auswahl und eigene Darstellung. Insignifikante Effekte sind durch Schraffierung hervorgehoben. Alle anderen Effekte sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau.

Abbildung 30

Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit sowie die Integrationswahrscheinlichkeit in bedarfsdeckende Beschäftigung für ausgewählte Zielgruppen des SGB II im Oktober 2007 (Bestandsstichprobe)



Quelle: UF3 (2008), S. 170ff, Tabellen 6.5.1, und 6.5.2, Auswahl und eigene Darstellung. Alle Effekte statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau.

hintergrund, wenn sie von zkT statt ARGEn/gAw betreut werden. Bei einer durchschnittlichen Übergangsquote in bedarfsdeckende Beschäftigung von etwas mehr als 6 Prozent stellen die vier Prozentpunkte Differenz eine Verringerung der individuellen Chance eine solche Arbeit aufzunehmen um durchschnittlich zwei Drittel dar.

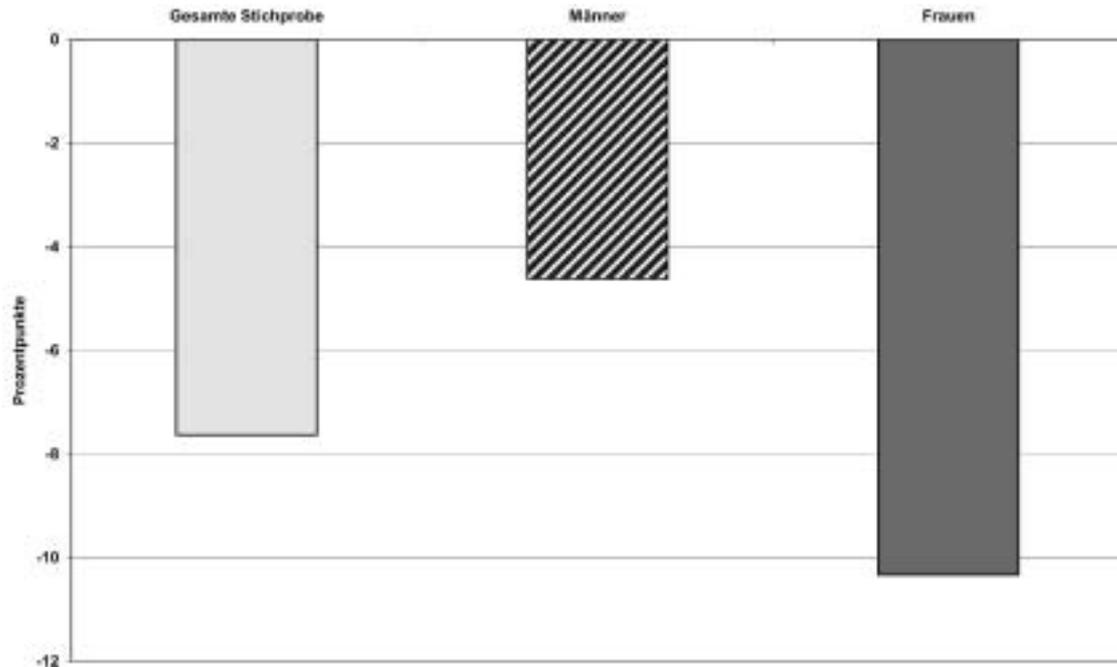
Auch für die Stichprobe der Neuzugänge in den SGB II-Leistungsbezug des Jahres 2006 bleibt obiges Gesamtbild erhalten (vgl. Abbildung 31). Der kausale Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger ist substantiell negativ. Interessanterweise wird der Effekt für alle Personen in der Zugangsstichprobe 2006 jedoch hier von dem für Frauen dominiert. Außerdem fällt auf, dass der negative Effekt der Betreuung durch zkT im Vergleich zu ARGEn auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit in der Zugangsstichprobe 2006 deutlich größer ist als in der Bestandsstichprobe. Insgesamt gaben 17 Prozent aller Befragten in der Zugangsstichprobe 2006 an, den Leistungsbezug zwischen den beiden Befragungszeitpunkten wieder verlassen zu haben. Vor diesem Hintergrund bedeuten die fast acht Prozentpunkte Differenz in der Abgangsquote zwischen zkT einerseits und ARGEn/gAw andererseits, dass die Betreuung durch zkT die individuelle Chance den Leistungsbezug zu verlassen, im Durchschnitt um fast die Hälfte verringert.

In Abbildung 32 findet sich schließlich die quantitative Dimension des kausalen Effektes der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die Ergebnisgröße Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung. Aus dieser wird deutlich, dass zkT im Vergleich mit ARGEn und Agenturen mit gAw im Schnitt der drei Beobachtungszeitpunkte eine um rund zwei Prozentpunkte höhere Übergangsquote in solche Beschäftigungsverhältnisse aufweisen. Am aktuellen Rand im Oktober 2007 lag sie knapp über zwei Prozentpunkten. Bezogen auf die durchschnittlich rund 13 Prozent an Personen, die zum zweiten Befragungszeitpunkt einer Erwerbstätigkeit nachgingen und gleichzeitig ergänzende Leistungen nach dem SGB II bezogen, erhöht die Arbeit der zkT die individuelle Chance ein nicht-bedarfsdeckendes Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen um durchschnittlich rund 16 Prozent.

Bei einer gemeinsamen Betrachtung der beiden Beschäftigungsformen, also einer Zusammenfassung von bedarfsdeckender und nicht-bedarfsdeckender Beschäftigung, sind keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellbar. Hier heben sich die beiden oben dargestellten Wirkungsrichtungen, also der negative zkT-Effekt bei der bedarfsdeckenden und sein positives Gegenstück bei der nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigung, gegenseitig auf (vgl. UF3 (2008), S. 160ff).

Abbildung 31

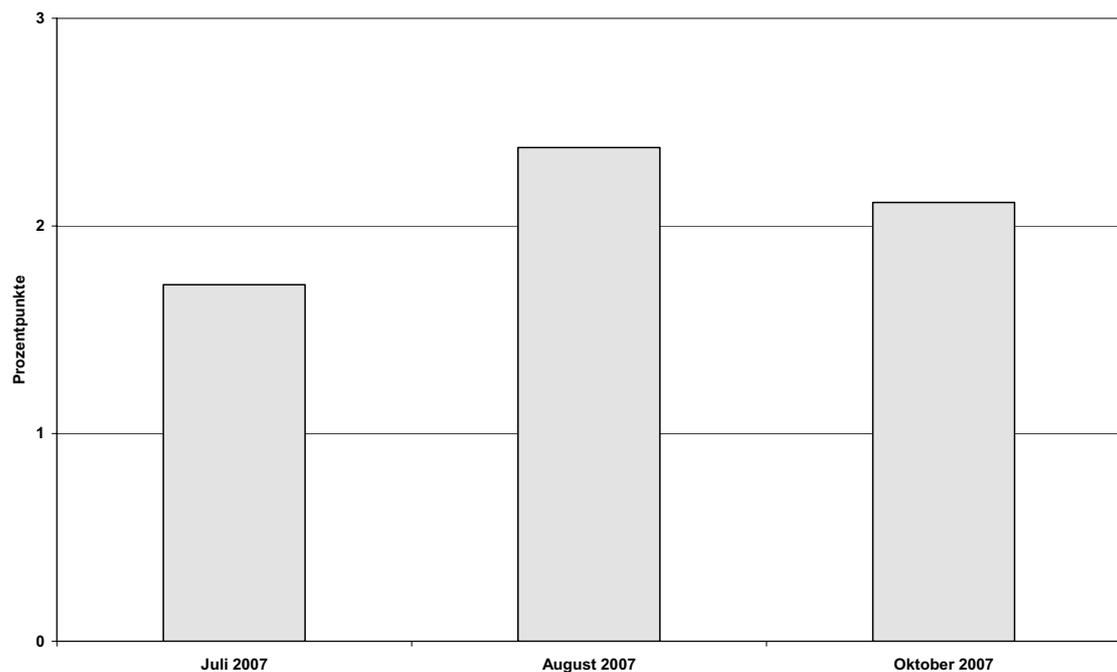
Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zKT auf die individuelle Abgangswahrscheinlichkeit aus der Hilfebedürftigkeit für eHb der Zugangsstichprobe 2006 im Oktober 2007



Quelle: UF3 (2008), S. 184ff, Tabellen 6.6.1, Auswahl und eigene Darstellung. Insignifikanter Effekt ist durch Schraffierung hervorgehoben. Alle anderen Effekte sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau.

Abbildung 32

Quantitative Dimension des kausalen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zKT auf die Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung (Bestandsstichprobe; alle Personen)



Quelle: UF3 (2008), S. 158ff, Tabelle 6.4.7, Auswahl und eigene Darstellung. Alle Effekte statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau.

Um die Robustheit der dargestellten Ergebnisse zu überprüfen, wurden von Untersuchungsfeld 3 umfangreiche Sensitivitätsanalysen durchgeführt, bei denen der Einfluss alternativer Spezifikationen des oben beschriebenen Matching-Schätzers sowie der eingangs bereits erwähnte Ausschluss von Personen aus Regionen mit gAw auf die Schätzergebnisse untersucht wurde. Diese Sensitivitätsanalysen verdeutlichen, dass die oben dargestellten qualitativen Resultate äußerst robust sind und die quantitativen Ergebnisse eher eine konservative Schätzung in dem Sinne darstellen, dass der beschriebene negative Effekt für zkT betragsmäßig am unteren Ende der allermeisten in den Sensitivitätsanalysen ermittelten Effekte liegt (vgl. UF3 (2008), S. 167ff).

Der kausale Effekt ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses

Nachdem der erste Teil der übergeordneten Frage der § 6c SGB II-Evaluation „Wer kann es besser und warum?“ auf individueller Ebene beantwortet ist, wird im Folgenden dem zweiten Teil der Frage nachgegangen. Hinsichtlich der Frage „Warum ist das so?“ lässt sich theoretisch eine Vielzahl an hypothetisch möglichen Antworten finden oder anders ausgedrückt, es lassen sich sehr viele Charakteristika des Leistungsprozesses nennen, von denen auf Basis theoretischer Überlegungen angenommen werden kann, dass sie einen diesbezüglichen Erklärungsbeitrag liefern können. Die Tabellen A.2 bis A.5 im Anhang beschreiben den umfangreichen Katalog der von Untersuchungsfeld 3 in den empirischen Analysen berücksichtigten Charakteristika des Leistungsprozesses sowie die jeweilige Datenquelle.

Alle diese Charakteristika wurden auf ihre kausale Wirkung hinsichtlich der Überwindung der Hilfebedürftigkeit sowie der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme untersucht. Auch hierbei kam wieder das oben beschriebene Matching-Verfahren zum Einsatz, d. h. es wurden „statistische Zwillinge“ gebildet, um dem Prinzip „Vergleiche das Vergleichbare“ zu genügen. Ferner wurden alle Analysen wiederum für Männer und Frauen sowie bestimmte Zielgruppen des SGB II getrennt durchgeführt, um eine mögliche Effektheterogenität bestimmter Leistungsprozesscharakteristika ermitteln zu können.

Die nachfolgende Zusammenfassung der zentralen Befunde folgt in ihrem Aufbau der Darstellung der Ergebnisse für das Modell der Aufgabenwahrnehmung. Zunächst wird daher also die Ergebnisgröße Abgang aus der Hilfebedürftigkeit betrachtet, und zwar zunächst für alle Personen der Bestandsstichprobe (sowie Männer und Frauen getrennt), bevor auf die einzelnen Zielgruppen eingegangen wird. Daran anschließend finden sich die Befunde zu dem Erfolgsindikator Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme.

In der Gesamtschau der Resultate aus Untersuchungsfeld 3 konnte auf individueller Ebene für folgende Organisationscharakteristika und Indikatoren des Aktivierungsprozesses durchgehend kein statistisch signifikanter kausaler Effekt auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit nachge-

wiesen werden (weder für alle Personen in der Stichprobe, noch für Männer oder Frauen getrennt)²⁷:

- Generalisiertes vs. spezialisiertes Fallmanagement
- Vermittlung in Fallmanagement integriert vs. nicht integriert
- Vorerfahrung des Personals in Vermittlung und Beratung
- Beteiligung freier Träger oder anderer Dritter
- Zugriff Vermittler auf Stellenpool der Agentur
- Geringe Verfügbarkeit flankierender Leistungen
- Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur
- Zugriff Agentur auf gemeldete Stellen der GST
- Eigenständiges arbeitgeberorientiertes Vermittlungsteam
- Schwachstelle Personal (Arbeitsvermittlung)
- Schwachstelle Personal (Fallmanagement)
- Schwachstelle Personal (alle Funktionen)
- Positive Einschätzung der persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte
- Benutzungsprobleme Software
- Thematisiert: Berufliche und persönliche Stärken und Schwächen
- Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft
- Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen
- Kinderbetreuung in Beratung thematisiert
- Unterstützung Kinderbetreuung geleistet
- Schulden in Beratung thematisiert
- Unterstützung bei Schulden geleistet
- Psychische Betreuung in Beratung thematisiert
- Familiäre Konflikte in Beratung thematisiert

Dies impliziert, dass existierende Unterschiede hinsichtlich dieser Charakteristika des Leistungsprozesses zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung somit nicht geeignet sind, um den negativen kausalen Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zugelassene kommunale Träger auf den individuellen Abgang aus der Hilfebedürftigkeit zu erklären. Mit anderen Worten, da sich der bei den ARGEn und Agenturen mit gAw deutlich häufiger vorzufindende spezialisierte Fallmanagementansatz nicht als erfolgreicher erweist als der generalisierte Ansatz, können die Vorteile der ARGEn/gAw gegenüber den zkT hinsichtlich des Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit auch nicht durch dieses spezielle Organisationscharakteristikum erklärt werden. Analoges gilt für alle anderen oben genannten Variablen.

Demgegenüber gibt Tabelle 22 einen Überblick über Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts einzelner Organisationscharakteristika und Aktivierungsindikatoren an,

²⁷ Für eine Beschreibung dieser Variablen vgl. Tabellen A.2-A.5 im Anhang.

Tabelle 22

**Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses
auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Überblick**

Organisationscharakteristika bzw. Aktivierungsindikatoren	Mai 2007	Juli 2007	Aug. 2007	Okt. 2007	Mai 2007 (nach- haltig)	Aug. 2007 (nach- haltig)
	Gesamte Stichprobe					
Existenz Kundensegmentierung	0	(-)	0	(-)	0	0
Anwendung Kundensegmentierung der BA	0	(-)	-	-	0	-
Vermittelbarkeit/Maßnahmeintegration als Erfolgskriterium	0	0	0	(-)	0	0
Aktiver Umgang mit Sanktionen	0	0	0	-	0	0
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	-	0	0	0	-	0
Zahl der betreuten eHb	-	-	(-)	(-)	-	-
Feste(r) Ansprechpartner	0	0	0	0	(-)	(-)
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	+	(+)	0	0	+	0
Mehr als ein verglichen mit höchstens einem Beratungsgespräch	+	+	(+)	0	+	0
Thematisiert: Berufliche Interessen und Wünsche	0	(+)	0	0	0	0
	Männer					
Befristete Mitarbeiter	0	0	0	+	0	0
Mind. eine Funktion des Integrationsprozesses ausgelagert	-	0	0	0	0	0
Anwendung Kundensegmentierung der BA	0	0	0	(+)	0	0
Mitarbeiter im Fallmanagement	0	+	0	0	0	0
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	-	0	0	0	-	0
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	+	0	0	0	+	0
Mind. eine Sanktion, Kürzung > 20 Prozent	+	0	0	0	0	0
	Frauen					
Gemeinsamer AGS mit Agentur	0	-	-	0	(-)	-
Existenz Kundensegmentierung	-	-	-	-	-	-
Mind. eine Funktion des Integrationsprozesses ausgelagert	0	(+)	(+)	+	0	(+)
Integrationsziel Kostensenkung	-	-	(-)	0	-	(-)
Mangel an Zeit für Gespräche	-	0	0	0	0	0
Mehrere verglichen mit einem/r festen Ansprechpartner/in	0	0	0	(-)	0	0
Mehr als ein verglichen mit höchstens einem Beratungsgespräch	+	+	+	0	+	+
Thematisiert: Berufliche Interessen und Wünsche	-	0	0	0	0	0
Thematisiert: Möglichkeiten Arbeit bzw. Ausbildungsstelle zu finden	0	+	+	+	0	+
Mind. eine Sanktion verhängt	0	(+)	0	+	0	(+)
Mind. eine Sanktion, Dauer > 4 Wochen	0	(+)	0	0	0	(+)

Anm.: Ein „-“ bezeichnet einen statistisch signifikant (mind. 95 Prozent) negativen, ein „(-)“ einen schwach signifikant (90 Prozent) negativen, ein „+“ einen statistisch signifikant (mind. 95 Prozent) positiven, ein „(+)“ einen schwach signifikant (90 Prozent) positiven und „0“ einen nicht signifikanten Effekt. Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung.

die sich im Hinblick auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit als statistisch signifikante kausale Wirkungsfaktoren herausgestellt haben. In die Tabelle wurden jeweils nur diejenigen aufgenommen, die sich zumindest zu einem Messzeitpunkt in der Gesamtstichprobe oder für mindestens eine Teilpopulation als (schwach) signifikant erwiesen haben.

Von den dort aufgeführten Leistungsprozesscharakteristika haben sich in den Analysen des Aktivierungs- und Förderungsprozesses (vgl. Kapitel II) vor allem die häufige Durchführung von Beratungsgesprächen sowie die Verhängung von Sanktionen als eher die ARGEn kennzeichnende Charakteristika herausgestellt. Diese Merkmale, die weniger die Organisation des Leistungsprozesses denn mehr die Besonderheiten der von ARGEn/gAw verfolgten Aktivierungsstrategie darstellen, können den Befunden von Untersuchungsfeld 3 zufolge den Gesamteffekt der Aufgabenwahrnehmung durch zkt jedoch nicht vollständig erklären. Denn auch nach der Berücksichtigung dieser Charakteristika des Leistungsprozesses verbleibt ein unerklärter Rest, der dazu führt, dass eHb, die von zkt bereut werden, signifikant schlechtere Chancen haben, den Hilfebezug zu verlassen. Dies legt den Schluss nahe, dass auch ein eigenständiger Effekt des Modells zkt existiert, der unabhängig von Organisationscharakteristika und Aktivierungsstrategien eine negative Wirkung entfaltet (vgl. UF3 (2008), S. XVIII).

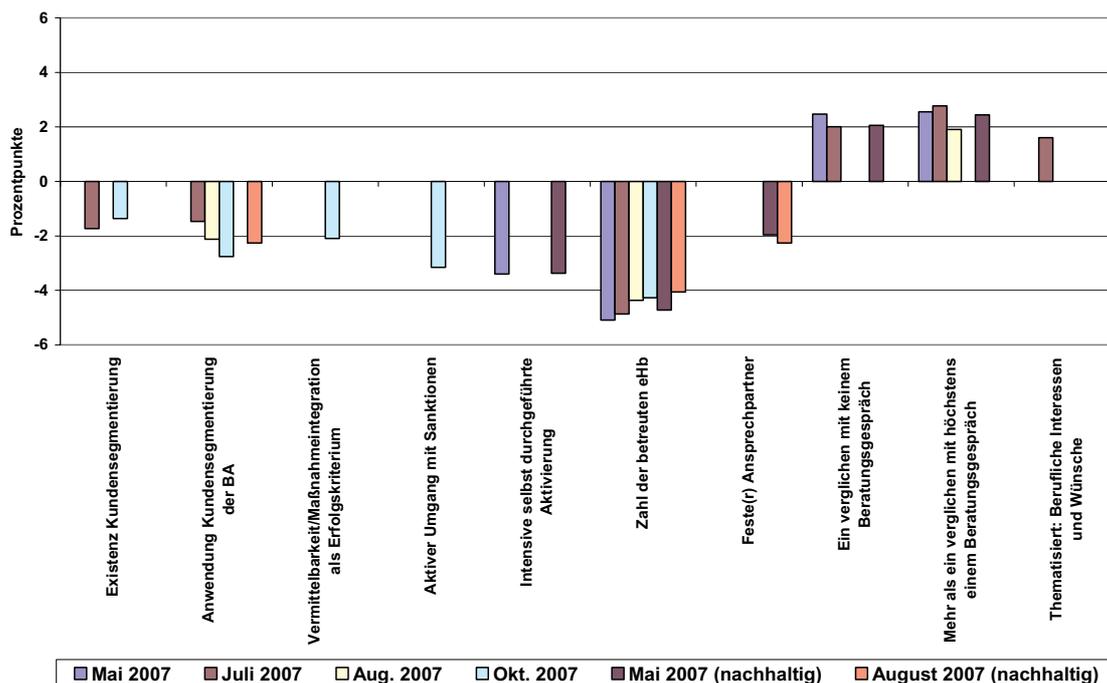
Die quantitative Dimension der sich als signifikant herausstellenden Merkmale des Leistungsprozesses werden

in den Abbildungen 33 bis 35 für alle Personen der Bestandsstichprobe sowie für Männer und Frauen getrennt veranschaulicht. Die eine positive Wirkung entfaltenden Beratungsgespräche führen zu einer signifikanten Erhöhung der Abgangsrate aus Hilfebedürftigkeit von durchweg etwas mehr als zwei Prozentpunkten in der Gesamtstichprobe. Den quantitativ stärksten negativen Kausaleffekt weist das Organisationsmerkmal Zahl der betreuten eHb auf. Grundsicherungsstellen, die eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an zu betreuenden eHb pro Fachkraft haben, schneiden beim Abgang aus der Hilfebedürftigkeit ausnahmslos um vier bis fünf Prozentpunkte schlechter ab als regionale Einheiten, bei denen dies nicht der Fall ist. Schließlich führen die Existenz einer Kundensegmentierung im Allgemeinen sowie die Anwendung der BA-Kundensegmentierung im Besonderen ursächlich zu geringeren Abgangsraten in der Größenordnung von rund zwei Prozentpunkten.

Vergleicht man die Effekte für alle Personen in der Bestandsstichprobe mit denen der nach Geschlechtern getrennten Analysen, dann wird offenkundig, dass die Mehrheit der Kausalwirkungen von Leistungsprozesscharakteristika von deren Effekt auf Frauen bestimmt wird. Die Wirkung dieser Merkmale auf die Abgangsrate bei Männern ist nur vereinzelt signifikant, dann allerdings zumeist auch von quantitativ substantieller Dimension. Bei Frauen weisen insbesondere Grundsicherungsstellen mit einem gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur oder mit einer Kundensegmentierung sowie sol-

Abbildung 33

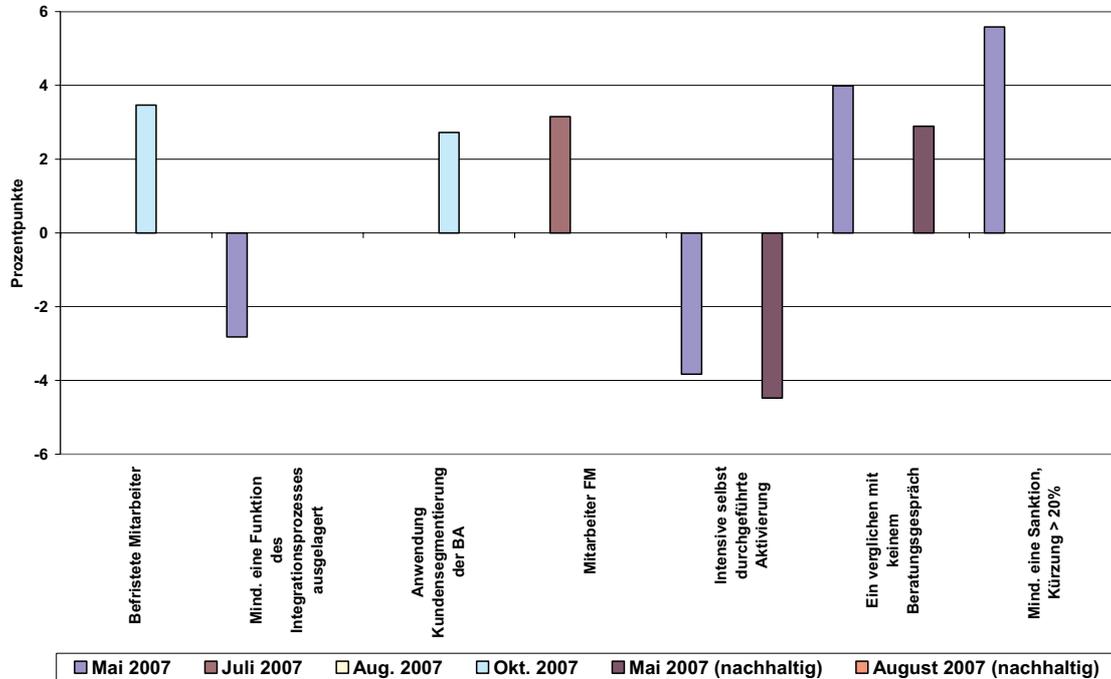
Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Gesamte Stichprobe



Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).

Abbildung 34

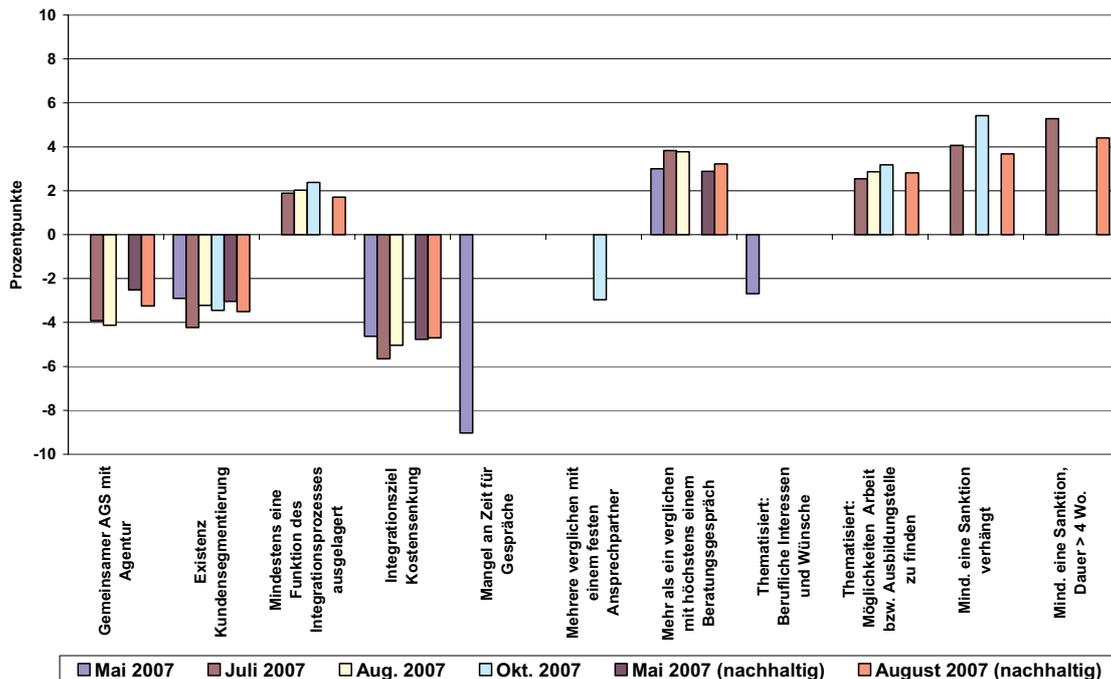
Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Männer



Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).

Abbildung 35

Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit – Frauen



Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).

che Einheiten, deren Geschäftsführungen angaben, dem Ziel Kostensenkung besondere Bedeutung beizumessen, jeweils rund drei bis fünf Prozentpunkte niedrigere Abgangsrate auf.

Den größten positiven Effekt der individuellen Aktivierung auf die Abgangsrate bei Frauen scheinen jedoch Sanktionen auszuüben. Die persönliche Sanktionserfahrung – gemessen durch die Indikatoren „Mindestens eine Sanktion verhängt“ und „Mindestens eine Sanktion mit einer Dauer von mehr als vier Wochen“ – erhöht die Abgangsrate mit rund vier bis über fünf Prozentpunkten in quantitativ erheblichem Ausmaß. Der kausale Effekt der anderen Aktivierungsindikatoren mit signifikantem Einfluss, d. h. mehrere Beratungsgespräche sowie die Thematisierung von Möglichkeiten, eine Arbeit bzw. Ausbildungsstelle zu finden, bewegt sich jeweils im Rahmen von rund drei bis fast vier Prozentpunkten. Von den Organisationscharakteristika der Grundsicherungsstellen hat nur das Merkmal „Mindestens eine Funktion des Integrationsprozesses ausgelagert“ einen signifikant positiven Einfluss auf die Abgangsrate weiblicher eHb, der allerdings mit rund zwei Prozentpunkten vergleichsweise gering ist.

Im Hinblick auf die zweite Erfolgsgröße „Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung (aus Arbeitslosigkeit aus Maßnahmeteilnahme)“ lässt sich zunächst erneut festhalten, dass auf individueller Ebene viele Organisationscharakteristika und Indikatoren des Aktivierungsprozesses durchgehend keinen statistisch signifikant kausalen Effekt – weder für alle Personen in der Stichprobe, noch für Männer oder Frauen getrennt – entfalten. Hierzu gehören:

- Beteiligung freier Träger oder anderer Dritter
- Zugriff Vermittler auf Stellenpool der Agentur
- Geringe Verfügbarkeit flankierender Leistungen
- Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur

- Zugriff Agentur auf Stellen der GST
- Eigenständiges arbeitgeberorientiertes Vermittlungsteam
- Mitarbeiter im Fallmanagement
- Vermittelbarkeit/Maßnahmeintegration als Erfolgskriterium
- Schwachstelle Personal (Arbeitsvermittlung)
- Schwachstelle Personal (Fallmanagement)
- Schwachstelle Personal (alle Funktionen)
- Mangel an Zeit für Gespräche
- Positive Einschätzung der persönliche Arbeitsbedingungen
- Benutzungsprobleme Software
- Zahl der betreuten eHb
- Thematisiert: Berufliche und persönliche Stärken und Schwächen
- Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft
- Eingliederungsvereinbarung
- Mindestens eine Sanktion mit einer Dauer von mehr als vier Wochen
- Kinderbetreuung in Beratung thematisiert
- Unterstützung bei Schulden geleistet

Auch bei der Ergebnisgröße Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung findet sich also wiederum eine Reihe von Charakteristika des Leistungsprozesses, deren unterschiedliche Ausgestaltung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung nicht geeignet ist, den negativen kausalen Effekt des Modells zkt zu erklären. Allerdings stellen sich auch hier einige der in den Schätzungen berücksichtigten Indikatoren als effektive Determinanten des individuellen Integrationserfolges heraus. Analog zu oben sind deren Richtung und Signifikanz in Tabelle 23 überblicksartig zusammengefasst.

Tabelle 23

Signifikanz und Richtung des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Überblick

Organisationscharakteristika bzw. Aktivierungsindikatoren	Mai 2007	Juli 2007	August 2007	Oktober 2007	Mai 2007 (nachhaltig)	August 2007 (nachhaltig)
	Gesamte Stichprobe					
Vermittlung in FM integriert	+	+	+	0	+	(+)
Befristete Mitarbeiter	(+)	0	0	0	(+)	0
Gemeinsamer AGS mit Agentur	0	(-)	-	-	0	-
Geringe Zusammenarbeit mit Arbeitberteam der Agentur	0	0	0	-	0	(-)
Integrationsziel Kostensenkung	0	-	-	(-)	0	-

noch Tabelle 23

Organisationscharakteristika bzw. Aktivierungsindikatoren	Mai 2007	Juli 2007	August 2007	Oktober 2007	Mai 2007 (nachhaltig)	August 2007 (nachhaltig)
	Gesamte Stichprobe					
Aktiver Umgang mit Sanktionen	0	0	0	(-)	0	0
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	-	(-)	(-)	0	-	-
Mehrere verglichen mit einem festen Ansprechpartner	+	0	0	0	+	0
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	0	+	0	+	+	0
Mehr als ein verglichen mit höchstens einem Beratungsgespräch	+	+	+	+	+	+
Thematisiert: Berufliche u. persönliche Stärken u. Schwächen	0	0	(+)	0	0	0
Thematisiert: Möglichkeiten Arbeit bzw. Ausbildung zu finden	0	(+)	0	0	0	0
Schulden in Beratung thematisiert	0	0	-	-	0	-
Psychische Betreuung in Beratung thematisiert	0	(-)	-	0	0	0
Mehrere EGV, aber Erfahrungen nicht berücksichtigt verglichen mit Erfahrungen berücksichtigt	0	0	(-)	0	0	(-)
	Männer					
Generalisiertes FM	0	+	0	+	0	0
Vermittlung in FM integriert	+	+	(+)	0	+	0
Vorerfahrung Personal in Vermittlung und Beratung	(+)	+	0	0	+	0
Mind. eine Funktion des Integrationsprozesses ausgelagert	-	-	-	-	-	-
Anwendung Kundensegmentierung der BA	+	0	0	0	(+)	0
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	+	+	0	+	+	0
Mehr als ein verglichen mit höchstens einem Beratungsgespräch	+	+	0	0	+	0
Thematisiert: Berufliche Interessen und Wünsche	0	+	0	0	0	0
Mindestens eine Sanktion verhängt	(+)	+	+	+	0	+
	Frauen					
Generalisiertes FM	(+)	0	0	0	0	0
Vermittlung in FM integriert	0	(+)	0	0	0	0
Gemeinsamer AGS mit Agentur	(-)	-	-	-	-	-
Existenz Kundensegmentierung	-	-	-	(-)	-	-
Aktiver Umgang mit Sanktionen	0	0	0	-	0	0
Feste(r) Ansprechpartner	+	(+)	+	0	(+)	(+)
Mehrere verglichen mit einem/r festen/r Ansprechpartner/in	+	0	0	0	+	0
Thematisiert: Möglichkeiten Arbeit bzw. Ausbildung zu finden	0	0	0	(+)	0	0
Mindestens eine Sanktion, Kürzung > 20%	-	0	0	0	-	0

Anm.: Ein „-“ bezeichnet einen statistisch signifikant (mind. 95 Prozent) negativen, ein (-) einen schwach signifikant (90 Prozent) negativen, ein „+“ einen statistisch signifikant (mind. 95 Prozent) positiven, ein (+) einen schwach signifikant (90 Prozent) positiven und „0“ einen nicht signifikanten Effekt. Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung.

Von diesen signifikanten Wirkungsfaktoren kennzeichnen den Befunden aus Kapitel II zufolge wiederum die Beratungsgespräche sowie die Sanktionierung eher die Gruppe der ARGEn/gAw denn die der zkT und können somit einen Beitrag zur Erklärung des negativen Effekts der Aufgabenwahrnehmung durch zkT leisten. Auch hier muss allerdings festgehalten werden, dass der negative Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zkT auf die Übergänge in bedarfsdeckende Beschäftigung nicht vollständig durch diese Charakteristika des Leistungsprozesses erklärt werden kann und somit auch für diese Ergebnisgröße zusätzlich ein eigenständiger Effekt des Modells zkT existiert. Die quantitativen Dimensionen der Leistungsprozesscharakteristika mit signifikanter Kausalwirkung sind in den Abbildungen 36 bis 38 veranschaulicht.

Den größten positiven Effekt zeigt auch bei den Übergängen in bedarfsdeckende Beschäftigung in der Gesamtstichprobe wiederum die Anzahl der Beratungsgespräche. Beide hierzu gehörigen Indikatoren erhöhen die Übergangsquote um ca. zwei bis 3,5 Prozentpunkte. Ebenfalls positiv, aber mit rund anderthalb Prozentpunkten Einfluss auf die Übergänge quantitativ weniger bedeutend, wirkt es sich aus, wenn Grundsicherungsstellen die Vermittlungstätigkeit in das Fallmanagement integriert haben.

Mit teilweise über acht Prozentpunkten einen besonders stark negativen Effekt hat die Thematisierung von Schulden und psychischen Problemen in der Beratung. Signifi-

kant ist der Effekt allerdings nur für die Thematisierung von Schulden²⁸. Einen statistisch signifikanten und mit deutlich über sieben Prozentpunkten auch recht hohen Effekt kann man bei den nachhaltigen Übergänge des Monats August auch für den Indikator beobachten, der anzeigt, ob mehrere Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen wurden, ohne dass dabei die Erfahrungen aus der Vergangenheit berücksichtigt wurden, verglichen mit Fällen, bei denen dies getan wurde.

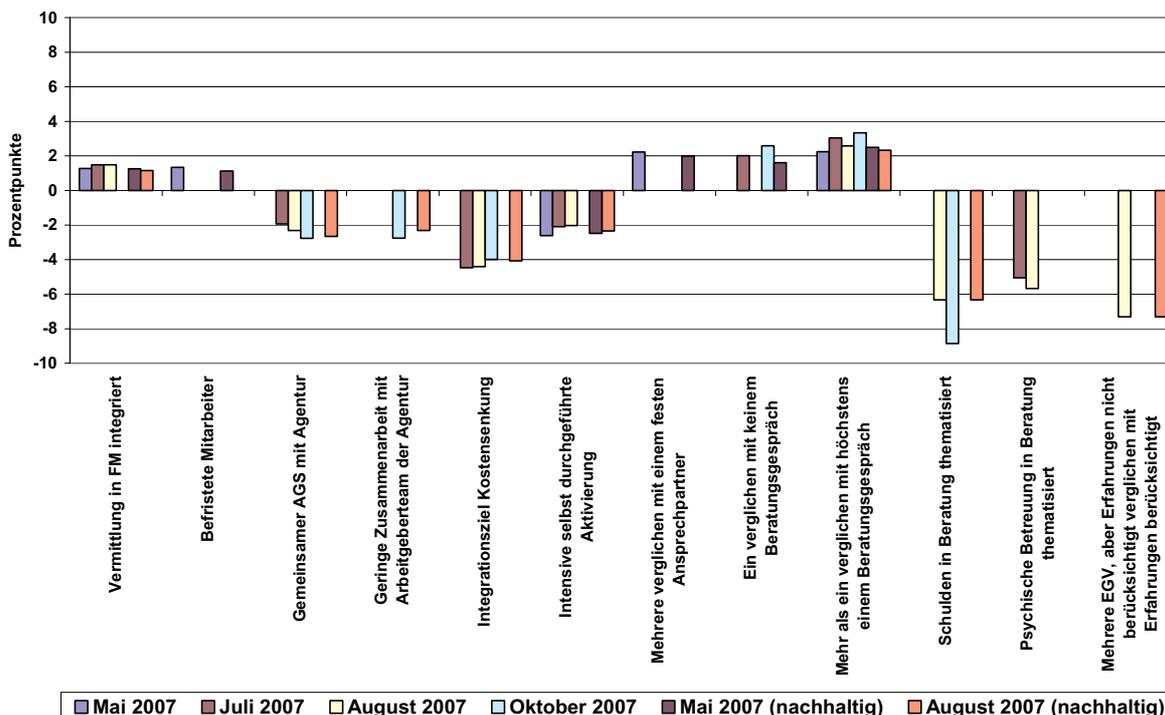
Bei den Steuerungscharakteristika mit negativer Wirkung findet sich mit etwas mehr als vier Prozentpunkten der quantitativ bedeutsamste Effekt bei solchen Grundsicherungsstellen, deren Geschäftsführungen dem Ziel der Kostensenkung eine hohe Bedeutung beimessen.

In organisatorischer Hinsicht ist zu bemerken, dass Grundsicherungsstellen mit gemeinsamem Arbeitgeberservice mit der Agentur und solche, die ihre Kunden selbst und besonders intensiv aktivieren, weisen immer noch eine um rund zwei Prozentpunkte signifikant niedrigere Übergangsrate aufweisen. Dieser Indikator, der mit Hilfe einer

²⁸ Die Interpretation dieses Effekts ist nicht eindeutig. Möglich wäre, dass der negative Effekt von den Schulden oder psychischen Problemen selbst verursacht wird, und nicht von deren Thematisierung in der Beratung. Möglicherweise hat die Thematisierung aber auch einen eigenständigen Effekt, der beispielsweise darauf beruht, dass andere wichtige Themen dadurch vernachlässigt werden.

Abbildung 36

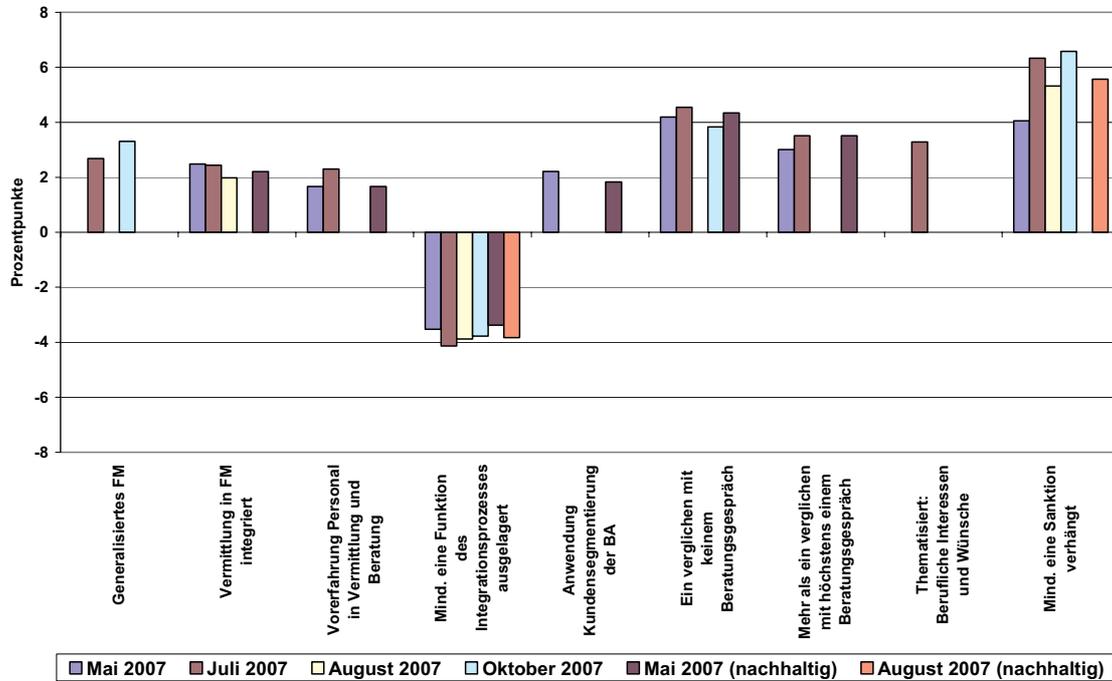
Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Gesamte Stichprobe



Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).

Abbildung 37

Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Männer

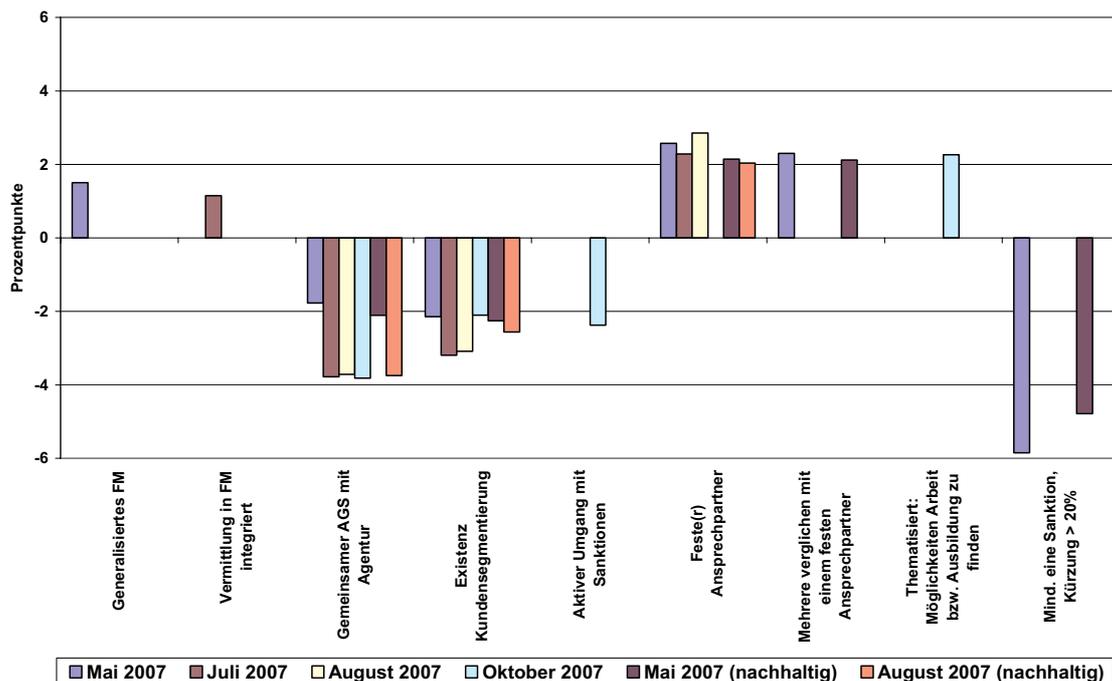


Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).

Abbildung 38

Quantitative Dimension des kausalen Effekts ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung – Frauen

Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung (nur signifikante Effekte).



Clusteranalyse aus unterschiedlichen Einzelindikatoren konstruiert wurde (vgl. Tabelle A.4 im Anhang), erwies sich in den Analysen als relativ instabil. Daher darf obiger Befund nicht überinterpretiert werden (vgl. UF3 (2008), S. 144).

Aus der nach Geschlechtern getrennten Analyse geht hervor, dass bei den Aktivierungsinstrumenten geschlechtsspezifische Wirkungsmuster existieren. Während für Männer insbesondere die persönliche Sanktionserfahrung mit bis zu mehr als sechs Prozentpunkten positiv wirkt und die Anzahl der Beratungsgespräche mit teilweise über vier Prozentpunkten einen die Übergänge erhöhenden Effekt entfaltet, wird bei Frauen die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung vor allem durch die Existenz eines festen Ansprechpartners mit deutlich über zwei Prozentpunkten systematisch erhöht.

Auch auf Seiten der Organisationscharakteristika lassen sich geschlechtsspezifische Wirkungsmuster erkennen. Bei Männern können Grundsicherungsstellen mit generalisiertem statt spezialisiertem Fallmanagementkonzept eine um rund drei Prozentpunkte höhere Übergangsrate vorweisen, wobei dieses Merkmal aber keine Wirkung auf die Nachhaltigkeit der Übergänge entfalten kann. Demgegenüber sind für regionale Einheiten, die das Vermittlungsgeschäft in das Fallmanagement integriert haben, zwar quantitativ kleinere (rund zwei Prozentpunkte) positive Effekte beobachtbar, diese weisen aber auch einen signifikanten Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Übergänge in bedarfsdeckende Beschäftigung auf. Bei weiblichen eHb wirken sich hingegen ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur²⁹ sowie die Existenz einer Kundensegmentierung mit jeweils zwei bis fast vier Prozentpunkten geringeren Übergangsraten substantiell negativ aus.

Bei den Determinanten des Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit für spezielle Zielgruppen des SGB II lassen sich ebenfalls einzelne Aktivierungsinstrumente als besonders wirksam identifizieren (vgl. Tabelle 24). So zeigt sich beispielsweise, dass für Eltern mit Kindern unter drei Jahren die Anzahl der Beratungsgespräche die Übergangsrate um sechs bis fast neun Prozentpunkte erhöht. Dieses Merkmal ist auch für Alleinerziehende von herausragender Bedeutung. Bei Letzteren wirkt sich allerdings auch eine intensiv selbst durchgeführte Aktivierung³⁰ positiv aus. Dies ist besonders interessant, da es sich hier um ein Merkmal handelt, das sich bislang eher durch negative Wirkungen auszeichnete. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Anwendung der Kundensegmentierung der BA. Dieser Indikator, oben ebenfalls zumeist mit negativer Wirkung, hat einen mit rund sieben Prozentpunkten auch

quantitativ bedeutsamen positiven Effekt auf die Abgangsrate bei Personen mit Pflegeverpflichtungen.

Die persönliche Sanktionserfahrung im Aktivierungsprozess scheint vor allem für Personen mit Migrationshintergrund von herausragender Bedeutung zu sein. Die diesbezüglichen Indikatoren weisen positive Effekte in der Größenordnung von zehn bis über 14 Prozentpunkten auf. Für U25-Kunden/innen sind alle U25-spezifischen Organisationscharakteristika ohne signifikante Wirkung auf die Abgangsrate aus der Hilfebedürftigkeit. Insbesondere können die Einrichtung einer speziellen U25-Abteilung, ein Fallmanagement für alle U25-Kunden/innen, die Kooperation mit SGB VIII mit freien Trägern für U25 keinerlei systematischen Effekt für diese Zielgruppe aufweisen. Demgegenüber schneidet diese Zielgruppe in Grundsicherungsstellen, die angaben, unter einem Mangel an Zeit für Gespräche zu leiden oder eine aktive Sanktionsstrategie zu verfolgen, signifikant schlechter ab als in regionalen Einheiten, bei denen dies nicht der Fall ist.

Wie bei den Alleinerziehenden wirkt sich eine intensiv selbst durchgeführte Aktivierung auch bei den Personen mit Behinderung positiv auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit aus. Ein ebenfalls bedeutsamer positiver Effekt geht bei diesem Kundenkreis auch von einer intensiven Beratung in Form mehrfacher Gesprächstermine aus.

Insgesamt verdeutlichen obige Resultate klar die Wichtigkeit eines zielgruppenspezifischen Einsatzes von Aktivierungsinstrumenten, bei dem angesichts der Befunde aus Kapitel II, die auf eine recht gering ausgeprägte Zielgruppenfokussierung im Aktivierungsprozess hindeuten, in allen Grundsicherungsstellen noch erhebliches Verbesserungspotenzial zu bestehen scheint.

Schließlich ergaben die empirischen Analysen in Untersuchungsfeld 3, dass sich im Hinblick auf die Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung beinahe alle Organisationscharakteristika und Indikatoren des Aktivierungsprozesses als insignifikant erweisen. Eine bedeutende Ausnahme hiervon bildet das Organisationsmerkmal „generalisierter Fallmanagementansatz“. Grundsicherungsstellen, die diese Organisationsstruktur gewählt haben, weisen im Vergleich zu Regionen mit spezialisiertem Fallmanagementansatz um knapp 2,5 (Männer) bis fast vier Prozentpunkte (Frauen) höhere Übergänge in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung auf. In der gesamten Stichprobe lassen sich außerdem zu vereinzelt Messzeitpunkten für Grundsicherungsstellen, die eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Mitarbeitern/innen im Fallmanagement oder eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen aufweisen, schwach signifikant positive Kausaleffekte auf diese Ergebnisgröße finden. Die in Regionen mit zkt im Durchschnitt um ca. zwei Prozentpunkte signifikant höhere individuelle Wahrscheinlichkeit, eine nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung aufzunehmen, stimmt somit weitestgehend mit der Wirkung des bei diesem Modell der Aufgabenwahrnehmung deutlich häufiger praktizierten generalisierten Fallmanagementansatzes überein.

²⁹ Der kausale Effekt dieses Indikators bezieht sich allein auf die Gruppe der ARGEn und Agenturen mit gAw, stellt also einen Vergleich von Grundsicherungsstellen innerhalb dieser beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung dar.

³⁰ Bei diesem Indikator handelt es sich – wie oben bereits erwähnt – um eine von UF3 konstruierte sog. Clustervariable, die mehrere Einzelvariablen in einem Indikator zusammenfasst (für Details hierzu vgl. Tabelle A.4 im Anhang).

Tabelle 24

**Signifikanz und quantitative Dimension ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses
auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit spezieller Zielgruppen**

Organisationscharakteristika bzw. Aktivierungsindikatoren	Mai 2007	Juli 2007	August 2007	Okto- ber 2007	Mai 2007 (nach- haltig)	Aug. 2007 (nach- haltig)
	U25					
Aktiver Umgang mit Sanktionen	-5,9	-8,2	-10,6	-9,3	-4,9	-11,0
Mangel an Zeit für Gespräche	-8,9	0	-10,0	0	0	-11,0
Zahl der betreuten eHb	0	0	-5,7	0	0	-5,5
Einbeziehung des Haushaltes	-6,1	-6,1	0	0	0	0
Ü50						
Existenz Kundensegmentierung	0	-3,1	-3,0	-6,8	0	-3,3
Alleinerziehende						
Existenz Kundensegmentierung	-3,3	-3,7	0	0	-3,6	0
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	3,1	4,5	3,4	0	2,8	3,4
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	3,1	4,3	4,7	4,2	2,6	5,2
Eltern mit Kindern unter 3 Jahren						
Anwendung Kundensegmentierung der BA	0	0	3,6	0	0	3,6
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	4,6	0	0	0	3,8	0
Mehr als ein verglichen mit maximal einem Gespräch	7,3	7,0	8,7	8,1	5,9	6,7
Personen mit Pflegeverpflichtungen						
Existenz Kundensegmentierung	0	0	0	0	0	0
Anwendung Kundensegmentierung der BA	7,5	6,4	7,5	0	6,8	6,4
Geringe Verfügbarkeit flankierender Leistungen	0	0	0	0	0	0
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	0	0	0	0	0	0
Zahl der betreuten eHb	-8,0	-8,9	-10,2	0	-9,3	0
Thematisiert: Berufliche u. persönliche Stärken u. Schwächen	7,4	10,0	0	0	7,4	8,0
Personen mit Behinderung						
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	0	6,6	7,0	6,0	4,0	6,9
Zahl der betreuten eHb	4,3	0	0	0	3,8	0
Mehr als ein verglichen mit maximal einem Gespräch	0	5,9	7,1	0	5,6	6,8
Personen mit Migrationshintergrund						
Mind. eine Sanktion verhängt	5,4	6,1	0	0	5,1	0
Mind. eine Sanktion, Kürzung > 20%	10,3	14,5	12,1	10,3	9,7	9,7
Mind. eine Sanktion, Dauer mind. 4 Wochen	0	9,5	0	0	0	0

Anm.: Eine „0“ bezeichnet einen statistisch insignifikanten und kursive Werte schwach signifikante (90 Prozent) Effekte. Alle Angaben in Prozentpunkten. Quelle: UF3 (2008), S. 170ff, Auswahl und eigene Darstellung.

Wirkung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Abschließend werden nun noch die Befunde der Untersuchungen zur kausalen Wirkung des Einsatzes des Förderinstrumentariums auf individueller Ebene zusammengefasst. Aufgrund der geringen Fallzahlen konnten in den empirischen Analysen von Untersuchungsfeld 3 lediglich folgende Teilnehmegruppen für Maßnahmezugänge zwischen November 2006 und März 2007 betrachtet werden, die zum Teil Zugänge in verschiedene Instrumente zusammenfassen: (i) Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, (ii) Maßnahmen zur Feststellung der Eignung oder Verfügbarkeit, Bewerbertraining, Arbeitsprobe und (iii) Fortbildungen mit geplanter Dauer von bis zu drei Monaten. Diese können jeweils mit den Nichtteilnehmenden an allen Maßnahmen im gleichen Zeitraum verglichen werden. Eine Berücksichtigung von Fortbildungen mit geplanter Dauer von mehr als drei Monaten war nicht möglich, da der verfügbare Zeitraum für die Ergebnismessung angesichts der Verweildauer in der Maßnahme zu kurz ist, um aussagekräftige Resultate für längere Fortbildungen zu erhalten (vgl. UF3 (2008), S. 188f).

Abbildung 39 veranschaulicht die zentralen Befunde dieser Untersuchungen und macht deutlich, dass keines der untersuchten Programme im Vergleich zur Nichtteilnahme die Wahrscheinlichkeit, sechs bis zwölf Monate nach Programmbeginn ALG II zu beziehen, reduziert. Trainingsmaßnahmen weisen immerhin einen positiven kausalen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit auf, ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis aufzu-

nehmen. Arbeitsgelegenheiten erhöhen vor allem die Wahrscheinlichkeit, zukünftig an einer weiteren Maßnahme teilzunehmen.

Ein Vergleich der Maßnahmeeffekte zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ist mit den vorhandenen Daten nur eingeschränkt möglich. Abbildung 40 fasst die diesbezüglich vorliegenden Ergebnisse zusammen. Hieraus wird deutlich, dass Trainingsmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung signifikant erhöhen, während Arbeitsgelegenheiten und Kurzzeitfortbildungen keinen Einfluss hierauf haben. Bei zugelassenen kommunalen Trägern ist dieser positive Effekt annähernd doppelt so groß wie bei ARGEn. Dies bedeutet, dass die Wirkung des Maßnahmeinsatzes keinen Erklärungsbeitrag für den insgesamt negativen Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zKT leisten kann.

Die Ergebnisse der Förderung verschiedener Zielgruppen von Hilfebedürftigen durch die genannten arbeitsmarktpolitischen Instrumente lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass im Hinblick auf eine Integration in Beschäftigung Personen ohne Migrationshintergrund häufig stärker von Maßnahmeteilnahmen profitieren als solche mit Migrationshintergrund. Des Weiteren scheinen eHb mit Kindern unter 3 Jahren vor allem von Fortbildungen und Trainingsmaßnahmen hinsichtlich der Integration in Beschäftigung zu profitieren. Für alle anderen Zielgruppen sowie im Vergleich von Männern und Frauen zeigen sich hingegen kaum Unterschiede in der Wirksamkeit der Maßnahmen (vgl. UF3 (2008), S. 213).

Abbildung 39

Wirkung des Maßnahmeinsatzes auf verschiedene Ergebnisgrößen sechs bis zwölf Monate nach Maßnahmeende im Überblick

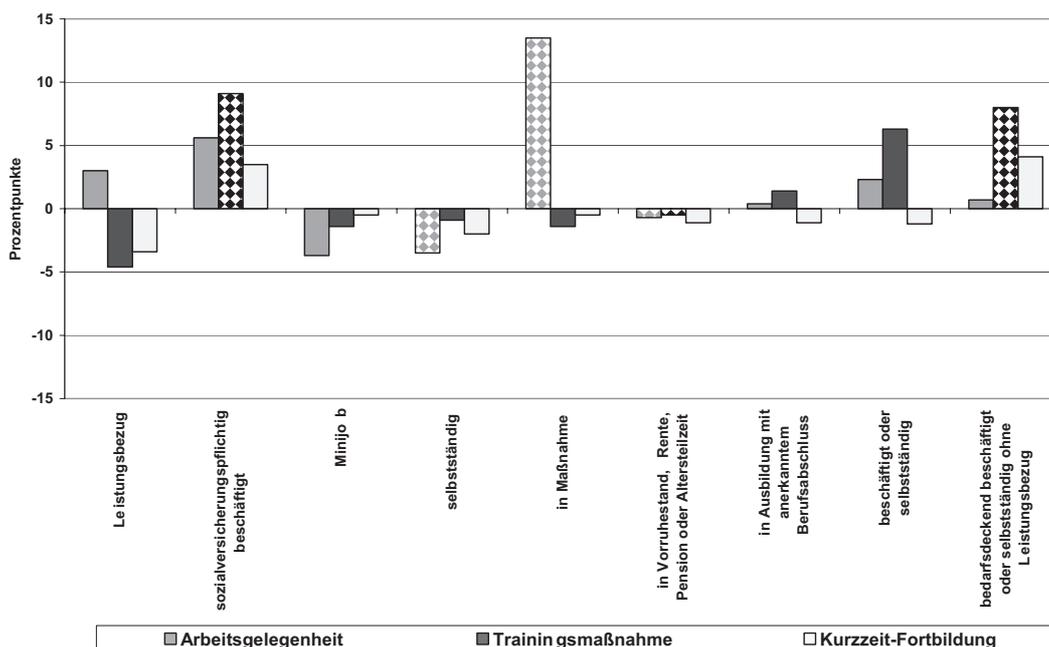
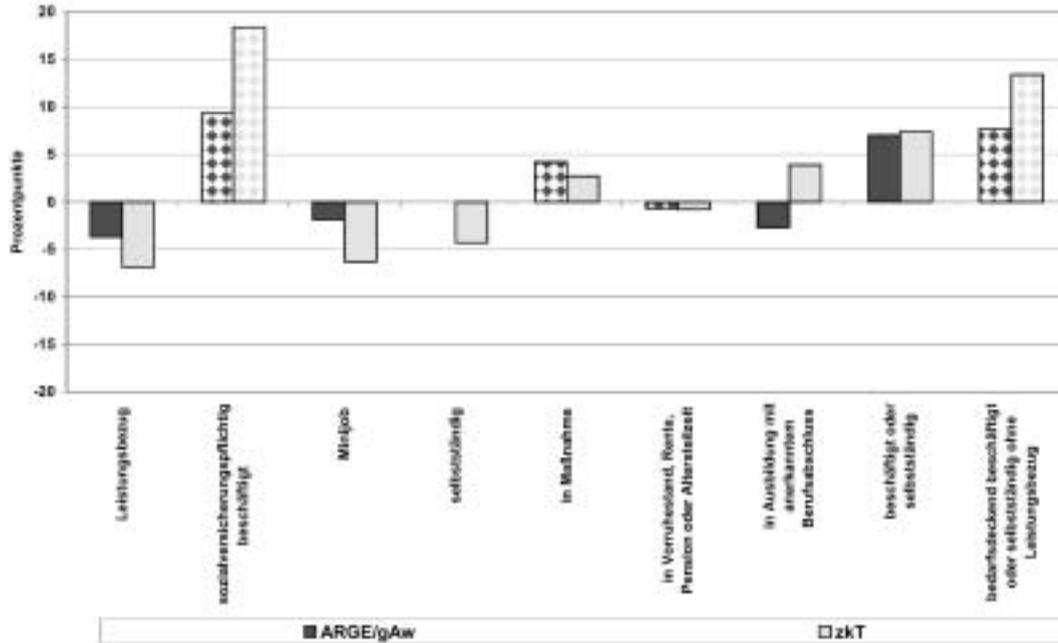


Abbildung 40

Wirkung des Einsatzes von Trainingsmaßnahmen auf verschiedene Ergebnisgrößen sechs bis zwölf Monate nach Maßnahmenteende im Vergleich der Modelle der Aufgabenwahrnehmung



Quelle: UF3 (2008), S. 212, Tabelle 7.6.11, Auswahl und eigene Darstellung. Signifikante Effekte durch Punktemuster hervorgehoben.

Ferner kann im Kontext des Maßnahmeeinsatzes noch festgehalten werden, dass die in der Realität beobachtbare Maßnahmeallokation im Hinblick auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht besser ist als eine zufällige Allokation (vgl. UF3 (2008), S. 221). Schließlich zeigt sich im Umgang mit geförderter Beschäftigung (z. B. durch Eingliederungszuschüsse), dass ARGEn und Agenturen mit gAw hier etwas höhere Teilnahmezahlen aufweisen als zkt. Betrachtet man nur Übertritte in ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse, so wird der geschätzte Koeffizient des zkt-Indikators quantitativ zwar etwas kleiner, bleibt aber statistisch signifikant von Null verschieden und negativ (vgl. UF3 (2008), Anhang „Robustheitsanalysen“ S. 4).

III.1.4 Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationsformen auf individueller Ebene

Aufbauend auf den oben detailliert zusammengefassten Befunden zur Wirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung sowie einzelner Organisationscharakteristika, die jeweils die Effektivität der betrachteten Merkmale untersuchten, wurde in Untersuchungsfeld 3 auch eine Analyse der Effizienz durchgeführt. Diese dient der Beantwortung der Frage, welche Umsetzungs- und Organisationsformen sich in dem Sinne lohnen, dass die dadurch hervorgerufenen Erfolge in monetärer Bewertung die für sie notwendigen Kosten übersteigen. Hierfür werden die geschätzten Wirkungen auf die Ergebnisgrößen mit ihren gesellschaftlichen Kosten und Nutzen gewichtet, für die wiederum

eine möglichst genaue Abgrenzung einzelner Kosten- und Ertragskomponenten zwingend erforderlich ist.

Untersuchungsfeld 3 hat sich daher auf eine ausschließlich fiskalische Betrachtungsweise konzentriert. Unter den Kosten werden also nur die dem Staat entstehenden Kosten für die Erbringung materieller Leistungen, den Einsatz von Aktivierungsschritten und Maßnahmen sowie den damit verbundenen Verwaltungsaufwand verstanden. Wegen schwerwiegender Erfassungsprobleme wurden somit insbesondere nicht die Kosten betrachtet, die für die Leistungsbezieher/innen mit obigen Charakteristika verbunden sind. Dies sind insbesondere Alternativkosten der Zeit, die andernfalls in alternative Tätigkeiten hätte einfließen können, infolge der Aktivierung aber beispielsweise in Trainings-, Qualifizierungsmaßnahmen oder in geförderter Beschäftigung verbracht wird.

Unter den Nutzen des Instrumenteneinsatzes könnte neben den fiskalischen Einsparungen bei den Leistungen und dem zusätzlich generierten Steueraufkommen beispielsweise auch das erzielte Erwerbseinkommen betrachtet werden. Ferner könnten auch die nichtmateriellen Gewinne (z. B. an sozialen Kontakten bei der Arbeit und gesellschaftlicher Anerkennung) berücksichtigt werden. Die Größenordnung dieser Effekte ist jedoch teilweise nur äußerst schwer zu messen und monetär zu bewerten, zudem unterscheiden sich die nichtstaatlichen Kosten- und Nutzenbestandteile vermutlich danach, welche Instrumente im Einzelnen eingesetzt werden, was angesichts der Vielzahl von Strategien und Organisationsformen zu einer kaum zu bewältigenden Komplexität geführt hätte.

Für die Berechnung des Nutzens wird der Indikator „Abgang aus der Hilfebedürftigkeit“ verwendet (vgl. UF3 (2008), S. 224ff). Zum gesamtfiskalischen Nutzen eines Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit gehören zum einen die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, die von in den Arbeitsmarkt integrierten ehemaligen Leistungsbeziehern/innen aufgebracht werden. Zum anderen sind die Einsparungen an ALG II und die Kosten der Unterkunft und Heizung in die Berechnung aufzunehmen. Hinzu kommen vermiedene Kosten für Eingliederungsleistungen und Verwaltung. Um den gesamtfiskalischen Effekt eines Merkmals zu bestimmen, werden die durchschnittlichen Werte dieser Beträge mit den bewirkten zusätzlichen Abgängen aus der Hilfebedürftigkeit multipliziert und der so bestimmte Betrag den entstandenen Kosten gegenübergestellt.

Auf der Kostenseite werden dabei die Gesamtkosten, d. h. die Summe aus den Kosten der Eingliederungsleistungen und den Verwaltungskosten zuzüglich des kommunalen Finanzierungsanteils verwendet. Die Verwendung beider Budgets ist angesichts deren Deckungsfähigkeit notwendig, um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, die z. B. dann entstehen, wenn eine Grundsicherungsstelle Fallmanagement mit eigenem Personal durchführt, während eine andere vergleichbare Leistungen an Dritte vergibt. Die für das Jahr 2007 erhobenen jährlichen Gesamtkosten pro Bedarfsgemeinschaft werden mit Hilfe eines Regressionsmodells auf die berücksichtigten Charakteristika des Leistungsprozesses zurückgeführt, wobei die Grundsicherungsquote (d. h. der Anteil der eHb an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65) als zusätzliche erklä-

rende Variable berücksichtigt wird³¹ (vgl. UF3 (2008), S. 231). Die Grundlagen dieser Berechnungen sind in Tabelle 25 zusammengefasst.

Die Ergebnisse der auf diesen Grundlagen beruhenden Effizienzanalysen finden sich in Tabelle 26 überblicksartig für einige ausgewählte Charakteristika des Leistungsprozesses sowie das Modell der Aufgabenwahrnehmung. Alle Angaben sind pro Monat und Bedarfsgemeinschaft zu verstehen, von denen es im September 2007 rund 3,5 Mio. gab. Da in der Effizienzbetrachtung die mit dem fiskalischen Nutzen bewerteten geschätzten Kausaleffekte dominieren, unterscheiden sich die Schlussfolgerungen der Effizienzanalyse insgesamt wenig von denen der Wirkungsanalyse (vgl. UF3 (2008), S. 232).

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass in negativer Hinsicht der Indikator für die Zahl der betreuten eHb den stärksten fiskalischen Nettoeffekt aufweist. Diese Variable geht auf die Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 zurück und gibt die Zahl der durch die einzelne Fachkraft betreuten Hilfebedürftigen wieder. Diese Angaben wurden über die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen gemittelt. Anschließend wurde eine Dummyvariable gebildet, die angibt, ob die Grundsicherungsstelle oberhalb oder unterhalb des Median der Betreuzahl liegt. Die 50 Prozent der Grundsicherungsstellen, die den höchsten Bestand pro Fachkraft haben, realisieren daraus einen fiskalischen Verlust, da zu einem stark negativen ge-

³¹ Dies dient dem Zweck, die Abhängigkeit der Verteilung der Eingliederungsmittel von der Grundsicherungsquote zu berücksichtigen.

Tabelle 25

Grundlagen für Effizienzanalysen

	Durchschnittliche Beträge	Wert	Einheit
1a	Monatl. Nichttransfereinkommen eines integrierten Einverdienerhaushalts (brutto)	730	Euro
	Sozialabgabenquote	33,8	Prozent
	Einkommensteuer	107	Euro
	Fiskalische Einnahmen durch einen integrierten Einverdienerhaushalt	354	Euro
1b	Monatl. Nichttransfereinkommen eines integrierten Mehrverdienerhaushalts (brutto)	2.613	Euro
	Sozialabgabenquote	33,8	Prozent
	Einkommensteuer	331	Euro
	Fiskalische Einnahmen durch einen integrierten Mehrverdienerhaushalt	1.214	Euro
2	Anteil Einverdienerhaushalte	68,7	Prozent
	Fiskalische Einnahmen durch einen integrierten Durchschnittshaushalt	623	Euro
3	Durchschnittliche monatliche Einsparung ALG II (inkl. Sozialgeld und Kinderzuschlag)	585	Euro
4	Durchschnittliche monatliche Einsparung KdU	228	Euro
5	Durchschnittl. Transferbezug eines aus HB abgegangenen HH (Wohn- u. Kindergeld)	16	Euro
6	Durchschnittl. monatl. Aufwendungen pro BG für Eingliederungsleist. und Verwaltung	218	Euro
7	Fiskalischer Gesamtnutzen pro integriertem HH (Summe 2-6)	1.638	Euro

Anm.: Für Details und Quellenangaben vgl. UF3 (2008), S. 223, Tabelle 9.2.1. Auswahl und eigene Darstellung.

Tabelle 26

Ergebnisse Effizienzanalysen – Zusammenfassung

	Geschätzter Effekt*	Gesamt-fiskalischer Nutzen	Fiskalische Kosten	Gesamt-fiskalische Nettowirkung
Modell der Aufgabenwahrnehmung:				
Zugelassene kommunale Träger	-0,038	-62,7	0,1	-62,8
Organisationsformen bzw. Aktivierungsindikatoren:				
Existenz einer Kundensegmentierung	-0,014	-22,3	-5,4	-16,9
Anwendung der Kundensegmentierung der BA	-0,028	-45,2	-8,5	-36,7
Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur	0,064	104,9	9,4	95,5
Vermittelbarkeit und Maßnahmeintegr. als Erfolgskriterium	-0,021	-34,1	1,6	-35,7
Aktiver Umgang mit Sanktionen	-0,032	-51,2	-1,7	-49,5
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	-0,027	-43,5	0,3	-43,9
Überdurchschnittlich viele zu betreuende eHb	-0,043	-69,9	4,7	-74,7

Anm.: Quelle: UF3 (2008), S. 233, Tabelle 9.4.1, Auswahl und eigene Darstellung.

* Geschätzter Effekt für Messzeitpunkt Oktober 2007, d. h. Aktuellster verfügbarer Zeitpunkt und ein Jahr nach Stichprobenziehung.

samtfiskalischen Nutzen von ca. 70 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft zusätzlich höhere Kosten von knapp 5 Euro hinzukommen. In diesen Kosten spiegeln sich nicht die Gesamtkosten des zusätzlichen Personalaufwands wider, sondern nur die durchschnittlich höheren Ist-Kosten, die Grundsicherungsstellen verzeichnen, die einen ungünstigeren Betreuungsschlüssel haben. Offensichtlich werden also die zur Senkung der Betreuungsrelation notwendigen zusätzlichen Mittel durch geringere Ausgaben an anderer Stelle überkompensiert (vgl. UF3 (2008), S. 232f).

An zweiter Stelle unter den signifikanten Effekten folgt die gesamtfiskalische Bilanz der zugelassenen kommunalen Träger, die ebenfalls negativ ist, zwischen ca. 33 Euro und rund 94 Euro schwankt³² und mit durchschnittlich über 62 Euro pro Monat und Bedarfsgemeinschaft auch quantitativ substantiell ist. Gesamtfiskalisch ungünstig ist ferner die Anwendung der Kundensegmentierung der BA, obgleich sich der Einsatz dieses Instruments auch in niedrigeren Kosten bemerkbar macht. Auch Grundsicherungsstellen, die im Vergleich zu anderen unter den Eingliederungszielen vor allem auf Eingliederung in Maßnahmen und langfristige Vermittelbarkeit setzen, stellen sich von der gesamtfiskalischen Bewertung schlechter dar als Grundsicherungsstellen mit vorwiegend anderen Eingliederungszielen, wie beispielsweise der raschen oder nachhaltigen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (vgl. UF3 (2008), S. 233).

³² Diese Schwankungsbreite wird durch die untere (-0,020) und die obere (-0,057) Grenze des Konfidenzintervalls um den geschätzten Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung markiert.

III.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit – Die Ermittlung von Effektivität und Effizienz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Analog zur Mikroebene stellt sich auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine kontrafaktische Frage, deren Beantwortung alles andere als trivial ist. Diese lautet: Was wäre gesamtwirtschaftlich geschehen, wenn deutschlandweit nur das Modell der zkT oder nur das Modell der ARGE eingeführt worden wäre? Auch hier stellt die Unbeobachtbarkeit der implizierten kontrafaktischen Situation – eine bestimmte Region kann entweder als ARGE oder zkT beobachtet werden, niemals aber in beiden Formen der Aufgabewahrnehmung gleichzeitig – die zentrale Herausforderung dar, und es gilt wiederum durch geeignete Annahmen eine Vergleichssituation zu konstruieren, bei denen sich die regionalen Einheiten nach Möglichkeit durch nichts anderes unterscheiden als durch das jeweilige Modell der Aufgabenwahrnehmung.

Auch die Bearbeitung dieser Aufgabe muss auf ein anspruchsvolles methodisches Untersuchungskonzept zurückgreifen, da das konkrete Modell der Aufgabenwahrnehmung in einer bestimmten Region nicht das Ergebnis eines zufälligen Prozesses, sondern von rationalen Entscheidungen ist. Falls die Entscheidung als Modell der Aufgabenwahrnehmung die alleinige kommunale Trägerschaft zu wählen, einzig und allein durch beobachtbare Charakteristika der jeweiligen Region bestimmt wird, so stellt dies für die Beantwortung der vorliegenden kontrafaktischen Frage kein ernsthaftes Problem dar, sofern diese Charakteristika im vorhandenen Datenmaterial vollständig und fehlerfrei vorhanden sind. Sollte also beispielsweise der Entscheidungsprozess für oder gegen die

Optionslösung vor allem eine Folge der im Jahr 2004 absehbaren Anzahl und Struktur zukünftiger erwerbsfähiger Hilfebedürftiger oder Bedarfsgemeinschaften sein, so kann diese Information analog zur Mikroebene als Kontrollvariable für beobachtbare Heterogenität bei der Identifikation des kausalen Effekts des Modells der Aufgabenwahrnehmung verwendet werden.

Wie auch bei den Analysen auf individueller Ebene besteht eine deutlich größere Herausforderung, wenn der Entscheidungsprozess nicht nur auf (für den Evaluierenden) beobachtbaren Unterschieden beruht, sondern auch das Ergebnis unbeobachtbarer Faktoren ist. Zur Veranschaulichung mag folgendes Beispiel dienen. Angenommen Regionen, deren Landrat in der Zeit vor Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bereits über besonders intensive persönliche Kontakte zu Unternehmen der Region verfügte, machen eher von dem Modell zugelassener kommunaler Träger Gebrauch als Regionen, bei denen dies nicht der Fall war, auch wenn Letztere ansonsten in allen beobachtbaren Charakteristika sehr ähnlich sind wie erstere. Falls diese intensiven Kontakte auch in der Zeit nach 2005 positive Auswirkungen auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit aufweisen und dieser Umstand bei der Evaluation nicht berücksichtigt wird, so würde dem zKT-Modell ein positiver kausaler Effekt auf die Zielgröße zugeschrieben, der aber nichts mit dem Modell an sich zu tun hat, sondern das Ergebnis der oben beschriebenen (für den Evaluierenden unbeobachtbaren) intensiven Kontakte zwischen Unternehmen und Grundsicherungsstellen ist. Man würde dann also schlussfolgern, dass bei einer deutschlandweiten Einführung des zKT-Modells ein größerer Erfolg bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit hätte erzielt werden können, obwohl zumindest ein Teil dieses Erfolges auf Determinanten zurückzuführen ist, die in den anderen Regionen überhaupt nicht vorhanden sind. Man würde also mit anderen Worten den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung überzeichnen.

Sowohl bei den Analysen auf individueller als auch gesamtwirtschaftlicher Ebene geht es darum, ein Zufallsexperiment, das unverzerrte Ergebnisse ermöglicht, nachzubilden. Während bei den Analysen auf individueller Ebene hierzu Vergleiche auf der Basis von statistischen Zwillingen durchgeführt werden, besteht die Idee des Ansatzes auf gesamtwirtschaftlicher Ebene darin, verzerrende Einflüsse zu quantifizieren und das Ergebnis um genau diese Größenordnung zu bereinigen. Hierzu wird bei den vorliegenden empirischen Untersuchungen auf zwei in der Literatur häufig vorzufindende und bewährte Identifikationsstrategien zurückgegriffen, die es erlauben, unbeobachtbare Unterschiede zwischen den Regionen zu beseitigen. Hierbei handelt es sich zum einen um den sog. Kontrollfunktionsansatz (vgl. Heckman 1979) und den Instrumentvariablenansatz (vgl. z. B. Angrist et al. 1996, Ashenfelter 1978 oder Heckman 1996), die sehr eng miteinander verwandt sind (vgl. Vella und Verbeek 1999). In beiden Fällen besteht die grundsätzliche Idee darin, mindestens eine Variable zu finden, die einen statistisch signifikanten Zusammenhang zur Wahl des Modells der Aufgabenwahrnehmung aufweist, von den betrachteten Ergebnisgrößen zur Abbildung des Erfolgs der Modelle je-

doch unabhängig ist. Eine derartige Variable, die in der Literatur Instrumentvariable genannt wird, stellt gewissermaßen einen Ersatz für den nicht vorhandenen Zufallsmechanismus für die Zuweisung des Modells der Aufgabenwahrnehmung zu den einzelnen Regionen dar.

Kann man für eine bestimmte Variable überzeugend argumentieren, dass sie mit dem beobachtbaren Modell der Aufgabenwahrnehmung systematisch zusammenhängt, aber keinen direkten oder unmittelbaren Effekt auf die betrachteten Ergebnisgrößen der Untersuchung hat, so kann im Rahmen des Kontrollfunktionsansatzes durch die Schätzung einer Behelfsgleichung ein Korrekturterm konstruiert werden, der die unbeobachtbaren Unterschiede zwischen den Regionen abbildet. Dieser Korrekturterm wird dann als zusätzliche Kontrollvariable in der Schätzung des Effekts des Modells der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt und sorgt dafür, dass der kausale Effekt des Modells identifiziert wird. Die zentrale Annahme für die Validität dieser Identifikationsstrategie besteht darin, dass bei Regionen, deren beobachtbare Charakteristika eigentlich gegen die Wahl der Optionslösung sprächen, da sie denen von nicht-optierenden Regionen sehr ähnlich sind, unbeobachtbare Faktoren vorliegen müssen, die zur Optionsentscheidung geführt haben. Diese unbeobachtbaren Faktoren müssen sich dann durch den mit Hilfe der Instrumentvariablen konstruierten Korrekturterm vollständig abbilden lassen.

Alternativ hierzu kann bei der Instrumentvariablen-schätzung, deren Idee grundsätzlich die gleiche ist, im Rahmen einer Behelfsgleichung die Variable „Modell der Aufgabenwahrnehmung“ von unbeobachtbarer Heterogenität bereinigt werden, so dass bei der Schätzung des Effekts des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf die Ergebnisgrößen diese bereinigte Variable verwendet werden kann. Hierbei sind etwas weniger starke strukturelle Annahmen notwendig als im Falle des Kontrollfunktionsansatzes. Dieser Vorteil hat aber auch zur Konsequenz, dass die Signifikanz der Schätzung sinkt, also die geschätzten Standardfehler der Koeffizienten höher sind als beim Kontrollfunktionsansatz. Man neigt daher bei Instrumentvariablen-schätzungen (unter sonst gleichen Umständen) also häufiger als beim Kontrollfunktionsansatz dazu, einen geschätzten Koeffizient als nicht statistisch signifikant von Null verschieden zu betrachten. In Untersuchungsfeld 4 werden als Instrumentvariablen für das Modell der Aufgabenwahrnehmung die Indikatoren „Anzahl der Bundesratssitze zur Anzahl der Kreise (ex ante Optionswahrscheinlichkeit)“ sowie „Landrat ist Mitglied im Präsidium des deutschen Landkreistages bzw. als Präsident eines Landesverbandes des Landkreistages tätig“ herangezogen (für Details vgl. UF4 (2008), S. 147ff)³³. Mit diesen Variablen werden sowohl ein Kontrollfunktionsansatz als auch ein Instrumentvariablenansatz geschätzt, deren Ergebnisse im Folgenden jeweils zusammengefasst werden.

³³ Um mögliche unbeobachtbare Heterogenität bei der Wahl zentraler Organisationscharakteristika zu beseitigen, werden alternative Instrumentvariablen benutzt (vgl. hierzu UF4 (2008), S. 158).

Schließlich muss bei den Analysen auf Ebene einzelner Grundsicherungsstellen der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die regionalen Einheiten nicht als abgeschlossene regionale Arbeitsmärkte betrachtet werden können. Daher wurden in allen Untersuchungsschritten mögliche regionale Verflechtungen zwischen einzelnen Grundsicherungsstellen berücksichtigt, um den kausalen Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit sowie die Integration in Beschäftigung von dem Effekt zu trennen, der beispielsweise von der Möglichkeit zu Pendeln in bestimmten Regionen auf die Austritte aus dem Leistungsbezug ausgeht. Dies wird im vorliegenden Fall durch den Einsatz einer regionalen Verflechtungsmatrix gewährleistet (vgl. UF4 2008, S. 138f).

III.2.1 Indikatoren zur Abbildung von Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Die Indikatoren zur Abbildung von Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene basieren auf einer durch die Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit eigens für den § 6c SGB II-Forschungsverbund entwickelten und mit dem BMAS sowie den Auftragnehmern von Untersuchungsfeld 4 abgestimmten Sonderauswertung, die durch einen Abgleich von Arbeitslosen-, Förder- und Grundsicherungsstatistik mit der Beschäftigtenstatistik ermöglicht

wurde. Hierdurch konnten Übergänge in sozialversicherungspflichtige und/oder in geringfügige Beschäftigung für den Analysezeitraum von Juli 2006 bis Juni 2007 abgebildet werden.

Voraussetzung hierfür war es, den Begriff der Erwerbstätigkeit auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (SvB) sowie ausschließlich geringfügige Beschäftigung (GeB) zu beschränken. Vereinfacht dargestellt wurde dabei betrachtet, wie viele Personen zu einem Ausgangszeitpunkt t hilfebedürftig bzw. arbeitslos und zum Beobachtungszeitpunkt t+x sozialversicherungspflichtig bzw. ausschließlich geringfügig beschäftigt waren. Analog konnten Personen betrachtet werden, die zum Zeitpunkt t an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen hatten bzw. erwerbsfähige Hilfebedürftige waren und zum Zeitpunkt t+x sozialversicherungspflichtig bzw. ausschließlich geringfügig beschäftigt waren. Indem arbeitslose Personen und Personen, die an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnahmen, gemeinsam betrachtet werden, konnte somit die Personengruppe der Unterbeschäftigten zum Ausgangszeitpunkt t verfolgt werden. Erfolge der Grundsicherungsstellen bei der Unterstützung von Übergängen in Selbständigkeit können somit nicht berücksichtigt werden.

Für die (vollständige bzw. partielle) Überwindung der Hilfebedürftigkeit wurden durch Untersuchungsfeld 4 mit Hilfe dieser Daten unter anderem die beiden in Tabelle 27 beschriebenen Indikatoren gebildet.

Tabelle 27

Abbildung der Integration aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt aus Hilfebedürftigkeit

Übergänge von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (weder SvB noch GeB) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt mit Beendigung der Hilfebedürftigkeit oder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt (ohne Beendigung der Hilfebedürftigkeit)	
– Zugang AGH in Form der Entgeltvariante	➔ Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt
– Zugang ABM	
– Zugang BSI	
=	Übergänge von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in geförderte und ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (z.T. weiterhin hilfebedürftig) in Relation zu der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die weder geringfügig noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind ➔ Indikator I3a: Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt mit und ohne Überwindung der Hilfebedürftigkeit
– Zugang Einstiegsgeld für abhängig Beschäftigte	➔ Übergänge in geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt
– Zugang Eingliederungszuschuss	
– Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründungen	
– Zugang Eingliederungszuschuss bei Vertretung	
=	Übergänge von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (z.T. weiterhin hilfebedürftig) ➔ Indikator I3b: Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt mit und ohne Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Quelle: UF4 (2008), S. 59.

Durch eine Einschränkung des Zielzustandes auf „nicht mehr hilfebedürftig“ wurde darüber hinaus auch ein Indikator entwickelt, der die vollständige Überwindung der Hilfebedürftigkeit anzeigt. Analog zu oben und parallel zu dem Indikator „Aufnahme einer Beschäftigung aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme“ auf individueller Ebene in Untersuchungsfeld 3 wurden aus der Sonderauswertung der BA zusätzliche Indikatoren zum Abgang

aus Unterbeschäftigung gebildet. Hierbei wurde die in Tabelle 28 zusammengefasste Definition von Unterbeschäftigung im SGB II empirisch umgesetzt.

Basierend hierauf konnten unter anderem die beiden in Tabelle 29 erläuterten Indikatoren zur Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses aus SGB II-Unterbeschäftigung konstruiert werden.

Tabelle 28

Empirisch umgesetzte Definition der SGB II-Unterbeschäftigtenquote

Zähler	
Registrierte SGB II-Arbeitslose	
+	Personen in Qualifizierungsmaßnahmen; d. h. <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen – Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen – Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen
+	Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach dem SGB III (d. h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen)
+	Personen in Arbeitsgelegenheiten (in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante)
Nenner	
Zivile Erwerbspersonen	
+	Nicht-erwerbstätige Maßnahmenteilnehmende; d. h. Teilnehmende an <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung – Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen – Berufliche Weiterbildung behinderter Menschen – Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen

Quelle: UF4 (2008), S. 39.

Tabelle 29

Abbildung der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt aus Unterbeschäftigung im SGB II

Übergänge aus SGB II-Unterbeschäftigung, d. h. Summe der <ul style="list-style-type: none"> – Übergänge aus SGB II-Arbeitslosigkeit (weder SvB noch GeB) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt und nicht mehr arbeitslos oder in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt und weiterhin arbeitslos – Übergänge aus SGB II-Maßnahmen (unabhängig ob SvB) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt und nicht mehr maßnahmeteilnehmend 		
–	Zugang AGH in Form der Entgeltvariante	➔ Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt
–	Zugang ABM	
–	Zugang BSI	

noch Tabelle 29

=	Übergänge aus SGB II-Unterbeschäftigung in geförderte und ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (z.T. weiterhin arbeitslos) in Relation zu SGB II-Unterbeschäftigten (d. h. Summe aus SGB II-Arbeitslosen, die weder geringfügig noch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, und SGB II-Maßnahmenteilnehmenden, die zum Teil auch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein können)	
	→ Indikator I1a: Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt	
–	Zugang Einstiegsgeld für abhängig Beschäftigte	→ Übergänge in geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt
–	Zugang Eingliederungszuschuss	
–	Zugang Einstellungszuschuss bei Neugründungen	
–	Zugang Eingliederungszuschuss bei Vertretung	
=	Übergänge aus SGB II-Unterbeschäftigung in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (z.T. weiterhin arbeitslos) in Relation zu SGB II-Unterbeschäftigten.	
	→ Indikator I1b: Integration in ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt	

Quelle: UF4 (2008), S. 43.

III.2.2 Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Erwerbstätigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene im Überblick

Die Ausprägungen der oben dargestellten Indikatoren werden im Folgenden rein deskriptiv, also ohne Berücksichtigung der eingangs erläuterten beobachtbaren und unbeobachtbaren Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung, überblicksartig zusammengefasst. Diese Darstellung dient einzig und allein dem Zweck, die jeweiligen Größenordnungen zu veranschaulichen. Da hier weder beobachtbare noch unbeobachtbare Heterogenität auf Ebene der einzelnen Grundsicherungsstellen hinreichend umfassend beseitigt wird, können

diese Zahlen nicht kausal interpretiert werden. Die Befunde der Kausalanalysen finden sich im darauf folgenden Kapitel III.2.3.

Betrachtet man zunächst sämtliche Übergänge von eHb in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt (vgl. Tabelle 30), so kann man festhalten, dass bundesweit bei den Regionen mit zKT die durchschnittlichen monatlichen Übergangsraten von Juli 2006 bis Juni 2007 mit 2,0 Prozent (Median: 2,2 Prozent) geringfügig günstiger ausfielen als bei Regionen mit ARGen mit 1,9 Prozent (Median: 2,1 Prozent). In Ostdeutschland kann ebenfalls ein sehr leichter Vorsprung der Regionen mit zKT beobachtet werden.

Tabelle 30

Integration aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt (Indikator I3a)

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in Prozent der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGen	zKT	gAw	ARGen	zKT	gAw
Basiskategorien						
Deutschland (352/52/19)	1,9	2,0	2,3	2,1	2,2	2,4
Ostdeutschland (102/16/2)	1,6	1,8	1,9	1,7	1,9	2,0
Westdeutschland (250/36/17)	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5

noch Tabelle 30

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in Prozent der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGEn	zkT	gAw	ARGEn	zkT	gAw
Landkreise ^c (235/47/16)	2,1	2,0	2,3	2,3	2,2	2,5
Kreisfreie Städte ^c (112/5/3)	1,7	2,1	2,3	1,8	2,3	2,4
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (38/1/0)	1,6	-	-	1,6	-	-
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching^c						
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21/3/2)	2,2	2,2	2,3	2,4	2,5	2,3
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37/0/0)	1,8	-	-	2,0	-	-
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51/2/1)	1,5	1,9	-	1,6	2,0	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92/14/8)	2,6	2,4	2,6	2,8	2,4	2,6
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76/17/4)	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3	2,4
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67/16/4)	1,8	1,8	2,0	1,7	1,8	2,0
Pendlerströme kreisfreie Städte^c						
mit Auspendlerüberschuss (15/1/0)	1,4	-	-	1,5	-	-
mit Einpendlerüberschuss von bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48/2/0)	1,7	2,1	-	1,7	2,2	-
mit Einpendlerüberschuss von mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49/2/3)	1,8	2,6	2,3	2,0	2,7	2,4
Pendlerströme Landkreise^c						
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114/19/7)	2,0	2,1	2,3	2,2	2,0	2,4
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104/22/6)	2,1	2,0	2,2	2,3	2,2	2,4
mit Einpendlerüberschuss (17/6/3)	2,3	1,9	2,6	2,6	2,0	2,6

Ausgewiesen werden durchschnittliche Übergangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85 Prozent. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

^a Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung)

^b Median

^c Grundsicherungsstellen, die sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen lassen, werden hier ausgeschlossen.

- = nicht vorhanden, keine Angabe oder Zahl der Beobachtungen < 2

Quelle: UF4 (2008), S. 63

Ergänzende Differenzierungen dieser Daten nach Geschlecht und Alter deuten in der Gesamtschau darauf hin, dass Regionen mit zkT teilweise geringfügig günstigere monatsdurchschnittliche Übergangsraten in den ersten Arbeitsmarkt aufweisen, wobei jedoch für Landkreise die Ergebnisse bisweilen eher leicht zugunsten der Regionen

mit ARGEn ausfallen. Betrachtet man ausschließlich ungeforderte Übergänge (Tabelle 31) so erkennt man bei dieser ausschließlich deskriptiven Darstellung über fast alle Regionaltypen hinweg günstigere Entwicklung in Regionen mit zkT (vgl. UF4 (2008), S. 62ff).

Tabelle 31

**Integration aus Hilfebedürftigkeit in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
am 1. Arbeitsmarkt (Indikator I3b)**

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in Prozent der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGEn	zkT	gAw	ARGEn	zkT	gAw
Deutschland (352/52/19)	1,5	1,8	1,8	1,6	2,0	1,9
Ostdeutschland (102/16/2)	1,2	1,6	1,4	1,2	1,7	1,4
Westdeutschland (250/36/17)	1,6	2,0	1,9	1,9	2,2	2,0
Landkreise ^c (235/47/16)	1,6	1,8	1,8	1,8	2,0	2,0
Kreisfreie Städte ^c (112/5/3)	1,4	1,9	1,9	1,4	2,3	1,9
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (38/1/0)	1,4	-	-	1,2	-	-
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching^c						
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21/3/2)	1,9	2,1	2,0	2,0	2,5	2,0
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37/0/0)	1,6	-	-	1,6	-	--
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51/2/1)	1,2	1,6	-	1,2	1,8	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92/14/8)	2,1	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76/17/4)	1,6	2,0	1,6	1,7	2,1	1,8
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67/16/4)	1,3	1,6	1,3	1,3	1,7	1,3
Pendlerströme kreisfreie Städte^c						
mit Auspendlerüberschuss (15/1/0)	1,2	-	-	1,2	-	-
mit Einpendlerüberschuss von bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48/2/0)	1,4	2,0	-	1,3	2,1	-
mit Einpendlerüberschuss von mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49/2/3)	1,5	2,6	1,9	1,6	2,6	1,9
Pendlerströme Landkreise^c						
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114/19/7)	1,5	1,9	1,7	1,7	1,9	1,8
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104/22/6)	1,6	1,8	1,7	1,8	2,1	1,7
mit Einpendlerüberschuss (17/6/3)	1,9	1,8	2,2	2,1	1,9	2,2

Ausgewiesen werden durchschnittliche Übergangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85%. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

^a Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung)

^b Median

^c Grundsicherungsstellen, die sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen lassen, werden hier ausgeschlossen.

- = nicht vorhanden, keine Angabe oder Zahl der Beobachtungen < 2

Quelle: UF4 (2008), S. 64.

Dieses Bild findet sich auch bei den Abgängen aus Hilfebedürftigkeit mit gleichzeitiger Überwindung derselben wieder (vgl. Tabelle 32).

Tabelle 32

**Abgänge aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
mit Überwindung der Hilfebedürftigkeit**

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Abgänge aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. oder 2. Arbeitsmarkt mit Beendigung der Hilfebedürftigkeit in Prozent der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGEn	zkT	gAw	ARGEn	zkT	gAw
Basiskategorien						
Deutschland (352/56/19)	1,8	2,2	2,4	2,1	2,2	2,6
Ostdeutschland (102/16/2)	1,8	2,1	2,5	2,0	2,1	2,6
Westdeutschland (250/40/17)	1,8	2,2	2,4	2,1	2,3	2,6
Landkreise ^c (235/51/16)	2,1	2,2	2,4	2,2	2,1	2,6
Kreisfreie Städte ^c (112/5/3)	1,6	1,9	2,4	1,7	2,2	2,6
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (38/1/0)	1,5	-	-	1,5	-	-
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching^c						
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21/3/2)	1,9	1,9	2,4	2,2	2,2	2,4
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37/0/0)	1,6	-	-	1,7	-	-
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51/2/1)	1,5	1,8	-	1,6	1,9	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92/16/8)	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76/19/4)	2,1	2,3	2,2	2,1	2,1	2,5
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67/16/4)	2,0	2,0	2,3	2,0	2,1	2,2
Pendlerströme kreisfreie Städte^c						
mit Einpendlerüberschuss von bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48/2/0)	1,6	1,9	-	1,7	2,0	-
mit Einpendlerüberschuss von mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49/2/3)	1,6	2,4	2,4	1,9	2,5	2,6
mit Auspendlerüberschuss (15/1/0)	1,5	-	-	1,6	-	-
Pendlerströme Landkreise^c						
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114/21/7)	2,1	2,3	2,5	2,2	2,1	2,6
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104/24/6)	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,4
mit Einpendlerüberschuss (17/6/3)	2,1	2,0	2,6	2,3	2,2	2,6

Ausgewiesen werden durchschnittliche Abgangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85 Prozent. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

^a Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen)

^b Median

^c Grundsicherungsstellen, die sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen lassen, werden hier ausgeschlossen.

- = nicht vorhanden, keine Angabe oder Zahl der Beobachtungen < 2

Quelle: UF4 (2008), S. 69

Bei den Übergängen aus SGB II-Unterbeschäftigung in (geförderte und ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt lassen sich hingegen teilweise günstigere Übergangsraten in Regionen mit AR-Gen finden. Hierbei existieren allerdings deutliche Unterschiede im Hinblick auf die regionale Differenzierung nach Ost/West sowie Landkreisen/kreisfreien Städten (vgl. Tabelle 33).

Tabelle 33

**Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt
aus SGB II-Unterbeschäftigung (Indikator I1a)**

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus SGB II-Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in Prozent der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGen	zkT	gAw	ARGen	zkT	gAw
Basiskategorien						
Deutschland (352/41/19)	2,1	2,0	2,9	2,4	2,2	3,1
Ostdeutschland (102/14/2)	1,7	1,7	2,1	1,7	1,8	2,2
Westdeutschland (250/27/17)	2,3	2,3	3,0	2,8	2,4	3,2
Landkreise ^c (235/36/16)	2,4	2,0	2,9	2,7	2,2	3,1
Kreisfreie Städte ^c (112/5/3)	1,9	2,2	3,0	2,1	2,7	3,0
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (38/1/0)	1,8	-	-	1,8	-	-
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching^c						
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (21/3/2)	2,6	2,2	2,9	2,8	2,7	2,9
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (37/0/0)	2,1	-	-	2,3	-	-
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (51/2/1)	1,6	2,1	-	1,7	2,2	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (92/10/8)	3,2	2,5	3,5	3,5	2,4	3,4
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (76/14/4)	2,5	2,2	2,7	2,5	2,3	3,1
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund (67/12/4)	1,9	1,7	2,3	1,8	1,8	2,4
Pendlerströme kreisfreie Städte^c						
mit Auspendlerüberschuss (15/1/0)	1,5	-	-	1,6	-	-
mit Einpendlerüberschuss von bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48/2/0)	1,9	2,2	-	1,9	2,3	-
mit Einpendlerüberschuss von mindestens 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (49/2/3)	2,0	2,8	3,0	2,3	2,8	3,0
Pendlerströme Landkreise^c						
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (114/15/7)	2,3	1,8	2,8	2,7	1,9	3,2
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104/18/6)	2,4	2,0	2,8	2,8	2,2	3,0
mit Einpendlerüberschuss (17/3/3)	2,7	2,4	3,4	3,3	2,4	3,6

Ausgewiesen werden durchschnittliche Übergangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85 Prozent. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

^a Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten)

^b Median

^c Grundsicherungsstellen, die sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen lassen, werden hier ausgeschlossen.

- = nicht vorhanden, keine Angabe oder Zahl der Beobachtungen < 2

Quelle: UF4 (2008), S. 47

Konzentriert man die Betrachtung auf ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse (Tabelle 34), so können wiederum leicht höhere Werte in Regionen mit zkT beobachtet werden.

Tabelle 34

**Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt
aus SGB II-Unterbeschäftigung (Indikator I1b)**

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus SGB II- Unterbeschäftigung in ungeforderte sozialversiche- rungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in Prozent der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten – Insgesamt –					
	Mittelwert ^a			Zentralwert ^b		
	ARGEn	zkT	gAw	ARGEn	zkT	gAw
Basiskategorien						
Deutschland (352/41/19)	1,5	1,7	2,1	1,8	1,9	2,4
Ostdeutschland (102/14/2)	1,2	1,5	1,4	1,2	1,5	1,4
Westdeutschland (250/27/17)	1,8	1,9	2,3	2,1	2,2	2,4
Landkreise ^c (235/36/16)	1,7	1,7	2,1	1,9	1,9	2,3
Kreisfreie Städte ^c (112/5/3)	1,4	1,8	2,4	1,5	2,7	2,4
Kreisfreie Städte mit mehr als 250.000 Einwohnern (38/1/0)	1,4	-	-	1,3	-	-
Typen auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching^c						
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeits- markthintergrund (21/3/2)	2,1	2,0	2,4	2,1	2,7	2,4
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthin- tergrund (37/0/0)	1,6	-	-	1,7	-	-
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeits- markthintergrund (51/2/1)	1,2	1,6	-	1,2	1,9	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeits- markthintergrund (92/10/8)	2,4	2,3	2,8	2,6	2,3	2,7
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthinter- grund (76/14/4)	1,8	1,8	1,9	1,8	2,2	2,1
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeits- markthintergrund (67/12/4)	1,2	1,5	1,4	1,2	1,6	1,4
Pendlerströme kreisfreie Städte^c						
mit Auspendlerüberschuss (15/1/0)	1,2	-	-	1,2	-	-
mit Einpendlerüberschuss von bis zu 400 Beschäftigten je 1.000 SVB (48/2/0)	1,4	1,9	-	1,3	2,1	-
mit Einpendlerüberschuss von mindestens 400 Beschäf- tigten je 1.000 SVB (49/2/3)	1,6	2,8	2,4	1,8	2,8	2,4
Pendlerströme Landkreise^c						
mit Auspendlerüberschuss von mindestens 200 Beschäf- tigten je 1.000 SVB (114/15/7)	1,6	1,6	2,0	1,9	1,7	2,2
mit Auspendlerüberschuss von bis zu 200 Beschäftigten je 1.000 SVB (104/18/6)	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,1
mit Einpendlerüberschuss (17/3/3)	2,0	2,4	2,7	2,3	2,4	3,0

Ausgewiesen werden durchschnittliche Übergangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85 Prozent. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

^a Arithmetisches Mittel (gewichtet mit der Zahl der SGB II-Unterbeschäftigten)

^b Median

^c Grundsicherungsstellen, die sich nicht eindeutig einem Kreistyp zuordnen lassen, werden hier ausgeschlossen.

- = nicht vorhanden, keine Angabe oder Zahl der Beobachtungen < 2

Quelle: UF4 (2008), S. 48.

Die dargestellten Indikatoren beschreiben die Arbeitsmarktbewegungen aus der Hilfebedürftigkeit bzw. Unterbeschäftigung heraus in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Natürlich existieren jedoch auch Bewegungen in entgegengesetzter Richtung, d. h. aus Beschäftigung in Hilfebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit im SGB III. Diese beiden Stromgrößen sowie die Übergänge aus dem SGB III in das SGB II werden im Folgenden auf rein deskriptiver Ebene kurz zusammengefasst.

Zugänge in SGB II-Hilfebedürftigkeit aus einer SV-Beschäftigung (vgl. UF4 (2008), S. 78f)

Der Anteil der Zugänge in SGB II-Hilfebedürftigkeit aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung an der Zahl von Beschäftigten mit einem Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II betrug im Beobachtungszeitraum in Deutschland insgesamt rund 4 Prozent, wobei die Übergänge in Ostdeutschland insgesamt deutlich niedriger lagen. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland ist insbesondere bei den ARGEN auffällig (Westdeutschland 4,5 Prozent; Ostdeutschland 3,1 Prozent). Differenziert man diese Zugänge nach Geschlecht, so werden nennenswerte Unterschiede sichtbar. Während in Deutschland insgesamt rund 5 Prozent der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer mit Anspruch auf SGB II-Leistungen in Arbeitslosigkeit übergangen, galt dies nur für ca. 3 Prozent der Frauen. Darüber hinaus fällt auf, dass sich die Zugangsquoten ost- und westdeutscher Männer deutlich unterscheiden, was für Frauen nicht der Fall ist.

Zugänge in SGB III-Arbeitslosigkeit (vgl. UF4 (2008), S. 80f)

Die Zugangsquote in SGB III-Arbeitslosigkeit aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, d. h. Zugänge in SGB III Arbeitslosigkeit aus einer SV-Beschäftigung in Prozent der SV-Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt, die keine ergänzenden SGB II-Leistungen erhalten, betrug im Beobachtungszeitraum zwischen 0,6 Prozent und 1 Prozent. Hierbei sind nur geringfügige Unterschiede im Regionenvergleich zu erkennen, am deutlichsten zwischen Ost- und Westdeutschland. Darüber hinaus fielen die Zugänge in SGB III-Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland auch über alle betrachteten Personengruppen hinweg höher aus als in Westdeutschland, wobei dieser Unterschied unter den älteren Personen und Männern ausgeprägter war als unter Frauen.

Übergangswahrscheinlichkeiten vom SGB III ins SGB II (vgl. UF4 (2008), S. 86ff)

Schließlich wurden in Untersuchungsfeld 4 auch die Wahrscheinlichkeiten berechnet, mit denen Arbeitslose im Rechtskreis SGB III die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld I ausgeschöpft haben, ohne dabei eine Beschäftigung zu finden und somit in den ALG II-Leistungsbezug eintreten. Diese betrug während des Beobachtungszeitraums in Deutschland rund 8 Prozent. Unterschiede bei den Quoten im West/Ost-Vergleich fielen gering aus. In kreisfreien Städten war die Quote im Vergleich zu Land-

kreisen höher, d. h. hier gelang im Durchschnitt weniger Arbeitslosen der Übergang aus dem SGB III in die abhängige Beschäftigung. Frauen gelang es im betrachteten Zeitraum etwas weniger häufig als Männern eine Beschäftigung aus SGB III-Arbeitslosigkeit heraus zu finden. Im Durchschnitt schafften dies knapp 9 Prozent der Frauen und rund 8 Prozent der Männer nicht. Der Vergleich der Altersgruppen verdeutlicht, dass in Westdeutschland die Verbleibswahrscheinlichkeit im SGB III bei den über 50-Jährigen deutlich höher ist als bei jüngeren Arbeitslosen. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich für Ostdeutschland.

III.2.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Die Darstellung der Befunde zur Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses auf gesamtwirtschaftlicher Ebene folgt einem schrittweisen Aufbau. In einem ersten Schritt werden die Veränderungen des Bestands an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt sowie die Bestandsveränderungen von eHb ohne Beschäftigung, mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und einer geringfügigen Beschäftigung untersucht. Da die Grundsicherungsstellen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle eHb als Zielpersonen ihrer Arbeit im Hinblick auf die Integration in Erwerbstätigkeit betrachten, wird in einem zweiten Schritt die Gruppe der Unterbeschäftigten im SGB II als Teilmenge aller eHb analysiert. Präzise gesagt wird die Veränderung des Bestands an Unterbeschäftigten im SGB II (also die Summe aus Arbeitslosen und Teilnehmern/innen an bestimmten Maßnahmen; vgl. oben Tabelle 28) betrachtet. Die Unterbeschäftigten stellen den für die direkten Integrationsbemühungen der Grundsicherungsstellen relevanteren Personenkreis dar. Etwaige Unterschiede im Integrationserfolg zwischen eHb und Unterbeschäftigten können zum einen auf eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Vermittlung von Bedarfsgemeinschaften unterschiedlicher Größe oder auf Unterschiede in der Verfügbarkeit einzelner Hilfebedürftiger zurückgeführt werden.

Die Veränderungen des Bestands an eHb und Unterbeschäftigten können sich wiederum aus unterschiedlichen Quellen speisen. Zum einen können diese durch den Austritt von Personen aus Hilfebedürftigkeit/Unterbeschäftigung hervorgerufen werden. Hierbei sind wiederum verschiedene Zielzustände möglich, von denen in einem dritten Schritt die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung sowie die Aufnahme eines ungeforderten Beschäftigungsverhältnisses betrachtet werden.

Zugleich ist es aber auch möglich, dass Bestandsänderungen durch Eintritte in den Leistungsbezug ausgelöst werden, deren Ursache in möglichen Verdrängungs- und Substitutionseffekten durch die Arbeit der Grundsicherungsstellen liegen kann. Die Existenz solcher unerwünschter Nebeneffekte der Arbeit der Grundsicherungsstellen kann je nach Vorbeschäftigungsdauer der betroffenen Arbeitnehmer/in-

nen zu Eintritten in die Rechtskreise SGB II oder SGB III führen. Daher werden im vierten und abschließenden Schritt sowohl die Übergänge aus Beschäftigung in die Rechtskreise SGB II als auch SGB III analysiert.

In allen Untersuchungsschritten wurden von Untersuchungsfeld 4 mehrere Modellspezifikationen geschätzt, um die Sensitivität der Ergebnisse im Hinblick auf Veränderungen des Beobachtungszeitraums, der Berücksichtigung regionaler Einheiten mit gAw und der Abbildung des Maßeinsatzes zu überprüfen. Im Folgenden werden die Ergebnisse einiger ausgewählter Modellspezifikationen präsentiert, die sich als durchgehend robust im Hinblick auf die genannten Veränderungen erwiesen haben. Insbesondere spielt die gemeinsame Betrachtung von ARGEn und Regionen mit gAw – analog zu den Befunden auf Ebene individueller eHb (vgl. Kapitel III.1) – für die im Folgenden dargestellten qualitativen Befunde keine nennenswerte Rolle. Ebenfalls aus Platzgründen wird in der Zusammenfassung auf die Darstellung der Ergebnisse für das umfangreiche Set an regionalen Kontextvariablen zur Abbildung beobachtbarer Unterschiede zwischen den betrachteten Regionen verzichtet.

Wiedergegeben wird jeweils zunächst das Ergebnis einer einfachen Schätzung mit der Kleinst-Quadrat-Methode (1. Spalte: Ordinary Least Squares, OLS), in die nur ein Indikator für das Modell der Aufgabenwahrnehmung zusammen mit regionalen Kontextvariablen zur Abbildung beobachtbarer regionaler Heterogenität einfließt. Hieraus sind – wie oben erläutert – angesichts der nicht-zufälligen Wahl des Modells der Aufgabenwahrnehmung noch keine kausalen Schlussfolgerungen ableitbar. Um Letzteres zu ermöglichen, werden den OLS-Ergebnissen die Resultate der beiden eingangs erläuterten Schätzverfahren (2. Spalte: OLS mit Selektion, d. h. Kontrollfunktionsansatz und 3. Spalte: 2SLS, d. h. Instrumentvariablenansatz) zur Berücksichtigung unbeobachtbarer Heterogenität zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung gegenübergestellt. Aus diesen Schätzergebnissen lässt sich die – kausal zu interpretierende – Antwort auf den ersten Teil der zentralen Evaluationsfrage nach § 6c SGB II ablesen, sprich „Wer kann es besser?“. Anschließend werden die Schätzergebnisse einer um ausgewählte Organisationscharakteristika sowie Ausgaben für Eingliederungsleistungen erweiterten Modellspezifikation dargestellt, die auch für Männer und Frauen sowie jüngere (U25) und ältere (Ü50) Personen getrennt wiedergegeben werden (4. bis 8. Spalte). Hieraus ergibt sich die Antwort auf den zweiten Teil der Evaluationsfrage, also nach dem „Warum ist das so?“.

In allen Schätzungen weisen die ausgewählten Instrumentvariablen durchgängig eine hinreichend hohe Erklärungskraft für das zu berücksichtigende Phänomen auf. Detaillierte Informationen hierzu finden sich jeweils am Ende der Ergebnistabellen im Abschlussbericht von Untersuchungsfeld 4 (vgl. UF4 (2008), S. 144ff). Sofern nicht anders angegeben, wurden alle Modelle in doppelt logarithmierter Form geschätzt, sodass sich die geschätzten Koeffizienten als Elastizitäten interpretieren lassen. Diese geben an, um wie viel Prozent sich die jeweilige Er-

gebnisgröße verändert, wenn sich der jeweils betrachtete Indikator um ein Prozent verändert, sofern es sich dabei um eine steige Variable handelt. Für Dummyvariablen, wie z. B. den Indikator für die Aufgabenwahrnehmung durch zkT, der den Wert 1 annimmt, wenn es sich bei einer Region um einen zkT handelt und ansonsten den Wert 0 (also ARGE/gAw), muss der geschätzte Koeffizient mit 100 multipliziert werden und gibt dann an, um wie viel Prozent sich die Ergebnisgröße verändert, wenn die Dummyvariable „angeschaltet“ wird, d. h. sich deren Wert von 0 auf 1 ändert. Zur leichteren Lesbarkeit der Tabellen wurden ferner signifikante (mindestens 95 Prozent Signifikanzniveau) Koeffizientenschätzer rot hervorgehoben, schwach signifikante (mindestens 90 Prozent, aber unter 95 Prozent Signifikanzniveau) blau.

Bestandsveränderungen – Erwerbsfähige Hilfebedürftige insgesamt

Betrachtet man die monatliche Veränderung der Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (vgl. Tabelle 35), so legen die Schätzergebnisse den Schluss nahe, dass diese in Regionen mit zkT um rund 0,3 Prozent stärker gewachsen ist als in Regionen mit ARGEn/gAw. Die quantitative Dimension dieses Effekts ist für alle Personen über die verschiedenen Spezifikationen hinweg äußerst robust, erreicht jedoch in den Instrumentvariablenschätzungen („2SLS“) aus den eingangs erläuterten methodischen Gründen kein akzeptables Signifikanzniveau. Die Punktschätzung von 0,3 Prozent übersetzt sich bei monatsdurchschnittlich insgesamt rund 11.400 eHb in eine (unter sonst gleichen Umständen) um durchschnittlich ca. 34 Personen stärkere Zunahme an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Monat und Grundsicherungsstelle in Regionen mit zkT.

Im Hinblick auf die berücksichtigten Organisationsmerkmale und Strategieindikatoren der Grundsicherungsstellen deuten die Schätzergebnisse darauf hin, dass bei Betrachtung aller Personen in Grundsicherungsstellen, in denen die Vermittlung nicht in das Fallmanagement integriert wurde, die Anzahl der eHb signifikant stärker zugenommen hat als in Regionen, in denen dies der Fall ist. Der quantitative Effekt von 0,6 Prozent ist darüber hinaus doppelt so hoch wie der für die Aufgabenwahrnehmung durch zkT. Des Weiteren erweisen sich für alle Personen die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung sowie die Anzahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen als statistisch signifikante Determinanten der Entwicklung der Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, allerdings auf quantitativ bescheidenerem Niveau. Einen signifikant reduzierenden Effekt auf diese Ergebnisgröße kann lediglich der Stellenwert, welcher der Kinderbetreuung von den Geschäftsführungen beigemessen wird, ausüben. Dieser liegt im Schnitt bei 3,3 (gemessen auf einer Skala von 1: sehr niedrig bis 5: sehr hoch) mit einer Standardabweichung von rund 1,0, was in etwa 30 Prozent des Mittelwertes entspricht. Dies bedeutet, dass eine für die Gesamtheit aller Grundsicherungsstellen durchaus realistische Veränderung dieses Indikators um eine Standardabweichung die Anzahl der eHb um 0,03 Prozent reduziert, was in absoluten Zahlen etwa drei bis vier Personen pro Monat und regionaler Einheit entspricht.

Tabelle 35

Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,003 [4.32]	0,003 [4.14]	0,004 [1.01]	0,003 [1.01]	0,004 [1.14]	0,003 [0.72]	-0,020 [0.59]	0,005 [1.44]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				0,003 [0.88]	0,003 [0.89]	0,002 [0.55]	0,009 [1.19]	0,008 [2.22]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,006 [2.43]	0,003 [1.31]	0,009 [3.20]	0,033 [2.76]	0,001 [0.39]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				-0,001 [0.27]	-0,003 [0.58]	0,002 [0.29]	-0,022 [1.18]	-0,009 [1.70]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				-0,001 [0.68]	0,000 [0.70]	0,000 [0.33]	0,009 [1.23]	-0,001 [0.95]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,000 [0.23]	0,000 [0.11]	0,001 [0.64]	0,005 [1.18]	-0,001 [0.73]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [0.80]	0,000 [0.18]	0,000 [1.10]	0,000 [0.52]	0,000 [1.46]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				0,001 [0.63]	0,001 [1.14]	0,000 [0.16]	-0,004 [0.87]	0,002 [1.89]
Anteil der eHb, die von der Grund sicherungsstelle selbst betreut werden				-0,001 [0.28]	0,000 [0.07]	-0,002 [0.37]	0,101 [1.47]	0,001 [0.26]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [2.72]	0,000 [1.78]	0,001 [3.43]	0,003 [2.02]	0,000 [1.66]
Stellenwert der Kinderbetreuung				-0,001 [2.53]	-0,001 [2.05]	-0,001 [2.73]	0,000 [0.01]	-0,001 [1.71]
Zahl der Sanktionen				0,000 [0.79]	0,000 [0.93]	0,000 [0.61]	-0,007 [3.26]	0,000 [1.22]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				0,000 [3.32]	0,000 [2.66]	-0,001 [3.56]	-0,001 [0.90]	0,000 [0.16]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				0,000 [0.25]	0,000 [0.06]	0,001 [0.49]	0,039 [2.98]	0,000 [0.09]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				-0,003 [1.62]	-0,002 [1.12]	-0,004 [1.66]	-0,020 [1.51]	0,001 [0.48]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,001 [0.35]	0,000 [0.06]	-0,001 [0.57]	-0,012 [1.17]	0,000 [0.15]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				-0,001 [0.56]	-0,001 [0.75]	0,000 [0.09]	0,010 [0.78]	-0,001 [0.65]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.18, A.9.37 und A.9.38. Auswahl und eigene Darstellung.

Bei einer nach Geschlecht und Altersgruppen getrennten Betrachtung fällt auf, dass der Effekt der Integration des Vermittlungsgeschäfts in das Fallmanagement nur für Männer und jüngere eHb (U25) signifikant ist. Für Letztere entfaltet dieser mit 3,3 Prozent auch einen vergleichsweise hohen quantitativen Einfluss. Bei monatsdurchschnittlich rund 2 200 eHb unter 25 Jahren entspricht dies einem Rückgang von fast 73 Personen pro Monat und Grundsicherungsstelle.

Weiterhin kann festgehalten werden, dass sich die Determinanten der Entwicklung der eHb-Anzahl für Männer und Frauen – mit der oben erläuterten Ausnahme – nur geringfügig unterscheiden. Für ältere Personen (Ü50) stellt sich ein von der Gesamtheit aller eHb und auch den anderen betrachteten Personengruppen etwas abweichendes Bild dar. Die Zunahme der eHb über 50 Jahren ist beispielsweise in Grundsicherungsstellen mit spezialisiertem Fallmanagementansatz signifikant höher als in solchen mit generalisiertem Ansatz. Bei durchschnittlich rund 2 600 Personen in dieser Altersgruppe pro Grundsicherungsstelle übersetzt sich der geschätzte Effekt in eine um ca. 21 Personen stärkere Zunahme pro Monat und Grundsicherungsstelle. Für die Entwicklung der eHb-Anzahl in dieser Zielgruppe erweisen sich schließlich auch die Organisation der Leistungssachbearbeitung, die Betreuungsrelation, die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung sowie der Stellenwert der Kinderbetreuung als nennenswerte, wenn auch nur schwach signifikante positive Einflussfaktoren.

Bestandsveränderungen – Erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Beschäftigung

Grenzt man die Betrachtung auf eHb ohne Beschäftigung ein (vgl. Tabelle 36), nimmt also die sog. „Aufstocker“ heraus, so ergibt sich im Wesentlichen ein, von wenigen Ausnahmen abgesehen, vergleichbares Bild zu den oben

dargestellten Befunden. Eine nennenswerte Ausnahme stellt der Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zkT dar. Dieser ist im Falle der Schätzung mit Hilfe des Kontrollfunktionsansatzes für die Gesamtheit aller Personen statistisch signifikant und mit 0,7 Prozent auch quantitativ substantiell. Der geschätzte Effekt entspricht bei monatsdurchschnittlich knapp 8 100 eHb ohne Beschäftigung pro Grundsicherungsstelle einer Anzahl von ca. 57 Personen pro Monat und regionaler Einheit. Bei der Schätzung durch den Instrumentvariablenansatz sinkt wiederum – wie erwartet – die Signifikanz der Schätzung.

Durch die Berücksichtigung der Organisationsvariablen und Strategieindikatoren nimmt die Signifikanz allerdings wieder zu, und auch die quantitative Dimension gewinnt an Bedeutung. Der schwach signifikante Effekt von 0,8 Prozent mehr eHb ohne Beschäftigung in Regionen mit zkT, der auch nach Berücksichtigung der Organisations- und Strategieindikatoren verbleibt, deutet darauf hin, dass ein von der konkreten Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen unabhängiger Effekt des Modells zkT verbleibt, der zu einer höheren Anzahl an beschäftigungslosen eHb in diesen Regionen verglichen mit ARGen/gAw führt. Hier findet sich also ein Befund wieder, der sich auch schon bei den empirischen Analysen auf individueller Ebene zeigte (vgl. oben Kapitel III.1).

Als besonders ausgeprägt erweist sich dieser eigenständige Modelleffekt bei der Entwicklung der Anzahl beschäftigungsloser männlicher eHb. Hier ist er auch auf einem Niveau von 95 Prozent statistisch signifikant und mit 1,1 Prozent (d. h. rund 62 Personen mehr pro Monat und regionaler Einheit) quantitativ substantiell. Bei den sonstigen Organisationsvariablen und Strategieindikatoren ist das Gesamtbild sowohl hinsichtlich der Signifikanz als auch bezüglich der quantitativen Dimension sehr ähnlich zu dem oben dargestellten für alle eHb.

Tabelle 36

Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,004 [4.50]	0,007 [3.70]	0,004 [0.97]	0,008 [1.92]	0,005 [1.06]	0,011 [2.18]	-0,010 [0.23]	0,006 [1.27]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				0,006 [1.37]	0,003 [0.57]	0,009 [1.86]	0,011 [1.20]	0,010 [2.20]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,006 [2.18]	0,005 [1.65]	0,007 [1.85]	0,028 [1.98]	0,002 [0.54]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				-0,005 [0.76]	-0,003 [0.46]	-0,005 [0.72]	-0,015 [0.65]	-0,013 [1.89]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				0,000 [0.15]	0,000 [0.31]	0,000 [0.02]	0,005 [0.62]	-0,001 [0.83]

noch Tabelle 36

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				-0,001 [0.64]	-0,001 [0.97]	0,000 [0.08]	0,007 [1.41]	-0,001 [1.27]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [1.00]	0,000 [0.36]	0,000 [1.17]	0,000 [0.04]	0,000 [2.05]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				0,001 [0.69]	0,001 [0.75]	0,001 [0.62]	-0,007 [1.18]	0,002 [1.38]
Anteil der eHb, die von der Grundsicherungsstelle selbst betreut werden				0,001 [0.16]	0,001 [0.12]	0,001 [0.22]	0,150 [1.75]	0,002 [0.35]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [2.23]	0,000 [1.77]	0,001 [2.20]	0,004 [2.12]	0,000 [1.49]
Stellenwert der Kinderbetreuung				-0,001 [2.36]	-0,001 [1.61]	-0,001 [2.38]	0,000 [0.29]	-0,001 [1.72]
Zahl der Sanktionen				0,001 [0.70]	0,000 [0.02]	0,001 [0.88]	-0,006 [1.93]	-0,001 [1.51]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				0,000 [2.15]	0,000 [0.77]	-0,001 [3.11]	-0,001 [0.69]	0,000 [0.10]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				0,000 [0.11]	0,001 [0.94]	0,000 [0.03]	0,033 [2.25]	0,002 [1.03]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				-0,005 [1.86]	-0,002 [0.90]	-0,005 [1.71]	-0,013 [0.76]	0,001 [0.20]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				0,001 [0.27]	0,001 [0.47]	-0,001 [0.28]	-0,009 [0.75]	0,000 [0.12]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				-0,003 [1.19]	-0,003 [1.05]	-0,002 [0.67]	0,003 [0.22]	-0,001 [0.44]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.15, A.9.31 und A.9.32. Auswahl und eigene Darstellung.

Bestandsveränderungen – Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

Die Ergebnisse der Schätzungen zur Entwicklung der Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (sog. Aufstocker^{cc}), die in Tabelle 37 zusammengefasst sind, verdeutlichen, dass die Aufgabenwahrnehmung durch zkt zu einer schwach signifikant (OLS mit Selektion, d. h. Kontrollfunktionsansatz) höheren Zahl an Aufstockern führt. Bei monatsdurchschnittlich insgesamt etwa 1 750 eHb mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung pro Grundsicherungsstelle entspricht der Koeffizientenschätzer von 0,4 Prozent allerdings lediglich sieben Personen pro Monat und regionaler Einheit. Dieser Effekt wird erneut insignifikant bei Anwendung des Instrumentvariablenansatzes („2SLS“).

Eine Erhöhung der Eingliederungsleistungen um 1 Prozent lässt die Ergebnisgröße um 0,013 Prozent signifikant

ansteigen. Die durchschnittlich 200 000 Euro mehr an Eingliederungsleistungen bei ARGEn führen somit bei Betrachtung aller Personen dazu, dass sich die Anzahl an eHb mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung pro Monat und Grundsicherungsstelle um ca. fünf Personen erhöht, da 200 000 Euro ca. 22,5 Prozent der Durchschnittsausgaben von 890 000 Euro entsprechen. Zusammen mit dem schwach signifikant positiven Effekt höherer Verwaltungsausgaben, deren Wert in ARGEn wegen deren Größe ebenfalls über dem in zkt liegt, erklärt dies den zkt-Effekt im Modell ohne die Organisationscharakteristika. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass bei einem Vergleich von zkt mit ARGEn/gAw, die über eine vergleichbare Ausgabenhöhe verfügen, in Regionen mit zkt die Anzahl an Aufstockern niedriger ist. Dieser Effekt erreicht aber, wie erwähnt, kein akzeptables Signifikanzniveau.

Höhere Eingliederungsleistungen, die offenbar dazu geeignet erscheinen, nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung

Tabelle 37

**Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger
mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung**

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,004 [1.79]	0,004 [1.76]	0,003 [0.21]	-0,012 [1.03]	-0,006 [0.51]	-0,017 [1.02]	0,031 [0.35]	0,009 [0.43]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				-0,011 [0.99]	-0,006 [0.52]	-0,021 [1.31]	0,014 [0.60]	0,002 [0.12]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,006 [0.79]	-0,006 [0.68]	0,019 [1.75]	0,057 [1.83]	-0,002 [0.14]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				0,022 [1.19]	0,014 [0.76]	0,026 [1.09]	-0,044 [0.88]	-0,012 [0.37]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				-0,002 [0.88]	-0,002 [0.79]	-0,002 [0.59]	0,021 [1.08]	-0,004 [0.89]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,003 [1.46]	0,002 [0.94]	0,004 [1.18]	0,004 [0.29]	0,003 [0.58]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [0.80]	0,000 [1.35]	0,000 [0.01]	0,000 [0.32]	0,000 [0.06]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				0,001 [0.41]	0,003 [0.99]	0,000 [0.08]	0,008 [0.67]	0,010 [1.59]
Anteil der eHb, die von der Grundversicherungsstelle selbst betreut werden				-0,009 [0.66]	0,000 [0.01]	-0,014 [0.69]	-0,194 [1.22]	-0,006 [0.22]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,001 [1.30]	0,000 [0.42]	0,001 [1.54]	-0,002 [0.61]	-0,001 [0.63]
Stellenwert der Kinderbetreuung				-0,001 [0.73]	0,000 [0.06]	-0,002 [1.31]	-0,003 [0.87]	-0,002 [1.18]
Zahl der Sanktionen				-0,002 [0.79]	-0,001 [0.90]	0,000 [0.11]	-0,004 [0.63]	0,003 [1.25]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				-0,001 [1.13]	-0,001 [2.20]	0,001 [1.18]	0,001 [0.27]	0,001 [0.47]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				0,013 [2.73]	0,010 [2.37]	0,022 [3.37]	0,076 [2.17]	0,018 [2.38]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,010 [1.84]	0,012 [2.18]	0,010 [1.36]	-0,012 [0.33]	0,036 [3.57]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,008 [1.62]	-0,007 [1.31]	-0,010 [1.36]	-0,050 [1.52]	-0,006 [0.54]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				0,009 [1.31]	0,003 [0.43]	0,010 [1.10]	0,062 [1.47]	-0,008 [0.65]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.16, A.9.33 und A.9.34. Auswahl und eigene Darstellung.

zu fördern, erweisen sich bei stratifizierter Betrachtungsweise sowohl für Männer und Frauen als auch für Jüngere und Ältere als bedeutsame Determinanten. Die Verwaltungsausgaben spielen hingegen nur für Frauen und ältere eHb eine signifikante Rolle. Bei jüngeren Personen (U25) und Männern kann hingegen die Organisation der Vermittlung eine, wenn auch nur schwach signifikante, Wirkung entfalten. Für beide Gruppen führt die Trennung von Vermittlung und Fallmanagement dazu, dass die Anzahl beschäftigter eHb steigt, was darauf hindeutet, dass ein vom Fallmanagement losgelöstes Vermittlungsgeschäft eher bereit ist, auch nicht-bedarfsdeckende Beschäftigungsverhältnisse als Erfolg zu betrachten oder zumindest zu akzeptieren.

Bestandsveränderungen – Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit ausschließlich geringfügiger Beschäftigung

Für die Entwicklung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung, die im betrachteten Zeitraum monatsdurchschnittlich fast 1 500 Personen pro Grundsicherungsstelle trägt, spielt die Aufgabenwahrnehmung durch zKT eine ähnliche Rolle wie bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten eHb (vgl. Tabelle 38). Auch hier ist wieder eine Veränderung des geschätzten Koeffizienten von schwach signifikant positiv über insignifikant positiv hin zu insignifikant negativ zu beobachten, wobei die quantitativen Dimensionen ebenfalls vergleichbar zu oben sind.

Tabelle 38

Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I			
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,003 [2.27]	0,002 [1.78]	0,011 [1.44]	-0,002 [0.28]	0,009 [0.97]	-0,024 [1.72]	-0,087 [0.61]	0,006 [0.62]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				0,011 [1.46]	0,019 [2.17]	-0,003 [0.19]	-0,040 [1.30]	0,014 [1.32]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				-0,008 [1.45]	-0,009 [1.32]	-0,013 [1.48]	0,073 [1.60]	-0,009 [1.04]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				-0,009 [0.78]	-0,020 [1.48]	0,011 [0.53]	-0,105 [1.29]	-0,010 [0.61]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				-0,003 [1.74]	-0,003 [1.30]	-0,005 [1.52]	0,021 [0.74]	-0,001 [0.44]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,002 [1.03]	0,002 [1.12]	0,001 [0.31]	0,010 [0.69]	0,001 [0.61]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [0.09]	0,000 [0.35]	0,000 [1.36]	0,000 [0.93]	0,000 [0.32]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				0,000 [0.12]	0,003 [1.32]	-0,004 [0.99]	-0,012 [0.57]	0,003 [1.01]
Anteil der eHb, die von der Grundsicherungsstelle selbst betreut werden				0,011 [1.25]	0,007 [0.63]	0,024 [1.64]	-0,074 [0.30]	0,005 [0.41]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [0.61]	0,000 [0.23]	0,001 [1.29]	-0,003 [0.43]	0,000 [0.70]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,000 [0.51]	0,000 [0.36]	0,001 [1.53]	-0,003 [0.72]	0,001 [1.09]
Zahl der Sanktionen				-0,003 [1.97]	-0,001 [0.48]	-0,006 [2.55]	-0,014 [1.40]	0,000 [0.41]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				-0,001 [3.67]	-0,001 [2.23]	-0,002 [2.84]	-0,005 [1.65]	0,000 [0.17]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				-0,001 [0.32]	-0,001 [0.39]	0,004 [1.00]	0,111 [2.61]	-0,001 [0.27]

noch Tabelle 38

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,013 [3.37]	0,014 [3.17]	0,028 [4.30]	-0,043 [0.72]	0,019 [3.43]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,001 [0.41]	-0,002 [0.38]	-0,001 [0.19]	-0,005 [0.12]	0,001 [0.25]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				-0,002 [0.59]	-0,001 [0.10]	-0,004 [0.57]	0,030 [0.60]	-0,009 [1.38]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.17, A.9.35 und A.9.36. Auswahl und eigene Darstellung.

Ähnlich wie bei der direkt zuvor betrachteten Ergebnisgröße ist hier der Effekt der Höhe der Verwaltungsausgaben auffallend. Höhere Verwaltungsausgaben führen mit Ausnahme der U25 durchweg zu einer signifikant höheren Zahl ausschließlich geringfügig beschäftigter eHb. Bei einer getrennten Betrachtung von Männern ist auch der zkt-Effekt schwach signifikant, was den Schluss nahe legt, dass die Aufgabenwahrnehmung durch zkt nach Berücksichtigung von Organisations- und Strategiecharakteristika zu einer etwas niedrigeren Anzahl an eHb mit einem Minijob führt.

Darüber hinaus erweist sich die Sanktionshäufigkeit im Hinblick auf diese Ergebnisgröße als eine vor allem für Männer signifikante, die Anzahl der in einem Minijob beschäftigten eHb reduzierende Determinante. Die Anzahl der Sanktionen umfasst dabei die Gesamtzahl der tatsächlich verhängten Sanktionen in einer Grundsicherungsstelle und entstammt der Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Bei Frauen führt hingegen ein spezialisierter im Vergleich zu einem generalisierten Fallmanagementansatz zu signifikant mehr weiblichen eHb in ohnehin mehrheitlich von Frauen besetzten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Bestandsveränderungen – Unterbeschäftigte im SGB II

Grenzt man die Betrachtung weiter ein und konzentriert sich auf die Entwicklung der SGB II-Unterbeschäftigung, so erhält man ein in mancherlei Hinsicht anders konturiertes Bild als bisher (vgl. Tabelle 39). Während die Aufgabenwahrnehmung durch zkt allein weder bei Anwendung des Kontrollfunktions- noch des Instrumentvariablenansatzes einen signifikanten Effekt auf diese Ergebnisgröße entfalten kann, führt sie bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Organisations- und Strategievariablen zu einer schwach signifikant höheren Gesamtanzahl an Unterbeschäftigten. Der geschätzte Effekt von 1,7 Prozent übersetzt sich angesichts von durchschnittlich etwas mehr als 7 200 unterbeschäftigten Personen pro Grundsicherungsstelle in eine um mehr als 120 Personen höhere

Unterbeschäftigtenzahl pro Monat und regionaler Einheit und ist verglichen mit den bisherigen Dimensionen somit als sehr hoch zu erachten. Am stärksten – und auf einem Niveau von 95 Prozent auch signifikantesten – wirkt sich dieser wiederum eigenständige, d. h. nach Kontrolle um die Umsetzung durch die Grundsicherungsstellen erhalten bleibende Modelleffekt, in der Gruppe der über 50-Jährigen aus.

Darüber hinaus erweist sich der generalisierte Fallmanagementansatz als bedeutsame Determinante der Unterbeschäftigungsentwicklung, wobei diese Organisationsform verglichen mit dem spezialisierten Ansatz zu einer signifikant geringeren Anzahl unterbeschäftigter eHb führt. In ihrer quantitativen Größenordnung entspricht sie dem Effekt der sich schwach signifikant erhöhend auswirkenden Integration der Leistungssachbearbeitung in die Eingliederungsleistungen bzw. das Fallmanagement, wobei letztere bei den zkt in fast 20 Prozent aller Einheiten, bei den ARGEn/gAw aber nur in rund acht Prozent vorzufinden ist, wohingegen der spezialisierte Fallmanagementansatz eher bei den ARGEn/gAw (76 Prozent aller Einheiten) denn bei den zkt (27 Prozent) beobachtet werden kann. Grundsicherungsstellen mit spezialisiertem Fallmanagementkonzept oder integrierter Leistungssachbearbeitung weisen eine im Schnitt (und unter sonst gleichen Umständen) um 2,7 Prozent höhere Unterbeschäftigtenzahl (absolut: fast 195 Personen pro Monat und regionaler Einheit) auf. Auffallend ist bei diesen Befunden, dass der Effekt des Fallmanagementansatzes sowohl auf Frauen als auch Männer gleichermaßen zutrifft, für jüngere und ältere Unterbeschäftigte jedoch insignifikant ist. Dagegen werden die übergreifenden Resultate für die Organisation der Leistungssachbearbeitung von ihrer Wirkung auf Frauen bestimmt.

Einen mit Ausnahme der jüngeren Personen ebenfalls durchweg signifikant erhöhenden Einfluss auf die Unterbeschäftigtenzahl übt eine längere Dauer des Erstgesprächs aus. Dieses Merkmal ist bei zkt stärker ausgeprägt als bei ARGEn/gAw, wobei die Durchschnittsdauer bei ca. 49 Minuten liegt, sodass eine zehnpromzentige

Tabelle 39

Schätzergebnisse – Monatliche Veränderung der Zahl der Unterbeschäftigten im SGB II

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,000 [0.02]	-0,001 [0.31]	-0,005 [0.40]	0,017 [1.74]	0,012 [1.02]	0,014 [1.22]	-0,006 [0.15]	0,043 [3.25]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				0,027 [2.57]	0,031 [2.43]	0,022 [1.85]	0,020 [0.51]	0,014 [0.87]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,007 [1.26]	0,006 [0.86]	0,016 [2.34]	0,034 [1.30]	0,005 [0.60]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				-0,027 [1.90]	-0,033 [1.92]	-0,017 [0.95]	-0,003 [0.05]	-0,019 [0.89]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				0,001 [0.60]	0,001 [0.44]	0,003 [1.14]	0,007 [0.70]	-0,001 [0.46]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,005 [2.59]	0,004 [2.06]	0,006 [2.82]	0,010 [1.17]	0,005 [1.65]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [0.76]	0,000 [0.69]	0,000 [0.32]	0,000 [0.63]	0,000 [0.27]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				0,004 [1.61]	0,006 [1.74]	0,004 [1.08]	0,010 [0.90]	0,000 [0.04]
Anteil der eHb, die von der Grundsticherungsstelle selbst betreut werden				0,006 [0.68]	0,003 [0.26]	0,003 [0.24]	-0,019 [0.51]	-0,007 [0.57]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [0.04]	0,000 [0.38]	0,000 [0.61]	-0,002 [1.09]	0,000 [0.81]
Stellenwert der Kinderbetreuung				-0,002 [2.63]	-0,002 [2.14]	-0,002 [3.12]	-0,004 [1.77]	-0,001 [0.58]
Zahl der Sanktionen				0,001 [0.60]	0,001 [0.82]	0,002 [0.99]	0,010 [1.46]	0,000 [0.22]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				-0,001 [2.51]	-0,001 [1.75]	-0,001 [2.78]	0,001 [0.50]	-0,001 [1.43]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				0,007 [2.05]	0,005 [1.69]	-0,003 [1.63]	0,031 [2.64]	0,012 [2.80]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,002 [0.49]	0,009 [1.82]	0,005 [0.97]	0,033 [1.81]	-0,001 [0.27]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				0,004 [0.97]	0,004 [0.89]	0,003 [1.47]	-0,015 [0.94]	-0,004 [0.73]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				0,001 [0.22]	0,001 [0.13]	0,008 [2.12]	0,044 [2.31]	0,004 [0.61]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.19, A.9.39 und A.9.40. Auswahl und eigene Darstellung.

Erhöhung (also etwa fünf Minuten) zu ca. vier unterbeschäftigten Personen pro Monat und Grundsicherungsstelle mehr führt. Der Stellenwert, welcher der Kinderbetreuung durch die Grundsicherungsstellen beigemessen wird, weist einen signifikant verringernden Effekt auf die Zahl der Unterbeschäftigten auf, wobei dies auf Frauen und Männer gleichermaßen zutrifft, bei jüngeren Personen aber nur schwach signifikant ist.

Die Gesamtausgaben für Eingliederungsleistungen haben hingegen einen die Unterbeschäftigung erhöhenden Effekt, der vor allem bei jüngeren und älteren Personen besonders prononciert, für Frauen nur schwach signifikant und bei Männern insignifikant ist. Für die Gesamtzahl aller Personen dominieren die signifikanten Effekte und führen dazu, dass eine zehnprozentige Erhöhung dieser Ausgaben (also um wiederum fast 90 000 Euro) zu fünf zusätzlichen Unterbeschäftigten mehr pro Monat und Grundsicherungsstelle führt. Schließlich lässt sich für Frauen und jüngere Personen auch ein die Unterbeschäftigung erhöhender, schwach signifikanter Einfluss höherer Verwaltungsausgaben beobachten.

Arbeitsmarktbewegungen – Aufnahme von Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt durch eHb

Wie eingangs erwähnt, können sich Bestandsänderungen aus mehreren Quellen speisen, von denen die Austritte aus Hilfebedürftigkeit bzw. Unterbeschäftigung die vielleicht am unmittelbarsten mit den Aktivitäten der Grundsicherungsstellen zusammenhängende Ergebnisgröße ist. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Übergängen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt findet sich in Tabelle 40. Hierbei wird zunächst nicht zwischen bedarfsdeckenden und nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigungsverhältnissen unterschieden.

Die Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass die Aufgabenwahrnehmung durch zkT bei Anwendung des Kontrollfunktionsansatzes (OLS mit Selektion) ursächlich zu statistisch hochsignifikanten und um 12,2 Prozent geringeren Austritten aus der Hilfebedürftigkeit führt. Aus Tabelle 30 kann abgelesen werden, dass monatsdurchschnittlich etwas mehr als zwei Prozent aller eHb ohne Beschäftigung ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt aufnehmen. Bei im Schnitt etwas mehr als 8 000 solcher Personen pro Grundsicherungsstelle sind dies in absoluten Zahlen rund 180 eHb, sodass in Regionen mit zkT pro Monat und regionaler Einheit durchschnittlich ca. 22 Personen weniger eine Arbeit finden als bei ARGEn/gAw. Bei alternativer Schätzung mittels eines Instrumentvariablenansatzes wird dieser Effekt quantitativ noch größer, verliert aber wegen der bei diesem Verfahren üblicherweise höheren Standardfehler der Schätzung an Präzision und rutscht knapp unter das 90 Prozent Signifikanzniveau.

Die beschriebene Größenordnung des zkT-Effekts bleibt auch erhalten, wenn für alle Personen die Organisations- und Strategieindikatoren in der Schätzung berücksichtigt werden, allerdings verliert er bei Betrachtung aller Perso-

nen dann weiter an Signifikanz. Bei einer getrennten Betrachtung weiblicher eHb wird der negative Einfluss der Aufgabenwahrnehmung durch zkT jedoch zumindest schwach signifikant und weist sogar einen mehr als doppelt so hohen Wert auf wie für alle Personen zusammen. Von den Organisations- und Strategiemerkmale befördern insbesondere die Integration der Vermittlung in das Fallmanagement, längere Erstgespräche, ein höherer Anteil an eHb, die von der Grundsicherungsstelle selbst betreut werden, ein höherer Stellenwert der Kinderbetreuung sowie eine größere Sanktionshäufigkeit die Übergänge in Beschäftigung. Es erweisen sich also auch hier wieder vor allem diejenigen Indikatoren als wichtige Determinanten des Erfolgs der Arbeit der Grundsicherungsstellen, die auch schon in obigen Schätzergebnissen aufgefallen waren.

Eine Ausnahme hiervon stellt der Anteil der durch die Grundsicherungsstellen selbst betreuten eHb dar, der erstmals signifikant ist. Dieser ist im Durchschnitt mit fast 99 Prozent sehr hoch und variiert mit 0,3 nur äußerst wenig. Eine einprozentige Erhöhung dieses Indikators führt zwar zu fast 0,28 Prozent höheren Austritten, was etwa einer halben Person entspricht und somit praktisch Null ist. Allerdings ist eine solche Erhöhung angesichts der beobachtbaren Stichprobenvariation über die Gesamtheit der Grundsicherungsstellen hinweg schon unrealistisch, womit sich dieser Effekt als quantitativ vernachlässigbar entpuppt.

Quantitativ bedeutend hingegen ist der kausale Effekt der Sanktionshäufigkeit. Eine Erhöhung der Anzahl der Sanktionen um ein Prozent führt zu einem Anstieg der Übergänge in Beschäftigung um etwas mehr als 0,04 Prozent. Die monatsdurchschnittliche Zahl der Sanktionen beträgt insgesamt 227 und ist mit 245 bei ARGEn mehr als doppelt so hoch wie bei zkT, wo sie nur 105 beträgt. Diese Zahl variiert auch sehr stark zwischen 0 und über 3 500 Sanktionen pro Monat und regionaler Einheit. Eine im Beobachtungszeitraum daher durchaus realistische Erhöhung der Sanktionsanzahl um 100 führt somit dazu, dass pro Monat und Grundsicherungsstelle fast acht Personen mehr in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis am ersten Arbeitsmarkt übergehen. Interessanterweise kann die Anzahl der Sanktionen für alle betrachteten Teilgruppen eine signifikant positive Wirkung entfalten, jedoch nicht für Frauen. Auch hier findet sich somit ein Befund aus den Analysen auf Ebene individueller eHb auch im Aggregat wieder.

Schließlich findet sich auch bei den Übergängen in Beschäftigung die negative Wirkung höherer Ausgaben für Eingliederungsleistungen wieder. Diese reduzieren signifikant die Übergänge aller Personen in Arbeit, wobei dies aber offensichtlich durch den negativen Effekt auf jüngere eHb getrieben wird. Insgesamt führt eine Erhöhung dieser Aussagen um 90 000 Euro dazu, dass pro Monat und regionaler Einheit etwas mehr als eine Person weniger eine Beschäftigung aufnimmt. Höhere Verwaltungsausgaben befördern hingegen die Übergänge weiblicher eHb in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.

Tabelle 40

**Schätzergebnisse – Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung in sozialversicherungs-
pflichtige Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht-bedarfsdeckend)**

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	-0,003 [0.24]	-0,122 [4.03]	-0,150 [1.60]	-0,126 [1.48]	-0,267 [1.86]	-0,156 [1.59]	1,206 [1.61]	-0,014 [0.08]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fall- management				-0,122 [1.44]	-0,220 [1.66]	-0,166 [1.81]	0,046 [0.35]	0,060 [0.33]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				-0,200 [3.24]	-0,507 [4.39]	-0,170 [2.61]	-0,208 [1.26]	-0,202 [1.21]
Organisationstyp: Leistungssachbear- beitung nicht integriert				0,147 [1.25]	0,043 [0.24]	0,142 [1.09]	-0,071 [0.25]	-0,346 [1.29]
Anteil der eHb mit Erstgespräch in- nerhalb der ersten beiden Wochen				0,010 [0.51]	-0,033 [0.84]	0,025 [1.10]	0,113 [0.83]	0,018 [0.38]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,040 [2.54]	0,053 [1.89]	0,032 [1.79]	-0,136 [1.93]	0,032 [0.83]
Anteil der eHb mit formeller Einglie- derungsvereinbarung				0,000 [0.60]	-0,001 [1.61]	0,000 [0.85]	0,001 [0.52]	0,000 [0.11]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitar- beiter in Vollzeitäquivalenten)				-0,009 [0.40]	0,017 [0.49]	-0,023 [0.97]	0,134 [1.47]	0,045 [0.96]
Anteil der eHb, die von der Grundsi- cherungsstelle selbst betreut werden				0,275 [2.72]	0,324 [1.94]	0,305 [2.78]	-1,126 [1.07]	-0,006 [0.02]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsför- derung				0,003 [0.65]	-0,002 [0.29]	0,003 [0.74]	-0,045 [1.60]	-0,017 [1.64]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,015 [2.60]	0,032 [2.98]	0,008 [1.36]	0,010 [0.37]	0,035 [2.70]
Zahl der Sanktionen				0,043 [2.75]	0,014 [0.65]	0,046 [2.55]	0,146 [3.36]	0,046 [2.79]
Zahl der Sanktionen in den Nachbar- kreisen				-0,004 [1.11]	-0,001 [0.18]	-0,006 [1.68]	0,004 [0.27]	-0,006 [0.61]
Ausgaben für Eingliederungsleistun- gen insgesamt in Euro				-0,086 [2.65]	0,045 [1.61]	-0,010 [0.28]	-0,397 [2.51]	-0,003 [0.10]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,013 [0.28]	0,161 [2.20]	0,023 [0.43]	0,242 [1.27]	0,085 [0.88]
Ausgaben für Eingliederungsleistun- gen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,079 [2.11]	-0,025 [1.59]	-0,042 [0.94]	0,145 [0.85]	-0,009 [0.41]
Verwaltungsausgaben in den Nach- barkreisen in Euro				-0,011 [0.22]	-0,104 [1.87]	-0,065 [1.06]	-0,221 [1.02]	-0,219 [2.43]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.6, A.9.13 und A.9.14. Auswahl und eigene Darstellung.

Arbeitsmarktbewegungen – Austritte aus dem SGB II in bedarfsdeckende Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt

Im nächsten Schritt wird nun die Betrachtung weiter eingengt, und es werden nur Übergänge in Beschäftigung

als Erfolg verbucht, die auch gleichzeitig zu einer Überwindung der Hilfebedürftigkeit führen. Die Schätzergebnisse hierzu finden sich in Tabelle 41. Die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung durch zkT hat auch hier einen signifikant negativen Effekt, der mit 7,2 Prozent (oder 12 eHb pro Monat und regionale

Tabelle 41

Schätzergebnisse – Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (d. h. mit Überwindung der Hilfebedürftigkeit)

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,039 [3.13]	-0,072 [2.69]	-0,097 [1.27]	-0,087 [1.35]	-0,042 [0.53]	-0,146 [2.04]	0,094 [0.18]	-0,123 [1.13]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				-0,107 [1.65]	-0,044 [0.58]	-0,181 [2.46]	0,003 [0.02]	-0,017 [0.15]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				-0,159 [2.82]	-0,208 [3.05]	-0,154 [2.47]	-0,106 [0.70]	-0,085 [0.81]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				0,134 [1.26]	0,114 [0.96]	0,156 [1.35]	0,21 [0.98]	-0,13 [0.76]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				0,01 [0.61]	-0,011 [0.55]	0,022 [1.16]	-0,08 [0.80]	-0,001 [0.02]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,041 [3.12]	0,048 [2.91]	0,033 [2.19]	-0,029 [0.50]	0,029 [1.14]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				-0,001 [1.45]	0,000 [1.02]	-0,001 [1.84]	0,000 [0.41]	0,000 [0.58]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)				-0,014 [0.87]	-0,005 [0.23]	-0,023 [1.21]	0,143 [2.04]	0,009 [0.29]
Anteil der eHb, die von der Grundsicherungsstelle selbst betreut werden				0,243 [2.62]	0,293 [2.81]	0,24 [2.23]	-2,006 [2.70]	0,275 [1.50]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0 [0.09]	-0,003 [0.74]	0,001 [0.16]	-0,006 [0.32]	-0,01 [1.55]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,012 [2.67]	0,016 [2.94]	0,01 [2.00]	0,011 [0.65]	0,01 [1.16]
Zahl der Sanktionen				0,029 [2.65]	0,024 [2.18]	0,027 [2.09]	0,048 [1.36]	0,038 [3.61]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				-0,004 [1.68]	-0,008 [2.39]	-0,002 [0.47]	-0,005 [0.48]	-0,012 [1.88]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				0,017 [0.71]	-0,034 [1.22]	0,077 [2.81]	-0,107 [0.87]	-0,025 [1.04]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,015 [0.42]	0,055 [1.25]	0,043 [1.08]	0,299 [1.79]	0,002 [0.04]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,058 [1.92]	-0,063 [1.76]	-0,053 [1.56]	-0,233 [1.48]	-0,005 [0.35]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				0,003 [0.08]	-0,028 [0.58]	0,009 [0.20]	0,108 [0.63]	-0,03 [0.57]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.9, A.9.19 und A.9.20. Auswahl und eigene Darstellung.

Einheit³⁴) auch quantitativ substantiell ist, wenn die Ergebnisse des Kontrollfunktionsansatzes betrachtet werden (OLS mit Selektion). Dieser Effekt wird zwar wiederum betragsmäßig größer, verliert aber an Signifikanz bei der alternativen Vorgehensweise des Instrumentvariablenansatzes. Bei der Berücksichtigung der Organisations- und Strategieerkmale, kann man bei der Gesamtheit aller eHb keinen Effekt erkennen. Die isolierte Betrachtung von Männern lässt hingegen einen signifikanten und für diese mit 14,6 Prozent auch rund doppelt so hohen negativen Effekt erkennen. Für diese Teilgruppe übt das zkT-Modell also erneut einen eigenständigen, durch die berücksichtigten beobachtbaren Organisations- und Strategieindikatoren nicht erklärbaren Effekt aus.

Von den Organisationsformen weisen wiederum das spezialisierte Fallmanagementkonzept sowie die eigenständige, nicht in das Fallmanagement integrierte Vermittlung die bereits bekannten nachteiligen Wirkungen auf, wobei der spezialisierte Fallmanagementansatz vor allem bei Männern negative Effekte entfaltet, wohingegen die nicht integrierte Vermittlung beide Geschlechter in ähnlicher Weise, Frauen jedoch quantitativ etwas stärker als Männer, schlechter stellt. Bei den Strategieindikatoren kann erneut die Dauer des Erstgesprächs eine positive Wirkung

³⁴ Aus Tabelle 41 lässt sich erkennen, dass monatsdurchschnittlich pro Grundsicherungsstelle rund zwei Prozent aller eHb eine bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt aufgenommen haben, was in etwa 160 Personen entspricht.

auf die vollständige Überwindung der Hilfebedürftigkeit aufweisen, was ebenso wieder auf den Stellenwert der Kinderbetreuung und die Anzahl der verhängten Sanktionen zutrifft. Schließlich bleibt festzuhalten, dass höhere Ausgaben für Eingliederungsleistungen die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung von Männern befördern.

Arbeitsmarktbewegungen – Aufnahme von Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt durch Unterbeschäftigte im SGB II

Auch die Betrachtung von Übergängen aus SGB II-Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (bedarfsdeckend und nicht-bedarfsdeckend) am ersten Arbeitsmarkt bestätigt das oben bereits beschriebene Muster an Befunden (vgl. Tabelle 42). Zugelassene kommunale Träger weisen einen hochsignifikant negativen Effekt in der Schätzung mittels Kontrollfunktionsansatz auf, der beim alternativen Vorgehen (Instrumentvariablenansatz) an Signifikanz einbüßt und nach Berücksichtigung von Organisations- und Strategiecharakteristika der Grundsicherungsstellen bei getrennter Betrachtung von Männern wieder hochsignifikant und quantitativ sehr bedeutend wird. Auch im Hinblick auf die Wirkung letzterer Merkmale offenbart sich wieder das bereits bekannte Bild, bei dem sich die mittlerweile als die „üblichen Verdächtigen“ zu bezeichnenden Indikatoren der Organisation und Umsetzung der Grundsicherung als wichtige Determinanten auch für diese Zielgröße herausstellen.

Tabelle 42

Schätzergebnisse – Übergänge von Unterbeschäftigten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht-bedarfsdeckend)

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	-0,221 [10.78]	-0,340 [7.20]	-0,150 [1.39]	-0,201 [1.54]	-0,316 [1.58]	-0,345 [2.72]	-0,266 [0.66]	-0,028 [0.12]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				-0,100 [0.86]	-0,182 [1.13]	-0,116 [1.07]	0,063 [0.28]	0,008 [0.04]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				-0,120 [1.37]	-0,305 [2.74]	-0,073 [0.92]	-0,199 [1.11]	-0,205 [1.22]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				0,177 [1.27]	0,242 [1.28]	0,130 [1.03]	0,188 [0.69]	-0,270 [1.04]
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten beiden Wochen				0,066 [2.55]	0,056 [1.55]	0,061 [2.46]	-0,030 [0.48]	0,049 [0.95]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,046 [1.90]	0,076 [2.36]	0,025 [1.12]	0,048 [1.06]	0,036 [0.82]
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung				0,000 [0.80]	0,000 [0.41]	0,000 [0.83]	0,002 [2.30]	0,001 [0.93]

noch Tabelle 42

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Betreuungsrelation (eHb pro Mitar- beiter in Vollzeitäquivalenten)				-0,011 [0.48]	0,005 [0.13]	-0,050 [2.28]	0,029 [0.67]	-0,020 [0.43]
Anteil der eHb, die von der Grundsicherungsstelle selbst betreut werden				0,130 [1.07]	0,367 [1.94]	0,217 [1.81]	0,189 [0.67]	0,010 [0.04]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				-0,001 [0.18]	-0,005 [0.56]	0,004 [0.70]	-0,010 [0.90]	-0,012 [1.08]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,010 [1.42]	0,033 [3.07]	0,007 [0.93]	0,023 [1.80]	0,027 [1.75]
Zahl der Sanktionen				0,095 [4.34]	0,074 [3.31]	0,065 [3.24]	0,064 [1.74]	0,054 [2.94]
Zahl der Sanktionen in den Nachbarkreisen				-0,006 [1.21]	0,004 [0.47]	-0,003 [0.75]	-0,002 [0.24]	-0,002 [0.18]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen insgesamt in Euro				-0,088 [2.39]	-0,111 [2.23]	-0,031 [0.77]	-0,195 [2.73]	0,073 [1.69]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,172 [3.16]	0,420 [5.25]	0,058 [1.06]	0,296 [2.96]	0,333 [3.35]
Ausgaben für Eingliederungsleistungen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,053 [1.05]	-0,082 [1.22]	-0,095 [1.85]	-0,229 [2.50]	-0,008 [0.24]
Verwaltungsausgaben in den Nachbarkreisen in Euro				-0,053 [0.80]	-0,011 [0.13]	-0,021 [0.36]	-0,002 [0.02]	-0,069 [0.80]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.2, A.9.5 und A.9.6. Auswahl und eigene Darstellung.

Zusätzlich zu diesen kann hier aber nun auch die Höhe der Verwaltungsausgaben einen signifikant positiven Effekt auf die Arbeitsaufnahme von Unterbeschäftigten vorweisen. Diese liegen im Schnitt aller Grundsicherungsstellen bei fast 675 000 Euro (ARGEn: ca. 710 000 Euro, zkT: rund 575 000 Euro). Eine Erhöhung derselben um 130 000 Euro (also in etwa der durchschnittlichen Differenz zwischen ARGEn und zkT oder knapp 20 Prozent des Mittelwertes) führt zu einer Erhöhung der Übergänge um monatlich ca. sechs Personen pro Grundsicherungsstelle³⁵.

Arbeitsmarktbewegungen – Aufnahme von ungeförderter Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt durch Unterbeschäftigte im SGB II

Im Hinblick auf die Übergänge in ungeförderter Beschäftigungsverhältnisse (vgl. Tabelle 43), also solche ohne Eingliederungszuschüsse, Einstiegsgeld etc., schneiden zkT

besser ab als ARGEn/gAw. Hier zeigt sich bei der Schätzung mittels Instrumentvariablenansatz ein signifikant positiver zkT-Effekt. Nach Berücksichtigung der Organisations- und Strategiemerkmale wird deutlich, dass die zkT vor allem im Bereich der älteren Unterbeschäftigten (Ü50) erfolgreicher sind. Dieser Befund steht in gewissem Widerspruch zu den Ergebnissen auf Ebene individueller eHb (vgl. Kapitel III.1)³⁶. Die Gründe für diese Diskrepanz müssen offen bleiben.

In jedem Fall lässt sich der positive Effekt durch die Aufnahme der Organisations- und Strategievariablen vollständig erklären, d. h. der zkT-Effekt verliert vollkommen an Signifikanz und verändert sogar sein Vorzeichen, wenn diese Merkmale in den Schätzungen mitberücksichtigt werden. Dies gilt bei Betrachtung aller Personen zusammen wie auch bei getrennter Analyse der einzelnen Gruppen mit Ausnahme der bereits erwähnten älteren Unterbeschäftigten. Von den Organisationsindikatoren kann

³⁵ Aus Tabelle 28 ergibt sich, dass insgesamt ca. 2,5 Prozent von ca. 7 200 Unterbeschäftigten monatsdurchschnittlich in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergegangen sind. Dies entspricht rund 180 Personen.

³⁶ Auf Ebene individueller eHb – also bei Nutzung der Kundenbefragung als Datenbasis – schneiden ARGEn/gAw auch dann besser ab als zkT, wenn geförderte Beschäftigungsverhältnisse nicht mitberücksichtigt werden.

Tabelle 43

**Schätzergebnisse – Übergänge von Unterbeschäftigten in ungeforderte sozialversicherungspflichtige
Beschäftigung (bedarfsdeckend und nicht-bedarfsdeckend)**

	OLS	OLS mit Se- lektion	2SLS	2SLS Org II Maß I				
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	-0,016 [0.52]	-0,115 [1.62]	0,448 [2.19]	-0,019 [0.09]	-0,054 [0.21]	0,291 [1.33]	0,566 [1.15]	0,563 [1.71]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fall- management				-0,014 [0.07]	-0,175 [0.76]	0,016 [0.09]	-0,001 [0.00]	-0,221 [0.78]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				-0,021 [0.16]	-0,225 [1.42]	0,106 [0.82]	-0,038 [0.21]	-0,194 [0.76]
Organisationstyp: Leistungssachbear- beitung nicht integriert				-0,347 [1.58]	-0,254 [0.89]	-0,214 [0.99]	-0,095 [0.26]	-0,347 [0.75]
Anteil der eHb mit Erstgespräch in- nerhalb der ersten beiden Wochen				0,127 [3.24]	0,061 [1.16]	0,170 [4.34]	0,149 [1.91]	0,069 [0.87]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,079 [2.30]	0,095 [2.01]	0,005 [0.14]	-0,015 [0.28]	-0,049 [0.69]
Anteil der eHb mit formeller Einglie- derungsvereinbarung				0,001 [0.85]	0,001 [0.93]	0,002 [1.71]	0,001 [1.29]	0,001 [0.79]
Betreuungsrelation (eHb pro Mitar- beiter in Vollzeitäquivalenten)				-0,087 [2.10]	-0,002 [0.04]	-0,109 [2.82]	0,014 [0.26]	0,050 [0.73]
Anteil der eHb, die von der Grundsi- cherungsstelle selbst betreut werden				0,061 [0.33]	0,188 [0.74]	0,045 [0.24]	-0,130 [0.44]	-0,289 [0.61]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsför- derung				0,006 [0.70]	-0,002 [0.14]	0,005 [0.49]	-0,001 [0.07]	-0,028 [1.53]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,023 [1.76]	0,026 [1.72]	0,000 [0.04]	0,024 [1.47]	0,048 [2.10]
Zahl der Sanktionen				0,115 [3.55]	0,078 [2.57]	0,127 [3.84]	0,142 [3.06]	0,073 [2.82]
Zahl der Sanktionen in den Nachbar- kreisen				-0,004 [0.58]	-0,007 [0.73]	-0,002 [0.24]	0,011 [1.00]	-0,023 [1.43]
Ausgaben für Eingliederungsleistun- gen insgesamt in Euro				-0,209 [3.19]	-0,134 [1.77]	-0,225 [2.96]	-0,202 [2.50]	0,017 [0.26]
Verwaltungsausgaben insgesamt in Euro				0,081 [0.95]	0,400 [3.48]	-0,013 [0.14]	0,100 [0.86]	0,370 [2.49]
Ausgaben für Eingliederungsleistun- gen in den Nachbarkreisen in Euro				-0,056 [0.86]	-0,041 [0.44]	-0,107 [1.50]	-0,364 [3.45]	-0,113 [1.14]
Verwaltungsausgaben in den Nach- barkreisen in Euro				-0,070 [0.83]	-0,061 [0.51]	-0,101 [1.11]	0,094 [0.76]	0,105 [0.77]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.3, A.9.7 und A.9.8. Auswahl und eigene Darstellung.

hier keiner einen signifikanten Effekt entfalten. Bei den Strategievariablen fällt die positive Wirkung des Anteils der Personen auf, die innerhalb der ersten beiden Wochen nach Antragstellung ein Erstgespräch erhalten. Ebenso sind positive Effekte für die Dauer des Erstgesprächs, den Stellenwert der Kinderbetreuung sowie die Anzahl der verhängten Sanktionen erkennbar. Negativ zu Buche schlagen eine ungünstige Betreuungsrelation sowie hohe Ausgaben für Eingliederungsleistungen.

Arbeitsmarktbewegungen – Eintritte in das SGB II und SGB III aus Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt

Abschließend wird betrachtet, inwieweit obige Bestandsänderungen durch Eintritte in den Leistungsbezug ausgelöst werden, deren Ursache in möglichen Verdrängungs- und Substitutionseffekten durch die Arbeit der Grundversicherungsstellen liegen kann. Dies kann je nach Vorbeschäftigungsdauer der betroffenen Arbeitnehmer/innen zu Eintritten in die Rechtskreise SGB II oder SGB III führen. Zunächst werden die Befunde zum SGB II präsentiert (vgl. Tabelle 44).

Aus obiger Tabelle wird ersichtlich, dass die Aufgabewahrnehmung durch zKT bei Anwendung des Kontrollfunktionsansatzes zu schwach signifikant höheren Eintritten in das SGB II führt. Dieser Effekt wird bei alternativer Anwendung des Instrumentvariablenansatzes wiederum insignifikant, erhält seine signifikante Erklärungskraft aber zurück, wenn Organisations- und Strategievariablen berücksichtigt werden und die Betrachtung auf ältere Arbeitnehmer/innen beschränkt wird. Insbesondere bei dieser speziellen Zielgruppe des SGB II scheint die Nachhaltigkeit der Vermittlungen durch zKT bescheiden zu sein, da diese Personen noch nicht einmal lange genug in Beschäftigung verbleiben, um Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB III zu erwerben. Von den Organisations- und Strategiemerkmale weist bis auf zwei Ausnahmen kein einziges eine signifikante Wirkung auf die Eintritte in das SGB II auf, was als sehr positiv zu bewerten ist, weil dies impliziert, dass Substitutions- und Verdrängungseffekte in das SGB II keine allzu große Rolle zu spielen scheinen.

Bei den beiden Ausnahmen handelt es sich zum einen um die Organisationsform der in das Fallmanagement integrierten Leistungssachbearbeitung bei unter 25-Jährigen,

Tabelle 44

Schätzergebnisse – Zugänge in SGB II-Hilfebedürftigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

In Prozent der SV-Beschäftigten, die nach einer Entlassung Anspruch auf SGB II-Leistungen haben	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II	2SLS Org II	2SLS Org II	2SLS Org II	2SLS Org II
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	-0,001 [0.62]	0,004 [1.92]	0,012 [1.54]	0,006 [0.70]	-0,002 [0.17]	0,016 [1.14]	-0,029 [1.01]	0,047 [1.99]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				-0,003 [0.67]	-0,006 [1.49]	0,006 [0.90]	-0,013 [1.41]	0,004 [0.64]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,003 [0.75]	0,000 [0.03]	0,010 [1.45]	0,002 [0.23]	-0,004 [0.42]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				0,001 [0.21]	0,000 [0.02]	-0,003 [0.20]	-0,031 [1.70]	0,007 [0.35]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,000 [0.46]	0,000 [0.21]	0,000 [0.19]	0,002 [0.61]	-0,001 [0.47]
Anteil der eHb, die von der Grundversicherungsstelle selbst betreut werden				-0,004 [0.72]	-0,004 [0.61]	-0,010 [1.02]	0,062 [1.34]	-0,001 [0.09]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [0.58]	0,000 [0.23]	0,000 [0.82]	-0,002 [1.99]	0,000 [0.79]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,000 [0.86]	0,001 [1.30]	0,000 [0.25]	0,001 [0.96]	0,001 [1.41]
Zahl der Sanktionen im SGB III				0,003 [1.50]	0,002 [0.82]	0,004 [1.31]	0,003 [0.58]	0,000 [0.13]
Zahl der Sanktionen im SGB III in den Nachbarkreisen				-0,001 [1.22]	-0,001 [1.37]	-0,001 [0.57]	0,000 [0.02]	0,000 [0.02]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.10, A.9.21 und A.9.22. Auswahl und eigene Darstellung.

das bei zKT häufiger zu finden ist als bei ARGEn oder gAw und zu schwach signifikant höheren Eintritten aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt führt. Hier könnte sich angesichts des doch recht komplexen Leistungsrechts unter Umständen bemerkbar machen, dass unter der integrierten Erledigung von Betreuungs- und Leistungsgewährungsaufgaben durch eine Person die Nachhaltigkeit der Integrationsaktivitäten leidet. Einen die Eintritte in das SGB II verringernden Effekt hat die zweite Ausnahme, nämlich eine Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaftsförderung bei jüngeren Arbeitnehmer/innen. Hier könnte eine passgenauere Vermittlung jüngerer Menschen positiv zu Buche schlagen, die durch die Kooperation mit einer den Unternehmen vor Ort nahestehenden und deren Bedürfnisse besser kennenden Institution zustande kommt. Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass zKT häufiger mit der Wirtschaftsförderung kooperieren als ARGEn oder Agenturen mit gAw.

Das hierzu korrespondierende Bild der Eintritte in den Rechtskreis SGB III aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt findet sich zusam-

mengefasst in Tabelle 45. Hier zeigt sich zunächst ein statistisch signifikanter und die Eintritte in das SGB III um 0,1 Prozentpunkte reduzierender Effekt der Aufgabewahrnehmung durch zKT, der bei der Alternativschätzung mittels eines Instrumentvariablenansatzes vollständig an Signifikanz verliert und auch nach Berücksichtigung von Organisations- und Strategievariablen keine systematische Wirkung mehr aufweisen kann.

Bei Letzteren fällt der durchweg die Eintritte in das SGB III erhöhende Effekt einer vom Fallmanagement abgekoppelten Vermittlung ins Auge. Unter dieser Organisationsform, bei der es der Vermittlung in Unkenntnis der fallspezifischen Problemlage vermutlich deutlich schwerer fallen dürfte, ein passgenaues Match auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, scheint die Nachhaltigkeit der Integration stärker zu leiden als bei einer Integration des Vermittlungsgeschäfts in das Fallmanagement. Da die betroffenen Personen jedoch immerhin lange genug beschäftigt bleiben, um Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB III akkumulieren zu können, liegt die Vermutung nahe, dass bei diesem Organisationstyp besonders häufig von Lohnsubventionen Gebrauch gemacht wird,

Tabelle 45

Schätzergebnisse – Zugänge in SGB III-Arbeitslosigkeit aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (in Prozent der SV-Beschäftigten am 1. Arbeitsmarkt)

	OLS	OLS mit Selektion	2SLS	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I	2SLS Org II Maß I
	Alle			Frauen	Männer	U 25	Ü 50	
Zugelassener kommunaler Träger	0,000 [1.15]	-0,001 [2.18]	-0,001 [0.69]	-0,001 [0.62]	0,003 [1.24]	0,001 [0.49]	-0,001 [0.41]	0,002 [1.32]
Organisationstyp: Spezialisiertes Fallmanagement				0,000 [0.21]	-0,001 [0.90]	0,001 [0.48]	-0,001 [1.23]	0,001 [0.68]
Organisationstyp: Vermittlung an 1. AM nicht integriert				0,001 [2.15]	0,004 [2.57]	0,002 [1.66]	0,000 [0.00]	0,003 [2.54]
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung nicht integriert				0,001 [0.68]	-0,001 [0.90]	-0,003 [1.06]	0,001 [0.29]	-0,006 [2.19]
Dauer des Erstgesprächs in Minuten				0,000 [0.38]	0,000 [0.48]	0,000 [0.49]	0,000 [0.05]	0,000 [0.43]
Anteil der eHb, die von der Grundversicherungsstelle selbst betreut werden				-0,003 [1.98]	-0,004 [2.53]	-0,003 [1.39]	0,001 [0.31]	-0,005 [2.53]
Zusammenarbeit mit Wirtschaftsförderung				0,000 [1.53]	0,000 [0.28]	0,000 [0.19]	0,000 [0.85]	0,000 [0.11]
Stellenwert der Kinderbetreuung				0,000 [0.45]	0,000 [1.63]	0,000 [0.73]	0,000 [1.38]	0,000 [1.74]
Zahl der Sanktionen im SGB III				0,000 [0.52]	0,000 [0.44]	0,000 [1.00]	0,000 [0.30]	0,000 [2.36]
Zahl der Sanktionen im SGB III in den Nachbarkreisen				0,000 [1.17]	0,000 [2.28]	-0,001 [1.63]	0,000 [0.01]	0,000 [0.96]

Anm.: Absolute t-Werte in Klammern. Grau gekennzeichnete Koeffizienten sind statistisch signifikant auf mind. 95 Prozent Signifikanzniveau, fett gekennzeichnete auf 90 Prozent. Alle Schätzungen enthalten ein umfangreiches Set an regionalen Kontrollvariablen. Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.12, A.9.25 und A.9.26. Auswahl und eigene Darstellung.

deren Nachhaltigkeit zwar ausreicht, um die Vorbeschäftigungszeiten für den Bezug von ALG I zu erfüllen, aber eben auch nicht für mehr.

Während die sich abträglich auswirkende Organisationsform der vom Fallmanagement abgekoppelten Vermittlung häufiger bei ARGEn und Agenturen mit gAw als bei zkT zu finden ist, gilt das Gegenteil für den bereits im Zusammenhang mit den Eintritten ins SGB II diskutierten Organisationstyp, bei dem die Leistungssachbearbeitung in die Eingliederungsleistungen bzw. das Fallmanagement integriert ist. Dieser erhöht signifikant die Eintritte älter Arbeitnehmer/innen in das SGB III. Der die Eintritte in diesen Rechtskreis signifikant verringern Einfluss eines höheren Anteils an eHb, der von der Grundsicherungsstelle selbst betreut wird, muss wiederum unter dem Vorbehalt der äußerst geringen Variation und damit praktisch quantitativen Bedeutungslosigkeit gesehen werden.

Simulationen – Die Entwicklung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sowie deren Einkommensperspektive

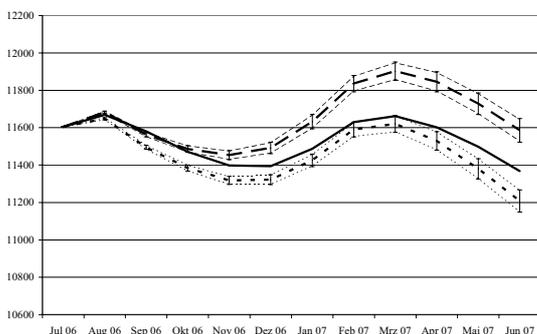
Die oben erläuterten Schätzergebnisse lassen sich zum einen anschaulich zusammenfassen, indem man sie zur Simulation der hieraus resultierenden Konsequenzen bei einer deutschlandweiten Einführung des Modells der zkT und alternativ des Modells der ARGEn nutzt. Solche Simulationen wurden von Untersuchungsfeld 4 für eine Vielzahl an Arbeitsmarktgrößen durchgeführt (vgl. UF4 (2008), S. 223ff). Im Folgenden werden die Befunde für die vermutlich interessanteste Größe, nämlich die monatliche Entwicklung der durchschnittlichen Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, dargestellt (vgl. Abbildung 41).

Aus dieser Abbildung wird deutlich, dass sich die Szenarien einer deutschlandweiten Einführung des ARGE- oder

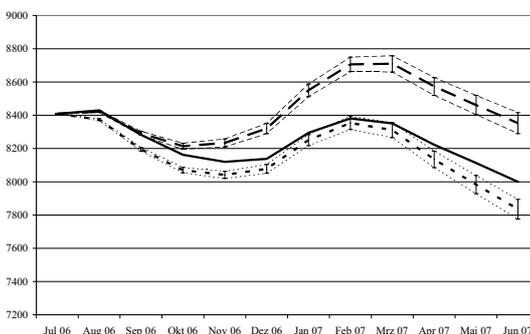
Abbildung 41

Monatliche Entwicklung der durchschnittlichen Zahl der eHb pro Grundsicherungsstelle in den kontrafaktischen Fällen, insgesamt und nach Beschäftigungsstatus

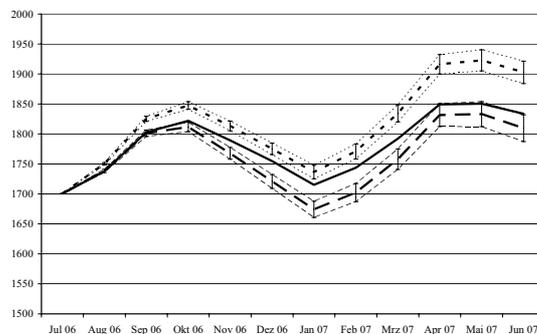
(a) Durchschnittliche Anzahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Grundsicherungsstelle



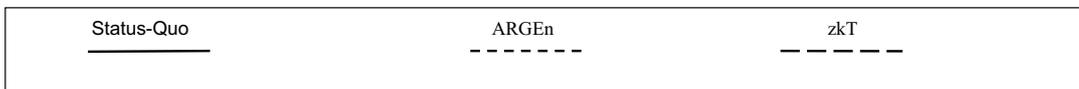
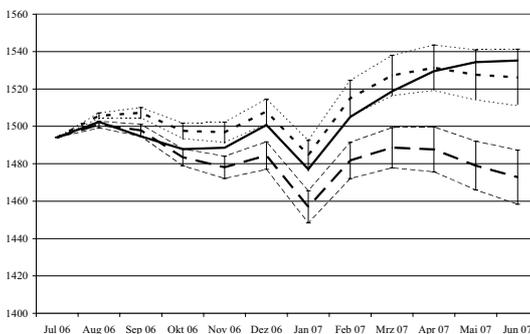
(b) Durchschnittliche Anzahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Grundsicherungsstelle ohne Beschäftigung



(c) Durchschnittliche Anzahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Grundsicherungsstelle mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung



(d) Durchschnittliche Anzahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Grundsicherungsstelle mit einer geringfügigen Beschäftigung



Quelle: UF4 (2008), S. 230, Abb. 10.1.

des zkt-Modells im Zeitablauf immer weiter auseinander entwickeln, da die entgegengesetzten monatlichen Entwicklungen über die Zeit kumulieren. Die flächendeckende Einführung des ARGE-Modells hätte im Vergleich zu einer flächendeckenden Einführung des zkt-Modells zu einer Reduktion der Zahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Grundsicherungsstelle um rund 190 Personen im Durchschnitt eines Jahres geführt (vgl. Abbildung 41 (a)). Dies ist insbesondere auf die Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung (vgl. Abbildung 41 (b)) zurückzuführen, deren Anzahl sich im Durchschnitt der betrachteten 12 Monate um rund 265 verändert hätte (vgl. UF4 (2008), S. 230f).

Einkommensperspektive von Arbeitssuchenden im SGB II

Eine zweite anschauliche Zusammenfassung obiger Schätzergebnisse liefert die sog. „Einkommensperspektive“ eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Diese ist ein monetäres Maß für das durchschnittliche Einkommen, das eine Person erwarten kann, wenn sie ausgehend vom Zustand „erwerbsfähig und ohne Beschäftigung“ die Zustände „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“, „geringfügig beschäftigt“ und „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“ jeweils mit den entsprechenden Wahrscheinlichkeiten aufnimmt, die in den oben dargestellten Schätzungen ermittelt wurden. Mit anderen Worten, dieses aggregierte Maß fasst die Einkommensaussichten eines Arbeitssuchenden zusammen. Bestandteil der Einkommensperspektive sind daher die durchschnittlichen Einkommen in den verschiedenen Zuständen „erwerbsfähig und ohne Beschäftigung“, „sozialversicherungspflichtig beschäftigt“, „geringfügig beschäftigt“ und „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“.

Das Einkommen eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung setzt sich dabei zusammen aus den durchschnittlichen Kosten für Unterkunft je erwerbsfähigem Hilfebedürftigen, den durchschnittlichen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, dem durchschnittlichen Transferentzug aufgrund der Sanktionsquote sowie der durchschnittlichen Mehraufwandsentschädigung bei Teilnahme an beschäftigungswirksamen Maßnahmen (vgl. UF4 (2008), S. 239).

Die so berechnete Einkommensperspektive legt den Schluss nahe, dass Grundsicherungsstellen mit der Aufgabenwahrnehmung nach dem ARGE-Modell in dem Beobachtungszeitraum Juli 2006 bis Juni 2007 besser abschneiden als solche mit zugelassenem kommunalen Träger. Da die Einkommen in den jeweiligen Zuständen weitgehend zeitinvariant sind, wird die Einkommensperspektive vor allem von den einzelnen Übergangswahrscheinlichkeiten im Vergleich der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung dominiert (vgl. UF4 (2008), S. 240). Bei Berücksichtigung bestimmter organisatorischer Merkmale wird der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung jedoch insignifikant. Faktoren wie intensive Erstbetreuung, generalisiertes Fallmanagement mit integrierter Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt

und bewusste Einbindung der Kinderbetreuungsfrage beeinflussen die Einkommensperspektive am effektivsten (vgl. UF4 (2008), S. 240)

III.2.4 Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene

Zur Untersuchung der Effizienz des Modells der Aufgabenwahrnehmung wurden von Untersuchungsfeld 4 die fiskalischen Mehr- und Mindereinnahmen für die kontrafaktischen Fälle (Alternativen) eines deutschlandweit einheitlichen Modells der Aufgabenwahrnehmung mit Hilfe eines Steuer-Transfer-Modells für den Zeitraum Juli 2006 bis Juni 2007 simuliert. Dabei werden auf Basis der oben auszugsweise dargestellten Simulationsergebnisse die finanziellen Auswirkungen in Form von Steuer- bzw. -mindereinnahmen, Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Sozialversicherung sowie Mehr- bzw. Minderausgaben im Rechtskreis SGB II für die beiden Alternativen berechnet (vgl. UF4 (2008), S. 241ff). Abbildung 42 veranschaulicht den hieraus resultierenden fiskalischen Effekt durch Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge.

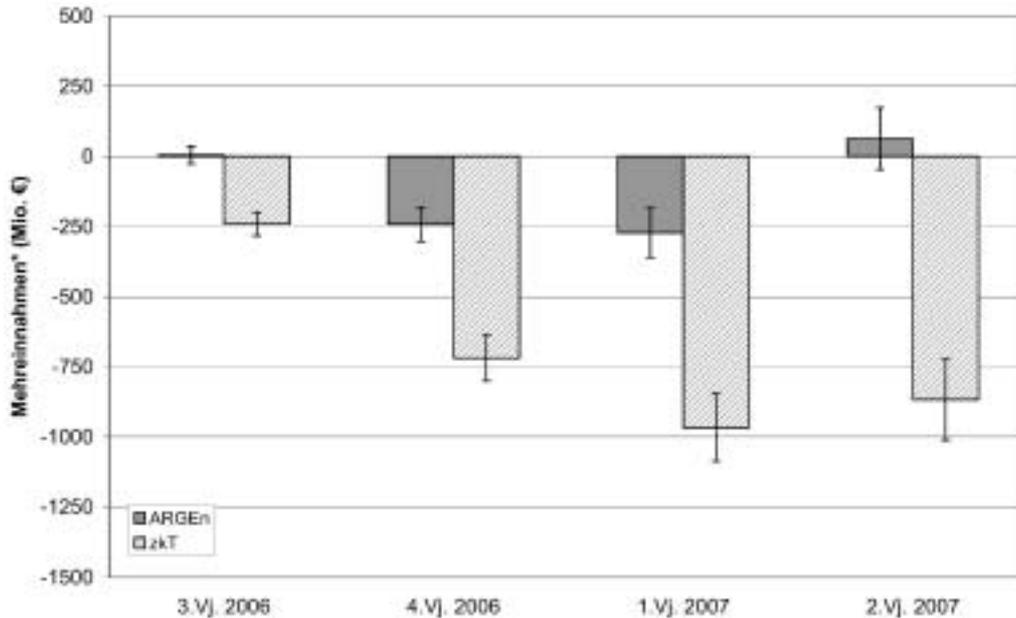
Offen bleiben muss angesichts des begrenzten Untersuchungszeitraums inwiefern und in welchem Umfang sich die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit später auf die gesamtwirtschaftliche Bilanz auswirken wird.

Aggregiert man die in obiger Abbildung veranschaulichten Zahlen über die gesamte Simulationsperiode eines Jahres, so hätten sich von der Jahresmitte 2006 bis zur Jahresmitte 2007 bei einer deutschlandweit einheitlichen Form der Aufgabenwahrnehmung nach dem Modell der zkt Mindereinnahmen von deutlich mehr als zwei Milliarden Euro ergeben. Hierbei wurden typische Unterschiede im Bereich von Organisation und Maßnahmen-einsatz berücksichtigt. Die gesamte Differenz der fiskalischen Effekte, die für die beiden kontrafaktischen Szenarien im Bereich der Steuereinnahmen und der Sozialversicherungssysteme simuliert werden, beläuft sich auf rund 2,348 Mrd. Euro, von denen ca. 489 Mio. Euro auf Einnahmen aus der Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und etwa 1,92 Mrd. Euro auf Einnahmen aus Sozialbeiträgen zurückgehen. Abzuziehen sind davon 69,5 Mio. Euro für die pauschalierten Abgaben geringfügig Beschäftigter. Der simulierte Gesamteffekt weist somit eine Höhe von rund 2,3 Mrd. Euro im Zeitraum eines Jahres auf.

Berücksichtigt man hierbei auch noch Einsparungen bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie für Unterkunft und Heizung (vgl. Abbildung 43), so ergibt sich für den betrachteten Ein-Jahres-Zeitraum eine Differenz der fiskalischen Effekte für die beiden kontrafaktischen Szenarien zugunsten des ARGE-Modells in Höhe von 3,1 Mrd. Euro, von denen 2,3 Mrd. Euro auf höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen von Beschäftigten und 0,8 Mrd. Euro auf niedrigere Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie für Unterkunft und Heizung an erwerbsfähige Hilfebedürftige entfallen (vgl. UF4 (2008), S. 256). Bei Berücksichtigung von Einsparungen von Verwaltungs-

Abbildung 42

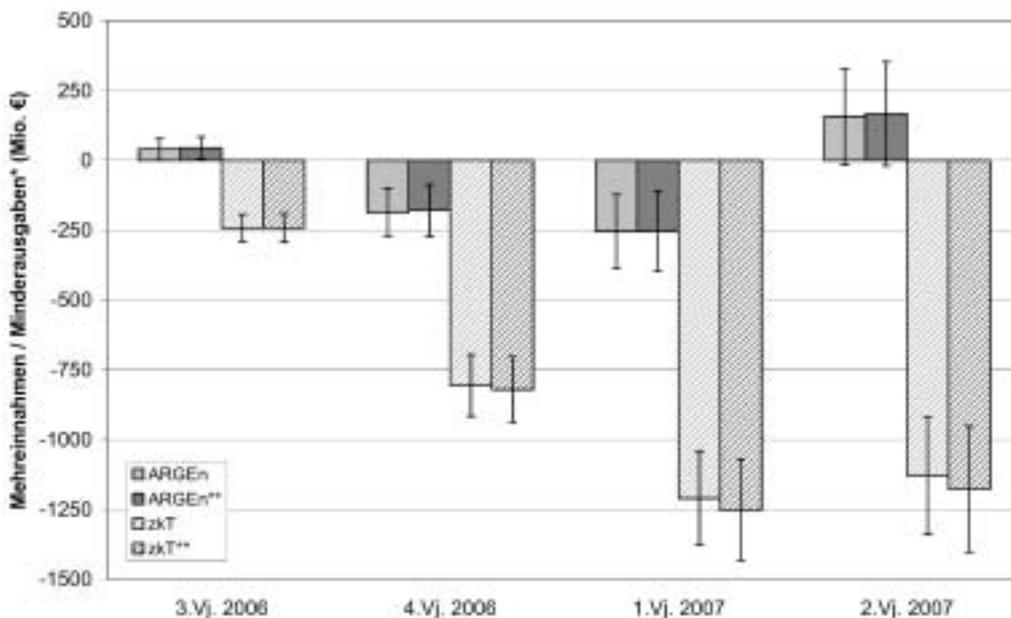
**Fiskalische Effekte durch Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge
(Mehr- bzw. Mindereinnahmen im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung)**



Anm.: Negative Werte zeigen Mindereinnahmen an. Als Fehlermargen der simulierten Effekte werden alternative Rechenergebnisse auf der Basis von ± 2 Standardabweichungen der zugrunde liegenden Simulationen der jeweiligen Beschäftigtenzahlen ausgewiesen, die bei normalverteilten Größen recht genau einem Konfidenzintervall von 95 Prozent entsprechen.
Quelle: UF4 (2008), S. 247, Abb. 10.13.

Abbildung 43

Fiskalische Effekte – insgesamt (Mehreinnahmen und Minderausgaben im Vergleich zur tatsächlichen Entwicklung)



* Negative Werte zeigen an, dass Mindereinnahmen und Mehrausgaben überwiegen.
** Einschließlich Änderungen von Eingliederungsleistungen und Verwaltungsausgaben.
Anmerkung: Als Fehlermargen der simulierten Effekte werden alternative Rechenergebnisse auf der Basis von ± 2 Standardabweichungen der zugrunde liegenden Simulationen der Zahlen Beschäftigter und erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ausgewiesen, die bei normalverteilten Größen recht genau einem Konfidenzintervall von 95 Prozent entsprechen.
Quelle: UF4 (2008), S. 257, Abb. 10.16.

und Eingliederungsausgaben erhöht sich dieser Betrag auf rund 3,3 Mrd. Euro.

In der Gesamtschau sind die Einsparungen in den beiden Szenarien somit fast ausschließlich durch die Differenz bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begründet und fallen deshalb (als Mehreinnahmen) zu fast 60 Prozent bei den Sozialversicherungsträgern an (und dort zu über 90 Prozent bei der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung). Aufgrund zufallsbedingter Schwankungen der zugrundeliegenden Schätzungen kann der Betrag jedoch nur als ungefährender Richtwert gelten und sollte deshalb sehr vorsichtig verwendet werden.

III.3 Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung

Wie eingangs erläutert, wurde aufbauend auf dem Zielkatalog des § 1 SGB II für die Evaluation nach § 6c SGB II ein Dreiklang an Zielen abgeleitet, anhand dessen die Arbeit der Grundsicherungsstellen beurteilt werden soll, um zu einer Antwort auf die zentrale Evaluationsfrage zu gelangen. Die Befunde zu den beiden Zielgrößen Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie soziale Stabilisierung werden in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

Unter Beschäftigungsfähigkeit wird dabei das individuelle Potenzial, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen sowie eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten, verstanden. Soziale Stabilisierung bezieht sich auf den sozialen Kontext und meint die (Wieder-)Herstellung von stabilen sozialen Verhältnissen. Soziale

Stabilität fokussiert also insbesondere auf das familiäre und soziale Umfeld und wird somit als eine moderierende Variable zwischen Beschäftigungsfähigkeit und tatsächlicher Beschäftigungsaufnahme verstanden.

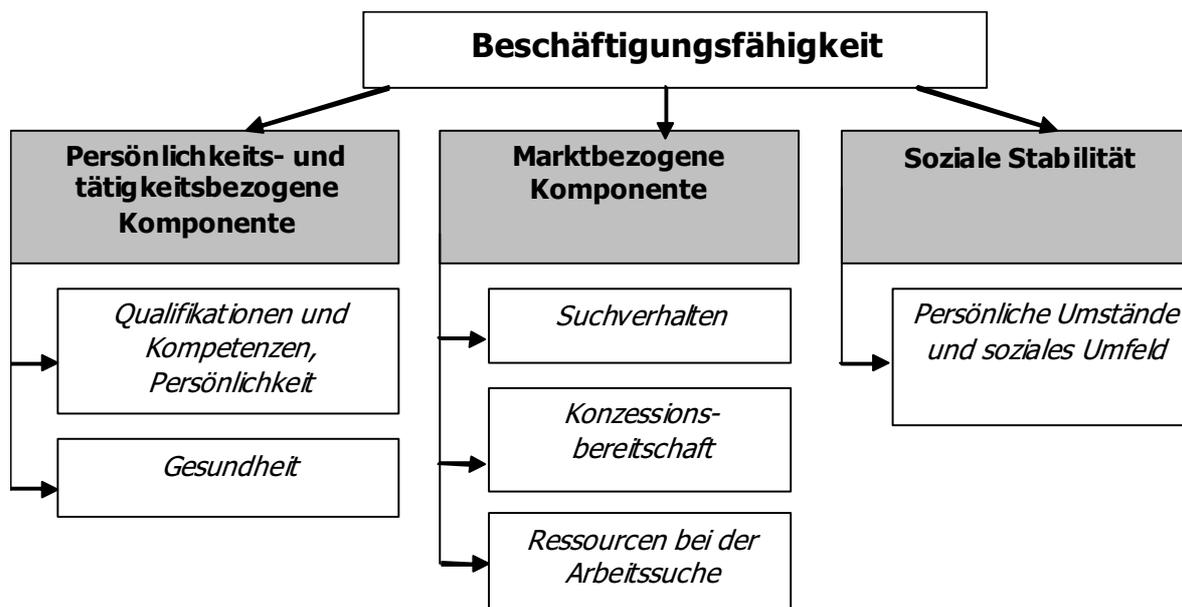
Im folgenden Abschnitt wird zunächst erläutert, durch welche Indikatoren Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilität in den empirischen Analysen der Untersuchungsfelder 3 und 4 abgebildet werden. Daran anschließend findet sich ein summarischer Überblick zur Ausprägung dieser Indikatoren, bevor der kausale Effekt des Modells der Aufgabenwahrnehmung sowie ausgewählter Charakteristika des Leistungsprozesses dargestellt wird.

III.3.1 Indikatoren zur Abbildung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilität

Die Indikatoren zur Abbildung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilität wurden anhand umfassender Dokumenten- und Literaturanalysen operationalisiert, in die auch Erfahrungen aus anderen Erhebungen (z. B. der IAB-Querschnittsbefragung) sowie der administrativen Praxis der Bundesagentur für Arbeit (Integrations- bzw. Betreuungsstufenstufenkonzept) eingingen. Diese wurden dann im Rahmen einer eigens hierfür durchgeführten konzeptionellen Vorstudie auf Tauglichkeit überprüft (vgl. hierzu ausführlich ISG (2007), S. 129ff). Als Ergebnis dieses Prozesses kristallisierte sich ein Konzept zur Abbildung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilität heraus, das aus drei Komponenten besteht, welche sich wiederum zu insgesamt sechs Dimensionen ausdifferenzieren (vgl. Abbildung 44).

Abbildung 44

Komponenten und Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit



Quelle: UF3 (2008), S. 77.

Die Operationalisierung dieser Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit, die in der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3 erhoben wurden, ist in Tabelle 46 zusammenfassend dargestellt. Basierend auf den so erhobenen Informationen wurde die Gesamtheit der Indikatoren zu einem Gesamtindex verdichtet. Hierfür wurden zunächst die Einflussstärken der Einzelindikatoren auf die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen eines multivariaten Regressionsmodells unter Berücksichtigung nicht beeinflussbarer individueller Merkmale (Alter, Geschlecht, Zielgruppenzugehörigkeit) sowie regionaler Kontextmerkmale (Arbeitsmarktlage, neue bzw. alte Bundesländer, Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) ermittelt. In den Gesamtindex der individuellen Beschäftigungsfähigkeit gingen dann die Einzelindikatoren relativ zu ihrer im Re-

gressionsmodell geschätzten Einflussstärke ein, d. h. die Koeffizienten der Einzelindikatoren wurden mit der jeweiligen individuellen Ausprägung des Merkmals multipliziert und die so entstandenen Werte addiert. Der hieraus resultierende individuelle Wert von Beschäftigungsfähigkeit ist ein dimensionsloses Maß und lässt sich daher nur im Vergleich zu den Werten anderer Personen oder im intertemporalen Vergleich sinnvoll interpretieren (vgl. UF3 (2008), S. 79f).

Vergleicht man die Ausprägungen des Gesamtindexes zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle zwischen Personen, die anschließend eine Beschäftigung aufgenommen haben, und solchen, bei denen dies nicht der Fall war, so kann hieraus der Schluss gezogen werden, dass

Tabelle 46

Erhebung der Indikatoren zur Beschäftigungsfähigkeit in der Kundenbefragung

Dimension/Indikator	Ausprägungen	Variable
Qualifikation/Kompetenzen/ Persönlichkeit		
Formalqualifikation	Ohne Abschluss Betriebl. Ausbildung oder Lehre abgeschlossen Beruflich-schulische Ausbildung Ausbildung an einer Fachschule, Meister- oder Technikerschule Berufs- oder Fachakademie abgeschlossen Fachhochschulabschluss Hochschul-, Universitätsabschluss	(1) Zusammengefasst zu: (2) Niedrig (1) (3) Mittel (2 ... 5) Hoch (6, 7) (4) (5) (6) (7)
Basiskompetenzen	Lesen und Schreiben/Rechnen/E-Mail, Internet	jeweils 1 ... 6 wie Schulnoten
Sozialkompetenzen	Ich arbeite gut und gern mit anderen zusammen Es macht mir Spaß mich in neue Aufgaben einzuarbeiten Ich setze mir Ziele und verwirkliche sie ohne Anstöße von außen Ich arbeite genau und berücksichtige dabei alle erforderlichen Aspekte	Index Jede Zustimmung erhöht den Indexwert um 1, Minimum 0, Maximum 4
Persönlichkeitseigenschaft	Treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten Bin häufig lustlos und niedergeschlagen Ich weiß, dass ich gebraucht werde Ich übernehme gern Verantwortung für das, was ich tue	Index Jede Zustimmung (beim Item: lustlos/niedergeschlagen: Ablehnung) erhöht den Indexwert um 1, Min. 0, Max. 4
Gesundheit Allgemeinbefinden	Sehr gut ... schlecht < 3 h/3h ... < 6h/6 ... < 8h/8h und mehr	Index Gut: Allgemeinbefinden sehr gut und tägl. Arbeitsfähigkeit 8h und mehr
Gesundheitliche Arbeitsfähigkeit		Schlecht: Allgemeinbefinden eher schlecht/schlecht oder tägliche Arbeitsfähigkeit < 3 h Mittel: alle anderen

noch Tabelle 46

Erhebung der Indikatoren zur Beschäftigungsfähigkeit in der Kundenbefragung

Dimension/Indikator	Ausprägungen	Variable
Qualifikation/Kompetenzen/ Persönlichkeit		
Suchverhalten Anzahl der Suchwege	Anzahl der Suchwege	Kategorien 0/1/2/3 und mehr
Anzahl der Bewerbungsgespräche	Anzahl der Bewerbungsgespräche in letzten 6 Monaten	Kategorien 0/1/2/3 und mehr
Konzessionsbereitschaft	Langer Arbeitsweg/Ungeeignete Arbeitszeit/Unangenehme Arbeitsbedingungen/Umzug/Niedriges Einkommen	Jeweils 1 für „auf jeden Fall“/„eventuell“, 0 für „wahrscheinlich nicht“/„auf keinen Fall“
Individuelle Ressourcen	Führerschein Fahrzeug Habe gute Qualifikationen/Habe gute Arbeitserfahrungen/Habe hilfreiche Kontakte	Jeweils 1 für „trifft zu“, 0 für „trifft nicht zu“
Soziale Stabilität Persönliche Umstände	Frage 306: „Wurde mit Ihrer zuständigen Stelle auch besprochen, ob Sie [Unterstützung in einem der nachfolgend genannten Bereiche] brauchen?“ psychische Beratung/Suchtberatung/Schuldenberatung/ Betreuung minderjähriger Kinder/Familiäre Konflikte	Jeweils 1 für „trifft zu“, 0 für „trifft nicht zu“
Soziales Umfeld	Netzwerk: Wer hat Sie in der letzten Zeit am meisten unterstützt? Umfeld: Kenne viele mit ALG II/Habe beruflich erfolgreiche Freunde/Familie interessiert sich für mich	Netzwerk: Kategorisierung: 0/1/2/3 und mehr Nennungen Umfeld: Jeweils 1 für „trifft zu“/0 für „trifft nicht zu“

Quelle: UF3 (2008), S. 78.

der Index in erwarteter Richtung diskriminiert. Für diejenigen Personen, die eine Beschäftigung aufgenommen haben, werden nämlich im Durchschnitt deutlich höhere Gesamtindexwerte beobachtet, während Personen ohne Arbeitsaufnahme geringere Indexwerte aufweisen (vgl. UF3 (2008), S. 81).

III.3.2 Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilität im Überblick

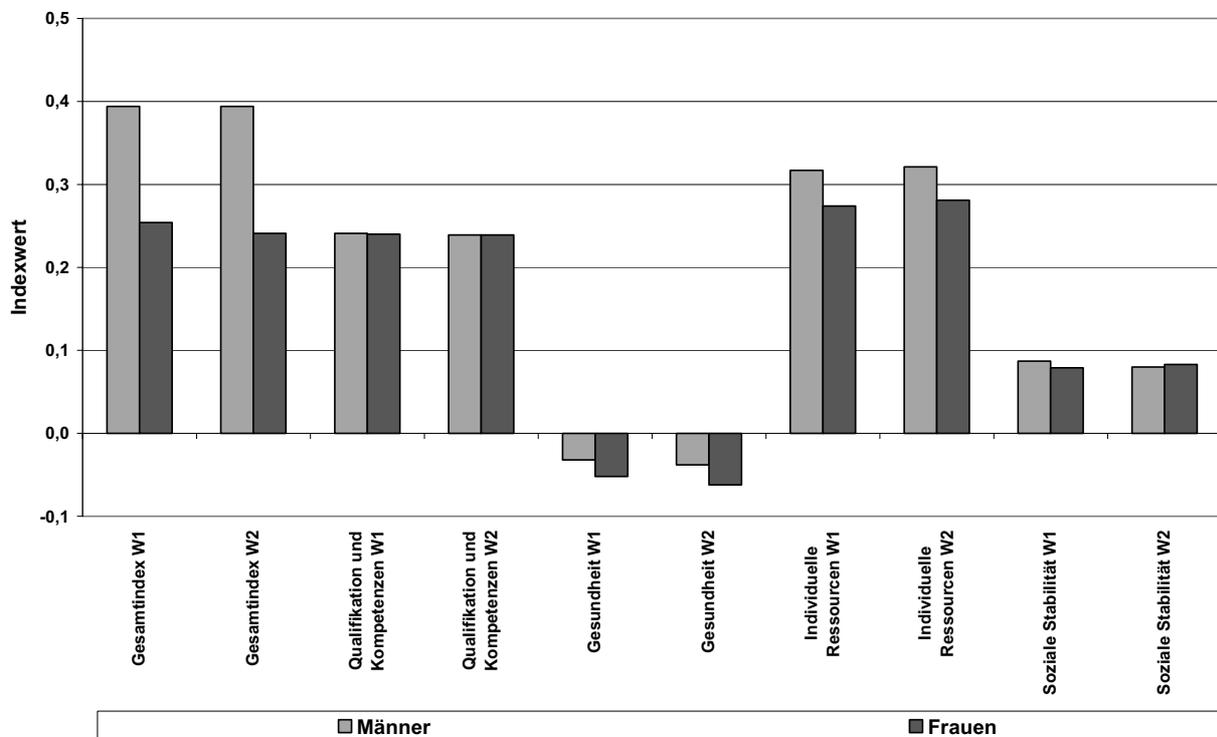
Im Vordergrund des Interesses bei der Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung stehen die Personen, die über die gesamte Beobachtungsdauer zwischen den beiden Befragungswellen zu keinem Zeitpunkt erwerbstätig waren. Vor allem bei diesem Personenkreis soll durch entsprechende Maßnahmen verhindert werden, dass die Integrationschancen weiter abnehmen. Abbildung 45 veranschaulicht die Ausprägungen des Gesamtindex und seiner Komponenten für Männer und Frauen, die in der Kundebefragung Angaben, kontinuierlich nicht erwerbstätig gewesen zu sein.

Dabei fällt zunächst auf, dass die Beschäftigungsfähigkeit – gemessen am Gesamtindex – von Männern im Durchschnitt deutlich höher ist als die von Frauen. Dies lässt sich auf niedrigere Werte der Teilindizes zur Gesundheit und individuellen Ressourcen bei der Arbeitssuche zurückführen. In Letzteren gehen vor allem die Indikatoren Arbeitserfahrungen, Qualifikationen und die Existenz von Netzwerken ein, die bei Frauen geringer ausgeprägt zu sein scheinen. Keine geschlechtsspezifischen Unterschiede lassen sich im Hinblick auf die Qualifikations- und Kompetenzdimension sowie die soziale Stabilität beobachten.

Deutliche Unterschiede treten jedoch bei getrennter Betrachtung unterschiedlicher Zielgruppen des SGB II auf (vgl. UF3 (2008), S. 83f). Hierbei fallen insbesondere die Differenzen im Niveau der Beschäftigungsfähigkeit von Männern und Frauen mit Kindern unter drei Jahren auf, die in der Gruppe der männlichen eHb ausgesprochen hoch, bei den Frauen jedoch sehr niedrig ist. Ebenfalls überdurchschnittlich ist die Beschäftigungsfähigkeit von

Abbildung 45

Niveaus der Beschäftigungsfähigkeit in Welle 1 und Welle 2 im Vergleich



Quelle: UF3 (2008), S. 85f, Tabellen 5.2.3a und 5.2.3b, Auswahl und eigene Darstellung. W1 bezeichnet die erste Welle und W2 die zweite Welle der Kundenbefragung von Untersuchungsfeld 3.

Männern mit Migrationshintergrund, während Frauen mit Migrationshintergrund zumindest zum ersten Beobachtungszeitpunkt den niedrigsten Wert des Beschäftigungsfähigkeitsindex aufweisen. Ebenfalls sehr geringe Indexwerte sind bei Frauen mit Pflegeverpflichtungen zu finden.

Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (U25) deuten die Werte des Beschäftigungsfähigkeitsindex ebenso wie bei Frauen über 50 Jahren und mit Abstrichen auch bei älteren Männern auf eine unterdurchschnittliche Ausprägung der Beschäftigungsfähigkeit hin. Schließlich geht aus obiger Abbildung deutlich hervor, dass bei allen Ausprägungen von Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Stabilisierung im Verlauf der betrachteten knapp zwölf Monate im Durchschnitt so gut wie keine Veränderungen zu beobachten waren. Die Beschäftigungsfähigkeit hat sich also insgesamt gesehen zwar nicht verschlechtert, aber eben auch nicht verbessert.

III.3.3 Effektivität des Modells der Aufgabenwahrnehmung und der Organisationsformen

Im Rahmen der Kausalanalysen in den Untersuchungsfeldern 3 und 4 wurden diese Indizes sowohl auf Ebene individueller eHb als auch im Aggregat der Grundsicherungsstellen untersucht. Für Letztere werden die Indexwerte,

die auf Ebene individueller eHb aus 154 Grundsicherungsstellen vorliegen, auf regionaler Ebene aggregiert, wobei entsprechende Hochrechnungsfaktoren und Gewichte verwendet wurden, um den Auswahl- und Ausfallprozess in der Kundebefragung adäquat abzubilden (vgl. UF4 (2008), S. 109). Die zentralen Ergebnisse dieser empirischen Analysen werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Auf Ebene individueller eHb deuten die Resultate der Wirkungsanalysen (vgl. Tabelle 47) darauf hin, dass es den zkt eher gelingt, die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen (abgebildet durch den oben erläuterten Gesamtindex) zu verbessern als ARGEN/gAw. Die 2,5 Indexpunkte entsprechen einer etwa zehnprozentigen Erhöhung des Wertes des Gesamtindex für weibliche eHb, die durch zkt betreut werden. Dieser Effekt ist jedoch nur schwach signifikant und auch nicht groß genug, um bei einer Betrachtung aller Personen insgesamt den insignifikanten Effekt der Aufgabenwahrnehmung auf die Beschäftigungsfähigkeit von Männern überzukompensieren.

Bei den Organisationscharakteristika der Grundsicherungsstellen fällt auf, dass die unterschiedliche Aspekte des Fallmanagements abbildenden Indikatoren signifikante Wirkungen auf den Gesamtindexwert aufweisen. Zunächst deutet sich in diesem Zusammenhang ein Zielkonflikt bei der Integration der Vermittlung in das Fallmanagement

Tabelle 47

Gesamtindex Beschäftigungsfähigkeit – Ausgewählte Ergebnisse auf individueller Ebene

Indikator	Alle	Männer	Frauen
zkT	0	0	0,025
Vermittlung in FM integriert	0	-0,033	0
Mitarbeiter Fallmanagement	0,027	0,037	0,035
Schwachstelle Personal (Fallmanagement)	0	-0,027	0
Feste(r) Ansprechpartner	0	0	0,052
Thematisiert: Berufliche und persönliche Stärken/Schwächen	0,034	0	0
Thematisiert: Möglichkeiten Arbeit bzw. Ausbildungsstelle zu finden	0,034	0,038	0

Anm.: Eine „0“ bezeichnet einen statistisch insignifikanten, fett gekennzeichnete Werte schwach signifikante (90 Prozent) und graue Werte signifikante (95 Prozent Signifikanzniveau) Effekte. Alle Angaben in Indexwerten. Quelle: UF3 (2008), S. 130ff, Auswahl und eigene Darstellung.

an. Diese Organisationsform hat einen signifikant positiven Effekt auf die Integration in Beschäftigung, insbesondere durchgängig bei Männern, bei diesen aber auch einen negativen Effekt auf den Wert des Gesamtindex zur Beschäftigungsfähigkeit. In Grundsicherungsstellen, die diese Lösung gewählt haben, ist der Gesamtindex der Beschäftigungsfähigkeit männlicher eHb im Durchschnitt 3,3 Indexpunkte oder rund 8 Prozent niedriger als in regionalen Einheiten mit vom Fallmanagement getrenntem Vermittlungsgeschäft. Möglicherweise führt somit diese Organisation zu einer Art cream skinning, d. h. sie konzentriert sich auf die eher einfach zu vermittelnden eHb und ist dabei auch erfolgreich, allerdings auf Kosten der eher arbeitsmarktfernen, schwerer zu integrierenden Hilfebedürftigen. Eine Lösung dieses Trade-off erfordert somit eine normative Entscheidung, welchem Ziel eine höhere Priorität eingeräumt wird. Die Reihenfolge der Zielformulierungen in § 1 SGB II legt es nahe, sich hier eher für das Ziel einer Steigerung der Erwerbsintegrationschancen zu entscheiden. Dies impliziert, dass eine Verringerung der Beschäftigungsfähigkeit nicht-integrierter Männer als Preis hierfür zu zahlen ist.

Dieser Effekt wird darüber hinaus mehr als kompensiert, wenn in einer Grundsicherungsstelle genügend Personal im Fallmanagement vorhanden ist. Grundsicherungsstellen mit einer über dem Median liegenden Anzahl an diesbezüglichen Mitarbeitern/innen beeinflussen die Beschäftigungsfähigkeit der in ihrem Zuständigkeitsbereich lebenden eHb signifikant positiv und bei Männern auch in einer quantitativen Dimension, die den negativen Effekt einer in das Fallmanagement integrierten Vermittlung überwiegt. Zusammen mit den negativen Befunden für Männer in regionalen Einheiten, die angeben, unter einer personellen Schwachstelle beim Fallmanagement zu leiden, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass ein in das Fallmanagement integriertes Vermittlungsgeschäft, das die Beschäftigungsaufnahme positiv beeinflusst, dann nicht negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit wirken muss,

wenn die Personaldecke im Fallmanagement ausreichend dick ist.

Darüber hinaus scheint die Beschäftigungsfähigkeit von Frauen ebenso wie deren Chancen eine Arbeit tatsächlich aufzunehmen von der Existenz eines/r festen Ansprechpartners/in zu profitieren. Hierdurch erhöht sich der Gesamtindex um 5,2 Punkte oder ca. 20 Prozent. Ebenso kann offenbar die Thematisierung beruflicher und persönlicher Stärken bzw. Schwächen sowie von Möglichkeiten eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle zu finden in den Beratungsgesprächen eine positive Wirkung auf den Gesamtindexwert der Beschäftigungsfähigkeit entfalten, Letzteres insbesondere wiederum bei männlichen eHb. Schließlich deuten die Befunde von Untersuchungsfeld 3 ebenfalls darauf hin, dass die Teilnahme an Trainingsmaßnahmen einen schwach signifikant positiven Effekt auf den Gesamtindex der Beschäftigungsfähigkeit aufweist, der mit 8,9 Indexpunkten eine vergleichsweise große quantitative Dimension hat. Hierbei sind allerdings keine signifikanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellbar (vgl. UF3 (2008), S. 201, 212).

Die auf Ebene der Grundsicherungsstellen aggregierten Werte des Gesamtindex sowie seiner Teilkomponenten wurden von Untersuchungsfeld 4 benutzt, um auf Ebene der Grundsicherungsstellen der Frage nachzugehen, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung aus welchen Gründen in dieser Hinsicht erfolgreicher ist (vgl. UF4 (2008), S. 209ff). Eine Zusammenfassung der dabei erzielten Ergebnisse findet sich überblicksartig in Tabelle 48. Da die Größenordnungen der geschätzten Effekte in etwa den oben bereits dargestellten entsprechen, wurde auf ihre Wiedergabe aus Übersichtlichkeitsgründen verzichtet.

In der Gesamtschau können die Ergebnisse auf aggregierter Ebene dahingehend interpretiert werden, dass die Betreuung durch zkT häufiger als bei ARGEn zu einer Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit führt. Frauen entwickeln mehr Vertrauen in ihre Kompetenzen. Männer und

Tabelle 48

Zusammenfassung der Schätzergebnisse zur Beschäftigungsfähigkeit auf aggregierter Ebene

	Gesamt- index	Qualifikation und Kompetenzen	Gesundheit	Ressourcen bei Arbeits- suche	Soziale Stabilität
Zugelassener kommunaler Träger	+ (+++) U25+	(F+)	+++ (+) (M+) Ü50+	(M+) U25+	
Getrennte Aufgabenwahrnehmung	-- (-) M-	---- M- (Ü50-)		(U25+)	(----)
Organisationstyp: Generalisiertes Fallmanagement		Ü50+			U25+
Organisationstyp: Vermittlung auf den 1. AM integriert	-	--- (-) F- U25-			U25-
Organisationstyp: Leistungssachbearbeitung integriert	Ü50-	---- M- F- U25+	(---) M- Ü50-		(+) (U25+)
Betreuungsrelation (eHb/Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten)		---			
Anteil der eHb mit Erstgespräch innerhalb der ersten 2 Wochen			-		
Anteil der eHb mit formeller Eingliederungsvereinbarung					--
Hoher Stellenwert von Sucht-, Schuldner- und psychosozialer Beratung		+++ F+	F+		(F+) Ü50-
Hoher Stellenwert von Kinderbetreuung/Pflegemaßnahmen		M- (U25-)			
Hoher Stellenwert von Qualifizierungsmaßnahmen	(--)	(Ü50-)	(---)		
Hoher Stellenwert von Maßnahmen am 1. Arbeitsmarkt	+++ (M+)		(+) F+	(M+)	(M+)
Hoher Stellenwert von Maßnahmen am 2. Arbeitsmarkt (Arbeitsgelegenheiten)		(Ü50+)	U25+	- M-	
Ausgangsniveau des Beschäftigungsfähigkeitsindikators	-----	-----	-----	-----	-----
Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	- (-) F- Ü50-	----- F- (M+) Ü50-	(-) U25-	(-) (Ü50-)	Ü50-
Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	----- (M-) F- U25-	(--)		---- M- U25-	----- F-
Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	(U25-)		U25- (Ü50+)	- (---) (M-) (U25-)	
Landkreis mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	(M-)			(M-)	
Landkreis mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund			Ü50+		----- F- (U25-)

Anm.: Die Zahl der „+“ und „-“ gibt an, in wie vielen Spezifikationen die jeweiligen Merkmale signifikant positive bzw. negative Effekte aufweisen (Signifikanzniveau 95 Prozent). Klammern signalisieren schwache Signifikanz (90 Prozent). Die jeweils obere Zeile bezieht sich auf alle eHb insgesamt, die untere ggf. auf bestimmte Zielgruppen (Männer; Frauen, U25, Ü50). Quelle: UF4 (2008), Tabellen 9.21-9.25 sowie A.9.43-A.9.62, Auswahl und eigene Darstellung.

ältere eHb trauen sich gesundheitlich wieder mehr zu. Jüngere fassen stärker Vertrauen in ihre beruflichen Erfahrungen – oder machen entsprechende erste Erfahrungen. Die Aufgabenwahrnehmung durch Agenturen mit gAw hingegen bewirkt im Vergleich zu der durch ARGEn, dass insbesondere (ältere) Männer sich bezüglich ihres Arbeitsvermögens entmutigt fühlen. Bei Jüngeren hingegen ist auch dort das qualifikatorische Selbstbewusstsein höher.

Im Vergleich der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung ARGEn und zkT kann somit wiederum – wie schon bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Integration in Beschäftigung – ein eigenständiger Effekt des Modells zkT festgestellt werden, nun allerdings mit positivem Vorzeichen. Zugelassene kommunale Träger können also unabhängig von der konkreten Umsetzung der Grundsicherung in Termini von Organisationsstruktur und Aktivierungsstrategie die Beschäftigungsfähigkeit der von ihnen betreuten eHb stärker erhalten oder verbessern als ARGEn. Dieser eigenständige Modelleffekt lässt sich möglicherweise auf die eher fürsorgliche Tradition der früheren Sozialämter zurückführen, die sich nach den Befunden der Fallstudien aus Untersuchungsfeld 2 in 154 Grundsicherungsstellen im Modell der zkT wiederfindet (vgl. oben Kapitel I.8).

Bei den die Organisation abbildenden Variablen fällt auf, dass bei über 50-Jährigen sowie unter 25-Jährigen das – bei zkT häufiger als bei ARGEn praktizierte – generalisierte Fallmanagement eher als der spezialisierte Ansatz geeignet zu sein scheint, zu einer Verbesserung der Teilindizes „Qualifikation und Kompetenzen“ sowie „soziale Stabilität“ beizutragen. Bei dieser organisatorischen Lösung könnte es besser möglich sein, Problemlagen frühzeitiger und umfassender aufzudecken sowie hierfür adäquate Maßnahmen zu ergreifen. Auch auf aggregierter Ebene hat die Integration der Vermittlung in das Fallmanagement jedoch die oben bereits erwähnten negativen Auswirkungen.

Die modellübergreifend selten vorkommende Integration der Leistungssachbearbeitung in das Fallmanagement führt mit Ausnahme der U25 nahezu durchgängig, vor allem aber bei den über 50-Jährigen, zu nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeitsindizes. Hier dürfte angesichts der Komplexität des Leistungsrechts wohl zu wenig Zeit für die Fachkräfte für ausführliche Gespräche zur Problemanalyse und Erörterung entsprechender Lösungsmöglichkeiten vorhanden sein. Lediglich Jugendliche und junge Erwachsene scheinen von dieser Lösung zu profitieren, was dadurch erklärt werden könnte, dass hier häufiger das gesetzlich vorgeschriebene Sofortangebot unterbreitet wird.

Eine überdurchschnittlich gute Betreuungsrelation, ein rascher Betreuungs- und Vermittlungsbeginn und der häufige Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung können keine nennenswerten Wirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit entfalten. Grundsicherungsstellen mit einem nach Angaben der Geschäftsführungen höheren Stellenwert von Sucht-, Schulden- und psychosozialer Beratung weisen bessere Indexwerte auf, während regionale Einheiten, die einen größeren Wert auf Kinderbetreuung und Pflegemaßnahmen legen, zu Verschlechterungen der Be-

schäftigungsfähigkeit bei Männern und jüngeren eHb beitragen.

Eine geschäftspolitische Ausrichtung, die besonderen Wert auf Qualifizierungsmaßnahmen legt, kann die Selbsteinschätzung der Beschäftigungsfähigkeit durch die betreuten eHb nicht positiv beeinflussen und weist sogar Tendenzen in die gegenteilige Richtung auf. Eine mögliche, wenn auch nicht belegbare Erklärung wäre, dass derartige Maßnahmen von den Betroffenen eher als „Parkplatz“ denn als „Sprungbrett“ wahrgenommen werden. Vollkommen anders dagegen fallen die Befunde für Grundsicherungsstellen aus, in denen den Angaben der Geschäftsführung zufolge Maßnahmen am ersten Arbeitsmarkt eine große Bedeutung eingeräumt wird. Offenbar wird hier erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eher das Gefühl vermittelt, an den Arbeitsmarkt näher herangerückt zu sein.

Schließlich scheint die strategische Ausrichtung regionaler Einheiten auf Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes, also größtenteils Arbeitsgelegenheiten, zu besseren Selbsteinschätzungen der Teilindizes Gesundheit und Kompetenzen von älteren und jüngeren eHb zu führen. Dagegen dürfte bei Männern die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten eher zu qualifikatorischen Deprivationsgefühlen beitragen, bei der möglicherweise auch ein wahrgenommener Stigmatisierungseffekt zum Tragen kommt.

III.4 Fazit – Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene

Will man die übergeordnete Frage der § 6c SGB II-Evaluation („Wer kann es besser und warum?“) in einem zusammenfassenden Satz beantworten, so legen die Ergebnisse der Wirkungsanalysen folgende Antwort nahe: „ARGEn erzielen während des Untersuchungszeitraumes im wichtigen Bereich der Integration in Erwerbstätigkeit in der Gesamtschau bessere Ergebnisse, weil sie konsequenter fordern.“ Die Eindeutigkeit der beiden Teile dieses Antwortsatzes muss allerdings unterschiedlich bewertet werden.

Die Antwort auf den ersten Teil der Frage („Wer kann es besser?“) fällt vor allem im Hinblick auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit eindeutig und präzise aus. Die Untersuchungsergebnisse auf der Ebene individueller eHb weisen einen statistisch hochsignifikant negativen und kausal zu interpretierenden Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zkT im Vergleich zu ARGEn und gAw auf. Dieser ist nicht nur robust, sondern auch quantitativ äußerst substanziell und wird von männlichen eHb dominiert. Dieser Effekt ist auch auf der aggregierten Ebene aller Grundsicherungsstellen beobachtbar und auch dort wiederum für Männer. Auch Frauen, die von zkT betreut werden, besitzen gegenüber Frauen im Zuständigkeitsbereich von ARGEn und Agenturen mit gAw auf individueller Ebene eine signifikant niedrigere Chance, die Hilfebedürftigkeit zu verlassen. Obwohl zkT hinsichtlich der strategischen Relevanz und der strukturellen Verankerung von Gender Mainstreaming im Vergleich zu ARGEn besser aufgestellt zu sein scheinen,

schlägt sich dies somit nicht in höheren Abgangsdaten aus der Hilfebedürftigkeit bei Frauen nieder.

Ein signifikant positiver Effekt ergibt sich für die zKT auf individueller Ebene bei der Aufnahme einer nicht-bedarfsdeckenden Beschäftigung nach Arbeitslosigkeit oder Maßnahmenteilnahme. Bei einer gemeinsamen Betrachtung der beiden Beschäftigungsformen, also einer Zusammenfassung von bedarfsdeckender und nicht-bedarfsdeckender Beschäftigung, sind auf individueller Ebene keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellbar. Mit Blick auf die Zielsetzung des SGB II, Hilfebedürftigkeit möglichst zu beenden, sind diese beiden Indikatoren allerdings nicht gleichwertig.

Die Antwort auf den zweiten Teil („... und warum?“) ist weniger eindeutig. Zwar lassen sich auf Ebene individueller eHb bestimmte Charakteristika des Organisations- und Aktivierungsprozesses finden, die eine kausale und positive Wirkung auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Beschäftigungsintegration aufweisen. Von diesen Merkmalen werden einige häufiger von ARGEn (und gAw) zum Einsatz gebracht, während andere öfter bei zKT vorzufinden sind. Diese Charakteristika des Leistungsprozesses sind also nur teilweise geeignet, den negativen Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zKT zu erklären und es verbleibt ein eigenständiger, durch die Merkmale der Organisation und des Aktivierungsprozesses nicht erklärbarer Modelleffekt.

Dieser hier als eigenständiger Modelleffekt bezeichnete Befund tritt besonders deutlich auf Ebene individueller eHb zutage, sowohl bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Männer und Frauen als auch bei der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung durch männliche eHb. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene lässt sich ein eigenständiger Modelleffekt ebenfalls beobachten, allerdings nicht mehr in der gleichen Ausprägtheit wie auf Ebene individueller eHb. Hier verbleibt beispielsweise ein nicht durch Charakteristika des Leistungsprozesses erklärbarer signifikanter (oder schwach signifikanter) Effekt der Aufgabenwahrnehmung durch zKT auf die Entwicklung der Zahl der eHb (alle und männliche eHb), auf die Entwicklung der Unterbeschäftigung (alle und ältere eHb), auf die Übergänge weiblicher eHb in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, auf die Übergänge männlicher eHb in bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie auf die Übergänge männlicher Unterbeschäftigter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Dies bedeutet zunächst, dass zKT das System der Grundversicherung nicht insgesamt durchweg schlechter umsetzen als die beiden anderen Modelle der Aufgabenwahrnehmung, sondern auch einige erfolgreiche Charakteristika aufweisen. Hier sind zum Beispiel der zumindest für Männer und ältere Personen positiv wirkende generalisierte Fallmanagementansatz oder besonders zeitintensive Erstgespräche zu nennen. Insgesamt schneiden die zKT trotzdem vergleichsweise schlechter ab. Bei den ARGEn und Agenturen mit gAw finden sich insbesondere solche, die Überwindung der Hilfebedürftigkeit unterstützende

Umsetzungsmerkmale, die eher den Prozess des Förderns, denn den des Förderns beschreiben. Prominente Beispiele hierfür sind die Sanktionshäufigkeit und ein schneller Beratungsbeginn, der sich im Anteil der eHb mit einem Erstgespräch binnen zwei Wochen nach Antragsbewilligung manifestiert. Beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung gemein ist, dass sie mehrheitlich die im Hinblick auf die Integration in Beschäftigung erfolgreiche Organisationsform des in das Fallmanagement integrierten Vermittlungsgeschäfts gewählt haben.

Der eigenständige, durch Charakteristika des Leistungsprozesses nicht erklärbare Modelleffekt deutet daher darauf hin, dass es neben den oben beispielhaft genannten Umsetzungsmerkmalen noch mindestens einen weiteren Unterschied zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung geben muss, der sich nicht vollständig in diesen Charakteristika niederschlägt, aber eine Wirkung auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit aufweist. Dieser Effekt führt dazu, dass der zweite Teil obiger Frage, also das „Warum“, nicht in aller Eindeutigkeit beantwortet werden kann und die angebotene Antwort einer Erweiterung bedarf. Für diese Erweiterung sind mehrere Möglichkeiten denkbar.

Sicher ist, dass dieser weitere Unterschied beobachtungsgleich zum Modell der Aufgabenwahrnehmung sein, mit diesem also gewissermaßen ureigen verbunden sein muss. Die Befunde der Governance- und Implementationsanalysen (vgl. auch Kapitel E.I.8) verdeutlichen diesbezüglich, dass sich zugelassene kommunale Träger durch eine geringere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie auszeichnen. Demgegenüber weisen ARGEn eine höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie auf. Basierend hierauf könnte vermutet werden, dass der eigenständige Modelleffekt – zumindest teilweise – auf die zentrale Zielsteuerung und das zugehörige Controlling der ARGEn und Agenturen mit gAw durch das BMAS via Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen ist. Derartige Regelvorgaben, also eine klare Benennung dessen, was zu erreichen ist, zusammen mit einem zentralen Monitoring- und Rückkopplungssystem der Zielerreichung, existiert für die zugelassenen kommunalen Träger nicht in vergleichbarer Form. Wenn solche Zielvorgaben es den handelnden Akteuren vor Ort erleichtern, sich zu orientieren und ihr eigenes Tun und Lassen zielbezogen auszurichten und gleichzeitig ein zentrales Controllingsystem vorhanden ist, das als repräsentative Reflexionsmöglichkeit für das eigene Handeln dienen kann, dann könnte das Fehlen all dessen den geringeren Erfolg der zKT erklären. An den geschäftspolitischen Zielen beider Aufgabenwahrnehmungsmodelle kann besagter Effekt nicht liegen, da diese nach den Ergebnissen des UF 2 (S. 84) qualitativ und quantitativ weitgehend übereinstimmen.

Es lassen sich weitere Überlegungen anstellen, die geeignet wären, die Aussagekraft dieser Hypothese in einen breiteren Kontext zu stellen. So wäre es denkbar, dass sich hinter dem eigenständigen, negativen Effekt des Modells zKT bei der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung die eher sozialintegrative und weniger unmittelbar arbeitsmarktintegrative Tradition der früheren Sozialämter verbirgt, die sich nach den Befunden der umfassenden Fallstudien in 154 Grundsicherungsstellen im Modell der zKT wiederfindet (vgl. Kapitel E.I.8). Für dieses Erklärungsmuster könnte die Tatsache sprechen, dass zKT stärker als ARGEn und Agenturen mit gAw in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung vermitteln, also eher bereit sind, die Notwendigkeit aufstockender Leistungen hinzunehmen. Für diese Interpretation spricht ferner, dass beim Erhalt und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ebenfalls ein eigenständiger Modelleffekt beobachtet werden kann, allerdings nun mit umgekehrtem Vorzeichen und weniger stark ausgeprägt als bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Zusammen mit den Unterschieden in den Ausbildungsprofilen des Personals – hier steht insbesondere ein höherer Anteil an pädagogisch ausgebildeten Fachkräfte in den zKT einem größeren Anteil mit Verwaltungsausbildung in den ARGEn gegenüber – kann dies als ein weiteres Indiz – für das jedoch keine Wirkungsergebnisse vorliegt – für eine andere normative Orientierung der Mitarbeiter/innen der zKT betrachtet werden, die in einer eher an langfristigen Vermittlungserfolgen ausgerichteten Strategie begründet sein kann. Allerdings dürfte die hohe Übereinstimmung beider Organisationsformen bei der Definition der geschäftspolitischen Ziele, die in beiden Fällen der Integration in den ersten Arbeitsmarkt absolute Priorität einräumen, die Aussagekraft dieser Hypothese relativieren.

Inwieweit eine solche Strategie, wenn es sie denn gibt, aufgeht und ob die daraus resultierende Kosten-Nutzen-Bilanz einen Verzicht auf die Nutzung offensichtlich kurzfristig möglicher Vermittlungschancen rechtfertigt, muss aufgrund des begrenzten Untersuchungszeitraumes offen bleiben.

Eine weitere denkbare und nicht unbekanntes Hypothese, die einen Beitrag zur Erklärung des eigenständigen Modelleffektes liefern könnte, liegt in der Annahme begründet, dass die konstitutive Eigenschaft des Modells ARGE, also die institutionalisierte Verbindung von Vermittlungskompetenzen und kommunalen Leistungen, Synergien im Hinblick auf Integrationen in den Arbeitsmarkt schafft. Die Implementations- und Governanceanalysen haben gezeigt, dass die Verfügbarkeit kommunaler Leistungen in ARGEn nicht geringer ist als in zKT, die ARGEn den zKT in diesem Punkt also in nichts nachstehen, sie aber möglicherweise einen zusätzlichen Nutzen aus den im Modell der ARGE stärker ausgeprägten Vermittlungskompetenzen ziehen können, der die Kosten eines insgesamt höheren, systemimmanenten Koordinationsaufwandes überkompensiert. Die empirischen Befunde des Forschungsverbundes liefern für diese Hypothese zwar keine direkten Anhaltspunkte, widerlegen sie aber auch nicht. Falls sie jedoch zutreffend wäre und sich im Laufe der Zeit die Transaktionskosten eines höheren Koordina-

tionsbedarfs weiter reduzieren würden, dann könnte sich die Leistungsfähigkeit der ARGE zukünftig noch erhöhen.

Insgesamt scheint das Fordern und weniger das Fördern den Unterschied zu machen. Mit Fordern ist in diesem Zusammenhang allerdings nicht gemeint, nur Ansprüche zu stellen. Fordern bedeutet auch, Resignation zu verhindern und Perspektiven zu eröffnen, welche die Personen ohne fordernde Aktivierung vielleicht nicht wahrgenommen hätten. Beispielsweise kann die konsequente Forderung nach regelmäßigen Bewerbungen Kunden/innen, die ihre Hoffnung auf einen Job schon aufgegeben haben, verdeutlichen, dass dies kein sinnloses Unterfangen ist, sondern eine Chance auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit darstellt. Dabei muss diese Chance natürlich auch realistisch sein und dies den Kunden glaubhaft vermittelt werden, damit sie sich ernsthaft bemühen und einen Sinn in den Anforderungen sehen. Fordern scheint also zu wirken, wenn es Optionen erschließt. Optionen sind folglich die Gegenleistung, die der aktivierende Staat für die Kooperationsbereitschaft der Hilfebedürftigen zu erbringen hat.

Darüber hinaus ergeben die Befunde der § 6c SGB II-Evaluation Hinweise darauf, dass die Verbindung zwischen Fordern und Fördern verbesserungsbedürftig ist. Grundsätzlich kann der gesamte Aktivierungsprozess als diesbezügliche Verbindung betrachtet werden. Will man diese jedoch an einem bestimmten Instrument festmachen, dann dürfte dies sicherlich die Eingliederungsvereinbarung sein. Ihr Charakter als Pflichten- und Anspruchsheft sowie die gesetzliche Verpflichtung (§ 2 SGB II), eine solche abzuschließen zu müssen, stellen per se eine Forderung dar. In ihrer inhaltlichen Ausgestaltung können und sollen aber auch Fördererlemente enthalten sein. Die Ergebnisse früherer Eingliederungsvereinbarungen sollen dabei in neu abzuschließenden berücksichtigt werden. Insbesondere Letzteres scheint nach den vorliegenden Befunden aber oft nicht stattzufinden. Dort, wo diese Erfahrungen jedoch berücksichtigt werden, entfaltet dies einen signifikant positiven und substantiellen Effekt auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit.

Jenseits der Eingliederungsvereinbarungen wurde aber auch bei der Ausgestaltung des gesamten Aktivierungsprozesses ein hohes Verbesserungspotenzial ersichtlich. Insbesondere die unterschiedliche Wirkung verschiedener Aktivierungsinstrumente für bestimmte Zielgruppen legt den Schluss nahe, dass eine wesentlich stärkere zielgruppenspezifische Aktivierung eine erfolgversprechende Strategie darstellt. So deuten die Befunde der Wirkungsanalysen klar darauf hin, dass beispielsweise Frauen von einem/r festen Ansprechpartner/in stärker profitieren als Männer, wohingegen bei Letzteren Sanktionen eine positive Wirkung zeigen, die sich bei Frauen ins Gegenteil verkehrt. Bei älteren eHb hat sich dagegen ein generalisiertes Fallmanagementkonzept als zuträglich und die Existenz einer Kundensegmentierung als abträglich herausgestellt. Den Befunden der Wirkungsanalysen auf individueller Ebene zufolge profitieren Jugendliche und junge Erwachsene wiederum besonders von einer günsti-

gen Betreuungsrelation und leiden unter einem Mangel an Zeit für Beratungsgespräche. Die Ergebnisse zu den Beratungsgesprächen deuten ferner darauf hin, dass besonders die Thematisierung konkreter Problemlagen, wie beispielsweise der Möglichkeiten eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle zu finden oder beruflicher Stärken und Schwächen, eine positive Integrationswirkung auf die Kunden/innen entfaltet.

Als sehr ernüchternd müssen die Befunde zum Maßnahmeneinsatz bezeichnet werden. Neben der – vielleicht überraschenden – Erkenntnis, dass sich der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung nur sehr wenig unterscheidet, kann festgehalten werden, dass insgesamt nur sehr wenige Maßnahmen dominieren. Die zentrale Rolle spielen dabei Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen. Die Wirkungsanalysen zum Maßnahmeneinsatz, die sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die beiden genannten Maßnahmentypen und Kurzzeitqualifizierungen sowie einen recht kurzen Untersuchungszeitraum beschränken müssen, verdeutlichen, dass für keine der drei Maßnahmen eine positive Wirkung auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nachgewiesen werden konnte. Allerdings haben Trainingsmaßnahmen einen positiven Effekt auf die Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses. Außerdem legen die empirischen Ergebnisse den Schluss nahe, dass die in der Realität beobachtbare Maßnahmenallokation im Hinblick auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nicht besser ist als eine zufällige Allokation. Angesichts des Aufwandes, der für Profiling, Kundensegmentierung etc. durch die Grundsicherungsstellen betrieben wird, kann dies als ein mehr als enttäuschendes Ergebnis betrachtet werden. Bei der internen Steuerung besteht folglich Verbesserungspotenzial in Bezug auf stärker zielgruppenorientierte Leistungsprozesse und Maßnahmegestaltungen und damit auch auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Mit denselben finanziellen Ressourcen wäre ein besseres Ergebnis möglich.

In der Gesamtschau zeigen sich also an vielen Stellen Möglichkeiten zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Ergebnisse der Evaluation nach § 6c SGB II können damit wichtige Inputs für den vom Gesetzgeber intendierten institutionellen Lernprozess darstellen. Der durch den § 6a SGB II angestoßene Ideenwettbewerb hat zu Einsichten und Erkenntnissen geführt, die bei einer bundesweit einheitlichen Umsetzung des SGB II überhaupt nicht erzielbar gewesen wären. Ein Wettbewerb der Ideen kann somit einen eindeutig als positiv zu bewertenden Beitrag zur Weiterentwicklung der Grundsicherung leisten, aber – und dies ist entscheidend – dann und nur dann, wenn er auf Transparenz und Nachprüfbarkeit beruht. Lokale Handlungsautonomie im Rahmen einer zentralen Zielsteuerung, die sich einer regelmäßigen Erfolgsprüfung stellt und bei der bei Nichterreichung der angestrebten Ziele ein Umsteuern nicht nur möglich ist, sondern auch praktisch umgesetzt wird, scheint das für die Chancen aller von der Grundsicherung betroffenen Menschen erfolversprechendere System.

F. Resümee

Dieser Bericht stellt die zentralen Ergebnisse der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel der Grundsicherung für Arbeitsuchende dar. Gemeinsam mit den Berichten der vier Untersuchungsfelder bietet er eine zielgerichtete Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Organisationsstrukturen und Ausgestaltung der Leistungsprozesse einerseits und dem Übergang in Erwerbstätigkeit bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie der Überwindung der Hilfebedürftigkeit andererseits. Zusammen mit den bis dato vorliegenden Ergebnissen der allgemeinen Wirkungsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zum SGB II, die jetzt in einem Bericht integriert präsentiert werden, sind viele Forschungsfragen in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum aufgearbeitet worden. Die praktische Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist damit wissenschaftlich intensiv begleitet worden. Somit gibt es eine solide Grundlage, die bisherige Praxis in vielen Bereichen zu überprüfen und zu optimieren.

Mit ihrem einstimmigen Beschluss vom 14. Juli 2008 hat die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) eine Richtungsentscheidung getroffen. Es soll auch künftig zumindest zwei Modelle der Aufgabenwahrnehmung geben, die sich in ihren Grundstrukturen nicht (zugelassene kommunale Träger) oder nicht gänzlich (ARGen) von den bestehenden Modellen unterscheiden werden, die während des Zeitraums der Evaluation vorzufinden waren. Damit scheint die Leitfrage der Evaluation „Wer kann es besser und warum?“ auf den ersten Blick kaum noch Bedeutung zu haben. Wenn aber auch künftig unterschiedliche Modelle der Aufgabenwahrnehmung die Erbringung der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende vollziehen, ist eine vergleichende Betrachtung der Stärken und Schwächen der jeweiligen Modelle weiterhin von großem Interesse. Niemand kann die politisch Verantwortlichen aus der Pflicht nehmen, die politisch gesetzten Strukturen und Prioritäten der Umsetzung regelmäßig zu überprüfen und neu auszurichten, um möglichst vielen Menschen eine Chance zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit eröffnen zu können, um das Risiko der Verfestigung von Erwerbslosigkeit und Armut zu vermindern und die Zukunftschancen junger Menschen und Kinder in den Bedarfsgemeinschaften zu erhöhen. Für die Optimierung der Umsetzung sowie die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Grundsicherung für Arbeitsuchende geben die Prüfungen des Bundesrechnungshofs zur Mittelverwendung, zur Gewährung passiver und aktiver Leistungen sowie zur Steuerung der Aufgabenerledigung und Abrechnung der Verwaltungskosten wichtige Hinweise. Wer Wirkungszusammenhänge in den Blick nehmen will, muss jedoch Effektivität und Effizienz auf wissenschaftlicher Grundlage untersuchen und bewerten. Für die Steuerung eines großen sozialen Sicherungssystems ist dies neben den Prüfkriterien und regelmäßigem Controlling eine weitere wichtige Herangehensweise zur Gewinnung umfassender Informationen. Interne Qualitätssicherungssysteme sind folglich durch externe Untersuchungen zu ergänzen. Es geht nicht nur

darum, die knappen finanziellen Ressourcen im Hinblick auf ihre Verwendung richtig zu steuern, sondern generell darum, die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erreichen. Dazu kann die hier vorgelegte umfangreiche und vergleichende Bestandsaufnahme der Leistungserbringung in den unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung wichtige Erkenntnisse liefern, die sich in erfolgreiche Handlungsansätze umsetzen lassen.

Dazu ist es erforderlich, die Ergebnisse der Wirkungsforschung in einen institutionellen Lernprozess einzuspeisen und dort zu verankern. Auf der Ebene einer jeden einzelnen Grundsicherungsstelle können z. B. die organisatorische Aufstellung, die Prozesssteuerung, die Personalverwendung und der Maßnahmeinsatz überprüft und in vielen Fällen sicher auch verbessert werden. Um die Grundsicherung für Arbeitsuchende vor allem im Interesse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erfolgreicher umsetzen zu können, braucht es nicht zwingend eine Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Auf den Ebenen der Länder und des Bundes ist die Verbesserung der praktischen Umsetzung der Aufsicht ein wichtiges Handlungsfeld. Darüber hinaus steht die vor allem durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich gewordene gesetzliche Neuregelung der Organisationsstrukturen als aktuelle Aufgabe an, in deren Gestaltung Ergebnisse der Wirkungsforschung einfließen sollten. Dann hätte die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ihren Auftrag erfüllt.

Literatur

A) Abschlussberichte des Forschungsverbundes der § 6c SGB II-Evaluation

IAW und ZEW (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching. Abschlussbericht 2008 (im Text mit UF1 (2008) bezeichnet).

ISR, IAJ, infas, Simma & Partner und WZB (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht 2008 (im Text mit UF2 (2008) bezeichnet).

ZEW, IAW und TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse. Abschlussbericht 2008 (im Text mit UF3 (2008) bezeichnet).

ifo und IAW (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche. Abschlussbericht 2008 (im Text mit UF4 (2008) bezeichnet).

ISG (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung. Jahresbericht 2007.

B) Sonstige Literatur

Angrist, J. D., G.W. Imbens und D. B. Rubin (1996): Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables. *Journal of the American Statistical Association*, 91, 444–455.

Ashenfelter, O. (1978): Estimating the Effect of Training Programs on Earnings. *Review of Economics and Statistics*, 60, 47–57.

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

Heckman, J. J. (1996): Randomization as an Instrumental Variable. *Review of Economics and Statistics*, 77, 336–341.

Heckman, J. J. (1979): Sample Selection Bias As A Specification Error. *Econometrica*, 47, 153–161.

Vella, F. und M. Verbeek (1999): Estimating and Interpreting Models with Endogenous Treatment Effects. *Journal of Business and Economic Statistics*, 17, 473–478.

Anhang

Anhang 1 Tabellenanhang zu Teil E

Tabelle A.1

Individuelle und regionale Kontrollvariablen

Beschreibung	Quelle	Merkmale
Soziodemographische Informationen	Kundenbefragung	<p>Individuum: Geschlecht, Alter (Klassen) Lebenssituation: Eltern, Eltern mit Kinder unter 3 Jahren, Anzahl der Kinder (kategorial), alleinerziehende Person, Größe der Bedarfsgemeinschaft (kategorial) Gesundheitliche Einschränkungen: Behinderung, schwerbehindert, Gesundheitszustand (kategorial), Magen-Darm- Leiden, Herz-Kreislauf Beschwerden, Gelenkkrankheiten, Schlafstörungen, Nervenleiden, Allergien, Rückenleiden, weitere Beschwerden, keine gesundheitlichen Beschwerden, eingeschränkte Arbeitsfähigkeit (unter 8 Stunden) Qualifikation und Mobilität: Schulabschluss (kategorial), Berufsausbildung (kategorial), Sprachkompetenz, Rechenkompetenz, Medienkompetenz, Führerschein und Verfügbarkeit eines Autos Migrationshintergrund: Ausländer, geboren im Ausland, überwiegend gesprochene Sprache nicht Deutsch, Migrationshintergrund, Sprachkompetenz bei Personen mit Migrationshintergrund, Rechenkompetenz bei Personen mit Migrationshintergrund, Medienkompetenz bei Personen mit Migrationshintergrund</p>
Erwerbsbiographische Informationen	Kundenbefragung	<p>Einkunftsarten vor ALG II: Transferleistungen (Arbeitslosengeld, -hilfe, Sozialhilfe), Einkommen aus abhängiger Beschäftigung oder selbständiger Arbeit, Einkommen des Partners, BAföG oder BAB, Ersparnisse, sonstige Einkommen, Arbeitslosigkeit vor Zugang in SGB II: Häufigkeit (kategorial), Arbeitslosigkeitsdauer (kategorial) Arbeitsmarktpolitische Aktivierung in der Vergangenheit: Beschäftigung schaffende Maßnahme, Trainingsmaßnahme, Maßnahme zur Aufnahme einer Selbständigkeit, weitere Maßnahmentypen</p>
	Bundesagentur für Arbeit	<p>Erwerbsbiographische Informationen (jeweils für x=12, 24 und 48 Monate): Anteil der Zeit in Beschäftigung, Anteil der Zeit in Arbeitslosigkeit, Anteil der Zeit in Arbeitsuche, Anteil der Zeit in Programmen, Halbmonate beschäftigt innerhalb von x Monaten, Anzahl Beschäftigungen innerhalb von x Monaten, Halbmonate arbeitslos innerhalb von x Monaten, Anzahl Arbeitslosigkeitsepisoden innerhalb von x Monaten, Halbmonate in Arbeitsuche innerhalb von x Monaten, Halbmonate in Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik innerhalb von x Monaten, Anzahl von Programmen innerhalb von x Monaten, Halbmonate in Nichtpartizipation am Arbeitsmarkt innerhalb von x Monaten, Anzahl der Nichtpartizipationen am Arbeitsmarkt innerhalb von x Monaten</p>

noch Tabelle A.1

Beschreibung	Quelle	Merkmale
Regionalvariablen	Bundesagentur für Arbeit	<p>Regionalvariablen 2003 und 2004 (nach Verfügbarkeit): Nettozufluss in die Arbeitslosigkeit, Nettozufluss an gemeldeten Stellen, Arbeitslosenquote, Arbeitslosenquote Männer, Arbeitslosenquote Frauen, Arbeitslosenquote für Personen unter 25 Jahre, Quote der Langzeitarbeitslosen, Quote der Langzeitarbeitslosen für Personen über 50 Jahre, BIP pro Erwerbstätigen (kategorial), Sozialhilfequote, Sozialhilfequote Frauen, Sozialhilfequote Männer, Sozialhilfequote Ausländer, Bevölkerungsdichte, Ausländeranteil in der Bevölkerung</p> <p>Regionalvariablen für 2006 und 2007 (September): SGB II: gesamter Abgang an Arbeitslosen, gesamter Abgang an Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit, gesamter Abgang an Arbeitslosen in Nichterwerbstätigkeit, gesamter Bestand an Arbeitslosen, gesamter Bestand an Langzeitarbeitslosen, gesamter Zugang an Arbeitslosen, gesamter Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit, gesamter Zugang an Arbeitslosen aus Nichterwerbstätigkeit</p> <p>SGB III: gesamter Abgang an Arbeitslosen, gesamter Abgang an Arbeitslosen in Erwerbstätigkeit, gesamter Abgang an Arbeitslosen in Nichterwerbstätigkeit, gesamter Bestand an Arbeitslosen, gesamter Bestand an Langzeitarbeitslosen, gesamter Zugang an Arbeitslosen, gesamter Zugang an Arbeitslosen aus Erwerbstätigkeit, gesamter Zugang an Arbeitslosen aus Nichterwerbstätigkeit</p>

Quelle: UF 3 (2008), S. 126f.

Tabelle A.2

Von UF1 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses

Bezeichnung	Beschreibung
Befristete Mitarbeiter	Anteil der befristeten Mitarbeiter an der Gesamtzahl der Mitarbeiter der Grundversicherungsstelle. Dummyvariable = 1, wenn Anteil oberhalb des Medians
Mitarbeiter Fallmanagement (FM)	Wie viele Mitarbeiter/innen (in Vollzeit-Äquivalenten) waren für Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement zuständig? Im Verhältnis zur Zahl der SGB II-Arbeitsuchenden Dummyvariable = 1, wenn Verhältnis oberhalb des Medians
Vorerfahrung des Personals in Vermittlung und Beratung	Prozentanteil des Personals, das mit Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement befasst war und vor Eintritt in die ARGE jeweils über konkrete berufliche Vorerfahrungen in den Bereichen Arbeitsvermittlung und soziale Beratung und Betreuung verfügte. Dummyvariable = 1, wenn im Durchschnitt von Vermittlung und Beratung mehr als 40 Prozent Erfahrung aufweisen
Existenz einer Kundensegmentierung	Wurden die zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Ü25 in der Regel nach der Arbeitsmarktnähe in bestimmte Gruppen eingeteilt (Einteilung beispielsweise in Ältere und Jüngere, Alleinerziehende, Schwerbehinderte)? Dummyvariable = 1, wenn eine Einteilung vorgenommen wird
Generalisierter gegenüber spezialisiertem Fallmanagementansatz	Eine Zuordnung zum generalisierten FM-Ansatz erfolgt, wenn alle Kunden das in der SGB II-Einheit praktizierte Fallmanagement erhalten oder nur ein Teil der Kunden das FM erhält, die Kunden also nach FM- und Nicht-FM-Kunden unterschieden werden, die Betreuer aber jeweils Klienten aus beiden Kundengruppen betreuen und auch im Hintergrund keine Experten für vertieftes FM zur Verfügung stehen. Dummyvariable = 1 für generalisierten FM-Ansatz

noch Tabelle A.2

Bezeichnung	Beschreibung
Eingliederungsleistungen und Vermittlung von derselben Person	Waren der/die Fallmanager/in (alternativ: die Mitarbeiter/innen, die zu aktivierende erwerbsfähige Hilfebedürftige (Ü25) hinsichtlich Eingliederungsleistungen und Fallmanagement betreuten), überwiegend auch für die unmittelbare Vermittlung dieser Personen auf den ersten Arbeitsmarkt zuständig? Dummyvariable = 1 für Zuständigkeit für Vermittlung
U25: Eingliederungsleistungen und Vermittlung von derselben Person	wie voriger Indikator, jedoch nur auf U25-Kunden bezogen
U25: Fallmanagement für alle U25-Kunden	Fallmanagement für alle U25 wird angenommen, wenn das praktizierte Fallmanagement auf alle U25-Kunden/innen angewendet wird oder lediglich ein Teil dieser Personen Fallmanagement erhält, aber die Betreuer sowohl Fallmanagement-Kunden/innen als auch andere Kunden/innen betreuen und auch keine Experten für vertieftes FM zur Verfügung stehen. Dummyvariable = 1 für Fallmanagement für alle U25-Kunden
U25: Intensität der Kooperation	Praktizierte Formen des Austauschs und der Kooperation in Bezug auf die berufliche und soziale Eingliederung von U25-Kunden/innen zwischen der Grundsicherungsstelle und ...
... an der Schnittstelle SGB III	... dem SGB III-Bereich der Agentur Clustervariable aus sieben Formen der Kooperation, höhere Werte = intensivere Kooperation
... an der Schnittstelle SGB VIII	... der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII Clustervariable aus sieben Formen der Kooperation, höhere Werte = intensivere Kooperation
... an der Schnittstelle Freie Träger	... freien Trägern der Jugendhilfe Clustervariable aus sieben Formen der Kooperation, höhere Werte = intensivere Kooperation
Keine Sofortangebote (Beschäftigung, Trainingsmaßnahme)	Wie häufig wurden die folgenden Tätigkeiten im Jahr 2006 bereits an dem Tag durchgeführt, an dem der/die Kunde/in zum ersten Mal persönlich in der ARGE vorsprach? Jobangebot, Angebot auf dem zweiten Arbeitsmarkt, Angebot einer Trainingsmaßnahme. Dummyvariable = 1, wenn keine Sofortangebote bei allen drei Maßnahmegruppen
U25: Keine Sofortangebote (Beschäftigung, Trainingsmaßnahme, Ausbildung)	Wie häufig wurden die folgenden Tätigkeiten im Jahr 2006 in Ihrer ARGE bereits an dem Tag durchgeführt, an dem der/die Kunde/in zum ersten Mal persönlich in der ARGE vorsprach? Jobangebot, Angebot auf dem zweiten Arbeitsmarkt, Angebot einer Trainingsmaßnahme, Ausbildungsplatzangebot Dummyvariable = 1, wenn keine Sofortangebote bei allen drei Maßnahmegruppen
Erstgespräch überwiegend innerhalb zwei Wochen	Zu welcher Zeit erfolgte das Erstgespräch zu betreuungs- und vermittlungsrelevanten Fragestellungen mit den zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen? Dummyvariable = 1, wenn das Erstgespräch in mindestens 50 Prozent der Fälle bis zu zwei Wochen nach der Antragsbewilligung vorgenommen wird
U25: Erstgespräch überwiegend innerhalb zwei Wochen	wie voriger Indikator, jedoch nur auf U25-Kunden bezogen
Gemeinsamer Arbeitgeberservice mit Agentur	Gibt es einen Arbeitgeberservice <u>gemeinsam</u> mit dem Arbeitgeberservice des SGB III-Bereichs der zuständigen Agentur für Arbeit? Dummyvariable = 1, wenn ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur existiert

Quelle: UF 3 (2008), S. 55f.

Tabelle A.3

Von UF2 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses aus den Fallstudien

Bezeichnung	Beschreibung
Integrationsziel Kostensenkung	Spezifische Integrationsziele: Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Erhalt/Verbesserung/Wiederherstellung der Vermittelbarkeit, soziale Stabilisierung bzw. soziale Integration, allgemeine Kostensenkung, Senkung der KdU, Reduktion der Zahl der Leistungsempfänger/innen Clustervariable aus diesen Nennungen, positiv vor allem mit Maßnahmen und Vermittelbarkeit korreliert
Vermittelbarkeit und Maßnahmein- tegration als Erfolgskriterium für Integration	Nennungen vorgegebener Eingliederungsziele: Eingliederung ins Erwerbsleben durch möglichst rasche Vermittlung, Eingliederung ins Erwerbsleben durch nachhaltige Vermittlung, Erhalt/Verbesserung der Vermittelbarkeit, Eingliederung in Maßnahmen, soziale Integration/soziale Stabilisierung Clustervariable aus diesen Nennungen, positiv vor allem mit Maßnahmen und Vermittelbarkeit korreliert
Anwendung der Kundensegmentie- rung der BA	Zum Thema Kundensegmentierung die Segmentierung der BA (Betreuungs- kunden) genannt. Dummyvariable = 1, wenn dies genannt
Aktiver Umgang mit Sanktionen	Sanktionen werden (a) offensiv genutzt, (b) befürwortet, sind aber nicht Bestandteil der Geschäfts- politik, (c) werden verhängt, weil das Gesetz es so vorsieht, (d) generalpräven- tiv betrachtet, im Einzelfall als wenig nützlich, (e) eher skeptisch betrachtet, aber verhängt, (f) kaum verhängt. Clustervariable aus diesen Nennungen, korreliert eng mit (a)
Schwachstelle Personal (alle Funk- tionen)	Stärken und Schwächen: guter Qualifikationsstand der Fachkräfte, Schwach- stelle: Überlastung der Fachkräfte, Schwachstelle: Personalmangel, mangelnde Qualifikation der Fachkräfte Clustervariable aus den Nennungen, korreliert positiv mit Schwachstellen
Schwachstelle Personal (Fallma- nagement)	wie vorhergehender Indikator, aber aus dem Fragebogen an Leiter/in Fallma- nagement
Schwachstelle Personal (Arbeits- vermittlung)	wie vorhergehender Indikator, aber aus dem Fragebogen an Leiter/in Arbeits- vermittlung
Beteiligung freier Träger oder ande- rer Dritter	Gibt es eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft, freie Träger oder andere Dritte (z. B. gewerbliche Träger), an die Teile des Integrationsprozesses ausge- lagert sind? Clustervariable aus den Nennungen, korreliert vor allem mit Beteiligung freier Träger
Auslagerungen im Integrationspro- zess mindestens eine Funktion	Auslagerung des Integrationsprozesses in folgenden Funktionen: Erstprofiling, Tiefenprofiling/Assessment, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement Dummyvariable = 1, wenn mindestens eine Nennung
Zugriff Vermittler auf Stellenpool der Agentur	Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit? Gibt es (a) eine gemeinsame Bildungsziel-/Maßnahmeplanung, (b) gemeinsame Besetzung von Maßnahmen, (c) Rückgriff auf Vergabe durch Regionales Einkaufszent- rum, (d) Zugriff der Vermittler auf den Stellenpool der Agentur Clustervariable aus den Nennungen, korreliert vor allem mit Zugriff auf Stel- lenpool
Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren im SGB VIII	„Wie sieht die Kooperation mit Akteuren im Kontext des SGB VIII aus? Gibt es ein Schnittstellenkonzept zum SGB VIII?“ Clustervariable aus den Nennungen, korreliert vor allem mit Nennungen wie „keine definitiven Festlegungen“ (negative Korrelation)
Handlungsprogramm für SGB III- Aufstocker	Umgang mit Aufstockern aus dem SGB III: Existieren Verfahrensabsprachen mit der Agentur für Arbeit (z. B. Handlungskonzept, das im Einvernehmen um- gesetzt wird)? Dummyvariable = 1, wenn ein Handlungskonzept existiert

Quelle: UF 3 (2008), S. 58f.

Tabelle A.4

Von UF2 übernommene Indikatoren des Leistungsprozesses aus Fachkräftebefragung

Bezeichnung	Beschreibung
Zahl der betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	Wie viele erwerbsfähige Hilfebedürftige hatten Sie persönlich durchschnittlich im letzten Monat in Ihrem Bestand? Dummyvariable = 1, wenn Anzahl oberhalb des Medians
U25: Zahl der betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	wie vorhergehender Indikator, für U25
Mangel an Zeit für Erst- und Folgegespräche	Ist die Zeit, die Ihnen für Erst- und Folgegespräche zur Verfügung steht, aus Ihrer Sicht großzügig bemessen, im Großen und Ganzen ausreichend, zu knapp bemessen? Clustervariable aus diesen Nennungen Dummy = 1, wenn Zeit zu knapp bemessen
Intensive selbst durchgeführte Aktivierung	Aktivierung durch folgende Aktivitäten: Enge Kontaktdichte, Gruppeninformationen, Nachweis der Eigenbemühungen, Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, Einschaltung Dritter, Androhung/Verhängung von Sanktionen, Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen, Sofortangebote. Clustervariable aus diesen Nennungen, positive Korrelation mit allen Aktivitäten außer Einschaltung Dritter
Geringe Verfügbarkeit flankierender Leistungen	Ausreichende Verfügbarkeit flankierender Leistungen: Schuldnerberatung, Suchtberatung, Kinderbetreuung, psychosoziale Betreuung Clustervariable aus diesen Nennungen, negative Korrelation mit allen Leistungen
Eigenständiges Arbeitgeber orientiertes Vermittlungsteam	Gibt es bei Ihnen in der SGB II-Einheit ein eigenständiges Arbeitgeber orientiertes Vermittlungsteam? Dummyvariable = 1, wenn dies zutrifft
Geringe Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber-Team der Agentur	Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber-Team der Agentur für Arbeit, Organisation durch gemeinsames AG-Team Bürogemeinschaft regelmäßige Besprechungen regelmäßige Lagebesprechungen E-Mail-Mitteilungen, Zusammenarbeit im Einzelfall Clustervariable aus diesen Nennungen, negativ korreliert mit positiven Aussagen
Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur	Zugriff der SGB II-Einheit auf gemeldete Stellen der Agentur für Arbeit Dummyvariable = 1, wenn dies zutrifft
Zugriff der Agentur auf gemeldete Stellen der SGB II-Einheit	Sind die bei Ihrer SGB II-Einheit gemeldeten Stellen auch der SGB III-Vermittlung bei der Agentur für Arbeit zugänglich? Dummyvariable = 1, wenn dies zutrifft
Positive Einschätzung der persönlichen Arbeitsbedingungen	Clusteranalyse aus folgenden Nennungen: Zeit für individuelle Betreuung fehlt, Flexibilität/Engagement der Mitarbeiter/innen der SGB II-Einheit, fachliches Wissen der Mitarbeiter/innen der SGB II-Einheit, erforderliche Schulungen/ Fortbildungen erfolgen zeitnah, eigenes fachliches Wissen reicht für effektive/ fehlerfreie Arbeit.
Benutzungsprobleme mit der Software	Wie sehr treffen die folgenden Aussagen auf die von Ihnen hauptsächlich verwendete Software zu? Clustervariable aus elf Aussagen, negativ korreliert mit positiven Aussagen

Quelle: UF 3 (2008), S. 60f.

Tabelle A.5

Indikatoren des Leistungsprozesses aus der Kundenbefragung von UF3

Bezeichnung	Beschreibung
Ein oder mehrere Ansprechpartner verglichen mit keinem/r Ansprechpartner/in	Dummyvariable = 1, wenn ein fester Ansprechpartner oder mehrere oder wechselnde Ansprechpartner bei der Grundsicherungsstelle; = 0, wenn kein fester Ansprechpartner; nicht definiert, wenn noch nie bei der Grundsicherungsstelle gewesen oder keine Angabe
Mehrere verglichen mit einem/r festen/r Ansprechpartner/in	Dummyvariable = 1, wenn mehr als ein fester oder wechselnde Ansprechpartner bei der Grundsicherungsstelle; = 0, wenn ein fester Ansprechpartner, nicht definiert in allen anderen Fällen
Ein verglichen mit keinem Beratungsgespräch	Dummyvariable = 1, wenn mindestens ein Beratungsgespräch; = 0, wenn kein Beratungsgespräch
Mehr als ein verglichen mit höchstens einem Beratungsgespräch	Dummyvariable = 1, wenn mehr als ein Beratungsgespräch; = 0, wenn kein oder nur ein Beratungsgespräch
Thematisiert: berufliche und persönliche Stärken und Schwächen	Dummyvariable = 1, wenn dies im Beratungsgespräch thematisiert wurde; = 0 andernfalls
Thematisiert: berufliche Interessen und Wünsche	Dummyvariable = 1, wenn dies im Beratungsgespräch thematisiert wurde; = 0 andernfalls
Thematisiert: Möglichkeiten, eine Arbeit bzw. eine Ausbildungsstelle zu finden	Dummyvariable = 1, wenn dies im Beratungsgespräch thematisiert wurde; = 0 andernfalls
Einbeziehung des Haushaltes	Dummyvariable = 1, wenn weitere Mitglieder des Haushalts vom selben Ansprechpartner betreut werden oder wurden; = 0 andernfalls; nicht definiert bei Einpersonenhaushalten
Spezielle U25-Abteilung	Dummyvariable = 1, wenn die Zielperson in einer speziellen Abteilung für Jugendliche betreut werden oder wurden; = 0 andernfalls; nicht definiert bei Einpersonenhaushalten
Eingliederungsvereinbarung	Dummyvariable = 1, wenn bisher mindestens eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde; = 0 andernfalls
Mehrere EGV, aber Erfahrungen nicht berücksichtigt verglichen mit Erfahrungen berücksichtigt	Dummyvariable = 1, wenn die Erfahrungen der früheren Eingliederungsvereinbarungen in der aktuellen Eingliederungsvereinbarung berücksichtigt wurden; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn nicht mindestens zwei Eingliederungsvereinbarungen
Mindestens eine Sanktion verhängt	Dummyvariable = 1, wenn bisher einmal oder mehrmals Leistungen gekürzt wurden; = 0 andernfalls
Mindestens eine Sanktion verhängt, Kürzung > 20%	Dummyvariable = 1, wenn bisher einmal oder mehrmals Leistungen gekürzt wurden und die Leistungen beim letzten Mal mindestens um 20 Prozent gekürzt wurden; = 0 keine Sanktionen oder niedrigere Sanktionshöhe
Mindestens eine Sanktion verhängt, Dauer mindestens 4 Wochen	Dummyvariable = 1, wenn bisher einmal oder mehrmals Leistungen gekürzt wurden und die letzte Kürzung mindestens vier Wochen andauerte; = 0 keine Sanktionen oder kürzere Sanktionsdauer
Schulden in der Beratung thematisiert	Dummyvariable = 1, wenn Bedarf an Schuldenberatung mit der Grundsicherungsstelle besprochen wurde; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn Zielperson nicht vom Problem in Anspruch genommen wurde
Unterstützung bei Schulden geleistet	Dummyvariable = 1, wenn Schuldenberatung veranlasst wurde; = 0, wenn das Problem besteht, aber nicht besprochen wurde; nicht definiert in anderen Fällen

noch Tabelle A.5

Bezeichnung	Beschreibung
Psychische Betreuung in der Beratung thematisiert	Dummyvariable = 1, wenn Bedarf an psychologischer oder Suchtberatung mit der Grundsicherungsstelle besprochen wurde; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn Zielperson nicht vom Problem in Anspruch genommen wurde
Unterstützung bei psychischer Betreuung geleistet	Dummyvariable = 1, wenn psychologische oder Suchtberatung veranlasst wurde; = 0, wenn das Problem besteht, aber nicht besprochen wurde; nicht definiert in anderen Fällen
Kinderbetreuung in der Beratung thematisiert	Dummyvariable = 1, wenn Bedarf an Kinderbetreuung mit der Grundsicherungsstelle besprochen wurde; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn Zielperson nicht vom Problem in Anspruch genommen wurde
Unterstützung bei Kinderbetreuung geleistet	Dummyvariable = 1, wenn Hilfe für die Betreuung veranlasst wurde; = 0, wenn das Problem besteht, aber nicht besprochen wurde; nicht definiert in anderen Fällen
Familiäre Konflikte in der Beratung thematisiert	Dummyvariable = 1, wenn Bedarf an Unterstützung bei familiären Konflikten mit der Grundsicherungsstelle besprochen wurde; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn Zielperson nicht vom Problem in Anspruch genommen wurde
Unterstützung bei familiären Konflikten geleistet	Dummyvariable = 1, wenn Hilfe bei familiären Konflikten veranlasst wurde; = 0, wenn das Problem besteht, aber nicht besprochen wurde; nicht definiert in anderen Fällen
Angehörigenpflege in der Beratung thematisiert	Dummyvariable = 1, wenn Bedarf an Unterstützung bei häuslicher Pflege mit der Grundsicherungsstelle besprochen wurde; = 0 andernfalls; nicht definiert, wenn Zielperson nicht vom Problem in Anspruch genommen wurde
Unterstützung bei Angehörigenpflege geleistet	Dummyvariable = 1, wenn Hilfe für die häusliche Pflege veranlasst wurde; = 0, wenn das Problem besteht, aber nicht besprochen wurde; nicht definiert in anderen Fällen

Quelle: UF 3 (2008), S. 121f.

Anhang 2 Stellungnahmen der Länder**LAND BRANDENBURG**

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie | Postfach 60 11 63 | 14411 Potsdam

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Frau Schattatper e-mail
lla1@bmas.bund.de**Ministerium für
Arbeit, Soziales,
Gesundheit und Familie**Heinrich-Mann-Allee 103
14473 PotsdamBearb.: Frau Dr. Niesler
Gesch-Z.: 31
Hausruf: (0331) 866 - 5310
Fax: (0331) 866 - 5309
Internet: www.masgf.brandenburg.de
angelika.niesler@masgf.brandenburg.deTram: 91, 92, 93, 96, X98, 99
Haltestelle Kunersdorfer Straße
PKW: Einfahrt Horstweg

Potsdam, den 02. Dezember 2008

Sehr geehrte Frau Schattat,

namens der Länder Berlin, Bremen, Brandenburg, Rheinland-Pfalz danke ich Ihnen und Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Überarbeitung des Entwurfs des Endberichtes zur Evaluation nach § 6c SGB II. Aus unserer Sicht sind die wesentlichen Änderungs- und Ergänzungswünsche, wie sie die Länder auf der Redaktionskonferenz am 26.11.2008 eingebracht haben, aufgenommen worden. Aus diesem Grund können wir den Berichtsentwurf vorbehaltlich der Zustimmung der Hausleitungen unter folgenden Maßgaben mittragen:

1. Der Bericht des Bundesrechnungshofes (BRH) kann nicht Bestandteil eines mit den Ländern abgestimmten Evaluationsberichtes sein, weil sich dieser Bericht des BRH ja gerade einer Abstimmung mit den Ländern entzieht.
2. Die im Resümee und insofern an zentraler Stelle durch das BMAS neu eingebrachte Aussage, dass die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Mittelverwendung, zur Gewährung passiver und aktiver Leistungen sowie zur Steuerung und zur Abrechnung der Verwaltungskosten für die Optimierung der Umsetzung sowie für die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen des SGB II wichtige Hinweise liefern (S. 243), bitten wir zu streichen. Sie steht im Widerspruch zur Aussage auf S. 37 (Fazit) wonach die Befunde der Evaluation „jedoch nicht als ein Ruf nach Zentralisierung des Systems der Grundsicherung verstanden werden“ dürfen.
3. Auf S. 36 bedarf es in Absatz 2 einer Ergänzung dazu, warum bei der Berechnung der fiskalischen Effizienz auf individueller Ebene nicht auch die Auswirkungen einer Reduzierung der Hilfebedürftigkeit einfließen konnten.
4. In der Diskussion mit den Ländern kam der Frage der Bewertung der Evaluationsergebnisse vor dem Hintergrund des begrenzten Untersuchungszeitraumes große Bedeutung zu. Deshalb bitten wir, auf Seite 29 nach Absatz 4 die entsprechende Aussage aus dem Endbericht des UF 3 aufzunehmen: „Bei den Ergebnissen ist zu betonen, dass es sich um



Seite 2

**Ministerium für
Arbeit, Soziales,
Gesundheit und Familie**

eine Momentaufnahme handelt [...] Änderungen und Fortentwicklungen, die sich seitdem ergeben haben, gehen nicht in die Kausalanalysen ein (S. XVIII).

5. Die Frage der Nachhaltigkeit der Wirkungen des Aktivierungsprozesses der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung muss in der Evaluation offen bleiben. Dies betrifft z.B. die Wirkung der Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung sowie die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit. Daher regen wir an, insbesondere die Untersuchungen in diesen beiden Bereichen mit einem bestimmten zeitlichen Abstand fortzuführen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Dr. Angelika Niesler



Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa
des Landes Schleswig-Holstein | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

per E-Mail
lla1@bmas.bund.de

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen:
Meine Nachricht vom:

Inge Bergmann
Inge.Bergmann@jumi.landsh.de
Telefon: 0431 988-4826
Telefax: 0431 988-2648

02. Dezember 2008

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II Stellungnahme zum Entwurf des Endberichts (Gesamtbericht)

Sehr geehrte Frau Schattat,

ich bedanke mich für die Übermittlung des 2. Entwurfs des Gesamtberichts zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II und die umfangreiche Einarbeitung der Vielzahl der Änderungsvorschläge, die im Rahmen der Bund-Länder-Besprechung am 26.11.2008 in Ihrem Hause diskutiert wurden.

Aufgrund der Kürze der Fristsetzung war es leider nicht möglich, in der Angelegenheit eine abschließende Abstimmung in Schleswig-Holstein herbeizuführen, so dass ich Ihnen zum jetzigen Zeitpunkt weder eine befürwortende noch ablehnende Stellungnahme Schleswig-Holsteins zum Gesamtbericht übermitteln kann.

Schleswig-Holstein wird sich im Rahmen der Bundesratsbefassung positionieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Eberhard Schmidt-Elsaesser
Staatssekretär

104. Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Postfach 141, 30001 Hannover

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
11017 Berlin



**Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Frauen, Familie
und Gesundheit**

Az.: 101 – 200094/5.06c

Hannover, 2.12.2008

Tel.: (05 11) 1 20-5810

oder 1 20-0

Fax: (05 11) 1 20-995810

Bearbeitet von: Herr Arnborst

**Endbericht der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II
2.Entwurf v.27.11.2008 Az. Ila1-21531/111
Stellungnahme der Länder BW, BY, HE, HH, NI, NW, SL, SN, TH**

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übermittlung des geänderten Entwurfes bedanke wir uns. Wir sehen es als gutes Zeichen für die positiven Wirkungen auch einer kontroversen fachlichen Diskussion, dass der überarbeitete Entwurf eine Vielzahl der Änderungsvorschläge aufnehmen konnte. Wir sind uns sicher, dass die Qualität des Entwurfes durch unsere gemeinsame Arbeit gewonnen hat.

Wenn wir dem Entwurf fachlich gleichwohl so nicht zustimmen können, beruht dies vor allem auf folgenden Gründen:

- Auftrag der Wirkungsforschung zu § 6c SGB II besteht in der vergleichenden Untersuchung der Wahrnehmung der Aufgaben durch die zkt einerseits und die Agenturen für Arbeit andererseits. Dazu hat die Forschung zu den vier Untersuchungsfeldern wichtige Erkenntnisse erbracht, die in dem Endbericht überwiegend zutreffend wiedergegeben sind (Teile B-E).

Ausgewertet mit dem



Dienststelle
Bereich Wohn-
Expf-Platz 2
30155 Hannover



Behinderteneinkaufszentrum
am Eingang

Telefax
(05 11) 120-0

Telefax
(05 11) 120-0296 Allgemein
(05 11) 120-9899 Abt. Soziales
(05 11) 120-9296 Abt. Frauen
(05 11) 120-9292 Abt. Familie
(05 11) 120-9295 Abt. Gesundheit
(05 11) 120-9895 Abt. Bau

Bankverbindung
NiedLB 812 250 500 00 Konto 100 021 302

E-Mail
Poststelle@ms.niedersachsen.de

- Dies trifft indessen nicht auf die Teile des Endberichts zu, in denen diese Forschungsergebnisse weiter verdichtet, erläutert und kommentiert werden. Sowohl in der Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse (Teil A), als auch im Fazit – Wirkungen auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene (Teil F III.4) werden die Ergebnisse der Forschung unangemessen auf den Blickwinkel der Performance der ARGE n bei der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung verkürzt.
- Trotz einiger Änderungen konzentriert sich die Darstellung positiver Aspekte – auch quantitativ – hauptsächlich auf die Erfolge von ARGE n im Untersuchungszeitraum, geht aber den Erfolgen der zKT bei der Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung nicht weiter nach.
- Bei der Darstellung der Ergebnisse der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung wird die Größenordnung anhand des Ergebnisses aus Untersuchungsfeld 3 für den Monat Oktober 2007 exemplifiziert, obwohl dies **kein** für den Untersuchungszeitraum (Mai bis Oktober 2007) **repräsentativer Wert** und auch **kein Durchschnittswert** ist.
- Die fiskalischen Folgen der unterschiedlichen Form der Aufgabenwahrnehmung werden auf der individuellen Ebene weiterhin allein auf das Ergebnis der Schätzung für Oktober 2007 gestützt, ohne deutlich zu machen, dass dieser Monat für den Untersuchungszeitraum des UF 3 von Mai bis Oktober 2007 keineswegs repräsentativ ist. Die Darstellung der fiskalischen Effizienz ist im übrigen in wesentlicher Hinsicht unvollständig, weil eine Schätzung des Effekts der Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung und Reduzierung der Hilfebedürftigkeit nicht erfolgt ist.
- Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wird das Ergebnis des UF 4 unrichtig mit 3,3 Mrd. € (richtig 3,1 Mrd. €, Endbericht UF 4 S. XXVI) angegeben und in Bezug zu den Gesamtausgaben des SGB II gesetzt (6%), obwohl die Einsparung dort für 2007 mit 0,9 Mrd. € geschätzt worden ist. Außerdem wird nicht deutlich, dass der geschätzte Effekt nur für den Zeitraum des 2. Halbjahrs 2006 und des 1. Halbjahrs 2007 angegeben ist.
- Als gravierendster Mangel erscheint indessen, dass der Bericht nicht hinreichend deutlich macht, dass die Ergebnisse zu UF 3 und UF 4 in den Teilen, die beson-

ders für die Systemdiskussion herangezogen werden, zunächst nur eine Momentaufnahme darstellen. Die Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Zukunft bleibt offen. Damit erweist sich die Behauptung, die Antwort auf die Frage, wer kann es besser, falle eindeutig und präzise zu Gunsten der ARGEN aus, nicht nur als verkürzt, sondern auch als nicht verifiziert. Dementsprechend fasst auch der Bericht zum UF 3 das Ergebnis so zusammen(S.XVIII): „Daher lässt sich die Wirkung der zKT im Vergleich zu ARGEN und gAw nicht einfach als besser oder schlechter beschreiben. Zumindest teilweise können hinter den Unterschieden bei den geschätzten Kausaleffekten auch unterschiedliche Vorstellungen über Integrationsziele und die geeignete Abfolge der Schritte bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit stehen...Bei den Ergebnissen ist zu betonen, dass es sich hier um eine Momentaufnahme handelt...“

- Die Gründe für die besseren Ergebnisse der ARGEN bei der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung im Untersuchungszeitraum konnten nicht gefunden werden. Dafür werden auf über 3 Seiten der Zusammenfassung Hypothesen entwickelt und diskutiert, die letztlich als nicht hinreichend tragfähig erkannt werden und in einem Fall mit der spekulativen Erwägung enden, die zKT hätten „eine durch das aus der Sozialhilfetradition stammende Fallmanagement geprägte sozialintegrative Strategie, welche dann aber möglicherweise die Eigeninitiative der Hilfebedürftigen weniger aktiviert und dadurch Arbeitsmarktchancen ungenutzt lässt“ (Entwurf S. 35). In jedem Falle fehlt es den Hypothesen an der wissenschaftlichen Verifizierung.

Andererseits wird der Erklärungsansatz, es handele sich um einen Effekt, der auf dem wechselseitigen Zugriff von ARGEN und Agenturen auf den Stellenpool des anderen mit dem Argument ausgeschlossen, dass sich ein quantitativ signifikanter Effekt kaum ergeben könne, weil sich der Zugriff überwiegend auf ARGEN beschränke. Indessen ist im Hinblick auf die durchaus festgestellte Auswirkung ein solcher prüfbarer Ansatz wissenschaftlich der Behauptung eines Modelleffektes vorzuziehen, die an die Stelle einer Erklärung tritt. Insoweit ist auch auf die Feststellung im UF 4 hinzuweisen (Endbericht S. XXVI), danach werden „die Unterschiede hinsichtlich Kosten und Wirkungen beider Modelle nach den

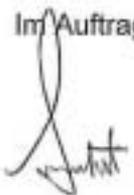
hier angestellten ökonometrischen Schätzungen in praktisch keinem einzelnen Punkt signifikant von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung bestimmt, sondern auch und eher noch stark von den typischerweise damit einhergehenden Unterschieden bezüglich anderer organisatorischer Merkmale und der Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen.“

Insgesamt wäre es wünschenswert, wenn es noch stärker gelänge, die Ergebnisse der Wirkungsforschung stärker für sich sprechen zu lassen und sie weniger im Sinne der auf der einen oder der anderen Seite intendierten Ergebnisse zu interpretieren. Das würde auch den Weg zu den weiterführenden Fragen öffnen, die für die von allen Ländern gewünschte Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende die nötigen konstruktiven Impulse gibt.

Der guten Ordnung halber weisen wir abschließend darauf hin, dass der Bericht des Bundesrechnungshofes keinen Teil der Untersuchung des Bundesministeriums darstellt, an deren Auswertung die Länder beteiligt worden sind. Für dessen Beifügung als Anlage des Berichts an die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes gem. § 6c SGB II ist daher kein Raum.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Armbrorst

**SACHSEN-ANHALT**Ministerium für
Wirtschaft und ArbeitMinisterium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen-Anhalt
Postfach 391144, 39135 Magdeburg**Stellungnahme des Landes Sachsen-Anhalt**

Der Entwurf zum Endbericht der Experimentierklausel (2. Fassung) kann aus folgenden Gründen von Sachsen-Anhalt nicht mitgetragen werden:

1. Die deskriptiven Ergebnisse aus dem Zusammenspiel von Beschäftigtenstatistik und Leistungsstatistiken der BA werden im Bericht zu wenig verarbeitet: Sie machen aber gerade deutlich, dass ein wesentlicher strategischer Unterschied zwischen zKT einerseits und ARGEN bzw. gAw andererseits darin bestand, Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durch Eingliederungszuschüsse möglich zu machen bzw. zu flankieren. Wenn man die Differenz aus Tabelle 30 und Tabelle 31 bildet, dann sieht man, dass geförderte Übergänge bei den zKT nur 0,2 von 2 Prozentpunkten (10%), bei den ARGEN aber 0,4 von 1,9 Prozentpunkten (21%) und bei gAw 0,5 von 2,3 Prozentpunkten (22%) ausmachen.
2. Diese (ganz wesentlichen) Informationen werden jedoch für die mikroökonomischen Untersuchungen nicht genutzt. In Abschnitt II. 2.1 wird – weil flächendeckend Prozessdaten nicht zur Verfügung stünden (in III. 2.2 stehen sie dann aber zur Verfügung!) – die Erfassung der Maßnahmeteilnahme aus den Kundenbefragungen bevorzugt. Die Kunden wissen aber in der Regel nichts über die Eingliederungszuschüsse. Folglich fehlt dieser wichtige Maßnahmetyp auch in Abbildung 17 und der folgenden Analyse. Auch in der Zusammenfassung (S. 30 ff) wird dieser entscheidende Zusammenhang

Datum: 03.12.2008

Zeichen

bearbeitet von

Tel.: (0391) 567-

eMail

(eMail Adresse nur für formlose Mitteilungen ohne elektronische Signatur)

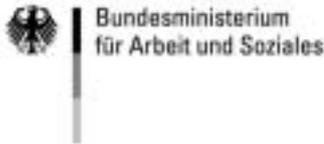
Hasselbachstraße 4
39104 Magdeburg
Tel.: (0391) 5 67-01
Fax: (0391) 61 50 72
poststelle@mw.sachsen-anhalt.de
www.mw.sachsen-anhalt.deDeutsche Bundesbank
Filiale Magdeburg
BLZ 810 000 00
Konto-Nr. 810 015 00

nicht aufgedeckt, dafür aber vielen vagen Vermutungen nachgegangen.

Dass ARGEN besser sind bei der Eingliederung in bedarfsdeckende Beschäftigung ist offenbar weitgehend darauf zurückzuführen, dass sie diese Beschäftigungsverhältnisse in stärkerem Maße subventionieren. Das hat dann aber auch Konsequenzen für die finanziellen Schlussfolgerungen, denn dieser Vorteil ist erkaufte. Die Nachhaltigkeit von subventionierten Eingliederungen ist im Übrigen erfahrungsgemäß nicht so hoch wie bei unsubventionierten.

3. Auch im makroökonomischen Teil des Endberichts wird das Ergebnis aus Tabelle 9.7 des UF4 – Berichts nicht erwähnt: Danach hat die Organisationsform zKT einen signifikant positiven Einfluss auf Übergänge in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Das heißt auch, dass der negative Einfluss bei allen (geforderten und nicht geförderten) allein darauf zurückzuführen ist, dass zKT in geringerem Maße Eingliederungszuschüsse gewährt haben.
4. Für die Simulationen zur Abschätzung der fiskalischen Effekte in Abschnitt III. 2.4 wurde die in Tabelle 9. 13 des UF4-Berichts dargestellte Schätzgleichung verwendet. Diese erklärt die Arbeitsnachfrage für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Gerade diese Schätzgleichung wird im Endbericht nicht wiedergegeben. Die Organisationsform hat in dieser Schätzgleichung aber gerade keinen signifikanten Einfluss, selbst das Vorzeichen ist nicht durchweg in allen Spezifikationen negativ. (Interessanterweise haben Ausgaben für Eingliederungsleistungen im SGB III einen signifikanten Einfluss). Damit stehen die Berechnungen zu den fiskalischen Effekten aber auf sehr tönernen Füßen.

Dr. Ulrich Cramer



Berlin, 9. Dezember 2008

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bemerkt zu den Stellungnahmen der Länder:

Der Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur Auswertung der Untersuchungen zur Umsetzung der Experimentierklausel der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde unter Beteiligung der Vertreterinnen und Vertreter der Länder erstellt. Als Diskussionsgrundlage hatte das BMAS den Ländern am 26. September 2008 einen ersten Entwurf vorgelegt. Vor ihrer Stellungnahme wurde auf Wunsch der Länder ihren Vertreterinnen und Vertretern sowie Vertretern der kommunalen Spitzenverbände in einem Workshop am 12. und 13. November 2008 Gelegenheit gegeben, die beteiligten Wissenschaftler zu den von diesen vorgelegten Ergebnissen und zum vom BMAS vorgelegten Berichtsentwurf zu befragen. Der Berichtsentwurf des BMAS wurde am 26. November 2008 anhand der Stellungnahmen der Länder ohne Beteiligung der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zwischen Bund und Ländern vertiefend erörtert. Auf der Basis dieser Diskussion erfolgte eine umfangreiche Überarbeitung, die - dem Anliegen der Länder folgend - in erster Linie die Verständlichkeit der Ergebnisdarstellung verbessern sollte.

Vor diesem Hintergrund sind die Stellungnahmen der Länder für das BMAS in wesentlichen Teilen nicht nachvollziehbar.

- Die Untersuchungen beziehen sich, wie an mehreren zentralen Stellen dargestellt, auf einen begrenzten Untersuchungszeitraum. Hierbei ist der den Wirkungsanalysen zugrundeliegende Zeitraum mit ca. einem Jahr kurz, aber aus wissenschaftlicher Sicht hinreichend. Die Frage der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die Zukunft stellt sich bei diesen Untersuchungen im selben Maße wie bei jeder anderen empirischen Studie.
- Die Ergebnisse bezüglich der Erfolge der zKT bei der Integration in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung nehmen in der Ergebnisdarstellung in Kapitel „A. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse“ vergleichsweise weniger Raum ein, weil diese weniger robust, d.h. empirisch weniger gut abgesichert sind als die Ergebnisse für die ARGEn bei der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung und bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit.
- Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse auf individueller Ebene werden durchgehend auf Basis der Werte für den Monat Oktober 2007 dargestellt. Für die Wahl dieses Monats sprechen

verschiedene Gründe: a) Es handelt sich um den aktuellsten verfügbaren Ergebniswert, b) der Monat Oktober ist weitgehend frei von saisonalen Besonderheiten, c) einige Ergebnisse liegen nur für diesen Monat vor, d) die Ergebniswerte anderer Monate liegen auf einem ähnlichen Niveau. Das BMAS folgt in seinem Bericht der Ergebnisdarstellung im Endbericht des Untersuchungsfeldes 3 und ermöglicht es somit, die dargestellten Ergebnisse dort zu überprüfen und nachzuvollziehen. Auf Wunsch der Länder wurde die Darstellung der Ergebniswerte von Oktober 2007 - wo immer dies sinnvoll war - um Schwankungsbreiten ergänzt.

- Die Behauptung, das Ergebnis des Untersuchungsfeldes 4 zur fiskalischen Effizienz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sei im Gesamtbericht unrichtig wiedergegeben, trifft nicht zu (siehe Endbericht des Untersuchungsfeldes 4 „Makroanalyse und regionale Vergleiche“, S. 255). Unter anderem wird dort zur Veranschaulichung der geschätzte Betrag zur fiskalischen Effizienz zu verschiedenen Größen, wie den Ausgaben für Arbeitsuchende in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, in Bezug gesetzt.
- Der Hypothese, hinter den Unterschieden bei den geschätzten Kausaleffekten könnten auch unterschiedliche Vorstellungen über Integrationsziele und die geeignete Abfolge der Schritte bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit stehen (Endbericht des Untersuchungsfeldes 3 „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, S. XVIII), wird an mehreren Stellen gefolgt:

„Die zKT nutzen also Chancen zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch hinzuverdientes Einkommen häufiger als ARGE, bewirken aber seltener den entscheidenden Schritt zur gänzlichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Ihre schwach signifikanten Vorteile bei der Beschäftigungsfähigkeit sind möglicherweise ein Hinweis darauf, dass sie in der langen Frist nachhaltigere Integrationen in Beschäftigung erzielen könnten. Dies konnte aufgrund des begrenzten Untersuchungszeitraums jedoch nicht untersucht werden“

(Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, S.XX);

„Die ARGE aktivieren schneller und vermittlungsorientierter, sie achten darauf, vor allem in bedarfsdeckende Beschäftigung zu integrieren, sie verstärken die Mitwirkungs- und Konzessionsbereitschaft der Hilfebedürftigen durch Sanktionen, sie nutzen zur Integration aber auch mehr Lohnsubventionen. Die zKT subventionieren weniger die Aufnahme von Beschäftigung, nutzen dafür häufiger die Kombination aus Erwerbseinkommen und Alg II, verfolgen insgesamt (auch durch die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit) eine durch das aus der Sozialhilfetradition stammende Fallmanagement geprägte sozialintegrative Strategie, welche dann aber möglicherweise die Eigeninitiative der Hilfebedürftigen weniger aktiviert und dadurch Arbeitsmarktchancen ungenutzt lässt.“

(Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, S.XX).

Die Vorteile der zKT bei der Integration in ungefördernde Beschäftigungsverhältnisse werden in dem Bericht dargestellt (s. S. 15, Tabelle 43 und S. 204). Bei der Analyse wird nicht danach unterschieden, ob die Integration bedarfsdeckend ist oder nicht. Somit kann die Behauptung, die Integrationen der ARGEn in bedarfsdeckende Beschäftigung seien zum Großteil nur Integrationen in geförderte Beschäftigung ebenso wenig belegt werden wie die ebenso denkbare Behauptung, die Integrationen der zKT in ungefördernde Beschäftigung seien zum Großteil Integrationen in nicht-bedarfsdeckende Beschäftigung.

Der Befund wonach zKT auf gesamtwirtschaftlicher Ebene Vorteile bei der Integration in ungefördernde Beschäftigung haben steht in gewissem Widerspruch zu den Ergebnissen auf der individuellen Ebene auf Basis einer Kundenbefragung, wo bei Betrachtung der Integration in ungefördernde Beschäftigung ARGEn bzw. gAw besser abschneiden als zKT. Hintergrund könnten Erfassungsprobleme in den für die gesamtwirtschaftliche Analyse genutzten Prozessdaten darstellen: Bestimmte Lohnsubventionen konnten auch als sonstige weitere Leistungen verbucht worden sein. Integrationen unter Nutzung sonstiger weiterer Leistungen werden in der gesamtwirtschaftlichen Analyse als ungefördernde Integrationen gezählt. Schließlich sei hier noch auf ein Befund aus den Fallstudien von UF2 hingewiesen (Endbericht S. 108), der darauf hindeutet, dass sich zwischen Agenturen, ARGEn und zKT ein „Subventionswettbewerb“ zur Eingliederung Arbeitsuchender entwickelt habe, der vor allem in Regionen mit zKT besonders ausgeprägt sei (vgl. auch Bericht von UF2, S. 300).

Selbst wenn die Lohnsubventionen den Unterschied ausmachten, könnte dies als Hinweis darauf verstanden werden, dass die ARGEn die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel im Sinne der Ziele des SGB II sinnvoller genutzt haben als die zKT. Lohnsubventionen haben dem gegenwärtigen Stand der Evaluationsforschung zufolge eine langfristig-nachhaltige Integrationswirkung und zahlen sich dann auch in der langen Frist fiskalisch aus. Das Argument, dass die fiskalischen Effekte dadurch gemindert würden, ist nicht stichhaltig, da die Eingliederungskosten in den Analysen berücksichtigt wurden.

- Die methodischen Einschränkungen bei der Berechnung der fiskalischen Effekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene werden im Bericht an prominenter Stelle ausgeführt:

„Aufgrund zufallsbedingter Schwankungen dieser Schätzung kann der Betrag jedoch nur als ungefähre Richtwert gelten und sollte deshalb sehr vorsichtig verwendet werden. Die Simulation beruht auf der kritischen Annahme, dass die ermittelten Wirkungen deutschlandweit auf alle Grundsicherungsstellen übertragen werden können. Vor allem ist in Bezug auf die Schätzung der Beschäftigungsentwicklung auf regionaler Ebene, die dieser Simulation zugrunde liegt, ein direkter Wirkungseinfluss der Modelle der Aufgabenwahrnehmung nicht gesichert.“

(Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, S 23)

- Der Bericht des Bundesrechnungshofes ist nicht Bestandteil der Evaluation, sondern eine Anlage zu diesem Endbericht, mit der das BMAS den Auftrag des § 6c SGB II erfüllt, auch über die Erfahrungen mit den Regelungen nach § 6b zu berichten; dies umfasst damit auch Erfahrungen aus den Prüfungen des Bundesrechnungshofes nach § 6b Abs. 3. Hier werden Aspekte behandelt, die in dieser Form in einer wissenschaftlichen Untersuchung kaum oder nicht zu bearbeiten sind. Der unabhängige Bundesrechnungshof stimmt seine Berichte weder mit den Ländern noch mit einem Bundesressort ab.

Anhang 3 Bericht des Bundesrechnungshofes



Bericht

zur Aufnahme in den Endbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c Zweites Buch Sozialgesetzbuch

über

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Durchführung der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

Gz.: VI 2/VI 6 – 20 08 04

Bonn, 20. November 2008

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet. Da die geprüfte Stelle noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der Bundesrechnungshof das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Ausgangslage	3
2	Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Leistungsgewährung	5
2.1	Vermittlungstätigkeit und Fallmanagement der Grundsicherungsstellen	5
2.2	Vermittlungstätigkeit in der Übertrittsphase SGB III/SGB II	7
2.3	Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente	8
2.3.1	Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs)	8
2.3.2	Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II	9
2.4	Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung	11
3	Aufsicht und Steuerung	13
3.1	Arbeitsgemeinschaften	13
3.1.1	Aufsicht	13
3.1.2	Steuerung auf Trägerebene	14
3.1.3	Steuerung über Zielvereinbarungen	15
3.2	Zugelassene kommunale Träger	16
3.2.1	Aufsicht	16
3.2.2	Regelungen zur Mittelverwendung und -abrechnung	16
4	Gesamtbewertung	17

1 Ausgangslage

- 1.1 Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu einer staatlichen Fürsorgeleistung - der Grundsicherung für Arbeitsuchende - zusammengeführt. Träger der Einzelleistungen der Grundsicherung sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit ihren Agenturen für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen). Die Bundesagentur ist verantwortlich für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Die Kommunen sind zuständig für Leistungen für Unterkunft und Heizung und flankierende Eingliederungsleistungen.

Zur Gewährung der Leistungen aus einer Hand haben die Kommunen und Agenturen für Arbeit als gesetzliches Regelmodell ca. 350 Arbeitsgemeinschaften errichtet. Aufsicht üben die Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) aus. In ca. 10 Fällen kam eine Arbeitsgemeinschaft nicht zustande oder wurde nachträglich gekündigt. Kommunen und Agenturen für Arbeit handeln hier in getrennter Trägerschaft. Daneben wurde 69 Kommunen im Wege einer Experimentierklausel gestattet, ganzheitlich die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Leistungsträgerin zu übernehmen. Die alleinige Aufsicht liegt bei den Ländern.

- 1.2 Der Bundesrechnungshof und der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) haben die Durchführung des SGB II durch Schwerpunktprüfungen begleitet und in einer Vielzahl von Beiträgen auf Schwachstellen hingewiesen. Diese betrafen zum einen die Leistungsgewährung einschließlich der Erfüllung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen, die Vermittlungstätigkeit und den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, zum anderen die Verwaltungsorganisation, Aufsicht und Steuerung der Aufgabenerledigung sowie die Abrechnung der Verwaltungskosten.

ten.¹

Der Bundesrechnungshof mahnte in seinen Berichten insbesondere eine bundesweit einheitliche Rechtsanwendung an. Er sah es als notwendig an, bei der anstehenden Neuordnung der Grundsicherung für Arbeitsuchende dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung auch beim Verwaltungsvollzug umfassend Rechnung zu tragen und die Aufgabenverantwortung eng mit der Finanzierungszuständigkeit zu verknüpfen.

- 1.3 Das Bundesministerium untersucht derzeit die Wahrnehmung der Aufgaben durch zugelassene kommunale Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch Arbeitsgemeinschaften. Über das Ergebnis dieser Wirkungsforschung - die Kosten von rund 16 Mio. Euro² verursacht hat - hat es den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 zu berichten. Die Wirkungsforschung soll die Grundlage für die Entscheidung über die endgültige Aufgaben- und Finanzierungsträgerschaft sowie die Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende bilden.

Das Bundesministerium hat den Bundesrechnungshof gebeten, seine Prüfungserkenntnisse und Bewertungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nochmals zusammenfassend darzustellen. Sie sollen als Anlage in den vom Bundesministerium zu erstellenden Bericht zur Wirkungsforschung einfließen.

¹ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales gem. § 88 Abs. 2 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des SGB II vom 19. Mai 2006; Bemerkungen 2006 „Schwachstellen bei Hartz IV beseitigen und Vollzug verbessern“, Bundestagsdrucksache 16/3200 Teil I Nr. 3; Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern vom 27. September 2007 für die Föderalismuskommission, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 055; Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II vom 19. Dezember 2007, Bundestagsdrucksache 16/7570; Bericht an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales nach § 88 Abs. 2 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Vermittlungstätigkeit (einschließlich Fallmanagement) und Anwendung zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente vom 29. April 2008; Bericht an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales nach § 88 Abs. 2 BHO über die Ergebnisse einer Kontrollprüfung zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Richtlinien der Grundsicherungsträger zur Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II vom 29. Mai 2008.

² E-Mail des Bundesministeriums (Referat Z b 1) vom 13. November 2008.

2 Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Leistungsgewährung

Der Bundesrechnungshof hat in sämtlichen Bereichen der Aufgabenerledigung zahlreiche – in Teilen gravierende – Rechtsverstöße, eine uneinheitliche Behandlung gleicher Sachverhalte sowie einen unwirksamen und unwirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln festgestellt.

2.1 Vermittlungstätigkeit und Fallmanagement der Grundsicherungsstellen

Die Träger der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit der Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen (§ 14 SGB II). Ihre Leistungen sind insbesondere darauf auszurichten, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird (§ 1 SGB II).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Grundsicherungsstellen diese Ziele nicht ausreichend verfolgt. Der Anteil der unzureichend betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist auch nach Erkenntnissen von Prüfungen im Jahr 2008 gegenüber früheren Prüfungen nicht nennenswert zurückgegangen. Die vom Bundesministerium eingeleiteten Schritte zur Verbesserung der Leistungserbringung haben die Qualität der Vermittlungsarbeit nicht durchgreifend verbessert. Dies gilt unabhängig davon, in welcher Organisationsform (Arbeitsgemeinschaften, kommunale Träger oder Agenturen für Arbeit und Kommunen in getrennter Trägerschaft) die Leistungen vor Ort erbracht wurden.

- Arbeitsgemeinschaften ließen in den geprüften Fällen durchschnittlich annähernd neun und zugelassene kommunale Träger mehr als elf Wochen (seit Leistungsbeginn) verstreichen, bis sie mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein qualifiziertes Erstgespräch führten. In fast jedem siebten Fall hatte zum Zeitpunkt der Erhebung noch kein Erstgespräch stattgefunden, obwohl die betroffenen Hilfebedürftigen im Durchschnitt seit rund neun Monaten Leistungen der Grundsicherung bezogen.
- Arbeitsgemeinschaften hatten in jedem dritten Fall, zugelassene kommunale Träger in jedem zweiten Fall wesentliche vermittlungsrelevante Merkmale erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bei der Standortbestimmung außer Acht gelassen. Damit fehlte es an einer Grundlage für eine wirksame Eingliederungs-

strategie.

- Arbeitsgemeinschaften hatten in fast jedem dritten und zugelassene kommunale Träger in fast jedem zweiten Fall keine Eingliederungsvereinbarungen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geschlossen. Der Gesetzgeber hat der Eingliederungsvereinbarung eine maßgebliche strategische Bedeutung beigegeben und ihren Abschluss verbindlich angeordnet. In ihr sollen sich Grundsicherungsstelle und erwerbsfähiger Hilfebedürftiger auf Eingliederungsleistungen und Eigenbemühungen verständigen. Die Grundsicherungsstellen schlossen Eingliederungsvereinbarungen erst rund 16 Wochen nach Leistungsbeginn. Inhaltlich waren diese in der Mehrzahl der Fälle ungenügend auf den Einzelfall zugeschnitten. So fehlten Beschreibungen der Inhalte und Ziele beabsichtigter Integrationsmaßnahmen.
- Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhielten bei Arbeitsgemeinschaften in drei von zehn und bei zugelassenen kommunalen Trägern in mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle weder einen Vermittlungsvorschlag noch ein Angebot für eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Die betroffenen Hilfebedürftigen bezogen seit durchschnittlich 8,3 Monaten Leistungen der Grundsicherung. Zudem hatten es die Grundsicherungsstellen bei zwei von fünf Vermittlungsvorschlägen unterlassen, die Ergebnisse der Bewerbungen mit den Hilfebedürftigen auszuwerten. Für die Vermittlung bedeutsame und gegebenenfalls sanktionsrechtlich relevante Informationen gingen so verloren.
- In einem Viertel der bei Arbeitsgemeinschaften und in zwei von fünf der bei zugelassenen kommunalen Trägern untersuchten Fälle waren keine ausreichenden Aktivitäten zur Beseitigung, zeitlichen Verkürzung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit erkennbar. Vielfach verstießen die Grundsicherungsstellen dabei gegen Festlegungen in den Eingliederungsvereinbarungen.
- Die in den geprüften Fällen festgestellte Kontaktdichte ließ kaum zu, den Integrationsprozess zu steuern. So führten Grundsicherungsstellen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die seit mehr als einem Jahr Leistungen bezogen, durchschnittlich nur 3,2 Beratungsgespräche.
- Grundsicherungsstellen haben arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Intensivbetreuung (Fallmanagement) anzubieten. In mehr als drei Viertel der geprüften Fälle konnte kein planvolles und zielorientiertes

Vorgehen festgestellt werden, die Integrationschancen dieses Personenkreises zu verbessern. Aus Kostengründen boten einzelne Grundsicherungsstellen Hilfebedürftigen trotz multipler Vermittlungshemmnisse kein Fallmanagement an. Sie hielten es für wirtschaftlicher, sich um integrationsnahe Kunden zu kümmern. Bei Grundsicherungsstellen, die ein Fallmanagement eingerichtet hatten, fehlte häufig eine einzelfallgerechte Steuerung des Zugangs. Teilweise wurde das Fallmanagement nach Ablauf bestimmter Zeiträume ungeachtet eines messbaren Integrationsfortschritts abgebrochen.

2.2 Vermittlungstätigkeit in der Übertrittsphase SGB III/SGB II

Die Prüfung der Vermittlungstätigkeiten von Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen in der Übergangsphase SGB III/SGB II zeigte zahlreiche systembedingte Nachteile des gesetzlich vorgeschriebenen Wechsels der Trägerschaft:

- Die Agenturen für Arbeit unternahmen in den letzten drei Monaten vor Ablauf des Arbeitslosengeldbezugs häufig keine oder nur unzureichende Eingliederungsbemühungen. In drei von zehn Fällen führten sie keine Beratungsgespräche und in sechs von zehn Fällen unterbreiteten sie keine Vermittlungsvorschläge mehr. Über veränderte rechtliche Rahmenbedingungen des Leistungsbezugs nach dem SGB II informierten sie nur selten oder lückenhaft.
- In zahlreichen Fällen setzten die Agenturen für Arbeit die Vermittlungstätigkeit in Unkenntnis eines zwischenzeitlichen Übertritts des Arbeitslosen in den Rechtskreis der Grundsicherung mehrere Monate fort. Dadurch kam es zu unkoordinierten parallelen Eingliederungsversuchen beider Träger.
- Arbeitsgemeinschaften nutzen dieselben IT-Fachverfahren wie Agenturen für Arbeit und schreiben die bestehenden Bewerberdatensätze nach Eintritt in das System der Grundsicherung fort. Zugelassene kommunale Träger haben demgegenüber eigene Fachanwendungen und können die (Alt-) Datensätze nicht automatisch einsehen. Die Bundesagentur gewährt ihnen daher Einblick in Auszüge der persönlichen und fachlichen Daten, der beruflichen Werdegänge und der beruflichen Kenntnisse. Die Mehrzahl der bei unseren Prüfungen einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger machte von diesem Angebot keinen Gebrauch.
- Im Durchschnitt der geprüften Fälle vergingen nach dem letzten Beratungsgespräch

sprach bei der Agentur für Arbeit fast 20 Wochen, bis die Grundsicherungsstellen qualifizierte Erstgespräche mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen führten und eine neue Vermittlungsstrategie einleiteten.

2.3 Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

2.3.1 Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs)

Grundsicherungsstellen sollen für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten schaffen (§ 16 Abs. 3 SGB II). Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (so genannte Mehraufwandsentschädigungsvariante, häufig auch als Ein-Euro- oder Zusatzjob bezeichnet) sind das am stärksten genutzte Eingliederungsinstrument. Allein Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen setzten hierfür im Jahr 2007 mehr als 1 Mrd. Euro ihrer Eingliederungsmittel ein. In welcher Höhe zugelassene kommunale Träger Mittel bereitstellten, konnte das Bundesministerium nicht verlässlich beziffern.

Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung können geschaffen werden, wenn die zu verrichtenden Tätigkeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse stehen. Dies ist der Fall, wenn die Arbeit überwiegend der Allgemeinheit dient und ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden wäre. Zudem dürfen sich die geförderten Tätigkeiten am Markt nicht wettbewerbsverzerrend auswirken.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die weit überwiegende Zahl der geprüften Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zu beanstanden. Das Ziel eines rechtskonformen, zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatzes dieses bedeutsamen arbeitsmarktpolitischen Instruments ist auch in den letzten Jahren nicht erreicht worden:

- Zwei Drittel der geprüften Maßnahmen erfüllten nicht die gesetzlichen Fördervoraussetzungen. In acht von zehn beanstandeten Fällen war die Tätigkeit nicht zusätzlich. Meist betraf sie reguläre Aufgaben eines öffentlichen Trägers (z. B. Reinigungsarbeiten in öffentlichen Verkehrsmitteln oder leichte Bürotätigkeiten in Verwaltungen). In der Hälfte der beanstandeten Fälle stand die Tätigkeit nicht im öffentlichen Interesse. Ihr Nutzen war nur einem stark eingeschränkten Personenkreis zugänglich (z. B. den Mitgliedern eines Segelvereins, bei dem die Instandhaltung von Booten gefördert wurde).

- Weit überwiegend gewährten die Grundsicherungsstellen neben der Mehraufwandsentschädigung für die Hilfebedürftigen Maßnahmekostenpauschalen für allgemeine Verwaltungskosten der Maßnahmeträger. In sechs von zehn Fällen zahlten sie monatlich pauschal mindestens 200 Euro je Teilnehmer, ohne dass nennenswerte Aufwendungen des Trägers erkennbar waren. Sehr häufig lagen der Maßnahmekostenpauschale lückenhafte Kostenkalkulationen des Trägers zugrunde, in der nur einzelne Kostenpositionen beziffert waren.
- Die Arbeitsgelegenheiten blieben aus Sicht des Bundesrechnungshofes für drei von vier Hilfebedürftigen weitgehend wirkungslos. Messbare Integrationsfortschritte waren nicht erkennbar.
- Zu kritisieren war auch die Betreuung der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten durch die Grundsicherungsstellen. In sechs von zehn geprüften Fällen fanden während der Arbeitsgelegenheit keine Beratungsgespräche statt. Den Grundsicherungsstellen war häufig – insbesondere bei teilnehmerstarken Maßnahmen – nicht bekannt, welche konkreten Tätigkeiten die Hilfebedürftigen ausübten.

2.3.2 Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II

Grundsicherungsstellen können zur beruflichen Eingliederung von Hilfebedürftigen kraft der Verweisungsvorschrift in das Arbeitsförderungsrecht des Dritten Buches Sozialgesetzbuch weitgehend dieselben arbeitsmarktpolitischen Instrumente nutzen wie Agenturen für Arbeit bei Beziehern von Arbeitslosengeld (§ 16 Abs. 1 SGB II). Darüber hinaus können sie „weitere Leistungen“ (so genannte freie Eingliederungsleistungen) zur Integration in das Erwerbsleben gewähren (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Der Gesetzgeber wollte dadurch die Möglichkeit für neuartige Förderansätze schaffen.³

Weitere Leistungen haben im Verlauf der Jahre 2005 bis 2007 zunehmend an Bedeutung gewonnen. Allein Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen wandten im Jahr 2007 rund 600 Mio. Euro dafür auf – gegenüber 450 Mio. Euro im Jahr 2006.

Die Mehrzahl der geprüften Grundsicherungsstellen gewährte weitere Leistungen, die lediglich die Voraussetzungen oder den Förderumfang arbeitsmarktpolitischer Regelinstrumente des Arbeitsförderungsrechts unzulässig abwandelten, innovative

³ Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 54.

Förderansätze aber vermissen ließen. Dadurch handelten sie rechtswidrig und schufen Einfalltore für unwirtschaftliches Verhalten:

- Verschiedene Grundsicherungsstellen gewährten Arbeitgebern, die einen Hilfebedürftigen einstellten, befristete Lohnkostenzuschüsse, ohne eine Nachbeschäftigungszeit festzulegen. Damit umgingen sie zwingende Bestimmungen des SGB III. Nachbeschäftigungszeiten ermöglichen es, Zuschüsse bei unberechtigten Entlassungen während dieser Zeit zurückzufordern. Sie verhindern Mitnahme- und Drehtüreffekte.
- Grundsicherungsstellen förderten über freie Eingliederungsleistungen die Berufsausbildung Jugendlicher in außerbetrieblichen Einrichtungen. Während Agenturen für Arbeit im Rechtskreis des SGB III mindestens sechsmonatige berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen vorschalten müssen, hatten die Grundsicherungsstellen die Jugendlichen häufig ohne Vorbereitung oder nach - kürzeren - Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten einer außerbetrieblichen Ausbildung zugewiesen. Dadurch stellten sie weder die Eignung der Jugendlichen für das kostenintensive Förderinstrument sicher, noch verhinderten sie eine unzulässige Ausweitung des Teilnehmerkreises auf arbeitsmarktnahe Jugendliche. In beiden Fällen setzten die Grundsicherungsstellen Mittel nicht zielgerichtet ein.
- Nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres hatten die Stellen nur selten versucht, die außerbetriebliche Ausbildung in eine betriebliche zu überführen und dadurch Ausgaben einzusparen. Dazu sind sie nach arbeitsförderungsrechtlichen Vorschriften verpflichtet.
- Statt erwerbsfähigen Hilfebedürftigen - wie im Arbeitsförderungsrecht vorgesehen - zur Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Bildungsgutscheine auszustellen und ihnen die Auswahl der Maßnahme zu überlassen, wiesen Grundsicherungsstellen häufig Teilnehmer bestimmten Maßnahmen verbindlich zu. Dadurch versäumten sie, die Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen zu stärken. Dies ist zentrales Ziel der Grundsicherung.

Freie Eingliederungsleistungen sollen ein flexibles Experimentierfeld für innovative, auf den Arbeitsmarkt und persönliche Bedürfnisse zugeschnittene Hilfeleistungen bieten. Mit dem Verweis des SGB II auf das SGB III ist es nicht vereinbar, wenn weitere Leistungen lediglich die Voraussetzungen oder den Umfang gesetz-

licher Regelinstrumente modifizieren. Bezogen auf die angeführten Beispiele ist daher sicherzustellen, dass

- bei Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber Nachbeschäftigungspflichten für die Zeit nach der Förderung gesetzt und überwacht werden,
- zur Auswahl geeigneter Teilnehmer an außerbetrieblichen Berufsausbildungen mindestens sechsmonatige berufsvorbereitende Maßnahmen vorgeschaltet werden,
- nach Ablauf eines Jahres geprüft wird, ob eine geförderte außerbetriebliche in eine nicht geförderte betriebliche Ausbildung zu überführen ist und
- Bildungsmaßnahmen nur im Zusammenhang mit Bildungsgutscheinen gefördert werden.

Während das Bundesministerium und die Bundesagentur unsere Rechtsauffassung uneingeschränkt teilen und die Arbeitsgemeinschaften entsprechend angewiesen haben, sehen die Bundesländer darin eine Beschränkung der freien Eingliederungsleistungen.⁴ Sie begründen dies damit, dass zugelassene kommunale Träger grundsätzlich nach freiem Ermessen über erforderliche Maßnahmen entscheiden und gesetzliche Regelinstrumente dabei abwandeln dürften.

Die Argumente der Länder überzeugen nicht. Zugelassene kommunale Träger unterliegen bei der Auswahl ihrer Eingliederungsleistungen den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen wie Arbeitsgemeinschaften.

2.4 Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfungen des Bundesrechnungshofes war die Bestimmung angemessener Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs. 1 SGB II). Die dabei festgestellten vielfältigen Mängel beruhten auf uneinheitlicher und zum Teil rechtswidriger Gesetzesanwendung und führten damit zu Ungleichbehandlungen der Hilfeempfänger.

- Die selbst gesetzten Regelungen der Grundsicherungsstellen waren sehr unterschiedlich ausgestaltet und in großen Teilen interpretationsbedürftig. Die unterschiedlichen Bestimmungen waren sachlich nicht begründet, auch nicht

⁴ Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II vom 22. November 2007, erarbeitet und verabschiedet auf der Grundlage eines Beschlusses der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder anlässlich der 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 15. und 16. November 2007.

wegen regionaler Besonderheiten des Wohnungsmarktes. Fehlende einheitliche Standards führten zu einer Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger.

- Die Grundsicherungsstellen berücksichtigten bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit der Aufwendungen unterschiedliche Wohnungsgrößen und Wohnstandards. Dies führte zu sachlich nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Obergrenzen bei Kaltmiete, Betriebskosten und Heizkosten. Dabei ließen die Grundsicherungsstellen teilweise auch einen unzulässigen Kostenausgleich zwischen diesen Kostenbestandteilen zu.
- Sie forderten die Hilfeempfänger oftmals nicht zeitnah auf, zu hohe Aufwendungen auf ein angemessenes Maß zu senken. Darüber hinaus tolerierten sie Überschreitungen der Angemessenheitsgrenzen. Landesrechtliche Regelungen erweiterten zum Teil unzulässig die in § 22 Abs. 1 SGB II vorgesehene Frist, in der Hilfebedürftige unangemessen hohe Unterkunftskosten senken sollen.
- Die Grundsicherungsstellen ermittelten die Höhe angemessener Betriebs- und Heizkosten nach unterschiedlichen Methoden. Dabei ließen sie vielfach die vorgegebenen Angemessenheitsgrenzen für Betriebskosten unbeachtet. Sie berücksichtigten in rund einem Drittel der geprüften Fälle Heizkosten, die über den nach eigenen Regelungen angemessenen Aufwendungen lagen.
- Die Grundsicherungsstellen beachteten teilweise nicht, dass Kosten für Haushaltsenergie in den Regelleistungen bereits enthalten sind und berücksichtigten diese Bedarfe insoweit doppelt. Waren die Kosten für Haushaltsenergie nicht gesondert ausgewiesen, setzten die Grundsicherungsstellen hierfür nach Pauschalen ermittelte Beträge in unterschiedlicher Höhe ab.
- Bei selbstgenutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen führten unterschiedliche Verfahren der Grundsicherungsstellen dazu, dass sie nicht in jedem Fall prüften, ob eine Verwertung des Eigentums in Betracht kam, wenn die Wohn- und Grundstücksflächen den angemessenen Umfang überschritten.
- Die Grundsicherungsstellen hatten in nahezu jedem zweiten geprüften Fall Sachverhalte nicht oder nur unzureichend aufgeklärt. Obwohl überwiegend bereits Anträge auf Fortgewährung von Leistungen gestellt worden waren, fehlten die Grundlagen für eine rechtssichere Festsetzung der Leistungen. Vielschichtigkeit und Häufigkeit der Fehler bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung weisen darauf hin, dass viele Grundsiche-

rungsstellen die Kompliziertheit der Regelungen und die daraus folgenden hohen Anforderungen an die Bearbeiterinnen und Bearbeiter unterschätzten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, zur Abhilfe der festgestellten Mängel beim Verwaltungsvollzug von der Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung nach § 27 SGB II Gebrauch zu machen. Sowohl das Bundesministerium als auch die Länder sind dieser Empfehlung wiederholt entgegengetreten.

Der Bundesrechnungshof sieht zum Erlass einer Rechtsverordnung keine wirkungsvolle Alternative. Unterschiedliche aufsichtsrechtliche Kompetenzen in den Ländern können keine einheitlichen Verfahrensweisen sicherstellen. Zudem verschließt sich die Mehrheit der Länder einer Übernahme weitergehender Verantwortung durch fachaufsichtliche Befugnisse. Auch durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu Einzelfragen konnte bislang keine Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung hergestellt werden.

3 Aufsicht und Steuerung

Die insgesamt unbefriedigende Aufgabenerledigung ist nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes maßgeblich auch auf Aufsichts- und Steuerungsdefizite zurückzuführen – sowohl bei Arbeitsgemeinschaften als auch bei zugelassenen kommunalen Trägern.

3.1 Arbeitsgemeinschaften

3.1.1 Aufsicht

Die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften führen die zuständigen obersten Landesbehörden im Benehmen mit dem Bundesministerium (§ 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II). Daneben besteht die Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums über die Bundesagentur (§ 47 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Diese ist über ihre Agenturen nicht nur Gesellschafterin der Arbeitsgemeinschaften. Als Leistungsträgerin soll sie auch den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz gewährleisten.

Die Aufspaltung der Aufsicht über Arbeitsgemeinschaften auf Bund und Land erschwert es, gleiche Sachverhalte bundesweit einheitlich zu behandeln und Konfliktfälle einer eindeutigen Entscheidung zuzuführen. Bei einer zentralen Sozialleistung wie der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist dies unerlässlich. Zudem

fehlen wirksame Vorkehrungen für den Fall, dass zwischen Bund und Land keine Einigung über ein aufsichtsbehördliches Einschreiten erzielt werden kann.

3.1.2 Steuerung auf Trägerebene

Maßgebliches Entscheidungsgremium der Arbeitsgemeinschaften sind ausweislich ihrer Errichtungsverträge die Träger- bzw. Gesellschafterversammlungen. Sie bestimmen strategische Leitlinien, wählen einen Geschäftsführer und beschließen die Finanzplanung. In den Träger- bzw. Gesellschafterversammlungen verfügen die Agenturen für Arbeit und Kommunen über die gleiche Anzahl an Stimmen. Daraus ergeben sich Unklarheiten über die Verantwortung der Träger untereinander und über deren Befugnisse gegenüber den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften.

Das Bundesministerium, die Bundesagentur, der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund versuchten, die diffusen Strukturen durch die „Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b Abs. 1 SGB II“ (Rahmenvereinbarung) vom 1. August 2005 zu klären. Darin wurde den Kommunen die Führung in den Träger- bzw. Gesellschafterversammlungen angeboten. Im Rahmen der ihr übertragenen **Gewährleistungsverantwortung** sollte die Bundesagentur die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und Mittelverwendung sowie das Erreichen gemeinsam vereinbarter Ziele sicherstellen. Zugleich verzichtete sie auf Weisungen zur operativen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, sofern die Arbeitsgemeinschaften von der Bundesagentur definierte Mindeststandards zur Leistungserbringung als verbindlich anerkannten. Den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften wurde die **Umsetzungsverantwortung** übertragen. Sie ermöglichte, Leistungen der Grundsicherung und Maßnahmen zur Zielerreichung eigenständig vor Ort zu bestimmen.

Vor allem wegen der Rahmenvereinbarung waren Bundesagentur und Bundesministerium nur eingeschränkt imstande, fachliche Vorgaben zu treffen und die Produkt- und Dienstleistungsqualität sowie die Geschäftsprozesse in den Arbeitsgemeinschaften zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat die Selbstbeschränkung der Bundesagentur in der Rahmenvereinbarung stets als unzulässigen Eingriff in die Trägerrechte angesehen. Er sieht sich darin durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom

20. Dezember 2007 bestätigt.⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat zunächst festgestellt, dass die Einrichtung der Arbeitsgemeinschaften dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung widerspreche, der einen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen – mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation – wahrzunehmen. Der Grundsatz einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung setze auch voraus, dass der zuständige Verwaltungsträger auf den Aufgabenvollzug nach seinen Vorstellungen einwirken könne. Daran fehle es, wenn Entscheidungen über Organisation, Personal und Aufgabenerfüllung mit einem anderen Träger abgestimmt werden müssten. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Bundesagentur durch die in der Rahmenvereinbarung angeordnete Beschränkung auf die Gewährleistungsverantwortung und den Verzicht auf Weisungen unzulässig als Leistungsträgerin beeinträchtigt werde.⁶

3.1.3 Steuerung über Zielvereinbarungen

Zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende schließt das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen jährlich Zielvereinbarungen mit der Bundesagentur. Die bundesweite Zielvereinbarung soll auf lokaler Ebene durch Vereinbarungen zwischen der Trägerversammlung und der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft ergänzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesagentur nicht in der Lage ist, die Einhaltung der bundesweiten Ziele sicherzustellen. Die zwischen Bundesministerium und Bundesagentur vereinbarten Ziele entfalten keine Bindungswirkung für die lokalen Träger- bzw. Gesellschafterversammlungen. Diese können eigenverantwortlich Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften schließen. Zwar sollen die lokalen Zielvereinbarungen nach der Rahmenvereinbarung die bundesweiten Zielvereinbarungen konkretisieren. Dies beschränkt die Arbeitsgemeinschaften aber nicht bei der Festlegung der örtlichen Ziele, da die Rahmenvereinbarung insoweit keine Bindungswirkung hat. Solange die Bundesagentur nicht auf die von den Arbeitsgemeinschaften ergriffe-

⁵ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04), im Internet veröffentlicht unter (abgerufen am 19.11.2008): http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html.

⁶ Bundesverfassungsgericht, a.a.O., Absatz-Nr. 186, unter Bezugnahme auf den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO vom 19. Mai 2006.

nen Maßnahmen zur Zielerreichung einwirken kann, bleibt fraglich, wie sie ihrer Verpflichtung gegenüber dem Bundesministerium nachkommen soll.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass wesentliche Qualitätsmerkmale bei der Zielvereinbarung bislang unbeachtet bleiben und die Erfolgsbewertung dadurch erschwert wird. Bei dem Ziel, die Abgänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu steigern, bleibt etwa die Qualität eines Abgangs – in den ersten Arbeitsmarkt oder in öffentlich geförderte Beschäftigung – unberücksichtigt. Gleiches gilt für den Zeitablauf – die Dauer der Arbeitslosigkeit – bis zu einer Integration. Die Zielerreichung ist somit nur eingeschränkt aussagefähig und für die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften nur bedingt geeignet.

3.2 Zugelassene kommunale Träger

3.2.1 Aufsicht

Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt ausschließlich den zuständigen Landesbehörden. Da die Bundesländer – mit Ausnahme von Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen⁷ – die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende den zugelassenen kommunalen Trägern als pflichtige Selbstaufgabe übertragen haben, üben die Landesministerien überwiegend nur die Rechtsaufsicht aus. Fachaufsichtliche Weisungen dürfen sie nicht erteilen.

Der Bund hat keine unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten und kann keine einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen, obwohl er die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende trägt, soweit es sich nicht um originäre kommunale Aufgaben handelt. Finanz- und Fachverantwortung fallen mithin auseinander.

Zugelassene kommunale Träger nehmen darüber hinaus an dem unter Ziffer 3.1.3 genannten Zielvereinbarungsprozess nicht teil. Für sie bestehen nur geringe Anreize, die Aufgaben mit einem sparsamen Mitteleinsatz zu erledigen.

3.2.2 Regelungen zur Mittelverwendung und -abrechnung

Der Bund trägt die Aufwendungen für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit sie von der Bundesagentur erbracht werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Mittelverwendung hat das Bundesministerium mit den zugelassenen kommunalen Trägern

⁷ E-Mail des Bundesministeriums vom 17. November 2008.

Verwaltungsvereinbarungen zur Bewirtschaftung und Abrechnung der Verwaltungskosten geschlossen. Diese verpflichten die zugelassenen kommunalen Träger, u. a. ein internes Verwaltungs- und Kontrollsystem einzuführen.

Das Bundesministerium unterließ es, frühzeitig einheitliche Mindeststandards und Anforderungen für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bestimmen und deren Umsetzung zu überwachen. Die in die Erhebungen einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger hatten die Verwaltungs- und Kontrollsysteme nicht oder uneinheitlich eingerichtet. Unterschiedliche Abrechnungsverfahren der Grundsicherungsstellen waren zudem mit einem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden. Im Ergebnis konnte nicht ausgeschlossen werden, dass der Bund für Verwaltungskosten der Grundsicherungsstellen mehrfach in Anspruch genommen wurde.

Der vom Bundesministerium angestrebte Zweck der Verwaltungsvereinbarung, die Finanzinteressen des Bundes sicherzustellen, konnte so nicht erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, umgehend verbindliche Regelungen, insbesondere zur Abrechnung der Verwaltungskosten, zu erlassen. Diese sollten einheitliche Verfahren mit eindeutigen Standards vorgeben, um das Risiko von Doppelabrechnungen sowie den Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu verringern. Die Bundesregierung hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit Wirkung zum 1. Mai 2008 eine allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die zugelassenen kommunalen Träger (Kommunalträger-Abrechnungsverwaltungsvorschrift) erlassen. Das Bundesministerium hat ferner angekündigt, die in der allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die zugelassenen kommunalen Träger getroffenen Regelungen – soweit anwendbar – auf die Arbeitsgemeinschaften sowie Agenturen für Arbeit und Kommunen in getrennter Trägerschaft zu übertragen. Dies ist allerdings noch nicht geschehen.

4 Gesamtbewertung

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sichert derzeit den Lebensunterhalt von rund 7 Mio. Menschen. Sie hat zentrale Bedeutung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dies und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit

der Verwaltung erfordern eine einheitliche Rechtsanwendung. Über die für die konkrete Leistungsgewährung wesentlichen Merkmale muss bundesweit einheitlich rechtmäßig entschieden werden.

Der Bund wird im Jahr 2008 voraussichtlich 34,9 Mrd. Euro für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende aufwenden und ist damit maßgeblicher Finanzierungsträger. Dennoch hat er bei zugelassenen kommunalen Trägern keine und bei Arbeitsgemeinschaften nur unzureichende Möglichkeiten, die ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung zu steuern. Die rechtlichen Befugnisse der Agenturen und der Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften werden von den Akteuren unterschiedlich eingeschätzt und führen zu ungeklärten Machtverhältnissen zwischen Arbeitsgemeinschaften und den gesetzlichen Leistungsträgern sowie der beiden Träger untereinander.

Die festgestellten Mängel sind überwiegend systemimmanent. Dies erklärt, warum die Versuche des Bundes, die Verwaltungs- und Steuerungsmechanismen zu verbessern, erfolglos blieben. Auch die Zielvereinbarung ersetzt traditionelle hoheitliche Aufsichtsmaßnahmen – jedenfalls derzeit – nicht, da sie die Qualität der Aufgabenerledigung nur unzureichend abbildet.

Aufgaben und Kompetenzen des Leistungsträgers oder der Leistungsträger sowie der Aufsicht führenden Stelle(n) sollten bei einer anstehenden Neuordnung möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft sein, um die Eigenverantwortlichkeit der Akteure zu erhöhen. Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern im Verwaltungsvollzug und verzahnte oder gemeinsame Zuständigkeiten bei der Aufsicht sollten vermieden werden. Soweit zur Aufgabenwahrnehmung beim Träger oder bei den Trägern nicht vorhandene Ressourcen benötigt werden, sollten diese im Wege der Beauftragung beschafft werden. Anders als beim jetzigen Kooperationsmodell der Arbeitsgemeinschaft, in der sich weitgehend gleichberechtigte Gesellschafter mit oft widerstreitenden Interessen begegnen, können im Auftragswege Kompetenzen „eingekauft“ und damit gebündelt werden, ohne die klar definierte Verantwortung des Trägers oder der Träger zu unterbrechen. Komplizierte und fehleranfällige Abstimmungs- und Verwaltungsverfahren können so beseitigt und Einfallstore unwirtschaftlichen Handelns reduziert werden.

Die Neuorganisation sollte die Ergebnisse der Wirkungsforschung und die darin dokumentierten Erfahrungen mit der Aufgabenwahrnehmung bei zugelassenen kommunalen Trägern berücksichtigen. Bei der Festlegung der Frist für eine ge-

19

setzliche Neuregelung bis zum 31. Dezember 2010 hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass diese Erkenntnisse einfließen sollten.

Eine dauerhafte verfassungsrechtliche Verankerung und bundesgesetzliche Ausgestaltung des Optionsmodells sollte sich mit der grundsätzlich zweigeteilten Aufgabenträgerschaft im Bereich der Grundsicherung zu einem homogenen Verwaltungssystem zusammenfügen. Sie sollte sich nicht darin erschöpfen, die im Experiment erprobten unterschiedlichen Grundsicherungsmodelle zu perpetuieren.

Hauser

Teichmann-Schulz

Ehmann

Westerlind

