

Mauer, Andreas

Article

Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Mauer, Andreas (2006) : Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research, ISSN 2510-5027, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Vol. 39, Iss. 3/4, pp. 557-574

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158648>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum*

Andreas Mauer**

Die Umstellung der Arbeitsagenturen auf das so genannte neue Kundenzentrum gilt als das Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der Agenturen für Arbeit. Damit soll eine schnellere und zielgerichtetere Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung erreicht werden. Ob die Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse im neuen Kundenzentrum im ersten Jahr ihres Bestehens zu einer Beschleunigung der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes geführt hat, wird in dieser Arbeit untersucht. Dabei ist zu beachten, dass der Gegenstand der Wirkungsanalyse nicht die reformierte Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Ganzes ist, sondern lediglich die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten organisatorischen Neuerungen evaluiert werden können. Die Wirkungsanalyse bedient sich eines Kontrollgruppendesigns, das die schrittweise Einführung des Kundenzentrums nutzt. Dabei besteht die Strategie zur Identifikation des Kundenzentrums-Effektes nicht darin, einzelnen Bewerbern statistische Zwillinge zuzuordnen, sondern mögliche Selektionseffekte durch eine Angleichung der Grundgesamtheiten auf Ebene der Arbeitsagenturen zu korrigieren. Dazu werden den Kundenzentrums-Agenturen der Pilotphase in einem ersten Schritt möglichst ähnliche Kontrollagenturen auf Basis zentraler Arbeitsmarktindikatoren zugewiesen. In einem zweiten Schritt werden aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) zufällige Stichproben des Arbeitslosenzugangs aus den Pilotagenturen und den ermittelten Kontrollagenturen gezogen. Die Schätzung des Kundenzentrums-Effektes erfolgt mit einem Differenz-von-Differenzen-Schätzer durch konditionale semiparametrische Übergangsratenmodelle in diskreter Zeit. Die Berechnungen ergeben, dass die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum im Untersuchungszeitraum insgesamt nicht zu einer beschleunigten Vermittlung von Bewerbern in den ersten Arbeitsmarkt geführt hat. Lediglich für männliche Bewerber aus dem Bundesgebiet Ost wird ein positiver Effekt ermittelt. Die Problemgruppen des Arbeitsmarktes konnten bislang jedoch nicht von den Neuerungen des Kundenzentrums profitieren. Für Männer ohne Ausbildung und/oder ältere Männer im Bundesgebiet West werden sogar negative Kundenzentrums-Effekte beobachtet.

* Der Beitrag wurde November 2006 von der/dem betreuenden Herausgeber/in zur Publikation freigegeben.

Er ist eine überarbeitete Version von Teilen des 3. Kapitels aus WZB/Infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a „Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse“, Bericht 2005 für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.

** Für wertvolle Anregungen und Kritik danke ich Stefan Speckesser, Holger Schütz, Günther Schmid, Kai-Uwe Müller, Hugh Mosley und zwei anonymen Gutachter(inne)n.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum
 - 3 Evaluationsdesign
 - 3.1 Die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment
 - 3.2 Das Evaluationsproblem
 - 3.3 Auswahl der Kontrollagenturen
 - 3.4 Überprüfung der Güte der Zuordnung
 - 3.5 Identifikation des KuZ-Effekts
 - 3.6 Beobachtungszeitraum
 - 3.7 Datenbasis
 - 3.8 Schätzmethoden
 - 4 Ergebnisse
 - 4.1 Mittlere KuZ-Effekte
 - 4.2 KuZ-Effekte Untergruppen
 - 5 Schlussfolgerungen
- Literatur

1 Einleitung

Die im Zuge des so genannten Vermittlungsskandals eingesetzte „Hartz-Kommission“ hat mit ihren Vorschlägen (Kommission 2002) weitreichende Reformen im Bereich der Arbeitsvermittlung in Gang gesetzt. Dazu zählt auch die seit dem Frühjahr 2004 stufenweise erfolgte Umstellung der Arbeitsagenturen auf das neue Kundenzentrum (KuZ), dem Kernstück der innerorganisatorischen Neugestaltung der Agenturen für Arbeit.

Die mit der KuZ-Reform auf den Weg gebrachte Verbesserung der operativen Prozesse soll zu einer „echten Leistungssteigerung“ (KuZ-Konzept) bei der Arbeitnehmervermittlung und der Unterstützung der Arbeitgeber bei Stellenbesetzungen führen. Dies soll u. a. durch die Verbesserung der Qualität des Vermittlungsgesprächs sowie die Stärkung des Arbeitgebergeschäftes und dessen bessere Verzahnung mit der Arbeitnehmervermittlung erfolgen. Ziel ist die Verkürzung der Arbeitslosigkeit von Bewerbern durch eine schnellere und zielgerichtetere

Vermittlung in Beschäftigung (Schütz und Oschmiansky 2006).

Entsprechend lautet die Fragestellung der Untersuchung: Beschleunigt die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum Abgänge aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes? Zu berücksichtigen ist dabei, dass zum Beobachtungszeitraum (bis einschließlich März 2005) nicht alle Elemente des Kundenzentrums bereits in den Agenturen umgesetzt waren, die Wirkungsanalyse somit nur die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum zum Gegenstand haben kann.

Die Analyse des kausalen Effekts der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ auf Abgänge in Beschäftigung macht sich die stufenweise Einführung des Kundenzentrums zunutze, das zunächst in zehn Modellagenturen implementiert wurde. Da es sich aufgrund der inhaltlichen Kriterien unterliegenden Auswahl der Modellagenturen nicht um ein na-

türliches Experiment (Meyer 1995) handelt, muss der Gruppe der Teilnehmer, die aus Bewerbern aus den Modellagenturen besteht, eine geeignete Kontrollgruppe zugewiesen werden. Dabei besteht die Strategie zur Identifikation des KuZ-Effektes *nicht* darin, einzelnen Bewerbern statistische Zwillinge zuzuordnen, sondern mögliche Selektionseffekte durch eine Angleichung der Grundgesamtheiten auf Ebene der Arbeitsagenturen zu korrigieren. Dafür werden den Agenturen der Pilotphase, den Modellagenturen, in einem ersten Schritt möglichst ähnliche Kontrollagenturen auf Basis zentraler Arbeitsmarktindikatoren zugewiesen. In einem zweiten Schritt werden aus den Modellagenturen und den ermittelten Kontrollagenturen zufällige Stichproben des Arbeitslosenzugangs gezogen. Um zusätzlich zur beobachtbaren auch durch unbeobachtete Heterogenität verursachte Verzerrungen zu eliminieren, wird zur Identifikation des KuZ-Effektes auf einen Differenz-von-Differenzen-Schätzer zurückgegriffen. Die Schätzung des KuZ-Effektes erfolgt durch konditionale semiparametrische Übergangsratenmodelle in diskreter Zeit.

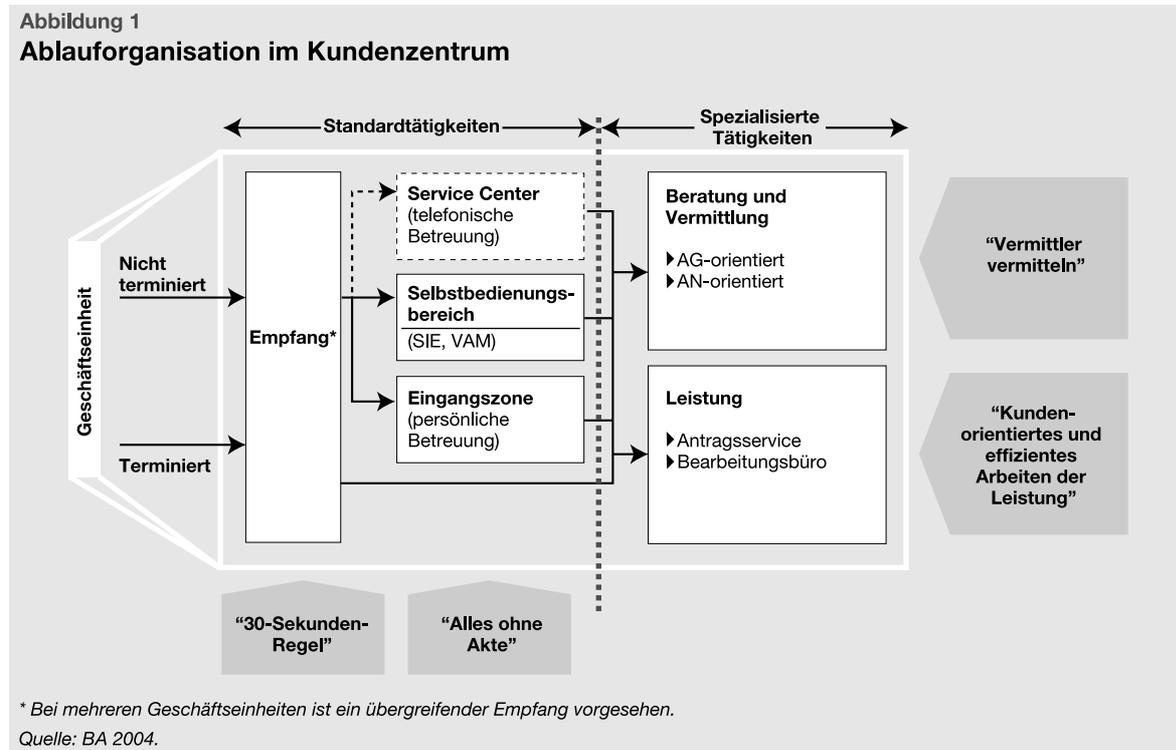
Der Artikel gliedert sich wie folgt: Zunächst wird das Geschäftsmodell des neuen Kundenzentrums und die damit einhergehende organisatorische und inhaltliche Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung vorgestellt. Vor diesen Hintergrund wird der genaue Gegenstand der Wirkungsanalyse eingegrenzt und

die Zielgröße definiert (Abschnitt 2). Im dritten Abschnitt werden das Evaluationsdesign, das Vorgehen bei der Zuordnung geeigneter Kontrollagenturen, die Datenbasis sowie die Schätzmethode erläutert. Danach folgen die Ergebnisse der Wirkungsanalyse jeweils getrennt nach alten und neuen Bundesländern und Geschlecht (Abschnitt 4). Die Schlussfolgerungen werden im fünften und letzten Abschnitt formuliert.

2 Die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum

Die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ kann mit den Schlagworten „Vermittler vermitteln“ und „Der Arbeitgeber ist unser bester Kunde“ umrissen werden (WZB/infas 2005). Das KuZ beinhaltet eine Vielzahl von kleineren und größeren organisatorischen und inhaltlichen Neuerungen, die eine qualitativ bessere und effizientere Arbeitsvermittlung zum Ziel haben.

Zu den eher organisatorischen Neuerungen gehören die personelle Stärkung der Arbeitgebervermittlung und deren bessere Integration in die Arbeitnehmervermittlung sowie die Neugestaltung der Ablauforganisation im KuZ. Die Stärkung der Arbeitgebervermittlung hat, vermittelt über verbesserte Arbeit-



geberdienstleistungen, einen höheren Einschaltungsgrad und damit auch einen größeren Stellenpool, d.h. mehr gemeldete offene Stellen, im Blick. Die neue Ablauforganisation soll zu einer effektiveren und qualitativ besseren Beratung beitragen. Die Vorschaltung des Eingangsbereiches und der Servicecenter erlaubt die Filterung der Bewerberanliegen, die, falls möglich, bereits auf dieser Ebene abschließend bearbeitet werden (Abbildung 1). Auf diese Weise werden Kapazitäten für das eigentliche Beratungsgespräch frei.

Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Terminierung der Beratungsgespräche, die eine ungestörte Beratung erlaubt, lange Wartezeiten vermeidet und so den „Druck der Flure“ (Mosley et al. 2003) reduziert. Dabei sind für ein Erstgespräch 30 Minuten plus 15 Minuten Vor- und/oder Nachbereitung vorgesehen. Alles in allem soll die neue Ablauforganisation dazu führen, dass sich die Vermittler(innen) auf das Vermittlungsberatungsgespräch konzentrieren können.¹ Zusätzlich dazu erlauben Hilfsmittel (das so genannte Arbeitspaket) eine bessere Vorbereitung des Beratungsgesprächs (Schütz und Oschmiansky 2006).

Zu den eher inhaltliche Punkte der Arbeitsvermittlung berührenden Neuerungen zählen die so genannte Standortbestimmung bzw. Kundengruppendifferenzierung sowie die so genannten Handlungsprogramme. Handlungsprogramme ordnen jeder Bewerbergruppe ein bestimmtes Portfolio an Instrumenten und Maßnahmen zu, um eine zielgerichtetere Vermittlung und einen effizienteren Ressourceneinsatz zu erreichen (Schütz und Oschmiansky 2006; WZB/infas 2005). Die Handlungsprogramme, mit denen das Konzept des neuen Kundenzentrums erst sein volles Potenzial entfalten soll (WZB/infas 2005), waren im Beobachtungszeitraum allerdings noch in fast keiner Modellagentur implementiert. Ausnahmen sind die Pilotagentur Heilbronn und die beiden Agenturen der Erprobungs- und Testphase, Halle und Mainz. In Letzteren überschneidet sich die Einführung der Handlungsprogramme allerdings nur teilweise mit dem Beobachtungszeitraum (WZB/infas 2005; Bieber et al. 2005).

Den Gegenstand der Untersuchung bildet deshalb nicht die reformierte Arbeitsvermittlung im KuZ als Ganzes. Was mit den vorliegenden Daten evaluiert werden kann, sind die oben beschriebenen, vorrangig organisatorischen Neuerungen des KuZ. Auf-

grund der unzureichenden empirischen Basis können zur Effektivität der Handlungsprogramme dagegen keine belastbaren Aussagen getroffen werden.

Ob die im Beobachtungszeitraum umgesetzten Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung bereits zu einer schnelleren Vermittlung von Bewerbern geführt haben, versucht diese Wirkungsanalyse zu beantworten. Das Erfolgskriterium ist der beschleunigte Abgang aus Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes, definiert als Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ohne Abgänge in Personal-Service-Agenturen (PSA), Arbeitsbeschaffungs- bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM/SAM) oder beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI), einschließlich Abgängen in Beschäftigung, die durch Lohnsubventionen oder Förderung der Selbständigkeit ermöglicht wurden. Untersucht wird, ob sich im KuZ eine beschleunigte Vermittlung von Bewerbern im ersten halben Jahr nach Zugang in Arbeitslosigkeit beobachten lässt.

3 Evaluationsdesign

3.1 Die Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im Kundenzentrum als Treatment

Das Treatment „reformierte Arbeitsvermittlung im neuen KuZ“ wird definiert als die Gesamtheit der zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im KuZ. Das Treatment KuZ wird nur dann als vollständig betrachtet, wenn die Bewerber den gesamten Vermittlungsprozess des KuZ durchlaufen. Die *Treatmentgruppe* beschränkt sich daher auf *Zugänge in Arbeitslosigkeit*² in den Modellagenturen ab dem Zeitpunkt, an dem das Kundenzentrum funktionstüchtig war.

Um saisonal unterschiedliche Arbeitsmarktsituationen abzubilden und die Verzerrung durch etwaige Einführungseffekte möglichst gering zu halten, besteht die Treatmentgruppe, je nachdem, ab wann das KuZ arbeitsfähig war, aus zwei oder drei nach Arbeitsagenturen geschichteten Stichproben der Zugangskohorten in Arbeitslosigkeit der Quartale II, III und IV des Jahres 2004. Liegt der Zeitpunkt, ab dem die Kundenzentren arbeitsfähig waren, inmitten eines Quartals, wurden nur die Fälle ausgewählt,

¹ Das war vorher nicht immer der Fall, da externe Störungen (Telefonanrufe, Zwischenfragen von Wartenden) aber auch vermittlungsfremde Themen, wie Fragen zum Leistungsbezug, einen beträchtlichen Teil des Beratungsgesprächs in Anspruch nahmen.

² Zur genauen Definition von Zugängen in Arbeitslosigkeit siehe Abschnitt 3.

die zu diesem Datum oder danach in Arbeitslosigkeit zuzugewiesen.

Um die mit dem Etikett „organisatorisch“ versehenen Neuerungen im KuZ, um die es in diesem Beitrag geht, sauber von den Effekten der Handlungsprogramme zu trennen, wurde die Arbeitsagentur Heilbronn, in der die Handlungsprogramme bereits im Jahr 2004 implementiert wurden, nicht in die Untersuchung mit einbezogen. In Halle begann die Erprobungsphase der Handlungsprogramme im September 2004, in Mainz erst zum Ende des Beobachtungszeitraumes im März 2005 (Bieber et al. 2005). Da zunächst nur die Vermittlung von Neukunden berührt war (wzb/infas 2005), wurden beide Agenturen in der Untersuchung belassen, die Stichprobe für Halle aber entsprechend angepasst. Sie enthält keine Zugänge in Arbeitslosigkeit aus dem Quartal IV/2004.

Tabelle 1

KuZ Umstellungszeitpunkte

Modellagenturen	Zeitpunkt Umstellung KuZ	funktionsstüchtig ab ...
West		
AA2	Feb 04	Aug 04
AA3	Feb 04	Aug 04
AA4	Mrz 04	k.A.
AA5	Mrz 04	Jul 04
AA6	Mrz 04	Jun 04
Ost		
AA7	Apr 04	k.A.
AA8	Mrz 04	Mai 04
AA9	Apr 04	Apr 04
AA10	Mrz 04	k.A.

Quelle: BA, eigene Erhebung.

Die Umstellungsmonate und der Zeitpunkt, ab wann das neue Kundenzentrum in den in der Untersuchung verbleibenden Agenturen tatsächlich funktionsfähig war, zeigt Tabelle 1. Im Falle fehlender Informationen wurde angenommen, dass die betreffenden Agenturen, wie die anderen Modellagenturen in Ost bzw. West, ab dem zweiten Quartal (AA 7, AA 10) bzw. dem dritten Quartal 2004 (AA 4) funktionsstüchtig waren.

3.2 Das Evaluationsproblem

Die Ergebnisvariable von Individuum i zum Zeitpunkt t mit KuZ-Treatment sei Y_{it}^1 , die hypothetische

Ergebnisvariable desselben Individuums ohne KuZ-Treatment Y_{it}^0 . Der daraus folgende KuZ-Effekt für Individuum i sei $Y_{it}^1 - Y_{it}^0$. Der durchschnittliche KuZ-Effekt für Bewerber in Kundenzentren ist somit definiert als

$$(1) \quad E(Y_{it}^1 - Y_{it}^0 | \text{KuZ} = 1),$$

mit $\text{KuZ} = 1$ für die Modellagenturen. Das Evaluationsproblem (Heckman et al. 1998, 1999; Fitzenberger und Speckesser 2000) besteht in unserem Fall darin, dass $E(Y_{it}^0 | \text{KuZ} = 1)$ nicht direkt messbar ist. Gesucht ist also eine geeignete Kontrollgruppe, mit deren Hilfe sich die kontrafaktische Zielgröße berechnen lässt.

Die angestrebte Wirkungsanalyse des KuZ hat gegenüber der Evaluation von anderen Instrumenten und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik einige Besonderheiten aufzuweisen. Da seit Einführung in den Modellagenturen alle Bewerber dem KuZ-Treatment unterzogen wurden, stellen mögliche Selektionsverzerrungen durch nicht zufällige *individuelle* Zuweisung des Treatments im Rahmen der KuZ-Evaluation kein Problem dar. Genauso wenig sind auf Seiten der Bewerber Programmantizipationsseffekte zu erwarten. Allerdings muss aus demselben Grund auf Bewerber aus anderen Agenturbezirken als Kontrollgruppe zurückgegriffen werden. Die Strategie zur Identifikation des KuZ-Effektes besteht dabei *nicht* darin, einzelnen Bewerbern statistische Zwillinge zuzuordnen, sondern Selektionseffekte ggf. durch eine Angleichung der Grundgesamtheiten auf Ebene der Agenturen der Arbeit zu korrigieren.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, die Agenturbezirke zu bestimmen, aus denen die Bewerber der Kontrollgruppe kommen. Entweder setzt sich die Kontrollgruppe aus Bewerbern aller Agenturen zusammen, oder aber die Auswahl der Kontrollgruppe beschränkt sich auf Bewerber aus *möglichst ähnlichen* anderen Agenturen. Beide Varianten des Kontrollgruppendesigns machen sich die stufenweise Einführung des Kundenzentrums zunutze, die unter bestimmten Bedingungen als natürliches Experiment bewertet werden kann – nämlich dann, wenn die Auswahl der Modellagenturen exogenen Kriterien unterlag, so dass keine (selbst-)selektionsbedingten Verzerrungen zu erwarten sind (Meyer 1995). Gegen die Annahme eines natürlichen Experiments spricht, dass die Modellagenturen nach geographischen (Bundesgebiet West und Ost) und inhaltlichen Gesichtspunkten – Verteilung der Modellagenturen über verschiedene BA-Strategietypen (Blien et al. 2004) hinweg – ausgewählt wurden und darüber hinaus Selbstselektion (Heckman 1979)

vermutet werden kann. Daher ist ein Kontrollgruppendesign, das Bewerber aus jeweils möglichst ähnlichen Modellagentur-Kontrollagentur-Paaren miteinander vergleicht, dem Vergleich von Bewerbern aus den Modellagenturen auf der einen und allen anderen Agenturen auf der anderen Seite vorzuziehen.

3.3 Auswahl der Kontrollagenturen

Den neun in die Untersuchung einbezogenen Modellagenturen stehen (ohne Berlin) 165 Agenturen mit späterem Umstellungsdatum gegenüber. Um einen möglichst langen Beobachtungszeitraum zu erhalten, kommen als Kontrollagenturen aber nur solche Agenturen infrage, die nicht bereits kurz nach den Modellagenturen auf KuZ umgestellt wurden. Als potenzielle Kontrollagenturen wurden deshalb nur Agenturen berücksichtigt, die im Beobachtungszeitraum nicht ihrerseits auf KuZ umgestellt wurden. Unter diesen Voraussetzungen blieben 67 (Bundesgebiet West) bzw. 21 (Bundesgebiet Ost) Agenturen übrig, aus denen den fünf westdeutschen und vier ostdeutschen Modellagenturen ebenso viele Kontrollagenturen zugeordnet wurden.

Die mit der nicht zufälligen Auswahl der Modellagenturen vermutlich einhergehenden Selektionsverzerrungen haben ihre beobachtbare Basis in der unterschiedlichen Struktur der Arbeitslosigkeit vor Ort, d.h. einer nicht ohne Weiteres vergleichbaren Zusammensetzung der Bewerber in der Treatment- und Kontrollgruppe. Hinzu kommen lokal sehr unterschiedliche makroökonomische Rahmenbedingungen, die sich im Mittel erheblich auf die individuellen Abgangsraten auswirken. Die Kontrollagenturen müssen deshalb vor allem im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen mit den Modellagenturen möglichst gut vergleichbar sein.

Die Kontrollagenturen wurden auf Basis von Arbeitsmarktindikatoren des Jahres 2003 (Abgangsraten in Beschäftigung, Arbeitslosenquote, zeitlicher Trend der Abgangsraten seit 2000, saisonale Schwankung der Abgangsraten), der soziodemographischen Zusammensetzung des Arbeitslosenbestandes (der jeweilige Anteil von Bewerbern ohne Ausbildung, ohne deutsche Staatsangehörigkeit, der Anteil von Bewerbern unter 25 Jahren, über 50 Jahren sowie von Bewerbern mit gesundheitlichen Einschränkungen) sowie schließlich demographischer und geogra-

Abbildung 2

„Landkarte“ der Arbeitsagenturen Bundesgebiet West

Modellagenturen und Kontrollagenturen: Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse
Bundesgebiet West
Ohne Agenturen Welle 1 bis 4

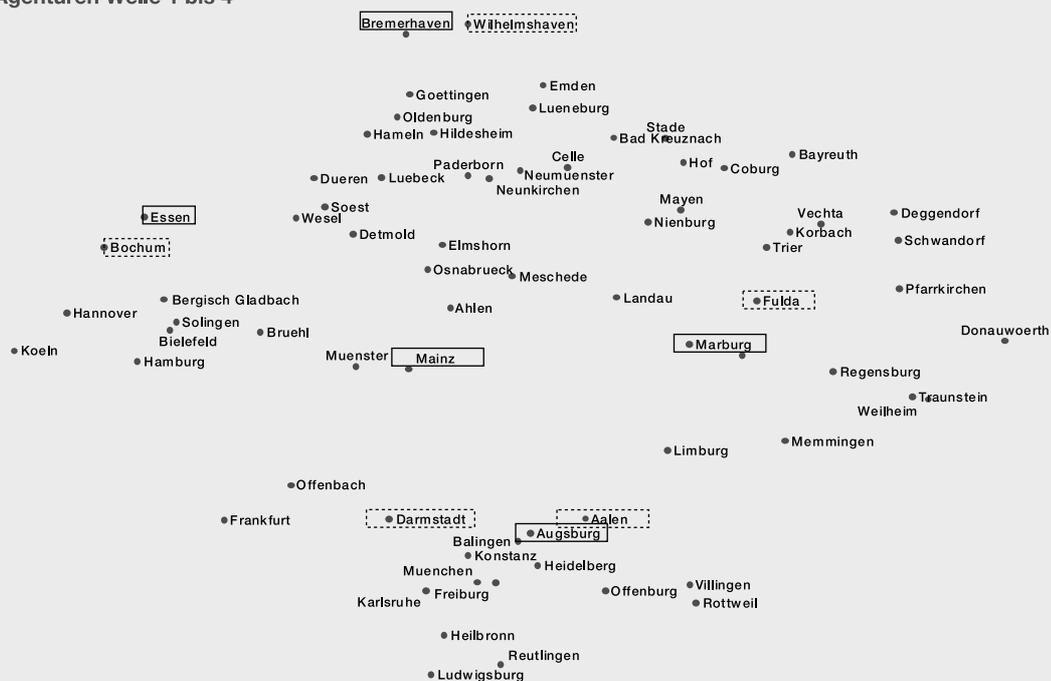


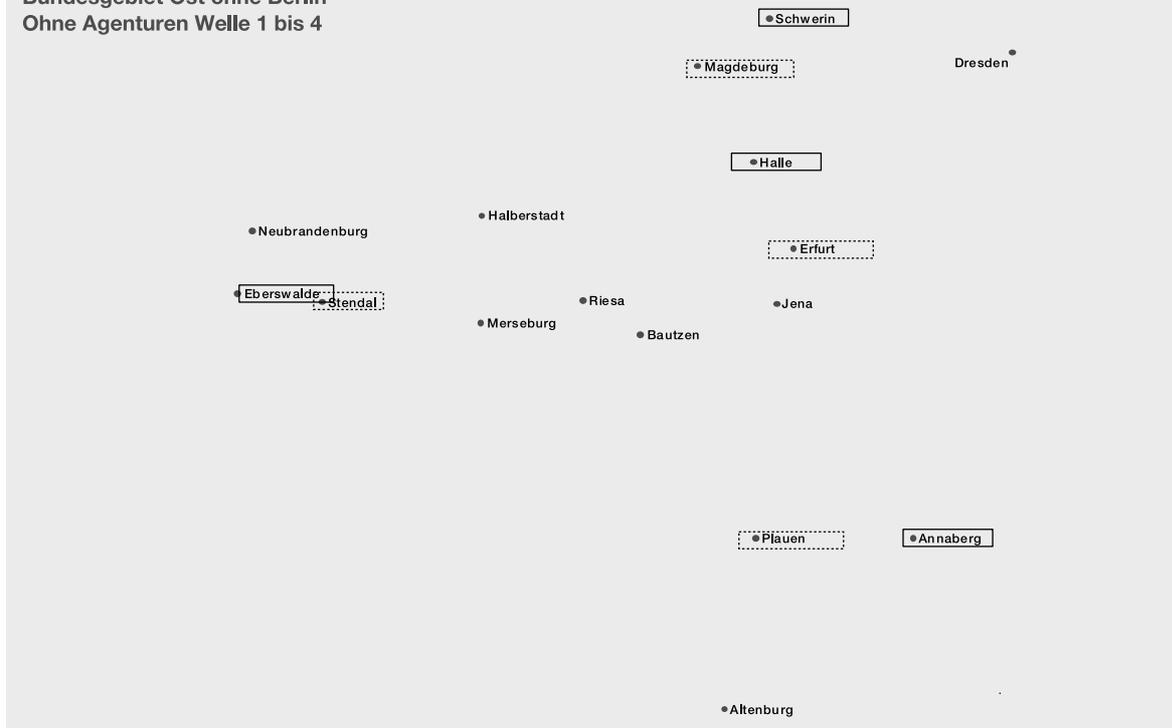
Abbildung 3

„Landkarte“ der Arbeitsagenturen Bundesgebiet Ost

Auswahl der Kontrollagenturen: Ergebnisse der Hauptkomponentenanalyse

Bundesgebiet Ost ohne Berlin

Ohne Agenturen Welle 1 bis 4



phischer Charakteristika der Arbeitsagenturen bestimmt. Die Kontrollagenturen wurden mit Aggregatdaten der BA-Statistik sowie Daten, die Blien u. a. (2004) entnommen wurden, ermittelt.

Wie bereits angedeutet, könnte bei der Auswahl der Modellagenturen Selbstselektion insofern eine Rolle gespielt haben, als Agenturen mit besonders motiviertem (Führungs-)Personal und überdurchschnittlicher Performanz in der Gruppe der Modellagenturen ggf. überrepräsentiert sind. Unter der Annahme, dass die Unterschiede zwischen den Agenturen schon 2003 vorhanden waren, werden möglicherweise darauf zurückgehende Verzerrungen auf zwei Wegen minimiert: Erstens spiegeln die bei der Auswahl der Kontrollagenturen verwendeten Kennzahlen nicht ausschließlich die Arbeitsmarktbedingungen vor Ort, sondern auch die Performanz der Arbeitsagenturen (in welcher Größenordnung auch immer) wider, so dass Agenturen mit unterschiedlicher Performanz unter sonst gleichen Bedingungen als unähnlicher ausgewiesen werden als Agenturen mit vergleichbarer Performanz. Zweitens wird verbleibende unbeobachtete Heterogenität durch den DvD-Schätzer (siehe 3.4) korrigiert.

Zur Auswahl von Vergleichsagenturen bzw. Regionen werden in ähnlichen Evaluationssettings Dis-

tanzen auf Basis der ausgewählten Indikatoren berechnet und dann die nächsten Nachbarn der jeweiligen Treatmentregionen bestimmt (etwa Hess et al. 2004; Blundell et al. 2003). Der hier gewählte Ansatz der Ermittlung der Kontrollagenturen mithilfe einer kategorialen Hauptkomponentenanalyse (Gifi 1990; Meulman et al. 2004; Meulman 2004) ist eine von vielen denkbaren Varianten. Die kategoriale Hauptkomponentenanalyse eignet sich für das hier verfolgte Interesse sehr gut, da sie insbesondere für hoch korrelierte Daten besonders geeignet ist und die Variablen ein beliebiges Skalenniveau aufweisen können.

Nominale Variablen gingen in das Modell in Form des geographischen Merkmals Bundesland ein. Ziel war es, die Agenturen in regionale Punktwolken zu unterteilen, in denen sich die Agenturen entsprechend ihrer Arbeitsmarktlage gruppieren. Dies war insbesondere für das Bundesgebiet West sinnvoll, um geographisch nicht zu weit entfernte Kontrollagenturen zu finden. Damit regionale (Nachfrage-) Schocks und ggf. sich verändernde politische Rahmenbedingungen die Analysen nicht verzerren, sollten Modell- und Kontrollagenturen idealerweise in derselben Region liegen oder wenigstens ein Mindestmaß an geographischer Nähe aufweisen. Liegt eine Agentur weit entfernt von anderen Agenturen

Tabelle 2

Modellagenturen und zugeordnete Kontroll-Agenturen

Modellagenturen	Kontrollagenturen
Augsburg	Aalen
Bremerhaven	Wilhemshaven
Essen	Bochum
Mainz	Darmstadt
Marburg	Fulda
Annaberg-B.	Plauen
Eberswalde	Stendal
Halle	Erfurt
Schwerin	Magdeburg

derselben Region oder desselben Bundeslandes, ist dies ein Indiz dafür, dass die entsprechende Agentur in mindestens einer Dimension regional untypische Arbeitsmarktmerkmale aufweist.

Das Ziel der Hauptkomponentenanalyse besteht in der Visualisierung von Ähnlichkeiten und Unähnlichkeiten der Arbeitsagenturen im Hinblick auf deren Größe und Arbeitsmarktbedingungen (s.o.). Dazu werden die für die ersten beiden Hauptkomponenten berechneten „Objektscores“ der Arbeitsagenturen in einem Koordinatensystem abgetragen. Das Optimierungsverfahren wurde so gewählt, dass die Entfernungen zwischen den Agenturen in den Abbildungen 2 und 3 als Distanzen interpretiert werden können. Beispiele für eine Interpretation der Entfernungen zwischen den in einem Koordinatensystem abgetragenen Objektscores als (Un-)Ähnlichkeiten finden sich u. a. bei Heiser und Meulman (1983) sowie Meulman (1986).

Die beiden ermittelten Hauptkomponenten wiesen im Mittel eine erklärte Gesamtvarianz von etwa 60 Prozent auf. Das heißt: 60 Prozent der Informationen, die in den insgesamt zehn Arbeitsmarktindikatoren enthalten sind, können auf die beiden daraus abgeleiteten latenten Variablen – die Hauptkomponenten – vereinigt werden. Abbildung 2 und 3 zeigen die „Arbeitsmarkt-Landkarten“ der Arbeitsagenturen in West und Ost. Auf dieser Basis wurden den Modellagenturen die in Tabelle 2 aufgelisteten Kontrollagenturen zugeordnet.

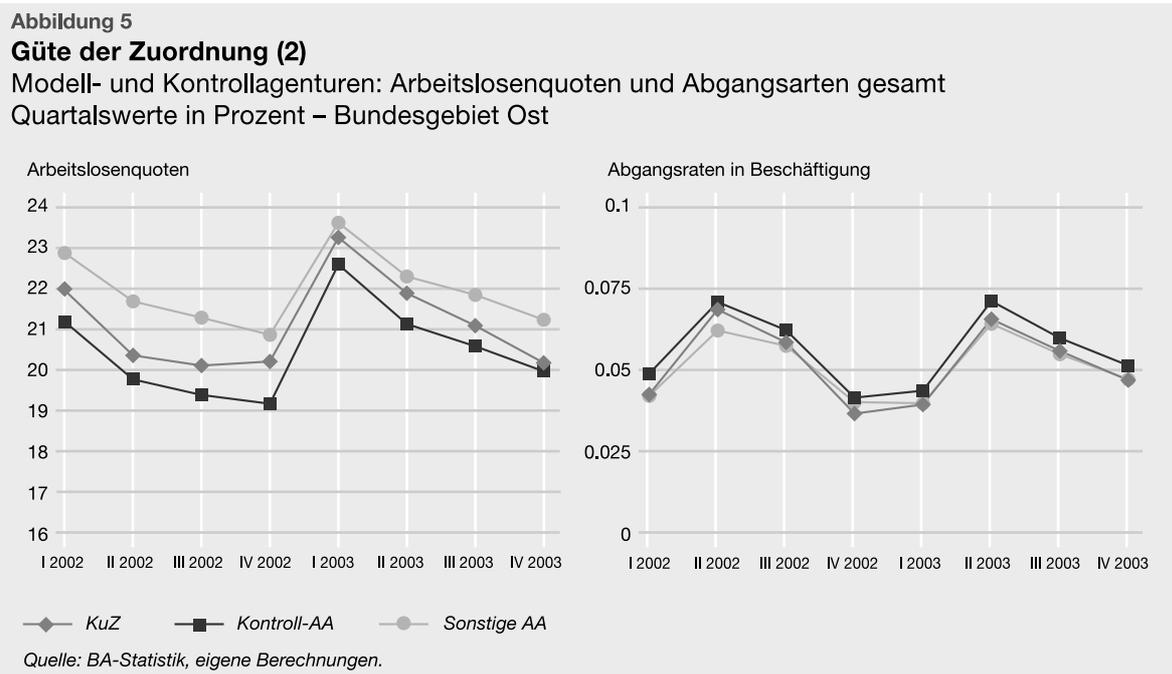
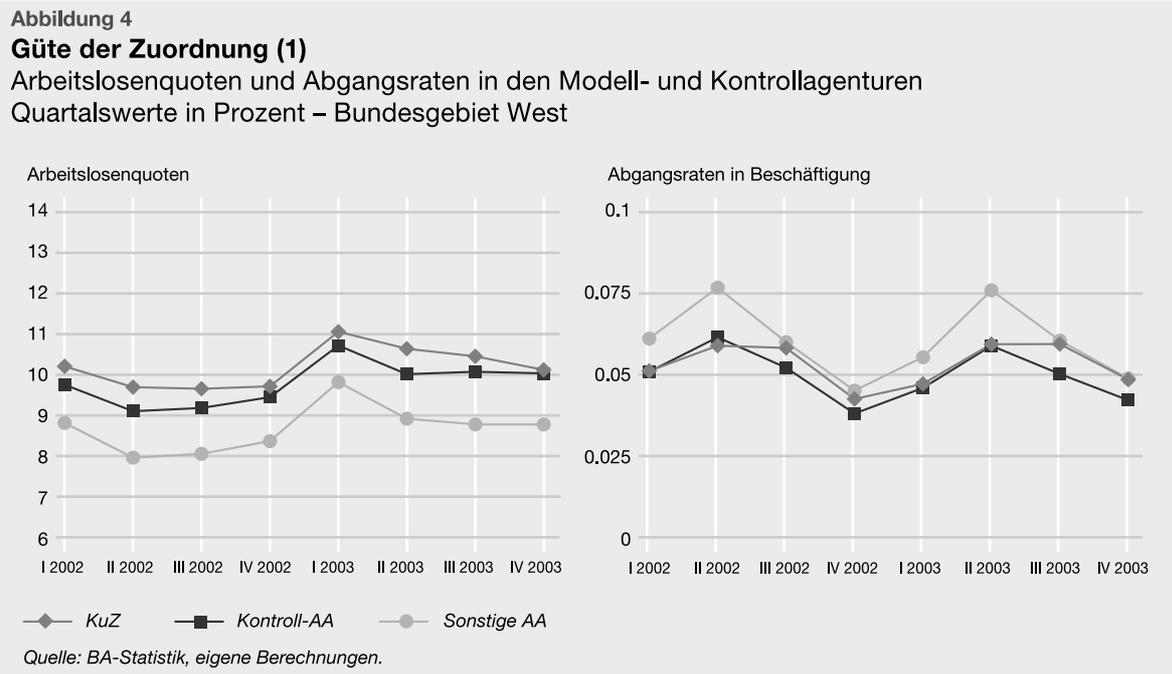
Im Vergleich zum Bundesgebiet West gestaltete sich die Auswahl der Kontrollagenturen für die im Bundesgebiet Ost gelegenen Modellagenturen Schwerin, Eberswalde, Halle und Annaberg-Buchholz schwieriger. Dies lag vor allem an der relativ gerin-

gen Anzahl von möglichen Kontrollagenturen. Deswegen konnte die geographische Nähe von Modell- und Kontrollagenturen in drei von vier Fällen nicht gewährleistet werden.

3.4 Überprüfung der Güte der Zuordnung

Die Überprüfung der Güte der Zuordnung, wiederum auf Basis von Aggregatdaten der BA-Statistik, ergibt für das Bundesgebiet West folgendes Bild: Das Niveau der Arbeitslosigkeit in den Kontrollagenturen ist dem der Modellagenturen deutlich ähnlicher als in den anderen Agenturen der fünften bis neunten Welle der KuZ-Umstellung (Abbildung 4). Das gilt auch für die Abgangsraten in Beschäftigung, die in den Modell- und Kontrollagenturen wesentlich niedrigere saisonale Schwankungen aufweisen als in den restlichen Agenturen. Im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit, die in allen drei Agenturgruppen insgesamt recht ähnlich ist, konnten vor allem die Anteile der Langzeitarbeitslosen, von Ausländern sowie besonders förderungswürdiger Personen an die Werte der Modellagenturen angepasst werden (Abbildung 6). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gruppe der Kontrollagenturen bei allen ausgewählten Arbeitsmarktindikatoren eine größere Ähnlichkeit mit der Gruppe der Modellagenturen aufweist als die anderen Arbeitsagenturen. Insgesamt ist die Gruppe der Kontrollagenturen im Hinblick auf die beobachteten Arbeitsmarktindikatoren mit der Gruppe der Modellagenturen vergleichbar.

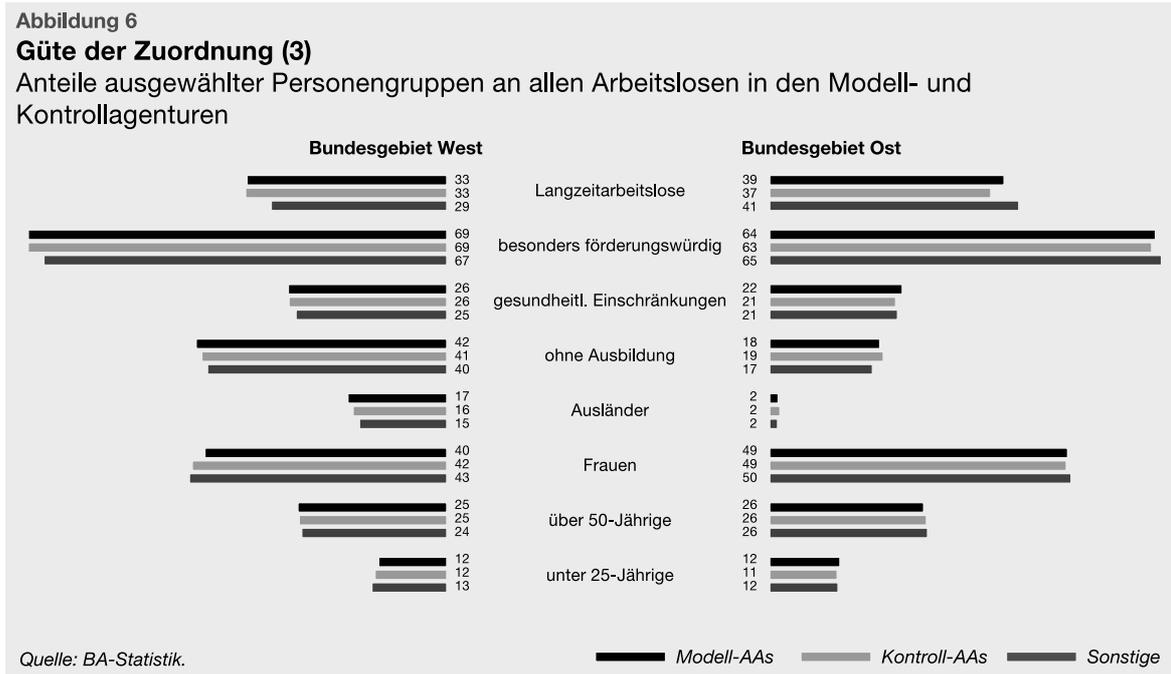
Für das Bundesgebiet Ost ergibt sich ein ähnliches Bild. Der Verlauf der Arbeitslosenquote ist durch



die Kontrollagenturen gut approximiert (Abbildung 5). Dagegen sind die Abgangsraten der Kontrollagenturen im Mittel weniger nahe an den Werten der Modellagenturen als diejenigen der verbleibenden Agenturen. Dies ist insofern kein Problem, als der zur Kontrolle unbeobachteter Heterogenität implementierte DvD-Schätzer zeitkonstante Unterschiede annimmt. Ein paralleler Verlauf und damit

gleiche Trends der Abgangsraten sind dem DvD-Schätzer deshalb angemessener als geringere, aber verschiedenen Trends folgende Unterschiede.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit ist in den drei Agenturgruppen wiederum recht ähnlich. Die Modell- und Kontrollagenturen weisen insgesamt geringe Unterschiede im Hinblick auf die Anteile be-



nachteiliger Arbeitsmarktgruppen an allen Arbeitslosen auf (Abbildung 6). Zusammenfassend lässt sich somit auch für das Bundesgebiet Ost sagen, dass die Kontrollagenturen hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation große Ähnlichkeit mit den KuZ-Agenturen aufweisen.

3.5 Identifikation des KuZ-Effekts

Wie gesehen, hat die Auswahl der Kontrollagenturen zu einer guten Anpassung der berücksichtigten Arbeitsmarktindikatoren X in den Modell- und Kontrollagenturen geführt. Unter der Annahme bedingter Unabhängigkeit (ABU) eliminiert die Vergleichbarkeit von Modell- und Kontrollagenturen in Bezug auf X mögliche Selektionsverzerrungen, so dass

$$(2) \quad E(Y_{it}^0 | \text{KuZ} = 1, X_{it'}) = E(Y_{it}^0 | \text{KuZ} = 0, X_{it'}),$$

was in unserem Zusammenhang bedeutet, dass die durchschnittlichen bedingten Abgangsraten (nach Einführung des KuZ 2004) für Bewerber in den Modellagenturen im hypothetischen Fall der Abwesenheit des Treatments gleich den durchschnittlichen Abgangsraten der Bewerber in den Kontrollagenturen sind.

Durch die Erweiterung der Perspektive auf zwei Perioden t nach Einführung und t' vor Einführung des

KuZ kann die ABU dahingehend eingeschränkt werden, dass

$$(3) \quad E(Y_{it}^0 - Y_{it'}^0 | \text{KuZ} = 1, X_{it'}) = E(Y_{it}^0 - Y_{it'}^0 | \text{KuZ} = 0, X_{it'}).$$

Dies bedeutet, dass in Abhängigkeit von X die Differenz der mittleren Abgangsrate nach Umstellung (t) und vor Umstellung der Modellagenturen auf KuZ (t') für Bewerber in den Modellagenturen bei Abwesenheit des Treatments gleich der Differenz der mittleren Abgangsrate der Bewerber in den Kontrollagenturen ist. Die Annahme lautet demnach, dass die Differenz der mittleren Abgangsrate in den Modell- und Kontrollagenturen in beiden Perioden gleich groß ist, die zeitliche Entwicklung der Abgangsrate somit im hypothetischen Falle der Abwesenheit des Treatments demselben Trend folgt. Daraus lässt sich der konditionale Differenz-von-Differenzen (DvD)-Schätzer des KuZ-Effektes

$$(4) \quad \text{ATT} = E(Y_{it}^1 - Y_{it'}^0 | \text{KuZ} = 1, X_{it'}) - E(Y_{it}^0 - Y_{it'}^0 | \text{KuZ} = 0, X_{it'})$$

(average treatment effect on the treated) ableiten. Bei gegebenen zeitinvarianten Differenzen zwischen Modell- und Kontrollagenturen hat der konditionale DvD-Schätzer gegenüber dem konditionalen Differenzschätzer den Vorteil, nicht nur Selektionsverzerrungen aufgrund beobachteter, sondern zusätzlich Selektionsverzerrungen aufgrund unbeobachteter Heterogenität zu eliminieren.

Die Überprüfung der Annahme zeitinvarianter Differenzen und damit der Zulässigkeit des „einfachen“ DvD-Schätzers erfolgt in Anlehnung an Heckman und Hotz (1989) durch Vorprogrammtests, bei denen die einzelnen Schätzmodelle zunächst für zwei Perioden vor Einführung des KuZ (t' und $t' - 1$) berechnet werden. Zeigt der Differenz-von-Differenzen-Schätzer keinen Effekt, kann davon ausgegangen werden, dass die Annahme zeitinvarianter Differenzen bzw. eines einheitlichen Trends der Abgangsraten zutrifft. Im umgekehrten Fall vervollständigt ein um die Verzerrungen durch unterschiedliche Trends korrigierter DvD-Schätzer unter Einbeziehung der beiden Vorprogrammperioden und der Programmperiode die Ermittlung des KuZ-Effekts (Random Growth Modell, ebd.). Formalisiert sieht der, auf doppelten Differenzen beruhende, korrigierte DvD-Schätzer folgendermaßen aus:

$$(5) \text{ATT}_{\text{korr}} = E[Y_{i,t}^1 - (Y_{i,t}^0 - Y_{i,t'-1}^0) \mid \text{KuZ} = 1, X_{i,t}] - E[Y_{i,t}^0 - (Y_{i,t'}^0 - Y_{i,t'-1}^0) \mid \text{KuZ} = 0, X_{i,t}].$$

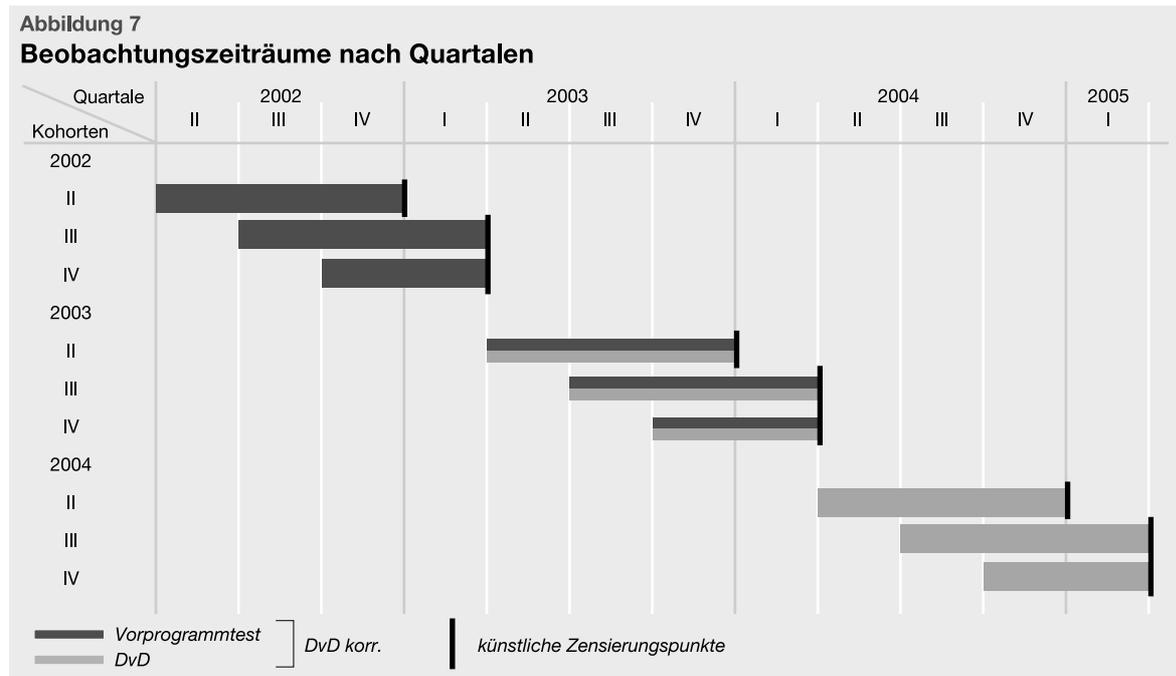
Der korrigierte ATT schränkt die Annahme des einfachen DvD-Schätzers wiederum dahingehend ein, dass ATT_{korr} unter der Voraussetzung identifiziert ist, dass die Unterschiede der zeitlichen Trends konstant sind. Dies impliziert unter anderem, dass die mittleren Abgangsraten in den Modell- und Kontrollagenturen in gleicher Weise auf Änderungen des globalen makroökonomischen Umfelds reagie-

ren und die Arbeitsmarktlage in den einzelnen Modell- oder Kontrollagenturen keinen isolierten Veränderungen (etwa durch Arbeitsmarktschocks auf lokaler Ebene) unterliegt. Zusätzliche identifizierende Annahmen resultieren aus den Modellannahmen der Schätzmethoden zur Ermittlung des KuZ-Effekts.

3.6 Beobachtungszeitraum

Um den konditionalen DvD-Schätzer bzw. den korrigierten DvD-Schätzer ATT des KuZ-Effekts berechnen zu können, müssen für die Treatment- und die Kontrollgruppe Informationen für die Zeiträume vor und nach Einführung des KuZ vorliegen. Insgesamt handelt es sich bei der Ermittlung des KuZ-Effekts um einen Vergleich von vier (DvD-Schätzer) bzw. sechs (korrigierter DvD-Schätzer) distinkten Personengruppen: den Quartalsstichproben der Zugangskohorten vor und nach Einführung des Kundenzentrums in den Modellagenturen und den jeweiligen Kontrollagenturen.

Die Nachprogrammgruppen zur Ermittlung des KuZ-Effekts in den Modellagenturen umfassen Stichproben des Arbeitslosenzugangs der Quartale II/2004 bis IV/2004. Um die Wirkung der quartals- bzw. seasonspezifischen Selektivität der Struktur der Zugangskohorten konstant zu halten, bestehen die dazugehörigen Vorprogrammgruppen aus Stichpro-



ben der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus denselben Quartalen des Vorjahres. Für den Vorprogrammtest wurden entsprechende Quartalsstichproben aus den Jahren 2002 und 2003 verwendet, der korrigierte DvD-Schätzer umfasst alle drei Perioden (Abbildung 7).

Der aktuelle Rand der Daten liegt am Ende des zweiten Quartals 2005. Um unverzerrte Schätzer zu erhalten, darf der Beobachtungszeitraum der gezogenen Zugangskohorten der Quartale II/2003 bis IV/2003, die die Zeit vor Umstellung auf KuZ repräsentieren, nicht in die Zeit nach Beginn der Umstellung auf KuZ hineinreichen. Deshalb wurden die über das erste Quartal 2004 hinausgehenden Arbeitslosigkeitsepisoden zum 31. 3. 2004 künstlich zensiert. Um die saisonalen Schwankungen der Abgangsraten für alle Perioden konstant zu halten, wurden die Beobachtungszeiträume der Vorprogramm- und Programmperioden angeglichen. Deshalb wurden die Zugangskohorten II/2004 bis IV/2004 ebenfalls mit Ende des ersten Quartals 2005 künstlich zensiert.

Damit ist sichergestellt, dass die quartals- bzw. saisonale Selektivität der Struktur der Zugangskohorten³ sowie saisonale Schwankungen der Abgangsraten in beiden Jahren konstant gehalten werden. Der maximale Beobachtungszeitraum für Zugänge in Arbeitslosigkeit beträgt somit neun bis zwölf Monate für die Zugangskohorte des zweiten Quartals, sechs bis neun Monate für die Kohorten des dritten Quartals und vier bis sechs Monate für die Kohorten des vierten Quartals. Der DvD-Schätzer des KuZ-Effekts beschränkt sich auf den Zeitraum der ersten sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit.

3.7 Datenbasis

Die *Datenbasis* der Wirkungsanalyse des KuZ bilden Stichproben der Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) des Forschungsdatenzentrums bei der BA am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aus dem Datenbestand der IEB wurden nach Quartalen und Arbeitsagenturen disproportional geschichtete Stichproben des Arbeitslosenbestandes mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit in den Quartalen II (nur Modellagenturen Ost), III (alle Modellagenturen) und IV (alle Modellagenturen ohne Halle) der Jahre 2002 bis 2004 gezogen. Die Fallzahl belief sich auf 400 Fälle pro Quartal und Modell- bzw. Kontroll-

³ Etwa aufgrund witterungsbedingter Kündigungen im Baugewerbe und der Tourismusbranche etc.

agentur, was eine Bruttostichprobe von 47.400 Fällen⁴ ergibt.

Den IEB als prozessproduziertem Datensatz liegen keine inhaltlichen, sondern administrative Definitionen der Dauer der Arbeitslosigkeit zugrunde. Es gibt eine Fülle von Gründen, warum die Arbeitslosigkeit endet (und nach einer Unterbrechung von Neuem beginnt), obwohl sich die betreffende Person nicht vorübergehend aus Arbeitslosigkeit abgemeldet hat (und auch kein Meldeversäumnis vorliegt). Zu nennen wären u.a. länger andauernde Krankheitsepisoden, Sperrzeiten und die Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FBW). Mittlerweile erfüllen sogar Bewerber in Trainingsmaßnahmen nicht mehr die administrativen Voraussetzungen, um als arbeitslos zu gelten. Dies hat zur Folge, dass Arbeitslose mit Beginndatum der Arbeitslosigkeit im betreffenden Quartal nicht unbedingt Zugänge in Arbeitslosigkeit sind. Um Zugänge in Arbeitslosigkeit zu identifizieren, wurden Episoden mit Erwerbsstatus „arbeitsuchend und arbeitslos“ sowie FBW, Trainingsmaßnahmen (TM), Deutschsprachlehrgänge (DSL) zu einer Episode zusammengefasst, Lücken zwischen Episoden mit gleichem Erwerbsstatus, die nicht durch eine Episode mit anderem Erwerbsstatus getrennt sind, unter der Voraussetzung geschlossen, dass zwischen dem Ende der ersten und dem Beginn der zweiten Episode weniger als 15 Tage liegen. Lücken zwischen direkt aufeinander folgenden Arbeitslosigkeitsspielen aufgrund von Sperrzeiten, Meldeversäumnissen, Nichterneuerung der Meldung und Arbeitsunfähigkeit wurden unter der Voraussetzung geschlossen, dass zwischen dem Ende der ersten und dem Beginn der zweiten Episode weniger als 90 Tage liegen. Darüber hinaus wurden alle Episoden von weniger als sieben Tagen nicht berücksichtigt. Als Zugang in Arbeitslosigkeit innerhalb des jeweiligen Quartals wurden schließlich nur die Fälle definiert, deren Beginndatum auch nach der Bereinigung der Episodenstruktur noch im jeweiligen Quartal lag und die nicht aus Arbeitsunfähigkeit oder nach Meldeversäumnis oder nach mangelnder Verfügbarkeit in Arbeitslosigkeit zugehen. Aus diesem Grund verringerte sich die Nettostichprobe gegenüber der Bruttostichprobe um knapp 10 Prozent. Insgesamt enthielt die Nettostichprobe 43.438 Fälle, die alle Kriterien erfüllten.

Die IEB halten tagesgenaue Informationen zur Dauer der Erwerbsstatuspositionen bereit. Auf-

⁴ Die Zuordnung der Modell- und Kontrollagenturen für das Bundesgebiet Ost wurde nach Stichprobenziehung korrigiert. Deshalb wurden für die Kontrollagenturen Erfurt und Stendal nur 200 Fälle pro Quartal gezogen (die Gesamtstichprobe wurde für mehrere Analysen benutzt und beinhaltete Zugangsstichproben aller Arbeitsagenturen).

grund der gewählten diskreten Schätzmethoden (siehe Kapitel 3.8) wurde die Dauer nach abgeschlossener Datenaufbereitung in (weniger exakte) Monateinheiten umgerechnet. Dies erschien wegen der Ungenauigkeit der Einträge sinnvoll, die nicht das tatsächliche Ende der Arbeitslosigkeit, sondern den Tag des Eintrags als Endedatum festhalten.

3.8 Schätzmethoden

Die Schätzung des KuZ-Effektes erfolgte mit Übergangsratenmodellen in diskreter Zeit (Allison 1982; Guo 1993; Jenkins 1995) mit Kovariaten. Gegeben ist die diskrete Hazardfunktion

$$(6) \quad h(t) = \Pr(T = t \mid T \geq t)$$

als die bedingte Wahrscheinlichkeit eines Ereignisses in Zeitraum t (unter der Voraussetzung, dass bis dahin kein Ereignis eingetreten ist), wobei t in unserem Fall ein Monat ist. Für diskrete Übergangsratenmodelle müssen die Daten derart aufbereitet werden, dass die Anzahl der Fälle den kumulierten Personen-Zeiteinheiten entspricht, das heißt, dass aus einer Person, die sechs Monate arbeitslos war, sechs in das Übergangsratenmodell eingehende Beobachtungen werden. Je nachdem, ob am Ende der Episode ein Ereignis steht oder nicht, nimmt die Ereignisvariable zum letzten beobachteten Zeitpunkt den Wert 1 oder 0 an. Die abhängige Variable in einem diskreten Übergangsratenmodell ist also ein dichotomer Indikator, der unter der Bedingung, dass bis $t - 1$ kein Ereignis stattfand, anzeigt, ob zu Zeitpunkt t ein Ereignis zu beobachten ist. Die Hazardfunktion kann man daher auch folgendermaßen formulieren:

$$(7) \quad h_j(t) = \Pr(y_j(t) = 1 \mid y_j(t-1) = 0).$$

Das diskrete Übergangsratenmodell wird definiert als

$$(8) \quad \text{logit} [h_j(t)] = \log \left[\frac{h_j(t)}{1 - h_j(t)} \right] = \alpha(t) + \beta x_j(t)$$

mit einer näher zu spezifizierenden Basisübergangsrate $\alpha(t)$. Im konkreten Fall wurden für jede Einheit der Prozesszeit (Monate) Dummyvariablen als Zeitkonstanten in die Übergangsratenmodelle aufgenommen. Diese nonparametrische Spezifizierung der Basisrate macht keine Annahmen über die Verteilung der Verweildauern.

Es wurden Übergangsratenmodelle mit Kovariaten geschätzt. Auf Personenebene wurden das Ausbil-

dungsniveau der Bewerber (ohne Ausbildung und Universitätsabschluss mit Referenz Lehre/Fachschulausbildung), das Alter (unter 25-Jährige und über 50-Jährige mit Referenz 25- bis 49-Jährige), die Staatsangehörigkeit (kein deutscher Staatsbürger) und schließlich die Arbeitslosigkeitserfahrung (kumulierte Dauer vorangegangener Arbeitslosigkeits-episoden in den zurückliegenden 4 Jahren in Prozent der Gesamtzeit) in die Übergangsratenmodelle aufgenommen. Die Randverteilungen sind Tabelle 3 zu entnehmen. Diese gibt Auskunft über die Bewerberstruktur in den Modell- und Kontrollagenturen in den Zugangsstichproben der beiden Vorprogramm- sowie der Programmperiode.

Die SGB II-Reform stellt eine erhebliche Komplikation bei der Einführung des Kundenzentrums dar. Die Vorbereitung der Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, Personalabflüsse in die Arbeitsgemeinschaften oder Personalwegfall zugunsten der Optionskommunen beeinträchtigten insbesondere in den Modellagenturen, die während des Aufbauprozesses davon betroffen waren, das laufende Vermittlungsgeschäft. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Vorbereitung der SGB II-Reform auch die Arbeitsvermittlung in den Kontrollagenturen beeinträchtigt hat und die Lasten der SGB II-Reform je nach den Modalitäten der praktischen Ausgestaltung des SGB II vor Ort variieren. Dabei ist sicherlich die schiere Anzahl der Arbeitsgemeinschaften (Argen) und optierenden Kommunen und der damit einhergehende Koordinationsaufwand von großer Bedeutung. Deshalb wurden die durch die SGB II-Reform verursachten Komplikationen durch zwei Kovariaten auf Agenturebene, der Anzahl der Argen sowie die Anzahl der Optionskommunen in den einzelnen Arbeitsagenturbezirken, approximiert (Tabelle 4).⁵

Die Fallzahlen in den einzelnen Schichten der Stichprobe variieren. Um die saisonalen Schwankungen der Abgänge in Arbeitslosigkeit wie geplant konstant zu halten und jeder Modellagentur das gleiche Gewicht bei der Schätzung des KuZ-Effektes zu kommen zu lassen, wurden zusätzlich zu den bereits erwähnten Kovariaten weitere Dummies für die einzelnen Kohorten der Modellagentur-Kontrollagenturpaare in die Übergangsratenmodelle aufgenommen.

⁵ Angemerkt sei, dass sich die geschätzten KuZ-Effekte der Übergangsratenmodelle mit SGB II-Kontrollvariablen nicht nennenswert von den KuZ-Effekten der Modelle ohne SGB II-Kontrollvariablen unterscheiden.

Tabelle 3

Die Randverteilungen der Arbeitsmarktgruppen in der IEB-Stichprobe

		Anteile in Prozent			Differenz Modell-Kontroll AAs		
		2002	2003	2004	2002	2003	2004
Bundesgebiet West Männer							
ohne Ausbildung	Modell-AAs	41,7	39,0	37,0	-4,1	2,4	-1,1
	Kontroll-AAs	37,7	41,3	35,9			
ohne deutschen Pass	Modell-AAs	18,9	17,7	16,6	-2,9	-2,4	-0,7
	Kontroll-AAs	16,0	15,3	15,9			
unter 25-Jährige	Modell-AAs	25,7	24,6	26,2	1,2	3,4	1,8
	Kontroll-AAs	26,9	28,0	28,0			
über 50-Jährige	Modell-AAs	13,9	12,1	12,0	-1,7	-1,2	0,6
	Kontroll-AAs	12,2	10,8	12,7			
durchschnittl. Arbeitslosigkeitserfahrung	Modell-AAs	20,3	21,2	20,9	-1,4	-2,1	0,4
	Kontroll-AAs	18,9	19,1	21,3			
Bundesgebiet West Frauen							
ohne Ausbildung	Modell-AAs	40,5	35,4	39,5	-4,1	-1,3	-8,7
	Kontroll-AAs	36,4	34,1	30,9			
ohne deutschen Pass	Modell-AAs	14,6	15,9	16,3	-1,3	-3,0	-5,0
	Kontroll-AAs	13,3	12,9	11,3			
unter 25-Jährige	Modell-AAs	23,3	25,1	23,0	2,5	3,0	4,3
	Kontroll-AAs	25,8	28,1	27,3			
über 50-Jährige	Modell-AAs	12,2	12,3	11,8	0,7	-0,7	0,8
	Kontroll-AAs	12,9	11,6	12,6			
durchschnittl. Arbeitslosigkeitserfahrung	Modell-AAs	16,3	15,2	14,2	-1,3	-2,0	0,3
	Kontroll-AAs	15,0	13,2	14,5			
Bundesgebiet Ost Männer							
ohne Ausbildung	Modell-AAs	17,7	17,1	16,2	1,5	0,5	0,5
	Kontroll-AAs	19,2	17,6	16,7			
ohne deutschen Pass	Modell-AAs	3,0	3,7	3,3	1,7	-0,6	0,3
	Kontroll-AAs	4,7	3,1	3,6			
unter 25-Jährige	Modell-AAs	29,2	28,1	28,3	0,4	-0,5	-1,3
	Kontroll-AAs	29,6	27,6	27,0			
über 50-Jährige	Modell-AAs	18,6	18,7	19,5	0,5	-1,5	-1,5
	Kontroll-AAs	19,1	17,1	18,0			
durchschnittl. Arbeitslosigkeitserfahrung	Modell-AAs	26,4	25,4	26,8	-2,1	-0,2	-0,2
	Kontroll-AAs	24,3	25,2	26,6			
Bundesgebiet Ost Frauen							
ohne Ausbildung	Modell-AAs	16,4	15,7	15,4	-0,1	1,1	1,0
	Kontroll-AAs	16,2	16,8	16,4			
ohne deutschen Pass	Modell-AAs	3,8	2,8	4,5	0,1	0,1	-0,2
	Kontroll-AAs	3,9	2,9	4,3			
unter 25-Jährige	Modell-AAs	30,3	30,1	32,2	-3,0	-3,3	-1,7
	Kontroll-AAs	27,2	26,9	30,5			
über 50-Jährige	Modell-AAs	17,9	19,8	16,8	2,2	0,6	2,1
	Kontroll-AAs	20,1	20,4	18,9			
durchschnittl. Arbeitslosigkeitserfahrung	Modell-AAs	24,7	24,0	27,7	-1,9	0,9	-3,2
	Kontroll-AAs	22,8	24,9	24,4			

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Tabelle 4

Anzahl SGB II-Träger pro Agentur

		Bundesgebiet	
		West	Ost
Anzahl Arbeitsgemeinschaften	Modell-AAs	2,3	2,7
im AA-Bezirk (Mittelwert)	Kontroll-AAs	1,5	3,2
Anzahl optierende Kommunen	Modell-AAs	0,3	0,4
im AA-Bezirk (Mittelwert)	Kontroll-AAs	0,7	0,4

Quelle: infas (Agenturbefragung), eigene Berechnungen.

4 Ergebnisse

Die Tabellen 4 und 5 zeigen die Ergebnisse des Vorprogrammtests (links) sowie den einfachen DvD-Schätzer des mittleren KuZ-Effekts (Mitte). Ließ der jeweilige Vorprogrammtest auf eine Verletzung der identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers schließen, wurde zusätzlich der korrigierte DvD-Schätzer berechnet (rechts). Dies wurde bei einer Fehlerwahrscheinlichkeit von weniger als 10 Prozent angenommen. Es sei darauf hingewiesen, dass die Annahmen, die dem *korrigierten* DvD-Schätzer zugrunde liegen, nicht durch weitere Spezifikationstests überprüft werden konnten. Neben unterschiedlichen Arbeitsmarkttrends könnten auch Angebots- oder Nachfrageschocks auf lokaler Ebene zur Verletzung der identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers geführt haben. Deshalb ist der korrigierte DvD-Schätzer nur unter diesem Vorbehalt aussagekräftig.

In den Tabellen werden die unstandardisierten Effektkoeffizienten B des mittleren KuZ-Effektes sowie der p-Wert, differenziert nach Bundesgebiet

West und Ost, Geschlecht sowie Alter und Ausbildung, ausgewiesen. Die detaillierten Ergebnisse der Übergangsratenmodelle können beim Autor angefordert werden.

4.1 Mittlere KuZ-Effekte

Die Vorprogrammtests für Gesamtdeutschland, das Bundesgebiet West und Ost sowie für Männer und Frauen in Ost und West weisen lediglich für das Bundesgebiet Ost sowie für Männer im Bundesgebiet Ost auf eine Verletzung der identifizierenden Annahmen des einfachen DvD-Schätzers hin (Tabelle 5). In diesen beiden Fällen erfolgten die Schätzungen der mittleren KuZ-Effekte mit dem korrigierten DvD-Schätzer.

Die mikro-ökonomische Schätzung des KuZ-Effektes für alle Modellagenturen zeigt keinerlei Gesamteffekt der zum Beobachtungszeitraum umgesetzten Elemente der reformierten Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum auf Abgänge in re-

Tabelle 5

Mittlere KuZ-Effekte

Geschätzte KuZ-Effekte: Abgang in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes

	Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
	B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Gesamt	-0,021	0,674	-0,021	0,680		
West	0,070	0,312	-0,088	0,209		
Ost	-0,131	0,083	0,056	0,452	0,185	0,150
Männer West	0,053	0,560	-0,105	0,252		
Frauen West	0,075	0,481	-0,044	0,695		
Männer Ost	-0,190	0,042	0,149	0,103	0,340	0,032
Frauen Ost	-0,006	0,966	-0,145	0,253		

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

gular Beschäftigung. Betrachtet man die Wirkung der KuZ-Reform getrennt nach alten und neuen Bundesländern, ergibt sich für das Bundesgebiet West dasselbe Bild. Für das Bundesgebiet Ost dagegen deutet der unstandardisierte Effektkoeffizient B auf eine beschleunigte Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt in KuZ-Agenturen hin, ohne allerdings statistisch signifikant zu sein. Auf alle Bewerber bezogen führten die zum Beobachtungszeitraum bereits umgesetzten Elemente der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum somit weder in Ost noch in West zu einer im Mittel signifikant schnelleren Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.

Die nach Geschlecht differenzierte Betrachtung des Einflusses der KuZ-Reform zeigt für das Bundesgebiet West keine wesentlichen Unterschiede zwischen Männern und Frauen: Für beide Gruppen bleibt die Einführung des KuZ bisher wirkungslos. Im Bundesgebiet Ost ergibt die nach Geschlecht differenzierte Betrachtung einen signifikant positiven KuZ-Effekt für männliche Bewerber. Für Frauen weisen

die Schätzungen, wenn es überhaupt eine durch das KuZ verursachte Veränderung gibt, eher auf geringere Chancen hin, in den Modellagenturen schneller in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes vermittelt zu werden als in den Kontrollagenturen.

4.2 KuZ-Effekte Untergruppen

Die Berechnung der KuZ-Effekte für ausgewählte Arbeitsmarktgruppen (jeweils getrennt nach Bundesgebiet Ost und West sowie Geschlecht) erlaubt eine weitere Differenzierung der Ergebnisse. Dabei weisen einige Vorprogrammtests auf Unterschiede in den zeitlichen Trends der Abgangschancen einzelner Untergruppen hin. Die Berechnung der jeweiligen KuZ-Effekte erfolgt in diesen Fällen wieder mit dem korrigierten DvD-Schätzer (Tabelle 6).

Während sich die geschätzten Effekte für die unter 25-jährigen und die Arbeitsmarktkerngruppe der 25- bis 49-jährigen Männer aus dem Bundesgebiet

Tabelle 6

Geschätzte KuZ-Effekte Untergruppen

	Vorprogrammtest		DvD		DvD Korrigiert	
	B	p-Wert	B	p-Wert	B	p-Wert
Männer West						
ohne Ausbildung	0,067	0,668	-0,342	0,043	-	-
unter 25-Jährige	0,192	0,288	-0,054	0,773	-	-
25- bis 49-Jährige	-0,087	0,434	-0,086	0,443	-	-
über 50-Jährige	0,706	0,039	-0,536	0,117	-1,219	0,044
Frauen West						
ohne Ausbildung	0,236	0,226	-0,104	0,650	-	-
unter 25-Jährige	0,048	0,806	-0,028	0,890	-	-
25- bis 49-Jährige	0,213	0,119	-0,105	0,463	-	-
über 50-Jährige	-0,456	0,274	-0,077	0,868	-	-
Männer Ost						
ohne Ausbildung	-0,013	0,960	0,057	0,838	-	-
unter 25-Jährige	-0,415	0,021	0,219	0,245	0,627	0,045
25- bis 49-Jährige	-0,183	0,126	0,220	0,061	-	-
über 50-Jährige	0,320	0,273	-0,167	0,510	-	-
Frauen Ost						
ohne Ausbildung	0,038	0,924	-0,237	0,568	-	-
unter 25-Jährige	0,302	0,162	-0,230	0,282	-	-
25- bis 49-Jährige	-0,251	0,166	-0,019	0,916	-	-
über 50-Jährige	0,288	0,481	-0,329	0,391	-	-

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

West nicht wesentlich vom mittleren KuZ-Effekt für alle Männer aus westdeutschen KuZ-Agenturen unterscheidet, werden für über 50-jährige Männer negative und auf dem 5 Prozent-Niveau signifikante KuZ-Effekte ausgewiesen. Noch deutlicher ist das Ergebnis für Männer ohne Ausbildung, deren Chancen, im ersten halben Jahr der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes abzugehen, mit Einführung des Kundenzentrums ebenfalls signifikant sinken.

Für Frauen im Bundesgebiet West stellt sich die Situation insofern anders dar, als die KuZ-Reform nicht zu einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen von Frauen ohne Ausbildung oder älteren Frauen geführt hat – aber auch zu keiner Verbesserung. Insgesamt sind die geschätzten Effekte für die vier betrachteten Arbeitsmarktgruppen ähnlich, wobei alle Koeffizienten ein negatives Vorzeichen aufweisen.

Für Männer aus dem Bundesgebiet Ost fallen die geschätzten KuZ-Effekte recht heterogen aus. Für Männer ohne Ausbildung ändert sich nach Einführung des KuZ nichts. Die unter 25-Jährigen und 25- bis 49-Jährigen dagegen sind die einzigen Arbeitsmarktgruppen, für die auf dem 5 Prozent-Niveau bzw. 10 Prozent-Niveau signifikant positive KuZ-Effekte berechnet wurden. Für die über 50-jährigen Männer aus dem Bundesgebiet Ost weist das negative Vorzeichen des Effektkoeffizienten B indessen eher auf einen negativen als auf einen positiven Effekt der KuZ-Reform hin.

Die differenzierte Analyse des KuZ-Effektes für jüngere und ältere Frauen sowie Frauen ohne Ausbildung aus dem Bundesgebiet Ost schließlich offenbart einen negativen Trend des Effektes der KuZ-Reform auf die Chancen, zügig in eine Beschäftigung des ersten Arbeitsmarktes vermittelt zu werden. Gleichwohl sind die negativen KuZ-Effekte für die drei ausgewählten Arbeitsmarktgruppen bei Weitem nicht signifikant. Für 25- bis 49-jährige Frauen wiederum sind zwar keine negativen, aber auch keine positiven KuZ-Effekte zu verzeichnen.

5 Schlussfolgerungen

Es bleibt festzuhalten, dass die Verbesserung der Qualität der Arbeitsvermittlung ihr Ziel, die schnellere Vermittlung von Bewerbern in den ersten Arbeitsmarkt, in den evaluierten Modellagenturen bisher nicht erreicht hat. Dies gilt für Männer und Frauen im Bundesgebiet West wie auch für Frauen im Bundesgebiet Ost. Männliche Bewerber aus dem

Bundesgebiet Ost bilden die einzige Personen-Gruppe, die im Untersuchungszeitraum von der KuZ-Reform profitieren konnte. Genau genommen sind es lediglich die männliche Kerngruppe der 25- bis 49-jährigen sowie die unter 25-jährigen Männer aus dem Bundesgebiet Ost, für die statistisch signifikante positive KuZ-Effekte ermittelt wurden. Dabei haben sich die Chancen, zügiger in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt zu werden, am stärksten für die unter 25-jährigen Männer verbessert. Zur positiven Bilanz könnte in diesem Zusammenhang die überregionale Vermittlung von jungen Männern beitragen, die möglicherweise familiär weniger gebunden sind als etwa junge Frauen.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch noch viel zu früh, um die reformierte Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum abschließend zu bewerten. Inwieweit etwa die Handlungsprogramme wesentlich zu einer verbesserten, d. h. schnelleren Arbeitsvermittlung beitragen werden, bleibt nachfolgenden Wirkungsanalysen vorbehalten zu beurteilen. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass sich die Routinen des neuen Kundenzentrums vor Ort erst einspielen müssen, so dass Einführungseffekte die geschätzten KuZ-Effekte nach unten verzerrt haben könnten.

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse weisen allerdings darauf hin, dass die insgesamt auf größere Effizienz des Ressourceneinsatzes und eine stärker auf das Arbeitgebergeschäft ausgerichtete Arbeitsvermittlung im KuZ keine positiven Impulse für die Beschäftigungschancen benachteiligter Arbeitsmarktgruppen mit sich bringt, sich tendenziell sogar eher negativ auf deren Vermittlungschancen auszuwirken scheint. Dies gilt insbesondere für ältere Männer und Männer ohne Ausbildung im Bundesgebiet West, teilweise aber auch für Frauen im Bundesgebiet Ost, welche besonders stark von der schlechten Arbeitsmarktlage vor Ort betroffen sind. Sollte auch nach der Einführung der Kundengruppendifferenzierung und der Handlungsprogramme in dieser Hinsicht keine Verbesserung eintreten, müsste eine Nachbesserung des KuZ-Konzeptes zugunsten der benachteiligten Arbeitsmarktgruppen erwogen werden.

Literatur

- Allison, P. (1982): *Event History Analysis*. Newbury Park: Sage.
- Bieber, D./Hielscher, V./Ochs, P./Schwarz, C./S. Vaut (2005): *Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der*

- Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 2, Bericht 2005 für das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Blien, U./F. Hirschenauer/M. Arendt/H. J. Braun/D.-M. Gunst/S. Kilcioglu/H. Kleinschmidt/M. Musati/H. Roß/D. Vollkommer/J. Wein* (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 37 (2), S. 146–175.
- Blundell, R./Costa Dias, M./Meghir, C./Van Reenen, J.* (2003): Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program, The Institute of Fiscal Studies, Working Paper WP01/20, London.
- Fitzenberger, B./S. Speckesser* (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: MittAB 3, S. 363 ff.
- Gifi, A.* (1990): Nonlinear multivariate analysis, New York: Wiley.
- Guo, G.* (1993): Event History Analysis for Left-truncated Data. In: Sociological Methodology, 23, S. 217–243.
- Handl, A.* (2002): Multivariate Analysemethoden. Berlin 2002.
- Heckman, J. J.* (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error. In: Econometrica, 47.
- Heckman, J. J./V. J. Hotz* (1989): Chossing among alternative nonexperimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: the case of manpower training. In: Journal of the american statistical association, Vol 84, No. 308, S. 862–874.
- Heckman, J./H. Ichimura/J. A. Smith/P. Todd* (1998): Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. In: Econometrica, 65, S. 1017–1098.
- Heckman, J./R. LaLonde/J. A. Smith* (1999): The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programs. In: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.): Handbook of Labour Economics. Amsterdam: North Holland, S. 1865–2097.
- Heiser, W./Meulman, J. J.* (1983): Analyzing rectangular tables by joint and constrained multidimensional scaling. In: Journal of Econometrics, 22, S. 139–167.
- Hess, D./H. Schröder/M. Smid/C. Reis* (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA Dokumentation Nr. 541. Berlin.
- Jenkins, S.* (1995): Easy Estimation Methods for Discrete Time Duration Models. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 57, 1: 129–138.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (2002): Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.
- Meulman, J. J.* (1986): A distance approach to nonlinear multivariate analysis, Leiden (NL): DSWO Press.
- Meulman, J. J.* (2004): SPSS Categories 13.0, Chicago: SPSS Inc.
- Meulman, J. J./Van Der Kooij, A. J./Heiser, W.* (2004): Principal Components Analysis with nonlinear optimal scaling transformations for ordinal and nominal data. In: Kaplan (Hg.): D. Kaplan Handbook of Quantitative Methods in the Social Sciences, S. 49–70, Newbury Park: Sage Publications.
- Meyer, B.* (1995): Natural and quasi-experiments in Economics. Journal of Business and Economic Statistics, Vol 13, Nr. 2.
- Mosley, H./Schütz, H./G. Schmid* (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin: Edition Sigma.
- Schütz, H./F. Oschmiansky* (2006): Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 52, Heft 1/2006, S. 5–28.
- Smith, J.* (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen aus Nordamerika. In: MittAB 3/2000.
- WZB/infas* (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartzkommission, Arbeitspaket 1, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, Bonn.