

Tübingen Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)

Article

Organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort – Ausgewählte Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Tübingen Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2009) : Organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort – Ausgewählte Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 01, pp. 22-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164637>

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.

Organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort – Ausgewählte Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation

22

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen*

Im Zentrum der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II stand die Frage, ob die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung der SGB-II-Klientel in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) oder bei den zugesessenen kommunalen Trägern (zKT) besser gelingt. Untersuchungsfeld 1 hatte im Kontext des Forschungsverbunds der §-6c-SGB-II-Forschung eine grundlegende Funktion. Zum einen wurden wesentliche konzeptionelle Grundlagen für den Forschungsverbund erarbeitet, die in die anderen Untersuchungsfelder einfließen und auf denen die anderen Untersuchungsfelder aufbauen sollten. Zum anderen fungierte Untersuchungsfeld 1 in Bezug auf aggregierte Arbeitsmarktdaten als zentrale Datenschnittstelle zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den anderen Forschungsfeldern. Untersuchungsfeld 1 wurde vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen bearbeitet. In der ersten Projektphase wirkte das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim mit.

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele: Zunächst wird einleitend ein komprimierter Gesamtüberblick über zentrale Aufgaben und Ergebnisse der Arbeiten in Untersuchungsfeld 1 gegeben. Darauf aufbauend werden dann ausgewählte Erkenntnisse zur organisatorischen Umsetzung des SGB II vor Ort dargestellt, die maßgebliche Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg der Arbeit in den Grundsicherungsstellen haben könnten. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen insbesondere auf Ergebnisse zur organisatorischen Umsetzung der Kundenbetreuung und die dazu erstellte Organisationstypologie sowie zu arbeitsmarktpolitischen Strategien und der Intensität und Ausgestaltung der Leistungserbringung. Stets wird die Frage im Vordergrund stehen, ob und in welchem Maße sich bei der konkreten Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen systematische Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zwischen ARGEn und zKT beobachten lassen.¹

Überblick über zentrale Aufgaben und Ergebnisse von Untersuchungsfeld 1 für den Forschungsverbund der §-6c-SGB-II-Evaluation

Im Folgenden wird ein knapper Überblick über wesentliche Aufgaben und Ergebnisse der Arbeiten in Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation gegeben.

Abbildung der organisatorischen Umsetzung des SGB II im Rahmen von drei Wellen einer flächendeckenden E-Mail-Befragung aller Grundsicherungsstellen

Mit dem SGB II wurde die Organisation der Betreuung von Langzeitarbeitslosen

vollkommen neu geregelt. Mit den ARGEn entstanden völlig neue Institutionen als Mischverwaltungen des Bundes und der Kommunen. Bei den zKT kamen auf die Kommunen neue – arbeitsmarktpolitische – Aufgaben hinzu. Sowohl Mitarbeiter/innen der Agentur für Arbeit als auch Mitarbeiter/innen in den Sozialverwaltungen der Kommunen sahen sich einem veränderten Kundenkreis mit anderen Problemen und Herausforderungen gegenüber und mussten teilweise völlig neue Aufgaben übernehmen.

Aus bereits vorhandenen Datenquellen liegen über die konkrete organisatorische Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen nur sehr wenige flächendeckende Informationen vor. Eine wichtige Aufgabe des Untersuchungsfeldes 1 für den Forschungsverbund der §-6c-SGB-II-Evaluation war es daher, eine bundesweite E-Mail-Befragung aller SGB-II-Einheiten durchzuführen, mit deren Hilfe die organisatorische Heterogenität bei der Umsetzung des SGB II vor Ort abgebildet werden kann. Das Ziel der Erhebung war

* Die Bearbeiter am IAW, Tübingen, sind Sabine Dann, Christine Hamacher, Andrea Kirchmann, Günther Klee, Martin Rosemann und Harald Strotmann.

¹ Auf die Darstellung von Ergebnissen für Kreise mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wird in diesem Beitrag ebenso verzichtet wie auf die Darstellung zeitlicher Entwicklungen bei der organisatorischen Umsetzung. Diese können im Endbericht des Untersuchungsfelds 1 im Detail nachgelesen werden (vgl. IAW 2008). Ergebnisse für die Wellen 1 und 2 werden in IAW und ZEW (2006) und in IAW (2007) dargestellt.

Tab. 1
Überblick über Themenschwerpunkte der IAW-SGB-II-Organisationserhebung

Themenschwerpunkte	Welle 2006	Welle 2007	Welle 2008
Organisation der Kundenbetreuung			
Ablauf des Betreuungsprozesses	✓	✓	✓
Betreuung durch Dritte	✓	✓	✓
Kundensegmentierung i.V.m. mit Existenz von Maßnahmeempfehlungen	✓	✓	✓
Umgang mit Bedarfsgemeinschaften	–	✓	✓✓
Dezentralität	✓	✓	✓
Qualität und Intensität der Leistungserbringung			
Schnelligkeit der Betreuung	✓	✓	✓
Umfang der Betreuung	✓	✓	✓
Personalqualifikation	✓✓	✓✓	✓
Personalkapazität	✓	✓	✓
Aktivierung verschiedener Personengruppen	✓	✓	✓
Flankierende sozialintegrale Leistungen	✓	✓✓	✓
Arbeitgeberservice/Stellenakquise	✓	✓	✓
Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung	✓	✓	✓
Zusammenarbeit mit wirtschafts- und arbeitgebernahen Institutionen	✓	✓	–
Existenz/Zusammenarbeit mit dem Beirat oder ähnlichen Gremium	✓	✓	–
Kooperationsbeziehungen und Einflüsse			
Schnittstellen mit dem SGB-III-Bereich	✓	✓	✓
Schnittstellen mit dem SGB XII	✓✓	✓	–
Schnittstellen mit dem Reha-Bereich	–	–	✓
Schnittstellen mit externen Trägern	✓	✓	✓
Orientierung an externen Standards	✓	✓	✓
Einfluss externer Organisationen auf die strategische Ausrichtung der SGB-II-Einheit	✓	–	✓
Entscheidungsbefugnisse der Leitungsebene	✓	✓	✓
Zusatzaspekte			
Steuerung und Controlling	✓	✓	✓
Rückgriff auf zusätzliche Finanzierungsquellen	–	–	✓
Arbeitsmarktpolitische Ziele und Maßnahmen	✓	✓	✓
Sanktionierungspraxis	–	✓	✓
Strategie beim Maßnahmeeinkauf	✓	✓	✓
Kontrolle externer Maßnahmeträger	✓	–	–
Vergabepraxis	–	–	✓
Strategien Betreuung von eHb mit Migrationshintergrund	–	✓	✓✓
Gender Mainstreaming und Chancengleichheit	✓	✓	✓✓
Teilnahme an externen Evaluationsvorhaben oder Benchmarking	✓	–	–
Hintergrundvariablen			
Stand der Umsetzung des SGB II	✓	✓✓	✓
Kooperation vor Einführung des SGB II	✓	–	✓
Speziell für ARGEs			
Einfluss der Träger auf die Geschäftspolitik der SGB-II-Einheiten	✓	–	–
Organisatorische Rahmenbedingungen	✓✓	✓✓	✓
Speziell für gAw			
Kooperationsbeziehungen zwischen beiden Trägern	✓	✓	✓

– :Thema wurde nicht behandelt. – ✓: Thema wurde abgefragt. – ✓✓: Thema wurde als Themenschwerpunkt abgefragt.

Quelle: IAW-SGB-II-Organisationserhebung, IAW-Darstellung.

es somit, zentrale Charakteristika der konkreten organisatorischen Umsetzung des SGB II vor Ort in den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu erfassen und darzustellen und diese auch für die Wirkungsforschung in den Untersuchungsfeldern 3 und 4 zugänglich zu machen. Die E-Mail-Befragung erfolgte jährlich in drei Wellen (Erhebungszeitpunkte: 31. Dezember 2005, 31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007) und war grundsätzlich als Panelerhebung angelegt, so dass anhand identischer Fragen in den

verschiedenen Wellen auch die Analyse zeitlicher Entwicklungen bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II möglich ist. Im interdependenten Zusammenspiel insbesondere mit Untersuchungsfeld 2 (Implementations- und Governanceanalysen), aber auch mit den anderen Untersuchungsfeldern und dem koordinierenden ISG wurden darüber hinaus auch von Welle zu Welle aufgrund des Erkenntnisfortschritts neue Themenschwerpunkte ergänzt und der Fragenkatalog weiterentwickelt.

Der Rücklauf an vollständig verwertbaren Fragebogen war in allen drei Wellen – auch aufgrund intensiver Nachfassaktionen und der Unterstützung der Erhebung durch den Bund, die Länder, die Bundesagentur für Arbeit sowie die kommunalen Spitzenverbände – mit gut 88% aller Grundsicherungsstellen in der ersten, mit über 96% aller Grundsicherungsstellen in der zweiten und 95% in der dritten Befragungswelle hervorragend. An allen drei Befragungswellen haben sich alle 69 zkT beteiligt. Inhaltlich wurde ein sehr breites Spektrum von Aspekten abgefragt, die den Erfolg der Arbeit in den Grundsicherungsstellen unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung maßgeblich beeinflussen können. Neben differenzierten Fragen zur Organisation der Kundenbetreuung sowie der Qualität und Intensität der Leistungserbringung wurden zum Beispiel auch Fragen zu Kooperationsbeziehungen, externen Einflüssen, zur Steuerung und zum Controlling, zum Gender Mainstreaming oder auch zu Kooperationsbeziehungen zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen vor Einführung des SGB II gestellt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die vielfältigen Aspekte der organisatorischen Umsetzung des SGB II, die im Rahmen der drei Wellen der IAW-SGB-II-Organisationserhebung als Panelfragen oder als Themenschwerpunkte abgefragt wurden.

Abschnitt 2 berichtet über ausgewählte Ergebnisse aus der Befragung hinsichtlich der Organisation der Kundenbetreuung und der Intensität und Ausgestaltung der Betreuung. Eine ausführliche Darstellung von Ergebnissen zu diesen und weiteren Aspekten der organisatorischen Umsetzung des SGB II kann bei IAW (2008) nachgelesen werden.

Erstellung einer Typologie für die Organisation der Kundenbetreuung

Da gerade die Organisation wesentlicher Elemente des Leistungsprozesses für den Erfolg der Arbeit in den Grundsicherungsstellen von besonderer Bedeutung sein kann, war es eine weitere Aufgabe des Untersuchungsfeldes 1, die Vielzahl unterschiedlicher existierender Organisationsmodelle anhand zentraler Charakteristika zu typisieren. Tatsächlich haben die SGB-II-Einheiten unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung den Betreuungsprozess, der den Weg der Kunden/innen von der Antragsabgabe bis – im Idealfall – zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt umfasst, vor Ort sehr unterschiedlich ausgestaltet. Hinter den verschiedenen Modellen stehen variierende Vorstellungen und Philosophien hinsichtlich einer möglichst optimalen Vorgehensweise bei der Kundenbetreuung. Die letztlich vom IAW in Abstimmung mit dem Forschungsverbund erarbeitete Organisationstypologie stellt dabei primär darauf ab, in welchem Maße wesentliche Aspekte des Leistungsprozesses – das vor Ort praktizierte Fallmanagement, die Vermittlung und die materiellen Leistungen – integriert oder aber jeweils durch Spezialisten/innen erbracht werden. Weiter unten wer-

den die einzelnen Dimensionen der Typologie detaillierter vorgestellt und dabei illustriert, ob und in welchem Maße sich ARGEN und zkT bei der Organisation der Kundenbetreuung unterscheiden. Die der Typologie zugrunde liegenden Variablen wurden dem Forschungsverbund zusammen mit den weiteren Informationen zur organisatorischen Umsetzung des SGB II für die Wirkungsanalysen zur Verfügung gestellt.

Durchführung eines Regionenmatchings

Eine weitere wesentliche Grundlage für den Forschungsverbund der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II war die Durchführung eines Regionenmatching durch das ZEW Mannheim. Ziel war es, den 439 Kreisen und kreisfreien Städten, und insbesondere den 69 zkT, solche Kreise und kreisfreie Städte als nächste Nachbarn zuzuordnen, die vor Einführung des SGB II im Jahr 2004 einen möglichst ähnlichen strukturellen und arbeitsmarktpolitischen Kontext und somit ähnliche Ausgangsbedingungen aufwiesen.

Das Vorgehen des ZEW beim Regionenmatching war zweistufig (vgl. Arntz et al. 2006): Um relevante Regionalmerkmale zu identifizieren, wurde zunächst im Rahmen einer Verweildaueranalyse untersucht, welche Regionalmerkmale einen signifikanten Einfluss auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer von potentiellen Beziehern/innen des Arbeitslosengeldes II bis zum Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung in der näheren Umgebung haben. Anschließend wurde anhand eines Distanzmaßes die Ähnlichkeit der Kreise und kreisfreien Städte hinsichtlich der so identifizierten Regionalmerkmale berechnet. Die so erstellte Liste »nächster Nachbarn« war einerseits eine wichtige Grundlage für die Ziehung der Stichprobe für die Untersuchungsfelder 2 und 3 sowie für die mikroökonomische Wirkungsforschung in Untersuchungsfeld 3. Andererseits bildet sie die Grundlage für Zwillingsanalysen im Rahmen der deskriptiven regionalen Vergleiche in Untersuchungsfeld 4. Auf der Grundlage des ZEW-Regionenmatching wurde durch das IAW auch eine Typisierung der kreisfreien Städte und Landkreise nach dem Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II vorgenommen, die als Input in den anderen Untersuchungsfeldern verwendet wurde.

Ziehung einer repräsentativen Stichprobe von Grundsicherungsstellen

Die Forschungskonzeption der §-6c-SGB-II-Evaluation sah aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vor, dass sowohl die Implementations- und Governanceanalysen in Untersuchungsfeld 2 als auch eine für die Wirkungsforschung wesentliche Befragung von SGB-II-Kunden/innen in Untersuchungsfeld 3 nicht in allen, sondern nur in einer repräsentativen Stichprobe von Grundsicherungsstellen durchgeführt werden sollten.

Dem Untersuchungsfeld 1 kam daher die Aufgabe zu, eine für die Ziele der §-6c-SGB-II-Evaluation geeignete und repräsentative Stichprobe von Grundsicherungsstellen zu ziehen (für Details vgl. IAW 2006). Zu diesem Zweck wurden verschiedene Kriterien angelegt. Für jeden zkT in der Stichprobe musste auf der Grundlage der Ergebnisse des Regionenmatching mindestens eine, falls möglich sogar mehrere ARGEs, in die Stichprobe gezogen werden, die dem jeweiligen zkT hinsichtlich der regionalen Ausgangsbedingungen am Arbeitsmarkt möglichst ähnlich war(en). Darüber hinaus sollte die Stichprobe sowohl die Unterschiede in den Ausgangsbedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten vor Einführung des SGB II im Jahr 2004 (Arbeitsmarkttypen) als auch die enorme Heterogenität hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung des SGB II – insbesondere sämtliche Organisationstypen der IAW-Organisationstypologie – adäquat berücksichtigen.²

Die letztlich vom Arbeitskreis Evaluation im Juli 2006 verabschiedete Stichprobe basierte daher auf einer nach Organisationstypen und Arbeitsmarkthintergrund geschichteten Stichprobe, wobei die Auswahl der Einheiten innerhalb der einzelnen Schichten soweit möglich nach dem Zufallsprinzip erfolgte. Die Stichprobe umfasst 154 Grundsicherungsstellen, davon 97 ARGEs, 51 zkT, 6 Einheiten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw), und erfüllt sämtliche der oben angeführten Kriterien.

Durchführung der regelmäßigen Quartalsberichterstattung, Datenprüfung und konzeptionelle Vorarbeiten

Als zentrale Datenschnittstelle des Forschungsverbundes zur Bundesagentur für Arbeit für die Bereitstellung von Regionaldaten auf der Ebene der Grundsicherungsstellen war Untersuchungsfeld 1 auch für die systematische Prüfung der Datenqualität sowie die Erarbeitung möglicher Alternativlösungen verantwortlich. Dies geschah unter anderem auch im Rahmen einer regelmäßigen Quartalsberichterstattung. Diese befasste sich einerseits und wiederkehrend mit der Analyse der zeitlichen Entwicklung zentraler Kenngrößen aus dem Bereich der SGB-II-Hilfebedürftigkeit und der SGB-II-Arbeitslosigkeit, verfolgte jedoch andererseits auch immer wieder eigene Themenschwerpunkte, wie z.B. eine vergleichende Analyse der regionalen Ausgangsbedingungen für ARGEs und zkT vor Einführung des SGB II oder die Diskussion alternativer Messkonzepte der Hilfebedürftigkeit im Bereich des SGB II.

Besonders bedeutend für den Forschungsverbund war die Entwicklung eines für die Ziele der §-6c-SGB-II-Evaluation tragfähigen Konzepts zur Messung der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II. Die alleinige Analyse der SGB-II-Arbeitslosigkeit greift zu kurz, wenn man das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung im Rechtskreis des SGB II beschreiben möchte, da gerade ein unterschiedlicher Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Grundsicherungsstellen dazu führen kann, dass die Entwicklung der registrierten SGB-II-Arbeitslosigkeit und der tatsächlichen SGB-II-Unterbeschäftigung auseinanderfallen. Eine geeignete Definition der SGB-II-Unterbeschäftigung bezieht daher neben der Zahl der registrierten SGB-II-Arbeitslosen auch die Zahl der Personen in Qualifizierungsmaßnahmen, in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen und in Arbeitsgelegenheiten in die Betrachtung ein.³

Das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit im Bereich des SGB II ist durchaus erheblich: So gab es zum Beispiel im März 2008 neben den 2,38 Mill. Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II darüber hinaus rund 454 000 Personen, deren Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an Maßnahmen verdeckt war.⁴ Insofern waren im März 2008 bundesweit rund 2,8 Mill. Menschen im Rechtskreis des SGB II unterbeschäftigt. Das Ausmaß der Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II übertraf die registrierte SGB-II-Arbeitslosigkeit somit um 19%, d.h. nur 84% der SGB-II-Unterbeschäftigen waren tatsächlich im März 2008 auch als arbeitslos im Rechtskreis des SGB II registriert. Während die offizielle SGB-II-Arbeitslosenquote bei 5,7% lag, betrug die SGB-II-Unterbeschäftigte Quote 6,8%.

Ausgewählte Ergebnisse zur organisatorischen Umsetzung des SGB II in ARGEs und in zkT

In den drei Wellen der IAW-SGB-II-Organisationserhebung wurde eine Vielzahl möglicherweise erfolgsrelevanter Aspekte der Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen abgefragt. Für die multivariaten Wirkungsanalysen der Untersuchungsfelder 3 und 4 war es von zentraler Bedeutung, auch diese organisatorische Heterogenität bei den Analysen berücksichtigen zu können. Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse zur Organisation der Kundenbetreuung und den Organisationstypen sowie zu arbeitsmarktpolitischen Strategien und zur Intensität und Ausgestaltung der Leistungserbringung in den Grundsicherungsstellen in knapper Form dargestellt. Die Ergebnisse beziehen sich dabei auf die dritte und letzte Welle der Befragungen und bilden das Jahr 2007 bzw. den Stand der Umsetzung zum

² Sichergestellt wurde darüber hinaus durch die zusätzliche Berücksichtigung von ARGEs in kreisfreien Städten und insbesondere auch in kreisfreien Städten mit über 250 000 Einwohnern/innen sowie von Kreisen mit gAw, dass auch fundierte Analysen innerhalb der einzelnen Gruppen der Aufgabenwahrnehmung möglich sind. Darüber hinaus sollte die Stichprobe auch solche Einheiten umfassen, die mit Blick auf einzelne Varianten »besonders« bzw. einzigartig sind, und alle Bundesländer inklusive der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg enthalten.

³ Für konzeptionelle Details vgl. Kirchmann et al. (2007).

⁴ Die Arbeitsgelegenheiten stellten dabei mit 64% die quantitativ bedeutsamste Komponente der verdeckten Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB II dar. Mit großem Abstand folgten Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung mit 17% und Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen mit etwa 11%.

31. Oktober 2007 ab. Im Zentrum steht dabei stets die Frage, ob und in welchem Maße ARGEs und zKT sich bei der Umsetzung des SGB II unterscheiden oder aber Gemeinsamkeiten aufweisen.

Typen der Organisation der Kundenbetreuung in den Grundsicherungsstellen

Wie bereits angedeutet, war es eine wesentliche Aufgabe von Untersuchungsfeld 1, zentrale Charakteristika der Organisation der Kundenbetreuung im Rahmen einer Typologie flächendeckend so abzubilden, dass die Variablen auch in die Wirkungsforschung der Untersuchungsfelder 3 und 4 einfließen können. Die Typen stellen dabei darauf ab, in welchem Maße drei wesentliche Aspekte des Leistungsprozesses – das vor Ort praktizierte Fallmanagement, die Aufgabe der Vermittlung und die materiellen Leistungen – integriert oder aber jeweils spezialisiert erbracht werden.

Ebene 1: Wie wird in ARGEs und zKT die Rolle des Fallmanagements interpretiert? – Spezialisierter vs. generalisierter Fallmanagement-Ansatz

Hinsichtlich der Organisation des vor Ort praktizierten Fallmanagement-Ansatzes werden die Informationen über die Philosophie der Ausgestaltung des Fallmanagements vor Ort zu den beiden Typen »generalisierter Fallmanagement-Ansatz«, der eher in der Tradition des kommunalen Case-Managements und somit eines ganzheitlichen Ansatzes steht, und »spezialisierter Fallmanagement-Ansatz« verdichtet. Hinter letzterem verbirgt sich die insbesondere in der BA anzutreffende Vorstellung von Fallmanagement als Leistung, die ausschließlich besonders schwierigen Fällen (in der Regel Kunden/innen mit multiplen Vermittlungshemmnissen) vorbehalten ist. Als zentrales Kriterium für die Unterscheidung zwischen dem spezialisierten und dem generalisierten Fallmanagement-Ansatz wurde die Frage herangezogen, ob das in der jeweiligen SGB-II-Einheit praktizierte Fallmanagement ganz oder überwiegend durch organisatorisch auf Fallmanagement spezialisiertes Personal durchgeführt wird oder nicht.

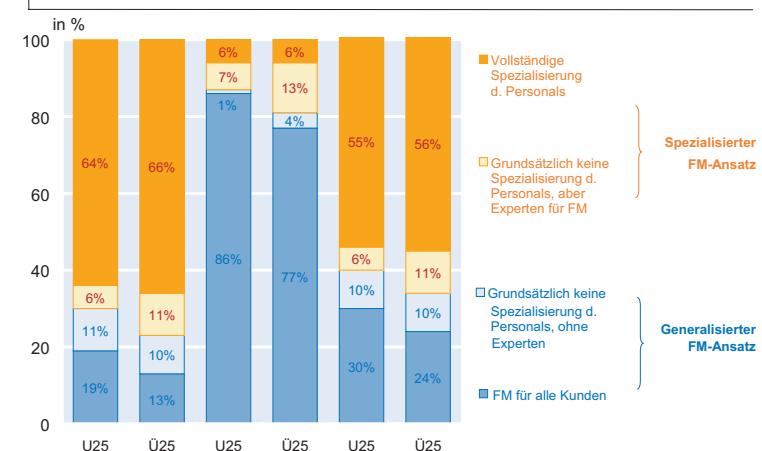
Ein *generalisierter Fallmanagement-Ansatz* liegt in diesem Sinne einerseits vor, wenn in den SGB-II-Einheiten hinsichtlich der zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, sondern das praktizierte Fallmanagement auf alle zu aktivierenden erwerbsfähig-

higen Hilfebedürftigen angewendet wird. Andererseits werden auch die Fälle unter den generalisierten Fallmanagement-Ansatz subsumiert, bei denen zwar zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, jedoch dasselbe Personal beide Gruppen von Kunden/innen betreut.

Der *spezialisierte Fallmanagement-Ansatz* liegt dagegen vor, wenn eine Trennung in Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen vorgenommen wird und die Fallmanagement-Kunden/innen durch dafür spezialisiertes Personal – sei es vollständig oder bei Bedarf durch hauseigene Experten/innen für Fallmanagement – betreut werden.

Die Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 zeigen, dass zwei Drittel aller Grundsicherungsstellen zum 31. Oktober 2007 gemäß der obigen Definition für Ü25-Kunden/innen einen spezialisierten Fallmanagement-Ansatz praktizierten, ein Drittel der Grundsicherungsstellen dagegen ein generalisiertes Fallmanagement-Konzept. Erwartungsgemäß lassen sich nach Formen der Aufgabenwahrnehmung aufgrund der unterschiedlichen Prägungen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der angewendeten Fallmanagement-Philosophie beobachten: Während 77% der ARGEs über einen spezialisierten Fallmanagement-Ansatz verfügen, praktizierten zKT mit 81% mehrheitlich einen generalisierten Fallmanagement-Ansatz. Allerdings wird gleichzeitig deutlich, dass sich mit 23% aller ARGEs fast jede vierte ARGE für eine generalisierte Fallmanagement-Philosophie entschieden hatte – 13% wendeten dabei das vor Ort praktizierte Fallmanagement auf alle Kunden/innen an, weitere 10% unterschieden zwar zwischen Kunden/innen mit und ohne Fallmanagement, nahmen aber keine Spezialisierung des Personals auf Fallmanagement-Kunden/innen vor. Ebenso entschied sich immerhin fast jeder fünfte zKT für einen spezialisierten Fallmanagement-Ansatz.⁵

Abb. 1
Anteil der SGB-II-Stellen



⁵ Eine ausführliche Diskussion möglicher Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Ausgestaltungen der Organisation der Kundenbetreuung und ihrer zeitlichen Entwicklung kann bei IAW (2008) nachgelesen werden.

Sowohl in ARGEs als auch in zkT wurde für U25-Kunden/innen ein generalisierter Ansatz des Fallmanagement etwas häufiger praktiziert als für Ü25-Kunden/innen. Regelmäßig wurde jedoch für Ü25- und U25-Kunden/innen dasselbe Fallmanagement-Modell angewendet.

Ebene 2: Ist die Vermittlung Teil des Fallmanagements oder erfolgt die Vermittlung spezialisiert?

Eine zweite Ebene der Organisationstypologie stellt darauf ab, ob die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt als zentrales Element des Leistungsprozesses organisatorisch in das vor Ort praktizierte Fallmanagement integriert ist, oder ob die Aufgabe der Vermittlung spezialisiert vorgenommen wird. *Fallmanagement-Modelle mit integrierter oder mit spezialisierter Vermittlung* differenzieren somit danach, ob der/die Fallmanager/in auch für die unmittelbare Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt zuständig ist oder nicht.

Anders als hinsichtlich der Rolle des Fallmanagements bestehen zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Integration oder der Spezialisierung der Vermittlungsfunktion kaum Unterschiede: Mit insgesamt 65% gaben rund zwei Drittel aller Grundsicherungsstellen an, dass zum 31. Oktober 2007 die Vermittlung von Ü25-Kunden/innen auf den ersten Arbeitsmarkt in das jeweils praktizierte Fallmanagement integriert war. Zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung gab es in dieser Hinsicht keine wesentlichen Unterschiede, 65% der ARGEs und 61% der zkT wendeten in dieser Hinsicht ein integriertes Modell an. Wie bei der Ausgestaltung des Fallmanagement-Modells wurde in 69% aller Grundsicherungsstellen und somit etwas häufiger für U25-Kunden/innen als für die Ü25-Kunden/innen (65%) das Modell praktiziert, das die Aufgabe der Vermittlung in das Fallmanagement integrierte. Dies gilt sowohl für ARGEs (70% gegenüber 65%) als auch für zkT (65% gegenüber 61%).

Ebene 3: Ist die für Fallmanagement bzw. Eingliederungsleistungen zuständige Person auch Ansprechpartner/in für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts?

Die Berechnung und Gewährung der materiellen Leistungen kann ebenfalls entweder mit dem Betreuungsprozess verzahnt sein oder unabhängig von diesem erfolgen (*Fallmanagement mit Integration oder Spezialisierung der materiellen Leistungen*). Allerdings wurden zum 31. Oktober 2007 nur in 7% aller Grundsicherungsstellen materielle Leistungen derart mit dem Betreuungsprozess verzahnt, dass der/die Fallmanager/in bzw. die für Eingliederungsleistungen zuständige Person die Berechnungen der materiellen Leistungen selbst durchführte (4%) oder zumindest gegenüber den Kunden/innen als Ansprechpartner/in fungierte (3%). In der Praxis war somit über die Formen der Aufga-

benwahrnehmung hinweg eine Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung das eindeutig dominierende Modell. Überdurchschnittlich häufig wurde das integrierte Modell in den zkT (17% aller zkT) praktiziert, dagegen nur in 6% aller ARGEs.

Die Auswertungen aus der IAW-SGB-II-Organisationserhebung zeigen darüber hinaus, dass nicht nur diese sehr enge Form der direkten Verzahnung, sondern auch alternative, weiter gefasste Verzahnungen zwischen den Bereichen Integrationsleistungen und materielle Leistungen in zkT deutlich häufiger auftraten als in ARGEs. So verfügten zum Beispiel weitere 25% der zkT, aber nur weitere 10% der ARGEs, zum 31. Oktober 2007 über funktionsübergreifende Subeinheiten, d.h. über Teams, die sich aus Mitarbeitern/innen aus den Bereichen Eingliederung und Leistungssachbearbeitung zusammensetzen.

Arbeitsmarktpolitische Strategien sowie Intensität und Ausgestaltung der Leistungserbringung

Gibt es zwischen ARGEs und zkT Unterschiede in den Zielhierarchien?

Hinsichtlich der Hierarchie der unterschiedlichen möglichen Ziele, die bei der Umsetzung des SGB II verfolgt werden können, gibt es zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung nur geringfügige Unterschiede. Die Arbeitsmarktintegration war nach eigenen Angaben zum 31. Oktober 2007 bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung das herausragende Ziel. Tendenziell hatten die Reduzierung der Kosten für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie für Unterkunft und Heizung einen etwas höheren Stellenwert bei ARGEs, zkT legten dagegen im Durchschnitt etwas mehr Wert auf soziale Stabilisierung und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als ARGEs.

Welche Unterschiede gibt es hinsichtlich des Stellenwertes von Maßnahmen?

Verschiedenen Maßnahmen messen die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Durchschnitt eine durchaus unterschiedliche Bedeutung zu: Während der Anteil der ARGEs, die Beschäftigungsgelegenheiten (76%, zkT: 57%) und finanziellen Anreizen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer (62%, zkT: 49%) einen hohen oder sehr hohen Stellenwert zuschreiben, deutlich größer ausfällt als bei den zkT, spielte in der Geschäftspolitik der zkT insbesondere der gesamte Komplex der sozialintegrativen Leistungen (81%, ARGEs: 57%), aber auch der sozialen Dienstleistungen (43%, ARGEs: 28%) sowie die Förderung von fachlichen (88%, ARGEs: 75%) und von Schlüsselqualifikationen (53%, ARGEs: 44%) jeweils eine wesentlich größere Rolle als bei ARGEs.

Unterscheiden sich ARGEs und zkT hinsichtlich der Betreuungsintensität?

Hinsichtlich der – an Betreuungsrelationen gemessenen – Betreuungsintensitäten zeigen die Auswertungen der flächendeckenden Befragung der Grundsicherungsstellen dagegen, dass die Unterschiede innerhalb der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung zum 31. Oktober 2007 weitaus ausgeprägter waren als im Durchschnitt zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung. Dies gilt sowohl bei der Betrachtung einer Betreuungsrelation, welche die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Relation zur Gesamtzahl der Mitarbeiter/innen (in Vollzeitäquivalenten), die in einer SGB-II-Einheit beschäftigt sind, setzt (Betreuungsrelation I), als auch bei der Betrachtung einer alternativen Kenngröße, welche die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nur auf das Personal (in Vollzeitäquivalenten) bezieht, das für Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement zuständig ist (Betreuungsrelation II).

Während in den Jahren 2005 und 2006 beide Betreuungsrelationen im Durchschnitt in den zkT noch geringfügig günstiger ausfielen als in den ARGEs, galt dies zum 31. Dezember 2007 nur noch für die Betreuungsrelation II. Für die Betreuungsrelation I dagegen, die alle Mitarbeiter/innen in den Grundsicherungsstellen berücksichtigt, ließ ein Vergleich zwischen den durchschnittlichen Betreuungsintensitäten in ARGEs und in zkT zum 31. Oktober 2007 kaum noch systematische Unterschiede erkennen.

Lassen sich Unterschiede zwischen ARGEs und zkT hinsichtlich der Geschwindigkeit und der Ausgestaltung der Betreuung beobachten?

Die Geschwindigkeit und die inhaltliche Ausgestaltung der Betreuung – v.a. zu Beginn des Betreuungsprozesses – wurden in der IAW-SGB-II-Organisationserhebung anhand verschiedenster Variablen abgebildet. Zusammenfassend zeigen die Auswertungen, dass – bei aller Heterogenität auch innerhalb der Formen der Aufgabenwahrnehmung – im Durchschnitt die ARGEs schneller mit der Betreuung beginnen, während die zkT langsamer vorgehen und sich etwas mehr Zeit für die Erstgespräch nehmen.

So wurde im Jahr 2007 in 37% der ARGEs, aber nur in 14% der zkT der Prozess der Arbeitsmarktbetreuung und -beratung bereits ab Antragsausgabe, und nicht erst ab Eingang des schriftlichen Antrags, ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen oder ab Antragsbewilligung eingeleitet. Bei U25-Kunden/innen wurde in der Tendenz sowohl bei ARGEs als auch bei zkT früher mit der Betreuung begonnen als bei Ü25-Kunden/in-

nen, in 53% der ARGEs, aber nur in 22% der zkT startete der Prozess der Arbeitsmarktbetreuung und -beratung bereits ab Antragsausgabe.

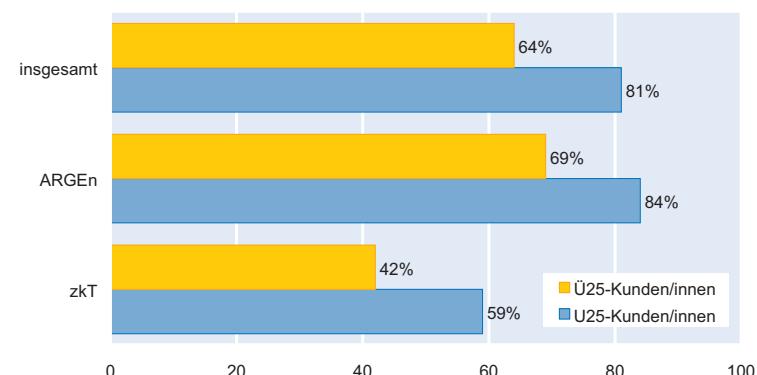
Misst man die Geschwindigkeit der Anfangsbetreuung alternativ anhand des Anteils der Kunden/innen, mit denen spätestens zwei Wochen nach Antragstellung ein Erstgespräch geführt wurde, so bestätigt sich sowohl für Ü25- als auch für U25-Kunden/innen in der Tendenz, dass ARGEs im Durchschnitt bei der Betreuung ein höheres Tempo anschlugen (vgl. Abb. 2).

Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung bestanden jedoch nicht nur in der Geschwindigkeit der Betreuung, sondern auch hinsichtlich der Leistungen und Angebote, die bereits bei der Erstvorsprache eines/r Kunden/in in der Grundsicherungsstelle gewährt werden.⁶ So können neben rein formalen und leistungsrechtlichen Aspekten sowie Terminfragen bereits im Rahmen der Erstvorsprache auch integrationsrelevante Themen behandelt und erste Angebote unterbreitet werden. Ein jeweils etwas höherer Anteil der zkT nahm häufig oder immer bereits im Rahmen der Erstvorsprache von Ü25-Kunden/innen ein Grobprofil (45%, ARGEs: 33%) und ein Erstgespräch zu vermittlungsrelevanten Fragestellungen (32%, ARGEs: 28%) vor. Trainingsmaßnahmen dagegen wurden bei der Erstvorsprache in den zkT deutlich seltener häufig oder immer angeboten als in den ARGEs. Für U25-Kunden/innen war es in 17% der zkT, aber nur in 7% der ARGEs regelmäßige Praxis, den Jugendlichen bereits bei Erstvorsprache ein Ausbildungsplatzangebot zu machen. Im Vergleich zwischen Ü25- und U25-Kunden/innen wurden sowohl bei ARGEs als auch bei zkT jeweils bei U25-Kunden/innen bereits bei der Erstvorsprache mehr Leistungen erbracht.

⁶ Erstvorsprache ist dabei definiert als der Zeitpunkt, an dem der/die Kunde/in zum ersten Mal persönlich in der SGB-II-Einheit vorspricht.

Abb. 2
Anteil der zu aktivierenden Hilfebedürftigen

Erstgesprächsführung bis spätestens zwei Wochen nach der Antragsbewilligung, in 2007



Quelle: IAW-SGB-II-Organisationserhebung, Welle 2008; IAW-Berechnungen.

Welche Rolle spielte ein Arbeitgeberservice?

Zum 31. Oktober 2007 verfügte mit 95% aller ARGEs und 90% der zkT die überwiegende Mehrzahl aller Grundsicherungsstellen über einen Arbeitgeberservice. Während bei den zkT dabei fast ausnahmslos das Modell existierte, dass der Arbeitgeberservice ausschließlich für die SGB-II-Einheit zuständig war, hatten nur 15% der ARGEs mit Arbeitgeberservice einen Arbeitgeberservice ausschließlich für die ARGE. Gut acht von zehn ARGEs mit Arbeitgeberservice hatten diesen gemeinsam mit dem SGB-III-Bereich der zuständigen Agentur für Arbeit. Weitere 3% aller ARGEs hatten zwar einen eigenen Arbeitgeberservice, gleichzeitig jedoch auch einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit dem SGB-III-Bereich der Agentur für Arbeit.

Sowohl in den ARGEs (66%) als auch – wenn auch deutlich seltener – bei den zkT (45%) war es die dominierende Praxis vor Ort, dass der Arbeitgeberservice überwiegend selbst die Vermittlung vornahm. Mit 16% der zkT praktizierte jedoch immerhin fast jede sechste zkT auch ein Modell der Zusammenarbeit, bei dem der Arbeitgeberservice überwiegend nicht selbst vermittelte, sondern die Stellen an die Mitarbeiter/innen im Bereich Eingliederung/Vermittlung weitergab. Von den ARGEs mit Arbeitgeberservice waren dies dagegen nur 7%. 28% aller Grundsicherungsstellen (27% der ARGEs und 39% der zkT) gaben an, dass der Arbeitgeberservice in gleichem Maße selbst vermittelte als auch Stellen an die Mitarbeiter/innen im Bereich Eingliederung weitergab.

Die Stellenakquise durch den Arbeitgeberservice wurde über alle Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg im Durchschnitt in einem recht hohen Umfang genutzt. Für die zkT war die Stellenakquise durch den Arbeitgeberservice sogar der wichtigste Weg, um Stellen zu akquirieren. Für ARGEs stand dagegen die Nutzung der zentralen Stellenangebote der BA bei der Stellenakquise jeweils an erster Stelle. Eine Stellenakquise durch die Kundenbetreuer/innen selbst erfolgte insgesamt deutlich seltener, überdurchschnittlich häufig jedoch in den zkT.

Lassen sich Unterschiede in der Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaftsförderung, Unternehmensverbänden und Unternehmen beobachten?

Gerade auch bei der Stellenakquise spielt die Zusammenarbeit der SGB-II-Einheit mit der Wirtschaftsförderung, mit Unternehmensverbänden und mit den Unternehmen selbst eine zentrale Rolle. Während es bei den zkT, die über eine Wirtschaftsförderung verfügten, bereits von Anfang an ganz überwiegende Praxis war, mit der Wirtschaftsförderung vor Ort zusammenzuarbeiten (91%), ist der Anteil der ARGEs, die dies taten, vom 31. Dezember 2006 zum 31. Oktober 2007 von 67 auf 77% jeweils recht deutlich angestiegen. Für

sämtliche abgefragten Formen der Zusammenarbeit gilt in der Tendenz, dass die Intensität der Zusammenarbeit nach Aussagen der befragten Leitungspersonen in den zkT ausgeprägter war als in den ARGEs.

Unterscheiden sich ARGEs und zkT hinsichtlich der Ausgestaltung und Organisation der sozialintegrativen Leistungen und sozialen Dienstleistungen?

Nach Einschätzung des jeweiligen Leitungspersonals der Grundsicherungsstellen waren die Kapazitäten für Schuldnerberatung und für die Sucht- und Drogenberatung in den Regionen mit zkT deutlich besser als in den Regionen mit ARGEs. 80% der zkT-Leiter/innen stuften die regionalen Kapazitäten für die Schuldnerberatung und 83% für die Sucht- und Drogenberatung jeweils als gut oder sehr gut ein, aber nur 44% bzw. 54% der ARGE-Geschäftsführer/innen.

Eine Beteiligung der Mitarbeiter/innen der Schuldnerberatung bzw. der Sucht-/Drogenberatung an der Erstellung und Weiterentwicklung von Eingliederungsvereinbarungen kam in den zkT deutlich häufiger vor als in den ARGEs. So orientierten sich 52% bzw. 49% der zkT, aber nur 34% bzw. 40% der ARGEs bei der Erstellung/Weiterentwicklung von Eingliederungsvereinbarungen an vorliegenden Hilfeplänen. Eine direkte Beteiligung der Mitarbeiter/innen der Schuldnerberatung bzw. der Mitarbeiter/innen der Sucht-/Drogenberatung an der Eingliederungsvereinbarung gab es nur in 4% bzw. 10% der zkT und in 3% bzw. 4% der ARGEs.

Auch hinsichtlich der Kinderbetreuung deuten die Auswertungen im Durchschnitt auf eine stärkere Verzahnung der zkT mit den zuständigen kommunalen Stellen hin. Über die Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg war zwar eine Einbeziehung der Grundsicherungsstellen in die kommunale Angebotsplanung für Kinderbetreuung die Ausnahme, wurde jedoch in den Regionen mit zkT mit 35% deutlich häufiger durchgeführt als in den Regionen mit ARGEs mit 16%. Ebenso kümmerten sich Mitarbeiter/innen der zkT nach Auskunft der Befragten häufiger als die Mitarbeiter/innen in ARGEs selbst um Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder verfügten über enge Kontakte zu den zuständigen kommunalen Stellen.

Zusammenfassend zeigen die Auswertungen in Untersuchungsfeld 1, dass im Zuge der Experimentierklausel des § 6 SGB II nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Formen der Aufgabenwahrnehmung in verschiedener Hinsicht ein Wettbewerb um eine möglichst gute Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen entstanden ist. Für die §-6c-SGB-II-Wirkungsforschung von zentraler Bedeutung war die Tatsache, dass diese organisatorische Heterogenität in die empirischen Wirkungsanalysen einfließen

und ihre Bedeutung für die Erreichung der Ziele des SGB II somit berücksichtigt werden konnte.

Literatur

- Arntz, M., R. Wilke und H. Winterhager (2006), »Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II: Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse«, ZEW Discussion Paper No. 06-061, Mannheim.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2006), »Stichprobenvorschlag für die Implementations- und Governanceanalysen in Untersuchungsfeld 2«, Arbeitspapier für die vierte Sitzung des Arbeitskreises Evaluation der § 6c SGB II Begleitforschung am 13./14. Juli 2006 in Berlin.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2006), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«*, Jahresbericht 2006 im Auftrag des BMAS, Juli, Berlin.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2007), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«*, Jahresbericht 2007 im Auftrag des BMAS, 31. Mai, Berlin.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2008), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«*, Endbericht im Auftrag des BMAS, 31. Mai, Berlin.
- Kirchmann, A., G. Klee, M. Rosemann und H. Strotmann (2007), *Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SBG II – Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung*, Quartalsbericht an das BMAS im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung vom April 2007, Tübingen.