

Holzner, Christian; Munz, Sonja

Article

Makroanalyse und regionale Vergleiche (Untersuchungsfeld 4) im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Holzner, Christian; Munz, Sonja (2009) : Makroanalyse und regionale Vergleiche (Untersuchungsfeld 4) im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 01, pp. 48-57

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164640>

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.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen

Seit dem 1. Januar 2005 existieren in Deutschland drei Modelle der Betreuung arbeitsfähiger Hilfebedürftiger (sog. Hartz-IV-Empfänger): die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) von Arbeitsagenturen und Kommunen, die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) und Betreuung in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Von Anfang an bestand vor allem zwischen den Modellen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und zugelassenen kommunalen Träger (zKT) ein Wettbewerbsverhältnis. Die Evaluierung der bisherigen Betreuungstätigkeit und der Betreuungsergebnisse soll Antworten auf die Frage geben, welches Modell besser abgeschnitten hat. Hierzu hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Rahmen eines Forschungsverbundes Studien in Auftrag gegeben. Das ifo Institut hat sich in Kooperation mit dem IAW Tübingen dabei mit dem Themenfeld »Makroanalyse und regionale Vergleiche«, d.h. den Wirkungen unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II auf regionaler Ebene beschäftigt. Im Vordergrund stand dabei ein Performancevergleich von Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und zugelassenen kommunalen Trägern (zKT), zugespitzt in der Frage: »Was wäre geschehen, wenn deutschlandweit entweder das ARGE-Modell oder die kommunale Trägerschaft eingeführt worden wäre?« Gesucht wurden demzufolge dem ARGE-Modell kausal zurechenbare arbeitsmarktpolitische Effekte. Die vom ifo und IAW vorgelegten Schätzungen basieren dabei auf aggregierten Daten für die insgesamt 443 Grundsicherungsstellen, d.h. durchschnittlichen Werten für individuelle Eigenschaften aus diesen Kreisen und kreisfreien Städten, so dass gesamtwirtschaftliche Effekte ermittelt werden konnten. Die flächendeckende Einführung des ARGE-Modells hätte im Vergleich zum Modell der ausschließlichen Betreuung durch die Kommunen rechnerisch zu einer Reduktion der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen um rund 84 000 Personen im Betrachtungszeitraum geführt. Es wären nämlich bereits vorhandene offene Stellen konsequenter besetzt worden, und es wäre ein stärkerer Druck auf die Anspruchslöhne ausgeübt worden, was die Unternehmen veranlasst hätte, mehr offene Stellen auszuweisen. Andererseits ist die ausschließliche Betreuung durch die Kommunen bei der Stärkung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit günstiger. Durch die flächendeckende ausschließliche Betreuung der Kommunen wären damit rund 3,1 Mrd. € zusätzliche Kosten pro Jahr entstanden. Allerdings werden die Unterschiede hinsichtlich Kosten und Wirkungen der Betreuungsmodelle kaum von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung selbst bestimmt, sondern von den typischerweise damit einher gehenden Unterschieden bezüglich der organisatorischen Merkmale und der Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen.

Aufgabenstellung

Gegenstand der Evaluation der Experimentierklausel ist die mit § 6c SGB II geschaffene Option, dass Kreise und kreisfreie Städte die Trägerschaft für die Leistungen nach diesem Gesetz als zKT allein übernehmen, statt zu diesem Zweck eine ARGE in gemeinsamer Trägerschaft mit

der örtlichen Arbeitsagentur zu bilden. Die Entscheidung einer Kommune für die Bildung und Ausgestaltung einer ARGE oder für die Bewerbung um eine Zulassung als zKT erfolgte in einem komplexen Prozess. Auch wenn punktuell Vorerfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen bestanden, musste bei der Umsetzung der Regelungen zur gemeinsamen Trägerschaft nach dem SGB II Neuland betreten werden. Auch an einer alleinigen Trägerschaft interessierte Kommunen sahen sich spezifischen Herausforderungen gegenüber. Der Zeitplan für die Umsetzung dieser Option war eng. Darüber hinaus waren mit ihrer Nutzung neue Schnittstellen zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern zu gestalten.

¹ Der ifo Schnelldienstaufsatz basiert auf T. Büttner, P. Egger, H. Hofmann, C. Holzner, S. Munz, M. Werdling, A. Kirchmann, M. Rosemann, J. Späth und H. Strotmann (2008), Endbericht – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft«. BMAS, Forschungsbericht 388, http://www.bmas.de/coremedia/generator/30148/property=pdf/f388_forschungsbericht.pdf.

Zielgrößen des SGB II und Analyserahmen

Aus den in § 1 Abs. 1 SGB II niedergelegten Zielen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden folgende Einzelziele abgeleitet:

- Integration in Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- soziale Stabilisierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger als wichtigste Adressaten des SGB II.

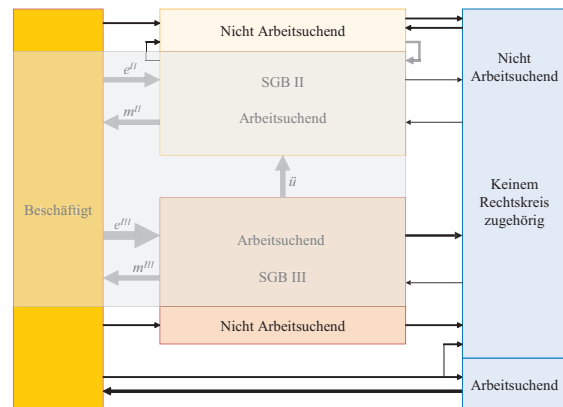
Integration in Erwerbstätigkeit

Der erste Schritt zur Vermeidung, Beseitigung oder Verminderung von Hilfebedürftigkeit, die Anlass zur Gewährung von Leistungen nach dem SGB II gibt, ist die Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in Erwerbstätigkeit. Eine Verbesserung der Vermittlung ist jedoch nur dann von Vorteil, wenn es dabei nicht gleichzeitig zur Verdrängung bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse kommt. Daher wurden im Rahmen der Makroanalyse auch die Auswirkungen auf die Entlassungswahrscheinlichkeit sowie die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der Beschäftigten analysiert.

Die Chancen auf eine *Integration* in den Arbeitsmarkt sowie die *Nachhaltigkeit* der Eingliederung werden durch viele weitere Aspekte beeinflusst, die im Rahmen der neueren makroökonomischen Arbeitsmarkttheorie auf der Grundlage eines so genannten *Matching-Modells* analysiert werden können. Dieses Modell stellt Übergänge Arbeitsuchender in eine Beschäftigung in den Mittelpunkt der Analyse, berücksichtigt dabei jedoch auch den zeitlichen Aufwand und die Kosten der Arbeitsuche und bezieht diverse andere Übergänge – Entlassungen und Kündigungen, Wechsel und Interaktionen zwischen Arbeitslosigkeit in verschiedenen Rechtskreisen (SGB II und SGB III) etc. – ein (vgl. Abb. 1). Wegen der aggregierten Perspektive für ganze (Teil-)Arbeitsmärkte ist es außerdem in der Lage, Substitutions- und Verdrängungseffekte, etwa zwischen verschiedenen Gruppen Arbeitsuchender zu berücksichtigen. Während Arbeitslosigkeit in der klassischen Arbeitsmarkttheorie als Resultat eines Marktungleichgewichts gesehen wird, ist sie im Matching-Modell ein Gleichgewichtsphänomen, das aus dem dezentralen Suchprozess am Arbeitsmarkt resultiert. Die Beschleunigung dieses Suchprozesses ist

Abb. 1

Übergänge zwischen den einzelnen Arbeitsmarktzuständen



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

die zentrale Aufgabe der lokalen Agentur für Arbeit sowie der ARGE oder der zKT. Daher eignet sich dieser Modellrahmen besonders gut für die §-6c-Evaluationsforschung (vgl. Box 1).

Erhalt oder Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung

Für viele Adressaten des SGB II ist der Weg zur Integration in Erwerbstätigkeit weit. Ein großer Anteil der Hilfebedürftigen, die als erwerbsfähig eingestuft werden, ist langzeitarbeitslos. Fallweise treten weitere Vermittlungs- und Integrationshemmnisse hinzu, so dass sich unter den Hilfebedürftigen letztlich Gruppen mit *unterschiedlicher Arbeitsmarktnähe* ergeben. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde den arbeitsmarktpolitischen Teilzielen Erhalt oder Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung eine größere Bedeutung als Zwischenschritte zur Arbeitsmarktintegration beigemessen. Kurzfristig sind die Erfolge darauf gerichteter Maßnahmen jedoch nicht so leicht beobachtbar und messbar wie bei der Integration in Erwerbstätigkeit, die unmittelbar zur Beseitigung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit führt.

Im Sinne einer konsistenten Behandlung im Forschungsverbund baute das ifo Institut und das IAW seine Analysen zu

Box 1

Da die amtliche Arbeitslosenstatistik bis auf Weiteres nicht als Datengrundlage für vergleichende Analysen zu Übergängen in Erwerbstätigkeit unter den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung verwendet werden kann, wurde eine alternative Möglichkeit zur Operationalisierung und Messung des Ziels »Integration in Erwerbstätigkeit« entwickelt, die vom Bereich Statistik der Bundesagentur für Arbeit umgesetzt und für die vorliegenden Forschungsarbeiten als *Sonderauswertung zu Übergängen in Erwerbstätigkeit für die Forschung nach § 6c SGB II* zur Verfügung gestellt wurde. Diese Sonderauswertung basiert auf Verknüpfungen der Arbeitslosen-, Grundsicherungs- und Förderstatistik mit der Beschäftigungsstatistik. Mit der Sonderauswertung konnten für den Betrachtungszeitraum Juli 2006 bis Juni 2007 für die weit überwiegende Zahl der 443 Grundsicherungsstellen – ARGE n und gAw sowie einen Großteil der zKT – Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, entsprechende Übergänge aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und alternativ auch Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in sozialversicherungspflichtige und/oder geringfügige Beschäftigung abgebildet werden.

Tab. 1
Deskriptive regionale Vergleiche: Integration in Erwerbstätigkeit

Betrachtungszeitraum: Juli 2006 bis Juni 2007	Durchschnittliche monatliche Übergänge aus SGB-II-Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in % der Zahl der SGB-II-Unterbeschäftigten (arithmetisches Mittel)					
	insgesamt			ungefördert		
	ARGEn	zkT	gAw	ARGEn	zkT	gAw
Basiskategorien						
Deutschland (352 / 41 / 19)	2,1	2,0	2,9	1,5	1,7	2,1
Ostdeutschland (102 / 14 / 2)	1,7	1,7	2,1	1,2	1,5	1,4
Westdeutschland (250 / 27 / 17)	2,3	2,3	3,0	1,8	1,9	2,3
Landkreise (235 / 36 / 16)	2,4	2,0	2,9	1,7	1,7	2,1
Kreisfreie Städte (112 / 5 / 3)	1,9	2,2	3,0	1,4	1,8	2,4
Kreisfreie Städte mit mehr als 250 000 Einwohnern (38 / 1 / 0)	1,8	–	–	1,4	–	–
Zwillingsvergleiche						
Nächste Nachbarn (41/41)	2,5***	2,2***	–	1,9	2,0	–
Anteil der zkT mit günstigeren Werten (in %)	36,3			58,5		

Ausgewiesen werden durchschnittliche Übergangsraten, die auf vier oder mehr monatlichen Werten basieren. Mindestfüllgrad 85%. Darüber hinaus nicht berücksichtigt werden drei Grundsicherungsstellen, die im Analysezeitraum die Form der Aufgabenwahrnehmung gewechselt haben.

Quelle: Statistik der BA: Sonderauswertung zu Übergängen in Erwerbstätigkeit und Datenlieferung BA-Statistik für § 6c SGB II – IAW, IAW-Berechnungen.

diesen Zielen auf Vorarbeiten aus dem Forschungsverbund »Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse« auf. Auf der Basis einer Befragung von SGB-II-Kunden/innen in insgesamt 154 Grundsicherungsstellen wurde dort ein mehrdimensionales Indikatorensystem zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Lage sowie zur Beobachtung von deren zeitlicher Entwicklung erarbeitet. Sowohl die dabei gebildeten Indikatoren als auch diese Daten bilden die Grundlage für die Analysen auf der aggregierten Ebene in den Grundsicherungsstellen.

Deskriptive Befunde

Da die Entwicklung zentraler Indikatoren für die Ziele »Integration in Erwerbstätigkeit«, »Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit« (einschließlich »soziale Stabilisierung«) nicht ausschließlich von der Arbeit der SGB-II-Einheiten, sondern von einer Vielzahl exogen gegebener Rahmenbedingungen abhängt, wurden Unterschiede in den regionalen Rahmenbedingungen berücksichtigt. *Deskriptive regionale Vergleiche* dienten als Grundlage für weitere multivariate Analysen. Des Weiteren wurden sog. »Zwillingsvergleiche« erarbeitet, die die deskriptiven Analysen von Regionen mit zkT

und mit ARGEn nur auf solche Grundsicherungsstellen fokussieren, die hinsichtlich ihrer regionalen Ausgangsbedingungen vor Einführung des SGB II im Jahre 2005 möglichst vergleichbar sind.² Weder auf der Grundlage der deskriptiven regionalen Vergleiche noch aufgrund solcher *Zwillingsanalysen* sind jedoch kausale Aussagen über einen möglichen Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Entwicklung der Zielindikatoren des SGB II ableitbar.

Integration in Erwerbstätigkeit

Unter dem Gesichtspunkt des Ziels der Integration in den Arbeitsmarkt ist es sinnvoll, ausschließlich die *Integration in den ersten Arbeitsmarkt* zu betrachten, da Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt Bestandteil der Aktivierung sind und es sich dabei nicht um Zielgrößen, sondern um zu steuernde Inputgrößen der einzelnen Grundsicherungsstellen handelt. Über die bloße Integration in Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt hinaus ist auch die Frage von Interesse, inwieweit es sich dabei jeweils um *ungeförderte Übergänge* in den ersten Arbeitsmarkt handelt.

Die *deskriptiven regionalen Vergleiche* für Übergangsraten aus SGB-II-Unterbeschäftigung³ zeigen, dass zwischen

² Diese Vergleiche basieren auf dem ZEW-Regionenmatching aus Untersuchungsfeld 1, bei dem jedem zkT eine oder mehrere (»Vergleichs«-)ARGEn direkt zugeordnet wurden.

³ Die SGB-II-Unterbeschäftigung umfasst neben der Zahl der registrierten SGB-II-Arbeitslosen, die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Qualifizierungsmaßnahmen (d.h. Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, berufli-

Juli 2006 und Juni 2007 über die Mehrzahl der Regionaltypen hinweg Regionen mit ARGEn im Durchschnitt geringfügig günstigere monatliche Integrationsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufwiesen als Regionen mit zKT (vgl. Tab. 1). Betrachtet man hingegen nur die Übergänge in ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, so fallen die durchschnittlichen Übergangsraten über fast alle Regionaltypen hinweg in Regionen mit zKT günstiger aus als in Regionen mit ARGEn. Eine Einbeziehung der Übergänge in geringfügige Beschäftigung ändert jeweils nichts an diesen Tendenzaussagen.

Die *Zwillingsvergleiche* ergeben, dass bei den durchschnittlichen monatlichen Übergangsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zwischen Regionen mit zKT und ihren Vergleichs-ARGEn deskriptiv keinerlei statistisch signifikante Unterschiede bestehen. Bei Betrachtung der ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Regionen mit zKT hingegen signifikant günstigere durchschnittliche monatliche Integrationsraten auf als die Regionen mit ARGEn. Kausale Schlussfolgerungen erlauben aber weder deskriptive regionale Vergleiche noch *Zwillingsvergleiche*. Sie sind erst im Rahmen der multivariaten Analysen möglich.

Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II

Die Chance auf Integration in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung allein stellt aus der Sicht eines arbeitssuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insbesondere angesichts ungewisser Aussichten bezüglich der Nachhaltigkeit des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses nur ein partielles Maß für den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik dar. Auf der Grundlage der neueren makroökonomischen Arbeitsmarkttheorie hat das ifo Institut daher das Konzept der »*Einkommensperspektive Arbeitsuchender*« entwickelt, das unmittelbar das durchschnittliche erwartete Einkommen einer Person misst, die ausgehend vom Zustand »erwerbsfähig und ohne Beschäftigung« die Zustände »sozialversicherungspflichtig beschäftigt«, »geringfügig beschäftigt« und »arbeitssuchend im Rechtskreis SGB III« jeweils mit den entsprechenden Integrations- und Entlassungswahrscheinlichkeiten durchläuft. Variationen der Einkommensperspektive werden dabei vor allem von Unterschieden in den re-

Tab. 2
Simulation: Einkommensperspektive

Einkommensbestandteile	Euro pro Monat
EK eines eHb ohne Beschäftigung (inkl. Sanktionsquote, Maßnahmenquote)	530
EK eines eHb mit einer geringfügigen Beschäftigung	645
EK eines eHb mit einer SV-Beschäftigung	1 234
EK eines ALG-Empfängers (SGB III)	774
Einkommensperspektive	
Status quo	723
Simulation: ARGEn	740
Simulation: zKT	710

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

levanten Übergangsraten bestimmt. *Da die Einkommensperspektive nicht nur die Integrationswahrscheinlichkeit, sondern auch die Entlassungswahrscheinlichkeit mitberücksichtigt, kann sie als aggregierter Erfolgsindikator angesehen werden, der zahlreiche Einzelaspekte im Kontext des Ziels der Integration in Erwerbstätigkeit zusammenfasst.*

In der deskriptiven Analyse werden die einzelnen Bestandteile der Einkommensperspektive im Hinblick auf ihre regionalen Unterschiede beleuchtet. Die Einkommen in den verschiedenen Arbeitsmarktzuständen unterscheiden sich erheblich. Ein einzelner erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung, der in einer Bedarfsgemeinschaft mit durchschnittlicher Struktur mit anderen Personen zusammen lebt, hatte im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 530 € pro Monat zur Verfügung. Leistungskürzungen durch Sanktionen sowie Mehraufwandsentschädigungen bei der Teilnahme an einer beschäftigungsschaffenden Maßnahme sind dabei ebenso eingerechnet wie die Tatsache, dass eine durchschnittliche Bedarfsgemeinschaft mehr als einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhält. Durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung steigt das Nettoeinkommen auf rund 645 € pro Monat, durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf gut 1 230 € pro Monat (vgl. Tab. 2). Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen, regionalen Übergangsraten von Arbeitssuchenden im SGB II in eine sozialversicherungspflichtige bzw. geringfügige Beschäftigung und der Wahrscheinlichkeit, aus einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis entlassen und wieder hilfebedürftig zu werden, beläuft sich die monatliche Einkommensperspektive in Deutschland auf rund 730 €.

Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung

Zur empirischen Untersuchung des Ziels »Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit« (einschließlich »soziale Stabilisierung«) der SGB-II-Kunden/innen wurde ein im Rahmen des

Fortsetzung Fußnote 3:

che Weiterbildung behinderter Menschen sowie Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen für behinderte Menschen), in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach dem SGB III (d.h. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) sowie in Arbeitsgelegenheiten in der Entgelt- sowie Mehraufwandsvariante.

Forschungsverbundes entwickeltes Messkonzept auf die Anforderungen regional aggregierter Analysen angepasst. Die auf dieser Basis angestellten *deskriptiven regionalen Vergleiche* zeigen, dass es in den Grundsicherungsstellen insgesamt – unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung – gelungen ist, die durchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zwischen dem ersten Quartal 2007 und dem ersten Quartal 2008 zu steigern. Der Anstieg des Gesamtindikators für Beschäftigungsfähigkeit basiert dabei insbesondere darauf, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit hinsichtlich der beiden Dimensionen »Ressourcen bei der Arbeitsuche« und »Qualifikationen und Kompetenzen« verbessert hat. Dagegen haben sich die Indikatoren für »Gesundheit« und »soziale Stabilität« deutschlandweit in diesem Betrachtungszeitraum kaum verändert. Teilweise ist hier sogar ein Rückgang zu beobachten. In der Tendenz entwickelten sich die Indikatoren für die Beschäftigungsfähigkeit in den Regionen mit zKT im Durchschnitt etwas günstiger.

Die Ergebnisse der *Zwillingsvergleiche* bestätigen insgesamt die Ergebnisse der deskriptiven regionalen Vergleiche: In der Tendenz wiesen die Regionen mit zKT mit Blick auf den Gesamtindikator für Beschäftigungsfähigkeit im Durchschnitt einen stärkeren Zuwachs der Beschäftigungsfähigkeit auf als die Regionen mit Vergleichs-ARGEn. Für den Gesamtindikator waren diese deskriptiven Unterschiede auch statistisch signifikant. Grund für diese Unterschiede waren insbesondere deutliche Verbesserungen hinsichtlich des Indikators »Ressourcen für die Arbeitsuche« in den Regionen mit zKT, die jedoch nicht statistisch signifikant sind. Systematische Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Indikatoren »Gesundheit« und »soziale Stabilität« ließen sich praktisch nicht ableiten.

Ökonometrische Methoden

In der Makroanalyse sind *Wirkungszusammenhänge* aufzudecken, die hinter den unterschiedlichen Entwicklungen von Indikatoren für die mit dem SGB II verfolgten Ziele stehen. Im Vordergrund stehen dabei die im Wettbewerb stehenden Formen der Aufgabenwahrnehmung. Aber auch den sonstigen Unterschieden, die auf regionaler Ebene bestehen, sind bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II und bei der Wahrnehmung der Handlungsmöglichkeiten im Rahmen dieses Gesetzes Rechnung zu tragen. Denn arbeitsmarktpolitische Erfolge dürften neben der Form der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch organisatorische Rahmenbedingungen sowie Ressourcen, die das Prinzip des Förderns und Forderns zur Entfaltung bringen, bedingt sein.

Schätzansatz

Für die Makroanalyse ergeben sich daraus eine Reihe *methodischer Herausforderungen*, denen mit Hilfe geeigneter *ökonomischer Schätzverfahren* begegnet werden kann. In der deskriptiven Analyse beobachtete Unterschiede in der Zielerreichung spiegeln möglicherweise nicht allein den Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung wider, sondern können prinzipiell auf folgende fünf Faktoren zurückzuführen sein:

- beobachtbare Unterschiede zwischen den Regionen, die die Zielindikatoren beeinflussen (z.B. Arbeitsmarktumfeld);
- unbeobachtbare Unterschiede, die allein die Zielindikatoren beeinflussen (z.B. höhere Arbeitsmotivation aufgrund eines regionalspezifischen sozialen Umfeldes);
- unbeobachtbare Unterschiede, die die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung *und* die Zielindikatoren beeinflussen (z.B. persönliche Motivation Verantwortlicher vor Ort);

Box 2

Erklärende Variablen im Schätzansatz

Charakteristika arbeitsmarktpolitischer Strategien und Maßnahmen:

- Form der Aufgabenwahrnehmung
- Organisationstyp der Grundsicherungsstelle (dreigliedrige Typologie)
- Schnelligkeit und Dauer des so genannten »Erstgesprächs«
- Häufigkeit formeller Eingliederungsvereinbarungen
- Betreuungsrelation
- Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung
- Stellenwert von Kinderbetreuungsangeboten
- Sanktionspraxis
- Ausgaben für Verwaltung, Eingliederungsleistungen
- spezifische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Hintergrundindikatoren:

- Ost/West
- Regionstyp
- ökonomische und soziodemographische Charakteristika
- Zeitdummies

Regionale Verflechtung:

- ausgewählte Charakteristika arbeitsmarktpolitischer Strategien und Maßnahmen in den Nachbarregionen
- ausgewählte Hintergrundindikatoren in den Nachbarregionen

Aufgrund der Datenlage werden ausschließlich Übergänge in eine Beschäftigung, nicht aber in die Selbständigkeit abgebildet, diese Personengruppe wird in der Makroanalyse nicht explizit betrachtet. Die Schätzungen stützen sich auf Daten für bis zu 443 Grundsicherungsstellen aus dem Einjahreszeitraum von Mitte 2006 bis Mitte 2007, die entweder auf Quartals- oder auf monatlicher Basis vorliegen.

- umgekehrte Wirkungszusammenhänge, bei denen die Zielerreichung die Arbeitsmarktpolitik und damit indirekt auch die Messung des Einflusses der Form der Aufgabenwahrnehmung beeinflusst;
- Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung (originäres Analyseziel).

Für die ökonometrischen Schätzungen wurden parallel verschiedene Schätzansätze gewählt. Zur Berücksichtigung des möglichen Selektionsproblems bei der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung wurden parallel zueinander ein Kontrollfunktionsansatz (1. Stufe: Probit-Modell zur Erklärung dieser Wahl; 2. Stufe: »*Ordinary Least Squares*«-Schätzung zur Erklärung der eigentlichen Zielvariablen, OLS, mit Selektionskorrektur) und eine spezifische Form eines so genannten Instrumentenschätzers (»*Two-Stage Least Squares*«-Schätzung zur Erklärung der Zielvariablen, 2SLS) verwendet. Möglichen Endogenitätsproblemen wurde durch die Verwendung geeigneter Instrumentenvariablen begegnet. Regionale Verflechtungen werden durch die Berücksichtigung erklärender Variablen aus anderen Regionen (mit räumlicher Gewichtungsmatrix unter Berücksichtigung aller unmittelbaren Nachbarregionen) in die Analyse einbezogen (vgl. Box 2).

Ökonometrische Ergebnisse

Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung

Die Analyse der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung ist im Rahmen der Makroanalyse von großer Bedeutung, da beim Vergleich von ARGEn und zKT beachtet werden muss, ob sich unter *Berücksichtigung des Zulassungsprozesses und regionaler Bestimmungsfaktoren* die »Optionsneigung« von Kreisen für die eine oder andere Form nach spezifischen Merkmalen unterscheidet.

Die Untersuchung auf der Basis einer Probit-Schätzung zeigt an, dass die Optionsneigung nur bedingt von der Arbeitsmarktlage in der eigenen Region bestimmt wird, am ehesten noch von der Zahl der Arbeitslosenhilfeempfänger, und durchaus auch von der in Nachbarregionen. Signifikant positive Effekte ergeben sich unter einer Vielzahl plausibler ökonomischer, sozioökonomischer und politischer Einflussfaktoren hingegen für Landkreise (im Gegensatz zu kreisfreien Städten) und für die regionale Bruttowertschöpfung pro Kopf. Als *mögliche Instrumente* mit positivem Effekt für die Optionsneigung (und ohne Abhängigkeit von der regionalen Arbeitsmarktentwicklung nach Einführung des SGB II) erweisen sich ferner die *A-priori*-Optionswahrscheinlichkeit (Zahl der Bundesratssitze pro Zahl der Kreise in einem Bundesland), die Zugehörigkeit des Landrats zum Präsidium des Deutschen Landkreistages sowie Vorerfahrungen der Kommune mit gemeinsamen Anlaufstellen für Arbeits- und So-

zialhilfeempfänger/innen in Zusammenarbeit mit der regionalen Agentur für Arbeit.

Integration in Erwerbstätigkeit (*Matching-Funktion*)

Die Wahrscheinlichkeit, mit der Arbeitsuchende aus den Rechtskreisen SGB II und III in Beschäftigung übertreten (*Matching-Wahrscheinlichkeit*), steht in unmittelbarem Zusammenhang zur Zielsetzung der Integration in Erwerbstätigkeit. Sie stellt zugleich eine zentrale Determinante der Einkommensperspektive eines Arbeitsuchenden dar. Als erklärende Größen von besonderem Interesse sind dabei die Form der Aufgabenwahrnehmung, andere organisatorische Merkmale der verschiedenen Grundsicherungsstellen und die Art und Weise, wie diese die Suchintensität der SGB-II-Kunden/innen beeinflussen.

Die ökonometrischen Schätzungen zu Übergängen aus *Unterbeschäftigung im Rechtskreis SGB II bzw. aus dem Status als erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ohne Beschäftigung* ergeben, dass die Indikatorvariable für die zKT (Aufgabenwahrnehmung als zugelassener kommunaler Träger) einen nicht-signifikanten, negativen Einfluss auf die Zahl der Übergänge in eine *sozialversicherungspflichtige Beschäftigung* hat. Auch für Übergänge in ungeforderte Beschäftigung ergibt sich kein anderes Bild. D.h. Arbeitsuchende, die von einer zKT betreut werden, schaffen seltener den Absprung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Allerdings hat die Organisationsform des generalisierten Fallmanagement (d.h. ein persönlicher Ansprechpartner ist zugleich für leicht oder schwierig integrierbare Arbeitsuchende zuständig), die häufig in zKT praktiziert wird, tendenziell einen positiven Einfluss auf die Zahl solcher Übergänge. Den ARGEn gelingt es jedoch durch eine intensivere Betreuung, mit einer höheren Zahl von Erstgesprächen mit Hilfebedürftigen innerhalb der ersten zwei Wochen nach Antragsstellung, flankiert durch einen positiven Einfluss der Dauer dieses Erstgesprächs und der Verwaltungsausgaben, mehr erwerbsfähige Hilfebedürftige in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Auch wenn dadurch noch keine zusätzliche Arbeitsnachfrage generiert wird, so können doch offene Stellen schneller besetzt werden. Durch die konsequentere Sanktionspraxis in den ARGEn wird dieser Effekt noch unterstützt, wobei zu berücksichtigen ist, dass dies auch an einer Vorfeldwirkung für andere SGB-II-Adressaten liegen kann, nicht nur an den effektiv verhängten Sanktionen. Mit Hilfe einer konsequenteren Sanktionspraxis können insbesondere auch deshalb zusätzliche Stellen entstehen, weil dadurch die Anspruchslöhne und in Folge dessen auch die Löhne aller Beschäftigten sinken. Insgesamt weisen organisatorische Merkmale und Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen eine hohe Erklärungskraft für die Integrationswahrscheinlichkeit auf. Übergänge in geringfügige Beschäftigung werden weitgehend durch dieselben Faktoren mit derselben Einflussrichtung

erklärt wie Übergänge in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Ergänzende Schätzungen zur Wahrscheinlichkeit, mit der erwerbsfähige Hilfebedürftige durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ihre Hilfebedürftigkeit überwinden können, ergeben für die Indikatorvariable für die zKT erneut einen negativen Einfluss. Darin macht sich wiederum die intensivere Betreuung bei den ARGEn bemerkbar, die mit mehr Hilfebedürftigen ein Erstgespräch innerhalb der ersten zwei Wochen nach Antragsstellung führen. Verstärkt wird dies durch den positiven Einfluss der Dauer des Erstgesprächs, der Verwaltungsausgaben und einer härteren Sanktionspolitik. Kontrolliert man diese Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Grundsicherungsstellen, sind die Effekte der Form der Aufgabenwahrnehmung allein auch in diesem Fall nicht signifikant.

Entlassungen und Kündigungen

Neben der Aussicht auf Integration in den Arbeitsmarkt ist aus der Sicht Arbeitssuchender auch die Nachhaltigkeit des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses relevant. Für die arbeitsmarktpolitisch Verantwortlichen stellt sich außerdem die Frage, inwieweit es bei der Vermittlung von Hilfebedürftigen zur Verdrängung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse kommt. Beides kann über die Entlassungswahrscheinlichkeit für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt gemessen werden. Die Entlassungswahrscheinlichkeit ist für geringfügig Beschäftigte analog definierbar.

Die ökonometrischen Schätzungen zu diesen Größen weisen zwar für die meisten Einflussfaktoren keine signifikanten Vorzeichen auf, gleichwohl entspricht die Wirkungsrichtung plausiblen Erwartungen. So erhöht sich die Entlassungsquote bei schrumpfender Bruttowertschöpfung, wachsendem Kapitalstock und steigenden Löhnen. Der letzte dieser Effekte wird unterstrichen durch den Einfluss von Faktoren, die die Lohnstarrheit abbilden, wie der Anteil Beschäftigter in Betrieben mit Tarifbindung bzw. ohne Öffnungsklausel. Je höher diese Anteile, die die Möglichkeit von Betrieben begrenzen, Löhne in wirtschaftlich angespannter Lage anzupassen, desto höher ist die Entlassungsquote. Lohnflexibilität hat offensichtlich, neben dem Lohnniveau, einen eigenen Einfluss auf die Entlassungsquote. Die Indikatorvariable für zKT (Form der Aufgabenwahrnehmung) weist einen geringen positiven Einfluss auf die Entlassungsquote aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf, der nicht signifikant ist, wenn außerdem auch der Organisationstyp und die Betreuungsaktivitäten der Grundsicherungsstelle kontrolliert wurde. Die Schätzungen zur Entlassungswahrscheinlichkeit von geringfügig Beschäftigten, die nach einer Entlassung Ansprüche auf Leistungen gemäß SGB II haben, fallen ganz ähnlich aus wie diejenigen für sozialver-

sicherungspflichtig Beschäftigte. Allerdings verringert hier auch ein spezialisiertes Fallmanagement (d.h. Kunden mit mehreren Vermittlungshemmnissen werden durch spezialisierte Ansprechpartner betreut) die Nachhaltigkeit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

Beschäftigung (Arbeitsnachfrage) und Hilfebedürftigkeit

Erst mit Hilfe der Beschäftigtenschätzungen und der Schätzungen zur Entwicklung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen kann abschließend beurteilt werden, ob die Aktivierungsstrategien der Grundsicherungsstellen zu einem Beschäftigungseffekt geführt haben. Diese Schätzungen dienen zugleich als Grundlagen für spätere Simulationen zur Abschätzung von Beschäftigungswirkungen und fiskalischen Effekten, die sich bei einer deutschlandweit einheitlichen Form der Aufgabenwahrnehmung im SGB II ergeben hätten. Die empirischen Schätzergebnisse zeigen, dass die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter bei zKT (nicht signifikant) negativ beeinflusst wird. Die separate Schätzung zur Zahl geringfügig Beschäftigter ergibt einen (nicht-signifikant) positiven Einfluss von zKT. Für die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse ist eine Lohnsenkung notwendig. Diese kann von den Grundsicherungsstellen nur mittelbar erreicht werden, indem sie konsequent das Prinzip des Forderns umsetzen. Das gelingt den ARGEn besser als den zKT, da sie mit Hilfe einer intensiven Erstbetreuung und einer rigorosen Sanktionspraxis die Hilfebedürftigen zu einer schnelleren Anpassung ihrer Anspruchslöhne bewegen und somit den Unternehmen die Möglichkeit geben, die Löhne allgemein zu senken und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt zu erhöhen.

Die Schätzungen zur Entwicklung der Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit oder ohne (sozialversicherungspflichtige oder geringfügige) Beschäftigung zeigen, dass zKT bei der Reduktion von SGB-II-Hilfebedürftigkeit weniger erfolgreich sind als Grundsicherungsstellen einer anderen Form der Aufgabenwahrnehmung. Parallel dazu werden auch Effekte für die Zahl der Unterbeschäftigten im SGB II betrachtet, um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen. Sie erweisen sich als weitgehend konsistent mit denen zur Hilfebedürftigkeit.

Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Stabilisierung

Analog zum Vorgehen bei den Analysen zur Integration in Erwerbstätigkeit werden auch für das Ziel »Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit« (einschließlich »soziale Stabilisierung«) *ökonometrische Schätzungen* auf der Ebene der 154 Grundsicherungsstellen aus den Erhebungen von Untersuchungsfeld 3 durchgeführt, bei denen auch weitere Einflussfaktoren auf Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit kontrolliert werden. Bei Schätzungen zum Gesamtindi-

kator für die Beschäftigungsfähigkeit aller SGB-II-Kunden/innen verbleibt regelmäßig zumindest ein schwach signifikanter, positiver Einfluss des zkt-Modells, wenn die organisatorische Heterogenität bei der Umsetzung des SGB II und die Schwerpunkte bei der regionalen Arbeitsmarktpolitik kontrolliert werden.

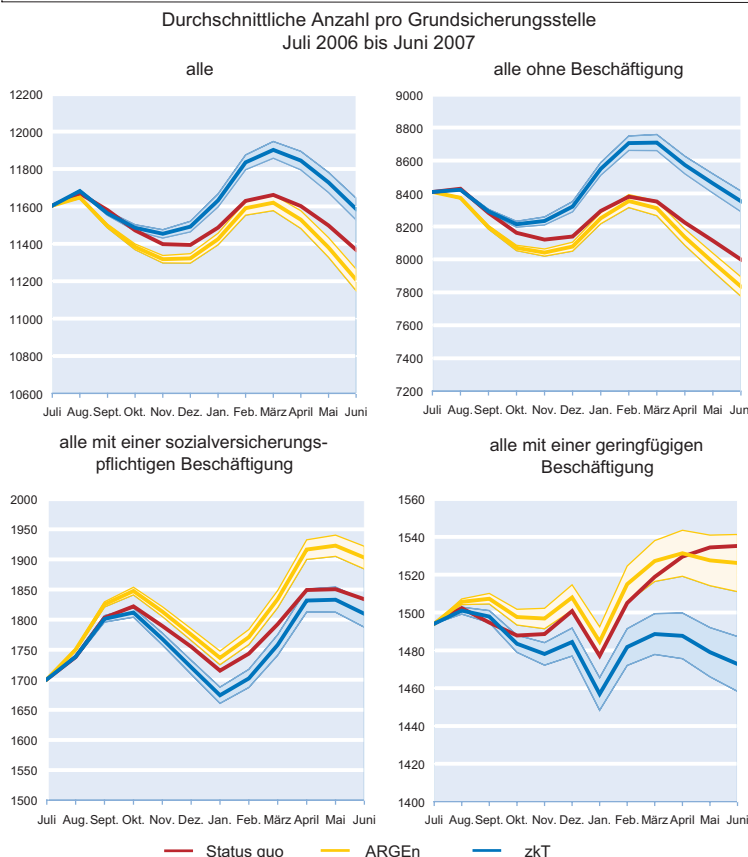
Von den Variablen der Organisationstypologie geht in der überwiegenden Zahl der Schätzungen kein signifikanter Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit der Kunden/innen aus. Hinsichtlich des bekundeten Stellenwerts in der Maßnahmenpolitik deuten die Ergebnisse an, dass Grundsicherungsstellen, die nach eigener Auskunft Maßnahmen im ersten Arbeitsmarkt einen hohen oder sehr hohen Stellenwert zuschreiben, unter sonst gleichen Umständen eine um 1,6 bis 2,1 Indexpunkte günstigere Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit aufweisen als Grundsicherungsstellen, die dies nicht tun. Ein signifikanter Einfluss einer günstigeren Betreuungsrelation auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit einer Grundsicherungsstelle kann anhand der Schätzungen nicht nachgewiesen werden, auch wenn die geschätzten Koeffizienten ausnahmslos positiv ausfallen.

Simulationsergebnisse

Anknüpfend an die Resultate der ökonometrischen Schätzungen werden schließlich eine Reihe von Simulationen zur Entwicklung einzelner Zielgrößen des SGB II, der Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II als zusammenfassendes Erfolgsmaß und zu den fiskalischen Effekten der kontrafaktischen Situation einer deutschlandweit einheitlichen Form der Aufgabenwahrnehmung durchgeführt. Auf dieser Basis wird abschließend auch die Kosteneffizienz einer reinen ARGE- oder zkt-Lösung analysiert. Bei allen Simulationen werden – neben einer Anpassung der Indikatorvariable für die Form der Aufgabenwahrnehmung – auch die Organisationsparameter, die Betreuungsintensität sowie die Sanktions- und Maßnahmenpolitik der Grundsicherungsstellen, die allesamt die unterschiedliche Arbeitsweise von ARGEen und zkt charakterisieren und die Form der Aufgabenwahrnehmung inhaltlich ausfüllen, dem jeweiligen kontrafaktischen Fall entsprechend gesetzt. Unter Berücksichtigung zufälliger Einflüsse wird dabei jeweils die Ausgangsverteilung aller dieser Merkmale nach Grundsicherungsstellen mit verschiedener Form der Aufgabenwahrnehmung repliziert.

Simulationen

**Abb. 2
Monatliche Entwicklung der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen**

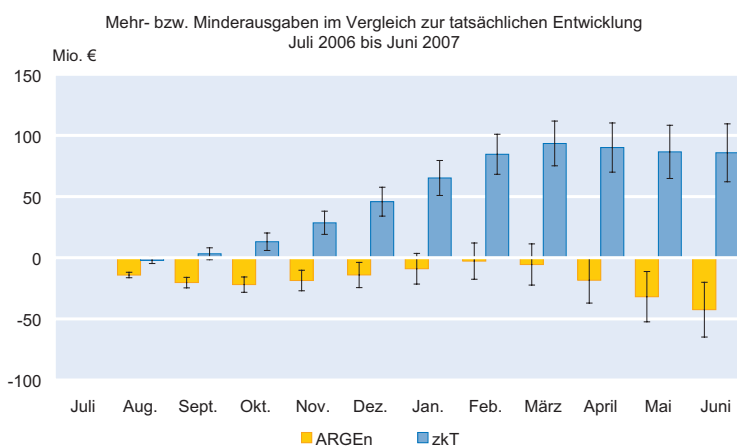


Die oberen und unteren Bänder entsprechen plus minus zwei Standardabweichungen der simulierten Werte für die ARGEen bzw. zkt.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts 2008.

Die Simulationen führen auf Basis der vorherigen Schätzungen zu Szenarien, in denen sich im Fall einer flächendeckenden Einführung des ARGE-Modells im Durchschnitt aller Grundsicherungsstellen sowohl höhere Beschäftigtenzahlen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte) als auch eine günstigere Entwicklung der Zahl der Unterbeschäftigten im SGB II und der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen um rund 84 000 Personen im Betrachtungszeitraum ergeben hätte als im Vergleichsfall einer flächendeckenden Einführung des zkt-Modells (vgl. Abb. 2). Die Beschäftigtenzahlen erhöhen sich bei einer flächendeckenden Einführung des ARGE-Modells im Vergleich zu einer flächendeckenden Einführung des zkt-Modells, da die Hilfebedürftigen vor dem Hintergrund einer intensiveren Erstbetreuung und einer rigoroseren Sanktionspraxis bereit sind, ihre Anspruchslöhne zu senken. Aufgrund dieser verstärkten Konkurrenzsituation sind dann auch bisher Beschäftigte bereit, ihre Löhne zu senken, was es den Unternehmen erlaubt, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Simuliert werden für diese kontrafaktischen Fälle außerdem alle Übergangsraten (Matching-Wahrscheinlichkeiten, Entlassungs-

Abb. 3
Fiskalische Effekte im Bereich des SGB II



* Negative Werte zeigen Minderausgaben an. Berücksichtigt werden hier nur Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie für Unterkunft und Heizung, nicht auch mögliche Änderungen im Bereich von Eingliederungsleistungen und Verwaltungsausgaben.

Anmerkung: Als Fehlermargen der simulierten Effekte werden alternative Rechenergebnisse auf der Basis von ± 2 Standardabweichungen der zugrunde liegenden Simulationen der jeweiligen Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ausgewiesen, die bei normalverteilten Größen recht genau einem Konfidenzintervall von 95% entsprechen.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

wahrscheinlichkeiten und die Übergangswahrscheinlichkeit zwischen den Rechtskreisen SGB II und III), die für die Bestimmung der Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II erforderlich sind. Unverändert bleiben im Rahmen der Simulationen hingegen die regionalen Unterschiede der Einkommen in den einzelnen Arbeitsmarktzuständen, da angenommen wird, dass sie von den unterschiedlichen Wirkungen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II nicht berührt werden.

Die Ergebnisse der Simulationen zur Einkommensperspektive lassen erkennen, dass Grundsicherungsstellen mit einer Form der Aufgabenwahrnehmung nach dem ARGE-Modell im Hinblick auf dieses zusammenfassende Maß insgesamt besser abschneiden als solche Grundsicherungsstellen mit zKT-Modell (vgl. Tab. 2). So wäre bei einer flächendeckenden Einführung des ARGE-Modells im Vergleich zum zKT-Modell die Einkommensperspektive der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen um 4,2% oder 30 € pro Monat höher gewesen. Von großer Bedeutung ist dabei die Wahrscheinlichkeit, mit der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, mit geringerem Gewicht – wegen des niedrigeren Einkommens – auch eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen. Einflussfaktoren, die nach den entsprechenden Schätzungen signifikant zu einer höheren Integrationswahrscheinlichkeit führen, sind demnach auch die Stellschrauben, mit denen die Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II am effektivsten beeinflusst werden kann. Dazu gehören die intensive Erstbetreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger, etwa in Form eines möglichst zeitigen und vertieften Erst-

gesprächs nach der Antragstellung, ein generalisiertes Fallmanagement mit integrierter Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sowie eine bewusste Einbindung der Kinderbetreuungsfrage. Sanktionen haben, obwohl sie einen positiven Einfluss auf die Suchintensität der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen haben und damit zu einer höheren Übergangswahrscheinlichkeit in Beschäftigung führen, im Hinblick auf die Einkommensperspektive einen zweiten, negativen Effekt, da sie das erwartete Einkommen während der Arbeitslosigkeit verringern.

Kosteneffizienzanalyse

Die Simulation fiskalischer Effekte einer deutschlandweit einheitlichen Form der Aufgabenwahrnehmung knüpft zur Berechnung der Mehr- oder Mindereinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an die zuvor simulierten Beschäftigungseffekte, zur Berechnung der Mehr- oder Minderausgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende an die simulierten Verläufe der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus an. Berücksichtigt

werden dabei die Verteilung verschiedener Haushaltstypen und die Verteilung etwaiger Einkommen (abgabenpflichtige Bruttoeinkommen oder zu berücksichtigende Einkommen) in all ihren Auswirkungen bei der Besteuerung von Einkommen, der Belastung mit Sozialbeiträgen und der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II. Aggregiert man die auf dieser Basis simulierten fiskalischen Effekte über die gesamte Simulationsperiode von der Dauer eines Jahres (vgl. Abb. 3), so ergibt sich zugunsten des ARGE-Modells bzw. der dort realisierten organisatorischen Merkmale und Maßnahmen eine Differenz der fiskalischen Effekte der beiden kontrafaktischen Szenarien in Höhe von 3,1 Mrd. €, von denen 2,3 Mrd. € auf höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen von Beschäftigten und 0,8 Mrd. € auf niedrigere Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie für Unterkunft und Heizung an erwerbsfähige Hilfebedürftige entfallen.

Nimmt man diese simulierten fiskalischen Effekte und stellt sie im Hinblick auf die relative Kosteneffizienz der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung in Form von ARGE oder zKT den Beschäftigungseffekten oder den Auswirkungen auf die Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II als Indikator für den Erfolg der Modelle gegenüber, so erscheint das Ergebnis unzweideutig. Die bei dieser Gegenüberstellung hervortretenden Vorteile des ARGE-Modells sind allerdings insgesamt nicht sonderlich groß. Vor allem aber werden die Unterschiede hinsichtlich Kosten und Wirkungen beider Modelle nach den hier angestellten ökonomischen Schätzungen in praktisch keinem einzelnen Punkt signifikant von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung bestimmt, sondern von

den typischerweise damit einher gehenden Unterschieden bezüglich der organisatorischen Merkmale und der Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der kausalen Analyse auf Basis der aggregierten Daten zeigen, dass organisatorische Merkmale und Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen eine hohe Erklärungskraft für die Beschäftigungseffekte in Regionen mit verschiedener Form der Aufgabenwahrnehmung aufweisen. Insbesondere die Organisationsform des generalisierten Fallmanagement (d.h. ein persönlicher Ansprechpartner ist zugleich für leicht oder schwierig integrierbare Arbeitsuchende zuständig), die häufig in zKT praktiziert wird, wirkt positiv auf die Ziele des SGB II. Ebenfalls positiv wirkt eine intensive Betreuung der Hilfebedürftigen gemessen durch eine hohe Zahl von Erstgesprächen innerhalb der ersten zwei Wochen nach Antragsstellung, eine probate Dauer dieser Erstgespräche, ergänzt um eine konsequente Sanktionspraxis der Grundsicherungsstelle.

Dieses Prinzip des Forderns senkt die Anspruchslöhne der Hilfebedürftigen und der bereits Beschäftigten und ermöglicht so die in den Simulationen gezeigten Beschäftigungseffekte. So hätte eine flächendeckende Einführung des ARGE-Modells im Vergleich zum Modell der ausschließlichen Betreuung durch die Kommunen rechnerisch zu einer Reduktion der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen um rund 84 000 Personen im Betrachtungszeitraum geführt. Durch die flächendeckende ausschließliche Betreuung der Kommunen wären damit rund 3,1 Mrd. € zusätzliche Kosten pro Jahr entstanden. Andererseits wäre die ausschließliche Betreuung durch die Kommunen bei der Stärkung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit günstiger gewesen. Festzuhalten ist aber auch, dass die Unterschiede hinsichtlich Kosten und Wirkungen der Betreuungsmodelle kaum von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung selbst bestimmt werden, sondern vielmehr von den typischerweise damit einher gehenden Unterschieden bezüglich der organisatorischen Merkmale und der Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen.

Ansprechpartner zur Evaluation der Experimentierklausel am ifo Institut:

Dr. Christian Holzner, holzner@ifo.de und
Dr. Sonja Munz, munz@ifo.de.