

Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse: Ergebnisse aus dem Untersuchungsfeld 3

39

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Gelsenkirchen; TNS Emnid Medien- und Sozialforschung, Bielefeld*

Bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (»Hartz IV«) konnten sich die damaligen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht über die Trägerschaft für die neue Leistung »Grundsicherung für Arbeitsuchende« (Arbeitslosengeld II) einigen. Der schließlich im Vermittlungsausschuss gefundene Kompromiss ermöglicht über eine »Experimentierklausel« (§ 6a SGB II) bis 2010 das Nebeneinander zweier unterschiedlicher Formen, um durch praktische Erprobung und wissenschaftliche Wirkungsforschung (§ 6c SGB II) herauszufinden, welches Modell der Aufgabenwahrnehmung die Zielsetzungen der Reform besser erfüllt. Im Regelfall errichten die Agentur für Arbeit und die Landkreise oder kreisfreien Städte auf örtlicher Ebene gemäß §44b Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung.¹ Darüber hinaus wurde 69 kommunalen Trägern auf Antrag die Möglichkeit gegeben, die Gesamtheit der Leistungen in alleiniger Verantwortung als so genannte zugelassene kommunale Träger (zkT) zu erbringen. In 19 Fällen wurde weder ein Antrag auf Zulassung der Kommune gestellt, noch kamen Verträge über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zustande, so dass es hier als faktisch drittes Modell bei der ursprünglichen Trennung der Aufgaben – Arbeitsagentur: Arbeitslosengeld II und arbeitsmarktpolitische Förderung, Kommunen: Kosten der Unterkunft und Heizung und soziale Förderung – blieb.² Wenn alle drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung zusammen gemeint sind, sprechen wir im Folgenden von »Grundsicherungsstellen«.

Im Wettbewerb der Modelle sollen unterschiedliche Ansätze zur Eingliederung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit verglichen werden. Die Ergebnisse sollen so zu einer Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beitragen. Nach §6c SGB II hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 über die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu berichten, was es auch fristgerecht getan hat. Die Forschungsaufgabe wurde durch das BMAS in vier Untersuchungsfelder gegliedert. Die Ziele des Untersuchungsfelds 3, über das hier berichtet wird, sind zum einen die Wirkungen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II auf der Ebene der einzelnen Personen zu ermitteln und zum anderen die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu beurteilen. Zugespielt sind zwei Leitfragen zu beantworten: Wer kann es besser? Und warum ist das so?

Maßstab für den Erfolg sind die Ziele des SGB II. Hierbei steht die Sicherung des Lebensunterhalts unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften im Vordergrund. Praktisch heißt das, dass durch eine Integration in Be-

schäftigung oder die Ausdehnung einer bestehen Beschäftigung Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird.

Die Aufgabe des Untersuchungsfeldes 3 (UF3) erschöpft sich jedoch nicht in einem Leistungsvergleich zwischen ARGE und zkT, sondern besteht vor allem in der Feststellung der Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Modellen, den von ihnen jeweils gewählten Organisationsformen und Strategien sowie den von ihnen eingesetzten Maßnahmen. Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse aus dem Abschlussbericht von Untersuchungsfeld 3 dargestellt. Mitgewirkt haben daran Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beauftragten Forschungsinstitute Zentrum für

* Die Bearbeiter sind Bernhard Boockmann, Martin Brüssig, Matthias Knuth, Stephan L. Thomsen, Thomas Walter.

¹ Das Bundesverfassungsgericht (BVG) hat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 befunden, dass §44b SGB II über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften mit dem Grundgesetz unvereinbar ist und somit die ARGE als Modell der Aufgabenwahrnehmung für unzulässig erklärt. Aktuell suchen Bund und Länder nach einem Konsens für eine Grundgesetzänderung, die weiterhin Leistungen »aus einer Hand« ermöglichen und die Verallgemeinerung der »getrennten Aufgabenwahrnehmung« verhindern soll.

² Aufgrund der geringen Fallzahl können über die getrennte Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Evaluation keine getrennten Schätzergebnisse vorgelegt werden, sie werden gemeinsam mit den ARGE analysiert.

Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) und TNS Emnid sowie des Schweizerischen Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen (SEW).

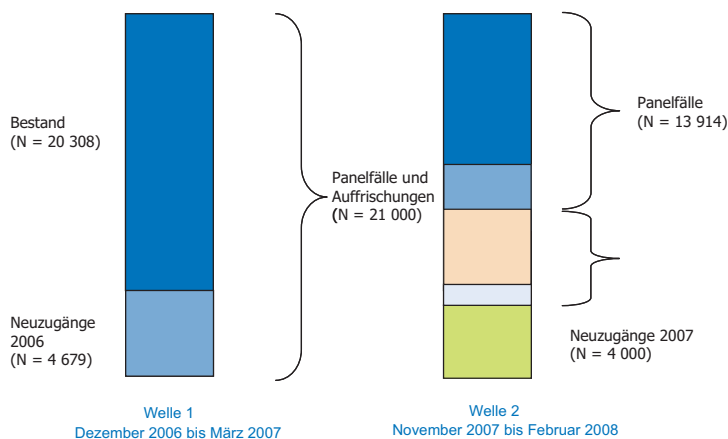
Datengrundlagen

Eine Grundvoraussetzung der Evaluation sind reichhaltige Daten. Hierzu wird in der Studie ein Datensatz genutzt, der Daten einer eigenen Befragung mit den Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die befragten Personen verknüpft.³ Hinzu kommen Informationen über die Grundsicherungsstellen und ihre regionalen Merkmale. Die Strategie, bei der Analyse nicht ausschließlich auf die Geschäftsdaten der BA zu setzen, war insbesondere deshalb erforderlich, weil die BA-Daten im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger, aber über bestimmte Zeiträume auch im Bereich der ARGE n Lücken aufweisen. Da die zKT jeweils eigene EDV-Verfahren für die Erfassung der Leistungsgewährung und Aktivierung verwenden, ist die Übermittlung der Daten an die Statistik der BA problematisch. Darüber hinaus wurden Sachverhalte abgefragt, über die es in den BA-Daten keine Informationen gibt. Zugleich ist es sinnvoll, administrative Daten wo immer möglich zu nutzen, weil insbesondere Erwerbs- und Maßnahmebiographien nur hier mit der erforderlichen Präzision abgebildet werden.

Der Untersuchung liegt eine Stichprobe von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Bereich von 154 Grundsicherungsstellen zugrunde, die im Untersuchungsfeld 1 als Regionalstichprobe definiert wurde. Die Personenstichprobe wurde in diesen 154 regionalen Einheiten zum überwiegenden Teil aus dem Bestand der Empfänger von ALG II im Oktober 2006 gezogen, zum kleineren Teil (20%) aus den Personen, die von August bis Dezember 2006 neu in den Leistungsbezug kamen. Die Personen wurden im Frühjahr 2007 zum ersten Mal befragt. Es wurden ca. 25 000 Interviews telefonisch geführt. Trotz einiger Probleme hinsichtlich des Adressmaterials und trotz eines umfangreichen Fragenkatalogs war der Anteil der gültigen Interviews an allen für die Stichprobe ausgewählten Personen mit über 40% insbesondere angesichts einer durchschnittlichen Interviewdauer von 45 Minuten verhältnismäßig hoch. Mit denselben Personen wurde im Winter 2007/2008 eine Zweitbefragung durchge-

Abb. 1

Zusammensetzung der UF3-Kundenbefragung



Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

führt, sofern sie sich mit einer erneuten Kontaktierung einverstanden erklärt hatten. Nicht mehr erreichbare Personen oder Personen, die eine Teilnahme an der zweiten Welle ablehnten, wurden durch Nachziehungen von Personen mit ähnlichen Merkmalen ausgeglichen. Außerdem wurde eine weitere Zusatzstichprobe von Neuzugängen im Herbst 2007 gezogen, um einen besseren zeitlichen Vergleich zwischen den Zugangsstichproben zu ermöglichen.

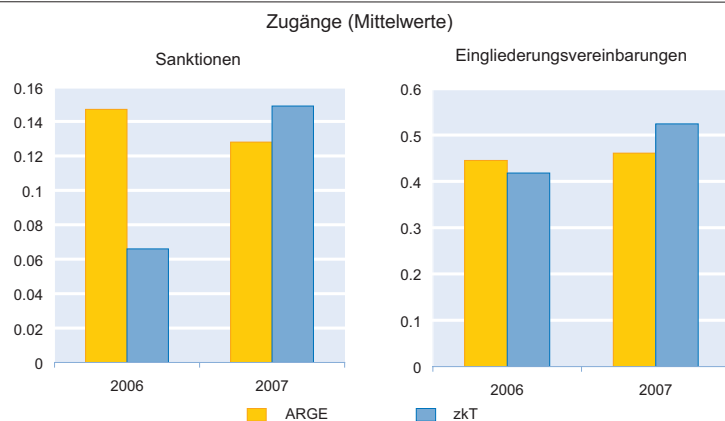
Abbildung 1 zeigt links die Zusammensetzung der Stichprobe der ersten Welle in Bestands- und Zugangsstichprobe. In der zweiten Welle (rechte Säule) haben sich knapp 14 000 der Erstbefragten erneut beteiligt. Ferner wurden ca. 7 000 Interviews mit Personen geführt, die für Personen einsprangen, die sich in der zweiten Welle nicht mehr beteiligt haben. Darüber hinaus wurden zum zweiten Zeitpunkt 4 000 Interviews mit Personen geführt, deren ALG-II-Bezug im Verlauf des Jahres 2007 begonnen hatte.

Deskriptiver Vergleich der Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung

Die Auswertung der ersten Befragungswelle der UF3-Kundenbefragung zeigt einige deutliche Unterschiede in der Aktivierung für die Modelle der Aufgabenwahrnehmung. So wurden von den zKT mit einem höheren Anteil der Kunden Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, Probleme der Erwerbsintegration umfassender thematisiert und eher die gesamte Bedarfsgemeinschaft in die Aktivierung eingeschlossen, statt nur den oder die einzelne Leistungsbezieher/in allein zu betreuen. Andererseits hatten die Kunden in den sechs Monaten vor der Befragung bei den zKT weniger Beratungsgespräche,

³ Die Verknüpfung von Geschäftsdaten und Befragungsdaten erlaubt in begrenztem Umfang die gegenseitige Validierung der Daten. Hier zeigen sich große Übereinstimmungen zwischen Geschäfts- und Befragungsdaten, partiell (insbesondere bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) aber auch Unterschiede.

Abb. 2
Anwendung von Sanktionen und Eingliederungsvereinbarungen



die sozialen Hemmnisse der Erwerbsintegration wurden weniger thematisiert, Jugendliche erhielten weniger Sofortangebote, und es wurden deutlich weniger Sanktionen ausgesprochen.

Legt man die Gesamtheit dieser Indikatoren zugrunde, so hat sich die Intensität der Aktivierung zwischen den Zeitpunkten der ersten und zweiten Befragungswelle insgesamt nicht wesentlich erhöht. Dies gilt sowohl für die Aktivierung derselben Personen zu den beiden Zeitpunkten als auch für den Vergleich der Neuzugänge in den ALG II-Bezug. Die wichtigste Ausnahme von diesem übergreifenden Befund ist, dass die Beratungsgespräche komplexer wurden und stärker auf die Lebenssituation der Leistungsbezieher eingegangen wurde. Bei den Sanktionen und Eingliederungsvereinbarungen ist eine Angleichung zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung und eine leichte Zunahme der Aktivität festzustellen. So hat sich die Neigung der zKT, Sanktionen auszusprechen, seit der ersten Befragungswelle deutlich erhöht, und auch bei den Eingliederungsvereinbarungen haben sie zum Zeitpunkt der zweiten Welle die ARGEN überholt. Abbildung 2 zeigt dies für den Zugangsteil der Stichprobe, der für zeitliche Vergleiche besonders gut geeignet ist.

Aus den Ergebnissen der ersten Befragungswelle geht hervor, dass Grundsicherungsstellen mit einem spezialisierten Fallmanagementansatz (siehe dazu IAW 2009) häufiger Qualifizierungsmaßnahmen vergeben als andere und dass die zKT im Vergleich zu den anderen Modellen tendenziell weniger Beschäftigung schaffende Maßnahmen einsetzen. In der zweiten Befragungswelle lassen sich dagegen kaum signifikante Unterschiede im Maßnahmezugang zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung und Organisationsmerkmalen wie der Art des Fallmanagements oder der Verschränkung von Vermittlung und Fallmanagement feststellen.

Deskriptive Analysen erlauben noch keine kausale Interpretation beobachteter Unterschiede. Hierzu sind multivariate Analyseverfahren und identifizierende Annahmen notwendig. Die relevanten Grundzüge sollen im nächsten Abschnitt kurz erläutert werden.

Methodische Vorgehensweise

Grundlage der Evaluation kausaler Wirkungen ist der so genannte Ansatz potentieller Ergebnisse (vgl. Rubin 1974). Danach ist der kausale Effekt einer Intervention (englisch Treatment, beispielsweise eine Förderung) auf die Geförderten die Differenz zwischen dem Ergebnis, das die Betroffenen erzielen, und dem hypothetischen Ergebnis, das dieselben Personen ohne die Intervention erzielt hätten. Dieses so genannte kontrafaktische Ergebnis ist jedoch nicht beobachtbar. Das Problem lässt sich lösen, indem die kontrafaktischen Ergebnisse in der Vergleichssituation mit Hilfe der beobachtbaren Ergebnisse von möglichst ähnlichen Personen approximiert werden, die von der Intervention nicht betroffen sind.

Im Idealfall einer experimentellen Situation, also bei einer zufälligen Zuteilung der Intervention auf die Personen, lässt sich der kausale Effekt durch einen einfachen Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen zwischen der Gruppe der Geförderten (Teilnehmergruppe) und der Gruppe der Nichtgeförderten (Kontrollgruppe) ermitteln. Das Ergebnis der Kontrollgruppe wird in diesem Fall also als kontrafaktisches Ergebnis für die Geförderten herangezogen. Liegen die idealen Voraussetzungen eines Experimentes nicht vor, müssen Annahmen getroffen werden, um das kontrafaktische Ergebnis und somit den kausalen Effekt zu bestimmen.

Bei einer nicht zufälligen Intervention kann sich eine quasi-experimentelle Situation dennoch einstellen, wenn die Annahme gilt, dass alle relevanten Einflussfaktoren für die Intervention beobachtet werden. Gegeben diese Einflussfaktoren kann die Zuweisung von Personen zur Intervention damit als zufällig angesehen werden. Der kausale Effekt kann dann als Differenz der Ergebnisse der Teilnehmer- und Kontrollgruppe ermittelt werden. Das so genannte statistische Matchingverfahren verfolgt genau diesen Ansatz (vgl. Rosenbaum und Rubin 1983; 1985 oder Heckman, Lalonde und Smith 1999). Jeder Person aus der Gruppe der Geförderten wird eine oder werden mehrere Personen aus der Gruppe der Nichtgeförderten zugeordnet, die sich im Hinblick auf alle selektionsrelevanten Variablen gleichen (*statistische Zwillinge*) und sich lediglich im Förderungsstatus unterscheiden. Durch diese so genannten Matchingpartner

lässt sich das kontrafaktische Ergebnis einer geförderten Person bestimmen und somit der kausale Effekt der Intervention berechnen.⁴

Die im Folgenden beschriebenen Wirkungsanalysen beruhen auf dem Matchingverfahren. Für die Bestimmung der Wirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung bedeutet dies, dass Personen aus zKT mit möglichst ähnlichen Personen aus ARGE n verglichen werden. In entsprechender Weise müssen die Kontrollgruppen für die Untersuchung der anderen Organisationsformen, Strategien und einzelnen Instrumente der Aktivierung gebildet werden.

Die Wirkungen des Aktivierungsprozesses werden sowohl umfassend als auch getrennt nach einzelnen Elementen geschätzt. Ein Beispiel für eine umfassende Vorgehensweise ist die Frage nach der Wirkung des Modells der Aufgabenwahrnehmung. Diese Wirkung setzt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Kausalverbindungen zusammen – so setzen die unterschiedlichen Modelle unterschiedliche Maßnahmen ein und verfolgen unterschiedliche Strategien, was jeweils Effekte auf die Zielgrößen haben kann. Die Gesamtheit dieser Wirkungen kann in einem einzelnen Parameter gebündelt werden. Dagegen ist ein Beispiel für ein getrenntes Vorgehen die Frage nach einzelnen Aktivierungselementen wie z.B. Eingliederungsvereinbarungen oder Arbeitsgelegenheiten bei gegebenem Modell der Aufgabenwahrnehmung und einer gegebenen Organisation der Leistungs- und Aktivierungsprozesse. Diese einzelnen Ergebnisse sollen sich dann zu einem Gesamtbild zusammensetzen, wobei gerade auch partielle Widersprüche hinsichtlich der komplexen Wirkungszusammenhänge aufschlussreich sein können.

Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Die Zielvariablen für die Wirkungsanalyse sind zunächst der Abgang aus der Hilfebedürftigkeit und die Integration in Beschäftigung, wobei zwischen bedarfsdeckender und nicht bedarfsdeckender Beschäftigung unterschieden wird. Ferner wird danach unterschieden, ob eine Integration in dem Sinne nachhaltig ist, dass sie zu einem Abgang aus Hilfebedürftigkeit oder einer Beschäftigung mit einer Mindestdauer von drei Monaten führt. Da bei vielen Zielgruppen Integrationserfolge nicht auf kurze Sicht zu erwarten sind, wird zudem die Beschäftigungsfähigkeit einschließlich der sozialen

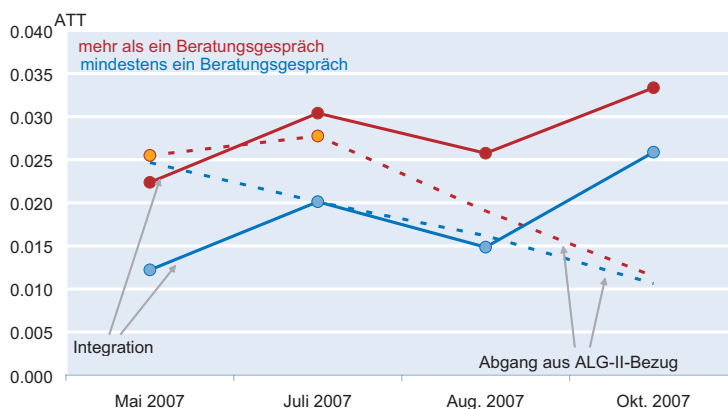
⁴ Die zentrale identifizierende Annahme ist dabei, dass die Personen durch Konditionierung auf die beobachtbaren Merkmale sich nur noch in der Teilnahme unterscheiden; die hypothetischen Ergebnisse am Arbeitsmarkt sind unbeeinflusst.

Stabilisierung als Zielgröße berücksichtigt. Dabei wird die Beschäftigungsfähigkeit einer Person in der vorliegenden Studie als ihr individuelles Potential, künftig eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, definiert. Operationalisiert wird die individuelle Beschäftigungsfähigkeit im Anschluss an die internationale Diskussion um *employability* (vgl. Gazier 1998; McQuaid und Lindsay 2005) als ein Index von Merkmalen zur Qualifikation und Kompetenz, Gesundheit, Verhalten bei der Arbeitssuche und Konzessionsbereitschaft sowie zur sozialpsychologischen Situation und zum näheren sozialen Umfeld. Die Gewichtung dieser Merkmale ergibt sich aus einer Vorstudie, in der die Merkmale auf ihre Prognosefähigkeit für künftige Erwerbsintegrationen getestet wurden (vgl. Apel und Fertig 2008).

Betreuungsintensität

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Studie ist, dass die Intensität des Aktivierungsprozesses durch die Grundsicherungsstellen einen deutlichen Einfluss auf die Zielindikatoren hat. Das Verhältnis der Anzahl von Fallmanagern oder Vermittlern zu den betreuten ALG-II-Beziehern, die Tatsache oder Anzahl von Beratungsgesprächen und der Inhalt der Beratungsgespräche haben die erwarteten Wirkungen. Insbesondere auf der individuellen Ebene zeigt sich eine Verbesserung der Zielvariablen mit Zunahme der Zahl der Beratungsgespräche. Abbildung 3 zeigt den geschätzten Einfluss auf den Abgang aus dem Bezug von ALG II und die Integration in eine bedarfsdeckende Beschäftigung. Personen, die seit Beginn ihres ALG-II-Bezugs mindestens ein Beratungsgespräch mit einem persönlichen Ansprechpartner geführt haben, haben gegenüber Personen ohne Beratungsgespräch eine um 1,2 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, im Mai 2007 ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu bestreiten, und eine um 2,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug unabhängig von einer Aufnahme von Beschäftigung verlassen zu haben.

Abb. 3
Geschätzte Effekte von Beratungsgesprächen



Signifikante Werte (5%-Niveau) sind als Punkte gekennzeichnet.

Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

Beim Inhalt der Beratungsgespräche wirken konkrete Gesprächsthemen wie berufliche und persönliche Stärken und Schwächen oder Möglichkeiten, eine Arbeit oder Ausbildung zu finden, positiv auf die Zielvariablen, insbesondere auf die Beschäftigungsfähigkeit. Ohne Einfluss auf die Zielvariablen sind dagegen Themen der Beratung, die sich um die eigenen Interessen und Wünsche der Beteiligten drehen. Der Effekt der Beratungsgespräche zeigt sich für einige Zielgruppen mit besonderen Problemen besonders deutlich, insbesondere bei Alleinerziehenden und Personen mit Behinderungen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Tätigkeit der Grundsicherungsstellen für die Integrationen wichtig ist, was die Relevanz der Frage, wie diese Tätigkeit am besten organisiert werden sollte, unterstreicht.

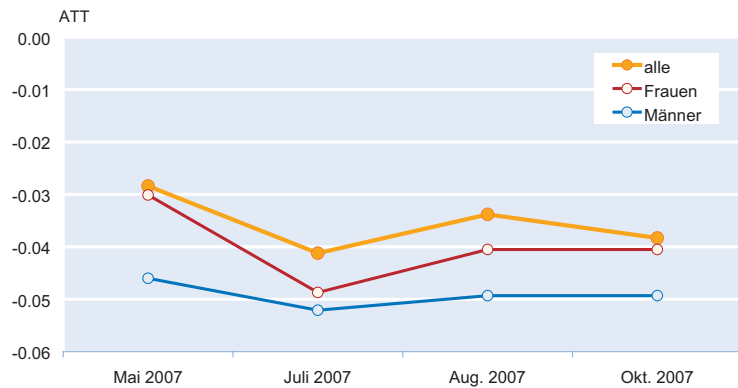
Modelle der Aufgabenwahrnehmung

Hinsichtlich des Abgangs aus der Hilfebedürftigkeit und der Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zeigt sich, dass die Betreuung durch einen zKT im Vergleich zur Betreuung durch eine ARGE oder eine Grundsicherungsstelle nach dem Modell der getrennten Aufgabenwahrnehmung zu signifikant geringeren Erfolgen bei der Zielerreichung führt. Unter den Personen, die im Oktober 2006 im ALG-II-Leistungsbezug waren, haben die von zKT betreuten Personen eine um rund 3,8 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, ein Jahr später (also im Oktober 2007) nicht mehr hilfebedürftig zu sein, wie aus Abbildung 4 ersehen werden kann. Angesichts von Abgangsquoten aus dem Hilfebezug innerhalb von zwölf Monaten von etwa 25% ist dieser Effekt nicht gering. Er gilt gleichermaßen für Männer und Frauen und ist statistisch hochsignifikant.⁵

Ausgiebige Robustheitsanalysen zeigen, dass die Größe und Signifikanz des kausalen Effekts nicht von der Spezifikation des Modells abhängig sind. Der Kausaleffekt unterscheidet sich wenig zwischen Zielgruppen wie Jugendlichen, Älteren, Alleinerziehenden, Eltern kleiner Kinder, Behinderten oder Personen mit Migrationshintergrund.

Beim Indikator für Beschäftigungsfähigkeit zeigt sich für die zKT tendenziell ein positiver Effekt, der für die Frauen – allerdings nur schwach – statistisch signifikant ist. Positive Effekte dieser Form der Aufgabenwahrnehmung in der Größenordnung von 2 bis 3 Prozentpunkten zeigen sich zudem, wenn die Aufnahme einer nicht bedarfsdeckenden Beschäftigung

Abb. 4
Geschätzter Effekt des zugelassenen kommunalen Trägers auf den Abgang aus ALG-II-Bezug



Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

als Ergebnisindikator verwendet wird. Daher lässt sich die Wirkung der zKT im Vergleich zu ARGEn und gAw nicht einfach als besser oder schlechter beschreiben. Zumindest teilweise können hinter den Unterschieden bei den geschätzten Kausaleffekten auch unterschiedliche Vorstellungen über Integrationsziele und die geeignete Abfolge der Schritte bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit stehen. So nennen in den Befragungen von Untersuchungsfeld 2 relativ gesehen mehr Vertreter von zKT den »Erhalt, die Verbesserung oder die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit oder Vermittelbarkeit« im Gegensatz zur Integration in Beschäftigung als vordringliche Zielsetzung, als dies bei ARGEn und gAw der Fall ist.

Bei den Ergebnissen ist zu betonen, dass es sich hier um eine Momentaufnahme handelt. Alle Variablen, die den Aktivierungsprozess beschreiben, wurden im Zeitraum von Sommer 2006 bis Frühjahr 2007 erfasst. Änderungen und Fortentwicklungen, die sich seitdem ergeben haben, gehen nicht in die Kausalanalysen ein.

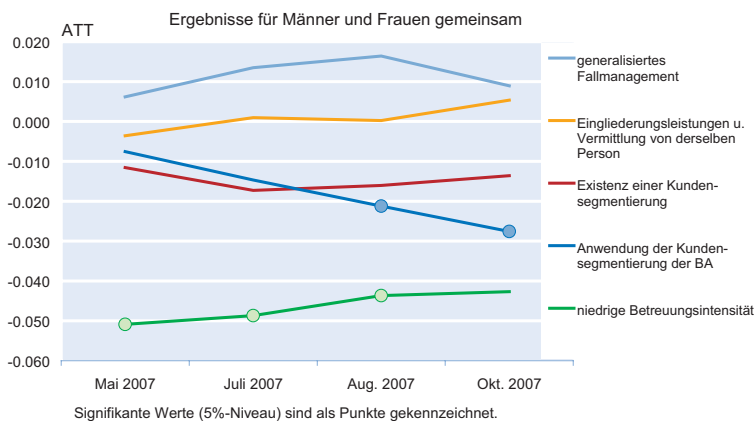
Die geschätzten Effekte stellen die Gesamtwirkungen des Modells der Aufgabenwahrnehmung im Sinne der Frage »Wer kann es besser?« dar. In ihnen drücken sich also auch Unterschiede hinsichtlich des Aktivierungsprozesses zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung aus. Im Folgenden werden einzelne Elemente des Aktivierungsprozesses genauer in den Blick genommen.

Wirkungen von Organisationsformen

Ein generalisierter Fallmanagement-Ansatz (alle Kunden erhalten das in der SGB-II-Einheit praktizierte Fallmanagement, zumindest gibt es keine Zuordnung der Betreuer nach Fallmanagement-Kunden und anderen; vgl. IAW 2009) erhöht bei den Männern die Wahrscheinlichkeit der Integration in bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit um 2 bis 3 Prozentpunkte. Allerdings führt dieses Merkmal nicht zu

⁵ Dass die geschätzten Effekte für Männer und Frauen zusammen nicht zwischen denen für diese Gruppen einzeln geschätzten Effekten liegen, ist auf die Mehrstufigkeit des verwendeten Schätzverfahrens zurückzuführen.

Abb. 5
Geschätzter Effekt ausgewählter Merkmale der
Grundsicherungsstellen auf den Abgang aus ALG-II-Bezug



mehr Integrationen in nachhaltige Beschäftigung (d.h. Beschäftigung, die mindestens drei Monate bestehen bleibt), zudem sind die Ergebnisse bei den Frauen und bei den Schätzungen für Männer und Frauen zusammen nicht signifikant. Nicht signifikant sind die Ergebnisse ferner für den Indikator Abgang aus ALG-II-Bezug, wie in Abbildung 5 dargestellt.

Wenn Eingliederungsleistungen und die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt aus einer Hand – also von derselben Person – erfolgen, wirkt dies grundsätzlich positiv auf die Integration in Beschäftigung, zumindest bei Männern aber negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit. Offenbar handelt es sich hier um eine Organisationsform, die den eher leicht vermittelbaren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen den Übergang in eine Beschäftigung erleichtert, aber auf Kosten der weniger leicht vermittelbaren geht. Beim Abgang aus ALG-II-Bezug zeigt sich kein Einfluss (vgl. Abb. 5).

Nicht einheitlich sind die Ergebnisse auch für die Anwendung einer Kundensegmentierung sowie die Nutzung eines gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur. Hier zeigen sich beim Abgang aus der Hilfebedürftigkeit und bei der Erwerbsintegration von Frauen signifikant negative Effekte, während die Ergebnisse für Männer statistisch nicht signifikant sind (vgl. Abb. 5). Die Abbildung zeigt ferner, dass in den Grundsicherungsstellen, in denen die Betreuungsrelation unterhalb des Median liegt, die Chancen zum Abgang aus Leistungsbezug um 4 bis 5 Prozentpunkte niedriger liegen als in den Grundsicherungsstellen mit einer besseren Betreuungsrelation. Dahinter steht der gleiche kausale Zusammenhang wie bei den Maßen für die Betreuungsintensität, die auf der individuellen Ebene und nicht auf der Ebene der Grundsicherungsstelle gemessen werden (vgl. Abb. 3).

Im Hinblick auf die von der Grundsicherungsstelle verfolgten Strategien wie z.B. Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen kann für die Mehrzahl der untersuchten Treatments keine signifikante Wirkung festgestellt werden, weder auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit noch auf die Integration in Beschäftigung. Die Verfolgung einer aktiven Sanktionsstrategie durch die Grundsicherungsstelle hat je nach Ergebnisindikator uneinheitliche Wirkungen. Sie wirkt schwach signifikant negativ auf die Aufnahme eines bedarfsdeckenden Beschäftigungsverhältnisses, bei Männern aber signifikant positiv auf nicht bedarfsdeckende Beschäftigung. Wenn die Verhängung von Sanktionen nicht als Strategie der Grundsicherungsstelle, sondern direkt bei den befragten ALG-II-Beziehern erhoben

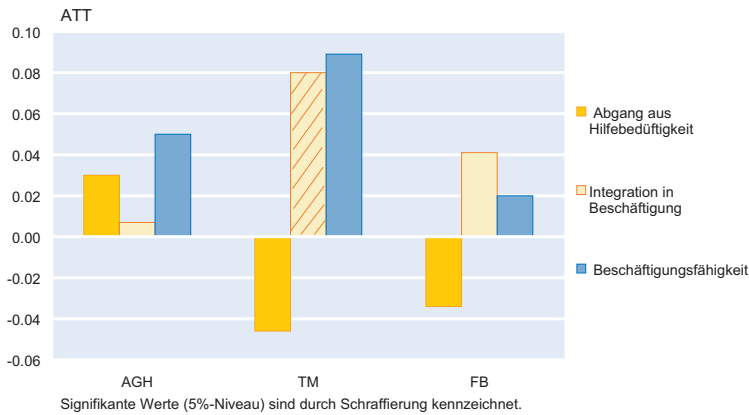
wird, zeigt sich in manchen Schätzungen ein positiver Einfluss auf den Abgang aus dem Leistungsbezug; dies gilt eher für Frauen als für Männer. Dagegen bestätigt sich dieses Ergebnis für die Zielvariable Integration in Beschäftigung nicht. Sofern signifikante Effekte gefunden werden, sind sie uneinheitlich.

Durchgängig insignifikant sind die Beratung des gesamten Haushalts durch dieselbe Person bei der Grundsicherungsstelle, die Beratung bei spezifischen Problemen (wie z.B. Betreuung von Kindern, Pflege von Angehörigen, Schulden, Suchtverhalten und psychosozialen Problemen) und der Einsatz flankierender Leistungen nach § 16 Absatz 2 SGB II bei diesen Problemen. Auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit und die Integration in Beschäftigung wirkt sich auch der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht signifikant aus. Lediglich bei partiellen Integrationen in Beschäftigung, die nicht mit einem Abgang aus der Hilfebedürftigkeit verbunden sind, gibt es hier positive Wirkungen.

Unterschiede in der Wirksamkeit von Maßnahmen im SGB-II-Bereich

Bei der Schätzung der Effekte von Maßnahmen handelt es sich um eine Fragestellung, die zunächst ähnlich gelagert ist wie bei sonstigen Evaluationen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Entsprechend wird zunächst ein ähnliches Verfahren angewendet: Es werden zuerst Wirkungen der Teilnahme an Maßnahmen mit einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern geschätzt. Im Unterschied zur üblichen Vorgehensweise wird hier jedoch in einem zweiten Schritt untersucht, welche Unterschiede es in der Wirksamkeit von Maßnahmen zwischen unterschiedlichen Gestaltungsformen im SGB II gibt. Die Analyse wird naturgemäß durch die Fallzahlen begrenzt. Daher ist es nur möglich, zwischen Arbeitsgelegenheiten (AGH), kurzfristigen Trainingsmaßnahmen

Abb. 6
Geschätzter Effekt von Maßnahmen im SGB-II-Bereich auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung



Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

(Trainingsmaßnahmen zur Feststellung der Eignung oder Verfügbarkeit, Bewerbertrainings und Arbeitsproben, TM) und längerfristigen Weiterbildungen (FB) zu unterscheiden.

Auf der ersten Stufe der Maßnahmeeffekte finden sich einige sehr prägnante Ergebnisse. Keines der untersuchten Programme reduziert im Vergleich zur Nichtteilnahme die Wahrscheinlichkeit, sechs bis zwölf Monate nach Programmbeginn ALG II zu beziehen. Alle Maßnahmen erhöhen jedoch die Wahrscheinlichkeit, zukünftig an weiteren Programmen teilzunehmen. Signifikant positive Beschäftigungseffekte treten nur bei Trainingsmaßnahmen auf. Die Teilnahme an einer solchen Maßnahme erhöht im Vergleich zur Nichtteilnahme die Wahrscheinlichkeit bedarfsdeckender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle um ca. 8 Prozentpunkte, ein in der Größenordnung sehr stark ausgeprägter Effekt. Schwach signifikant (zum 10%-Niveau) wirken sich die Trainingsmaßnahmen zugleich auf den Index für die Beschäftigungsfähigkeit aus (vgl. Abb. 6).

Ein Vergleich der Maßnahmeeffekte zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung AR-GEEn/gAw und zkT ist mit den vorhandenen Daten nur sehr eingeschränkt möglich. Es ergeben sich insgesamt nur wenige Anhaltspunkte für Unterschiede in der Wirkungsweise von Maßnahmen nach dem Modell der Aufgabenwahrnehmung. Der Effekt für Trainingsmaßnahmen auf die Integration in Beschäftigung ist in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung signifikant.

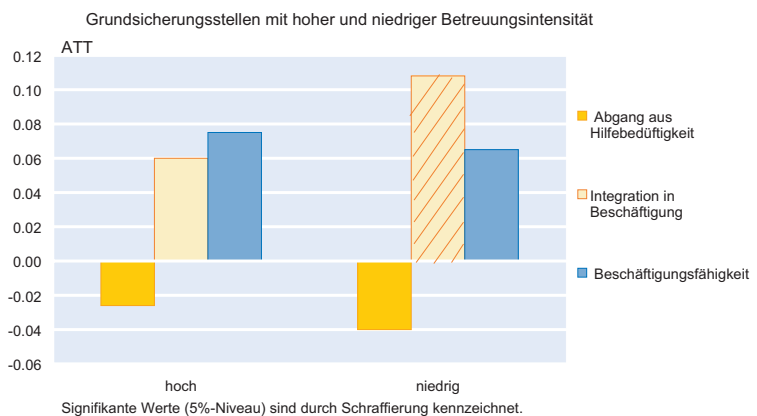
Die Form der Organisation der Grundsicherungsstellen hinsichtlich Fallmanagementansatz sowie Nutzung einer Kundensegmen-

tierung hat ebenfalls in den seltensten Fällen einen Einfluss auf die Maßnahmwirkung. Arbeitsgelegenheiten erweisen sich mit Bezug auf Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur bei Grundsicherungsstellen mit spezialisiertem Fallmanagement oder niedriger Betreuungsintensität als effektiv. Bei letzteren zeigt sich auch eine besonders hohe Wirksamkeit von Trainingsmaßnahmen. Abbildung 7 differenziert die Darstellung aus Abbildung 6 für die Trainingsmaßnahmen. Sie zeigt, dass der Effekt von Trainingsmaßnahmen auf die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Beschäftigung in Grundsicherungsstellen mit niedriger Betreuungsintensität fast doppelt so hoch ist wie in Grundsicherungsstellen mit hoher Betreuungsintensität. Der Grund könnte sein, dass wesentliche Funktionen der Trainingsmaßnahmen wie die Überprüfung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt oder die Vermittlung von wesentlichen Kenntnissen bei hoher Betreuungsintensität schon in den Beratungsgesprächen stattfinden, so dass der zusätzliche Effekt einer Trainingsmaßnahme entsprechend geringer ist.

Signifikante Werte (5%-Niveau) sind durch Schraffierungen gekennzeichnet

Das Vorgehen lässt außerdem eine Antwort auf die Frage zu, ob und in welchem Maße die Zuweisung von Hilfebedürftigen zu Maßnahmen verbessert werden kann und ob es hierbei Unterschiede zwischen Organisationsmerkmalen gibt. Nach den Ergebnissen ist zur Realisierung dieser Verbesserungspotentiale ein verstärkter Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und insbesondere von Trainingsmaßnahmen und Fortbildungen notwendig.

Abb. 7
Geschätzter Effekt von Trainingsmaßnahmen auf die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung



Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

Die Betrachtung verschiedener Organisationsformen der Grundsicherungsstellen zeigt kaum Unterschiede in der Effizienz der Zuweisung. Ein überraschender Befund ist, dass Verbesserungspotentiale gerade dort bestehen, wo die Kundenbetreuung (gemessen an der Anzahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen pro Fachkraft) besonders intensiv ist. In diesen Grundsicherungsstellen ist die Zuweisung zu Maßnahmen, insbesondere zu Fortbildungen, deutlich suboptimal.

Effizienzanalyse

Neben der Wirksamkeit von Modellen, Organisationsformen, Strategien und Maßnahmen ist die Wirtschaftlichkeit gemessen an der effizienten Mittelverwendung eine zentrale Entscheidungsgröße für die Beurteilung des Nutzens der Aktivierung. Die Effizienzanalyse dient der Feststellung, welche Organisationsformen, Aktivierungsstrategien oder Maßnahmen sich in dem Sinne lohnen, dass die dadurch hervorgerufenen Erfolge in monetärer Bewertung die erforderlichen Kosten übersteigen. Unter den Kosten werden nur die dem Staat entstehenden direkten Kosten für die Erbringung materieller Leistungen, den Einsatz von Aktivierungsschritten und Maßnahmen sowie den damit verbundenen Verwaltungsaufwand verstanden, unter dem Nutzen die eingesparten Zahlungen von ALG II und damit verbundene Transferleistungen sowie zusätzliche Einnahmen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Private Kosten- und Nutzenbestandteile fließen nicht in die Betrachtung ein. Grundlage der Effizienzanalyse sind die geschätzten Wirkungen auf den Abgang aus der Hilfebedürftigkeit.

Unter den in der Kausalanalyse signifikanten Effekten hat der Indikator für die Zahl der betreuten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen den stärksten fiskalischen Nettoeffekt. Diese Variable geht auf die Fachkräftebefragung von Untersuchungsfeld 2 zurück und gibt die Zahl der durch die einzelne Fachkraft betreuten Hilfebedürftigen wieder. Die 50% der Grundsicherungsstellen, die den höchsten Bestand an Hilfebedürftigen pro Fachkraft haben, realisieren daraus einen fiskalischen Verlust von ca. 75 € pro Monat und Bedarfsgemeinschaft. An zweiter Stelle unter den signifikanten Effekten kommt die gesamtfiskalische Bilanz der zugelassenen kommunalen Träger, die mit 63 € pro Monat und Bedarfsgemeinschaft ebenfalls negativ ist. Gesamtfiskalisch ineffizient ist ferner die Anwendung der Kundensegmentierung der BA, auch wenn sich der Einsatz dieses Instruments in niedrigeren Kosten bemerkbar macht. Da in der Effizienzbetrachtung die mit dem fiskalischen Nutzen bewerteten geschätzten Treatment-Effekte dominieren, unterscheiden sich die Schlussfolgerungen der Effizienzanalyse insgesamt wenig von denen der Wirkungsanalyse.

Schlussfolgerungen

In den Ergebnissen der kausalen Analyse auf der Basis von Mikrodaten zeigt sich, dass die Intensität und Qualität der Betreuung, die Zahl der Ansprechpartner und der Beratungsgespräche sowie die Themen der Beratung konsistent positive Wirkungen auf die Ziele haben. Dies zeigt, dass die Tätigkeit der Grundsicherungsstellen für die Erreichung der Ziele des SGB II wichtig ist. Dies entspricht Befunden, die sich in anderen Studien und für andere Bereiche ergeben (vgl. z.B. Jerger et al. 2001; Schiel et al. 2008).

Unter den Modellen der Aufgabenwahrnehmung führt das Modell des zugelassenen kommunalen Trägers zu weniger Abgängen aus der Hilfebedürftigkeit und weniger Integrationen in bedarfsdeckende Beschäftigung, aber teilweise zu mehr nicht bedarfsdeckender Beschäftigung und zu einer erhöhten Beschäftigungsfähigkeit. Für den Effekt des Modells gibt es nicht eine dominierende Erklärung, sondern es ist die Gesamtheit von Einflüssen in Rechnung zu stellen, die jedoch teilweise nur unpräzise geschätzt werden können. Teilweise wirken sogar Gestaltungsformen, die häufiger von zkt als von ARGEn angewendet werden, günstig auf die Zielvariablen. Ein Beispiel ist ein auf alle Kunden ausgedehntes Fallmanagement. Dieser eher negative Befund für spezifische Erfolgsfaktoren der ARGEn legt es nahe, dass es einen Effekt des Modells gibt, der unabhängig von anderen Organisationsformen oder Strategien wirkt.

Welche Variablen haben darüber hinaus das höchste Erklärungspotential? Generalisiertes Fallmanagement wirkt tendenziell positiv, die Anwendung einer Kundensegmentierung und ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der BA tendenziell negativ. Die Nutzung dieser standardisierten Vorgehensweisen, die für die ARGEn typisch sind, kann also den größeren Erfolg dieses Modell gerade nicht begründen. Sanktionen wirken teilweise positiv auf die Ergebnissindikatoren, wobei die Ergebnisse nicht einheitlich sind. Kurzfristige Trainingsmaßnahmen sind deutlich positiv, AGH und Fortbildungen zumeist insignifikant in ihrer Wirkung.

Welches Modell der Aufgabenwahrnehmung auch immer sich als politisch durchsetzbar und verfassungskonform erweist: in jedem Fall sollte darauf geachtet werden, dass eine intensive und qualitativ hochwertige Betreuung gewährleistet wird, die eher flexibel an den Umständen des Einzelfalls ausgerichtet ist, als dass sie sich auf standardisierte Vorgehensweisen verlässt.

Literatur

Apel, H. und M. Fertig (2008), »Operationalisierung von ›Beschäftigungsfähigkeit‹. Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts«, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* (4), erscheint demnächst.

- Gazier, B. (1998), »Employability – definitions and trends«, in: B. Gazier (Hrsg.), *Employability: Concepts and policies, Report 1998*, Institute for Applied Socio-Economics, Secretariat of the European Employment Observatory, Berlin, 37–71.
- Heckman, J., R. Lalonde und J. Smith (1999), »The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs«, in: O. Ashenfelter und D. Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, 3A, Elsevier, Amsterdam.
- IAW (2009), »Organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort – Ausgewählte Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation«, *ifo Schnelldienst* 62(1), 22–30.
- Jerger, J., C. Pohnke und A. Spermann (2001), »Gut betreut in den Arbeitsmarkt? Eine mikroökonomische Evaluation der Mannheimer Arbeitsvermittlungsagentur«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 34, 567–576.
- McQuaid, R.W. und C. Lindsay (2005), »The concept of employability«, *Urban Studies* 42, 197–219.
- Rubin, D. (1974), »Estimating Causal Effects to Treatments in Randomised and Nonrandomised Studies«, *Journal of Educational Psychology* 66(5), 688–701.
- Rosenbaum, P. und D. Rubin (1983), »The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects«, *Biometrika* 70(1), 41–50.
- Rosenbaum, P. und D. Rubin (1985), »Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score«, *The American Statistician* 39(1), 33–38.
- Schiel, S., H. Schröder, R. Gilberg und T. Kruppe (2008), »Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen«, *IAB-Kurzbericht* (21).