

# Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II

## Feld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche

Studie im Auftrag des  
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

von

Thiess Büttner (ifo), Peter Egger (ifo),  
Herbert Hofmann (ifo), Christian Holzner (ifo),  
Sonja Munz (ifo),  
Martin Werding (ifo, Gesamtprojektleitung)

Andrea Kirchmann (IAW), Martin Rosemann (IAW),  
Jochen Späth (IAW),  
Harald Strotmann (IAW, Projektleitung IAW)

## Kurzfassung

 Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

Forschungsbereich »Sozialpolitik und Arbeitsmärkte«  
in Kooperation mit:

 Institut für  
Angewandte  
Wirtschaftsforschung e.V.

## **Kurzfassung:**

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

Der Beitrag von Untersuchungsfeld 4 – Makroanalyse und regionale Vergleiche – zu den Arbeiten des Forschungsverbundes zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II besteht in einer Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II auf regionaler Ebene unter Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten und gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge, darunter insbesondere interregionale Verflechtungen sowie Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte. Im Vordergrund steht dabei ein Performancevergleich von Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) 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?*“ Zur Beantwortung dieser Frage sind, über rein deskriptive Vergleiche hinaus, Untersuchungen zu den Einflussfaktoren für die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung und zu den Effekten erforderlich, die sich auf der Ebene der verschiedenen Grundsicherungsstellen bezüglich der Zielsetzungen des SGB II ergeben und der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung kausal zugerechnet werden können.

## **Grundlagen der Evaluation auf der Makroebene**

### *Evaluationsgegenstand*

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 Einführung der Experimentierklausel sollte es insgesamt 69 zkT ermöglichen, im Wege der Erprobung – zunächst auf 6 Jahre befristet – alleiniger Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu sein. Neben den bereits genannten *Formen der Aufgabenwahrnehmung* ist allerdings eine dritte Form der Trägerschaft, nämlich die „getrennte Aufgabenwahrnehmung“ (gAw) entstanden.

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 Agenturen für Arbeit 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 Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern zu gestalten.

### *Zielgrößen des SGB II*

Aus den in § 1 Abs. 1 SGB II niedergelegten Zielen der Grundsicherung für Arbeitsuchende lassen sich, auch mit Rücksicht auf die notwendige Operationalisierung und Quantifizierung für die Evaluation der Experimentierklausel, folgende Einzelziele ableiten:

- Integration in Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- Soziale Stabilisierung

erwerbsfähiger Hilfebedürftiger als der wichtigsten Adressaten des SGB II. Dieser Zielkatalog ist für alle Untersuchungsfelder der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II verbindlich.

### *Integration in Erwerbstätigkeit: Analyserahmen und Datengrundlage*

Der wichtigste 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. 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. 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 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.

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 Forschungsarbeiten in Untersuchungsfeld 4 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. Dabei musste der Begriff der Erwerbstätigkeit allerdings enger gefasst und auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abgrenzbar zwischen erstem und zweiten Arbeitsmarkt sowie auf geringfügige Beschäftigung begrenzt werden. Mit der Sonderauswertung konnten für den Betrachtungszeitraum Juli 2006 bis Juni 2007 für die weit überwiegende Zahl der 443 Grundsicherungsstellen – ARGen 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.

### *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 baut Untersuchungsfeld 4 bei seinen Analysen zu diesen Zielen auf *Vorarbeiten im Untersuchungsfeld 3* – Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse – auf. Auf der Basis einer Befragung von SGB II-Kunden/innen in insgesamt 154 Grundsicherungsstellen wurde dort auf empirischer Grundlage 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 aggregierter Ebene in Untersuchungsfeld 4.

## **Deskriptive regionale Vergleiche und regionales Benchmarking**

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, müssen Unterschiede in den regionalen Rahmenbedingungen hinreichend berücksichtigt werden. In den Analysen zu Untersuchungsfeld 4 erfolgt dies als Grundlage für die weiteren multivariaten Analysen zum einen im Rahmen *deskriptiver regionaler Vergleiche*, bei denen die Entwicklung zentraler Zielindikatoren des SGB II nach Formen der Aufgabenwahrnehmung und ergänzend nach verschiedenen Regionaltypen (Ost/West, kreisfreie Städte und Landkreise, Großstädte, Arbeitsmarkthintergrund vor Einführung des SGB II, Kreise nach Pendlerströmen) beschrieben wird. Zum anderen fokussieren „Zwillingsvergleiche“ die deskriptiven Analysen von Regionen mit zKT und mit ARGEn nur auf solche Grundsicherungsstellen, die hinsichtlich ihrer regionalen Ausgangsbedingungen vor Einführung des SGB II im Jahre 2005 möglichst vergleichbar sind. Diese Vergleiche basieren auf dem ZEW-Regionenmatching aus Untersuchungsfeld 1, bei dem jedem zKT eine oder mehrere („Vergleichs“-)ARGEn direkt zugeordnet wurden. Weder auf der Grundlage der deskriptiven regionalen Vergleiche noch aufgrund solcher „Zwillingsanalysen“ sind jedoch bereits 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. Die empirische Abbildung des Ziels der Integration in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt im Rahmen der Analysen von Untersuchungsfeld 4 alternativ anhand von Übergängen sowohl aus Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II als auch aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit (ohne Beschäftigung) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt und/oder in geringfügige Beschäftigung. 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. Bei den Übergängen aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit wird ergänzend auch betrachtet, ob und in welchem Maße es dabei gelingt, durch die Aufnahme einer Beschäftigung den Status der Hilfebedürftigkeit zu verlassen.

#### *a) Eintritte aus SGB II-Unterbeschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt*

Die *deskriptiven regionalen Vergleiche* für Übergangsraten aus SGB II-Unterbeschäftigung lassen erkennen, dass zwischen 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. Betrachtet man hingegen nur die Übergänge in ungeforderte 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. Inhaltlich könnte dies bedeuten, dass in zKT arbeitsmarktpolitische Instrumente des ersten Arbeitsmarkts in geringerem Maße eingesetzt werden als in ARGEn. Bei der Interpretation dieser Beobachtungen muss berücksichtigt werden, dass die Datenqualität der Förderdaten der zKT – von denen hier ausschließlich veröffentlichte und als plausibel eingestufte Monatswerte verwendet wurden – nicht unumstritten ist. Eine externe Validierung der in der Arbeitsmarktstatistik veröffentlichten und als plausibel eingestuften monatlichen Förderdaten ist jedoch im Rahmen von Untersuchungsfeld 4 nicht möglich.

Die *Zwillingsvergleiche* für denselben Betrachtungszeitraum bestätigen, dass die durchschnittlichen monatlichen Integrationsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt in den Vergleichs-ARGEn in der Tendenz im Durchschnitt etwas besser ausfielen als bei den zKT; die Unterschiede waren zudem statistisch signifikant. Stellt man auch hier alternativ nur auf Übergänge in ungeforderte Beschäftigung ab, liegen die Integrationsraten der zKT jeweils etwas über den Integrationsraten der Vergleichs-ARGEn, jedoch ohne dass die Unterschiede signifikant sind. Berücksichtigt man ergänzend auch Übergänge in Erwerbstätigkeit, die in eine geringfügige Beschäftigung münden, so zeigen die *Zwillingsvergleiche*, dass sich die Ergebnisse in der Tendenz etwas zugunsten der Vergleichs-ARGEn verschieben. Kausale Schlussfolgerungen sind weder aufgrund der deskriptiven regionalen Vergleiche noch aufgrund der *Zwillingsvergleiche*, sondern erst im Rahmen der multivariaten Analysen möglich.

#### *b) Eintritte aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit (ohne Beschäftigung) in den ersten Arbeitsmarkt*

Zur Prüfung der Robustheit der Ergebnisse für das Ziel der Integration in Erwerbstätigkeit wurden alternativ auch entsprechende Übergänge aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige und/oder geringfügige Beschäftigung betrachtet. Die Resultate der *deskriptiven regionalen Vergleiche* lassen erkennen, dass – im Gegensatz zu den Übergängen aus SGB II-Unterbeschäftigung – über die Mehrzahl der Regionaltypen hinweg Regionen mit zKT im Durchschnitt geringfügig günstigere monatliche Integrationsraten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufweisen als Regionen mit ARGEn. Bei Betrachtung ausschließlich ungeforderter Übergänge verfügen die Regionen mit zKT über fast alle Regionaltypen hinweg über günstigere monatliche Übergangsraten als Regionen mit ARGEn. Eine ergänzende Berücksichtigung der Übergänge in geringfügige Beschäftigung ändert an den beschriebenen Unterschieden jeweils nichts.

Die *Zwillingsvergleiche* ergeben, dass zwischen 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 ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung weisen die Regionen mit zKT hingegen signifikant günstigere durchschnittliche monatliche Integrationsraten auf als die Regionen mit ARGEn. Auch hier behalten nach einer ergänzenden Einbeziehung der Übergänge in geringfügige Beschäftigung diese Ergebnisse weiterhin Gültigkeit, sind erneut jedoch nicht kausal interpretierbar.

### c) *Überwindung der SGB II-Hilfebedürftigkeit durch Integration in Beschäftigung*

Alternativ wird bei den Übergängen aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit auch das mit dem Integrationsziel eng verwandte Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung berücksichtigt. Sowohl die deskriptiven regionalen Vergleiche als auch die Zwillingsanalysen kommen dabei zu dem Ergebnis, dass die durchschnittlichen monatlichen Abgangsraten aus erwerbsfähiger Hilfebedürftigkeit in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Hilfebedürftigkeit in Regionen mit zKT günstiger ausfallen als in Regionen mit ARGEN. Die deskriptiven Unterschiede bei den Zwillingsvergleichen sind regelmäßig statistisch signifikant.

#### *Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II*

Die Chance auf Integration in Erwerbstätigkeit bzw. Beschäftigung allein ist aus der Sicht eines arbeitssuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angesichts ungewisser Aussichten bezüglich der Nachhaltigkeit des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses und angesichts komplexer Übergangsmöglichkeiten innerhalb eines regionalen Arbeitsmarktes und innerhalb des Systems der sozialen Sicherung nur ein partielles Maß für den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik. 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 „arbeitsuchend im Rechtskreis SGB III“ jeweils mit den entsprechenden Integrations- und Entlassungswahrscheinlichkeiten durchläuft. Variationen der Einkommensperspektive werden dabei vor allem von Unterschieden in den relevanten Übergangsraten bestimmt. Dieses Maß kann daher als aggregierter Erfolgsindikator angesehen werden, der zahlreiche Einzelaspekte im Kontext des Ziels der Integration in Erwerbstätigkeit zusammenfasst, einschließlich etwaiger Verdrängungs- und Substitutionseffekte. Da der Einfluss der Aktivierungspolitik einer Grundsicherungsstelle auf die einzelnen Parameter der Einkommensperspektive gemessen werden kann, eignet sie sich auch als Zielindikator im Rahmen der makroökonomischen Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

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 enthält. Durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung steigt das Nettoeinkommen auf rund 645 € pro Monat, durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf gut 1230 € pro Monat. Regional sowie nach Alter und Geschlecht differenziert weisen diese Einkommen erhebliche Unterschiede auf.

Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen, regionalen Übergangsraten von Arbeitsuchenden 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 €. Neben den zu erwartenden Unterschieden aufgrund der regionalen Einkommensniveaus und einer gewissen Spreizung nach dem jeweiligen Arbeitsmarkthintergrund, der aus dem Effekt hoher Übergangsquoten in Beschäftigung für die Entwicklung der Einkommensperspektive resultiert, ergibt sich dass die Einkommensperspektive in zKT-Regionen im Durchschnitt etwas höher ausfällt als in Regionen mit ARGEN.

Dies gilt insbesondere in Westdeutschland und für die Mehrzahl der Regionaltypen, im Durchschnitt für ganz Ostdeutschland kehren sich die Verhältnisse hingegen um.

### *Beschäftigungsfähigkeit und Soziale Stabilisierung*

Zur empirischen Untersuchung des Ziels „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ (einschließlich „soziale Stabilisierung“) der SGB II-Kunden/innen wurde das in Untersuchungsfeld 3 entwickelte Messkonzept in Untersuchungsfeld 4 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 und über die überwiegende Zahl der Regionstypen hinweg – gelungen ist, die durchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zwischen dem 1. Quartal 2007 und dem 1. 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 Arbeitssuche“ 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 über die Regionstypen hinweg häufig, aber keineswegs immer im Durchschnitt etwas günstiger. Dies gilt insbesondere für den Gesamtindikator, aber auch für die ersten drei dieser Einzelindikatoren. Uneinheitlich sind die Ergebnisse hingegen für den Indikator „Soziale Stabilität“. Weniger eindeutig sind die Ergebnisse generell auch für Ostdeutschland, für kreisfreie Städte sowie für Landkreise mit Einpendlerüberschuss.

Die Ergebnisse der *Zwillingungsvergleiche* 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. Getrieben werden diese Unterschiede insbesondere von deutlicheren Verbesserungen hinsichtlich des Indikators „Ressourcen für die Arbeitssuche“ 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. Weiterhin können aus diesen deskriptiven Befunden keine kausalen Schlussfolgerungen abgeleitet werden.

## **Makroanalyse auf der Basis multivariater ökonomischer Schätzungen**

Die Makroanalyse richtet sich auf eine Aufdeckung und Aufklärung von *Wirkungszusammenhängen*, die hinter den unterschiedlichen Entwicklungen von Indikatoren für die mit dem SGB II verfolgten Ziele stehen. Im Vordergrund stehen dabei weiterhin die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Darüber hinaus wird aber auch sonstigen Unterschieden bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II und bei der Wahrnehmung der Handlungsmöglichkeiten im Rahmen dieses Gesetzes Rechnung getragen, die auf regionaler Ebene bestehen.

Gleichzeitig ergeben sich eine Reihe *methodischer Herausforderungen*, denen mit Hilfe geeigneter *ökonomischer Schätzverfahren* begegnet werden muss. In der deskriptiven Analyse beobachtete Unterschiede in der Zielerreichung spiegeln möglicherweise nicht allein den Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung, sondern lassen sich prinzipiell auf folgende fünf Faktoren zurückführen:

- 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);
- 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).

Von besonderer Bedeutung sind dabei mögliche Verzerrungen der Ergebnisse, die aus dem dritten und vierten dieser Aspekte („Selektionsproblem“ durch die Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung und „Endogenitätsproblem“ bezüglich möglicher erklärender Variablen) resultieren können.

Eine wichtige Aufgabe der Makroanalyse besteht außerdem darin, nicht nur *direkte*, sondern auch mögliche *indirekte Effekte* (Substitutions- oder Verdrängungseffekte) zu berücksichtigen. Bei indirekten Effekten, die innerhalb einer regionalen Einheit auftreten, werden diese durch die Verwendung aggregierter Daten auf regionaler Ebene in der Regel schon erfasst. Verflechtungen zwischen den einzelnen regionalen Einheiten müssen in die ökonometrische Analyse hingegen explizit einbezogen werden.

### *Schätzansatz*

Für die ökonometrischen Schätzungen wird angesichts dieser Anforderungen ein *schrittweises Vorgehen* gewählt, bei dem zum einen in methodischer Hinsicht immer komplexere Schätzansätze verwendet werden, zum anderen auch in inhaltlicher Hinsicht immer mehr mögliche Einflussgrößen zur Erklärung der Entwicklung der verschiedenen, hier betrachteten Zielindikatoren herangezogen werden. Im Vergleich von einem Modell zum anderen kann dadurch getestet werden, ob einer der oben genannten, verzerrenden Faktoren relevant ist oder nicht. Außerdem können die Effekte der Form der Aufgabenwahrnehmung durch die sukzessive Berücksichtigung anderer organisatorischer Merkmale und der Wahrnehmung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten in den einzelnen Grundsicherungsstellen immer klarer herausgearbeitet werden.

Zur Lösung des möglichen Selektionsproblems bei der Wahl der Form der Aufgabenwahrnehmung werden 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. Durch die Verwendung geeigneter Instrumentenvariablen werden auch die sich abzeichnenden Endogenitätsprobleme behandelt. Regionale Verflechtungen werden durch die Berücksichtigung erklärender Variablen aus anderen Regionen (mit räumlicher Gewichtungsmatrix unter Berücksichtigung aller unmittelbaren Nachbarregionen) in die Analyse einbezogen.

Jede Schätzung enthält einen festen Satz an *Hintergrundindikatoren* (Ost/West, Regionstyp, ökonomische und sozio-demographische Charakteristika, die den Zielindikator nach Maßgabe des zugrunde liegenden Arbeitsmarktmodells beeinflussen sollten) als erklärende Variable zur Berücksichtigung beobachtbarer Heterogenität der Regionen. Hinzu kommen Zeitdummies zur Berücksichtigung simultaner Veränderungen, die alle Regionen betreffen, etwa im Zuge der konjunkturellen Entwicklung. Als erklärende Variablen, die im Rahmen der § 6c-Evaluation von zentralem Interesse sind, werden dann Schritt für Schritt Indikatorvariablen für die *Form der Aufgabenwahrnehmung*, für den *Organisationstyp* der

Grundsicherungsstelle (nach einer in Untersuchungsfeld 1 entwickelten, dreigliedrigen Typologie) und weitere Variablen hinzugefügt, die die *arbeitsmarktpolitischen Strategien und Maßnahmen* der einzelnen Grundsicherungsstellen charakterisieren (Schnelligkeit und Dauer des so genannten „Erstgesprächs“, Häufigkeit formeller Eingliederungsvereinbarungen, Betreuungsrelation, Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung, Stellenwert von Kinderbetreuungsangeboten, Sanktionspraxis, Ausgaben für Verwaltung, Eingliederungsleistungen und bestimmte Arten von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik). Aufgrund der Datenlage ausschließlich Übergänge in eine Beschäftigung, nicht aber in die Selbständigkeit abgebildet werden, diese Personengruppe wird in der Makroanalyse nicht explizit betrachtet. Die Schätzungen stützen sich auf Daten für bis zu 443 Grundsicherungsstellen aus dem 1-Jahreszeitraum von Mitte 2006 bis Mitte 2007, die entweder auf Quartals- oder auf monatlicher Basis vorliegen.

#### *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 berücksichtigt 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. In methodischer Hinsicht dient die Analyse der Herleitung einer Selektionskontrollvariablen für weitere Schätzungen auf der Basis des Kontrollfunktionsansatzes bzw. zur Identifikation geeigneter Instrumentenvariablen für den alternativ dazu verwendeten Instrumentenschätzer.

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, sozio-ökonomischer 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 Sozialhilfeempfänger/innen in Zusammenarbeit mit der regionalen Agentur für Arbeit. Anknüpfend an diese Resultate richten sich alle weiteren ökonometrischen Schätzungen auf Zielindikatoren des SGB II bzw. auf Variablen aus dem hier verwendeten Arbeitsmarktmodell, die in enger Beziehung zu den Zielen des Gesetzes stehen.

#### *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. Analysiert werden daher die durchschnittlichen Matching-Wahrscheinlichkeiten auf Ebene der Grundsicherungsstellen. 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 (Form der Aufgabenwahrnehmung) einen nicht-signifikanten, negativen Einfluss auf die Zahl der Übergänge *in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung* hat. Auch für Übergänge in

ungeförderte Beschäftigung ergibt sich – anders als die deskriptiven Vergleiche nahe legen – kein anderes Bild. Zugunsten der zkT wirkt wegen der häufigeren Anwendung eines generalisierten Fallmanagement (aus der Organisationstypologie von Untersuchungsfeld 1) dessen positiver 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 2 Wochen nach Antragsstellung, flankiert durch einen positiven Einfluss der Dauer dieses Erstgespräches und der Verwaltungsausgaben, mehr erwerbsfähige Hilfebedürftige in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Durch die konsequenter 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. Insgesamt übernehmen die weiteren organisatorischen Merkmale und Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen die Erklärungskraft für die unterschiedlichen Beschäftigungseffekte in Regionen mit verschiedener Form der Aufgabenwahrnehmung weitestgehend, wenn sie sukzessive in die Schätzungen eingefügt werden.

Übergänge in geringfügige Beschäftigung werden weitgehend durch dieselben Faktoren mit derselben Einflussrichtung erklärt wie Übergänge in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Ergänzend wird auch der Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die Zahl der Übergänge Unterbeschäftigter im SGB III in eine abhängige Beschäftigung analysiert, da diese im Rahmen des verwendeten Arbeitsmarktmodells an anderer Stelle – bei der Bestimmung der Einkommensperspektive Arbeitsuchender im SGB II – ebenfalls eine Rolle spielen. Im Ergebnis hat die Arbeit der Grundsicherungsstellen keinen messbaren Einfluss auf die Integrationschancen Unterbeschäftigter im Rechtskreis SGB III.

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 2 Wochen nach Antragsstellung, verstärkt durch den positiven Einfluss der Dauer des Erstgespräches, der Verwaltungsausgaben und eine härtere 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 Arbeitsuchender wie der arbeitsmarktpolitisch Verantwortlichen auch die Nachhaltigkeit des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses relevant. Sie ist messbar über die Entlassungswahrscheinlichkeit für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte im ersten Arbeitsmarkt, bezogen auf die Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in diesem Markt. 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 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Allerdings verringert hier auch ein spezialisiertes Fallmanagement die Nachhaltigkeit von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.

### *Beschäftigung (Arbeitsnachfrage) und Hilfebedürftigkeit*

Weitere Schätzungen beziehen sich auf Bestandsgrößen wie die regionale Beschäftigungsentwicklung (Arbeitsnachfragefunktion) und die Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus. Sie dienen als Robustheitstest für die vorherigen Schätzungen auf der Basis von Übergängen zwischen verschiedenen Arbeitsmarktzuständen und liefern zugleich 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.

Neben ökonomischen Determinanten, die die Arbeitsnachfrage plausiblerweise bestimmen (Marktlohn, Beschäftigung in der Vor-Periode, Produktnachfrage und Kapitaleinsatz) können arbeitsmarktpolitische Handlungsmöglichkeiten auf regionaler Ebene, insbesondere die Kooperation mit Unternehmen sowie der Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Gefahr von Verdrängungseffekten und Wettbewerbsverzerrungen) durchaus eine Rolle bei der Bestimmung der regionalen Beschäftigung spielen. Dasselbe gilt im Prinzip auch für die Form der Aufgabenwahrnehmung und die Organisation und Intensität der Kundenbetreuung. Die empirischen Schätzergebnisse zeigen, dass die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter bei zKT (nicht signifikant) negativ beeinflusst wird, wobei sich hier nach Alter und Geschlecht differenzierte Resultate ergeben. Insbesondere im Falle von männlichen Beschäftigten und jüngeren Personen unter 25 Jahren stellen sich bei zKT (nicht-signifikant) niedrigere Beschäftigtenzahlen. Die separate Schätzung zur Zahl geringfügig Beschäftigter wird ganz analog durchgeführt. Hinsichtlich der Form der Aufgabenwahrnehmung ergibt sich hier ein (nicht-signifikant) positiver Einfluss von zKT.

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. Diese Resultate ergeben sich nach Kontrolle weiterer organisatorischer Merkmale sowie der Verwaltungs- und Eingliederungsausgaben, sind aber – wie die Mehrzahl der ökonomischen Befunde zum Einfluss der Form der Aufgabenwahrnehmung auf die regionale Arbeitsmarktentwicklung – nicht statistisch signifikant.

### *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 auf der Basis des Kontrollfunktionsansatzes zum Gesamtindikator 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. In den

alternativ durchgeführten Instrumentvariablenschätzungen sind die geschätzten Koeffizienten für die zkt-Indikatorvariable zwar ausnahmslos positiv, jedoch nicht signifikant von Null verschieden, so dass die Ergebnisse uneinheitlich sind.

Von den Variablen der Organisationstypologie geht in der überwiegenden Zahl der Schätzungen kein signifikanter Einfluss auf die Beschäftigungsfähigkeit der Kunden/innen aus. Zwar sind die Koeffizienten für die Indikatorvariablen für den generalisierten Fallmanagement-Ansatz, die Integration der Vermittlung in das Fallmanagement sowie die Integration der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in das Fallmanagement ausnahmslos negativ, jedoch nur bei einer Modellschätzung (zur Integration der Vermittlung in das Fallmanagement) im Durchschnitt signifikant von Null verschieden. Bestenfalls andeutungsweise lässt sich somit die Tendenzaussage ableiten, dass sich ein stärker spezialisiertes Vorgehen bei der Kundenbetreuung vorteilhaft auf die Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit auswirkt.

### *Simulationen und Kosteneffizienzanalyse*

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 angestellt. Auf dieser Basis wird abschließend auch eine Analyse der Kosteneffizienz einer reinen ARGE- oder zkt-Lösung angestellt. 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 ARGE 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.

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 ergeben hätte als im Vergleichsfall einer flächendeckenden Einführung des zkt-Modells. Simuliert werden für diese kontrafaktischen Fälle außerdem alle Übergangsraten (Matching-Wahrscheinlichkeiten, Entlassungswahrscheinlichkeiten 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 – schon mangels einschlägiger Daten, aufgrund derer auch dies zuvor genauer hätte untersucht werden können – 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 mit zkt. Variation und zeitliche Schwankungen der Einkommensperspektive ergeben sich generell vor allem aus unterschiedlichen Niveaus und zeitlichen Verläufen der einzelnen Übergangswahrscheinlichkeiten. Von größter Bedeutung ist dabei die Wahrscheinlichkeit, mit der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, mit geringerem Gewicht – wegen des niedrigeren Einkommens – auch eine geringfügige aufnehmen. Zu berücksichtigen ist beim Vergleich der Einkommensperspektive in den beiden kontrafak-

tischen Fällen allerdings, dass die jeweilige Form der Aufgabenwahrnehmung in den vorangegangenen ökonometrischen Schätzungen praktisch durchgängig nicht signifikant für die jeweils analysierten Wirkungen war, wenn zusätzlich auch die Organisation und Intensität der Kundenbetreuung berücksichtigt wurde. Einflussfaktoren, die nach diesen 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 Erstgesprächs 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. Unter Kosteneffizienzaspekten sind Sanktionen dennoch sinnvoll.

Die Simulation fiskalischer Effekte einer deutschlandweit einheitlichen Form der Aufgabenwahrnehmung knüpft zur Berechnung der Mehr- oder Mindereinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an die zuvor simulierte Beschäftigungseffekte, zur Berechnung der Mehr- oder Minderausgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende an die simulierte Verläufe der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit unterschiedlichem Beschäftigungsstatus an. Berücksichtigt werden dabei die Verteilung verschiedener Haushaltstypen und die Verteilung etwaiger Einkommen (abgabepflichtige 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 simulierte fiskalischen Effekte über die gesamte Simulationsperiode von der Dauer eines Jahres (2. Halbjahr 2006 und 1. Halbjahr 2007), 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 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 Hilfebedürftiger entfallen.

Nimmt man diese simulierte 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 ökonometrischen Schätzungen in praktisch keinem einzelnen Punkt signifikant von der jeweiligen Form der Aufgabenwahrnehmung bestimmt, sondern auch und eher noch stark von den typischerweise damit einher gehenden Unterschieden bezüglich anderer organisatorischer Merkmale und der Wahrnehmung arbeitsmarktpolitischer Handlungsmöglichkeiten und Maßnahmen.