1 2009

62. Jg., 1.–3. KW, 16. Januar 2009

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Georg Fahrenschon, Clemens Fuest, Ralph Brügelmann, Willi Diez

- Konsumgutscheine, Steuer- und Zinssenkungen, Hilfspaket für die Automobilbranche: Sind das geeignete Mittel gegen die Rezession?

Forschungsergebnisse

Marc Gronwald

- Ölpreis: Ein Überblick über aktuelle Forschungsergebnisse

Die »Experimentierklausel« im System der Grundsicherung: Eine Evaluation

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

- Organisatorische Umsetzung

Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH und Wissenschaftszentrum Berlin

- Implementations- und Governanceanalyse

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Institut Arbeit und Qualifikation und TNS Emnid Medien- und Sozialforschung

- Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse

ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

- Makroanalyse und regionale Vergleiche

Im Blickpunkt

Wolfgang Ochel

- Niederlande: Ein neuer Weg zu mehr Flexicurity

Klaus Abberger

- ifo Konjunkturtest Dezember 2008

ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Dr. Marga Jennewein.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.
Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
Erscheinungsweise: zweimal monatlich.
Bezugspreis jährlich:
Institutionen EUR 225,–
Einzelpersonen EUR 96,–
Studenten EUR 48,–
Preis des Einzelheftes: EUR 10,–
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Pro Design.
Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

ifo Schnelldienst 1/2009

Zur Diskussion gestellt

Konsumgutscheine, Steuer- und Zinssenkungen, Hilfspaket für die Automobilbranche: Sind das geeignete Mittel gegen die Rezession? 3

Mit der Entscheidung für ein Konjunkturprogramm möchte die Bundesregierung die gegenwärtige Rezession bekämpfen. *Georg Fahrenschon*, Bayerischer Staatsminister der Finanzen, hält weitere Schritte zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Beschäftigungssicherung für dringend erforderlich, Einmalgeschenke wie Konsumgutscheine oder Steuerschecks aber für wenig sinnvoll. Auch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes lehnt er ab, präferiert dagegen Steuersenkungen und verstärkte Investitionen der öffentlichen Hand. Die erste wesentliche Voraussetzung für eine Konjunkturerholung ist für *Clemens Fuest*, Oxford University, das Funktionieren des Bankensystems und die hinreichende Versorgung der Wirtschaft mit Kredit. Ein Konjunkturprogramm zur Stimulierung der Nachfrage könnte ansonsten ins Leere laufen. Fuest plädiert dafür, den Schwerpunkt des Programms auf die öffentlichen Investitionen zu legen. Dies müsse nicht auf den Bau von Straßen und das Sanieren öffentlicher Gebäude beschränkt sein. Investitionen in Bildung und Forschung, Umweltschutz und Gesundheit gehörten ebenfalls dazu. Besonders problematisch schätzt Fuest die Idee ein, Unternehmen finanziell zu unterstützen, wenn sie durch die aktuelle Krise in Schwierigkeiten geraten sind. Es bestehe die Gefahr eines Dammbruchs, in dem es zu massenhaften Hilfsforderungen von Unternehmen zu Lasten des Steuerzahlers komme. Auch *Ralph Brügelmann*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hauptstadtbüro Berlin, spricht sich gegen Steuerschecks und Konsumgutschein aus. Generell müsse man gegenüber den jetzt geplanten massiven finanzpolitischen Eingriffen in die Konjunktur skeptisch sein. Denn empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass staatliche Eingriffe dem langfristigen Wachstum mehr schaden als nutzen. *Willi Diez*, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt, Nürtingen-Geislingen, lehnt direkte staatliche Hilfen für die Automobilindustrie ab. Auch Programme, die auf eine Stimulierung der Binnennachfrage ausgerichtet sind, betreffen aufgrund der hohen Exportquote der deutschen Automobilhersteller nur einen vergleichsweise kleinen Teil des Gesamtabsatzes. Für Diez ergibt sich für eine staatliche Verschrottungsprämie allerdings eine sowohl unter fiskal- wie auch beschäftigungspolitischen Gesichtspunkte positive Gesamtbilanz.

Forschungsergebnisse

Zur empirischen Analyse des Ölpreises – ein Überblick über aktuelle Forschungsergebnisse 16
Marc Gronwald

Dieser Artikel gibt einen Überblick über die neuen Forschungsergebnisse auf den Gebieten der empirischen Analyse der makroökonomischen Konsequenzen von Ölpreisschocks, der Untersuchung des Wandels des Zusammenhangs zwischen dem Ölpreis und der Ökonomie sowie der Untersuchung der strukturellen Ursachen der Ölpreisveränderungen.

Konzept und Ziel der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II im System der Grundsicherung 20

Zum 1. Januar 2005 wurden die beiden Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch die kreisfreien Städte und Kreise sind Träger der Leistungen. In der Regel finden sich beide Träger in »Arbeitsgemeinschaften« (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung erlaubt aber auch, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung im Wege der Erprobung auch kommunale Träger zugelassen werden können. Durch eine Evaluierung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erfolgte, sollte herausgearbeitet werden, wo die Stär-

ken und die Schwächen des jeweiligen Modells liegen. Im Zentrum des Interesses stand dabei insbesondere die Frage, welchem Träger die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung der Hilfebedürftigen besser gelingt. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge vergeben. Im Folgenden wird von allen vier Untersuchungsaufträgen eine Kurzfassung der erzielten Ergebnisse vorgestellt.

Organisatorische Umsetzung des SGB II vor Ort – Ausgewählte Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 1 der §-6c-SGB-II-Evaluation 22
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)

Im Untersuchungsfeld 1 stand die Frage im Vordergrund, ob und in welchem Maße sich bei der Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen systematische Unterschiede oder Gemeinsamkeiten zwischen ARGEn und zkT beobachten lassen.

Implementations- und Governanceanalyse (Untersuchungsfeld 2) 31
Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH und Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Für das Untersuchungsfeld 2 stellte sich die Aufgabe, die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags bei den kommunalen Trägern und bei den ARGEn zu untersuchen.

Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse: Ergebnisse aus dem Untersuchungsfeld 3 39
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) und TNS Emnid Medien- und Sozialforschung

Im Untersuchungsfeld 3 wurden unterschiedliche Ansätze zur Eingliederung im Hinblick auf ihre Wirksamkeit verglichen.

Makroanalyse und regionale Vergleiche (Untersuchungsfeld 4) im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II 48
ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

Untersuchungsfeld 4 beschäftigte sich mit den Wirkungen unterschiedlicher Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II auf regionaler Ebene. Die Ergebnisse von Schätzungen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, den Leistungsbezug zu verlassen, für die von ARGEn betreuten Hilfebedürftigen höher ist.

Im Blickpunkt

Niederlande: Ein neuer Weg zu mehr Flexicurity 57
Wolfgang Ochel

Nach dem Flexicurity-Ansatz soll eine mit einer Erhöhung der externen Flexibilität einhergehende Reduzierung der Arbeitsplatzsicherheit durch eine ausreichende soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit kompensiert werden. In diesem Beitrag wird der niederländische Weg zu mehr Flexicurity vorgestellt.

ifo Konjunkturtest Dezember 2008 in Kürze 61
Klaus Abberger

Der ifo Geschäftsklimaindikator für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Dezember deutlich gesunken. Er setzt somit seine Abwärtsbewegung fort, die seit über einem Jahr anhält. Dabei dominiert dieses Mal die Verschlechterung der Geschäftslage. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr sind sie nahezu unverändert skeptisch.

Konsumgutscheine, Steuer- und Zinssenkungen, Hilfspaket für die Automobilbranche: Sind das geeignete Mittel gegen die Rezession?

Mit der Entscheidung für ein Konjunkturprogramm möchte die Bundesregierung die gegenwärtige Rezession bekämpfen. Dass ein solches Programm notwendig ist, wird kaum bestritten. Aber welche Maßnahmen zur Konjunkturbelebung sind in der derzeitigen Situation erfolgreich?

Nur mit gezielten Steuerentlastungen werden wir die Krise meistern

Weltrezession stellt Politik vor große Herausforderung

Die konjunkturellen Aussichten für die deutsche Wirtschaft haben sich in den vergangenen Monaten markant verschlechtert. Während es im Oktober noch so aussah, als ob die Konjunktur mit einem Blechschaden davon kommen könnte, prophezeien uns jetzt die Auguren einen konjunkturellen Motorschaden. Die von der Finanzkrise ausgehenden Schockwellen haben die deutsche Wirtschaft voll erfasst. In allen Wirtschaftsräumen der Welt ist ein Abwärtssog festzustellen. Die drastische internationale Konjunkturabschwächung trifft den Exportweltmeister Deutschland und seine international stark verflochtenen Unternehmen in besonderem Maße. Zwar streiten die Experten darüber, wie tief das Tal ist, das die deutsche Wirtschaft durchschreiten muss, aber jedenfalls rechnen fast alle Konjunkturforscher in ihren aktuellen Prognosen für Deutschland in diesem Jahr mit dem stärksten Rückgang der wirtschaftlichen Leistung in der Nachkriegszeit.

In der derzeitigen Krise – auch darin ist sich die ganz überwiegende Mehrheit der Ökonomen einig – werden die automatischen Stabilisatoren und die Geldpolitik nicht ausreichen, um die realwirtschaftlichen Folgen der Finanzmarktkrise abzufedern. Die Politik ist deshalb mehr denn je gefordert, die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung zu verbessern. Vor allem muss durch gezielte Wachstumsimpulse das Vertrauen der Unternehmer sowie der Bürger gestärkt werden.

Ein erster Schritt: Maßnahmenpaket der Bundesregierung vom November 2008

Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung »Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung«, das seit Jahresbeginn wirksam ist, geht insgesamt in die richtige Richtung. Dazu gehört beispielsweise die bessere steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen, die ich ausdrücklich begrüße. Wir dürfen jedoch nicht auf halbem Weg stehen bleiben. Vielmehr sind jetzt, da sich die konjunkturellen Aussichten verdüstert haben, weitere Schritte zur Stabilisierung der Wirtschaft und zur Beschäftigungssicherung dringend erforderlich. Das zweite Konjunkturpaket muss aus Maßnahmen bestehen, die nachhaltig sind, aber auch kurzfristig realisierbar sein müssen und möglichst bereits im laufenden Jahr ihre Wirkung entfalten.

Irrwege

Mittlerweile haben wir es mit einem Bauchladen an Vorschlägen zu tun, von denen jedoch viele ungeeignet sind. Das gilt z.B. für Einmalgeschenke wie Konsumgutscheine oder Steuerschecks. Sie würden den Staat nur viel Geld für ein Strohfeuer kosten. Der Nachfrageimpuls wäre schon nach wenigen Monaten verpufft. Eine dauerhafte Stärkung des Vertrauens der Konsumenten und damit der privaten Nachfrage könnte nicht erzielt werden. Vor diesem Hintergrund ist auch die einmalige Auszahlung eines Kinderbonus kritisch zu sehen, bei dem es sich letztlich um einen verkappten Konsumgutschein handelt.

Ordnungspolitisch höchst fragwürdig ist auch die von der SPD vorgeschlagene Erhöhung des Spitzensteuersatzes. Diese populistische Forderung dient eher der Befriedigung von Neidgefühlen und jedenfalls nicht der Ankurbelung der Wirtschaft.

Georg Fahrenschon*

* Georg Fahrenschon ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

Gerade die Leistungsträger unserer Gesellschaft, die mit ihren Steuern ohnehin ganz erheblich zur Finanzierung des Staates beitragen, dürfen in der derzeitigen Wirtschaftslage nicht zusätzlich belastet werden!

Ein effektives Konjunkturpaket muss Steuerentlastungen enthalten

Was zeichnet ein effektives Konjunkturpaket aus? Kernanliegen muss es sein, Maßnahmen, die in einer langfristigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Strategie sinnvoll erscheinen, zeitlich so zu platzieren, dass sie in einer Phase der Rezession einen Nachfrageimpuls oder eine Markt stabilisierende Wirkung entfalten können. Prüft man die zur Verfügung stehenden Instrumente unter diesen Kriterien, wird man sehr schnell zu einer Präferenz für Steuersenkungen kommen. Not tut also jetzt ein ganzheitliches und schlüssiges Konzept für ein Konjunkturpaket mit einem deutlichen Schwerpunkt auf gezielten steuerlichen Entlastungen:

Baustein 1: Entlastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuersenkungen

Wenn der Staat dem Einzelnen mehr von seinem Einkommen belässt, stärkt er die Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger. Entscheidend ist, dass die Steuerentlastungen dort spürbar werden, wo sie auch tatsächlich in eine höhere Konsumneigung münden, also bei den kleinen und mittleren Einkommen. Unter diesem Aspekt werden auch die Steuererstattungen aufgrund der rückwirkenden Gewährung der Pendlerpauschale, die sich für die Jahre 2007 und 2008 immerhin auf 3,8 Mrd. € belaufen, einen Nachfrageimpuls auslösen.

Steuerentlastungen im unteren Bereich der Einkommensskala sind aber vor allem auch notwendig zur Sicherung der sozialen Balance in der Besteuerung. Mit Blick auf die Entwicklung der Realeinkommen in den unteren und mittleren Einkommensschichten kann doch der Handlungsbedarf nur schwerlich geleugnet werden. Ziel einer Einkommensteuertarifsenkung muss es daher sein, den Bürgerinnen und Bürgern die finanziellen Spielräume zurückzugeben, die in den vergangenen Jahren durch Effekte wie die kalte Progression verloren gegangen sind. Auf kurze Sicht mag die Entlastungswirkung dieser Maßnahme für den Einzelnen gering erscheinen. Die kalte Progression ist aber ein schleichender Prozess, der beständig an den Realeinkommen der Menschen gerade in den unteren und mittleren Einkommensschichten nagt. Deshalb muss die Politik hier eingreifen.

Gegen die Aufnahme von Einkommensteuer-Tarifentlastungen in das Konjunkturpaket wird häufig eingewendet, dass Steuersenkungen nur mittel- und langfristig Wirkung zeigen. Dieses Vorurteil trifft nicht zu: Eine Änderung des Einkommensteuertarifs zum 1. Juli 2009 kann auch rückwirkend zum 1. Januar berechnet werden und bereits Ende Juli bei den Arbeitnehmern ankommen. Damit profitieren alle lohnsteuerbelasteten Arbeitnehmer unmittelbar und sofort von der Steuersenkung.

Baustein 2: Korrektur von krisenverschärfenden steuerlichen Maßnahmen

Besteuerung ist auch ein entscheidender Standortfaktor. Mit der Unternehmensteuerreform 2008 war die große Koalition insbesondere darauf bedacht, die Steuerbelastung für Kapitalgesellschaften auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Zur Gegenfinanzierung dieser Reform wurde ein Maßnahmenpaket beschlossen, das allerdings – worauf Bayern von Anfang an aufmerksam gemacht hat – einige gravierende Schwächen aufweist. Es geht dabei nicht um Nachteile für Einzelne, wie sie sich aus Gegenfinanzierungsmaßnahmen fast zwangsläufig ergeben, sondern um echte Beeinträchtigungen der Entwicklungsmöglichkeiten von Unternehmen bis hin zur Gefährdung des Unternehmenserfolgs insgesamt. Ich denke vor allem an die steuerlichen Regelungen zur so genannten Zinsschranke und zum Mantelkauf.

Die Zinsschranke limitiert den steuerlich berücksichtigungsfähigen Zinsabzug auf 30% des Gewinns vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen. In einer Rezessionsphase, in der Gewinne zurückgehen, sinkt damit auch der steuerliche Zinsabzug. In der Folge steigen dadurch nicht nur die Risiken bei einer Fremdfinanzierung, im Extremfall wirkt die Zinsschranke sogar krisenverschärfend.

Auch die neue Mantelkaufregelung, die den Verlustabzug bei Körperschaften einschränkt, kann den Zugriff von Unternehmen auf frisches Kapital erschweren. Fallen Verlustvorträge beim Einstieg eines Investors weg, steigt der Kapitalbedarf, da Steuerzahlungen zunächst einmal aus der Unternehmenssubstanz finanziert werden müssen. Dies gefährdet nicht nur den Erfolg von Unternehmenssanierungen, sondern bremst auch das Wachstum junger Unternehmen, die im Regelfall Anlaufverluste aufweisen.

Das Unternehmensteuerrecht darf keine zusätzlichen unüberwindbaren Hürden aufbauen. Wir müssen daher gerade jetzt die Unternehmensteuerreform nachbessern, auch um die Chancengleichheit für alle zu erhalten. Hierzu muss zumindest sichergestellt werden, dass die bei der Zinsschranke vorgesehenen Escape-Mechanismen effektiv wirken. Unabdingbar ist aus meiner Sicht außerdem eine Korrektur der Mantelkaufregelung in der Weise, dass nicht genutzte Verluste bei schädlichen Beteiligungserwerben zumindest in Höhe der im Unternehmen vorhandenen stillen

Reserven erhalten bleiben. Es geht hier um gerade in der Krise dringend erforderliche Kapitalzufuhr an die Wirtschaft. Wer hier zögert, riskiert einen nachhaltigen Schaden für den Standort Deutschland.

Nicht gerade investitionsfreundlich erscheint mir im Übrigen auch die Neuregelung der steuerrechtlichen Behandlung geringwertiger Wirtschaftsgüter. Wer umfassende Investitionsanreize setzen will, sollte diesen Bereich nicht ausblenden. Arbeitgeber dürfen jetzt weniger denn je mit verwaltungsintensiven Regelungen gegängelt werden.

Mit den kurz skizzierten und von Bayern geforderten Nachbesserungen wird die Unternehmensteuerreform, die nicht ganz zu Unrecht als »Reform für Siegertypen« bezeichnet worden ist, das gesamte Unternehmertum in Deutschland auch unter den gegebenen schwierigen Rahmenbedingungen stärken können.

Baustein 3: Staatliche Investitionen

Zu einem effektiven Konjunkturpaket gehören zudem verstärkte Investitionen der öffentlichen Hand. Damit können Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen sowie die Binnennachfrage gestärkt werden. Im Vordergrund müssen dabei solche das Wachstum fördernde Investitionen vor allem in die Infrastruktur stehen, die ohnehin geplant sind und zügig durchgeführt werden können.

In diesem Sinn hat die Bayerische Staatsregierung bereits im November ein Beschleunigungsprogramm für Investitionen beschlossen. Unser Ziel ist es, den Doppelhaushalt 2009/2010 des Freistaates Bayern mit einem Investitionsvolumen von rund 5 Mrd. € so schnell wie möglich zu verabschieden, um eine frühe Anfinanzierung zusätzlicher Investitionsprojekte zu ermöglichen. Dazu werden beispielsweise Investitionen aus den Bereichen Straßenbau, Wohnungsbau, Städtebau, aber auch Schienenprojekte und Sicherheitsinvestitionen vorgezogen. Zudem haben wir in dem Beschleunigungsprogramm Maßnahmen verankert, die unabhängig von der Verabschiedung des Doppelhaushaltes bereits jetzt greifen, etwa im kommunalen Hochbau.

Baustein 4: Energetische Gebäudesanierung

Im Gebäudebereich bestehen große, wirtschaftlich nutzbare Energieeinsparpotentiale, die wir ausschöpfen sollten. Der Klimaschutz darf angesichts der Weltwirtschaftskrise nicht ins Hintertreffen geraten. Zu bedenken ist, dass nur noch wenig Zeit bleibt, um den Temperaturanstieg auf ein Maß begrenzen zu können, bei dem die Schäden für Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft verkraftbar sind. Bayern hat auf den Klimawandel bereits reagiert, indem u.a. mit dem Klimaprogramm Bayern 2020 zusätzlich 150 Mill. € für die energetische Sanierung staatlicher Gebäude zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wäre es sehr wünschenswert, weitere Akzente bei der Förderung des energiesparenden Wohnungsneubaus und der energetischen Gebäudesanierung zu setzen. Dies würde im Übrigen auch zur Verbesserung der Auftragslage in der Bauwirtschaft beitragen.

Baustein 5: Planungssicherheit für die Automobilbranche

Aufgrund ihrer Größe und des hohen Vernetzungsgrades hat die Automobilindustrie eine besondere Bedeutung für die deutsche Volkswirtschaft und damit für die Konjunktur. Dieser Leitsektor wird derzeit durch die wegbrechende Nachfrage im In- und Ausland stark in Mitleidenschaft gezogen. Zur Absatzförderung muss dringend die Konsumbereitschaft der Verbraucher gestärkt werden. Punktuelle Unterstützungsmaßnahmen wie beispielsweise eine Abwrackprämie sehe ich dabei nicht als vorrangig an, zumal sie nicht unerhebliche Mitnahmeeffekte haben dürften. Potentielle Neuwagenkäufer brauchen vielmehr – neben den bereits im ersten Maßnahmenpaket der Bundesregierung enthaltenen kurzfristig wirkenden Steuerbefreiungen – vor allem eines: Planungssicherheit. Die Unsicherheit über die künftige Höhe der steuerlichen Belastung trägt nämlich entscheidend zur derzeitigen Kaufzurückhaltung bei. Hier ist der Bund gefordert. Er sollte endlich das von den Ländern unterbreitete Angebot annehmen, die Ertrags- und Verwaltungskompetenz für die Kfz-Steuer übertragen zu bekommen, natürlich nur gegen einen vollen finanziellen Ausgleich für die Länder. Alle emissionsbezogenen Steuerquellen würden dadurch in einer Hand vereint, so dass der Bund in die Lage versetzt wäre, ein ökologisches Gesamtkonzept zur Minderung des CO_2- und Schadstoffausstoßes aus einem Guss umzusetzen. Beide Schritte – Tausch und Neuregelung – können kurzfristig umgesetzt werden, um den gegenwärtigen Attentismus zu Lasten der Automobilindustrie zu mindern.

Dennoch: Konsolidierungsziel im Auge behalten

Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Vor uns liegt ein schwieriges Jahr. Die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und die Sicherung zahlreicher gefährdeter Arbeitsplätze gehören derzeit zu den dringlichsten Aufgaben der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Unser Grundsatz muss aber weiterhin sein, dass eine Kreditaufnahme zur Finanzierung von Staatsausgaben die Ausnahme darstellt. Wir behalten das Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte im Auge, weil wir den nachfolgenden Generationen keine erdrückende Schuldenlast hinterlassen dürfen. Mehr Schulden bedeuten mehr Zinsen und damit weniger finanzpolitischen Gestaltungsspielraum. In der nächsten Aufschwungsphase wird es daher zwingend erforderlich sein, die Verschuldung

zu stoppen und die bestehenden Schuldenlasten abzubauen.

Entschlossenes Handeln: Konjunkturpaket II vom Januar 2009

Die Politik ist sich ihrer Verantwortung bewusst und handelt entschlossen und tatkräftig. In den vergangenen Tagen haben sich die Koalitionspartner in intensiven und in der Sache z.T. auch kontroversen Verhandlungen auf ein zweites Konjunkturpaket verständigt und seine schnelle Umsetzung eingeleitet. Dieses Paket, dessen Inhalt im Einzelnen wir zur Stunde noch nicht kennen (*Hinweis:* Redaktionsschluss für diesen Beitrag war am 12. Januar 2009), wird einige der oben dargestellten Komponenten enthalten und daher richtige Akzente setzen. Besonders erfreulich ist, dass auch eine Steuerentlastung durch einen Einstieg in die Anpassung des Einkommensteuertarifs vorgesehen ist. Auf deren Notwendigkeit hat die Bayerische Staatsregierung von Beginn an hingewiesen und damit letztlich auch die Koalitionspartner in Berlin überzeugen können.

Steuerentlastungen sind das zielgenaue Mittel zur Auslösung eines Nachfrageimpulses und zur nachhaltigen Stabilisierung unserer Wirtschaft. Die Bürger werden das Mehr an Einkommen nur dann tatsächlich ausgeben, wenn sie darauf vertrauen können, dass es dauerhaft zu einer geringeren Abgabenbelastung und zu höherer Kaufkraft kommt. Was von dem Thema »Steuerentlastungen« wegen der Koalitionszwänge jetzt nicht durchsetzbar war, werden wir daher weiterhin ganz oben auf unserer politischen Agenda behalten. »Mehr Netto für alle« bleibt somit auf der Tagesordnung.

Clemens Fuest*

Das Konjunkturprogramm ist nicht der Rahmen für eine Einkommensteuerreform

Mit der Entscheidung für ein zweites Konjunkturprogramm hat die Bundesregierung Forderungen aus dem In- und Ausland nachgegeben, mehr als bisher zu tun, um den aktuellen wirtschaftlichen Abschwung zu bekämpfen. Dass ein solches Programm erforderlich ist, wird in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft kaum bestritten. Dieser Konsens ist insofern bemerkenswert als es durchaus erhebliche Unsicherheit darüber gibt, ob Maßnahmen zur Konjunkturbelebung in der derzeitigen Lage Aussicht auf Erfolg haben. Der durch die aktuelle Finanzmarktkrise ausgelöste Konjunkturabschwung unterscheidet sich erheblich von anderen Konjunkturkrisen, die in den letzten Jahrzehnten aufgetreten sind. Deshalb ist es nur eingeschränkt möglich, auf Erfahrungen mit vergangenen Krisen zurückzugreifen. Wenn sich aus Finanzkrisen der Vergangenheit, beispielsweise der Finanzkrise in Japan in den neunziger Jahren, etwas lernen lässt, dann vor allem, dass Konjunkturprogramme häufig wenig bewirken, abgesehen davon, dass sie die Staatsverschuldung in die Höhe treiben. Das scheint vor allem zu gelten, wenn Länder im Alleingang versuchen, die Konjunktur zu stimulieren. Die Entscheidung für neue Maßnahmen zur Konjunkturbelebung beruht letztlich auf der Überlegung, dass das Risiko, nichts zu tun, obwohl Handeln erforderlich wäre, größer ist als das Risiko, dass das neue Konjunkturprogramm nichts bewirkt. Angesichts der Ausmaße des Wirtschaftsabschwungs erscheint diese Überlegung durchaus vernünftig. Zudem legen derzeit viele Länder, vor allem auch die USA, Konjunkturprogramme auf, so dass Deutschland nicht isoliert handelt.

Während die Notwendigkeit eines Konjunkturprogramms also kaum bestritten wird, herrscht über seine Ausgestaltung

* Prof. Dr. Clemens Fuest ist Research Director an der Oxford University, Centre for Business Taxation.

weit weniger Einigkeit. Die Vorschläge reichen von staatlichen Ausgabenprogrammen über Steuer- und Abgabensenkungen bis hin zur Zahlung von Prämien für die Verschrottung von Autos, die eigentlich noch funktionstüchtig sind. Die Debatte über diese Maßnahmen wird dadurch unübersichtlich, dass sehr unterschiedliche Vorstellungen über das bestehen, was mit den Maßnahmen erreicht werden soll. Vor allem sehen viele Politiker angesichts des nahenden Wahlkampfes die Chance, das Konjunkturprogramm zur parteipolitischen Profilierung und zur Bedienung der eigenen Klientel zu nutzen. Dabei besteht die Gefahr, dass das gesamtwirtschaftliche Interesse an einer wirksamen Bekämpfung des Abschwungs in den Hintergrund tritt. Ein effektives Programm zur Konjunkturbelebung sollte folgende Punkte berücksichtigen.

Zunächst einmal setzt eine Konjunkturerholung voraus, dass das Bankensystem funktioniert und die Wirtschaft wieder hinreichend mit Krediten versorgt. Ein Konjunkturprogramm zur Stimulierung der Nachfrage könnte ins Leere laufen, wenn die Versorgung der Wirtschaft mit Kapital nicht funktioniert. Was dafür in Deutschland bislang getan wurde, ist nicht falsch, reicht aber vermutlich nicht aus. Vor allem spricht viel dafür, die Rekapitalisierung der Banken nachdrücklicher voranzutreiben. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht ist es für eine Bank unattraktiv, sich durch Dividendenkürzungen oder Kapitalerhöhungen mehr Eigenkapital zu beschaffen. Zum einen nützt eine Eigenkapitalerhöhung zunächst vor allem den Fremdkapitalgebern, also den Gläubigern der Bank. Denn deren Risiko sinkt. Darüber hinaus würde eine Eigenkapitalerhöhung einer einzeln handelnden Bank an den Kapitalmärkten als Signal dafür verstanden, dass diese Bank sich in besonderen Schwierigkeiten befindet. Das zuletzt genannte Problem könnte dadurch gelöst werden, dass mehrere Banken koordiniert oder auf äußeren Druck hin handeln. Wenn alle oder zumindest die wichtigsten deutschen Banken gemeinsam ihr Eigenkapital erhöhen – nicht unbedingt durch direkten staatlichen Zwang, aber vielleicht im Rahmen einer durch die Regierung initiierten Koordination untereinander – wäre damit keine negative Signalwirkung verbunden.

Wenn die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten sichergestellt ist, kann ein Konjunkturprogramm zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zur Dämpfung des Abschwungs beitragen. Die Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch staatliches Handeln stößt allerdings auf eine Reihe von Hindernissen, die berücksichtigt werden müssen. Zum einen schlagen Nachfrageimpulse sich in einer offenen Volkswirtschaft teilweise in höheren Importen nieder und werden folglich nicht bei inländischen Unternehmen wirksam. Zum anderen reagieren Konsumenten und Investoren auf die Nachfrageimpulse unter Umständen anders, als es konjunkturpolitisch erwünscht ist. So kann es beispielsweise dazu kommen, dass private Haushalte auf Steuersenkungen nicht mit höheren Konsumausgaben oder Investitionen, sondern mit steigender Ersparnis reagieren.

Selbst wenn man das hinnimmt, sollte man sich idealerweise auf Maßnahmen konzentrieren, die nicht nur kurzfristig die Nachfrage möglichst stark stimulieren, sondern auch mittelfristig positive Wirkungen entfalten oder zumindest möglichst wenig negative Nebenwirkungen verursachen. Derartige negative Nebenwirkungen können darin bestehen, dass Maßnahmen zur Konjunkturbelebung Anpassungsprozesse verzögern, die unvermeidlich sind. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Exporte der deutschen Autoindustrie mit dem Ende der Wirtschaftskrise wieder auf ihr ursprüngliches Niveau steigen werden, oder ob es zu einem Abbau von Kapazitäten kommen muss, weil neben dem akuten Einbruch auch langfristig Überkapazitäten bestehen. Wenn letzteres der Fall ist, und das kann wohl niemand ausschließen, wäre es kontraproduktiv, dem Strukturwandel in diesem Sektor mit Verschrottungsprämien entgegenzuwirken.

Außerdem darf bei der Gestaltung des Konjunkturprogramms die Auswirkung auf die Staatsverschuldung nicht vernachlässigt werden. Zwar ist es unvermeidlich und letztlich beabsichtigt, dass das Konjunkturprogramm die Neuverschuldung erhöht. Diese Erhöhung sollte aber vorübergehender Natur sein und nicht in dauerhafte Defizite münden. Das spricht dafür, Maßnahmen zu ergreifen, die möglichst nur vorübergehend zu höheren Ausgaben oder sinkenden Einnahmen führen. Auch in dieser Hinsicht haben die verschiedenen diskutierten Maßnahmen sehr unterschiedliche Auswirkungen.

Gemessen an diesen Kriterien spricht vieles dafür, den Schwerpunkt des Programms bei den öffentlichen Investitionen zu legen. Das muss sich nicht auf den Bau von Straßen und das Sanieren öffentlicher Gebäude beschränken. Investitionen in Bildung und Forschung, Umweltschutz und Gesundheit gehören ebenfalls dazu. Öffentliche Investitionen sind direkt nachfragewirksam in dem Sinne, dass die eingesetzten Mittel nicht in steigender Ersparnis versickern, wie es bei Steuersenkungen der Fall sein kann. Es besteht sicherlich nicht die Gefahr, dass unvermeidliche Anpassungsprozesse verzögert oder Mittel in eine grundlegend falsche Richtung gelenkt werden. Öffentliche Investitionen sind auch unter dem Aspekt der Vermeidung dauerhafter Staatsdefizite vorteilhaft, denn höhere Investitionen heute erlauben eine Senkung der Ausgaben, wenn die Rezession überwunden ist.

Ein Nachteil öffentlicher Investitionen als konjunkturpolitisches Instrument besteht darin, dass sie teils eine längere Planung und Vorlaufzeit erfordern und deshalb erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung wirksam werden. Allerdings spricht derzeit viel dafür, dass die Konjunkturkrise ihren Tiefpunkt noch nicht erreicht hat, so dass die Maßnahmen vielleicht spät, aber nicht zu spät wirken werden. Zu bedenken

ist auch, dass angesichts des Zeitdrucks die Sorgfalt bei der Auswahl der Projekte leiden wird. In bestimmten Bereichen, wie etwa dem Autobahnbau, ist außerdem die Zahl der Firmen, die für die Ausführung in Frage kommen, begrenzt, so dass schon aus diesem Grund eine Beschleunigung der Ausführung auf enge Grenzen trifft.

Insgesamt ist es also sinnvoll, die öffentlichen Investitionen im Rahmen des Konjunkturprogramms auszudehnen. Das erreichbare Volumen ist kurzfristig aber beschränkt.

Problematischer ist der Vorschlag, zur Belebung der Konjunktur Steuern zu senken. Denkbar wäre etwa eine befristete Senkung der Umsatzsteuer, wie sie in Großbritannien vorgenommen und auch von der Europäischen Kommission empfohlen wurde. Der Vorteil einer befristeten Umsatzsteuersenkung würde darin bestehen, dass zumindest bei langlebigen Konsumgütern spürbare Anreize für vorgezogene Anschaffungen entstehen. Dem stehen aber wichtige Einwände gegenüber. Es ist unklar, ob und in welchem Umfang eine Umsatzsteuersenkung zu einer höheren Konsumnachfrage führen würde. Zum einen würden die Unternehmen die niedrigere Umsatzsteuer voraussichtlich nur teilweise an die Konsumenten weitergeben. Einige britische Unternehmen haben ihre Preise schlicht konstant gehalten und die mit dem Verwaltungsaufwand einer befristeten Preissenkung begründet. Zum anderen würden viele Haushalte, selbst wenn es zu Preissenkungen kommt, einen Teil der Entlastung für Ersparnisse verwenden. In Deutschland findet die Idee einer Umsatzsteuersenkung kaum Unterstützung.

Stattdessen konzentriert die Debatte sich auf Einkommensteuersenkungen. Die Erfolgsaussichten sind bei diesem Instrument jedoch nicht besser. Einkommensteuersenkungen würden eher Haushalten mit höheren Einkommen zu Gute kommen und sich deshalb nur teilweise auf die Konsumnachfrage auswirken. Ein erheblicher Teil der Entlastung würde voraussichtlich in vermehrte Ersparnis fließen. Dass ein Anstieg des verfügbaren Einkommens sich vollständig in höheren Konsumausgaben niederschlägt, ist allenfalls bei kreditbeschränkten Haushalten zu erwarten, also Haushalten, die sich gerne verschulden würden, um mehr zu konsumieren, dafür aber keine Kredite erhalten. Das sind jedoch eher Haushalte im unteren Einkommensbereich, die von Einkommensteuersenkungen nicht profitieren würden. Um diese Haushalte zu erreichen, wären Konsumgutscheine das zielgenauere Instrument. Die Verteilung von Konsumgutscheinen wirft allerdings komplexe Fragen auf, was die Abgrenzung des Empfängerkreises angeht.

Die Befürworter von Einkommensteuersenkungen betonen allerdings weniger konjunkturpolitische Argumente, sondern eher Aspekte der langfristigen Gestaltung des Steuersystems. So wird beispielsweise gefordert, die zusätzlichen Belastungen in Folge der kalten Progression auszugleichen. Es wäre dann allerdings schwierig, Einkommensteuersenkungen nach ein oder zwei Jahren rückgängig zu machen. Ohne eine solche Befristung besteht aber die Gefahr, dass es zu dauerhaften Defiziten im öffentlichen Sektor kommt. Man darf auch bezweifeln, dass eine gelungene Einkommensteuerreform unter den Bedingungen einer hereinbrechenden Wirtschaftskrise und eines Bundestagswahlkampfs erreicht werden kann. Es gibt sicherlich viele Gründe, die Einkommensbesteuerung in Deutschland zu reformieren, aber das aktuelle Konjunkturpaket ist nicht der richtige Rahmen für dieses Projekt.

Im Rahmen eines Konjunkturprogramms sind Steuersenkungen eher im Bereich der Unternehmensbesteuerung aussichtsreich. So könnte beispielsweise eine befristete Verbesserung von Abschreibungsbedingungen über das schon beschlossene Ausmaß hinaus oder die Einführung anderer Investitionsanreize positive Wirkungen auf die Investitionsnachfrage entfalten und Arbeitsplatzverluste verhindern.

Höchst problematisch ist die Idee, im Rahmen eines »Deutschlandfonds« oder eines »Schutzschirms für Unternehmen« Mittel bereitzustellen, um Unternehmen allgemein finanziell unter die Arme zu greifen, wenn sie durch die aktuelle Krise in Schwierigkeiten geraten. Es besteht die Gefahr eines Dammbruchs, in dem es zu massenhaften Hilfsforderungen von Unternehmen zu Lasten des Steuerzahlers kommt. Im Bankensektor liegt wegen der Bedeutung des Sektors für die Funktionsfähigkeit des gesamten Wirtschaftssystems eine Sondersituation vor, die Interventionen zur Vermeidung von Konkursen rechtfertigt. Das ist aber nicht auf andere Sektoren übertragbar. Dass es in Wirtschaftskrisen zu Konkursen kommt, ist bedauerlich und für die Eigentümer und Beschäftigten der betroffenen Unternehmen dramatisch. Es ist auch keineswegs sicher, dass staatliche Hilfen zur Konkursvermeidung in allen Fällen ineffizient sind. Trotzdem ist die Wirtschaftspolitik hier gut beraten, Zurückhaltung zu üben. Der Staat muss sich darauf beschränken, die Folgen mit Instrumenten der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik abzufedern. Denn Belastung der öffentlichen Haushalte wird durch die bereits beschlossenen Hilfsmaßnahmen bereits bis an die Grenze des Erträglichen geführt.

Insgesamt sind die Handlungsspielräume des Staates bei der Bekämpfung des wirtschaftlichen Abschwungs beschränkt. Es ist sinnvoll, die investiven öffentlichen Ausgaben auszudehnen und befristete steuerliche Anreize für Unternehmen zur Ausdehnung ihrer Investitionen zu schaffen. Die Einführung eines Fonds, der finanzielle Hilfen für Unternehmen auch außerhalb des Bankensektors bereitstellt, birgt hingegen die Gefahr, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors überfordert wird. Änderungen bei der Einkommensteuer sollten verschoben werden, bis mehr Klarheit über den mittelfristigen Zustand der öffentlichen Finanzen und die weitere Wirtschaftsentwicklung besteht.

Ralph Brügelmann*

Mehr Wachstums- statt Konjunkturpolitik

Deutschland ist als Exportnation von der weltweiten Rezession stark betroffen. Gegenwärtig rechnen die meisten Konjunkturforscher für 2009 mit einer um 1 bis 2% schrumpfenden Wirtschaft. Manche Prognosen sind sogar noch pessimistischer. Hauptursache dafür ist ein starker Einbruch der Exporte. Den schlechtesten Ausblick für die Exportentwicklung gab im Dezember das Kieler Institut für Weltwirtschaft mit einem Rückgang um 8,9% gegenüber 2008 (vgl. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2008). Die Europäische Zentralbank hat auf die Krise mit einer Senkung ihres Leitzinses auf 2,5% reagiert. Ob daraus tatsächlich ein höheres Kreditvolumen resultiert, ist, angesichts der Störungen im Finanzsektor, allerdings unsicher.

Deshalb sieht die Bundesregierung finanzpolitischen Handlungsbedarf. Um die Rezession zu bekämpfen, hat sie Ende 2008 ein erstes Konjunkturprogramm beschlossen. Gegenwärtig ist ein zweites in Planung, dessen Umfang bis zu 50 Mrd. € betragen soll. Dabei werden die verschiedensten Vorschläge diskutiert: Einige sind altbekannt wie staatliche Investitionsprogramme, andere zumindest dem Namen nach neu wie Konsumgutscheine. Über die Erfolgsaussichten der einzelnen Maßnahmen wird hart gestritten.

Tab. 1
Der Auslandsumsatz des verarbeitenden Gewerbes

	Anteil am Gesamtumsatz (in %)	Anteile am Auslandsumsatz (in %)
Insgesamt	43,1	100,0
Vorleistungsgüterproduzenten	14,2	32,9
Investitionsgüterproduzenten	23,4	54,2
Gebrauchsgüterproduzenten	1,1	2,6
Verbrauchsgüterproduzenten	4,0	9,2
Energieproduzenten	0,5	1,1

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008); Berechnung des Autors.

Am effektivsten wird die Rezession dann bekämpft, wenn die durch ein Konjunkturprogramm induzierte zusätzliche Nachfrage möglichst genau in die Sektoren fließt, die von der Rezession besonders betroffen sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass es schlicht zu Preiserhöhungen oder Ausweitungen der Importe kommt. Die Disaggregation der Exporte ergibt, dass die deutschen Warenausfuhren 2007 zu mehr als fünf Sechsteln aus Vorleistungs- und Investitionsgütern bestanden.[1] Folglich werden die Produzenten von Vorleistungen und Investitionsgütern auch am stärksten von der Rezession betroffen sein. Diese Sektoren stellten gleichzeitig 37,5% der gesamten Umsätze im verarbeitenden Gewerbe.

Demnach wäre die Ausweitung der staatlichen Investitionen grundsätzlich ein geeigneter Ansatz. Auch die beschleunigte Umsetzung bereits geplanter Projekte wäre hilfreich. Der typische Adressat dieser Maßnahme ist das Baugewerbe, das von der gegenwärtigen Krise aber noch nicht übermäßig betroffen ist. Es scheint daher sinnvoll, zusätzlich die Bedingungen für private Investitionen zu verbessern. Dies hat die Bundesregierung mit der befristeten Wiedereinführung der degressiven Abschreibung auch bereits getan. Leider konnte sie sich nicht dazu durchringen, das Niveau von 2007 wieder herzustellen. Mit dem im ersten Konjunkturprogramm beschlossenen Höchstsatz von 25% bleibt sie um 5 Prozentpunkte dahinter zurück. Hier sollte nun nachgebessert werden.

Second-best-Lösung

Eine Ausweitung der privaten Konsumnachfrage erscheint demgegenüber als Second-best-Lösung. Zwar wird auch hier mit einem Rückgang gerechnet, der aber nicht annähernd die Dimensionen des Exports erreicht.[2] Trotzdem muss sie nicht von vornherein abgelehnt werden. Denn zum einen kann es dauern, bis staatliche Investitionen in größerem Umfang beschlossen sind bzw. umgesetzt werden können. Zum anderen können z.B. im Dienstleistungssektor freie Kapazitäten bestehen, die von einer erhöhten Binnennachfrage – auch der privaten Konsumenten – profitieren. In der Politik werden Konsumgutscheine, Steuerschecks, eine Senkung der Sozialabgaben und Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer sowie die Abschaffung des Solidaritätszuschlags zur Stimulie-

* Ralph Brügelmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Hauptstadtbüro des Instittus der deutschen Wirtschaft Köln in Berlin.

1 Die Werte wurden aus den Auslandsumsätzen im produzierenden Gewerbe ermittelt, die nicht den gesamten deutschen Ausfuhren entsprechen. Zwischen beiden Größen besteht aber ein stabiler Zusammenhang (vgl. Krockow 2003). Für Dienstleistungen fehlen vergleichbare Aufstellungen.

2 Offen bleibt, inwieweit hier bereits Maßnahmen zur Stärkung der Konsumnachfrage enthalten sind.

rung der Konsums diskutiert. Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf die steuerpolitischen Vorschläge. Denn es ist nicht sicher, ob die zu Jahresbeginn 2009 erfolgte Rücknahme der Beträge zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8% überhaupt durchgehalten werden kann. Weitere Senkungen – auch in anderen Sozialversicherungszweigen – wären zwar durch Bundeszuschüsse finanzierbar, lösen aber die Äquivalenz von Beitragszahlungen und Leistungen noch weiter auf, als dies ohnehin schon der Fall ist.

Konsumgutscheine sind nichts anderes ein Pauschaltransfer. Es findet weder eine Bedürftigkeitsprüfung statt, noch gehen von ihnen Anreizeffekte aus. Ein Betrag von 500 € pro Einwohner würde zu Ausgaben von rund 41 Mrd. € führen. Eine Beschränkung auf Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze brächte nur geringfügige Einsparungen von rund 0,5 Mrd. €. Bei einem niedrigeren Wert des Gutscheins sinken die fiskalischen Kosten proportional, d.h. ein Konsumgutschein von 125 € belastet den Staatshaushalt mit gut 10 Mrd. €. Ein Steuerscheck beschränkt diesen Transfer auf Einkommensteuerzahler. Die mögliche Ausgestaltung ist aber noch völlig unklar. Wird die Höhe des Schecks auf die tatsächliche Steuerschuld begrenzt, entspricht dies einer Anhebung des Grundfreibetrages; ein Steuerscheck von 500 €[3] würde einem Grundfreibetrag von 10 230 € entsprechen und fiskalische Kosten von rund 13,5 Mrd. € verursachen. Übersteigt der Wert des Schecks die Steuerschuld, kann dieser Betrag auch als Transfer ausgereicht werden. Dies würde die öffentlichen Haushalte mit 20,5 Mrd. € belasten. Folglich wäre in jedem Fall ein beträchtlicher Teil des zweiten Konjunkturprogramms verplant.

Diese hohen fiskalischen Kosten sind nur gerechtfertigt, wenn damit tatsächlich eine signifikante konjunkturelle Wirkung, am besten kombiniert mit dauerhaften Wachstumseffekten, verbunden ist. Ob diese Instrumente dafür tatsächlich taugen, hängt vom Verhalten der Konsumenten ab. Der traditionelle Erklärungsansatz dafür ist die Permanent-Einkommenshypothese. Sie besagt, dass die Konsumnachfrage auf kurzfristige Einkommensschwankungen nicht bzw. kaum reagiert.[4] Stattdessen beziehen die Konsumenten ihre künftig erwarteten Einkommensverhältnisse mit in das Kalkül ein und streben ein im Zeitablauf geglättetes Konsumniveau an. Campbell und Mankiw (1989) haben diese These dahingehend erweitert, dass rund die eine Hälfte der Konsumenten ihre Nachfrage vom aktuellen Einkommen abhängig macht und die andere der Permanent-Einkommenshypothese folgt. Aktuell kommen Carroll, Slacalek und Sommer (2008) zu quantitativ ähnlichen Ergebnissen.

Die USA haben zur Bekämpfung von Rezessionen bereits dreimal Steuerschecks eingesetzt. Zuerst 1975, dann 2001 und letztmalig 2008 im Rahmen des jüngsten durch die Finanzmarktkrise ausgelösten Abschwungs. Bei der Krise von 2001 sah die US-Regierung in ihnen einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Rezession (vgl. Council of Economic Advisers 2002). Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zur Wirkung von Steuerschecks dokumentieren denn auch im Widerspruch zur Permanent-Einkommenshypothese einen Anstieg der Konsumnachfrage. In der Bewertung, ob die Schecks sich auch zur Rezessionsbekämpfung eignen, sind sich die Autoren aber oftmals skeptisch. Im Zusammenhang mit der Rezession von 1975 lehnen Modigliani und Steindel (1977) Steuerschecks als wenig effektiv zur Stimulierung des privaten Verbrauchs ab. Blinder (1981) billigt einer temporären Steuersenkung im Jahr ihres in Kraft treten nur gut die halbe Wirkung einer dauerhaften Steuersenkung zu. Wird die temporäre Steuersenkung in Form von Steuerschecks gewährt, sinkt ihre Effektivität auf rund ein Drittel einer dauerhaften. Im zweiten Jahr fällt die Belebung der Nachfrage sowohl bei permanenten als auch bei temporären Senkungen stärker aus. Dabei holt die vorübergehende Entlastung in ihrer Wirkung auch auf, erreicht aber nicht die Effektivität einer dauerhaften.

Shapiro und Slemrod (2002) kommen für die 2001 verschickten Steuerschecks zu ähnlichen Ergebnissen. Sie führten mehrere Fragerunden durch, und bei keiner lag der Anteil derer, die den Steuerscheck vorwiegend für zusätzlichen Konsum nutzten über 30%. Außerdem fanden sie keine Hinweise dafür, dass bei niedrigen Einkommen eine überdurchschnittliche marginale Konsumneigung vorliegt, d.h. ein höherer Anteil der Steuererstattung in den Konsum fließt. Johnson et al. (2006) sowie Agarwal et al. (2007) betonen hingegen, dass nach einer eher geringen unmittelbaren Wirkung mit zeitlicher Verzögerung ein größerer Anteil der Steuerschecks für den Konsum verwendet wurde.

Zusammenfassend lassen sich die empirischen Studien dahingehend interpretieren, dass Steuerschecks zwar zu Konsumbelebungen führen, diese aber eher gering sind und mit einem time lag einsetzen. Gerade letzteres nimmt aber den Instrumenten Steuerscheck und Konsumgutschein einen wesentlichen Rechtfertigungsgrund: Von ihnen wird eine schnelle Wirkung erhofft. Denn eine Einkommensteuerreform würde frühestens zu Beginn 2010 in Kraft treten; Konsumgutscheine oder Steuerschecks könnten bereits im Laufe des Jahres 2009 verschickt werden. Dies aber wohl auch nicht sofort. Denn auf die technische Umsetzung – Stichworte Fälschungssicherheit und Adressenmanagement – ist die öffentliche Verwaltung überhaupt nicht vorbereitet. Wenn zu der daraus resultierenden Verzögerung ein time lag von mindestens drei (Agarwal et al. sowie Johnson et al.) bis zwölf Monaten (Blinder) bis zu einer spürbaren Nachfragewirksamkeit hinzukommt, geht der Zeitvorteil gänzlich verloren.

[3] Bei Verheirateten, die zusammen veranlagt werden, verdoppelt sich der Betrag auf 1 000 €.

[4] Eine einfache Erläuterung der Zusammenhänge bietet Blanchard (1997, 145 ff.)

Die Studie von Blinder ist die einzige, die einen direkten Vergleich von temporären und dauerhaften Steuersenkungen beinhaltet. Unabhängig vom Betrachtungszeitraum ist letztere eindeutig überlegen. Dies macht den Zeitrahmen, den es für die Umsetzung einer Steuerreform bedarf, vertretbar. Zudem löst eine Tarifsenkung zusätzlich langfristige Wachstumsimpulse aus, Konsumgutscheine und Steuerschecks aber nicht. Sie sind, wie oben erwähnt, Pauschalzahlungen, die keine Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot oder die Investitionstätigkeit beinhalten. Einen zweistelligen Milliardenbetrag ausschließlich zur kurzfristigen Stimulierung der Nachfrage einzusetzen, ist aber nicht angemessen. Dies umso mehr, als dass durch die starke internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft ein guter Teil der zusätzlichen Nachfrage ins Ausland abfließen würde.

Zur Nachfrageausweitung Steuererhöhungen bei den oberen Einkommen vorzunehmen – wie z.T. von der Politik gefordert – wäre sogar völlig kontraproduktiv. Durch die Finanzmarktkrise ist schon zweifelhaft, ob die Zinssenkungen der Europäischen Zentralbank eine positive Wirkung haben. Steuererhöhungen lassen sie nun gänzlich verpuffen. Denn dadurch werden mögliche Renditesteigerungen der Unternehmen durch Zinssenkungen direkt wieder kompensiert und die Investitionsnachfrage gebremst.

Hektischer konjunkturpolitischer Aktionismus ist in jedem Falle unangebracht. Die Exportnachfrage kann nicht friktionslos durch Binnennachfrage ersetzt werden. Die Förderung einzelner Sektoren sollte ebenfalls unterbleiben. Die Gefahr von Mitnahmeeffekten einerseits und einer Kettenreaktion andererseits, d.h. dass eine Branche nach der anderen beim Staat Hilfen einfordert und die fiskalischen Kosten untragbar werden, ist zu groß. Der Abbau einmal gewährter branchenspezifischer Hilfen dürfte sich überdies schwierig gestalten. Dies haben die bisherigen Versuche, Subventionen zu kürzen, hinreichend gezeigt.

Man darf sogar grundsätzlich gegenüber den jetzt geplanten massiven finanzpolitischen Eingriffen in die Konjunktur skeptisch sein. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass staatliche Eingriffe dem langfristigen Wachstum mehr schaden als nutzen. Dies gilt nicht nur für diskretionäre Maßnahmen ohne Bezug zur Konjunktur, sondern auch für gezielte Versuche, mit Hilfe der Finanzpolitik die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren (vgl. Badinger 2008). Dies ist nicht gleichbedeutend mit einem Plädoyer für generelle staatliche Passivität. Das Augenmerk sollte aber weniger auf konjunktur–, sondern mehr auf wachstumspolitischen Maßnahmen liegen. Mit den für das zweite Konjunkturpaket veranschlagten 50 Mrd. € lassen sich z.B. für drei Jahre die Steuerausfälle einer Einkommensteuerreform abdecken, wie sie das IW vorgeschlagen hat (vgl. Brügelmann 2008).[5] Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags hat eine ähnliche fiskalische Dimension. Gleichzeitig bliebe noch ein zweistelliger Milliardenbetrag für weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wachstumsaussichten. Dies können z.B. die bereits angedachten Investitionen in das Bildungssystem, die Kinderbetreuung oder die Altenpflege sein. Der Konjunktur wäre damit ebenfalls gedient.

Literatur

Agarwal, S., Ch. Liu und N.S. Souleles (2007), »The Reaction of Consumer Spending and Debt to Tax Rebates – Evidence from Consumer Credit Data«, Federal Reserve bank of Chicago Working Paper, WP 2007-10, http://www.chicagofed.org/publications/workingpapers/wp2007_10.pdf.

Badinger, H. (2008), »Cyclical Fiscal Policy, Output Volatility and Economic Growth«, CESifo Working Paper no. 2268, http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202008/CESifo%20Working%20Papers%20April%202008/cesifo1_wp2268.pdf.

Blanchard, O. (1997), *Macroeconomics*, Upper Saddle River, New Jersey.

Blinder, A.S. (1981), »I Taxes«, *Journal of Political Economy* 89(1), 26–53.

Brügelmann, R. (2008), »Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag«, *IW-Trends Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 25(3), http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/trends03_08_3.pdf.

Campbell, J.Y. und G.N. Mankiw (1989), »Consumption, Income and Interest Rates: Reinterpreting the Time Series Evidence«, in: *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge Mass., 185–216.

Carroll, Chr.D., J. Slacalek und M. Sommer (2008), »International Evidence On Sticky Consumption Growth«, ECB Working Paper No. 886, http://www.ecb.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp886.pdf.

Council of Economic Advisers (2002), »President Bush's 2001 Tax Relief Softens the Recession«, CEA White Paper, www.whitehouse.gov/cea/TaxReliefActUpdate_Feb02wp.pdf.

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (2008), »Deutsche Konjunktur im Winter 2008«, http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/konjunkturprognosen/konjunkt/2008/4_08_deu.pdf.

Johnson, D.S., J.A. Parker und N.S. Souleles (2006), »Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001«, *American Economic Review* 96(5), 1589–1610.

Krockow, A. (2003), »Vergleichende Betrachtung der Ausfuhren und des Auslandsumsatzes des Verarbeitenden Gewerbes«, *Wirtschaft und Statistik* (5), 418–422.

Modigliani, F. und Ch. Steindel (1977), »Is a Tax Rebate an Effective Tool for Stabilization Policy?«, *Brookings Papers on Economic Activity*, 175–209.

Shapiro, M.D. und J. Slemrod (2002), »Did the 2001 Tax Rebate Stimulate Spending? Evidence from Taxpayer Surveys«, NBER Working Paper no. 9308, http://www.nber.org/papers/w9308.

Statistisches Bundesamt (2008), *Jahresbericht für Betriebe – Arbeitsunterlage, Betriebe von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden mit 20 und mehr tätigen Personen*, Wiesbaden, https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1022447.

[5] Hier ist die kleine Lösung gemeint, bei der der »Mittelstandsbauch« nur abgeflacht wird. Dies verursacht Steuerausfälle von ca. 12 Mrd. € pro Jahr.

Willi Diez*

Konjunkturpakete für die Automobilindustrie – Königsweg, Sackgasse oder einfach wirkungslos?

Die Weltautomobilmärkte sind seit der Zuspitzung der Finanzkrise im Herbst vergangenen Jahres dramatisch eingebrochen. So lagen die lagen die weltweiten Automobilverkäufe im November um rund 20% unter dem Niveau des entsprechenden Vorjahreswertes, und der Dezember bot ein ähnliches Bild mit zweistelligen Minusraten.

Allein in Westeuropa bewegte sich der Automobilabsatz im November 2008 um 26% unter Vorjahr, wobei in einzelnen Märkten wie Spanien und Großbritannien Rückgänge von bis zu 50% zu verzeichnen waren. In den USA erreichten die Automobilverkäufe im gleichen Zeitraum auf Jahresbasis hochgerechnet ein historisches Tief von nur noch 10,1 Mill. Einheiten, was gegenüber dem Wert des Jahres 2007 ein Minus von gut 37% bedeutet.

Selbst in den BRIC-Staaten, die sich in den letzten Jahren als zunehmend wichtige Wachstumsträger im Automobilgeschäft erwiesen haben, sind deutliche Rückgänge zu verzeichnen, so etwa in Russland, wo der Automobilabsatz im November um knapp 20% unter Vorjahr lag.

Seit Oktober 2008 hat die weltweite Rezession auch den deutschen Automobilmarkt erfasst. Lagen die Neuzulassungen per September mit 1,3% noch leicht im Plus, so kam es im Oktober 2008 zu einem Verkaufsrückgang von 8,2% und im November 2008 sogar von 17,7% gegenüber dem jeweiligen Vorjahreszeitraum. Und die Aussichten sind nicht gut: Mit voraussichtlich 2,8 Mil. Neuzulassungen dürfte der deutsche Automobilmarkt in diesem Jahr das niedrige Niveau des Jahres 2008 von 3,09 Mill. Einheiten nochmals unterschreiten und damit auf das niedrigste Zulassungsergebnis seit der Wiedervereinigung absinken.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass die Frage nach staatlichen Konjunkturpaketen für die Branche gegenwärtig einen breiten Raum in der öffentlichen Diskussion um die Bewältigung der Folgen der Finanzkrise einnimmt. Obwohl die Probleme der Automobilbranche oder einzelner ihrer Unternehmen wohl kaum zu einer »systemischen Krise« der deutschen Wirtschaft führen werden: Unbestritten ist, dass die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung der Branche – jeder siebte Arbeitsplatz in Deutschland ist direkt oder indirekt vom Automobil abhängig – politische Handlungszwänge begründet.

So war es auch nicht überraschend, dass die Bundesregierung als Reaktion auf die sich abzeichnenden Schwierigkeiten in der Branche bereits Anfang November 2008 die Aussetzung der Kraftfahrzeugsteuer für maximal zwei Jahre für besonders umweltverträgliche Fahrzeuge beschlossen hat. Betrachtet man die Entwicklung der Automobilverkäufe seither, lässt sich allerdings kaum behaupten, die Maßnahme hätte nachhaltig Wirkung gezeigt. Zusammengefasst lagen die Neuzulassungen in den Monaten November und Dezember 2008 um 12,6% unter dem vergleichbaren Vorjahreszeitraum.

Direkte staatliche Hilfen sind abzulehnen

Die aktuelle Diskussion um ein Konjunkturpaket für die Automobilbranche konzentriert sich im Wesentlichen auf zwei Handlungsansätze:

- direkte staatliche Hilfen für die Automobilindustrie in Form von Kreditbürgschaften oder zinsverbilligten Darlehen zur Entwicklung umweltgerechter Fahrzeuge (»subventionspolitischer Ansatz«) und
- staatliche Programme zur Belebung der inländischen Automobilnachfrage (»nachfragepolitischer Ansatz«).

Was direkte staatliche Hilfen für die Automobilindustrie anbelangt, so sind diese grundsätzlich abzulehnen. Dagegen sprechen zunächst ordnungspolitische Argumente: Die Finanzierung von technischen Entwicklungsleistungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine originär unternehmerische und nicht staatliche Aufgabe. Dagegen spricht aber auch die politische Opportunität: Mit welchem Argument könnte man anderen Branchen entsprechende Hilfen vorenthalten, wenn man sie der Automobilbranche großzügig gewährt?

Noch einen weiteren, in der öffentlichen Diskussion zu wenig beachteten Aspekt gilt es zu berücksichtigen: Die Weltautomobilindustrie weist hohe strukturelle Überkapazitäten

* Prof. Dr. Willi Diez ist Direktor des Instituts für Automobilwirtschaft (IFA) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt (HfWU) in Nürtingen-Geislingen.

in einer Größenordnung von 12 Mill. Einheiten auf, was gut 15% der installierten Kapazität entspricht. Die Gefahr ist groß, dass mit Subventionen letztlich nicht wettbewerbsfähige Kapazitäten im Markt erhalten werden, wodurch der dringend notwendige Anpassungsprozess behindert oder doch zumindest zeitlich verzögert würde.

Freilich kann man sich einem Argument, das von den Vertretern der Automobilindustrie und ihrer Verbänden vorgebracht wird, nicht verschließen: Wenn in anderen Ländern die Automobilindustrie staatlich unterstützt wird, kommt es zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Hersteller. Daher wäre ein »Automobil-Gipfel« der wichtigsten Automobilländer sinnvoll, um einen internationalen Subventionswettlauf in der Branche zu verhindern.

Nachfragestimulierende Maßnahme

Was den nachfragepolitischen Ansatz anbelangt, so gibt es hier verschiedene Möglichkeiten, wie die inländischen Nachfrage belebt werden könnte. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass alle nationalen Konjunkturprogramme nur einen relativ kleinen Teil des Gesamtabsatzes der deutschen Automobilhersteller überhaupt erfassen. So liegt der Anteil des Inlandsabsatzes, also der Fahrzeuge, die in Deutschland produziert und verkauft werden, an der Gesamtproduktion der deutschen Hersteller bei nur noch rund 25%. Drei Vierteil der in Deutschland produzierten Fahrzeuge werden exportiert, wobei Westeuropa und Nordamerika die mit Abstand wichtigsten Absatzregionen bilden.

Reform der Kraftfahrzeugsteuer

Ein zukunftsweisender Vorschlag zur Stimulierung der inländischen Automobilnachfrage ist die Reform der Kraftfahrzeugsteuer in Richtung einer CO_2-basierten Besteuerung. Allerdings wird diese bislang ausschließlich in Richtung neuer Fahrzeuge diskutiert. So sinnvoll ein solcher Schritt unter klimapolitischen Gesichtspunkten ist, so zwiespältig wäre er unter konjunkturpolitischen Aspekten. Auf der einen Seite könnte eine CO_2-basierte Kraftfahrzeugsteuer die den Automobilabsatz beeinträchtigende Verunsicherung der Käufer beseitigen und latent vorhandene Kaufbereitschaften stimulieren.

Andererseits bestünde jedoch die Gefahr, dass Besitzer von Altfahrzeugen, die beim Kauf eines neuen Fahrzeuges mit höheren Belastungen rechnen müssten, ihre Käufe weiter zurückstellen. Außerdem gilt es bei einer CO_2-basierten Besteuerung zu berücksichtigen, dass die deutschen Automobilhersteller aufgrund der starken Ausrichtung ihrer Modellpaletten auf leistungsstarke Premiumautomobile möglicherweise benachteiligt würden, wenn es als Folge einer höheren steuerlichen Belastung zu Nachfrageverlagerungen nach steuerlich günstigeren Importfahrzeugen kommen würde. Zumindest auf kurze Sicht – bis zur Umstellung der Modellpaletten auf die veränderten Nachfragestrukturen – könnte also eine CO_2-basierte Kraftfahrzeugsteuer bezogen auf den Automobilstandort beschäftigungspolitisch kontraproduktiv sein.

Nicht nur ökologische, sondern auch konjunkturelle Gründe sprechen daher dafür, die CO_2-Besteuerung auf den gesamten Fahrzeugbestand auszudehnen. Mit der Einbeziehung des Altbestandes würde das von einer solchen Umstellung betroffene Volumen deutlich erhöht: Die jährlichen Neuzulassungen liegen im langjährigen Durchschnitt bei 3,0 bis 3,2 Mill. Einheiten, der gesamte Bestand bei 46,6 Mill. PKW.

Alle Besitzer von Fahrzeugen mit hoher CO_2-Emission würden zum Kauf von verbrauchssparsameren Modellen animiert. Im Hinblick auf die beschäftigungspolitischen Rückwirkungen für den Standort Deutschland ist jedoch die genaue Ausgestaltung der jeweiligen Emissionswerte zu berücksichtigen.

Erfahrungswerte für die sowohl konjunkturellen wie auch strukturellen Auswirkungen einer CO_2-basierten Kraftfahrzeugsteuer liefert das in Frankreich seit dem 1. Januar 2008 praktizierte Bonus-Malus-System. Es sieht vor, dass der Kauf von Fahrzeugen, die weniger als 130 Gramm CO_2 pro Kilometer emittieren, steuerlich mit bis zu 1 000 € begünstigt, Fahrzeuge, die darüber liegen, mit bis zu 2 600 € bestraft werden.

Die Maßnahme wurde zum 1. Januar 2008 eingeführt und hat in der Folge zu einer deutlichen Absatzbelebung geführt. Die Gewinner waren vor allem Hersteller von kleinen, verbrauchssparsamen Fahrzeugen, die ihren Marktanteil deutlich erhöhen konnten. Demgegenüber haben die deutschen Automobilhersteller in Frankreich teilweise deutliche Marktanteilsverluste hinnehmen müssen. Die absatz- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer CO_2-basierten Kraftfahrzeugsteuer hängen also stark von den Bemessungsgrenzen und den korrespondierenden Steuersätzen ab.

»Verschrottungsprämie«

Eine weitere nachfragestimulierende Maßnahme wäre die Einführung einer sog. Verschrottungsprämie. Von solchen Prämien, mit denen der Kauf eines neuen Fahrzeugs bei Stilllegung eines besonders alten Fahrzeuges bezuschusst wird, wurde in der Vergangenheit vielfach Gebrauch gemacht, so dass hier auch Erfahrungswerte über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen vorliegen.

So wurde in Italien im Jahr 2007 eine Verschrottungsprämie für Fahrzeuge, die älter als zehn Jahre waren, in Höhe von 800 € eingeführt. Dies hat ganz wesentlich zum An-

stieg der Neuwagenverkäufe im Jahr 2007 um rund 165 000 Einheiten auf 2,49 Mill. Pkw beigetragen. Auch in Frankreich und Spanien wurden im Herbst 2008 Verschrottungsprogramme für Fahrzeuge, die älter als zehn Jahre sind, initiiert. Das Programm der französische Regierung, das eine finanzielle Unterstützung in einer Größenordnung von 1 000 € pro Fahrzeug vorsieht, sofern das neu gekaufte Fahrzeug weniger als 160 Gramm CO_2 je Kilometer emittiert, scheint sich bereits positiv auf die Neuwagenverkäufe auszuwirken.

Um ähnliche Wirkungen zu zeigen, müsste eine Verschrottungsprämie in Deutschland finanziell höher dotiert sein, da die durchschnittlichen Verkaufspreise in Deutschland über dem Niveau in Italien und Frankreich liegen. Die Erfahrungswerte aus anderen Ländern zeigen, dass durch eine solche Prämie 1,5 bis maximal 2% der Besitzer von Altfahrzeugen animiert werden können, sich einen Neuwagen zu kaufen.

Nach dem Beschluss der Bundesregierung soll die Verschrottungsprämie bei 2 500 € liegen. Dadurch lassen sich in Deutschland zusätzliche Neuwagenverkäufe in einer Größenordnung von 250 000 Einheiten generieren. Rein rechnerisch hätte dies einen Anstieg der Neuzulassungen im Jahr 2009 von den prognostisierten 2,8 Mill. auf über 3 Mill. Einheiten zur Folge.

Die Kosten für ein solches Konjunkturpaket lägen bei 625 Mill.€. Dem stehen zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen in einer Größenordnung zwischen 1,2 Mrd. € gegenüber. Aus rein fiskalpolitischer Sicht würde sich ein solches Konjunkturprogramm also rechnen.

Wie sähe die beschäftigungspolitische Bilanz eines solchen Paketes aus? Unterstellt man, dass 35% des zusätzlichen Verkaufsvolumens auf importierte Fahrzeuge entfallen würden, verblieben für den Produktionsstandort Deutschland gut 162 500 zusätzlich produzierte Fahrzeuge. Unter Berücksichtigung der aus dem Ausland bezogenen Wertschöpfung für die in Deutschland produzierten Fahrzeuge ergäbe sich ein Beschäftigungssicherungspotential von knapp 15 000 Arbeitsplätzen bei Herstellern und Zulieferern am Standort Deutschland. Pro Arbeitsplatz wären das Kosten in Höhe von 2 500 €, denen im Alternativfall Steuerausfälle und höhere Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gegenüberzustellen wären.

Die Beschäftigungsbilanz einer staatlichen Verschrottungsprämie verbessert sich, wenn man die – allerdings nur schwer quantifizierbaren – Beschäftigungseffekte im Automobilhandel sowie bei den Automobilimporteuren mit berücksichtigt. In der Summe dürfte hier ein zusätzliches Beschäftigungssicherungspotential in einer Größenordnung von weiteren 5 000 Arbeitsplätzen, vor allem im Automobilhandel mit seinen über 450 000 Beschäftigten, liegen.

Für die Gesamtbilanzierung der Wirkungen von Verschrottungsprämien ist die Frage der Befristung einer solchen Maßnahme nicht unerheblich. Wird die Gewährung von Verschrottungsprämien zeitlich befristet, muss aufgrund von Vorzieheffekten nach Auslauf der Begünstigungsregelung mit entsprechend kontraktiven Wirkungen gerechnet werden. Daher sollten Verschrottungsprämien eine mehrjährige Laufzeit haben.

Fazit

Die sich dramatisch zuspitzende Marktsituation auf den Weltautomobilmärkten und die enorme gesamtwirtschaftliche Bedeutung der deutschen Automobilindustrie erzeugen einen hohen politischen Handlungsdruck im Hinblick auf die Umsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen zugunsten der Branche. Aufgrund der starken globalen Verflechtungen in der Weltautomobilindustrie haben national ausgerichtete Konjunkturprogramme allerdings eine nur begrenzte Wirkung auf die Beschäftigungssicherung am Standort Deutschland.

Während direkte staatliche Hilfen für die Automobilhersteller ordnungspolitisch fragwürdig sind, erfassen Programme, die auf eine Stimulierung der Binnennachfrage ausgerichtet sind, aufgrund der hohen Exportquote der deutschen Automobilhersteller einen vergleichsweise kleinen Teil ihres Gesamtabsatzes. Gleichwohl ergibt sich für eine staatliche Verschrottungsprämie eine sowohl unter fiskal- wie auch beschäftigungspolitischen Gesichtspunkte positive Gesamtbilanz.

Demgegenüber hängen die Auswirkungen einer CO_2-basierten Besteuerung von Pkw sehr stark von deren Ausgestaltung ab. Werden Premiumautomobilen mit konzeptbedingt höheren CO_2-Emissionen sehr stark belastet, könnte dies – zumindest kurzfristig betrachtet – zu negativen Beschäftigungseffekten am Automobilstandort Deutschland führen.

Zwei Aspekte, die für ein Konjunkturpaket zugunsten der Automobilindustrie sprechen, sollten nicht übersehen werden: Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass es auf dem Weltautomobilmarkt ab dem Jahr 2010 zu einem nachhaltigen Aufschwung kommen wird. Dafür spricht nicht nur die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Erholung und die auf mittlere Sicht niedrigen Öl- und Kraftstoffpreise. Auch die Technologie- und Produktoffensiven der Automobilhersteller sollten spätestens ab dem Jahr 2010 Kaufimpulse im Markt auslösen. Insofern könnten auch nur temporär wirksame Programme dazu beitragen, dass die industrielle Makrostruktur keinen nachhaltigen Schaden nimmt.

Ferner profitiert der Automobilstandort Deutschland von den nationalen Konjunkturprogrammen für den Automobilmarkt, die in anderen europäischen Ländern beschlossen und umgesetzt werden, und zwar insbesondere in Spanien und Frankreich. Mit Blick auf die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit wäre es sicher kein positives Signal, wenn ausgerechnet im wichtigsten Automobilland der Europäischen Union keine nationalen Anstrengungen zur Bewältigung der Autokrise auf den Weg gebracht würden.

Zur empirischen Analyse des Ölpreises – ein Überblick über aktuelle Forschungsergebnisse

Marc Gronwald

Dieser Artikel liefert einen Überblick über aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Bereich »Empirische Analyse des Ölpreises«. Betrachtet werden ausgewählte Teilbereiche aus einem Gebiet, in dem es vielfältigste Forschungsbemühungen gibt und in dem sich renommierte Wissenschaftler wie James Hamilton, Olivier Blanchard oder Ben Bernanke bewegen.

Die folgenden Forschungsgebiete werden in diesem Artikel besprochen: (1) die empirische Analyse der makroökonomischen Konsequenzen von Ölpreisschocks, mit Schwerpunkt auf aktuellen Ergebnissen aus eigenen Studien sowie solchen von Lutz Kilian; (2) die Untersuchung des Wandels des Zusammenhangs zwischen dem Ölpreis und der Ökonomie mit Schwerpunkt auf einer aktuellen Studie von Olivier Blanchard und Jordi Gali; sowie (3) die Untersuchung der strukturellen Ursachen der Ölpreisveränderungen selbst. In diesem Zusammenhang wird kurz auf ein aktuelles eigenes Forschungsprojekt zur Analyse der kurzfristigen Dynamik des Ölpreises eingegangen. Da es aufgrund der Weite des Feldes nicht möglich ist, einen umfassenden Überblick zu schaffen, wird abschließend noch auf einige zusammenfassende Artikel von Lutz Kilian, James Hamilton und Jeffrey Krautkraemer eingegangen.

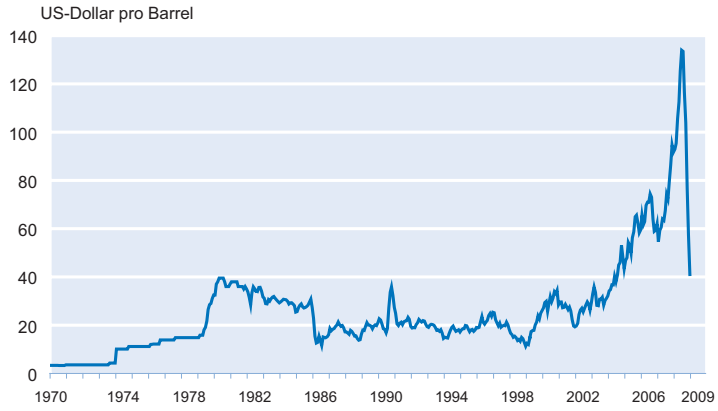
Bevor tiefer in diese Materie eingedrungen wird, soll zunächst ein Blick auf das Objekt gerichtet werden, welches Gegenstand dieser Abhandlung ist: der Preis des Öls. Abbildung 1 präsentiert diesen von 1970 bis heute. Es ist unschwer zu erkennen, dass es höchst unterschiedliche Stadien gibt: die siebziger Jahre, die durch die beiden Ölkrisen gekennzeichnet sind, die Zeit nach dem OPEC-Zusammenbruch Mitte der achtziger Jahre mit ihrer deutlich volatileren Seitwärtsbewegung und die heutige Zeit mit dem starken Anstieg und dem ebenso starken Rückgang des Ölpreises. Das allein deutet darauf hin, dass empirische Analysen des Ölpreises und der ökonomischen Konsequenzen seiner Veränderungen alles andere als einfach sind.

Ein »geschichtlicher Ausflug«

Für eine Darstellung der Ergebnisse aus dem Forschungsbereich »makroökonomische Konsequenzen von Ölpreisschocks« ist zunächst eine Art Ausflug in die Geschichte zeitreihenanalytischer Methodik notwendig. Sims (1980) hat in einem Standardwerk für die Verwendung so genannter vektorautoregressiver (VAR-)Modelle plädiert und diese gegen die seinerzeit vorherrschend verwendeten strukturellen Mehrgleichungsmodelle gestellt. Das wesentliche Merkmal dieser Methode ist es, dass alle im Modell enthaltenen Variablen als endogen aufgefasst werden und es demnach keine Unterscheidung zwischen exogenen und endogenen Variablen mehr gibt. Hamilton (1983) wiederum hat erstmalig auf den zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Auftreten von starken Ölpreisanstiegen und Rezessionen in den USA hingewiesen und zur weiteren empirischen Analyse die kurz zuvor von Sims (1980) vorgeschlagenen VAR-Modelle verwendet. Auch dieser Artikel kann als Standardwerk bezeichnet werden, mit der Konsequenz, dass bis heute empirische Analysen in diesem Gebiet vorwiegend mit VAR-Modellen durchgeführt werden. Schwerpunkt dieser Analysen sind die USA; es sind aber auch einige Studien auf diesem Gebiet für andere Länder veröffentlicht worden. Die hier diskutierten beziehen sich allerdings ausschließlich auf die USA.

Abb. 1

West Texas Intermediate (WTI) Crude Oil Spot Preis



Quelle: Federal Reserve Bank of St.Louis.

Die Bemühungen zur Erfassung der makroökonomischen Konsequenzen von Ölpreisschocks stellten sich nachfolgend als schwieriger heraus als ursprünglich angenommen. Während Hamilton (1983) noch einen statistisch signifikanten Zusammen-

hang zwischen dem Ölpreis und dem Wirtschaftswachstum gefunden hat, ist in Studien, bei denen Beobachtungszeiträume, die bis in die 1990er Jahren reichen, verwendet wurden, dieser nicht mehr feststellbar. In der Folge hat sich daher eine Vielzahl von Papieren mit der Frage beschäftigt, auf welche Art und Weise der Ölpreis zu spezifizieren ist, damit er den Zusammenhang mit makroökonomischen Größen korrekt widerspiegelt. Als Konsequenz wurden so genannte nicht-lineare Ölpreisspezifikationen vorgeschlagen und in klassische VAR-Modelle eingesetzt; genannt seien etwa die von Mork (1989), Hamilton (1996) oder Lee et al. (1995). Mit dieser Frage setzt sich auch eine aktuelle Studie von Gronwald (2008) auseinander.

Zum Erfolg nicht-linearer Ölpreisspezifikationen

Mork (1989) hat etwa argumentiert, dass Ölpreisanstiege zwar negative Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben, Ölpreisrückgänge aber keine entsprechend positiven und der Zusammenhang folglich als asymmetrisch zu bezeichnen ist. Lee et al. (1995) weisen darauf hin, dass das Volatilitätsumfeld, in dem ein Ölpreisanstieg stattfindet, für dessen Wirkung entscheidend ist: Schwankt der Ölpreis ohnehin stark in einer gewissen Periode, so ist ein starker Anstieg weniger schädlich als in einer Phase relativer Ruhe; Hamilton (1996) betont, dass ein Ölpreisanstieg, der lediglich einen vorausgegangenen Rückgang ausgleicht, ökonomisch als unschädlich anzusehen ist. Die jeweiligen Ölpreisspezifikationen greifen diese Argumente auf und sind insoweit als erfolgreich zu bezeichnen, dass zwischen einem derart gemessenen Ölpreisschock und Größen wie dem Wirtschaftswachstum wieder ein statistisch signifikanter Zusammenhang gefunden wurde. Gronwald (2008) schlägt nun eine in dieser Tradition stehende, neue Spezifikation vor, die sich dadurch auszeichnet, »große« von »normalen« Ölpreisanstiegen zu unterscheiden. Basis dieser Spezifikation ist die Anpassung eines Markov-Switching-Heteroskedastie-Modells an die Wachstumsrate des Ölpreises. Gezeigt wird, dass lediglich die »großen« Ölpreisanstiege einen statistisch signifikanten Effekt auf das Wirtschaftswachstum haben, während »normale« Ölpreissteigerungen folgenlos bleiben. Hervorzuheben ist allerdings, dass dieser Spezifikation nach nur drei Anstiege als »groß« zu bezeichnen sind: die mit den beiden Ölkrisen der siebziger Jahre und dem Golfkrieg zu Beginn der neunziger Jahre verbundenen. Alle übrigen Preiserhöhungen sind ökonomisch wirkungslos. Eine Schlussfolgerung aus diesem Papier ist, dass die zu Beginn der 2000er Jahre zu beobachtenden Anstiege keine bedeutsamen negativen Konsequenzen hatten, da es sich eher um eine Abfolge kleinerer Anstiege als um einen großen Anstieg handelt. Die Ergebnisse lassen sich aber auch noch auf eine weitere Art und Weise interpretieren: In den »klassischen« nicht-linearen Ölpreisspezifikationen kommt es ebenfalls zu einer stärkeren Betonung bzw. Gewichtung der drei genannten Ölpreisanstiege, so dass hinreichender Grund zu dem Schluss besteht, dass deren Erfolg weniger auf die jeweilige Motivation, sondern eben auf jene Betonung der drei großen Ölpreissteigerungen zurückzuführen ist. In einem aktuellen Forschungsprojekt des Autors, bei dem der empirische Ansatz von Blanchard und Gali (2007) weiterentwickelt wird, wird dieses Ergebnis noch weiter zugespitzt; demnach muss der ersten Ölkrise 1973/74 der entscheidende Einfluss zugerechnet werden.

Angebots- versus Nachfrageschocks

Das aktuelle Papier von Kilian (2008a) trägt zu dem gleichen Forschungsstrang bei, ist allerdings auf einen anderen Aspekt fokussiert. Es hat sich, wie bereits angedeutet, nicht nur das Verhalten des Ölpreises selbst verändert, sondern auch die den Ölpreisveränderungen zugrunde liegenden Ursachen. Kilian (2008a) unterscheidet insbesondere angebots- und nachfragegetriebene Schocks und schlägt eine strukturelle Zerlegung des realen Ölpreises in Öl-Angebotsschocks, allgemeine Nachfrageschocks sowie ölmarktspezifische Nachfrageschocks vor. Im zweiten Schritt wird dann die Auswirkung dieser Schocks auf die globale Ölproduktion, die globale wirtschaftliche Aktivität und den realen Ölpreis untersucht. Hervorzuhebende Ergebnisse sind, dass ein Öl-Angebotsschock zu einem scharfen Rückgang der Ölproduktion führt, während sich lediglich ein statistisch schwach signifikanter Anstieg des Ölpreises sowie ein schwacher Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität ergeben. Ein allgemeiner Nachfrageschock hingegen hat einen sehr starken und positiv signifikanten Effekt auf die wirtschaftliche Aktivität. Der reale Ölpreis reagiert ebenfalls mit einem signifikanten Anstieg, der Effekt auf die Ölproduktion ist ebenfalls positiv signifikant. Dieser ist allerdings schwächer und tritt erst mit einer gewissen Verzögerung auf. Ein ölmarktspezifischer Nachfrageschock führt zu einem sofortigen, persistenten und hochsignifikanten Anstieg des Ölpreises und, in geringerem Maße, zu einem temporären Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität und einem sehr kurzfristigen Rückgang der Ölproduktion. Neben diesen detaillierten Ergebnissen kommt Kilian (2008a) zu dem allgemeineren Schluss, dass die kürzlich zu beobachtenden Anstiege der realen Ölpreise durch globale Nachfrageschocks ausgelöst wurden und es deshalb nicht zu einer nennenswerten Rezession in den USA gekommen ist.

Zum Wandel des Zusammenhangs zwischen Ölpreis und Ökonomie

Der Wandel des Zusammenhangs zwischen dem Ölpreis und der Wirtschaft steht im Mittelpunkt eines weiteren Forschungsstranges. Studien wie die von Lee et al. (1995) oder auch von Gronwald (2008) betonen, dass es zu einem ver-

änderten Verhalten des Ölpreises an sich gekommen ist. Insbesondere Blanchard und Gali (2007) fragen: »Warum sind die siebziger Jahre so anders als die 2000er«, und untersuchen sowohl theoretisch als auch empirisch, inwieweit strukturelle Veränderungen in diesem Ölpreis-Ökonomie-Zusammenhang zu beobachten sind. Untersucht werden die Hypothesen, dass (1) eine geringere Ölabhängigkeit der Produktion gegeben ist, (2) die Arbeitsmärkte flexibler sind, (3) eine verbesserte Geldpolitik herrscht und (4) es einfach Glück im Sinne vom Nicht-Auftreten von adversen Schocks ist. Blanchard und Gali (2007) finden, dass alle vier Aspekte einen wichtigen Einfluss aufweisen. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die Rolle der Geldpolitik beim Auftreten von Ölpreisschocks in der Literatur bereits diskutiert wurde (vgl. Bernanke et al. 1997) und dass das »Glück« auch als Erklärung für die so genannte *Great Moderation* herangezogen wird. Nakov und Pescatori (2008) betonten allerdings, dass dieses »Glück« im hohen Maße auf das geänderte Ölpreisverhalten und eine geringere Ölabhängigkeit der Ökonomie zurückzuführen ist. Kilian (2008b) geht in seinem Überblicksartikel ebenfalls auf den Aspekt des Wandels ein und ergänzt, dass die US-Wirtschaft weniger empfindlich für Energiepreisschocks geworden ist, weil die Variabilität der Kaufkraftschocks geringer ist und weil ein struktureller Wandel in der US-Automobilindustrie stattgefunden hat, nach dem die Unternehmen seit den neunziger Jahren nicht mehr nur große Fahrzeuge wie Jeeps und SUVs produzieren, sondern auch kleinere, energieeffiziente Modelle anbieten.

Strukturelle Faktoren und Ölpreisveränderungen

Während alle bislang diskutierten Papiere die Wirkung des Ölpreises auf makroökonomische Größen untersuchen, besteht auch Interesse daran zu erklären, von welchen Faktoren der Ölpreis selbst beeinflusst wird. In einer Reihe von Untersuchungen gehen Kaufmann et al. (2004) und Dees et al. (2008) dieser Frage nach. Im Fokus steht die Rolle der OPEC, die Kapazitätsauslastung der Raffinerien sowie Bedingungen auf den Öl-Terminmärkten. Dees et al. (2008) kommen zu dem Ergebnis, dass alle diese Faktoren einen wichtigen Einfluss haben und somit Modelle, die den Ölpreis lediglich über Ölangebot- und nachfrage zu erklären versuchen, sinnvoll ergänzen. Insbesondere ergibt sich, dass der Ölpreisanstieg zwischen 2004 und 2006 im Wesentlichen durch die genannten Faktoren erklärt wird. Ob das Modell aber auch in der Lage ist, den aktuell zu beobachtenden Preisverfall zu erklären, muss Gegenstand zukünftiger Untersuchungen sein.

Weitere Forschungsstränge

In einem weiteren eigenen Forschungsprojekt steht die kurzfristige Dynamik täglicher Ölpreisdaten im Mittelpunkt. Anders als in den eben angesprochenen Papieren von Kaufmann et al. (2004) und Dees et al. (2008) wird dabei aber keine strukturelle Analyse durchgeführt, sondern gezeigt, dass tägliche Ölpreisdaten statistische Eigenschaften aufweisen, die sonst von Aktienindizes bekannt sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Tagesdaten an Stelle von Quartalsdaten verwendet werden. Bislang gibt es nur wenige empirische Modellierungsversuche dieser täglichen Ölpreisdaten – Askari und Krichene (2008) bilden eine Ausnahme. Darüber hinaus wird bislang keine Verbindung zwischen dieser Art von Modellierungen und klassischen ressourcenökonomischen Überlegungen wie Hotelling (1931), die in Krautkraemer (1998) zusammengefasst und aktuell auch von Sinn (2008) aufgegriffen werden, hergestellt. Weiterer Gegenstand dieses Forschungsprojekts ist die Untersuchung der Ursache für dieses Verhalten des Ölpreises. Spekulatives Verhalten auf dem Ölmarkt – sicherlich ein »üblicher Verdächtiger« – scheint als Ursache ausgeschlossen werden zu können. So stellt Paul Krugman in einer Kolumne in der New York Times fest, dass Spekulanten nicht die Ursache für die kürzlich zu beobachtende so genannte »Ölblase« sein können, da es nicht zu Veränderungen in der Lagerhaltung von Öl gekommen ist, die eigentlich hätte beobachtet werden müssen. Somit, so schließt Krugman, müssen es fundamentale Faktoren sein, die die Ölpreisbewegungen ausgelöst haben. Hamilton (2008) kommt im Rahmen seiner theoretischen Überlegungen zu einem vergleichbaren Ergebnis.

Abschließend soll nun auf die gerade erwähnten Überblicksartikel von Krautkraemer (1998), Hamilton (2008) und Kilian (2008b) eingegangen werden, der sowohl theoretische als auch empirische Aspekte diskutiert. Insbesondere hervorzuheben ist dabei das Ergebnis, dass vielfältige Versuche empirischer Tests der Hotelling-Regel nicht erfolgreich gewesen sind (vgl. Krautkraemer 1998), was Hamilton (2008) zu dem Schluss veranlasst, dass der Ölpreis sich nicht in der Art und Weise verhält, wie man es von dem Preis einer erschöpfbaren Ressource erwarten würde. Kilian (2008b) geht zudem noch auf Aspekte wie die Endogenität des Ölpreises sowie der Schätzung der Preiselastizität der Energienachfrage, Hamilton (2008) unter anderem auf die Vorhersagbarkeit des Ölpreises ein.

Fazit

Dieser Artikel gibt einen Überblick über aktuelle Forschungsanstrengungen im Bereich ökonomische Analyse von Ölpreisen. Die vielfältigen Perspektiven verdeutlichen, dass der Ölpreis in mehrfacher Hinsicht bedeutsam ist. Die Tatsache, dass sehr elaborierte empirische und theoretische Verfahren zum Einsatz kommen, zeigt, dass viele Zusammenhänge komplizierter sind, als man vielleicht ursprünglich vermutet hat. Die bis heute dramatischen Ölpreisbewegungen

und die Bedeutung des Öls als einer der wesentlichen fossilen Energieträger für den Klimawandel rechtfertigen diesen Forschungsaufwand. Die vielfältigen offenen Fragen bedeuten aber zugleich, dass noch ein großer zukünftiger Forschungsbedarf besteht.

Literatur

Askari, H. und N. Krichene (2008), »Oil Price Dynamics (2002–2006)«, *Energy Economics* 30, 2134–2153.

Bernanke, B.S., M. Gertler und M. Watson (1997), »Systematic Monetary Policy and the Effects of Oil Price Shocks«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 91–142.

Blanchard, O.J. und J. Gali (2007), »The Macroeconomic Effects of Oil Shocks: Why are the 2000s so different from the 1970s?«, NBER Working Paper 13368.

Dees, S., A. Gasteuil, R.K. Kaufmann und M. Mann (2008), »Assessing the Factos behind Oil Price Changes«, ECB Working Paper 855.

Gronwald, M. (2008), »Large Oil Shocks and the U.S. Economy: Infrequent Incidents with Large Effects«, *The Energy Journal* 29, 151–170.

Hamilton, J.D. (1983), »Oil and the Macroeconomy since World War II«, *The Journal of Political Economy* 91, 228–248.

Hamilton, J.D. (1996), »This is what happened to the Oil Price-Macroeconomy Relationship«, *Journal of Monetary Economics* 38, 215–220.

Hamilton, J.D. (2008), »Understanding Crude Oil Prices«, unveröffentliches Arbeitspapier, verfügbar unter dss.ucsd.edu/~jhamilto/understand_oil.pdf.

Hotelling, H. (1931), »The Economics of Exhaustible Resources«, *The Journal of Political Economy* 39, 137–175.

Kaufmann, R.K., S. Dees, P. Karadeloglou und M. Sanchez (2004), »Does OPEC Matter? An Econometric Analysis of Oil Prices«, *The Energy Journal* 25, 67–90.

Kilian, L. (2008a), »Not All Oil Price Shocks Are Alike: Disentangling Demand and Supply Shocks in the Crude Oil Market«, *American Economic Review*, escheint demnächst.

Kilian, L. (2008b), »The Economic Effects of Energy Price Shocks«, *Journal of Economic Literature* 46, 871–909.

Krautkraemer, J.A. (1998), »Nonrenewable Resource Scarcity«, *Journal of Economic Literature* 36, 2065–2107.

Lee, K., S. Ni und R. Ratti (1995), »Oil Shocks and the Macroeconomy: The Role of Price Variablity«, *The Energy Journal* 16, 39–56.

Mork, K.A. (1989), »Oil and the Macroeconomy. When Prices go Up and Down: An Extension of Hamiltons Results«, *The Journal of Political Economy* 97, 740–744.

Nakov, A. und A. Pescatori (2008), »Oil and the Great Moderation«, *The Economic Journal*, erscheint demnächst.

Sims, C.A. (1980), »Macroeconomics and Reality«, *Econometrica* 48, 1–47.

Sinn, H.W. (2008), »Public Policies against Global Warming: a Supply Side Approach«, *International Tax and Public Finance* 15, 360–394.

Konzept und Ziel der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II im System der Grundsicherung

Zum 1. Januar 2005 wurden die beiden Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Über die Wahl der Behörde – Bund oder Kommunen – wurde lange gerungen. Die Einigung beinhaltet, dass sowohl die Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch die kreisfreien Städte und Kreise Träger der Leistungen sind. In der Regel finden sich beide Träger in »Arbeitsgemeinschaften« (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung erlaubt aber auch, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung im Wege der Erprobung kommunale Träger zugelassen werden können. Durch eine Evaluierung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) erfolgte, sollte herausgearbeitet werden, wo die Stärken und die Schwächen des jeweiligen Modells liegen. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute bzw. an Konsortien unabhängiger Forscher und Forschungseinrichtungen vergeben. Im Folgenden wird von allen vier Untersuchungsaufträgen eine Kurzfassung der erzielten Ergebnisse vorgestellt.

Zum 1. Januar 2005 wurden die beiden Sicherungssysteme der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Auf diese Weise sollte eine möglichst effektive und effiziente Betreuung von diesen Menschen erzielt werden, ohne dass sie einmal in den Zuständigkeitsbereich des Bundes und einmal in den der Kommunen fallen. Und obgleich grundsätzlich Einigkeit über das Ziel bestand, für erwerbsfähige Hilfebedürftige nur noch eine zuständige Behörde anzustreben, wurde über die Wahl dieser – Bund oder Kommunen – lange gerungen. Der erzielte Kompromiss sieht vor, dass sowohl die Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch die kreisfreien Städte und Kreise Träger der Leistungen sind, wobei die BA insbesondere für die arbeitsmarktpolitischen Leistungen zuständig ist, während sich die Kommunen beispielsweise um die Sucht- und Drogenberatung, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Kinderbetreuung kümmern.

Im Regelfall finden sich beide Träger in »Arbeitsgemeinschaften« (ARGEn) zusammen, um sämtliche Leistungen aus einer Hand zu erbringen. Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) zur Weiterentwicklung der Grundsicherung bestimmt, dass an Stelle der ARGEn als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II im Wege der Erprobung auch kommunale Träger (»zugelassene kommunale Träger«, zkT) zugelassen werden können. Auf der Basis dieser Klausel ist mit Wirkung zum 1. Januar 2005 insgesamt 69 kommunalen Trägern, darunter 63 Landkreisen, für einen Zeitraum von sechs Jahren, also bis zum 31. Dezember 2010, eine solche Zulassung erteilt worden. In insgesamt 22 regionalen Einheiten, in denen keine Vereinbarungen zur Bildung einer ARGE zustande kamen oder aber seit 2005 bestehende ARGE-Verträge mittlerweile wieder aufgelöst wurden, werden die SGB-II-Leistungen in »getrennter Aufgabenwahrnehmung« (gAw), d.h. nebeneinander sowohl von kommunalen Trägern als auch von den örtlichen Arbeitsagenturen, erbracht. In 352 der insgesamt 443 regionalen SGB-II-Einheiten (»Grundsicherungsstellen«) existieren hingegen ARGEn, in denen lokale Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Betreuung der Hilfebedürftigen übernommen haben (Stand der Angaben: Jahresende 2007).

Eine neue Wendung hat die Erprobung verschiedener Formen der Aufgabenwahrnehmung im SGB II und die politische Diskussion über die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zeit nach 2010 durch einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04) genommen. Darin erklärt das Gericht das Modell der ARGEn – speziell die Bestimmungen in § 44b SGB II zur Übertragung von Aufgaben der kommunalen Träger auf ARGEn und zur Vor-

nahme von Verwaltungsakten durch diese Einheiten – für mit dem Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 83 GG) unvereinbar. Im Anschluss an diese Entscheidung stellt eine Fortgeltung des gegenwärtigen Rechts, sowohl im Sinne eines einfachen Auslaufens der Experimentierklausel als auch einer Fortsetzung des bisherigen Nebeneinander von ARGEn und zkT, eventuell mit geänderter Zusammensetzung der zugelassenen Träger, keine Option mehr dar. Vielmehr muss für die Gestaltung der zukünftigen Rahmenbedingungen erneut die grundlegende Frage nach arbeitsmarktpolitisch wirksamen und verfassungskonformen Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II gestellt werden. Im Mittelpunkt der Evaluation der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II stehen die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der gegenwärtig erprobten Modelle, einschließlich zahlreicher durch die Verfassungsgerichtsentscheidung nicht berührter Aspekte der organisatorischen Umsetzung und des Einsatzes von Maßnahmen in den einzelnen Grundsicherungsstellen. Für die anstehende Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sollten die auf diesem Wege gewonnenen und wissenschaftlich analysierten Erfahrungen nun erst recht von großer Bedeutung sein. In diesem Sinne hat auch das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber für die Neuregelung eine Frist gesetzt, die weiterhin bis zum 31. Dezember 2010 dauert, unter anderem um ihm die Möglichkeit zu geben, dabei die Ergebnisse der Wirkungsforschung gemäß § 6c SGB II zu berücksichtigen (vgl. die Urteilsgründe, C III 3 b).

Zusammen mit der Erprobung alternativer Formen der Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber nämlich von Anfang an eine gesetzliche Grundlage zur Forschung über die verschiedenen Formen der Trägerschaft in Kraft gesetzt. Ziel der Evaluation der »Experimentierklausel« nach § 6c SGB II ist eine vergleichende Beschreibung und Analyse der Wirkungszusammenhänge bei der Implementation und Durchführung des zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen SGB II durch verschiedene Träger.[1] Im Zentrum des Interesses steht dabei insbesondere die Frage, ob die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung der Hilfebedürftigen in den ARGEn oder bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) besser gelingt. Auf Grundlage entsprechender Analysen sind die Wirkungen der unterschiedlichen Ansätze für die Betreuung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger darzustellen.

Die Forschung zur Experimentierklausel (Wirkungsforschung nach § 6c SGB II) richtet sich im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) speziell auf die vergleichende Evaluation der administrativen Umsetzung und deren Erfolgs- und Wirkungsfaktoren hinsichtlich der Ziele des SGB II. Zur Bearbeitung dieses Forschungsauftrages wurden insgesamt vier Evaluationsaufträge an unabhängige Institute bzw. an Konsortien unabhängiger Forscher und Forschungseinrichtungen vergeben:

- Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Regionenmatching (Bearbeiter: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim),
- Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse (Bearbeiter: Wissenschaftler des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, (WZB), der Fachhochschule Frankfurt und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft, infas, Bonn),
- Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse (Bearbeiter: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, (ZEW), Mannheim; Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Gelsenkirchen, und TNS Emnid Medien- und Sozialforschung, Bielefeld),
- Untersuchungsfeld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche (Bearbeiter: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München, und Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen).

Im vorliegenden ifo Schnelldienst wird von allen vier Untersuchungsfeldern eine Kurzfassung der erzielten Untersuchungsergebnisse dargelegt. Das Bundeskabinett hat sich am 17. Dezember 2008 mit dem Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) befasst und hat ihn dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet. Die vier Einzelabschlussberichte sowie der § 6c-Gesamtbericht sind auf der Homepage des BMAS veröffentlicht.[2] Der Forschungsverbund ist zuversichtlich mit der Veröffentlichung seiner Ergebnisse einen Beitrag zur weiteren wissenschaftlichen und politischen Diskussion über die Form der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II und auch über Strategien und Methoden zur Analyse ihrer Wirkungen leisten zu können.

[1] Träger der Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II sind grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie kreisfreie Städte und Kreise (§ 6 Abs. 1 SGB II).

[2] http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f382__forschungsbericht.html,
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f387__forschungsbericht.html,
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f388__forschungsbericht.html
http://www.bmas.de/coremedia/generator/29194/f386__forschungsbericht.html.

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

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– :Thema wurde nicht behandelt. – √: Thema wurde abgefragt. – **√√:** Thema wurde als Themenschwerpunkt abgefragt.

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

es somit, zentrale Charakteristika der konkreten organisatorischen Umsetzung des SGB II vor Ort in den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu erfassen und darzustellen und diese auch für die Wirkungsforschung in den Untersuchungsfeldern 3 und 4 zugänglich zu machen. Die E-Mail-Befragung erfolgte jährlich in drei Wellen (Erhebungszeitpunkte: 31. Dezember 2005, 31. Dezember 2006 und 31. Oktober 2007) und war grundsätzlich als Panelerhebung angelegt, so dass anhand identischer Fragen in den verschiedenen Wellen auch die Analyse zeitlicher Entwicklungen bei der organisatorischen Umsetzung des SGB II möglich ist. Im interdependenten Zusammenspiel insbesondere mit Untersuchungsfeld 2 (Implementations- und Governanceanalysen), aber auch mit den anderen Untersuchungsfeldern und dem koordinierenden ISG wurden darüber hinaus auch von Welle zu Welle aufgrund des Erkenntnisfortschritts neue Themenschwerpunkte ergänzt und der Fragenkatalog weiterentwickelt.

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

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

Erstellung einer Typologie für die Organisation der Kundenbetreuung

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

Durchführung eines Regionenmatchings

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

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

Ziehung einer repräsentativen Stichprobe von Grundsicherungsstellen

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

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

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

Durchführung der regelmäßigen Quartalsberichterstattung, Datenprüfung und konzeptionelle Vorarbeiten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Typen der Organisation der Kundenbetreuung in den Grundsicherungsstellen

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

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

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

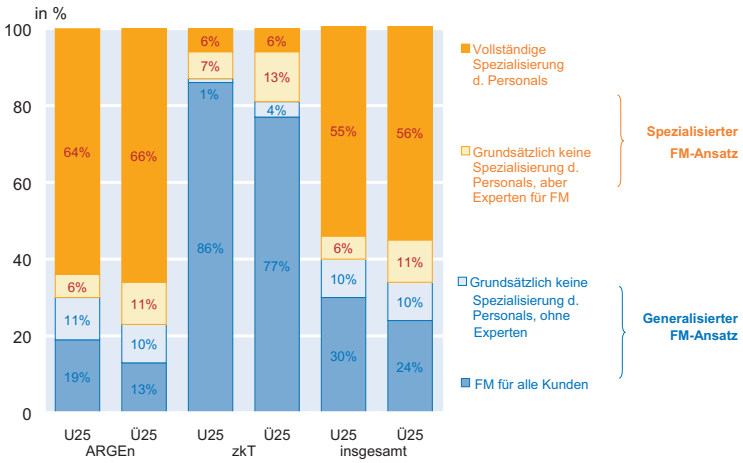
Ein *generalisierter Fallmanagement-Ansatz* liegt in diesem Sinne einerseits vor, wenn in den SGB-II-Einheiten hinsichtlich der zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, sondern das praktizierte Fallmanagement auf alle zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angewendet wird. Andererseits werden auch die Fälle unter den generalisierten Fallmanagement-Ansatz subsumiert, bei denen zwar zwischen Fallmanagement- und Nicht-Fallmanagement-Kunden/innen unterschieden wird, jedoch dasselbe Personal beide Gruppen von Kunden/innen betreut.

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

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

Abb. 1

Anteil der SGB-II-Stellen



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

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

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

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

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

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

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

Die Berechnung und Gewährung der materiellen Leistungen kann ebenfalls entweder mit dem Betreuungsprozess verzahnt sein oder unabhängig von diesem erfolgen *(Fallmanagement mit Integration oder Spezialisierung der materiellen Leistungen)*. Allerdings wurden zum 31. Oktober 2007 nur in 7% aller Grundsicherungsstellen materielle Leistungen derart mit dem Betreuungsprozess verzahnt, dass der/die Fallmanager/in bzw. die für Eingliederungsleistungen zuständige Person die Berechnungen der materiellen Leistungen selbst durchführte (4%) oder zumindest gegenüber den Kunden/innen als Ansprechpartner/in fungierte (3%). In der Praxis war somit über die Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg eine Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung das eindeutig dominierende Modell. Überdurchschnittlich häufig wurde das integrierte Modell in den zkT (17% aller zkT) praktiziert, dagegen nur in 6% aller ARGEn.

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

Arbeitsmarktpolitische Strategien sowie Intensität und Ausgestaltung der Leistungserbringung

Gibt es zwischen ARGEn und zkT Unterschiede in den Zielhierarchien?

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

Welche Unterschiede gibt es hinsichtlich des Stellenwertes von Maßnahmen?

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

Unterscheiden sich ARGEn und zkT hinsichtlich der Betreuungsintensität?

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

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

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

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

So wurde im Jahr 2007 in 37% der ARGEn, aber nur in 14% der zkT der Prozess der Arbeitsmarktbetreuung und -beratung bereits ab Antragsausgabe, und nicht erst ab Eingang des schriftlichen Antrags, ab Vorliegen der vollständigen Unterlagen oder ab Antragsbewilligung eingeleitet. Bei U25-Kunden/innen wurde in der Tendenz sowohl bei ARGEn als auch bei zkT früher mit der Betreuung begonnen als bei Ü25-Kunden/innen, in 53% der ARGEn, aber nur in 22% der zkT startete der Prozess der Arbeitsmarktbetreuung und -beratung bereits ab Antragsausgabe.

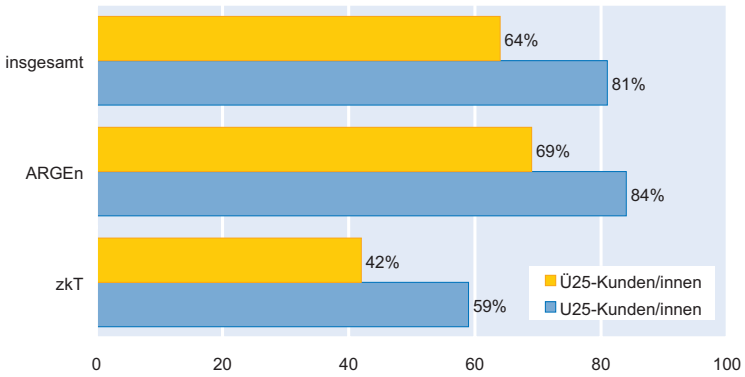
Misst man die Geschwindigkeit der Anfangsbetreuung alternativ anhand des Anteils der Kunden/innen, mit denen spätestens zwei Wochen nach Antragstellung ein Erstgespräch geführt wurde, so bestätigt sich sowohl für Ü25- als auch für U25-Kunden/innen in der Tendenz, dass ARGEn im Durchschnitt bei der Betreuung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

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

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

Abb. 2
Anteil der zu aktivierenden Hilfebedürftigen

Erstgesprächsführung bis spätestens zwei Wochen nach der Antragsbewilligung, in 2007



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

Welche Rolle spielte ein Arbeitgeberservice?

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

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

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

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

Gerade auch bei der Stellenakquise spielt die Zusammenarbeit der SGB-II-Einheit mit der Wirtschaftsförderung, mit Unternehmensverbänden und mit den Unternehmen selbst eine zentrale Rolle. Während es bei den zkT, die über eine Wirtschaftsförderung verfügten, bereits von Anfang an ganz überwiegende Praxis war, mit der Wirtschaftsförderung vor Ort zusammenzuarbeiten (91%), ist der Anteil der ARGEn, die dies taten, vom 31. Dezember 2006 zum 31. Oktober 2007 von 67 auf 77% jeweils recht deutlich angestiegen. Für sämtliche abgefragten Formen der Zusammenarbeit gilt in der Tendenz, dass die Intensität der Zusammenarbeit nach Aussagen der befragten Leitungspersonen in den zkT ausgeprägter war als in den ARGEn.

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

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

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

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

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

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

Literatur

Arntz, M., R. Wilke und H. Winterhager (2006), »Evaluation der Experimentierklausel des § 6c SGB II: Methodische Vorgehensweise und Ergebnisse«, ZEW Discussion Paper No. 06-061, Mannheim.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2006), »Stichprobenvorschlag für die Implementations- und Governanceanalysen in Untersuchungsfeld 2«, Arbeitspapier für die vierte Sitzung des Arbeitskreises Evaluation der § 6c SGB II Begleitforschung am 13./14. Juli 2006 in Berlin.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2006), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«, Jahresbericht 2006 im Auftrag des BMAS*, Juli, Berlin.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2007), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«, Jahresbericht 2007 im Auftrag des BMAS*, 31. Mai, Berlin.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2008), *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung »zugelassene kommunale Träger« und »Arbeitsgemeinschaft« – Untersuchungsfeld I: »Deskriptive Analyse und Matching«, Endbericht im Auftrag des BMAS*, 31. Mai, Berlin.

Kirchmann, A., G. Klee, M. Rosemann und H. Strotmann (2007), *Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SBG II – Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung, Quartalsbericht an das BMAS im Rahmen der § 6c SGB II-Begleitforschung vom April 2007*, Tübingen.

Implementations- und Governanceanalyse (Untersuchungsfeld 2)

Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Für die Implementations- und Governanceanalyse stellte sich die Aufgabe, die Umsetzung eines komplexen gesetzlichen Auftrags in eine vielfältige und mehrdimensionale Organisationspraxis zu analysieren. Die Analyse musste deshalb ebenfalls komplex ansetzen und die unterschiedlichen Governancestrukturen ebenso umfassen wie die Bandbreite lokaler organisatorischer und strategischer Optionen und Ausgestaltungen – bis hin zur Frage, wie die Dienstleistungen zur »Eingliederung« denn tatsächlich erbracht wurden.

Die Arbeiten in Untersuchungsfeld 2 brachten Erkenntnisse über die Prozesse und Strukturen der Implementation von Leistungsprozessen des SGB II vor dem Hintergrund überregionaler und lokaler Governance und stehen insofern für sich selbst. Gleichzeitig boten sie Ergänzungen und Zuarbeiten zu den Ergebnissen der anderen Untersuchungsfelder (insbesondere für die Felder 1 und 3).

Auftrag und methodisches Vorgehen

Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse fußen auf einem breiten methodischen Ansatz, der es erlaubt, die Fülle der Fragestellungen zu beantworten, mit denen die Untersuchung beauftragt war.

Die Governanceanalyse stützt sich wesentlich auf Interviews mit den zentralen Institutionen, die an der Steuerung des SGB-II-Systems beteiligt sind. Auf der Ebene der überregionalen Governance sind dies vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die zuständigen 16 Landesministerien, die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Regionaldirektionen, die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) sowie der Bundesrechnungshof. Vertreter und Vertreterinnen dieser Institutionen wurden zweimal intensiv mittels Leitfadeninterviews befragt. Bei der ersten Erhebungswelle (Sommer 2006 bis Frühjahr 2007) wurde zunächst eine Auswahl von Institutionen zugrunde gelegt; bei der Wiederholungsbefragung wurde diese Auswahl noch verbreitert und bei den Länderministerien sogar eine Vollerhebung durchgeführt. Ergänzt wurden diese Ergebnisse durch eine Analyse von Dokumenten aller genannten überregionalen Akteure. Die Perspektive der Länder wurde darüber hinaus mittels einer schriftlichen Erhebung bei allen Bundesländern standardisiert gemessen.

Für Zwecke der lokalen Governanceanalyse nutzte das Untersuchungsfeld 2 die Besuche an den 154 Standorten der Stichprobe von SGB-II-Einrichtungen, um Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der SGB-II-Träger zu führen. Befragt wurden die Geschäftsführungen der örtlichen Agentur für Arbeit sowie die Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten der Kommune als Träger der lokalen SGB-II-Einrichtung. Darüber hinaus wurden Fragen lokaler Governance auch mit den Leitungen (Geschäftsführung, Amtsleitung) der 154 SGB-II-Einrichtungen erörtert.

Die Basis für die Implementationsanalyse bildet eine Stichprobe von 154 SGB-II-Einrichtungen, die auf der Basis eines Regionenmatching durch das Untersuchungsfeld 1 gezogen und mit dem Arbeitskreis Evaluation abgestimmt war. Die Implementationsanalyse zielte auf eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme bei allen relevanten Organisationseinheiten innerhalb von SGB-II-Einrichtungen sowie der wichtigsten Interaktionspartner außerhalb, mit denen vor Ort die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige realisiert wird (vgl. Übersicht 1). Innerhalb der SGB-II-Einheiten hatten die Leitungen sowie die Bereichsleitungen für Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement und Controlling zweimal im Verlaufe von anderthalb Jahren Gelegenheit, über die Umsetzung des SGB II zu berichten. Um die Perspektive und Erfahrungen der operativen Ebene einzufangen, wurden an allen Standorten Gruppendiskussionen mit Fachkräften al-

Übersicht 1
Methodische Grundlagen/Basis der Implementationsanalyse

Implementationsanalyse		
Fallstudien an 154 Standorten		
Institutionen/Akteure	**Methode/Anzahl**	**Stichprobe/Personen**
Lokale Akteure in SGB-II-Einrichtungen (1. Welle: Herbst 2006–Frühjahr 2007) Leitung der SGB-II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Steuerung und Controlling Operative Fachkräfte Selbstausfüller: Personal/Stellen, Maßnahmeneinsatz, Verwaltungskosten (Drop Off)	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 639 Gruppendiskussion 153 434	Stichprobe der 154 SGB-II-Einrichtungen 702 956
Lokale Akteure in SGB II-Einrichtungen (2. Welle: Herbst 2007–Winter 2008) Leitung der SGB-II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Arbeitsvermittlung und Fallmanagement, Controlling	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 308	Stichprobe der 154 SGB-II-Einrichtungen 569
Schriftliche Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2007) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Eingangsbereich	Schriftlicher Selbstausfüller 5 889	Stichprobe der 154-SGB II-Einrichtungen
Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2008) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Arbeitsvermittlung und Fallmanagement	Gruppendiskussion 154	Stichprobe der 154 SGB-II-Einrichtungen 746
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2007) Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 5.635	Repräsentative Stichproben für jeden der 154 SGB II-Standorte
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2008): Wiederholungsbefragung bei panelbereiten Betrieben Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 3 947	Betriebe im Panel aus Welle 1
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Bestandserhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 2 106	Vollerhebung der wichtigsten Träger an jedem der 154 SGB-II-Standorte (Listen der SGB-II-Einrichtungen)
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Haupterhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 531	Träger mit unterschiedlichen Leistungsangeboten an jedem der 154 SGB-II-Standorte, Basis Bestandserhebung

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

ler Fachbereiche durchgeführt. Um diese Ergebnisse auf eine breitere empirische Basis zu stellen, erfolgte eine schriftliche Befragung bei fast 5 900 Fachkräften der 154 Standorte.

Ergänzend zu der Innenperspektive der SGB-II-Einrichtungen wurden auch die maßgeblich beteiligten Akteure der Integrationsmaßnahmen und des Arbeitsmarktes an den 154 regionalen Standorten befragt. In Computer unterstützten Telefoninterviews (CATI) mit den Maßnahmeträgern wurde die Umsetzung der Maßnahmepolitik aus der Sicht der Auftragnehmer in zwei Erhebungswellen abgeklärt. Die Betriebe in den Regionen sind die dringend erforderlichen Arbeitsmarktpartner der SGB-II-Einrichtungen. Die Perspektiven und Erfahrungen der Betriebe mit der Einrichtung vor Ort wurden im Abstand von zwölf Monaten anhand repräsentativer Stichproben für alle 154 untersuchten Standorte erhoben. Im Mittelpunkt der Befragungen standen die Bekanntheit und Interaktion mit der örtlichen SGB-II-Einrichtung und ihrer Arbeitsvermittlung.

Die Implementationsanalyse an den 154 Standorten vermittelt einen breiten Einblick in die Umsetzung des SGB II. (Darüber hinaus wurden ergänzend Spezialfragen anhand kleinerer Stichproben von Einrichtungen untersucht). So befasste sich eine spezielle Analyse mit den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III, den Schnittstellen zum Jugendhilferecht, zum SGB XII sowie Schnittstellen bei der Integration von beruflichen Rehabilitanden. Diese Untersuchungen fanden bei der ersten Erhebungswelle in 19 Einrichtungen und in der zweiten Welle bei zehn Einrichtungen statt.

Aufschluss über die konkrete Interaktion zwischen den persönlichen Ansprechpartnern und ihren SGB-II-Kunden ver-

mittelten Beobachtungen in 20 SGB-II-Einrichtungen. Die Beobachtungen wurden abgerundet durch Nachgespräche mit den Beteiligten sowie durch eine Befragung der Kunden ein Vierteljahr später.

Die Untersuchung war als Multi-Level- und Multi-Method-Ansatz angelegt. Es wurden jeweils die Perspektiven aller beteiligten Ebenen und Stellen ermittelt. Die Befunde für die verschiedenen Akteursgruppen werden in der Regel durch die Aussagen anderer Akteure extern validiert bzw. kontrastiert. Durch den kombinierten Einsatz von qualitativen Fallstudien und quantifizierenden Repräsentativerhebungen wurde ein Maximum an Datenqualität angestrebt.

Der skizzierte Datenkranz hat eine Fülle von Befunden erbracht. Sie erlauben es, ein außergewöhnlich verdichtetes Bild von der Umsetzung des SGB II in den verschiedenen Formen der Trägerschaft zu zeichnen. Die vom Untersuchungsfeld 2 ermittelten Ergebnisse wurden stets auch mit den Ergebnissen der drei IAW-SGB-II-Organisationserhebungen (2006, 2007, 2008) abgeglichen und bei Bedarf ergänzt. Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse erreichen damit ein Maß an empirischer Sättigung und Validität, wie sie bisher von keiner der vorliegenden empirischen Studien zur Umsetzung des SGB II erreicht wurde.

Wichtigste Ergebnisse

Steuerung

Hinsichtlich der überregionalen Governancestrukturen unterscheiden sich die zkT und die ARGEn in wesentlichen Strukturmerkmalen: in den Aufsichtsregeln, bei der Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die jeweiligen Leistungen des Bundes und der Kommunen und in der Verbindlichkeit prozeduraler Verfahrens- und Organisationsvorgaben durch überregionale Akteure. Diese unterschiedlichen Strukturmerkmale wirken sich in erheblichem Maße auf die Steuerungsstrukturen und die Leistungserbringung in den SGB-II-Einrichtungen aus. Dies gilt insbesondere für die Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung in Systeme der Ziel- und Prozesssteuerung (Zielvereinbarungen, Übernahme von Verfahrensstandards, Statistik und Controlling), für die Leitungsstrukturen (Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht), die Einbindung in aufsichtsrechtliche Strukturen und die Nutzung von Angeboten der BA (z.B. Arbeitgeberservice).

Zwischen zkT und ARGEn ergeben sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf lokale Steuerungsmuster (vgl. Übersicht 3). Die Steuerungsstrukturen der ARGEn sind vergleichsweise komplex. Auf der einen Seite sind die beiden Träger auf der Basis ihres ARGE-Vertrages zu einer beständigen Abstimmung und Aushandlung ihrer konkreten Geschäftspolitik im Rahmen der Trägerversammlung gehalten. Auf der anderen Seite erfolgt über die Zielvorgaben des Bundes, die über die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturleitungen in die ARGE gegeben werden, eine bundeseinheitliche Zielsteuerung. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist im Vergleich dazu das dezentrale Moment der Aufgabenwahrnehmung insgesamt stärker ausgebildet. Die Folge ist eine große Varianz bei der Organisation und Steuerung. Mit der dezentralen Steuerung jeder einzelnen Einrichtung wächst allerdings auch die Vielfalt der Standards, Regeln und eingesetzten Ressourcen. Zusammenfassend betrachtet ist die besondere Stärke der kommunalen Lösung der Aufgabenwahrnehmung die höhere lokale Handlungsfreiheit (im Sinne regionaler Flexibilität der Geschäftsführungen oder Amtsleitungen). Diese Flexibilität verbindet sich indes mit geringerer administrativer Übersichtlichkeit und einer vergleichsweise geringeren Transparenz im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten über die Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft. Demgegenüber weisen die ARGEn eine Standardisierung der Zielausrichtung und höhere Controlling-Transparenz auf. Diese wird jedoch mit einer administrativen Struktur erkauft, unter der wiederum die lokale Handlungsfreiheit leidet.

Ressourcen und Organisation

IT-Strukturen und Personalverfügbarkeit sind Elemente, die große Wirkungen auf die Performanz von Organisationen haben. Die Befunde lassen hier teils deutliche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung erkennen (vgl. Übersicht 4). So weisen die IT-Strukturen bei den ARGEn eine einheitliche Struktur auf, während bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine stärker uneinheitliche Struktur mit einer Vielzahl unterschiedlicher Softwareprogramme für die Leistungssachbearbeitung und die Vermittlung festgestellt wurde. Der Preis für die Vielfalt der verwendeten Softwarelösungen bei den Kommunen ist allerdings eine erhebliche Einschränkung der gegenseitigen Datenverfügbarkeit untereinander.

Bedingt durch die zeitliche Befristung des Versuchs im Rahmen der Experimentierklausel bis 2010 stellten die SGB-II-Einrichtungen einen Großteil des Personals befristet ein. Bei den zkT wurden die Verträge allerdings meist über die gesamte Laufzeit des Versuchs abgeschlossen, während die ARGEn zunächst mit einer zweijährigen Befristung starteten. Ein Teil dieser Verträge wurde bei den ARGEn im Laufe der Zeit entfristet.

Zur Durchführung der zentralen Aufgabe der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger haben die beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung weitgehend unterschiedliche Organisationsstrukturen geschaffen.

Übersicht 2
Zentrale Governancestrukturen des SGB II bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	**Zugelassene kommunale Träger (zkT)**	**Getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)**
Aufsicht durch BMAS für Bundesleistungen (hierarchische Steuerung durch den Bund)	Hoch, da Rechts- und Fachaufsicht; direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokale Verhandlungen in Trägerversammlung (»Verhandlungen im Schatten der Hierarchie«)	Keine, da keine Aufsichtsrechte des Bundes; nur Prüfkompetenz des BRH bzgl. Ordnungsmäßigkeit der Leistungsgewährung und Finanzkontrolle durch BMAS	Sehr hoch, da Rechts- und Fachaufsicht und direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturlei-tung-Bereichsleitung SGB II
Aufsicht durch die Länder (hierarchische Steuerung durch die Länder)	Gering, nur Aufsicht über ARGE als Organisation; Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Mittel, da Rechtsaufsicht über alle Leistungen (Ausnahme NW und BY Fachaufsicht); Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Sehr gering, nur Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft des Bundes	Mittel, da zwar Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokaler Aushandlungsprozess zwischen Agentur und Kommune; BfdH kann intervenieren, wenn Bundesmittel nicht ordnungsgemäß eingesetzt werden	Gering, da Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und Aufgabenverantwortung der Kommunen; struktureller Anreiz, kommunale haushaltspolitische Vorteile zu Lasten des Bundes zu nutzen; aufwändige Ex-post-Kontrolle durch BRH und BMAS; grundgesetzliche Basis der Finanzierung ist Artikel 106 Abs. 8 GG	Sehr hoch, da mit Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung die BA für diese Leistungen verantwortlich ist
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft der Kommune	Mittel, da strategischer Einfluss der Kommune in Verhandlungen mit der Agentur zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderung zur Reduktion passiver Leistungen, nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU; Kooperation bei flankierenden kommunalen Leistungen relativ leicht möglich	Hoch, da strategische Eigenverantwortung der Kommune beim Einsatz flankierender kommunaler Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Förderung des Bundes zur Reduktion der passiven Leistungen; aber auch hier nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU von Bund durchgesetzt	Gering, wegen fehlenden strategischen Einflusses der Kommune, wegen des Verfahrens zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf KdU, die so nicht durch die Kommune steuerbar sind. Flankierende kommunale Leistungen ohne gegenseitige Kooperationsbereitschaft relativ schwer zu koordinieren
Akquisition von Drittmitteln	Mittel	Hoch	Gering
Organisations- und Verfahrensvorgaben seitens des Bundes	Hoch, teilweise bindend; Rahmenvereinbarung soll bei Einhaltung von Mindeststandards lokale Flexibilität ermöglichen	Sehr gering; Mindeststandards für das Verfahren zum Finanztransfer	Sehr hoch, mehrheitlich bindend mit geringstem lokalen Handlungsspielraum
Einbindung in bundeseinheitliche Zielsteuerung	Hoch	Keine	Sehr hoch
Einbindung in bundeseinheitliches Controlling	Hoch	Keine	Hoch
Wichtigste Informationsquellen für die Einrichtungen	1. BA 2. LAG ARGE-Geschäftsführer 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung	1. Kommunale Spitzenverbände 2. Landesministerien/-politik 3. Bundesministerien	1. BA 2. Rechnungshöfe 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung

Datenbasis: Erhebungen der Governanceanalyse. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Im Hinblick auf die Organisation des Leistungsprozesses gibt es deutliche Unterschiede zwischen den ARGEn und den zugelassenen kommunalen Trägern (vgl. Übersicht 5).

Die Mehrzahl der ARGEn hat sich in Anlehnung an das Konzept des Kundenzentrums der Agentur für Arbeit organisiert: Arbeitsteilung zwischen der Leistungssachbearbeitung und dem Bereich Markt und Integration, außerdem überwiegend

Übersicht 3
Vergleich der Steuerungsmuster und des Controllings

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Wahrgenommene Bundeseinflüsse auf lokale Steuerung	Vergleichsweise hoch für Anforderungen nach § 51b SGB II und Prüfungen durch den Bundesrechungshof/BMAS-Prüfgruppe	Hoch für Organisation der Kundenbetreuung (Betreuungsstufenkonzept) sowie für Anforderungen nach § 51b SGB II
Lokale Steuerungsmuster	Wenig Konflikte um lokale Handlungsspielräume der Leitungen der SGB II-Einrichtungen	Komplexe Organisation lokaler Aufsichtsgremien Viel Aushandlungen im Hinblick auf Steuerungsziele und operatives Geschäft Hohes Gewicht von Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie mit höherem Konfliktpotential
Interne Steuerung und Controlling	Dienstrechtliche Befugnisse höher Kein zentrales Zielsteuerungsverfahren Controlling bei Kommunen oder innerhalb der Einrichtungen angesiedelt Controllingindikatoren streuen vergleichsweise breiter	Dienstrechtliche Befugnisse niedriger und kaum Recht, eigenes Personal einzustellen Hohe Regelungsbedarfe wegen geteilter Personalzuständigkeit durch zwei Träger Bundesziele über die Trägerversammlungen lokal installiert Controlling zentral durch BA
Geschäftspolitische Ziele	Inhaltlich weitgehende Übereinstimmung	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

eine differenzierte Betreuung der Kundinnen und Kunden in Abhängigkeit von der Schwere der Vermittlungshemmnisse. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderem Betreuungsbedarf werden durch ein spezialisiertes, »beschäftigungsorientiertes« Fallmanagement betreut. Im Vergleich zu den ARGEn erfolgen die Prozesse bei den zugelassenen kommunalen Trägern stärker am Einzelfall orientiert und weniger anhand standardisierter Verfahren. Dies äußert sich zum einen darin, dass die Fallmanagerinnen und Fallmanager Kunden mit unterschiedlicher Vermittlungsproblematik betreuen, insofern also nicht so spezialisiert arbeiten wie die ARGEn. Zum anderen verläuft auch das Vermittlungsgeschäft stärker am Einzelfall orientiert.

Die Organisation von Maßnahmeplanung und -vergabe unterscheidet sich zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung in einiger Hinsicht. Die ARGEn haben auf die Anforderungen einer Angebotsplanung und -steuerung nicht

Übersicht 4
Vergleich zentraler Ressourcen

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Software	EDV-Struktur uneinheitlicher Vergleichsweise geringere Kritik an Softwarelösungen, aber auch lokale Beseitigung von Schwachpunkten notwendig	EDV-Struktur einheitlich Häufiger Umgehungslösungen bei Leistungssoftware nötig
Personaleinsatz und Betreuungskapazitäten	Vergleichsweise höherer Anteil an befristetem Personal, jedoch längere Laufzeit der Befristungen Vergleichsweise geringere Personalfluktuation	Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungsgewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler vergleichsweise höher
	Bedingt durch Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen breites Spektrum an Qualifizierungsbedarfen Bewertung der persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte vergleichbar	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Übersicht 5
Vergleich der Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Ausgestaltung von Leistungsprozessen	Stärkere Integration des »Eingliederungsmanagements« (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) und teilweise auch der Gewährung von materiellen Leistungen Zugangsteuerung unter Nutzung lokaler Sozialämter oder als Eingangszonen mit größerer Leistungstiefe (vielfältigen Leistungen)	Hohe Spezialisierung des Leistungsprozesses (KuZ-orientierte Zugangssteuerung und spezialisiertes » beschäftigungsorientiertes Fallmanagement«) In Kreisen: Zugangssteuerung unter Nutzung der Geschäftsstellenstruktur und örtlicher Sozialämter
Strukturen der Arbeitsvermittlung	Stellenorientierte Vermittlung bei Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams; Stellenakquisition stärker an einzelnen Bewerbern orientiert Persönliche Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen vergleichsweise stärker in Arbeitgebergeschäft involviert Zugriffe auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise begrenzter	Überwiegend gemeinsamer Arbeitgeberservice mit Agentur für Arbeit Persönliche Ansprechpartner/innen und Arbeitsvermittler/innen mit bewerberorientierter Vermittlung befasst; Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung Zugriff auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise höher
	Zusammenarbeit der Vermittlerinnen/Vermittler mit örtlicher Agentur für Arbeit einzelfallorientiert; Zugriffe auf veröffentlichte Stellenangebote der Agenturen möglich	
Bedarfsorientierte Angebotsplanung und Fokus auf spezielle Zielgruppen	Stärkere Tendenz zu eigenen Organisationseinheiten, die speziell für Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständig sind	Bedarfsorientierte Angebotsplanung vergleichsweise seltener spezialisiert sondern bei den Leitungsebenen angesiedelt
	Vergleichsweise häufiger Angebote für alleinerziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren und Angebote von (Teilzeit-)Ausbildungen Bei flankierenden Eingliederungsleistungen (insbesondere Kinderbetreuung) vergleichsweise stärkere Beteiligung an Planung und Steuerung der kommunalen Angebote	
Steuerung von Dritten	Hohe Bedeutung des Zuwendungsrechtes; Vergaberecht überwiegend nur dort, wo gesetzlich vorgeschrieben; Nutzung des REZ als Ausnahme	Hohe Bedeutung des Vergaberechts Überwiegend Nutzung des REZ
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, sondern die Aufgabe häufig auf der Leitungsebene (z.B. Team- oder Bereichsleitungen) angesiedelt. Der Praxis der Agenturen für Arbeit folgend, vergeben die ARGEn die meisten Maßnahmen nach dem Vergaberecht und nutzen mehrheitlich die regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit. Die zugelassenen kommunalen Träger halten dagegen häufiger eigene Organisationseinheiten vor, die speziell für Maßnahmeplanungen und die Angebotssteuerung zuständig sind. Stärker als bei den ARGEn sind in diese Planung auch die kommunalen Angebote für flankierende Leistungen einbezogen.

Interventionsstrategien

Hinsichtlich des Kundenmanagements und der Aktivierungsstrategien unterscheiden sich die Einrichtungen beider Formen der Aufgabenwahrnehmung nur geringfügig voneinander (vgl. Übersicht 6). Eine einsatzsteuernde Kundensegmentierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Arbeitsmarktnähe erfolgt bei den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen. Der Einsatz und die Bewertung der Eingliederungsinstrumente unterscheiden sich zwischen den Fachkräften der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger überwiegend nicht. Im konkreten Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen sind ebenfalls wenige Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn erkennbar. Mehr Übereinstimmungen als Unterscheide zeigen sich auch bei der realisierten Maßnahmepolitik. Bei Maßnahmedurchführungen und Förderinstrumenten waren insgesamt keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auszumachen. Bei den kommunalen Trägern ist der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten signifikant hö-

Übersicht 6
Vergleich der Interventionsstrategien

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Integrationsstrategien	Segmentierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Arbeitsmarktnähe In der Praxis der Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen wenig Unterschiede	
		Häufiger Kritik am Konzept der Kundensegmentierung (Betreuungsstufen) wegen Standardisierung und hoher Arbeitsbelastung
Maßnahmepolitik	Starker Einsatz des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten In Angebotsstruktur von Maßnahmeträgern kaum Ungleichgewichte bei Maßnahmetypen nach § 16 Abs. 1 SGB II, nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. § 16 Abs. 3 SGB II	
	Vergleichsweise häufigere Nutzung von Qualifizierungsinstrumenten und Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Maßnahmepolitik und leicht stärkere Festlegung durch arbeitsmarktpolitische Programme der Länder	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

her. Nach eigenen Angaben setzen die zugelassenen kommunalen Träger auch mehr qualifizierende Maßnahmen ein. Dies spiegelt sich in der SGB II-Statistik (nach § 51b SGB II) in dieser Form allerdings nicht wider. Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen allerdings häufiger arbeitsmarktpolitische Programme der Länder.

Der Einsatz von flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, Psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Verfügbarkeit dieses Angebots wird seitens der Amtsleitungen und Geschäftsführungen zwar als grundsätzlich vorhanden eingeschätzt, aber rund die Hälfte der Vermittlerinnen und Vermittler stellen fest, dass kein Zugriff auf diese Angebote besteht.

Eine qualitative Analyse von Interaktionssituationen im Kontext von Interventionsstrategien zeigt anhand einer Substichprobe zwei grundlegend verschiedene Aktivierungsstrategien: eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung (»Fürsorgestrategie«) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Ar-

Übersicht 7
Übersicht der Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Strategische Ausrichtung	Fürsorgestrategisches Vorgehen herrscht vor Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär	Fürsorgestrategie und Matchingstrategie koexistieren sowohl: Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär als auch: Stellensuche primärer Fokus, Profiling des Einzelfalls sekundär
Maßnahmeeinsatz	Instrumente der Beschäftigungsförderung in vergleichbarer Weise thematisiert	
	Flankierende Leistungen wenig bedeutend	Flankierende Leistungen unbedeutend
Eingliederungsvereinbarung	Eingliederungsvereinbarung nicht routinemäßig thematisiert	Eingliederungsvereinbarung überwiegend thematisiert
	»Fordern« geht vor »Fördern«	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Übersicht 8
Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zkT)
Übergreifende Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III		
Daten- und Informationstransfer zwischen den Leistungssystemen	Ja, gemeinsame IT-Plattform	Sehr gering, da keine gemeinsame IT-Plattform; hohe Transaktionskosten
Interessen- und Finanzierungskonflikt SGB II und SGB III lösbar	Verhandelbar in Trägerversammlung; Vetorecht des BfdH	Strukturell nicht zu lösen; bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft abschwächbar
Verschiebebahnhof SGB II in SGB III	Stark reduziert	Reduziert
Betreuung von jugendlichen eHb (U 25)		
Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand	Strukturell nein; auf vertraglicher Basis möglich bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Agentur	
Ausbildungsstellenakquisition	Gemeinsam möglich; umfangreiches Bewerberangebot	Getrennte Akquisition; eingeschränktes Bewerberangebot (nur SGB-II-Einrichtung)
Stigmatisierungspotential für Jugendliche	Gering	Hoch
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen zwischen SGB II und SGB III	Strukturell möglich; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich, aber mit erhöhtem Aufwand verbunden; geringe Ausprägung in der Praxis
Kooperation mit kommunaler Kinder- und Jugendhilfe	Kooperation im Modell angelegt; geringe Ausprägung in der Praxis	Kooperation im Modell angelegt; mittlere Ausprägung in der Praxis
Berufliche Rehabilitation		
Berufliche Ersteingliederung	Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (Agentur zuständig); zusätzliche Betreuung durch SGB-II-Einrichtung; unterschiedliche Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: BvB durch Agentur, BaE etc. durch SGB-II-Einrichtung	

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

beitsmarktstrategie der Fallbearbeitung (»Matchingstrategie«) andererseits.

Schnittstellenprobleme

Im Leistungsprozess des SGB II existieren Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung und zur Sozialhilfe (vgl. Übersicht 8). Das ist besonders relevant für jene Personen, die Leistungen aus mehr als einem dieser Systeme erhalten. So werden beispielsweise Jugendliche für die Berufsberatung und eine Förderung über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zugleich von der Arbeitsagentur betreut. Erwerbsfähige hilfebedürftige Rehabilitandinnen und Rehabilitanden erhalten ebenfalls Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II. Aufgrund der unterschiedlichen Logiken beider Rechtskreise ergeben sich teils erhebliche Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III, die sich zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung teilweise erheblich unterscheiden (vgl. Übersicht 8).

Fazit

Aus implementationsanalytischer Perspektive liegen die zentralen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung vorrangig in den Strukturen, welche sich die SGB-II-Einrichtungen in Umsetzung des Gesetzes geschaffen haben. Im Rahmen der Interventionspolitik der SGB-II-Einrichtungen, d.h. mit Blick auf gewählte Integrationsstrategien und Schwerpunkte im Maßnahmeeinsatz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, überwiegen dagegen die Gemeinsamkeiten zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Blickt man auf die Elemente, welche vorrangig die strukturellen Differenzen zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung ausmachen, so können zusammengefasst zwei Dimensionen wie folgt beschrieben werden:

Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster virulent.

Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.

Mikroökonomische Wirkungs- und Effizienzanalyse: Ergebnisse aus dem Untersuchungsfeld 3

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 (ARGEn) 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. Zugespitzt 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 Beschäftigung 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 ARGEn 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 beauftragen Forschungsinstitute Zentrum für

* Die Bearbeiter sind Bernhard Boockmann, Martin Brussig, 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 ARGEn analysiert.

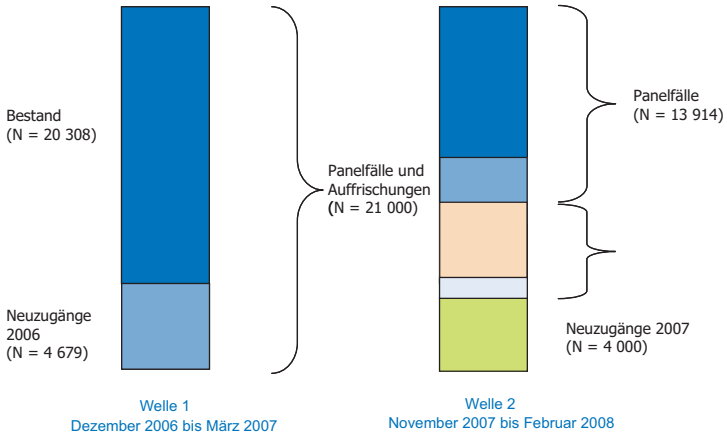
Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (IAQ) und TNS Emnid sowie des Schweizerischen Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen (SEW).

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 ARGEn 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 durchgeführt, 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.

Abb. 1
Zusammensetzung der UF3-Kundenbefragung



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

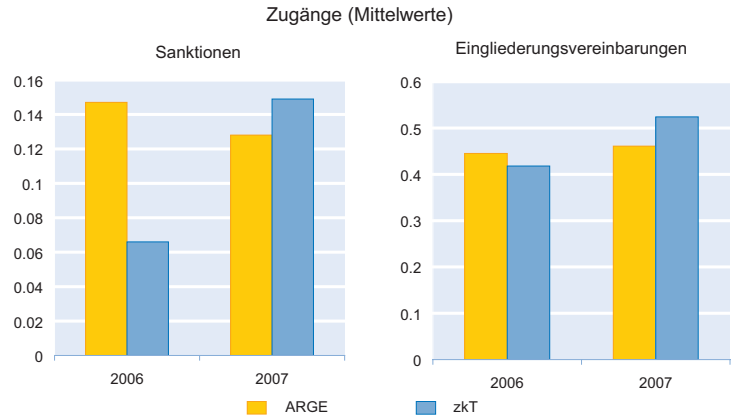
Abbildung 1 zeigt links die Zusammensetzung der Stichprobe der ersten Welle in Bestands- und Zugangsstichprobe. In der zweiten Welle (rechte Säule) haben sich knapp 14 000 der Erstbefragten erneut beteiligt. Ferner wurden ca. 7 000 Interviews mit Personen geführt, die für Personen einsprangen, die sich 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



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

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 quasiexperimentelle 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 ARGEn 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.

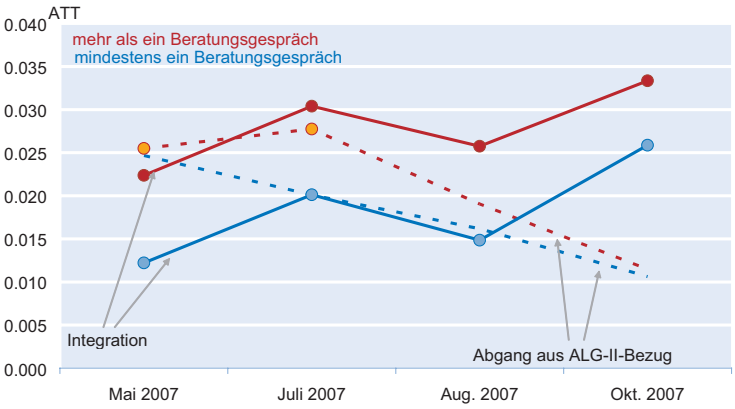
Ergebnisse der Wirkungsanalyse

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 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.

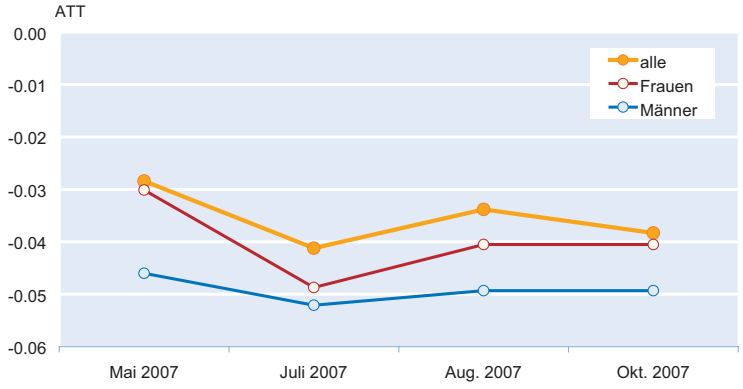
Quelle: ZEW, IAQ, TNS Emnid Medien- und Sozialforschung.

[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.

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.

Abb. 4

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



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

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 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.

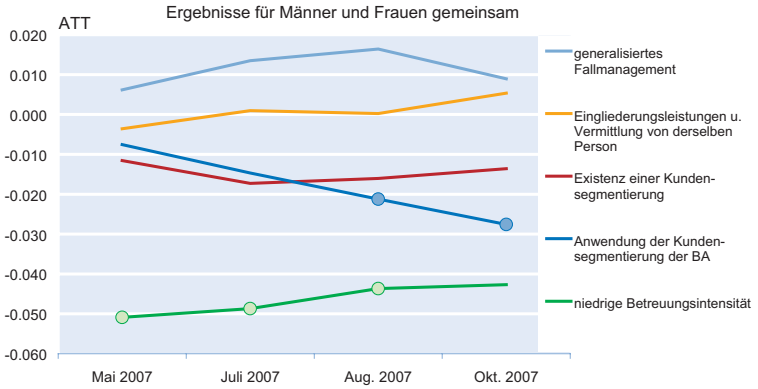
Die geschätzten Effekte stellen die Gesamtwirkungen des Modells der Aufgabenwahrnehmung im Sinne der Frage »Wer kann es besser?« dar. In ihnen drücken sich also auch Unterschiede hinsichtlich des Aktivierungsprozesses zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung aus. Im Folgenden werden einzelne Elemente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



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

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

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.

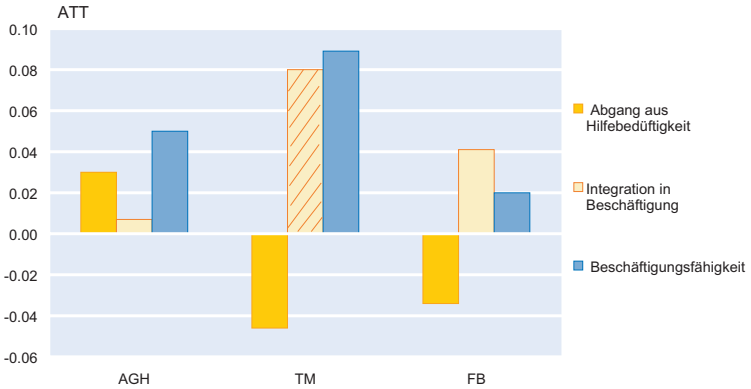
Durchgängig insignifikant sind die Beratung des gesamten Haushalts durch dieselbe Person bei der Grundsicherungsstelle, die Beratung bei spezifischen Problemen (wie z.B. Betreuung von Kindern, Pflege von Angehörigen, Schulden, Suchtverhalten und psychosozialen Problemen) und der Einsatz flankierender 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



Signifikante Werte (5%-Niveau) sind durch Schraffierung kennzeichnet.

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 Größenordung 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 ARGEn/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.

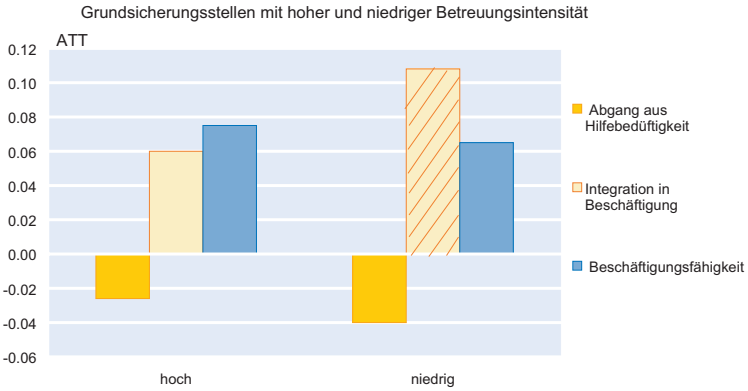
Die Form der Organisation der Grundsicherungsstellen hinsichtlich Fallmanagementansatz sowie Nutzung einer Kundensegmentierung hat ebenfalls in den seltensten Fällen einen Einfluss auf die Maßnahmewirkung. Arbeitsgelegenheiten erweisen sich mit Bezug auf Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung 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



Signifikante Werte (5%-Niveau) sind durch Schraffierung kennzeichnet.

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 Ergebnisindikatoren, 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 mikroökonometrische 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).

Makroanalyse und regionale Vergleiche (Untersuchungsfeld 4) im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II[1]

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 (ARGEn) von Arbeitsagenturen und Kommunen, die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) und Betreuung in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Von Anfang an bestand vor allem zwischen den Modellen Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) 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 (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?« 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. Werding, 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:

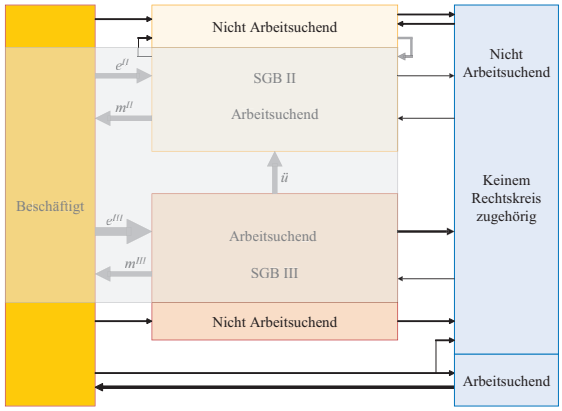
- Integration in Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- soziale Stabilisierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger als wichtigste Adressaten des SGB II.

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 – 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.

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-Unterbeschäftigung[3] 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 ungeförderte 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.

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.

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 ungeförderten 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 arbeitsuchenden 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 »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. *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 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 €.

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 *ökonometrischer 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 Sozialhilfeempfänger/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 ungeförderte 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 Erstgespräches 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 Erstgespräches, 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 Arbeitsuchender 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 sozialversicherungspflichtig 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 umsetzten. 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-

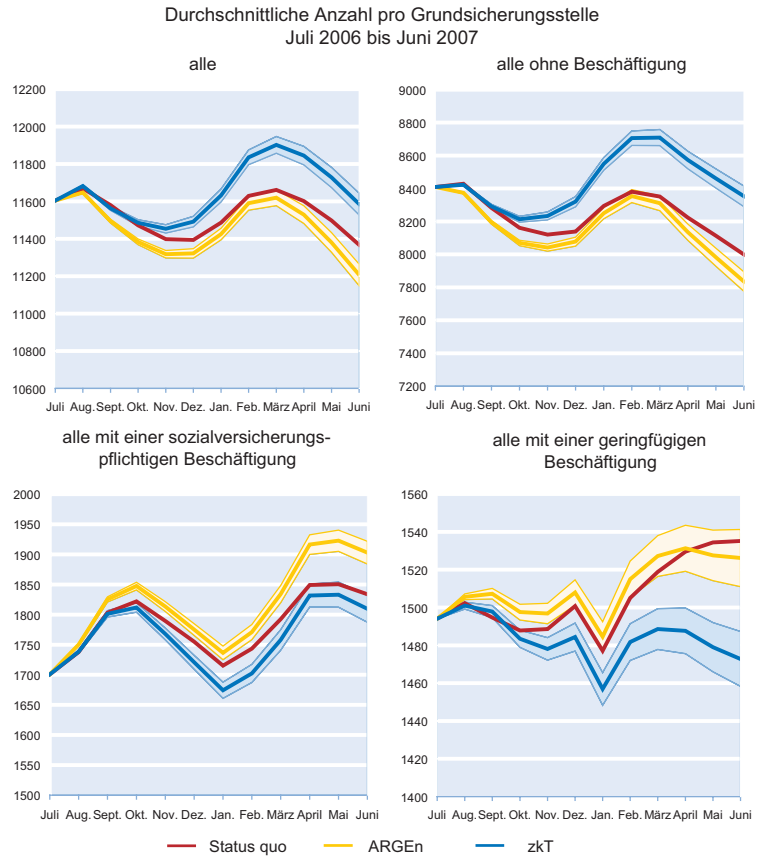
kator für die Beschäftigungsfähigkeit aller SGB-II-Kunden/innen verbleibt regelmäßig zumindest ein schwach signifikanter, positiver Einfluss des zkT-Modells, wenn die organisatorische Heterogenität bei der Umsetzung des SGB II und die Schwerpunkte bei der regionalen Arbeitsmarktpolitik kontrolliert werden.

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 ARGEn 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.

Abb. 2
Monatliche Entwicklung der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen



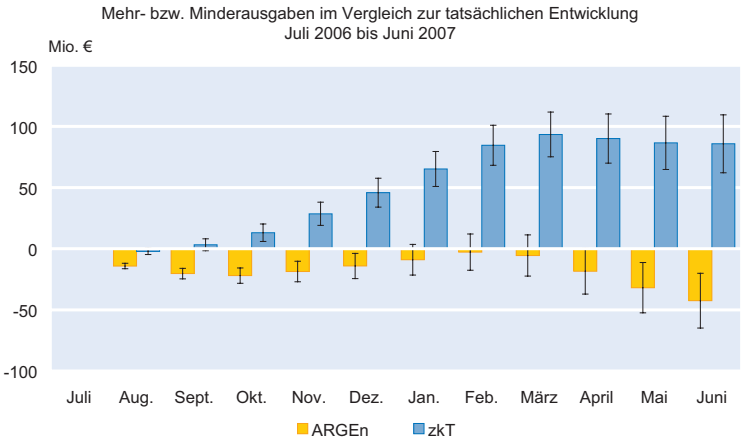
Die oberen und unteren Bänder entsprechen plus minus zwei Standardabweichungen der simulierten Werte für die ARGEn bzw. zkT.
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts 2008.

Simulationen

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 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.

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 Hilfebedürftiger entfallen.

Nimmt man diese simulierten fiskalischen Effekte und stellt sie im Hinblick auf die relative Kosteneffizienz der beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung in Form von ARGEn 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 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.

Niederlande: Ein neuer Weg zu mehr Flexicurity

Wolfgang Ochel

Die interne Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und deren externe Flexibilität, durch Entlassungen und Einstellungen die Beschäftigtenzahl verändern zu können, bilden wichtige Voraussetzungen, damit Unternehmen im Strukturwandel bestehen können. Nach dem Flexicurity-Ansatz der Europäischen Kommission soll die mit einer Erhöhung der externen Flexibilität einhergehende Reduzierung der »Jobsicherheit« durch eine ausreichende soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit kompensiert werden. Die von der Arbeitslosenunterstützung ausgehenden negativen Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, versuchen viele Länder, durch eine Aktivierung der Arbeitslosen zu überwinden. Sie wollen dadurch erreichen, dass Arbeitslose schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden und das Ziel einer hohen Beschäftigungsstabilität realisiert wird.

Für die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität, die Einkommenssicherung und die Sicherstellung einer hohen Beschäftigungsstabilität sind in vielen Ländern (und so auch weitgehend in den Niederlanden) staatliche Einrichtungen der zentralen Ebene verantwortlich. Ihnen obliegt die Ausgestaltung und teilweise auch die Implementierung des Kündigungsschutzes, der Arbeitslosenunterstützung und der Aktivierungsmaßnahmen. Die Ergebnisse sind nicht immer zufriedenstellend. Von den institutionellen Regelungen gehen Anreizeffekte aus, welche die Arbeitskräftemobilität behindern und der Beschäftigungsstabilität abträglich sind.

Aus diesem Grund hat die Kommission für Erwerbsbeteiligung, welche vom niederländischen Ministerium für Soziales und Beschäftigung mit der Erarbeitung von Reformvorschlägen für den Arbeitsmarkt beauftragt worden war, Mitte 2008 Vorschläge vorgelegt, welche eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik beinhalten. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Gemeinden sollen mehr Verantwortung für eine ausreichende Arbeitskräftemobilität, für die soziale Absicherung beim Arbeitsplatzwechsel und für die Sicherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungssicherheit für Arbeitnehmer übernehmen. Dieses soll durch die Einführung von Beschäftigungskonten und eine neue Form der Beschäftigungssicherung erreicht werden (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008).

Arbeitsmarktflexibilität und soziale Sicherung: Der Status quo

Der Status quo des niederländischen Arbeitsmarktes ist durch eine hohe Flexibilität am Rande gekennzeichnet. Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse und Leiharbeit sind weit verbreitet und mit einer sozialen Absicherung der Beschäftigten verbunden. Die Kernbelegschaften unterliegen dagegen einem strengen Kündigungsschutz. Sie können nur nach einem zeitraubenden Verfahren der Arbeitsämter oder gegen hohe Abfindungszahlungen entlassen werden (vgl. Box 1 sowie Deelen, Jongen und Visser 2006).

Der dualistische Kündigungsschutz hat zur Folge, dass die Randbelegschaften in hohem Maße mobil, »Insider« dagegen durch eine geringe Mobilität gekennzeichnet sind. Arbeitgeber müssen beträchtliche Barrieren überwinden, wenn sie sich von langjährigen Mitarbeitern trennen wollen. Aber auch der freiwillige Jobwechsel wird erheblich erschwert, wenn Arbeitnehmer nur bei einer Kündigung durch den Arbeitgeber, nicht aber bei einem freiwilligen Arbeitsplatzwechsel eine Abfindung erhalten.

Die dualistische Struktur des Arbeitsmarktes hat darüber hinaus zur Folge, dass zu wenig Geld in die Weiterbildung der Arbeitnehmer investiert wird. Bei den Randbelegschaften unterbleiben solche Investitionen, weil sie den Arbeitgebern wegen der hohen Fluktuation keine Rendite versprechen. »Insider« andererseits zeigen wenig Interesse an Weiterbildung, da ihr Arbeitsplatz relativ sicher ist und sie sich keinen neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt stellen müssen. Die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer wird nur unzureichend gesteigert mit negativen Auswirkungen auf die Produktivitätsentwicklung (vgl. Bovenberg und Wilthagen 2008, 8).

Box 1
Das duale System des niederländischen Kündigungsschutzes

Um einen Beschäftigten aus personen- oder betriebsbedingten Gründen entlassen zu können, stehen einem Arbeitgeber zwei Wege offen. Er kann beim zuständigen Arbeitsamt (CWI Centrum voor Werk en Inkomen) eine Entlassungsbewilligung beantragen. Wenn diese erteilt wird, muss er innerhalb von acht Wochen die Kündigung aussprechen. Dieses Verfahren ist in der Regel langwierig und sein Ergebnis unsicher. Oder der Arbeitgeber kann beim Amtsgericht (Kantonrechter) eine Klage einreichen, um das Verfahren abzukürzen. Gibt das Amtsgericht der Klage statt, setzt es den Zeitpunkt der Vertragsbeendigung fest, ohne dabei an die gesetzlichen Kündigungsfristen gebunden zu sein. Gleichzeitig wird der Arbeitgeber verpflichtet, eine Abfindung zu zahlen. Das zweite Verfahren ist kürzer, sein Ergebnis vorhersehbarer, gleichzeitig aber auch kostspieliger für den Arbeitgeber. Das zweite Verfahren erfreut sich zunehmender Beliebtheit, insbesondere bei größeren Unternehmen. Mehr als 50% der Arbeitgeber wählen heute dieses Verfahren. (Vgl. OECD 2006, Box 3.3; Lassche Advocaten 2008)

Die niederländische Arbeitslosenunterstützung ist dadurch gekennzeichnet, dass in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit die Lohnersatzrate eine im internationalen Vergleich mittlere Höhe erreicht. Arbeitslosenunterstützung wird aber mit 38 Monaten relativ lange gewährt, und die Lohnersatzrate wird mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nur wenig abgesenkt. Dadurch werden für Arbeitslose kaum Anreize geschaffen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (vgl. OECD 2008, 82).

Um die negativen Arbeitsanreize zu kompensieren, werden allerdings Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitslosen ergriffen. Die

Arbeitsämter führen ein Profiling der Arbeitslosen durch, dem sich Maßnahmen von privaten Vermittlungsfirmen zur Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt anschließen. Bei unzureichenden Suchanstrengungen werden Sanktionen verhängt (vgl. OECD 2008, 84–88).

Box 2
»Abfertigung Neu« in Österreich

Bis zum Jahr 2003 waren Arbeitgeber im privaten Sektor in Österreich verpflichtet, gekündigten Arbeitnehmern eine Abfindung zu zahlen, sofern diese mindestens drei Jahre in ihrem Unternehmen ohne Unterbrechung beschäftigt waren. Die Höhe der Abfindung richtete sich nach der Höhe des letzten Bruttogehalts und der Dauer der Betriebszugehörigkeit.
Durch das betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz (»Abfertigung Neu«) wurde das alte Abfindungssystem durch ein System der Beschäftigungskonten ersetzt. Arbeitgeber werden dadurch verpflichtet, für neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse 1,53% des Bruttolohns auf das Beschäftigungskonto des einzelnen Arbeitnehmers einzuzahlen (diese Konten werden von einem Fonds gemanaget). Sowohl bei freiwilliger als auch bei unfreiwilliger Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses kann der Arbeitnehmer eine »Abfindung« aus seinem Beschäftigungskonto (entsprechend den Bedingungen des alten Abfindungssystems) erhalten. Er kann die eingezahlten Mittel aber auch nicht beanspruchen, sie von neuen Arbeitgebern weiter auffüllen lassen und sie erst beim Renteneintritt auflösen. (Vgl. OECD 2006, Box 3.3; Hofer 2007; OECD 2008, Box 3.5)

Das Konzept des Kommissionsvorschlags

Der Vorschlag der Kommission für Erwerbsbeteiligung beinhaltet die Einführung von Beschäftigungskonten und eine neue Form der Beschäftigungssicherung.[1] Mit diesen Instrumenten soll die Arbeitskräftemobilität erhöht werden, ohne dass die Arbeitnehmer zwischenzeitlich arbeitslos werden. Der Wechsel von einem Arbeitgeber zum anderen soll möglichst reibungslos erfolgen und sozial abgesichert werden. Damit soll unter anderem die Anpassungsfähigkeit an technische Veränderungen erhöht werden. Darüber hinaus soll mit diesen Instrumenten die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gesteigert werden. Und es sollen Anreize geschaffen werden, mehr in Weiterbildung zu investieren.

Diese Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass – wie gesagt – dem einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie den Kommunen mehr Entscheidungsbefugnisse übertragen werden. Ihre Eigenverantwortlichkeit soll gestärkt werden. Dabei sollen die Anreizmechanismen so ausgestaltet sein, dass die Arbeitgeber ihre vor der Entlassung stehenden Beschäftigten bei der Suche nach einem neuen Arbeitgeber unterstützen. Ebenso sollen die Arbeitsanreize für den einzelnen Arbeitnehmer gestärkt werden. Erreicht werden soll dies durch eine stärkere Internalisierung der gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit.

Beschäftigungskonten

Das Konzept der Beschäftigungskonten beinhaltet eine Art staatlich verordneten Zwangssparens in Zeiten der Beschäftigung zur Vorsorge gegen Einkommensverluste bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (insbesondere durch Arbeitslosigkeit). Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer zahlen dabei einen staatlich festgelegten Beitrag auf das individuelle Beschäftigungskonto eines Arbeitnehmers ein. Bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer anderen Unterbrechung der Beschäftigung kann der Arbeitnehmer einen nach oben begrenzten Betrag von seinem Konto abheben, um den Lebensunterhalt zu finanzieren. Bei einem Wechsel des Arbeitgebers nehmen die Arbeitnehmer ihr Beschäftigungskonto mit.

Die Befürworter von Beschäftigungskonten betonen, dass diese mit weniger Fehlanreizen als die existierenden Systeme der Arbeitslosenunterstützung verbunden sind. Beschäftigte, die auf ihre eigenen Konten einzahlen, kommen in vollem Umfang in den Genuss der Einzahlungen und damit des Ertrags ihrer Beschäftigung. Der Anreiz zu arbeiten erhöht sich dadurch. Arbeitslose, die Abhebungen von ihren Konten vornehmen, verringern das ersparte Vermögen, das ihnen für die Zukunft zur Verfügung steht. Sie haben dadurch einen größeren Anreiz, einen Arbeitsplatz zu suchen, als im bestehenden System der Arbeitslosenversicherung (vgl. Boss, Brown und Snower 2007; Valentini 2008).

Bei ihrem Vorschlag, Beschäftigungskonten einzuführen, wurde die Kommission für Erwerbsbeteiligung von der Praxis einiger lateinamerikanischer Länder, insbesondere aber von der im Jahre 2003 in Österreich eingeführten »Abfertigung Neu« inspiriert (vgl. Baris 2006). Bei dem österreichischen System zahlen Arbeitgeber 1,53% des Bruttolohns auf individuelle Beschäftigungskonten ein. In Zeiten der Arbeitslosigkeit werden die ersparten Vermögen von den Arbeitnehmern zur Sicherung des Lebensunterhalts genutzt (vgl. Box 2).

Die neuen Beschäftigungskonten sollen das seit Anfang 2006 in den Niederlanden bestehende System des Leben begleitenden Sparens ersetzen.[2] Bei diesem System können Arbeitnehmer steuerbegünstigt bis zu 12% ihres Bruttolohns pro Jahr und bis zu 210% des Bruttojahreslohns insgesamt sparen. Sie können daraus den Lebensunterhalt in Zeiten

[1] Dieses sind die beiden Hauptelemente von Teil 2 des Vorschlags. Teil 1 ist auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, Teil 3 auf die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters gerichtet (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008). Teil 1 und Teil 3 werden hier nicht diskutiert.

[2] Auch das Sparsystem für Beschäftigte soll in das neue System der Beschäftigungskonten aufgehen.

unbezahlten »Urlaubs« bestreiten. Das ersparte Vermögen kann für Weiterbildung, Elternurlaub, Frühverrentung, als Sabbatical usw. verwendet werden. Sofern sich der Arbeitnehmer mit 70% seines bisherigen Arbeitslohns begnügt, kann er auf diese Weise bis zu drei Jahre unbezahlten »Urlaub« nehmen. Das System Leben begleitenden Sparens ist bisher, insbesondere von Arbeitnehmern mit geringem Einkommen, kaum genutzt worden (vgl. Bovenberg und Wilthagen 2008, 14; OECD 2008, Box 3.2).

Die neuen Beschäftigungskonten sollen personenbezogen sein und bei einem Arbeitsplatzwechsel mit übertragen werden. Sie sollen Arbeitnehmer in die Lage versetzen, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und sie vom aktuellen Arbeitgeber unabhängiger machen. Sie sollen der Sicherung des Lebensunterhalts in Zeiten der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, aber auch der Aufstockung des Einkommens bei Frühverrentung oder bei Wechsel in eine geringer bezahlte Erwerbstätigkeit dienen. Die Beschäftigungskonten sollen aus Pflichtbeiträgen der Arbeitgeber, freiwilligen Beiträgen der Arbeitnehmer, tarifvertraglich vereinbarten Beiträgen und Steuermitteln gespeist werden. Arbeitgeber sollen durch das neue System nicht stärker belastet werden als bisher. Dies könnte durch den Wegfall der bisher üblichen Abfindungen bei Kündigungen durch den Arbeitgeber erreicht werden (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008).

Beschäftigungssicherung

Neben der Einführung von Beschäftigungskonten soll das bestehende System der Beschäftigungssicherung ersetzt werden. Damit soll erreicht werden, dass Beschäftigte, von denen sich ein Unternehmen trennen will, nicht arbeitslos werden, sondern direkt an einen neuen Arbeitgeber weitervermittelt werden. Es soll eine »Job-zu-Job-Sicherheit« erzielt werden.

Das System soll drei aufeinander folgende Phasen von jeweils sechs Monaten Dauer beinhalten:

- Nach der Kündigung soll der Arbeitgeber dem Beschäftigten 80 bis 100% seines bisherigen Lohns weiterzahlen. Während dieser Transferphase kann sich der Arbeitnehmer in vollem Umfang der Suche nach einer neuen Stelle widmen. Der Arbeitgeber soll ihn dabei unterstützen. Am Ende der sechs Monate werden die Bemühungen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers überprüft.
- Dem schließt sich die Reintegrationsphase an, die von einer Organisation des Wirtschaftszweiges, in dem der Arbeitnehmer bisher beschäftigt war, in einem noch zu präzisierenden Verfahren finanziert wird. Während dieser Zeit unterstützen staatliche oder private Vermittlungsfirmen den Arbeitnehmer bei der Stellensuche.
- War auch diese Phase erfolglos, übernimmt die Kommune die Finanzierung, während sich die Vermittlungsfirma zusammen mit dem Arbeitslosen weiter um eine neue Stelle bemüht.

Das neue Beschäftigungssicherungssystem erleichtert Entlassungen dadurch, dass die langwierigen administrativen Verfahren bei den Arbeitsämtern entfallen (vgl. Box 1) und durch kalkulierbare Lohnfortzahlungen ersetzt werden. Auf der anderen Seite können Arbeitnehmer weiterhin gegen ungerechtfertigte Kündigungen vorgehen, allerdings nur während des ersten Monats nach der Kündigung (vgl. Bovenberg, Wilthagen und Bekker 2008).

Das neue Beschäftigungssicherungssystem soll so ausgestaltet werden, dass der Arbeitgeber die Kosten der von ihm vorgenommenen Entlassungen teilweise mit trägt, indem er den Lohn der entlassenen Arbeitnehmer während einer Dauer von sechs Monaten weiterzahlen muss. Die Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosigkeit dürfte dazu führen, dass die Arbeitgeber diese bei ihren Kündigungen berücksichtigen und dadurch effizientere Entscheidungen treffen (vgl. Blanchard und Tirole 2008). Die Internalisierung der Kosten könnte zur Folge haben, dass Unternehmen ins Humankapital ihrer Beschäftigten investieren, um Entlassungen zu vermeiden. Arbeitgeber dürften auch versuchen, die Dauer der Arbeitsuche in Phase I zu verkürzen, indem sie die entlassenen Arbeitnehmer bei der Arbeitsuche unterstützen.

Durch die Verknüpfung des Systems der Beschäftigungssicherung mit dem individueller Beschäftigungskonten gehen sowohl auf die Arbeitgeber als auch auf die Arbeitnehmer Anreize aus, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhöhen und, im Falle von Entlassungen, die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu intensivieren bzw. solche Suchanstrengungen zu unterstützen. Die Befürworter dieses Vorschlags gehen davon aus, dass bei Einführung dieses Systems wesentliche Teile des jetzigen Kündigungsschutzsystems und der Arbeitslosenversicherung überflüssig werden.

Ausblick

Die Reaktionen auf den hier vorgestellten Teil 2 des Vorschlags der Kommission für Erwerbsbeteiligung sind in den Niederlanden unterschiedlich ausgefallen. Nach den Beobachtungen von Grünell (2008) fielen die Stellungnahmen der Regierungsparteien weitgehend positiv aus. Auch die Arbeitgeberverbände reagierten weitgehend zustimmend. Sie betonten allerdings, dass die vorgeschlagenen Reformen nicht mit Kostensteigerungen und zusätzlichen administrativen Belastungen für die Unternehmer verbunden sein dürften. Unzumutbare Belastungen sehen sie allerdings auf klei-

ne und mittlere Unternehmen zukommen durch die Lohnfortzahlung in Phase I und die Anforderung, die entlassenen Arbeitnehmer bei der Stellensuche zu unterstützen. Bei den Gewerkschaften halten sich Zustimmung und Vorbehalte in etwa die Waage. Sie bezweifeln, dass Geringverdiener in der Lage sein werden, die neuen Beschäftigungskonten – wie geplant – zu nutzen. Außerdem sind sie skeptisch, dass die Arbeitslosigkeit so weit abgebaut werden kann, dass das System der Arbeitslosenunterstützung abgeschafft werden kann.

Literatur

Baris, A. (2006), »Reform of Severance Pay Law, Statements and Comments«, *Peer Review*, 30 Nov.–1 Dec., 73–77.

Blanchard, O. und J. Tirole (2008), »The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass«, *Journal of the European Economic Association* 6(1), 45–77.

Boss, A., A.J.G. Brown und D.J. Snower (2007), »Beschäftigungskonten für Deutschland«, *Kieler Arbeitspapier* 1325, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Bovenberg, L. und T. Wilthagen (2008), »On the Road to Flexicurity: Dutch Proposals for a Pathway towards Better Transition Security and Higher Labour Market Mobility«, *Tilburg University, Flexicurity Paper* 15.

Bovenberg, L., T. Wilthagen und S. Bekker (2008), »Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands«, *CESifo DICE Report* 6(4), 9–14.

Committee on Labour Market Participation (2008), *Towards a Future that Works, Main Recommendations*, Rotterdam.

Deelen, A.P., E.L.W. Jongen und S. Visser (2006), »Employment Protection Legislation, Lessons from Theoretical and Empirical Studies for the Dutch Case«, *CPB Document* No. 135.

Grünell, M. (2008), »Broad Consensus for Proposals for Changes to Dismissal Law«, Eurofound, Eiro, Dublin (8. September).

Hofer, H. (2007), »The Severance Pay Reform in Austria (»Abfertigung Neu«)«, *CESifo DICE Report* 5(4), 41–48.

Lassche Advocaten (2008), *Arbeitsrecht in den Niederlanden*, Enschede.

OECD (2006), *Employment Outlook 2006*, Paris.

OECD (2008), *Economic Surveys: Netherlands*, Paris.

Valentini, F. (2008), »Unemployment Insurance Savings Accounts: An Overview«, *Keskusteluaiheita Discussion Paper* No. 1136.

ifo Konjunkturtest Dezember 2008 in Kürze[1]

Klaus Abberger

Der **ifo Geschäftsklimaindikator** für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Dezember deutlich gesunken. Er setzt somit seine Abwärtsbewegung fort, die seit über einem Jahr anhält. Dabei dominiert dieses Mal die Verschlechterung der Geschäftslage. Die pessimistischen Erwartungen der vergangenen Monate werden Realität: Vermehrt berichten die Befragungsteilnehmer von einer unbefriedigenden Geschäftslage. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr sind sie nahezu unverändert skeptisch. Der Abschwung hat nun insbesondere die deutsche Industrie voll erfasst. Zwar hat diese sich in den vergangenen Jahren größtenteils sehr gut aufgestellt, doch wird sie nun mit voller Wucht von der internationalen Entwicklung getroffen.

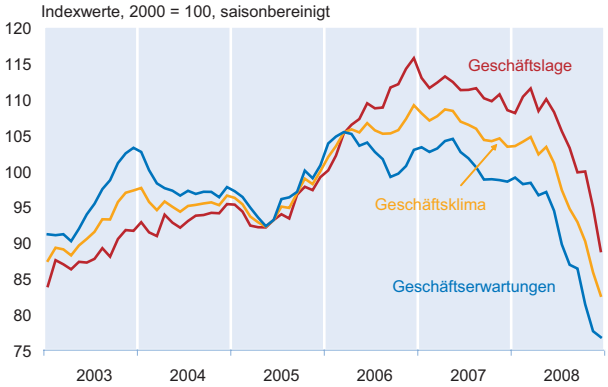
Verantwortlich für die Verschlechterung des Geschäftsklimas sind vor allem die Meldungen aus dem verarbeitenden Gewerbe. Hier berichten die Firmen von einer erheblich schlechteren Geschäftslage, und auch für den weiteren Geschäftsgang sind sie skeptischer als im Vormonat. Ebenfalls gesunken ist der Geschäftsklimaindex im Großhandel. Dagegen verbesserte sich das Geschäftsklima im Einzelhandel und blieb im Bauhauptgewerbe annähernd stabil.

Das **ifo Beschäftigungsbarometer** für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands zeigt im Dezember einen baldigen Beschäftigungsabbau an. Ihre Personalplanungen haben die Unternehmen deutlich nach unten angepasst. Die Rezession der deutschen Wirtschaft wird daher im kommenden Jahr am Arbeitsmarkt sichtbar.

Die Befragungsteilnehmer im **verarbeitenden Gewerbe** bewerten ihre derzeitige Geschäftssituation deutlich ungünstiger als im November. Die Nachfragesituation hat sich erheblich verschlechtert, und die vorhandenen Auftragsbestände sind stark gesunken. Die Lagerbestände an unverkauften Fertigwaren werden nochmals häufiger als zu groß befunden. Die Beschäftigungsperspektiven haben sich erneut verdüstert. Der Anteil der Firmen, die mit Überstunden arbeiten, hat merklich abgenommen. Zwar wird Kurzarbeit derzeit nur wenig in Anspruch genommen, doch planen knapp 30% der befragten Unternehmen, in den nächsten Monaten diesen Weg zu gehen. Kaum eine Industriebranche kann sich der Tendenz zur Kurzarbeit und zur Personalreduktion entziehen. Besonders die Investitionsgüterindustrie leidet unter dem globalen Abschwung, die Unternehmen rechnen verstärkt mit einer Abschwächung des Auslandsgeschäfts. Im Fahrzeugbau fürchten die Hersteller einen nahezu dramatischen Rückgang der Exporte. Dementsprechend hoch ist der Anteil an Firmen, die Kurzarbeit

Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft[a)]

Geschäftsentwicklung

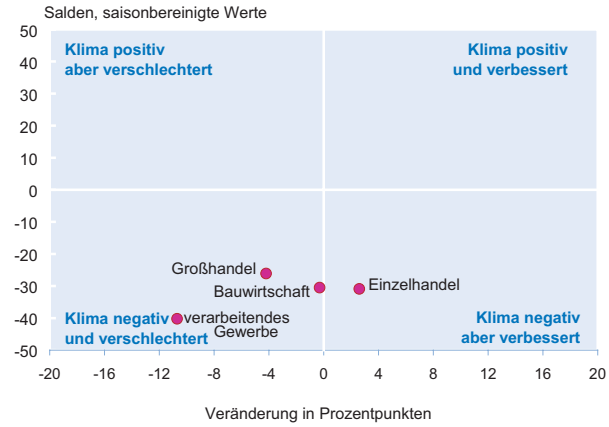


[a)] Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen

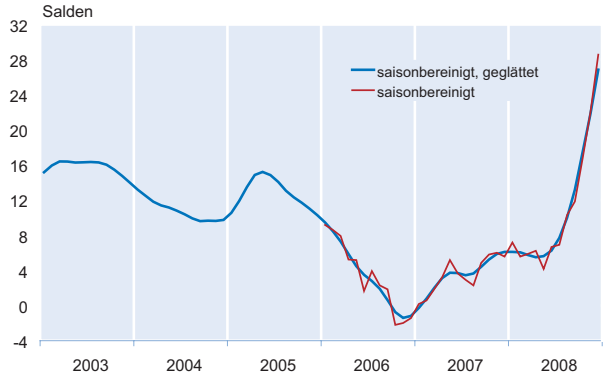
im Dezember 2008



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
Verarbeitendes Gewerbe[a)]

Beurteilung der Fertigwarenlager



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu große und zu kleine Lagerbestände

[a)] Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

[1] Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,– EUR/Jahr abonniert werden.

in Erwägung ziehen. Die Fahrzeugbauer sind hier nicht allein, auch in der Metallerzeugung und -bearbeitung wird intensiv mit diesem Instrument geplant. Gemäßigter ist die Verschlechterung des Geschäftsklimas bei den Konsumgüterherstellern. Dennoch planen auch hier die Befragungsteilnehmer, den Personalstamm etwas zu reduzieren. Insgesamt rechnen die Unternehmen in allen Branchen des verarbeitenden Gewerbes mit einer weiteren Verschlechterung der Geschäftslage in den kommenden sechs Monaten.

Im **Bauhauptgewerbe** ist das Geschäftsklima nahezu unverändert. Die Klagen über den Auftragsbestand haben nicht weiter zugenommen. Die Reichweite der Auftragsbestände hat sich nicht verändert, und die Geräte sind ähnlich stark ausgelastet wie im Vorjahr. Die Aussicht auf die Konjunkturpakete hat bislang nicht zu Preisanhebungen geführt. Die Unternehmen rechnen im Gegenteil vermehrt mit Preisanpassungen nach unten. Während sich die momentane Geschäftslage im Tiefbau, im Wohnungsbau und im öffentlichen Hochbau kaum verändert hat, sind die Unternehmen im gewerblichen Bau unzufriedener mit ihrer Geschäftssituation als im November. Die Reichweite der Auftragsbestände hat sich im gewerblichen Bau im Vergleich zum Vorjahresmonat sichtlich verkürzt. Insgesamt ist das Bauhauptgewerbe aber momentan ein Wirtschaftsbereich, der sich relativ stabil präsentiert.

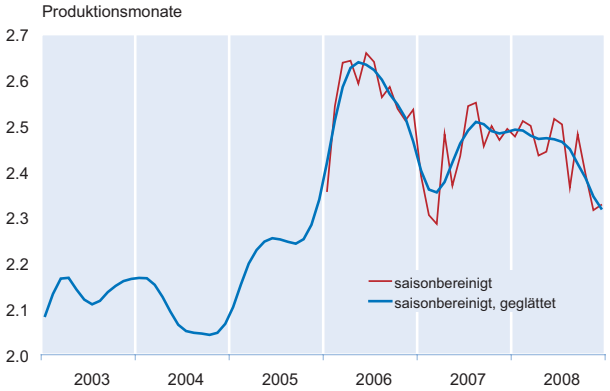
Im **Großhandel** hat sich das Geschäftsklima weiter abgekühlt. Die Befragungsteilnehmer sind mit ihrer Geschäftssituation vermehrt unzufrieden. Die Umsätze werden im Vergleich zum Vorjahr schlechter eingestuft, und die Lagerbestände sind den Unternehmen vermehrt zu groß. Das Ordervolumen an neuen Waren wollen sie daher weiter reduzieren. Preisanhebungen planen die Großhändler insgesamt nicht mehr. Damit hat sich der im Sommer noch deutlich vorhandene Preisauftrieb nahezu aufgelöst. Die Verschlechterung des Geschäftsklimas zeigt sich sowohl im Konsumgütergroßhandel als auch im Produktionsverbindungshandel. In beiden Bereichen sind die Befragungsteilnehmer mit ihrer augenblicklichen Geschäftslage unzufriedener und blicken kritischer auf die Entwicklung im kommenden halben Jahr.

Der Geschäftsklimaindex im **Einzelhandel** konnte sich von seinem kräftigen Rückgang im November wieder leicht erholen. Zwar bewerten die Einzelhändler ihre derzeitige Situation etwas ungünstiger, doch hat ihre Skepsis in Bezug auf die weitere Entwicklung abgenommen. Mit der Bestellung neuer Waren wollen sich die Befragungsteilnehmer dennoch weiter zurückhalten. Preisanhebungen planen die Einzelhändler insgesamt nicht mehr. Sowohl bei Verbrauchsgütern als auch bei Gebrauchsgütern sind die Händler zu Preiszugeständnissen bereit. Bei Nahrungs- und Genussmitteln sind noch Preisanhebungen vorgesehen, allerdings

Abb. 4

Bauhauptgewerbe

Auftragsbestand

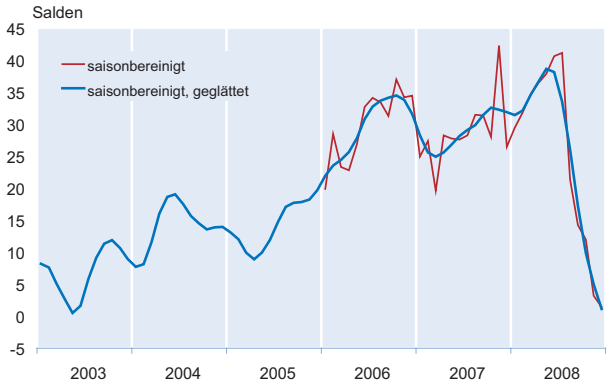


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5

Großhandel

Preiserwartungen



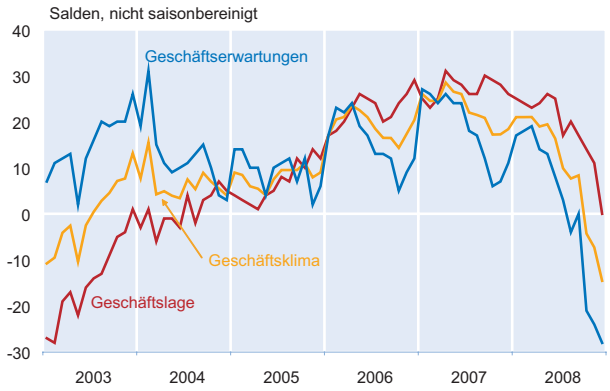
Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Großhandelspreise

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6

Dienstleistungen

Geschäftsentwicklung



Quelle: ifo Konjunkturtest.

nimmt der Preisauftrieb auch hier seit dem zurückliegenden Sommer kontinuierlich ab. Etwas entspannt hat sich die Situation bei den Tankstellen: Das Geschäftsklima hat sich verbessert. Die Befragungsteilnehmer bewerten ihre derzeitige Lage weniger negativ und sind auch nicht mehr so pessimistisch hinsichtlich der weiteren Entwicklung wie im Vormonat. Der Einzelhandel mit Kfz berichtet von einer sehr schlechten Geschäftslage. Den Geschäften im kommenden halben Jahr blicken sie zwar nicht mehr ganz so pessimistisch entgegen wie November, doch sind sie weiterhin überaus reserviert. Insgesamt hat sich das Geschäftsklima im Einzelhandel – trotz der jüngsten Verbesserung – im bisherigen Jahresverlauf tendenziell abgekühlt. Ein kräftiger Konjunkturimpuls über den Einzelhandel auf den Konsum ist daher derzeit nicht feststellbar.

Der Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe**[2] Deutschlands ist im Dezember deutlich gesunken. Die befragten Unternehmen haben die Bewertung ihrer Geschäftslage erheblich nach unten angepasst und berichten zum ersten Mal seit über drei Jahren von einer lediglich befriedigenden Geschäftssituation. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten sind sie zudem noch etwas skeptischer als im November. Die Unternehmen rechnen mit einer sinkenden Nachfrage und wollen ihre Mitarbeiterzahl in den nächsten Monaten etwas reduzieren. Im Bereich *Güterverkehr* ist der Geschäftsklimaindikator erneut kräftig gefallen. Die Unternehmen schätzen ihre Geschäftssituation erheblich schlechter ein und sind auch für den weiteren Geschäftsverlauf pessimistisch. Die Nachfrage hat sich abgeschwächt, und die Umsätze werden gegenüber dem Vorjahresmonat sichtlich negativer eingestuft. Auch für die kommenden Monate rechnen die Befragungsteilnehmer mit einem Nachfragerückgang und wollen dementsprechend Personal abbauen. Trotz der bald in Kraft tretenden Erhöhung der Mautgebühren planen sie Preisabschläge. Die Firmen, die im Bereich *Frachtumschlag, Lagerei* tätig sind, berichten von einer befriedigenden Geschäftslage und haben damit ebenfalls ihre Bewertung zurückgenommen. Darüber hinaus befürchten sie eine deutliche Abschwächung der Geschäftstätigkeit in den nächsten sechs Monaten. Ihren Beschäftigtenstamm wollen sie ebenfalls reduzieren. Von der Tendenz zur Personalreduzierung können sich die *Unternehmens-, Public-Relations-Beratungen* sowie die *Datenverarbeitungsdienstleister* abkoppeln. Diese Unternehmen berichten von einer vorwiegend guten Geschäftslage, wenngleich sie nicht mehr so positiv ist wie im Sommer. Obwohl sie von einem leicht nachgebenden Geschäftsverlauf in den kommenden sechs Monaten ausgehen, planen sie ihre Belegschaftszahl behutsam aufzustocken. Speziell Softwarehäuser stellen zusätzliches Personal ein.

[2] In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:
http://www.ifo.de