

Leistungsmessung von SGB-II-Trägern

Die Bildung von Vergleichstypen trägt regionalen Unterschieden Rechnung

Ein zentrales Ziel der Arbeitsförderung nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) ist die (Wieder-)Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den Arbeitsmarkt. Ob deren Integration in eine nicht geförderte Beschäftigung gelingt, hängt auch von den regionalen Rahmenbedingungen ab. Diese unterscheiden sich stark. Wer die Integrationsleistung der 422 Jobcenter in Deutschland vergleichbar machen will, muss diesen Unterschieden Rechnung tragen. Zu diesem Zweck hat das IAB im Sinne eines Benchmarkings zwölf regionale Vergleichstypen für die Arbeitsmarktsteuerung der Bundesagentur für Arbeit entwickelt.



Die regionalen Arbeitsmärkte in Deutschland weisen erhebliche strukturelle Unterschiede auf. Neben den bekannten Unterschieden zwischen den alten und neuen Bundesländern oder zwischen Großstädten und ländlichen Räumen gibt es vielfältige weitere regionale Disparitäten. Jobcenter, die ihre SGB-II-Kunden in nicht geförderte Beschäftigung bringen möchten, sind in besonderem Maße von diesen Unterschieden betroffen. Die Wirkungen einzelner Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik können grundlegend davon abhängen, in welcher Region sie eingesetzt werden. Ein Jobcenter in einer bayrischen Wachstumsregion kann leichter einen Teil seiner Kunden in Beschäftigung integrieren als eines in Ostdeutschland mit schwachem wirtschaftlichen Umfeld. Die regionalen Rahmenbedingungen können also die Integration begünstigen oder erschweren.

Diese Rahmenbedingungen sind vielschichtig und von den Handelnden vor Ort vielfach nicht zu beeinflussen. Das bedeutet für die Bundesagentur für Arbeit (BA), dass sie den Jobcentern im Regelfall keine bundesweit einheitlichen arbeitsmarktpolitischen Strategien oder Ziele vorgeben kann. Die BA kann den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nur dann effektiv steuern und die Einhaltung der Zielvorgaben für die Jobcenter nur dann kontrollieren,

wenn sie die regionalen Unterschiede berücksichtigt. Daher lässt sich die tatsächliche Leistung eines Jobcenters auch nur dann angemessen beurteilen, wenn die realisierte Integrationsquote in Relation zu den regionalen Rahmenbedingungen gesetzt wird, unter denen ein Jobcenter arbeiten muss. Es ist jedoch nicht praktikabel, die 422 Jobcenter – bei Aggregation der zwölf Berliner Jobcenter ergeben sich 411 Einheiten – individuell zu behandeln. Vielmehr ist es zweckmäßig, Jobcenter mit ähnlichen Rahmenbedingungen und sich daraus ergebenden Vor- oder Nachteilen zu Vergleichstypen zusammenzufassen.

Seit dem Jahr 2006 nutzt die BA die vom IAB erstellte Typisierung der SGB-II-Träger in zwölf Vergleichstypen für die Arbeitsmarktsteuerung. Ziel der Typisierung ist es, innerhalb eines Typs möglichst ähnliche Jobcenter zusammenzufassen und gleichzeitig eine hohe Trennschärfe zwischen den Typen herzustellen. Die Jobcenter innerhalb eines Vergleichstyps sollen dabei jeweils ähnlich hohe Hürden für die Zielerreichung aufweisen. Die zur Ermittlung der Vergleichstypen verwendeten statistischen Methoden werden im Kasten „Methodik“ auf Seite 84 genauer erläutert.

Typisierung erleichtert Steuerung und Kontrolle der Zielerreichung durch die BA

Natürlich abstrahiert man mit der Einteilung der Jobcenter in zwölf verschiedene Typen von den vielen individuellen Eigenschaften einer Region. Manchem mag es widerstreben, dass die eigene Stadt, der eigene Landkreis mit vielen anderen Regionen zu einem „Typ“ zusammengefasst wird, die sich von der eigenen Region stets mehr oder weniger stark unterscheiden. Dessen ungeachtet erleichtert die Typisierung die Steuerung der Zielerreichung deutlich. Die letztlich unbegrenzte empirische Heterogenität des deutschen Arbeitsmarktes wird dadurch reduziert auf eine handhabbare Zahl von Typen.

Allerdings gibt es natürliche Grenzen der Typenbildung. Die Wertebereiche der einzelnen Merkmale, nach denen die Typen gebildet sind, überlappen sich bis zu einem bestimmten Grad zwischen verschiedenen Gruppen. Darin spiegelt sich eine grundlegende Eigenschaft des Arbeitsmarktes wider: Die Jobcenter gliedern sich



Methodik

Die Bildung der Vergleichstypen auf Basis der Identifikation von Ähnlichkeitsmerkmalen ist sowohl theoretisch als auch empirisch fundiert. Der zweistufige Prozess kombiniert Regressions- und Clusteranalyse. Die Regressionsanalyse dient dabei als Prüf- und Auswahlverfahren für die Einflussgrößen, während die Gruppenbildung selbst mit clusteranalytischen Verfahren erreicht wird. Eine Beschreibung der Methode in allgemeiner Weise liefert ein Artikel von Uwe Blien, Franziska Hirschenauer und Van Phan thi Hong aus dem Jahr 2010 (siehe Literaturhinweise auf Seite 89). Bei der Aktualisierung der SGB-II-Typisierung werden etliche Elemente der Originalanalyse von Felix Rüb und Daniel Werner aus dem Jahr 2006 beibehalten. Unverändert geblieben sind insbesondere die Auswahl und Gewichtung der Typisierungsvariablen, lediglich die Zeitbezüge werden aktualisiert.

Hervorzuheben ist, dass schon im Jahr 2006 die Auswahl und Gewichtung der Typisierungsvariablen nicht willkürlich oder auf Basis von Expertenmeinungen erfolgten. Vielmehr wurden sie in einer ersten Stufe mittels einer Regressionsanalyse der regionalen Integrationsquote ausgewählt, die der eigentlichen Klassifikation vorgeschaltet war. Die Integrationsquote in nicht geförderte Beschäftigung war im Vorfeld von der BA als Zielkriterium festgelegt worden. Entscheidend ist, welche Faktoren die Unterschiede in der Integrationsquote zwischen den Trägern erklären. Nur jene Variablen, die sich in dieser Regressionsanalyse als signifikant erweisen, gelangen in den Kreis der Klassifikationsvariablen. Als Gewichte der Klassifikationsvariablen dienen die t-Werte der Regressionsanalyse (vgl. Tabelle 1 auf Seite 85). Mit diesem Verfahren wird sichergestellt, dass jene Variablen ein hohes Gewicht erhalten, die mit der Integrationsquote eng verknüpft sind. Umgekehrt werden Variablen niedrig gewichtet, die stark mit bereits einbezogenen korrelieren. Nicht aufgenommen werden schließlich Variablen, für die kein signifikanter Einfluss auf die Integrationsquote

nachgewiesen werden kann, die also die Trennschärfe der angestrebten Typisierung nur verschlechtern würden. Das Verfahren folgt somit einem klar fassbaren Konzept, seine Ergebnisse sind intersubjektiv nachvollziehbar.

Auch die konkrete Methode der Typen- oder Clusterbildung wird beibehalten. Wie schon 2006 wird in der zweiten Stufe zunächst eine hierarchisch agglomerative Clusteranalyse nach dem WARD-Verfahren durchgeführt, anschließend eine nicht-hierarchisch iterative Clusteranalyse nach dem K-Means-Verfahren, wobei in beiden Analysen die quadrierte euklidische Distanz als Ähnlichkeitsmaß dient. Mit dem ersten Klassifikationsschritt werden die einzelnen Trägerbezirke so zusammengefasst, dass zwischen den Mitgliedern einer Gruppe größtmögliche Ähnlichkeit hinsichtlich der betrachteten Merkmale besteht (innere Homogenität), zwischen den Mitgliedern verschiedener Gruppen aber größtmögliche Unähnlichkeit (äußere Heterogenität). Der zweite Klassifikationsschritt ist nötig, weil beim WARD-Verfahren, wie bei allen hierarchisch agglomerativen Verfahren, suboptimale Zuordnungen auftreten können. Das heißt, die Distanz zum eigenen Gruppenmittelwert kann größer sein als zu einem fremden. Dies lässt sich durch das K-Means-Verfahren korrigieren.

Die Anzahl der Gruppen, im konkreten Fall der Vergleichstypen, steht dabei nicht von vornherein fest. Ihre Festlegung erfolgt aufgrund statistischer und inhaltlicher Erwägungen. Bei einer steigenden Anzahl von Gruppen würde der Individualität der SGB-II-Träger stärker Rechnung getragen. Dies bedeutet, dass die innere Homogenität der Gruppen zunimmt, während die Unterscheidbarkeit der Gruppen sinkt. Besonderes Augenmerk sollte Randlagen einer Gruppe gewidmet werden. Es können Fälle auftreten, bei denen die Distanz zwischen zwei Einheiten innerhalb des gleichen Typs größer sein kann als zwischen zwei Einheiten in unterschiedlichen Typen. Dies ist jedoch eine Problematik, die alle vergleichbaren Typisierungsmethoden aufweisen.

Tabelle 1

Typisierungsvariablen und Gewichtung der SGB-II-Klassifikation

Typisierungsvariablen	Gewichte	
	absolut	relativ (in %)
Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2010 (in %)	5,83	25,46
Bevölkerungsdichte am 31.12.2009 (Einwohner/km ²)	3,81	16,64
Ausländeranteil an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Jahresdurchschnitt 2010	3,84	16,77
Saisonspanne * 1/10-12/10 (in %-Punkten)	1,79	7,82
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2008 (in 1.000 €)	2,78	12,14
SGB-II-Kundenquote im Jahresdurchschnitt 2010 (in %)	2,77	12,10
Umgebungsvariable SGB-II-Kundenquote ** im Jahresdurchschnitt 2010 (in %)	2,08	9,08

* Differenz zwischen maximalem und minimalem Saisonfaktor des Jahres 2010. Der Saisonfaktor ist die Relation zwischen der Arbeitslosenzahl eines bestimmten Monats und der Arbeitslosenzahl im gleitenden Jahresdurchschnitt.

** Mit Auspendleranteilen gewichtetes arithmetisches Mittel der SGB-II-Kundenquote der umliegenden Jobcenterbezirke.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Rüb/Werner 2008, S. 99.

©IAB

nicht gleichsam von selbst in eine bestimmte Anzahl klar voneinander abgegrenzter Gruppen, die es mit wissenschaftlichen Methoden „zu entdecken“ gilt. Es kann aber durch die Definition geeigneter Kriterien eine gewisse Trennschärfe zwischen den verschiedenen Typen erzeugt werden. Dennoch verbleiben innerhalb der einzelnen Vergleichsgruppen immer Unterschiede.

Darüber hinaus gibt es Grenzen anderer Art: So können künftige Ereignisse nicht berücksichtigt werden. Zudem erschweren Sonderereignisse, singuläre Einflüsse, nicht beobachtbare Größen, die im Infokasten erwähnte Randlagenproblematik und Besonderheiten des Handelns vor Ort eine angemessene Typisierung. Im Jahr 2011 wurde die Typisierung der SGB-II-Träger anhand neuer statistischer Daten aktualisiert. Damit folgte das IAB einer entsprechenden Vereinbarung mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Zielsteuerung, Kennzahlen und Daten SGB II“. Infolge der Aktualisierung hat sich die Typenzuordnung einiger Jobcenter verändert. Das kartographische Gesamtbild der regionalen Typenverteilung blieb

jedoch im Großen und Ganzen erhalten. Im Jahr 2012 soll eine grundlegende Neufassung der SGB-II-Typisierung erfolgen, wenn die dafür erforderliche Zielgröße für alle Jobcenterbezirke lange genug vorliegt.

Zwölf SGB-II-Vergleichstypen

Die aktualisierte SGB-II-Typisierung umfasst wie bisher zwölf Cluster. Die Zahl der Regionen pro Typ reicht von zehn bis 64. Die räumliche Verteilung der Cluster ist durch Unterschiede zwischen Ost und West, innerhalb Westdeutschlands durch Unterschiede zwischen Nord und Süd und im gesamten Bundesgebiet durch Unterschiede zwischen Stadt und Land gekennzeichnet (vgl. Abbildung auf Seite 86).

Die SGB-II-Typen 1 bis 5 umfassen Städte und teilweise das unmittelbare Umland von Großstädten. Aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen verteilen sich die Jobcenter mit wenigen Ausnahmen trennscharf auf Gruppen mit westdeutschen Trägern und Gruppen mit ostdeutschen Trägern (vgl. Tabelle 2 auf Seite 87). Typ 3 vereint die Jobcenter Berlins mit einigen meist im Ruhrgebiet

Abbildung
Typisierung der SGB-II-Träger

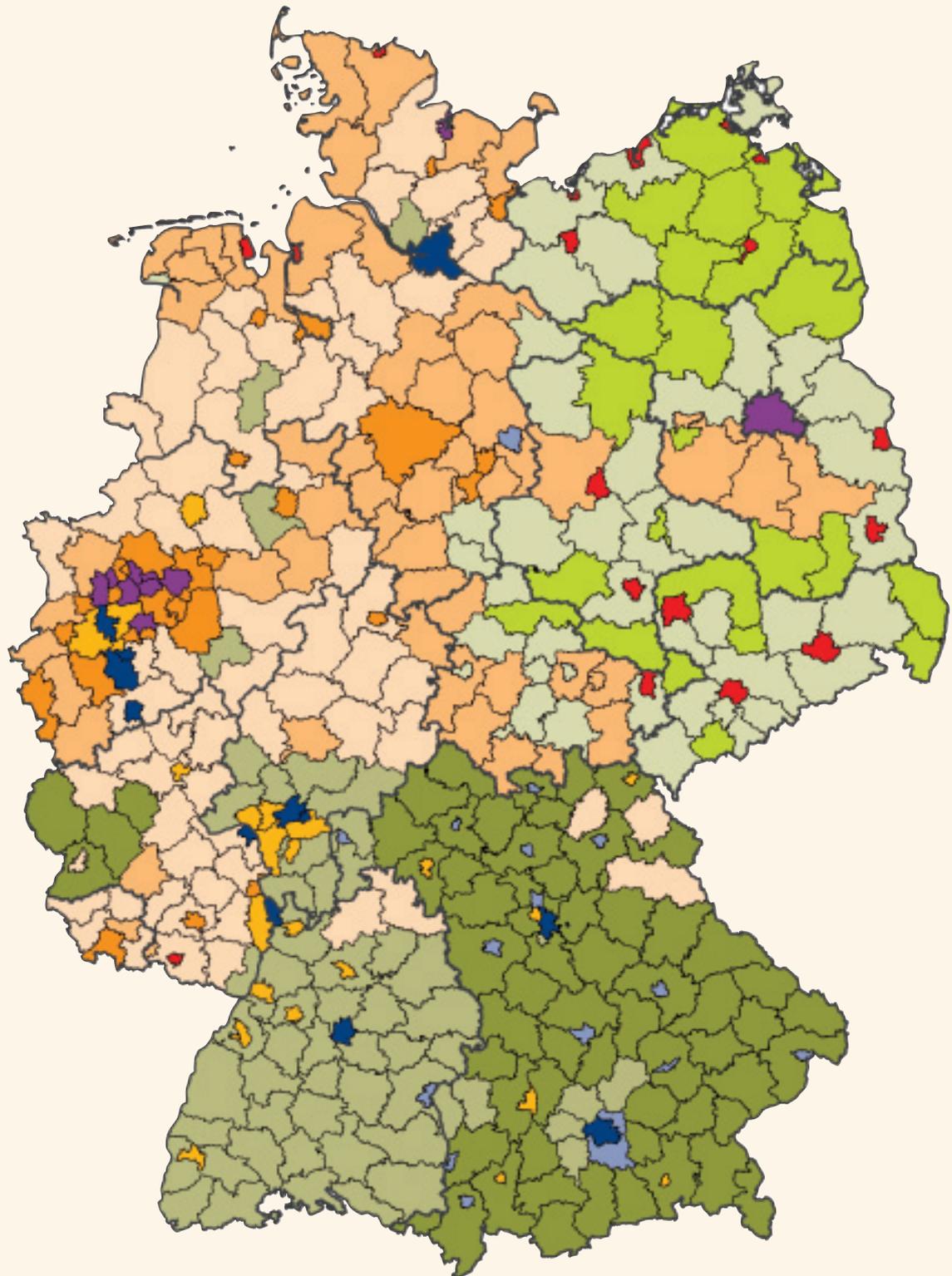


Tabelle 2

Beschreibung der SGB-II-Vergleichstypen

	Typ (Anzahl der Träger)	Beschreibung
	SGB-II-Typ 1 (12)	Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage, hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und überdurchschnittlich hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und ausländischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten
	SGB-II-Typ 2 (16)	Städte in Westdeutschland mit vorwiegend überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf
	SGB-II-Typ 3 (10)	Berlin und Städte in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und geringer Saisondynamik
	SGB-II-Typ 4 (22)	Vorwiegend Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage
	SGB-II-Typ 5 (18)	Vorwiegend Städte in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen
	SGB-II-Typ 6 (28)	Vorwiegend städtisch geprägte Gebiete in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen
	SGB-II-Typ 7 (56)	Vorwiegend ländliche Gebiete in West- und Ostdeutschland mit leicht unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage
	SGB-II-Typ 8 (64)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen
	SGB-II-Typ 9 (63)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen
	SGB-II-Typ 10 (55)	Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und vorwiegend niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen
	SGB-II-Typ 11 (43)	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf
	SGB-II-Typ 12 (24)	Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage, niedrigem BIP pro Kopf und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Anmerkung: Gebietsstand 01.05.2011

Quelle: Blien/Hirschenauer/Kaufmann/Moritz/Vosseler (2011).

© IAB



liegenden Städten Westdeutschlands. Im Typ 5 sind neben zahlreichen ostdeutschen Städten auch einige westdeutsche Städte mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen vertreten.

In den SGB-II-Typen 6 und 7 sind jeweils sowohl Städte als auch Landkreise zusammengefasst. Während im eher städtisch geprägten Typ 6 ausschließlich Jobcenter aus Westdeutschland enthalten sind, finden sich im Typ 7 vorwiegend ländlich geprägte west- und ostdeutsche Trägerbezirke.

Die SGB-II-Typen 8 bis 10 vereinigen meist ländliche Gebiete, die ausnahmslos in Westdeutschland liegen. Die Jobcenter in diesen zahlenmäßig jeweils sehr stark besetzten Typen unterscheiden sich bei einzelnen Einflussfaktoren auf die Integrationsquote, vor allem beim Anteil an Langzeitarbeitslosen und ausländischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie bei der Saisondynamik. Hier fällt ins Auge, dass die Clusterung zu großen zusammenhängenden Flächen führt (vgl. Abbildung auf Seite 86). Darunter fallen insbesondere die meisten Regionen Baden-Württembergs (Typ 10) und Bayerns (Typ 9), die sich durch ihre spezifisch positive Arbeitsmarktlage abheben.

Zu den SGB-II-Typen 11 und 12 gehören vorwiegend ländliche Träger in Ostdeutschland, die eher ungünstige Arbeitsmarktbedingungen aufweisen. Einige wenige Städte und im Fall von Typ 11 auch einige westdeutsche Jobcenter sind ebenfalls vertreten.

Ein Cluster aus der früheren Typisierung, das 46 westdeutsche Trägerbezirke mit stark saisonaler Prägung umfasste, taucht in der aktuellen Typisierung nicht mehr auf. Die übrigen elf Vergleichstypen haben sich durch die Aktualisierung in ihrer Zusammensetzung zwar etwas verändert, bleiben im Kern jedoch erhalten. Unter den aktualisierten Vergleichstypen ist außerdem ein neuer städtischer Vergleichstyp mit 22 westdeutschen Mitgliedern (Typ 4) zu finden. Insgesamt wechseln 140 der 411 Trägerbezirke ihren Typ. Davon sind 68 auf die oben erwähnte Typauflösung und -neubildung zurückzuführen. Grundsätzlich treten Veränderungen in der Typzugehörigkeit vor allem bei jenen Trägerbezirken auf, die Gemeinsamkeiten mit mehreren Clustern aufweisen, bei denen also der Abstand zum eigenen Clusterschwerpunkt nur unwesentlich geringer

ist als zu mindestens einem der fremden Clusterschwerpunkte. In diesen Fällen genügen für Übergänge in einen anderen Typ oft schon kleine Veränderungen in den Ausprägungen der Typisierungsvariablen oder geringfügige Verschiebungen der Clusterschwerpunkte.

Fazit

Die Typisierung der SGB-II-Träger bleibt selbst über Konjunkturzyklen hinweg erstaunlich konstant. So zeigen sich in der aktualisierten Typisierung im Wesentlichen dieselben Cluster wie in der Vorgängerversion. Das Ergebnis ist intuitiv plausibel: Die Typen bilden in der Regel große zusammenhängende Flächen, die nach Süd/Nord beziehungsweise Ost/West geordnet werden können. Davon heben sich die Städte als „Inseln“ ab. Zudem variiert die regionale Integrationsquote im Jahr 2010 relativ deutlich mit der regionalen Typzugehörigkeit. Auch dies ist ein Beleg für die Brauchbarkeit der aktualisierten SGB-II-Typisierung. Denn 70 Prozent der Varianz, also der statistischen Streuung, der regionalen Integrationsquote lässt sich mit der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen SGB-II-Vergleichstypen erklären. Die Trennschärfe der gebildeten Typen wird also durch statistische Methoden klar bestätigt.

Literatur

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011. IAB-Stellungnahme Nr. 8.

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Phan thi Hong, Van (2010): Classification of regional labour markets for purposes of labour market policy. In: Papers in Regional Science, Jg. 89, H. 4, S. 850-880.

Rüb, Felix; Werner, Daniel (2008): „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht. Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 28, H. 2, S. 93-108.

Die Autoren



Prof. Dr. Uwe Blien

ist Leiter des Forschungsbereichs „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.
uwe.blien@iab.de



Franziska Hirschenauer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.
franziska.hirschenauer@iab.de



Klara Kaufmann

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionales Forschungsnetz“ am IAB.
klara.kaufmann@iab.de



Dr. Michael Moritz

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.
michael.moritz@iab.de



Alexander Vosseler

ist Stipendiat im Graduiertenprogramm (GradAB) und wissenschaftlicher Mitarbeiter am IAB.
alexander.vosseler@iab.de