

Typisierung von Landkreisen und kreisfreien Städte zur Unterstützung von Controlling und Steuerung im SGB II-Bereich

***Felix Rüb, Daniel Werner und Katja Wolf
(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)***

1 Kontext

Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 ging die Verantwortung für Personen, die dem Rechtsbereich SGB II unterliegen, auf die so genannten SGB II-Träger über. Es haben sich hierzu auf Kreisebene drei unterschiedliche Organisationsformen entwickelt - Arbeitsgemeinschaften (ARGE), zugelassene kommunale Träger (zkT) und Kommunen, die die Grundsicherung für Arbeitssuchende in getrennter Trägerschaft (GT) wahrnehmen. Ein abgestimmtes Ziel- und Kennzahlensystem der dezentralen Einheiten ermöglicht ein gemeinsames zentrales Controlling bzw. Benchmarking. Jeder Träger soll die Möglichkeit haben, die eigenen Ergebnisse mit denen anderer Träger zu vergleichen. Um solch einen Vergleich „fair“ durchzuführen, muss die Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt angemessen einbezogen werden.

In Deutschland bestehen große regionale Arbeitsmarktdisparitäten, wie z.B. an der Unterbeschäftigungsquote zu erkennen ist, die im Jahr 2004 auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen 5% und 32% variierte. Diese regionsspezifischen Ausgangsbedingungen, die für die Handelnden vor Ort vorgegeben sind und von ihnen kurzfristig nur wenig beeinflusst werden können, müssen für einen angemessenen Vergleich von SGB II-Trägern berücksichtigt werden. Der Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt nicht allein im Einflussbereich des lokalen SGB II-Trägers, sondern muss vor dem Hintergrund der objektiven Arbeitsmarktsituation betrachtet werden. Es ist möglich, dass einzelne Maßnahmen oder Strategien, die in einem bestimmten Umfeld äußerst erfolgreich eingesetzt werden, in anderen Regionen ohne Wirkung bleiben. Ausgehend von diesen Grundüberlegungen wurde im IAB in Analogie zur Agenturebene¹ ein Instrumentarium entwickelt, das zum einheitlichen Vergleich der Ergebnisse von SGB II-Trägern im Sinne eines Benchmarking herangezogen werden kann.

¹ Vgl. hierzu Blien et al. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, Jg. 37, H.2, S. 146-175.

Die Zielsetzung war dabei, Gruppen von Landkreisen und kreisfreien Städten zu identifizieren, die so genannten SGB II-Typen, in denen jeweils ähnliche Arbeitsmarktbedingungen vorherrschen und die somit für strukturierte Vergleiche herangezogen werden können. Ein einziges Kriterium, wie z.B. die regionale Unterbeschäftigungsquote, ist für die Bildung solcher Gruppen nicht ausreichend, da die regionalen Rahmenbedingungen vielschichtiger sind. Aus diesem Grund müssen bei der Bildung der Regionstypen weitere Kriterien berücksichtigt werden. Dies geschieht mit Hilfe von formal-statistischen Verfahren der Clusteranalyse. Im Folgenden werden diese Kriterien erläutert und das methodische Vorgehen dargestellt.

2 Kriterien für die Typisierung

Für die Typisierung der SGB II-Träger im Jahr 2005 wurde eine Datenbasis für die 439 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland bis zum Jahr 2004 herangezogen. Die Verwendung von Daten vor der eigentlichen SGB II-Einführung ist kritisch, da keine trennscharfe Zuordnung von Personen nach Rechtsbereich SGB II und SGB III möglich ist. Diesem Problem wurde Rechnung getragen, indem ausschließlich Personen betrachtet wurden, die im Jahr 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen haben und damit nach der Einführung des SGB II in großem Maße dem SGB II-Rechtskreis angehören sollten. Bei einer im Jahr 2006 vorgenommenen Aktualisierung wurde direkt auf Daten aus dem SGB II zugegriffen.²

Nur solche Variablen gehen in die Typisierung ein, die zuvor mit Hilfe von Regressionsanalysen als zentrale Bestimmungsfaktoren arbeitsmarktpolitischer Zielgrößen identifiziert werden konnten. Die Ergebnisse aus der Regressionsanalyse bilden auch die Grundlage für die Gewichtung, mit welcher die Variablen anschließend in der Typisierung berücksichtigt werden. Als Zielkriterium wird die Integrationsquote herangezogen. Diese berechnet sich als Anzahl der Integrationen von Arbeitslosenhilfeempfängern in reguläre Beschäftigung im Verhältnis zu allen Arbeitslosenhilfeempfängern in einer Region. Wie bereits erwähnt, agieren die einzelnen SGB II-Träger auf regionalen Arbeitsmärkten, die durch starke Disparitäten gekennzeichnet sind. Will man ihre Leistungen angemessen beurteilen, so müssen diejenigen Bestimmungsfaktoren kontrolliert werden, die einen Einfluss auf die Integrationsquote besitzen und zugleich – zumindest mittelfristig – vorgegebene Größen darstellen, die von den Akteuren vor Ort nicht beeinflusst werden können. Mit den folgenden Faktoren lassen sich nahezu 80% der regionalen Unterschiede in den Integrationsquoten erklären.

² Vgl. Rüb, F. und Werner, D. (2007): Typisierung von SGB II Trägern. IAB-Forschungsbericht Nr. 01/2007

- **Unterbeschäftigungsquote:** Die Unterbeschäftigungsquote beschreibt die Lage auf dem Arbeitsmarkt umfassender als die Arbeitslosenquote, da z.B. auch Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden. Sie hat einen deutlich negativen Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Umgebungsvariable:** Die Umgebungsvariable soll die räumlichen Verflechtungen berücksichtigen, da auch umliegende Regionen Einfluss auf die betrachtete Region ausüben. Sie ergibt sich aus der Unterbeschäftigungsquote der Kreise, mit denen (Aus)Pendlerverflechtungen bestehen, gewichtet mit den Anteilen der Pendler. Die Umgebungsvariable hat ebenfalls einen negativ signifikanten Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Neu begonnene sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse:** Die neu begonnenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse werden als Indikator für die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse vor Ort mit aufgenommen. Sie haben einen positiv signifikanten Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf:** Das BIP pro Kopf wird als Maß für die Wirtschaftskraft einer Region aufgenommen. Es besitzt einen positiv signifikanten Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Saisonspanne:** Der Arbeitsmarkt einiger Kreise unterliegt starken saisonalen Einflüssen. Daher wird die Saisonspanne der Arbeitslosenquote in die Analyse mit aufgenommen. Die Saisonspanne besitzt ebenfalls einen positiv signifikanten Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Bevölkerungsdichte:** Städte sind in der Regel gegenüber Landkreisen mit einer vergleichsweise ungünstigeren Arbeitsmarktsituation konfrontiert. Zur Berücksichtigung dieses Unterschieds wird die Bevölkerungsdichte in die Analyse einbezogen, welche zwischen Landkreisen und kreisfreien Städte sehr stark variiert. Die Variable hat einen negativ signifikanten Einfluss auf die Höhe der Integrationen.
- **Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung:** Für eine Regionen ist nicht nur die aktuelle Situation ausschlaggebend, sondern auch der Trend der letzten Jahre. Aus diesem Grund wird die Veränderungsrate der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zwischen 2001 und 2004 aufgenommen. Diese hat einen positiv signifikanten Effekt auf die Integrationen.

- **Sozialhilfequote:** Um die speziellen Problemlagen des SGB II zu berücksichtigen, wird zusätzlich die Sozialhilfequote zur Typisierung herangezogen. Die Sozialhilfequote hat einen negativ signifikanten Effekt auf die Integrationen.

3 Typisierung mithilfe von Clusteranalyse und Konzept der „Nächsten-Nachbarn“

Diese im ersten Schritt identifizierten Variablen werden anschließend zur eigentlichen Typisierung der SGB II-Träger verwendet. Hierbei werden zwei Strategien verfolgt: Zum einen erfolgt die Zuordnung eines jeden SGB II-Trägers in einen bestimmten SGB II-Typ (Clusteranalyse), zum anderen werden für jeden SGB II-Träger eine bestimmte Anzahl von weiteren Einheiten ausgewiesen, die diesem am ähnlichsten sind (Konzept der „Nächsten-Nachbarn“). Die Clusteranalyse berücksichtigt das gewünschte Kriterium der Gruppenbildung. Einerseits sollen die Objekte einer Gruppe möglichst ähnlich sein und gleichzeitig die Objekte in unterschiedlichen Gruppen sich möglichst weitgehend unterscheiden. Es kommen zwei aufeinander aufbauende clusteranalytische Methoden zum Einsatz. Dadurch lassen sich die spezifischen Vorteile der beiden Methoden nutzen. Zunächst wird ein hierarchisch-agglomeratives Verfahren verwendet - das Verfahren nach Ward. Mit dessen Hilfe wird eine zweckmäßige Anzahl von SGB II-Typen bestimmt. Die Zentroide nach Ward ergeben die Startwerte für das daran anknüpfende k-means-Verfahren, mit dem die Regionszuordnung zu den SGB II-Typen weiter optimiert wird. Um möglichst viel der gewonnenen Informationen der Regressionsanalyse zu nutzen, werden Variablen mit den t-Werten der Regression gewichtet. Diese sind ein Indikator dafür, wie verlässlich eine Größe einen nachweisbaren Einfluss auf die Zielgröße ausübt. Das größte Gewicht bekommt somit die Unterbeschäftigungsquote, das geringste Gewicht die Sozialhilfequote.

Jeder Kreis wird einem von 18 SGB II-Typen zugeordnet, die sich hinsichtlich der Struktur der ausgewählten Variablen möglichst deutlich unterscheiden sollen. Grob lassen sich zunächst vier Gruppen unterscheiden: (I) Kreisfreie Städte, (II) Landkreise mit mittlerer Arbeitsmarktlage (III) Landkreise mit guter Arbeitsmarktlage und (IV) Landkreise mit schlechter Arbeitsmarktlage (siehe Anhang).

Die Zuordnung ermöglicht einen schnellen Überblick, indem die Vielfalt der Arbeitsmarktlagen auf einige überschaubare Typen kondensiert wurde. Allerdings ist zu beachten, dass jeder SGB II-Typ in sich auch wieder in einem bestimmten Grad heterogen ist. Geht es darum, einen differenzierteren Vergleich der einzelnen SGB II-Träger vorzunehmen, so bietet es sich an, neben der Typenzugehörigkeit auch das Konzept der „Nächsten-Nachbarn“ einzubezie-

hen; d.h. es wird eine bestimmte Anzahl an Regionen betrachtet, die mit der betroffenen regionalen Einheit am besten vergleichbar sind. Der Begriff der „Nächsten-Nachbarn“ bezieht sich somit auf die Ähnlichkeit der Strukturen auf dem regionalen Arbeitsmarkt und nicht auf die geografische Nachbarschaft. Die „Nächsten-Nachbarn“ bilden meist eine Teilmenge der SGB II-Träger des eigenen SGB II-Typs. Dies ist aber nicht zwingend. Grund hierfür ist das „Randlagenproblem“, das jede Art von Gruppeneinteilung mit sich bringen kann. Als mögliche Folge kann die Distanz zwischen zwei SGB II-Trägern am oberen und unteren „Rand“ des gleichen SGB II-Typs größer sein, als die zwischen zwei SGB II-Trägern, die an Randlagen in unterschiedlichen SGB II-Typen liegen.

4 Fazit

Die vorgestellte Typisierung SGB II wurde als Werkzeug zur Unterstützung von Steuerung und Controlling entwickelt. Ziel der Typenbildung ist es, sämtliche SGB II-Träger in SGB II-Typen zusammenzufassen, deren Mitglieder möglichst ähnlich sein sollen. Die Typisierung ermöglicht einen Überblick, indem die Vielfalt der Arbeitsmarktlagen auf einige überschaubare Typen verdichtet wird. Das gewählte Vorgehen, die Verknüpfung von Kausal- und Clusteranalysen, repräsentiert unter wissenschaftlichen Gesichtspunkt den „neuesten Stand der Technik“.

Die Typeneinteilung versetzt den einzelnen SGB II-Träger in die Lage, sich mit geeigneten anderen zu vergleichen. Die Lösungsstrategie für aktuelle Probleme, der Mix der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der Erfolg bestimmter Ansätze – all dies kann innerhalb eines SGB II-Typs diskutiert werden. Auch innerhalb der SGB II-Typen verbleiben Unterschiede in den Rahmenbedingungen, die der Arbeitsmarkt setzt. Dennoch wird die Komplexität der Wirklichkeit erheblich reduziert. Abweichungen zwischen den Mitgliedern eines SGB II-Typs werden analysierbar.

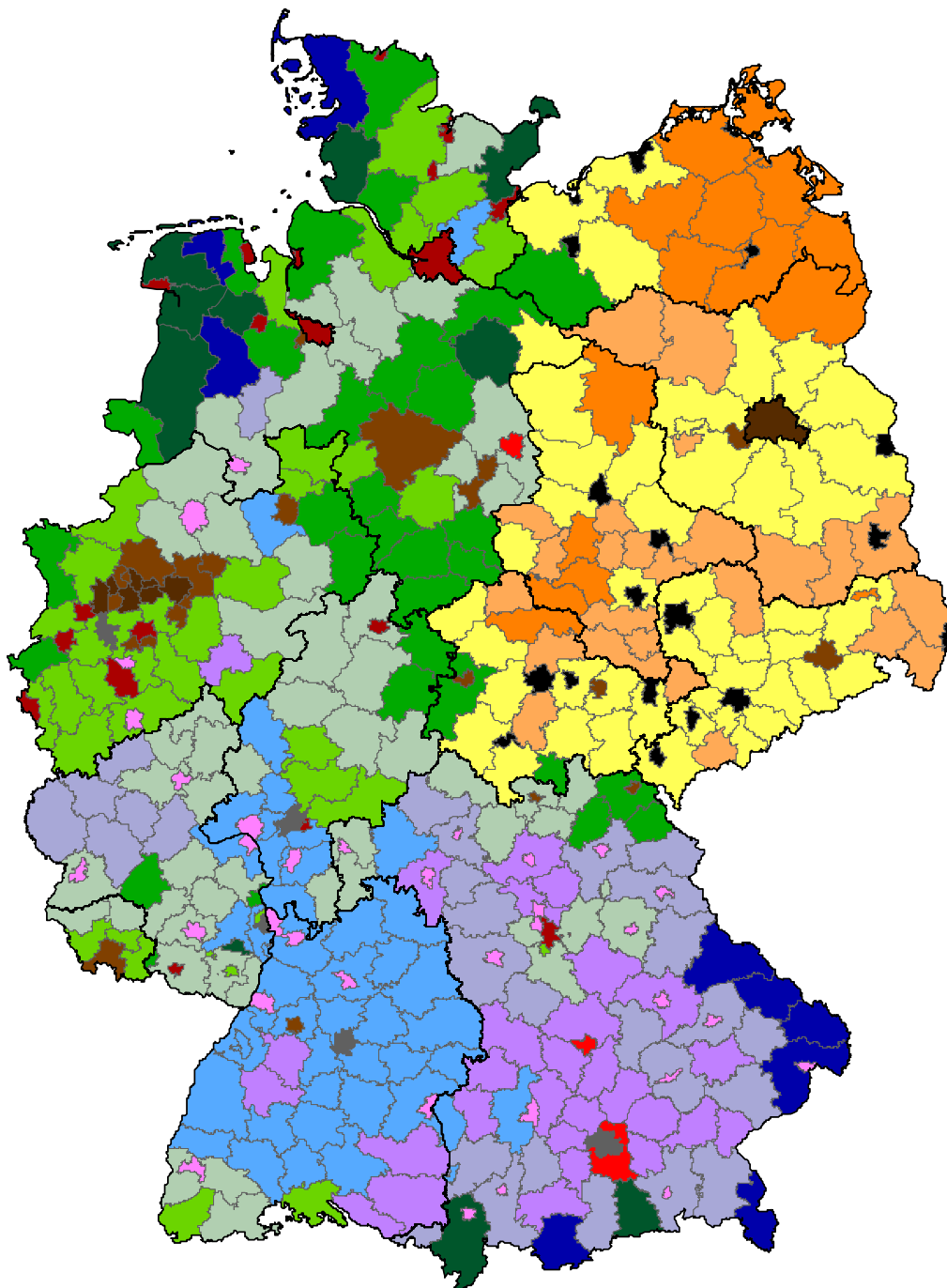
Um ein möglichst vollständiges Bild zu erhalten, wird als Ergänzung zur Typisierung auf die Methode der „Nächsten-Nachbarn“ zurückgegriffen. Hierzu werden zusätzlich zu jedem Kreis die „ähnlichsten“ ausgewiesen. Das Problem der Existenz von einzelnen Kreisen, die prinzipiell schwer vergleichbar sind, bleibt weiterhin bestehen – diese Sonderfälle können so aber auffindig gemacht werden.

Die Ergebnisse der Typisierung fließen in die trägerspezifischen Controllingberichte der Bundesagentur für Arbeit ein. Für jeden einzelnen SGB II-Träger werden die Zielindikatoren wie z.B. die Integrationsquote im Vergleich zu den Ergebnissen der anderen Träger im gleichen

SGB II-Typ und der jeweiligen Nächsten Nachbarn dargestellt. Es erfolgt ein Vergleich im Hinblick auf den Wert des aktuellen Monats, dem Median und dem Mittelwert. Um den Benchmarking-Gedanken zu stärken, sind darüber hinaus Treffen der Mitglieder eines SGB II-Typs geplant.

Die Typisierung bietet keine Grundlage zur Untersuchung welche Ausgestaltungsform der Trägerschaftsmodelle (ARGE vs. zugelassene kommunale Träger) erfolgreicher ist. Dazu werden spezielle Evaluationsmethoden benötigt, die im Rahmen der Forschung nach § 6c SGB II angewandt werden.

ANHANG : Ergebnis der Typisierung 2005



Typisierung der Kreise

■ Typ 1 (I) (5)	■ Typ 6 (I) (3)	■ Typ 10 (II) (10)	■ Typ 15 (IV) (46)
■ Typ 2 (I) (34)	■ Typ 7 (I) (21)	■ Typ 11 (III) (9)	■ Typ 16 (IV) (25)
■ Typ 3 (I) (19)	■ Typ 8a (II) (53)	■ Typ 12 (III) (29)	■ Typ 17 (IV) (16)
■ Typ 4 (I) (8)	■ Typ 8b (II) (37)	■ Typ 13 (III) (29)	
■ Typ 5 (I) (19)	■ Typ 9 (II) (31)	■ Typ 14 (III) (45)	