

Hirschenauer, Franziska

Research Report

Neue Typisierung der Agenturbezirke: Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab

IAB-Kurzbericht, No. 5/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Hirschenauer, Franziska (2013) : Neue Typisierung der Agenturbezirke: Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab, IAB-Kurzbericht, No. 5/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158399>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IAB-Kurzbericht

5/2013

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ In Deutschland bestehen große Unterschiede in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen, die für das Erreichen arbeitsmarktpolitischer Ziele mitbestimmend sind. Um dies bei Vergleichen zwischen den Agenturen gebührend zu berücksichtigen, nutzt die BA seit 2003 Typisierungen, mithilfe derer Agenturen, die ähnliche Rahmenbedingungen aufweisen, zu Gruppen zusammengefasst werden.

■ Wegen einer Gebietsreform der BA, aber auch aufgrund veränderter regionalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen musste die letzte Typisierung aus dem Jahr 2008 nun aktualisiert werden.

■ Die regionalen Unterschiede im Integrationserfolg bei SGB-III-Kunden lassen sich vor allem auf sechs Variablen zurückführen: die Arbeitslosenquote, die Saisonspanne, der Tertiärisierungsgrad, der Arbeitsplatzbesatz, die Umgebungsvariable der Saisonspanne sowie die räumliche Lage in Ost- oder Westdeutschland.

■ Die neue Klassifizierung führt zu zwölf Vergleichstypen. Diese zeigen insbesondere Unterschiede zwischen Ost und West, aber auch zwischen Nord und Süd im Westen sowie zwischen Stadt und Land im gesamten Bundesgebiet.

■ Bei Leistungsvergleichen zwischen den Agenturen eines Typs ist nach wie vor zu beachten, dass auch innerhalb der Vergleichstypen ein gewisses Maß an Heterogenität besteht.

Neue Typisierung der Agenturbezirke

Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab

von Franziska Hirschenauer

Die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente und die Leistungen einzelner Arbeitsagenturen lassen sich nur dann zutreffend beurteilen, wenn dabei die regionalen Arbeitsmarktdisparitäten beachtet werden. Denn unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Regionen sind mitbestimmend für den Erfolg der Maßnahmen und sie können von den Arbeitsagenturen nicht oder kaum beeinflusst werden. Für Leistungsvergleiche zwischen den Agenturen hat das IAB deshalb regionale Vergleichstypen entwickelt, die jetzt an neue Gegebenheiten angepasst wurden.

Die regionalen Arbeitsmärkte in Deutschland weisen eine beachtliche Heterogenität auf. Besonders groß sind die Unterschiede nach wie vor zwischen West- und Ostdeutschland. Aber auch innerhalb der beiden Landesteile bestehen markante Disparitäten. Weil die regionalen Bedingungen so unterschiedlich sind, differieren auch die Ergebnisse, die sich durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den einzelnen Regionen erzielen lassen. So ist eine dauerhafte Integration von Arbeits-

losen in Erwerbstätigkeit bei einer guten Arbeitsmarktlage eher zu erreichen als bei einer schlechten.

Um die Verhältnisse vor Ort bei der Steuerung und Zielkontrolle angemessen berücksichtigen zu können, nutzt die Bundesagentur für Arbeit (BA) seit 2003 mehrdimensionale Regionalklassifikationen, die Arbeitsagenturen mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen zu Vergleichstypen zusammenfassen. So können diese im Rahmen eines Benchmarkings sinnvoll miteinander verglichen werden. Die Typisierungen hat das IAB eigens für diesen Zweck erstellt (Blien et al. 2004; Blien/Hirschenauer 2005; Dauth et al. 2008). Die Agenturbezirke eines Typs sind einander ähnlich hinsichtlich solcher Faktoren, die Einfluss haben auf die arbeitsmarktpolitische Zielerreichung – die jedoch ihrerseits zumindest mittelfristig von den Agenturen nicht beeinflusst werden können.

Der Grundgedanke der Agenturtypisierungen hat mittlerweile auch in anderen Bereichen Eingang gefunden. So werden seit 2006 im SGB-II-Bereich Jobcenterbezirke typisiert (Rüb/Werner 2008; Blien et al. 2011)

und seit 2010 auch regionale Ausbildungsmärkte (Heineck et al. 2011; Kleinert/Kruppe 2012).

Die vorliegende Neufassung der SGB-III-Vergleichstypen hatte vor allem zwei Gründe: Zum einen haben sich die regionalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit der letzten Typisierung aus dem Jahr 2008 verändert. Zum anderen mussten die Vergleichstypen auf der Grundlage eines neuen Gebietsrasters erstellt werden, denn die BA hat die Agenturbezirke neu zugeschnitten.

■ Neuabgrenzung der Agenturbezirke

Im Zuge einer Organisationsreform hat die BA im abgelaufenen Jahr 2012 einen Neuzuschnitt der Agenturbezirke durchgeführt. Ihre Zahl hat sich bis zum 1.1.2013 von 176 auf 156 reduziert. Außerdem sind jetzt – anders als bisher – alle Agenturbezirke kreisscharf geschnitten, d. h. sie umfassen genau einen oder mehrere der gegenwärtig 402 kreisfreien Städte und Landkreise. Lediglich Berlin hat weiterhin drei Agenturbezirke, die aber aufgrund der hohen innerstädtischen Berufspendlerverflechtung als eine Raumeinheit betrachtet werden.

Ein Grund für die teilweise Vergrößerung der Agenturbezirke ist die abnehmende Zahl an Personen, die von den Arbeitsagenturen betreut werden: Im Jahr 2005 lag die jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III bei 2,09 Mio., 2011 waren es nur noch 892.000, also weniger als die Hälfte. Allerdings ist im gleichen Zeitraum die Zahl der jährlichen Zugänge in SGB-III-Arbeitslosigkeit von 2,5 Mio. auf 3,6 Mio. gestiegen (BA 2012).

Mit der Anpassung der Agenturbezirke an die Kreisgrenzen verfolgt die BA vor allem das Ziel, durch klare administrative Zuständigkeiten bessere Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit den kommunalen Arbeitsmarktakteuren zu schaffen und diese so zu intensivieren. Der Abgrenzungsgrundsatz der Kreisschärfe bedeutet allerdings auch, dass Kreisgebietsreformen der Länder, wie sie zuletzt in Sachsen-Anhalt (2007), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011) stattgefunden haben, in Zukunft auch Veränderungen im Zuschnitt der Agenturbezirke notwendig machen werden.

Schließlich sei angemerkt, dass die neuen Agenturbezirke ein administratives – kein funktionalräumliches – Gebietsraster darstellen. Zwar erfolgte die Neuabgrenzung unter „Berücksichtigung von Wirtschaftsräumen“, dies hat jedoch nicht dazu geführt, dass Arbeitsmarktzentren stets und in bundesweit

einheitlicher Art und Weise mit ihren jeweiligen Verflechtungsbereichen zusammengefasst worden wären. Beispiele wie die Agenturbezirke Chemnitz, Dresden, Leipzig, Mannheim und Frankfurt am Main machen dies rasch deutlich (zur funktionalräumlichen Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen vgl. Kropp/Schwengler 2012).

■ Vorgehensweise

Die Typisierung der 156 Agenturbezirke basiert auf jenem zweistufigen Untersuchungsansatz, der bereits 2003 bei der ersten Agenturtypisierung eingeführt wurde. Kennzeichnend dafür ist, dass Auswahl und Gewichtung der Typisierungsmerkmale nicht willkürlich oder auf Basis von Expertenmeinungen erfolgen, sondern auf einem empirischen Fundament stehen.

Mithilfe einer Regressionsanalyse wird eine zentrale arbeitsmarktpolitische Zielgröße auf ihre regionalen Bestimmungsfaktoren hin untersucht (Stufe 1). Nur jene Merkmale, die sich dabei als wesentliche Einflussgrößen erweisen, gelangen als Typisierungsmerkmale in die anschließende Clusteranalyse (Stufe 2). Damit wird die eigentliche Klassifikation, also die Bildung der Vergleichstypen, vorgenommen. Die Typisierungsvariablen werden außerdem gewichtet: Je größer der regressionsanalytisch ermittelte Einfluss einer Variablen auf die Zielgröße ist, desto höher ist ihr Gewicht, mit dem sie in die Clusteranalyse eingeht (zu den Einzelheiten des Untersuchungsansatzes vgl. Blien et al. 2010).

Als Zielgröße der Regressionsanalyse für die aktuelle Typisierung dient der „Integrationsgrad gesamt“ im Jahr 2011. Dieser operationalisiert ein wichtiges Ziel der BA, nämlich die Integration von Personen aus dem SGB-III-Bereich in Erwerbstätigkeit. Der Zähler der Zielgröße umfasst die Gesamtzahl der Integrationen von SGB-III-Kunden (registrierte Arbeitslose und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Selbständigkeit. Im Nenner steht das sogenannte Kundenpotenzial, also alle Personen, die SGB-III-Kunden waren. Im Jahreszeitraum 2011 waren das 3,481 Mio. Personen. Von diesen nahmen 1,694 Mio. im Jahresverlauf eine Beschäftigung auf. Der Integrationsgrad betrug also 48,7 Prozent.

Anders als zu erwarten stehen hinter diesem Bundeswert Regionalwerte, die in Ostdeutschland vielfach höher liegen als in Westdeutschland, von Bayern einmal abgesehen (vgl. Abbildung 1). Diese

Differenz zwischen Ost und West – die freilich nichts über die Nachhaltigkeit der jeweils erzielten Integrationen aussagt – kann schon seit Längerem beobachtet werden, allerdings mit unterschiedlicher Ausprägung: 2007, dem Untersuchungsjahr der letzten Agenturtypisierung, differierten die Durchschnittswerte für Ost und West nur um 1 Prozentpunkt. 2008 waren es bereits 2 Prozentpunkte und 2009 – bedingt durch die Wirtschaftskrise, von der die westdeutschen Länder stärker betroffen waren als die ostdeutschen – sogar 4,1 Prozentpunkte. Seither sind wieder geringere Ost-West-Differenzen im Integrationsgrad zu verzeichnen. Mit Werten von 3,1 (2010) und 2,6 Prozentpunkten (2011) sind sie aber noch immer größer als vor 2009.

Charakteristisch für das räumliche Verteilungsbild des Integrationsgrads ist außerdem, dass die Spanne der Regionalwerte im Westen deutlich größer ist als im Osten (40,0 % bis 58,5 % gegenüber 44,8 % bis 54,7 %). Höchstwerte von 55 Prozent und mehr kommen nur in Bayern vor. Niedrige Werte von unter 43 Prozent nur in Nordrhein-Westfalen, insbesondere im Ruhrgebiet.

Auf welche Rahmenbedingungen lassen sich nun die skizzierten regionalen Unterschiede beim Integrationsgrad zurückführen? Bereits aufgrund der Regressionsanalyse für die letzte SGB-III-Typisierung (Dauth et al. 2008) konnten aus einer Vielzahl von denkbaren Einflussfaktoren sechs identifiziert werden, die für den Integrationsgrad tatsächlich bestimmend waren. Fünf dieser sechs Faktoren wurden durch die aktuelle Analyse erneut als Bestimmungsfaktoren bestätigt: Die Arbeitslosenquote, die Saisonspanne, der Tertiarisierungsgrad, der Arbeitsplatzbesatz und die Umgebungsvariable der Saisonspanne (vgl. Tabelle 1). Nicht mehr vertreten ist die Bevölkerungsdichte, weil sie sich in der aktuellen Analyse – neben den übrigen Bestimmungsfaktoren – als unbedeutend, d. h. als insignifikant erwies.

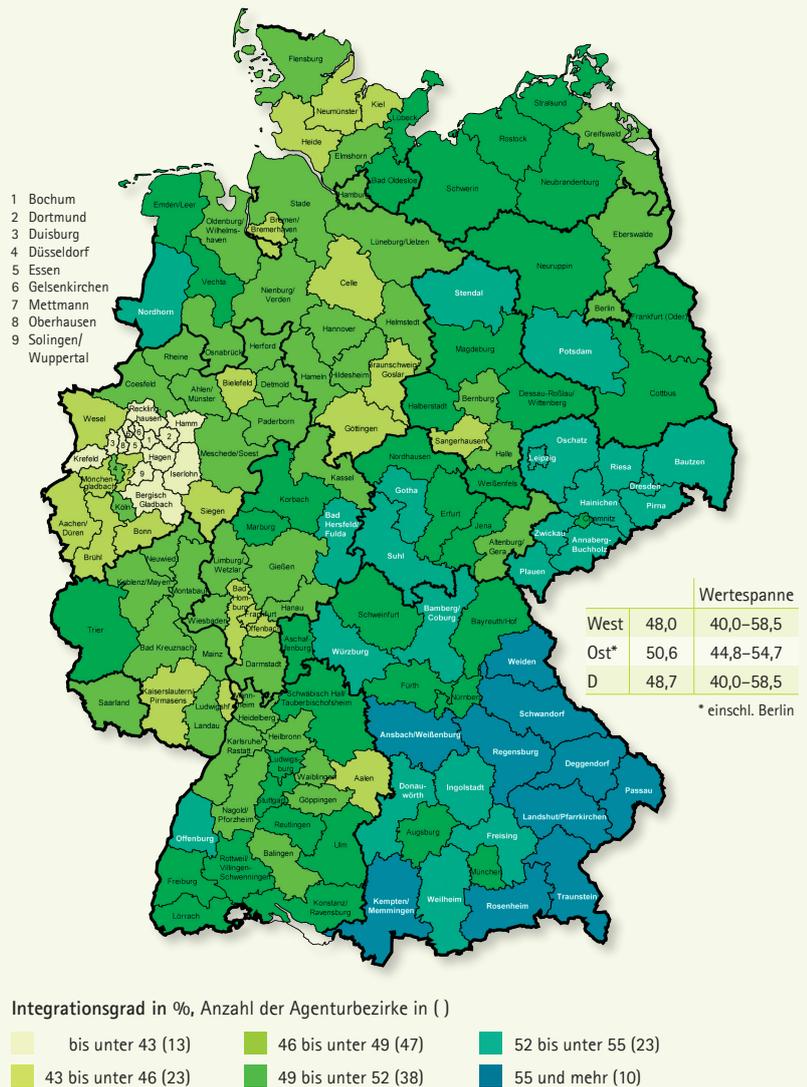
Ein weiterer Unterschied zum früheren Modellansatz besteht in der Aufnahme einer dichotomen Variablen, die zwischen ost- und westdeutschen Agenturbezirken differenziert. Damit wird vermieden, dass die Niveauunterschiede zwischen Ost und West beim Integrationsgrad die tatsächlichen Einflüsse der übrigen Kontextvariablen überlagern und es zu einer verzerrten Schätzung der Koeffizienten kommt.

Gemeinsam „erklären“ die sechs Variablen 83,3 Prozent der regionalen Differenzen des Integrationsgrads im Jahr 2011. Dieser hohe erklärte

Abbildung 1

Integrationsgrad 2011 nach Arbeitsagenturbezirken

Integrationen bezogen auf das SGB-III-Kundenpotenzial in Prozent (ohne Job-to-Job-Integrationen, mit Wiedereinstellungen)
Grenzen der Agenturbezirke Stand: 1.1.2013



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

© IAB

Tabelle 1

Typisierungsvariablen der Vergleichstypen 2013

Typisierungsvariablen	Einflussrichtung	Relatives Gewicht (%)
Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2011 (in %) ¹⁾	negativ	30,7
Saisonspanne 7/10–6/11 (in %-Punkten) ²⁾	positiv	18,2
Tertiarisierungsgrad 30.6.2011 (in %) ³⁾	positiv	11,2
Arbeitsplatzbesatz 30.6.2011 (in %) ⁴⁾	positiv	8,0
Umgebungsvariable der Saisonspanne 7/10–6/11 (in %-Punkten) ⁵⁾	positiv	7,6
Ost-West-Dummy (Kodierung: Ost=1, West=0)	positiv	24,2

¹⁾ Arbeitslose in Relation zu allen zivilen Erwerbspersonen.

²⁾ Differenz zwischen maximalem und minimalem Saisonfaktor eines 12-Monats-Zeitraums. Der Saisonfaktor ist die Relation zwischen der Arbeitslosenzahl eines bestimmten Monats und der Arbeitslosenzahl im gleitenden Jahresdurchschnitt.

³⁾ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte der Wirtschaftsabschnitte G-U (WZ 2008) in Relation zu allen Beschäftigten.

⁴⁾ Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (Bevölkerung zum 31.12.2010).

⁵⁾ Mit Auspendleranteilen gewichtetes arithmetisches Mittel der Saisonspanne der umliegenden Agenturbezirke.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 2

Vergleichstypen der Arbeitsagenturen 2013

Typisierung nach den Variablen Arbeitslosenquote, Saisonspanne, Tertiärisierungsgrad, Arbeitsplatzbesatz, Umgebungsvariablen der Saisonspanne und Ost-West-Lage
Grenzen der Agenturbezirke Stand 1.1.2013



Vergleichstypen, Anzahl der Agenturbezirke in ()

- Typ I (12): Großstädtisch geprägte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage
- Typ IIa (6): Großstädtische Bezirke mit erhöhter Arbeitslosigkeit
- Typ IIb (10): Großstädtische Bezirke mit sehr hoher Arbeitslosigkeit
- Typ IIIa (27): Verdichtete Bezirke mit leicht unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit
- Typ IIIb (20): Verdichtete Bezirke mit leicht überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit
- Typ IVa (17): Verdichtete Bezirke mit industrieller Orientierung und günstiger Arbeitsmarktlage
- Typ IVb (20): Gering verdichtete und ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonaler Dynamik
- Typ IVc (6): Ländliche Bezirke mit sehr hoher saisonaler Dynamik und niedriger Arbeitslosigkeit
- Typ Va (5): Großstädtische Bezirke im Osten mit sehr hoher Arbeitslosigkeit
- Typ Vb (11): Gering verdichtete Bezirke im Osten mit hoher Arbeitslosigkeit, zum Teil Grenzlage zum Westen
- Typ Vc (14): Ländliche Bezirke im Osten mit schlechter Arbeitsmarktlage
- Typ Vd (6): Ländliche Bezirke im Osten mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

© IAB

Varianzanteil, der jenen von 2008 (78,6 %) noch übersteigt, macht deutlich, wie stark die regionalen Rahmenbedingungen die Integrationsergebnisse der Agenturen vorbestimmen.

Die **Arbeitslosenquote** spielt dabei erwartungsgemäß eine wichtige Rolle. Sie beschreibt die Gesamtlage am Arbeitsmarkt schon sehr umfassend und wirkt sich negativ auf den Integrationsgrad aus (vgl. Tabelle 1).

Die **Saisonspanne** zeigt, welchen saisonalen Schwankungen einzelne Arbeitsmärkte unterliegen. Je stärker diese Dynamik, desto mehr Integrationen können gezählt werden.

Der **Tertiärisierungsgrad** als Beschäftigungsanteil des Dienstleistungssektors gibt deutliche Hinweise auf die Branchenstruktur einer Region. Ein hoher Tertiärisierungsgrad wirkt sich – bedingt durch die ausgeprägte Beschäftigungsdynamik des Dienstleistungssektors – positiv auf den Integrationsgrad aus.

Der **Arbeitsplatzbesatz** spiegelt die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wider und misst die Versorgung einer Region mit Arbeitsplätzen. Es besteht ein positiver Zusammenhang zum Integrationsgrad.

Außerdem muss beachtet werden, dass Agenturbezirke offene Regionen darstellen, zwischen denen Berufspendlerbewegungen stattfinden. Ist der Grad der Pendlerverflechtungen hoch, spielen auch die Rahmenbedingungen der umliegenden Regionen eine wesentliche Rolle. Statistische Tests haben gezeigt, dass sich im vorliegenden Fall die räumlichen Verflechtungen der Agenturbezirke durch die mit Auspendleranteilen gewichtete Saisonspanne als **Umgebungsvariable** berücksichtigen lassen. Sie hat einen positiven Einfluss auf den Integrationsgrad.

Schließlich besteht zwischen der **Ost-West-Variablen** und dem Integrationsgrad ein positiver Zusammenhang. Dies bedeutet, dass der Integrationsgrad in ostdeutschen Agenturbezirken höher ausfällt als in westdeutschen, wenn alle übrigen Variablen gleich sind. Woran das liegt, muss in künftigen Analysen geklärt werden. Möglicherweise spielt die geringere Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse in den vergleichsweise kleinen ostdeutschen Betrieben (Bechmann et al. 2010) eine Rolle. Wenn es gelingt, die Ursachen aufzuklären, könnte in künftigen Typisierungen auf die Ost-West-Variable verzichtet werden.

Diese sechs Variablen gehen – wie schon erwähnt mit unterschiedlichem Gewicht – als Typisierungsmerkmale in die Clusteranalyse ein, mit der die Agenturen in Vergleichstypen eingeteilt werden (vgl. Infokasten auf Seite 6).

■ Ergebnisse

Die neue SGB-III-Typisierung umfasst zwölf Vergleichstypen, acht im Westen und vier im Osten (vgl. **Abbildung 2**). Ihre Größe schwankt zwischen fünf und 27 Agenturen.

Ähnlich wie in der Vergangenheit lassen sich die zwölf Vergleichstypen zu fünf übergeordneten Strategietypen zusammenfassen, zwischen denen ausgeprägte Unterschiede hinsichtlich der Arbeitslosigkeit, der Siedlungsstruktur und der räumlichen Verteilung bestehen (vgl. **Tabelle 2**).

Die **Strategietypen I und II** umfassen beide großstädtische Agenturbezirke im Westen, die jedoch hinsichtlich der Arbeitsmarktsituation unterschiedlich sind: So liegen die Regionalwerte der Arbeitslosenquote im Vergleichstyp I (mit München, Nürnberg, Stuttgart, Karlsruhe/Rastatt, Mainz, Wiesbaden, Bonn u. a.) niedriger als im Typ IIa (mit Frankfurt, Köln, Düsseldorf, Hannover, Hamburg und Kiel) und weitaus niedriger als im Typ IIb, zu dem mit Ausnahme von Bremen/Bremerhaven und Solingen/Wuppertal nur Städte des Ruhrgebiets gehören. Neben den hohen Arbeitslosenquoten weist Typ IIb auch ungünstigere Werte beim Arbeitsplatzbesatz auf (vgl. **Abbildung 3**). Sie sind mehrheitlich kleiner als in anderen großstädtischen Agenturbezirken – des Westens wie des Ostens (Typ Va).

Zum **Strategietyp III** gehören verdichtete Bezirke im Westen mit mittlerer Arbeitslosigkeit. Typ IIIa bildet mit 27 Agenturbezirken den größten der zwölf Vergleichstypen. Auch Typ IIIb ist mit 20 Agenturbezirken relativ stark besetzt. Beide Vergleichstypen kommen nur außerhalb Bayerns und Baden-Württembergs vor – vom Agenturbezirk Augsburg, der dem Typ IIIa geringfügig näher steht als dem Typ IVa, einmal abgesehen. In beiden Vergleichstypen überwiegen bei den einzelnen Merkmalen Regionalwerte, die relativ nahe am Bundesdurchschnitt liegen. Typ IIIa weist gegenüber IIIb allerdings günstigere Werte bei der Arbeitslosenquote auf.

Bei den Agenturbezirken des **Strategietyps IV** handelt es sich um verdichtete und ländliche Bezirke im Westen, für die eine günstige Arbeitsmarktsituation kennzeichnend ist. Von insgesamt 17 Agenturen im Vergleichstyp IVa liegen 13 alleine in Baden-Württemberg. Alle Typmitglieder weisen Arbeitslosenquoten auf, die klar unter dem westdeutschen Durchschnitt (6,0 %) liegen. Charakteristisch ist daneben die ausgeprägte industrielle Orientierung, die sich in niedrigen Regionalwerten des Tertiarisierungsgrads

Tabelle 2

Strategie- und Vergleichstypen der Arbeitsagenturen 2013

Typ	Kurzbezeichnung	Kurzbeschreibung
Strategietyp I: Großstädtisch geprägte Bezirke im Westen mit günstiger Arbeitsmarktlage		
I	Großstädtisch geprägte Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage (12)	<ul style="list-style-type: none"> - bestehen meist aus Großstädten und engerem Umland - unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote - hoher Tertiarisierungsgrad - Mehrheitlich hoher Arbeitsplatzbesatz
Strategietyp II: Großstädtische Bezirke im Westen mit hoher Arbeitslosigkeit		
IIa	Großstädtische Bezirke mit erhöhter Arbeitslosigkeit (6)	<ul style="list-style-type: none"> - Großstädte - Arbeitslosigkeit liegt etwas über dem Bundesdurchschnitt und deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt - Höchstwerte beim Tertiarisierungsgrad - Höchstwerte beim Arbeitsplatzbesatz
IIb	Großstädtische Bezirke mit sehr hoher Arbeitslosigkeit (10)	<ul style="list-style-type: none"> - Großstädte - fast ausschließlich im Ruhrgebiet - sehr hohe Arbeitslosenquote - hoher Tertiarisierungsgrad - Arbeitsplatzbesatz mehrheitlich unter dem Durchschnitt
Strategietyp III: Verdichtete Bezirke im Westen mit mittlerer Arbeitslosigkeit		
IIIa	Verdichtete Bezirke mit leicht unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (27)	<ul style="list-style-type: none"> - größtes westdeutsches Cluster - fast nur außerhalb der süddeutschen Flächenländer - Arbeitslosigkeit liegt unter dem Bundesdurchschnitt und mehrheitlich unter dem westdeutschen Durchschnitt - Tertiarisierungsgrad unter dem Durchschnitt - Arbeitsplatzbesatz teils unter, teils über dem Durchschnitt
IIIb	Verdichtete Bezirke mit leicht überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (20)	<ul style="list-style-type: none"> - nur außerhalb der süddeutschen Flächenländer - Arbeitslosigkeit liegt knapp über dem Bundesdurchschnitt und deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt - Tertiarisierungsgrad teils unter, teils über dem Durchschnitt - Arbeitsplatzbesatz unter dem Durchschnitt
Strategietyp IV: Verdichtete und ländliche Bezirke im Westen mit niedriger Arbeitslosigkeit		
IVa	Verdichtete Bezirke mit industrieller Orientierung und günstiger Arbeitsmarktlage (17)	<ul style="list-style-type: none"> - konzentriert sich auf Baden-Württemberg - Arbeitslosenquote deutlich unter dem West-Durchschnitt - große Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes, d. h. niedriger Tertiarisierungsgrad - Arbeitsplatzbesatz mehrheitlich über dem Durchschnitt
IVb	Gering verdichtete und ländliche Bezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher saisonaler Dynamik (20)	<ul style="list-style-type: none"> - überwiegend in Bayern - niedrigste Arbeitslosenquoten - hohe saisonale Dynamik - unterdurchschnittlicher Tertiarisierungsgrad - Arbeitsplatzbesatz teils unter, teils über dem Durchschnitt
IVc	Ländliche Bezirke mit sehr hoher saisonaler Dynamik und niedriger Arbeitslosigkeit (6)	<ul style="list-style-type: none"> - nur in Ostbayern - niedrige Arbeitslosenquoten - Höchstwerte bei der Saisonspanne - niedriger Tertiarisierungsgrad - Arbeitsplatzbesatz knapp unter dem Durchschnitt
Strategietyp V: Bezirke im Osten mit schlechter Arbeitsmarktlage		
Va	Großstädtische Bezirke im Osten mit sehr hoher Arbeitslosigkeit (5)	<ul style="list-style-type: none"> - Großstädte im Osten - Arbeitslosigkeit über dem ostdeutschen Durchschnitt - Höchstwerte beim Tertiarisierungsgrad - hoher Arbeitsplatzbesatz
Vb	Gering verdichtete Bezirke im Osten mit hoher Arbeitslosigkeit, zum Teil Grenzlage zum Westen (11)	<ul style="list-style-type: none"> - fast ausschließlich in Sachsen und Thüringen - teilweise Grenzlage zum Westen mit Pendelmöglichkeiten - Arbeitslosigkeit niedriger als im ostdeutschen Durchschnitt - überdurchschnittliche Saisondynamik - Tertiarisierungsgrad i. d. R. unterdurchschnittlich - Arbeitsplatzbesatz teilweise überdurchschnittlich
Vc	Ländliche Bezirke im Osten mit schlechter Arbeitsmarktlage (14)	<ul style="list-style-type: none"> - größtes ostdeutsches Cluster - Arbeitslosenquoten nahe am ostdeutschen Durchschnitt - überdurchschnittliche Saisondynamik - Tertiarisierungsgrad i. d. R. unterdurchschnittlich - Arbeitsplatzbesatz unterdurchschnittlich
Vd	Ländliche Bezirke im Osten mit sehr schlechter Arbeitsmarktlage (6)	<ul style="list-style-type: none"> - höchste Arbeitslosigkeit - überdurchschnittliche Saisondynamik - teilweise überdurchschnittlich. Werte beim Tertiarisierungsgrad spiegeln Beschäftigungsmangel im sekundären Sektor wider - niedriger Arbeitsplatzbesatz

zeigt. Mit 13 von insgesamt 20 Agenturen hat der Typ IVb seinen räumlichen Schwerpunkt in Bayern. Auch dieser Vergleichstyp zeichnet sich durch niedrige Werte bei der Arbeitslosenquote aus. Sie liegen

nicht nur unter dem westdeutschen Durchschnitt sondern in einigen bayerischen Agenturen sogar unter 3 Prozent und ergeben einen Clustermittelwert, der niedriger ist als in allen anderen Vergleichstypen. Bemerkenswert ist außerdem die starke saisonale Dynamik, die nur von Typ IVc noch übertroffen wird. Zu Letzterem gehören sechs ostbayerische Agenturbezirke. Saisonabhängige Branchen wie das Baugewerbe, das Gastgewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft spielen hier eine beachtliche Rolle, was sich in Höchstwerten bei der Saisonspanne widerspiegelt.

Der **Strategietyp V** umfasst sämtliche Agenturbezirke Ostdeutschlands, deren Arbeitsmarktlage noch immer deutlich schlechter ist als die der westdeutschen. Mitglieder des städtischen Vergleichstyps Va sind Berlin, Dresden, Chemnitz, Leipzig und Halle. Die Arbeitslosenquoten liegen in einem ähnlichen Wertebereich wie die des westdeutschen Städteclusters IIb und übertreffen im Durchschnitt nicht nur den Bundes-, sondern auch den deutlich höheren ostdeutschen Wert (11,3 %). Trotz der Ähnlichkeit im Niveau der Arbeitslosigkeit ist für Typ Va ein höherer Arbeitsplatzbesatz als im Typ IIb kennzeichnend. Die Bundeshauptstadt weist allerdings einen untypisch niedrigen Arbeitsplatzbesatz auf, der dem Durchschnitt von IIb entspricht. Unter den elf Mitgliedern des Typs Vb sind mit Ausnahme von Potsdam nur thüringische und sächsische Agenturbezirke vertreten. Dies ist der einzige ostdeutsche Vergleichstyp, dessen regionale Arbeitslosenquoten zwar nicht unter dem Bundesdurchschnitt liegen, aber immerhin unter dem ostdeutschen. Beim Arbeitsplatzbesatz zeigen sich entsprechend günstige Werte. Charakteristisch ist außerdem die für Berufspendler vorteilhafte Grenzlage einiger Typmitglieder

i Die Clusteranalyse

Mit dem statistischen Verfahren der Clusteranalyse werden die Agenturen in Gruppen (auch Cluster oder Vergleichstypen genannt) eingeteilt. Agenturen einer Gruppe sind einander ähnlich oder vergleichbar hinsichtlich bestimmter vorher ausgewählter Kontextvariablen.

Da die Kontextvariablen unterschiedliche Maßeinheiten haben, müssen sie vor der Clusteranalyse standardisiert werden. Die standardisierten Variablen mit einem Mittelwert von Null und einer Standardabweichung von Eins werden außerdem gewichtet. Als Gewichtungsfaktoren dienen die Beträge der t-Werte der vorher durchgeführten Regressionsanalyse. Die Kontextvariablen werden umso stärker gewichtet, je größer ihr Einfluss auf die Zielvariable ist.

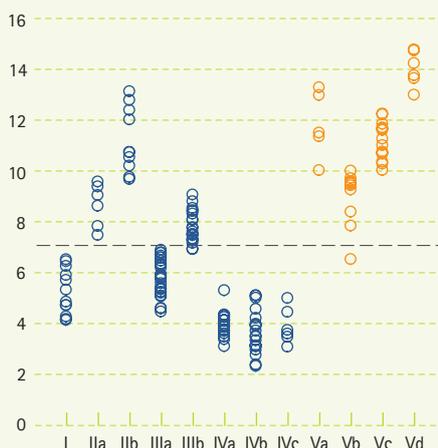
Bei der eigentlichen Clusteranalyse wird zunächst das hierarchisch agglomerative Verfahren nach Ward angewandt, um die Agenturen schrittweise zu Gruppen und die Gruppen wiederum zu größeren Gruppen zusammenzuziehen. Begonnen wird mit der feinsten Einteilung, in der jede Agentur noch eine eigene „Gruppe“ bildet. Für jedes Paar wird ein Maß der Binnenvarianz, also der Streuung zwischen den Agenturen einer Gruppe, berechnet. Die Vereinigung von Gruppen führt zu einem Anstieg dieses Wertes. Es werden jene beiden Gruppen vereint, die zum geringsten Anstieg der Binnenvarianz führen. Dieser Schritt wird so lange wiederholt, bis am Ende alle Agenturen in einer Gruppe sind. Dann muss ein bestimmtes Zwischenergebnis, das aus mehreren Gruppen besteht, ausgewählt werden. Neben inhaltlichen Erwägungen spielen hierbei statistische Kriterien eine Rolle. So gilt eine bestimmte Gruppenzahl insbesondere dann als geeignet, wenn weitere Aggregationsschritte zur Vereinigung von sehr unähnlichen Gruppen führen würden, was durch einen starken Anstieg der Streuung gekennzeichnet wäre. Es zeigt sich, dass 12 Cluster den hier untersuchten Sachverhalt recht gut abbilden.

Ein Problem jedes hierarchischen Verfahrens ist, dass einmal vereinte Gruppen im weiteren Verlauf des Aggregationsprozesses nicht mehr getrennt werden können. Dies kann zu ineffizienten Ergebnissen führen, wenn einzelne Agenturen zum eigenen Clusterschwerpunkt einen größeren Abstand besitzen als zu einem fremden. Die gewonnenen 12 Gruppen werden deshalb noch einer Clusterzentrenanalyse nach dem K-Means-Verfahren unterzogen. Hier werden Agenturen gegebenenfalls schrittweise in das Cluster umgeordnet, zu dessen Schwerpunkt sie die geringste Distanz aufweisen. Damit wird gewährleistet, dass am Ende jede Agentur genau dem Vergleichstyp zugeordnet ist, dessen Mittelpunkt sie am nächsten liegt.

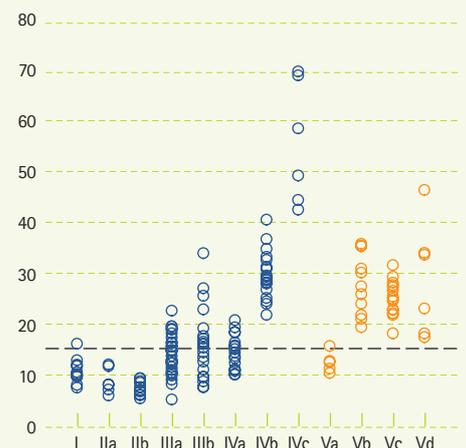
Abbildung 3
Streuungsdiagramme
der metrischen Typisierungsvariablen
nach Vergleichstypen

- westdeutscher Agenturwert
- ostdeutscher Agenturwert
- Bundesdurchschnitt bzw. arithmetisches Mittel (Umgebungsvariable)

Arbeitslosenquote
Jahresdurchschnitt 2011, in Prozent



Saisonspanne
Juli 2010 bis Juni 2011, in Prozentpunkten



Quelle: Bundesagentur für Arbeit,
eigene Berechnungen.

© IAB

zum Westen. Typ Vc bildet mit 14 Agenturbezirken den größten Vergleichstyp im Osten. Die Arbeitslosenquoten der ländlich strukturierten Regionen bewegen sich um den ostdeutschen Durchschnitt. Beim Arbeitsplatzbesatz werden anders als bei Typ Vb überdurchschnittliche Werte so gut wie nicht erreicht. Der letzte ostdeutsche Vergleichstyp Vd umfasst sechs ländliche Agenturbezirke, die zu Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg oder Sachsen-Anhalt gehören. Ihre Arbeitsmarktlage ist selbst im ostdeutschen Vergleich sehr schlecht. Beim Arbeitsplatzbesatz schneidet Typ Vd – gemessen am Clustermittelwert und im Vergleich zu den siedlungsstrukturell ähnlichen Vergleichstypen – am schlechtesten ab. Teilweise überdurchschnittliche Werte beim Tertiärisierungsgrad müssen vor dem Hintergrund der schlechten Arbeitsplatzversorgung gesehen werden: Sie sind weniger Ausdruck des sektoralen Strukturwandels, sondern vielmehr ein Zeichen der mangelnden Erwerbsmöglichkeiten im sekundären Sektor.

Insgesamt kommen in der neuen Einteilung nun keine Einzelfälle mehr vor, die als ostdeutsche Agenturbezirke zu einem Westcluster bzw. als westdeutsche Bezirke zu einem Ostcluster gehören. Auch Berlin, das in früheren Typisierungen stets zum Ruhrgebietscluster gehörte, ist jetzt in dem neuen ostdeutschen Städtecluster zu finden. Dieser Vergleichstyp (Va) konnte sich erst durch die veränderte Abgrenzung der Agenturbezirke Leipzig, Chemnitz, Dresden und Halle herausbilden.

Schließlich ist festzuhalten, dass der Integrationsgrad 2011 relativ deutlich mit der regionalen Typzugehörigkeit variiert. Dies ist ein Beleg für die Eignung der neuen SGB-III-Typisierung. Das korrigierte Bestimmtheitsmaß der entsprechenden Varianzana-

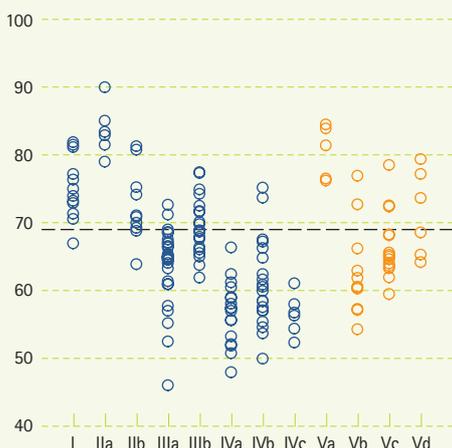
lyse liegt mit 72,2 Prozent etwas höher als bei der Typisierung 2008 (67,8 %) und besagt, dass sich 72,2 Prozent der gesamten Streuung des regionalen Integrationsgrads auf die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen SGB-III-Vergleichstypen zurückführen lassen.

Fazit

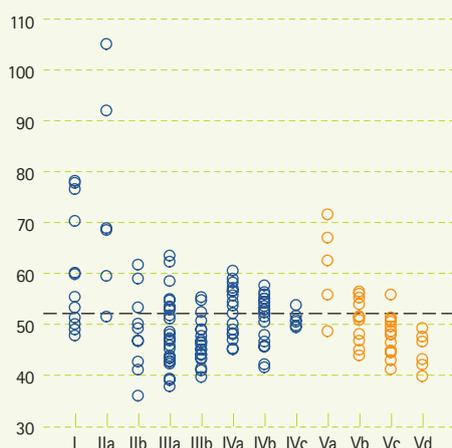
Insbesondere die Gebietsreform der BA hat eine Neufassung der letzten Agenturtypisierung von 2008 notwendig gemacht. Sie basiert ebenso wie frühere Typisierungen auf der Erkenntnis, dass die Leistungen einzelner Agenturen nur dann angemessen beurteilt werden können, wenn die großen regionalen Disparitäten in den Arbeitsmarktbedingungen berücksichtigt werden. Denn diese sind – neben dem Handeln der Agenturen – für das Erreichen arbeitsmarktpolitischer Ziele mitbestimmend. Agenturen, die sich hinsichtlich der Arbeitsmarktbedingungen ähnlich sind, wurden erneut zu Vergleichstypen zusammengefasst.

Da der neuen Klassifikation ein verändertes Gebietsraster zugrunde liegt und die Analyse des Integrationsgrads zu Veränderungen bei den Typisierungsvariablen und deren Gewichtung geführt hat, kann das Ergebnis dieser Typisierung nur eingeschränkt mit dem von 2008 verglichen werden. Festhalten lässt sich aber, dass beide Typisierungen durch Ost-West-Differenzierungen gekennzeichnet sind. Außerdem zeigen sich innerhalb Westdeutschlands Nord-Süd- und im gesamten Bundesgebiet Stadt-Land-Unterschiede. Anders als in der alten Typisierung kommen nun keine Vergleichstypen mehr vor, die neben ostdeutschen Agenturen auch einzelne westdeutsche umfassen und umgekehrt.

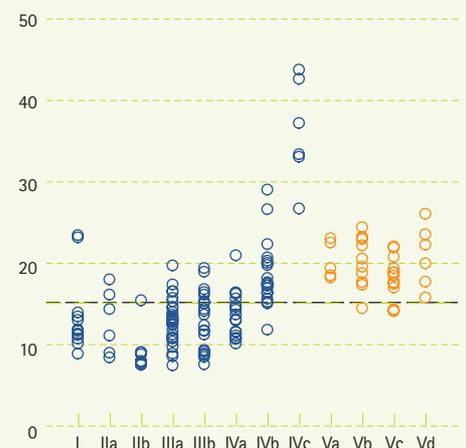
Tertiärisierungsgrad
30. Juni 2011, in Prozent



Arbeitsplatzbesatz
30. Juni 2011, in Prozent



Umgebungsvariable der Saisonspanne
Juli 2010 bis Juni 2011, in Prozentpunkten



Auch die neue Typisierung darf hinsichtlich ihres Aussagegehalts nicht überschätzt werden. Da innerhalb der Vergleichstypen ein gewisses Maß an Heterogenität verbleibt (vgl. **Abbildung 3**), können die Mitglieder eines Typs nicht perfekt miteinander verglichen werden. Auch müssen die ähnlichsten Vergleichspartner einer Agentur – die sogenannten nächsten Nachbarn – nicht alle zum selben Vergleichstyp gehören wie die betrachtete Agentur selbst. Schließlich können einzelne Agenturen Besonderheiten in der Arbeitsmarktlage aufweisen, die für die Zielerreichung bedeutsam sind, in den Typisierungsvariablen jedoch nicht zum Ausdruck kommen. All dies sollte bei Leistungsvergleichen zwischen den Agenturen und bei der Steuerung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden.

Literatur

- Bechmann, Sebastian; Dahms, Vera; Fischer, Agnes; Frei, Marek; Leber, Ute (2010): 20 Jahre Deutsche Einheit. Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009. [IAB-Forschungsbericht Nr. 6](#), Nürnberg.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska (2005): Regionale Arbeitsmärkte: Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar? [IAB-Kurzbericht Nr. 18](#), Nürnberg.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Arendt, Manfred; Braun, Hans Jürgen; Gunst, Dieter-Michael; Kilcioglu, Sibel; Kleinschmidt, Helmut; Musati, Martina; Roß, Hermann; Vollkommer, Dieter; Wein, Jochen (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: [Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung](#), Jg. 37, H. 2, S. 146-175.

Franziska Hirschenauer

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.

franziska.hirschenauer@iab.de

- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Kaufmann, Klara; Moritz, Michael; Vosseler, Alexander (2011): Leistungsmessung von SGB-II-Trägern: Die Bildung von Vergleichstypen trägt regionalen Unterschieden Rechnung. In: [IAB-Forum Nr. 2](#), S. 82-89.
- 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.
- Bundesagentur für Arbeit [BA] (2012): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Strukturen der Arbeitslosigkeit, Nürnberg.
- Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Neue Typisierung regionaler Arbeitsmärkte: Damit Äpfel nicht mit Birnen verglichen werden... [IAB-Kurzbericht Nr. 15](#), Nürnberg.
- Heineck, Guido; Kleinert, Corinna; Vosseler, Alexander (2011): Regionale Typisierung: Was Ausbildungsmärkte vergleichbar macht. [IAB-Kurzbericht Nr. 13](#), Nürnberg.
- Kleinert, Corinna; Kruppe, Thomas (2012): Neue Typisierung. Regionale Ausbildungsmärkte verändern sich. [IAB-Kurzbericht Nr. 17](#), Nürnberg.
- Kropp, Per; Schwengler, Barbara (2012): Vergleich von funktionalen Arbeitsmarktsgrenzen in Deutschland. In: [Sozialer Fortschritt](#), Bd. 61, H. 1, S. 11-20.
- 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.