

Fertig, Michael et al.

Research Report

Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1, Modul 1f. Teil 2: Benchmarking und makroökonomische Analysen

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Fertig, Michael et al. (2006) : Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1, Modul 1f. Teil 2: Benchmarking und makroökonomische Analysen, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70876>

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.

Rheinisch-Westfälisches Institut für
Wirtschaftsforschung und Institut für
Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Evaluation der Um- setzung der Vorschläge der Hartz-Kommission

Arbeitspaket 1, Modul 1f – Verbesserung der
beschäftigungspolitischen Rahmen-
bedingungen und Makrowirkungen
der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Endbericht

Teil 2: Benchmarking und
makroökonomische Analysen



**Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik**

Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f

**Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen
und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

**Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesministeriums für Arbeit und Soziales**

Endbericht, Juni 2006

Teil 2: Benchmarking und makroökonomische Analysen



Projektteam

RWI Essen

Dr. Michael Fertig (Projektleiter), Lena Jacobi, Dr. Jochen Kluve (Projektleiter), Sandra Schaffner, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt PhD, Peter Michael Schumacher und Marcus Tamm

ISG

Dr. Helmut Apel, Dr. Werner Friedrich (Projektleiter) und Helmut Hägele

IWH

Dr. Herbert Buscher

GISA

Thomas Claus

Team Burda

Prof. Michael C. Burda PhD und Dr. Michael Kvasnicka

Das Projektteam dankt Prof. Dr. Thomas Bauer, Julia Bredtmann, Rüdiger Budde, Peggy David, Liane Dolze, Manja Gruner, Karl-Heinz Herlitschke, Martina Leucht, Claudia Lohkamp, Dr. Gerhard Machalowski, Lutz Morgenroth, Dr. Uwe Neumann, Marco Puxi, Sabine Preukschas, Kai Sattler, Joachim Schmidt, Eva Schulte und Magdalena Stroka für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis	V
4. Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik	1
4.1 Literaturüberblick und Methodik	1
4.2 Strategie zum Benchmarking der Arbeitsagenturen.....	9
4.3 Benchmarking der Arbeitsagenturen vor und nach Beginn der Hartz-Reform (2000-2004)	14
4.3.1 Deskriptive Analyse	14
4.3.2 Radar-Chart Analyse	21
4.3.3 Effizienzanalyse	28
4.4 Benchmarking der Arbeitsagenturen im Jahr 2005	44
4.4.1 Deskriptive Analyse	44
4.4.2 Radar-Chart Analyse	46
4.4.3 Effizienzanalyse	47
4.5 Zwischenfazit	55
4.6 Literatur	57
5. Makroökonomische Analysen	60
5.1 Aufgabenstellung.....	60
5.2 Literaturüberblick.....	60
5.2.1 Studien für Deutschland	61
5.2.2 Europäische Vergleiche.....	65
5.3 Konzeptioneller Analyserahmen und Modell.....	68
5.4 Die regionale Arbeitsmarktsituation und der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik	76
5.4.1 Deskriptive Statistiken	76
5.4.2 Ziele und Ausgestaltung der Befragungen der Arbeitsagenturen	89
5.4.3 Empirische Auswertungen der Befragungsergebnisse	89
5.4.3.1 Erste Befragungswelle – 2005	89
5.4.3.1.1 Geschäftspolitische Ausrichtung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik	90
5.4.3.1.2 Handlungsspielräume der Agenturen und Einfluss der Regionaldirektionen	108
5.4.3.1.3 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik.....	112
5.4.3.1.4 Personelle Ressourcen.....	112
5.4.3.2.1 Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, geschäftspolitische Ausrichtung und Maßnahmezuzuweisung.....	116
5.4.3.2.2 Funktionen der Regionaldirektion und Handlungsspielräume	123
5.4.3.2.3 Personalressourcen, Kundenzentrum und Zusammenarbeit	125
5.4.4 Schlussfolgerungen für die makroökonomischen Analysen	127
5.5 Konstruktion der regionalen Arbeitsmärkte	128
5.5.1 Problemstellung und Ziele.....	128
5.5.2 Vorgehensweise.....	131
5.5.3 Ergebnisse	132
5.6 Empirische Ergebnisse zur Wirkung des Instrumenteneinsatzes	138
5.7 Zwischenfazit	152
5.8 Literatur	156

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1:	Verfügbarkeit von Informationen über Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	12
Tabelle 4.2:	Korrelationsstruktur zwischen ausgewählten Erfolgsindikatoren	17
Tabelle 4.3:	Durchschnittlicher SMOP-Wert (für Gesamtbevölkerung) der Arbeitsagenturen	23
Tabelle 4.4:	Ranking einiger ausgewählter Agenturbezirke basierend auf den (gruppenspezifischen) SMOP-Werten der Jahre 2000-2004	24
Tabelle 4.5:	Einfluss von Strukturfaktoren auf die (gruppenspezifische) Gesamtpformance gemessen anhand der SMOP-Werte	31
Tabelle 4.6:	Einfluss von Strukturfaktoren und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die (gruppenspezifische) Gesamtpformance	33
Tabelle 4.7:	Ranking ausgewählter Agenturbezirke nach Berücksichtigung von regionalen Kontrollvariablen und Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	36
Tabelle 4.8:	Einfluss von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Gesamtpformance	38
Tabelle 4.9:	Übergangsmatrix I – Strukturbedingte Änderungen des Ranking.....	39
Tabelle 4.10:	Übergangsmatrix II – Maßnahmebedingte Änderungen des Ranking	40
Tabelle 4.11:	Einfluss von Organisationsfaktoren auf die Effizienz.....	43
Tabelle 4.12:	Einfluss von Strukturfaktoren auf die (gruppenspezifische) Gesamtpformance gemessen anhand der SMOP-Werte (Jahr 2005).....	49
Tabelle 4.13:	Einfluss von Strukturfaktoren und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die (gruppenspezifische) Gesamtpformance (Jahr 2005).....	51
Tabelle 4.14:	Übergangsmatrix I– Strukturbedingte Änderungen des Ranking (2005).....	53
Tabelle 4.15:	Übergangsmatrix II – Maßnahmebedingte Änderungen des Ranking (2005)	54
Tabelle 4.16:	Einfluss von Organisationsfaktoren auf die Effizienz (Jahr 2005).....	55
Tabelle 5.1:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2000.....	77
Tabelle 5.2:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2001.....	78
Tabelle 5.3:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2002.....	79
Tabelle 5.4:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2003.....	80
Tabelle 5.5:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2004.....	81
Tabelle 5.6:	Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2005.....	82
Tabelle 5.7:	Indikatoren der ökonomischen Rahmenbedingungen in den Agenturbezirken – 2000-2004 (alle Angaben in Prozent)	83
Tabelle 5.8:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2000	85
Tabelle 5.9:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2001	85
Tabelle 5.10:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2002	86
Tabelle 5.11:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2003	86
Tabelle 5.12:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2004	87
Tabelle 5.13:	Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2005	87
Tabelle 5.14:	Arbeitsmarkt Bewegungen und Ausgabenanteile 2005 im Vergleich zu Vorjahren.....	88
Tabelle 5.15:	Bedeutung unterschiedlicher Kennzahlen für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik	91
Tabelle 5.16:	Korrelation der Antworten zur Bedeutung von Strukturmerkmalen, Bewegungen und Dauer der Arbeitslosigkeit.....	92
Tabelle 5.17:	Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – OLS	94

Tabelle 5.18: Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – OLS II.....	95
Tabelle 5.19: Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – Schätzung mit Agentur-Fixed-Effects.....	97
Tabelle 5.20: Bedeutung für die geschäftspolitische Ausrichtung der Agenturen	99
Tabelle 5.21: Korrelation der einzelnen geschäftspolitischen Ausrichtungsaspekte.....	100
Tabelle 5.22: Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – OLS	101
Tabelle 5.23: Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – Schätzung mit Agentur-fixed effects.....	105
Tabelle 5.24: Ergebnisse Probit-Schätzung zur Eigenständigkeit der Arbeitsagenturen	108
Tabelle 5.25: Einfluss der Regionaldirektionen und Handlungsspielräume der Agenturen	109
Tabelle 5.26: Ergebnisse zur Stärke des Einflusses der Regionaldirektion auf Maßnahmemix (Geordnetes Probit-Modell)	110
Tabelle 5.27: Ergebnisse zur Stärke des Einflusses der Regionaldirektion auf Zielvorgaben (Geordnetes Probit-Modell)	110
Tabelle 5.28: Ergebnisse zu Handlungsspielräumen der Arbeitsagenturen für den Maßnahmemix (Geordnetes Probit-Modell)	111
Tabelle 5.29: Ergebnisse zu Handlungsspielräumen der Arbeitsagenturen für geschäftspolitische Schwerpunkte (Geordnetes Probit-Modell)	111
Tabelle 5.30: Planstellen und Betreuungsschlüssel	113
Tabelle 5.31: Veränderung des Personaleinsatzes für verschiedene Aufgabenbereiche vor und nach den Hartz-Reformen	113
Tabelle 5.32: Verteilung auf Regionaldirektionen – Stichprobe vs. alle Agenturen.....	115
Tabelle 5.33: Ausgabenanteile für Maßnahmen (in Prozent) – Stichprobe vs. alle Agenturen	115
Tabelle 5.34: Bedeutungsindikatoren für Steuerung der Arbeitsmarktpolitik.....	116
Tabelle 5.35: Bedeutung einzelner Steuerungsindikatoren für den Politikeinsatz 2005	117
Tabelle 5.36: Bedeutungsindikatoren für geschäftspolitische Ausrichtung	120
Tabelle 5.37: Bedeutung einzelner Ausrichtungsindikatoren für den Politikeinsatz 2005 ..	121
Tabelle 5.38: Bedeutungsindikatoren für Zuweisung von Klient/innen in Maßnahmen.....	122
Tabelle 5.39: Funktionen der Regionaldirektion	124
Tabelle 5.40: Handlungsspielräume für eigenständige Gestaltung der Agenturgeschäfte ..	125
Tabelle 5.41: Kennzahlen der Personalausstattung der Agenturen	125
Tabelle 5.42: Veränderung des Personaleinsatzes für heutigen SGB III Aufgabenbereich	126
Tabelle 5.43: Organisation des Kundenstrommanagements	126
Tabelle 5.44: Intensität der Zusammenarbeit 2004 und 2005	127
Tabelle 5.45: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 176 Agenturbezirke.....	130
Tabelle 5.46: Agenturbezirke mit nennenswertem relativem Einpendlerüberschuss.....	132
Tabelle 5.47: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 110 Regionen	133
Tabelle 5.48: Regionen mit nennenswertem Einpendlerüberschuss	135
Tabelle 5.49: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 91 regionale Arbeitsmärkte	137
Tabelle 5.50: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Alle Personen, 2000-2004.....	142
Tabelle 5.52: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Querschnitt 2005 (alle Personen)	148
Tabelle 5.53: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Alle Personen, 2000-2005	150

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4.1:	Ein Radar-Chart.....	3
Abbildung 4.2:	Ermittlung der Produktionsgrenze mittels der Technischen Effizienzanalyse für 2 Performanceaspekte	6
Abbildungen 4.3 a-d:	Einfluss der Festlegung der Benchmark auf den Radar-Chart	25
Abbildungen 4.4 a-d:	Gruppenspezifische Radar-Charts (Agenturbezirk Magdeburg).....	26
Abbildungen 4.5 a-d:	Gruppenspezifische Radar-Charts (Agenturbezirk Trier)	27
Abbildung 5.1:	Ergebnisse der ersten Aggregationsstufe – 110 Regionen	134
Abbildung 5.2:	Ergebnisse der zweiten Aggregationsstufe – 91 regionale Arbeitsmärkte	136

4. Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das Benchmarking der Arbeitsagenturen dient dazu, Unterschiede in der Performance von Agenturen für Arbeit und Hinweise für die Ursachen dieser Unterschiede aufzuzeigen. Ziel des Benchmarking ist es, von erfolgreichen Agenturen zu lernen, Verbesserungsvorschläge für weniger erfolgreiche Agenturen zu erarbeiten und durch deren Umsetzung eine insgesamt höhere Performance zu erzielen. Der vorliegende Bericht zum Benchmarking beginnt mit einem Literaturüberblick, in dem zum einen auf die Ziele und Probleme von Benchmarking eingegangen und zum anderen eine Reihe von Methoden dargestellt wird (**Kapitel 4.1**). Anschließend wird in **Kapitel 4.2** ein Konzept zum umfassenden Benchmarking der Arbeitsagenturen entwickelt und dessen Umsetzung erläutert. Aufgrund der mit der Einführung des SGB II verbundenen geänderten Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit für nur noch einen Teil der Arbeitslosen, werden die in den **Kapiteln 4.3** und **4.4** präsentierten Analysen getrennt für den Zeitraum 2000-2004 und das Jahr 2005 durchgeführt. Im Jahr 2005 liegt der Fokus der Untersuchung ausschließlich auf Maßnahmen nach dem Regelungskreis SGB III. Die Ergebnisse des Benchmarking werden in mehreren Schritten präsentiert. Zuerst wird ein Verbundindikator zur Messung von Performance entwickelt. Dann wird analysiert, welchen Einfluss regionale Strukturunterschiede auf die Performance haben und welche Erfolge Agenturen durch den Einsatz von Politikinstrumenten erzielen können. Abschließend wird analysiert, welche Organisationsstrukturen zu einer höheren Effizienz führen, also zu einer Verbesserung der Wirkung bei gleichem Politikeinsatz. **Kapitel 4.5** fasst die wesentlichen Resultate zusammen.

4.1 Literaturüberblick und Methodik

Benchmarking wurde als betriebswirtschaftliches Instrument für den Vergleich des Abschneidens von Organisationseinheiten oder Betrieben gegenüber eines Standards (vgl. z.B. CAMP (1989)) entwickelt und ist in den vergangenen Jahren zunehmend auch auf öffentliche Organisationseinheiten und hier vor allem auf die Arbeitsmarktpolitik angewandt worden (vgl. z.B. MOSLEY UND MAYER (1999), TRONTI (1998), STORRIE UND BJUREK (2000)). Hierbei erwies sich Benchmarking als ein Erfolg versprechendes Verfahren für das Monitoring der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktperformance (vgl. z.B. SCHÜTZ ET AL. (1998)).

Als Hauptziel von Benchmarking gilt nicht nur die Messung der Performance einzelner Organisationseinheiten und das Bilden eines Rankings, sondern vor allem auch das Identifizieren der Ursachen von Unterschieden in der Performance sowie der daraus resultierenden Prozesse des Lernens und der Verbesserung von Organisationseinheiten.¹ Daher wird Benchmarking, zumindest in der betriebswirtschaftlichen Praxis, als ein dauerhaftes Evaluationsinstrument angesehen, das die einzelnen Prozess-Schritte ständig wiederholt, um die Performance und aus dem Benchmarking resultierende organisatorische Verbesserungen laufend zu überprüfen. Die betriebswirtschaftliche Literatur (vgl. CAMP (1989), MILLER ET AL. (1992)) unterscheidet hierbei eine ganze Reihe von Benchmarking-Konzepten, die sich durch die für den Vergleich verwendete Organisationseinheit (z.B. Abteilungen innerhalb einer Organisation, Konkurrenzorganisationen etc.) und das untersuchte Ergebnis bzw. den untersuchten Prozessablauf unterscheiden.

¹ Vgl. GEBEL (2006) für eine Abgrenzung zwischen Benchmarking und Monitoring.

Eine der Herausforderungen des Benchmarking liegt darin, dass die Performance einer Organisationseinheit anhand einer Vielzahl von Ergebnisgrößen gemessen werden kann und das Resultat eines vielschichtigen Systems ist, in dem Prozesse parallel ablaufen und miteinander interagieren. Daher ist es nötig, Performance nicht nur anhand eines einzigen, sondern durch mehrere komplexe, alternative Aspekte abdeckende Indikatoren zu messen. Zudem bieten Indikatoren für einen einzelnen Zeitpunkt selten genug Informationen, um entscheidende Erfolgsfaktoren zu identifizieren. Es sind also sowohl retrospektive als auch prospektive Indikatoren erforderlich (BOGAN UND ENGLISH (1994)). Um diesem Anspruch gerecht zu werden, wurde eine Reihe von Benchmarking-Instrumenten entwickelt, z.B. Z-Charts, Prozess-Mapping, Scatterplots, Measure Matrix Charts, Radar-Charts etc. Diese Instrumente ermöglichen die Darstellung komplexer Zusammenhänge, ohne relevante Informationen zu verlieren. Sie dienen dabei nicht nur als Hilfsmittel zur Analyse, sondern auch zur illustrativen Darstellung der Zusammenhänge, um den für die Verbesserung von Organisationseinheiten nötigen Lernprozess zu motivieren.

Die Anwendung von Benchmarking im Bereich des Öffentlichen Sektors ist auch international eine eher neue Erscheinung. Sie dient dabei der Verbesserung der Effizienz und Qualität der Arbeit des Öffentlichen Sektors, die unter anderem durch die Einführung von Wettbewerbselementen erzielt werden soll (LÖFFLER (1996)). Benchmarking tritt dort also vor allem in der Form des „Total Quality Management“ (ein kontinuierlicher Ansatz zur umfassenden Verbesserung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen auf allen Organisationsebenen, unter anderem mit dem Ziel, Wünsche und Bedürfnisse von Kunden besser zu befriedigen) und des „Quality Competition Approach“ (Erstellung von Rankings auf der Basis anerkannter Vergleichsstandards) auf. Außerdem kann Benchmarking in Form von Verleihung von Auszeichnungen oder Gütesiegeln für besonders innovative oder kundenfreundliche Organisationseinheiten oder Restrukturierungen erfolgen.

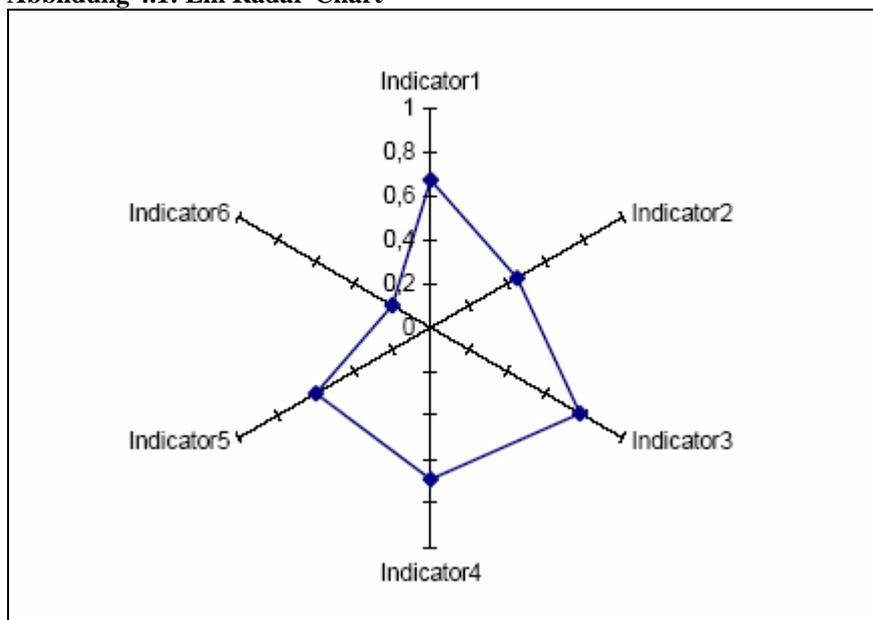
Methodisch wurde im Bereich der Bewertung von Arbeitsmarktpolitik anhand von Benchmarking vor allem auf zwei Instrumente zurückgegriffen, die Technische Effizienzanalyse und den Radar-Chart Ansatz. Beide Ansätze haben bei der Anwendung folgende Herausforderungen zu bewältigen: (i) die Festlegung einer Benchmark anhand derer der Erfolg verglichen werden soll und (ii) die Festlegung einer geeigneten Gewichtungsmatrix, um verschiedene Erfolgsaspekte in einem Index zusammenzufassen. Dies wird in beiden Ansätzen auf unterschiedliche Weise gelöst. Die Technische Effizienzanalyse ermöglicht darüber hinaus in einem zweiten Schritt, eventuell auftretenden Ineffizienzen zu bestimmen und sie zu erklären.

a) Radar-Chart Ansatz

Radar-Charts (auch SMOP-Ansatz genannt) sind ein sehr intuitives graphisches Hilfsmittel, um mehrere Erfolgsindikatoren gleichzeitig darzustellen und diese in einem Index für den Gesamterfolg zusammenzufassen. Die Benchmark kann im Radar-Chart Ansatz relativ frei festgelegt werden. Oft wird die Organisationseinheit, die in einem Erfolgsaspekt am besten ist, als Benchmark für diesen einen Aspekt verwendet. Jedoch sind auch andere Benchmarks festlegbar, z.B. ein aus der Theorie abgeleiteter Optimalwert. Radar-Charts standardisieren alle verwendeten Erfolgsindikatoren in eine 0-1 Skala, wobei die festgelegte Benchmark jeweils den Wert 1 zugewiesen bekommt. Diese Werte werden anschließend in ein Polygon übergetragen. Jede der Achsen des Polygons gibt dabei einen der Erfolgsindikatoren wieder (vgl. **Abbildung 4.1**). Im Optimum hätte eine Organisationseinheit auf jeder der Achsen die Ausprägung 1. Im Normalfall liegen die Ausprägungen jedoch darunter. Um die graphische Darstellung zu verbessern, werden anschließend die Skalenwerte der jeweils benachbarten Erfolgsindikatoren verbunden.

Die sich aus dem Radar-Chart ergebende Figur kann nun verwendet werden, um einen *additiven* Verbundindex für die gesamte Performance zu errechnen. Dazu wird die Fläche des Polygons berechnet (*surface measure of overall performance*, SMOP). Solange alle einzelnen Performanceaspekte gleich stark gewichtet werden, lässt sich dieser sogenannte SMOP-Wert anhand einer einfachen Formel bestimmen². Außerdem kann ein maximaler SMOP-Wert ermittelt werden, der von der Anzahl der berücksichtigten Performanceaspekte abhängt. Die SMOP-Werte ermöglichen einen Vergleich aller Organisationseinheiten miteinander, wobei hier, anders als bei der *Technischen Effizienzanalyse*, auch für Organisationseinheiten, die als Benchmark für einen der Erfolgsaspekte dienen, Potential zur Verbesserung aufgezeigt werden kann. Des Weiteren sind mit Radar-Charts nicht nur Vergleiche zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, sondern auch Veränderungen über die Zeit einfach darstellbar. Die entscheidende Annahme, die bei der Konstruktion des SMOP-Wertes getroffen wird und die ebenfalls für alle anderen möglichen additiven Verbundindikatoren gilt, ist, dass schlechte Ausprägungen in einem Performanceaspekt durch gute Ausprägungen in einem anderen ausgeglichen werden können.

Abbildung 4.1: Ein Radar-Chart



Quelle: SCHÜTZ ET AL. (1998)

Vor allem die Möglichkeit der graphischen Darstellung macht Radar-Charts zu einem überlegenen Instrument gegenüber anderen Ansätzen zur Indexbildung. Benchmarking kann jedoch nicht ausschließlich auf Radar-Charts basieren, da sie ein unzureichendes Hilfsmittel sind, um kausale Effekte aufzuzeigen und Performanceunterschiede zu erklären (vgl. SCHÜTZ ET AL. (1998)). SCHMID ET AL. (1999) kritisieren außerdem, dass Radar-Charts kein Maß für Effizienz darstellen und die Wahl der Performanceaspekte nicht auf einer theoretischen Basis erfolgt. Sie erwägen unter anderem, SMOP-Werte als abhängige Variablen einer Regression

² Gegeben der Wert des skalierten Indikator $j \in [1, n]$ wird mit I_j bezeichnet und alle Indikatoren werden gleich gewichtet, berechnet sich der SMOP-Wert anhand der Formel $SMOP = 0.5 * (I_1 * I_2 + I_2 * I_3 + \dots + I_{n-1} * I_n + I_n * I_1) * \sin(360/n)$. Der maximale SMOP-Wert beträgt in diesem Fall $SMOP_{max} = 0.5 * n * \sin(360/n)$.

zu verwenden, um so mögliche kausale Zusammenhänge zwischen der Performance und den jeweiligen Arbeitsmarktstrukturen und Politikmaßnahmen zu ermitteln.

Entscheidende praktische Schwierigkeiten, die bewältigt werden müssen, um aussagefähige Radar-Charts bzw. SMOP-Werte zu erhalten, sind:

1. Wahl der unterschiedlichen Performanceaspekte
2. Festlegung der Benchmark, also des Optimums für jeden der Performanceaspekte (=Zuordnung zum Skalenwert 1), aber auch des schlechtesten Wertes eines Performanceaspekts (=Zuordnung zum Skalenwert 0)
3. Gewichtung der Performanceaspekte
4. Anordnung der Performanceaspekte innerhalb des Radar-Charts

Ad 1.: Wahl der unterschiedlichen Performanceaspekte

Die Wahl der zu verwendenden Performanceaspekte ist prinzipiell abhängig von den Zielen, die eine Organisationseinheit erreichen soll. Die Verwendung als Indikator in einem Benchmarking-Ansatz hängt insbesondere von der Verfügbarkeit geeigneter Daten ab. Mangel an geeigneten Daten stellt eines der größten Hindernisse für die Erstellung umfassender Radar-Charts oder anderer Benchmarking-Instrumente dar.

Bei der Wahl muss außerdem berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Performanceindikatoren miteinander in Beziehung stehen, also ähnliche Aspekte abdecken, interagieren oder multikollinear sind. Um nicht allein aufgrund der Wahl der Performanceindikatoren einen entscheidenden Einfluss auf das Ranking der Organisationseinheiten und die abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu nehmen, müssen die möglichen Indikatoren sorgfältig gegeneinander abgewogen und mit einer geeigneten Gewichtung versehen werden. In den meisten bisherigen Anwendungen wurde zwar eine möglichst gute Auswahl an Indikatoren getroffen, dann jedoch eine Gleichgewichtung aller Aspekte angenommen. SCHÜTZ ET AL. (1998) schlagen als mögliche Lösung vor, hierfür eine Hauptkomponentenanalyse (*Principal Component Analysis*, vgl. KAISER (1960)) zu verwenden. Zum einen hilft die Hauptkomponentenanalyse Interdependenzen zwischen den Performanceaspekten aufzudecken und zum anderen können Hinweise auf geeignete Gewichte abgeleitet werden.

Ad 2. u. 3.: Festlegung der Benchmark und Gewichtung der Performanceaspekte

Die Festlegung der Benchmark, also des besten Wertes, sowie die Festlegung des schlechtesten Wertes, also die Zuordnung der Werte der gemessenen Performanceaspekte zu Skalenwerten, ist ein weiterer wichtiger Punkt, der große Bedeutung dafür hat, welcher Einfluss den verschiedenen Aspekten zugeordnet wird. Ein oft verwendeter Ansatz ist die Festlegung der Benchmark anhand der besten beobachteten Performance. Allerdings ist auch vorstellbar, einen aus theoretischen Überlegungen abgeleiteten Wert zu verwenden. Analog kann dies bei der Zuordnung des Skalen-Wertes 0 erfolgen, d.h. die niedrigste beobachtete Performance kann mit 0 gleichgesetzt werden oder aber mit einem theoretisch begründeten Wert. Beispielsweise ist in Bezug auf die Arbeitslosenquote eine Reihe von Zuordnungen denkbar. Man setzt die Benchmark (Skalenwert=1) gleich der niedrigsten beobachteten Arbeitslosenquote, gleich einer „optimalen“ oder politisch wünschenswerten Arbeitslosenquote, z.B. 2%, oder gleich der theoretisch niedrigsten Quote, also 0%. Auf der anderen Seite kann der Skalenwert 0 den Ausprägungen höchste beobachtete Arbeitslosenquote, einer (willkürlich) erdachten Obergrenze, z.B. 40% oder der mathematischen Obergrenze von 100% gleich gesetzt werden.

In diesen Fällen hätten also entweder die Streuung der beobachteten Werte, das auf Wertvorstellungen basierende Festlegen der theoretisch abgeleiteten Obergrenze oder die mathematische Eigenschaft der ursprünglichen Skala einen Einfluss darauf, wie stark jeder Einzelaspekt die Gesamtperformance beeinflusst. Auch hier kommt also der Gewichtung der einzelnen Aspekte große Bedeutung zu. Obwohl die Gewichtung der einzelnen Performanceaspekte aus vielerlei Gründen entscheidend ist, wurde nichtsdestotrotz in den bisherigen Anwendungen fast immer von einer Gleichgewichtung ausgegangen.

Ad 4.: Anordnung der Performanceaspekte innerhalb des Radar-Charts

Schließlich hat auch die Anordnung der einzelnen Performanceaspekte innerhalb des Radar-Charts Auswirkungen auf den SMOP-Wert. Je nachdem, welche Ordnung die Performanceaspekte haben, ändert sich dieser. D.h. unterschiedliche Ordnungen können zu unterschiedlichen Rankings führen. MOSLEY UND MAYER (1999) schlagen daher vor, den durchschnittlichen SMOP-Wert aller möglichen Kombinationen an Anordnungen zu berechnen. Des Weiteren zeigen sie anhand eines Beispiels zur Bewertung der Arbeitsmarktpformance der EU-Mitgliedsstaaten, dass zumindest in diesem Zusammenhang keine entscheidenden Änderungen im Ranking auftreten, die durch die Änderung der Anordnung bedingt sind. Je größer die Anzahl der berücksichtigten Aspekte jedoch wird, desto aufwendiger wird die Berechnung eines solchen Durchschnittswertes, da die Zahl der möglichen Kombinationen überproportional ansteigt.

b) Technische Effizienzanalyse

Die Technische Effizienzanalyse (Efficiency Frontier Technique, EFA) ist ein aus der volkswirtschaftlichen Produktionstheorie abgeleitetes Instrumentarium, das beim Benchmark in zwei Analyseschritten zur Anwendung kommen kann. Zum einen kann anhand der EFA eine Reihe von Erfolgsindikatoren in einem einzelnen Maß gebündelt werden. In diesem Analyseschritt stellen EFA und Radar-Charts konkurrierende Methoden dar. Zum anderen kann die EFA verwendet werden, um Unterschiede zwischen tatsächlichem und maximal möglichem Erfolg zu identifizieren, daraus das Effizienzniveau der untersuchten Prozesse abzuleiten und schließlich eventuell auftretende Ineffizienzen zu erklären. Bei der Bestimmung der Effizienz einer Maßnahme oder Organisationseinheit fließen außer den Erfolgsindikatoren auch die zur Erzielung des Erfolgs verwendeten Aufwendungen in die Analyse mit ein. In der Produktionstheorie würde dabei von Produktionsoutput und verwendeten Produktionsfaktoren oder Inputs gesprochen. In diesem zweiten Analyseschritt geht die EFA deutlich über den Ansatz der Radar-Charts hinaus.

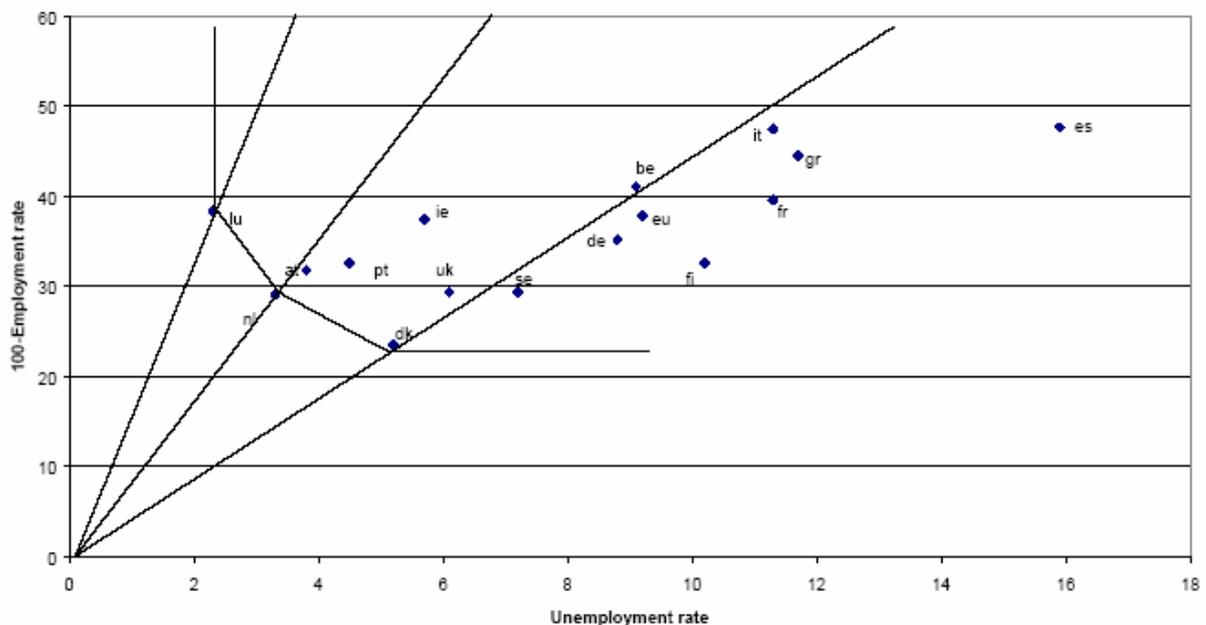
Im Prinzip könnte der erste Analyseschritt – die Generierung eines Indikators für die Gesamtperformance – durch eine entsprechende Gewichtung der jeweiligen einzelnen Erfolgsindikatoren anhand ihres Wertes oder (Schatten-) Preises erfolgen. Analog gilt dies natürlich auch beim Ansatz der Radar-Charts. In der Regel sind diese Preise jedoch unbekannt. Die Technische Effizienzanalyse versucht daher die (relativen) Preise anhand der zugrunde liegenden Daten zu ermitteln. Dazu wird in einem ersten Schritt die Benchmark bestimmt. Dies erfolgt anhand eines gleichzeitigen Vergleichs aller Erfolgsindikatoren und aller Organisationseinheiten. Diejenigen Organisationseinheiten, die in ihrer Indikatorenkombination am besten abschneiden, also nicht von einer anderen Organisationseinheit dominiert werden, bestimmen die Benchmark. Eine Organisationseinheit wird nur dann dominiert, wenn eine andere Organisationseinheit in allen Erfolgsaspekten gleichzeitig besser ist. In der Regel gibt es also mehr als nur eine Organisationseinheit, die als Benchmark dient. Bei der Festlegung der Benchmark ist vorerst unbedeutend, wie viele Produktionsfaktoren eingesetzt werden müssen, um diesen Erfolg zu erzielen. Vielmehr geht man vorerst davon aus, dass die Organisationseinheiten ihren Erfolg ohne den Einsatz von Produktionsfaktoren

erzielen, bzw. identisch viele davon einsetzen und sich auch sonst in ihrer Struktur nicht unterscheiden.

Verbindet man in einem Diagramm die geometrischen Orte der Benchmarks, erhält man die Produktionsgrenze. In **Abbildung 4.2** wird die Produktionsgrenze durch Luxemburg (lu), die Niederlande (nl) und Dänemark (dk) bestimmt. Die Steigung dieser Produktionsgrenze kann nun jeweils als Quasi-Relativpreisverhältnis verwendet werden. Der Erfolg einer Organisationseinheit wird bei der EFA als Abstand zur Benchmark gemessen, wobei jeweils nur die Benchmarks verwendet werden, die eine ähnliche Struktur haben, d.h. bei denen den Erfolgsindikatoren untereinander eine ähnliche Gewichtung zugeordnet wird wie in der untersuchten Organisationseinheit. Die einzelnen Erfolgsaspekte können schließlich dank der ermittelten Relativpreise in einem Index zusammengefasst werden, so dass alle Organisationseinheiten miteinander verglichen werden können, obwohl deren Index jeweils nur anhand eines Vergleichs mit den jeweils ähnlichsten Benchmarks erstellt wird. Nach STORRIE UND BJUREK (2000) liegt der Hauptvorteil dieser Methode darin, dass die Gewichtung der verschiedenen Erfolgsindikatoren nicht auf Werturteilen oder theoretischen Herleitungen beruht, sondern anhand von Daten ermittelt wird, also eine Art Marktergebnis widerspiegelt.

Problematisch an diesem ersten Analyseschritt der EFA ist, dass die Anzahl der Benchmarks nicht vorherbestimmt ist. Je nach vorhandener Datenlage kann der Fall eintreten, dass nur eine einzige Beobachtungseinheit Benchmark ist, da diese alle anderen dominiert. Folglich kann keine individuelle Gewichtung ermittelt werden. Im anderen Extrem können sehr viele Beobachtungseinheiten zur Benchmark werden, die anhand der EFA untereinander nicht weiter differenziert werden können. Je mehr Ergebnisdimensionen gleichzeitig berücksichtigt werden, desto größer ist die Gefahr viele Benchmarks zu erhalten. Hinzu kommt, dass sobald mehr als zwei Ergebnisdimensionen verglichen werden, das Ergebnis zwar noch berechenbar, aber nicht mehr graphisch darstellbar ist.

Abbildung 4.2: Ermittlung der Produktionsgrenze mittels der Technischen Effizienzanalyse für 2 Performanceaspekte



Quelle: STORRIE UND BJUREK (2000)

Darüber hinaus ist diese Methode stark anfällig gegenüber Ausreißern, die besonders gute Ergebnisse erzielen. Und schließlich müssen auch bei der EFA Annahmen über die Gewichtung getroffen werden und zwar für all die Outcome-Relationen, für die nicht sowohl eine Benchmark mit größerer und eine mit kleinerer Relation vorliegt (in **Abbildung 4.2** gilt dies z.B. für alle Punkte unterhalb der Ursprunggeraden und oberhalb der Horizontalen, die sich im Punkt „dk“ schneiden). Für diese extremen Outcome-Relationen ist es sowohl denkbar, die Steigung des angrenzenden Abschnitts der Effizienzgrenze weiterhin zu verwenden, oder aber dem relativ häufig vorhandenen Outcome das Gewicht null zu geben.

Der zweite Analyseschritt der Technischen Effizienzanalyse, die Bestimmung der Effizienz, ist derjenige Aspekt, in dem die EFA über den Radar-Chart Ansatz hinausgeht. Um diesen zweiten Analyseschritt durchführen zu können, muss der Index für den Gesamterfolg jedoch nicht notwendigerweise mit der EFA bestimmt worden sein, sondern kann ebenso gut durch den Radar-Chart Ansatz ermittelt worden sein. Im zweiten Analyseschritt zur Messung von Effizienz wird bei der EFA auf die Modellierung einer stochastischen Produktionsfunktionsgrenze zurückgegriffen, die unabhängig voneinander sowohl von AIGNER ET AL. (1977) als auch von MEEUSEN UND VAN DEN BROECK (1977) entwickelt wurde und für die empirische Produktionstheorie einen wichtigen Fortschritt in der Messung von technischer Effizienz darstellt (vgl. FRIED ET AL. (2006)). Die stochastische Produktionsgrenze basiert auf einem statistischen Modell, das zwei Zufallskomponenten beinhaltet. Eine der Komponenten repräsentiert das Niveau an Ineffizienz, die andere entspricht einem klassischen Störterm.³

Bei der Spezifizierung von Produktionsgrenzen – in diesem Schritt wird nun davon ausgegangen, dass bereits ein Index für den Gesamterfolg vorliegt und nur noch der Einfluss der Produktionsfaktoren bestimmt werden soll – steht eine ganze Reihe von Modellen zur Verfügung. Dies beginnt bei der Wahl der zugrunde liegenden Produktionsfunktion (z.B. CES, Translog, Cobb-Douglas etc.), die festlegt, in welchen Kombinationen die Inputfaktoren in die Produktion einfließen. Eine einfache und der untersuchten Fragestellung angemessene Produktionsfunktion lässt die Inputfaktoren additiv einfließen. Des Weiteren müssen Annahmen über die Verteilungsfunktion der beiden Störterme getroffen werden. Für den klassischen Störterm wird i.d.R. eine Normalverteilung zugrunde gelegt, für die Effizienzkomponente stehen hingegen mehrere Verteilungsfunktionen zu Verfügung. Beispiele dafür sind die gestutzte Normalverteilung, die Exponentialverteilung und die Gamma-Verteilung (vgl. GREENE (2006)).

Beispiele für Studien zum Benchmarking von Arbeitsmarktpolitik sind MOSLEY UND MAYER (1999), STORRIE UND BJUREK (2000) und SCHÜTZ ET AL. (1998). Benchmarking konzentriert sich dort vor allem auf Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern (externes Benchmarking) und nicht zwischen Organisationseinheiten innerhalb eines Landes (internes Benchmarking). Ein Beispiel für internes Benchmarking ist MOSLEY ET AL. (2002). Die bisherige Dominanz des externen Benchmarking im Bereich der Arbeitsmärkte ist vor allem auf das Interesse der EU zurückzuführen, die in verschiedenen Initiativen Richtlinien für beschäftigungspolitische Ziele erarbeitet hat und deren Entwicklung innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten einem Monitoring unterziehen möchte. Letztendlich soll damit die Konvergenz der Arbeitsmärkte innerhalb der EU gestärkt werden.

³ Eine Alternative zur EFA mittels stochastischer Produktionsgrenze ist die Data Envelopment Analysis (DEA). Diese geht davon aus, dass kein klassischer Störterm vorhanden ist. Mittels DEA kann daher nur eine deterministische Produktionsgrenze ermittelt werden. Bei der stochastischen Produktionsgrenze dient der klassische Störterm dazu, Messfehler oder zufällige Abweichungen vom Optimum aufzufangen.

MOSLEY UND MAYER (1999) verwenden den Radar-Chart-/SMOP-Ansatz, um die Arbeitsmarktperformance der EU-Mitgliedsstaaten in den Jahren 1992 und 1997 zu bewerten. Die zu bewertenden Ziele orientieren sich an den Vorgaben der Europäischen Beschäftigungspolitik (Beschäftigungspolitische Leitlinien für 1998). Bei den Zielen werden vier große Leitlinien unterschieden: Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit. Das Benchmarking beschränkt sich in seiner Analyse auf die aktuelle Arbeitsmarktperformance und lässt Aspekte außer Acht, die Änderungen der Arbeitsmarktpolitik, Regulierungen oder das Steuersystem betreffen. Die erwähnten Ziele werden anhand einer Reihe von Zustands- und Änderungsgrößen gemessen, unter anderem durch Arbeitslosenquoten für verschiedene Untergruppen, Beschäftigungswachstum etc. Jeweils die beste bzw. schlechteste beobachtete Performance im Jahr 1997 dient im Radar-Chart als Benchmark. Bei der Berechnung des SMOP-Wertes werden alle Indikatoren gleich stark gewichtet. MOSLEY UND MAYER (1999) räumen ein, dass Benchmarking anhand von Radar-Charts zwar ein hervorragendes Hilfsmittel zur Erstellung von Rankings und zum Aufzeigen von Änderungen über die Zeit darstellt, jedoch keine Erklärung der Unterschiede geben kann. Dies trifft vor allem zu, weil die untersuchten EU-Länder sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt sind und in der Analyse nicht für diese kontrolliert wird. Kausalitätsaussagen müssen daher anhand anderer Analysemethoden getroffen werden.

Zur gleichzeitigen Analyse von Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten der EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 1999 greifen STORRIE UND BJUREK (2000) auf die *Technische Effizienzanalyse* zurück. Anhand dieser ermitteln sie Gewichtungsfaktoren für diese beiden Arbeitsmarktaspekte und generieren einen Index für die Gesamtperformance der Länder. Im verwendeten Ansatz kann teilweise auf die unterschiedliche Strukturen bzw. Präferenzen der Länder im Hinblick auf die beiden Ergebnisgrößen eingegangen werden. Dies erfolgt durch den Vergleich der Länder mit der Benchmark, die jeweils die ähnlichste Struktur aufweist.

SCHÜTZ ET AL. (1998) untersuchen die Ziele der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines Modells des Übergangsarbeitsmarktes (*Transitional Labour Market Concept*), der ein stärkeres Gewicht auf die dynamischen Aspekte der Arbeitsmärkte legt und z.B. die Wahrscheinlichkeit von Wechslen zwischen verschiedenen Arbeitsmarktstadien, wie Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Weiterbildung, Ruhestand oder sonstigen Zuständen der Nicht-Partizipation, berücksichtigt. Auch sie vergleichen die EU-Mitgliedsstaaten untereinander und beziehen zusätzlich die USA und Japan mit ein. Als Hilfsmittel zur Erstellung eines Indexes für die Gesamtperformance wird der SMOP-Ansatz gewählt.

MOSLEY ET AL. (2002) führen ein internes Benchmarking durch, indem sie sowohl die Performance als auch die Effizienz von 141 westdeutschen Arbeitsämtern im Rahmen der Reform „Arbeitsamt 2000“ vergleichen. Dazu werden Daten der Jahre 1998-2000 untersucht, wobei für die unterschiedlichen Strukturbedingungen der Arbeitsamtsbezirke (z.B. Arbeitsamtsgröße, Stadt-Land-Verhältnis etc.) kontrolliert wird. Benchmarks werden sowohl für das Kriterium der Effizienz als auch für die Effektivität gebildet. Anhand einer Gegenüberstellung von schwach abschneidenden Arbeitsämtern und den jeweiligen Benchmarks wird anschließend versucht, den Performanceunterschieden auf den Grund zu gehen, wobei weiterhin die unterschiedlichen Strukturbedingungen festgehalten werden.

Die Methodik der *Technischen Effizienzanalyse* mittels stochastischer Produktionsfunktionsgrenze wurde vor allem auf Fragen zur Effizienz von Matching am Arbeitsmarkt angewendet. Unter Matching wird dabei verstanden, wie häufig sich

Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen auf einem Arbeitsmarkt treffen bzw. gegenüber stehen und wie häufig diese Treffen zu einem erfolgreichen Vertragsabschluß, also zu einem Match, führen. Im europäischen Kontext wurden z.B. Regionen in Frankreich (IBOURK ET AL. (2001)) und Finnland (ILMAKUNNAS UND PESOLA (2003)) untersucht. FAHR UND SUNDE (2002) analysieren die Effizienz von Matching sowohl für 117 westdeutsche Arbeitsmarktregionen als auch für verschiedene Berufsgruppen im Zeitraum von 1980-1997. Methodisch wird dabei auf stochastische EFA Modelle zurückgegriffen, die von BATTESE UND COELLI (1992, 1995) entwickelt wurden. Diese EFA Modelle erlauben, sowohl die Produktionsfunktion als auch die Ursachen für Ineffizienz in einem einzigen Schritt zu schätzen.

4.2 Strategie zum Benchmarking der Arbeitsagenturen

Das Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der 180 Agenturbezirke in Deutschland verfolgt zwei Hauptziele:

1. Entwicklung konkreter, unmittelbar vergleichbarer Performanzindikatoren
2. Identifikation von Erfolgsfaktoren, die für die Erreichung der angestrebten Performance entscheidend sind

Um diese Ziele erreichen zu können, müssen die für das Benchmarking ausgewählten Indikatoren die wichtigsten Aspekte des zu untersuchenden Phänomens sowohl retrospektiv als auch prospektiv in effektiver Weise abbilden können. Um der Vielschichtigkeit des zugrunde liegenden Phänomens gerecht zu werden, reicht daher keinesfalls ein einzelner Indikator aus. Es müssen vielmehr mehrere Indikatoren zu Verbundindikatoren zusammengefasst werden.

Die aus den Beständen der BA-Statistik und aus sonstigen Quellen verfügbaren Daten erlauben es, die verschiedenen Zieldimensionen der Agenturbezirke anhand folgender Leistungsaspekte abzubilden und ihre Entwicklung im Zeitablauf (seit 2000) zu analysieren.

- Arbeitslosenquote
- Unterbeschäftigungsquote
- Langzeitarbeitslosenquote
- Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen
- Austritte aus der Arbeitslosigkeit (in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt)
- Alle Abgänge aus der Arbeitslosigkeit (unabhängig vom Beschäftigungsstatus nach dem Abgang)
- Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit (in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt)
- Alle Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit (unabhängig vom Beschäftigungsstatus nach dem Abgang)
- Eintritte in die Arbeitslosigkeit (aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt)
- Alle Eingänge in die Arbeitslosigkeit (unabhängig vom Beschäftigungsstatus vor dem Eingang)
- Übertritte aus Inaktivität in die Arbeitslosigkeit
- Eintritte (Übertritte) in die Langzeitarbeitslosigkeit
- Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit
- Netto-Abgänge aus der Arbeitslosigkeit
- Netto-Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit

- Netto-Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit

Bei der Betrachtung der obigen Indikatoren muss beachtet werden, dass aufgrund des im vorliegenden Bericht verfolgten Evaluationsauftrags jeweils nur jene Arbeitslosen und deren Arbeitsmarktbewegungen berücksichtigt werden, die unter die Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit fallen. Seit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 sind die Agenturen nur noch für einen Teil der Arbeitslosen zuständig. Arbeitssuchende, die unter die neue Grundsicherung nach dem SGB II fallen, werden seit 2005 von ARGEn und optierenden Kommunen betreut. Daher werden ab 2005 also nur jene Arbeitslosen berücksichtigt, die aufgrund des SGB III durch eine Agentur für Arbeit betreut werden.

Aus der Auflistung der obigen Indikatoren wird ersichtlich, dass Arbeitsmarktbewegungen (Übergänge aus bzw. in verschiedene Arbeitsmarktzustände) eine herausragende Rolle zukommt. Betont werden muss, dass hier bewusst zwischen Eintritten und Eingängen bzw. Austritten und Abgängen unterschieden wird. Diese Bezeichnungen werden im Folgenden durchgehend weiter verwendet. Eine ganze Reihe von Erfolgsmaßen, die potentiell interessant für die Beurteilung des Erfolgs der Agenturen für Arbeit wären, sind leider nicht oder nur unzureichend aus den Geschäftsdaten der Agenturen ableitbar und können daher nicht berücksichtigt werden. Dies trifft unter anderem auf Übertritte aus Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Beschäftigung zu, auf durch Maßnahmen der Agenturen hervorgerufene oder erleichterte Übertritte aus einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes (Job to Job Movements) etc.

Damit Agenturbezirke unterschiedlicher Größe miteinander verglichen werden können, werden die vorliegenden Indikatoren jeweils zur Anzahl der Erwerbspersonen bzw. zur Anzahl der Arbeitslosen in Relation gesetzt und gehen nicht als absolute Bestands- oder Stromgrößen in die Analyse ein. Eine genaue Definition der Performanceindikatoren kann **Tabelle A.4.1** im Anhang entnommen werden. Dort werden auch die unterschiedlichen Definitionen für das Jahr 2005 und den Zeitraum davor aufgeführt.

Die genannten Indikatoren werden jeweils für die gesamte Bevölkerung, Männer, Frauen und jüngere Arbeitnehmer/innen gebildet. Für ältere Arbeitnehmer/innen lassen sich diese Indikatoren, mit Ausnahme des Anteils der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen, nicht bestimmen, da für ältere Arbeitnehmer/innen keine Information über die Anzahl der Erwerbspersonen vorhanden ist.⁴ Von einer Differenzierung der Indikatoren nach Qualifikation, Familienstand oder Anzahl der Kinder muss aus ähnlichen Gründen abgesehen werden. Auf einige andere, im Prinzip wünschenswerte Indikatoren zur Messung der Arbeitsmarktentwicklung auf Ebene der Agenturbezirke, muss ebenso verzichtet werden, da die hierfür benötigten Daten nicht verfügbar sind, zu große Ungenauigkeiten aufweisen oder nicht separat für einzelne Agenturbezirke interpretierbar sind. Dies gilt beispielsweise für die Beschäftigtenquote⁵ oder für Informationen zu Übergängen aus Beschäftigung oder Inaktivität in Beschäftigung.

⁴ Für alle anderen Gruppen sowie die Gesamtbevölkerung lässt sich die Anzahl der Erwerbspersonen aus der Arbeitslosenquote und dem Bestand an Arbeitslosen ermitteln. Da keine gesonderte Arbeitslosenquote für Personen über 50 Jahren vorliegt, kann diese Personengruppe in der Analyse nicht umfassend berücksichtigt werden.

⁵ Bei einem Vergleich der Anzahl der Beschäftigten mit der Anzahl der Erwerbspersonen zeigt sich, dass beispielsweise im Jahr 2004 in 4 Agenturbezirken die Anzahl der Erwerbspersonen unter der für die Beschäftigten liegt. Des Weiteren liegt die Beschäftigtenquote, also das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Erwerbspersonen, in 2004 in 12% der Agenturbezirke über 80% und in 4% der Agenturbezirke sogar über 90%. Dies trifft vor allem auf Großstädte wie Hamburg, Köln, München oder auch Münster zu, da diese Städte relativ

Im Rahmen der Analyse des Einsatzes der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden nur vergleichbare Agenturbezirke miteinander verglichen. Die Abbildung des Instrumenteneinsatzes erfolgt dabei mit Hilfe von Ausgabenanteilen für die einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus müssen Kontext- und intervenierende Variablen berücksichtigt werden. Um für Unterschiede in der Ausgangslage der Agenturbezirke kontrollieren zu können, werden ein Indikator für die Branchenstruktur, ein Indikator für die Beschäftigtenkonzentration in großen Betrieben und der Anteil der Kurzarbeiter an den Beschäftigten gebildet. Der Indikator für die Branchenstruktur gibt den Anteil der Beschäftigten in vergleichsweise traditionellen Wirtschaftszweigen wieder und umfasst unter anderem die Wirtschaftszweige Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Textil-, Leder-, Holz- und Glasgewerbe, Metallerzeugung sowie das Baugewerbe. Der Indikator für die Beschäftigtenkonzentration ergibt sich aus dem Anteil der Beschäftigten, welche in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten tätig sind. Des Weiteren wird zwischen Agenturbezirken in Ost- und Westdeutschland, solchen, die an das Ausland angrenzen und solchen, die in Ostdeutschland liegen und an einen westdeutschen Bezirk angrenzen, unterschieden. Außerdem werden Indikatorvariablen für die Zugehörigkeit der Agenturen zu einer der zehn Regionaldirektionen berücksichtigt. Eine genaue Definition dieser Kontrollvariablen ist in **Tabelle A.4.2** enthalten.

Die Ausgaben der Arbeitsagenturen für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden sowohl *einzel*n berücksichtigt als auch in fünf *Gruppen* zusammengefasst. Die Gruppierungen enthalten eine Gruppe für Maßnahmen, die primär dem Ziel der Verbesserung des Humankapitals dienen, eine Gruppe, die Maßnahmen umfasst, welche Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fördern und eine Gruppe, die Maßnahmen umfasst, welche Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt fördern. Eine weitere Gruppe umfasst Maßnahmen, welche primär auf Jugendliche abzielen. Alle verbleibenden Maßnahmen werden unter „Sonstiges“ zusammengefasst. Die explizite Zuordnung der Maßnahmen und Programme auf die Gruppen kann **Tabelle A.4.3** entnommen werden. Die einzelnen Politikmaßnahmen sind zusätzlich in **Tabelle A.4.4** genannt.

Tabelle 4.1 gibt Auskunft darüber, für welchen Zeitraum jeweils auf Agenturebene Informationen über die jeweiligen Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorliegen sowie über deren durchschnittlichen Anteil an den Gesamtausgaben der Agenturen. Für einen Großteil der Aktivitäten der Vermittlungsförderung (z.B. Profiling, Eingliederungsvereinbarungen etc.) liegen keinerlei explizit damit verbundene Kosten vor. Daher können diese nicht in der Analyse berücksichtigt werden.

viele Beschäftigte haben, die in den Agenturbezirk hinein pendeln. Während die Beschäftigtenzahl arbeitsortgebunden ermittelt wird, basiert die Erwerbspersonenzahl auf dem Wohnortprinzip. Aus diesem Grund können einzelne Agenturbezirke nur schwer unabhängig von ihren Nachbarbezirken bewertet werden. Für die weiteren Analysen wird die Beschäftigtenquote daher nicht berücksichtigt.

Tabelle 4.1: Verfügbarkeit von Informationen über Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Maßnahme	Kosten vorhanden von / bis	Kostenanteil (in %)					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Förderung der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss (FbW)	2000-2005	34,97	35,32	36,27	31,04	26,96	9,27
Unterhaltsgeld bei Förderung der beruflichen Weiterbildung (Uhg)	2000-2005	21,02	21,28	21,68	18,64	16,48	16,51
Trainingmaßnahmen (TM)	2000-2005	1,57	1,70	2,59	3,68	3,81	2,78
Europäischer Sozialfond (ESF-BA)	2000-2005	1,09	1,26	1,48	1,14	1,09	1,54
Überbrückungsgeld (ÜG)	2000-2005	4,39	4,71	6,55	10,33	14,33	27,02
Existenzgründungszuschüsse (ExGZ)	2003-2005	n.A.	n.A.	n.A.	1,88	7,67	18,74
Eingliederungszuschüsse bei Neugründung (EZN)	2000-2005	0,70	0,60	0,62	0,89	0,99	0,88
Einstellungszuschuss bei Vertretung (EZV)	2002-2005	n.A.	n.A.	0,03	0,10	0,11	0,11
Eingliederungszuschüsse (EGZ)	2000-2005	5,23	5,66	7,02	8,56	7,39	6,43
Entgeltsicherung (EGS)	2003-2005	n.A.	n.A.	n.A.	0,05	0,18	0,40
Beschäftigungshilfen (BHI)	2000-2005	1,66	1,70	1,49	0,33	0,00	-0,01
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	2000-2005	11,06	8,92	7,33	5,80	5,19	2,63
Beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)	2002-2005	n.A.	n.A.	0,06	0,18	0,20	0,11
Strukturanpassungsmaßnahmen traditionell (SAM)	2000-2005	1,33	0,45	0,25	0,06	-0,01	-0,01
Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)	2000-2005	1,85	1,97	2,26	2,13	1,74	1,74
Jump	2000-2005	4,47	4,66	4,91	4,90	2,66	0,44
Kurzarbeitergeld	2000-2005	1,68	2,27	4,00	4,66	4,60	5,88
Freie Förderung	2000-2005	2,49	2,45	2,14	1,45	1,30	1,10
Personal-Service-Agenturen (PSA)	2003-2005	n.A.	n.A.	n.A.	1,14	2,70	2,22
Mobilitätshilfen	2000-2005	0,24	0,31	0,42	0,77	1,18	1,41
Vermittlungsgutscheine	keine	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.
Profiling durch BA	keine	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.
Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen	keine	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.
Profiling durch Dritte	keine	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.
Eingliederungsvereinbarung durch Dritte vorbereitet	keine	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.
Beauftragung Dritter nach §37 SGB III	2002-2005	n.A.	n.A.	0,89	2,18	1,27	0,58
Eingliederungsmaßnahmen nach §421i SGB III	2003-2005	n.A.	n.A.	n.A.	0,08	0,16	0,25
Berufliche Wiedereingliederung behinderter Menschen	2000-2001	6,23	6,73	n.A.	n.A.	n.A.	n.A.

Anm.: Kostenanteile geben (ungewichtetes) Mittel über die Agenturen an. Negative Werte können durch Mittelrückflüsse entstehen.

Insgesamt ist ein Rückgang der (in der Analyse berücksichtigten) Gesamtausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen. Diese fallen von 21,4 Mrd. € im

Jahr 2000 auf 19,8 Mrd. € im Jahr 2002 und auf 14,2 Mrd. € im Jahr 2004.⁶ Aus Tabelle 4.1 kann entnommen werden, dass parallel zum verringerten Mitteleinsatz eine Verschiebung der Schwerpunkte stattgefunden hat. ABM und SAM Maßnahmen werden in 2004 wesentlich seltener eingesetzt als noch zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Wesentlich mehr Bedeutung kommt hingegen den teilweise neuen Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen (Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüsse/Ich-AG) zu.

Im Jahr 2005 liegen die (in der Analyse berücksichtigten) Gesamtausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des SGB III bei nur noch 7,2 Mrd. €. Ein Großteil des Rückgangs im Vergleich zum Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass die Agenturen seit Beginn des Jahres 2005 nur noch für einen Teil der Arbeitslosen zuständig sind und ein Teil des Personenkreises, der in den Vorjahren von den Maßnahmen profitieren konnte, nun durch ARGE n und optierende Kommunen betreut wird. Die im SGB II Regelungskreis verausgabten Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden in dieser Analyse jedoch nicht berücksichtigt. Aus Tabelle 4.1 wird ersichtlich, dass außerdem eine Verschiebung der Ausgaben auf neue Schwerpunktfelder der Arbeitsmarktpolitik stattgefunden hat. Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen haben nun eine noch größere Bedeutung als im Vorjahr. Außerdem haben sich die Ausgabenanteile für ABM Maßnahmen nochmals verringert. Dies spiegelt auch die unterschiedliche Struktur der durch die Agenturen betreuten Arbeitslosen wieder, die nun im SGB III-Bereich primär aus Personen besteht, die relativ aktuelle Berufserfahrung besitzen und daher i.d.R. nicht erst an die Erwerbsfähigkeit herangeführt werden müssen (vgl. BA (2006)).

In der Analyse und Beschreibung der Daten wird die Anzahl der Agenturbezirke von ursprünglich 180 auf 176 reduziert. Dabei werden die 5 Berliner Agenturbezirke zu einem Bezirk zusammengefasst. Für viele der Indikatoren liegen jedoch weder Informationen für die einzelnen Berliner Bezirke noch für den Gesamtbezirk vor, so dass Berlin nur unzureichend berücksichtigt und beurteilt werden kann.⁷

Das Vorgehen beim Benchmarking beruht im Weiteren auf den folgenden, aufeinander aufbauenden Analyseschritten. Zuerst wird mittels einer Korrelationsanalyse untersucht, welche der Erfolgsindikatoren untereinander zusammenhängen und ähnliche Phänomene abbilden. Dies wird durch eine Hauptkomponentenanalyse ergänzt, die Aufschluss darüber gibt, ob die Vielzahl der einzelnen Erfolgsindikatoren in einem oder mehreren Indikatoren für den Gesamterfolg zusammengefasst werden können. Die daraus gewonnenen Informationen dienen dazu, eine geeignete Auswahl an Erfolgsindikatoren treffen zu können, die in den Verbundindikator für den Gesamterfolg eingehen.

Die ausgewählten Erfolgsindikatoren werden anschließend in einem Radar-Chart für die einzelnen Agenturbezirke und Jahre zusammengefasst. Die Radar-Charts ermöglichen eine erste Analyse der Gesamtpformance der Agenturbezirke und verdeutlichen die Stärken und Schwächen der Agenturbezirke sowie deren Entwicklung über die Zeit. Aus den Radar-Charts können SMOP-Werte gebildet werden, anhand derer ein erstes Ranking der Agenturbezirke erfolgt. Um Rückschlüsse auf die Effizienz der Arbeitsagentur zu erhalten, werden die

⁶ Zu einem Teil ergibt sich dieser Rückgang auch aus der sich über die Jahre verändernden Zusammensetzung der (zur Verfügung stehenden und) berücksichtigten Informationen über Ausgaben.

⁷ Das Hauptproblem bei den Berliner Bezirken beruht darauf, dass die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2000 bis 2004 nur für die Gesamtbevölkerung, nicht jedoch für Männer und Frauen getrennt oder altersgruppenspezifisch vorhanden ist. Daher kann keine gruppenspezifische Bezugsgröße (die Anzahl der Erwerbspersonen) ermittelt werden und folglich sind keine gruppenspezifischen Indikatoren, sondern nur jene für die Gesamtbevölkerung ermittelbar.

SMOP-Werte einer technischen Effizienzanalyse unterzogen. Im dabei zur Anwendung kommenden stochastischen EFA-Modell wird für die regionalen Strukturfaktoren und die zum Einsatz kommenden Maßnahmen der Arbeitsagenturen kontrolliert. Dies ermöglicht, Agenturbezirke weitestgehend vergleichbar zu machen und ihr Effizienzniveau zu bestimmen. Abschließend werden Faktoren gesucht, die mit dem Effizienzniveau in Verbindung stehen. Aufgrund der Einführung des SGB II und der damit einhergehenden neuen Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit, wird die Analyse für das Jahr 2005 getrennt vom Zeitraum vor 2005 durchgeführt. Zuerst wird diese Analyse für den Zeitraum 2000 – 2004 durchgeführt und anschließend für das Jahr 2005.

4.3 Benchmarking der Arbeitsagenturen vor und nach Beginn der Hartz-Reform (2000-2004)

4.3.1 Deskriptive Analyse

Die **Tabellen A.4.5** und **A.4.6** enthalten für alle in die spätere Analyse einfließenden Erfolgsindikatoren den Mittelwert, die Standardabweichung über die Agenturbezirke und Jahre hinweg, den Variationskoeffizienten, der die Standardabweichung normiert durch den Mittelwert wiedergibt, sowie den niedrigsten und den höchsten beobachteten Wert. Diese deskriptiven Statistiken sind sowohl für den gesamten der Analyse zugrunde liegenden Zeitraum der Jahre 2000 bis 2004 als auch separat für die Zeit vor der Reform (bis 2002) und nach der Reform (2003 und 2004) angegeben.

Es zeigt sich, dass alle Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten, wie auch die Unterbeschäftigungsquote in der Zeit nach der Reform leicht höher sind als davor. Die Arbeitslosenquote für Männer (11,1%) ist im Durchschnitt etwas höher als für Frauen (10,6%), vor allem in der Zeit nach der Reform. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die Unterbeschäftigungsquote.⁸ Die Arbeitslosenquote und insbesondere die Langzeitarbeitslosenquote für Jugendliche (9,5% bzw. 0,6%) sind niedriger als jene für die Gesamtheit (10,9% bzw. 3,9%). Durchschnittlich jeder Dritte Arbeitlose ist ein Langzeitarbeitsloser. Dieser Anteil unterscheidet sich jedoch stark zwischen den Agenturbezirken und variiert zwischen 10% und 50%. Besonders groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Personen über 50. Für diese beträgt der Langzeitarbeitslosenanteil in einigen Bezirken über 70%, geht nach 2002 jedoch leicht zurück.

Sowohl die Anzahl aller Eingänge als auch aller Abgänge aus der Arbeitslosigkeit beträgt jeweils 0,17. Stilisiert bedeutet dies, dass durchschnittlich jede sechste dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Person einmal im Jahr arbeitslos wird und einmal im Jahr die Arbeitslosigkeit verlässt. Beide Quoten sind nach 2002 etwas niedriger, so dass insgesamt

⁸ Für einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen keine Informationen über das Geschlecht oder Alter der Teilnehmer vor. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise die Unterbeschäftigungsquote (die Anzahl der Arbeitslosen, der Personen in ABM, SAM, FbW und ESF Maßnahmen sowie die Anzahl der Bezieher von Kurzarbeitergeld im Verhältnis zur Anzahl der Erwerbspersonen) für Frauen nicht exakt ermittelt werden kann, da keine Information über das Geschlecht von Beziehern von Kurzarbeitergeld vorliegt. Im Fall der Unterbeschäftigungsquote für Frauen wird bei der Berechnung die Anzahl der weiblichen Bezieher von Kurzarbeitergeld auf null gesetzt, die Quote also tendenziell unterschätzt. Analog wie bei Jugendlichen verfahren. Die Unterbeschäftigungsquote für Männer wird hingegen tendenziell überschätzt. Solange der Anteil der weiblichen Kurzarbeiter jedoch nicht systematisch mit anderen Maßnahmen und Indikatoren oder zwischen den Agenturbezirken variiert, hat diese Unterschätzung keinen Einfluss auf die Ergebnisse unserer Analyse.

eine geringere Fluktuation zu verzeichnen ist. Zwischen den Agenturbezirken gibt es teilweise erhebliche Unterschiede in der Fluktuation: So betragen die durchschnittlichen Ein- und Abgänge zwischen 0,05 und 0,40. Für Männer sind die beiden Fluktuationsquoten jeweils etwas höher als für Frauen. Bei Jugendlichen sind die Fluktuationsquoten, die im gesamten Zeitraum bei 0,34 für Eingänge und bei 0,32 für Abgänge liegen, wesentlich höher als für die Gesamtheit. Im Gegensatz zur Gesamtheit ist die Fluktuation für Jugendliche in der Zeit nach der Reform leicht gestiegen.

Die Netto-Abgänge, also die Differenz zwischen Ab- und Eingängen, ist über den gesamten Zeitraum betrachtet leicht negativ und nimmt im Zeitraum nach 2002 leicht zu, wird also stärker negativ. Dies bedeutet, dass insgesamt mehr Personen in Arbeitslosigkeit eintreten als im gleichen Zeitraum austreten. Dies führt zu einer Erhöhung des Bestands an Arbeitslosen, der sich entsprechend im oben beschriebenen Anstieg der Arbeitslosenquote widerspiegelt. Besonders ausgeprägt ist die Differenz zwischen Ab- und Eingängen bei Personen unter 25 Jahren.

Während, wie oben gezeigt, die Eingänge in die Arbeitslosigkeit, außer für Personen unter 25 Jahren, in der Zeit nach der Reform zurückgegangen sind, sind die Eintritte (Übertritte) in die Langzeitarbeitslosigkeit stark gestiegen. Zwischen den beiden Perioden ist ein ca. 26%-iger Anstieg zu verzeichnen. Dies ist direkt darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Arbeitslosen, die innerhalb eines Jahres nach Eingang in die Arbeitslosigkeit keine Beschäftigung gefunden haben, also nicht auch als Abgang zu verzeichnen sind, automatisch in die Gruppe der Langzeitarbeitslosen übertritt. Darüber hinaus ist parallel mit dem Rückgang aller Eingänge in die Arbeitslosigkeit auch ein Rückgang aller Abgänge aus der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen gewesen.

Auch in der Entwicklung der Abgänge gibt es Unterschiede zwischen der Gesamtheit der Arbeitslosen und der Untergruppe der Langzeitarbeitslosen. Bei Letzteren sind die Abgänge in den Jahren 2003 und 2004 leicht höher als in den Jahren zuvor (0,042 vs. 0,037). Während Frauen allgemein etwas leichter wieder aus Arbeitslosigkeit abgehen als Männer, ist die Anzahl ihrer Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit – hier bezogen auf die Anzahl der weiblichen Erwerbspersonen – niedriger als bei Männern – dort bezogen auf die Anzahl der männlichen Erwerbspersonen.

Die hier dargestellten Abgänge sind zwar entscheidend für die Entwicklung der Arbeitslosenquote, geben jedoch nicht unbedingt Verbesserungen oder Verschlechterungen der Situation am Arbeitsmarkt bzw. der Arbeit der Arbeitsagenturen wieder, da sie alle Abgänge aus der Arbeitslosigkeit beinhalten, unabhängig vom Beschäftigungsstatus, den die betreffende Person danach einnimmt. Eine Betrachtung der *Austritte* aus der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse *am ersten Arbeitsmarkt* ist daher von wesentlich größerer Bedeutung. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen treten hier im Verhältnis stärker auf, als wenn alle Abgänge betrachtet werden, d.h. arbeitslose Männer treten verhältnismäßig häufiger aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse ein als Frauen. Die Austritte aus der Arbeitslosigkeit sind nach der Reform für die Gesamtbevölkerung leicht niedriger, die Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit jedoch leicht gestiegen. Bei den Austritten aus der Arbeitslosigkeit ist der Variationskoeffizient für Frauen größer als bei den Austritten der Gesamtbevölkerung, d.h. in Agenturbezirken mit relativ wenigen Austritten aus der Arbeitslosigkeit (in Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt) sind bei Frauen verhältnismäßig mehr Abgänge in andere Arbeitsmarktzustände (z.B. Beschäftigungsverhältnisse am zweiten Arbeitsmarkt, Frühverrentung etc.) zu

verzeichnen, als in Agenturbezirken mit relativ vielen Austritten aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse.

Bei den Eingängen in die Arbeitslosigkeit aus Inaktivität zeigen sich keinerlei Veränderungen über die Zeit. Es sind keine Unterschiede zwischen Männern und Frauen ersichtlich. Bei Personen unter 25 Jahren ist diese Quote jedoch fast doppelt so groß wie für die Gesamtheit (0,12 vs. 0,07).

Betrachtet man die Variationskoeffizienten der unterschiedlichen Indikatoren, fällt auf, dass die Variation bei fast allen Maßen, die sich auf Langzeitarbeitslose beziehen, also z.B. die Langzeitarbeitslosenquote, Eintritte in und Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit, besonders groß sind. In der Regel ist der Variationskoeffizient für die frauenspezifischen Indikatoren größer als der entsprechende Variationskoeffizient des männerspezifischen Indikators. Dies deutet darauf hin, dass Unterschiede zwischen den Agenturbezirken vor allem im Erfolg bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Performance von Frauen zutage treten.

Um weitere Hinweise darauf zu erhalten, welches die entscheidenden Erfolgsindikatoren sind, die im Benchmarking berücksichtigt werden müssen, die also *eigenständige* Informationen enthalten und nicht allein das widerspiegeln, was sich auch in allen anderen Indikatoren abzeichnet, wird im Folgenden auf die Korrelation zwischen den einzelnen Indikatoren eingegangen. Die entscheidenden Korrelationsstrukturen sind in **Tabelle 4.2** zusammengefasst.

Hier zeigt sich, dass alle Arbeitslosenquoten sehr hoch positiv miteinander korreliert sind. Am niedrigsten fällt diese Korrelation zwischen den Arbeitslosenquoten für Männer und Frauen aus, wobei auch diese noch einen sehr hohen Wert von 0,93 aufweist. Positive Korrelation bedeutet, dass in einem Agenturbezirk in dem die Arbeitslosenquote für eine Untergruppe relativ hoch ist, in der Regel auch die Arbeitslosenquote für alle anderen Untergruppen relativ hoch ist. Auch die Korrelationsstrukturen zwischen den einzelnen Unterbeschäftigungsquoten, zwischen den einzelnen Langzeitarbeitslosenquoten, wie auch zwischen diesen Quoten und den Arbeitslosenquoten weisen ausschließlich stark positive Zusammenhänge auf. Kaum einer der Korrelationskoeffizienten liegt unter 0,80. Eigenständige Variation, die also nicht parallel in allen anderen genannten Erfolgsindikatoren abzulesen ist, scheint am ehesten in den Langzeitarbeitslosenquoten für Personen unter 25 und für Männer enthalten zu sein.

Anders sieht das Bild aus, wenn nicht die Langzeitarbeitslosenquote selbst, sondern der Langzeitarbeitslosenanteil betrachtet wird. Zwar zeigt sich auch hier eine positive Korrelation mit allen anderen Indikatoren, d.h. in Bezirken mit Arbeitslosigkeits- und Unterbeschäftigungsquoten, die über dem Durchschnitt liegen, liegt auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen über dem Durchschnitt, diese Korrelation fällt jedoch erheblich geringer aus. Am niedrigsten ist die Korrelation wieder bei den Werten für Männer und für Personen über 50. Für Letztere sind die Korrelationskoeffizienten mit den Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten im Gesamtzeitraum sogar insignifikant. Eine separate Analyse der Zeit vor und nach Beginn der Hartz-Reform zeigt, dass die Korrelation mit den Arbeitslosenquoten nach 2002 auf einen signifikant positiven Wert von 0,35 steigt. Insgesamt lässt dies jedoch vermuten, dass die Performance von Personen über 50 in den

Tabelle 4.2: Korrelationsstruktur zwischen ausgewählten Erfolgsindikatoren

	Arbeitslosenquote				Unterbeschäftigungsquote				Eintritte in die Arbeitslosigkeit				Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit			
	gesamt	Männer	Frauen	≤25J.	gesamt	Frauen	Männer	≤25J.	gesamt	Männer	Frauen	≤25J.	gesamt	Männer	Frauen	≤25J.
Arbeitslosenquote (Männer)	0,9826*															
Frauen	0,9823*	0,9305*														
≤25 Jahre	0,9665*	0,9609*	0,9379*													
Unterbeschäftigungsquote (gesamt)	0,9934*	0,9692*	0,9829*	0,9570*												
Frauen	0,9737*	0,9189*	0,9946*	0,9283*	0,9845*											
Männer	0,9829*	0,9895*	0,9417*	0,9562*	0,9850*	0,9396*										
≤25 Jahre	0,8980*	0,8801*	0,8835*	0,8823*	0,9177*	0,8979*	0,9090*									
Eintritte in die Arbeitslosigkeit (gesamt)	0,5483*	0,5143*	0,5654*	0,5439*	0,5857*	0,5964*	0,5593*	0,6048*								
Männer	0,6035*	0,5644*	0,6210*	0,5905*	0,6418*	0,6534*	0,6105*	0,6524*	0,9912*							
Frauen	0,4226*	0,3960*	0,4343*	0,4296*	0,4564*	0,4614*	0,4374*	0,4838*	0,9611*	0,9168*						
<25 Jahre	0,8087*	0,8052*	0,7831*	0,8291*	0,8104*	0,7859*	0,8094*	0,8085*	0,5623*	0,6170*	0,4204*					
Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit (gesamt)	-0,4315*	-0,4635*	-0,3823*	-0,4402*	-0,4661*	-0,4098*	-0,5060*	-0,5285*	-0,5444*	-0,5321*	-0,5449*	-0,4757*				
Männer	-0,4902*	-0,5170*	-0,4449*	-0,4976*	-0,5261*	-0,4745*	-0,5606*	-0,5853*	-0,5654*	-0,5644*	-0,5421*	-0,5256*	0,9820*			
Frauen	-0,3270*	-0,3636*	-0,2778*	-0,3359*	-0,3577*	-0,3009*	-0,4023*	-0,4180*	-0,4829*	-0,4547*	-0,5172*	-0,3740*	0,9594*	0,8902*		
<25 Jahre	0,1387*	0,0475	0,2273*	0,1203*	0,1499*	0,2348*	0,063	0,0491	0,3794*	0,3784*	0,3635*	-0,0893*	0,4045*	0,3689*	0,4220*	
Langzeitarbeitslosenquote (gesamt)	0,9625*	0,9536*	0,9371*	0,9209*	0,9371*	0,9088*	0,9348*	0,8300*	0,3988*	0,4474*	0,2898*	0,7035*	-0,3358*	-0,3866*	-0,2450*	0,1068*
Männer	0,8668*	0,9165*	0,7860*	0,8484*	0,8245*	0,7488*	0,8735*	0,7287*	0,2617*	0,2959*	0,1867*	0,6159*	-0,3230*	-0,3585*	-0,2557*	-0,0501
Frauen	0,9587*	0,9064*	0,9778*	0,9031*	0,9467*	0,9580*	0,9071*	0,8403*	0,4702*	0,5255*	0,3442*	0,7136*	-0,3143*	-0,3753*	-0,2160*	0,2184*
≤25 Jahre	0,8855*	0,8943*	0,8456*	0,9021*	0,8600*	0,8209*	0,8724*	0,7381*	0,3583*	0,4047*	0,2558*	0,6444*	-0,3241*	-0,3641*	-0,2526*	0,0805*
Langzeitarbeitslosenanteil (gesamt)	0,5643*	0,5825*	0,5288*	0,5481*	0,5057*	0,4700*	0,5248*	0,4193*	-0,0444	-0,0336	-0,0593	0,2377*	0,0224	-0,0007	0,0547	0,0493
Männer	0,3083*	0,3732*	0,2230*	0,3111*	0,2383*	0,1625*	0,2949*	0,1683*	-0,2546*	-0,2690*	-0,2151*	0,0197	0,0923*	0,0990*	0,0839*	-0,1139*
Frauen	0,7016*	0,6764*	0,7149*	0,6755*	0,6613*	0,6652*	0,6454*	0,5742*	0,1553*	0,1867*	0,0915*	0,3962*	-0,042	-0,0881*	0,0222	0,1944*
≤25 Jahre	0,6736*	0,7063*	0,6112*	0,6939*	0,6362*	0,5754*	0,6698*	0,5151*	0,1050*	0,1349*	0,0414	0,4050*	-0,2068*	-0,2156*	-0,1767*	-0,0471
≤50 Jahre	-0,001	0,0252	-0,0275	0,0325	-0,0639	-0,0872*	-0,0417	-0,0890*	-0,2790*	-0,3192*	-0,1917*	-0,2560*	0,2470*	0,2503*	0,2310*	0,048
Netto-Austritte aus Langzeit-arbeitslosigkeit (gesamt)	-0,9758*	-0,9572*	-0,9602*	-0,9427*	-0,9715*	-0,9542*	-0,9586*	-0,8799*	-0,4650*	-0,5271*	-0,3281*	-0,8085*	0,4138*	0,4705*	0,3117*	-0,0715*
Männer	-0,9491*	-0,9712*	-0,8934*	-0,9303*	-0,9348*	-0,8821*	-0,9585*	-0,8497*	-0,4073*	-0,4614*	-0,2873*	-0,7879*	0,4439*	0,4946*	0,3489*	0,0371
Frauen	-0,9576*	-0,9050*	-0,9766*	-0,9137*	-0,9611*	-0,9751*	-0,9181*	-0,8676*	-0,4946*	-0,5595*	-0,3482*	-0,7911*	0,3673*	0,4286*	0,2657*	-0,1619*
<25 Jahre	-0,9030*	-0,9137*	-0,8604*	-0,9247*	-0,8812*	-0,8386*	-0,8963*	-0,7851*	-0,3215*	-0,3748*	-0,2071*	-0,7219*	0,3609*	0,4049*	0,2810*	0,0299

Tabelle 4.2: (Forts.)

	Langzeitarbeitslosenquote				Langzeitarbeitslosenanteil				Netto-Austritte aus Langzeit-arbeitslosigkeit			
	gesamt	Männer	Frauen	≤25J.	gesamt	Frauen	Männer	≤25J.	gesamt	Männer	Frauen	≤25J.
Langzeitarbeitslosenquote (Männer)	0,9410*											
Frauen	0,9667*	0,8231*										
≤25 Jahre	0,9148*	0,8918*	0,8609*									
Langzeitarbeitslosenanteil (gesamt)	0,7352*	0,7991*	0,6346*	0,6592*								
Männer	0,5032*	0,6814*	0,3271*	0,4767*	0,9140*							
Frauen	0,8276*	0,7791*	0,8104*	0,7225*	0,9245*	0,6935*						
≤25 Jahre	0,7530*	0,8099*	0,6485*	0,8909*	0,7393*	0,6683*	0,6881*					
≤50 Jahre	0,2041*	0,3322*	0,0979*	0,1616*	0,7610*	0,8205*	0,6001*	0,3470*				
Netto-Austritte aus Langzeit- arbeitslosigkeit (gesamt)	-0,9359*	-0,8417*	-0,9316*	-0,8666*	-0,5462*	-0,3001*	-0,6742*	-0,6710*				
Männer	-0,9251*	-0,9034*	-0,8684*	-0,8776*	-0,5835*	-0,3985*	-0,6521*	-0,7171*	0,9731*			
Frauen	-0,9045*	-0,7547*	-0,9464*	-0,8215*	-0,4930*	-0,1973*	-0,6731*	-0,5985*	0,9807*	0,9094*		
<25 Jahre	-0,9119*	-0,8837*	-0,8618*	-0,9503*	-0,6250*	-0,4365*	-0,6963*	-0,8224*	0,9171*	0,9303*	0,8678*	

Anm.: Korrelationskoeffizienten für Zeitraum 2000-2004. Mit * gekennzeichnete Koeffizienten sind bei einem 5%-Signifikanzniveau von null verschieden.

einzelnen Agenturbezirken stark von den Ergebnissen der Gesamtbevölkerung abweicht und daher nur unzureichend durch die anderen Performanceindikatoren abgebildet wird. Aufgrund fehlender eigenständiger Informationen für Personen über 50 Jahren kann deren Lage jedoch nicht umfassend in die Gesamtbewertung der Agenturbezirke mit einfließen.

Die Korrelationsstrukturen zwischen den Fluktuationsmaßen Eintritte in die Arbeitslosigkeit, Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit (in Beschäftigungsverhältnisse) und Netto-Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit sind ebenfalls in **Tabelle 4.2** angegeben. Die Eintritte in die Arbeitslosigkeit und der jeweilige Bestand sind für Männer und Frauen signifikant positiv korreliert. Besonders stark tritt der Zusammenhang jedoch für Personen unter 25 hervor (Korrelationskoeffizient von ca. 0,80). Bei Netto-Austritten aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse ist der Zusammenhang mit der Arbeitslosenquote weit weniger ausgeprägt, bei Netto-Austritten aus Langzeitarbeitslosigkeit hingegen wieder sehr stark. In beiden Fällen jedoch ist die Korrelation negativ, d.h. in Agenturbezirken, in denen die Arbeitslosenquote verhältnismäßig hoch ist, fallen die Netto-Austritte relativ gering aus bzw. überwiegt die Zahl der Eintritte in die Arbeitslosigkeit die Zahl der Austritte weit stärker als in Agenturbezirken mit niedriger Arbeitslosenquote. Weitere Analysen zeigen, dass sowohl für Ein- als auch für Austritte die Korrelation mit den Arbeitslosenquoten in der Zeit ab 2003 weniger stark ausgeprägt ist als davor.

Ergänzende Analysen zeigen ebenfalls, dass Agenturbezirke mit überdurchschnittlich vielen Eintritten in die Arbeitslosigkeit auch relativ viele Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse hinein aufweisen. Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos für alle Arbeitslosen. Die Zusammenhänge zwischen Eintritten in die Arbeitslosigkeit und Austritten aus der Langzeitarbeitslosigkeit sind wesentlich weniger stark ausgeprägt und auch die Anzahl der arbeitslosen und der langzeitarbeitslosen Austretenden sind wesentlich weniger stark miteinander korreliert, als dies für die anderen Erfolgsindikatoren zutrifft.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle für die Analyse zur Verfügung stehenden Indikatoren verhältnismäßig hoch miteinander korreliert sind, also in gewisser Weise ähnliche Phänomene abbilden bzw. Phänomene widerspiegeln, die parallel auftreten und nicht unabhängig voneinander sind. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass (i) ein Verbundindikator, der die Gesamtperformance abbilden soll, also mehrere Zieldimensionen beinhalten muss, nicht durch Einbeziehung jedes einzelnen Erfolgsindikators gebildet werden muss, sondern auf einigen wenigen ausgewählten Erfolgsindikatoren beruhen kann. Des Weiteren zeigt dies, dass (ii) Performance durchaus in einem einzigen Verbundindikator wiedergegeben werden kann, ohne allzuviel Information zu verlieren. Um weiter zu untermauern, dass die vielschichtigen Detailinformationen, welche in den Einzelindikatoren enthalten sind, ohne allzuviel Informationsverlust in einem einzigen bzw. einigen wenigen Gesamtindikatoren zusammengefasst werden können, werden die Erfolgsindikatoren nun einer Hauptkomponentenanalyse unterzogen.

Die Hauptkomponentenanalyse dient der Informationsreduktion und untersucht, wie stark sich die Information, die in vielen verschiedenen Erfolgsindikatoren enthalten ist, auf einige wenige Indikatoren reduzieren lässt, indem Redundanzen vermieden werden. Anhand mathematischer Methoden konzentriert die Hauptkomponentenanalyse möglichst viel Information aus einer Vielzahl von Erfolgsindikatoren in einigen wenigen Indikatoren (vgl. KAISER (1960)). Diese wenigen Indikatoren, die so genannten Hauptkomponenten, entsprechen bildlich gesprochen einer Geraden durch einen mehrdimensionalen Raum, in welchem jeder ursprüngliche Indikator eine Dimension wiedergibt. Die Gerade wird so gewählt, dass möglichst geringe Abweichungen zwischen der Geraden und den tatsächlichen

Werten entstehen. Ist die erste Hauptkomponente bestimmt, zieht man die durch die Gerade vorhergesagten Werte von den tatsächlichen Werten ab und versucht, die verbleibende, noch unerklärte Variation durch eine zweite Gerade, die zweite Hauptkomponente, möglichst gut wiederzugeben. Die danach verbleibende Variation wird nun durch eine dritte Gerade erklärt und so weiter. Je mehr Hauptkomponenten gebildet werden, desto geringer wird der unerklärte Teil der in den einzelnen Erfolgsindikatoren enthaltenen Information. Jede weitere Hauptkomponente erklärt immer weniger von der ursprünglichen Gesamtvariation, da die meiste Variation bereits mit der ersten oder zweiten Hauptkomponente erklärt wird. Je mehr diese ersten Hauptkomponenten bereits von der Gesamtvariation erklären, desto geringer ist der Verlust, wenn keine weiteren Hauptkomponenten gebildet werden.

Auf die zur Verfügung stehenden Erfolgsindikatoren angewendet zeigt sich, dass die meiste Variation in maximal fünf bis sechs Hauptkomponenten wiedergegeben werden kann.⁹ Diese sechs Hauptkomponenten erklären ca. 94% der gesamten in den 61 einzelnen Erfolgsindikatoren enthaltenen Variation. Allein schon die erste Hauptkomponente erklärt über 60% der gesamten Variation. Bei näherer Betrachtung der Hauptkomponenten sieht man, dass die erste Hauptkomponente Informationen von fast allen Erfolgsindikatoren aufnimmt, mit Ausnahme der in den Netto-Austritten enthaltenen Variation. Besonders stark ist der Einfluss der Arbeitslosen-, Langzeitarbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten auf die erste Hauptkomponente. Jedoch auch die Fluktuationsquoten haben starken Einfluss. Insgesamt zeigen die Ladungsfaktoren der genannten Einzelindikatoren keine allzu großen Unterschiede auf, diese gehen also mit ähnlich starker Gewichtung in die erste Hauptkomponente ein. Die zweite Hauptkomponente wird hauptsächlich aus Informationen zum Langzeitarbeitslosenanteil, zu Austritten aus der Arbeitslosigkeit sowie zu Eintritten in die Arbeitslosigkeit aus Beschäftigungsverhältnissen und aus Nichtaktivität gebildet. Die dritte Hauptkomponente greift stark auf die in den Netto-Abgängen aus Arbeitslosigkeit und den Netto-Austritten aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigungsverhältnisse enthaltene Information zurück.

Mittels der Hauptkomponentenanalyse wird nur jene Variation aus den einzelnen Erfolgsindikatoren gezogen, die die einzelnen Erfolgsindikatoren mit anderen gemein haben und die in mehreren Erfolgsindikatoren Niederschlag findet. Die in den einzelnen Erfolgsindikatoren enthaltene eigenständige Information wird nicht durch die Hauptkomponenten wiedergegeben. Aus den einzelnen Erfolgsindikatoren verbleibt nach Abzug der durch die wichtigsten Hauptkomponenten erklärten Variation i.d.R. also ein unerklärter Rest, der diesen eigen ist. Nur für einige jugendspezifische Erfolgsindikatoren verbleibt eine nicht in den sechs Hauptkomponenten wiedergegebene Variation von etwas mehr als 10% der ursprünglichen Variation. Wie sich bei der Betrachtung der individuellen Korrelationen schon angedeutet hat, zeigt dies, dass die verschiedenen Indikatoren stark zusammenhängen, ähnliche Phänomene abbilden und ohne große Informationsverluste in einigen wenigen Gesamtindikatoren zusammengefasst werden können.

Prinzipiell wünschenswert wäre, wenn die in der Hauptkomponentenanalyse ermittelten Ladungsfaktoren zur Bestimmung eines Verbundindikators verwendet werden könnten, wenn also beispielsweise der geschätzte Wert der (ersten) Hauptkomponente als Gesamtindikator für die Performance der Agenturbezirke dienen könnte. Dies funktioniert jedoch i.d.R. nicht, da die Hauptkomponentenanalyse nur die Variation der Einzelindikatoren wiedergibt, jedoch

⁹ Als Selektionskriterium dafür, wie viele Hauptkomponenten generiert werden müssen, wird oft der Eigenwert der Hauptkomponenten herangezogen. Nur jene Hauptkomponenten mit einem Eigenwert größer eins sind demnach von Bedeutung (KAISER (1960)).

nicht berücksichtigt, ob diese gute oder schlechte Performance messen. Es kann also der Fall auftreten, dass einige Indikatoren für gute wie auch einige Indikatoren für schlechte Performance mit jeweils positivem Ladungsfaktor auf die Hauptkomponente einwirken und dass andere Indikatoren für gute und für schlechte Performance einen negativen Ladungsfaktor haben. Hieraus folgt, dass ein hoher Wert der vorhergesagten Hauptkomponente nicht eindeutig mit guter oder schlechter Gesamtpformance gleichgesetzt werden kann. In den allermeisten Fällen wird es daher notwendig sein, auf andere Techniken zur Bestimmung eines Verbundindikators zurückzugreifen, wie beispielsweise die Radar-Chart Analyse.

4.3.2 Radar-Chart Analyse

Die nun folgende Radar-Chart Analyse zum Benchmarking der Performance der Agenturbezirke dient primär dem Ziel einen Verbundindikator zu bilden, anhand dessen Gesamtpformance darstellbar ist, Performanceunterschiede zwischen den Agenturbezirken aufzuzeigen, Entwicklungen über die Zeit darzustellen und ein erstes Ranking der Agenturbezirke zu erstellen. Dieses erste Ranking dient allein der Darstellung der Gesamtpformance, erlaubt jedoch noch keinen Rückschluss auf den Erfolg der von den Arbeitsagenturen durchgeführten Maßnahmen. Erst in einem nachgelagerten Schritt wird im Rahmen einer Effizienzanalyse für die unterschiedlichen Ausgangssituationen und den unterschiedlichen Mitteleinsatz der Arbeitsagentur kontrolliert, um somit Rückschlüsse auf die Effizienz zu erhalten.

Wie schon im einleitenden Literaturüberblick dargestellt wurde, muss bei der Erstellung eines Radar-Charts und bei der Berechnung des SMOP-Wertes (die Fläche des durch den Radar-Chart entstehenden Polygons) eine Entscheidung darüber getroffen werden, welche einzelnen Performanceaspekte berücksichtigt werden, wie für jeden der einzelnen Performanceaspekte die Benchmark aussieht, welche Gewichte den einzelnen Performanceaspekten bei der Bestimmung des Gesamtindikators zukommen und in welcher Reihenfolge die einzelnen Performanceaspekte in den Radar-Chart eingehen.

Die Wahl der „richtigen“ Performanceaspekte sollte zum einen auf theoretischen Vorüberlegungen beruhen und zum anderen so erfolgen, dass diese ein möglichst breites Bild des untersuchten Phänomens wiedergeben. Es sollten also zum einen retrospektive und zum anderen prospektive Indikatoren verwendet werden. Auf den vorliegenden Fall angewendet, müssen also sowohl Bestandsgrößen, wie die Langzeitarbeitslosen- oder Unterbeschäftigungsquote, als auch Stromgrößen, wie die Zu- oder Abgangsquoten aus Arbeitslosigkeit, Beachtung finden. Bei den Stromgrößen, die Aufschluss über die Fluktuation zwischen verschiedenen Arbeitsmarktzuständen geben, sind vor allem die Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, aber auch aus Inaktivität in Arbeitslosigkeit von Bedeutung. Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Ausbildung oder Beschäftigungsverhältnisse am 2. Arbeitsmarkt bzw. ein vollständiger Rückzug aus der Erwerbstätigkeit hingegen spiegeln nicht primär das Funktionieren des Arbeitsmarktes wider und sollten daher weniger stark berücksichtigt werden. Wie in der Korrelationsanalyse ersichtlich wurde, sind zum einen die Bestandsgrößen und zum anderen auch die Stromgrößen jeweils stark miteinander korreliert. Zwischen Bestands- und Stromgrößen hingegen ist die Korrelation wesentlich geringer, so dass auch dies dafür spricht, beide Faktoren gleichzeitig zu berücksichtigen.

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und zur Vereinfachung der Berechnung der SMOP-Werte beschränken wir uns bei der Berechnung der Radar-Charts auf die Verwendung von maximal sechs Einzelindikatoren, deren (anhand der Benchmark) skalierte Werte alle mit dem gleichen Gewicht in die Analyse eingehen. Um zu kontrollieren, ob die Wahl der darin einfließenden Indikatoren einen wichtigen Einfluss auf die Ergebnisse hat, werden mehrere Sensitivitätstests durchgeführt. Es wird ebenfalls überprüft, welche Auswirkungen die Wahl der Benchmark hat. Dabei werden zwei mögliche Arten von Benchmarks verglichen. Zum einen wird die Benchmark anhand der besten bzw. schlechtesten tatsächlich beobachteten Werte festgelegt und zum anderen wird die Benchmark anhand der jeweiligen mathematischen Ober- und Untergrenzen definiert. Am Beispiel der Langzeitarbeitslosenquote verdeutlicht, bedeutet dies, dass im ersten Fall eine Quote von 0,4% als obere Benchmark dient, also dem Wert eins zugeordnet wird und eine Quote von 13,57% als untere Benchmark fungiert und mit null gleichgesetzt wird. Im zweiten Fall dienen 0 und 100% als obere bzw. untere Benchmark.

Bei einigen der Indikatoren ist eine mathematische Ober- bzw. Untergrenze nicht ohne weiteres definierbar, z.B. bei der Anzahl der Eintritte in oder Austritte aus der Arbeitslosigkeit. Dies liegt daran, dass diese Erfolgsindikatoren die Anzahl der Bewegungen in Relation zur Anzahl der Erwerbspersonen setzen. In diesen Fällen wird der Wert eins als Obergrenze verwendet. Dies würde stilisiert einer Situation entsprechen, in der jede Erwerbsperson einmal pro Jahr in Arbeitslosigkeit ein- bzw. austritt, der Bestand an Beschäftigten und Arbeitslosen also einmal komplett ausgetauscht werden würde. Dies kann sicherlich als Obergrenze für die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt angesehen werden. Bei Netto-Austritten aus der Arbeitslosigkeit werden in diesem Fall die Werte 1 und -1 als Benchmark in der Sensitivitätsanalyse verwendet.

Des Weiteren wird analysiert, welchen Einfluss die Anordnung der einzelnen Indikatoren innerhalb des Radar-Charts auf die SMOP-Werte hat. Hier zeigt sich, dass die Anordnung der einzelnen Indikatoren im Radar-Chart zwar einen Einfluss auf den jeweiligen Wert des SMOP hat, dass dieser Wert jedoch nur sehr geringfügig variiert. Eine Korrelationsanalyse zwischen der Vielzahl von SMOP-Werten, die auf der Basis der sechs verwendeten Indikatoren allein durch Veränderung der Anordnung der Indikatoren gebildet werden können, zeigt, dass die Korrelationskoeffizienten fast ausschließlich über 0,98 liegen. Bildet man den Durchschnitt all dieser SMOP-Werte und betrachtet die Korrelationskoeffizienten zwischen dem durchschnittlichen SMOP-Wert und den einzelnen SMOP-Werten, so liegt der Korrelationskoeffizient immer über 0,99. Dies spricht für eine hohe Robustheit der durch die SMOP-Werte generierten Gesamtindikatoren und deren weitgehende Unabhängigkeit von der gewählten Anordnung. Dennoch wird in der weiteren Analyse ausschließlich der aus den jeweiligen Einzelindikatoren gebildete *durchschnittliche* SMOP-Wert verwendet.

In einem ersten Ansatz werden nun die Indikatoren Unterbeschäftigungsquote, Langzeitarbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenanteil, Eintritte in die Arbeitslosigkeit (aus Beschäftigungsverhältnissen), Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit und Netto-Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit (in Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt) jeweils für die gesamte Bevölkerung verwendet. Die beobachteten Ober- und Untergrenzen dienen als Benchmark. Dies führt zu einer Verteilung der SMOP-Werte zwischen 0,06 und 2,09. Der maximal mögliche SMOP-Wert bei einem aus sechs Indikatoren bestehenden Radar-Chart beträgt 2,60. Dies zeigt, dass auch der Agenturbezirk mit dem höchsten SMOP-Wert beträchtliches Verbesserungspotential hat. Der Mittelwert über die SMOP-Werte der einzelnen Agenturbezirke fällt zwischen den Jahren 2001 und 2003, erreicht 2004 aber wieder einen vorübergehenden Höchststand (vgl. **Tabelle 4.3**). Insgesamt betrachtet, ist die Performance der Agenturen in den Jahren vor 2003 jedoch leicht besser als danach. Dies wird

insbesondere durch die Verschlechterung der Lage für Männer und für Jugendliche getrieben. Bei Frauen hingegen ist keine Verringerung der SMOP-Werte feststellbar (vgl. **Tabelle A.4.7**).

Tabelle 4.3: Durchschnittlicher SMOP-Wert (für Gesamtbevölkerung) der Arbeitsagenturen

Jahr	SMOP für Gesamtbevölkerung			
	Mittelwert	Minimum	Maximum	Varianz
2000	1,12	0,18	2,07	0,461
2001	1,15	0,18	2,09	0,431
2002	1,01	0,12	1,89	0,439
2003	0,93	0,06	1,70	0,407
2004	1,16	0,08	2,06	0,468
vor 2003	1,09	0,12	2,09	0,447
2003/2004	1,04	0,06	2,06	0,453

Anm.: Deskriptive Statistiken für den (über alle möglichen Indikatoranordnungen gebildeten) durchschnittlichen SMOP-Wert für die Gesamtbevölkerung.

Das sich aus den so ermittelten SMOP-Werten ergebende Ranking der Agenturbezirke ist für einige ausgewählte Agenturbezirke in **Tabelle 4.4** separat für jedes einzelne Jahr angegeben. In **Tabelle A.4.8** im Anhang befinden sich die Ergebnisse für alle Agenturbezirke. Die Tabellen enthalten jeweils das sich aus den durchschnittlichen SMOP-Werten ergebende Ranking. Zum Vergleich sind mehrere andere Rankings angegeben, auf die später genauer eingegangen wird. Unter anderem ist auch jenes Ranking angegeben, das man erhält, wenn die Agenturbezirke allein aufgrund der Arbeitslosenquote für die Gesamtbevölkerung beurteilt werden würden. Greift man exemplarisch das Jahr 2000 heraus, so sieht man beispielsweise am Agenturbezirk Schwäbisch Hall, dass die Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren wesentlich mehr über die Performance aufdeckt als die Arbeitslosenquote allein. Allein auf Basis der Arbeitslosenquote beurteilt, nimmt Schwäbisch Hall den 11. Rang ein, werden jedoch auch weitere Indikatoren in die Beurteilung mit einbezogen, so erhält Schwäbisch Hall den 3. Platz unter allen Agenturbezirken.

Um zu verdeutlichen welchen Einfluss die Wahl der Benchmark auf die Gestalt der Radar-Charts hat und wie Entwicklungen über die Zeit dargestellt werden können, werden in den **Abbildungen 4.3 a-d** exemplarisch zwei Agenturbezirke herausgegriffen. Es handelt sich dabei um die Agenturbezirke Magdeburg und Trier, auf die im Rahmen der Implementationsanalysen in diesem Bericht gesondert eingegangen wird (vgl. Steckbriefe in **A.3**). Für beide Agenturbezirke werden die Radar-Charts der Jahre 2000, 2002 und 2004 jeweils basierend auf der Benchmark der besten/schlechtesten beobachteten Werte und der anhand mathematisch bedingter Ober- und Untergrenzen ermittelten Benchmark dargestellt.

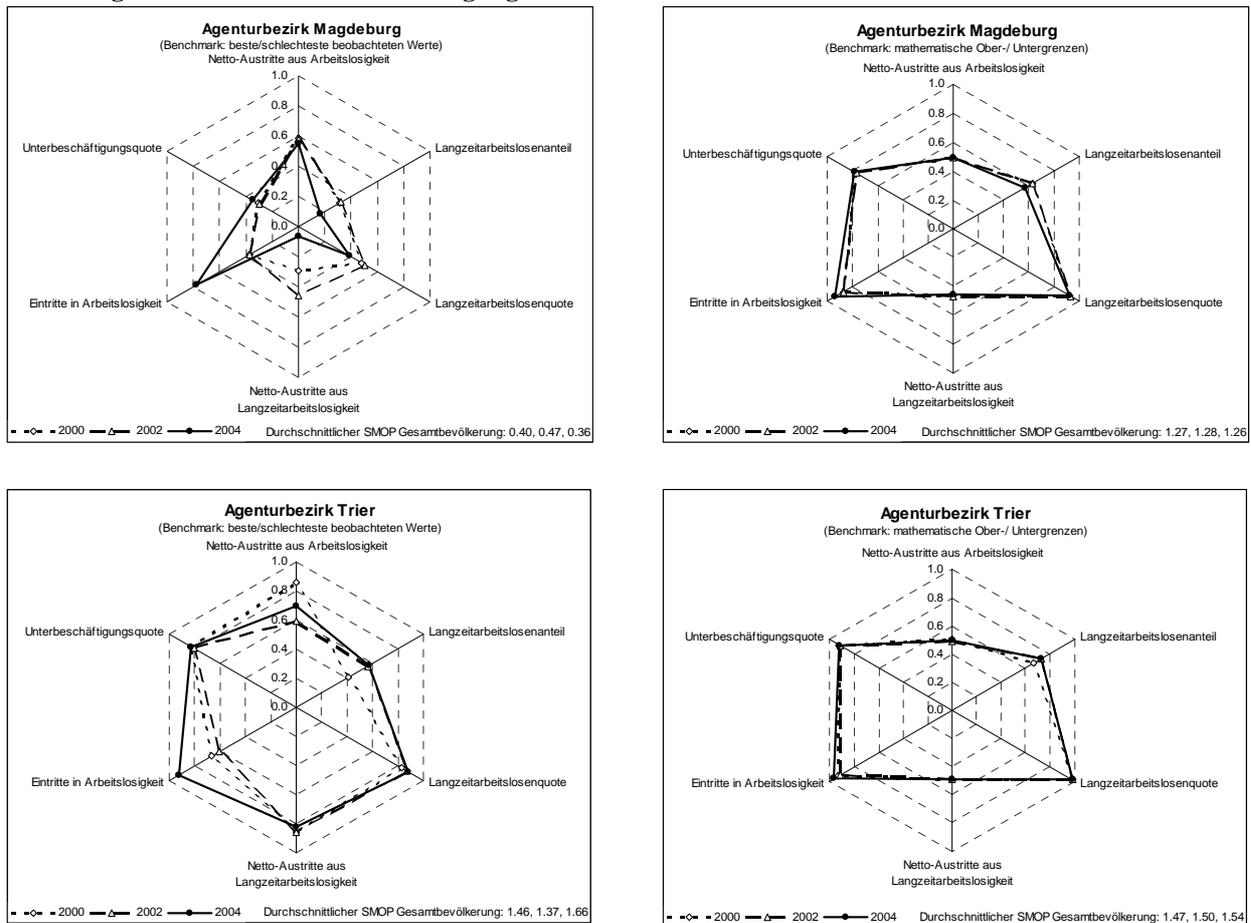
Tabelle 4.4: Ranking einiger ausgewählter Agenturbezirke basierend auf den (gruppenspezifischen) SMOP-Werten der Jahre 2000-2004

Agenturbezirk	SMOP Gesamtbevölkerung					SMOP Frauen					SMOP Männer					SMOP Jugendliche					Arbeitslosenrate (Gesamtbev.)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	
Freising	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	5	4	1	1	1	1	1	1	1	1		
Ravensburg	2	3	4	3	2	2	3	4	1	2	5	7	3	6	3	3	3	5	5	2	5	7	7	5	4	
Schwäbisch Hall	3	7	17	19	26	5	12	21	23	36	2	6	15	15	20	2	2	6	8	6	11	15	16	17	16	
Rosenheim	4	9	8	25	15	4	6	7	26	18	8	15	11	23	13	11	13	21	32	19	7	11	10	18	17	
Donauwörth	5	2	2	1	3	7	2	2	3	6	6	2	2	1	2	9	8	3	3	8	3	4	2	2	3	
Rottweil	6	6	12	4	8	12	16	26	4	21	3	3	8	3	6	1	1	13	6	10	12	8	8	10	9	
Villingen-Schwen.	7	20	38	50	47	9	43	64	70	79	4	9	31	41	36	7	39	35	40	45	14	12	21	29	33	
Nagold	8	8	11	9	17	3	5	9	12	17	18	16	19	10	15	4	7	7	23	27	4	6	6	8	10	
Offenburg	9	11	7	14	20	6	13	6	14	20	9	10	9	14	25	16	14	12	14	12	16	14	14.5	16	19	
Weilheim	10	5	3	13	4	8	4	3	15	3	19	14	4	13	7	24	15	9	9	7	2	2	3	6.5	8	
...																										
Freiburg	29	36	30	23	19	10	20	15	13	10	45	47	49	38	32	45	43	32	15	13	37	37	33	25	20	
Trier	47	43	37	26	22	44	40	23	11	5	54	45	52	37	41	73	56	51	39	28	70	65	53	35	26	
Stuttart	52	50	31	35	31	37	45	27	35	27	64	60	38	39	33	25	28	22	30	16	33	27	25	28	28	
Vechta	79	49	68	59	44	71	35	24	40	29	75	52	74	60	51	92	89	94	72	96	66	71	47	37.5	38	
Wetzlar	81	75	72	79	84	96	88	88	93	100	68	61	64	69	71	79	67	74	104	106	82	66	69.5	72	72.5	
Hannover	134	140	135	133	124	128	138	131	130	120	140	143	138	140	129	127	136	128	121	115	122	127	130	129	125	
Potsdam	139	132	133	141	138	142	133	134	140	141	132	128	134	141	135	129	126	124	151	133	143	143	142	143	141	
Berlin	151	153	156	155	151																163	166	171	157	154	
Magdeburg	157	152	147	148	160	152	152	146	148	155	161	154	148	151	166	152	155	144	136	157	161	153	153	155	153	
Pirna	163	154	155	131	146	154	154	155	144	146	170	159	161	113	143	168	160	161	143	142	149	152	150	148	148	
...																										
Halle	167	169	166	164	161	163	164	162	160	158	166	170	170	160	167	175	174	175	175	172	170	165	167	165	161	
Cottbus	168	167	165	169	172	165	167	166	168	170	164	166	166	168	170	157	161	155	160	166	167	169	169	171	172	
Altenburg	169	166	169	173	167	164	170	168	174	169	163	155	164	170	156	169	172	171	169	164	172	170	173	172	170	
Wittenberg	170	162	160	161	166	171	158	158	163	164	167	165	157	152	157	174	173	163	166	171	169	167	164	167	166	
Oschatz	171	170	162	156	155	168	160	160	157	159	173	171	162	145	153	165	143	140	134	162	162	162	154	152	155	
Neubrandenburg	172	176	176	175	176	169	175	170	173	174	174	175	175	174	175	173	175	169	171	173	173	176	176	176	176	
Dessau	173	173	171	167	168	175	174	169	169	165	165	167	167	166	161	167	159	156	161	147	174	172	166	163	164	
Bautzen	174	175	173	174	171	172	172	171	172	171	175	173	173	172	169	172	165	168	170	153	171	173	174	169	169	
Merseburg	175	174	172	168	174	173	173	172	170	173	172	172	169	165	171	171	171	174	174	174	175	174	172	174	173	
Sangerhausen	176	164	175	176	175	174	166	174	175	175	169	158	174	173	173	170	170	173	165	170	176	175	175	175	175	

Anm.: Ranking der durchschnittlichen SMOP-Werte basierend auf den (gruppenspezifischen) Erfolgsindikatoren Unterbeschäftigungsquote, Langzeitarbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenanteil, Eintritte in die Arbeitslosigkeit, Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit und Netto-Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit.

Vor allem am Beispiel Magdeburg sieht man die Unterschiede, die entstehen, wenn die Benchmark anhand unterschiedlicher Kriterien festgelegt wird. Während sich bei Trier der skalierte Wert für die Langzeitarbeitslosen- oder Unterbeschäftigungsquote kaum ändert, liegen die Werte für Magdeburg bei der Verwendung der mathematisch bedingter Ober- und Untergrenzen wesentlich näher am Skalenwert eins. Hingegen geht der skalierte Wert für Netto-Austritte aus der Arbeits- und der Langzeitarbeitslosigkeit für Trier erheblich zurück. Insgesamt fallen die Unterschiede zwischen den Agenturbezirken wesentlich weniger stark ins Auge, wenn die mathematisch bedingten Ober- und Untergrenzen als Benchmark verwendet werden. Radar-Charts, die als Benchmark die besten/schlechtesten beobachteten Werte verwenden, veranschaulichen Unterschiede zwischen den Agenturbezirken wesentlich deutlicher.

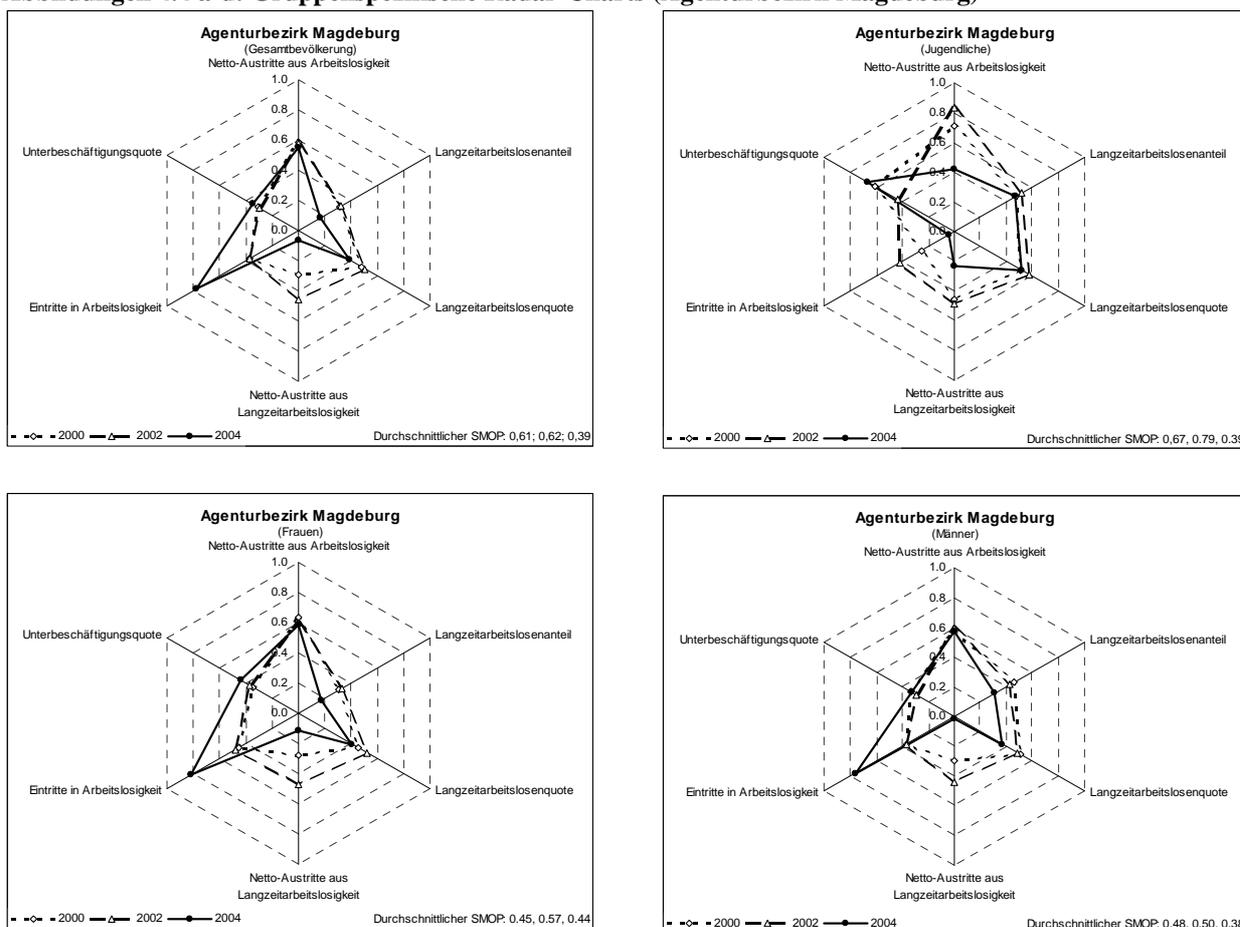
Abbildungen 4.3 a-d: Einfluss der Festlegung der Benchmark auf den Radar-Chart



Obwohl die graphische Darstellung starke Unterschiede zwischen den beiden unterschiedlich definierten Benchmarks aufzeigt, hat dies keinen allzu großen Einfluss auf die entscheidenden Ergebnisse. Die einzelnen Skalenwerte und die sich daraus ergebenden SMOP-Werte unterscheiden sich nominal zwar teils erheblich (vgl. die in den Abbildungen angegebenen durchschnittlichen SMOP-Werte), nicht jedoch das daraus ermittelte Ranking der Agenturbezirke. Der Korrelationskoeffizient sowie der Spearman-Rangkorrelationskoeffizient zwischen den auf Basis der unterschiedlichen Benchmarks ermittelten SMOP-Werten beträgt 0,96 bzw. 0,97, ist also sehr hoch. Der Korrelationskoeffizient zwischen den auf Basis dieser SMOP-Werte ermittelten Rangzahlen beträgt sogar 0,98. Im Folgenden werden daher nur die auf den besten/schlechtesten beobachtbaren Werten basierenden Benchmarks verwendet.

Anhand eines Vergleichs der Radar-Charts der beiden Agenturbezirke lässt sich sehr schnell und intuitiv darstellen in welchen Aspekten der eine dem anderen Bezirk überlegen ist bzw. unterlegen ist. Trier erzielt in allen Erfolgsindikatoren bessere Ergebnisse als Magdeburg, vor allem in den Bestandsgrößen, also bei der Langzeitarbeitslosen- und der Unterbeschäftigungsquote. Im Jahr 2004 hingegen gleichen sich Magdeburg und Trier bei den Eintritten in die Arbeitslosigkeit sehr stark an. Die Entwicklung zwischen zwei Zeitpunkten ist ebenfalls leicht ersichtlich. In beiden Agenturbezirken weisen die Bestandsgrößen eher geringe Änderungen über die Zeit hin auf, die Erfolgsindikatoren Eintritte in die Arbeitslosigkeit und Netto-Austritte aus der Arbeits- bzw. Langzeitarbeitslosigkeit hingegen schwanken wesentlich stärker.

Abbildungen 4.4 a-d: Gruppenspezifische Radar-Charts (Agenturbezirk Magdeburg)

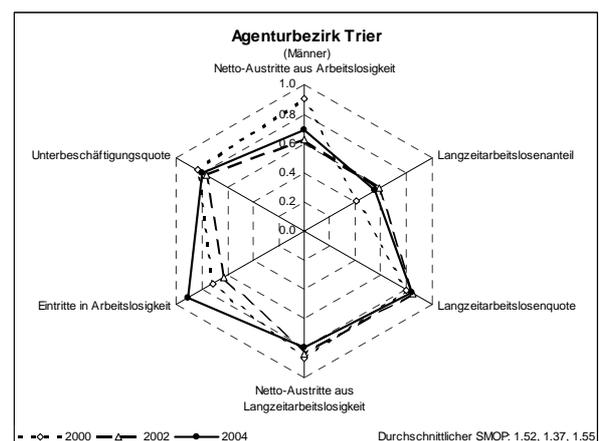
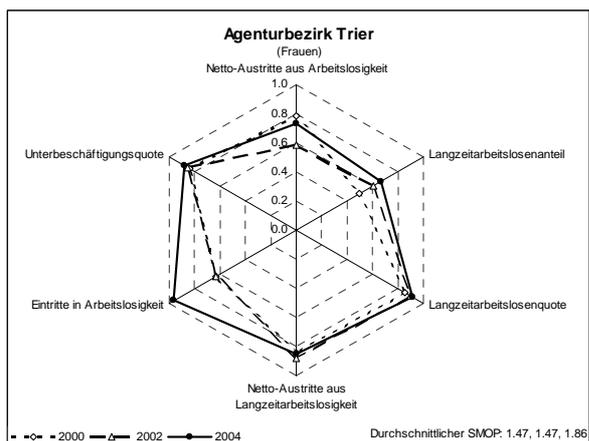
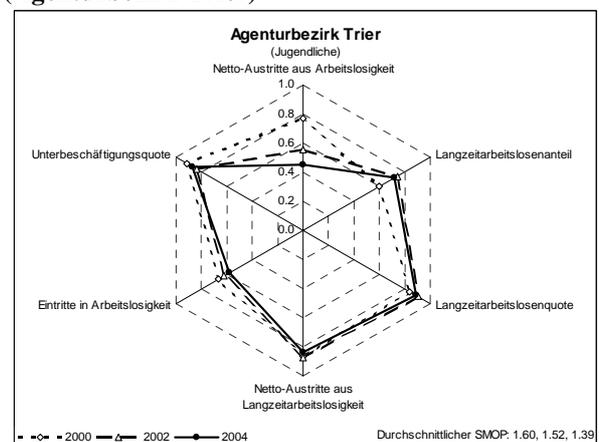
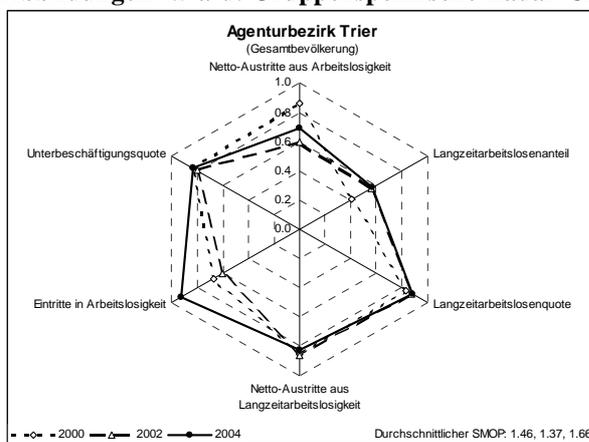


Im zweiten Ansatz werden die gleichen Erfolgsindikatoren wie oben verwendet, jetzt jedoch jeweils die frauenspezifischen Werte. In weiteren Analysen wird auf mänderspezifische Werte sowie auf solche für Personen unter 25 Jahren zurückgegriffen. Die dabei entstehenden Rankings sind ebenfalls in **Tabelle 4.4** und ausführlicher in **Tabelle A.4.8** enthalten. Es zeigt sich, dass die Rankings, welche auf den Werten für Frauen bzw. Männer basieren, relativ hoch mit den Rankings für die Gesamtbevölkerung korreliert sind (Korrelationskoeffizient jeweils ca. 0,98), dass die Korrelation untereinander jedoch etwas niedriger ist. Dort beträgt der Korrelationskoeffizient 0,94. Dies spricht dafür, dass keine allzu großen Unterschiede in der geschlechtsspezifischen Gesamtpformance existieren. Es gibt also Agenturbezirke, in denen Männer relativ gut abschneiden, was aber nicht in allen Fällen ein gutes Abschneiden für Frauen garantiert und umgekehrt. Trier beispielsweise belegt im Jahr 2004 bei Betrachtung der Performance von Frauen den 5. Rang, bei Betrachtung der Performance von

Männern hingegen den 41. Rang. Die Unterschiede zwischen den Rankings basierend auf den Erfolgsindikatoren für die Gesamtbevölkerung und für Personen unter 25 Jahren weisen etwas größere Unterschiede auf. Dort beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen den Rangzahlen 0,96.

Zur Veranschaulichung der potentiellen Unterschiede werden die Radar-Charts für unterschiedliche Gruppen erneut am Beispiel der Agenturbezirke Magdeburg und Trier dargestellt (**Abbildungen 4.4 a-d** und **4.5 a-d**). In Trier bestehen die größten Unterschiede in der Performance der Gesamtbevölkerung zu jener der Personen unter 25 Jahren. Für diese ergeben sich wesentlich schlechtere Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit, die sich zudem über die Jahre hinweg stetig verschlechtern. Auch die Eintritte in die Arbeitslosigkeit sind im Vergleich zu jenen der Gesamtbevölkerung relativ hoch, haben also einen niedrigen Skalenwert. Dies trägt ebenso zu einer niedrigeren Gesamtpformance von Jugendlichen bei. Zwischen Männern und Frauen fallen die Unterschiede hingegen wesentlich weniger ins Auge.

Abbildungen 4.5 a-d: Gruppenspezifische Radar-Charts (Agenturbezirk Trier)



Auch in Magdeburg stellt sich vor allem der Arbeitsmarkt für Jugendliche, insbesondere im Jahr 2004, gänzlich anders dar als für die Gesamtbevölkerung. Für Jugendliche sind extrem schlechte Ergebnisse bei den Eintritten in die Arbeitslosigkeit und den Netto-Austritten aus der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, die Unterbeschäftigungsquote fällt im Vergleich zur Gesamtbevölkerung jedoch besser aus. Auch in der Performance von Männern und Frauen sind in Magdeburg eher Unterschiede festzustellen als in Trier. Frauen schneiden im Jahr 2004 in den Erfolgsindikatoren Unterbeschäftigungsquote und Netto-Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit besser ab als Männer. Diese hingegen erreichen beim Langzeitarbeitslosenanteil eine bessere Performance.¹⁰

4.3.3 Effizienzanalyse

Nachdem anhand der Radar-Charts eine Reihe von Gesamtindikatoren gebildet wurde, soll nun untersucht werden, welche Faktoren dazu beitragen, dass Agenturbezirke eine hohe Gesamtperformance erzielen. Des Weiteren soll untersucht werden, welche Agenturbezirke besonders effizient sind, das heißt auch dann besonders gut abschneiden, wenn dafür kontrolliert wird, dass die Agenturbezirke unterschiedlichen Strukturbedingungen unterliegen und einen unterschiedlichen Mix an Maßnahmen und Programmen anwenden. Anschließend werden Faktoren gesucht, die mit dem Effizienzniveau in Verbindung stehen.

Zur Messung der Effizienz bietet sich an, die Gesamtperformance anhand einer stochastischen Effizienzgrenzenanalyse (EFA) zu bestimmen (FRIED ET AL. (2006)). In dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass die Agenturbezirke anstreben, die Gesamtperformance zu maximieren. Zur Maximierung der Gesamtperformance stehen eine Reihe von Einflussfaktoren (Inputs) zur Verfügung, in unserem Fall sind dies die Pro-Kopf-Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Instrumente und die Aufteilung dieser Ausgaben auf verschiedene Gruppen von Maßnahmen, also der Instrumentenmix. Anhand der Effizienzgrenzenanalyse wird bestimmt, welches das optimale Ergebnis bei gegebener Menge an Inputs ist und wie stark die einzelnen Agenturbezirke von diesem Optimalergebnis abweichen. Die Abweichung vom Optimalergebnis wird als Ineffizienz interpretiert. Da sich die Agenturbezirke jedoch nicht nur in ihrem Mitteleinsatz unterscheiden, sondern auch in den Strukturbedingungen, wird ebenfalls für den Einfluss der Strukturbedingungen auf die Gesamtperformance kontrolliert.

Das ökonometrische Vorgehen von stochastischen EFA Modellen basiert darauf, dass die zu schätzende Gleichung, in der die Gesamtperformance die zu erklärende Variable y_i darstellt, einen aus zwei Komponenten zusammengesetzten Störterm enthält.

¹⁰ Bei einem Vergleich der Ergebnisse von gruppenspezifischen Radar-Charts muss beachtet werden, dass bei Verwendung der Benchmark, die durch die besten/schlechtesten beobachteten Werte bestimmt wird, ein Vergleich der gruppenspezifischen Skalenwerte keinen Rückschluss auf die ursprünglichen unskalierten Werte möglich ist. Der Vergleich erlaubt nur Rückschlüsse über Performanceunterschiede jeweils relativ zur Performance der anderen Agenturbezirke bei den gruppenspezifischen Erfolgsindikatoren. Dies bedeutet beispielsweise, dass Magdeburg zwar bei der Unterbeschäftigungsquote für Jugendliche eine bessere Performance erzielt als für die Gesamtbevölkerung, die Unterbeschäftigungsquote bei Jugendlichen effektiv aber höher ist als bei der Gesamtbevölkerung. Die bessere Performance im Radar-Chart ergibt sich deshalb, weil die Unterbeschäftigungsquote von Jugendlichen insgesamt wesentlich höhere Maximalwerte aufweist als die Quote für die Gesamtbevölkerung und Magdeburg bei Jugendlichen im Verhältnis zum schlechtesten Agenturbezirk wesentlich besser abschneidet als bei der Gesamtbevölkerung (wiederum in Relation zum Ergebnis des schlechtesten Agenturbezirks für diesen Erfolgsindikator).

$$y_{it} = \alpha + x'_{it} \beta + \varepsilon_{it} - v_{it}$$

Eine Komponente des Störterms (ε_{it}) entspricht dem klassischen Störterm und soll unsystematische Abweichungen und Messfehler auffangen. Für diesen klassischen Störterm wird i.d.R. angenommen, dass er normalverteilt ist. Die zweite Komponente des Störterms (v_{it}) hat einen negativen Einfluss auf die Performance und repräsentiert Ineffizienz. Von v_{it} wird angenommen, dass sie nur Werte größer null annehmen kann – das Optimalergebnis kann nur unterschritten, nicht jedoch überschritten werden. Für diese zweite Komponente des Störterms wird deshalb angenommen, dass sie einer Verteilung unterliegt, die keinen negativen Wert annimmt. Hier steht beispielsweise eine gestutzte Normalverteilung zur Verfügung. Den Einfluss der Inputs und weiterer Kontrollvariablen auf die Performance repräsentiert $x'_{it}\beta$.

Solange für jede Beobachtungseinheit nur eine einzige Beobachtung zur Verfügung steht, beispielsweise weil nur die Daten eines Querschnitts zur Verfügung stehen oder weil mehrere Querschnitte in der Analyse gepoolt werden, also die Struktur der Paneldaten nicht beachtet wird, können die beiden Komponenten des Störterms nicht separat bestimmt werden. Es ist dennoch möglich, einen Wert für den Ineffizienzparameter v_{it} anzugeben (JONDROW ET AL. (1982)). Dieser wird über die Bestimmung des Erwartungswerts gebildet, $\hat{v}_{it} = E(v_{it} | \varepsilon_{it} - v_{it})$.

Das Effizienzniveau ergibt sich in ähnlicher Weise aus $1 - \frac{E(v_{it} | \varepsilon_{it} - v_{it})}{\hat{\alpha} + \bar{x}'_i \hat{\beta}}$ und nimmt Werte zwischen null und eins an. Das Effizienzniveau ist also ein Skalierungsfaktor, der das Verhältnis zwischen realisiertem und einem optimalen oder potentiellen Ergebnis wiedergibt.

Liegen wie im vorliegenden Fall Paneldaten vor, wird die Struktur des Panels in der Analyse berücksichtigt und wird angenommen, dass die Ineffizienz über die Zeit hinweg konstant ist, also $v_{it} = v_i \forall t$ gilt, so können die beiden Komponenten des Störterms separat bestimmt werden, ohne auf die Bildung eines Erwartungswertes zurückgreifen zu müssen. Die Ineffizienzkomponente wird in diesem Fall als *fixed-effect* spezifiziert (SCHMIDT UND SICKLES (1984)). Im *fixed-effects* Modell kann jedoch der Einfluss von zeitinvarianten Strukturfaktoren (z.B. Lage in Ost- bzw. Westdeutschland) nicht berücksichtigt werden. Daher ist es oft sinnvoller, ein EFA Modell mit *random-effect* zu spezifizieren (BATTESE UND COELLI (1988)). Im EFA Modell mit *random-effects* muss jedoch in der zu maximierenden Likelihoodfunktion eine Verteilungsfunktion für den Ineffizienzterm unterstellt werden. (Im vorliegenden Fall wird eine gestutzte Normalverteilung angenommen.) Außerdem muss angenommen werden, dass die Regressoren x_{it} nicht mit der Ineffizienz korreliert sind. Der Ineffizienzterm wird im EFA Modell mit *random-effects* wie in den Querschnittsmodellen als Erwartungswert, bedingt auf die geschätzten zusammengesetzten Störterme, gebildet.

Alternativ zum EFA Modell mit *random-effects* steht ein „normales“ Paneldatenmodell mit *random-effects* zur Verfügung, das zwar keinen expliziten Ineffizienzterm enthält, aber dazu dienen kann, die dem EFA Modell auferlegte Verteilungsannahme zu testen. Das „normale“ Paneldatenmodell mit *random-effects* ist wie folgt spezifiziert.

$$y_{it} = \alpha_i + x'_{it} \beta + \varepsilon_{it}$$

In diesem Fall ist der individuenspezifische Achsenabschnitt α_i die Komponente anhand der ein Ineffizienzterm konstruiert werden kann. Der individuenspezifische Achsenabschnitt selbst kann sowohl positive als auch negative Werte annehmen. Legt man jedoch fest, dass

die Beobachtungseinheiten mit dem größten individuenspezifischen Achsenabschnitt das höchste Effizienzniveau innehat, so kann die Differenz zwischen den jeweiligen individuellen Achsenabschnitten und dem mit dem größten Wert ($\alpha_{max}-\alpha_i$) als Ineffizienz interpretiert werden. Der Vorteil des „normalen“ Paneldatenmodells mit *random-effects* liegt darin, dass keine explizite Annahme über die Verteilungsfunktion der individuenspezifischen Achsenabschnitte getroffen werden muss. Nachteil ist, dass Effizienz nicht absolut (zur Produktionsgrenze), sondern relativ zum Besten gemessen wird. Für das Generieren von Rankings und alle weiterführenden Analysen stellt dies jedoch keine Einschränkung dar.

Eine weitere Alternative stellt das Hausman-Taylor Modell (HAUSMAN UND TAYLOR (1981)) dar, in dem, anders als im Panelmodell mit *random-effects*, nicht die Annahme getroffen werden muss, dass (sämtliche) im Modell berücksichtigten Inputs und Kontrollfaktoren x_{it} mit dem individuenspezifischen Störterm α_i unkorreliert sind. Im Hausman-Taylor Modell muss nur ein Teil der x_{it} unkorreliert mit α_i sein. Ähnlich wie in Panelmodellen mit *fixed-effects* werden Abweichungen vom individuenspezifischen Mittelwert verwendet, um Schätzer für β zu erhalten. Diese Schätzer sind auch dann unverzerrt, wenn die x_{it} endogen sein sollten, was unter Umständen für die Inputs, also den Maßnahmeinsatz, zu befürchten ist. Der Vorteil des Hausman-Taylor Modell liegt darin, dass trotzdem der Einfluss von zeitinvarianten x_{it} bestimmt werden kann und diese nicht dem individuenspezifischen Störterm α_i , also der Komponente für Ineffizienz, zugeordnet werden.

In einem ersten Schritt soll nun analysiert werden, welchen Einfluss Strukturbedingungen auf die Gesamtperformance der Agenturbezirke haben. Als Strukturfaktoren dienen der Beschäftigtenanteil in Altindustrien, die Beschäftigtenkonzentration in Großbetrieben und der Anteil an Kurzarbeitern. Des Weiteren wird zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden, sowie innerhalb der ostdeutschen Agenturbezirke, zwischen jenen, die an einen Westbezirk angrenzen und jenen, die dies nicht tun. Es wird ebenfalls dafür kontrolliert, ob ein Agenturbezirk an das Ausland angrenzt (vgl. Tabelle A.4.2). Außerdem werden Indikatorvariablen für die Zugehörigkeit zur jeweiligen Regionaldirektion berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu den Regionaldirektionen soll vor allem dazu dienen, regionale Unterschiede aufzufangen, um somit größere Vergleichbarkeit zwischen den Agenturbezirken zu erhalten. Die Höhe der Ausgaben und deren Aufteilung auf die unterschiedlichen Maßnahmen werden erst in einem zweiten Schritt mit einbezogen.

Im EFA Modell mit *random-effects* zeigt sich, unabhängig davon, welche Zeitperiode betrachtet wird und welcher (gruppenspezifische) SMOP-Wert als abhängige Variable dient, dass Agenturbezirke in Ostdeutschland einen erheblich niedrigeren SMOP-Wert haben, jene, die an einen westdeutschen Bezirk angrenzen, in der Regel jedoch besser abschneiden als die anderen ostdeutschen Bezirke (vgl. **Tabelle 4.5**). Agenturbezirke, die an das Ausland angrenzen, weisen tendenziell eine niedrigere Performance auf, dieser Effekt ist jedoch erst 2003/2004 signifikant, allerdings nicht für alle Gruppen. Ebenfalls benachteiligt sind Agenturbezirke mit einem hohen Anteil an Kurzarbeitern. Im Zeitraum 2003/2004 wirkt sich dieser Effekt doppelt so stark aus wie zuvor.

Die Indikatorvariablen für die Regionaldirektionen haben ebenfalls einen starken Einfluss und sind zusammengenommen hoch signifikant. Weniger einheitlich zeigt sich das Bild für den Einfluss des Beschäftigtenanteils in Altindustrien und die Beschäftigtenkonzentration in Großbetrieben. Ein hoher Anteil von Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten hat tendenziell einen negativen Einfluss auf die Performance des Arbeitsmarktes, jedoch ist dieser Effekt nicht für alle Gruppen und Zeitpunkte signifikant. Der Anteil von Beschäftigten in traditionellen Wirtschaftszweigen weist mal einen positiven,

mal einen negativen Einfluss auf die Performance auf. Vergleicht man die gruppenspezifischen Ergebnisse, ist zu sehen, dass sich der nachteilige Effekt der ostdeutschen Agenturbezirke auf Frauen stärker als auf Männer auswirkt, Jugendliche im Vergleich zur Gesamtbevölkerung hingegen weniger davon betroffen sind.¹¹ Alle anderen Struktur­faktoren weisen keine eindeutigen Unterschiede zwischen den Gruppen auf.

Tabelle 4.5: Einfluss von Struktur­faktoren auf die (gruppenspezifische) Gesamtperformance gemessen anhand der SMOP-Werte

	Gesamtbevölkerung				Frauen			
	vor 2003		2003-2004		vor 2003		2003-2004	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	1,766	10,86	1,764	12,6	2,038	12,21	1,923	9,26
RD Niedersachsen-Bremen	-0,171	-2,31	0,030	0,41	-0,200	-2,88	-0,003	-0,05
RD Nordrhein-Westfalen	-0,091	-1,25	0,189	2,48	-0,073	-1,07	0,171	2,23
RD Hessen	0,116	1,44	0,307	3,79	0,054	0,71	0,230	2,97
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,087	1,08	0,340	4,20	0,038	0,50	0,273	3,43
RD Baden-Württemberg	0,457	6,16	0,715	9,34	0,343	4,93	0,556	7,49
RD Bayern	0,377	5,05	0,502	6,82	0,278	4,00	0,347	4,91
RD Berlin-Brandenburg	0,146	1,26	0,258	2,23	0,161	1,43	0,231	2,05
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,011	0,11	0,131	1,30	0,006	0,06	0,069	0,71
RD Sachsen	0,112	1,05	0,339	3,13	0,110	1,10	0,257	2,56
Ost	-0,877	-7,86	-0,862	-7,77	-0,934	-8,94	-0,930	-9,07
Auslandsgrenze	-0,056	-1,54	-0,078	-2,20	-0,035	-1,02	-0,068	-2,00
Grenze zu westdeutscher AA	0,181	2,52	0,218	2,96	0,193	2,87	0,208	3,09
Kurzarbeiter	-0,233	-12,78	-0,467	-8,86	-0,227	-12,69	-0,404	-6,97
Beschäftigtenkonzentration	-0,002	-1,68	-0,008	-3,57	-0,003	-3,41	-0,009	-3,86
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,005	2,18	-0,006	-1,73	-0,002	-0,99	-0,010	-3,24
Wald chi ²	1097,25		1028,21		1116,36		1079,81	
	Männer				Jugendliche			
	vor 2003		2003-2004		vor 2003		2003-2004	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	1,422	12,76	1,673	11,64	1,692	14,26	1,518	8,55
RD Niedersachsen-Bremen	-0,088	-0,99	0,063	0,83	0,007	0,08	0,159	1,79
RD Nordrhein-Westfalen	-0,064	-0,73	0,179	2,28	0,157	1,82	0,210	2,30
RD Hessen	0,181	1,91	0,350	3,98	0,338	3,77	0,322	3,42
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,142	1,54	0,369	4,22	0,152	1,72	0,280	2,97
RD Baden-Württemberg	0,560	6,46	0,798	9,44	0,677	8,13	0,669	7,22
RD Bayern	0,533	6,17	0,634	8,09	0,513	6,32	0,491	5,69
RD Berlin-Brandenburg	0,144	1,04	0,260	1,86	0,149	1,24	0,086	0,54
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,056	0,45	0,211	1,70	-0,049	-0,46	0,076	0,56
RD Sachsen	0,175	1,37	0,448	3,46	0,140	1,23	0,287	2,06
Ost	-0,821	-6,16	-0,812	-6,02	-0,662	-5,62	-0,610	-4,12
Auslandsgrenze	-0,088	-2,30	-0,080	-2,10	-0,028	-0,76	-0,013	-0,31
Grenze zu westdeutscher AA	0,204	2,45	0,238	2,72	0,238	2,87	0,218	2,36
Kurzarbeiter	-0,257	-12,69	-0,479	-10,11	-0,345	-13,24	0,053	0,87
Beschäftigtenkonzentration	-0,001	-0,90	-0,007	-2,96	-0,002	-1,36	-0,005	-1,96
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,014	5,02	-0,001	-0,30	0,001	0,47	-0,009	-2,41
Wald chi ²	1060,64		869,11		1014,83		447,27	

Anm.: Schätzergebnisse eines stochastischen Effizienzgrenzenmodells mit *random-effects*. RD Nord ist die Referenzkategorie für die Regionaldirektionen.

¹¹ Die gruppenspezifischen Unterschiede des Effekts von Ostdeutschland können je nach Regionaldirektion unterschiedlich ausfallen, da auch die Koeffizienten der Indikatorvariablen für die Regionaldirektionen zwischen den einzelnen Gruppen variieren. Solange für den Einfluss der einzelnen Regionaldirektionen kontrolliert wird, ist die Identifikation des Effekts von Ostdeutschland nur anhand eines Vergleichs der ost- und westdeutschen Agenturbezirke innerhalb der Regionaldirektion Nord möglich.

Da es sich beim verwendeten EFA Modell um einen Schätzer mit *random-effects* handelt, kann jeweils nur ein Effizienzterm pro Agenturbezirk für die Zeit vor und ein Effizienzterm pro Agenturbezirk für die Zeit nach Beginn der Hartz-Reformen bestimmt werden. Die sich aus den jeweiligen Spezifikationen ergebenden Rankings des Effizienzterms sind in **Tabelle A.4.9** im Anhang jeweils für die beiden Zeiträume angegeben. Der Effizienzterm beinhaltet zu diesem Zeitpunkt noch all jene Faktoren, die bisher keine Berücksichtigung gefunden haben, unter anderem den Politikeinsatz der Arbeitsagenturen, wie auch deren Effizienz beim Erzielen von Wirkung auf den Arbeitsmarkt.

Im zweiten Schritt wird nun nicht nur für Strukturfaktoren kontrolliert, sondern auch für den Politikeinsatz der Arbeitsagenturen. Hierbei wird zum einen berücksichtigt, wie hoch die Gesamtausgaben der Agenturen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik pro Arbeitslosem sind und zum anderen, welchen Einfluss die Aufteilung der Mittel auf die zur Verfügung stehenden Maßnahmen hat. Hierfür werden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in fünf Gruppen zusammengefasst. Die Maßnahmen gliedern sich in eine Gruppe für Maßnahmen, die primär dem Ziel der Verbesserung des Humankapitals dienen, eine Gruppe, die Maßnahmen umfasst, welche Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fördert, und eine Gruppe, die Maßnahmen umfasst, welche Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt fördert. Eine weitere Gruppe bilden Maßnahmen, welche primär auf Jugendliche abzielen. Alle verbleibenden Maßnahmen werden unter „Sonstiges“ zusammengefasst und bilden in den Regressionen die Referenzkategorie. Für die Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zu den Gruppen vergleiche **Tabelle A.4.3**.

Verwendet man erneut ein EFA Modell mit *random-effects* erhält man die in **Tabelle 4.6** wiedergegebenen Resultate. Insgesamt ändert sich der Einfluss der Strukturfaktoren im Vergleich zu den vorangegangenen Spezifikationen nur geringfügig. Einige der Faktoren verlieren an Einfluss, sobald gleichzeitig für die Aktivitäten der Agenturen kontrolliert wird.¹² Dies gilt beispielsweise für die Grenze zu einem westdeutschen Agenturbezirk. Ostdeutsche Agenturbezirke, die an einen westdeutschen Bezirk angrenzen, weisen nun im Zeitraum 2003/2004 keine signifikant höhere Performance mehr auf als andere ostdeutsche Bezirke, weder für die Gesamtbevölkerung, noch für Männer oder Frauen.

¹² Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen aus **Kapitel 5.4.3.1**, die zeigen, dass der Maßnahmemix insbesondere von den Strukturbedingungen abhängt.

Tabelle 4.6: Einfluss von Strukturfaktoren und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die (gruppenspezifische) Gesamtperformance

	Gesamtbevölkerung				Frauen			
	vor 2003		2003-2004		vor 2003		2003-2004	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	2,396	14,51	0,988	2,46	2,598	16,5	0,884	1,90
RD Niedersachsen-Bremen	-0,128	-1,73	0,053	0,82	-0,162	-2,47	0,025	0,40
RD Nordrhein-Westfalen	-0,056	-0,79	0,093	1,40	-0,037	-0,57	0,106	1,62
RD Hessen	0,131	1,67	0,241	3,45	0,067	0,93	0,179	2,64
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,112	1,42	0,235	3,43	0,059	0,82	0,183	2,72
RD Baden-Württemberg	0,453	6,20	0,522	7,95	0,336	5,00	0,368	5,63
RD Bayern	0,381	5,07	0,364	5,72	0,271	4,10	0,203	3,24
RD Berlin-Brandenburg	0,192	1,70	0,155	1,59	0,194	1,82	0,158	1,64
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,008	0,08	-0,031	-0,36	0,004	0,04	-0,074	-0,87
RD Sachsen	0,111	1,07	0,005	0,06	0,102	1,08	-0,071	-0,80
Ost	-0,929	-8,24	-0,547	-5,52	-0,997	-9,60	-0,663	-6,74
Auslandsgrenze	-0,059	-1,62	-0,060	-2,11	-0,035	-1,09	-0,057	-2,00
Grenze zu West-AA	0,174	2,51	0,060	1,03	0,182	2,86	0,048	0,86
Kurzarbeiter	-0,108	-6,15	-0,086	-2,26	-0,105	-6,09	-0,084	-1,89
Beschäftigtenkonzentration	-0,003	-2,72	-0,003	-1,86	-0,004	-4,39	-0,004	-2,17
Beschäftigtenanteil								
Altindustrien	-0,0002	-0,07	0,003	1,33	-0,007	-2,90	0,0003	0,10
Pro-Kopf-Ausgaben	0,045	5,11	0,064	5,56	0,050	5,79	0,078	5,25
Ausgabenanteil								
Humankapitalmaßnahmen	-0,009	-6,96	-0,002	-0,45	-0,010	-7,19	0,0002	0,05
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	-0,010	-4,79	0,016	4,05	-0,008	-3,79	0,023	4,63
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	-0,011	-7,32	-0,008	-1,87	-0,011	-7,55	-0,003	-0,56
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	-0,007	-1,61	-0,034	-5,75	-0,004	-0,88	-0,040	-5,44
Wald chi ²	1506,14		2534,77		1552,29		2387,23	
	Männer				Jugendliche			
Konstante	2,250	13,03	1,660	3,57	2,798	11,66	1,986	3,83
RD Niedersachsen-Bremen	-0,058	-0,83	0,059	0,87	-0,107	-1,33	0,168	1,80
RD Nordrhein-Westfalen	-0,034	-0,48	0,084	1,19	0,064	0,81	0,250	2,61
RD Hessen	0,194	2,26	0,311	4,14	0,255	2,94	0,295	2,94
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,157	1,92	0,297	3,97	0,117	1,33	0,299	2,99
RD Baden-Württemberg	0,548	6,98	0,671	9,42	0,598	7,21	0,746	7,83
RD Bayern	0,491	7,00	0,526	7,63	0,423	5,23	0,529	5,60
RD Berlin-Brandenburg	0,215	1,67	0,137	1,26	0,094	0,72	0,058	0,39
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,062	0,52	0,053	0,57	-0,106	-0,95	0,063	0,49
RD Sachsen	0,167	1,38	0,148	1,51	0,094	0,81	0,305	2,27
Ost	-0,901	-6,92	-0,471	-4,45	-0,662	-5,11	-0,577	-3,98
Auslandsgrenze	-0,077	-2,14	-0,070	-2,10	-0,041	-1,04	-0,013	-0,32
Grenze zu West-AA	0,207	2,67	0,075	1,16	0,174	2,25	0,222	2,49
Kurzarbeiter	-0,131	-6,55	-0,079	-2,19	-0,150	-5,79	-0,047	-0,87
Beschäftigtenkonzentration	-0,002	-2,31	-0,004	-2,11	-0,001	-0,97	-0,005	-1,94
Beschäftigtenanteil								
Altindustrien	0,007	2,64	0,005	1,85	-0,0005	-0,16	-0,014	-3,67
Pro-Kopf-Ausgaben	0,045	4,44	0,048	4,70	0,081	6,17	0,052	3,09
Ausgabenanteil								
Humankapitalmaßnahmen	-0,009	-6,02	-0,004	-1,15	-0,015	-7,50	-0,005	-0,89
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	-0,011	-4,66	0,009	2,42	-0,009	-2,79	-0,007	-1,21
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	-0,010	-6,09	-0,011	-2,98	-0,022	-10,05	-0,011	-1,94
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	-0,012	-2,40	-0,029	-5,48	-0,001	-0,17	0,028	3,28
Wald chi ²	1464,93		1913,12		1288,47		568,42	

Anm.: Schätzergebnisse eines stochastischen Effizienzgrenzenmodells mit *random-effects*. RD Nord ist die Referenzkategorie für die Regionaldirektionen. Ausgabenanteile für "sonstige" Maßnahmen bilden die Referenzkategorie des Maßnahmемix.

Betrachtet man den Politikeinsatz, so zeigt sich, dass die Höhe der Ausgaben pro Arbeitslosem in signifikant positivem Zusammenhang mit der Performance der Gesamtbevölkerung steht. Eine Erhöhung der Ausgaben um 1.000€ pro Arbeitslosem und Jahr geht im Zeitraum vor 2003 mit einem um durchschnittlich 0,05 Einheiten höheren SMOP-Wert für die Gesamtbevölkerung einher. Da der durchschnittliche SMOP-Wert des Jahres 2002 bei ca. eins liegt, entspricht dies einer Erhöhung des durchschnittlichen SMOP um 5%. Besonders gut schneiden in der Zeit vor Beginn der Hartz-Reformen jene Agenturbezirke ab, die einen großen Teil ihrer Ausgaben für sonstige Maßnahmen (die Referenzkategorie der Ausgabenanteile) tätigen. Im Vergleich zu den sonstigen Maßnahmen weisen Agenturen mit besonders hohen Ausgaben für Maßnahmen für spezielle Jugendprogramme keine signifikanten Unterschiede in der Performance auf. Wesentlich schlechter schneiden Agenturbezirke ab, die ihre Mittel vor allem für Maßnahmen zur Förderung des Humankapitals und von Beschäftigungsverhältnissen im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt ausgeben. Im Zeitraum vor 2003 ist deren Zusammenhang mit guter Performance signifikant kleiner als die für sonstige Maßnahmen. Von den sonstigen Maßnahmen abgesehen, gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Maßnahmegruppen (vgl. **Tabelle A.4.10**, die Ergebnisse zu paarweisen Tests auf Gleichheit der Koeffizienten für die verschiedenen Ausgabenanteile der Maßnahmegruppen wiedergibt).

Im Zeitraum 2003/2004 ergeben sich hier einige Änderungen. Nun schneiden vor allem Agenturbezirke mit hohen Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt gut ab. Ein Agenturbezirk, der 1% seiner Gesamtausgaben von den sonstigen Maßnahmen abzieht und für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt verwendet, hat durchschnittliche einen um 0,016 Einheiten höheren SMOP-Wert. Dies entspricht 1,4% des durchschnittlichen SMOP-Wertes des Jahres 2004. Maßnahmen zur Förderung Jugendlicher hingegen stehen in geringerer Verbindung mit Performance als die sonstigen Maßnahmen sowie alle anderen Maßnahmegruppen. Ausgabenanteile für Humankapitalmaßnahmen und zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im zweiten Arbeitsmarkt unterscheiden sich in ihrem Zusammenspiel mit Performance der Gesamtbevölkerung nicht von den sonstigen Maßnahmen, sie sind jedoch alle mit signifikant niedrigerer Performance verbunden als Ausgaben zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt.¹³

Bei den frauen- und mänderspezifischen Performanceindikatoren zeigt sich durchgängig ein ähnliches Bild. Die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben steht in signifikant positivem Zusammenhang mit Performance. Vor dem Jahr 2003 sind vor allem sonstige Maßnahmen mit guter Performance verbunden und 2003/2004 haben Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt den größten Zusammenhang, Ausgaben für Jugendprogramme den geringsten. Einzig die Signifikanzniveaus unterscheiden sich zwischen den einzelnen Spezifikationen. Betrachtet man die Performanceindikatoren für Jugendliche, zeigt sich in der Zeit vor 2003 ein ähnliches Bild wie bei den anderen Bevölkerungsgruppen. 2003/2004 jedoch erzielen vor allem jene Agenturbezirke eine gute Performance bei Jugendlichen, die einen höheren Anteil ihrer Ausgaben für Maßnahmen zur speziellen Förderung von Jugendlichen (Programm Jump) verwenden. Bei speziellen Jugendprogramme scheint demnach ein Trade-off zwischen der Performance für die Gesamtheit und der Performance der Zielgruppe zu bestehen. Für Jugendliche ist zwar eine

¹³ Das vermeintlich schlechtere Abschneiden sonstiger Maßnahmen in 2003/2004 dürfte vor allem auf die im Zeitablauf geänderte Zusammensetzung der in dieser Kategorie zusammengefassten Maßnahmen zurückzuführen sein (vgl. Verfügbarkeit der Ausgaben für einzelne Politikmaßnahmen in Tabelle 4.1).

höhere Performance feststellbar, die Performance für die Gesamtbevölkerung fällt aber niedriger aus, als wenn vermehrt in andere Programme investiert wird.

Die sich aus den jeweiligen Spezifikationen ergebenden Rankings des Effizienzterms sind auszugsweise in **Tabelle 4.7** und ausführlich in **Tabelle A.4.11** im Anhang angegeben, jeweils für die Zeit vor und nach dem Beginn der Hartz-Reformen. Betrachtet man die Rangfolgen nach Berücksichtigung von Struktur Faktoren und Politikeinsatz, so zeigt sich, dass in diesem Ranking erhebliche Unterschiede zu jenen Rankings bestehen, in denen nicht für Ausgangsbedingungen kontrolliert wird. Der hier verbleibende Effizienzterm beinhaltet nun nur noch Faktoren, die nicht explizit in die Schätzgleichungen eingeflossen sind.

Vergleicht man die Ergebnisse der EFA Modelle mit random-effects mit den Ergebnissen verschiedener anderer Regressionsmodelle, so ergeben sich nur geringste Änderungen in den Koeffizienten. **Tabelle A.4.12** stellt die Ergebnisse (für die Gesamtbevölkerung) des EFA Modells mit random-effects, eines "normalen" Panelmodells mit random-effects und eines Hausman-Taylor Modells gegenüber. Einziger Unterschied beim Vergleich der Signifikanz von Koeffizienten ist, dass 2003/2004 die Beschäftigungskonzentration in Großbetrieben im EFA Modell knapp oberhalb des 5%-Niveaus liegt, in den beiden anderen Modellen jedoch nicht. Betrachtet man die Größe der Koeffizienten, so fällt auf, dass EFA Modell und "normales" Panelmodell mit random-effects fast identisch sind und auch das Hausman-Taylor Modell nur geringe Abweichungen ausweist. Im Hausman-Taylor Modell ist vor 2003 der negative Koeffizient von Ausgaben für Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt etwas stärker ausgeprägt, der von Ausgaben für Beschäftigung am 2. Arbeitsmarkt etwas weniger stark als in den beiden anderen Modellen. Für 2003/2004 hingegen ist der positive Koeffizient von Ausgaben für Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt etwas kleiner. Auch die sich aus den Regressionen abgeleiteten Rankings unterscheiden sich nur geringfügig. Die dem EFA Modell mit random-effects zugrunde liegende Verteilungsannahme erweist sich demnach als unproblematisch. Gleichermäßen scheint die Befürchtung, dass einige der Regressoren, insbesondere jene, die den Einsatz von Maßnahmen abbilden, endogen sein könnten und die Regressionskoeffizienten daher verzerrt sind, als nicht begründet. Dies steht im Einklang mit den Ergebnissen aus **Kapitel 5.4.3.1**, die zeigen, dass der Mix der eingesetzten Maßnahmen nicht mit der zugeordneten Bedeutung oder der erwarteten Wirkung der Maßnahmen zusammenhängt.

Tabelle 4.7: Ranking ausgewählter Agenturbezirke nach Berücksichtigung von regionalen Kontrollvariablen und Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Agenturbezirk	Gesamtbevölkerung		Frauen		Männer		Jugendliche	
	vor 2003	2003/04	vor 2003	2003/04	vor 2003	2003/04	vor 2003	2003/04
Freising	1	55	1	96	1	30	19	1
Verden	2	14	2	15	2	11	4	8
Osnabrück	3	69	11	100	5	27	2	9
Potsdam	4	22	5	13	6	22	10	23
Coesfeld	5	2	17	11	3	2	1	5
Nienburg	6	23	7	17	16	29	7	21
Suhl	7	5	15	7	4	8	9	70
Münster	8	12	3	1	25	33	8	10
Dresden	9	30	8	8	9	57	65	116
Rheine	10	4	13	21	10	3	38	11
...								
Vechta	17	7	4	3	34	9	53	41
Trier	23	8	20	6	22	17	39	14
Berlin	40	35						
Pirna	56	11	32	18	91	23	81	69
Freiburg	73	102	36	92	102	130	100	85
Magdeburg	87	57	53	37	125	74	71	53
Wetzlar	92	100	96	120	82	85	108	103
Stuttgart	124	96	110	85	122	105	94	112
Hannover	159	148	156	128	160	150	127	137
...								
Goslar	167	164	175	167	157	149	171	151
Recklinghausen	168	89	167	62	167	122	174	168
Bremerhaven	169	139	160	80	171	166	167	171
Dortmund	170	149	163	135	168	154	160	164
Duisburg	171	161	165	119	174	164	173	157
Mannheim	172	176	168	175	169	175	164	155
Hof	173	174	166	164	172	173	169	174
Kassel	174	153	170	115	170	171	172	158
Bayreuth	175	145	172	91	173	169	165	173
Gelsenkirchen	176	175	174	165	175	174	175	175

Anm.: Ranking der Agenturbezirke nach der Höhe des „Effizienzterms“, der nach einer Kontrolle für Strukturvariablen und Politikeinsatz verbleibt (vgl. Tabelle 4.6).

Etwas größer fallen die Unterschiede aus, wenn das EFA Modell mit random-effects auf alternative Indikatoren für die Gesamtpformance angewendet wird. **Tabelle A.4.13** stellt die Ergebnisse des EFA Modell mit random-effects für folgende abhängige Variablen gegenüber: SMOP für die Gesamtbevölkerung, Mittelwert der in den SMOP für die Gesamtbevölkerung einfließenden Einzelindikatoren (anstelle der Fläche des Radar-Charts), vorhergesagte erste Hauptkomponente der Hauptkomponentenanalyse, Arbeitslosenquote für die Gesamtbevölkerung. Um nicht nur die Signifikanz der Koeffizienten vergleichen zu können, sondern auch deren Größe, werden die alternativen Indikatoren jeweils so normiert, dass deren größte bzw. kleinste Ausprägung jeweils der größten bzw. kleinsten Ausprägung des SMOP für die Gesamtbevölkerung entspricht. Die Pro-Kopf-Ausgaben stehen vor 2003 mit allen Ergebnisgrößen in signifikant positivem Zusammenhang, 2003/2004 jedoch nur mit dem SMOP und der Arbeitslosenrate. Bei den beiden anderen Ergebnisgrößen ist der Zusammenhang insignifikant bzw. negativ. Der negative Effekt bei der ersten Hauptkomponente muss hierbei nicht als Widerspruch zu den anderen Ergebnissen aufgefasst werden, da die Hauptkomponente vor allem Variation in den Einzelindikatoren aufgreift, jedoch nicht eindeutig mit positiver Performance gleichgesetzt werden kann und daher nur schwer zu interpretieren ist. Betrachtet man die Koeffizienten der Ausgabenanteile für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, so weisen die Ergebnisse für den Mittelwert der in den SMOP einfließenden Einzelindikatoren eine große Übereinstimmung mit den Ergebnissen für den SMOP auf. Bei den Ergebnissen für die Arbeitslosenquote hingegen werden einige

Koeffizienten signifikant, die beim SMOP nicht signifikant sind, andere verlieren ihre Signifikanz. Die Ergebnisse für die erste Hauptkomponente sind wiederum nur schwer zu interpretieren, weichen jedoch nicht übermäßig stark von den anderen Ergebnissen ab. Insgesamt muss hieraus gefolgert werden, dass der Wahl des Indikators für Gesamtperformance eine relativ große Bedeutung zukommt, die anschließend verwendeten (Panel-) Regressionsmethoden jedoch, zumindest im vorliegenden Fall, kaum Einfluss auf die Ergebnisse haben.

Um die Wirkung der einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Gesamtperformance tiefergehend zu untersuchen, werden in **Tabelle 4.8** die Ergebnisse dargestellt, wenn nicht für die zu Maßnahmengruppen zusammengefassten Ausgabenanteile, sondern für die jeweiligen einzelnen Ausgabenanteile kontrolliert wird. Exemplarisch wird hier auf deren Zusammenhang mit Performance der Gesamtbevölkerung eingegangen. Ergebnisse für Untergruppen sind in **Tabelle A.4.14** zu finden. In **Tabellen A.4.15** und **A.4.16** werden die Koeffizienten des Instrumentenmix jeweils paarweise verglichen. Dies gibt Aufschluss über Signifikanzunterschiede zwischen den jeweiligen Ausgabegruppen.

Wie aus **Tabelle 4.8** ersichtlich ist, steht die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben weiterhin in positivem Zusammenhang mit Performance. Im Zeitraum nach Beginn der Hartz-Reform entsprechen 1000€ mehr Ausgaben pro Arbeitslosem und Jahr erneut ca. 0,05 Einheiten des SMOP-Wertes. Betrachtet man Agenturbezirke, deren Ausgabenanteil für ABM/BSI und SAM jeweils vergleichsweise hoch ist, so zeigt sich, dass diese Agenturbezirke eine vergleichsweise schlechte Performance erzielen. Als Referenzgruppe dienen hierfür die Ausgabenanteile für FbW Maßnahmen, da diese über den gesamten Zeitraum gesehen mit über 50% den größten Ausgabenanteil ausmachen. Vor 2003 haben nur Ausgaben für SAM, Trainingsmaßnahmen und Lohnsubventionen einen signifikant niedrigeren Koeffizienten als ABM/BSI, signifikant höhere Koeffizienten haben hingegen Ausgaben für Existenzgründungsförderungen, freie Förderung, Beschäftigungshilfen, Jump und sonstige Maßnahmen. Im Zeitraum 2003/2004 haben Ausgaben für Existenzgründungsförderungen, Trainingsmaßnahmen, Lohnsubventionen, Kurzarbeitergeld und sonstige Maßnahmen alle einen signifikant höheren Koeffizienten als ABM/BSI, nur Ausgaben für ESF-BA einen signifikant niedrigeren.

Keine signifikanten Unterschiede zu FbW-Maßnahmen weisen Ausgaben für Kurzarbeitergeld auf. Am erfolgreichsten erweisen sich jene Agenturbezirke, die vermehrt Existenzgründungen fördern. Diese Ausgabenanteile schneiden im Vergleich mit allen anderen Maßnahmen jeweils signifikant besser ab. Uneinheitlich gestaltet sich das Bild für die verbleibenden Maßnahmen. In der Zeit vor 2003 schneiden Agenturbezirke mit hohem Ausgabenanteil für Trainingsmaßnahmen oder Lohnsubventionen schlechter ab als jene, die vermehrt berufliche Weiterbildung fördern, jene mit hohen Ausgaben für Beschäftigungshilfen oder sonstige Maßnahmen stehen hingegen besser da. In der Zeit ab 2003 sind jedoch keine signifikanten Unterschiede zu FbW Maßnahmen erkennbar. Programme zur Förderung von Jugendlichen (Jump) und Maßnahmen im Rahmen des europäischen Sozialfonds (ESF-BA) bzw. der freien Förderung weisen in der Zeit vor 2003 keine Unterschiede zu FbW Maßnahmen auf, schneiden ab 2003 jedoch signifikant schlechter ab. Insgesamt weisen eine Reihe der Koeffizienten der Ausgabenanteile in der Zeit ab 2003 einen niedrigeren Wert auf, was darauf schließen lässt, dass sich die Verbindung zwischen hohen Ausgaben für die Referenzkategorie, also für FbW Maßnahmen, und guter Gesamtperformance relativ zu den anderen Maßnahmen verbessert hat.

Tabelle 4.8: Einfluss von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Gesamtperformance

	Gesamtbevölkerung			
	vor 2003		2003-2004	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	0,804	5,54	1,204	9,00
RD Niedersachsen-Bremen	-0,075	-1,09	0,053	0,91
RD Nordrhein-Westfalen	-0,068	-1,03	0,051	0,83
RD Hessen	0,119	1,77	0,191	2,98
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,123	1,80	0,229	3,62
RD Baden-Württemberg	0,364	5,58	0,431	7,11
RD Bayern	0,277	4,15	0,287	4,85
RD Berlin-Brandenburg	0,245	2,52	0,070	0,77
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,050	0,57	-0,016	-0,20
RD Sachsen	0,121	1,36	0,165	1,88
Ost	-0,809	-7,99	-0,234	-2,31
Auslandsgrenze	-0,075	-2,70	-0,051	-2,02
Grenze zu westdeutscher AA	0,195	3,40	0,089	1,61
Kurzarbeiter	-0,105	-5,10	-0,086	-2,71
Beschäftigtenkonzentration	-0,001	-0,90	-0,003	-2,28
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,002	0,94	0,002	0,95
Pro-Kopf-Ausgaben	0,095	9,29	0,051	4,94
Ausgabenanteil für...				
TM	-0,018	-3,38	-0,004	-0,87
Lohnsubventionen	-0,011	-4,01	-0,004	-1,45
Existenzgründungsförderung	0,039	7,35	0,016	12,03
freie Förderung	0,009	1,95	-0,020	-2,76
Jump	0,003	0,84	-0,020	-4,04
ABM/BSI	-0,005	-2,62	-0,020	-7,09
SAM	-0,012	-4,64	-0,014	-2,94
ESF-BA	-0,014	-1,68	-0,054	-4,50
Kurzarbeitergeld	-0,0003	-0,13	-0,001	-0,48
Beschäftigungshilfen	0,019	2,31	-0,028	-1,68
sonstige Maßnahmen	0,012	7,37	0,002	0,58
Wald chi ²		2460,77		3765,90

Anm.: Schätzergebnisse eines stochastischen EFA Modells mit *random-effects*. RD Nord ist die Referenzkategorie für die Regionaldirektionen. Der Ausgabenanteil FbW/Uhg dient als Referenzgruppe der Ausgabenanteile.

Bevor gleich zum dritten Analyseschritt übergegangen wird, in dem das Effizienzniveau der Agenturen deren Organisationsstruktur gegenübergestellt wird, soll nun explizit auf die Veränderungen der Rankings eingegangen werden, die sich aus den verschiedenen Spezifikationen ergeben. Dies geschieht anhand von Übergangsmatrizen (transition matrix). Hierzu werden die Agenturen anhand ihrer jeweiligen Rangplätze in neun Gruppen mit je 18 Agenturen und eine Gruppe mit (den schlechtesten) 14 Agenturen zusammengefasst. Verglichen werden die Rankings basierend auf (i) dem SMOP für die Gesamtbevölkerung, (ii) dem Ineffizienzterm nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren und (iii) dem Ineffizienzterm nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren und Maßnahmeinsatz (gemessen anhand der Maßnahmegruppen, nicht der Einzelmaßnahmen). Anhand von **Tabelle 4.9** ist ersichtlich, dass die Berücksichtigung von Kontextfaktoren einen sehr großen Einfluss auf das Ranking hat. Die Hauptdiagonale der Matrix ist nur schwach besetzt, d.h. kaum eine Agentur hat bei (i) das gleiche (oder ein ähnliches) Ranking wie bei (ii). Dies gilt sowohl vor 2003, als auch 2003/2004. All jene Agenturen, die bei (ii) einen besseren Rang einnehmen als bei (i), sich also unterhalb der Hauptdiagonalen befinden, sind (relativ zu den anderen Agenturen) einem besonders unvorteilhaften Arbeitsmarktumfeld ausgesetzt.

Tabelle 4.9: Übergangsmatrix I – Strukturbedingte Änderungen des Ranking

vor 2003	Ranking (ii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
Ranking (i)											
1 - 18	2	6	4	3	2	1	0	0	0	0	18
19 - 36	0	1	1	4	4	3	5	0	0	0	18
37 - 54	5	3	1	0	1	0	3	4	1	0	18
55 - 72	7	2	2	4	0	0	0	0	3	0	18
73 - 90	1	3	2	2	5	2	2	1	0	0	18
91 - 108	0	0	4	1	3	3	1	3	1	2	18
109 - 126	0	0	0	0	1	4	3	4	3	3	18
127 - 144	2	2	1	0	0	1	0	0	6	6	18
145 - 162	1	1	3	3	1	2	2	1	2	2	18
163 - 176	0	0	0	1	1	2	2	5	2	1	14

2003/2004	Ranking (ii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
Ranking (i)											
1 - 18	4	2	6	4	0	2	0	0	0	0	18
19 - 36	1	2	2	2	6	0	2	1	2	0	18
37 - 54	3	2	1	1	1	3	4	3	0	0	18
55 - 72	3	5	1	2	3	1	2	0	1	0	18
73 - 90	2	4	2	2	2	2	2	0	2	0	18
91 - 108	0	0	2	3	2	3	2	2	3	1	18
109 - 126	0	0	0	0	0	5	2	5	4	2	18
127 - 144	2	3	0	0	0	0	0	3	2	8	18
145 - 162	3	0	2	2	1	2	3	1	3	1	18
163 - 176	0	0	2	2	3	0	1	3	1	2	14

Anm.: Ranking (i) basiert auf den SMOP Werten der Gesamtbevölkerung. Ranking (ii) basiert auf dem Ineffizienzterm eines EFA Modells mit random-effects (für den SMOP der Gesamtbevölkerung) nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren.

Die Übergänge zwischen (ii) und (iii) hingegen fallen wesentlich geringer aus (siehe **Tabelle 4.10**), hier ist die Hauptdiagonale wesentlich stärker besetzt. D.h. der Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat keinen so großen Einfluss auf die Performance wie das Arbeitsmarktumfeld. All jene Agenturen, die bei (iii) einen guten Rang einnehmen, haben eine vergleichsweise große Effizienz, erzielen also bei gleichem Maßnahmeeinsatz eine bessere Performance. Agenturen, deren Rang bei (iii) jedoch besser als bei (ii) ist, setzen insgesamt relativ wenige Mittel für Maßnahmen ein oder haben einen verhältnismäßig unvorteilhaften Maßnahmemix. Da die Übergangsmatrix in 2003/2004 wesentlich mehr Mobilität aufweist als vor 2003, deutet dies auf eine größere Heterogenität beim Einsatz von Maßnahmen hin als vor der Hartz-Reform, bzw. darauf, dass sich einige Agenturen wesentlich besser auf die Änderungen eingestellt haben als andere.

Tabelle 4.10: Übergangsmatrix II – Maßnahmebedingte Änderungen des Ranking

vor 2003	Ranking (iii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
Ranking (ii)											
1 - 18	15	3	0	0	0	0	0	0	0	0	18
19 - 36	3	11	2	2	0	0	0	0	0	0	18
37 - 54	0	4	8	4	2	0	0	0	0	0	18
55 - 72	0	0	7	9	0	2	0	0	0	0	18
73 - 90	0	0	1	2	10	5	0	0	0	0	18
91 - 108	0	0	0	1	4	7	5	0	1	0	18
109 - 126	0	0	0	0	2	4	9	3	0	0	18
127 - 144	0	0	0	0	0	0	4	11	3	0	18
145 - 162	0	0	0	0	0	0	0	4	12	2	18
163 - 176	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12	14

2003/2004	Ranking (iii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
Ranking (ii)											
1 - 18	8	6	2	2	0	0	0	0	0	0	18
19 - 36	5	3	4	2	2	1	1	0	0	0	18
37 - 54	4	4	1	2	4	3	0	0	0	0	18
55 - 72	0	4	4	5	1	1	1	2	0	0	18
73 - 90	0	0	4	3	4	2	4	0	1	0	18
91 - 108	1	0	2	2	2	3	4	3	1	0	18
109 - 126	0	1	1	1	4	5	3	3	0	0	18
127 - 144	0	0	0	0	0	3	3	3	6	3	18
145 - 162	0	0	0	1	0	0	2	6	5	4	18
163 - 176	0	0	0	0	1	0	0	1	5	7	14

Anm.: Ranking (ii) basiert auf dem Ineffizienzterm eines EFA Modells mit random-effects (für den SMOP der Gesamtbevölkerung) nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren. Ranking (iii) wie (ii) und zusätzliche Berücksichtigung von Maßnahmeinsatz.

Betrachtet man die aus Spezifikation (iii) abgeleiteten Effizienzniveaus des EFA Modells mit random-effects, so liegt das durchschnittliche Effizienzniveau vor 2003 bei 81%. In diesem Zeitraum liegt das höchste beobachtete Effizienzniveau bei 99%, das niedrigste bei 55%. Im Zeitraum 2003/2004 hingegen liegt das niedrigste beobachtete Effizienzniveau bei 65%, das höchste bei 98% und das durchschnittliche bei 89%. Dies kann zum einen daran liegen, dass die Arbeitsagenturen insgesamt effizienter handeln, kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Regressionsmodelle im Zeitraum 2003/2004 eine höhere Erklärungskraft haben. Durch die höhere Erklärungskraft fällt der unerklärte Rest geringer aus, so dass der Störterm und damit auch die Komponente für Ineffizienz kleiner werden.

In dritten Schritt soll nun ermittelt werden, welche Faktoren zur höheren Effizienz beim Einsatz von Maßnahmen führen und welche Änderungen sich in der Zeit nach der Hartz-Reform ergeben haben. Der zu erklärende Faktor ist nun nicht mehr die anhand der SMOP-Werte bestimmte Gesamtperformance, sondern der Ineffizienzterm, der verbleibt, wenn die Gesamtperformance durch Strukturfaktoren und Maßnahmeinsatz erklärt wurde. Dieser Ineffizienzterm beinhaltet unter anderem Erfolgsunterschiede, die trotz vergleichbaren Politikeinsatzes auftreten und spiegelt daher Unterschiede in der Effizienz der Arbeitsagenturen beim Einsatz der Maßnahmen wider. Weitere im Effizienzterm enthaltene Faktoren könnten bisher noch unberücksichtigte regionale Unterschiede sein. Als erklärende

Faktoren für Ineffizienz dienen nun Informationen insbesondere über die Organisation der Arbeitsagenturen. Letztere wurden der von *infas-Bonn* durchgeführten Befragung der Agenturen entnommen (vgl. **Kapitel 2.2** und **Kapitel 5**). Wie ausführlicher in **Kapitel 5.4.3.1** dargestellt wird, sind allgemeine Nichtteilnahme und fragespezifische Antwortverweigerung einzelner Agenturen beträchtlich. Fraglich ist hierbei, ob diese Nichtpartizipation zufällig oder selektiv ist, ob die aus der Befragung gewonnenen Informationen also als repräsentativ anzusehen sind oder nicht. Nur unter der Annahme, dass die Nichtpartizipation nicht mit dem Erfolg oder der Effizienz der Agenturen im Zusammenhang steht, kann die folgende Analyse zu erkenntnisträchtigen Aussagen führen.

Organisationsfaktoren, die in die Analyse einfließen, sind unter anderem der Grad des Handlungsspielsraums der einzelnen Arbeitsagenturen gegenüber Vorgaben der Regionaldirektionen und das Ausüben von Kontrolle oder direkten Einflusses der Regionaldirektionen. Zu diesen Informationen über die Beziehung zwischen Agenturen und Regionaldirektionen ist anzumerken, dass es sich zum einen um eine Einschätzung durch die Agentur handelt, also nicht um konkret anhand von Indikatoren messbare Faktoren. Zum anderen zeigen die Auswertungen in **Kapitel 5.4.3.1**, dass eine beträchtliche Heterogenität zwischen den einzelnen Agenturen besteht und dass diese Heterogenität nicht primär auf Unterschiede zwischen den Regionaldirektionen, sondern zwischen den Agenturen innerhalb einer Regionaldirektion zurückzuführen sind. Dies ist für die Analyse der Effizienz von großer Bedeutung, da sich der zu erklärende Ineffizienzterm aus einem EFA Modell ergibt, in dem schon durch entsprechende Indikatorvariablen für den durchschnittlichen Einfluss der jeweiligen Regionaldirektionen kontrolliert wird. Dort verfolgt dies insbesondere den Zweck, strukturelle Unterschiede zwischen den Agenturen aufzufangen. Wäre nun die Ausübung an Kontrolle und Einfluss der Regionaldirektionen auf alle ihr zugeordneten Agenturen jeweils gleich, wäre kaum zu erwarten, dass sich Effizienz durch den Einfluss der Regionaldirektion erklären lässt. Die (zumindest subjektiv empfundene) Heterogenität der Einflussnahme deutet jedoch darauf hin, dass die Beziehung zwischen Agentur und Regionaldirektionen durchaus berücksichtigt werden kann.

Weitere untersuchte Organisationsfaktoren sind die Zusammenarbeit der Arbeitsagenturen mit anderen Einrichtungen und Akteuren am Arbeitsmarkt, das Mitwirken der Arbeitsagenturen in Gremien, Koordinierungskreisen und ähnlichem sowie die Betreuungsintensität der Arbeitsagenturen gegenüber Arbeitnehmer- und gegenüber Arbeitgeberkund/innen. Eine genaue Definition der Variablen kann **Tabelle A.4.17** entnommen werden. Ein Großteil der Informationen liegt sowohl für den Zeitpunkt der Befragung der Arbeitsagenturen (Frühjahr 2005) als auch für die Zeit vor 2003 vor, so dass Änderungen in der Organisationsstruktur betrachtet werden können (vgl. **Tabelle A.4.18**)¹⁴.

Zum Aufdecken entscheidender Einflussfaktoren auf die Effizienz der Arbeitsagenturen wird zuerst eine Korrelationsanalyse zwischen den einzelnen Faktoren und dem Ineffizienzterm durchgeführt. Des Weiteren wird getestet, ob es signifikante Unterschiede in der Organisation von Agenturbezirken mit über- bzw. unterdurchschnittlicher Effizienz gibt. Bei diesem Vergleich werden die Agenturbezirke anhand ihres Ineffizienzterms im jeweils untersuchten Zeitraum in zwei Gruppen eingeteilt; jene, die zu den besten 50% der Agenturen gehören und jene, die nicht dazu gehören. Anschließend wird das durchschnittliche Vorherrschen von Organisationsformen anhand von t-Tests auf signifikante Differenzen untersucht. Abschließend wird der Einfluss der Organisationsfaktoren auf den Ineffizienzterm in einem

¹⁴ Da nicht alle Agenturen den Fragebogen ausgefüllt haben und bei einigen Fragen die Antwortverweigerungsrate hoch ist, kann die folgende Analyse nur einen Teil aller Agenturen berücksichtigen.

Regressionsmodell ermittelt. Dies geschieht separat für die Zeit vor und nach Beginn der Hartz-Reform, jeweils mit den für den entsprechenden Zeitraum zur Verfügung stehenden Informationen über die Organisationsstruktur. In einer zusätzlichen Analyse wird untersucht, ob Änderungen im Effizienzniveau der Arbeitsagenturen auf Änderungen in der Organisation zurückzuführen sind.

Für die Zeit vor 2003 zeigt sich, dass keiner der Faktoren signifikant positiv oder negativ mit dem Ineffizienzterm korreliert ist. Ein Vergleich von Agenturbezirken mit über- bzw. unterdurchschnittlicher Effizienz deckt ebenfalls keine signifikanten Unterschiede auf. Werden die verschiedenen Organisationsfaktoren nicht nur jeweils einzeln betrachtet, sondern gleichzeitig im Rahmen eines Regressionsmodells berücksichtigt, so zeigt sich, dass ein großer Handlungsspielraum bei der Maßnahmeplanung zu einem signifikant niedrigeren Effizienzniveau führt und Arbeitsagenturen, bei denen die Relation zwischen Vermittler und Arbeitnehmerkund/innen 1 zu 401-600 beträgt, ein höheres Effizienzniveau erzielen als jene, bei denen die Relation zwischen Vermittler und Arbeitnehmerkund/innen bei mehr als 800 Kunden pro Vermittler liegt (vgl. **Tabelle 4.11**). Dieser Faktor ist jedoch nur bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10% signifikant. Insgesamt zeigt ein F-Test jedoch, dass die berücksichtigten Variablen den Effizienzterm nur unzureichend erklären können. Dies mag zum einen daran liegen, dass Effizienz durch andere als die vorliegenden Faktoren bestimmt wird, zum anderen jedoch auch daran, dass nur für 39 Agenturen vollständige Informationen über alle Organisationsfaktoren vorliegen.

Im Zeitraum nach Beginn der Hartz-Reform (2003/2004) liegen für immerhin 80 Agenturen vollständige Informationen zu allen Organisationsfaktoren vor. Betrachtet man zuerst die Korrelationsstruktur zwischen dem Effizienzterm und den einzelnen Organisationsfaktoren, so zeigt sich, dass ein großer Handlungsspielraum bei der Personalrekrutierung negativ mit dem Effizienzterm korreliert ist, ein stark unterstützend oder beratender Einfluss der Regionaldirektionen hingegen positiv. Bei einem 10%-Niveau erweisen sich ebenfalls die Anzahl der Arbeitnehmerkund/innen ≤ 400 und die Anzahl der Arbeitgeberkund/innen > 600 pro Vermittlungsfachkraft als signifikant positiv und die Anzahl der Arbeitnehmerkund/innen 401-600 als signifikant negativ mit dem Effizienzterm korreliert. Die ab 2003 zu den effizientesten 50% gehörenden Arbeitsagenturen arbeiten signifikant seltener in Gremien für Langzeitarbeitslose oder Gremien für andere Zielgruppen (bei einem 10%-Niveau signifikant) mit. Dies verdeutlicht den vornehmlich deskriptiven Charakter dieser Analyse, die Hinweise auf Zusammenhänge liefert, diese jedoch nicht kausal erklären kann. Ein negativer Zusammenhang zwischen Mitarbeit in Gremien und dem Effizienzniveau muss nicht bedeuten, dass diese Mitarbeit einen negativen Einfluss auf die Effizienz hat, sondern kann vielmehr damit zusammenhängen, dass die betreffenden Arbeitsagenturen erkannt haben, dass ihr Erfolg noch nicht groß genug ist und sie diesen daher durch solche Initiativen zu verbessern versuchen.

Tabelle 4.11: Einfluss von Organisationsfaktoren auf die Effizienz

	vor 2003		2003-2004	
	Gesamtbevölkerung		Gesamtbevölkerung	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	-0,209	-1,56	-0,153	-4,00
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen ≤400	0,120	1,12	0,090	2,50
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen 401-600	0,142	1,92	0,055	1,66
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen 601-800	0,074	1,05	0,059	1,85
Anzahl Arbeitgeberkund/innen ≤200	-0,014	-0,27	-0,047	-2,71
Anzahl Arbeitgeberkund/innen 201-400	-0,041	-0,70	-0,015	-0,81
Anzahl Arbeitgeberkund/innen 401-600	-0,032	-0,37	0,013	0,48
Arbeitgeberzentrum	0,045	0,95	-0,029	-1,21
Handlungsspielraum insgesamt	0,016	0,27	0,003	0,15
Handlungsspielraum Personal	0,031	0,73	-0,019	-1,31
Handlungsspielraum Maßnahmen	-0,210	-2,64	0,008	0,49
Handlungsspielraum Schwerpunkte	0,038	0,61	-0,016	-0,90
Handlungsspielraum Ziele	-0,011	-0,22	0,016	0,84
Handlungsspielraum Bildung	0,068	0,58	0,017	0,97
Handlungsspielraum Einkauf	-0,006	-0,08	-0,032	-1,72
Einfluss Fachaufsicht	-0,057	-0,95	0,036	2,60
Einfluss Unterstützung	0,010	0,22	0,011	0,73
Einfluss Bildung	0,002	0,04	-0,010	-0,47
Einfluss Maßnahmen	-0,065	-1,17	-0,026	-1,84
Zusammenarbeit Kommunen			0,021	1,32
Zusammenarbeit Kammern			0,015	0,88
Zusammenarbeit Wohlfahrt			0,004	0,25
Zusammenarbeit Maßnahmeträger			0,004	0,26
Zusammenarbeit andere Agenturen			-0,012	-0,86
Zusammenarbeit Unternehmensvertreter			0,017	1,06
Zusammenarbeit Gewerkschaften			-0,034	-1,98
Gremien Jugend			0,024	1,38
Gremien Langzeitarbeitslose			-0,029	-2,10
Gremien andere			-0,022	-1,25
R ²	0,4906		0,4274	
F-Test	1,07		1,36	
Beobachtungen	39		80	

Anm.: Ineffizienzterm aus einem EFA Modell mit random-effects (vgl. Tabelle 4.6) bildet jeweils die abhängige Variable in einem OLS Modell. Anzahl Arbeitnehmerkund/innen >800 und Anzahl Arbeitgeberkund/innen >600 stellen jeweils die Referenzkategorie bei den Indikatoren für das Betreuungsverhältnis dar.

Analysiert man den gleichzeitigen Einfluss aller Organisationsfaktoren in einem Regressionsmodell, so beobachtet man, dass ein Ausüben der Fachaufsicht durch die Regionaldirektionen und eine Betreuungsrelation von weniger als 400 Arbeitnehmerkund/innen pro Vermittlungsfachkraft signifikant positiv mit der Effizienz assoziiert sind, die verstärkte Mitarbeit in Gremien für Langzeitarbeitslose und eine Betreuungsrelation von weniger als 200 Arbeitgeberkund/innen pro Vermittlungsfachkraft hingegen eine negative Korrelation (vgl. **Tabelle 4.11**) aufweisen. Bei einem 10%-Niveau hat ebenfalls eine Betreuungsrelation von mehr als 800 Arbeitnehmerkund/innen pro Vermittlungsfachkraft einen signifikant positiven Schätzer; ein großer Handlungsspielraum beim Einkauf von Maßnahmen, ein starker Einfluss der Regionaldirektionen auf den Maßnahmenmix und eine intensive Zusammenarbeit mit Gewerkschaften haben einen signifikant negativen Einfluss. Insgesamt zeigt sich jedoch auch hier, dass die

berücksichtigten Variablen den Effizienzterm nur unzureichend erklären können ($F_{28, 51}=1,34$). Weitere Untersuchungen zeigen, dass die Organisation der Kundenströme (z.B. die Zuteilung der Klient/innen zu Vermittlungsfachkräften nach Berufsgruppen, Wirtschaftszweigen oder sonstigen Kriterien wie beispielsweise der Postleitzahl) nicht signifikant mit Effizienzunterschieden verbunden ist. Sensitivitätstests deuten darauf hin, dass das im zweiten Analyseschritt gewählte Regressionsmodell zur Erklärung des SMOP, das die entsprechenden Ineffizienzterme liefert, auch im dritten Schritt keinen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Anhand von **Tabelle A.4.19** wird ersichtlich, dass weder vor 2003 noch 2003/2004 ein Unterschied zwischen den Ergebnissen für die Ineffizienzterme aus einem EFA Modell mit random effects, einem "normalen" Panelmodell mit random-effects und einem Hausman-Taylor Modell besteht.

Wird nun nicht der Ineffizienzterm selbst untersucht, sondern die Veränderung des Ineffizienzterms zwischen den beiden Zeiträumen und diese Differenz den Veränderungen in der Organisationsstruktur gegenüber gestellt, reduziert sich die Anzahl der Agenturen mit vollständiger Information für alle Organisationsfaktoren auf 37. Daher bezieht die Analyse im Regressionsmodell jeweils nur einen Teil der Informationen ein. Betrachtet man Änderungen in den Vermittlungsaktivitäten (vgl. **Tabelle A.4.20**), zeigt sich im Regressionsmodell, dass eine verbesserte Betreuungsrelation zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitnehmerkund/innen mit einer signifikanten Erhöhung der Effizienz verbunden ist. Mit einer Verringerung der Effizienz zwischen den beiden Zeiträumen ist die Reduktion der Beratung von Arbeitgeberkund/innen assoziiert. Betrachtet man Änderungen im Handlungsspielraum der Agenturen (vgl. **Tabelle A.4.21**), zeigt sich, dass eine verstärkte Freiheit bei der geschäftspolitischen Schwerpunktlegung mit verringerter Effizienz einhergeht. Änderungen in der Einflussnahme der Regionaldirektionen erweisen sich alle als unbedeutend für die Veränderung der Effizienz (vgl. **Tabelle A.4.18**). Auch hier zeigen Sensitivitätstests, dass das im zweiten Analyseschritt gewählte Regressionsmodell zur Erklärung des SMOP keinen großen Einfluss auf die entsprechenden Ineffizienzterme hat. Bei der Analyse der Differenz in den Ineffizienztermen erweist sich lediglich ein schwächerer Einfluss auf die Bildungszielplanung als zusätzlich signifikant, wenn die Differenz der Ineffizienzterme aus einem "normalen" Panelmodell mit random-effects oder aus einem Hausman-Taylor Modell verwendet wird. Ein schwächerer Einfluss auf die Bildungszielplanung ist in diesen Modellen mit einer Verbesserung der Effizienz verbunden.

Nachdem in diesem Abschnitt das Benchmarking für die Zeiträume vor 2003 und 2003/2004 durchgeführt wurde, wird im nächsten Abschnitt auf das Jahr 2005 eingegangen.

4.4 Benchmarking der Arbeitsagenturen im Jahr 2005

4.4.1 Deskriptive Analyse

Aufgrund der Einführung des SGB II zu Beginn des Jahres 2005, der damit einhergehenden neuen Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit für nur einen Teil der Arbeitslosen und aufgrund des dem Bericht zugrunde liegenden Evaluationsauftrags, der explizit nur den SGB III Regelungskreis umfasst, sind die Leistungsindikatoren, wie schon in **Kapitel 4.2** beschrieben und aus **Tabelle A.4.1** ersichtlich, für das Jahr 2005 anders definiert als in den Vorjahren. Die geänderte Definition führt beispielsweise dazu, dass die "Arbeitslosenquote (ALG I)" nun als Quote der arbeitslosen ALG I Empfänger/innen an den Erwerbspersonen definiert ist und daher wesentlich niedriger ausfällt, als die in den Vorjahren verwendete (allgemeine) Arbeitslosenquote, die alle registrierten Arbeitslosen umfasst. Die

Arbeitslosenquote (ALG I) variiert zwischen 3,4% und 10,8% und liegt im Durchschnitt der Agenturen bei 5,7% (siehe **Tabelle A.4.23**). Sie fällt für Frauen etwas höher aus als für Männer. Personen unter 25 Jahren sind stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als ältere Personen. Die Unterbeschäftigtenquote (ALG I) liegt etwas weniger als 1%-Punkt über der Arbeitslosenquote (ALG I) und beträgt im Mittel 6,5%.

Die Quote der Langzeitarbeitslosen im SGB III Regelungskreis liegt bei 1,3% und fällt damit wesentlich niedriger aus als die allgemeine Quote der Langzeitarbeitslosen in den Vorjahren. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen nur ein eingeschränkter Personenkreis länger als 12 Monate Anspruch auf Förderung durch den SGB III hat. Nur Personen über 55 Jahren, die insgesamt mindestens 30 Monate lang in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen waren, fallen in diese Kategorie. Alle anderen Personen fallen spätestens nach 12 Monaten aus dem Regelungskreis SGB III heraus und werden anschließend durch die Träger des SGB II betreut. Aufgrund dieser Neuregelung erscheint es wenig sinnvoll, weiterhin die in den Vorjahren verwendeten Erfolgsindikatoren Langzeitarbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosenanteil und Netto-Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit zu verwenden.¹⁵ Diese repräsentieren nun eher die agenturbezirkspezifische unterschiedliche demographische Zusammensetzung der arbeitslosen ALG I Empfänger/innen als den Erfolg der Bemühungen der Agenturen für Arbeit. Im Folgenden werden daher keine Indikatoren mehr berücksichtigt, die sich auf Langzeitarbeitslose im SGB III Regelungskreis beziehen.

Tabelle A.4.24 gibt einen Überblick über Arbeitsmarktbewegungen. Die Eingänge in Arbeitslosigkeit (ALG I) variieren zwischen 0,09 und 0,23 und liegen im Durchschnitt bei 0,14. Insgesamt treten Jugendliche wesentlich häufiger in Arbeitslosigkeit ein (0,25) als ältere Personen. Jugendliche gehen aber ebenfalls häufiger auch wieder aus Arbeitslosigkeit ab (0,23 vs. 0,13 für die Gesamtheit). Allgemein ist zu verzeichnen, dass nur rund die Hälfte der Abgänge aus Arbeitslosigkeit einen Eintritt in Erwerbstätigkeit zur Folge hat. Bei Frauen ist dieser Anteil etwas geringer als bei Männern. Die Quote der Netto-Austritte in Erwerbstätigkeit (ALG I) ist in alle Agenturen negativ, d.h. in keinem einzigen Agenturbezirk sind im Laufe des Jahres 2005 mehr Personen aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ausgetreten, als Personen aus Erwerbstätigkeit in Arbeitslosigkeit eingetreten sind. Einzig bei den unter 25-Jährigen verzeichnen einige Agenturbezirke einen positiven Wert bei den Netto-Austritten.

Die in **Tabelle A.4.25** dargestellten Korrelationsstrukturen zeigen, dass die Arbeitslosenquoten (ALG I) für Männer und Frauen, ähnlich wie in den Vorjahren, stark miteinander korrelieren und dass ebenfalls eine hohe Korrelation mit der Unterbeschäftigtenquote (ALG I) besteht. Wesentlich stärker als in den Vorjahren trifft dies in 2005 auch auf die Eintritte (aus Erwerbstätigkeit) in Arbeitslosigkeit (ALG I) zu. Der Korrelationskoeffizient zwischen Eintritte in Arbeitslosigkeit (ALG I) und Arbeitslosenquote (ALG I), jeweils für die Gesamtheit, liegt nun bei 0,88. Wesentlich niedriger und außerdem negativ (-0,53) ist die Korrelation zwischen Arbeitslosenquote (ALG I) und Netto-Austritten

¹⁵ Hinzu kommt, dass die Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit (ALG I) und damit auch die Netto-Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit (ALG I) aufgrund von fehlenden Daten nicht berechnet werden können. Die Zugänge in Langzeitarbeitslosigkeit, also das Überschreiten der 12 Monatsdauer innerhalb der Arbeitslosigkeit, wird nicht separat erhoben und wurde in den Vorjahren jeweils aus dem Bestand der Langzeitarbeitslosen im Dezember des Jahres abzüglich des Bestands im Dezember des Vorjahres zuzüglich der Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit errechnet. Für Dezember 2004 liegt jedoch kein Bestand der Langzeitarbeitslosen im SGB III-Bereich vor, da die Trennung in SGB II und SGB III erst mit dem Jahreswechsel stattgefunden hat.

aus Arbeitslosigkeit (ALG I). Die Netto-Austritte aus Arbeitslosigkeit (ALG I) hängen auch nur in geringem Maße mit den Eintritten in Arbeitslosigkeit (ALG I) zusammen (-0,41).

Werden die Erfolgsindikatoren (ohne jene, die sich auf Langzeitarbeitslosigkeit im SGB III Regelungskreis beziehen) einer Hauptkomponentenanalyse unterzogen, zeigt sich, dass die meiste Variation durch nur vier Hauptkomponenten wiedergegeben werden kann. Diese vier Hauptkomponenten erklären ca. 92% der gesamten Variation aller 36 Erfolgsindikatoren. Allein schon die erste Hauptkomponente erklärt 72% der gesamten Variation. Insbesondere die erste Hauptkomponente nimmt Variation aus allen Einzelindikatoren auf, wobei die Ladungsfaktoren der einzelnen Indikatoren sehr ähnlich sind. Nur die Variation in den Netto-Austritten aus Arbeitslosigkeit trägt wenig zur Bestimmung der ersten Hauptkomponente bei, diese geht aber stark in die zweite Hauptkomponente ein.

Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass viele der Einzelindikatoren, auch im Jahr 2005, jeweils ähnliche Phänomene abdecken und nur wenig eigenständige Information beinhalten. Daher ist es auch hier sinnvoll, die in der Gesamtheit der Indikatoren enthaltene Information auf einen oder einige wenige Indikatoren zu reduzieren. Potentielle Kandidaten hierfür wären die Hauptkomponenten der Hauptkomponentenanalyse. Jedoch auch im Jahr 2005 haben sowohl Indikatoren, die gute Performance widerspiegeln, einen positiven Ladungsfaktor für die erste Hauptkomponente, als auch Indikatoren, die schlechte Performance widerspiegeln. D.h. wie schon in den Vorjahren kann ein hoher Wert der vorhergesagten ersten Hauptkomponente nicht eindeutig mit guter oder schlechter Gesamtperformance gleichgesetzt werden. Folglich kann die vorhergesagte erste Hauptkomponente sinnvollerweise auch hier nicht als Maß für Gesamtperformance dienen. Daher wird die Gesamtperformance für das Jahr 2005 besser durch einen Radar-Chart und den sich daraus ergebenden SMOP bestimmt.

Ähnlich wie in den Vorjahren werden dafür die Einzelindikatoren "Unterbeschäftigtenquote (ALG I)", "Eintritte in die Arbeitslosigkeit (ALG I)" und "Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit (ALG I)" verwendet. Diese drei Indikatoren werden um einen vierten ergänzt, die "Arbeitslosenquote (ALG I)", die in den Vorjahren sehr hoch mit den nun wegfallenden Indikatoren "Langzeitarbeitslosenquote" und "Netto-Austritte aus Langzeitarbeitslosigkeit" korreliert war.

4.4.2 Radar-Chart Analyse

Da die Erfolgsfaktoren aufgrund der geänderten Definition in 2005 größtenteils komplett andere Werte annahmen als in den Vorjahren, ist es nicht sinnvoll, die Ober- und Untergrenzen des Gesamtzeitraums zur Bestimmung der Benchmark zu verwenden. Stattdessen werden für 2005 ausschließlich die jeweiligen Maxima und Minima in 2005 herangezogen, um die Benchmark zu bestimmen. Dies impliziert, dass einer kleinen Änderung in einem der ursprünglichen Einzelindikatoren nicht mehr die gleiche Änderung im SMOP folgen muss, wie in den Vorjahren. Variation in den Ursprungsindikatoren wird daher, trotz beibehaltener Gleichgewichtung aller in den SMOP einfließenden Indikatoren, anders gewichtet als zuvor. Ein Vergleich der SMOP Werte in 2005 mit denen der Vorjahre ist deshalb nicht sinnvoll. Da sich die Definition der Ursprungsindikatoren jedoch ebenfalls geändert hat und der SMOP sich 2005 aus anderen Ursprungsindikatoren zusammensetzt als in den Vorjahren, wäre ein Vergleich auch bei gleich bleibender Gewichtung nicht sinnvoll gewesen.

Tabelle A.4.26 gibt die Rankings der Agenturbezirke an, die sich aus den SMOP-Werten für 2005 ergeben. Hierbei wird der durchschnittliche SMOP angegeben, der sich aus allen möglichen Anordnungen für die vier in den SMOP einfließenden Einzelindikatoren ergibt. Die vier Einzelindikatoren sind, wie oben beschrieben, die "Arbeitslosenquote (ALG I)", die "Unterbeschäftigtenquote (ALG I)", "Eintritte in die Arbeitslosigkeit (ALG I)" und "Netto-Austritte aus der Arbeitslosigkeit (ALG I)". Es werden erneut SMOP-Werte jeweils für die Gesamtheit sowie für die Untergruppen Männer, Frauen und Jugendliche bestimmt. **Tabelle A.4.26** gibt ebenfalls Aufschluss über das Ranking, das sich allein aufgrund der Arbeitslosenquote (ALG I) für die Gesamtheit ergeben würde sowie über das Ranking bei Verwendung der vorhergesagten ersten Hauptkomponente. Vor der Interpretation von Letzterem muss jedoch nochmals gewarnt werden. Die erste Hauptkomponente ist zwar der Indikator, der als einziger alle 36 Einzelindikatoren gleichzeitig berücksichtigt, jedoch nur gleichlaufende Variation aufgreift und daher nicht eindeutig mit guter oder schlechter Performance gleichzusetzen ist.

Die sich aus den unterschiedlichen Gesamtindikatoren ergebenden Rankings unterscheiden sich in einigen Fällen teils beträchtlich, in anderen wiederum kaum. Der Agenturbezirk Ravensburg schneidet bei Betrachtung fast aller Indikatoren jeweils am Besten ab, wohingegen der Agenturbezirk Trier, je nach zugrunde gelegtem Gesamtindikator, stark unterschiedliche Positionen einnimmt. Würde man allein die Arbeitslosenquote (ALG I) für die Gesamtheit betrachten, so läge Trier auf dem 16. Rang. Dieser wird ebenfalls eingenommen, wenn der SMOP-Wert für Frauen betrachtet wird. Werden jedoch die Ergebnisse für Männer betrachtet, so schneidet Trier im Vergleich mit den anderen Agenturbezirken hier schlechter ab und nimmt nur Position 38 ein. Für den SMOP-Wert für die Gesamtheit ergibt sich Rang 27, für den SMOP-Wert für Jugendliche Rang 32. Würde hingegen die nicht eindeutig mit guter oder schlechter Performance gleichzusetzende erste Hauptkomponente betrachtet werden, so ergäbe sich nur Rang 76.

Die anhand der Radar-Charts gebildeten Gesamtindikatoren (die SMOP-Werte) werden im Folgenden als abhängige Variablen in einer Regression verwendet, um aufzuzeigen, ob der Einsatz von einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit besserer Gesamtperformance einhergeht.

4.4.3 Effizienzanalyse

Die folgenden Regressionen, die zum einen das Ziel haben, aufzudecken, ob bessere Gesamtperformance mit dem Einsatz von einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zusammenhängt und die zum anderen Informationen über das Effizienzniveau der Arbeitsagenturen liefern sollen, werden erneut schrittweise präsentiert. Zuerst werden die SMOP-Werte ausschließlich auf Faktoren regressiert, die die unterschiedlichen Strukturbedingungen der Agenturbezirke widerspiegeln. Im Einzelnen sind dies, wie schon in den Vorjahren, eine Reihe von Indikatorvariablen: Ostdeutschland, das Angrenzen an einen westdeutschen Agenturbezirk, das Angrenzen an das Ausland sowie für die zehn Regionaldirektionen. Außerdem wird für den Anteil der Kurzarbeiter an den Erwerbspersonen, den Beschäftigtenanteil in Altindustrien und den Anteil der Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten kontrolliert (vgl. **Tabelle A.4.2**). Da für 2005 keine vollständigen Informationen über nach Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößen untergliederte Beschäftigtenzahlen vorliegen, wurde für jeden Agenturbezirk auf die jeweilige Information aus dem Jahr 2004 zurückgegriffen. Im zweiten Schritt wird zusätzlich für die Ausgaben und den Maßnahmемix kontrolliert. Im dritten Schritt wird die im Störterm

verbleibende Ineffizienzkomponente auf eine Reihe von Informationen über die Organisation der einzelnen Agenturen für Arbeit regressiert.

Als Regressionsmodelle stehen erneut mehrere Modelle zur Auswahl, jedoch wesentlich weniger als in den Vorjahren, da nun nur ein einziger Querschnitt an Daten zur Verfügung steht. Zum einen können mehrere stochastische EFA Modelle, die schon in **Kapitel 4.3.3** erläutert wurden, geschätzt werden. Diese Frontiermodelle unterscheiden sich jeweils in der zugrunde gelegten Annahme über die Verteilungsfunktion der Ineffizienzkomponente. Im Allgemeinen werden drei mögliche Verteilungsfunktionen unterschieden: eine Halfnormal Verteilung, eine Exponentialverteilung und eine gestutzte Normalverteilung. Alle diese Verteilungen haben die Eigenschaft, dass sie nur positive Werte umfassen. Die gestutzte Normalverteilung ist die flexibelste der drei Verteilungen und wird daher empfohlen (vgl. GREENE (2006)). Die folgenden Ergebnisse basieren i.d.R. auf einem Frontiermodell mit gestutzter Normalverteilung für den Ineffizienzterm. In einigen Fällen konvergieren die entsprechenden Regressionsmodelle jedoch nicht zu einem Optimum, so dass dort auf ein Frontiermodell mit einer Halfnormal Verteilung für den Ineffizienzterm zurückgegriffen wird. Eine Reihe von Sensitivitätstests zeigt, dass die Wahl der zugrunde gelegten Verteilungsannahme insgesamt jedoch keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf die Ergebnisse hat.

Alternativ zu den stochastischen EFA Modellen gibt es die Möglichkeit, ein deterministisches Frontiermodell zu spezifizieren. Dieses deterministische Frontiermodell kann durch eine einfache OLS Regression geschätzt werden und wird mit COLS (Corrected OLS) bezeichnet (vgl. GREENE (2006)). In diesem Modell wird unterstellt, dass das Residuum der Regression ausschließlich Unterschiede im Effizienzniveau auffängt und dass keine unberücksichtigten Faktoren, zufälligen Abweichungen oder Messfehler existieren (daher wird von einer deterministischen Produktionsgrenze gesprochen). Der Ineffizienzterm wird ähnlich wie im "normalen" Panelmodell mit random-effects gebildet, d.h. die Beobachtungseinheit mit dem größten Residuum wird als vollkommen effizient angesehen und der Ineffizienzterm der anderen Beobachtungseinheiten ergibt sich aus der Differenz zwischen dem größten Residuum und dem Residuum der jeweils betrachteten Beobachtungseinheit.

Regressiert man nun im ersten Schritt die SMOP-Werte allein auf Variablen, die die Strukturbedingungen der Agenturbezirke widerspiegeln, so zeigt sich bei Verwendung eines stochastischen EFA Modells mit gestutzter Normalverteilung, dass Performance für die Gesamtheit in Ostdeutschland und in Regionen, die ans Ausland angrenzen, im Durchschnitt niedriger ist und dass Agenturbezirke mit einem hohen Anteil an Kurzarbeitern ebenfalls schlechter abschneiden (vgl. **Tabelle 4.12**). Betrachtet man die Ergebnisse für die SMOP-Werte der Untergruppen, so zeigen sich kaum Unterschiede. Einzig der Indikator für das Angrenzen an das Ausland ist nicht in allen Fällen signifikant. Ein Großteil der Performanceunterschiede zwischen den Agenturbezirken wird durch die Indikatorvariablen für die Regionaldirektionen aufgefangen.

Tabelle 4.12: Einfluss von Strukturfaktoren auf die (gruppenspezifische) Gesamtperformance gemessen anhand der SMOP-Werte (Jahr 2005)

	Gesamtbevölkerung				Frauen			
	stochastisches EFA Modell (a)		COLS		stochastisches EFA Modell (a)		COLS	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	0,857	4,99	0,856	6,55	1,035	5,14	1,034	6,85
RD Niedersachsen-Bremen	-0,045	-0,63	-0,045	-0,61	0,005	0,06	0,005	0,06
RD Nordrhein-Westfalen	0,074	0,98	0,074	0,94	0,201	2,31	0,201	2,21
RD Hessen	0,082	1,03	0,082	0,99	0,094	1,03	0,094	0,98
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,209	2,62	0,209	2,50	0,303	3,29	0,303	3,14
RD Baden-Württemberg	0,512	6,8	0,512	6,49	0,514	5,92	0,514	5,64
RD Bayern	0,163	2,24	0,163	2,14	0,220	2,61	0,220	2,49
RD Berlin-Brandenburg	0,184	1,66	0,184	1,58	0,303	2,37	0,303	2,26
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,008	-0,08	-0,008	-0,08	0,042	0,37	0,042	0,35
RD Sachsen	0,089	0,88	0,089	0,83	0,114	0,96	0,114	0,92
Ost	-0,714	-6,77	-0,714	-6,45	-0,670	-5,50	-0,670	-5,24
Auslandsgrenze	-0,072	-2,04	-0,072	-1,95	-0,059	-1,45	-0,059	-1,38
Grenze zu westdeutscher AA	0,074	1,08	0,074	1,03	0,079	1,00	0,079	0,96
Kurzarbeiter	-0,330	-4,70	-0,330	-4,48	-0,305	-3,75	-0,305	-3,58
Beschäftigtenkonzentration	0,001	0,38	0,001	0,36	-0,002	-0,86	-0,002	-0,82
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,001	0,24	0,001	0,23	-0,002	-0,44	-0,002	-0,42
Prob. für H ₀ : keine Ineffizienzkomponente	0,857				0,879			
Wald chi ² /F-Test	792,57		48,03		509,44		30,88	
	Männer				Jugendliche			
	stochastisches EFA Modell (b)		COLS		stochastisches EFA Modell (a)		COLS	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	0,733	3,35	0,728	5,96	0,725	5,12	0,725	5,80
RD Niedersachsen-Bremen	-0,076	-1,14	-0,076	-1,08	-0,118	-1,74	-0,118	-1,65
RD Nordrhein-Westfalen	-0,015	-0,22	-0,015	-0,21	0,153	2,13	0,153	2,03
RD Hessen	0,066	0,89	0,066	0,85	0,134	1,75	0,134	1,67
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,135	1,81	0,135	1,73	0,097	1,27	0,097	1,21
RD Baden-Württemberg	0,474	6,74	0,474	6,42	0,544	7,56	0,544	7,21
RD Bayern	0,108	1,59	0,108	1,51	0,139	1,99	0,139	1,90
RD Berlin-Brandenburg	0,107	1,04	0,107	0,99	0,158	1,49	0,158	1,42
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,034	-0,37	-0,034	-0,35	0,027	0,29	0,027	0,28
RD Sachsen	0,071	0,75	0,071	0,71	0,074	0,76	0,074	0,72
Ost	-0,736	-7,46	-0,736	-7,11	-0,503	-4,98	-0,503	-4,75
Auslandsgrenze	-0,077	-2,32	-0,077	-2,21	-0,019	-0,56	-0,019	-0,53
Grenze zu westdeutscher AA	0,071	1,11	0,071	1,06	0,015	0,24	0,015	0,22
Kurzarbeiter	-0,332	-5,05	-0,332	-4,81	-0,237	-3,53	-0,237	-3,36
Beschäftigtenkonzentration	0,004	1,66	0,004	1,58	-0,001	-0,24	-0,001	-0,23
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,004	1,24	0,004	1,18	-0,003	-1,05	-0,003	-1,00
Prob. für H ₀ : keine Ineffizienzkomponente	1,000				0,998			
Wald chi ² /F-Test	942,12		57,10		594,95		36,06	

Anm.: Schätzergebnisse eines stochastischen Effizienzgrenzenmodells mit (a) gestutzter Normalverteilung oder (b) Halfnormal Verteilung sowie eines COLS Modells mit deterministischer Frontier. RD Nord ist die Referenzkategorie für die Regionaldirektionen.

Im zweiten Schritt werden die SMOP-Werte zusätzlich zu den Variablen, die die Strukturbedingungen der Agenturbezirke widerspiegeln, auf den Maßnahmeeinsatz der Agenturen für Arbeit regressiert. Hierzu werden die einzelnen Maßnahmen zuerst wieder zu fünf Ausgabegruppen zusammengefasst (vgl. **Tabelle A.4.3**). Aus **Tabelle 4.13** wird ersichtlich, dass durch das Einbeziehen dieser zusätzlichen Erklärungsfaktoren der Effekt, den der Beschäftigtenanteil in Altindustrien hat, ansteigt und nun signifikant positiv wird. Von den Faktoren, die den Maßnahmeeinsatz der Agenturen für Arbeit wiedergeben, stehen

Ausgaben für Beschäftigungen am 1. Arbeitsmarkt mit besserer Performance im Zusammenhang, Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung der Humankapitalbildung eher mit schlechter Performance. Jedoch sind die Koeffizienten nicht bei allen (gruppenspezifischen) SMOP-Werten signifikant. Agenturen, die besonders viel für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am 2. Arbeitsmarkt ausgeben, weisen außerdem signifikant niedrigere SMOP-Werte für Männer auf. Zwischen Maßnahmen zur Förderung der Humankapitalbildung und Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am 2. Arbeitsmarkt sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen (siehe **Tabelle A.4.27** für die paarweisen Vergleiche der Koeffizienten). Die Höhe der Gesamtausgaben, hier gemessen durch die Ausgaben pro Arbeitslosem, steht nur mit der Performance für Jugendliche in signifikant positivem Zusammenhang. Mit den anderen Performancemaßen stehen die Gesamtausgaben in keinem Zusammenhang.

Betrachtet man die Ergebnisse für den detaillierten Maßnahmeeinsatz (**Tabelle A.4.28**), zeigt sich, dass der positive Zusammenhang zwischen Performance und Ausgabenanteil für Maßnahmen, die Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt fördern, insbesondere auf Existenzgründungszuschüsse (Ausgaben für die Ich-AG) zurückzuführen ist. Diese sind mit einer signifikant höheren Performance verbunden als alle anderen Einzelmaßnahmen (vgl. **Tabelle A.4.29** für die Paarvergleiche). Insbesondere bei der Betrachtung des detaillierten Maßnahmeeinsatzes fällt auf, dass wesentlich weniger signifikante Koeffizienten als in den Vorjahren festzustellen sind. Dies könnte prinzipiell zwei Ursachen haben. Zum einen wäre möglich, dass der Unterschied in der Wirkung der Maßnahmen mittlerweile ähnlicher geworden ist, bzw. dass sich Agenturen mit guter, respektive schlechter Gesamtperformance nicht mehr signifikant in ihrem Maßnahmeeinsatz unterscheiden. Die andere Ursache könnte sein, dass die verschiedenen Instrumente insbesondere bei Langzeitarbeitslosen und Personen ohne aktuelle Berufserfahrung zu signifikanten Unterschieden führen. Da die Performance dieser Personengruppe im Jahr 2005 jedoch nicht mehr untersucht wird, da diese zum Großteil in den Regelungskreis SGB II fallen, treten die Effekte im Jahr 2005 nicht mehr (so deutlich) auf.

Bei allen in diesem Kapitel vorgestellten Regressionsmodellen, die auf einem stochastischen EFA Modell beruhen, zeigt sich, dass der zusammengesetzte Störterm relativ symmetrisch ist. Daraus folgt in diesen Modellen, dass sich der zusammengesetzte Störterm hauptsächlich aus der zufälligen Störgröße ergibt und nicht aus der Ineffizienzkomponente. Ein Test auf Insignifikanz der Ineffizienzkomponente¹⁶ kann jeweils nicht verworfen werden (vgl. die in den **Tabellen 4.12, 4.13** und **A.4.28** angegebene Irrtumswahrscheinlichkeit bei Ablehnung der Nullhypothese, dass keine Ineffizienzkomponente vorliegt), so dass die Ineffizienz prinzipiell auch für alle Agenturen bei null liegen könnte. Wenn die Ineffizienzkomponente tatsächlich in allen Agenturbezirken gleich null wäre, dann wäre es nicht sinnvoll, die Agenturbezirke nach ihrer Effizienz zu ordnen. Es wäre dann ebenso wenig sinnvoll, die sich ergebenden Ineffizienzterme in weiteren Regressionen erklären zu wollen.

¹⁶ Hierbei wird in den stochastischen EFA Modellen mit gestutzter Normalverteilung getestet, ob das dritte Moment, also die Schiefe der Verteilung der Störterme in einem OLS Modell von null abweicht (vgl. COELLI (1995)). In den stochastischen EFA Modellen mit Halfnormal Verteilung wird getestet, ob die Varianz des Ineffizienzterms signifikant von null abweicht.

Tabelle 4.13: Einfluss von Strukturfaktoren und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die (gruppenspezifische) Gesamtperformance (Jahr 2005)

	Gesamtbevölkerung				Frauen			
	stochastisches EFA Modell (a)		COLS		stochastisches EFA Modell (a)		COLS	
	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	0,330	0,85	0,328	0,82	0,340	0,75	0,339	0,72
RD Niedersachsen-Bremen	0,035	0,54	0,035	0,51	0,093	1,21	0,093	1,14
RD Nordrhein-Westfalen	0,065	0,94	0,065	0,88	0,192	2,40	0,192	2,25
RD Hessen	0,033	0,46	0,033	0,43	0,040	0,47	0,040	0,44
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,171	2,34	0,171	2,20	0,263	3,09	0,263	2,90
RD Baden-Württemberg	0,420	5,91	0,420	5,55	0,415	5,01	0,415	4,70
RD Bayern	0,158	2,36	0,158	2,21	0,212	2,73	0,212	2,56
RD Berlin-Brandenburg	0,012	0,12	0,012	0,11	0,110	0,90	0,110	0,84
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,081	-0,89	-0,081	-0,84	-0,036	-0,34	-0,036	-0,32
RD Sachsen	-0,128	-1,29	-0,128	-1,21	-0,123	-1,06	-0,123	-1,00
Ost	-0,418	-3,52	-0,418	-3,30	-0,338	-2,44	-0,338	-2,29
Auslandsgrenze	-0,060	-1,84	-0,060	-1,72	-0,047	-1,24	-0,047	-1,17
Grenze zu westdeutscher AA	-0,011	-0,17	-0,011	-0,16	-0,015	-0,20	-0,015	-0,19
Kurzarbeiter	-0,220	-3,00	-0,220	-2,82	-0,174	-2,04	-0,174	-1,91
Beschäftigtenkonzentration	0,003	1,54	0,003	1,45	0,000	0,17	0,000	0,16
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,009	2,67	0,009	2,50	0,007	1,87	0,007	1,75
Pro-Kopf-Ausgaben	0,040	1,31	0,040	1,23	0,050	1,40	0,050	1,31
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	-0,006	-2,01	-0,006	-1,89	-0,006	-1,60	-0,006	-1,50
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,007	1,97	0,007	1,85	0,008	2,10	0,008	1,97
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	-0,009	-1,75	-0,009	-1,65	-0,009	-1,59	-0,009	-1,49
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	-0,034	-1,52	-0,034	-1,42	-0,037	-1,41	-0,037	-1,32
Prob. für H ₀ : keine Ineffizienzkomponente	0,754				0,772			
Wald chi ² /F-Test	1027,39		45,24		658,69		29,00	
	Männer				Jugendliche			
Konstante	0,551	1,45	0,467	1,22	-0,228	-0,65	-0,228	-0,62
RD Niedersachsen-Bremen	-0,014	-0,22	-0,009	-0,13	-0,018	-0,30	-0,018	-0,29
RD Nordrhein-Westfalen	-0,034	-0,51	-0,029	-0,41	0,164	2,61	0,164	2,45
RD Hessen	0,016	0,22	0,023	0,31	0,089	1,35	0,089	1,26
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	0,090	1,22	0,098	1,32	0,075	1,13	0,075	1,06
RD Baden-Württemberg	0,385	5,57	0,389	5,39	0,469	7,20	0,469	6,76
RD Bayern	0,098	1,51	0,101	1,49	0,148	2,42	0,148	2,27
RD Berlin-Brandenburg	-0,036	-0,36	-0,037	-0,35	-0,007	-0,07	-0,007	-0,07
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,101	-1,17	-0,099	-1,08	-0,041	-0,50	-0,041	-0,47
RD Sachsen	-0,124	-1,31	-0,123	-1,22	-0,122	-1,34	-0,122	-1,26
Ost	-0,475	-4,14	-0,471	-3,89	-0,298	-2,74	-0,298	-2,57
Auslandsgrenze	-0,062	-2,02	-0,062	-1,89	-0,017	-0,56	-0,017	-0,53
Grenze zu westdeutscher AA	-0,002	-0,04	-0,002	-0,03	-0,056	-0,96	-0,056	-0,90
Kurzarbeiter	-0,254	-3,58	-0,250	-3,36	-0,109	-1,62	-0,109	-1,52
Beschäftigtenkonzentration	0,006	2,73	0,005	2,56	0,002	1,08	0,002	1,01
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,010	3,33	0,010	3,11	0,006	2,07	0,006	1,94
Pro-Kopf-Ausgaben	0,019	0,63	0,021	0,69	0,081	2,91	0,081	2,73
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	-0,007	-2,26	-0,007	-2,10	-0,006	-2,00	-0,006	-1,88
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,004	1,23	0,004	1,20	0,010	3,34	0,010	3,14
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	-0,010	-1,99	-0,009	-1,85	-0,001	-0,19	-0,001	-0,18
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	-0,031	-1,45	-0,031	-1,35	-0,025	-1,21	-0,025	-1,13
Prob. für H ₀ : keine Ineffizienzkomponente	0,396				0,999			
Wald chi ² /F-Test	1064,68		51,04		867,82		38,21	

Anm.: Schätzergebnisse eines stochastischen Effizienzgrenzenmodells mit (a) gestutzter Normalverteilung, (b) Halfnormal Verteilung sowie eines COLS Modells mit deterministischer Frontier. RD Nord ist die Referenzkategorie für die Regionaldirektionen. Ausgabenanteile für "sonstige" Maßnahmen bilden die Referenzkategorie des Maßnahmemix.

Mögliche Ursachen für diese Testergebnisse könnten sein, dass

- (i) die Agenturen mittlerweile alle auf dem gleichen Effizienzniveau liegen und daher Vergleiche untereinander keine (relativen) Ineffizienzen mehr aufdecken. Dies könnte evtl. darauf zurückzuführen sein, dass die in den Vorjahren beobachteten (relativen) Effizienzunterschiede primär auf unterschiedlichen Erfolg bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen, die keine aktuelle Berufserfahrung vorweisen können, zurückzuführen sind. Diese Personen werden seit dem Jahreswechsel jedoch vor allem im SGB II Regelungskreis betreut und werden daher in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.
- (ii) das Regressionsmodell fehlspezifiziert ist und daher keine Ineffizienzen anzeigt. Dies könnte insbesondere daher der Fall sein, weil, anders als in den Vorjahren, nur Querschnittsdaten vorliegen und Querschnitts(frontier)modelle stärker von zufälligen Abweichungen und Messfehlern beeinflusst werden als die in den Vorjahren verwendeten Panel(frontier)modelle. Im Querschnittfrontiermodell wird unter Umständen ein Teil des zusammengesetzten Störterms fälschlicherweise dem unsystematischen Störterm zugeordnet, anstatt der Ineffizienzkomponente. In diesem Fall wäre evtl. ein deterministisches Frontiermodell (z.B. COLS) besser geeignet als ein stochastisches EFA Modell.

Um zu überprüfen, ob das gewählte Querschnitts(frontier)modell möglicherweise nicht geeignet ist, um im vorliegenden Fall Ineffizienzen aufzudecken, wird das Querschnittsmodell ebenfalls auf die Daten des Jahres 2004 angewandt. Die dortigen Ergebnisse können dann mit denen des Panelfrontiermodells (EFA Modell mit random-effects) für den Zeitraum 2003/2004 verglichen werden. Hierbei zeigt sich, dass

- die Koeffizienten für die Strukturfaktoren und den Maßnahmeeinsatz im Querschnittsmodell und im Panelfrontiermodell im Großen und Ganzen sehr ähnlich sind.
- sich die Rangplätze aus den jeweiligen Ineffizienztermen des Querschnitts- und des Panelfrontiermodells aber teils stark unterscheiden. Im Durchschnitt weichen die Rangplätze um 12 (bei Berücksichtigung der Strukturfaktoren) bzw. 16 Positionen (bei Berücksichtigung der Strukturfaktoren und der Maßnahmen) voneinander ab. Im Extremfall sind Abweichungen um bis zu 60 bzw. 84 Positionen festzustellen.
- die Nullhypothese auf Insignifikanz der Ineffizienzkomponente auch im Querschnittsfrontiermodell für 2004 nicht verworfen werden kann.

Auch wenn dieser Vergleich, insbesondere der jeweiligen Rangplätze, nur eingeschränkte Aussagekraft hat, da im Querschnittsmodell nur Effizienz in 2004, im Panelfrontiermodell hingegen in 2003 und 2004 ermittelt wird, so kann aus dem Vergleich gleichwohl geschlussfolgert werden, dass ein Frontiermodell, das ausschließlich auf Querschnittsdaten basiert, wesentlich schlechter dazu in der Lage ist, Ineffizienzen aufzudecken, als ein Frontiermodell, das auf Paneldaten basiert und eine gewisse Konstanz der Ineffizienz über die Zeit hinweg unterstellt. Da im Querschnittsfrontiermodell für 2004 die Hypothese auf Insignifikanz der Ineffizienzkomponente ebenfalls abgelehnt wird, dies aber in den Panelmodellen¹⁷ (für 2003/2004) nicht der Fall ist, kann außerdem für 2005 gefolgert werden, dass es sich bei der dortigen Nichtablehnung der Hypothese auf Insignifikanz der Ineffizienzkomponente mit großer Wahrscheinlichkeit um ein Problem des gewählten

¹⁷ Im "normalen" Panelmodell mit random-effects wird die Hypothese durch einen Breusch and Pagan Lagrangian Multiplier Test auf gemeinsame Signifikanz der individuellen Achsenabschnitte getestet.

Regressionsmodells handelt. Dieses Problem des stochastischen EFA Modells kann jedoch nicht behoben werden, solange nur für ein einziges Jahr Daten vorliegen. Erst wenn Daten für mindestens zwei Jahre nach der Neuordnung des Aufgabenbereichs der Agenturen für Arbeit vorliegen, also sobald auch vollständige Daten für 2006 vorhanden sind, kann eine sinnvolle Analyse von Unterschieden im Effizienzniveau der Agenturen anhand von stochastischen EFA Modellen durchgeführt werden.

Solange ausschließlich Daten für das Jahr 2005 vorliegen, kann sinnvollerweise nur ein deterministisches Frontiermodell (COLS) herangezogen werden. Dieses liefert jedoch nur unter der sehr starken Annahme, dass alle nicht durch das Modell erklärten Performanceunterschiede vollständig auf Ineffizienzen zurückzuführen sind und nicht auf unberücksichtigte Heterogenität, zufällige Abweichungen oder Messfehler, korrekte Auskunft über die agenturspezifischen Effizienzniveaus. Die im Folgenden dargestellten Rankings und Analysen, die auf Ergebnissen der COLS Regressionen basieren, müssen demnach immer mit der Einschränkung versehen werden, dass unter Umständen zufällige Performanceunterschiede fälschlich mit Effizienzunterschieden gleichgesetzt werden. Die Rankings sind daher relativ anfällig für Fehlklassifikationen.

Vergleicht man die Ergebnisse der COLS Regressionen mit denen der stochastischen Frontiermodelle (**Tabellen 4.12** und **4.13**), so zeigt sich, dass diese fast vollkommen identisch sind und sich nur in einigen wenigen Fällen im Signifikanzniveau der Koeffizienten unterscheiden. Die sich aus den jeweiligen COLS Regressionen ergebenden Rankings der Ineffizienzterme sind in **Tabelle A.4.30** wiedergegeben. Die Übergangsmatrizen in den **Tabellen 4.14** und **4.15** vergleichen die Rankings des Jahres 2005 basierend auf (i) dem SMOP für die Gesamtbevölkerung, (ii) dem Ineffizienzterm des COLS Modells nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren und (iii) dem Ineffizienzterm des COLS Modells nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren und Maßnahmeeinsatz (gemessen anhand der Maßnahmegruppen, nicht der Einzelmaßnahmen). Dort wird erneut ersichtlich, dass Unterschiede in der Gesamtpformance insbesondere auf unterschiedliche Ausgangsbedingungen (Kontextfaktoren) der Agenturbezirke zurückzuführen sind. Unterschiede im Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik führen zu wesentlich geringeren Differenzen der Gesamtpformance, sind jedoch nicht unbedeutend.

Tabelle 4.14: Übergangsmatrix I– Strukturbedingte Änderungen des Ranking (2005)

2005 Ranking (i)	Ranking (ii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
1 - 18	7	1	3	3	0	3	1	0	0	0	18
19 - 36	6	6	1	0	1	0	1	1	1	1	18
37 - 54	3	4	2	4	1	1	1	0	1	1	18
55 - 72	1	2	3	3	2	3	2	2	0	0	18
73 - 90	0	1	2	1	6	4	1	2	1	0	18
91 - 108	0	1	2	3	1	1	3	5	1	1	18
109 - 126	1	1	0	0	1	2	3	3	5	2	18
127 - 144	0	1	1	0	0	0	0	0	7	9	18
145 - 162	0	1	4	4	3	2	1	3	0	0	18
163 - 176	0	0	0	0	3	2	5	2	2	0	14

Anm.: Ranking (i) basiert auf den SMOP Werten der Gesamtbevölkerung. Ranking (ii) basiert auf dem Ineffizienzterm eines COLS Modells (für den SMOP der Gesamtbevölkerung) nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren.

Tabelle 4.15: Übergangsmatrix II – Maßnahmebedingte Änderungen des Ranking (2005)

2005 Ranking (ii)	Ranking (iii)										insgesamt
	1 - 18	19 - 36	37 - 54	55 - 72	73 - 90	91 - 108	109 - 126	127 - 144	145 - 162	163 - 176	
1 - 18	15	2	1	0	0	0	0	0	0	0	18
19 - 36	2	8	5	1	1	1	0	0	0	0	18
37 - 54	1	3	6	4	2	1	0	1	0	0	18
55 - 72	0	3	2	6	6	0	0	1	0	0	18
73 - 90	0	2	1	1	4	2	6	0	2	0	18
91 - 108	0	0	1	2	2	6	4	2	1	0	18
109 - 126	0	0	0	3	1	5	4	3	1	1	18
127 - 144	0	0	2	1	1	1	3	6	4	0	18
145 - 162	0	0	0	0	0	1	1	5	9	2	18
163 - 176	0	0	0	0	1	1	0	0	1	11	14

Anm.: Ranking (ii) basiert auf dem Ineffizienzterm eines COLS Modells (für den SMOP der Gesamtbevölkerung) nach Berücksichtigung von Kontextfaktoren. Ranking (iii) wie (ii) und zusätzliche Berücksichtigung von Maßnahmeinsatz.

Im dritten und letzten Schritt werden nun die Ineffizienzterme aus dem COLS Modell, die bei der Erklärung des SMOP-Wertes für die Gesamtheit entstehen, als abhängige Variable einer Regression verwendet. Dabei wird versucht, den Ineffizienzterm durch eine Reihe von Organisationsfaktoren zu erklären (siehe **Tabelle A.4.31** für die entsprechenden Definitionen). Informationen über die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Agenturen werden der zweiten Welle der Agenturbefragung entnommen, die im Frühjahr 2006 durchgeführt wurde (vgl. **Kapitel 5.4.3.2**). Die Beteiligung der Agenturen für Arbeit an dieser Befragung war auch im Frühjahr 2006 nicht vollständig. Nur 131 der insgesamt 180 Agenturen nahmen an der Befragung teil, jedoch nicht jede teilnehmende Agentur gab auch auf alle Fragen Antworten. Insbesondere die Fragen zur Betreuungsrelation (Anzahl der Vermittlungsfachkräfte pro Arbeitnehmer/innen- bzw. Arbeitgeber/innenkunde) blieben oft unbeantwortet.

Die in **Tabelle 4.16** wiedergegebenen Ergebnisse lassen nur unter einer Reihe von starken Annahmen aussagekräftige Schlüsse zu. Zum einen müssen die Ineffizienzterme des deterministischen Frontiermodells (COLS) wirklich Effizienzunterschiede wiedergeben und dürfen nicht systematisch mit Messfehlern oder unberücksichtigter Heterogenität vermischt sein. Und zum anderen darf die Nichtteilnahme an der Agenturbefragung oder die Nichtbeantwortung einzelner Fragen nicht selektiv mit Effizienzunterschieden zusammenhängen. Ist man bereit, diese Annahmen zu treffen, dann zeigt sich, dass das Betreuungsverhältnis bei Arbeitnehmerkund/innen keinen Einfluss auf die Effizienz hat, dass Agenturbezirke mit besonders guter Betreuungsrelation der Arbeitgeberkund/innen jedoch überraschenderweise weniger effizient zu sein scheinen.

Anders als im Zeitraum vor 2003 ist ein größerer Handlungsspielraum der Agenturen bei der Auswahl der Maßnahmen und bei der Festlegung des Instrumentenmix im Jahr 2005 mit höherer Effizienz verbunden. Alle sonstigen Unterschiede im Handlungsspielraum oder im Einfluss der Regionaldirektion hängen nicht mit Unterschieden im Effizienzniveau zusammen. In Agenturbezirken mit höherem Effizienzniveau wird intensiver mit den Kommunen und Kreisen zusammengearbeitet, in solchen mit niedrigerem Effizienzniveau

eher mit Wirtschaftsverbänden und Kammern.¹⁸ Hierbei ist jedoch erneut fraglich, ob der (ausbleibende) Erfolg eine Ursache der Zusammenarbeit ist oder ob die Zusammenarbeit den (ausbleibenden) Erfolg reflektiert. Weitere Untersuchungen zeigen, dass das Kundenstrommanagement auch im Jahr 2005 nicht mit Effizienzunterschieden zusammenhängt.

Tabelle 4.16: Einfluss von Organisationsfaktoren auf die Effizienz (Jahr 2005)

	Gesamtbevölkerung	
	Koeffiz.	t-Wert
Konstante	-0,615	-8,31
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen ≤300	-0,015	-0,20
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen 301-400	0,004	0,09
Anzahl Arbeitnehmerkund/innen 401-500	-0,008	-0,16
Anzahl Arbeitgeberkund/innen ≤100	-0,098	-1,90
Anzahl Arbeitgeberkund/innen 101-200	-0,037	-0,73
Anzahl Arbeitgeberkund/innen 201-400	0,023	0,43
Kundenzentrum (KuZ) vor Juli 2005	0,012	0,32
Handlungsspielraum insgesamt	0,013	0,24
Handlungsspielraum Personal	0,016	0,43
Handlungsspielraum Maßnahmen	0,097	2,03
Handlungsspielraum Schwerpunkte	-0,067	-1,10
Handlungsspielraum Ziele	0,001	0,01
Einfluss Fachaufsicht	0,011	0,33
Einfluss Unterstützung	0,013	0,33
Einfluss Bildung	0,051	0,78
Einfluss Instrumente	0,021	0,53
Zusammenarbeit Kommunen	0,099	2,72
Zusammenarbeit Kammern	-0,092	-2,07
Zusammenarbeit Wohlfahrt	-0,102	-1,25
Zusammenarbeit Maßnahmeträger	-0,027	-0,39
Zusammenarbeit andere Agenturen	0,060	1,00
Zusammenarbeit Unternehmensvertreter	0,022	0,50
Zusammenarbeit Gewerkschaften	0,059	0,82
Zusammenarbeit "Runde Tische"	0,011	0,14
R ²	0,3322	
F-Test	1,31	
Beobachtungen	88	

Anm.: Ineffizienzterm aus einem COLS Modell (vgl. Tabelle 4.13) bildet jeweils die abhängige Variable in einem OLS Modell. Anzahl Arbeitnehmerkund/innen >500 und Anzahl Arbeitgeberkund/innen >400 stellen jeweils die Referenzkategorie bei den Indikatoren für das Betreuungsverhältnis dar.

4.5 Zwischenfazit

Im Rahmen des Benchmarking konnte zunächst gezeigt werden, dass sich die Arbeitsmarktpformance von Agenturbezirken, die sich in vielen einzelnen Leistungsaspekten widerspiegelt, in einem Verbundindikator zusammenfassen lässt, der durch einen Radar-Chart Ansatz bestimmt werden kann. Dieser Verbundindikator enthält wesentlich mehr Information als ein einzelner Erfolgsindikator, wie beispielsweise die

¹⁸ Wird nicht gleichzeitig für das Betreuungsverhältnis der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden kontrolliert, so vergrößert sich die Anzahl der Agenturbezirke mit verfügbaren Daten von 88 auf 120. In diesem erweiterten Sample geht der Koeffizient für "Zusammenarbeit mit Kammern" erheblich zurück und wird insignifikant (vgl., **Tabelle A.4.32**).

Arbeitslosenquote. Faktoren, die mit der Gesamtpformance der Agenturbezirke zusammenhängen, sind insbesondere regionale Unterschiede in Strukturbedingungen, aber auch Differenzen im Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

Insbesondere zeigt sich, dass höhere Ausgaben pro Arbeitslosem (zumindest bis ins Jahr 2004) mit besserer Gesamtpformance verbunden sind. In der Zeit ab 2003 schneiden vor allem Agenturbezirke mit hohem Ausgabenanteil für Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt gut ab. Hierbei ergeben sich nur sehr geringe Unterschiede in der Betrachtung der Performance von Männern und Frauen. Eine gute Performance bei Jugendlichen können 2003/2004 jene Agenturbezirke verzeichnen, die verstärkt in spezielle Maßnahmen zur Förderung von Jugendlichen (Jump) investieren. Hier scheint jedoch ein Trade-off zu bestehen. Zwar ist bei vermehrter Förderung von Jugendlichen eine bessere Performance anhand des Indikators für Jugendliche abzulesen, die Performance für die Gesamtbevölkerung ist in diesen Agenturbezirken jedoch signifikant niedriger als in Bezirken, in denen vermehrt andere Maßnahmen eingesetzt werden.

Eine detaillierte Betrachtung des Instrumentenmix legt den Schluss nahe, dass Agenturbezirke, deren Ausgabenanteil für ABM/BSI und SAM jeweils vergleichsweise hoch ist, eine relativ schlechte Performance erzielen, hingegen Agenturbezirke, die vermehrt Existenzgründungen fördern, eine vergleichsweise gute Performance haben. Die letztgenannten Ergebnisse sind in ähnlicher Form auch für das Jahr 2005 zu beobachten. Der Zusammenhang zwischen hohen Ausgaben für Lohnsubventionen, FbW- oder Trainingsmaßnahmen und guter Performance scheint sich in der Zeit nach den Hartz-Reformen relativ zu den anderer Maßnahmen verbessert zu haben.

Darüber hinaus ergeben die Analysen, dass eine hohe Effizienz beim Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zeitraum 2003/2004 vor allem in Agenturen mit guter Betreuungsrelation von Arbeitnehmerkund/innen zu beobachten ist. Effizienz wird hierbei als überdurchschnittlicher Erfolg definiert, der verbleibt, wenn für regionale Strukturunterschiede und den durchschnittlich beobachtbaren Effekt des Politikeinsatzes kontrolliert wird. Eine starke Fachaufsicht der Regionaldirektion scheint ebenfalls mit einer höheren Effizienz einherzugehen. Ein niedrigeres Effizienzniveau erzielen vor 2003 jene Agenturen, die nach eigener Einschätzung über einen hohen Handlungsspielraum bei der Maßnahmenplanung und der Auswahl des Instrumentenmix verfügen. In 2005 hingegen gibt es Anzeichen dafür, dass dieser höhere Handlungsspielraum mit höherer Effizienz verbunden ist. Eine Verbesserung der Effizienz zwischen den Zeiträumen vor und nach Beginn der Hartz-Reformen ist vor allem in jenen Agenturbezirken zu vermerken, deren Betreuungsverhältnis zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitnehmerkund/innen verbessert wurde. Eine Verschlechterung der Effizienz ist vor allem dort zu verzeichnen, wo Beratungsgespräche für Arbeitgeberkund/innen reduziert wurden. Insgesamt muss jedoch vermerkt werden, dass die Befragung der Agenturen für Arbeit nur wenig Unterstützung von Seiten der Agenturen erfahren hat, so dass die Informationen über Unterschiede im Organisationsablauf und deren potentielle Auswirkung auf die Effizienz nur zu geringen Erkenntnissen führen konnte. Um einen echten Lernprozess zu initiieren, muss angestrebt werden, zukünftig vollständigere Information über die Unterschiede im Organisationsablauf zu erheben.

Zwar ist auch für das Jahr 2005 zu beobachten, dass Agenturbezirke, die vermehrt Existenzgründungen fördern, eine vergleichsweise gute Performance haben. Ansonsten sind jedoch bisher nur wenige Ergebnisse für die Zeit nach der Einführung des SGB II und der damit einhergehenden neuen Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit festzuhalten. Dies liegt

insbesondere an der noch spärlichen Datenbasis, die lediglich einen Querschnitt umfasst. Die vorliegenden Daten sind außerdem aufgrund der Neuordnung in die Regelungskreise SGB II und SGB III nicht so zuverlässig wie in den Vorjahren, da die durch die unterschiedlichen Träger betreuten Personen, insbesondere in den Anfangsmonaten, jeweils nicht einheitlich trennscharf zugeordnet werden konnten (vgl. BA (2006)). Die bisherigen Ergebnisse lassen vermuten, dass zumindest ein Teil der vormaligen Performanceunterschiede und der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik, insbesondere des Instrumentenmix, und Performance auf eine heterogene Wirkung bei den jetzigen ALG II Empfänger/innen zurückzuführen sind und nicht primär auf Unterschiede bei ALG I Empfänger/innen. Die Rückschlüsse aus den Ergebnissen für die Jahre vor 2005 sollten daher explizit auch auf die Aufgabengestaltung und Organisation der SGB II Träger Einfluss haben.

4.6 Literatur

AIGNER, C.D.J., A. K. LOVELL UND P. SCHMIDT (1977), Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models, *Journal of Econometrics* 6, 21-37.

BATTESE, G.E. UND T.J. COELLI (1988), Prediction of Firm-Level Technical Efficiencies with a Generalized Frontier Production Function and Panel Data, *Journal of Econometrics* 38(3), 387-399.

BATTESE, G.E. UND T.J. COELLI (1992), Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Paddy Farmers in India, *Journal of Productivity Analysis* 3, 153-169.

BATTESE, G.E. UND T.J. COELLI (1995), A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data, *Empirical Economics* 20, 325-332.

BOGAN, C.E., UND M.J. ENGLISH (1994), *Benchmarking for Best Practice: Winning through Innovative Adaptation*, New York, McGraw Hill.

BA (2006), *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland: Monatsbericht Dezember und Jahr 2005*, Nürnberg, Bundesagentur für Arbeit.

CAMP, R.C. (1989), *Benchmarking – The Search for Industry Best Practice that Lead to Superior Performance*, Milwaukee, Quality Press.

COELLI, T.J. (1995), Estimators and Hypothesis Tests for a Stochastic Frontier Function: A Monte Carlo Analysis, *Journal of Productivity Analysis* 6(4), 247-268.

FAHR, R. UND U. SUNDE (2002), Estimations of Occupational and Regional Matching Efficiencies Using Stochastic Production Frontier Models, *IZA Discussion Paper* No. 552.

FRIED, H.O, K. LOVELL UND S.S. SCHMIDT (2006), Efficiency and Productivity, in: FRIED, H.O, K. LOVELL UND S.S. SCHMIDT, *The Measurement of Productive Efficiency*, Oxford University Press, Oxford, chapter 1, forthcoming.

GEBEL M. (2006), Monitoring und Benchmarking bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, ZEW Dokumentation 06-01, ZEW Mannheim.

GREENE, W.H. (2006), The Econometric Approach to Efficiency Analysis, in: FRIED, H.O, K. LOVELL UND S.S. SCHMIDT, *The Measurement of Productive Efficiency*, Oxford University Press, Oxford, chapter 2, forthcoming.

HAUSMAN, J. UND W. TAYLOR (1981), Panel Data and Unobserved Individual Effects, *Econometrica* 49(6), 1377-1398.

IBOURK, A., B. MAILLARD, S. PERELMAN UND H.R. SNEESSENS (2001), The Matching Efficiency of Regional Labour Markets – A Stochastic Production Frontier Estimation, France 1990-1995, *IZA Discussion Paper* No. 339.

ILMAKUNNAS, P. UND H. PESOLA (2003), Regional Labour Market Matching Functions and Efficiency Analysis, *Labour* 17(3), 413-437.

JONDROW, J., K. LOVELL, I. MATEROV UND P. SCHMIDT (1982), On the Estimation of Technical Inefficiency in the Stochastic Frontier Production Function Model, *Journal of Econometrics* 19, 233-238.

KAISER, H.F. (1960), The application of electronic computers to factor analysis, *Educational and Psychological Measurement* 20, 141-151.

LÖFFLER, E. (1996), A survey on Public Sector Benchmarking Concepts, in: HILL, H., H. KLAGES UND E. LÖFFLER (Hrsg.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt am Main et al., 137-159.

MEEUSEN, W. UND J. VAN DEN BROECK (1977), Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Errors, *International Economic Review* 18, 435-444.

MILLER, J., A. DE MEYER UND J. NAKANE (1992), *Benchmarking Global Manufacturing. Understanding International Suppliers, Customers, and Competitors*, Homewood, Irwin.

MOSLEY, H. UND A. MAYER (1999), Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach, *Discussion Paper FS I 99-202*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

MOSLEY, H., H. SCHÜTZ UND G. SCHMID (2002), Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking), *Discussion Paper FS I 02-209*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

SCHMID, G., H. SCHÜTZ UND S. SPECKESSER. (1999), Broadening the Scope of Benchmarking: Radar Charts and Employment Systems, *Labour* 13(4), 879-899.

SCHMIDT, P. UND R. SICKLES (1984), Production Frontiers and Panel Data, *Journal of Business and Economic Statistics* 2(4), 367-374.

SCHÜTZ, H., S. SPECKESSER UND G. SCHMID (1998), Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications, *Discussion Paper FS I 98-205*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

STORRIE, D. UND H. BJUREK (2000), Benchmarking European Labour Market Performance with Efficiency Frontier Techniques, *Discussion Paper FS I 00-211*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

TRONTI, L. (1998), (Hrsg.), *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies*. Final Report of the Employment Observatory RESEARCH Network, Brussels, European Commission DG V.

5. Makroökonomische Analysen

5.1 Aufgabenstellung

Der Evaluationsauftrag des zweiten Submoduls von Modul 1f) umfasst neben dem Benchmarking der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland eine umfassende Untersuchung der Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf relevante makroökonomische Indikatoren. Ziel dieser makroökonomischen Analysen ist es, die Auswirkungen des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf relevante makroökonomische Indikatoren zu untersuchen, wobei die makroökonomischen Wirkungen der Hartz-Reformen möglichst isoliert werden sollen. Hierfür sollen geeignete Arbeitsmarktregionen zugrunde gelegt werden, die aus einer Zusammenfassung mehrerer Agenturbezirke bestehen.

Die Datenbasis für diese Untersuchungen bilden hauptsächlich Bestands- und Stromgrößen aus der BA-Statistik zusammen mit Informationen, die im Rahmen zweier Agenturbefragungen selbst erhoben wurden. Durch die Veränderung im Zuständigkeitsbereich der Agenturen ab dem Jahr 2005 sind vor allem die Daten der BA-Statistik intertemporal nur bedingt vergleichbar. Beobachtbare Veränderungen im Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente können daher zum einen durch eine fundamentale Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Reaktion auf die geänderte Zuständigkeit der Agenturen zustande gekommen sein. Alternativ hierzu ist es auch möglich, dass der beobachtbare Politikeinsatz im Jahr 2005 weitestgehend eine Fortführung des Politikeinsatzes für Arbeitslosengeldbezieher/innen der Vorjahre ist. Leider existieren keine Informationen zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente getrennt *nach Art des Leistungsbezugs* für den Zeitraum vor 2005, die es erlauben würden, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die damaligen Arbeitslosengeldbezieher/innen mit der Situation des Jahres 2005 zu vergleichen. Daher muss den Daten des Jahres 2005 eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

Im folgenden Kapitel wird zunächst ein Überblick über die vorhandene Literatur gegeben. Danach werden der konzeptionelle Analyserahmen der durchgeführten Untersuchungen sowie das hierbei verwendete Modell in **Kapitel 5.3** erläutert. Daran anschließend wird in **Kapitel 5.4** mit Hilfe einiger deskriptiver Statistiken und vor allem den Ergebnissen der im Rahmen dieses Submoduls durchgeführten Befragungen der Arbeitsagenturen der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik dargestellt. In **Kapitel 5.5** wird die Konstruktion regionaler Arbeitsmärkte aus den Agenturbezirken erläutert. Die Ergebnisse der empirischen Umsetzung des zugrunde liegenden Modells werden in **Kapitel 5.6** dargestellt und **Kapitel 5.7** bietet ein Zwischenfazit.

5.2 Literaturüberblick

Jede Evaluation wirtschaftspolitischer Maßnahmen unterscheidet sich bezüglich ihrer Fragestellung in die Ermittlung mikroökonomischer bzw. mikroökonomischer Effekte und makroökonomischer bzw. makroökonomischer Effekte. Erstere beurteilen den Erfolg von Maßnahmen hinsichtlich eines Individuums oder eines Unternehmens, sie sind aber in der Regel nicht in der Lage, indirekte Effekte, die mit der Maßnahme verbunden sind, zu erfassen. Um auch mögliche indirekte Effekte ermitteln zu können, sind makroökonomische Verfahren erforderlich. Hierbei sind zwei Fragestellungen typisch:

erstens, wie fallen die Nettoeffekte einer Maßnahme aus, also unter Berücksichtigung der indirekten Wirkungen, und zweitens, wie hoch belaufen sich die fiskalischen Kosten einer Maßnahme. Somit lautet die Fragestellung auf der Makroebene, wie die Wirkung aller Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf aggregierter Ebene ermittelt werden kann.

Eine solche Analyse auf Makroebene vollzieht sich, ähnlich zu einer Mikroanalyse, in drei Schritten¹⁹:

1. Untersuchung der Effektivität der Arbeitsmarktpolitik,
2. Beurteilung der Effizienz der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und
3. Implementations- und Prozessanalyse.

Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Evaluationsforschung und ihrer Methoden geben u. a. HAGEN (2003), FITZENBERGER UND SPECKESSER (2000, 2002), FITZENBERGER UND HUJER (2002), SCHMIDT (2000) und FERTIG ET AL. (2004). Welche Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich zu erwarten sind, untersuchen BUSLEI UND STEINER (1999, 2000) für Deutschland, wobei sie zwischen Subventionen unterscheiden, die an Arbeitnehmer bzw. an Arbeitgeber gezahlt werden. Werden die Lohnsubventionen an die Arbeitgeber ausgezahlt, dann lautet die Schlussfolgerung der Autoren: „ Auf der Basis der Erfahrungen mit Lohnsubventionen an Arbeitgeber in Deutschland wie auch in anderen Ländern kann festgehalten werden, dass die Inanspruchnahme und damit auch die Beschäftigungseffekte bei eng auf benachteiligte Gruppen beschränkten und befristeten Lohnsubventionen positiv, aber quantitativ bescheiden sind.“ (S. 157) Bei breiter ausgelegten Programmen ist zwar mit einer höheren Beschäftigung zu rechnen, aber gleichzeitig steigt auch die Gefahr von reinen Mitnahmeeffekten, und ein Anstieg der fiskalischen Kosten der Maßnahme ist zu erwarten.

Um die unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen der beiden Subventionen zu untersuchen, schätzen Buslei und Steiner jeweils Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragefunktionen. Mit Hilfe der geschätzten Elastizitäten wurden dann die möglichen Beschäftigungseffekte ermittelt, wobei zwischen verschiedenen Qualifikationsniveaus und nach Geschlecht sowie zwischen Ost- und Westdeutschland unterschieden wurde. Mögliche Verdrängungseffekte können über die Kreuzpreiselastizitäten zwischen gering qualifizierten und qualifizierten Arbeitnehmern ermittelt werden.

In einem Schwerpunktheft „Erfolgskontrolle aktiver Arbeitsmarktpolitik“ veröffentlicht das IAB Beiträge, die sich mit Problemen der Evaluation allgemein als auch mit speziellen Programmen befassen.²⁰ Dieses Schwerpunktheft enthält auch einen Beitrag von Spitznagel und Bach, der sich mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit und den gesamtfiskalischen Budgeteffekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auseinandersetzt.

5.2.1 Studien für Deutschland

Bis zum Jahr 2002 lagen nach unserem Wissen für (Ost-) Deutschland vier aggregierte Wirkungsanalysen vor. STEINER ET AL. (1998) analysieren für 1992 bis 1997 bzw. 1994 bis 1997 die Auswirkungen von FbW auf die Matching-Effizienz zwischen Arbeitsangebot und –

¹⁹ Vergleiche auch den Vorschlag zur Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik von SCHMID ET AL. (1997), die ein fünfstufiges Evaluationsverfahren vorschlagen.

²⁰ Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg. 2000, Heft 3, Nürnberg.

nachfrage. PANNENBERG und SCHWARZE (1996) schätzen den Effekt von FbW-Maßnahmen auf das regionale Lohnniveau für 1992 bis 1994. Schließlich analysieren HAGEN UND STEINER (2000) für 1993 bis 1999 die Effekte der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Zugänge in bzw. die Abgänge aus Arbeitslosigkeit, aufgeschlüsselt nach kurz-, mittel- und langfristigen Effekten. BLIEN ET AL. (2001) analysieren die Effekte von Ausgaben für ABM und SAM sowie FbW (bezogen auf die Beschäftigung) auf das Wachstum der regionalen Beschäftigung.

STEINER ET AL. (1998) zeigen, dass FbW keinen signifikanten Beitrag zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit leisten, die Matching-Effizienz durch sie also nicht gesteigert werden kann. PANNENBERG UND SCHWARZE (1996) weisen für Ostdeutschland einen signifikanten negativen Effekt von FbW-Maßnahmen auf das regionale Lohnniveau nach, unabhängig von den von ihnen benutzten Spezifikationen. Dies könnte bedeuten, dass FbW-Maßnahmen längerfristig über einen Rückgang der Reallohnsteigerungen mit positiven Beschäftigungseffekten verbunden sind. HAGEN UND STEINER (2000) zeigen, dass alle betrachteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die offene Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern eher erhöht haben. BLIEN ET AL. (2001) finden sowohl für ABM und SAM als auch FbW signifikant positive Effekte auf das Beschäftigungswachstum. Allerdings unterscheiden die Autoren nicht zwischen regulärer Beschäftigung und Gesamtbeschäftigung.

In Vorbereitung für den ersten Fortschrittsbericht der Bundesregierung über die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern erstellten BUSCHER UND HAGEN (2002) zur aggregierten Wirkungsanalyse der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine Studie, die die Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) untersucht. Zur Umsetzung wurde eine um die aktive Arbeitsmarktpolitik erweiterte Matching Funktion mit Hilfe der Kleinst-Quadrate-Methode geschätzt bzw. um einer möglichen Endogenität Rechnung zu tragen, mit Instrumentvariablen-Verfahren. Die grundlegende Fragestellung lautet: „Wie ändert sich die Stromgröße *Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung*, wenn sich der Bestand an Arbeitslosen und offenen Stellen ändert?“ Wenn bei gegebenen Beständen an Arbeitslosen und offenen Stellen die Austritte aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung steigen, dann spricht man von einer Verbesserung der „Matching-Effizienz“. Kommt es bei gegebenen Beständen hingegen zu einer Zunahme der Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung, dann deutet dies auf das Vorliegen von Verdrängungseffekten hin. Die Schätzungen wurden auf Arbeitsamtsbezirksebene mit Monatsdaten für den Zeitraum von Juni 2000 bis Dezember 2001 durchgeführt. Für ABM finden die Autoren, dass sich diese Maßnahme sowohl auf die Vermittlung in Beschäftigung als auch auf die Austritte aus Arbeitslosigkeit negativ auswirkt. Und für die FbW-Maßnahmen können keine statistisch signifikanten Effekte auf die Vermittlungen in Beschäftigung sowie die Abgänge aus Arbeitslosigkeit nachgewiesen werden.

Eine Evaluation der Makroeffekte von ABM und beruflicher Weiterbildung auf den Matching-Prozess untersuchen HUIJER UND ZEISS (2003) für den Zeitraum von 1999 bis 2003 mit westdeutschen Daten. Ihr Modell basiert auf einer dynamischen Spezifikation der Matching-Funktion, die um entsprechende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erweitert wurde. Die wesentlichen Ergebnisse ihrer Studie lauten, dass für betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen kein statistisch signifikanter Effekt ermittelt werden konnte, wohingegen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein negativer Beschäftigungseffekt festzustellen war. Die regionalen Einheiten entsprechen den Arbeitsamtsbezirken in Westdeutschland. In einem vergleichbaren Ansatz für West- und Ostdeutschland, jedoch für einen kürzen Zeitraum von 1999 bis 2001, untersuchen HUIJER ET AL. (2002) die Makroeffekte

von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beruflicher Weiterbildung auf Arbeitsamtsebene (175 Arbeitsamtsbezirke). Die Autoren verweisen auf die besonderen Probleme mit Datensätzen auf einer solchen regionalen Ebene (ein hohes Maß an räumlicher und zeitlicher Persistenz) sowie auf die mögliche Endogenität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zur Überwindung dieser potentiellen Probleme stellen sie entsprechende Schätz- und Testverfahren vor. Ihre Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass für Westdeutschland beide Maßnahmen einen positiven Effekt auf den Arbeitsmarkt ausüben, wohingegen für Ostdeutschland keine statistisch signifikanten Arbeitsmarkteffekte nachgewiesen werden können.

Mit drei unterschiedlichen Ansätzen untersucht HAGEN (2003) auf der Basis von zwei Regionaldatensätzen für Ostdeutschland (Daten auf Arbeitsamtsbezirksebene und Daten auf Kreisebene) die aggregierten Wirkungen von ABM, FbW und SAM. Der Schätzzeitraum beläuft sich von 1996 bis 2000 für Kreisdaten und von Dezember 1998 bis Januar 2003 für Daten auf Ebene der Arbeitsamtsbezirke. Die ökonometrischen Verfahren sind GMM und Instrumentvariablenschätzer für Panelmodelle. Hagen schätzt eine erweiterte Matching Funktion, eine erweiterte *beveridge Curve* und eine dynamische Arbeitsnachfragefunktion. Mit Hilfe der Matching Funktion soll die Matching Effizienz erfasst werden, mit Hilfe der *beveridge Curve* der Einfluss auf die „*job seeker rate*“, und die Arbeitsnachfrage dient zur Ermittlung der Effekte auf reguläre Beschäftigung. Die Ergebnisse der Studie zeigen keine langfristigen Effekte von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Rate der Arbeitsuchenden. Aus den Ergebnissen der Arbeitsnachfrageschätzungen kann geschlossen werden, dass öffentliche Weiterbildungsmaßnahmen keine Beschäftigungseffekte aufweisen und dass ABM zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung führen.

Ebenfalls auf regionaler Datenbasis fragen FERTIG ET AL. (2006) sowie FERTIG UND SCHMIDT (2000), ob es eine Erfolg versprechende Beschäftigungsstrategie gibt, die zu einer entsprechenden Verringerung der Arbeitslosigkeit beiträgt. Mit Techniken der räumlichen Regressionsanalyse tragen die Verfasser insbesondere den Problemen der räumlichen Abhängigkeit und Heterogenität Rechnung, um so die eigentlich interessierenden Effekte ermitteln zu können. Insgesamt verfolgen die Verfasser vier Fragestellungen: Wie kann überzeugend der Erfolg/Misserfolg einer Maßnahme gemessen werden, was sind die relevanten Politikmaße, wer sind die relevanten Entscheidungseinheiten und schließlich, was ist die überzeugendste Identifikationsstrategie. Die zu erklärenden Variablen beziehen sich auf das Jahr 1999 bzw. 2000, die erklärenden Variablen auf 1998 bzw. 1999. Erklärt werden durch das Modell die relativen Abgänge aus Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung, die relativen Zugänge aus regulärer Beschäftigung in registrierte Arbeitslosigkeit und der Saldo aus beiden Größen. Der Einfluss der Ausgabenanteile für verschiedene Maßnahmengruppen auf die betrachteten Ergebnisgrößen variiert zwar über die beiden Zeitpunkte hinweg, legt aber den Schluss nahe, dass direkte Lohnsubventionen für den ersten Arbeitsmarkt die am ehesten Erfolg versprechende Politikstrategie darstellen.

SCHULTZ (2002) berechnet die Höhe der fiskalischen Kosten von ABM anhand eines Fallbeispiels. Verschlechtert die Teilnahme an ABM die Wiederbeschäftigungschance, dann entstehen nicht nur Kosten infolge der Maßnahme, sondern auch Folgekosten, da die Verweildauer in Arbeitslosigkeit steigt. Die Autorin ermittelt für ihr Fallbeispiel Mehrkosten in Höhe von 26.500 Euro, wobei mehr als 60% als Nachfolgekosten der Maßnahmeteilnahme gewertet werden können. Mit anderen Worten, soll eine Maßnahme aus fiskalischer Sicht neutral sein, dann muss die Maßnahme dazu führen, dass die Arbeitslosigkeit um etwas mehr als neun Monate verkürzt wird. Ebenfalls mit den fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit und Budgeteffekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen befassen sich SPITZNAGEL UND

BACH (2000). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die gesamtfiskalische Selbstfinanzierungsquote 1999 für ABM zwischen 66 und 89% liegt, abhängig davon, ob indirekte Entlastungseffekte berücksichtigt werden (89%) oder nicht, und bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung berechnet sich die Quote auf etwa 60%. Da der Bundeshaushalt durch die Minderausgaben für Arbeitslosenhilfe bzw. durch Steuermehreinnahmen deutlich entlastet wird, so die Autoren, ist allein hierdurch schon eine Mitfinanzierung des Bundes an den Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durch die Bundesregierung gerechtfertigt – eine Schlussfolgerung, der man nicht zwingend folgen muss.

Ob von Mitnahmeeffekten bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) ausgegangen werden muss, untersuchen SCHNEIDER UND SCHULTZ (2001). Hierzu verwenden sie die Austritte aus Arbeitslosigkeit²¹ und vergleichen das Einstellungsverhalten von Betrieben in West- und Ostdeutschland. Wesentlich ist hierbei die Effekte zu extrahieren, die über die üblichen saisonalen und zyklischen Bewegungen hinausgehen. Mit Hilfe einer Regressionsschätzung, in der als erklärende Variablen zusätzlich ABM- und FbW-Zugänge enthalten sind, ermitteln die Autoren Mitnahmeeffekte in der ersten Phase von SAM OfW in einer Größenordnung von etwa 25%. Anders herum interpretiert zeigt die Schätzung, dass bis August 1999 durchschnittlich 75% der Zugänge in SAM OfW zu einem zusätzlichen Effekt beim Austritt aus Arbeitslosigkeit geführt haben. Dieser Wert verringert sich für die zweite Periode (Einführung von Zielgruppen) auf 65%, und steigt auf 90% für den Zugang in SAM in der dritten Phase. Jedoch sind diese Schätzergebnisse, auch aufgrund der geringen Fallzahlen, mit nicht unerheblicher Unsicherheit behaftet.

Eher konzeptionell angelegt ist der Beitrag von MICHAELIS UND SPERMANN (2004), die für eine Makro-Evaluation von Mini- und Midijobs sowie des Arbeitslosengeldes II neben den erforderlichen Kontrollgruppen die Verwendung eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells vorschlagen. In ihrem Beitrag präsentieren sie nur einen Entwurf, nicht jedoch schon quantitative Ergebnisse einer solchen Modellsimulation, so dass hier noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Neuere Ergebnisse der empirischen Evaluation von Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden auf einem Workshop des IAB²² (in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit) 2005 vorgestellt. Auf dem Workshop wurden neben deutschen Beiträgen auch Forschungsergebnisse präsentiert, die für andere europäische Staaten sowie für den nordamerikanischen Raum gewonnen wurden. Obwohl der ganz überwiegende Teil der Beiträge mikroökonomische Evaluationstechniken für ausgewählte Programme anwendet, finden sich vereinzelt Hinweise auf Makroeffekte für ausgewählte Maßnahmetypen. Da viele Ergebnisse mit neuen Datensätzen erzielt wurden, konnte zwischen kurz- und mittel- bzw. langfristigen Effekten von Maßnahmen unterschieden werden. So zeigen z. B. LECHNER ET AL. (2005), dass FbW-Maßnahmen in Deutschland einen kurzfristig negativen Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer (im Vergleich zu einer geeigneten Kontrollgruppe) ausüben, aber über einen längeren Zeitraum die Beschäftigungswahrscheinlich statistisch signifikant erhöhen. Diese Ergebnisse deuten daraufhin, dass auch bei der Analyse von Makrowirkungen von bestimmten Förderprogrammen dem zeitlichen Verlauf unter Umständen mehr Beachtung geschenkt werden muss.

²¹ Ein besserer Indikator wäre Austritte aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, dieser existierte jedoch zum Zeitpunkt der Studie nicht.

²² Congress Centre of the Institute for Employment Research (IAB) of the Bundesagentur für Arbeit (2005): The Empirical Evaluation of Labour Market Programmes, Compilation of the presented papers, Nuremberg.

5.2.2 Europäische Vergleiche

Einen Überblick über die Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den westlichen Staaten findet man in SCHMIDT ET AL. (2001). Aus den Maßnahmen und Erfahrungen des Auslandes leiten die Autoren dann Empfehlungen ab, wie eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gestaltet werden könnte. In eine vergleichbare Richtung geht die Arbeit von STEINER UND HAGEN (2002), die fragen, welche Lehren aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern ziehen kann. Ihre Kernaussage ist, dass es aufgrund der Datenlage in Deutschland nur schwer möglich ist, die tatsächliche Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln. Insbesondere so genannte „locking-in Effekte“ und heterogene Maßnahmeneffekte können aus den vorhandenen Daten nicht ermittelt werden.

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes untersuchte RABE (2000) die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um eine Literaturstudie, die über die Wirkungen der deutschen Arbeitsmarktpolitik bezüglich der eingesetzten Instrumente informieren will. Ihr Ergebnis lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass für eine Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen die Datenlage keine ausreichende Differenzierung der Maßnahmentypen zulässt. Insbesondere mahnt die Autorin an: „[...] auch wenn in den Studien unterschiedliche Wirkungen eines Instruments auf die Beschäftigungschancen z. B. von Männern und Frauen ermittelt werden, fehlen weitergehende Informationen, die ein solches Ergebnis erklären könnten.“ (Rabe, S. 55).

Hinsichtlich der makroökonomischen Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verweist Rabe zumindest für die untersuchten Staaten darauf, dass von diesen ein Druck zu mehr Lohnzurückhaltung ausginge. Allerdings lassen sich nur für einzelne Instrumente positive Effekte auf Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit nachweisen, die zudem je nach Land variieren. So verweist die Autorin darauf, dass sich insbesondere in den Niederlanden Lohnsubventionen und Ausgaben für die Arbeitsvermittlung bzw. die Beratung positiv auf die Langzeitarbeitslosigkeit ausgewirkt haben. Ihr Resümee bezüglich des Ländervergleichs fällt ebenfalls moderat aus. Da neben der aktiven Arbeitsmarktpolitik jeweils länderspezifische Kombinationen aus Tarifpolitik, ökonomischen Rahmenbedingungen und arbeitsrechtlichen Regulierungen eine wesentliche Rolle für den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielen, lässt sich ein Erfolgsmodell in einem Land nicht unmittelbar auf ein anderes Land übertragen.

KRÖGER UND VAN SUNTUM (1999) untersuchen im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung für Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, ob die aktive Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere führt. Die Verfasser verwenden einen dreidimensionalen Ansatz zur Analyse und Bewertung. Neben der theoretischen Analyse der Wirkungsweise aktiver Arbeitsmarktpolitik werden insbesondere die Maßnahmen in den als „erfolgreich“ angesehenen Ländern Schweden, Dänemark und Großbritannien untersucht, um besonders wirkungsvolle Maßnahmen identifizieren zu können. Im Sinne eines Benchmarking werden dann Handlungsempfehlungen abgeleitet, wie eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik in Deutschland gestaltet werden könnte. Insbesondere verweisen die Autoren auf drei zentrale Ergebnisse ihrer Studie: Erstens sollte eine Dezentralisierung der Programmverantwortlichkeit erfolgen, um problemadäquatere Lösungen finden zu können. Zweitens sollte die „klassische“ Beratung und Vermittlung intensiviert werden, da sie sich im Vergleich zu anderen Maßnahmen als überdurchschnittlich erfolgreich erwiesen haben, und drittens sollte die Eigenverantwortlichkeit der von Arbeitslosigkeit Betroffenen gestärkt, dem

Lohnabstandsgebot Rechnung getragen und eine strenge Zielgruppenorientierung verfolgt werden.

Den Einfluss von Arbeitsmarktprogrammen auf die Erwerbsbeteiligung untersucht JOHANSSON (2001, 2002) für Schweden. Mit Hilfe einer Panelschätzung für die Jahre 1986 bis 1998, wobei die Daten auf Kommunalebene vorliegen, schätzt Johannsson mit Hilfe von GMM den Einfluss der Programme auf die Partizipationsrate. Ihre Schlussfolgerung hieraus lautet, dass diese Programme einen relativ großen und positiven Effekt auf die Erwerbsbeteiligung ausüben. Wird die Anzahl von Personen in öffentlichen Programmen dauerhaft um 100 Personen erhöht, dann steigt langfristig die Erwerbsbeteiligung um 70 Personen. Weitere positive Effekte sieht die Autorin darin, dass aktive Arbeitsmarktpolitik antizyklisch wirkt und somit dem *discouraged worker effect* langfristig entgegenwirkt. Die positiven Beschäftigungswirkungen gelten jedoch nur eingeschränkt für die Anteile der Erwerbspersonen, deren Alter zwischen 18 und 24 bzw. 55 und 65 Jahre liegt.

CALMFORS ET AL. (2002) analysieren die schwedischen Erfahrungen mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu Beginn der neunziger Jahre. Ihr Gesamtergebnis fällt dabei eher zu Ungunsten von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Insbesondere berichten sie über sechs durchgängige Ergebnisse. Erstens, es lässt sich kaum eine positive Evidenz für ein effizientes *matching* finden; zweitens, es gibt leicht positive Anzeichen für eine erhöhte Erwerbsbeteiligung durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik; drittens, es besteht der Verdacht, dass geförderte Beschäftigung zu einer Verdrängung regulär beschäftigter Arbeitnehmer führt, was jedoch nicht für Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen feststellbar ist; viertens, der Einfluss von aktiver Arbeitsmarktpolitik auf den Lohn kann nicht schlüssig geklärt werden; fünftens, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen führten nicht zu verbesserten Eingliederungswahrscheinlichkeiten, wohingegen bei der direkten Förderung (Subventionierung) ein solcher Effekt festgestellt werden kann; und sechstens, Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit scheinen beträchtliche Verdrängungseffekte erzeugt zu haben. Ihre Schlussfolgerungen für eine zukünftige aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden lautet daher, dass aktive Arbeitsmarktpolitik in dem Ausmaß, wie sie 1990 in Schweden praktiziert wurde, eher ungeeignet ist, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Stattdessen sollten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eher kleiner dimensioniert und zielorientierter eingesetzt werden. Die Forschungsstrategie der Autoren orientiert sich hierbei an den Ausführungen die CALMFORS (1994) sowie CALMFORS UND SKEDINGER (1995) auf theoretischer Basis geleistet haben.

FORSLUND UND KOLM (2000) gehen der Frage nach, ob aktive Arbeitsmarktpolitik zu steigenden Reallöhnen führt. Die Untersuchung wird für Schweden mit aggregierten Daten für den Zeitraum 1961 – 1997 durchgeführt. Neben einem Überblick über vorhergehende Studien, die jedoch insbesondere die aus schwedischer Sicht kritische Zeit ab 1990 nicht berücksichtigen, präsentieren die Verfasser ausführliche empirische Ergebnisse auf der Grundlage von Kointegrationsschätzungen, die darauf hindeuten, dass ein empirischer Zusammenhang zwischen Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und einem steigenden Reallohn nicht festgestellt werden kann. Diese Studie kommt somit zu anderen Ergebnissen hinsichtlich des Einflusses aktiver Arbeitsmarktpolitik auf den Reallohn als er beispielsweise von CALMFORS UND LANG (1995) für Schweden ermittelt wurde. Calmfors und Lang verwenden ein intertemporales Lohnsetzungsmodell, das insbesondere den Einfluss von Gewerkschaften abbildet und von der Arbeitsangebotsseite her stimulierende Effekte durch aktive Arbeitsmarktpolitik erlaubt.

Eine Alternative zu aktiver Arbeitsmarktpolitik, die vielfach Lohnsubventionen für gering qualifizierte Arbeitnehmer beinhaltet und auf eine verbesserte Vermittlung (*job matching*) abstellt, sind die *earned income tax credits* (WFTC), die einen Lohnzuschuss für gering verdienende Familien darstellen und in den USA und in Großbritannien verbreitet sind. BLUNDELL UND MEGHIR (2001) untersuchen die beiden Programmvarianten für Großbritannien. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Programmen besteht darin, dass aktive Arbeitsmarktpolitik in der Regel zeitlich befristet gewährt wird, der *earned income tax credit* jedoch nicht. Zusätzlich erfolgt beim WFTC üblicherweise eine Bedürftigkeitsprüfung, die bei aktiver Arbeitsmarktpolitik entfällt. Diese Unterschiede in der Ausgestaltung machen es für die Autoren letztlich schwierig, eindeutig eine Entscheidung zugunsten eines Programms zu treffen.

Einer etwas eher speziellen Fragestellung geht MÖRK (2003) nach, indem sie nach dem Einfluss aktiver Arbeitsmarktpolitik auf das kommunale Leistungsangebot fragt, wobei das Schulangebot als Maß der öffentlichen Leistung dient. Mit Hilfe einer Faktorenanalyse untersucht die Autorin für den Zeitraum von 1994 bis 1999 für Schweden, welchen Einfluss die Beschäftigung von Teilnehmern an aktiver Arbeitsmarktpolitik hat. Neben direkten Verdrängungseffekten von regulär beschäftigten Arbeitnehmern gibt es jedoch Vorschriften, die nur bestimmte Formen von Beschäftigung für Maßnahmeteilnehmer vorsehen. Somit ist das Ergebnis einer kommunalen Beschäftigung von Maßnahmeteilnehmern zunächst unbestimmt. Die Verfasserin kommt zu dem Schluss, dass durch die Beschäftigung derselben das Schulangebot verbessert wird (Output) und diese positiven Effekte nicht durch entsprechende Verdrängungseffekte kompensiert werden.

Eine Studie auf der Grundlage der OECD Staaten wurde von MARTIN (2000) verfasst. Hierbei handelt es sich jedoch vornehmlich um eine Übersicht über bereits durchgeführte Evaluationen im OECD Raum. Das Gesamturteil über die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und ihre Nettoeffekte fällt zwar eher moderat aus, gleichwohl empfiehlt der Verfasser, weiterhin mit der Implementation solcher Maßnahmen fortzufahren, da sie insgesamt hilfreich sind, unser Verständnis über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern.

Weitere Untersuchungen, die sich entweder direkt oder indirekt mit den Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen befassen, sind im Sammelband von LECHNER UND PFEIFFER (2001) publiziert. Unter anderem präsentieren die Herausgeber Studien über die Wirkungen von Ausbildungsprogrammen in Schweden (HSHMATI UND ENGSTRÖM) sowie über den Einfluss von nicht gewinnorientierten Vermittlungsagenturen auf den individuellen Eingliederungserfolg (LECHNER ET AL.). Im gleichen Sammelband findet sich auch ein Beitrag von van Ours, der untersucht, ob aktive Arbeitsmarktpolitik hilft, Arbeitslose in Beschäftigung zu vermitteln und welche Chance besteht, reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu erhalten. Diese Studie bezieht sich auf die Slowakische Republik und untersucht die Wirkungen der Programme für drei unterschiedliche Regionen, die sich durch die Höhe der regionalen Arbeitslosenquoten deutlich voneinander unterscheiden. Der Autor schlussfolgert, dass kurzfristige Fördermaßnahmen zur Beschäftigungseingliederung die höchste Effizienz aufweisen, aber bei langfristig ausgelegten Subventionen die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, eher sehr gering ist.

5.3 Konzeptioneller Analyserahmen und Modell

Das Ziel einer Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf der Ebene der Agenturbezirke (oder anderer geeigneter Arbeitsmarktregionen; vgl. unten) muss es sein, die Wirkung *aller* Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Wirkung sowohl der Intensität als auch des „*policy mix*“, umfassend zu ermitteln. Hierbei muss insbesondere der Einfluss der Veränderungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der sich durch die Hartz-Reformen ergibt, möglichst isoliert werden.

Ein grundsätzliches Problem für diese Analyse ist, dass zur Zeit die Prinzipien des Einsatzes und der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Agenturbezirke weitgehend unklar sind. Dieser Umstand hat sowohl für die Wahl der empirischen Analysestrategie als auch für die inhaltliche Interpretation der Analyseergebnisse erhebliche Konsequenzen. Klärungsbedürftig sind insbesondere die folgenden Fragen:

- Welche Bedeutung haben unterschiedliche Kennzahlen, wie z.B. Strukturmerkmale, Dauer oder Bewegungen der Arbeitslosigkeit, für den konkreten Einsatz der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente?
- Welche Bedeutung haben unterschiedliche Aspekte der geschäftspolitischen Ausrichtung, wie z.B. die Bedarfe von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden oder die erwartete Wirkung der eingesetzten Instrumente, auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik?
- Welchen Einfluss auf diesen Entscheidungsprozess haben die jeweiligen Regionaldirektionen, d.h. wie groß sind die Handlungsspielräume der lokalen Agenturen bei der Entwicklung und Umsetzung eigener Schwerpunkte sowie bei der Maßnahmeplanung und dem Instrumentenmix?
- Findet eine Zusammenarbeit oder ein Informationsaustausch mit anderen Arbeitsagenturen sowie anderen Akteuren des lokalen Arbeitsmarktes (z.B. Kommunen oder Verbänden) statt?
- Über welche personellen Ressourcen verfügen die Arbeitsagenturen, um die Arbeitsmarktpolitik effektiv umzusetzen und wie haben sich diese im Zuge des Umstrukturierungsprozesses verändert?

Die Antworten auf diese Fragen haben im Rahmen der Evaluation nicht nur einen entscheidenden Einfluss auf die Wahl einer adäquaten Ergebnisgröße und die Abbildung der Arbeitsmarktpolitik. Sie entscheiden auch darüber, inwieweit die Variation der regional zum Einsatz gebrachten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum direkten Erkenntnisgewinn genutzt werden kann bzw. entsprechende ökonometrische Behandlung erfahren muss. Um Aufschlüsse zu diesen Fragen zu erhalten, wurden alle Arbeitsagenturen mit Hilfe eines Fragebogens befragt. Die Ergebnisse der beiden Befragungswellen (2005 und 2006) sowie die daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen für die makroökonomischen Analysen finden sich in **Kapitel 5.4** Zuvor werden jedoch in jenem Kapitel einige deskriptive Statistiken präsentiert, um die regionale und temporale Variation des Politikeinsatzes sowie die Arbeitsmarktsituation in den Agenturbezirken zu dokumentieren.

Daran anschließend wird die *Effektivität* der aktiven Arbeitsmarktpolitik untersucht. Hierbei sind die konzeptionellen Herausforderungen grundsätzlich die gleichen wie auf der Mikroebene (vgl. FERTIG ET AL. (2002), HAGEN (2003), FITZENBERGER UND SPECKESSER (2000)), d.h. es ist entscheidend, eine überzeugende Antwort auf die kontrafaktische Frage zu finden. Diese lautet in diesem Fall: „Wie hätte sich der Wert einer adäquaten

Ergebnisvariablen verändert, wenn die Intensität und die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik (*policy mix*) in einem Agenturbezirk anders gewesen wären?“

Auch die durch diese Frage implizierte Situation ist unbeobachtbar und erfordert die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks durch geeignete Identifikationsannahmen (Identifikationsstrategie). Die Ermittlung eines kausalen Effektes der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik (*policy mix*) erfordert also, dass für eine wohldefinierte Beobachtungseinheit der Wert einer (oder mehrerer) adäquaten Erfolgsgröße(n) zwischen zwei Situationen miteinander verglichen wird, die sich nach Möglichkeit in nichts anderem als dem jeweils eingesetzten *policy mix* unterscheiden.

Ein besonderes Augenmerk muss hierbei auf der möglichen *Endogenität* des *policy mix* liegen. Dies bedeutet, dass ein Politikeinsatz, der sich systematisch an der vorliegenden Arbeitsmarktsituation orientiert, dazu führt, dass bestimmte Ergebnisvariablen (wie z.B. die Höhe der Arbeitslosenquote oder aber der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen) die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen und nicht bzw. nicht ausschließlich umgekehrt. Eine überzeugende Identifikationsstrategie muss – basierend auf den Erkenntnissen zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik aus der Befragung der Agenturen – dieses mögliche Endogenitätsproblem explizit adressieren (vgl. auch unten).

Darüber hinaus sind auch mögliche Interdependenzen der Einzelmaßnahmen sowie das Ineinandergreifen des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes mit den Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere in ihrer Durchführung und Steuerung, angemessen zu berücksichtigen. Angesichts der begrenzten Anzahl an Beobachtungseinheiten auf aggregierter Ebene sowie der Tatsache, dass die zu untersuchende Politikintervention sich nicht durch eine (oder mehrere) Indikatorvariable(n) abbilden lässt, sondern durch mehrere stetige Variablen approximiert werden muss, scheiden die eher „datenhungrigen“ Identifikationsstrategien wie z.B. Matching-Verfahren als Identifikationsstrategien aus. Als Alternative bietet es sich daher an, ein lineares Regressionsmodell $y = x\beta + \varepsilon$ als Identifikationsstrategie zu benutzen.

Die Nutzung von Regressionsmodellen zur Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes setzt die Gültigkeit folgender Identifikationsannahmen voraus:

1. Es besteht ein linearer Zusammenhang zwischen der zu erklärenden Variablen x und den erklärenden Variablen y , wobei gilt: Dieser lineare Zusammenhang gilt für alle deutbaren Konstellationen der erklärenden Variablen, also auch für solche Konstellationen, für die keine Beobachtungen im Datensatz vorliegen.
2. Die erklärenden Variablen beeinflussen die zu erklärenden und *nicht* umgekehrt. Mit anderen Worten, die erklärenden Variablen, also z.B. die Variablen, die den *policy mix* abbilden, sind *strikt exogen*.

Somit werden effektiv als „Vergleichsgruppe“ für die Beobachtungseinheit i jeweils alle anderen Beobachtungseinheiten j ($j \neq i$) herangezogen. In die Schätzung der Koeffizienten des Regressionsmodells β fließen grundsätzlich alle Beobachtungen der Ergebnisvariablen Y ein. Insbesondere lassen sich ihre Schätzwerte sowohl beim Kleinste-Quadrate-Ansatz als auch bei einer Schätzung mit Instrumentvariablen als Linearkombinationen aller Ergebnisvariablen schreiben. Im Gegensatz zum Vorgehen beim statistischen Matching wird jedoch dabei nicht nach einem oder mehreren statistischen Zwillingen gesucht, um deren Ergebnisse jeweils als faktisches und kontrafaktisches Ergebnis direkt zu vergleichen. Stattdessen werden die mittels

des Regressionsmodells ermittelten Koeffizienten mit den Charakteristika X jeder Beobachtung verknüpft, um eine ganze Schar von kontrafaktischen Vergleichen zu konstruieren: Wie hätte das Ergebnis Y ausgesehen, wenn alle anderen Charakteristika in X die gleichen geblieben wären, aber eine erklärende Variable ihren Wert geändert hätte? Die Antwort steckt in den Regressionskoeffizienten β .

Von entscheidender Bedeutung ist hierbei die zweite Annahme. Wie oben bereits erwähnt, muss grundsätzlich die Befürchtung bestehen, dass der *policy mix* für bestimmte Ergebnisgrößen nicht exogen ist. Mögliche Gründe hierfür sind erstens, dass die Ergebnisgröße für die Steuerung des Politikeinsatzes vor Ort explizit als Indikator herangezogen wird. Dies wäre dann der Fall, wenn die Arbeitsagenturen systematisch den Einsatz eines bestimmten Instruments oder einer bestimmten Instrumentengruppe immer dann forciert, wenn die Ergebnisgröße sich in eine bestimmte Richtung verändert. So könnten beispielsweise die lokalen Agenturen auf zunehmende Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus dem ersten Arbeitsmarkt mit einem verstärkten Einsatz von Qualifizierungsmaßnahmen reagieren. Formal würde diese Rückkopplung im Regressionsmodell dazu führen, dass die Korrelationen zwischen den erklärenden Variablen und der Ergebnisgröße nicht mehr als Effekte zu interpretieren und die geschätzten Koeffizienten somit ohne Aussagekraft sind.

Dieses Problem ist sicherlich umso schwerwiegender, je leichter die Ergebnisgröße des Regressionsmodells von den lokalen Agenturen ohne größeren Aufwand selbst im Sinne eines Monitoring regelmäßig und zeitnah erfasst werden kann. Derartige Variablen sind vor allem solche, die ohnehin von den Agenturen regelmäßig veröffentlicht werden, wie z.B. die Arbeitslosenquote oder Verbleibsquoten. Für die von uns als Ergebnisgrößen benutzten Arbeitsmarktbewegungen (vgl. auch unten), insbesondere Eintritte in die und Austritte aus der (Langzeit-) Arbeitslosigkeit in den bzw. aus dem ersten Arbeitsmarkt, die aus dem vorhandenen Datenmaterial erst explizit berechnet werden müssen, erscheint dieses Problem geringer. Dennoch wird es im nächsten Kapitel im Rahmen der Auswertung der Agenturbefragung noch einmal explizit berücksichtigt.

Ein zweite mögliche Ursache sind unbeobachtbare – und somit in der empirischen Analyse unberücksichtigt bleibende – Unterschiede zwischen den Agenturen, die sowohl mit der Ergebnisgröße als auch mit der Steuerung des Politikeinsatzes vor Ort korreliert sind. Eine derartige unbeobachtbare Heterogenität zwischen den Agenturbezirken kann sich z.B. durch zwangsläufig in den Daten unbeobachtbare Unterschiede in der Motivation der Arbeitsvermittler/innen vor Ort oder durch ebenso unbeobachtbare Unterschiede in der Unternehmensnähe der jeweiligen Agenturleitungen ergeben. Es ist nicht unplausibel, dass diese unbeobachtbaren Unterschiede systematisch mit der Wahl des Politikeinsatzes vor Ort korreliert sind. Beispielsweise ist es durchaus denkbar, dass Agenturleitungen mit größerer Unternehmensnähe stärker dazu neigen, vom Instrument direkter Lohnsubventionen Gebrauch zu machen.

Sofern dies in systematischer Art und Weise stattfindet, hätte dies zur Folge, dass die Variablen, die den Politikeinsatz abbilden mit dem Störterm des Regressionsmodells korreliert wären, was wiederum zu systematischen Verzerrungen des geschätzten Einflusses des Politikeinsatzes führen würde. Sofern diese unbeobachtbaren Unterschiede zwischen den Agenturen zeitinvariant sind, d.h. sich im Zeitablauf nicht nennenswert verändern, kann dieses Problem durch die Aufnahme von agenturspezifischen Konstanten (*Agentur-fixed effects*) in das Regressionsmodell gelöst werden. Die Berücksichtigung derartiger regionaler Fixed Effects bildet daher ein festes Rückgrat unserer empirischen Arbeit.

Für die konkrete Umsetzung wird folgendes Panelmodell benutzt. Die Beobachtungseinheiten sind zunächst die $i = 1, \dots, 176$ Agenturbezirke²³ und in einem anschließenden Schritt dann die aus einer geeigneten Zusammenfassung dieser Bezirke entstehenden Arbeitsmarktregionen. Die Zusammenfassung der Agenturbezirke zu Arbeitsmarktregionen wurde mit Hilfe eines der eigentlichen makroökonomischen Analyse vorgeschalteten räumlichen Filterungsverfahrens auf der Basis von Pendlerverflechtungen durchgeführt. Dieses Verfahren wird detailliert in **Kapitel 5.5** beschrieben.

Für die Agenturbezirke bzw. Arbeitsmarktregionen liegen Daten aus der BA-Statistik für die Jahre $t = 2000, \dots, 2004$ vor. Als Erfolgsgrößen Y wurden *Bewegungen* des Arbeitsmarktes benutzt. Unter Arbeitsmarktbewegungen werden dabei folgende *Stromgrößen* verstanden:

- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt
- Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt
- Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, d.h. die Differenz zwischen Austritten aus der und Eintritten in die Arbeitslosigkeit
- Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit
- Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt
- Nettoaustritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, d.h. die Differenz zwischen Austritten aus der und Eintritten in die Langzeitarbeitslosigkeit

Zur Wahrung der Vergleichbarkeit über die einzelnen, unterschiedlich großen Agenturbezirke hinweg wurden alle diese Ergebnisvariablen zu den in diesem Agenturbezirk ansässigen Erwerbspersonen in Beziehung gesetzt. Diese wurden aus den BA-Statistikdaten zur regionalen Arbeitslosenquote und dem zugehörigen jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen berechnet, so dass die Ergebnisgrößen somit *relative* Arbeitsmarktbewegungen darstellen. Die Konzentration der Analyse auf den Wohnort der Betroffenen legt nahe, dass die häufig auftretende Diskrepanz zwischen Wohnort und Ort der Beschäftigung in der Analyse berücksichtigt werden muss.

Anhand dieser Stromgrößen wird also die Wirkung des Politikeinsatzes beurteilt. Neben den oben bereits erwähnten Gründen fiel die Wahl auf diese Arbeitsmarktbewegungen, da sie sich letztendlich für die Beurteilung des Erfolgs des *policy mix* besser eignen als etwaige Bestandsgrößen, wie z.B. die Arbeitslosenquote. Dies liegt daran, dass bei einer Analyse auf aggregierter Ebene auch eventuell auftretende unerwünschte Nebeneffekte der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, vor allem mögliche Substitutionseffekte, berücksichtigt werden müssen. Möglicherweise ersetzen durch die Maßnahmen geförderte Arbeitslose ungeforderte Arbeitslose, die in Abwesenheit der Maßnahme von den Unternehmen eingestellt worden wären. Ebenso können unter Umständen beschäftigte Arbeitnehmer/innen durch speziell geförderte Arbeitslose ersetzt werden.

Die Erfassung der vorgeschlagenen Stromgrößen kann diese Muster wesentlich besser abbilden als die Arbeitslosenquote, da in letzterer alle eventuell gegenläufigen Effekte in einer Bestandsgröße verwischt werden. Falls nämlich geförderte Arbeitnehmer/innen ungeforderte lediglich ersetzen, so sollte sich dies in den Austritten aus der Arbeitslosigkeit ebenso niederschlagen wie in den Eintritten. Auch kann eine Fluktuation zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung ohne jegliche Veränderung der Bestandsgröße wohlfahrtstheoretisch positiv gewertet werden.

²³ Berlin wurde aufgrund der sich im Zeitablauf verändernden Verwaltungsgrenzen von Beginn an zu einem Agenturbezirk zusammengefasst.

Des Weiteren ist zu beachten, dass es sich bei besagten Arbeitsmarktbewegungen um Übertritte aus dem bzw. in den ersten Arbeitsmarkt handelt. Übertritte aus der Arbeitslosigkeit in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik (z.B. Teilnahme an FbW-Maßnahmen oder ABM) können als nicht direkt mit der übergeordneten Zielsetzung der Arbeitsförderung (Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt) vereinbar betrachtet werden und dürfen deshalb nicht als Erfolg gezählt werden. Ein Problem bei der Generierung der Übertritte in Erwerbstätigkeit entsteht durch den Umstand, dass in den BA-Statistikdaten *direkte* Übertritte aus Maßnahmen in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt nicht identifiziert werden können. Dies bedeutet, dass

Als *erklärende Variablen* einer Analyse auf Ebene der Agenturbezirke folgende Gruppen an Erklärungsvariablen aufgenommen wurden:

1. Variablen, die den policy mix (*P*) abbilden. Hierunter fallen folgende Variablen:

- Gesamtausgaben (in Mio. €) für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik
- Pro-Kopf-Ausgaben (in Tausend €), d.h. Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik relativ zur Anzahl der Arbeitslosen
- Anteil der Ausgaben für folgende Maßnahmen an Gesamtausgaben (in Prozent) jeweils zeitlich um ein Jahr verzögert, um die Wirkungsverzögerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen:
 - FbW-Maßnahmen (inkl. Unterhaltsgeld bei FbW)
 - Trainingsmaßnahmen
 - Maßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms
 - Maßnahmen zur Existenzgründungsförderung, d.h. Überbrückungsgeld, Einstellungszuschuss bei Neugründungen und Existenzgründungszuschuss
 - Lohnsubventionen, d.h. Eingliederungszuschuss, Einstellungszuschuss bei Vertretung und Entgeltsicherung
 - Kurzarbeitergeld
 - Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen
 - Strukturanpassungsmaßnahmen (traditionell und OfW)
 - Jugendmaßnahmen (JUMP)
 - Maßnahmen der freien Förderung
 - Sonstige Maßnahmen, d.h. Mobilitätshilfen, PSA, berufliche Wiedereingliederung behinderter Menschen, Beauftragung Dritter nach §37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach §42i SGB III

Basierend auf den Ergebnissen der Agenturbefragung wurden Ausgabenanteile und nicht Teilnehmerzahlen für die Abbildung des Politikeinsatzes gewählt, da die Agenturen für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik einen starken Bedeutungsanstieg der Kosten der Integration und einen gleichzeitigen Bedeutungsverlust reiner Teilnehmerzahlen im Zeitablauf angeben (für Details hierzu vgl. **Kapitel 5.4**). Ausgabenanteile erlauben darüber hinaus im Gegensatz zu Teilnehmerzahlen eine direkte Aussage zum finanziellen Aufwand, der mit einem bestimmten arbeitsmarktpolitischen Erfolg verbunden ist (vgl. hierzu auch **Kapitel 5.6**).

Eine Berücksichtigung der Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik der Länder, die in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen hat und aktuell etwa einen Anteil von rd. 8-10 % aller Ausgaben für

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausmachen dürfte, war nicht möglich. Die im Rahmen der Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne (NAP) in den ESSOSS Kategorien ausgewiesenen Daten sind nicht ausreichend differenziert und beinhalten vermutlich Doppelzählungen, da die Länder teilweise SGB III Maßnahmen kofinanzieren und auch die Ausgaben der Arbeitsagenturen melden. Die wesentlich präziseren Daten der Jahresberichte zum Europäischen Sozialfonds konnten von den Autoren leider nur bis einschließlich des Jahres 2003 und auch hier nur für die westdeutschen Bundesländer zusammengestellt werden. Schließlich wurde uns seitens des Teams Kaltenborn mitgeteilt, dass die ebenfalls als Datenquelle in Erwägung gezogene Studie zur Arbeitsmarktpolitik der Länder nicht durchgeführt wird. Aus diesen Gründen musste auf eine explizite Berücksichtigung der Länderausgaben verzichtet werden.

2. Variablen, welche die Charakteristika der Arbeitsmarktregion (R) abbilden. Hierunter fallen folgende Variablen:

- Anzahl der gemeldeten offenen Stellen relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen
- Anzahl der Kurzarbeiter relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen als Indikator für die lokale konjunkturelle Situation
- Anteil der Beschäftigten in Altindustrien, d.h. in den Wirtschaftszweigen Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Textil-, Leder-, Holz- und Glasgewerbe, Metallherzeugung und Baugewerbe, an allen Beschäftigten
- Anteil der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten als Indikator für die Beschäftigungskonzentration

3. Variablen, welche die Qualität der Dienstleistungserbringung in den einzelnen Agenturbezirken (Q) abbilden. Hierbei war an Indikatoren wie den Betreuungsschlüssel (Anzahl Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden pro Vermittlungsfachkraft), die Art und Stärke der Kooperation mit anderen Agenturen, Verbänden oder Kommunen, die Stärke des Einflusses der Regionaldirektion, den Handlungsspielraum der lokalen Agenturen und ähnliche Indikatoren gedacht worden. Diese Informationen sollten im Rahmen der Agenturbefragung erhoben werden. Leider stellte sich dabei heraus, dass nicht alle Agenturen den Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt haben. Darüber hinaus gab es zum Teil einen erheblichen Anteil an Agenturen, die einzelne Fragen nicht beantwortet haben (*item non-response*), so dass eine Konstruktion von Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung nicht möglich war (zu Details hierzu vgl. **Kapitel 5.5**).

4. der Indikator D , der für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen anzeigt, d.h.

$$D_{it} = \begin{cases} 1 & \text{für } t = 2003, 2004, \dots \text{ bzw. } t = Q1|03, Q2|03, \dots \\ 0 & \text{sonst} \end{cases}$$

Für die empirische Implementierung obigen Modells müssen zwei Fälle unterschieden werden.

a) „Idealfall“: Informationen zu Q_{it} sind für den gesamten Zeitraum vorhanden

In diesem Fall würde folgendes lineares Panelmodell geschätzt:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \beta_0 D_{it} + \beta_1' R_{it} + \beta_2' Q_{it} + \beta_3' D_{it} \cdot Q_{it} + \beta_4' P_{it}' + \beta_5' D_{it} \cdot P_{it}' + \varepsilon_{it}$$

Hierbei sind die α_i agenturspezifischen Konstanten (Agentur-fixed effects), die γ_t zeitspezifische Konstanten (Jahres-fixed effects) und $P_{it'}$ bezeichnet die zeitlich verzögerte Abbildung des Politikeinsatzes. Obwohl dieses Modell aus den bereits erwähnten Gründen empirisch nicht umsetzbar war, ist es dennoch illustrativ, die Implikationen des Modells zu betrachten, da diese verdeutlichen, welche Probleme durch die fehlenden Informationen zur Qualität der Dienstleistungserbringung in den Agenturbezirken entstehen.

In obigem Modell erhält man die Wirkung des Politikeinsatzes nämlich als einen Vektor marginaler Effekte,

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial P_{it'}} = \beta_4 + D_{it} \cdot \beta_5.$$

Für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen ergibt sich dieser als $(\beta_4 + \beta_5)$, für den Zeitraum davor als β_4 .

Die Hartz-Reformen lösen mehrere Effekte aus, die vom idealen Regressionsmodell in unterschiedlicher Weise erfasst werden. Der direkte Effekt auf die Ergebnisvariable wird durch den Koeffizienten der Indikatorvariable D_{it} als β_0 reflektiert. Hier spiegeln sich intangible Mechanismen wider, wie z.B. eine erhöhte Leistungsbereitschaft der durch die Reform besonders angesprochenen Arbeitnehmer oder der Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung. In ähnlicher Weise mag sich durch die Hartz-Reformen die Art und Weise verändern, mit der die Qualität der Dienstleistungserbringung Q_{it} in die Ergebnisse umgesetzt wird. Für jedes Element dieses Qualitätsspektrums gibt der entsprechende Eintrag in β_3 wieder, welche zusätzliche Bedeutung es durch die Hartz-Reformen erhalten hat. Schließlich ist es recht wahrscheinlich, dass die Wirkung der einzelnen in $P_{it'}$ erfassten Politikinstrumente durch die Hartz-Reformen eine Veränderung erfahren hat. Diese Wirkungen sind im Koeffizienten β_5 abgebildet.

Schließlich werden sich durch die Hartz-Reformen vermutlich auch die von den Agenturberziken zum Einsatz gebrachten Instrumente $P_{it'}$, aber auch die Art ihrer Leistungsabbringung im Sinne der Qualität Q_{it} ändern. Im Regressionsmodell schlägt sich dies als Veränderung in den erklärenden Größen, nicht jedoch in den Koeffizienten nieder. Ein vollständiges Fazit der Hartz-Reformen für die Ergebnisgröße Y_{it} besteht daher aus der Analyse des („marginalen“) Effekts der Reformen bei gleich bleibender Qualität und gleich bleibendem Politikeinsatz,

$$\begin{aligned} E(Y_{it} | D_{it} = 1, R_{it}, Q_{it}, P_{it'}) - E(Y_{it} | D_{it} = 0, R_{it}, Q_{it}, P_{it'}) \\ = \beta_0 + \beta_3' Q_{it} + \beta_5' P_{it'}, \end{aligned}$$

und der Analyse der („strategischen“) Effekte der Reformen auf die erklärenden Größen, also

$$\begin{aligned} S_{i1} &= (\beta_2 + \beta_3)' \cdot (Q_{it} - \tilde{Q}_{it}) \\ S_{i2} &= (\beta_4 + \beta_5)' \cdot (P_{it} - \tilde{P}_{it}), \end{aligned}$$

wobei \tilde{P}_{it} denjenigen (natürlich hypothetischen) *policy mix* erfasst, der sich in der Region i für die Zeit nach Beginn der Hartz-Reformen ergeben hätte, hätte es die Hartz-Reformen nicht gegeben. Analog hierzu bezeichnet \tilde{Q}_{it} die Qualität der Dienstleistungserbringung für den

Zeitraum nach den Hartz-Reformen ohne dieselben. Im Mittelpunkt der empirischen Analyse stehen die marginalen Effekte der Hartz-Reformen.

b) „Empirisch umsetzbarer Fall“: Informationen zu Q_{it} sind nicht vorhanden

In diesem Falle reduziert sich obiges Modell zu

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \delta_0 D_{it} + \delta_1' R_{it} + \delta_2' P_{it'} + \delta_3' D_{it} \cdot P_{it'} + \varepsilon_{it}$$

In diesem Modell verändert sich der Effekt des Politikeinsatzes gegenüber dem Idealfall nicht, wohingegen sich die geschätzte Wirkung der Hartz-Reformen jedoch erheblich verändert. Es gilt nun nämlich

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial D_{it}} = \delta_0 + \delta_3' \cdot P_{it'}$$

Analog zur Diskussion des idealen Modells ergibt sich für die Wirkung des Politikeinsatzes vor und nach den Hartz-Reformen der Vektor marginaler Effekte als

$$\frac{\partial Y_{it}}{\partial P_{it'}} = \delta_2' + D_{it} \delta_3'$$

Der marginale Effekt der Hartz-Reformen ist hier jedoch $E(Y_{it} | D_{it} = 1, R_{it}, P_{it'}) - E(Y_{it} | D_{it} = 0, R_{it}, P_{it'}) = \delta_0 + \delta_3' P_{it'}$. Die Effekte dieser Reformen auf die unterschiedlichen Effekte der Qualität der Dienstleistungserbringung Q_{it} werden in diesem reduzierten Modell zum Teil erfasst. Eine allgemeine Wirkungsänderung schlägt sich in δ_0 nieder, Verbesserungen der Wirkung unterschiedlicher Instrumente durch eine veränderte Wirkung der Qualität werden von den Elementen von δ_3 aufgefangen. Qualitätselemente, deren Wirkung sich im Zuge der Hartz-Reformen in anderer Weise verändert als über eine Variation der Effektivität der Politikinstrumente, werden im reduzierten Modell jedoch nicht erfasst. Es ist daher sinnvoll, bei der Interpretation der Koeffizienten δ_3 im Kopf zu behalten, dass zumindest ein Teil der hier wiedergegebenen Veränderung der Instrumentenentwicklung im Zuge der Hartz-Reform durch eine veränderte Wirkung der Qualität der Leistungserbringung bedingt sein kann, nicht ausschließlich durch eine Änderung bei den Effekten der Instrumente selbst.

Schließlich ergibt sich auch im reduzierten Modell ein „strategischer“ Effekt der Hartz Reform als

$$S_i = (\delta_1 + \delta_2)' \cdot (P_{it'} - \tilde{P}_{it'}) \text{ für } t = 2003, 2004,$$

wobei $\tilde{P}_{it'}$ wieder den hypothetischen *policy mix* erfasst, der sich in der Region i für die Zeit nach Beginn der Hartz-Reformen ergeben hätte, hätte es die Hartz-Reformen nicht gegeben. Auch hier muss bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass der Effekt, der einem veränderten Politikeinsatz im Zuge der Hartz-Reform zugesprochen wird, ursächlich durchaus die Veränderung von Qualitätskomponenten widerspiegeln kann und nicht Änderungen im eingesetzten Instrumentenmix.

5.4 Die regionale Arbeitsmarktsituation und der Einsatz der Arbeitsmarktpolitik

5.4.1 Deskriptive Statistiken

In diesem Abschnitt werden einige deskriptive Statistiken zur Arbeitsmarktsituation, den ökonomischen Rahmenbedingungen sowie zum Einsatz der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Agenturen präsentiert, wobei jeweils die Mittelwerte aller Variablen für Gesamt-, Ost- und Westdeutschland sowie die fünf Strategietypen der BA angegeben werden. Diese ergänzen die in **Kapitel 4** präsentierten deskriptiven Statistiken und sollen einen ersten Überblick über einige relevante Indikatoren bieten. Darüber hinaus dienen sie der Beschreibung des Datensatzes, der den makroökonomischen Wirkungsanalysen zugrunde liegt.

In den **Tabellen 5.1-5.6** finden sich zunächst einige Indikatoren zur Arbeitsmarktsituation in den Agenturbezirken für die Jahre 2000-2005 (für eine Beschreibung der Variablen vgl. **Tabelle A.5.1** im Anhang). Hieraus wird ersichtlich, dass

- in allen betrachteten Jahren die Arbeitslosenquoten sowohl für Männer und Frauen separat betrachtet als auch für beiden Geschlechter zusammen in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch waren wie im Westen;
- die Arbeitslosenquoten westdeutscher Frauen mit Ausnahme des Jahres 2000 etwas geringer sind als die westdeutscher Männer, wohingegen für Ostdeutschland das Gegenteil zutrifft;
- sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Langzeitarbeitslosenquote nach einem leichten Rückgang in 2001 kontinuierlich steigen;
- die Langzeitarbeitslosenquote im Osten mehr als doppelt so hoch ist wie im Westen, wobei hier ostdeutsche Frauen überproportional stark betroffen sind;
- bei allen Quoten sehr große Variation über die fünf Strategietypen der BA hinweg herrscht, was angesichts der Konstruktion der Strategietypen nicht weiter verwunderlich ist;
- die relativen Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt für beide Geschlechter zusammen ebenso wie für Männer und Frauen getrennt betrachtet in allen Jahren höher waren als die Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt, was zu negativen durchschnittlichen Nettoaustrittsraten führt;
- die Dynamik der Arbeitsmarktbewegungen in Ostdeutschland deutlich höher ist als im Westen und die für Männer höher als die für Frauen;
- die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit für Männer in allen fünf Jahren niedriger sind als für Frauen;
- die Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit bis 2004 deutlich höher sind als die Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt und sich im Zeitablauf nur wenig ändern;
- auch hier die Dynamik im Osten höher ist als im Westen und die Geschlechterunterschiede in Ost- deutlicher sind als in Westdeutschland;
- die Variation in den Bewegungen der Arbeitslosigkeit über die fünf Strategietypen hinweg im Wesentlichen der Variation in den Arbeitslosigkeitsquoten entspricht.

Tabelle 5.1: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2000

Variable	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Arbeitslosenquote	10,48	19,05	8,36	19,12	12,25	9,27	7,57	5,93
Arbeitslosenquote, Männer	10,11	17,49	8,33	17,53	12,48	9,16	8,09	5,64
Arbeitslosenquote, Frauen	10,77	20,63	8,40	20,80	11,17	9,42	6,99	6,26
Langzeitarbeitslosenquote	3,84	6,41	3,20	6,41	5,39	3,53	3,00	1,93
Langzeitarbeitslosenquote, Männer	3,34	4,50	3,06	4,49	5,48	3,31	3,20	1,69
Langzeitarbeitslosenquote, Frauen	4,33	8,38	3,36	8,44	5,06	3,81	2,78	2,20
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,09	0,14	0,08	0,14	0,08	0,08	0,06	0,07
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,10	0,18	0,09	0,18	0,09	0,09	0,07	0,08
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,07	0,09	0,06	0,09	0,07	0,07	0,05	0,06
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,08	0,11	0,07	0,11	0,07	0,07	0,06	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,09	0,14	0,08	0,14	0,08	0,09	0,06	0,08
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,06	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,01	-0,03	-0,01	-0,03	-0,01	-0,01	-0,01	0,00
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,01	-0,04	-0,01	-0,04	-0,01	-0,01	-0,01	0,00
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	0,00	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeits- losigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte)	0,04	0,08	0,03	0,08	0,04	0,03	0,03	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Männer	0,03	0,06	0,03	0,06	0,04	0,03	0,03	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Frauen	0,04	0,09	0,03	0,09	0,04	0,03	0,02	0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,03	-0,06	-0,02	-0,07	-0,03	-0,03	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeits- losigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,05	-0,02	-0,05	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,03	-0,08	-0,02	-0,08	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02

Tabelle 5.2: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2001

Variable	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Arbeitslosenquote	10,25	19,28	8,01	19,34	11,84	8,96	7,06	5,63
Arbeitslosenquote, Männer	10,14	18,24	8,19	18,28	12,18	9,12	7,65	5,51
Arbeitslosenquote, Frauen	10,22	20,29	7,79	20,46	10,50	8,77	6,41	5,76
Langzeitarbeitslosenquote	3,53	6,73	2,73	6,74	4,86	3,06	2,47	1,55
Langzeitarbeitslosenquote, Männer	3,11	5,05	2,64	5,04	4,96	2,89	2,62	1,34
Langzeitarbeitslosenquote, Frauen	3,94	8,48	2,85	8,55	4,50	3,25	2,31	1,79
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,09	0,13	0,08	0,13	0,08	0,08	0,07	0,07
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,11	0,17	0,09	0,17	0,09	0,10	0,07	0,09
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,07	0,09	0,06	0,09	0,06	0,07	0,06	0,06
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,07	0,11	0,06	0,11	0,06	0,07	0,05	0,06
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,09	0,15	0,07	0,15	0,07	0,08	0,06	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,06	0,08	0,05	0,08	0,05	0,05	0,04	0,05
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte)	0,03	0,07	0,03	0,07	0,04	0,03	0,02	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Männer	0,03	0,06	0,03	0,06	0,04	0,03	0,02	0,01
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Frauen	0,04	0,08	0,03	0,08	0,04	0,03	0,02	0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,03	-0,06	-0,02	-0,06	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,05	-0,02	-0,05	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,03	-0,07	-0,02	-0,07	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01

Tabelle 5.3: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2002

Variable	Gesamtdeutschland	Ost	West	Strategietyp 1	Strategietyp 2	Strategietyp 3	Strategietyp 4	Strategietyp 5
Arbeitslosenquote	10,72	19,61	8,52	19,65	12,28	9,38	7,69	6,27
Arbeitslosenquote, Männer	11,01	19,08	9,07	19,15	13,00	9,95	8,59	6,45
Arbeitslosenquote, Frauen	10,25	20,03	7,89	20,20	10,45	8,73	6,72	6,06
Langzeitarbeitslosenquote	3,57	7,25	2,66	7,27	4,76	3,02	2,29	1,47
Langzeitarbeitslosenquote, Männer	3,27	5,73	2,68	5,73	4,97	3,01	2,51	1,34
Langzeitarbeitslosenquote, Frauen	3,83	8,82	2,63	8,90	4,20	3,03	2,05	1,62
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,10	0,14	0,09	0,14	0,09	0,09	0,08	0,08
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,12	0,19	0,10	0,19	0,10	0,11	0,09	0,10
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,08	0,10	0,07	0,10	0,07	0,07	0,07	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,07	0,11	0,06	0,11	0,06	0,07	0,05	0,06
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,09	0,15	0,08	0,15	0,07	0,08	0,06	0,08
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,05	0,08	0,05	0,08	0,05	0,05	0,04	0,05
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,03	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	-0,02	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,04	-0,03	-0,04	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte)	0,04	0,07	0,03	0,07	0,04	0,03	0,03	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Männer	0,04	0,07	0,03	0,07	0,05	0,03	0,03	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Frauen	0,04	0,08	0,03	0,08	0,04	0,03	0,02	0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,03	-0,06	-0,02	-0,06	-0,04	-0,03	-0,02	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,05	-0,02	-0,05	-0,04	-0,03	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,03	-0,07	-0,02	-0,07	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02

Tabelle 5.4: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2003

Variable	Gesamtdeutschland	Ost	West	Strategietyp 1	Strategietyp 2	Strategietyp 3	Strategietyp 4	Strategietyp 5
Arbeitslosenquote	11,50	20,37	9,30	20,52	12,98	10,05	8,70	7,11
Arbeitslosenquote, Männer	12,04	20,05	10,11	20,15	14,17	10,93	9,80	7,46
Arbeitslosenquote, Frauen	10,78	20,72	8,38	20,92	10,87	9,05	7,53	6,73
Langzeitarbeitslosenquote	3,98	8,25	2,92	8,33	5,08	3,26	2,58	1,72
Langzeitarbeitslosenquote, Männer	3,86	6,86	3,14	6,89	5,59	3,50	2,97	1,69
Langzeitarbeitslosenquote, Frauen	4,05	9,76	2,67	9,87	4,22	2,99	2,17	1,76
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,11	0,15	0,10	0,15	0,10	0,10	0,09	0,09
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,13	0,19	0,11	0,19	0,12	0,12	0,10	0,11
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,08	0,10	0,08	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,08	0,12	0,07	0,13	0,07	0,08	0,06	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,10	0,17	0,09	0,17	0,08	0,09	0,07	0,09
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,06	0,08	0,05	0,08	0,05	0,06	0,05	0,05
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,02
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte)	0,04	0,08	0,03	0,08	0,05	0,04	0,03	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Männer	0,04	0,08	0,04	0,08	0,05	0,04	0,04	0,02
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Frauen	0,04	0,09	0,03	0,09	0,04	0,03	0,03	0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,03	-0,06	-0,03	-0,06	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,03	-0,06	-0,03	-0,06	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,03	-0,07	-0,03	-0,07	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02

Tabelle 5.5: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2004

Variable	Gesamtdeutschland	Ost	West	Strategietyp 1	Strategietyp 2	Strategietyp 3	Strategietyp 4	Strategietyp 5
Arbeitslosenquote	11,62	20,46	9,42	20,64	13,20	10,16	8,94	7,17
Arbeitslosenquote, Männer	12,21	20,30	10,26	20,42	14,48	11,11	9,98	7,49
Arbeitslosenquote, Frauen	10,86	20,68	8,49	20,87	11,06	9,10	7,82	6,82
Langzeitarbeitslosenquote	4,45	9,03	3,31	9,14	5,61	3,65	3,05	2,02
Langzeitarbeitslosenquote, Männer	4,38	7,55	3,62	7,60	6,29	4,01	3,50	2,01
Langzeitarbeitslosenquote, Frauen	4,45	10,65	2,95	10,77	4,55	3,25	2,57	2,03
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,04	0,06	0,03	0,06	0,03	0,04	0,03	0,03
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,05	0,08	0,04	0,08	0,04	0,04	0,03	0,04
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,02	0,03
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,03	0,04	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,03	0,05	0,03	0,05	0,02	0,03	0,02	0,03
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,02	-0,03	-0,01	-0,03	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte)	0,05	0,09	0,04	0,09	0,05	0,04	0,04	0,03
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Männer	0,05	0,08	0,04	0,08	0,06	0,05	0,04	0,03
Relative Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit (Übertritte), Frauen	0,05	0,09	0,04	0,09	0,05	0,04	0,03	0,03
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,04	-0,07	-0,03	-0,07	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,04	-0,06	-0,03	-0,06	-0,05	-0,04	-0,03	-0,02
Relative Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,04	-0,07	-0,03	-0,08	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02

Tabelle 5.6: Indikatoren der Arbeitsmarktsituation – 2005

Variable	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Arbeitslosenquote	5,74	8,84	4,97	8,96	5,46	5,26	4,48	4,55
Arbeitslosenquote, Männer	5,59	8,59	4,84	8,68	5,45	5,11	4,52	4,37
Arbeitslosenquote, Frauen	5,91	9,11	5,12	9,26	5,46	5,43	4,45	4,75
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit	0,08	0,11	0,07	0,12	0,07	0,07	0,06	0,07
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Männer	0,10	0,15	0,08	0,15	0,08	0,09	0,07	0,08
Relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit, Frauen	0,06	0,08	0,06	0,08	0,06	0,06	0,05	0,05
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	0,06	0,09	0,05	0,09	0,05	0,06	0,04	0,06
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	0,08	0,12	0,07	0,13	0,05	0,07	0,05	0,07
Relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	0,04	0,06	0,04	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Männer	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01
Relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit, Frauen	-0,02	-0,02	-0,01	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01

Die **Tabelle 5.7** fasst einige Indikatoren zu den ökonomischen Rahmenbedingungen der Agenturen zusammen. Eine Beschreibung dieser Variablen findet sich in **Tabelle A.5.2** im Anhang. Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass

- der Beschäftigtenanteil in Altindustrien in Ostdeutschland höher ist als im Westen und in beiden Landesteilen im Zeitablauf zurück geht;
- der Indikator für Beschäftigtenkonzentration, gemessen durch den Anteil an Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten, zwischen 2000 und 2001 deutlich abnimmt und danach relativ konstant bleibt;
- dieser Indikator in Westdeutschland deutlich höher ist als im Osten;
- die relative Kurzarbeiteranzahl im Zeitablauf stark schwankt, wobei sie in den Jahren 2003 und 2004 im Westen höher ist als in Ostdeutschland;
- die relative Anzahl der gemeldeten offenen Stellen im Zeitablauf kontinuierlich zurückgeht und sich dabei zwischen Ost- und Westdeutschland annähert;
- die Heterogenität hinsichtlich dieser Indikatoren über die Strategietypen der BA hinweg sehr stark ist.

**Tabelle 5.7: Indikatoren der ökonomischen Rahmenbedingungen in den Agenturbezirken – 2000-2004
(alle Angaben in Prozent)**

2000	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Beschäftigtenanteil Altindustrien	19,02	23,54	17,89	24,27	16,83	19,00	8,95	18,52
Beschäftigtenkonzentration	48,63	41,52	50,39	40,65	56,52	47,34	59,60	49,91
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,22	0,31	0,19	0,31	0,32	0,21	0,13	0,13
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	11,44	13,95	10,82	14,09	10,57	10,88	11,67	10,71
2001								
Beschäftigtenanteil Altindustrien	18,13	21,92	17,19	22,65	16,06	18,22	8,60	17,86
Beschäftigtenkonzentration	42,88	36,60	44,43	35,64	51,34	41,27	55,06	43,53
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,32	0,35	0,31	0,35	0,39	0,31	0,22	0,29
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	10,16	13,29	9,38	13,46	9,19	9,56	10,21	9,10
2002								
Beschäftigtenanteil Altindustrien	17,35	20,58	16,55	21,28	15,39	17,53	8,20	17,23
Beschäftigtenkonzentration	42,72	36,53	44,25	35,55	51,20	41,03	55,08	43,39
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,54	0,57	0,53	0,55	0,59	0,52	0,42	0,56
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	7,42	9,50	6,90	9,58	6,83	7,17	7,33	6,56
2003								
Beschäftigtenanteil Altindustrien	16,76	19,98	15,96	20,66	14,84	16,89	7,85	16,63
Beschäftigtenkonzentration	42,77	36,41	44,35	35,45	51,08	41,11	55,46	43,52
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,49	0,43	0,50	0,43	0,56	0,48	0,47	0,51
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	6,40	7,99	6,00	7,98	6,18	6,19	6,37	5,68
2004								
Beschäftigtenanteil Altindustrien	16,36	19,35	15,62	20,05	14,56	16,54	7,51	16,26
Beschäftigtenkonzentration	42,83	36,00	44,53	34,93	51,55	41,26	55,15	43,75
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,38	0,36	0,39	0,37	0,46	0,41	0,31	0,33
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	5,50	5,87	5,40	5,84	5,51	5,47	6,13	5,16
2005								
Beschäftigtenanteil Altindustrien	16,36	19,35	15,62	20,05	14,56	16,54	7,51	16,26
Beschäftigtenkonzentration	42,83	36,00	44,53	34,93	51,55	41,26	55,15	43,75
Relative Anzahl der Kurzarbeiter	0,38	0,36	0,39	0,37	0,46	0,41	0,31	0,33
Relative Anzahl gemeldeter offener Stellen	4,90	6,45	4,52	6,64	4,32	4,63	4,66	4,38

Die Höhe und Variation des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den Agenturbezirken ist in den **Tabellen 5.8-5.13** dokumentiert. Aus diesen Tabellen wird deutlich, dass

- die durchschnittlichen Gesamtausgaben pro Agenturbezirk im Zeitablauf deutlich gesunken sind, wobei dies einheitlich für beide Landesteile und – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität – für alle Strategietypen gilt
- sich die Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitablauf ebenfalls kontinuierlich reduziert haben und dies mit Ausnahme des Jahres 2000 in West- wie in Ostdeutschland;
- die Strategietypen 2-5 einen leichten Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen 2000 und 2001 aufweisen, ansonsten jedoch auch hier ein stetiger Rückgang zu beobachten ist;
- die Ausgaben für Humankapitalmaßnahmen in allen Jahren den größten Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen, wobei dieser Ausgabenanteil in den Jahren 2000-2002 zunimmt und danach deutlich sinkt und dieser Prozess in Ost- und Westdeutschland sehr ähnlich ist;
- der Rückgang der quantitativen Bedeutung von Humankapitalmaßnahmen auf den abnehmenden Ausgabenanteil für FbW-Maßnahmen zurückzuführen ist, wohingegen der Anteil für Trainingsmaßnahmen leicht zunimmt;
- Maßnahmen, die auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt abzielen, also Eingliederungszuschüsse etc., in Westdeutschland häufiger eingesetzt werden als im Osten, im Zeitablauf zunehmen und vor allem ab dem Jahr 2003 deutlich an quantitativer Bedeutung gewinnen, was auf einen sprunghaften Anstieg der Existenzgründungsförderung zurückzuführen ist;
- in Ostdeutschland sehr viel stärker Maßnahmen, die auf eine Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt abzielen (also ABM und SAM), eingesetzt werden als im Westen, die quantitative Bedeutung dieser Maßnahmengruppe im Zeitablauf jedoch auch in Ostdeutschland abnimmt;
- der Ausgabenanteil für Jugendmaßnahmen zwischen 2000 und 2003 relativ konstant geblieben ist und sich in 2004 etwas reduziert hat;
- das Jahr 2005 sich sehr deutlich von den Vorjahren unterscheidet und daher gesondert betrachtet werden muss (vgl. unten).

Tabelle 5.8: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2000

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	118,04	301,82	72,43	275,65	186,87	63,28	112,70	51,13
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	5,12	7,55	4,52	7,69	4,19	4,40	3,88	5,00
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	0,59	0,46	0,62	0,46	0,59	0,62	0,61	0,63
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,12	0,08	0,13	0,07	0,11	0,13	0,15	0,15
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,16	0,38	0,10	0,39	0,17	0,11	0,09	0,07
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,04	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,09	0,05	0,10	0,05	0,07	0,09	0,10	0,11
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,56	0,43	0,59	0,43	0,56	0,59	0,58	0,61
Ausgabenanteil TM	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Ausgabenanteil ESF-BA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil Lohnsubventionen	0,05	0,04	0,06	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06
Ausgabenanteil Existenzgründungsförderung	0,05	0,03	0,06	0,02	0,04	0,05	0,07	0,06
Ausgabenanteil Beschäftigungshilfen	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,11	0,26	0,07	0,26	0,12	0,08	0,06	0,05
Ausgabenanteil SAM	0,03	0,12	0,01	0,12	0,01	0,01	0,00	0,01
Ausgabenanteil JUMP	0,04	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,02	0,01	0,02	0,01	0,04	0,02	0,03	0,02
Ausgabenanteil freie Förderung	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Ausgabenanteil sonstige Maß- nahmen	0,06	0,02	0,08	0,02	0,05	0,07	0,07	0,09

Tabelle 5.9: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2001

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	115,43	286,14	73,05	258,35	192,29	64,56	112,97	49,22
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	5,05	6,98	4,57	7,09	4,40	4,49	4,09	4,88
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	0,60	0,48	0,62	0,48	0,61	0,63	0,62	0,62
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,13	0,10	0,14	0,10	0,12	0,13	0,16	0,15
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,14	0,30	0,10	0,30	0,15	0,10	0,08	0,08
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,05	0,06	0,04	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03
Ausgabenanteil sonstige Maß- nahmen	0,09	0,06	0,10	0,05	0,07	0,09	0,11	0,12
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,57	0,45	0,59	0,45	0,57	0,60	0,58	0,60
Ausgabenanteil TM	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Ausgabenanteil ESF-BA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil Lohnsubventionen	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,07	0,06
Ausgabenanteil Existenzgrün- dungsförderung	0,05	0,03	0,06	0,03	0,05	0,06	0,07	0,07
Ausgabenanteil Beschäftigungs- hilfen	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,09	0,21	0,06	0,21	0,10	0,06	0,05	0,04
Ausgabenanteil SAM	0,02	0,08	0,01	0,08	0,01	0,02	0,00	0,01
Ausgabenanteil JUMP	0,05	0,06	0,04	0,06	0,05	0,05	0,04	0,03
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,02	0,01	0,03	0,01	0,04	0,02	0,03	0,03
Ausgabenanteil freie Förderung	0,02	0,04	0,02	0,04	0,02	0,02	0,03	0,02
Ausgabenanteil sonstige Maß- nahmen	0,07	0,03	0,08	0,03	0,05	0,07	0,08	0,10

Tabelle 5.10: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2002

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	106,15	259,00	68,21	233,33	180,79	60,84	102,43	44,74
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	4,37	6,26	3,91	6,36	4,01	3,97	3,37	3,91
Ausgabenanteil Humankapital- maßnahmen	0,62	0,49	0,65	0,49	0,63	0,65	0,64	0,66
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,16	0,14	0,17	0,13	0,15	0,16	0,19	0,18
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,14	0,27	0,11	0,27	0,15	0,10	0,10	0,10
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,05	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,58	0,46	0,61	0,46	0,58	0,61	0,58	0,62
Ausgabenanteil TM	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04	0,03
Ausgabenanteil ESF-BA	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Ausgabenanteil Lohnsubven- tionen	0,07	0,08	0,07	0,08	0,07	0,07	0,08	0,07
Ausgabenanteil Existenzgrün- dungsförderung	0,07	0,03	0,08	0,03	0,06	0,07	0,10	0,10
Ausgabenanteil Beschäftigungs- hilfen	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,07	0,18	0,05	0,18	0,08	0,05	0,04	0,03
Ausgabenanteil SAM	0,03	0,08	0,01	0,08	0,01	0,02	0,01	0,01
Ausgabenanteil JUMP	0,05	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,04	0,01	0,05	0,01	0,06	0,04	0,05	0,06
Ausgabenanteil freie Förderung	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Ausgabenanteil sonstige Maß- nahmen	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01

Tabelle 5.11: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2003

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	90,28	200,86	62,83	176,40	164,16	55,10	98,87	41,58
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	3,51	4,57	3,25	4,62	3,43	3,34	2,85	3,16
Ausgabenanteil Humankapital- maßnahmen	0,54	0,44	0,57	0,44	0,55	0,59	0,52	0,56
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,23	0,20	0,24	0,20	0,20	0,22	0,28	0,26
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,13	0,25	0,10	0,25	0,15	0,09	0,10	0,09
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,05	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,05
Ausgabenanteil sonstige Maß- nahmen	0,05	0,04	0,05	0,04	0,05	0,05	0,06	0,05
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,50	0,40	0,52	0,40	0,50	0,54	0,46	0,51
Ausgabenanteil TM	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04
Ausgabenanteil ESF-BA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil Lohnsub- ventionen	0,09	0,12	0,08	0,12	0,09	0,08	0,08	0,07
Ausgabenanteil Existenzgrün- dungsförderung	0,13	0,06	0,15	0,05	0,11	0,13	0,19	0,18
Ausgabenanteil Beschäfti- gungshilfen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,06	0,17	0,03	0,17	0,07	0,04	0,03	0,02
Ausgabenanteil SAM	0,02	0,07	0,01	0,07	0,01	0,01	0,00	0,01
Ausgabenanteil JUMP	0,05	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,04	0,05
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,05	0,01	0,06	0,01	0,07	0,04	0,06	0,07
Ausgabenanteil freie Förderung	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04

Tabelle 5.12: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2004

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	75,35	149,58	56,93	127,89	140,14	48,41	97,33	40,33
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	3,02	3,38	2,93	3,41	2,86	2,91	2,65	3,04
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	0,48	0,39	0,51	0,39	0,49	0,53	0,44	0,49
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,32	0,27	0,33	0,27	0,27	0,31	0,39	0,37
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,12	0,25	0,09	0,25	0,15	0,08	0,09	0,07
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,03	0,04	0,02	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,06	0,06	0,05
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,43	0,35	0,46	0,35	0,45	0,48	0,39	0,44
Ausgabenanteil TM	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Ausgabenanteil ESF-BA	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil Lohnsubventionen	0,08	0,13	0,06	0,12	0,07	0,07	0,06	0,06
Ausgabenanteil Existenzgründungsförderung	0,23	0,11	0,26	0,11	0,20	0,23	0,32	0,30
Ausgabenanteil Beschäftigungshilfen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,05	0,16	0,03	0,16	0,05	0,03	0,02	0,02
Ausgabenanteil SAM	0,02	0,07	0,00	0,07	0,01	0,01	0,00	0,00
Ausgabenanteil JUMP	0,03	0,04	0,02	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,05	0,01	0,05	0,01	0,09	0,04	0,07	0,05
Ausgabenanteil freie Förderung	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,05	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05

Tabelle 5.13: Ausgabenanteile für Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – 2005

	Gesamt- deutsch- land	Ost	West	Strategie- typ 1	Strategie- typ 2	Strategie- typ 3	Strategie- typ 4	Strategie- typ 5
Gesamtausgaben (in Mio. €)	40,78	70,66	33,36	59,46	73,75	27,40	63,13	25,74
Pro-Kopf-Ausgaben (in Tsd. €)	3,30	3,64	3,21	3,65	3,65	3,16	3,42	3,04
Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen	0,30	0,28	0,31	0,28	0,31	0,32	0,24	0,29
Ausgabenanteil Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt	0,54	0,45	0,56	0,45	0,49	0,54	0,63	0,59
Ausgabenanteil Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt	0,10	0,18	0,08	0,18	0,14	0,08	0,08	0,07
Ausgabenanteil Maßnahmen für Jugendliche	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Ausgabenanteil FbW/Uhg	0,26	0,24	0,26	0,24	0,27	0,27	0,21	0,25
Ausgabenanteil TM	0,03	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03
Ausgabenanteil ESF-BA	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Ausgabenanteil Lohnsubventionen	0,07	0,11	0,06	0,12	0,06	0,06	0,05	0,06
Ausgabenanteil Existenzgründungsförderung	0,47	0,34	0,50	0,33	0,43	0,48	0,58	0,53
Ausgabenanteil ABM/BSI	0,03	0,07	0,02	0,07	0,03	0,02	0,01	0,01
Ausgabenanteil SAM	0,02	0,08	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausgabenanteil JUMP	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	0,06	0,03	0,07	0,03	0,11	0,06	0,07	0,06
Ausgabenanteil freie Förderung	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ausgabenanteil sonstige Maßnahmen	0,04	0,06	0,04	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04

Tabelle 5.14: Arbeitsmarktbewegungen und Ausgabenanteile 2005 im Vergleich zu Vorjahren

OSTDEUTSCHLAND	2000 bis 2004		2005		Prozentuale Differenz: 2005 zu 2000-2004
	Mittelwert	Standard- abweichung	Mittelwert	Standard- abweichung	
Arbeitsmarktbewegungen					
Austritte aus der Arbeitslosigkeit ¹⁾	0,114	0,013	0,091	0,013	-20.39
Eintritte in die Arbeitslosigkeit ¹⁾	0,139	0,015	0,115	0,013	-17.58
Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit ¹⁾	-0,025	0,010	-0,023	0,003	-4.46
Ausgabenanteile für:					
FbW/Uhg	0,419	0,069	0,239	0,057	-42.98
Trainingsmaßnahmen	0,022	0,012	0,020	0,013	-10.56
Lohnsubventionen	0,084	0,044	0,115	0,040	36.78
Existenzgründungsförderung	0,051	0,038	0,340	0,069	561.23
Frei Förderung	0,027	0,015	0,014	0,012	-48.70
JUMP	0,053	0,017	0,009	0,005	-83.76
ESF-BA	0,012	0,003	0,021	0,007	70.19
Kurzarbeitergeld	0,010	0,008	0,026	0,013	160.71
ABM/BSI	0,198	0,060	0,072	0,034	-63.57
SAM trad. und OfW	0,087	0,039	0,081	0,059	-7.22
Sonstige Maßnahmen	0,038	0,013	0,065	0,021	72.21
Gesamtausgaben (in Mio. €)	256,16	187,17	70,66	68,50	-72.42
Pro-Kopf-Ausgaben	6153	1654	3643	426	-40.80
Anzahl Beobachtungen	175		35		
WESTDEUTSCHLAND	2000 bis 2004		2005		Prozentuale Differenz: 2005 zu 2000-2004
	Mittelwert	Standard- abweichung	Mittelwert	Standard- abweichung	
Arbeitsmarktbewegungen					
Austritte aus der Arbeitslosigkeit ¹⁾	0,067	0,016	0,054	0,013	-18,83
Eintritte in die Arbeitslosigkeit ¹⁾	0,084	0,019	0,071	0,012	-15,88
Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit ¹⁾	-0,017	0,010	-0,016	0,005	-4,39
Ausgabenanteile für:					
FbW/Uhg	0,554	0,081	0,263	0,061	-52,64
Trainingsmaßnahmen	0,028	0,017	0,030	0,013	6,92
Lohnsubventionen	0,065	0,022	0,058	0,022	-10,66
Existenzgründungsförderung	0,121	0,086	0,498	0,075	310,69
Frei Förderung	0,018	0,011	0,010	0,008	-42,02
JUMP	0,041	0,015	0,003	0,006	-91,83
ESF-BA	0,012	0,005	0,014	0,007	16,02
Kurzarbeitergeld	0,040	0,048	0,067	0,058	65,22
ABM/BSI	0,050	0,035	0,016	0,015	-67,42
SAM trad. und OfW	0,011	0,015	0,002	0,004	-85,91
Sonstige Maßnahmen	0,066	0,040	0,039	0,015	-40,28
Gesamtausgaben (in Mio. €)	69,72	44,45	33,36	21,51	-52,15
Pro-Kopf-Ausgaben	4000	871	3211	507	-19,73
Anzahl Beobachtungen	705		141		

Vergleicht man die Bewegungen in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit sowie die Ausgabenanteile des Jahres 2005 mit den Vorjahren (vgl. **Tabelle 5.14**), so stellt man fest, dass sich die beobachtbare Ausgabenstruktur sehr stark verändert hat. Insbesondere ist der Ausgabenanteil für Maßnahmen der Existenzgründungsförderung förmlich explodiert, wohingegen die Ausgabenanteile für FbW/Uhg und ABM/BSI sehr deutlich zurückgegangen sind. Auch im Jahr 2005 erkennt man deutliche Unterschiede in der Ausgestaltung des *policy mix* zwischen Ost- und Westdeutschland. Schließlich sind die relativen Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ebenso gesunken wie die relativen Eintritte und die

Nettoaustritte. Hierbei sind im intertemporalen Vergleich allerdings keine allzu starken Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu erkennen.

Es ist wie eingangs bereits dargestellt, schwer zu sagen, inwieweit sich hinter diesen Änderungen im Zeitablauf eine fundamentale Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Reaktion auf die geänderte Zuständigkeit der Agenturen verbirgt. Leider existieren keine Daten zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente getrennt nach Art des Leistungsbezugs für den Zeitraum vor 2005, die es erlauben würden, die Ausgestaltung des *policy mix* für die ehemaligen Arbeitslosengeldbezieher/innen mit der Situation des Jahres 2005 zu vergleichen.

5.4.2 Ziele und Ausgestaltung der Befragungen der Arbeitsagenturen

Alle Agenturen wurden im Rahmen der Evaluation zu zwei Zeitpunkten befragt. Die erste Befragungswelle fand Anfang 2005 in Kooperation und Absprache mit den Modulen 1a) und 1b) statt und wurde durch *infas-Bonn* koordiniert (vgl. auch **Kapitel 2.2**). Die gemeinsame Durchführung der ersten, umfangreicheren Befragung sollte den Aufwand für und die Belastung der Arbeitsagenturen möglichst gering halten und Doppelbefragungen vermeiden. Zu diesem Zweck wurden für die Agenturleitung, die Bereichsleitung sowie den FbW-Koordinator bzw. Teamleiter AG-Träger-Team drei sich ergänzende und im Bereich Steuerung der Arbeitsmarktpolitik auch teilweise überlappende Fragebogenversionen erstellt, die dann wiederum an fünf Führungspersonen weitergeleitet werden sollten. Die zweite Befragungswelle fand im Frühjahr 2006 statt. Für diese zweite Befragungswelle wurde in Absprache mit dem Auftraggeber ein verkürzter Fragebogen an alle 179 Agenturen versandt, der sich auf die wesentlichen Änderungen seit der ersten Befragung sowie Besonderheiten des Jahres 2005 konzentriert.

Für die im Rahmen von Modul 1f) durchzuführenden Untersuchungen verfolgten diese Befragungen die folgenden beiden Ziele:

- Erhebung von Indikatoren zur geschäftspolitischen Ausrichtung und den Prinzipien der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und damit die Sammlung von Informationen, die eine Antwort auf die zu Beginn von **Kapitel 5.3** aufgeworfenen Fragen erlauben
- Erhebung von Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung

Die Rücklaufquote der ersten Befragungswelle betrug ca. 94% (169 von 179 Agenturen), die der zweiten Welle rund 73% (131 von 179 Agenturen). Allerdings ergab sich in beiden Wellen ein teilweise recht hoher *item non-response*, d.h. eine Reihe von Agenturen haben einige Fragen nicht beantwortet (vgl. auch unten). In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Auswertung der jeweils zurückgesandten Fragebögen präsentiert. Hierbei wird in **Kapitel 5.4.3.1** zunächst auf die erste Befragungswelle und daran anschließend in **Kapitel 5.4.3.2** auf die zweite Befragung eingegangen.

5.4.3 Empirische Auswertungen der Befragungsergebnisse

5.4.3.1 Erste Befragungswelle – 2005

Die Auswertungen in diesem Abschnitt basieren auf der Gesamtheit aller gültigen Antworten zu den jeweiligen Fragen. Da wie bereits erwähnt 10 Agenturen nicht an der Befragung

teilgenommen haben und andere Agenturen teilweise die Antwort auf einzelne Fragen verweigert haben, setzt diese Vorgehensweise die Annahme voraus, dass die Antwortverweigerung im Hinblick auf das jeweils untersuchte Phänomen nicht selektiv ist. Mit anderen Worten, es wird im Folgenden unterstellt, dass diejenigen Agenturen, welche die Antwort verweigert haben, im Hinblick auf das jeweils untersuchte Phänomen eine Zufallsstichprobe aus der Gesamtheit aller Agenturen darstellen.

Dies ist sicherlich eine sehr starke Annahme, für die keinerlei empirische Evidenz vorliegt. Sie ist jedoch unerlässlich, um die erhobenen Informationen überhaupt nutzen zu können. Je höher die Anzahl der ausgefallenen Antworten, desto schwerwiegender dürfte grundsätzlich das Problem einer möglichen Fehlrepräsentation sein. Als Alternative zu dieser Annahme ist es lediglich möglich, die fehlenden Antworten durch bestimmte Antwortmöglichkeiten zu ersetzen (Interpolation fehlender Beobachtungen). Dies würde allerdings *a priori*-Wissen zu den einzelnen Fragen voraussetzen. Angesichts der Tatsache, dass eine solche Befragung zum ersten Mal durchgeführt wurde und auch aus anderen Datenquellen oder Literaturbeiträgen keine Informationen z.B. zu den Prinzipien der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort erhältlich sind, wurde von einer solchen Vorgehensweise jedoch abgesehen.

5.4.3.1.1 Geschäftspolitische Ausrichtung und Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

Von zentraler Bedeutung für die makroökonomischen Analysen zur Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. **Kapitel 5.6**) werden Arbeitsmarktbewegungen als Erfolgsmaß sein. Wie bereits in **Kapitel 5.3** dargestellt, besteht bei jeder Analyse auf aggregierter Ebene grundsätzlich der Verdacht, dass das gewählte Maß des Politikeinsatzes endogen ist. Als eine mögliche Ursache der Endogenität des Politikeinsatzes wurde bereits die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durch die Agenturen anhand der gewählten Erfolgsgrößen genannt.

Um diesem Problem nachzugehen, werden daher in einem ersten Schritt die Antworten der Agenturen zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort und zur geschäftspolitischen Ausrichtung analysiert. In **Tabelle 5.15** findet sich die Verteilung der Antworten (Mehrfachnennungen möglich) auf die Frage „Welche Bedeutung haben für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik die folgenden Kennzahlen? Und wie war das vor den Hartz-Reformen?“.

Aus **Tabelle 5.15** geht hervor, dass die Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmenteilnehmer/innen nicht nur eine vergleichsweise moderate Bedeutung für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik besitzt, sondern auch an Bedeutung verloren hat. Rund 40% aller Agenturen messen dieser Kennzahl derzeit keine oder nur eine geringe Bedeutung bei, wohingegen dies vor den Hartz-Reformen nur knapp 10% waren. Demgegenüber haben die Kosten pro Integration sehr stark an Bedeutung gewonnen. Mehr als 90% der Agenturen geben an, dass diese Kennzahl eine sehr große Bedeutung besitzt. Vor den Hartz-Reformen haben mehr als zwei Drittel aller Agenturen den Kosten pro Integration keine oder nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Aufgrund dieses Befundes haben wir uns, wie oben bereits erwähnt, dazu entschlossen, den Politikeinsatz durch Ausgabenanteile und nicht durch Teilnehmerzahlen abzubilden. Mit Hilfe der Ausgabenanteile wird es nämlich möglich sein, direkte Aussagen zu den Kosten zu formulieren, die den durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erzielten Wirkung gegenüberstehen.

Tabelle 5.15: Bedeutung unterschiedlicher Kennzahlen für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

	Keine Bedeutung	Geringe Bedeutung	Große Bedeutung	Sehr große Bedeutung	Anzahl Beobachtungen
Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmenteilnehmer derzeit	4,7%	36,0%	38,7%	20,7%	150
Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmenteilnehmer vor 2003	1,4%	8,2%	54,8%	35,6%	146
Kosten pro Integration derzeit	0,0%	0,7%	8,6%	90,8%	152
Kosten pro Integration vor 2003	19,6%	47,6%	30,8%	2,1%	143
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit derzeit	1,3%	11,3%	52,7%	34,7%	150
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit vor 2003	0,0%	5,5%	61,6%	32,9%	146
Bewegungen der Arbeitslosigkeit derzeit	3,3%	8,6%	49,0%	39,1%	151
Bewegungen der Arbeitslosigkeit vor 2003	1,4%	9,5%	61,2%	27,9%	147
Dauer der Arbeitslosigkeit derzeit	0,0%	3,3%	30,9%	65,8%	152
Dauer der Arbeitslosigkeit vor 2003	0,7%	23,6%	50,7%	25,0%	148
Struktur und Umfang der offenen Stellen derzeit	0,0%	3,3%	30,9%	65,8%	152
Struktur und Umfang der offenen Stellen vor 2003	0,7%	10,1%	48,0%	41,2%	148

Darüber hinaus wird aus obiger Tabelle ersichtlich, dass Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit im Zeitablauf leicht an Bedeutung für die Steuerung des Instrumenteneinsatzes verloren haben. Etwas mehr als 12% der Agenturen messen dieser Kennzahl derzeit keine oder eine geringe Bedeutung bei, wohingegen dies vor den Hartz-Reformen nur ca. 6% waren. Bei den Bewegungen des Arbeitsmarktes kam es zu einer Verlagerung innerhalb der beiden jeweiligen Randkategorien. Während vor den Hartz-Reformen dieser Kennzahl ca. 89% eine große oder sehr große Bedeutung beigemessen haben, waren es nach den Hartz-Reformen immer noch 88%. Allerdings ist der Anteil der Agenturen, die Arbeitsmarktbewegungen als sehr bedeutend betrachten, von knapp 28% auf über 39% gestiegen, wohingegen der Anteil der Agenturen, die dieser Kennzahl eine große Bedeutung beimessen, von rund 61% auf 49% gesunken ist.

Eine wesentlich deutlichere Verlagerung in der Bedeutung für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik lässt sich für die Dauer der Arbeitslosigkeit erkennen. Vor den Hartz-Reformen ordneten diese Kennzahl noch ca. 24% aller Agenturen als bedeutungslos oder mit einer geringen Bedeutung versehen ein. Nach den Hartz-Reformen waren dies nur noch etwas mehr als 3%. Demgegenüber messen derzeit fast 66% aller Agenturen der Dauer der Arbeitslosigkeit eine sehr große Bedeutung bei. Schließlich wird aus **Tabelle 5.15** auch deutlich, dass die Struktur und der Umfang der offenen Stellen im Zeitablauf einen leichten Bedeutungsgewinn erfahren haben. Während vor den Hartz-Reformen noch rund 11% der Agenturen diese Kennzahl für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik als bedeutungslos oder mit einer geringen Bedeutung versehen bezeichnet haben, so sind dies derzeit nur noch ca. 3%²⁴.

²⁴ Die Tatsache, dass die Antwortverteilung zur derzeitigen Bedeutung der Arbeitslosigkeitsdauer und zur derzeitigen Bedeutung der offenen Stellen identisch ist, entspricht den Antworten im Datensatz, stellt also keinen Übertragungsfehler dar.

Unter den in der obigen Tabelle aufgeführten Kennzahlen existieren drei, die als mögliche Kandidaten für die Wahl der Erfolgsgröße in dem in **Kapitel 5.3** beschriebenen Panelmodell zur Auswahl stehen, nämlich

- Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit, wie z.B. die Arbeitslosenquote (insgesamt, für Männer, Frauen, Jüngere oder Ältere)
- Bewegungen der Arbeitslosigkeit, wie z.B. Eintritte in die oder Austritte aus der Arbeitslosigkeit
- Dauer der Arbeitslosigkeit, wie z.B. die Langzeitarbeitslosenquote oder der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen

Die jeweilige Bedeutung, die einer dieser drei Kennzahlen von den einzelnen Agenturen beigemessen wird, hängt eng mit der Bedeutung anderer Kennzahlen zusammen. **Tabelle 5.16** stellt die Korrelationskoeffizienten zu den drei Kennzahlen dar. Hierfür wurden die beiden jeweiligen Randkategorien zu jeweils einer gemeinsamen Kategorie zusammengefasst.

Tabelle 5.16: Korrelation der Antworten zur Bedeutung von Strukturmerkmalen, Bewegungen und Dauer der Arbeitslosigkeit

Derzeit	Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	Bewegungen der Arbeitslosigkeit	Dauer der Arbeitslosigkeit
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	1	0,66	0,26
Bewegungen der Arbeitslosigkeit	0,66	1	0,39
Dauer der Arbeitslosigkeit	0,26	0,39	1
Vor Hartz-Reformen	Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	Bewegungen der Arbeitslosigkeit	Dauer der Arbeitslosigkeit
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	1	0,20	0,21
Bewegungen der Arbeitslosigkeit	0,20	1	0,15
Dauer der Arbeitslosigkeit	0,21	0,15	1

Die Antworten der Agenturen zur Bedeutung der drei Kennzahlen sind positiv miteinander korreliert und dies zum Teil recht hoch. Dies bedeutet, dass Agenturen, die Strukturmerkmalen der Arbeitslosigkeit eine große oder sehr große Bedeutung für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik geben, Bewegungen der Arbeitslosigkeit sehr häufig ebenfalls eine große oder sehr große Bedeutung beimessen. Die Agenturen stellen somit durch die gleichzeitige Berücksichtigung mehrerer Kennzahlen für die Ausrichtung des Politikeinsatzes sehr hohe Ansprüche an sich und ihre Steuerungsfähigkeiten. Inwieweit dies praktisch umsetzbar ist, muss offen bleiben.

Um zu ermitteln, inwieweit die Bedeutung, die diesen drei Kennzahlen von den Agenturen beigemessen wird, einen Einfluss auf die Ausgestaltung des Politikeinsatzes hat und damit eventuell den Politikeinsatz zu einer endogenen Größe macht, wurden die Antworten der Agenturen in jeweils drei Indikatorvariablen umkodiert und als erklärende Variablen in einem Regressionsmodell für die jeweiligen Politikeinsatzvariablen benutzt. Konkret wurden folgende Indikatorvariablen konstruiert

- *Bedeutung Strukturmerkmale klein*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Strukturmerkmalen der Arbeitslosigkeit keine oder eine geringe Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Strukturmerkmale groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Strukturmerkmalen der Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung beimisst; 0 sonst.

- *Bedeutung Strukturmerkmale sehr groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Strukturmerkmalen der Arbeitslosigkeit eine sehr große Bedeutung beimisst; 0 sonst (Referenzkategorie).
- *Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen sehr groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Bewegungen der Arbeitslosigkeit keine oder eine geringe Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Bewegungen der Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen sehr groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur Bewegungen der Arbeitslosigkeit eine sehr große Bedeutung beimisst; 0 sonst (Referenzkategorie).
- *Bedeutung Dauer klein*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur der Dauer der Arbeitslosigkeit keine oder eine geringe Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Dauer groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur der Dauer der Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Dauer sehr groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur der Dauer der Arbeitslosigkeit eine sehr große Bedeutung beimisst; 0 sonst (Referenzkategorie).

Zusätzlich wurden diese Indikatorvariablen mit einem Dummy für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen interagiert, um Unterschiede des geschätzten Einflusses der drei Kennzahlen auf den *policy mix* vor und nach den Hartz-Reformen zu erlauben. Der Effekt der Bedeutung einer dieser Größen nach der Reform ist daher aus der Summe der beiden entsprechenden Koeffizienten abzulesen. Der Politikeinsatz wurde durch die Ausgabenanteile für folgende Maßnahmengruppen abgebildet:

- Instrumente, die auf die Erhöhung des Humankapitals der geförderten Arbeitnehmer/innen abzielen, d.h. FbW-Maßnahmen (inkl. Unterhaltsgeld bei FbW), Trainingsmaßnahmen und Maßnahmen des ESF-BA-Programms
- Instrumente, die auf eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt abzielen, d.h. Lohnsubventionen, Maßnahmen zur Existenzgründungsförderung, JUMP-LKZ und Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose
- Instrumente, die auf eine Beschäftigung zweiten Arbeitsmarkt abzielen, d.h. ABM, beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen und SAM
- Jugendmaßnahmen (JUMP außer JUMP-LKZ)
- Sonstige Maßnahmen (inkl. freier Förderung)

Die Ergebnisse einer einfachen OLS-Regression für die Jahre 2002 und 2004 sind in **Tabelle 5.17** dargestellt. **Tabelle 5.18** enthält hingegen die empirischen Resultate, wenn diese Spezifikation mit agenturspezifischen Achsenabschnitten (Agentur-fixed effects) geschätzt wird, um für zeitinvariante, agenturspezifische Heterogenität im Politikeinsatz zu kontrollieren.

Tabelle 5.17: Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – OLS

	Ausgabenanteil		Ausgabenanteil	
	Humankapitalmaßnahmen		Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	2,75	1,74	0,24	0,18
Bedeutung Dauer groß	0,49	0,38	0,01	0,01
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	-1,51	-0,80	-0,57	-0,35
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	-1,54	-1,22	-0,07	-0,07
Bedeutung Strukturmerkmale klein	1,36	0,54	-1,16	-0,53
Bedeutung Strukturmerkmale groß	0,39	0,33	-0,31	-0,31
Hartz-Reformen	-15,72	-10,52	16,97	13,36
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	5,35	1,80	-1,82	-0,72
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	2,19	1,28	0,08	0,05
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	-3,29	-0,97	0,32	0,11
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	1,17	0,72	-2,93	-2,11
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	-6,09	-1,63	4,06	1,28
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	-1,63	-0,95	0,51	0,35
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,26	3,29	-0,28	-4,01
Kurzarbeiter	-5,14	-4,05	-1,85	-1,71
Beschäftigtenkonzentration	-0,06	-1,19	-0,11	-2,56
Ost	-14,40	-12,72	-8,63	-8,97
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	2,59	1,47	-0,32	-0,21
Konstante	68,66	21,04	24,22	8,73
	Ausgabenanteil		Ausgabenanteil	
	Beschäftigung am 2. AM		Jugendmaßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	-2,81	-1,90	0,13	0,39
Bedeutung Dauer groß	-0,46	-0,37	-0,11	-0,40
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	2,78	1,58	0,44	1,20
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	2,36	1,90	-0,16	-0,64
Bedeutung Strukturmerkmale klein	0,00	0,00	-0,76	-1,38
Bedeutung Strukturmerkmale groß	-0,29	-0,27	0,06	0,23
Hartz-Reformen	-0,86	-0,61	-2,76	-8,62
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	-3,67	-1,32	-0,38	-0,71
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	-2,63	-1,64	-0,11	-0,30
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	2,56	0,80	1,35	1,85
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	1,59	1,04	0,45	1,27
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	1,46	0,42	-1,35	-1,68
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	0,86	0,53	0,35	0,96
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0,04	-0,48	0,03	1,96
Kurzarbeiter	8,03	6,74	-0,90	-3,30
Beschäftigtenkonzentration	0,17	3,47	0,00	-0,09
Ost	20,41	19,21	2,30	9,41
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-1,71	-1,03	-0,41	-1,07
Konstante	-0,73	-0,24	4,81	6,85

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.18: Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – OLS II

	Gesamtausgaben		Pro-Kopf-Ausgaben	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	-35,90	-1,72	0,15	0,89
Bedeutung Dauer groß	-28,00	-1,64	0,03	0,19
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	11,40	0,46	-0,15	-0,75
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	15,50	0,93	-0,15	-1,14
Bedeutung Strukturmerkmale klein	1,04	0,03	0,25	0,92
Bedeutung Strukturmerkmale groß	14,50	0,94	0,02	0,15
Hartz-Reformen	-47,40	-2,41	-1,27	-8,11
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	0,65	0,02	0,01	0,04
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	1,53	0,07	0,11	0,60
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	10,50	0,24	-0,41	-1,15
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	-15,30	-0,71	-0,12	-0,70
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	21,70	0,44	0,31	0,79
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	19,20	0,85	0,22	1,21
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-3,84	-3,61	0,01	0,64
Kurzarbeiter	-18,70	-1,12	0,28	2,10
Beschäftigtenkonzentration	3,24	4,79	-0,01	-2,63
Ost	201,00	13,48	1,10	9,24
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-38,90	-1,67	0,46	2,47
Konstante	12,10	0,28	4,50	13,16

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Die Ergebnisse in **Tabelle 5.18** legen den Schluss nahe, dass der Politikeinsatz in den Agenturen stark von der Ausprägung der regionalen Kontrollvariablen beeinflusst wird. Der Beschäftigtenanteil in Altindustrien, die relative Kurzarbeiteranzahl sowie die Beschäftigtenkonzentration weisen nahezu durchweg einen statistisch signifikanten Einfluss auf die jeweiligen Politikvariablen auf. So setzen beispielsweise Agenturen mit einem höheren Anteil an Beschäftigten in Altindustrien stärker Humankapital- und Jugendmaßnahmen und weniger stark direkte Lohnsubventionen ein. Auch geben diese Regionen insgesamt signifikant weniger Geld für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Agenturbezirke, in denen die konjunkturelle Lage gemessen an der Anzahl der Kurzarbeiter schlechter ist, setzen verstärkt auf Maßnahmen, die auf eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt abzielen und weniger stark auf Humankapital- und Jugendmaßnahmen. In diesen Agenturen sind darüber hinaus die Pro-Kopf-Ausgaben signifikant höher als in Regionen mit einer besseren konjunkturellen Lage.

Wenig überraschend sind auch signifikante Unterschiede im Politikeinsatz zwischen ost- und westdeutschen Agenturbezirken zu beobachten. Mit Ausnahme der Pro-Kopf-Ausgaben zeigen jedoch diejenigen ostdeutschen Agenturbezirke, die an eine westdeutsche Agentur angrenzen, keine statistisch signifikanten Unterschiede im Politikeinsatz verglichen mit ostdeutschen Agenturen ohne Westgrenze. Ferner zeigt sich ein deutlicher Einfluss der Hartz-Reformen insgesamt. Mit Ausnahme des Ausgabenanteils für geförderte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt weist die Indikatorvariable Hartz-Reformen einen statistisch signifikanten und quantitativ bedeutenden Einfluss auf die Politikvariablen auf. So ist beispielsweise im Zuge der Hartz-Reformen der Ausgabenanteil für Humankapitalmaßnahmen um rund 16% gesunken, wohingegen der für Maßnahmen, die auf

eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt abzielen, um fast 17% gestiegen ist. Auch haben sich die Gesamtausgaben und die Pro-Kopf-Ausgaben durch die Hartz-Reformen deutlich reduziert.

Die Bedeutung, welche die Agenturen den drei Kennzahlen der Arbeitslosigkeit für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik beimessen, hat nur höchst selten einen signifikanten Einfluss auf den konkreten Politikeinsatz. So weisen Agenturen, die der Dauer der Arbeitslosigkeit keine oder nur eine geringe Bedeutung beimessen, einen schwach signifikant höheren Anteil an Ausgaben für Humankapitalmaßnahmen sowie einen ebenfalls nur schwach signifikant niedrigeren Ausgabenanteil für Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt auf als Agenturen, die dieser Kennzahl eine sehr große Bedeutung geben. Agenturen, welche die Bedeutung von Strukturmerkmalen der Arbeitslosigkeit als groß einschätzen, setzen im Zeitraum nach den Hartz-Reformen signifikant weniger stark auf direkte Lohnsubventionen für den ersten Arbeitsmarkt als Agenturen, die dieser Kennzahl eine sehr große Bedeutung beimessen. Schließlich weisen Agenturen, welche Arbeitsmarktbewegungen eine große Bedeutung geben, einen schwach signifikant höheren Anteil an Ausgaben für Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt auf, als Agenturen, die diese Kennzahl mit einer sehr großen Bedeutung versehen.

Wie in **Kapitel 5.12** bereits erläutert, besteht bei einer derartigen Analyse unter Umständen das Problem, dass durch agenturspezifische Heterogenität die Schätzergebnisse verzerrt werden. Sofern diese agenturspezifische Heterogenität zeitinvariant ist, kann sie durch eine Erweiterung der Schätzung um agenturspezifische Achsenabschnitte beseitigt werden. Dieses Verfahren führt jedoch dazu, dass alle zeitinvarianten Regressoren nicht berücksichtigt werden können. Im vorliegenden Fall betrifft dies die Indikatorvariablen „Ost“ und „Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur“. Die Schätzergebnisse finden sich in **Tabelle 5.19**.

Aus dieser Tabelle wird deutlich, dass die Kontrolle um agenturspezifische Achsenabschnitte (Agentur-fixed effects) die Signifikanz des geschätzten Einflusses der Bedeutung, welche die Agenturen den einzelnen Kennzahlen der Arbeitslosigkeit zuweisen, weiter reduziert. Die einzige Ausnahme hiervon bilden für den Ausgabenanteil für Jugendmaßnahmen solche Agenturbezirke, die der Dauer der Arbeitslosigkeit eine geringe Bedeutung beimessen. Diese weisen für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen einen statistisch signifikant geringeren Ausgabenanteil für solche Maßnahmen auf als Agenturbezirke, die dieser Kennzahl eine sehr große Bedeutung geben. Erhalten bleibt der durchweg statistisch signifikant geschätzte Einfluss der Hartz-Reformen selbst, der in die gleiche Richtung weist wie in der einfachen OLS-Schätzung.

Tabelle 5.19: Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – Schätzung mit Agentur-Fixed-Effects

	Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen		Ausgabenanteil Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	-0,02	-0,01	-0,10	-0,07
Bedeutung Dauer groß	-0,97	-0,65	-0,29	-0,24
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	1,35	0,58	-0,30	-0,16
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	0,53	0,34	-0,50	-0,39
Bedeutung Strukturmerkmale klein	-0,05	-0,02	-0,37	-0,15
Bedeutung Strukturmerkmale groß	0,18	0,12	-0,53	-0,46
Hartz-Reformen	-16,39	-10,34	17,27	13,44
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	0,59	0,20	-1,83	-0,78
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	0,90	0,54	-0,48	-0,35
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	0,14	0,04	-0,37	-0,14
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	0,93	0,58	-1,87	-1,43
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	-1,52	-0,34	3,95	1,10
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	0,36	0,20	0,78	0,53
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0,63	-1,08	0,38	0,80
Kurzarbeiter	-0,86	-0,40	0,22	0,13
Beschäftigtenkonzentration	-0,10	-0,22	0,51	1,42
Konstante	81,28	3,45	-15,70	-0,82

	Ausgabenanteil Beschäftigung am 2. AM		Ausgabenanteil Jugendmaßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	0,53	0,49	0,25	0,62
Bedeutung Dauer groß	1,12	1,26	-0,04	-0,11
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	-0,11	-0,08	0,31	0,59
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	0,41	0,44	0,16	0,47
Bedeutung Strukturmerkmale klein	-0,72	-0,40	0,06	0,09
Bedeutung Strukturmerkmale groß	0,39	0,45	0,00	0,01
Hartz-Reformen	-0,66	-0,69	-2,32	-6,58
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	-0,01	-0,01	0,01	0,01
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	-0,95	-0,95	-0,16	-0,44
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	1,68	0,82	0,23	0,30
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	0,62	0,64	0,36	1,00
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	-2,10	-0,78	-2,50	-2,53
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	-0,82	-0,75	-0,01	-0,01
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,12	0,33	0,18	1,38
Kurzarbeiter	1,71	1,31	-1,07	-2,22
Beschäftigtenkonzentration	-0,48	-1,79	0,07	0,73
Konstante	30,35	2,14	-0,64	-0,12

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.19 (Forts.): Bedeutung einzelner Arbeitsmarktindikatoren für den Politikeinsatz – Schätzung mit Agentur-Fixed-Effects

	Gesamtausgaben		Pro-Kopf-Ausgaben	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Dauer klein	-13,40	-1,08	0,05	0,59
Bedeutung Dauer groß	-13,00	-1,26	-0,15	-0,29
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein	-17,90	-1,10	-0,59	-0,22
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	-7,22	-0,66	-0,39	-0,80
Bedeutung Strukturmerkmale klein	23,10	1,10	0,58	1,89
Bedeutung Strukturmerkmale groß	8,71	0,87	0,09	1,69
Hartz-Reformen	-35,10	-3,19	-1,37	-6,69
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen klein nach Hartz-Reformen	-2,19	-0,11	0,01	0,01
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß nach Hartz-Reformen	5,03	0,43	0,23	1,05
Bedeutung Strukturmerkmale klein nach Hartz-Reformen	-15,00	-0,64	-0,32	-0,74
Bedeutung Strukturmerkmale groß nach Hartz-Reformen	-16,80	-1,49	-0,19	-0,91
Bedeutung Dauer klein nach Hartz-Reformen	36,20	1,17	-0,01	-0,02
Bedeutung Dauer groß nach Hartz-Reformen	28,10	2,23	0,28	1,18
Beschäftigtenanteil Altindustrien	2,48	0,61	0,05	0,60
Kurzarbeiter	-1,47	-0,10	0,32	1,16
Beschäftigtenkonzentration	4,09	1,34	0,16	2,88
Konstante	-104,00	-0,64	-3,36	-1,10

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Variablen, die den Politikeinsatz in den einzelnen Agenturen abbilden, sehr viel stärker von der wirtschaftlichen Struktur der Region bestimmt werden als von der Bedeutung, welche die Agenturen jeweils den drei Kennzahlen des Arbeitsmarktes beimessen. Insbesondere zeigt sich, dass Bewegungen der Arbeitslosigkeit weder in der Spezifikation ohne noch in der mit agenturspezifischen Achsenabschnitten einen signifikanten Erklärungsbeitrag für die Ausgabenanteile oder die Gesamt- bzw. Pro-Kopf-Ausgaben leisten können. Am ehesten wird der Politikeinsatz noch durch Strukturmerkmale und die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst, was sich durch den Umstand erklären lässt, dass Strukturmerkmale wie (gruppenspezifische) Arbeitslosenquoten oder der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen für die Agenturen relativ einfach verfügbar sind, wohingegen Indikatoren für Arbeitsmarktbewegungen umfangreichere Sonderauswertung des vorhandenen Datenmaterials erfordern.

Eine weitere Möglichkeit der Endogenität des Politikeinsatzes könnte durch die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik anhand der erwarteten Wirkung der Instrumente auftreten. Wenn beispielsweise Agenturen die Wirkung einzelner arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf die gewählten Ergebnisgrößen, also im vorliegenden Fall auf die Arbeitsmarktbewegungen, korrekt antizipieren und die Ausgestaltung ihres Politikeinsatzes systematisch hieran ausrichten, dann würde der Politikeinsatz durch die Ergebnisgrößen beeinflusst und somit endogen.

Um dieser Möglichkeit nachzugehen, wurden die Agenturen explizit nach ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung befragt. Insbesondere wurde die Bedeutung der in **Tabelle 5.20** dargestellten Aspekte für die geschäftspolitische Ausrichtung derzeit und vor 2003 abgefragt.

Tabelle 5.20: Bedeutung für die geschäftspolitische Ausrichtung der Agenturen

	Keine Bedeutung	Geringe Bedeutung	Große Bedeutung	Sehr große Bedeutung	Anzahl Beobachtungen
Bedarfe der Arbeitgeberkunden derzeit	0,0%	0,6%	10,9%	88,5%	165
Bedarfe der Arbeitgeberkunden vor 2003	0,0%	14,8%	46,3%	38,9%	162
Bedarfe der Arbeitnehmerkunden derzeit	0,0%	9,9%	45,7%	44,4%	162
Bedarfe der Arbeitnehmerkunden vor 2003	0,0%	6,9%	55,6%	37,5%	160
Besonders förderungsbedürftige Personengruppen derzeit	0,0%	4,3%	54,7%	41,0%	161
Besonders förderungsbedürftige Personengruppen vor 2003	1,8%	35,2%	46,1%	17,0%	165
Erwartete Wirkung der Instrumente auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit derzeit	0,6%	5,5%	25,0%	68,9%	164
Erwartete Wirkung der Instrumente auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit vor 2003	1,2%	41,4%	43,8%	13,6%	162
Kooperation mit relevanten Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt derzeit	1,8%	16,0%	46,6%	35,6%	163
Kooperation mit relevanten Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt vor 2003	0,0%	9,9%	52,8%	37,3%	161
Lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger derzeit	20,7%	51,8%	22,6%	4,9%	164
Lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger vor 2003	1,9%	17,3%	54,3%	26,5%	162

Aus **Tabelle 5.20** geht hervor, dass die Bedeutung der Bedarfe der Arbeitgeberkunden im Zeitablauf gestiegen ist und derzeit mehr als 88% aller Agenturen diesem Aspekt eine sehr große Bedeutung für ihre geschäftspolitische Ausrichtung zuweisen. Demgegenüber hat sich die Bedeutung der Bedarfe der Arbeitnehmerkunden durch die Hartz-Reformen nur unwesentlich verändert. Der Anteil der Agenturen, die diesem Aspekt keine oder nur eine geringe Bedeutung beimessen, ist im Zeitablauf um drei Prozentpunkte und der Anteil derjenigen Agenturen, die Arbeitnehmerkunden eine sehr große Bedeutung zuweisen, um ca. sieben Prozentpunkte gestiegen.

Sehr starke Veränderungen sind für die Aspekte „Besonders förderungsbedürftige Personengruppen“, „Erwartete Wirkung der Instrumente“ und „Lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger“ zu verzeichnen. Während besonders förderungsbedürftige Personengruppen und die erwartete Wirkung der Instrumente einen deutlichen Bedeutungsgewinn erfahren haben, ist die Bedeutung der lokalen Trägerlandschaft stark gefallen. So messen beispielsweise mehr als 72% aller Agenturen der Trägerinfrastruktur derzeit keine oder nur eine geringe Bedeutung für ihre geschäftspolitische Ausrichtung bei, wohingegen die erwartete Wirkung derzeit nur für rund 6% aller Agenturen eine untergeordnete Rolle spielt. Vor den Hartz-Reformen waren dies noch jeweils ca. 19% bzw. rund 43%. Besonders förderungsbedürftige Personengruppen haben derzeit für etwas mehr als vier Prozent keine oder nur eine geringe Bedeutung, wohingegen dies vor den Hartz-Reformen noch auf 37% zutraf. Schließlich ist noch ein leichter Rückgang der Bedeutung von Kooperationen mit relevanten Akteuren der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu beobachten.

Analog zu den Steuerungskennzahlen zeigt sich auch bei den geschäftspolitischen Ausrichtungsaspekten, dass die einzelnen Aspekte teilweise hoch und in der Mehrheit aller Fälle positiv miteinander korreliert sind (vgl. **Tabelle 5.21**). Auch hier geben sich die Agenturen also wiederum selbst eine sehr ambitionierte Aufgabe, in dem sie mehrere Ziel(systeme) gleichzeitig berücksichtigen wollen.

Tabelle 5.21: Korrelation der einzelnen geschäftspolitischen Ausrichtungsaspekte

Derzeit	Bedarfe Arbeitgeberkunden	Kooperationen	Bedarfe Arbeitnehmerkunden	Besonders förderungsbed. Personen	Erwartete Wirkung	Trägerlandschaft
Bedarfe der Arbeitgeberkunden	1	0,27	0,27	0,14	0,17	0,08
Kooperationen	0,27	1	0,19	0,17	0,16	0,25
Bedarfe der Arbeitnehmerkunden	0,27	0,19	1	0,11	0,08	0,16
Besonders förderungsbedürftige Personen	0,14	0,17	0,11	1	-0,03	0,01
Erwartete Wirkung	0,17	0,16	0,08	-0,03	1	-0,13
Trägerlandschaft	0,08	0,25	0,16	0,01	-0,13	1
Vor Hartz-Reformen						
Bedarfe der Arbeitgeberkunden	1	0,21	0,33	0,26	0,18	0,05
Kooperationen	0,21	1	0,31	0,33	0,15	0,32
Bedarfe der Arbeitnehmerkunden	0,33	0,31	1	0,24	0,10	0,34
Besonders förderungsbedürftige Personen	0,26	0,33	0,24	1	0,25	0,04
Erwartete Wirkung	0,18	0,15	0,10	0,25	1	0,00
Trägerlandschaft	0,05	0,32	0,34	0,04	0,00	1

Zur Überprüfung des Einflusses dieser Aspekte der geschäftspolitischen Ausrichtung, insbesondere des Einflusses der erwarteten Wirkung der Instrumente, wurden die Antworten zu obigen Fragen in Indikatorvariablen überführt und diese dann als Regressoren in einem Modell zur Erklärung des Politikeinsatzes benutzt. Hierfür wurden folgende Indikatorvariablen gebildet:

- *Bedeutung Arbeitgeberkunden gering*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur den Bedarfen der Arbeitgeberkunden keine oder eine geringe Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Arbeitgeberkunden groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur den Bedarfen der Arbeitgeberkunden eine große Bedeutung beimisst; 0 sonst.
- *Bedeutung Arbeitgeberkunden sehr groß*: Nimmt den Wert 1 an, wenn eine Agentur den Bedarfen der Arbeitgeberkunden eine sehr große Bedeutung beimisst; 0 sonst (Referenzkategorie).

Analog wurde für die Aspekte Arbeitnehmerkunden, Kooperation, besonders förderungsbedürftige Personengruppen, erwartete Wirkung und lokale Trägerlandschaft vorgegangen. Schließlich wurden wiederum alle diese Variablen mit der Indikatorvariablen „Hartz-Reformen“ interagiert, um eine Abweichung des Einflusses der jeweiligen Aspekte nach den Hartz-Reformen zuzulassen. Auch hier ergibt sich der Effekt der Indikatorvariablen nach der Reform als Summe von jeweils zwei Koeffizienten. Die Ergebnisse einer einfachen OLS-Schätzung finden sich in **Tabelle 5.22**. In **Tabelle 5.23** werden die Resultate der Schätzung mit agenturspezifischen Achsenabschnitten wiedergegeben.

Tabelle 5.22: Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – OLS

	Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen		Ausgabenanteil Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	0,47	0,29	-0,37	-0,28
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	-0,74	-0,65	0,54	0,58
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	0,02	0,01	-0,53	-0,30
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	0,30	0,28	-0,27	-0,30
Bedeutung Kooperation gering	0,01	0,01	0,83	0,53
Bedeutung Kooperation groß	0,13	0,11	0,15	0,16
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	2,09	1,44	-0,20	-0,17
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	0,78	0,55	0,22	0,19
Bedeutung erwartete Wirkung gering	0,69	0,44	-0,81	-0,63
Bedeutung erwartete Wirkung groß	0,56	0,36	-0,44	-0,34
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	-0,81	-0,52	-0,59	-0,46
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	-0,40	-0,33	-0,81	-0,83
Hartz-Reformen	-14,68	-4,81	13,40	5,35
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz- Reformen	5,50	0,81	-2,20	-0,39
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz- Reformen	1,76	0,83	-2,87	-1,65
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	1,74	0,62	0,31	0,14
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz- Reformen	0,24	0,15	0,68	0,54
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz- Reformen	-0,01	0,00	0,76	0,38
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz- Reformen	-0,34	-0,21	1,11	0,83
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	-5,97	-2,00	6,69	2,73
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	-2,47	-1,35	2,01	1,34
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz- Reformen	-2,48	-0,95	-1,20	-0,56
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz- Reformen	1,45	0,73	-1,42	-0,87
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	2,45	0,86	-0,49	-0,21
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	2,64	0,94	0,99	0,43
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,24	2,98	-0,24	-3,65
Kurzarbeiter	-4,30	-3,52	-2,39	-2,38
Beschäftigtenkonzentration	-0,04	-0,68	-0,11	-2,62
Ost	-14,58	-12,66	-8,56	-9,04
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	1,85	1,02	-0,01	-0,01
Konstante	66,44	18,01	24,47	8,07

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.22 (Forts.): Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – OLS

	Ausgabenanteil Beschäftigung am 2. AM		Ausgabenanteil Jugendmaßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	-0,69	-0,48	0,50	1,49
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	-0,05	-0,05	0,16	0,65
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	1,20	0,63	-0,31	-0,68
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	-0,44	-0,46	0,57	2,50
Bedeutung Kooperation gering	-0,26	-0,15	-0,20	-0,50
Bedeutung Kooperation groß	-0,50	-0,48	-0,07	-0,30
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	-1,85	-1,42	0,14	0,47
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	-0,69	-0,54	0,23	0,76
Bedeutung erwartete Wirkung gering	0,86	0,60	-0,07	-0,20
Bedeutung erwartete Wirkung groß	0,38	0,27	0,27	0,82
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	1,45	1,04	-0,12	-0,36
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	1,26	1,18	-0,22	-0,89
Hartz-Reformen	0,62	0,22	-2,18	-3,38
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz- Reformen	0,30	0,05	-2,57	-1,78
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz- Reformen	1,58	0,82	-0,50	-1,11
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	-2,10	-0,83	0,56	0,93
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz- Reformen	-0,44	-0,32	-0,32	-0,99
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz- Reformen	-0,61	-0,27	-0,39	-0,74
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz- Reformen	-0,81	-0,55	-0,23	-0,66
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	-1,54	-0,57	-0,04	-0,06
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	-0,38	-0,23	-0,18	-0,46
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz- Reformen	3,17	1,34	0,25	0,46
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz- Reformen	-0,94	-0,53	0,20	0,47
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	-0,91	-0,35	0,38	0,63
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	-2,55	-1,01	0,53	0,90
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0,05	-0,76	0,02	1,45
Kurzarbeiter	7,78	7,05	-0,70	-2,70
Beschäftigtenkonzentration	0,15	3,13	0,00	-0,40
Ost	20,25	19,48	2,23	9,12
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-1,29	-0,78	-0,52	-1,36
Konstante	1,40	0,42	4,44	5,68

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.22 (Forts.): Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – OLS

	Gesamtausgaben		Pro-Kopf-Ausgaben	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	-1,31	-0,07	-0,15	-0,94
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	9,13	0,64	-0,26	-2,31
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	5,36	0,20	0,42	1,98
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	1,05	0,08	-0,04	-0,35
Bedeutung Kooperation gering	-17,90	-0,75	0,04	0,23
Bedeutung Kooperation groß	-9,51	-0,66	-0,06	-0,52
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	12,00	0,66	-0,04	-0,29
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	-13,60	-0,76	0,05	0,39
Bedeutung erwartete Wirkung gering	17,00	0,86	0,40	2,52
Bedeutung erwartete Wirkung groß	4,05	0,21	0,41	2,61
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	27,90	1,44	-0,08	-0,52
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	1,25	0,08	-0,17	-1,42
Hartz-Reformen	-41,00	-1,07	-1,22	-4,00
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz-Reformen	61,80	0,72	0,91	1,34
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz-Reformen	-10,70	-0,40	0,25	1,20
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	-13,30	-0,38	-0,77	-2,75
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz-Reformen	6,40	0,33	0,00	0,02
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz-Reformen	22,20	0,72	0,00	-0,01
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz-Reformen	20,60	1,01	0,14	0,85
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	-17,60	-0,47	0,25	0,85
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	12,00	0,53	0,16	0,89
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz-Reformen	-5,45	-0,17	0,01	0,04
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz-Reformen	-6,49	-0,26	-0,35	-1,79
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	-15,80	-0,44	-0,07	-0,24
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	3,02	0,09	-0,02	-0,09
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-3,46	-3,48	0,01	0,75
Kurzarbeiter	-20,20	-1,32	0,22	1,77
Beschäftigtenkonzentration	3,45	5,23	-0,01	-2,26
Ost	201,00	13,97	1,21	10,54
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-41,80	-1,84	0,32	1,76
Konstante	-18,90	-0,41	4,30	11,71

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Die Ergebnisse der OLS-Schätzungen replizieren weitestgehend die Resultate, die in den OLS-Schätzungen für den Einfluss der Steuerungskennzahlen erzielt wurden. Auch hier weisen die regionalen Kontrollvariablen sowie die Indikatorvariable für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen nahezu durchweg einen statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag auf. Die Bedeutung, die den einzelnen Aspekten der geschäftspolitischen Ausrichtung zugewiesen wird, kann allerdings nur sehr selten die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik erklären.

Für die Ausgabenanteile an Humankapitalmaßnahmen und Beschäftigungsmaßnahmen im ersten Arbeitsmarkt spielt nur die Bedeutung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen nach den Hartz-Reformen eine Rolle. Der Ausgabenanteil für Jugendmaßnahmen wird lediglich von der Bedeutung der Arbeitnehmerkunden signifikant beeinflusst. Für die Pro-Kopf-Ausgaben spielt die Bedeutung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkunden ebenso eine Rolle wie die erwartete Wirkung der Instrumente. Für die Höhe der Gesamtausgaben ebenso wie für den Ausgabenanteil an Beschäftigungsmaßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt kann kein Aspekt der geschäftspolitischen Ausrichtung einen signifikanten Erklärungsbeitrag entfalten.

Um die Möglichkeit einer systematischen Verzerrung der Schätzergebnisse durch individuelle, d.h. agenturspezifische Heterogenität zu überprüfen, wurde auch hier eine Schätzung mit agenturspezifischen Achsenabschnitten durchgeführt. Die Resultate dieser Schätzung, bei der wiederum die beiden zeitinvarianten Indikatorvariablen „Ost“ und „Grenze zu westdeutschem Agenturbezirk“ herausgelassen werden müssen, sind in **Tabelle 5.23** dargestellt.

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass auch nach Kontrolle um agenturspezifische Heterogenität im Politikeinsatz der Indikator für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen seinen statistisch signifikanten Erklärungsbeitrag beibehält. Lediglich die Gesamtausgaben und der Ausgabenanteil für Beschäftigungsmaßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt bleiben von den Hartz-Reformen unberührt. Der Ausgabenanteil für Humankapitalmaßnahmen wird durch die Hartz-Reformen ebenso statistisch signifikant reduziert, wie die Pro-Kopf-Ausgaben und der Ausgabenanteil für Jugendmaßnahmen. Demgegenüber steigt der Ausgabenanteil für Subventionen am ersten Arbeitsmarkt.

Der Einfluss der Bedeutung, die einzelne Aspekte der geschäftspolitischen Ausrichtung auf den *policy mix* aufweisen, verändert sich jedoch zum Teil durch die Kontrolle um agenturspezifische Heterogenität im Vergleich zu den entsprechenden OLS-Schätzungen. Nach wie vor spielt die Bedeutung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen nach den Hartz-Reformen für den Ausgabenanteil an Humankapitalmaßnahmen und direkten Lohnsubventionen eine signifikante Rolle. Allerdings wird Ersterer nun auch durch die Bedeutung der Arbeitgeberkunden signifikant beeinflusst. Diese spielt nun auch eine signifikante Rolle für die Höhe des Ausgabenanteils für Jugendmaßnahmen, wohingegen die Bedeutung, die Arbeitnehmerkunden beigemessen wird, nun insignifikant ist.

Schließlich erscheint für die Höhe der Gesamtausgaben die Bedeutung besonders förderungsbedürftiger Personen und die lokale Trägerlandschaft wichtig zu sein. Die Pro-Kopf-Ausgaben werden signifikant lediglich von der Bedeutung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen beeinflusst.

Tabelle 5.23: Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – Schätzung mit Agentur-fixed effects

	Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen		Ausgabenanteil Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	0,72	0,39	-0,81	-0,56
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	0,22	0,17	-0,98	-0,93
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	-2,08	-0,82	1,62	0,81
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	-0,01	-0,01	0,60	0,62
Bedeutung Kooperation gering	1,53	0,60	1,12	0,56
Bedeutung Kooperation groß	1,39	0,78	0,89	0,63
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	0,88	0,50	-1,25	-0,90
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	-2,35	-1,43	0,83	0,64
Bedeutung erwartete Wirkung gering	-2,41	-1,35	1,52	1,08
Bedeutung erwartete Wirkung groß	-1,38	-0,79	0,45	0,33
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	-1,20	-0,70	2,51	1,85
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	-0,78	-0,59	0,77	0,73
Hartz-Reformen	-22,24	-6,72	20,63	7,89
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz- Reformen	15,33	2,07	-6,73	-1,15
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz- Reformen	0,71	0,33	0,00	0,00
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	4,29	1,32	-2,51	-0,98
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz- Reformen	0,05	0,03	-0,40	-0,34
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz- Reformen	0,48	0,22	0,79	0,45
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz- Reformen	0,40	0,28	0,67	0,60
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	-8,42	-2,68	6,66	2,68
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	0,05	0,02	1,16	0,73
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz- Reformen	3,21	1,20	-2,27	-1,07
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz- Reformen	3,06	1,43	-1,97	-1,17
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	6,13	1,83	-7,05	-2,66
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	6,10	1,98	-4,04	-1,66
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0,73	-1,25	0,64	1,38
Kurzarbeiter	-1,23	-0,62	-0,64	-0,41
Beschäftigtenkonzentration	-0,36	-0,83	0,74	2,17
Konstante	96,21	4,15	-32,71	-1,78

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.23 (Forts.): Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – Schätzung mit Agentur-fixed effects

	Ausgabenanteil Beschäftigung am 2. AM		Ausgabenanteil Jugendmaßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	0,77	0,66	0,42	1,03
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	0,99	1,17	-0,16	-0,53
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	-0,35	-0,22	0,21	0,37
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	-0,46	-0,58	0,46	1,66
Bedeutung Kooperation gering	-0,72	-0,44	-0,27	-0,48
Bedeutung Kooperation groß	-1,40	-1,23	-0,13	-0,33
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	0,42	0,38	0,01	0,03
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	0,93	0,89	0,25	0,68
Bedeutung erwartete Wirkung gering	1,30	1,15	-0,27	-0,68
Bedeutung erwartete Wirkung groß	1,68	1,51	0,05	0,12
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	-0,89	-0,81	-0,46	-1,19
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	0,32	0,38	-0,37	-1,23
Hartz-Reformen	0,71	0,34	-2,01	-2,72
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz- Reformen	-3,53	-0,75	-3,83	-2,32
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz- Reformen	-0,54	-0,39	-0,21	-0,43
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	-0,06	-0,03	-0,61	-0,84
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz- Reformen	0,09	0,09	-0,41	-1,21
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz- Reformen	-1,26	-0,90	-0,27	-0,56
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz- Reformen	-0,56	-0,62	-0,53	-1,67
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	-0,59	-0,30	1,35	1,92
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	-0,74	-0,58	-0,11	-0,24
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz- Reformen	-1,71	-1,00	0,58	0,98
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz- Reformen	-2,43	-1,78	0,33	0,69
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	1,74	0,81	0,28	0,37
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	-0,78	-0,40	-0,16	-0,24
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0,09	-0,25	0,13	1,03
Kurzarbeiter	2,71	2,13	-1,07	-2,42
Beschäftigtenkonzentration	-0,48	-1,73	0,05	0,52
Konstante	33,61	2,27	1,35	0,26

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Tabelle 5.23 (Forts.): Ausrichtung der Geschäftspolitik vor und nach Hartz-Reformen – Schätzung mit Agentur-fixed effects

	Gesamtausgaben		Pro-Kopf-Ausgaben	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering	-1,19	-0,09	-0,07	-0,30
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	3,44	0,38	-0,20	-1,11
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering	9,11	0,52	0,25	0,73
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	2,31	0,27	0,07	0,43
Bedeutung Kooperation gering	-7,76	-0,45	0,07	0,22
Bedeutung Kooperation groß	-6,32	-0,51	-0,04	-0,18
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering	-13,00	-1,08	-0,35	-1,49
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß	-9,95	-0,88	-0,28	-1,29
Bedeutung erwartete Wirkung gering	6,45	0,53	0,30	1,25
Bedeutung erwartete Wirkung groß	0,18	0,02	0,17	0,75
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering	12,40	1,05	-0,06	-0,27
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß	-10,10	-1,09	-0,20	-1,10
Hartz-Reformen	-9,32	-0,41	-1,18	-2,67
Bedeutung Arbeitgeberkunden gering nach Hartz-Reformen	-23,90	-0,47	-0,76	-0,77
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß nach Hartz-Reformen	-5,91	-0,39	0,17	0,59
Bedeutung Arbeitnehmerkunden gering nach Hartz-Reformen	-25,40	-1,14	-0,74	-1,71
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß nach Hartz-Reformen	-11,30	-1,09	-0,23	-1,12
Bedeutung Kooperation gering nach Hartz-Reformen	19,60	1,29	0,07	0,23
Bedeutung Kooperation groß nach Hartz-Reformen	11,50	1,17	0,18	0,94
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen gering nach Hartz-Reformen	36,10	1,67	0,64	1,53
Bedeutung besonders förderungsbedürftige Personengruppen groß nach Hartz-Reformen	28,10	2,04	0,57	2,13
Bedeutung erwartete Wirkung gering nach Hartz-Reformen	10,20	0,55	0,09	0,26
Bedeutung erwartete Wirkung groß nach Hartz-Reformen	6,94	0,47	-0,09	-0,31
Bedeutung lokale Trägerlandschaft gering nach Hartz-Reformen	-53,80	-2,33	-0,43	-0,97
Bedeutung lokale Trägerlandschaft groß nach Hartz-Reformen	-26,10	-1,23	-0,20	-0,48
Beschäftigtenanteil Altindustrien	6,65	1,65	0,11	1,38
Kurzarbeiter	-10,90	-0,79	0,18	0,69
Beschäftigtenkonzentration	5,88	1,98	0,20	3,55
Konstante	-247,00	-1,55	-6,11	-1,97

Anmerkungen: Anzahl der Beobachtungen: 292. Für eine Beschreibung der Variablen vgl. Anhang.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die berücksichtigten Aspekte der geschäftspolitischen Ausrichtung zwar in einigen wenigen Fällen und vor allem nach den Hartz-Reformen einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Ausgestaltung des Politikeinsatzes entfalten, jedoch in keiner sehr systematischen Weise. Am ehesten wird der *policy mix* noch durch die Bedeutung beeinflusst, die besonders förderungsbedürftigen

Personengruppen, also einem Strukturmerkmal der Arbeitslosigkeit, zugewiesen wird. Darüber hinaus besitzt die Infrastruktur der lokalen Bildungs- und Maßnahmeträgerlandschaft einen gewissen Einfluss. Die Bedeutung der erwarteten Wirkung der Instrumente spielt für die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort jedoch keine signifikante Rolle.

5.4.3.1.2 Handlungsspielräume der Agenturen und Einfluss der Regionaldirektionen

Ein zweites Element der lokalen Arbeitsmarktpolitik, zu dem mit Hilfe der Agenturbefragung Informationen gesammelt werden sollten, sind die Handlungsspielräume der Agenturen sowie der Einfluss, den die jeweilige Regionaldirektion auf die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort ausübt. Hierzu wurden die Agenturen unter anderem zur Größe ihrer Handlungsspielräume für Maßnahmeplanung und Instrumentenmix vor und nach den Hartz-Reformen befragt. Darüber hinaus wurde erhoben, als wie stark die Agenturen den Einfluss der Regionaldirektionen auf die Formulierung von Zielvorgaben sowie auf den Maßnahmenmix empfinden. Schließlich wurde noch die Zustimmung bzw. Ablehnung diverser Aussagen über das Verhältnis zwischen Regionaldirektionen und einzelnen Agenturen erbeten.

Von 153 Agenturen gaben beinahe 75% an, dass im letzten Jahr die Regulierungsdichte durch Rundbriefe und Geschäftsanweisungen zugenommen habe. Der Behauptung „Die Arbeitsagenturen sind dezentral eigenständige Akteure unter der (formalen) Führung der Regionaldirektion“ stimmten rund 5% gar nicht zu, ca. 38% stimmten überwiegend nicht zu, etwa 52% stimmten überwiegend zu und rund 5% stimmten voll und ganz zu. Fasst man die beiden jeweiligen Randkategorien zu einer Kategorie zusammen und nutzt diese neue Variable als abhängige Variable so lässt sich mit Hilfe einer einfachen Probit-Schätzung überprüfen, inwieweit hierbei systematische Unterschiede im Antwortverhalten zwischen einzelnen Regionaldirektionen existieren. Aus **Tabelle 5.24** geht hervor, dass die Zustimmung zu obiger Aussage nicht systematisch über die Regionaldirektionen variiert. Alle geschätzten Koeffizienten sind statistisch insignifikant und es spielt für diese Einschätzung offenbar keine Rolle, zu welcher Regionaldirektion eine Agentur gehört.

Tabelle 5.24: Ergebnisse Probit-Schätzung zur Eigenständigkeit der Arbeitsagenturen

	Zustimmung zur Behauptung „Die Arbeitsagenturen sind dezentral eigenständige Akteure“	
	Marginaler Effekt	t-Wert
Niedersachsen/Bremen	-0,07	-0,33
Nordrhein-Westfalen	-0,02	-0,09
Hessen	0,03	0,12
Rheinland-Pfalz/Saarland	0,10	0,41
Baden-Württemberg	0,10	0,45
Bayern	0,14	0,67
Berlin/Brandenburg	-0,38	-1,28
Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,22	-0,93
Sachsen	0,10	0,35
Anzahl der Beobachtungen	148	

Die Nutzung des Grades der Zustimmung zu dieser Behauptung als Regressor in einem Modell zur Erklärung des Politikeinsatzes im Jahr 2004 analog zu den Schätzungen in

Kapitel 5.4.3.1 ergab, dass kein systematischer Unterschied im *policy mix* zwischen Agenturen existiert, die der Behauptung zustimmen und solchen, die dies nicht tun. Aus darstellerischen Gründen wird hier daher auf eine Wiedergabe der Schätzergebnisse verzichtet.

In **Tabelle 5.25** findet sich die Antwortverteilung auf die Fragen zum Einfluss der Regionaldirektion auf Maßnahmemix und Zielvorgaben sowie auf die Fragen zu den Handlungsspielräumen der Agenturen.

Tabelle 5.25: Einfluss der Regionaldirektionen und Handlungsspielräume der Agenturen

	Gar nicht	Gering	Stark/ groß	Sehr stark/ groß	Anzahl Beobachtungen
Einfluss der Regionaldirektion auf:					
Maßnahmemix vor Hartz-Reformen	24,0%	59,6%	15,8%	0,7%	146
Maßnahmemix nach Hartz-Reformen	12,1%	43,0%	36,9%	8,1%	149
Formulierung von Zielvorgaben vor Hartz-Reformen	4,1%	38,6%	51,7%	5,5%	145
Formulierung von Zielvorgaben nach Hartz-Reformen	0,7%	4,6%	33,8%	60,9%	151
Handlungsspielräume für eigenständige Gestaltung:					
Maßnahmeplanung/Instrumentenmix vor Hartz-Reformen	0,0%	6,9%	56,9%	36,3%	146
Maßnahmeplanung/Instrumentenmix nach Hartz-Reformen	1,4%	37,8%	48,0%	12,8%	148
Entwicklung und Umsetzung eigener geschäftspolitischer Schwerpunkte vor Hartz-Reformen	0,7%	22,6%	56,2%	20,6%	146
Entwicklung und Umsetzung eigener geschäftspolitischer Schwerpunkte nach Hartz-Reformen	6,0%	51,3%	37,3%	5,3%	150

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass die Agenturen durchweg einen Verlust an eigenen Handlungsspielräumen sowie einen Anstieg des Einflusses der Regionaldirektionen angeben. Während 84% der Agenturen antworteten, dass vor den Hartz-Reformen die Regionaldirektionen (bzw. damaligen Landesarbeitsämter) keinen oder nur einen geringen Einfluss auf den Maßnahmemix ausübten, so sind dies für den Zeitraum danach nur noch rund 65%. Noch deutlicher tritt der Einfluss der Regionaldirektionen bei der Formulierung von Zielvorgaben zutage. Nur etwas mehr als fünf Prozent der Agenturen sehen hier derzeit keinen oder nur einen geringen Einfluss, während dies für den Zeitraum vor den Hartz-Reformen noch fast 43% waren. Rund 61% der Agenturen betrachten den Einfluss der Regionaldirektion auf die Formulierung von Zielvorgaben nach den Hartz-Reformen als sehr stark.

Ein vergleichbares Bild hierzu ergibt sich bei der Frage nach den Handlungsspielräumen der Agenturen, die natürlich nicht nur durch die Regionaldirektionen, sondern auch durch andere Faktoren, wie allgemeine politische Vorgaben, die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit oder konjunkturelle Einflüsse bestimmt werden. Hinsichtlich des Instrumentenmix sehen die Agenturen im Zeitablauf ebenso einen Verlust an Handlungsspielräumen wie für die Entwicklung und Umsetzung eigener geschäftspolitischer Schwerpunkte. Während vor den Hartz-Reformen nur rund sieben Prozent der Agenturen für den Instrumentenmix keinen oder einen geringen Handlungsspielraum sahen, so sind dies nach den Hartz-Reformen fast 40%.

Demgegenüber betrachteten vor den Hartz-Reformen etwas mehr als 36% der Agenturen ihre Handlungsspielräume hierfür als sehr groß und nur knapp 13% nach den Hartz-Reformen. Analog hierzu gaben etwas mehr als 23% der Agenturen an, vor den Hartz-Reformen keine oder nur geringe Spielräume für die Entwicklung und Umsetzung eigener geschäftspolitischer Schwerpunkte zu haben, während dies im Zeitraum davor noch über 57% waren.

Um zu überprüfen, inwieweit diese Einschätzungen über die Regionaldirektionen hinweg systematisch variieren, wurden geordnete Probit-Modelle geschätzt, in denen als erklärende Variablen die Indikatoren für die einzelnen Regionaldirektionen aufgenommen wurden. Die Referenzkategorie stellt hierbei wiederum die Regionaldirektion Nord dar. Die Schätzergebnisse sind in den **Tabellen 5.26-5.27** zusammengefasst.

Tabelle 5.26: Ergebnisse zur Stärke des Einflusses der Regionaldirektion auf Maßnahmemix (Geordnetes Probit-Modell)

	Stärke des Einflusses der RD auf Maßnahmemix vor Hartz-Reformen		Stärke des Einflusses der RD auf Maßnahmemix nach Hartz-Reformen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Niedersachsen/Bremen	-0,40	-0,80	-0,94	-1,94
Nordrhein-Westfalen	0,07	0,14	-0,68	-1,45
Hessen	-0,19	-0,34	-1,60	-2,89
Rheinland-Pfalz/Saarland	0,31	0,58	-0,46	-0,88
Baden-Württemberg	0,09	0,19	-0,80	-1,66
Bayern	-0,91	-1,81	-1,14	-2,39
Berlin/Brandenburg	1,49	2,17	-1,42	-2,19
Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,00	-0,01	-0,46	-0,88
Sachsen	-0,56	-0,90	-1,45	-2,44
Anzahl der Beobachtungen	146		149	

Tabelle 5.27: Ergebnisse zur Stärke des Einflusses der Regionaldirektion auf Zielvorgaben (Geordnetes Probit-Modell)

	Stärke der Zielvorgaben durch Regionaldirektion vor Hartz-Reformen		Stärke der Zielvorgaben durch Regionaldirektion nach Hartz-Reformen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Niedersachsen/Bremen	-0,19	-0,38	-0,24	-0,46
Nordrhein-Westfalen	0,81	1,70	0,00	0,01
Hessen	0,43	0,76	-0,45	-0,77
Rheinland-Pfalz/Saarland	0,60	1,11	0,10	0,17
Baden-Württemberg	0,27	0,55	0,15	0,28
Bayern	-0,28	-0,57	-0,20	-0,40
Berlin/Brandenburg	1,07	1,57	-0,62	-0,92
Sachsen-Anhalt/Thüringen	0,48	0,91	1,16	1,69
Sachsen	0,30	0,49	0,34	0,50
Anzahl der Beobachtungen	145		151	

Die Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass vor den Hartz-Reformen lediglich Agenturen, die zur Regionaldirektion Berlin/Brandenburg gehören, stärker dazu neigen, den Einfluss stärker einzuschätzen als Agenturen der Regionaldirektion Nord. Nach den Hartz-Reformen schätzen Agenturen der Regionaldirektionen Hessen, Bayern, Berlin/Brandenburg und Sachsen den Einfluss der jeweiligen Regionaldirektion als geringer ein, verglichen mit

Agenturen in Nord. Demgegenüber dokumentiert **Tabelle 5.28**, dass keinerlei systematische Abweichungen in der Einschätzung des Einflusses der Regionaldirektionen auf die Formulierung von Zielvorgaben über die einzelnen Regionaldirektionen hinweg existieren

Die Schätzergebnisse zur Einschätzung der Handlungsspielräume der Agenturen für eine eigenständige Gestaltung des Maßnahmemix und die Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte sind in den **Tabellen 5.28-5.29** zusammengefasst.

Tabelle 5.28: Ergebnisse zu Handlungsspielräumen der Arbeitsagenturen für den Maßnahmemix (Geordnetes Probit-Modell)

	Handlungsspielraum für eigenständige Gestaltung des Maßnahmemix vor Hartz-Reformen		Handlungsspielraum für eigenständige Gestaltung des Maßnahmemix nach Hartz-Reformen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Niedersachsen/Bremen	-1,14	-2,01	0,87	1,72
Nordrhein-Westfalen	-0,91	-1,66	0,96	1,96
Hessen	-0,96	-1,55	0,54	0,97
Rheinland-Pfalz/Saarland	-0,93	-1,57	0,65	1,22
Baden-Württemberg	-1,09	-1,95	0,80	1,60
Bayern	-0,80	-1,45	0,45	0,93
Berlin/Brandenburg	-2,37	-3,24	1,50	2,25
Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,61	-1,02	0,82	1,52
Sachsen	-1,57	-2,27	0,65	1,02
Anzahl der Beobachtungen	146		148	

Aus **Tabelle 5.29** geht hervor, dass Agenturen, die zu den Regionaldirektion Niedersachsen/Bremen, Berlin/Brandenburg und Sachsen gehören, ihre Handlungsspielräume für eine eigenständige Gestaltung des Maßnahmemix vor den Hartz-Reformen geringer eingeschätzt haben als Agenturen der Regionaldirektion Nord. Nach den Hartz-Reformen halten hingegen Agenturen in Nordrhein-Westfalen und Berlin/Brandenburg ihren Handlungsspielraum für höher als Agenturen in Nord.

Tabelle 5.29: Ergebnisse zu Handlungsspielräumen der Arbeitsagenturen für geschäftspolitische Schwerpunkte (Geordnetes Probit-Modell)

	Handlungsspielraum für eigenständige Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte vor Hartz-Reformen		Handlungsspielraum für eigenständige Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte nach Hartz-Reformen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Niedersachsen/Bremen	-0,69	-1,33	1,05	2,06
Nordrhein-Westfalen	-0,90	-1,83	1,04	2,13
Hessen	-0,81	-1,42	1,12	1,98
Rheinland-Pfalz/Saarland	-0,78	-1,44	0,54	1,01
Baden-Württemberg	-1,03	-2,01	1,09	2,16
Bayern	-0,49	-0,98	0,90	1,82
Berlin/Brandenburg	-2,18	-3,14	0,98	1,46
Sachsen-Anhalt/Thüringen	-0,92	-1,69	1,58	2,89
Sachsen	-1,52	-2,45	1,22	2,00
Anzahl der Beobachtungen	146		150	

Hinsichtlich ihrer Handlungsspielräume für eine eigenständige Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte vor den Hartz-Reformen sind Agenturen in Baden-Württemberg, Berlin/Brandenburg und Sachsen skeptischer als Agenturen der Regionaldirektion Nord. Nach den Hartz-Reformen hingegen betrachten alle Agenturen außer diejenigen in Rheinland-Pfalz/Saarland, Bayern und Berlin/Brandenburg ihre Handlungsspielräume als höher verglichen mit Agenturen in Nord. Zusammenfassend lässt sich also für alle hier analysierten Fragen festhalten, dass sich weder in der Einschätzung des Einflusses der Regionaldirektion noch hinsichtlich der Handlungsspielräume der Agenturen ein einheitliches Bild ergibt. Diese Einschätzungen scheinen folglich in hohem Maße heterogen über die einzelnen Agenturen hinweg zu sein, was die Nutzung agenturspezifischer Achsenabschnitte für das Modell zur Ermittlung der Wirkung des Politikeinsatzes unterstützt.

5.4.3.1.3 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik

Ein dritter Aspekt der Umsetzung und Steuerung arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist die Zusammenarbeit der Agenturen mit anderen relevanten Akteuren des lokalen Arbeitsmarktes. In der Befragung der Agenturen wurde dieses Thema in zwei Fragen direkt angesprochen. Hierbei zeigte sich zum einen, dass 99% aller Agenturen (insgesamt 151 Antworten) mit anderen Agenturen zusammenarbeiten, wobei diese Zusammenarbeit von vier Prozent als überhaupt nicht intensiv bezeichnet wird, von jeweils etwas mehr als 46% als eher nicht intensiv bzw. eher intensiv und rund 3% als sehr intensiv. Die Schätzung eines geordneten Probit-Modells ergab keinerlei Hinweise darauf, dass diese Intensität der Zusammenarbeit systematisch über die einzelnen Regionaldirektionen hinweg variiert.

Zum anderen zeigte sich, dass ca. 72% der Agenturen über einen regelmäßigen Informationsaustausch (Runde Tische, Gesprächskreise) über die Arbeitsmarktpolitik mit Kommunen und/oder Verbänden verfügen. Rund 32% haben verbindliche Absprachen über die Arbeitsmarktpolitik und etwa 41% der Agenturen verfügen über gemeinsam getragene/finanzierte Programme oder Förderinstrumente mit diesen Akteuren. Auch ergab die Schätzung eines Probit-Modells keine systematischen Abweichungen über die einzelnen Regionaldirektionen hinweg.

5.4.3.1.4 Personelle Ressourcen

Schließlich sollte die Agenturbefragung auch der Erhebung der personellen Ressourcen dienen, die den Agenturen zur Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen. Diese Personalressourcen sollten, wie in **Kapitel 5.2** erläutert, beispielsweise zusammen mit Indikatoren über die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren des lokalen Arbeitsmarktes als Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung in den Agenturen benutzt werden.

Leider stellte sich insbesondere bei den Fragen nach personellen Ressourcen heraus, dass die Antwortverweigerungsrate teilweise sehr hoch war. Dies ist auch aus **Tabelle 5.30** deutlich zu erkennen. So haben z.B. nur 122 Agenturen den Betreuungsschlüssel für das Jahr 2003 angegeben und für 2002 waren dies gar nur 110 Agenturen. Dies entspricht einem Anteil von ca. 31% bzw. über 37% an fehlenden Antworten für die Jahre 2003 bzw. 2002.

Aus dieser Tabelle wird ferner deutlich, dass sich die durchschnittliche Anzahl der Planstellen für Vermittler zwischen 2004 und 2005 um ca. 5 Personen verringert hat, wobei die Variation über die Agenturbezirke relativ konstant geblieben ist. Diese Verringerung betrifft stärker den Arbeitnehmerbereich (BewA-Vermittler), als den Arbeitgeberbereich (SteA-Vermittler). Allerdings ist im Arbeitnehmerbereich auch die Variation über die Agenturbezirke gesunken, d.h. es kam hier eher zu einer Angleichung der Planstellenzahlen.

Tabelle 5.30: Planstellen und Betreuungsschlüssel

Variable	Anzahl Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung
Planstellen für Vermittler 2005	151	40,21	66,10
Planstellen für Vermittler 2004	143	45,83	65,40
BewA-Vermittler 2005	146	25,69	21,82
SteA-Vermittler 2005	146	6,73	5,55
BewA-Vermittler 2004	136	31,34	27,26
SteA-Vermittler 2004	137	7,27	6,97
Anzahl Arbeitnehmerkunden pro Vermittler 2005	162	545,56	219,35
Anzahl Arbeitnehmerkunden pro Vermittler 2004	160	571,68	199,15
Anzahl Arbeitnehmerkunden pro Vermittler 2003	122	579,63	178,93
Anzahl Arbeitnehmerkunden pro Vermittler 2002	110	575,70	189,84
Anzahl Arbeitgeberkunden pro Vermittler 2005	122	533,98	475,08
Anzahl Arbeitgeberkunden pro Vermittler 2004	110	511,51	522,52
Anzahl Arbeitgeberkunden pro Vermittler 2003	79	499,96	507,31
Anzahl Arbeitgeberkunden pro Vermittler 2002	71	505,54	532,88

Hinsichtlich des Betreuungsschlüssels beobachtet man zwischen 2002 und 2005 einen Rückgang der Arbeitnehmerkunden pro Vermittlungsfachkraft im Arbeitnehmerbereich, wobei gleichzeitig die Variation über die Agenturbezirke anstieg. Kamen 2002 noch etwas mehr als 575 Arbeitnehmerkunden auf eine Vermittlungsfachkraft, so waren dies 2004 „nur“ noch etwa 546. Der stärkste Rückgang ist hier zwischen 2004 und 2005 zu verzeichnen. Dieser Befund steht im Gegensatz zum Rückgang der Planstellen für BewA-Vermittler und lässt sich nur durch einen stärkeren Rückgang der Arbeitnehmerkunden als der Vermittler erklären. Im Arbeitgeberkundenbereich beobachtet man ein gegenläufiges Bild. Hier kamen 2002 ca. 506 Arbeitgeberkunden auf eine Vermittlungsfachkraft, wohingegen dies im Jahr 2005 rund 534 waren.

In einer separaten Frage wurden schließlich die Agenturen um eine Einschätzung der Veränderung des Personaleinsatzes für verschiedene Aufgabenbereiche für die Zeiträume vor und nach den Hartz-Reformen gebeten. Die Antwortverteilung auf diese Frage ist in **Tabelle 5.31** dokumentiert.

Tabelle 5.31: Veränderung des Personaleinsatzes für verschiedene Aufgabenbereiche vor und nach den Hartz-Reformen

	Erheblich reduziert	Teilweise reduziert	Gleich geblieben	Teilweise verstärkt	Erheblich verstärkt	Anzahl Beobachtungen
Personaleinsatz für:						
Vermittlung von Arbeitnehmerkunden	6,4%	18,0%	26,3%	40,4%	9,0%	156
Arbeitsberatung	38,4%	42,8%	12,6%	5,7%	0,6%	159
Beratung und Vermittlung von Jugendlichen	1,3%	9,4%	25,8%	42,1%	21,4%	159
Beratung von Arbeitgeberkunden	0,0%	10,7%	23,3%	44,0%	22,0%	159
Stellenvermittlung	0,6%	10,8%	37,6%	34,4%	16,6%	157
Leistungsbearbeitung	9,4%	34,6%	47,2%	6,3%	2,5%	159

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass etwas mehr als 40% aller Agenturen einen leichten Anstieg des Personaleinsatzes im Arbeitnehmerkundenbereich angeben, während bei der Arbeitsberatung beinahe 43% einen leichten Rückgang verzeichnen. In rund 40% bzw. 44% der Agenturen hat sich der Personaleinsatz für die Beratung und Vermittlung von Jugendlichen bzw. für Arbeitgeberkunden teilweise verstärkt, wohingegen er bei der Stellenvermittlung in fast 38% aller Fälle gleich geblieben ist. Auch bei der Leistungsbearbeitung gibt die Mehrheit aller Agenturen keine Veränderung an.

Die Schätzung von geordneten Probit-Modellen, in denen die Antwortverteilungen auf die Indikatoren für die zugehörige Regionaldirektion regressiert wurden, lieferte in der deutlichen Mehrheit aller Fälle keine systematischen Abweichungen im Antwortverhalten zwischen den einzelnen Regionaldirektionen. Lediglich Agenturen in Berlin/Brandenburg und Sachsen-Anhalt/Thüringen gaben an, dass ihr Personaleinsatz für die Arbeitsberatung stärker gestiegen sei als der von Agenturen der Regionaldirektion Nord. Schließlich kann man auch einen signifikant stärkeren Anstieg des Personaleinsatzes für die Leistungsbearbeitung in Agenturen der Regionaldirektionen Rheinland-Pfalz/Saarland, Bayern und Baden-Württemberg verglichen mit Agenturen in Nord beobachten. Aus darstellerischen Gründen wird auf eine vollständige Wiedergabe aller Ergebnisse in Tabellenform verzichtet.

5.4.3.2 Zweite Befragungswelle - 2006

Das Jahr 2005 markiert wie oben bereits dargestellt einen Bruch im Zuständigkeitsbereich der Agenturen. Dieser schlägt sich auch in der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, der geschäftspolitischen Ausrichtung sowie anderen relevanten Indikatoren der Tätigkeit der Agenturen nieder. Im Folgenden werden einige deskriptive Befunde aus der zweiten Welle der Agenturbefragung präsentiert, die im Frühjahr 2006 durchgeführt wurde. Für diese zweite Befragungswelle wurde in Absprache mit dem Auftraggeber ein verkürzter Fragebogen an alle 179 Agenturen versandt (eine Kopie des Fragebogens findet sich im Anhang). Zurückgesandt wurden insgesamt 131 Fragebögen, was einer Rücklaufquote von ca. 73% entspricht.

Die Stichprobe an Agenturen, für die ein ausgefüllter Fragebogen vorliegt, ist gemessen an beobachtbaren Charakteristika repräsentativ. So weisen beispielsweise alle Agenturbezirke im Jahr 2005 eine Arbeitslosenquote (ALG I) von ca. 5,7% auf. In der Stichprobe ist diese mit 5,6% nur geringfügig niedriger. Auch die Standardabweichung ist in der Stichprobe mit 1,6% ein wenig geringer als in der Population (1,7%). Aus **Tabelle 5.32** wird darüber hinaus ersichtlich, dass die Zusammensetzung der Stichprobe die Verteilung der Agenturen über die Regionaldirektionen hinweg recht gut widerspiegelt. Lediglich nordrhein-westfälische Agenturen sind etwas überrepräsentiert, wohin gegen der Stichprobenanteil hessischer Agenturen etwas unter dem Populationsanteil liegt.

Tabelle 5.32: Verteilung auf Regionaldirektionen – Stichprobe vs. alle Agenturen

Regionaldirektion	Stichprobe		Population	
	Absolut	Anteil in %	Absolut	Anteil in %
Nord	8	6,15	12	6,67
Berlin-Brandenburg	6	4,62	10	5,56
Sachsen-Anhalt/Thüringen	9	6,92	15	8,33
Sachsen	8	6,15	10	5,56
Niedersachsen-Bremen	17	13,08	22	12,22
Nordrhein-Westfalen	29	22,31	33	18,33
Hessen	7	5,38	13	7,22
Rheinland-Pfalz/Saarland	8	6,15	14	7,78
Baden-Württemberg	18	13,85	24	13,33
Bayern	20	15,38	27	15,00

Auch im Hinblick auf den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind die Abweichungen zwischen Stichprobe und der Gesamtheit aller Agenturen recht geringfügig. **Tabelle 5.33** gibt die Ausgabenanteile für die in den Schätzungen des Modells in **Kapitel 5.6** berücksichtigten Maßnahmen wieder. Sowohl die Mittelwerte als auch die Standardabweichungen aller Ausgabenanteile weichen nie mehr als einen halben Prozentpunkt voneinander ab. Die einzige Ausnahme hiervon bildet die Standardabweichung des Ausgabenanteils für SAM (traditionell). Dieser ist in der Stichprobe mit fast einem Prozentpunkt nennenswert kleiner als in der Population. Insgesamt bilden die 131 Agenturen also die Gesamtheit aller Agenturen – zumindest im Hinblick auf für die Population beobachtbaren Charakteristika – sehr gut ab.

Tabelle 5.33: Ausgabenanteile für Maßnahmen (in Prozent) – Stichprobe vs. alle Agenturen

Ausgabenanteile für Maßnahmegruppen	Stichprobe		Population	
	Mittelwert	Standard- abweichung	Mittelwert	Standard- abweichung
Ausgabenanteil FbW/Uhg	26,00	6,31	25,78	6,13
Ausgabenanteil TM	2,76	1,45	2,78	1,37
Ausgabenanteil Lohnsubventionen	6,80	3,54	6,93	3,52
Ausgabenanteil Existenzgründungsförderung	47,03	9,23	46,64	9,70
Ausgabenanteil freie Förderung	1,12	0,92	1,10	0,92
Ausgabenanteil JUMP	0,45	0,68	0,44	0,64
Ausgabenanteil ABM/BSI	2,72	2,99	2,74	2,99
Ausgabenanteil SAM (trad.)	1,25	3,19	1,73	4,11
Ausgabenanteil ESF-BA	1,51	0,77	1,54	0,78
Ausgabenanteil Kurzarbeitergeld	5,98	5,11	5,88	5,44
Ausgabenanteil Sonstige Maßnahmen	4,40	1,74	4,46	1,92

In den folgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Auswertung dieser Stichprobe präsentiert. Hierbei wird zunächst auf die Prinzipien der Steuerung der Arbeitsmarktpolitik sowie der geschäftspolitischen Ausrichtung eingegangen (**Kapitel 5.4.3.2.1**). Daran anschließend wird in **Kapitel 5.4.3.2.2** auf die Funktionen der Regionaldirektion und den Handlungsspielraum der einzelnen Agenturen eingegangen. **Kapitel 5.4.3.2.3** widmet sich schließlich den Personalressourcen der Agenturen, der Ausgestaltung des Kundenzentrums sowie der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik.

5.4.3.2.1 Steuerung der Arbeitsmarktpolitik, geschäftspolitische Ausrichtung und Maßnahmezuzuweisung

Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

Zur Ermittlung der Prinzipien, anhand derer die Agenturen den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente steuern, wurde die Bedeutung einer Reihe von Indikatoren für die Jahre 2004 und 2005 abgefragt. In **Tabelle 5.34** ist die Verteilung der Antworten dargestellt. Hieraus wird deutlich, dass vor allem die Kosten pro Integration einen erheblichen Bedeutungszugewinn im Zeitablauf erfahren haben. So gaben für das Jahr 2004 rund 26% der Agenturen an, diesem Indikator nur eine geringe oder sehr geringe Bedeutung beizumessen. Für das Jahr 2005 waren dies nur noch etwas mehr als 5%. Einen ähnlichen Bedeutungszugewinn hat die Dauer der Arbeitslosigkeit als Steuerungsindikator erfahren. Mehr als die Hälfte aller Agenturen misst dieser Steuerungsgröße für das Jahr 2005 eine sehr hohe Bedeutung bei. Demgegenüber scheinen die Anzahl der ausgesprochenen Sanktionen sowie die Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmen bzw. deren Teilnehmer/innen im Zeitablauf an Bedeutung verloren zu haben. Beinahe ein Drittel aller Agenturen gab an, dass die Maßnahmen- bzw. Teilnehmer/innenanzahl für das Jahr 2005 von sehr geringer oder geringer Bedeutung sind. Diese Ergebnisse unserer Befragung legen es nahe, den Politikeinsatz der Agenturen eher durch Ausgaben- als durch Teilnehmer/innenanteile abzubilden.

Tabelle 5.34: Bedeutungsindikatoren für Steuerung der Arbeitsmarktpolitik

	Sehr Gering	Gering	Hoch	Sehr hoch	Anzahl Beobachtungen
2004					
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	4,6	24,6	63,1	7,7	130
Bewegungen der Arbeitslosigkeit	3,1	16,3	64,3	16,3	129
Dauer der Arbeitslosigkeit	3,9	27,1	51,2	17,8	129
Struktur + Umfang der offenen Stellen	3,9	15,4	53,9	26,9	130
Ungeförderte Integration	1,5	11,5	50,0	36,9	130
Geförderte Integration	1,5	13,1	50,0	35,4	130
Kosten pro Integration	3,1	23,1	52,3	21,5	130
Zahl ausgesprochener Sanktionen	9,2	32,3	47,7	10,8	130
Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmen und deren TN	3,1	18,5	60,8	17,7	130
2005					
Strukturmerkmale der Arbeitslosigkeit	3,1	20,6	60,3	16,0	131
Bewegungen der Arbeitslosigkeit	3,1	15,3	53,4	28,2	131
Dauer der Arbeitslosigkeit	0,0	10,7	37,4	51,9	131
Struktur + Umfang der offenen Stellen	1,5	5,3	39,7	53,4	131
Ungeförderte Integration	0,8	1,5	9,9	87,8	131
Geförderte Integration	0,8	5,3	29,0	64,9	131
Kosten pro Integration	0,8	4,6	33,6	61,1	131
Zahl ausgesprochener Sanktionen	13,7	48,1	34,4	3,1	131
Anzahl der Eingliederungs- und FbW-Maßnahmen und deren TN	3,8	29,0	41,2	26,0	131

Darüber hinaus ergab die Durchführung von t-Tests auf Mittelwertdifferenzen, dass die Mittelwerte der Indikatoren zur Bedeutung von Strukturmerkmalen, Bewegungen und Dauer der Arbeitslosigkeit im Vergleich von 2004 mit 2005 statisch signifikant unterschiedlich sind. Diese drei Indikatoren haben im Zeitablauf also an Bedeutung für die Steuerung der

Arbeitsmarktpolitik in den Agenturen gewonnen. Da Arbeitsmarktbewegungen als Ergebnisgröße in unserem Makromodell dienen, wurde daher in einem nächsten Schritt überprüft, ob bzw. inwieweit diese drei Indikatoren einen systematischen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Agenturpolitik aufweisen. Hierzu wurden die Ausgabenanteile für bestimmte Maßnahmegruppen des Jahres 2005 auf eine Reihe von regionalen Kontextvariablen sowie diese Indikatoren regressiert. Zu diesem Zweck wurden zuvor die Antwortmöglichkeiten „sehr geringe Bedeutung“ und „geringe Bedeutung“ zu einer Variable zusammengefasst, die als Referenzkategorie gewählt wurde. Die Ergebnisse der Schätzungen sind in **Tabelle 5.35** zusammengefasst.

Tabelle 5.35: Bedeutung einzelner Steuerungsindikatoren für den Politikeinsatz 2005

	Ausgabenanteil Humankapitalmaßnahmen		Ausgabenanteil Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Strukturmerkmale groß	-1,472	-1,02	-0,519	-0,30
Bedeutung Strukturmerkmale sehr groß	-0,109	-0,06	-0,402	-0,17
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	-0,052	-0,03	0,449	0,24
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen sehr groß	-1,054	-0,55	0,737	0,32
Bedeutung Dauer groß	-0,363	-0,19	0,150	0,06
Bedeutung Dauer sehr groß	-0,128	-0,06	-0,416	-0,16
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,476	4,00	-0,466	-3,24
Beschäftigtenkonzentration	0,065	0,80	-0,259	-2,63
Kurzarbeiter	0,515	0,19	-14,368	-4,44
Ost	6,643	1,15	-29,214	-4,18
Grenzregion	0,667	0,50	-1,062	-0,66
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	0,727	0,27	2,163	0,65
RD Nord	0,187	0,07	-1,368	-0,45
RD Berlin-Brandenburg	-10,723	-1,66	23,987	3,08
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-10,797	-1,74	17,974	2,39
RD Sachsen	-13,469	-2,22	25,655	3,50
RD Niedersachsen/Bremen	6,595	3,71	-7,693	-3,59
RD Hessen	-1,446	-0,65	3,089	1,15
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	-2,308	-1,05	1,567	0,59
RD Baden-Württemberg	-4,482	-2,83	6,901	3,60
RD Bayern	0,276	0,17	1,464	0,75
Konstante	22,644	4,06	79,349	11,77

Tabelle 5.35 (Fortsetzung): Bedeutung einzelner Steuerungsindikatoren für den Politikeinsatz 2005

	Ausgabenanteil Beschäftigung am 2. AM		Ausgabenanteil Sonstige Maßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Strukturmerkmale groß	-0,004	-0,01	1,995	1,56
Bedeutung Strukturmerkmale sehr groß	-0,557	-0,59	1,068	0,62
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen groß	0,347	0,47	-0,744	-0,55
Bedeutung Arbeitsmarktbewegungen sehr groß	0,233	0,25	0,083	0,05
Bedeutung Dauer groß	-0,726	-0,76	0,940	0,54
Bedeutung Dauer sehr groß	-0,384	-0,37	0,928	0,49
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,103	1,79	-0,114	-1,08
Beschäftigtenkonzentration	0,033	0,83	0,161	2,23
Kurzarbeiter	0,953	0,74	12,900	5,44
Ost	23,955	8,56	-1,385	-0,27
Grenzregion	0,884	1,37	-0,488	-0,41
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-2,871	-2,17	-0,019	-0,01
RD Nord	1,590	1,31	-0,408	-0,18
RD Berlin-Brandenburg	-15,643	-5,01	2,378	0,42
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-7,338	-2,44	0,162	0,03
RD Sachsen	-13,056	-4,45	0,869	0,16
RD Niedersachsen/Bremen	1,976	2,30	-0,878	-0,56
RD Hessen	0,244	0,23	-1,886	-0,95
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	-0,221	-0,21	0,962	0,49
RD Baden-Württemberg	-0,636	-0,83	-1,783	-1,27
RD Bayern	0,760	0,97	-2,499	-1,74
Konstante	-1,889	-0,70	-0,105	-0,02

Anm.: Anzahl der Beobachtungen: 128. Referenzkategorie für Regionaldirektion: NRW

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass Agenturen, die den drei betrachteten Indikatoren eine große oder eine sehr große Bedeutung beimessen, im Schnitt (und unter sonst gleichen Umständen) keine andere Ausgabenverteilung aufweisen als Agenturen, die diesen Indikatoren nur eine geringe Bedeutung geben. Verändert man obige Modellspezifikation, indem man Interaktionen der Bedeutungsindikatoren und der Indikatorvariable für ostdeutsche Agenturbezirke hinzufügt, so verändern sich die Ergebnisse kaum. Insbesondere bleiben die Koeffizienten der Bedeutungsvariablen weiterhin statistisch insignifikant. Insgesamt erscheint die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik vor Ort eher von regionalspezifischen Faktoren bestimmt zu werden.

Schließlich ergab die Schätzung von geordneten Probit-Modellen für die Steuerungsindikatoren²⁵ des Jahres 2005 keine signifikanten Unterschiede zwischen Agenturen, in deren Zuständigkeitsbereich sich eine Optierende Kommune befindet und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Die gleichen Schätzungen legen darüber hinaus den Schluss nahe, dass die Bedeutung, die einzelnen Steuerungsindikatoren beigemessen wird, in den seltensten Fällen systematisch über die Regionaldirektionen variiert.

²⁵ Gleiches gilt für die Indikatoren der geschäftspolitischen Ausrichtung.

Geschäftspolitische Ausrichtung

Hinsichtlich der Bedeutung einzelner Indikatoren der geschäftspolitischen Ausrichtung ergab die Auswertung der zweiten Befragungswelle die in **Tabelle 5.36** zusammengefasste Antwortverteilung. Diese legt den Schluss nahe, dass beinahe alle Indikatoren im Zeitablauf einen Bedeutungszugewinn erfahren haben. Die Ausnahmen hiervon bilden die Indikatoren „Besonders förderungsbedürftige Personengruppen“ „Förderung von Behinderten und gesundheitlich Eingeschränkten“ und „lokale Infrastruktur der Maßnahme- und Bildungsträger“, deren Bedeutung zum Teil deutlich zurückgegangen ist. Während beispielsweise für das Jahr 2005 rund 41% der Agenturen besonders förderungsbedürftigen Personengruppen eine geringe oder sehr geringe Bedeutung gaben, waren dies im Jahr zuvor nur ca. 18%. Hier spiegelt sich die bei den Implementationsanalysen angetroffene und offenbar recht verbreitete Praxis wider, schwer vermittelbare Klient/innen, die wahrscheinlich in den SGB-II Bereich übertreten werden, wenige oder gar keine aktiven Leistungen zukommen zu lassen. Die lokale Trägerinfrastruktur verzeichnet einen ähnlich starken Bedeutungsverlust. Hier hat sich der Anteil der Agenturen, die diesem Indikator eine (sehr) geringe Bedeutung gaben, im Zeitablauf von etwas mehr als 55% auf über 72% erhöht. Auch dieser Befund wurde durch die Interviews bestätigt, wonach zum einen viele Agenturen mit der Beauftragung Dritter bzw. der Zuweisung von Klient/innen in Maßnahmen sehr zurückhaltend waren und zum anderen darauf hingewiesen wurde, dass die klassischen, länger dauernden Maßnahmen nun eher im SGB-II Bereich und weniger im Agenturbereich anzusiedeln seien.

Die größte Bedeutung für die geschäftspolitische Ausrichtung weisen die mit der Regionaldirektion vereinbarten Integrationsziele, die Bedarfe der Arbeitgeberkund/innen sowie Effizienzgesichtspunkte auf. Diesen drei Indikatoren messen jeweils mehr als 70% aller Agenturen eine sehr hohe Bedeutung bei. Darüber hinaus haben diese drei Indikatoren auch einen sehr hohen Bedeutungsgewinn im Vergleich der Jahre 2004 und 2005 erfahren. Eine ebenfalls recht hohe Bedeutung wird der Förderung von Jugendlichen zugewiesen, wobei hier allerdings die Veränderung im Zeitablauf geringer ausfällt. Die Förderung von Frauen sowie Aspekte des Gender Mainstreaming spielen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle und erfahren im Zeitablauf auch keine nennenswerte Veränderung.

Tabelle 5.36: Bedeutungsindikatoren für geschäftspolitische Ausrichtung

	Sehr gering	Gering	Hoch	Sehr hoch	Anzahl Beobachtungen
2004					
Mit RD vereinbarte Integrationsziele	5,4	16,9	40,8	36,9	130
Bedarfe der AG-Kunden	1,5	19,2	46,9	32,3	130
Bedarfe der AN-Kunden	0,8	13,9	63,1	22,3	130
Besonders förderungsbedürftige Personengruppen	2,3	15,4	65,4	16,9	130
Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen	1,5	6,2	52,3	40,0	130
Förderung von Frauen	6,9	25,4	57,7	10,0	130
Förderung von Behinderten und gesundheitlichen Eingeschränkten	3,1	16,9	59,2	20,8	130
Erwartete Wirkung der Instrumente auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit (Effektivität)	1,5	21,5	60,8	16,2	130
Effizienzgesichtspunkte (Kosten-Nutzen-Aspekte)	3,1	20,0	53,9	23,1	130
Arbeitsmarktprogramme des Landes	34,1	40,3	24,0	1,6	129
lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger	18,5	36,9	40,0	4,6	130
Kooperation mit relevanten Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt	6,9	23,1	52,3	17,7	130
Gender Mainstreaming	9,2	39,2	40,8	10,8	130
Aktivierung der Klient/innen	0,8	16,9	53,1	29,2	130
2005					
Mit RD vereinbarte Integrationsziele	0,8	2,3	19,1	77,9	131
Bedarfe der AG-Kunden	0,8	3,1	18,3	77,9	130
Bedarfe der AN-Kunden	0,8	6,9	51,2	41,2	131
Besonders förderungsbedürftige Personengruppen	7,6	33,6	46,6	12,2	131
Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen	1,5	5,3	29,0	64,1	131
Förderung von Frauen	7,6	34,4	45,8	12,2	131
Förderung von Behinderten und gesundheitlichen Eingeschränkten	3,1	28,2	48,1	20,6	131
Erwartete Wirkung der Instrumente auf Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit (Effektivität)	1,5	7,6	32,8	58,0	131
Effizienzgesichtspunkte (Kosten-Nutzen-Aspekte)	0,8	2,3	23,7	73,3	131
Arbeitsmarktprogramme des Landes	34,6	43,9	20,0	1,5	130
lokale Infrastruktur der Bildungs- und Maßnahmeträger	25,2	48,1	24,4	2,3	131
Kooperation mit relevanten Akteuren am lokalen Arbeitsmarkt	6,1	20,6	41,2	32,1	131
Gender Mainstreaming	12,2	35,1	39,7	13,0	131
Aktivierung der Klient/innen	1,5	6,1	36,6	55,7	131

Um zu überprüfen, ob sich Unterschiede in der Bedeutung einzelner Indikatoren der geschäftspolitischen Ausrichtung systematisch in der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik niederschlagen, wurde wiederum ein Regressionsmodell geschätzt, in dem ein Teil dieser Indikatoren als Erklärungsvariable verwendet wurde. Die Ergebnisse dieser Schätzungen finden sich in **Tabelle 5.37**.

Tabelle 5.37: Bedeutung einzelner Ausrichtungsindikatoren für den Politikeinsatz 2005

	Ausgabenanteil		Ausgabenanteil	
	Humankapitalmaßnahmen		Beschäftigung am 1. AM	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Zielvereinbarung groß	-6,611	-1,89	2,464	0,62
Bedeutung Zielvereinbarung sehr groß	-5,136	-1,57	1,589	0,41
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	2,066	0,64	-3,038	-0,80
Bedeutung Arbeitgeberkunden sehr groß	2,295	0,74	-3,169	-0,86
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	0,376	0,19	0,726	0,31
Bedeutung Arbeitnehmerkunden sehr groß	0,176	0,08	0,948	0,37
Bedeutung erwartete Wirkung groß	2,985	1,52	-2,374	-1,01
Bedeutung erwartete Wirkung sehr groß	5,249	2,46	-6,465	-2,55
Bedeutung Effizienzgesichtspunkte groß	-1,020	-0,28	0,072	0,02
Bedeutung Effizienzgesichtspunkte sehr groß	-3,112	-0,87	2,560	0,60
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,413	3,66	-0,449	-3,34
Beschäftigtenkonzentration	0,047	0,57	-0,244	-2,50
Kurzarbeiter	1,328	0,52	-14,390	-4,75
Ost	6,216	1,12	-29,687	-4,51
Grenzregion	-0,020	-0,01	-0,808	-0,50
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	2,066	0,79	1,030	0,33
RD Nord	0,688	0,28	-2,127	-0,72
RD Berlin-Brandenburg	-8,975	-1,43	23,688	3,18
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-12,123	-1,97	20,091	2,75
RD Sachsen	-12,492	-2,11	24,395	3,47
RD Niedersachsen/Bremen	6,841	3,77	-8,107	-3,76
RD Hessen	-2,027	-0,95	3,344	1,32
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	-2,839	-1,30	2,158	0,83
RD Baden-Württemberg	-4,605	-2,85	6,692	3,49
RD Bayern	0,746	0,48	1,398	0,75
Konstante	24,068	3,62	81,699	10,34
	Ausgabenanteil		Ausgabenanteil	
	Beschäftigung am 2. AM		Sonstige Maßnahmen	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Bedeutung Zielvereinbarung groß	0,503	0,30	3,644	1,16
Bedeutung Zielvereinbarung sehr groß	0,948	0,57	2,599	0,84
Bedeutung Arbeitgeberkunden groß	-0,117	-0,07	1,089	0,36
Bedeutung Arbeitgeberkunden sehr groß	-0,721	-0,45	1,595	0,54
Bedeutung Arbeitnehmerkunden groß	-0,605	-0,60	-0,497	-0,27
Bedeutung Arbeitnehmerkunden sehr groß	-0,104	-0,10	-1,020	-0,51
Bedeutung erwartete Wirkung groß	0,511	0,51	-1,122	-0,60
Bedeutung erwartete Wirkung sehr groß	1,028	0,95	0,187	0,09
Bedeutung Effizienzgesichtspunkte groß	-0,051	-0,03	0,999	0,30
Bedeutung Effizienzgesichtspunkte sehr groß	-0,410	-0,23	0,962	0,29
Beschäftigtenanteil Altindustrien	0,098	1,70	-0,062	-0,58
Beschäftigtenkonzentration	0,014	0,35	0,182	2,35
Kurzarbeiter	0,946	0,73	12,116	5,03
Ost	23,319	8,26	0,152	0,03
Grenzregion	0,538	0,77	0,291	0,22
Grenze zu westdeutscher Arbeitsagentur	-2,845	-2,12	-0,251	-0,10
RD Nord	1,681	1,32	-0,242	-0,10
RD Berlin-Brandenburg	-14,543	-4,55	-0,170	-0,03
RD Sachsen-Anhalt/Thüringen	-6,919	-2,21	-1,049	-0,18
RD Sachsen	-12,042	-3,99	0,140	0,02
RD Niedersachsen/Bremen	1,978	2,14	-0,712	-0,42
RD Hessen	0,188	0,17	-1,505	-0,74
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	-0,171	-0,15	0,852	0,41
RD Baden-Württemberg	-0,363	-0,44	-1,724	-1,13
RD Bayern	0,887	1,11	-3,031	-2,05
Konstante	-1,690	-0,50	-4,077	-0,65

Anm.: Anzahl der Beobachtungen: 128; Referenzkategorie für Regionaldirektion: NRW.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Bedeutung, die einzelnen Indikatoren der geschäftspolitischen Ausrichtung von den Agenturen gegeben wird, keinen signifikanten Einfluss auf die konkrete Politikgestaltung des Jahres 2005 aufweist. Die einzige Ausnahme hiervon bildet der Indikator „erwartete Wirkung der Instrumente“. Für diesen legen die Schätzergebnisse den Schluss nahe, dass Agenturen, die der erwarteten Wirkung eine sehr große Bedeutung beimessen, stärker Humankapitalmaßnahmen einsetzen als Agenturen, die diesem Geschäftspolitikindikator nur eine (sehr) geringe Bedeutung geben. Die selben Agenturen verausgaben auch einen signifikant niedrigen Anteil ihres Budgets für Maßnahmen, die eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt fördern. Hinsichtlich der anderen beiden Ausgabenanteile existieren keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den genannten Gruppen. Dieser Befund korrespondiert mit der an verschiedenen Stellen deutlich gewordenen Bedeutungszunahme von Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten. Offenbar wird vor dem Einsatz der relativ teureren Instrumente intensiv deren Angemessenheit und deren voraussichtliche Wirkungen geprüft. Wie auch in den Interviews bestätigt wurde, bedarf es für den Einsatz der teureren Instrumente einer besonderen Legitimation, weshalb Agenturen, die vorrangig auf Humankapitalmaßnahmen setzen, sich intensiv mit deren Wirkungen auseinandersetzen (müssen).

Zuweisung in Maßnahmen

Schließlich wurden die Agenturen noch um eine Einschätzung der Bedeutung einzelner Indikatoren für die Zuweisung erwachsener Klient/innen in Maßnahmen bzw. für das Unterbreiten eines Förderangebotes gebeten. Die Verteilung ausgewählter Antworten ist in **Tabelle 5.38** wiedergegeben.

Tabelle 5.38: Bedeutungsindikatoren für Zuweisung von Klient/innen in Maßnahmen

	Sehr gering	Gering	Hoch	Sehr Hoch	Anzahl Beobachtungen
2004					
Erwartete Wirkung der Maßnahme	3,1	22,3	53,1	21,5	130
Bevorstehende Langzeitarbeitslosigkeit	7,0	34,1	47,3	11,6	129
Höhe der Maßnahmekosten	6,2	27,7	43,9	22,3	130
Zugehörigkeit zu Marktkund/innen	33,6	39,1	21,9	5,5	128
Zugehörigkeit zu Beratungskund/innen	24,2	32,8	32,0	10,9	128
Zugehörigkeit zu Betreuungskund/innen	29,7	44,5	21,1	4,7	128
2005					
Erwartete Wirkung der Maßnahme	0,8	0,8	22,9	75,6	131
Bevorstehende Langzeitarbeitslosigkeit	8,4	19,1	36,6	35,9	131
Höhe der Maßnahmekosten	1,5	7,6	40,5	50,4	131
Zugehörigkeit zu Marktkund/innen	26,2	13,1	26,2	34,6	130
Zugehörigkeit zu Beratungskund/innen	1,5	3,9	31,5	63,1	130
Zugehörigkeit zu Betreuungskund/innen	21,5	16,9	26,2	35,4	130

Alle Indikatoren haben im Zeitablauf an Bedeutung für die Maßnahmezuzuweisung bzw. Förderangebotsunterbreitung hinzugewonnen. Diverse t-Tests auf Gleichheit der Mittelwertdifferenzen deuten darauf hin, dass diese Veränderungen alle statistisch signifikant sind. Für das Jahr 2005 war die erwartete Wirkung der Maßnahme der Indikator, der mit der höchsten Bedeutung versehen wurde. Fast alle Agenturen messen dieser Variable eine hohe oder sehr hohe Bedeutung bei. Ebenfalls von großer Bedeutung scheint die Zugehörigkeit zur Gruppe der Beratungskund/innen zu sein. Beinahe 95% aller Agenturen geben diesem

Indikator eine hohe oder sehr hohe Bedeutung. Für das Vorjahr waren dies nur rund 43% der Agenturen. Dem gegenüber scheint die Zugehörigkeit zu einer der beiden anderen Kund/innengruppen von untergeordneter Bedeutung zu sein. Interessanterweise wird der Zugehörigkeit zur Gruppe der Marktkund/innen die geringste Bedeutung beigemessen. Fast 40% aller Agenturen schätzen die Wichtigkeit dieses Indikators als gering oder sehr gering ein. Hier zeigt sich, wie in den Interviews bestätigt wurde, die Konzentration der BA (und der Mehrzahl der örtlichen Agenturen) auf die Beratungskund/innen, die einen gewissen Unterstützungsbedarf haben und bei denen erwartet werden kann, dass sie innerhalb eines Jahres in Erwerbstätigkeit gebracht werden können. Bei Marktkund/innen hingegen wird in vielen Agenturen unterstellt, dass sie auch ohne intensive Unterstützung seitens der BA wieder einen Arbeitsplatz finden. Schließlich gilt es auch hier festzuhalten, dass die Höhe der Maßnahmekosten, und somit also Effizienzgesichtspunkte, eine zunehmend bedeutendere Rolle spielen.

Um zu überprüfen, ob sich die unterschiedliche Bedeutung, die diesen Indikatoren beigemessen wird, in der beobachtbaren Ausgestaltung des Politikeinsatzes niederschlägt, wurde wiederum ein Regressionsmodell geschätzt, in dem die einzelnen Ausgabenanteile als abhängige Variable dienen. Da sich dabei allerdings keine nennenswerten systematischen Unterschiede feststellen ließen, wurde auf eine Wiedergabe der Schätzergebnisse aus Platzgründen verzichtet.

Vergleicht man abschließend den Politikeinsatz gemessen in Ausgabenanteilen für verschiedene Maßnahmen zwischen Agenturen mit und solchen ohne Optierender Kommune im Zuständigkeitsbereich, so lassen sich zwar kleinere Unterschiede im Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erkennen. Die Durchführung von t-Tests auf Gleichheit der Mittelwerte ergab jedoch, dass alle Unterschiede in den einzelnen Ausgabenanteilen zwischen beiden Gruppen statistisch insignifikant sind. Lediglich die Differenz im Einsatz von ABM/BSI ist schwach signifikant (90% Signifikanzniveau). Dies legt den Schluss, dass sich der Politikeinsatz von Agenturen, in deren Zuständigkeitsbereich sich eine Optierende Kommune befindet, nicht systematisch vom Politikeinsatz von Agenturen unterscheidet, auf die dies nicht zutrifft. Allerdings ist der Politikeinsatz hier auf Ebene der Agenturen und nicht etwa auf Ebene der Grundsicherungsträger gemessen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass Agenturen *innerhalb* ihres Bezirkes eine unterschiedliche Politik in Abhängigkeit des dort zuständigen Modells der Aufgabenwahrnehmung verfolgen.

5.4.3.2.2 Funktionen der Regionaldirektion und Handlungsspielräume

Auch in der zweiten Befragungswelle wurden die Agenturen um eine Einschätzung der Funktionen gebeten, welche die jeweilige Regionaldirektion aus ihrer Sicht ausübte. Auch hier wurde sowohl um eine Einschätzung für das Jahr 2004 als auch das Jahr 2005 gebeten. Die Verteilung der Antworten ist in **Tabelle 5.39** wiedergegeben. Hieraus wird ersichtlich, dass die Regionaldirektion von der überwiegenden Mehrheit der Agenturen stark bzw. sehr stark als Controlling- und Zielvorgabeninstanz wahrgenommen wird. Beinahe alle Agenturen gaben an, dass die Regionaldirektion im Jahr 2005 eine starke oder sehr starken Controllingfunktion ausübte und fast 90% der Agenturen berichtete von einer (sehr) starken Funktion der übergeordneten Dienststelle bei der Formulierung von Zielvorgaben. Während für letztere Funktion im Vergleich von 2004 mit 2005 kaum Unterschiede festzustellen sind, wird die Wahrnehmung der Controllingfunktion der Regionaldirektion von den Agenturen im Jahr 2005 als stärker empfunden.

Tabelle 5.39: Funktionen der Regionaldirektion

	Sehr gering	Gering	Stark	Sehr stark	Anzahl Beobachtungen
2004					
Controlling-Funktion	5,4	14,6	50,0	30,0	130
Fachaufsicht	6,2	32,3	50,0	10,8	130
Formulierung von Zielvorgaben	1,6	14,0	54,3	30,2	129
Bestimmung von Zielgruppen	16,2	35,4	36,2	12,3	130
Einfluss auf Mittelansätze für aktive Maßnahmen	16,2	40,0	35,4	8,5	130
Unterstützende und beratende Funktion	14,6	40,8	37,7	6,9	130
Einfluss auf Auswahl der Instrumente	35,4	41,5	19,2	3,1	130
Einfluss auf Kriterien für Zuweisung oder Zuordnung in Fördermaßnahmen	36,9	38,5	18,5	3,9	130
2005					
Controlling-Funktion	2,3	1,5	19,9	76,3	131
Fachaufsicht	13,7	35,9	38,2	11,5	131
Formulierung von Zielvorgaben	2,3	8,5	33,1	56,2	130
Bestimmung von Zielgruppen	15,3	33,6	33,6	17,6	131
Einfluss auf Mittelansätze für aktive Maßnahmen	19,9	31,3	38,9	9,9	131
Unterstützende und beratende Funktion	10,7	26,7	38,9	23,7	131
Einfluss auf Auswahl der Instrumente	37,4	34,4	21,4	5,3	131
Einfluss auf Kriterien für Zuweisung oder Zuordnung in Fördermaßnahmen	35,9	28,2	23,7	9,2	131

Ähnliches gilt für die Unterstützungs- und Beratungsleistungen der Regionaldirektion. Auch hier berichten die Agenturen von einer im Zeitablauf gestiegenen Wahrnehmung dieser Funktion seitens der Regionaldirektionen. Allerdings schätzen die Agenturen die Ausübung dieser Funktion verglichen mit den beiden oben genannten insgesamt als weniger stark ein. Hinsichtlich der Bestimmung von Zielgruppen, des Ansatzes von Mitteln für die einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der Auswahl der Instrumente sowie der Kriterien für die Zuweisung in Fördermaßnahmen wird der Einfluss der Regionaldirektion mehrheitlich als eher gering oder sogar sehr gering erachtet. Zwar ist auch hier ein Anstieg der Wahrnehmung dieser Funktionen seitens der Regionaldirektionen zu verzeichnen, jedoch fällt dieser vergleichsweise niedrig aus.

Vor diesem Hintergrund wurden die Agenturen darüber hinaus gefragt, wie hoch sie ihre Handlungsspielräume für eine eigenständige Gestaltung der Agenturgeschäfte insgesamt sowie für bestimmte Teilbereiche einschätzen. Die Antwortverteilung findet sich in **Tabelle 5.40**. Insgesamt ist für das Jahr 2005 etwas mehr als die Hälfte der Agenturen der Meinung, hohe oder sehr hohe Handlungsspielräume zu besitzen. Dies umfasst alle Teilbereiche der Agenturgeschäfte mit Ausnahme der Aushandlung von Vereinbarungen mit der Regionaldirektion. Hier empfinden mehr als zwei Drittel aller Agenturen ihre Handlungsspielräume als niedrig oder gar sehr niedrig. Im intertemporalen Vergleich berichten die Agenturen von einem leichten Rückgang ihrer Handlungsspielräume zwischen 2004 und 2005. Die Mittelwerte obiger Antworten sind allerdings lediglich für die „Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte“ statistisch signifikant unterschiedlich.

Tabelle 5.40: Handlungsspielräume für eigenständige Gestaltung der Agenturgeschäfte

	Sehr niedrig	Niedrig	Hoch	Sehr hoch	Anzahl Beobachtungen
2004					
Insgesamt	3,1	33,6	57,8	5,5	128
Personalrekrutierung, -einsatz	12,4	37,2	41,9	8,5	129
Maßnahmeplanung, Instrumentenmix	1,5	18,5	58,5	21,5	130
Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte	6,9	26,2	55,4	11,5	130
Aushandlung von Zielvereinbarungen mit RD	23,8	45,4	28,5	1,5	130
2005					
Insgesamt	3,1	41,9	48,1	7,0	129
Personalrekrutierung, -einsatz	12,3	33,9	43,9	10,0	130
Maßnahmeplanung, Instrumentenmix	2,3	28,3	42,0	27,5	131
Entwicklung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte	9,9	35,1	44,3	10,7	131
Aushandlung von Zielvereinbarungen mit RD	32,1	36,6	29,0	2,3	131

5.4.3.2.3 Personalressourcen, Kundenzentrum und Zusammenarbeit

Personalressourcen

Die Agenturen gaben zum Stichtag 30.09.2005 an, im Schnitt über 47 Planstellen für Vermittler/innen (ohne spezielle Sonderaufgaben) zu verfügen. Hiervon entfallen ca. drei Viertel auf den Arbeitnehmer/innen- und rund ein Viertel auf den Arbeitgeber/innenbereich. Im Mittel über alle Agenturen schlägt sich dies in einer Betreuungsrelation von 422 arbeitslosen Arbeitnehmer/innen pro Vermittler/in nieder. Die Betreuungsrelation im Arbeitgeber/innenbereich ist mit 324 Unternehmen pro SteA-Vermittler/in etwas besser. Darüber hinaus wurden nach Angaben der Agenturen im Schnitt rund 58% des operativen Personals und ca. 29% der Arbeitsvermittler/innen durch die Einführung des SGB II aus dem Steuerungskreis des SGB III herausgenommen.

Tabelle 5.41: Kennzahlen der Personalausstattung der Agenturen

	Absolut	Anzahl Beobachtungen
Planstellen insgesamt	47	129
Arbeitnehmer/innenbereich	35	124
Arbeitgeber/innenbereich	12	124
Betreuungsrelation AN-Bereich	422	125
Betreuungsrelation AG-Bereich	324	101
	Prozent	Anzahl Beobachtungen
Abbau Operationskräfte durch SGB II	57,8	122
Abbau Arbeitsvermittler/innen durch SGB II	28,8	120

Schließlich wurden die Agenturen für den Bereich der Personalressourcen gebeten, die personelle Situation derzeit mit der vor den Hartz-Reformen zu vergleichen und dabei lediglich auf die personellen Ressourcen für Beratung und Vermittlung im Aufgabenbereich des heutigen SGB III abzielen. **Tabelle 5.42** enthält die diesbezüglichen Angaben der Agenturen.

Tabelle 5.42: Veränderung des Personaleinsatzes für heutigen SGB III Aufgabenbereich

Personaleinsatz für	Deutlich		Gleich		Deutlich
	reduziert	Reduziert	geblieben	Gestiegen	gestiegen
Vermittlungsgespräche mit AN-Kund/innen	0,8	4,7	5,5	54,3	34,6
Arbeitsberatung	20,5	40,9	22,0	11,8	4,7
Beratung und Vermittlung von Jugendlichen	0,8	5,5	21,3	51,2	21,3
Beratung und Vermittlung Schwerbehinderter	0,8	8,7	78,0	11,0	1,6
Stellenvermittlung im Auftrag von AG-Kunden	0,0	0,0	3,1	50,4	46,5
Leistungsbearbeitung	19,7	36,2	25,2	13,4	5,5

Anm.: Anzahl der Beobachtungen: 127

Etwas mehr als 60% der Agenturen gaben an, dass sich der Personaleinsatz für die Arbeitsberatung (deutlich) reduziert habe. Ebenfalls mehr als die Hälfte der Agenturen reportiert einen Rückgang der Ressourcen für die Leistungsbearbeitung. Demgegenüber scheinen die Personalressourcen für die Beratung und Vermittlung von Jugendlichen sowie insbesondere für Vermittlungsgespräche mit Arbeitnehmer/innen deutlich gestiegen zu sein. Hinsichtlich letzterer weisen fast 90% aller Agenturen einen Anstieg der zur Verfügung stehenden Ressourcen aus.

Kundenzentrum

Im Laufe des Jahres 2005 haben 116 Agenturen (ca. 90%) ein Kundenzentrum eingeführt. Bei elf Agenturen (8,5%) fand die Einführung im Jahr 2004 statt. Lediglich bei zwei Agenturen geschah dies erst in der ersten Jahreshälfte 2006. Im Hinblick auf die Organisation des Kundenstrommanagements verdeutlicht **Tabelle 5.43**, dass diese im Bereich der Arbeitnehmerkund/innen mehrheitlich anhand der Berufsgruppe und verwandter Indikatoren geschieht. Demgegenüber werden bei Arbeitgeberkund/innen vor allem sonstige Kriterien wie die PLZ etc. herangezogen.

Tabelle 5.43: Organisation des Kundenstrommanagements

	AN-Kunden	AG-Kunden
Berufsgruppe, Jobfamilie, BKZ	55,9	10,6
Branche, Wirtschaftsklasse	5,5	31,7
Sonstiges (PLZ, Familienname, Geburtsdatum etc.	38,6	57,7
Anzahl Beobachtungen ¹⁾	145	142

Anm.: 1) Mehrfachnennungen möglich.

Zusammenarbeit

Die Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ist in **Tabelle 5.44** für die beiden Jahre 2004 und 2005 dargestellt. Hieraus wird ersichtlich, dass die Agenturen ihre Zusammenarbeit mit den meisten dort genannten Akteuren (leicht) erhöht haben. Insbesondere wurde neben der Kooperation mit Kommunen/Kreisen auch die Zusammenarbeit mit Unternehmensvertretern und anderen Agenturen intensiviert. Alles in allem gaben die Agenturen jedoch schon für das Jahr 2004 eine relativ starke Zusammenarbeit mit den meisten anderen Akteuren an, so dass eine weitere Intensivierung also von einem relativ hohen Niveau aus stattfand.

Tabelle 5.44: Intensität der Zusammenarbeit 2004 und 2005

	Sehr gering	Gering	Hoch	Sehr hoch	Anzahl Beobachtungen
2004					
Kommunen/Kreise	4,7	20,9	45,0	29,5	129
Wirtschaftsverbände u.ä	1,5	16,2	50,0	32,3	130
Organisationen der freien Wohlfahrtspflege	12,3	41,5	37,7	8,5	130
Bildungs- und Maßnahmeträger	3,1	26,2	53,8	16,9	130
Andere Agenturen	6,9	39,2	38,5	15,4	130
Unternehmensvertreter	7,0	31,8	42,6	18,6	129
Gewerkschaften	20,2	37,2	34,9	7,8	129
"Runde Tische" u.ä.	29,5	38,8	22,5	9,3	129
2005					
Kommunen/Kreise	1,5	7,7	36,9	53,8	130
Wirtschaftsverbände u.ä	1,5	9,2	49,6	39,7	131
Organisationen der freien Wohlfahrtspflege	13,7	51,9	27,5	6,9	131
Bildungs- und Maßnahmeträger	6,1	51,1	34,4	8,4	131
Andere Agenturen	6,1	33,6	42,7	17,6	131
Unternehmensvertreter	5,4	18,5	40,8	35,4	130
Gewerkschaften	19,2	40,8	30,0	10,0	130
"Runde Tische" u.ä.	28,5	35,4	24,6	11,5	130

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Trägern der Grundsicherung ergab die Befragung folgende Hinweise. Eine Rücküberweisung von Leistungen durch Träger der Grundsicherung an die Agenturen fand im Bereich der aktivierenden, Eingliederungs- und FbW-Maßnahmen nicht in nennenswertem Umfang statt. Lediglich zwei ARGEn haben die Durchführung von aktivierenden Maßnahmen an die Agentur zurück übertragen. Bei Eingliederungsmaßnahmen waren dies drei und bei FbW-Maßnahmen sechs ARGEn. Seitens der Optierenden Kommunen fand hier keinerlei Rückübertragung statt. Allerdings haben insgesamt 19 Optierende Kommunen die Leistung der Berufsberatung an Agenturen zurück übertragen. Bei der beruflichen Rehabilitation waren dies 24 Optierende Kommunen. Diese beiden Leistungsarten wurden auch von einer nennenswerten Anzahl an ARGEn an die Agenturen zurück übertragen.

Die Zusammenarbeit mit den Trägern der Grundsicherung wird von den Agenturen mehrheitlich als eher gut bis sehr gut bewertet. Dies gilt vor allem für die sich im Zuständigkeitsbereich der Agenturen befindlichen ARGEn. Die Zusammenarbeit mit den Optierenden Kommunen wurde von 20 Agenturen als eher nicht gut und von sechs Agenturen als überhaupt nicht gut befunden.

5.4.4 Schlussfolgerungen für die makroökonomischen Analysen

Die Auswertung der Agenturbefragungen ergab folgende zentralen Erkenntnisse, die für die empirische Umsetzung der makroökonomischen Wirkungsanalysen in **Kapitel 5.6** von Belang sind:

1. Die Bedeutung der abgefragten Indikatoren für die geschäftspolitische Ausrichtung und die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik sind jeweils durchweg positiv miteinander korreliert. Sie weisen auch keinen bzw. nur höchst selten einen systematischen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in den Agenturen auf. Dies gilt insbesondere für die

Bedeutung von Arbeitsmarktbewegungen und die erwartete Wirkung der Instrumente. Die Befürchtung, dass die gewählten Politikvariablen endogen sein könnten, weil die Agenturen den Politikeinsatz anhand der benutzten Ergebnisgrößen steuern, erscheint also als unbegründet.

2. Die diversen Schätzungen legen des Weiteren die Schlussfolgerung nahe, dass die konkrete Ausgestaltung des Politikeinsatzes vor Ort sehr stark von individuellen, d.h. agenturspezifischen Faktoren abhängig ist. Diese agenturspezifische Heterogenität legt es wiederum nahe, bei der Spezifikation des in **Kapitel 5.3** dargestellten Makromodells auf agenturspezifische Achsenabschnitte zurückzugreifen. Diese können die Schätzergebnisse um eine durch unbeobachtbare Heterogenität ausgelöste Verzerrung bereinigen, wenn diese auf *zeitinvariante* agenturspezifische Unterschiede im Politikeinsatz zurückzuführen ist.

3. Die Einschätzungen der Agenturen hinsichtlich ihres Handlungsspielraums und des Einflusses der Regionaldirektionen scheinen in hohem Maße heterogen über die Agenturen hinweg zu sein. Dieser Befund unterstützt die Notwendigkeit agenturspezifischer Achsenabschnitte in den Schätzungen zur Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

4. Die Antwortverweigerungsrate ist teilweise sehr hoch, v.a. bei Variablen, die sich als Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung eignen könnten, wie z.B. dem Betreuungsschlüssel. Hierbei ist es aufgrund der Tatsache, dass es sich bei unseren Befragungen um die ersten derartigen Erhebungen handelt, sehr schwer zu beurteilen, inwieweit die fehlenden Antworten zufällig oder im Hinblick auf das untersuchte Phänomen selektiv sind. Wir haben uns deshalb dazu entschlossen, auf die Konstruktion von Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung für das Makromodell zu verzichten, da jede fehlende Variable dazu führt, dass der betroffene Agenturbezirk aus der Analyse herausfallen würde. Dieses Problem potenziert sich, wenn die Agenturbezirke zu regionalen Arbeitsmärkten aggregiert werden, da dann die Zusammenfassung eines Agenturbezirks, für den Informationen vorliegen, mit einem Agenturbezirk, der nicht geantwortet hat, dazu führt, dass beide Beobachtungseinheiten herausfallen würden.

5.5 Konstruktion der regionalen Arbeitsmärkte

5.5.1 Problemstellung und Ziele

Die Untersuchung der Ursachen und Auswirkungen räumlicher *spill-over* Effekte hat eine lange Tradition in der (regional-) ökonomischen Literatur zu Wachstum, Forschung und Entwicklung und Innovationen (vgl. z.B. ACS ET AL. (1997), BAUMONT ET AL. (2000), BODE (1998) und (2004)). Es ist leicht vorstellbar, dass sich räumliche *spill-over* Effekte nicht alleine auf beispielsweise Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten beschränken müssen, sondern auch für die Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung sein können.

So existieren Agenturbezirke mit einem Einpendlerüberschuss (vgl. auch unten), in denen offensichtlich relativ viele Arbeitsplätze verglichen mit umliegenden Agenturbezirken vorhanden sind. Wenn in solchen Regionen offene Stellen zu besetzen sind, dann ist die Konkurrenzsituation für Arbeitsuchende in solchen Einpendlerüberschuss- oder Magnetregionen relativ hoch, da sie auch mit relativ vielen Arbeitsuchenden aus benachbarten Agenturbezirken konkurrieren. Für die Arbeitsmarktpolitik impliziert dies, dass Arbeitsagenturen in Einpendlerüberschussregionen es vergleichsweise schwerer haben, durch einen bestimmten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente den gleichen Erfolg zu erzielen,

wie Agenturen in ansonsten vergleichbaren Regionen, jedoch ohne starke Einpendlerströme. Umgekehrt haben Agenturen, die im Umfeld solcher Magnetregionen liegen, den Vorteil, dass ihre Maßnahmeteilnehmer auch außerhalb des Agenturbezirks eine Beschäftigung finden können, indem sie pendeln.

Eine Möglichkeit, die Existenz derartiger Effekte festzustellen, ist die Schätzung eines autoregressiven räumlichen Modells erster Ordnung (räumliches AR-1-Modell, vgl. ANSELIN (1988)). Dieses Modell hat sich in der Literatur zu räumlichen *spill-over* Effekten als eine Art Standardmodell etabliert und lässt sich wie folgt angeben:

$$y = \rho \cdot W \cdot y + X\beta + \varepsilon .$$

Hierbei bezeichnet y den Vektor der zu erklärenden Variablen, X ist eine Matrix an exogenen Regressoren, der zu schätzende Parametervektor β gibt den Einfluss dieser unabhängigen Variablen auf y an und ε bezeichnet den Störterm des Modells. Die Matrix W wird als räumliche Gewichtungsmatrix bezeichnet und gibt die räumliche Struktur der Beobachtungseinheiten, also im vorliegenden Fall der einzelnen Agenturbezirke, wieder. Der unbekannte und deshalb zu schätzende Parameter ρ misst den Einfluss der räumlichen Verflechtungen. Mit anderen Worten gibt er an, ob und inwieweit sich Veränderungen in y in den durch die Gewichtungsmatrix W verbundenen Regionen in der Ergebnisgröße einer bestimmten Region i niederschlagen.

Die Gültigkeit dieses Modells beruht entscheidend auf der Ausgestaltung der Gewichtungsmatrix W . Diese sollte für das zu untersuchende Phänomen exogen sein (vgl. ANSELIN (1988)). Da im vorliegenden Falle die räumliche Abhängigkeit von Arbeitsmarktbewegungen untersucht werden soll, hat dies zur Konsequenz, dass sich Pendlerverflechtungen nicht zur Überprüfung des räumlichen Zusammenhanges von Arbeitsmarktbewegungen über Agenturbezirke hinweg eignen, da ihre relative Stärke unter Umständen durch die Höhe der Arbeitsmarktbewegungen selbst beeinflusst wird. Es ist beispielsweise leicht denkbar, dass Agenturbezirke, in denen die relativen Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt sehr hoch sind, auch sehr viele Einpendler anziehen, da dort die Beschäftigungschancen offensichtlich allgemein recht gut sind. Die Gewichtungsmatrix wäre also in diesem Falle endogen.

Als Alternative hierzu bietet es sich zur Konstruktion einer mit großer Wahrscheinlichkeit exogenen Gewichtungsmatrix an, auf gemeinsame Grenzen zwischen den Agenturbezirken zurückzugreifen. Pendlerverflechtungen finden recht häufig zwischen angrenzenden Agenturbezirken statt, aber nicht nur. Die Gewichtungsmatrix, die aus Indikatoren, die den Wert 1 annehmen, wenn zwischen zwei Agenturbezirken eine gemeinsame Grenze besteht und 0 sonst, repliziert also teilweise die Pendlerverflechtungen, ist allerdings durch den administrativen Zuschnitt der Agenturen exogen vorgegeben.

Um zunächst den räumlichen Zusammenhang zwischen den 176 Agenturbezirken zu dokumentieren und damit die Notwendigkeit einer Aggregation derselben zu rechtfertigen, wurde das oben beschriebene räumliche AR-1-Modell mit einer Gewichtungsmatrix gemeinsamer Grenzen für die folgenden abhängigen Variablen geschätzt:

- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen
- Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen

- Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit, d.h. die Differenz zwischen Aus- und Eintritten relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen

Hierbei wurde ein sparsam spezifiziertes Modell verwendet, in dem neben der räumlich „verzögerten“ abhängigen Variablen noch die Anzahl der Kurzarbeiter relativ zu den Erwerbspersonen des Agenturbezirkes als Regressor aufgenommen wurde. Diese Variable, die eine Approximation der lokalen konjunkturellen Lage darstellt, dient dem Zweck, mögliche räumliche Zusammenhänge zwischen den Agenturbezirken aufgrund konjunktureller *spill-over* Effekte abzufangen. Die Ergebnisse einer Schätzung des Modells auf der Ebene der 176 Agenturbezirke (Berlin zusammengefasst) sind in **Tabelle 5.45** dargestellt.

Die Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass für die Austritte aus der Arbeitslosigkeit ebenso wie für die Eintritte in dieselbe ein statistisch signifikanter und quantitativ nicht unbedeutender räumlicher Zusammenhang besteht. Der geschätzte Koeffizient von 0,07 für den räumlichen Zusammenhangsparameter der Austritte aus der Arbeitslosigkeit bedeutet beispielsweise, dass unter sonst gleichen Umständen ein Anstieg der Austritte in einem bestimmten Agenturbezirk um zehn Prozent systematisch mit einem Anstieg der Austritte in jedem angrenzenden Agenturbezirk von durchschnittlich 0,7%-Punkten verbunden ist. Für die Eintritte in die Arbeitslosigkeit beobachtet man einen vergleichbar hohen und statistisch signifikanten Zusammenhang über die einzelnen Agenturbezirke hinweg. Lediglich die Nettoaustritte scheinen nicht von räumlichen *spill-over* Effekten betroffen zu sein.

Tabelle 5.45: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 176 Agenturbezirke

Variable	Austritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0669	5,84
Konstante	0,0466	8,41
Kurzarbeiter	0,0097	1,17
R ²	0,15	
Anzahl der Beobachtungen	176	
Variable	Eintritte in die Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0519	4,78
Konstante	0,0691	10,16
Kurzarbeiter	0,0147	1,52
R ²	0,11	
Anzahl der Beobachtungen	176	
Variable	Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0129	1,09
Konstante	-0,0220	-12,18
Kurzarbeiter	-0,0047	-1,85
R ²	0,03	
Anzahl der Beobachtungen	176	

Diese Ergebnisse legen also den Schluss nahe, dass die einzelnen Agenturbezirke keine eigenständigen lokalen Arbeitsmärkte darstellen. Um die Wirkung des Einsatzes der Arbeitsmarktpolitik auf die lokale Arbeitsmarktsituation zu isolieren, bietet es sich daher an, diese Agenturbezirke zu einer kleineren Anzahl an regionalen Arbeitsmärkten

zusammenzufassen, für die eine weitestgehende Unabhängigkeit voneinander nachgewiesen werden kann. Die genaue Vorgehensweise der hier gewählten Aggregation ist im nächsten Abschnitt beschrieben.

5.5.2 Vorgehensweise

Basierend auf den oben dargestellten theoretischen Überlegungen und mit Hilfe von Pendlerdaten des Jahres 2002, d.h. der Mitte des Stichprobenzeitraumes (2000-2004), wurden die Agenturbezirke durch ein hierarchisches Clusterungsverfahrens (vgl. unten) sukzessive zu größeren Regionen aggregiert. Nach jedem Aggregationsschritt wurde dann mit Hilfe des oben beschriebenen räumlichen AR-1-Modells überprüft, inwieweit die räumlichen Abhängigkeiten in den Arbeitsmarktbewegungen noch vorhanden sind. Um möglichst viele Beobachtungen für die eigentliche Schätzung des Panelmodells zu behalten, wurde das Aggregationsverfahren eingestellt, sobald der räumliche Zusammenhangsparameter für alle drei Stromgrößen insignifikant wurde.

Als Startpunkt wurden alle 176 Agenturbezirke als eigenständiger Cluster gewählt. Dann wurden folgende Analyseschritte durchgeführt:

1. Identifikation derjenigen Agenturbezirke mit einem nennenswerten Einpendlerüberschuss (Magnetregionen), d.h. mit einem Einpendlerüberschuss, der relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen des Agenturbezirkes größer als 1% ist.
2. Identifikation derjenigen Agenturbezirke, aus denen der größte Anteil der Einpendler der Magnetregionen stammt.
3. Verbindung der Magnetregionen mit der/den zugehörigen Entsenderegionen, d.h. eine Magnetregion wurde in einem ersten Schritt mit derjenigen Entsenderegion verbunden, die den höchsten Einpendleranteil der Magnetregion aufweist. Anschließend wurde geprüft, ob eine weitere Entsenderegion mit einem ähnlich hohen Anteil an Einpendlern für die jeweilige Magnetregion existiert. Falls ja, wurde auch diese Region in den Cluster aufgenommen.
4. Berechnung der aggregierten Pendlerflüsse für die so konstruierten Cluster.
5. Berechnung der gewichteten Stromgrößen: Die Ergebnisgröße für eine zusammengefasste Region ist die Summe der relativen Arbeitsmarktbewegungen dividiert durch die Summe der Erwerbspersonen der einzelnen ursprünglichen Regionen. Dies entspricht einer Gewichtung der ursprünglichen relativen Stromgrößen anhand des relativen Erwerbspersonenanteils der jeweiligen Region.
6. Aufbau einer Matrix gemeinsamer Grenzen für die resultierenden Regionen.
7. Überprüfung des räumlichen Zusammenhangs zwischen den resultierenden Regionen.
8. Wiederholung des gesamten Prozesses, bis das oben dargestellte Abbruchkriterium erfüllt ist.

Im nächsten Abschnitt werden die Ergebnisse dieser Vorgehensweise sowie die daraus resultierenden regionalen Arbeitsmärkte, die in der Schätzung des makroökonomischen Panelmodells verwendet wurden, dargestellt.

5.5.3 Ergebnisse

Von den 176 Agenturbezirken stellte sich für 41 heraus, dass sie einen nennenswerten Einpendlerüberschuss aufweisen, d.h. einen Einpendlerüberschuss, der relativ zur Anzahl der im Agenturbezirk ansässigen Erwerbspersonen mehr als 1% beträgt. Diese Magnetregionen sind in **Tabelle 5.46** zusammengestellt. Diese wurden mit ihrer/ihren jeweils größten Entsendeagentur zusammengefasst, die in der letzten Spalte von **Tabelle 5.46** aufgeführt sind.

Tabelle 5.46: Agenturbezirke mit nennenswertem relativem Einpendlerüberschuss

AA-Nummer	Bezeichnung Magnetregion	Rel. Einpendler- überschuss	Arbeitsagenturnummern der zugehörigen Hauptentsenderegionen					
73	Chemnitz	2,15	73	92	71			
74	Dresden	16,53	74	77	72			
75	Leipzig	5,69	75	76				
93	Erfurt	5,6	93	95				
123	Hamburg	25,52	123	115	251			
131	Kiel	2,29	131	139				
135	Lübeck	3,08	135	33	111			
211	Braunschweig	6,46	211	241	244			
214	Bremen	18,7	214	277				
231	Göttingen	2,54	231	97	435	411		
237	Hannover	23,49	237	221				
241	Helmstedt	6,36	-	-	-	-	-	-
264	Osnabrück	2,18	264	377	327	367		
317	Bielefeld	11,61	317	331	353			
321	Bochum	3,91	321	375	333	347	345	351
	Fortsetzung: Bochum		385	391	337	365	387	341
	Fortsetzung: Bochum		343	371				
333	Dortmund	2,23	-	-	-	-	-	-
337	Düsseldorf	33,07	-	-	-	-	-	-
341	Duisburg	1,02	-	-	-	-	-	-
343	Essen	14,63	-	-	-	-	-	-
353	Herford	1,09	-	-	-	-	-	-
357	Köln	28,54	357	325	323	315		
367	Münster	33,25	-	-	-	-	-	-
381	Siegen	1,72	381	547				
391	Wuppertal	2,53	-	-	-	-	-	-
419	Frankfurt	43,59	419	451	431	427		
423	Fulda	3,85	-	-	-	-	-	-
435	Kassel	1,32	-	-	-	-	-	-
459	Wiesbaden	2,35	459	527				
519	Koblenz	8,8	519	535	531			
555	Saarbrücken	12,79	555	539	559			
624	Heidelberg	8,53	624	644	415	523		
631	Karlsruhe	7,91	631	543	657			
644	Mannheim	15,79	-	-	-	-	-	-
677	Stuttgart	37,65	677	621	641			
684	Ulm	9,75	684	839				
687	Villingen-Schwenningen	3,42	687	667				
727	Coburg	7,68	727	98				
731	Hof	4,35	731	78				
735	Nürnberg	13,12	735	719				
843	München	18,16	843	823	855			
900	Berlin	5,92	900	36	37	38	39	

Anmerkung: Die in der Spalte „Hauptentsenderegionen“ mit einem „-“ versehenen Magnetregionen wurden mit anderen Magnetregionen verbunden.

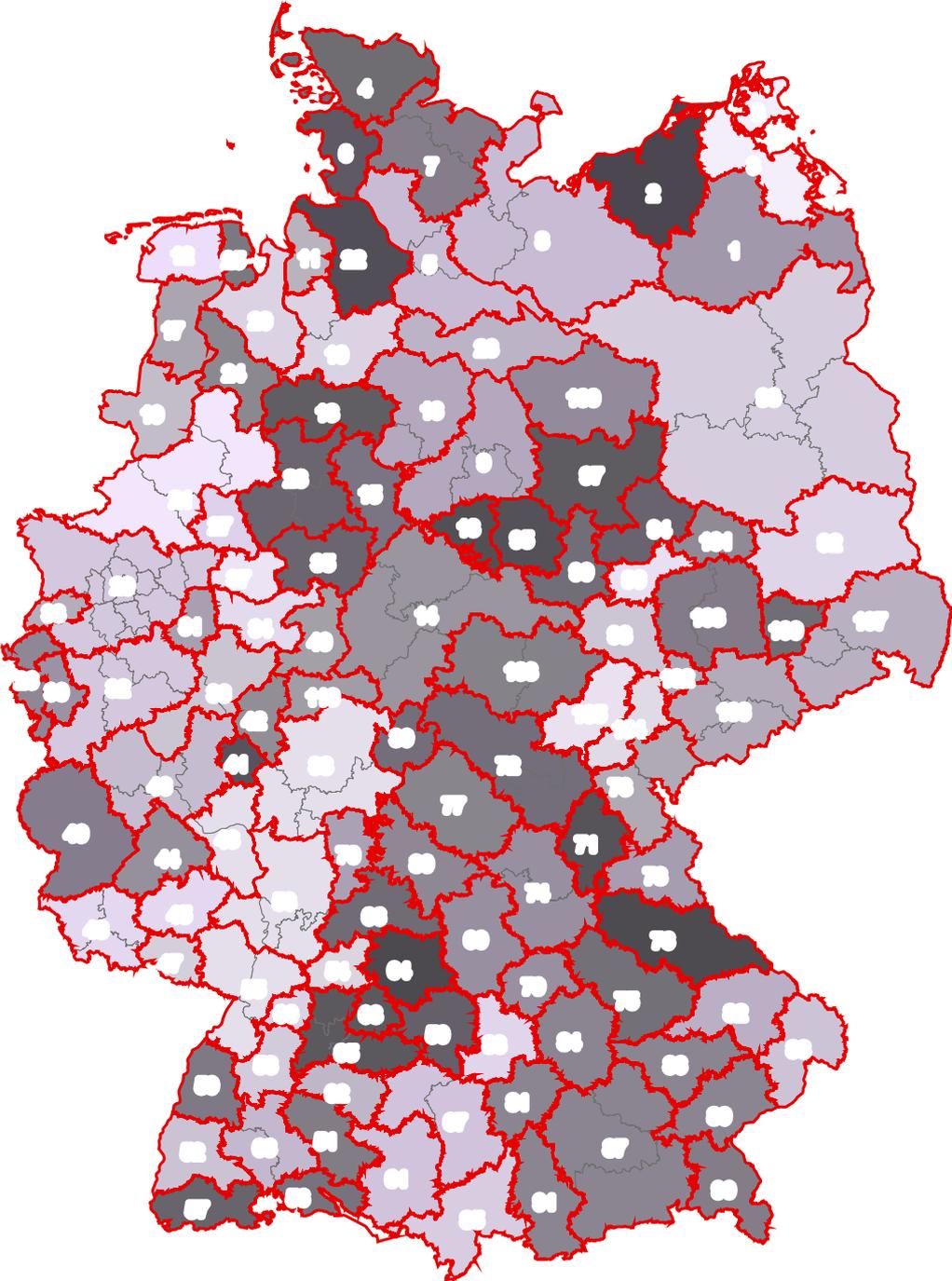
Dies resultiert in 110 neuen Regionen, die in **Abbildung 5.1** graphisch veranschaulicht sind. Die dickeren roten Linien markieren die Grenzen der 110 Regionen, die sich zum Teil aus den durch die dünneren grauen Linien markierten ursprünglichen Agenturbezirken zusammensetzen. Nutzt man diese 110 Regionen als Beobachtungseinheiten zur erneuten Schätzung des oben beschriebenen räumlichen AR-1-Modells, so erhält man die in **Tabelle 5.47** zusammengefassten Resultate.

Tabelle 5.47: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 110 Regionen

Variable	Austritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0280	2,12
Konstante	0,0624	8,42
Kurzarbeiter	0,0146	0,91
R ²	0,05	
Anzahl der Beobachtungen	110	
	Eintritte in die Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0211	1,72
Konstante	0,0865	9,72
Kurzarbeiter	0,0164	0,86
R ²	0,04	
Anzahl der Beobachtungen	110	
	Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0116	0,88
Konstante	-0,0230	-9,93
Kurzarbeiter	-0,0010	0,85
R ²	0,01	
Anzahl der Beobachtungen	110	

Aus dieser Tabelle wird ersichtlich, dass die Stärke und Signifikanz des räumlichen Zusammenhanges hinsichtlich der drei betrachteten Stromgrößen des Arbeitsmarktes zwischen den neuen Regionen deutlich niedriger ist als zwischen den 176 Agenturbezirken. Dennoch verbleibt ein auf 95%-Signifikanzniveau statistisch signifikanter Zusammenhang für die Austritte aus der Arbeitslosigkeit und ein schwach signifikanter (90%-Signifikanzniveau) Zusammenhang für die Eintritte in die Arbeitslosigkeit. Die oben beschriebene Abbruchbedingung ist somit noch nicht erfüllt und das Aggregationsverfahren wird basierend auf den 110 Regionen weitergeführt.

Abbildung 5.1: Ergebnisse der ersten Aggregationsstufe – 110 Regionen



Die Weiterführung des Aggregationsverfahrens basierend auf den 110 Regionen ergibt zunächst 14 verbleibende Regionen mit einem nennenswerten Einpendlerüberschuss. Für diese Regionen, die in **Tabelle 5.48** zusammengestellt und mit ihrer jeweiligen Magnetregion aus der ersten Aggregationsstufe bezeichnet sind, wurden dann auf der Basis der aggregierten Pendlermatrix alle Hauptsenderegionen ermittelt. Diese wurden mit den Einpendlerüberschussregionen verbunden. Die letzte Spalte in **Tabelle 5.48** enthält alle im Rahmen der ersten und zweiten Aggregationsstufe zusammengefassten Agenturbezirke.

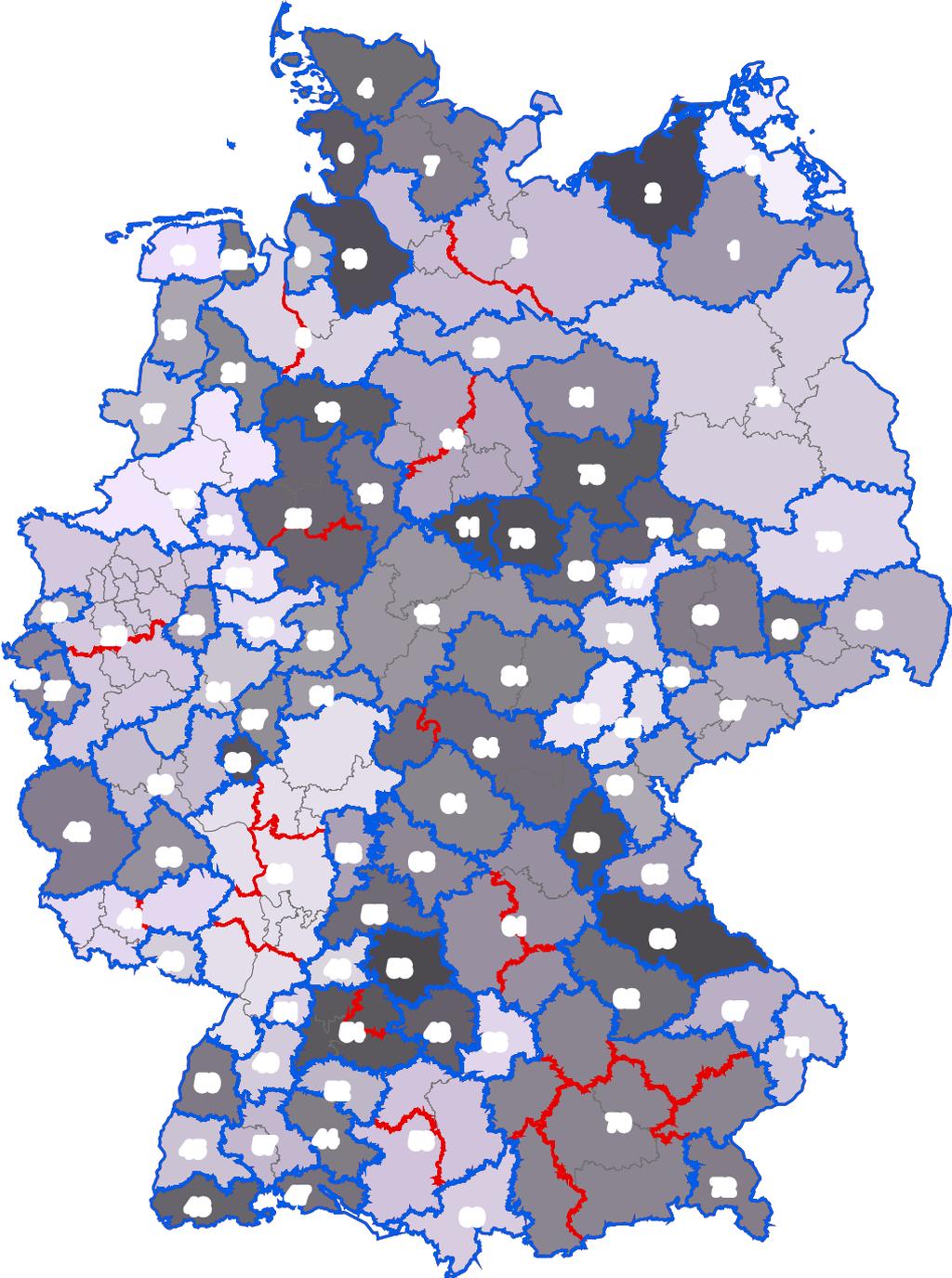
Tabelle 5.48: Regionen mit nennenswertem Einpendlerüberschuss

Bezeichnung Magnetregion aus 1. Stufe (AA-Nummer)	Rel. Einpendler- überschuss	Agenturbezirksnummern der zugehörigen Hauptsenderegionen				
Hamburg (123)	10,38	115	251	135	33	111
Bremen (214)	6,58	277	261			
Hannover (237)	10,65	221	211	241	244	
Bielefeld (317)	3,46	331	353	373		
Bochum (321)	1,58	375	333	347	345	351
Fortsetzung: Bochum		385	391	337	365	387
Fortsetzung: Bochum		341	343	371	357	325
Fortsetzung: Bochum		323	315			
Köln (357)	3,66	-	-	-	-	-
Frankfurt (419)	14,37	451	431	427	624	644
Fortsetzung: Frankfurt		415	523	459	527	631
Fortsetzung: Frankfurt		543	657			
Fulda (423)*	3,85	727	98			
Saarbrücken (555)	1,26	539	559	515		
Heidelberg (624)	1,92	-	-	-	-	-
Stuttgart (677)	11,96	621	641	671		
Ulm (684)	1,32	839	661			
Nürnberg (735)	7,70	719	711	755		
München (843)	10,83	823	855	863	811	827
Fortsetzung: München		835	851			

Anmerkungen: Die in der Spalte „Hauptsenderegionen“ mit einem „-“ versehenen Einpendlerregionen wurden mit anderen Einpendlerregionen verbunden. * Der Agenturbezirk Fulda ist die einzige Region, die nicht bereits in der ersten Stufe einen nennenswerten Einpendlerüberschuss aufweisen konnte.

Die hieraus resultierenden 91 regionalen Arbeitsmärkte sind graphisch in **Abbildung 5.2** dargestellt. Die dickeren blauen Linien markieren diese regionalen Arbeitsmärkte und die roten Linien verdeutlichen, welche Regionen aus der vorhergehenden Aggregationsstufe nun zusammengefasst wurden. Hierunter befinden sich einige sehr große Regionen, die teilweise aus einer Zusammenführung von aggregierten Einheiten aus der ersten Stufe stammen. Neben dem Großraum München entsteht ein weiterer sehr großer regionaler Arbeitsmarkt aus einer Vereinigung des Ruhrgebiets mit dem Großraum Düsseldorf und dem Großraum Köln. Ein weiterer regionaler Arbeitsmarkt mit einer sehr großen räumlichen Ausdehnung umfasst den Großraum Frankfurt, das Rhein-Neckar-Gebiet (Heidelberg, Mannheim, Ludwigshafen), den Großraum Karlsruhe sowie die Region Mainz/Wiesbaden.

Abbildung 5.2: Ergebnisse der zweiten Aggregationsstufe – 91 regionale Arbeitsmärkte



Die Überprüfung des räumlichen Zusammenhangs zwischen diesen 91 regionalen Arbeitsmärkten mit Hilfe des räumlichen AR-1-Modells ergab die in **Tabelle 5.49** dargestellten Schätzergebnisse. Es zeigt sich, dass die quantitative Dimension des geschätzten räumlichen Zusammenhangsparameters erneut abnimmt und für alle drei Stromgrößen des Arbeitsmarktes statistisch insignifikant wird. Auf der Ebene der so konstruierten 91 regionalen Arbeitsmärkte lässt sich also kein signifikanter räumlicher Zusammenhang mehr feststellen und man kann davon ausgehen, dass es sich bei diesen 91 regionalen Arbeitsmärkten um relativ disjunkte regionale Einheiten handelt.

Tabelle 5.49: Schätzergebnisse räumliches AR-1-Modell für 91 regionale Arbeitsmärkte

Variable	Austritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0161	1,36
Konstante	0,0712	8,62
Kurzarbeiter	0,0091	0,44
R ²	0,02	
Anzahl der Beobachtungen	91	
	Eintritte in die Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0121	1,10
Konstante	0,0955	9,69
Kurzarbeiter	0,0122	0,50
R ²	0,02	
Anzahl der Beobachtungen	91	
	Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert
Räumlicher Zusammenhangsparameter	0,0066	0,57
Konstante	-0,0236	-9,34
Kurzarbeiter	-0,0027	-0,44
R ²	0,01	
Anzahl der Beobachtungen	91	

Obwohl das oben formulierte Abbruchkriterium für das Aggregationsverfahren erfüllt ist, wurde noch ein weiterer Aggregationsschritt vollzogen, um zu überprüfen, inwieweit sich diese Resultate ändern, wenn die verbleibenden Einpendlerüberschussregionen weiter mit ihren Hauptentsenderegionen verbunden werden. Insgesamt existieren noch acht regionale Arbeitsmärkte, die einen nennenswerten Einpendlerüberschuss aufweisen. Eine weitere Zusammenführung dieser Regionen resultiert in nur noch 80 verbleibenden regionalen Einheiten. Für diese 80 Einheiten lassen sich allerdings keine erwähnenswerten Änderungen des geschätzten räumlichen Zusammenhanges mehr feststellen. Daher wurde auf diesen Aggregationsschritt verzichtet und die 91 regionalen Arbeitsmärkte für die Analysen im nächsten Kapitel herangezogen.

5.6 Empirische Ergebnisse zur Wirkung des Instrumenteneinsatzes

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Implementation des in **Kapitel 5.3** beschriebenen Panelmodells präsentiert. Das Ziel der hier durchgeführten Analysen ist es, den *kausalen* Effekt des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die erwähnten Stromgrößen des Arbeitsmarktes zu ermitteln. Hierbei muss, wie in **Kapitel 5.5** dargestellt, beachtet werden, dass auf der Ebene der 176 Agenturbezirke diese Wirkung unter Umständen durch räumliche *spill over*-Effekte überlagert wird. Eine wichtige Quelle derartiger Effekte sind Pendlerverflechtungen, die daher hier eine tiefere Berücksichtigung finden sollen.

Die Möglichkeit, dass Maßnahmeteilnehmer aus bestimmten Agenturbezirken in andere Bezirke pendeln können, impliziert, dass auf Ebene der 176 Agenturbezirke der kausale Effekt des Politikeinsatzes durch den Effekt eben dieser Pendelmöglichkeit überlagert werden kann. Sofern diese Möglichkeit nicht berücksichtigt wird, kann dies zu falschen Schlussfolgerungen führen. So würde beispielsweise ein positiver Schätzer für den Ausgabenanteil einer bestimmten Maßnahme grundsätzlich so interpretiert, dass höhere Ausgaben für diese Maßnahme ursächlich bessere Arbeitsmarktergebnisse zur Folge haben. Grundlage dieser Schlussfolgerung ist allerdings die implizierte Unterstellung, dass jede Region quasi „auf eigene Rechnung“ operiert, also keine regionalen *spill over*-Effekte existieren.

Es ist allerdings durchaus möglich, dass diese Maßnahme vor allem in solchen Agenturbezirken verstärkt zum Einsatz kommt, in denen die Maßnahmeteilnehmer in benachbarte Bezirke zum Arbeiten fahren können. Dieses „Ventil“ ist typischerweise mit besseren Arbeitsmarktergebnissen verbunden, als ohne die Pendelmöglichkeit zustande kämen. Der wahre kausale Effekt des Politikeinsatzes würde also vom Effekt der Pendelmöglichkeit überlagert. Daher kann man in diesem Beispiel keinesfalls den Schluss ziehen, dass eine Ausweitung des Einsatzes der betreffenden Maßnahme zu besseren Arbeitsmarktergebnissen führt, da sie dies ja nur vermeintlich tut, in der Realität aber vor allem nennenswerte Pendelmöglichkeiten vorhanden sind.

Umgekehrt ist es natürlich auch möglich, dass der Ausgabenanteil einer bestimmten Maßnahme mit einem insignifikanten Schätzer verbunden ist, der dadurch zustande kommen kann, dass durch starke Einpendelbewegungen der Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt besonders hoch ist. Letzteres kann dazu führen, dass höhere Ausgaben für diese Maßnahme nicht mit besseren Arbeitsmarktergebnissen verbunden sind, jedoch nicht etwa deshalb, weil die Maßnahme nicht funktioniert, sondern wegen des Konkurrenzdrucks durch Arbeitsuchende aus Nachbaragenturbezirken. Auch hier kann dann keinesfalls die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Ausgaben für diese Maßnahmen wirkungslos verpuffen, sondern es muss überprüft werden, inwieweit dies von räumlichen *spill-over* Effekten beeinflusst wird. Um diesen Problemen zu begegnen und damit den kausalen Effekt des Politikeinsatzes zu identifizieren, sind die Beobachtungseinheiten in unserer Analysen die in **Kapitel 5.5** konstruierten regionalen Arbeitsmärkte.

Für diese Beobachtungseinheiten wird das in **Kapitel 5.3** beschriebene Panelmodell mit regionenspezifischen Achsenabschnitten geschätzt²⁶. Hierbei wird zunächst die unten

²⁶ Zum Vergleich der Ergebnisse finden sich im Anhang die Resultate für die Schätzungen auf Ebene der 176 Agenturbezirke.

beschriebene Modellspezifikation für die Daten der Jahre 2000 bis 2004 umgesetzt. Daran anschließend werden die Daten des Jahres 2005 hinzugenommen, denen aufgrund der geänderten Zuständigkeiten der Agenturen und des damit verbundenen Strukturbruchs besondere Aufmerksamkeit zuteil werden muss.

Die im Modell berücksichtigten Ergebnisgrößen sind (jeweils für beide Geschlechter gemeinsam sowie Männer und Frauen getrennt):

- Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen
- Austritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen
- Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, d.h. die Differenz zwischen Austritten aus der und Eintritten in die Arbeitslosigkeit, relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen
- Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen
- Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen
- Nettoaustritte aus Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am 1. Arbeitsmarkt, d.h. die Differenz zwischen Austritten aus der und Eintritten in die Langzeitarbeitslosigkeit, relativ zur Anzahl der Erwerbstätigen

Hinsichtlich der Bewegungen in die und aus der Langzeitarbeitslosigkeit besteht das Problem, dass in der BA-Statistik Teilnehmer/innen an bestimmten Maßnahmen nicht als arbeitslos gelten. Dies führt dazu, dass mit Eintritt in die Maßnahme eine individuelle Arbeitslosigkeitsphase endet und mit Austritt aus derselben eine neue Phase beginnt. Da die Bewegungen in die und aus der Langzeitarbeitslosigkeit auf Ebene der Agenturbezirke aus der Aggregation individueller Arbeitsmarktbewegungen bestehen, kann dies dazu führen, dass Maßnahmeteilnahmen sowohl die Anzahl der Übertritte in die als auch der Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit verringern.

Angenommen bestimmte Agenturen machen vor allem von solchen Maßnahmen Gebrauch, die – gegeben ihr Budget – in großem Stile die Anzahl der Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit durch vorherigen Maßnahmeintritt reduzieren und weisen hier vorwiegend Arbeitslose zu, die eine vergleichsweise geringe Austrittswahrscheinlichkeit aus der Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen. Dann kann dies zu einer Verzerrung des geschätzten Effektes dieser Maßnahmen führen, da die verbleibenden Arbeitslosen eine vergleichsweise hohe Austrittswahrscheinlichkeit aus der Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen und die Übertritte in dieselbe verringert werden. Sofern dies über die Agenturen und *gleichzeitig* über die Zeit hinweg variiert, wird dies in unserem Modell nicht durch die regionenspezifischen *fixed effects* bzw. die Zeitdummies aufgefangen und würde zu verzerrten Schätzern führen. Diese Möglichkeit muss bei der Interpretation der geschätzten Koeffizienten für die drei letzt genannten der obigen Ergebnisgrößen in Betracht gezogen werden.

Als regionale Kontrollvariablen werden folgende Indikatoren der ökonomischen Struktur der Agenturbezirke verwendet:

- Anzahl der gemeldeten offenen Stellen relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen²⁷

²⁷ Die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen hängt entscheidend vom Einschaltungsgrad der Agenturen ab. Dieser dürfte über die Zeit und die Agenturen hinweg variieren und in Regionen mit einer höheren

- Anzahl der Kurzarbeiter relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen als Indikator für die lokale konjunkturelle Situation
- Anteil der Beschäftigten in Altindustrien, d.h. in den Wirtschaftszweigen Land- und Forstwirtschaft, Bergbau, Textil-, Leder-, Holz- und Glasgewerbe, Metallherzeugung und Baugewerbe, an allen Beschäftigten
- Anteil der Beschäftigten in Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten als Indikator für die Beschäftigungskonzentration

Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird durch Ausgabenanteile abgebildet. Hierbei muss eine adäquate zeitliche Struktur für diese Ausgabenanteile implementiert werden, da diese vor allem aufgrund der unterschiedlichen Dauer der Maßnahmen verschieden lange Wirkungsverzögerungen aufweisen. Berücksichtigt werden die folgenden Ausgabenanteile für folgende Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik jeweils mit der genannten zeitlichen Struktur.

- FbW-Maßnahmen inkl. Unterhaltsgeld bei FbW: Um ein Jahr verzögert, da die Maßnahmephase von wenigen Monaten bis zu zwei Jahren dauern kann (*Referenzkategorie*)
- Trainingsmaßnahmen: Kontemporär, da diese Maßnahmen sehr kurz sind
- Maßnahmen im Rahmen des ESF-BA-Programms: Um ein Jahr verzögert, da es sich hierbei zumeist um Qualifikationsprogramme mit längerer Dauer handelt
- Lohnsubventionen, d.h. Eingliederungszuschuss, Einstellungszuschuss bei Vertretung und Entgeltsicherung: Kontemporär, da diese unmittelbare Wirkung erzielen und somit auch unmittelbar zu unerwünschten Substitutions- oder Verdrängungseffekten führen können
- Maßnahmen zur Existenzgründungsförderung, d.h. Überbrückungsgeld, Einstellungszuschuss bei Neugründungen und Existenzgründungszuschuss: Kontemporär, da diese unmittelbare Wirkung erzielen und somit auch unmittelbar zu unerwünschten Substitutions- oder Verdrängungseffekten führen können
- Kurzarbeitergeld: Kontemporär, da dieses für bis zu sechs Monate gewährt wird
- Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose: Kontemporär, da diese unmittelbare Wirkung erzielen und somit auch unmittelbar zu unerwünschten Substitutions- oder Verdrängungseffekten führen können
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahmen: Um ein Jahr verzögert, da es sich hierbei um Programme mit längerer Dauer handelt
- Strukturanpassungsmaßnahmen (traditionell): Um ein Jahr verzögert, da es sich hierbei um Programme mit längerer Dauer handelt
- Strukturanpassungsmaßnahmen OfW: Um ein Jahr verzögert, da es sich hierbei um Programme mit längerer Dauer handelt
- Jugendmaßnahmen (JUMP): Um ein Jahr verzögert, da es sich hierbei zumeist um Qualifizierungsmaßnahmen mit längerer Dauer handelt

Arbeitsnachfrage größer sein. Eine Sensitivitätsanalyse unserer Schätzergebnisse ergab allerdings, dass das Herauslassen dieser Erklärungsvariablen die Ergebnisse kaum verändert. Zwar ändert sich die Signifikanz einzelner Politikvariablen leicht, allerdings nicht in systematischer Weise. Dies dürfte dadurch erklärbar sein, dass in unseren Schätzungen Regionen mit höherer Arbeitsnachfrage („Magnetregionen“) mit Regionen zusammengefasst werden, die eine niedrigere Arbeitsnachfrage aufweisen, so dass sich die Unterschiede im Einschaltungsgrad der Agenturen angleichen.

- Maßnahmen der freien Förderung: Kontemporär, da die Anzahl der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen innerhalb der freien Förderung relativ klein ist²⁸
- Sonstige Maßnahmen, d.h. Mobilitätshilfen, PSA, berufliche Wiedereingliederung behinderter Menschen, Beauftragung Dritter nach §37 SGB III und Eingliederungsmaßnahmen nach §42i SGB III

Darüber hinaus werden noch die kontemporären *Gesamtausgaben* (in Mio. €) für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie die kontemporären *Pro-Kopf-Ausgaben* (in Tausend €), d.h. Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik relativ zur Anzahl der Arbeitslosen, als Politikvariablen berücksichtigt. Ferner enthält jede Spezifikation eine Indikatorvariable „Hartz-Reformen“, die den Wert 1 für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen (also die Jahre 2003 und 2004) annimmt. Mit diesem Indikator werden alle Politikvariablen, also die jeweiligen Ausgabenanteile, die Gesamtausgaben und die Pro-Kopf-Ausgaben, interagiert, um unterschiedliche Wirkungen des Politikeinsatzes vor und nach den Reformen zu erlauben. Schließlich werden noch Interaktionen der Politikvariablen mit einem Indikator für ostdeutsche Agenturbezirke berücksichtigt, um unterschiedliche Wirkungen des *policy mix* zwischen Ost- und Westdeutschland zuzulassen.

In **Tabelle 5.50** sind die Ergebnisse der Schätzungen des Modells für beide Geschlechter gemeinsam zusammengefasst, die korrespondierenden Ergebnisse auf Ebene der 176 Agenturbezirke finden sich in **Tabelle A.5.7** im Anhang zu diesem Kapitel. Zur leichteren Interpretierbarkeit der Schätzergebnisse verweisen fett gedruckte t-Werte auf statistisch signifikante Koeffizienten auf 95%-Signifikanzniveau. Die Schätzergebnisse für die Ergebnisgrößen (i) relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit, (ii) relative Eintritte in die Arbeitslosigkeit und (iii) relative Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit finden sich im ersten Teil der Tabelle. Die Resultate für die Bewegungen in und aus der Langzeitarbeitslosigkeit im zweiten Teil.

Hinsichtlich der Bewegungen in und aus der Arbeitslosigkeit legen die Resultate den Schluss nahe, dass die Mehrheit der Politikmaßnahmen keinen signifikanten Effekt auf die Nettoaustrittsrates entfalten kann. Eine Ausnahme hiervon bildet die Existenzgründungsförderung. Hier zeigt sich, dass unter sonst gleichen Umständen höhere Ausgaben für Existenzgründungsförderung relativ zum Ausgabenanteil für FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, zu signifikant höheren Nettoaustritten aus der Arbeitslosigkeit führen. Eine Erhöhung dieses Ausgabenanteils um einen Prozentpunkt führt zu einem Anstieg der Nettoaustritte um 0,12 Prozentpunkte. Dies bedeutet eine Verringerung der durchschnittlichen Nettoaustritte von ca. -1,8% auf -1,68%. Bei durchschnittlich 211.000 Erwerbspersonen entspricht dies in etwa einem Anstieg der Nettoaustritte um 255 Personen. Bei Gesamtausgaben von im Schnitt rund 110 Mio. € entstehen somit Kosten von durchschnittlich etwas mehr als 4.300€ pro Person und Jahr.

²⁸ Eine zeitliche Verzögerung dieses Ausgabenanteils ändert an den Ergebnissen nichts Nennenswertes.

Tabelle 5.50: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Alle Personen, 2000-2004

	Austritte aus der Arbeitslosigkeit		Eintritte in die Arbeitslosigkeit		Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Sonstige Maßnahmen	0.0514	3.28	0.0617	3.70	-0.0103	-0.84
TM	-0.1253	-1.44	-0.0298	-0.32	-0.0955	-1.39
ESF-BA	-0.2100	-1.83	-0.1332	-1.09	-0.0768	-0.85
Lohnsubventionen	-0.0337	-0.73	-0.0443	-0.91	0.0106	0.29
Existenzgründungsförderung	0.2973	4.73	0.1734	2.59	0.1239	2.50
Beschäftigungshilfen	-0.0515	-0.43	-0.1884	-1.48	0.1369	1.46
ABM/BSI	-0.0336	-0.97	-0.0367	-0.99	0.0031	0.11
SAM (trad.)	-155.6174	-0.98	-83.6794	-0.49	-71.9383	-0.57
SAM OfW	-0.0598	-0.79	-0.1020	-1.26	0.0422	0.70
Freie Förderung	0.0066	0.09	-0.0163	-0.22	0.0229	0.41
JUMP	0.1451	2.81	0.1639	2.99	-0.0188	-0.46
Kurzarbeitergeld	-0.0041	-0.09	-0.0190	-0.39	0.0149	0.42
Sonstige Maßnahmen nach Hartz-Reformen	-0.0124	-1.34	-0.0027	-0.27	-0.0097	-1.33
TM nach Hartz-Reformen	0.0268	0.42	0.0179	0.26	0.0089	0.18
ESF-BA nach Hartz-Reformen	0.5333	3.12	0.5083	2.79	0.0250	0.19
Lohnsubventionen nach Hartz-Reformen	0.0042	0.11	0.0224	0.56	-0.0182	-0.61
Existenzgründungsförderung nach Hartz-Reformen	-0.1359	-2.77	-0.0278	-0.53	-0.1081	-2.81
Beschäftigungshilfen nach Hartz-Reformen	-0.1100	-0.47	0.0915	0.37	-0.2016	-1.10
ABM/BSI nach Hartz-Reformen	0.0060	0.37	-0.0083	-0.49	0.0143	1.13
SAM (trad.) nach Hartz-Reformen	-0.5115	-1.10	-0.5538	-1.11	0.0423	0.12
SAM OfW nach Hartz-Reformen	-0.1988	-5.96	-0.1416	-3.99	-0.0571	-2.18
Freie Förderung nach Hartz-Reformen	0.0494	0.64	0.0832	1.02	-0.0338	-0.56
JUMP nach Hartz-Reformen	-0.2316	-3.10	-0.1585	-2.00	-0.0731	-1.25
Kurzarbeitergeld nach Hartz-Reformen	0.0313	1.33	0.0419	1.68	-0.0106	-0.58
Sonstige Maßnahmen in Ostdeutschland	-0.0772	-3.09	-0.0583	-2.19	-0.0190	-0.96
TM in Ostdeutschland	0.0290	0.27	0.0080	0.07	0.0210	0.25
ESF-BA in Ostdeutschland	0.3395	0.81	0.2483	0.55	0.0912	0.28
Lohnsubventionen in Ostdeutschland	-0.0014	-0.02	0.0478	0.65	-0.0492	-0.90
Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland	-0.2973	-4.58	-0.2206	-3.20	-0.0767	-1.50
Beschäftigungshilfen in Ostdeutschland	0.0110	0.03	0.4901	1.34	-0.4791	-1.77
ABM/BSI in Ostdeutschland	0.0608	1.56	0.1193	2.87	-0.0585	-1.91
SAM (trad.) in Ostdeutschland	155.6841	0.98	83.6810	0.49	72.0035	0.58
SAM OfW in Ostdeutschland	0.1466	1.64	0.1525	1.60	-0.0059	-0.08
Freie Förderung in Ostdeutschland	0.1053	0.80	-0.0512	-0.37	0.1565	1.51
JUMP in Ostdeutschland	-0.0388	-0.40	-0.0917	-0.90	0.0529	0.70
Kurzarbeitergeld in Ostdeutschland	-0.1107	-0.56	-0.1256	-0.60	0.0149	0.10
Pro-Kopf-Ausgaben	0.0027	1.40	0.0024	1.19	0.0003	0.18
Pro-Kopf-Ausgaben nach Hartz-Reformen	-0.0034	-1.90	-0.0002	-0.12	-0.0032	-2.26
Gesamtausgaben	-0.0002	-2.02	-0.0002	-2.24	0.0000	0.46
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen	0.0000	-1.43	0.0000	-1.01	0.0000	-0.45
Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland	0.0016	0.66	-0.0008	-0.29	0.0024	1.22
Pro-Kopf Ausgaben nach Hartz-Reformen in Osttdld.	0.0044	3.04	0.0008	0.53	0.0036	3.14
Gesamtausgaben in Ostdeutschland	0.0002	1.45	0.0002	1.57	0.0000	-0.28
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen in Osttdld.	0.0000	0.95	0.0000	0.78	0.0000	0.16
Offene Stellen	0.0581	1.92	0.0297	0.92	0.0284	1.19
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0.0025	-2.61	-0.0025	-2.45	0.0000	0.01
Beschäftigtenkonzentration	0.0005	0.99	0.0004	0.73	0.0001	0.28
Kurzarbeiter	0.0049	1.32	0.0076	1.92	-0.0027	-0.93
Hartz-Reformen	-0.0412	-3.41	-0.0760	-5.91	0.0347	3.66
Dummy 2001	0.0012	0.55	-0.0087	-3.61	0.0099	5.59
Dummy 2003	0.0635	11.16	0.0767	12.65	-0.0131	-2.93
Konstante	0.0797	2.25	0.1231	3.27	-0.0435	-1.56

Allerdings führt eine Erhöhung des Ausgabenanteils für Existenzgründungsförderung, ebenso wie für JUMP und das ESF-BA-Programm nach den Hartz-Reformen, sowohl zu signifikant höheren Austritten aus der als auch Eintritten in die Arbeitslosigkeit. Dies weist auf Substitutionseffekte der betrachteten Maßnahmen hin. Offenbar gelingt es durch höhere Ausgabenanteile für diese Instrumente die Austritte in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Gleichzeitig steigen aber auch die Eintritte, was auf eine Verdrängung ungeförderter durch geförderte Arbeitnehmer/innen hindeutet, wobei der Nettoeffekt für die Existenzgründungsförderung im Gegensatz zu den beiden anderen Maßnahmen positiv ist.

Schließlich zeigt sich für die Existenzgründungsförderung eine signifikant negative Abweichung nach den Hartz-Reformen, die allerdings betragsmäßig kleiner ist als der positive Effekt für den Vorreformzeitraum. Insgesamt ist der Effekt der Existenzgründungsförderung also auch für die Jahre ab 2003 immer noch positiv. Diese signifikant negative Abweichung für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen kann zum einen durch eine Verschlechterung der Wirkung der Existenzgründungsförderung zustande kommen, zum anderen aber auch durch eine Verbesserung der Wirkung der Referenzgruppe, also des Ausgabenanteils für FbW/Uhg. Da die negative Abweichung der Existenzgründungsförderung vor allem durch geringere *Austritte* aus der Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Referenzgruppe getrieben wird, erscheint die zweite Erklärung auch vor dem Hintergrund der Zwischenergebnisse der Module 1b) und 1e) plausibler. Gestützt wird diese Vermutung durch eine Neuschätzung des Modells mit dem Ausgabenanteil für sonstige Maßnahmen als Referenzkategorie. In dieser Neuschätzung unterscheiden sich die Ausgabenanteile für FbW/Uhg und Existenzgründungsförderung nach den Hartz-Reformen signifikant, wobei höhere Ausgaben für FbW/Uhg die Austritte aus der Arbeitslosigkeit positiver beeinflussen als höhere Ausgaben für Existenzgründungsförderung verglichen mit der neuen Referenzkategorie.

Eine ebenfalls (schwach) signifikante negative Abweichung beobachtet man beim Ausgabenanteil für ABM/BSI für Ostdeutschland, der durch signifikant höhere Eintritte getrieben wird, was wiederum auf Verdrängungs- bzw. Substitutionseffekte hindeutet. Allerdings ist hier der übergeordnete Effekt insignifikant. Dies bedeutet, dass ABM/BSI-Maßnahmen im Osten die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit reduzieren, wohingegen sie im Westen keinen Einfluss haben. Für diese Maßnahmen ergibt sich für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen keine signifikante Abweichung.

Darüber hinaus zeigt sich für die Pro-Kopf-Ausgaben, dass diese nach den Hartz-Reformen einen signifikant negativen Einfluss in Westdeutschland, dafür jedoch einen positiven in Ostdeutschland aufweisen. Insgesamt heben sich diese beiden Wirkungen jedoch gegenseitig auf, da die geschätzten Koeffizienten ungefähr gleich groß sind. Die Höhe der Gesamtausgaben spielt für die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit keine Rolle. Geldausgaben alleine scheint also keine erfolversprechende Strategie zu sein. Schließlich legen die Schätzergebnisse für die Indikatorvariable „Hartz-Reformen“ den Schluss nahe, dass durch die Änderungen, die im Zuge der Reformen durchgeführt wurden und die nichts mit dem konkreten Einsatz der Arbeitsmarktpolitik vor Ort zu tun haben, eine statistisch signifikant stärkere Verringerung der Eintritte in die Arbeitslosigkeit als der Austritte aus derselben erreicht wurde, die sich in einer Erhöhung der Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit niederschlägt.

Tabelle A.5.10 im Anhang enthält die Ergebnisse einer Reihe von F-Tests auf gemeinsame Signifikanz einzelner Erklärungsvariablen sowie paarweise Tests auf Gleichheit ausgewählter

Koeffizienten. Die Testergebnisse legen den Schluss nahe, dass sich folgende Koeffizienten in der Gleichung für die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit signifikant voneinander unterscheiden: Sonstige Maßnahmen vs. Existenzgründungsförderung und sonstige Maßnahmen vs. Existenzgründungsförderung nach Hartz-Reformen.

Tabelle 5.51 enthält die Schätzergebnisse für die abhängigen Variablen (i) relative Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit, (ii) relative Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt sowie (iii) den Saldo aus diesen beiden Stromgrößen. Hierbei zeigt sich, dass Trainingsmaßnahmen im Vergleich zu FbW-Maßnahmen eine signifikant positive Wirkung auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, die vor allem durch eine Reduktion der Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Dies könnte wie oben bereits erwähnt ein statistisches Artefakt sein, das auf die Erfassung der Arbeitslosigkeitsdauer in den Daten der BA-Statistik zurückzuführen ist. Kurzzeitige Trainingsmaßnahmen erlauben es nämlich bei gegebenem Mitteleinsatz in stärkerem Maße als FbW-Maßnahmen, Unterbrechungen bei Arbeitslosigkeitsphasen herbeizuführen und somit die Anzahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit künstlich zu verringern. Inwieweit dies hier der Fall ist kann nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch lässt sich dieser Verdacht nicht komplett von der Hand weisen. Schließlich beobachtet man für dieses Instrument nach den Hartz-Reformen eine signifikant negative Abweichung, deren quantitative Dimension gleich groß ist, so dass der Gesamteffekt im Durchschnitt Null ist.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für JUMP. Auch hier ist der Effekt auf die Nettoaustritte (unter sonst gleichen Umständen und im Vergleich zu FbW/Uhg) vor den Hartz-Reformen signifikant positiv und wird danach in einer vergleichbaren Größenordnung (schwach) signifikant negativ. Allerdings beobachtet man hier auch eine signifikant positive Abweichung für Ostdeutschland, die sowohl durch signifikant höhere Austritte aus der als auch signifikant niedrigere Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit bestimmt wird und deren quantitative Dimension erheblich ist. So legen die Schätzergebnisse den Schluss nahe, dass eine Erhöhung des Ausgabenanteils von JUMP um einen Prozentpunkt relativ zu FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland um ca. 0,15 Prozentpunkte erhöht. Die durchschnittlichen Gesamtausgaben in Ostdeutschland beliefen sich im Beobachtungszeitraum auf durchschnittlich rund 240 Mio. €, was Mehrausgaben für dieses Instrument von etwa 2,4 Mio. € impliziert. Durch diese Mehrausgaben würde sich die Nettoaustrittsrate aus der Langzeitarbeitslosigkeit von ca. -6% auf rund -5,85% erhöhen. Bezogen auf die durchschnittliche Anzahl an Erwerbspersonen von ca. 227.000 Personen entspricht dies einer Erhöhung der jährlichen Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit um rund 340 Personen und damit durchschnittlichen Integrationskosten von etwas mehr als 7.000€ pro Jahr und Person.

Darüber hinaus zeigt sich in Ostdeutschland, dass höhere Ausgabenanteile für das ESF-BA-Programm zu geringeren Nettoaustritten aus der Langzeitarbeitslosigkeit führen, wobei dies durch eine signifikante Verringerung der Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Die Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt bleiben in Ostdeutschland von höheren Ausgaben für das ESF-BA-Programm unberührt.

Tabelle 5.51 (Forts.): Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Alle Personen, 2000-2004

	Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit		Eintritte in die Langzeitarbeitslosigkeit		Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Sonstige Maßnahmen	-0.0005	-0.18	-0.0053	-0.67	0.0049	0.67
TM	-0.0080	-0.56	-0.0876	-1.99	0.0796	1.97
ESF-BA	0.0009	0.05	-0.0674	-1.16	0.0683	1.29
Lohnsubventionen	0.0072	0.94	-0.0001	-0.01	0.0073	0.34
Existenzgründungsförderung	0.0132	1.26	0.0146	0.46	-0.0014	-0.05
Beschäftigungshilfen	0.0370	1.86	0.0773	1.28	-0.0403	-0.73
ABM/BSI	-0.0082	-1.42	-0.0264	-1.50	0.0182	1.13
SAM (trad.)	-14.8404	-0.56	105.6786	1.31	-120.5189	-1.63
SAM OfW	-0.0202	-1.59	0.0019	0.05	-0.0221	-0.62
Freie Förderung	-0.0022	-0.19	-0.0229	-0.64	0.0206	0.63
JUMP	0.0036	0.42	-0.0606	-2.32	0.0642	2.68
Kurzarbeitergeld	0.0033	0.43	-0.0052	-0.23	0.0085	0.40
Sonstige Maßnahmen nach Hartz-Reformen	0.0003	0.21	0.0005	0.11	-0.0002	-0.04
TM nach Hartz-Reformen	-0.0072	-0.68	0.0679	2.11	-0.0751	-2.54
ESF-BA nach Hartz-Reformen	0.0192	0.68	-0.0536	-0.62	0.0729	0.92
Lohnsubventionen nach Hartz-Reformen	-0.0100	-1.60	-0.0160	-0.84	0.0060	0.35
Existenzgründungsförderung nach Hartz-Reformen	-0.0106	-1.31	-0.0192	-0.77	0.0085	0.37
Beschäftigungshilfen nach Hartz-Reformen	-0.0627	-1.62	-0.1216	-1.03	0.0589	0.55
ABM/BSI nach Hartz-Reformen	0.0019	0.71	0.0154	1.91	-0.0135	-1.82
SAM (trad.) nach Hartz-Reformen	-0.0215	-0.28	-0.1851	-0.78	0.1636	0.76
SAM OfW nach Hartz-Reformen	-0.0076	-1.36	-0.0270	-1.60	0.0194	1.26
Freie Förderung nach Hartz-Reformen	0.0011	0.09	-0.0205	-0.53	0.0216	0.61
JUMP nach Hartz-Reformen	0.0134	1.08	0.0727	1.93	-0.0593	-1.71
Kurzarbeitergeld nach Hartz-Reformen	0.0004	0.11	0.0142	1.20	-0.0138	-1.27
Sonstige Maßnahmen in Ostdeutschland	-0.0050	-1.19	-0.0167	-1.32	0.0118	1.02
TM in Ostdeutschland	-0.0155	-0.87	0.2281	4.23	-0.2436	-4.93
ESF-BA in Ostdeutschland	-0.1752	-2.51	0.3334	1.57	-0.5086	-2.61
Lohnsubventionen in Ostdeutschland	-0.0108	-0.94	-0.1452	-4.15	0.1344	4.19
Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland	-0.0053	-0.49	-0.1463	-4.46	0.1410	4.69
Beschäftigungshilfen in Ostdeutschland	0.0166	0.29	-0.2012	-1.15	0.2179	1.36
ABM/BSI in Ostdeutschland	0.0067	1.03	-0.0007	-0.04	0.0074	0.41
SAM (trad.) in Ostdeutschland	14.8393	0.56	-105.6822	-1.31	120.5215	1.63
SAM OfW in Ostdeutschland	0.0163	1.09	-0.0066	-0.15	0.0229	0.55
Freie Förderung in Ostdeutschland	0.0324	1.48	0.0036	0.05	0.0288	0.47
JUMP in Ostdeutschland	0.0356	2.23	-0.1105	-2.27	0.1462	3.28
Kurzarbeitergeld in Ostdeutschland	-0.0646	-1.98	0.0956	0.96	-0.1603	-1.76
Pro-Kopf-Ausgaben	-0.0005	-1.43	-0.0044	-4.51	0.0039	4.41
Pro-Kopf-Ausgaben nach Hartz-Reformen	-0.0007	-2.43	-0.0008	-0.93	0.0001	0.14
Gesamtausgaben	0.0000	0.73	0.0001	1.15	0.0000	-1.00
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen	0.0000	1.44	0.0000	2.76	0.0000	-2.49
Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland	-0.0007	-1.65	-0.0014	-1.11	0.0007	0.62
Pro-Kopf Ausgaben nach Hartz-Reformen in Ostdtld.	0.0005	1.95	0.0005	0.62	0.0000	0.02
Gesamtausgaben in Ostdeutschland	0.0000	-0.39	-0.0001	-1.56	0.0001	1.56
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen in Ostdtld.	0.0000	-1.40	0.0000	-2.60	0.0000	2.34
Offene Stellen	-0.0062	-1.22	-0.0102	-0.67	0.0041	0.29
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0.0002	-1.43	-0.0003	-0.65	0.0001	0.19
Beschäftigtenkonzentration	-0.0001	-1.36	-0.0005	-1.96	0.0004	1.65
Kurzarbeiter	-0.0004	-0.68	0.0000	0.01	-0.0004	-0.26
Hartz-Reformen	0.0056	2.77	0.0063	1.04	-0.0008	-0.14
Dummy 2001	0.0007	1.92	0.0004	0.32	0.0003	0.33
Dummy 2003	-0.0001	-0.08	-0.0017	-0.58	0.0016	0.60
Konstante	0.0185	3.16	0.1003	5.60	-0.0818	-4.98

Demgegenüber weisen höhere Ausgaben für direkte Lohnsubventionen und Instrumente der Existenzgründungsförderung in den neuen Bundesländern (unter sonst gleichen Umständen und im Vergleich zu FbW/Uhg) einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung auf und werden vor allem durch verringerte Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit getrieben. Die Nettoaustrittsrate aus der Langzeitarbeitslosigkeit erhöht sich um 0,13 Prozentpunkte durch eine Erhöhung des Ausgabenanteils für Lohnsubventionen um einen Prozentpunkt und um 0,14 Prozentpunkte durch eine analoge Erhöhung der Ausgaben für Existenzgründungsförderung. Diese Mehrausgaben von etwa 2,4 Mio. € erhöhen (jeweils separat betrachtet) die Nettoaustrittsrate aus der Langzeitarbeitslosigkeit von ca. -6% auf rund -5,87% im Falle der Lohnsubventionen und auf ca. -5,86% für die Existenzgründungsförderung. Bezogen auf die durchschnittliche Anzahl an Erwerbspersonen von ca. 227.000 Personen entspricht dies einer Erhöhung der jährlichen Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland um rund 295 Personen (Lohnsubventionen) bzw. fast 320 Personen (Existenzgründungsförderung). Die durchschnittlichen Integrationskosten belaufen sich somit auf etwas mehr als 8.100€ (Lohnsubventionen) bzw. rund 7.500€ (Existenzgründungsförderung) pro Jahr und Person.

Höhere Pro-Kopf-Ausgaben haben einen eigenständigen positiven Effekt auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit, für den weder nach den Hartz-Reformen noch in Ostdeutschland eine signifikante Abweichung zu beobachten ist. Die Gesamtausgaben für Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik weisen im Zeitraum nach den Hartz-Reformen einen signifikant negativen Effekt auf, der allerdings durch eine signifikant positive Abweichung in Ostdeutschland konterkariert wird. Schließlich werden zwar die Austritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit durch die im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Änderungen der Arbeitsmarktpolitik, die nicht mit dem Politikeinsatz zusammenhängen, signifikant erhöht, jedoch lässt sich keine eigenständige Wirkung dieser Reformkomponenten auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt beobachten.

Tabelle A.5.10 im Anhang enthält die Ergebnisse einer Reihe von F-Tests auf gemeinsame Signifikanz einzelner Erklärungsvariablen sowie paarweise Tests auf Gleichheit ausgewählter Koeffizienten. Die Testergebnisse legen den Schluss nahe, dass sich folgende Koeffizienten in der Gleichung für die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit signifikant voneinander unterscheiden: Sonstige Maßnahmen vs. JUMP; Sonstige Maßnahmen vs. TM in Ostdeutschland; Sonstige Maßnahmen vs. ESF-BA in Ostdeutschland; Sonstige Maßnahmen vs. Lohnsubventionen in Ostdeutschland und sonstige Maßnahmen vs. Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland.

In den **Tabellen A.5.5** und **A.5.6** im Anhang sind die Ergebnisse analoger Schätzungen des regionenspezifischen *fixed effects* Panelmodells auf die jeweils nach dem Geschlecht differenzierten Ergebnisgrößen zusammengefasst²⁹. Die erklärenden Variablen dieser Schätzungen sind dieselben wie in den oben beschriebenen Untersuchungen. Aus diesen Tabellen wird ersichtlich, dass die oben dargestellten Ergebnisse für die Arbeitsmarktbewegungen in die und aus der Arbeitslosigkeit fast vollständig von den Wirkungen des Instrumenteneinsatzes auf Männer bestimmt werden. Die Schätzergebnisse für Männer replizieren hinsichtlich der Richtung und Signifikanz die Resultate für beide Geschlechter zusammen. Bei Frauen hingegen lässt sich nur ein signifikant positiver Einfluss höherer Ausgaben für SAM OfW beobachten, der jedoch durch eine signifikant negative

²⁹ In den Tabellen **A.5.11** und **A.5.12** im Anhang finden sich die Ergebnisse einer Reihe von F-Tests auf gemeinsame Signifikanz bzw. Koeffizientengleichheit für die nach Geschlecht getrennten Schätzungen.

Abweichung nach den Hartz-Reformen konterkariert wird. Der Indikator für die Hartz-Reformen kann einen eigenständigen Erklärungsbeitrag für die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern liefern.

Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich für die nach Geschlechtern getrennten Bewegungen in die und aus der Langzeitarbeitslosigkeit. Hier sind die nach Geschlecht getrennten Resultate denen für alle Personen zusammengenommen sehr ähnlich und zwar für beide Geschlechter. Dies impliziert, dass die oben beschriebenen Wirkungen des Instrumenteneinsatzes auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit für Männer wie für Frauen zutreffen. Insbesondere weisen direkte Lohnsubventionen und Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland einen signifikant positiven Effekt auf, wohingegen die nicht mit dem Politikeinsatz zusammenhängenden Reformkomponenten keine eigenständige Erklärungskraft entfalten können.

Berücksichtigung der Daten des Jahres 2005

Durch den veränderten Zuständigkeitsbereich der Agenturen seit Beginn des Jahres 2005, hat sich wie in **Kapitel 5.4.1** dokumentiert, die Ausgestaltung des *policy mix* der Agenturen im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verändert. Inwieweit dies die Reflektion einer fundamentalen Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente oder lediglich das Ergebnis der geänderten Bezugsgröße bei gleichbleibender Politikgestaltung für die ehemaligen Arbeitslosengeldbezieher/innen ist, muss offen bleiben. In jedem Fall stellt das Jahr 2005 einen Strukturbruch in den Daten der BA-Statistik dar, der eine unreflektierte Übernahme der Modellspezifikation für dieses Jahr verbietet. Um dennoch zumindest vorläufige Aussagen über die kausale Wirkung des *policy mix* auch nach dem Jahr 2004 zu erhalten, wurde folgende Vorgehensweise gewählt.

In einem ersten Schritt wurden die Daten des Jahres 2005 im Rahmen mehrerer Querschnittsanalysen untersucht. Da die Agenturen nur noch für einen kleinen Anteil an Langzeitarbeitslosen zuständig sind, können als Ergebnisvariablen lediglich die Bewegungen in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit, nicht aber die korrespondierenden Bewegungen in die bzw. aus der Langzeitarbeitslosigkeit benutzt werden. Zunächst wurde auf Ebene der 176 Agenturbezirke ein Modell mit und ohne räumliche Interaktion geschätzt. Diese Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass ein statistisch signifikanter und quantitativ bedeutsamer räumlicher Zusammenhang in den jeweiligen Ergebnisgrößen auch nach Kontrolle um den *policy mix*³⁰ sowie regionale Kontextvariablen besteht. Die Ergebnisse der Schätzung eines räumlichen AR-1-Modells sind in **Tabelle A.5.13** im Anhang zusammengefasst. Der räumliche Zusammenhang wird durch eine Matrix abgebildet, die eine 1 enthält, wenn zwei Agenturbezirke eine gemeinsame Grenze aufweisen und 0 sonst. Diese Matrix wird anschließend zeilenstandardisiert. Die Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass die relativen Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt einen geschätzten räumlichen Zusammenhangsparameter von 0,45 aufweisen. Dies bedeutet, dass im Schnitt und unter sonst gleichen Umständen eine einprozentige Erhöhung der Nettoaustritte in einem bestimmten Agenturbezirk mit einem Anstieg der Nettoaustritte in allen angrenzenden Agenturen um beinahe einen halben Prozentpunkt einhergeht. Räumliche *spill over*-Effekte scheinen also eine wichtige und somit nicht zu vernachlässigende Rolle zu spielen.

³⁰ In Abweichung zu den Vorjahren wurden die Ausgaben für Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose zu den sonstigen Maßnahmen gezählt, da diese sehr klein sind. Aus den gleichen Gründen wurden die Ausgaben für SAM traditionell und SAM OfW zusammengefasst.

Daher wurden daran anschließend die Daten des Jahres 2005 benutzt, um eine Querschnittsanalyse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte durchzuführen. **Tabelle 5.52** fasst die Ergebnisse dieser Schätzungen zusammen. Hierbei zeigt sich, dass beinahe alle erklärenden Variablen in der Schätzung für die relativen Nettoaustritte statistisch insignifikant sind. An diesem Befund ändert sich auch nichts, wenn man die Modellspezifikation verändert, indem man beispielsweise die Indikatorvariablen für die Regionaldirektionen herauslässt. Diese Resultate dürften zum einen sicherlich mit der äußerst geringen Anzahl an Freiheitsgraden (50) zusammenhängen. Zum anderen können im Querschnittsmodell für das Jahr 2005 die Ausgabenanteile auch nicht in ihrer ursprünglichen zeitlichen Struktur berücksichtigt werden, sondern müssen alle als kontemporäre Erklärungsvariablen aufgenommen werden. Schließlich ist es mit Hilfe eines Querschnittsdatensatzes auch nicht möglich, regionenspezifische Achsenabschnitte zu schätzen, was angesichts der offenbaren regionenspezifischen Heterogenität die Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes deutlich erschwert, wenn nicht gar verhindert.

Tabelle 5.52: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Querschnitt 2005 (alle Personen)

	Austritte aus der Arbeitslosigkeit		Eintritte in die Arbeitslosigkeit		Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Sonstige Maßnahmen	-0.0728	-1.10	-0.0680	-1.06	-0.0049	-0.11
TM	0.1324	2.16	0.1129	<i>1.89</i>	0.0195	0.48
ESF-BA	-0.2739	-1.63	-0.1782	-1.09	-0.0957	-0.87
Lohnsubventionen	0.0044	0.10	-0.0080	-0.20	0.0124	0.44
Existenzgründungsförderung	-0.0862	-3.78	-0.1011	-4.57	0.0149	0.99
ABM/BSI	0.0279	0.40	0.0501	0.74	-0.0223	-0.49
SAM trad. und OfW	-0.1097	-0.36	-0.0101	-0.03	-0.0995	-0.50
Freie Förderung	-0.0528	-0.42	0.1004	0.83	-0.1532	-1.86
JUMP	0.0931	0.46	0.1362	0.70	-0.0431	-0.32
Kurzarbeitergeld	-0.0507	<i>-1.87</i>	-0.0641	-2.43	0.0134	0.75
Sonstige Maßnahmen in Ostdeutschland	0.0806	0.43	-0.0355	-0.19	0.1161	0.93
TM in Ostdeutschland	-0.1239	-0.64	-0.1789	-0.95	0.0550	0.43
ESF-BA in Ostdeutschland	0.4571	0.99	0.8487	<i>1.90</i>	-0.3916	-1.29
Lohnsubventionen in Ostdeutschland	-0.0593	-0.57	-0.0778	-0.77	0.0186	0.27
Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland	-0.0057	-0.06	0.0346	0.35	-0.0403	-0.60
ABM/BSI in Ostdeutschland	-0.0635	-0.61	-0.0483	-0.48	-0.0152	-0.22
SAM trad. und OfW in Ostdeutschland	0.1123	0.35	0.0295	0.10	0.0828	0.39
Freie Förderung in Ostdeutschland	0.0595	0.16	-0.1127	-0.31	0.1722	0.70
JUMP in Ostdeutschland	-0.0543	-0.06	-0.2502	-0.30	0.1959	0.35
Kurzarbeitergeld in Ostdeutschland	-0.2006	-0.71	-0.1080	-0.39	-0.0926	-0.50
Gesamtausgaben	0.0000	-0.49	0.0000	0.30	-0.0001	-1.19
Pro-Kopf-Ausgaben	-0.0012	-0.49	-0.0029	-1.17	0.0016	0.98
Gesamtausgaben in Ostdeutschland	0.0001	0.48	0.0000	0.06	0.0001	0.64
Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland	0.0005	0.06	0.0035	0.46	-0.0031	-0.59
Offene Stellen	0.3373	4.52	0.3161	4.36	0.0212	0.43
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0.0001	-0.31	-0.0005	-2.32	0.0004	2.94
Beschäftigtenkonzentration	-0.0007	-3.26	-0.0008	-3.99	0.0001	0.93
Kurzarbeiter	0.0054	0.89	0.0028	0.48	0.0026	0.65
Ost	0.0025	0.05	-0.0181	-0.36	0.0206	0.61
Grenzregion	0.0064	3.03	0.0060	2.91	0.0004	0.31
Innergrenze	0.0082	1.34	0.0090	1.52	-0.0008	-0.20
RD Niedersachsen/Bremen	-0.0087	<i>-1.88</i>	-0.0099	-2.22	0.0013	0.41
RD Nordrhein-Westfalen	-0.0120	-2.32	-0.0087	-1.74	-0.0032	-0.95
RD Hessen	-0.0075	-1.27	-0.0069	-1.19	-0.0007	-0.17
RD Rheinland-Pfalz/Saarland	-0.0087	-1.55	-0.0098	-1.79	0.0010	0.28
RD Baden-Württemberg	-0.0108	-2.01	-0.0119	-2.28	0.0011	0.31
RD Bayern	0.0050	1.02	0.0002	0.04	0.0048	1.50
RD Berlin-Brandenburg	-0.0035	-0.29	-0.0067	-0.57	0.0032	0.40
RD Sachsen-Anhalt-Thüringen	-0.0006	-0.08	0.0023	0.30	-0.0029	-0.57
RD Sachsen	0.0026	0.24	0.0088	0.82	-0.0062	-0.85
Konstante	0.1272	6.49	0.1672	8.78	-0.0400	-3.10

Aus diesem Grund wurde in einem abschließenden Schritt das regionenspezifische *fixed effects* Panelmodell mit den Daten der Jahre 2000 bis 2005 geschätzt, wobei der Strukturbruch des Jahres 2005 durch eine Indikatorvariable für dieses Jahr sowie Interaktionen aller Politikvariablen (Gesamt- und Pro-Kopf-Ausgaben sowie Ausgabenanteile) mit der Indikatorvariable für 2005 modelliert wurde. Die Ergebnisse der Schätzungen werden in **Tabelle 5.53** wiedergegeben³¹.

Die Schätzergebnisse legen wiederum den Schluss nahe, dass viele Maßnahmen keinen signifikanten Effekt auf die relativen Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt aufweisen. Eine Ausnahme hiervon bildet erneut die Existenzgründungsförderung, die einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettobewegungen aus der Arbeitslosigkeit ausübt. Wird dieser Ausgabenanteil um einen Prozentpunkt zu Lasten der Ausgaben für FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, erhöht, so führt dies zu einem Anstieg der Nettoaustritte um rund 0,1%. Allerdings zeigt sich auch hier wieder eine signifikant negative Abweichung für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen, die betragsmäßig allerdings kleiner ist. Insgesamt bleibt der Einfluss der Existenzgründung auch im Zeitraum nach 2003 positiv. Darüber hinaus weisen die Schätzergebnisse für die Existenzgründungsförderung, ebenso wie die für ABM/BSI und die Pro-Kopf-Ausgaben nach den Hartz-Reformen in Ostdeutschland, darauf hin, dass diese Politikvariablen sowohl die Austritte aus der als auch die Eintritte in die Arbeitslosigkeit signifikant erhöhen, was auf Substitutionsprozesse hinweist.

Höhere Ausgaben für SAM (trad. und OfW) haben den Schätzergebnissen zufolge ebenfalls einen signifikant positiven Effekt auf die Nettoaustritte. Allerdings zeigt sich hier eine signifikant negative Abweichung für Ostdeutschland, die quantitativ in etwa doppelt so groß ist. Dies bedeutet, dass höhere Ausgaben für diese Maßnahmen in den neuen Bundesländern zu geringeren Nettobewegungen führen und also eher kontraproduktiv zu sein scheinen. Ferner weisen die Schätzergebnisse darauf hin, dass unter sonst gleichen Umständen ein höherer Ausgabenanteil für Trainingsmaßnahmen (im Vergleich zu FbW/Uhg) zu einer signifikanten Verringerung der relativen Nettoaustritte aus Arbeitslosigkeit führt. Eine Erhöhung dieses Ausgabenanteils um einen Prozentpunkt zu Lasten der Ausgaben für FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, führt zu einem Rückgang der Nettoaustritte um 0,12%. Ebenfalls einen signifikant negativen Einfluss auf die Nettoaustritte üben in Ostdeutschland höhere Ausgaben für ABM/BSI sowie für sonstige Maßnahmen aus. Während letztere die Austritte aus Arbeitslosigkeit signifikant verringern, was durch die Zuweisung von Arbeitssuchenden in Personal-Service-Agenturen erklärt werden könnte, scheint der negative Effekt von ABM/BSI auf die Nettoaustritte durch höhere Eintritte in die Arbeitslosigkeit zustande zu kommen. Dies weist wiederum auf die Existenz von Substitutions- und/oder Verdrängungseffekten dieser Maßnahmen hin.

³¹ Die Aufnahme einer weiteren Interaktion der Politikvariablen mit dem Indikator für das Jahr 2005 und gleichzeitig dem Indikator für Ostdeutschland verändert die Ergebnisse nicht substantiell. Allerdings kann mit Hilfe eines F-Tests die Nullhypothese, dass diese Gruppe an Variablen gemeinsam Null ist, nicht zurückgewiesen werden. Daher wurde auf ihre Aufnahme in das Modell verzichtet.

Tabelle 5.53: Schätzergebnisse auf Ebene der 91 regionalen Arbeitsmärkte – Alle Personen, 2000-2005

	Austritte aus der Arbeitslosigkeit		Eintritte in die Arbeitslosigkeit		Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
Sonstige Maßnahmen	0.0432	2.91	0.0432	2.85	0.0000	0.00
TM	-0.0735	-0.98	0.0478	0.62	-0.1213	-2.23
ESF-BA	-0.2328	-2.13	-0.1266	-1.13	-0.1063	-1.34
Lohnsubventionen	-0.0327	-0.76	-0.0557	-1.26	0.0230	0.73
Existenzgründungsförderung	0.2207	3.93	0.1226	2.14	0.0981	2.41
ABM/BSI	0.0267	1.08	0.0299	1.18	-0.0031	-0.17
SAM trad. und OfW	0.0972	3.93	0.0505	2.00	0.0467	2.61
Freie Förderung	-0.0606	-0.89	-0.0953	-1.38	0.0347	0.71
JUMP	0.2115	4.43	0.2127	4.36	-0.0012	-0.03
Kurzarbeitergeld	-0.0357	-0.94	-0.0361	-0.93	0.0004	0.01
Sonstige Maßnahmen nach Hartz-Reformen	-0.0230	-2.00	-0.0131	-1.12	-0.0099	-1.19
TM nach Hartz-Reformen	0.0306	0.48	-0.0030	-0.05	0.0337	0.72
ESF-BA nach Hartz-Reformen	0.5718	3.23	0.5110	2.82	0.0608	0.47
Lohnsubventionen nach Hartz-Reformen	-0.0256	-0.67	-0.0032	-0.08	-0.0223	-0.81
Existenzgründungsförderung nach Hartz-Reformen	-0.1017	-2.18	-0.0234	-0.49	-0.0783	-2.32
ABM/BSI nach Hartz-Reformen	-0.0594	-4.35	-0.0605	-4.34	0.0012	0.12
SAM trad. und OfW nach Hartz-Reformen	-0.0362	-1.30	-0.0267	-0.94	-0.0094	-0.47
Freie Förderung nach Hartz-Reformen	0.0976	1.26	0.1264	1.60	-0.0287	-0.51
JUMP nach Hartz-Reformen	-0.3031	-4.18	-0.2139	-2.89	-0.0892	-1.70
Kurzarbeitergeld nach Hartz-Reformen	0.0276	1.17	0.0405	1.68	-0.0129	-0.76
Sonstige Maßnahmen in Ostdeutschland	-0.0533	-2.58	-0.0120	-0.57	-0.0413	-2.76
TM in Ostdeutschland	0.0453	0.50	0.1122	1.22	-0.0669	-1.02
ESF-BA in Ostdeutschland	0.6024	2.42	0.5153	2.03	0.0871	0.48
Lohnsubventionen in Ostdeutschland	-0.0126	-0.23	0.0306	0.54	-0.0432	-1.08
Existenzgründungsförderung in Ostdeutschland	-0.0497	-1.70	-0.0195	-0.65	-0.0302	-1.42
ABM/BSI in Ostdeutschland	0.0075	0.40	0.0354	1.83	-0.0278	-2.03
SAM trad. und OfW in Ostdeutschland	-0.0536	-0.87	0.0408	0.65	-0.0945	-2.11
Freie Förderung in Ostdeutschland	0.2851	2.40	0.2166	1.79	0.0685	0.80
JUMP in Ostdeutschland	-0.0550	-0.62	-0.0455	-0.50	-0.0095	-0.15
Kurzarbeitergeld in Ostdeutschland	-0.1809	-1.25	-0.0018	-0.01	-0.1791	-1.71
Pro-Kopf-Ausgaben	-0.0001	-0.07	0.0001	0.05	-0.0002	-0.16
Pro-Kopf-Ausgaben nach Hartz-Reformen	-0.0031	-1.78	-0.0008	-0.42	-0.0024	-1.86
Gesamtausgaben	0.0001	1.52	0.0000	0.18	0.0001	1.83
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen	0.0000	0.44	0.0000	1.04	0.0000	-0.85
Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland	0.0046	2.67	0.0027	1.50	0.0020	1.57
Pro-Kopf Ausgaben nach Hartz-Reformen in Ostdeutschland	0.0065	5.36	0.0033	2.63	0.0033	3.70
Gesamtausgaben in Ostdeutschland	0.0000	-0.33	0.0000	0.72	-0.0001	-1.48
Gesamtausgaben nach Hartz-Reformen in Ostdeutschland	0.0000	-0.77	0.0000	-1.30	0.0000	0.77
Gesamtausgaben 2005	0.0000	0.71	0.0000	0.13	0.0000	0.79
Pro-Kopf-Ausgaben 2005	0.0008	0.36	0.0000	0.02	0.0007	0.47
Sonstige Maßnahmen 2005	0.0114	0.22	-0.0082	-0.15	0.0196	0.51
TM 2005	0.0365	0.62	-0.0098	-0.16	0.0464	1.09
ESF-BA 2005	-0.4343	-2.23	-0.2304	-1.16	-0.2039	-1.45
Lohnsubventionen 2005	0.0282	0.82	0.0199	0.57	0.0082	0.33
Existenzgründungsförderung 2005	-0.0789	-3.29	-0.0751	-3.06	-0.0038	-0.22
ABM/BSI 2005	0.1117	2.63	0.1394	3.21	-0.0277	-0.90
SAM trad. und OfW 2005	0.0073	0.15	-0.0652	-1.33	0.0725	2.08
Freie Förderung 2005	0.0011	0.01	0.0092	0.09	-0.0082	-0.11
JUMP 2005	-0.0315	-0.18	-0.2113	-1.18	0.1798	1.42
Kurzarbeitergeld 2005	-0.0431	-1.78	-0.0221	-0.89	-0.0209	-1.19
Offene Stellen	0.1291	4.60	0.1050	3.67	0.0241	1.19
Beschäftigtenanteil Altindustrien	-0.0016	-1.92	-0.0018	-2.06	0.0002	0.26
Beschäftigtenkonzentration	0.0016	3.37	0.0016	3.32	0.0000	-0.03
Kurzarbeiter	0.0036	1.08	0.0038	1.11	-0.0002	-0.08
Hartz-Reformen	-0.0350	-3.00	-0.0636	-5.32	0.0285	3.37
Dummy 2001	-0.0041	-2.05	-0.0140	-6.79	0.0098	6.76
Dummy 2003	0.0553	10.25	0.0683	12.40	-0.0130	-3.33
Dummy 2005	0.0413	2.90	0.0512	3.52	-0.0099	-0.96
Konstante	-0.0052	-0.17	0.0317	0.99	-0.0369	-1.62

Im Vergleich zu den Schätzungen mit Daten der Jahre 2000-2004 (vgl. oben **Tabelle 5.53**) fällt auf, dass sich vor allem der Effekt höherer Ausgaben für Trainingsmaßnahmen auf die Nettoaustritte verändert. Dieser ist für die Jahre 2000-2004 insignifikant, wohingegen er einen signifikant negativen Einfluss ausübt, sobald die Daten des Jahres 2005 mitbenutzt werden. Des Weiteren erhöht sich die Signifikanz des negativen Einflusses höherer Ausgaben für ABM/BSI in Ostdeutschland auf ein Signifikanzniveau von 95% (vorher 90%), wobei sich allerdings der geschätzte quantitative Effekt um etwa die Hälfte reduziert. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Pro-Kopf-Ausgaben nach den Hartz-Reformen. Auch hier steigt die Signifikanz des geschätzten Koeffizienten auf mind. 95% an. Allerdings steigt hier auch der Betrag des geschätzten Effekts. Die Ergebnisse für die Wirkung der Existenzgründungsförderung (vor und nach den Hartz-Reformen) sowie der Pro-Kopf-Ausgaben nach den Hartz-Reformen in Ostdeutschland bleiben hinsichtlich der Signifikanz des Erklärungsbeitrages unverändert. Allerdings erhöht sich der geschätzte Effekt der Existenzgründungsförderung für beide Zeiträume betragsmäßig, wohingegen der quantitative Einfluss höherer Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland im Zeitraum nach den Hartz-Reformen in etwa konstant bleibt.

Individuell betrachtet sind die Koeffizienten der Interaktionen der Politikvariablen mit dem Indikator für das Jahr 2005 mehrheitlich nicht signifikant von Null verschieden. Insbesondere beobachtet man bei den Nettoaustritten lediglich für den Ausgabenanteil SAM (traditionell und OfW) eine signifikante Abweichung für das Jahr 2005. Um zu überprüfen, ob die Gesamtheit dieser Interaktionen signifikant ist, wurde eine Reihe von F-Tests auf gemeinsame Signifikanz bzw. Gleichheit ausgewählter Koeffizienten durchgeführt, deren Ergebnisse in **Tabelle A.5.14** im Anhang zusammengefasst sind. Diese Tests verdeutlichen, dass in den Schätzungen für die Austritte aus der sowie die Eintritte in die Arbeitslosigkeit die Interaktionen der Politikvariablen mit dem Indikator für das Jahr 2005 als Gruppe statistisch signifikant von Null verschieden sind. Dies trifft allerdings nicht auf die Schätzung für die Nettoaustritte zu. Hier signalisiert der F-Test, dass diese Variablengruppe als Ganze keine Erklärungskraft besitzt³².

Zumindest für die Bruttobewegungen in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit scheint das Jahr 2005 also eine Sonderstellung hinsichtlich des Effektes des Politikeinsatzes darzustellen. Inwieweit dies das Ergebnis einer fundamentalen Neuausrichtung des Politikeinsatzes in Reaktion auf die geänderte Zuständigkeit der Agenturen ist, kann allein auf Basis der Daten für das Jahr 2005 nicht beurteilt werden. Die Ergebnisse unserer zweiten Agenturbefragung ergaben Hinweise auf eine solche Neuausrichtung. Allerdings zeigte diese auch, dass zwischen den Indikatoren für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und dem beobachtbaren Politikeinsatz der Agenturen im Jahr 2005 kein systematischer Zusammenhang besteht. Sofern die Agenturen im Zuge des Umbruchprozesses im Jahr 2005 ihre Politikgestaltung für ehemalige Arbeitslosgeldbezieher/innen weitestgehend auf die jetzigen ALG I-Bezieher/innen übertragen haben und die Arbeitsmarktbewegungen der Vergangenheit im Wesentlichen von dieser Personengruppe getrieben wurden, liegt es nahe, dass die Ergebnisse für die Wirkung des Politikeinsatzes stabil bleiben. Für eine abschließende Beurteilung muss allerdings abgewartet werden, wie sich der gewählte *policy mix* der Agenturen in den folgenden Jahren entwickelt und ob bzw. inwieweit sich dies in systematisch unterschiedlichen Effekten auf die Arbeitsmarktbewegungen im Vergleich zu den Vorjahren niederschlägt.

³² Die korrespondierenden Schätzergebnisse für Männer und Frauen getrennt sind in den **Tabellen A.5.15** und **A.5.17** im Anhang zusammengefasst. Die Ergebnisse entsprechender F-Tests finden sich in den **Tabellen A.5.16** und **A.5.18**. Auch hier zeigt sich wiederum, wie schon für den Zeitraum 2000-2004, dass die Ergebnisse für alle Personen weitestgehend von denen für Männer bestimmt werden.

5.7 Zwischenfazit

Im Folgenden sind kurz die zentralen Befunde dieses Kapitels zusammengefasst. Diese konzentrieren sich auf die Ergebnisse der Agenturbefragungen 2005 und 2006, die Konstruktion regionaler Arbeitsmärkte sowie die empirischen Ergebnisse zur Wirkung des Politikeinsatzes.

Auswertung der Agenturbefragung

Die Auswertung der im Rahmen der Untersuchungen dieses Kapitels durchgeführten Agenturbefragungen ergab, dass die abgefragten Indikatoren zur geschäftspolitischen Ausrichtung der Agenturen und zur Steuerung der Arbeitsmarktpolitik durchweg positiv miteinander korreliert sind und keinen bzw. nur höchst selten einen systematischen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Bedeutung von Arbeitsmarktbewegungen und die erwartete Wirkung der Instrumente. Die Befürchtung, dass die in diesem Kapitel benutzte Abbildung des Politikeinsatzes durch Ausgabenanteile für bestimmte Instrumente endogen sein könnten, weil die Agenturen den Politikeinsatz anhand der benutzten Ergebnisgrößen steuern, erscheint also unbegründet.

Darüber hinaus legen die Auswertungen der Agenturbefragung die Schlussfolgerung nahe, dass die konkrete Ausgestaltung des Politikeinsatzes vor Ort sehr stark von individuellen, d.h. agenturspezifischen Faktoren beeinflusst wird. Dies wiederum impliziert, dass ein Modell zur Untersuchung der Wirkung des Politikeinsatzes agenturspezifische Achsenabschnitte enthalten muss, um zeitinvariante agenturspezifische Heterogenität, die mit dem Politikeinsatz und dem Wert der Ergebnisgrößen korreliert sein kann, zu beseitigen.

Ferner ergab die Agenturbefragung, dass die Einschätzungen der Agenturen hinsichtlich ihres Handlungsspielraums und des Einflusses der Regionaldirektionen ebenfalls stark über die einzelnen Agenturen hinweg variieren und in keinem systematischen Zusammenhang zur jeweiligen Regionaldirektion stehen. Schließlich zeigte sich, dass die Antwortverweigerungsrate teilweise sehr hoch war und dies vor allem bei Variablen, die sich als Indikatoren für die Qualität der Dienstleistungserbringung eignen könnten, wie z.B. dem Betreuungsschlüssel. Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei unseren Befragungen um die ersten derartigen Erhebungen handelt, ist es sehr schwer zu beurteilen, inwieweit die fehlenden Antworten zufällig oder im Hinblick auf das untersuchte Phänomen selektiv sind. Wir haben uns deshalb dazu entschlossen, auf die Konstruktion von Indikatoren zur Qualität der Dienstleistungserbringung für das Makromodell zu verzichten, da jede fehlende Variable dazu führt, dass der betroffene Agenturbezirk aus der Analyse herausfallen würde. Letzteres wäre insbesondere bei der Aggregation der Agenturbezirke zu regionalen Arbeitsmärkten mit einem erheblichen Verlust an Beobachtungseinheiten verbunden.

Konstruktion regionaler Arbeitsmärkte

Aus den 176 Agenturbezirken (Berlin zusammengefasst), die den Untersuchungen dieses Kapitels zunächst als Beobachtungseinheiten zur Verfügung standen, wurden durch ein hierarchisches Clustering 91 regionale Arbeitsmärkte konstruiert. Diese Aggregation auf Basis der Pendlerverflechtungen zwischen den Agenturbezirken dient dem Zweck, räumliche *spill-over* Effekte hinsichtlich des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik zu beseitigen.

Solche räumlichen *spill-over* Effekte können über unterschiedliche Kanäle auftreten. So existieren beispielsweise Agenturbezirke mit einem Einpendlerüberschuss, in denen offensichtlich relativ viele Arbeitsplätze verglichen mit umliegenden Agenturbezirken vorhanden sind. Wenn in solchen Regionen offene Stellen zu besetzen sind, dann ist die

Konkurrenzsituation für Arbeitsuchende in solchen hier als Magnetregionen bezeichneten Agenturbezirken relativ hoch, da sie auch mit Arbeitsuchenden aus benachbarten Agenturbezirken im Wettbewerb stehen. Für die Arbeitsmarktpolitik impliziert dies, dass Arbeitsagenturen in Einpendlerüberschussregionen es vergleichsweise schwerer haben, durch einen bestimmten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente den gleichen Erfolg zu erzielen wie Agenturen in ansonsten vergleichbaren Regionen ohne starke Einpendlerströme.

Umgekehrt haben Agenturen, die im Umfeld solcher Magnetregionen liegen, den Vorteil, dass ihre Maßnahmeteilnehmer auch außerhalb des Agenturbezirks eine Beschäftigung finden können, indem sie pendeln. Die Existenz solcher *spill-over* Effekte erschwert die Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes erheblich, da sich die Wirkung einer spezifischen Politikwahl mit der Wirkung der Pendelmöglichkeit überlagert und zu falschen Schlussfolgerungen hinsichtlich des kausalen Effektes arbeitsmarktpolitischer Instrumente führen kann.

Um dieses Problem zu beseitigen, wurden die 176 Agenturbezirke zu regionalen Arbeitsmärkten auf Basis der Pendlerbewegungen des Jahres 2002, also der Mitte des Beobachtungszeitraumes, aggregiert. Hierbei wurde mit Hilfe eines autoregressiven räumlichen Modells erster Ordnung (räumliches AR-1-Modell) überprüft, inwieweit die Zusammenfassung der Agenturen den beobachtbaren räumlichen Zusammenhang der betrachteten Arbeitsmarktbewegungen reduziert bzw. ab wann dieser beseitigt ist. Das mehrstufige Clusterungsverfahren wurde eingestellt, sobald kein signifikanter räumlicher Zusammenhang zwischen den Agenturen bzw. Regionen mehr feststellbar war. Im Ergebnis entstanden so 91 regionale Arbeitsmärkte, die im Hinblick auf die berücksichtigten Arbeitsmarktbewegungen als disjunkt betrachtet werden können.

Wirkung des Politikeinsatzes

Mit Hilfe eines Panelmodells mit regionenspezifischen Achsenabschnitten wurde die Wirkung des regional unterschiedlichen Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf verschiedene Indikatoren zu Bewegungen des Arbeitsmarktes untersucht. Die Beobachtungseinheiten stellten hierbei die 91 regionalen Arbeitsmärkte dar. Die Ergebnisgrößen der Analysen waren relative³³ Eintritte in die Arbeitslosigkeit aus Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt, relative Austritte aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt sowie der Saldo aus diesen beiden Größen. Ferner wurden Bewegungen in die und aus der Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt. Für alle Ergebnisgrößen wurden Schätzungen für alle Personen sowie für Männer und Frauen durchgeführt.

Der Politikeinsatz wurde durch die Gesamtausgaben, die Pro-Kopf-Ausgaben und Ausgabenanteile für bestimmte Maßnahmen bzw. Maßnahmegruppen abgebildet. Hierbei wurde eine variable zeitliche Struktur für die Ausgabenanteile gewählt, welche eventuelle Wirkungsverzögerungen der Instrumente aufgrund unterschiedlicher Maßnahmedauern berücksichtigen soll. Alle Politikvariablen wurden mit einer Indikatorvariablen für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen (also 2003 und 2004) interagiert, um Abweichungen in der Wirkung desselben vor und nach den Reformen zuzulassen. Ferner wurden die Politikvariablen mit der Indikatorvariable „Ost“ interagiert, um unterschiedliche Wirkungen des Einsatzes der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zwischen Ost- und Westdeutschland zuzulassen. Schließlich wurde bei den Schätzungen für den Einfluss regionaler ökonomischer

³³ Mit „relativ“ ist hier jeweils relativ zur Anzahl der Erwerbspersonen in der Region gemeint.

Strukturvariablen (z.B. relative Anzahl der Kurzarbeiter als Indikator für die regionale konjunkturelle Lage) kontrolliert.

Sämtliche Schätzungen wurden zunächst auf den Zeitraum 2000 bis 2004 beschränkt, da hier die Daten unmittelbar vergleichbar sind. Das Jahr 2005, in dem die Agenturen erstmals ausschließlich für ALG I-Bezieher/innen verantwortlich sind, wurde gesondert behandelt. Für diese Daten wurden zunächst einige Querschnittsuntersuchungen vorgenommen, die den Schluss nahe legen, dass eine Identifikation des kausalen Effektes des Politikeinsatzes die Berücksichtigung räumlicher *spill over*-Effekte und regionenspezifischer unbeobachtbarer Heterogenität erfordert. Aus diesem Grund wurden die Daten des Jahres 2005 dann mit denen der Vorjahre verbunden und das Panelmodell mit regionenspezifischen Achsenabschnitten für die Jahre 2000 bis 2005 geschätzt. Hierbei wurde der Strukturbruch in den Daten explizit durch einen Indikator für dieses Jahr sowie Interaktionen der Politikvariablen mit dem Indikator für 2005 modelliert.

In der Gesamtschau legen die Schätzergebnisse für die Bewegungen in die und aus der *Arbeitslosigkeit* den Schluss nahe, dass ein Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik keinen statistisch signifikanten Beitrag zur Erhöhung der relativen Nettoaustritte in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt liefern kann. Eine bemerkenswerte Ausnahme hiervon bildet die Existenzgründungsförderung. Höhere Ausgabenanteile für dieses Instrument im Vergleich zu FbW/Uhg, also unter Konstanthaltung der Gesamtausgaben, führen zu signifikant höheren Nettoaustritten aus der Arbeitslosigkeit. Allerdings zeigt sich für diese Maßnahmen eine signifikant negative Abweichung nach den Hartz-Reformen. Diese negative Abweichung dürfte allerdings eher durch eine verbesserte Wirkung der Referenzgruppe, also den Ausgaben für FbW/Uhg, als auf eine Verschlechterung des Effektes der Existenzgründungsförderung zurückzuführen sein. Darüber hinaus beobachtet man für ABM/BSI-Maßnahmen in Ostdeutschland, dass diese die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Erwerbstätigkeit (schwach) signifikant reduzieren, wohingegen sie im Westen keinen Effekt aufweisen.

Die Resultate zu den Bewegungen in die und aus der *Langzeitarbeitslosigkeit*, für die aufgrund der geänderten Zuständigkeit für Langzeitarbeitslose ab 2005 nur Schätzungen für die Jahre 2000 bis 2004 durchgeführt werden konnten, deuten darauf hin, dass höhere Ausgaben für Trainingsmaßnahmen im Vergleich zu FbW-Maßnahmen eine signifikant positive Wirkung auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit entfalten können, die vor allem durch eine Reduktion der Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit hervorgerufen wird. Allerdings beobachtet man für dieses Instrument nach den Hartz-Reformen eine signifikant negative Abweichung, deren quantitative Dimension gleich groß ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich für JUMP. Auch hier ist der Effekt vor den Hartz-Reformen signifikant positiv und wird danach in einer vergleichbaren Größenordnung signifikant negativ.

Demgegenüber weisen direkte Lohnsubventionen und Instrumente der Existenzgründungsförderung im Osten einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettoaustritte aus der Langzeitarbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung auf und werden hauptsächlich durch verringerte Übertritte in die Langzeitarbeitslosigkeit getrieben. Die im Rahmen der Hartz-Reformen durchgeführten Änderungen der Arbeitsmarktpolitik, die unabhängig vom konkreten Einsatz der Arbeitsmarktpolitik sind, können einen signifikant positiven Effekt auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt entfalten. Im Hinblick auf die Nettobewegungen in die bzw. aus der Langzeitarbeitslosigkeit jedoch nicht. Schließlich zeigen sich deutliche Unterschiede in der Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der

Bewegungen in die und aus der Arbeitslosigkeit, allerdings nicht im Hinblick auf die Langzeitarbeitslosigkeit.

Schließlich konnten nur wenige signifikante Abweichungen in der Wirkungsweise des Politikeinsatzes für den Zeitraum nach den Hartz-Reformen festgestellt werden. Die Reformen konnten somit zumindest bislang noch keinen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Effektivität des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes leisten. Allerdings haben die im Zuge der Hartz-Reformen eingeführten Veränderungen, die nicht mit dem Politikeinsatz der Agenturen zusammenhängen, einen signifikant positiven Einfluss auf die Nettoaustritte aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt.

Durch den veränderten Zuständigkeitsbereich der Agenturen hat sich die beobachtbare Ausgestaltung des Politikeinsatzes erheblich verändert. Unsere empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass das Jahr 2005 zumindest für die Bruttobewegungen in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit eine Sonderstellung hinsichtlich des Effektes des Politikeinsatzes einzunehmen scheint. Allerdings muss offen bleiben, ob bzw. inwieweit diese beobachtbaren Veränderungen durch eine fundamentale Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik in Reaktion auf die geänderte Zuständigkeit der Agenturen zustande gekommen sind. Es ist durchaus denkbar, dass der beobachtbare Politikeinsatz im Jahr 2005 weitestgehend eine Fortführung des Politikeinsatzes für Arbeitslosengeldbezieher/innen der Vorjahre ist. Leider existieren keine Informationen zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente getrennt *nach Art des Leistungsbezugs* für den Zeitraum vor 2005, die es erlauben würden, den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente für die damaligen Arbeitslosengeldbezieher/innen mit der Situation des Jahres 2005 zu vergleichen.

Die Ergebnisse unserer zweiten Agenturbefragung ergaben Hinweise auf eine solche Neuausrichtung. Allerdings zeigte diese auch, dass zwischen den Indikatoren für die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und dem beobachtbaren Politikeinsatz der Agenturen im Jahr 2005 kein systematischer Zusammenhang besteht. Sofern die Agenturen im Zuge des Umbruchprozesses im Jahr 2005 ihre Politikgestaltung für ehemalige Arbeitslosengeldbezieher/innen weitestgehend auf die jetzigen ALG I-Bezieher/innen übertragen haben und die Arbeitsmarktbewegungen der Vergangenheit im Wesentlichen von dieser Personengruppe getrieben wurden, liegt es nahe, dass die Ergebnisse für die Wirkung des Politikeinsatzes weitgehend stabil bleiben, was für unsere Schätzungen der Fall ist.

5.8 Literatur

ACS Z., L. ANSELIN L. und A. VARGA (1997), Local geographic spillovers between university research and technology innovation. *Journal of Urban Economics*, **42**, 422-448.

ANSELIN, L. (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Dordrecht: Kluwer Academic Press

BAUMONT, C., C. ERTUR und J. LE GALLO (2000), Geographic Spillover and Growth. A Spatial Econometric Analysis for European Regions. *Mimeo.*, University of Burgundy (<http://ungaro.u-bourgogne.fr/ertur/e2000-07.pdf>).

BLIEN, U., L. BLUME, A. EICKELPASCH, K. GEPPERT, E. MAIERHOFER, D. VOLLKOMMER und K. WOLF (2001), Neue Bundesländer – Einflussfaktoren der Regionalentwicklung. *Studie von IAB/DIW im Auftrag der KfW*.

BLUNDELL, R. und C. MEGHIR (2001), Active labour market policy vs employment tax credits: Lessons from recent UK reforms. *Swedish Economic Policy Review*, **8**, 239-266.

BODE, E. (1998), (1998) *Lokale Wissensdiffusion und regionale Divergenz in Deutschland*. Kieler Studien 293, Tübingen: Mohr.

BODE, E. (2004), The Spatial Pattern of Localized R&D Spillovers: An Empirical Investigation for Germany. *Journal of Economic Geography*, **4**, 43–64.

BRINKMANN, C. (1999), Controlling and Evaluation of Employment Promotion and the Employment Services in Germany. *IAB Labour Market Research Topics*, **36**, Nürnberg.

BUSCHER, H.S. und T. HAGEN (2002), Aggregierte Wirkungsanalysen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland. *Studie erstellt im Rahmen des Fortschrittsberichts über die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands*. Mimeo, ZEW Mannheim.

BUSLEI, H. und V. STEINER (1999), Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. ZEW Wirtschaftsanalysen. *Schriftenreihe des ZEW*, **42**, Baden-Baden (Nomos Verlag).

BUSLEI, H. und V. STEINER (2000), Beschäftigungseffekte und fiskalische Kosten von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, **33**, 54-67, Nürnberg.

CALIENDO, M., R. HUIJER und S.L. THOMSEN (2003), Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland. Ein Matching-Ansatz mit Berücksichtigung von regionalen und individuellen Unterschieden. *IAB Werkstattbericht*, **2**, Nürnberg.

CALMFORS, L. (1994), Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies*, **22**, Paris.

CALMFORS, L., A. FORSLUND und M. HEMSTRÖM (2002), Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. Institute for International Economic Studies, *Seminar Paper*, **700**, Stockholm.

- CALMFORS, L. und H. LANG (1995), Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-setting Model. *The Economic Journal*, **105**, 601-619.
- CALMFORS, L. und P. SKEDINGER (1995), Does Active Labour-market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden. *Oxford Review of Economic Policy*, **11** (1), 91-109.
- DOLTON, P. und Y. BALFOUR (2002), Der New Deal, „Welfare to Work“-Programme in Großbritannien. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, **3** (2), 175-188.
- FERTIG, M., J. KLUVE, C.M. SCHMIDT, H. APEL, W. FRIEDRICH und H. HÄGELE (2004), Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. *RWI: Schriften*, **74**, Berlin (Duncker & Humblot).
- FERTIG, M. und C.M. SCHMIDT (2000), Discretionary Measures of Active Labor Market Policy: The German Employment Promotion Reform in Perspective. *IZA Discussion Paper No. 182*, IZA-Bonn.
- FERTIG, M., C.M. SCHMIDT und H. SCHEIDER (2006), Active Labor Market Policy in Germany – Is there a successful policy strategy? *Regional Science and Urban Economics*, **36**, 399-430..
- FITZENBERGER, B. und R. HUIJER (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, **3** (2), 139-158.
- FITZENBERGER, B. und S. SPECKESSER (2000), Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. *ZEW Discussion Paper No. 00-06*, ZEW Mannheim.
- FITZENBERGER, B. und S. SPECKESSER (2002), Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik? *ZEW Discussion Paper No. 02-16*, ZEW Mannheim.
- FORSLUND, A. und A.-S. KOLM (2000), Active labour market policies and real-wage determination – Swedish evidence. *Working Paper 2000:7*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.
- HAGEN, T. (2003), Three Approaches for the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data. *ZEW Discussion Paper 03-27*, ZEW Mannheim.
- HAGEN, T. und V. STEINER (2000), Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit: Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik. *ZEW Wirtschaftsanalysen*, **51**, Baden-Baden (Nomos).
- HUIJER, R., U. BLIEN, M. CALIENDO und C. ZEISS (2002): Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany – A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. Universität Frankfurt a. M., *Working Paper* und *IZA Discussion Paper No. 616*, IZA-Bonn.
- HUIJER, R. und C. ZEISS (2003): Macroeconomic Impacts of ALMP on the Matching Process in West Germany. *IZA Discussion Paper No. 915*, IZA-Bonn.

JOHANSSON, K. (2002), Labor market programs, the discouraged-worker effect, and labor force participation. *Working Paper 2002:9*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

JOHANSSON, K. (2001), Do labor market programs affect labor force participation? *Swedish Economic Policy Review*, **8**, 215-234.

KALTENBORN, B., P. KNERR und S. KURTZ-LAATSCH (2004), Hartz-Evaluierung: Ausgangslage. *Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung*, **27**, Dezember 2004, Berlin.

KRÖGER, M. und U. VAN SUNTUM (1999), *Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

LECHNER, M. (2002), Eine wirkungsorientierte active Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, **3 (2)**, 159-174.

LECHNER, M. und F. PFEIFFER (eds.) (2001), Econometric Evaluation of Labour Market Policies. *ZEW Economic Studies*, **13**, Heidelberg.

MARTIN, J.P. (2000), What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies*, **30**, Paris.

MICHAELIS, J. und A. SPERMANN (2004), *Evaluation von Mini- und Midijobs sowie Arbeitslosengeld II: Methodische Grundprobleme und Lösungsansätze*. ZEW Mannheim, mimeo.

MÖRK, E. (2003), The impact of active labor market programs on municipal services. *Working Paper 2003:2*, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

PANNENBERG, M. und J. SCHWARZE (1996), Unemployment, Labor Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach. *DIW-Diskussionspapiere*, **139**, Berlin.

RABE, B. (2000), Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande. *Gutachten im Auftrag des Bundeskanzleramtes für die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit*, Berlin.

REGNÉR, H. (2002), A nonexperimental evaluation of training programs of the unemployed in Sweden. *Labour Economics*, **9 (2)**, 187–206.

REINOWSKI, E., B. SCHULTZ und J. WIEMERS (2003), Evaluation von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe eines iterativen Matchin-Algorithmus. Eine Fallstudie über langzeitarbeitslose Maßnahmeteilnehmer in Sachsen. *IWH Diskussionspapiere*, **173**, Halle.

SCHMID, G., K. SCHÖMANN und H. SCHÜTZ (1997), Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin. *WZB discussion paper*, **FS 197-204**, Berlin.

SCHMIDT, C. M. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69 (3), 425-437.

SCHMIDT, C.M., K.F. ZIMMERMANN, M. FERTIG und J. KLUVE (2001), *Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland*. Berlin: Springer Verlag.

SCHNEIDER, H. und B. SCHULTZ (2001), Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen. *Wirtschaft im Wandel*, **1**, 14-18.

SCHULTZ, B. (2002), Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel. *Wirtschaft im Wandel*, **1**, 17-23.

SNOWER, D. (1995), Evaluating Unemployment Policies: What Do the Underlying Theories Tell Us? *Oxford Review of Economic Policy*, **11 (1)**, 110-135.

STEINER, V. und T. HAGEN (2002), Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, **3 (2)**, 189-206.

STEINER, V., E. WOLF, J. EGELN, M. ALMUS, H. SCHRUMPF und P. FELDOTTO (1998), Strukturanalyse der Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern. *ZEW Wirtschaftsanalysen*, **30**, Baden-Baden.