



Volker Baethge-Kinsky

Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bzw. Arbeitsloser aus dem SGB II in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – eine Erfolgsstory von ARGE n und gAw?

Kommentar zur BA-Studie „Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung“

Auf einen Blick ...

- Mitte Juni stellte die BA auf einer Pressekonferenz eine integrierte Auswertung von Grundsicherungs-, Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik vor.
- Die doppelte Botschaft: Insgesamt sind nur bescheidene Erfolge bei der Integration Langzeitarbeitsloser aus dem SGB II zu beobachten. Und: Die Optionskommunen schneiden im Trägervergleich schlechter ab als ARGE n und Arbeitsagenturen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung.
- Landkreistag und hessisches Sozialministerium sprachen empört von einem „durchsichtigen Manipulationsversuch“ bzw. „fachlich und methodisch fragwürdigen Ergebnissen“.
- Die Studie weist aus: Im Zeitraum Juli 2006 bis Juli 2007 verzeichnet die Statistik eine monatsdurchschnittliche Übergangsrate von 3,9% des Bestandes an Arbeitslosen bzw. 3,5% des Bestandes an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.
- Des Weiteren: Legt man jeweils die regionale Arbeitsmarktsituation zu Grunde, fallen die Übergangsraten im Organisationsbereich der Optionskommunen überwiegend schlechter aus.
- Ein Blick in den Methodenbericht wirft freilich eine Reihe von Fragen auf. Sie betreffen die Robustheit der Ergebnisse, die Repräsentativität der Stichprobe sowie Gültigkeit und Zuverlässigkeit der „Übergangsrate“ als Indikator für Trägerleistung.
- Bei allen methodischen Vorbehalten ist darüber nachzudenken, ob und inwieweit die Ergebnisse plausibel sind und wie man sie gegebenenfalls verifizieren oder falsifizieren kann.
- Ein allerdings scheint gesichert: Die Daten mahnen zu großer Bescheidenheit bei der Formulierung arbeitsmarktpolitischer Zielvorgaben für den Bereich des SGB II.

Inhalt

1	Ein Schelm, wer Böses dabei denkt?	3
2	Zu den Befunden	4
3	Zur Belastbarkeit von Ergebnissen und Interpretationen – ein paar Anmerkungen	8
4	Kommentar	10
5	Zum Weiterlesen	11

1 Ein Schelm, wer Böses dabei denkt?

Vor wenigen Tagen präsentierte die Bundesagentur für Arbeit (BA) auf einer Pressekonferenz die Ergebnisse einer von ihrer Statistikabteilung vorgenommenen integrierten Auswertung von Grundsicherungs-, Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik für den Zeitraum Juli 2006 Februar bis Juli 2007. Ausgewiesen wurden die innerhalb dieses Zeitraums im Monatsdurchschnitt für den SGB II-Bereich ermittelten Übergangsraten von Arbeitslosen im SGB II bzw. erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Hatte BA-Präsident Weise auf der Pressekonferenz noch stärker auf die - durch die Zahlen im Gesamtdurchschnitt angedeuteten - vergleichsweise geringen Fortschritte in der Arbeitsmarktintegration von SGB II-Leistungsempfängern abgehoben (und erklärt, dass in ALLEN FORMEN der AUFGABENWAHRNEHMUNG nur geringe Erfolge erzielt werden), so werden im Vorwort zum Ergebnisbericht „Übergänge aus der Grundsicherung in Beschäftigung“ Anspruch und Intention der Veröffentlichung sehr viel deutlicher:

„Erste empirische Befunde belegen, dass in den Arbeitsagenturen und Arbeitsgemeinschaften die Integration in Beschäftigung besser gelingt als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.(...) Die Ergebnisse der Analyse werden sicherlich bei der aktuellen Diskussion um die Zukunft der Grundsicherungsstellen Beachtung finden.“ (BA 2008a: 3).

Entsprechend groß war die Empörung bei jenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren, die als Verfechter des Modells der „Optionskommune“ gelten können. Der Deutsche Landkreistag sprach in seiner Presseerklärung vom 18.6.2008 von einem „durchsichtigen Manipulationsversuch“ der Bundesagentur für Arbeit und kritisiert:

„Fachlich und methodisch ist die Auswertung höchst fragwürdig. Dies gilt für den Untersuchungszeitraum, herangezogene Merkmale und zugrunde gelegte Hypothesen. Diese angeblichen Erkenntnisse sind als ungesichert und tendenziös anzusehen.“(...) „Der Bericht verfolgt einzig und allein den Zweck, in der jetzigen Diskussion um die Neuorganisation der Verwaltung für die Langzeitarbeitslosen die Position der Bundesagentur zu stärken, in dem sie eigene Erfolge bei der Arbeitsvermittlung verkündet und die Arbeit der Optionskommunen herabwürdigt.“
(...) „Sie enttäuscht einmal mehr in der ihr eigentlich zugewiesenen Rolle als neutraler Statistikverwalter im SGB II. Es kommt einem Vertrauensbruch gleich, ohne die fachliche Diskussion mit den Beteiligten, Fachkreisen und unabhängigen Dritten eine neue Auswertungsmethode zu entwickeln und anzuwenden. Schließlich verfügt einzig und allein die BA über die gesammelten Daten zum SGB II und SGB III. In dieser Rolle als eigentlich unabhängige Statistikstelle für die Arbeitsmarktberichterstattung und SGB II-Statistik ist die BA in der Pflicht, unabhängig, objektiv und fachlich unangreifbar Statistik zu betreiben.“

Noch deutlicher äußerte sich das Hessische Sozialministerium am 19.6.2008 in seiner Pressemitteilung:

„Die BA missbraucht eindeutig ihre Funktion, um ihre politische Position zu stützen und ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Es wird höchste Zeit, dass die Auswertung der Statistik zum SGB II in neutrale Hände gegeben wird. Man lässt ja auch nicht den Deutschen Bundestrainer das Spiel „Deutschland – Portugal“ pfeifen.“

Was sind die Befunde, die solche Reaktionen auslösen, und was ist dran an der geäußerten methodischen Kritik – jenseits der politischen Vorwürfe? MonApoli hat sich sowohl den 15-seitigen Ergebnisbericht als auch den 44-seitigen Methodenbericht „Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ angesehen, bei deren Ankündigung im BA-Newsletter u.a. Antworten auf folgende Fragen versprochen werden:

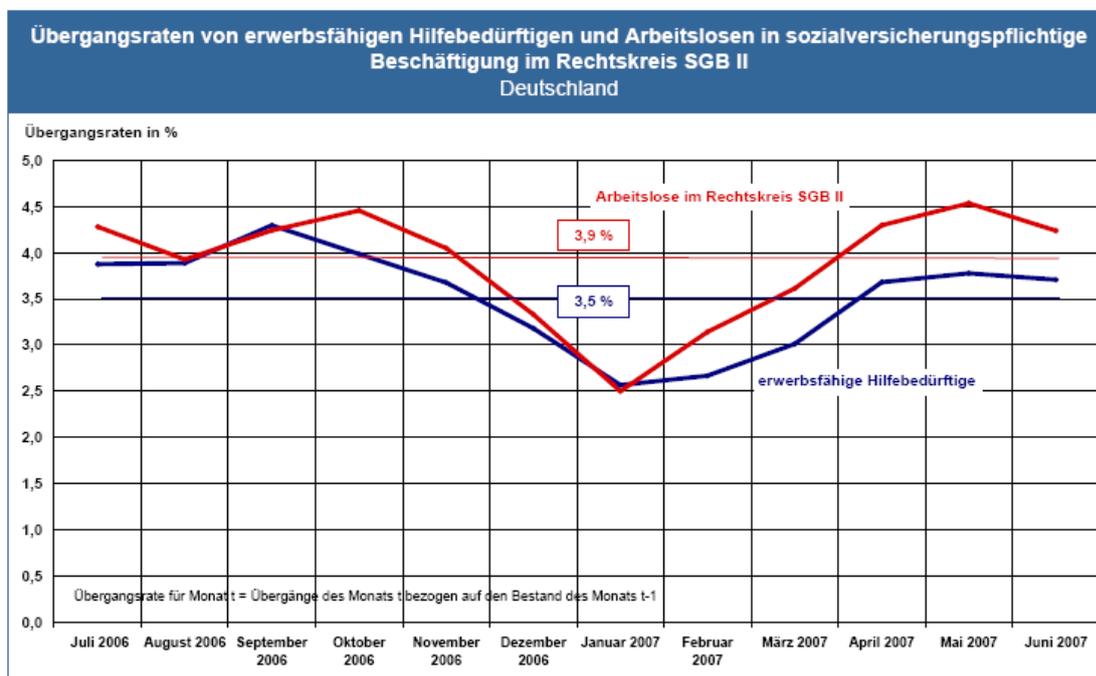
- Wie groß war der Eingliederungserfolg der einzelnen Träger in den verschiedenen Regionen?
- Wie stark differenzieren die Leistungen der einzelnen Träger der Grundsicherung voneinander?
- Hat die Organisationsform der Träger der Grundsicherung einen Einfluss auf das Ergebnis der Integrationsanstrengungen?

2 Zu den Befunden

Auf der Basis einer integrierten Auswertung von Grundsicherungs-, Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik weist die Studie für den Zeitraum Juli 2006 bis Juli 2007 – getrennt nach Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – monatsdurchschnittliche Übergangsraten (Anteil der Übergänge am Arbeitslosen- bzw. Hilfebedürftigenbestand des jeweiligen Monats) aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wie auch eine für den gesamten Zeitraum gebildete durchschnittliche Übergangsrate aus. Letztere betrug laut Studie im Zeitraum von Juli 2006 bis Juni 2007 für alle Arbeitslosen 3,9% und für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 3,5% (BA 2008b: 3).¹

¹ Diese Differenz zwischen Arbeitslosen und Hilfebedürftigen wird damit erklärt, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige nicht durchgängig das Ziel einer Beschäftigungsaufnahme haben. Sei es, dass

Hierbei unterliegen die Übergangsraten spürbaren Schwankungen. So betragen im Oktober 2006 und im Mai 2007 die ermittelten Übergangsraten Arbeitsloser in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus dem SGB II 4,5 %; im Januar lag sie bei 2,5%. Ähnliche Schwankungen – die nach Ansicht der Autoren auf ein saisonales Muster verweisen (BA 2008b: 7) – lassen sich auch bei den Übergangsraten für die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beobachten.

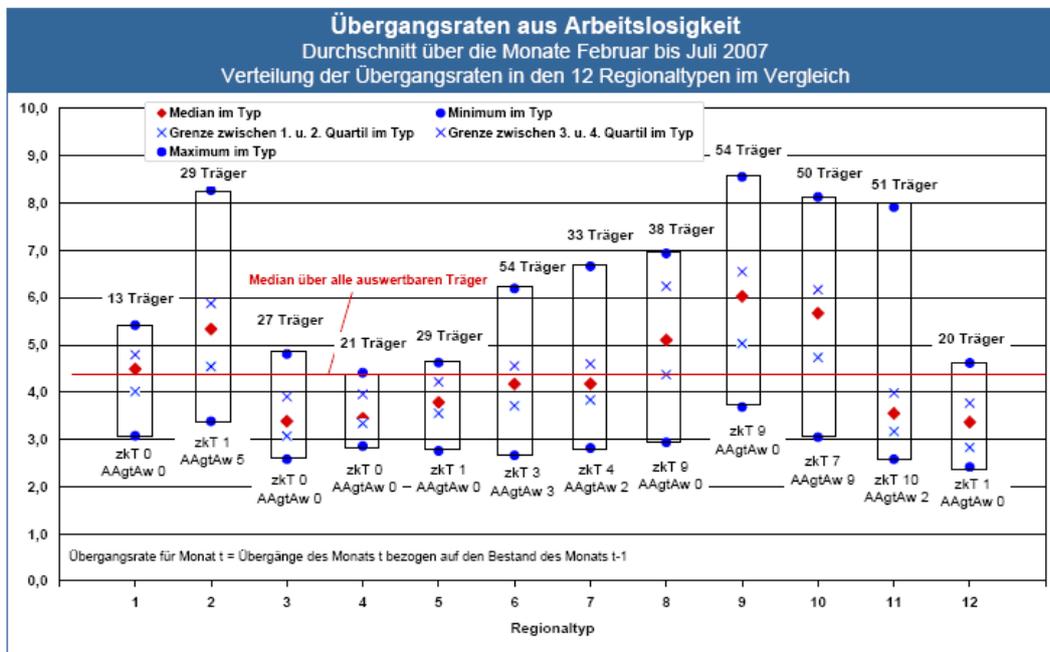


Quelle: BA 2008b: 9

Den zweiten Schritt der vorgestellten Studie bildet ein – allerdings auf einen kleineren Zeitraum von 6 Monaten (Februar 2007 bis Juli 2007) begrenzter und auf die jeweils ermittelten Übergangsraten gestützter – Leistungsvergleich zwischen den verschiedenen derzeit praktizierten Trägermodellen (Optionskommunen/zkT; Arbeitsgemeinschaften/ARGEn, Arbeitsagenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung/AAgtAw). Um die Vergleichbarkeit zwischen den Trägermodellen herzustellen, wurden die in die Analyse einbezogenen Träger (BA 2008b: 3ff.) zunächst einmal sogenannten „Regionaltypen“ zugeordnet, die die Arbeitsmarktbedingungen vor Ort (grundsätzliche Arbeitsmarktlage, Anteil Langzeitarbeitsloser, Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in der

sie eine Schule besuchen, ein Kind betreuen oder die Regelung des §428 SGB III in Anspruch nehmen (BA 2008b: 3).

Region) abbilden. Für jeden Träger wurde dann für die Monate Februar bis Juli 2007 eine durchschnittliche Übergangsrate berechnet und ausgewiesen. Auf dieser Basis wurden Gruppen von Trägern gebildet, die sich intern durch das jeweils repräsentierte Organisationsmodell sowie die in ihrem Einzugsbereich ermittelten Übergangsrate unterscheiden. Diese Gruppen unterscheiden sich voneinander erheblich in der Stärke der Besetzung und der Struktur der dort vertretenen Organisationsmodelle: So bestehen die kleinste Gruppe aus 13 ARGEN im Regionaltyp 1 und die größten Gruppen aus über 50 Trägern bei den Regionaltypen 6 sowie den Regionaltypen 9 bis 11, in denen insbesondere die Optionskommunen und teilweise (Regionaltyp 10) auch die AAgtAw stark vertreten sind.²



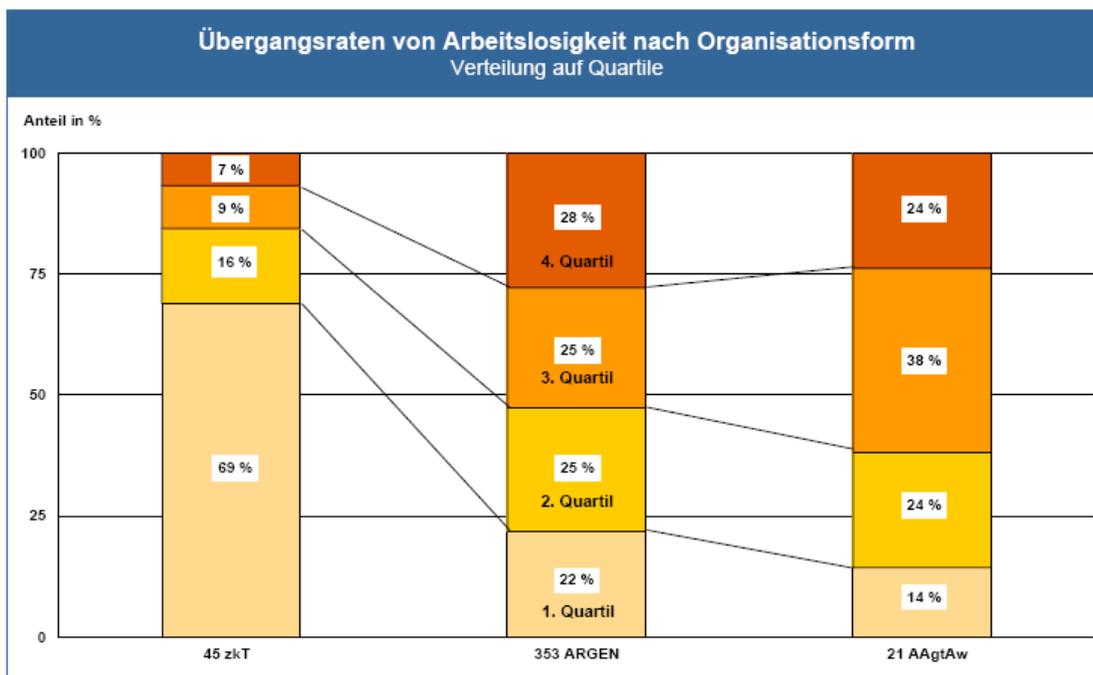
Quelle: BA 2008b:13

Die so gebildeten Gruppen unterschieden sich erheblich - sowohl bei der maximal gemessenen Übergangsrate (sie beträgt bei den Regionaltypen 9 bis 11, die für eine vergleichsweise günstige Arbeitsmarktlage stehen, um die 8 Prozent für Arbeitslose) als auch in der Streuung der Raten (die mehr als 5% betragen kann). Innerhalb der einzelnen Gruppen wurde ein nach den ermittelten Übergangsraten gebildetes Ran-

² Die absolute Besetzung der einzelnen Gruppen variiert teilweise. Grund dafür scheint zu sein, dass nicht für alle Optionskommunen sowohl Daten zum Übergang Arbeitsloser als auch zum Übergang erwerbsfähiger Hilfebedürftiger vorliegen (BA 2008b: 11).

king vorgenommen und wurden 4 Untergruppen (Quartile) gebildet und diesen Untergruppen nach Rangstufe jeweils 25% der Träger zugeordnet (BA 2008b: 13).

Gemäß der ermittelten Untergruppenzuordnung ergibt sich – sowohl bei Betrachtung der Übergangsraten aus Arbeitslosigkeit als auch der Übergänge erwerbstätiger Hilfebedürftiger – ein Bild, das den Optionskommunen ein ausgesprochen schlechtes Zeugnis ausstellt. Mehr als zwei Drittel (69%) der einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger rangieren nach den für sie ermittelten Übergangsraten Arbeitsloser im regionaltypspezifisch bestimmten Quartil mit den niedrigsten Integrationsquoten (BA 2008b:14).



Quelle: BA 2008b:14

Und bei den Übergangsraten erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sind es immerhin noch 58%, die im jeweils untersten Quartil ihres Regionaltyps zu finden sind (BA 2008b:17). Demgegenüber schneiden nicht nur die ARGEn, sondern auch die AAgTaw deutlich besser ab (ebenda).

3 Zur Belastbarkeit von Ergebnissen und Interpretationen – ein paar Anmerkungen

Ist mit den hier vorgelegten Befunden die Unterlegenheit des Modells der Optionskommunen bei der Wahrnehmung der Grundsicherungsaufgaben – wie es der Duktus des Ergebnisberichts nahe legt – erwiesen? Hier gilt es folgende Punkte zu prüfen:

- die *Robustheit der Ergebnisse* (Kommt man zu ähnlichen Ergebnissen des Zusammenhangs von Trägermodell und Wirkung, wenn man andere Verfahren oder andere Beobachtungszeiträume wählt?)
- die *Repräsentativität der Stichprobe* (Wird die Gesamtheit der Träger in der Stichprobe adäquat abgebildet?) sowie
- *Gültigkeit und Zuverlässigkeit des Indikators* (Was genau zeigt der gewählte Indikator an und wie zuverlässig misst er die „Trägerleistung“?)

Zu1: Der Methodenbericht gibt an, dass die Ergebnisse der Trägeranalyse mit drei Verfahren auf ihre Robustheit geprüft worden sind (BA 2008b: 18). Dieser Befund scheint zwar plausibel, eine Prüfung, bei der die Beobachtungszeiträume variiert wurden, scheint allerdings nicht stattgefunden zu haben.

Zu 2: Für den Trägervergleich wurden die Ergebnisse zum Übergang Arbeitsloser bzw. erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Bereich von 353 ARGEn, 45 Optionskommunen und 21 Arbeitsagenturen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung ausgewertet. Damit wurden die Übergänge für den Einzugsbereich aller ARGEn und fast aller AAg-tAw berücksichtigt, aber nur für den Bereich von zwei Dritteln der Optionskommunen. Auch wenn die Begründung für dieses Vorgehen (Verfügbarkeit von Daten bei den zkT) plausibel erscheint, heißt es doch im Endeffekt, dass systematische Verzerrungen der Ergebnisse nicht auszuschließen sind.

Zu 3: In seinen Ausführungen zum konzeptionellen Ansatz der Analyse macht der Methodenbericht zunächst deutlich, dass der Titel des Ergebnisberichts („Übergänge aus der Grundsicherung in Beschäftigung“) insofern irreführend ist, als hier methodisch drei verschiedene Fallkonstellationen als „Übergänge in Beschäftigung“ gefasst werden:

- der „Normalfall“, bei dem ein nicht beschäftigter Arbeitsloser bzw. Hilfebedürftiger aus dem Leistungsbezug ausscheidet und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt;
- der erste „Unschärfefall“, bei dem ein Arbeitsloser/Hilfebedürftiger mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bei Fortdauer der Beschäftigung aus dem Leistungsbezug ausscheidet;
- der zweite „Unschärfefall“, bei dem eine bislang nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigte Person eine solche Beschäftigung aufnimmt, ohne dass die Hilfebedürftigkeit beendet wird (BA 2008b: 5).

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass in keiner der genannten Fallkonstellationen es sich um Übergänge handelt, die eindeutig mit einer Vermittlungsleistung der Grundsicherungsträger zusammenhängen. Insofern ist der im Ergebnisbericht implizit aufscheinende Anspruch, diese Übergänge als Ausweis von Vermittlungsleistungen zu deklarieren, außerordentlich fragwürdig. Keine Indizien deuten bislang darauf hin, dass ein Großteil der Stellenbesetzungsvorgänge heute – anders als früher – durch vermittelnde Einschaltung der Arbeitsagenturen oder Grundsicherungsträger erfolgt.

Problematisch erscheint des Weiteren, dass die Abmeldung aus dem Leistungsbezug bzw. die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung per se als Ausweis von Qualität gedeutet werden – ohne Kontrolle der Abgangsgründe bzw. der Beschäftigungsmerkmale. In der zweiten Fallkonstellation kann das Ausscheiden aus dem Hilfebezug kaum durch „Vermittlungserfolge“ erklärt werden, sondern könnte beispielsweise allein durch Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft (Arbeitsaufnahme des Partners oder der zur Bedarfsgemeinschaft gehörenden Kinder) verursacht sein. Insbesondere die dritte Fallkonstellation (Übergang in eine nicht die Existenz sichernde Beschäftigung) steht für die sogenannte „Aufstocker“-Problematik und damit - wenn überhaupt – für den eigenständigen Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Prekarisierung von Arbeit.

Aufgrund der genannten Probleme ist davon auszugehen, dass die ohnehin sehr niedrigen „Übergangsraten“ noch überzeichnet sind, da sie faktisch nur die anzunehmenden Obergrenzen des Vermittlungserfolgs der Grundsicherungsträger ausweisen. Aufgrund fehlender Informationen zu den tatsächlichen Ursachen der Übergänge (Vermittlung durch Grundsicherungsträger oder Arbeitsaufnahme durch eigene Initiative oder Statusveränderung durch Veränderungen in der Bedarfsgemein-

schaft) und fehlender Angaben zum quantitativen Anteil der jeweiligen Fallkonstellationen an den insgesamt ermittelten Übergängen kann über die Höhe der Überzeichnung der möglichen Trägerleistung nur spekuliert werden.

4 Kommentar

Was kann man aus dieser Studie lernen? Für eine Antwort auf diese Frage muss man zum einen sicherlich die Plausibilität ihrer Ergebnisse wie auch ihre methodischen Probleme beachten und die Ergebnisse deshalb mit Vorsicht betrachten.

Eine mögliche Erklärung für die ermittelten Unterschiede bei den Übergängen liefert die Studie selbst mit dem Verweis auf eine gute Ressourcenausstattung bzw. auf eine gewisse Monopolstellung von Agenturen und Arbeitsgemeinschaften. Hierzu zählen sicherlich ein ausgebauter Arbeitgeberservice und die Tatsache, dass die Optionskommunen häufig keinen Zugriff auf den Stellenpool der Arbeitsagenturen bekommen. Des Weiteren wäre zu prüfen, ob die zkt sehr viel häufiger (und/oder länger) Maßnahmen zur Vorbereitung der Arbeitsmarktintegration einsetzen. Vielleicht muss man die Frage aber auch umdrehen: Sind die ARGEn bzw. die Arbeitsagenturen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung – anders als man häufig zu hören meint – besonders rigoros, wenn es darum geht, Leistungsempfänger/innen (bei Androhung von Sanktionen) zur Aufnahme einer Niedriglohnbeschäftigung anzuhalten, die die Hilfebedürftigkeit nicht oder zumindest nicht nachhaltig beendet? Um dies prüfen zu können, müsste man freilich nicht nur wissen, welche quantitative Bedeutung die im Bericht als „Unschärfefälle“ bezeichneten Konstellationen haben, sondern auch kurzfristige „Übergangserfolge“ anhand von Wiedereintrittsdaten in Hilfebedürftigkeit kontrollieren.

Bei allen beschriebenen methodischen Problemen: Eines legt der Bericht auf jeden Fall nahe: eine sehr viel größere Bescheidenheit bei der Formulierung der Ziele für die Grundsicherung und der dort zu leistenden Vermittlung. Wenn schon in Zeiten eines allgemeinen Beschäftigungsaufbaus nur – und dies bei einer „großzügigen“ Definition von „Übergängen in Beschäftigung“ – monatsdurchschnittliche Übergangsraten von etwa 3% erreicht werden, was ist dann realistisch, wenn die Konjunktur erlahmt?

5 Zum Weiterlesen

BA 2008(a): Übergänge aus der Grundsicherung in Beschäftigung. Grundsicherung in Deutschland. Nürnberg. Juni 2008.

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/uebergangsraten_broschuere_2008.pdf

BA 2008(b): Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Methodenbericht. Nürnberg. Juni 2008.

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/uebergae/nge/6c_methodenbericht.pdf

Deutscher Landkreistag (2008): Bundesagentur für Arbeit fällt aus der Rolle und behindert Gespräche zur Lösung Organisationsfrage Hartz IV. Berlin. 18.6.2008

Hessisches Sozialministerium (2008): Presseinformation. Wiesbaden. 19.6.2008